

# הכדווים בנגב

## אתגר אסטרטגי לישראל



S. Daniel Abraham Center  
for Strategic Dialogue  
Netanya Academic College

Friedrich Naumann  
STIFTUNG

FÜR DIE FREIHEIT



## תוכן העניינים

- 4..... מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי
- הקדמה  
6..... Walter Klitz
- הקדמה  
7..... ראובן פדהצור
- המרחב הבדווי 'הלא מוכר' התפתחותה של סוגיה אסטרטגית  
8..... אורן יפתחאל
- הבניית אי השוויון בקרב נשים ערביות-בדוויות בשוק התעסוקה  
18..... סראב אבורביעה-קווידר
- תמורות חברתיות-פוליטיות והתפתחותה של מערכת החינוך  
הפורמאלית בקרב הבדווים בנגב: דילמות ואתגרים  
28..... אסמעיל אבו-סעד
- על עיור, פרבור ודרדור - עיירות הבדווים בנגב  
40..... ארנון בן-ישראל ואבינועם מאיר
- המדיניות ליישוב הבדווים בנגב  
50..... אלי עצמון
- טבלת נתונים על הבדווים בנגב  
64.....
- 65..... מחברי המאמרים בחוברת

הוצאת חוברת זו נעשתה בתמיכתה הנדיבה של קרן פרידריך נאומן לקיום החרויות, משרד ירושלים. אנו מודים לקרן על שיתוף הפעולה המתמשך.

ינואר 2013  
© כל הזכויות שמורות

עורך מדעי: ד"ר ראובן פדהצור

# מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

המאה העשרים ואחת מבשרת שינויים גלובליים שיש בהם תקוות מחד ואיומים לשלום העולם מאידך. בימינו מתקיימים עשרות עימותים מזויינים ברחבי העולם, המאיימים על שלום החברות השונות. יישוב סיכסוכים אלה הוא האתגר הדוחק ביותר בימינו.

היום, יותר מבעבר, זקוקים מנהיגים וקובעי מדיניות לדיאלוג מעשי עם מומחים ואנשי אקדמיה, כדי לקבל החלטות נכונות. לעשרות מרכזי מחקר ואוניברסיטאות ברחבי העולם, העוסקים בהיבט התיאורטי של פתרון סיכסוכים יש שתי בעיות מרכזיות: כיצד להפוך את הידע התיאורטי לכלים ישומיים בקביעת מדיניות וכיצד להביא לדיאלוג ולקשר הדוק בין המומחים לקובעי המדיניות. יתרה מזאת, האתגר המרכזי הניצב כיום בפני מנהיגי העולם סובב סביב האפשרויות ליישום מחקרים תיאורטיים במדיניות ובמעשים, השואפים למציאת פתרונות.

## יעדי המרכז

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי במכללה האקדמית נתניה, הינו טרסט מוחות המאגד בתוכו אקדמאים ומנהיגים מתחומים שונים. המרכז הינו מרכז ייחודי במזרח התיכון, המשלב מטרות אקדמיות עם כלי מדיניות מעשיים ליישוב סיכסוכים. היו"ר המכהן של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי הוא ד"ר אפרים סנה, לשעבר סגן שר הביטחון, שר הבריאות והתחבורה. חברי מועצת המנהלים וחבר הנאמנים של המרכז הינם מנהיגים פוליטיים, אקדמיים, עסקיים וחברתיים, מכל רחבי העולם.

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, הינו מרכז העוסק בכתיבת ניירות עמדה והצעות ליישוב סיכסוכים באיזור ובעולם כולו. המרכז שואף להפוך את הידע התאורטי הרב והנסיון אשר נצבר, לכלי מדיניות מעשיים ומציע פתרונות ישומיים, ע"י שילוב של פתרונות פוליטיים, בטחוניים וכלכליים, בהקמת צוותים בהם משתתפים פוליטיקאים לשעבר, מנהיגים חברתיים ואנשי עסקים בינלאומיים, המציעים את הידע שנצבר לגישור בסיכסוכים אזורים ובינלאומיים, על סמך הנסיון והמיומנות אשר נצברו בתחומים אלה.

המרכז מארגן כנסים בינלאומיים, דיוני "שולחן עגול" וסדנאות בהשתתפות אקדמאים ומנהיגים בעלי שם עולמי, על מנת לתת להם את האפשרות להציג סוגיות עולמיות בוערות.

## ראשי המכללה האקדמית נתניה

### פרופ' צבי ארד, מייסד ונשיא המכללה האקדמית נתניה

פרופ' ארד הינו מתמטיקאי בעל מוניטין בינלאומי, כיהן בעבר כנשיא בפועל ורקטור של אוניברסיטת בר-אילן. פרופ' ארד הינו חבר באקדמיה הרוסית למדעי הטבע ומילא תפקידים ציבוריים רבים.

### פרופ' סיני דויטש, משנה לנשיא ודיקן בית ספר למשפטים

פרופ' סיני דויטש הוא אחד מבכירי המשפטים בישראל. בעבר, הוא כהן כדיקן הפקולטה למשפטים באוניברסיטת בר אילן.

### פרופ' ברנרד פינצ'וק, רקטור ומשנה לנשיא

פרופ' ברנרד פינצ'וק הוא מדען בעל שם בינלאומי. הוא ייסד את המכונים למחקר על שם איב גלברט ואמי נטר. פרופ' פינצ'וק כיהן כדיקן הפקולטה למדעי הטבע ומתמטיקה באוניברסיטת בר אילן.

### ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר וסגן יו"ר מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

ד"ר דוד אלטמן היה בעבר מנכ"ל וסגן נשיא אוניברסיטת בר-אילן, מנכ"ל קרן תל-אביב, ויועץ אקדמי למשה דיין.

### מר יוסף זעירא, מנכ"ל המכללה

מר יוסף זעירא הוא אחד המומחים בהנהלת מוסדות אקדמיים בארץ. בעבר, הוא כהן כראש מינהל הפקולטה למדעי הטבע ולמדעים מדויקים באוניברסיטת בר אילן.



## ועדת ההיגוי של המרכז

ד"ר אפרים סנה, יו"ר

תא"ל (במיל.) יהודה הלוי, נשיא ועדת ההיגוי

מר טרוור ספיירו, יו"ר עמית

ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר, המכללה האקדמית נתניה; סגן יו"ר המרכז

ד"ר ראובן פדהצור, מנהל

תא"ל (במיל.) ברוך שפיגל, יועץ אסטרטגי

גב' אביבה פלטר, מנהלת כנסים ופעילות בינלאומית

השגריר יצחק מאיר, יועץ בכיר

מר יוסי זעירא, מנכ"ל המכללה

ד"ר בארי פיינשטיין, מומחה למשפט הבינלאומי, מרצה בבית הספר למשפטים

## הצוות המנהלי של המרכז

מר אלי פרידמן, מנהל פרויקטים

גב' אסתי עופר, מרכזת

## חברי מועצת המייסדים וחבר הנאמנים של מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

מיכאל גורבצ'וב, לשעבר נשיא בריה"מ ■ הנסיך חסן בן-טלאל, ירדן ■ מר פרדריק דה קלרק, לשעבר נשיא דרום אפריקה ■ עבדול רחמן וואהיד (ז"ל), לשעבר נשיא אינדונזיה ■ מר ברנדט שמידטבאואר, שר לשעבר בממשלת גרמניה ■ מר ג'יימס וולסי, לשעבר מנהל השירותים החשתיים ■ מר לואיס פריי, לשעבר ראש ה-FBI ■ מר יעקב פרי, לשעבר ראש שירותי הבטחון ■ השגריר אדווין קור, מנהל התוכנית הבינלאומית באוניברסיטת אוקלהומה ■ עו"ד רם כספי, משרד כספי ושות' ■ עו"ד זכי כמאל, יו"ר ההנהלה וחבר הנאמנים, המכללה האקדמית הערבית בישראל - חיפה ■ עו"ד יוסי שדה, מומחה למנהל ציבורי ■ ניצב (בדימוס) גבי לסט, יו"ר קבוצת דלק ■ רנ"צ (בדימוס) אסף חפץ, לשעבר מפכ"ל המשטרה ■ מר לארי קינג, עיתונאי, CNN ■ ד"ר דוד אלטמן, סגן נשיא בכיר, המכללה האקדמית נתניה; סגן יו"ר המרכז לדיאלוג אסטרטגי ■ ד"ר גיורא אלירז, מכון הארי טרומן לחקר השלום, האוניברסיטה העברית, ירושלים ■ רא"ל (במיל.) ח"כ אהוד ברק, שר הביטחון ■ אלוף (במיל.) דני יתום, לשעבר חבר כנסת וראש המוסד ■ גנרל מנצור אבו-ראשיד, יו"ר מרכז עמאן לשלום ופיתוח, ירדן ■ אלוף (מיל.) יום-טוב סמיה, לשעבר אלוף פיקוד דרום ■ פרופ' יוסף גינת (ז"ל), לשעבר מנהל המרכז לדיאלוג אסטרטגי ■ מר משה אורטס, יזם ■ השגריר ד"ר אדוארד פרקינס, יו"ר ומנהל המרכז לתוכניות בינלאומיות, אוניברסיטת אוקלהומה ■ פרופ' ברנרד פינצ'וק, המשנה לנשיא ורקטור, המכללה האקדמית נתניה ■ פרופ' תיאודור פוסטול, MIT, ארה"ב ■ ד"ר בארי פיינשטיין, מרצה בכיר במשפט בינלאומי, ביה"ס למשפטים, המכללה האקדמית נתניה ■ מר שמואל דנקנר, דנקנר השקעות ■ מר יצחק תשובה, חברת דלק ■ מר ג'רי פלדמן ומר מיכאל פלדמן, GP Strategies, ארה"ב ■ עו"ד צ'רלס פולמן Meadows, Collier, Reed, Cousins & Blau

## יו"ר המרכז בעבר

רא"ל (במיל.) ח"כ אהוד ברק, שר הביטחון

אלוף (במיל.) דני יתום, לשעבר חבר כנסת וראש המוסד

ח"כ דן מרידור, סגן ראש הממשלה, השר המופקד על שרותי המודיעין והוועדה לאנרגיה אטומית



---

# Preface

The situation of the Arab Bedouins in Israel is an issue of major concern. The lack of all essentials makes their life a case of social hardship. The Bedouin minority in the Negev is one of the most discriminated people with the least public awareness worldwide despite the fact that they are refused basic public services like schooling, housing, health care, infrastructure and supply of water and electricity. No surprise that the number of early school-leavers is significant and is almost twelve times higher compared to the Israeli national average. Bedouin people in the unrecognized villages in Israel are denied their basic human rights and have to live in constant fear of being forced to leave their unrecognized settlements.

This situation is no longer acceptable. It is an act of humanity to finally solve the problem of the Bedouin in the Negev and to send out the unequivocal message that we don't leave them alone in their desperate condition. The recommendations of the Goldberg commission should be implemented and not be undermined by new proposals.

Israel is a pluralistic society. There are people, like the Bedouins, who have been living here for many centuries. Others immigrated from all over the world. Ethnic, religious and national differences are historically given. The point is to create a mechanism which helps to avoid conflicts. To protect minorities therefore is as essential for a pluralistic, human and liberal community as to demonstrate respect for the ruling of the elected majority.

Bedouins have the right to manage the most central factor of their identity in a sovereign manner, their culture. This includes matters of language, education, cultural traditions and religion. No government has the right to abolish or to substantially infringe human dignity and liberty of minorities. Their rights must be guaranteed by law. Minorities must enjoy the full and unrestricted rights that go with citizenship. Non-intervention of the government would not be enough. Non-discrimination is an obvious additional prerequisite. And even more, the government should encourage everybody to play an active and leading role in the protection of ancient customs, religion and culture.

In a liberal and democratic country all humans enjoy fundamental rights and the state serves the people and not just the majority. The Bedouins are free citizens of the State of Israel and hence must be guaranteed equal opportunities to exercise also their basic political rights. We have to realize that it is a characteristic of human beings not to pay tribute to the one who denies him or her most fundamental rights. Overcoming antagonism will add to mutual respect. It is my firm conviction that exclusion or forced assimilation will never contribute to a sustainable solution.

## **Dr. Walter Klitz**

Director – Jerusalem Office

Friedrich Naumann Foundation for Liberty

## הקדמה

ממשלות ישראל כולן תרמו להיווצרותה ולהתעצמותה של "בעיית הבדווים" בנגב בכך שהעדיפו להתעלם ממנה, או להציע דרכי פעולה שלא פותרות את הבעיה, אלא רק מנציחות אותה. ה"בעיה" מתמצית בעיקר בארבעה תחומים:

הפקעת קרקעות על ידי המדינה, שעליהן דורשים הבדווים בעלות.

קיומם של כפרים לא-מוכרים, שתושביהם הפכו להיות בבחינת "אזרחים שקופים", שאינם מקבלים שירותים מהמדינה.

ריכוזם של הבדווים בעיירות שהוקמו לצורך זה, אך אורח החיים בהן אינו מתאים לחלק ניכר מהמתגוררים בהן. אפליה במתן שירותים לבדווים על ידי המדינה. הדבר בא לידי ביטוי בהשקעה בתשתיות, בחינוך, בתעסוקה וכדומה. ועדות לא מעטות הוקמו על ידי הממשלות השונות, אך אף לא אחת מהן הציעה פתרונות שמתמודדים בהצלחה עם ארבעת התחומים האלה.

בשל חשיבותה והשלכותיה של "הסוגיה הבדווית" החלטנו, במרכז דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי, ליזום מחקר בנושא במגמה להעלות את הנושא לסדר היום ולספק לקובעי המדיניות ניירות עבודה שיכולים לסייע להם בתהליך גיבוש עקרונות המדיניות של הממשלה מול הבדווים.

קרן נאומן, ומנהלה ד"ר וולטר קליץ, הסכימו לתמוך במחקר ולממנו, ועל כך אנו מודים להם.

בחוברת שלפניכם תמצאו חמישה מאמרים שהם תוצאת המחקר שהתבצע על ידי מומחים בתחום, הכוללים גם המלצות לפעולה.

החוקרים כולם מצביעים על השגיאות והליקויים שנעשו עד היום על ידי הממשלות השונות ומציגים נתונים המבהירים את חומרת "הבעיה הבדווית". החל ממה שנתפש בעיני הבדווים כ"גזל קרקעות" על ידי המדינה, דרך מצבה העגום של מערכת החינוך בישובי הבדווים וכלה בבעיות התעסוקה שלהם.

החוקרים מציגים תמונה קשה, ומזהירים מפני ההתפתחויות השליליות הצפויות, אם לא תפעל הממשלה בדחיפות ותתמודד עם שלל הבעיות המאפיינות את מצבה של האוכלוסייה הבדווית.

חוברת זו אמורה לשמש נורת אזהרה מהבהבת.

**ד"ר ראובן פדהצור**

מנהל

מרכז ש. דניאל אברהם לדיאלוג אסטרטגי

המכללה האקדמית נתניה

# המרחב הבדווי 'הלא מוכר' התפתחותה של סוגיה אסטרטגית

און יפתחאל

## הקדמה

אזרחים, בעוד מספר דומה של בדווים הפכו לתושבי קבע של שבעה יישובים עירוניים מודרניים אותם הקימה ישראל בסביבות באר שבע. הכפרים הלא מוכרים יושבים ברובם על קרקעות הבדווים המסורתיות עליהם הם תובעים בעלות. המדינה מצידה שוללת את טענת הבדווים לבעלות בקרקעות המסורתיות, ואת ההכרה מרוב הכפרים, ומונעת מהם את רוב השירותים המאפיינים חברה מודרנית, כמו חשמל, מים, מתקני ציבור, כבישים, תחבורה ציבורית ובחלק מהמקרים גם בתי ספר.

המאמר מציג מספר טענות עיקריות. ראשית, זיקת הערבים-הבדווים לקרקעותיהם וכפריהם חזקה, ומתבססת על היסטוריה רבת דורות של התפתחות החברה הבדווית בנגב כקבוצה ילידית, שלה מערכת חוקים וערכים אותם היא מכבדת עד ימים אלה. חשוב להדגיש שזיקתם של הבדווים למרחבי כפריהם מבוססת על מערכת לגיטימית של בעלות והתיישבות שנרכשה לאורך הדורות, וכובדה על-ידי השלטונות הקודמים. בדומה לקבוצות ילידיות אחרות בעולם, הקהילה הבדווית הוכפפה למדינה מודרנית לאחר דורות של שלטון עצמי קודם, תוך יצירת משבר כלכלי, משפטי וחברתי חריף (Amara, Abu-Saad and Yiftachel, 2012).

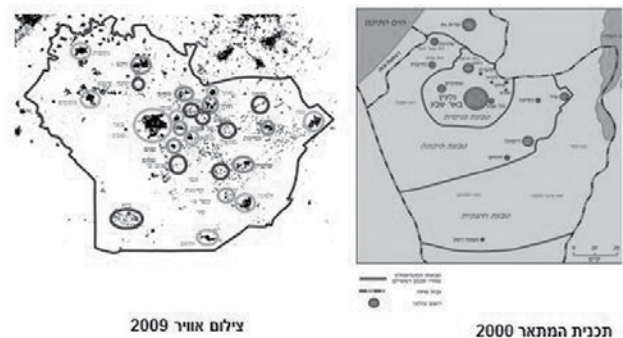
שנית, ניסיונות המדינה להעלים או לצמצם את המרחב הבדווי על-ידי אי הכרה יצרו קיטוב האופייני ליחסים בין קבוצות הרוב בחברות מתיישבים לבין קבוצות המיעוט (הילידים). קיטוב זה אינו בלתי נמנע, ויכול להתמתן בעזרת מדיניות נכונה של עיצוב היחסים בין רוב ומיעוט. ואכן, היו צעדים בעבר בהם חלה התקדמות לעבר מיתון הקיטוב, כמו למשל הכרה חלקית במספר כפרים, או פרסום דו"ח גולדברג שהמליץ להכיר בכפרים ככל שניתן. עם זאת, צעדים חשובים אלה נבלעו בכיוון הכללי אותו הובילו ממשלות ישראל של מניעת הכרה במרחב הבדווי המסורתי.

זאת ועוד, הקיטוב המעמיק וצמיחתה של החברה הבדווית לממדים משמעותיים, הפכו את שאלת ההכרה במרחב הבדווי לסוגיה אסטרטגית, כלומר כזו המשפיעה על אופי האזור והיחסים בין קבוצותיו בצורה מבנית ולאורך זמן. חשיבותה האסטרטגית של הסוגיה מתעצמת מול גורמי מעטפת, כמו המשכו העיקש של הסכסוך הציוני-פלסטיני, והמשך הקולוניזציה של העם הפלסטיני (הכולל מאות אלפי בדווים) על-ידי ישראל, הגוררת את העמקת רגשות הניכור של האזרחים הבדווים למדינה המסוכסכת עם בני עמם. הסכסוך מתעצם עוד יותר נוכח ההזנחה ארוכת השנים של המדינה את אזרחיה הערבים בנגב, ותנאי המצוקה שהתפתחו בכפרים הבדווים. אלה הובילו לפערים גדולים שנפגעו בין האוכלוסיות היהודיות והערביות בצפון הנגב, תוך המשך הפרדה הכמעט מלאה בין הקבוצות. הידע המחקרי מעיד ללא ספק ששילוב של מצוקות כלכליות, הפרדה מרחבית ואי הכרה תרבותית והיסטורית, עלולים להוביל להעמקת הקיטוב ולתוצאות הרסניות לפרויקט של בניית חברה יציבה ומשגשגת בנגב. ככל שנוקף הזמן, ואין התקדמות לקראת פתרון המבוסס על הכרה ושוויון, כך מעמיק הקיטוב.

ביטוי בולט לאי ההכרה ארוכת השנים במרחב הבדווי הוא מחסור בידע מחקרי בנוגע להתפתחות הכפרים הבדווים ומרחביהם. נעשו אמנם מחקרים חשובים על השתנות החברה הבדווית בנגב, אך רק מעטים מהם הוקדשו לסוגיית הקרקעות וההתיישבות, וגם

תכנית המתאר למטרופולין באר שבע שאושרה בידי הוועדה המחוזית, מחוז הדרום, בשנת 2000 משרטטת מטרופולין בין שלוש טבעות - פנימית, תיכונה וחיצונית (איור 1). התכנית מציגה חזון של הסדרת המרחב במרכזים עירוניים יהודים וערבים, כאשר המרחבים בין היישובים העירוניים נקיים ומוסדרים, והמרחב מחולק לשלוש טבעות מטרופוליניות - פנימית, תיכונה וחיצונית. לעומת זאת, צילום אוויר של אותו מרחב (צדו השמאלי של איור 1), מצביע על עשרות מקבצים וכפרים בדווים המופיעים כרסיסים וכתמים שחורים, אשר כלל אינם מופיעים על מפת התכנית. האזור מצביע על הכפרים הלא מוכרים הפזורים בין מספר כפרים נמצאים כעת בתהליך הכרה, המוקפים בעיגולים. עד סוף 2012 לא ניתן להוציא באף אחד מהכפרים הבדווים אישורי בנייה. עקב כך, למעלה מ-60,000 מבנים במרחב זה מוגדרים 'כלא חוקיים', ובשנת 2011 בוצע באזור מספר שיא של כ-1,080 הריסות - כפול ממספר ההריסות בגדה המערבית. המרחב 'שנעלם' מהתכנית מהווה את המרחב הבדווי הלא מוכר, בו מתגוררים כיום כ-100,000 איש. הפער בין התכנון לבין המציאות, שהלך והחריף בשנים שחלפו, מהווה כיום סוגיה תכנונית-אסטרטגית חשובה ביותר לעתיד הנגב והיחסים בין יהודים וערבים בארץ כולה.<sup>1</sup>

איור 1: תכנית מתאר למטרופולין באר שבע מול המצב בשטח



המאמר שלפניכם מנתח את התפתחותו ההיסטורית של המרחב הערבי-בדווי הילידי "הלא מוכר" בנגב, אותו מבקשת המדינה לפנות או להסדיר. המאמר מבקש "להפיח רוח חיים" במרחב "הנעלם" על-ידי ניתוח היווצרותו בשנים שלפני קום מדינת ישראל, והבנת היסודות המרחביים, החברתיים והמשפטיים עליהם הוא בנוי עד היום.

המרחב "הלא מוכר" כולל כארבעים וחמישה יישובים שהוגדרו על-ידי המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים (ארגון בדווי שהוקם ב-1997 לקידום ההכרה בכפרים), בהם מתגוררים כ-100,000

1 ב-2012 אושרה תכנית מתאר חדשה למטרופולין באר שבע (23-14-4), המכירה באופן חלקי בעשרה מתוך 45 יישובים בדווים לא מוכרים. אך כאמור תכנית זו עדיין אינה מאפשרת הוצאת אישורי בנייה ביישובים הבדווים עקב חוסר השלמתן של תכניות מתאר מקומיות. בכל אופן, רוב המרחב הלא מוכר לא זכה להכרה גם בתכנית 2012.



אלה נמנעו לרוב מדיון ישיר בכפרים, אדמותיהם והיווצרותם (Abu-sitta, 2010; Meir, 1997; Bailey, 1985; Falah, 1983). הסעיפים הבאים יבקשו אם כך לשרטט את צמיחתו של המרחב הבדווי ואת קווי המתאר של הסכסוך הקרקעי-יישובי שהתפתח אל מול מדיניות אי ההכרה של המדינה.

## הסכסוך הקרקעי

מעמדו האסטרטגי של המרחב הבדווי נובע בעיקרו מהסכסוך ארוך השנים בין המדינה לבדווים בנוגע לבעלות הקרקע בנגב, ממנה נגזר גם מעמדם הלא חוקי כביכול של היישובים הבדווים. כפי שיוסבר בפרוט בהמשך, הבדווים טוענים לבעלות על אדמות באזור הנגב הצפוני והמרכזי בסך 680,000 דונם (כ-5.5% מהנגב) מכוח הדין המסורתי אשר התקיים בחסות השלטונות הקודמים, ובכוח חזקה, שימוש והתיישבות רבת שנים על אותה קרקע. המדינה טוענת שרוב הקרקעות אותן תובעים הבדווים שייכות לה עקב היותן כביכול קרקעות 'מוואת' ('מתות' לפי הדין העות'מאני) לא מיושבות, לא מעובדות ולא רשומות. למחלוקת זו השפעה עמוקה, כיוון שהיא נוגעת במרכיבים בסיסיים רבים של ההליך התכנוני, כגון עצם קיום ומיקום הכפרים, חלוקתם לאזורי מגורים ושכונות, כיווני התפתחות עתידית, הגירה ורכישת קרקעות, כמו גם חוקיות הבנייה, ההורשה והמכירה.

עמדת המדינה נוסחה בבחירות בדו"ח אלבק מ-1975, אשר הצהיר כבר בפתיחתו (ע' 1):<sup>2</sup>

"המדינה טוענת שכל... האדמות שהיו מרוחקות משטח בנוי בעת שנחקק חוק הקרקעות העות'ומני... שייכות הן לסוג קרקעות המוואת - קרקעות אשר לפי פקודת הקרקעות אי-אפשר לרכוש בהן זכויות אם לא היו זכויות אלה רשומות בשנת 1921 או מיד לאחריה, או הוענקו במפורש על-ידי המדינה... מאחר שאין חולק שהבדווים לא רכשו זכויות רשומות... אדמות אלה הן כולן מסוג מוואת, אין הבדווים יכולים לרכוש בהן שום זכויות, אף לא מכוח החזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הינן אדמות מדינה."

פרשנות זו זכתה גם בגיבויים של בתי המשפט הישראליים בכל משפטי הקרקעות של הבדווים עד היום. התקדים הקובע בעניין זה הייתה עתירת שבת אל-הוואשלה, בה גיבה בית המשפט העליון, בראשות השופט אליהו חלימה, את קביעותיו של דו"ח אלבק. למעלה מ-200 מתביעות הקרקעות של הבדווים נדחו באופן עקבי על-ידי בתי המשפט הישראליים, במה שכונה במחקרים אחרונים 'הלכת הנגב המת' במשפט הישראלי, התיישר עם קביעתו של דו"ח אלבק על היות הנגב אדמה 'מתה', כלומר לא מוקצית, מעובדת או מיושבת (Yahel, 2006).

לאחרונה קיבלה הלכה זו גם חיזוק ממספר חוקרים, ובראשם הפרופ' רות קרק, שהגישה ב-2010 חוות דעת לבית המשפט בעניין אל-עוקבי וטענה בה כי עד תקופת המנדט היו הבדווים נוודים ללא יישובי קבע או חקלאות מסודרת. עדותה מתמקדת באזורי עראקיב וזחיליקה, כעשרה-עשרים ק"מ צפונית וצפונית-מערבית לבאר שבע. קרק טוענת:

"... לא היה כל ישוב קבע בשטח התביעה עצמו ואף לא קרוב אליו... סביב לכל שטח התביעה ברדיוס גדול היו חרבות בלבד... מספרות הנוסעים האירופיים שעברו בארץ-

2 דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני. יצוין שהדו"ח התייחס בעיקר לאדמות באזור הסייג בו רוכזו הבדווים, תוך הנחה שהקרקעות מחוץ לאזור הסייג, מהם פונו הבדווים, שייכות ממילא למדינה.

ישראל במחצית השנייה של המאה הי"ט עולה כי הבדווים... מתפרנסים בעיקר מגידול גמלים וצאן, המצריך נדידה עונתית ומפשיטות על האזור החקלאי המיושב. חלק מן המקורות מתארים עיבוד קרקע מועט בלתי רציף ואקראי בנגב... מן המקורות עולה כי גידולים חקלאיים סדורים החלו בשטח זה רק בתקופת המנדט ואילך בקנה מידה מצומצם (קרק, 2010).<sup>3</sup>

עם זאת, מחקר מקיף שפורסם לאחרונה בוחן לראשונה בצורה ביקורתית את עמדת המדינה, הנוגדת את הידוע על המצב הגיאוגרפי והמשפטי בנגב לפני קום המדינה. המחקר מצא פגמים רבים בהלכה המשפטית. המחקר חשף חומר ארכיוני, גיאוגרפי ומשפטי חדש, המעיד שחלקים גדולים מהנגב היו מעובדים מאז אמצע המאה ה-19, ושהבדווים התקבעו לאזורי מגורים קבועים אשר תפקדו כיישובים שנים רבות לפני 1921 שהיא התאריך הקובע על פי פרשנות מסוימת של חוקי המקרקעין הבריטים. זאת ועוד, המחקר מראה שגם לאחר תאריך זה ניתן היה לרכוש זכויות בקרקע לפי הסדר המקרקעין הבריטי שהחל ב-1928 והעניק דרך קבע זכויות מלאות בקרקעות מעובדות שלא היו רשומות בכל רחבי ארץ ישראל/פלסטין, כולל בנגב. המחקר מצא שבמבחינה משפטית, קיימים פגמים בפרשנות לחוקי המקרקעין הבריטים והעות'מאנים, אשר מעולם לא שללו את בעלות הבדווים בקרקע ושדרכם אישרו הבריטים מכירות של עשרות אלפי דונמים מהבעלים הבדווים לארגונים יהודיים לפני קום המדינה. שלילת ההכרה מהכפרים הבדווים מבוססת כזכור על שלילת בעלותם בקרקע. מהמחקר החדשני עולה ששלילה זו אינה רק בעייתית מבחינת זכויות האדם והזכות לשוויון והכרה, אלא גם מבחינה היסטורית, משפטית וגיאוגרפית (יפתחאל, קדר ואמארה, 2012).<sup>4</sup>

קיימות סיבות מגוונות לסכסוך הקרקעות, אך הבולטת שבהן היא **סירובה של מדינת ישראל להכיר בבעלות הבדווים על קרקעותיהם ההיסטוריות**. הבדווים, המהווים כמובן גם הם צד פעיל בסכסוך, מתמקדים בהגנה על קרקעותיהם ההיסטוריות, עיבודן, ובנייה נרחבת ללא התר. אין מחלוקת על-כך שרוב הקרקעות אותן תובעים או מחזיקים הבדווים כיום היו בחזקתם דורות לפני 1948 (או במקרים מעטים מאז שנותיה הראשונות של המדינה, עת הועברו בכפייה למקומם הנוכחי). אין חולק על כך גם שבאזור התקיימה מערכת קרקעית מסורתית שהעניקה זכויות לשבטים ולמשפחות. אלה הורישו, פיצלו, מכרו ורכשו מקרקעין באזור באר שבע, וכל זאת בחסות השלטון העות'מאני והבריטי. למרות זאת, ישראל, כפי שיורחב בהמשך, סיווגה אדמות אלה כקרקעות מתות, ובכך נישלה מהן את בעליהן המסורתיים. ככל שנוקף הזמן, מעמיק הסכסוך ומשתנה ממחלוקת אזרית לסוגיה אסטרטגית המשפיעה על יחסי יהודים-ערבים במדינה כולה, ואף על הסכסוך הציוני-פלסטיני. שורשי המחלוקת נטועים עמוק בהיסטוריית הנגב.<sup>5</sup>

3 יצוין כי במרץ 2012 פסק בית המשפט המחוזי, בעיקר בהסתמך על תקדימים משפטיים, לטובת המדינה ותמך בעמדת פרופ' קרק. תביעת אל-עוקבי נמצאת כעת בערעור לבית המשפט העליון.

4 יצוין גם שהניתוח הביקורתי אינו גורס שלא היו בנגב אדמות 'מוואת', כיוון שחלק מאזורי הצחיחים בוודאי התאימו להגדרה. הטענה היא שאזורים מיושבים, מעובדים ומוקצים, בעיקר בצפון ובמערב הנגב, לא היו הולמים הגדרה זו מאמצע המאה ה-19 לערך.

5 נזכיר גם שאירועי מלחמת תש"ח ('הנכבה') מחריפים עוד את תחושת הפגיעות של החברה הבדווית. ב-1947 מעריך בני מוריס שהיו בנגב כ-95,000 בדווים. אלה הוברחו ברובם במלחמה לעזה, מצרים וירדן, ובישראל נותרו רק כ-11,000-12,000 מתוכם. תחושת ההרס והאובדן של הנכבה הוחרפו בשנים העוקבות עקב אובדן הקרקעות ונוקשות הממשל הצבאי לו הייתה כפופה אוכלוסיית האזרחים הבדווים עד 1966.



## המרחב הבדוי בנגב – התפתחות

### היסטורית

תאריך תחילת התיישבותם של הבדווים בנגב אינו ידוע במדויק. מספר חוקרים מציינים שנוכחות הבדווים בנגב הייתה מימים קדומים (נגב, 1977; 2001; abu-Rabi'a), ואחרים טוענים שמקור הבדווים הראשונים מחצי האי ערב, והם הגיעו לנגב בזמן פלישת צבאות מוחמד לאזור, במאה השביעית לספירה (אל-עארף, 2000; בן-דוד, 2004). אחרים קובעים שמטה התיאהא (הגדול ביותר בנגב), הגיע לנגב במאה ה-11 (שרון, 1975). המפקד העות'מאני מסוף המאה ה-16 מצביע על קיומם של שבטים בדווים באזור באר-שבע ואפילו חקלאות בדווית נרחבת. את השטח מדרום לבאר שבע לא סקר המפקד. ב-250 השנה האחרונות הגיעו לאזור גם בדווים מסיני ועבר הירדן, ואל השבטים המקומיים הצטרפו גם מהגרים לא בדווים ממספר ארצות שכנות, כגון מצרים ועבר הירדן, ומאזורי החוף של רפיח ועזה (אל-עארף, 1997; Bailey, 1985; Meir, 2000).

**התקבעות:** בתקופה העות'מאנית רוב הבדווים עברו לאורח חיים הנקרא 'חצי-נוודי' אשר כלל שילוב של התיישבות, עיבודים ורעייה. במפקד העות'מאני שנערך ב-1596 למשל, זוהו אזורים רבים בדרום נפת חברון ועזה (מדרום לקו דהרייה-עזה של ימינו) כ'מזרעאת' כלומר אזורים מעובדים בהם מתגוררות בפזורה קבוצות בדוויות. חוקרים כגון דויד גרוסמן, אבינועם מאיר, קלינטון ביילי, דויד עמירן ויסמין אבצ'י, מדווחים על עלייתה ההדרגתית של החקלאות הבדווית והשתנות הגיאוגרפיה היישובית בהתאם (גרוסמן 1994, 1994, 2004). בשנים אלה הבדווים הפכו מנוודים ליושבי קבע, תוך שהם משמרים בו-זמנית סממנים שונים של חיי הנוודות, יחד עם בניית יישובים והעמקת העיסוק החקלאי. השבטים הבדווים יצרו לעצמם אזורי מחיה טריטוריאליים שנקראו 'דירה' ('אדיאר' ברבים), או 'בלאד' ('אדמות' או 'ארצות' הבדווים), לכל שבט נוצרו אזורי 'דירה' בהם רעה, עיבד והתיישב. גבולות הדירות התקבעו לאורך השנים, תוך שינויים מדי פעם עקב מלחמות ופלישות, אשר הלכו והתמעטו עד להתייבבות מוחלטת לקראת סוף המאה ה-19. על המעבר מנוודות להיקבעות במאה ה-19 ותחילת ה-20 כתב האנתרופולוג טוביה אשכנזי:

"הבדווים בנגב... הם אלה שעזבו את חיי הנדידה הרחוקה, התקשרו לאדמה והתיישבו עליה, אבל לא פסקו מלעסוק בגידול הצאן והבקר... הבדווים בנגב... נודדים רק בשטח מוגבל בתוך היישוב וברובם מגדלים צאן... הם רכשו להם קרקעות, ומעבדים אותן..." (הדגשים שלי, א"י) (אשכנזי, 2000: 35).

**חקלאות:** עדויות מגוונות של נוסעים וחוקרים מצביעות על עלייתה של החקלאות הבדווית במאה ה-19 והפיכתה למקור החיים העיקרי של השבטים בנגב. מערכת זו דרשה מן הסתם את התבססותה של מערכת יישובית שתאכלס את עשרות אלפי הבדווים שחיו בנגב. אין נתונים בדוקים על גודל האוכלוסייה במאה ה-19 אך במפקד העות'מאני של 1914 עמדה אוכלוסיית הנגב על 55,000 בדווים, ולפי המפקד הבריטי של 1922 נספרו 51,000 בדווים.

רוב הנוסעים שעברו באזור במאה ה-19 מדווחים על קיום נפוץ של חקלאות בדווית. כך למשל מדווח הנוסע הגרמני אולברין זיצן שעבר בנגב ב-1807 על חקלאות בדווית פרימיטיבית אך ענפה באזורים שונים בנגב. החוקר אדוארד האל (Hull) שמתאר את מסעו ב-1883 דרך אזור תל-הורירה, בלב האזור הבדוי דאז, 20 ק"מ צפונית-מערבית מבאר שבע:

"האזור המשתרע הוא בעל טבע פורה ביותר... המחוז מעובד באקסטנסיביות על-ידי שבט התראבין, ועל-ידי קבוצות קטנות של פלאחים המגיעות לאזור לעונה שבין הזריעה לקציר... כאן משתמשים בגמלים בעיקר לחריש, כאשר גמל אחד שווה לשני שוורים... **היקף הקרקע המעובדת כאן, כמו גם כל הדרך לעזה, הוא עצום,** וכולל תבואות כגון חיטה, שעורה ותירס, עולים בהרבה על צרכי התושבים. למעשה, כמויות גדולות של מוצרים חקלאיים הגדלים באזור זה מיוצאים כל שנה מיפו וערים אחרות..." (הדגשה לא במקור).

אמנם חוקרים מספר, כגון אדוארד פאלמר וויקטור גרן, מדווחים על ארץ צחיחה בנגב באמצע המאה ה-19, אך הם עברו באזור בשנות בצורת או בחודשי הקיץ, ולכן כנראה דיווחו על שממה. פאלמר אף מדווח בפירוט על הבצורת שהכתה באזור כסיבה לצחיחותו בשנת 1870 בה סייר בנגב. לעומתם רוב הנוסעים שהשאירו דיווחים מסודרים, כגון טריסטראם, ווילטון, רובינסון, שומאכר, ג'אוסן, אופנהיים, מוסיל ואף ליבונטין הציוני, דווחו על חקלאות בדווית, בה פגשו במקומות רבים במאות ה-19 ותחילת ה-20 (Seetzen, 1855; Musil, 1907; Hull, 1885; Jaussen, 1908). הם מעריכים את השטח המעובד בשלהי התקופה העות'מאנית בנגב כנע בין 1.5 ל-2 מיליון דונם.

כך למשל, עולה מתיאורו של זלמן דויד ליבונטין, ממיסדי חובבי ציון, שהתעניין מאוד ביישוב הנגב, ואף סייר בו מספר פעמים. ליבונטין מציין מספר מפגשים עם הבדווים בשנת 1882 לאחר ביקור באזור נחל גרר, העובר כ-3-2 ק"מ צפונה מאזורי התביעה בעראקיב וכארבעה ק"מ דרומה מהחלקות בזחיליקה:

"ונלך בדרך מעזה כארבע-חמש שעות הלך וסבוב שדות ושכונות בדווים, ונבוא עד נחל גרר לפנות היום... ומשני עברי הנחל נטויות שורות-שורות אוהלי בדווים רועי צאן. אילנות אין שם וכל הכיכר זרועה חיטה ושעורה." (ליבונטין, 1936: 37)

גם מנחם שינקין, ממנהיגי היישוב הציוני בתל-אביב בתחילת המאה העשרים, ערך מסע לנגב ב-1912 (כלומר תשע שנים לפני כניסת חוק המוואת הבריטי) וכתב:

"במוצאי שבת עם חשכה עזבנו את מקום תחנתנו ונלך צפונה-מזרחה בדרך באר שבע... פה ושם נמצאים משכנות הערביים, שהן כעין תערובת של בתים, צריפים ואוהלים... דרך רחבה וטובה למסע עגלות עוברות בין שדות תבואות, זרועים שעורה, חיטה ותירס שהביאה אותנו על גבעת העיר באר שבע... בערב הזמין אותנו פקיד החבל לסעודה... שוחחנו על התפתחות העיר... האדמה מסביב פורייה. שדות תבואה למכביר..."

### היווצרות המערכת הקרקעית-יישובית

אל מול עליית החקלאות וההיקבעות המרחבית, הפכו, כאמור, הבדווים לאוכלוסייה חצי-נוודית בעלת מקומות יישוב קבועים. בד בבד, התפתחה בקרבם מערכת קרקעית-קניינית, המהווה את התשתית המרחבית-קהילתית של הכפרים הבדווים עד ימים אלה. הבנת תשתית זו חיונית להבנת חשיבותם של הכפרים כמקומות יישוב שנוצרו מתוך התרבות והמסורת המקומיים, ולא כהכתבה שלטונית. מבחינה משפטית כדאי גם להזכיר כאן שלפי החוק העות'מאני וכך גם לפי הסדר המקרקעין הבריטי שרוב עקרונותיו תקפים על לימינו אלה, עיבוד חקלאי רצוף למשך עשור, כפי שעשו רוב רובם של הבדווים, מקנה למעבד בעלות

שבהן רכישת אדמות שבט העזאזמה למען הקמת העיר באר שבע ב-1899 כפי שיפורט להלן.

## איור 2: חלוקת הנגב למטות ושבטים על פי הסכם 1891

מקור: שמעוני, 1947



מעבר לכך, ברחבי הנגב לא הייתה קיימת למעשה שליטה של השלטון העות'מאני עד בנייתה של באר שבע המודרנית ב-1901 כך שהדין המסורתי הווה את **המסגרת הבלעדית** בתוכה התגבשה המערכת הקרקעית עד תחילת המאה העשרים. בתקופה זו התחוללו גם כמה מלחמות בין השבטים הבדווים של סיני, הנגב ודרום עבר הירדן, אשר הלכו ושכחו עם היקבעות גבולות השבטים במאה ה-19. בתקופה זו התגבש סופית משטר המקרקעין המסורתי הפועל עד היום בנגב. גם כאשר נבנתה באר שבע המודרנית ב-1901, בניסיון עות'מאני להגביר את שליטתם בדרום הארץ, השלטון אפשר לבדווים להמשיך ולנהל את קרקעותיהם לפי הדין המסורתי, ולשם כך אף מינה בית דין שבטי, כפי שמעידים קרסל (קרסל ואחרים) במחקרם:

לאחר ייסוד באר שבע, הכירו המוסדות הממלכתיים העות'מאניים בהסדרים האוטונומיים המיוחדים לחברה הבדווית. הכרה זו היא שהביאה לייסוד בית הדין השבטי (מחכמת אל-עשאאיה) בבאר-שבע. בבית דין זה ישבו שייח'ים, נציגים של רוב שבטי הבדווים, שלושים ושלושה במספר. מן העדויות עולות שלוש עובדות: (א) הבדווים החלו אז לסחור באדמות שהיו בשליטתם; (ב) השייח'ים תיפקדו כפקידי טאבו, בכך שהנפיקו את שטרי המכר המסורתיים (סנד, או

בקרקע הצמודה למקום יישוב (מירי), ועיבוד למשך שנה אחת של קרקע 'מוואת' ( המכונה 'פתיחת' קרקע מתה) אף מעניק בעלות מסוג 'מירי' באופן מיידי.

חוקים אלו הנם חלק מחוק המקרקעין העות'מאני שחוקק ב-1858 במסגרת רפורמות 'התנזימאת' באימפריה. החוק החדש ביקש לאחד את המערכות הקרקעיות המסורתיות ברחבי האימפריה תחת קוד אחד, בעיקר עבור שיפור בגביית המיסים ועידוד פיתוח ועיבוד של קרקעות לא מניבות. החוק יצר מספר סוגי קרקעות, אשר שניים מהם כאמור רלבנטיים במיוחד לעניין הבדווים - 'מוואת' ו-'מירי'. קרקע מוואת ('מתה') מגודרת בחוק כאדמה מוזנחת או שוממה, ללא בעלים, הנמצאת לפחות 2.5 ק"מ מקצהו של אזור מיושב. קרקע מירי היא אדמה המעובדת באישור, כאשר למעבדיה זכות ה'תסארוף' (שימוש בקרקע והוצאת מזון ורווחים) אותה ניתן להעביר מדור לדור. ברבות השנים התעצמו הזכויות של המחזיקים בקרקעות מירי עד שהפכו בשלהי התקופה העות'מאנית ובזמן התקופה הבריטית כזהים לבעלות מלאה בקרקע, תוך זכות לפיצול, מכירה, בנייה והורשה.

שתי אבני דרך חשובות נוספות התרחשו במאה ה-19 בהגדרת המרחב הבדווי. ב-1871 סוכם בין העות'מאנים לבריטים על הגבול הבינלאומי בין ארץ ישראל וסיני, אשר תחם אל גבולות השבטים במערב הנגב, לפחות מבחינה בינלאומית. ב-1891 הושג לראשונה הסכם בין ראשי המטות הבדווים, בחסות האימפריה העות'מאנית, על חלוקת הנגב לטריטוריות. הסכם זה, שביטוי הגיאוגרפי מוצג באיור 2, שם קץ לסכסוכים תכופים בנוגע לשליטה המרחבית בין המטות המרכזיים, ובעיקר הג'בראת, הקדיראת, העזאזמה והתראבין. ההסכם קבע שבני השבטים של המטות לא יתיישבו בשטחי המטות האחרים, לא יעבדו אותם ולא יכנסו אליהם ללא הסכמה. טריטוריות המטות תיפקדו אם כך כאזורים מדיניים, בעלי גבולות ברורים ומערכת חוקים מקומית ושלטון עצמי. בנוסף, קבע ההסכם, על סמך דו"ח שהוכן על-ידי חמישה מומחים, שבשטחים בסך כולל של חמישה מיליון דונם, יוכרו לבדווים זכויות 'תסארוף' בקרקע (מעין חכירה לדורות בשפת ימינו), כלומר עיבוד, הוצאת פירות והורשה, ללא הגבלת זמן. זכות 'התסארוף' אפיינה את קרקעות ה'מירי' ברחבי האימפריה, גורם השולל את דוקטרינת 'הנגב המת' על פיו, כאמור לעיל, סווגה ישראל את אדמות הבדווים כקרקעות 'מתות' (abu-Sitta, 2010).

באופן פורמאלי, החוק העות'מאני מ-1858 דרש רישום של כל עסקת מקרקעין. זאת עקב מעמד ה'ראקבה' -- זכות 'הבעלות העליונה' שהייתה שמורה למדינה העות'מאנית - הקרובה למושג הריבונות במושגים של ימינו. דרישת רישום זו (אותה לא מילאו הבדווים, כמו רוב רובם של תושבי פלסטין) מהווה כיום את אחת העילות המרכזיות לשלילת בעלותם של הבדווים בקרקע על-ידי מדינת ישראל. עם זאת, דרישה זו סובלת מפורמליזם מוגזם ולכן אינה לגיטימית בעיני הבדווים או מנקודת מבט של צדק בסיסי. אחת הסיבות הבולטות לחוסר האמינות היא מידת ההיענות המזערית לדרישת הרישום ברחבי האימפריה, כולל באזור פלסטין. כך למשל, בארץ ישראל, נרשמו עד סוף 1921 רק 5% מהקרקעות. כל זה לא מנע מכל האוכלוסיות האחרות לרשום את קרקעותיהם בשנים העוקבות, אך כיום נדרשים רק הבדווים, ולא קבוצות אחרות, לשלם מחיר יקר עבור אי הרישום בשנה זו (Buntun, M. 2007). מעבר לעניין זה, רוב הבדווים כלל לא התייחסו לקרקעות הנתבעות כמתות, כיוון שהעות'מאנים עצמם, אשר חוקקו את חוקי המקרקעין עליהם מסתמכת ישראל, הכירו בזכות התסארוף (כלומר בעלות לצרכי עיבוד ללא הגבלת זמן) של הבדווים, בהסכמים שחתמו עם ראשי המטות הבדווים ב-1891, ובשורה של פעולות מינהליות, הבולטת



סָאָד בַּרְבִּים)...: (ג) לשלטון לא היה עניין ישיר באדמות הבדווים (קרסל, בן-דוד ואבו-רביעה, 1991).

יסודות משטר המקרקעין הבדווי התגבשו אם כך כבר בתקופה העות'מאנית, והם יפורטו להלן. בתקופה הבריטית, שהחלה ב-1917, לא חלו שינויים משמעותיים במשטר המקרקעין וההתיישבות, כיוון שהבריטים שמרו על האוטונומיה השבטית בענייני משפט ונוהג, כולל בנושא הקרקעות. המחקרים בתחום מעידים שלבריטים לא היה עניין רב בנגב, ושהם אפשרו לבדווים לעבד את אדמותיהם ברשות, מיסו את קרקעותיהם, ואפשרו להם למכור אותם לארגונים יהודים, כמו גם לערבים ממחוזות רחוקים.

### היווצרות הסדר המרחבי-חברתי

אם כך, בתוך המסגרות ההיסטוריות והמשפטיות שתוארו לעיל, התגבש משטר המקרקעין ההתיישבותי הבדווי על פי קודים, עקרונות ומוסדות שנוצרו על-ידי המשפט והנוהג המסורתיים. המושג הבסיסי ביותר היה **"החג'ר"** דרכו היו השבטים הוותיקים והחזקים רוכשים שליטה ובעלות קרקעית. המושג נבע מסימון הקרקעות המוחזקות בידי השבט באבנים, כאשר סימון זה היה חזק מכל רישום בטאבו השלטוני. קרקעות חדשות היו נרכשות בעקבות ניצחונות במלחמה או בעקבות התפשטות של עיבוד חקלאי או מרעה. יש לזכור שברבע האחרון של המאה ה-19 בה התגבשה סופית המערכת הקרקעית הבדווית, חיה בנגב אוכלוסייה בגודל של כ- 40,000-50,000 איש (לעומת כ- 700,000 כיום). הנגב היה מאוכלס בדלילות וקרקעותיו היו זמינות יחסית, כך ש'פתיחתן' נעשתה לרוב בלא ערעור. לאחר חלוקת הבעלות בין השבטים על-פי עיקרון ה"חג'ר", היו תת-השבטים והמשפחות מחלקות את הקרקע ביניהן, תוך השארת שטחים ציבוריים (בעיקר למרעה כללי, מרעה שבטי, בארות ובורות מים, בתי קברות וכדומה). קרקעות 'הדירה' המשפחתיות הועברו בירושה מדור לדור, תוך פיצול הולך ורב של החלקות המקוריות בין בני המשפחה. במקביל נותרו הקרקעות הציבוריות לא מחולקות (אבו רביעה, 2005; בן-דוד, 2004).

במאה ה-19 הגיעו לנגב גם 'אפנדים', כלומר סוחרים קרקעות בעיקר מאזורי חברון ועזה, שהחלו למסחר את המערכת הקרקעית, אשר עברה בתקופה זו הפרטה גוברת. גם השייח'ים, אשר שלטו בעבר באדמות השבט הקולקטיביות ופיקחו על השימוש בהן, החלו לאבד את השליטה לתת-שבטים ולמשפחות. בשנים מאוחרות יותר, גם קבוצות מהגרים ערבים שהסתפחו לשבטים המקוריים (המכונות 'חומר' או 'פלאחים') החלו לרכוש קרקעות מהשבטים המקוריים. רכישות אלה זרזו את התייעוד בכתב של מערכת הבעלויות על הקרקע, כאשר המסמך המרכזי במערכת זו היה **'הסָד' – שטר מכירה ובעלות**, המציין את המחיר, שמות הקונים והמוכרים, גבולות השטח, תנאי הרכישה והמימון. מסמכי הסנד נחתמו בחותמות רשמיות ובעדויות של שייח'ים ונכבדים שבשבים הרלבנטיים, ובכך קיבלו תוקף בל-יופר בחברה הבדווית.

קיועו ההתיישבות ופיצול השבטים, בתוספת כניסה של הקפיטליזם לארץ במאה ה-19, גרמו לקרקעות בתוך טריטוריות המטות להפוך בהדרגה לפרטיות וסחירות. בסוף המאה ה"ט התקיימו בהן כבר מכירות ורכישות ערות על בסיס הבעלויות המסורתיות. בתוך שטחים אלה התארגנו מרחבי המחייה והישובים של השבטים, והתייצבה תשתית של מערכת הקרקעות הבדוויות המתפקדת עד היום (מאיר, 2007; קדר, 2004).

נדגיש שהמודרניזציה שביקשו להנהיג העות'מאנים והבריטים הובילה לתהליך הדרגתי של הפרטה בקרקעות הבדווים, אשר הואץ עם הגעתם של רוכשי קרקעות ומשקיעים חיצוניים, ולאחר

מכן מתיישבים ציונים. רוב השבטים חילקו את האדמות בתוך ה'דירה' למשפחות, והן בתוך חילקו את הקרקעות בדרך כלל באופן שוויוני לבניהן. השייח'ים והמשפחות החלו לתעד את העברות הקרקע הפנימיות ואת המכירות לזרים, וכך נוצרה שיטת ניהול המקרקעין, הרישום והשיפוט, עליה מתבססים הבדווים עד היום.

נזכיר גם שתהליך זה של חלוקת הקרקע לשבטים, תת-שבטים ומשפחות חשב לענייננו כיוון שהוא מהווה את התשתית החברתית-קניינית לישובים הלא מוכרים. לרוב השבטים היו שתיים או שלוש 'דירות' באזורים שונים, ובתוך כל דירה התארגנו המשפחות השונות על-פי חלוקת הקרקעות ביניהן. כך למשל, לשבט אל-סנאע היו קרקעות באזור ואדי שריעה (נחל עזה של ימינו) ובאזור לקייה. לשבט אל-הוואשלה היו קרקעות בשיפוליו הדרומיים של הר חברון (ליד כביש שוקת-ערד), כמו גם צפונית מערבית לדימונה. לשבט אל-עוקבי היו קרקעות באל-עראקיב (6-4 ק"מ דרומית לרהט) ובזחיליקה (ליד מושב תלמי ביל"ו כיום).

כפי שמתאר הגיאוגרף אבינועם מאיר, בתוך ה'דירות' השבטיות התפתחו הישובים הבדווים במאות השנים האחרונות. אלה שיקפו את החלוקה הקרקעית, והם ממשיכים להתפתח **לפי המשטר הקרקעי המסורתי עד היום** (מאיר, 2006). העתקת מוקד הפעילות הכלכלית לחקלאות הוביל להתגבשות מקומות יישוב קבועים, בהם היו מקבצי אוהלים, ולאורך השנים הוקמו בהם גם 'בייקות' (מבנים מלבני בוץ לחיות, אחסון ולעיתים גם למגורים), ומאוחר יותר גם בתי אבן. ה'דירה' השבטית חולקה למספר מקומות יישוב קטנים, על פי המבנה הקרקעי-חברתי, כאשר לעיתים נוצרו מקבצים גדולים של עשרות אוהלים במרכזים חשופים. לשבטים היו לעיתים גם מגורי קיץ וחורף, בהם האוהלים היו מועברים למקומות קבועים בתוך הדירה, כדי להתמודד טוב יותר עם אתגרי האקלים. לעיתים קרובות שימשו גם 'ח'רבות', כלומר שרידים של יישובים ישנים, כמוקדי הכפרים הבדווים.

הטענה הנשמעת תדיר שלא הייתה התיישבות בדווית בנגב הינה אם כך בעייתית מבחינה גיאוגרפית והיסטורית, ונובעת כאמור מהיעדר תיעוד קרטוגרפי עצמי של הבדווים בתקופה זו. רוב המפות שהכינו אירופאים בסוף המאה ה-19 ותחילת המאה העשרים, לא סימנו את היישובים הבדווים, כנראה עקב חוסר ההבנה של המרחב הבדווי על-ידי נוסעי מסעות ועורכי המפות. יישובים אלה היו אכן שונים בפרישתם ובמראם מהכפרים בצפון הארץ, ולכן לעיתים לא נחשבו ל'כפרים' בעיני הצופים. עם זאת, הבנת המרחב והחברה הבדווית מעלה שאלה היו מרכזי מחייה וקהילה לכל דבר ששימשו עשרות אלפי בדווים, וסביבם חקלאות ומרעה.

אם וכאשר התייחסו השלטונות למערכת הקרקעית-יישובית של הבדווים, הם קיבלו את דפוסי הבעלות המסורתיים בקרקע. עדות לכך הייתה רכישת הקרקעות על-ידי העות'מאנים לבניית העיר באר שבע משבט המוחמאדין (ממטה העזאזמה) ב-1899 (ברסלבסקי, 1950; אל-עארף, 2000; גרדוס ושטרן, 1979; קרק, 2002) גם רכישת המקרקעין היהודית הראשונה ב-1913 של אדמות קיבוץ רוחמה משבט העטאונה, אושרו ונרשמו על-ידי העות'מאנים. נדגיש כאן שאם קרקעות האזור היו 'מתות', כפי שטוענת כיום המדינה, ולכן לא שייכות לאף אדם, לא היה צורך לרכוש אותן. אך העות'מאנים התייחסו אליהן כקניין של השבטים וכיבדו את תהליכי המסחר בהן. אם כך, הגורם שחוקק את חוק המקרקעין 1858, עליו מתבסס בירור הזכויות הבדוויות בקרקע, הכיר במקביל ללא ספק בבעלות המסורתית הבדווית.

חשוב אם כך לחזור ולציין - העות'מאנים, ולאחריהם גם הבריטים, **הכירו במערכת הקרקעית הבדווית המסורתית**, וסמכו על רישומי העברת המקרקעין הפנימיים ולאחר מכן גם החיצוניים



(כלומר מכירות ללא-בדווים), כפי שהן מעוגנות בהסכמי ה'סנד' (אסנאד ברבים). מסמכי מכירות אלה היוו אסמכתא בדויות לבעלות, אותה כיבדו השלטונות. ההכרה במערכת הקרקעית הובילה את השלטונות העות'מאנים והבריטים גם להכיר במערכת היישובית הבדווית שהתפתחה בשנים אלה. לא ידוע על אף מקרה של סילוק שבט בדווי עקב חוסר הכרה שלטונית.

בתקופה זו גם הצטרפו, כאמור, אל השבטים הבדווים מהגרים ערבים ממצרים ומאזורי השפלה. האוכלוסייה שהצטרפה הייתה בדרך כלל ענייה ומצאה חסות אצל בעלי הקרקעות הבדווים תמורת עבודה בחקלאות או במקנה ושמירת חלק מהיבולים ומוצרי המקנה. הבדווים כינו אוכלוסייה זו במגוון שמות, כגון 'טיאחין', 'חומראן' או 'פלאחים', כדי להבדיל אותה מהשבטים הבדווים 'המקוריים'. לאורך השנים קנו חלק מהמהגרים קרקע מהשבטים הבדווים והקימו כפרים קטנים בשולי ה'דירות' השבטיות. חלק אחר נותר חסר קרקע, וברובו עבר לעיירות שהקימה ישראל ברבות השנים. למרות התרופפות מסוימת בשנים האחרונות, הגבולות החברתיים בין השבטים נשמרים עדיין באדיקות על-ידי הבדווים (מאיר, 1997).

### התקופה הבריטית

לאחר כיבוש הנגב על-ידי הבריטים ב-1917, ועם התגברות הגירת היהודים לארץ ישראל ואיתה הניסיונות לרכוש קרקעות, החל מחקר רציני יותר של הנגב. הסקר המקיף הראשון של האזור בוצע על-ידי החברה להכשרת היישוב אשר פורסם בדו"ח ראשוני ומקיף ב-1920. המסמך סוקר את מצבת השבטים, העיבודים החקלאיים ובעלות הקרקע בנגב.

מסקנות הסקר ברורות - חלקים גדולים של אזורי הנגב מיושבים, מעובדים ונמצאים בבעלות בדווית מסורתית. בדו"ח מצוין שבאזורים המקיפים את באר שבע נמצאים 2.66 מיליון דונם בבעלות הבדווים, ושכ-35% מהם מעובדים. **בצפון הנגב אחוזי העיבוד עולים על 50%**. הדו"ח מפרט את בעלויות ועיבודי הקרקע ברמת השבט, תוך ציון שמותיהם של למעלה מ-90 שבטים המאוגדים במטות. הלוח שלהלן לקוח מתוך פרק ה'תיאהא' מהדו"ח. השבטים המשמעותיים מצוינים בו, כולל היקף האדמות בבעלותם, מספר הבתים (כולל האוהלים) ואחוזי העיבוד. בדו"ח קיימים לוחות דומים גם למטות האחרים, דהיינו תראבין, עזאזמה וז'באראת.

### לוח 1: שבטי התיאהא על-פי סקר ההכשרת היישוב, 1920.

מספר	שם השבט	היקף אדמות	מספר בתים	אחוזי עיבוד
1	אל עיריה	42500	2500	42
2	אל עיריה	42500	2500	42
3	אל עיריה	42500	2500	42
4	אל עיריה	42500	2500	42
5	אל עיריה	42500	2500	42
6	אל עיריה	42500	2500	42
7	אל עיריה	42500	2500	42
8	אל עיריה	42500	2500	42
9	אל עיריה	42500	2500	42
10	אל עיריה	42500	2500	42
11	אל עיריה	42500	2500	42
12	אל עיריה	42500	2500	42
13	אל עיריה	42500	2500	42
14	אל עיריה	42500	2500	42
15	אל עיריה	42500	2500	42
16	אל עיריה	42500	2500	42
17	אל עיריה	42500	2500	42
18	אל עיריה	42500	2500	42
19	אל עיריה	42500	2500	42
20	אל עיריה	42500	2500	42
21	אל עיריה	42500	2500	42
22	אל עיריה	42500	2500	42
23	אל עיריה	42500	2500	42
24	אל עיריה	42500	2500	42
25	אל עיריה	42500	2500	42
26	אל עיריה	42500	2500	42
27	אל עיריה	42500	2500	42
28	אל עיריה	42500	2500	42
29	אל עיריה	42500	2500	42
30	אל עיריה	42500	2500	42
31	אל עיריה	42500	2500	42
32	אל עיריה	42500	2500	42
33	אל עיריה	42500	2500	42
34	אל עיריה	42500	2500	42
35	אל עיריה	42500	2500	42
36	אל עיריה	42500	2500	42
37	אל עיריה	42500	2500	42
38	אל עיריה	42500	2500	42
39	אל עיריה	42500	2500	42
40	אל עיריה	42500	2500	42
41	אל עיריה	42500	2500	42
42	אל עיריה	42500	2500	42
43	אל עיריה	42500	2500	42
44	אל עיריה	42500	2500	42
45	אל עיריה	42500	2500	42
46	אל עיריה	42500	2500	42
47	אל עיריה	42500	2500	42
48	אל עיריה	42500	2500	42
49	אל עיריה	42500	2500	42
50	אל עיריה	42500	2500	42

חוקרים נוספים של תקופת המנדט, כמו יעקוב שמעוני (תש"ז), אברהם גרנובסקי (תש"ט) ויוסף ווייץ (תש"ט), מציינים כולם את ההיקף הנרחב של העיבודים הבדווים בצפון הנגב, המוערך על-ידיהם בשניים עד שלושה מיליון דונם (מאיר, 2007; קדר, 2004; אבו-רביע, 2005).<sup>6</sup> גם החוקרת רות קרק מצביעה בספרה על קיומה של חקלאות בדווית ענפה בתחילת תקופת המנדט:

"... ב-1928 נמצאו בנגב שטחים מעובדים בהיקף 1.5 מיליון דונם... ב-5-1934 נמצאו בעיבוד חקלאי 2,109,234 דונם. אם נזכור שהבדווים מעבדים את קרקעותיהם לטירוגין, שנה כן ושנה-שנתיים לא, יש להביא בחשבון ש**שטח עיבוד כללי של כ-3.5 מיליון דונם**... שמונה עשיריות משטחי העיבוד של הבדווים מהווה השעורה, ואחריה לפי הסדר: חיטה, דורה, אבטיחים ועדשים." (קרק, 2002)<sup>7</sup>

**חקיקה ומדיניות בריטית:** עם החלת שלטון המנדט, ניסה השלטון הבריטי לארגן את המערכת הקרקעית מחדש. הבריטים חוקקו ב-1920 ו-1921 מספר פקודות מרכזיות, כמו תקנות העברת מקרקעין וחוקי המחלול והמוואת. פקודת המוואת (הקרקעות המתות) חשבה לעניינו במיוחד. היא אסרה החיאה עתידית של קרקע מוואת ללא אישור השלטונות, ודרשה מכל מי שהחיה קרקע מוואת בעבר לרשמה במשך חודשיים שהוקצבו לכך (אך ללא ציון סנקציות בחוק לאלה שלא ירשמו). רוב רובם של הבדווים לא רשמו את קרקעותיהם עקב מגוון סיבות, כגון חשש ממסים וגיוס לצבא, או חוסר ידיעה. אך הסיבה החשובה ביותר לאי הרישום היא **שלא היה ברישום כל צורך**, כיוון שרוב קרקעותיהם, לשיטתם, לא היו קרקעות 'מוואת' (שוממות ולא מוחזקות). זאת ועוד - הבריטים בדומה לעות'מאנים כיבדו את החוק הבדווי המסורתי גם בנושאי קרקעות, והכרה זו התירה להם הלכה למעשה להמשיך במשטר המקרקעין המסורתי. כך הצהיר השר וינסטון צ'רצ'יל, שהיה אז מזכיר המדינה לענייני הקולוניות, לאחר פגישה עם משלחת של שייח'ים בדוים בירושלים, ב-29 במרץ, 1921:

"מזכיר המדינה לענייני הקולוניות אישש מחדש את הביטחונות אשר כבר ניתנו בבאר שבע על-ידי הניציב העליון לשייח'ים, שהזכויות המיוחדות והמנהגים של שבטי הבדווים של [נפת] באר שבע לא יופרו" (Public Records Office).

מדיניות זו של הממשלה הבריטית קיבלה ביטוי ממסדי ומשפטי מייד בשטח. כתב המינוי של ממשלת המנדט ('דבר המלך במועצתו') מינה באזור באר שבע בתי משפט שבטיים. פסק של בית המשפט העליון ב-1923 אישש שנושאי קרקעות נפת באר שבע צריכים להישמע בבתי הדין השבטיים (McDonnell, 1920-1923), נזכר שאותו דין שבטי הכיר במערכת הבעלויות המסורתיות.<sup>8</sup>

ראייה נוספת להכרה מנדטורית בבעלות הבדווים בקרקעותיהם היא הרישום הנרחב של קרקעות אלה בספרי האחוז (טאבו), בעיקר עבור מכירות ליהודים. כפי שמתארים החוקרים פורת,

6 פרשנות זו שנויה גם במחלוקת, כפי שסוקר בקרוב, ש. תשס"ג, 'בחינה של הישגי התכנית ליישוב הבדווים בנגב וזיקתה לתביעת הבעלות בקרקעות', מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל, ט"ז, 226-220.

7 שימו לב שהאמור בספרה של פרופ' קרק סותר במונחים רבים את חוות הדעת שהגישה לבית המשפט בעניין אל-עוקבי.

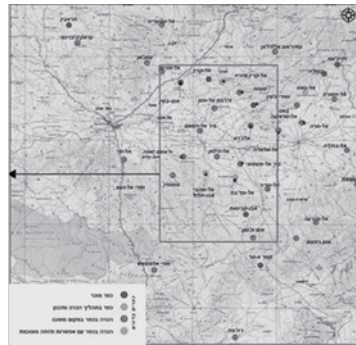
8 ראו The League of Nations, 1922, The Palestine Council of Order, Presented at the Buckingham Palace', Part Five Judiciary" section 45: "The High Commissioner may by order establish such separate Courts for the district of Beersheba and for such other tribal areas as he may think fit. Such courts may apply tribal custom, so far as it is not repugnant to natural justice or morality".





הוזכרו במסמך "סטטיסטיקת הכפרים" שפורסם על-ידי שלטונות המנדט ב-1945 (Village Statistics of Palestine) ההתחשבות במרחב הבדווים בלטה גם במספר חוקים, הידוע שבהם חוק הסדר המקרקעין (1928) בו מוגדר "אזור שבטי" כחלק מהגדרת "יישוב". אלה עדויות מינהליות ברורות מהתקופה הבריטית להכרה במערכת הקרקעית-התיישבותית של הבדווים.

איור 4 – היישובים הלא מוכרים מצוינים במפה הבריטית, 1938



השלטונות הבריטים הדגישו בהזדמנויות רבות את הכרתם בבעלות הבדווים על הקרקע ובצורת ההתיישבות שלהם. כדוגמה נביא את תשובת ממשלת המנדט ב-1937 לפנייתה של הסוכנות היהודית, ובן-גוריון בראשה, לאפשר ליהודים להתיישב בנגב, על בסיס הימצאותה הנרחבת כביכול של קרקע "מוואת" וחוסר הבעלות של הבדווים כביכול על הקרקעות בהן הם מחזיקים. תשובתה של ממשלת המנדט, הבהירה בצורה חד משמעית שאדמות אזור באר שבע "שייכות לשבטי הבדווים עקב חזקתם בקרקע מזמן קדום..."<sup>10</sup> עדות חשובה נוספת לבעלות הבדווית על קרקעותיהם מציג המושל הצבאי לשעבר של אזור הסייג, החוקר ששון בר צבי, אשר פירט במסמך מיום 11 יולי 1966 הנמצא בארכיון צה"ל:

"הקרקע בנגב... לא נרשמה ע"י ממשלת המנדט בספרי האחוזה (טאבו). הבדווים, שנמנעו מלרשום את קרקעותיהם לא סבלו במיוחד מאי רישום הקרקעות כי השלטונות הכירו בבדווים ובזכויותיהם לקרקע, דבר שבא לידי ביטוי ברישום כל הקרקעות בספרי תשלום מסים (דפתר חבאל) והסכמת השלטון להכיר בהעברת קרקע מבדווי אחד לבדווי אחר כבמכירה חוקית, ובהסכמתם לרשום את הקרקע בספרי האחוזה על שמו של הקונה (בדרך זו רכשה ורשמה הקרן הקיימת אלפי דונמים)".

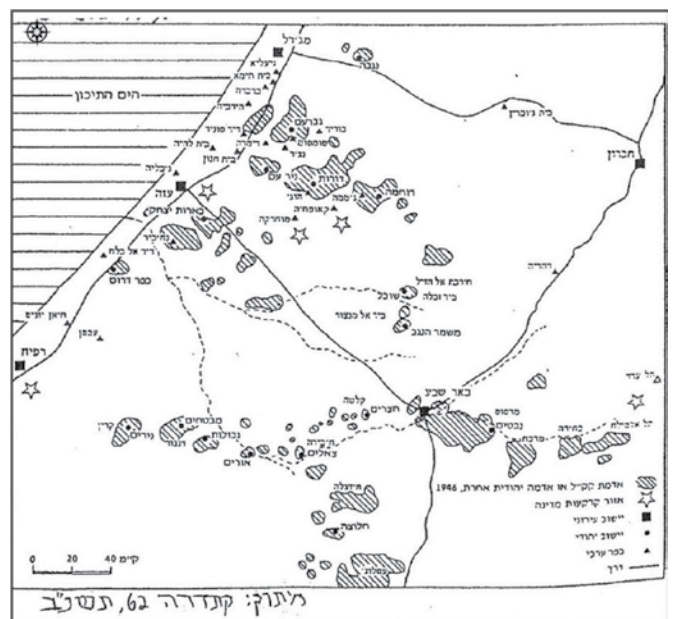
צורה לצורה בה התארגן המרחב הכפרי הבדווי פותחת לנו מפת האוהלים והמבנים בנגב, שהוכנה על-ידי הבריטים על בסיס צילומי אוויר מ-1945 (מפת האוהלים, 1947, גנך המדינה, מפה 5941/1). ניתוח של מפה זו (איור 5) מצביע על דפוסים חוזרים של התיישבות, המורכבת מאוהלים, בייקות ובתים באזור. גודל העיגולים באיור מצביע על מקבצים של עד שלושה, עד עשרה ומעל עשרה אוהלים ומבנים. בדרך כלל נוצר בתוך ה'דירה' או ה'בלאד' השבטיים מרכז גדול של 20-30 אוהלים, סביב בית אבן, לרוב של השייח, ומספר בייקות, ששימשו לעיתים למגורים או לאחסון חיות או כלים חקלאיים. מסביב למרכז הדירה, במרחקים של בין קילומטר לשניים אחד מהשני, פזורים ריכוזים קטנים יותר של 4-5 אוהלים ומבנים, כל אחד על אדמתו המשפחתית. סביב מקבצים אלה התבצע העיבוד החקלאי. לעיתים נראים אוהלים מרוחקים יותר, בדרך כלל בצמדים, ואלה מעידים כנראה על חלוקת הקרקע לדור ממשך, והקמת כפרירים חדשים. מפת האוהלים מדגימה בבירור את הימצאותם של דפוסים התיישבות דומים יחסית

10 תשובת הבריטים לסוכנות היהודית בנוגע לקרקעות הבדווים (מקור: תיקי הממשלה הבריטית בארץ ישראל, (Government of Palestine, 1937, DCF/32-72)

קרק וגרנובסקי, עד 1948 רשמו היהודים 65,000 דונם במשרדי הטאבו - כולם קרקעות שנרכשו מערביי הנגב, לאחר שאלה רשמו אותן ראשית על שמם, ללא הכרזת קרקעותיהם הלא רשומות עד אז כקרקעות מתות (איור 3). **זוהי עדות ברורה להכרת השלטונות הבריטים בבעלות הקרקע הבדווית** (פורת, 1996; קרק, 2002). מרוב העדויות עולה שרישום הקרקע של ערבים ויהודים בתקופה זו לא התייחסו כלל להנחיות פקודת המוואת או לשאלת תאריך החייאת הקרקע. הרישום הסתמך כמעט בלעדית על הסדרי החזקה בקרקע, ובעיקר על עיבוד של למעלה מעשור אשר העניק בעלות "מירי" למחזיקים.<sup>9</sup>

איור 3: רכישות הקרקע היהודיות בנגב לפני 1948

מקור: פורת, ח. (תשנ"ב). "מדיניות רכישת קרקעות והתיישבות בנגב ערב מלחמת העצמאות" קתדרה 62, 123.



בנוסף, מחקרו של חוקר המקרקעין האמריקאי מייקל פישבאך (2003 Fishbach), מדגים בבירור את תוקף הטענות שלעיל, כאשר הוא מראה כי 64,000 דונם נרשמו על שמם של בעלים ערביים בתקופת המנדט, ללא קשר למכירות ליהודים טענת ישראל שקרקעות הנגב הן מוואת, כלומר ללא בעלים. אם המדינה הייתה בעלת הקרקעות הלא רשומות, היא בוודאי הייתה דורשת תשלום עבור המכירה, או מוציאה מסמך המוותר על הבעלות כחלק מתהליך הרישום, אך אין זכר בעסקאות המקרקעין ובספרות המקצועית לפעולות מעין אלה.

מתוך הכרה בבעלות הבדווית המסורתית בקרקע, ובאוטונומיה השיפוטית נגזרת גם **הכרה בריטית ביישובים הבדווים שהתפתחו בנגב בתקופה זו**. השלטון רשם את שמות היישובים בטפסי המיסים החקלאיים שאסף, ציין אותם במפות הבריטיות (כאזורים על שמם של השבטים - ראו איור 4) וכלל רבים מהיישובים הבדווים ברשומות ובסטטיסטיקת היישובים. כך למשל 40 מהכפרים הלא מוכרים

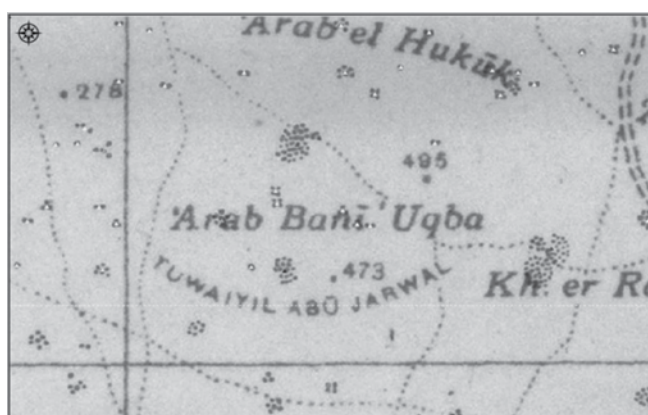
9 לעמדה אחרת בנוגע למדיניות הבריטית, ראו Franzman, S., and Kark, R. (2011). "Bedouin settlement in the late Ottoman and British mandatory Palestine: Influence on the cultural and environmental landscape, 1870-1948". *New Middle Eastern Studies*, 1:1-22

בין בקעת באר שבע, צפון ומערב הנגב, כאשר צפיפות האוהלים והבתים גוברת, ככל שמתקדמים לכיוון צפון-מערב.

לסיכום סעיף זה חשוב לציין שעד 1948 הסדר המקרקעין, שנוהל על-פי הוראות חוק הסדר המקרקעין 1928, כלל לא הגיע לנגב. ההסדר רשם רק כחמישית מהשטח בכל ארץ ישראל, בעיקר במישור החוף ובעמקים הצפוניים. תהליך ההסדר סקר ורשם בצורה מסודרת את דפוסי הבעלות המסורתיות לפני 1948, וכזכור התייחס לאזורים שבטיים כמקומות יישוב. סביר מאוד להניח שאם ההסדר הבריטי היה מגיע לנגב, על פי הנהוג במחוזות אחרים בארץ, הקרקעות המעובדות והמיושבות היו נרשמות על-שם תושביהם, וכך לא היה פורץ כלל הסכסוך הקרקעי בין המדינה לבדווים.

#### איור 5 – מקבצי אוהלים כיישובים באזור עראקיב 1945

מקור: מפת האוהלים הבריטית 1947, גנזך המדינה



### סיכום: לקראת הכרה?

מאמר זה ניתח את הבסיסים ההיסטוריים, הגיאוגרפיים והמשפטיים של המרחב הערבי-בדווי הלא מוכר בנגב, והראה שרוב הכפרים "הלא מוכרים" צמחו מתוך היסטוריה ילידית ארוכת שנים. מרחב זה התפתח באזור על רקע התיישבות והתקבעות הבדווים, דרך אימוץ סגנון החיים החצי-נוודי במאות האחרונות, תוך הקמת יישובים קטנים ומפוזרים וכינון משטר מקרקעין ילידי ידוע ומסודר. מעט מהכפרים הבדווים הוקמו על-ידי מדינת ישראל כדי לשכן עקורי פנים שגורשו מאדמותיהם במערב ורמת הנגב. המשטר הקרקעי והיישובי שהתפתח בנגב בתקופה זו, על הגיונו השבטי, המוסדי והמשפטי, הוכר על-ידי השלטונות העות'מאניים והבריטיים, והוא עדיין תקף אצל האוכלוסייה הבדווית, ולעיתים חזק אף מחוקי המדינה.

המאמר מדגים שתביעות הבדווים לבעלות בקרקע ולהכרה ביישובים, מתבססות על זכויות היסטוריות ומשפטיות לגיטימיות. בה בעת, אין בכונת המאמר לטעון שכל תביעות הבדווים מוצדקות, כיוון שהן צריכות להתברר בצורה הוגנת ועניינית, על-ידי השלמת הסדר המקרקעין שעדיין תלוי ועומד בנגב. נהיר לכל חוקר ששטחים נרחבים בנגב אכן ראויים להיחשב כקרקעות מתות, ולכן הן רכוש

המדינה. חשוב להבהיר גם שלא כל זכות היסטורית מחייבת מימוש, כיוון שלמדינה יש בוודאי זכות ריבונית לארגן את המרחב מחדש על פי צרכי האוכלוסייה והמדינה העכשוויים, בכפוף לשמירתן של זכויות האדם. עם זאת, שלילת תביעות היסטוריות מוצדקות מהווה פגיעה חמורה באוכלוסיית המיעוט, וגוררת אחריה, כפי שראינו, סכסוך ההולך ומעמיק. נזכיר גם שתביעות אלה צנועות יחסית, ומשתרעות על כ- 5.5% מאדמות הנגב, ומבקשות הכרה במספר יישובים המהווה שליש מהיישובים הקיימים באזור - ביחס הולם לגודל האוכלוסייה הבדווית. אך מדינת ישראל בחרה להתנער בצורה גורפת מהכרה בזכויות מיעוט ילידיות אלה, תוך גיבוש הלכת "הנגב המת" המבוססת על יסודות היסטוריים, גיאוגרפיים ומשפטיים רעועים. אי הכרת המדינה בזכויות אלה, המוכרות ומוגנות על-ידי אמנות בינלאומיות, הפכה את הסכסוך האזורי לסוגיה אסטרטגית המקרינה באופן מבני וארוך טווח על עתיד היחסים בין יהודים וערבים בארץ כולה, ועל אפשרויות הפיתוח והשגשוג של כל תושבי הנגב.

אך מסלול התנגשות זה אינו בלתי נמנע. ניתן בהחלט להשתמש בחומרי המחקר החדשים, ובעקרונות ההכרה והשוויון כבסיס **לתכנון מתקן**, אשר ינטרל בהדרגה את הפוטנציאל הנפיץ של המרחב הבדווי הלא מוכר. דוגמה למהלך מסוג זה היא תכנית האב החלופית לכפרים הבדווים שהכין צוות מומחים (הכולל את כותב שורות אלה) בעבור המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים. מסמכי התכנית ניתחו לעומק את היסטוריית ומצב הכפרים, משטר המקרקעין וצרכי התושבים. התכנית מראה שניתן, ואף מתחייב, להכיר בכפרים הבדווים כולם, תוך התאמות והזזות גיאוגרפיות קלות-יחסית. זאת עקב הזיקה ההיסטורית והתרבותית של הקהילות למקומותיהם, וכיוון שכל 45 היישובים עומדים בסטנדרטים הישראליים של גודל (מעל 500 איש) וקירבה למקורות תעסוקה ותשתיות אזוריות. התכנית התבססה על התבחינים המקצועיים של התכנון הישראלי הכפרי, תוך השוואת הקצאות קרקע למגורים, חקלאות ותשתיות עם מועצות אזוריות שכנות, כגון בני שמעון ורמת הנגב. התכנית ניתחה לעומק גם את הקודים המרחביים והחברתיים של היישובים הבדווים, ומיפתה את האופן בו הם מתפקדים, כבסיס לעיבוי והרחבה בני-קיימא שיתנו מענה לצמיחה הדמוגרפית המהירה. התכנית הוגשה למוסדות התכנון והמשלה, ותוכל להוות משקל נגד מקצועי לתכניות המחוזיות הממשיכות במדיניות אי-ההכרה וכך מעמיקות את הסכסוך והקיטוב.

לא כאן המקום לנתח בפרטים את מדיניות הממשלה והצעות הבדווים החלופיות, מעבר לקריאה לקובעי המדיניות להשתמש במחקרים החדשניים כדי להבין לעומק את ההיווצרות ההיסטורית, הגיאוגרפית והמשפטית של המרחב הבדווי הלא מוכר עוד מלפני קום המדינה. הבנה שכזאת תסייע לקובעי המדיניות לרדת לשורשי דבקות הבדווים במקומות מושביהם, ואת הצורך בהכרה בלגיטימיות הזוהות וההיסטוריה הבדווית כבסיס לדיאלוג ההכרחי לגיבוש מדיניות אפקטיבית וצודקת. רק כך תוכל החברה הישראלית להתקדם לקראת פתרון הסכסוך המבוסס על הכרה הדדית, במקום על כפייה ועקירה, ובכך לנטרל את הסכנה האסטרטגית הטמונה בהמשך מגמות הקיטוב הנוכחיות בנגב.

## מקורות

- אבו-רביעה, ח. (2005). *אימפריה רודפת אימפריה: קרקעות, תרבות וזהות אצל הבדווים בנגב*. מטען. סתיו, 24-29.
- אל-עארף, ע. (2000). *תולדות באר שבע ושבטיה: שבטי הבדווים במחוז באר שבע*. ירושלים: הוצאת אריאל.
- אשכנזי, ט. (2000). *הבדווים בארץ ישראל*. ירושלים: הוצאת אריאל.
- בן-דוד, י. (2004). *הבדווים בישראל: היבטים חברתיים וקרקעיים*. ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש ומכון ירושלים לחקר ישראל.
- ברסלבסקי, י. (1950). *הידעת את הארץ: כרך ב', ארץ הנגב*. תל אביב: הקיבוץ המאוחד.
- גרדוס, י. ושטרן, א. (עורכים). (1979). *ספר באר שבע*. ירושלים: כתר.
- גרוסמן, ד. (1994א). *הפלאח והבדוי בשולי המדבר - מערכת היחסים ואסטרטגיות קיום*. בתוך: ד. גרוסמן וא. מאיר (עורכים). *היישוב הערבי בישראל, תהליכים גיאוגרפיים*. רמת גן: אוניברסיטת בר אילן.
- גרוסמן, ד. (1994ב). *הכפר הערבי ובנותיו: תהליכי יישוב בארץ ישראל בתקופה העות'מאנית*. ירושלים: יד בן צבי.
- גרוסמן, ד. (2004). *האוכלוסייה הערבית והמאחז היהודי*. ירושלים: מאגנס מרקס, החברה הבדוית בנגב.
- גרנובסקי, א. (תש"ט), *המשטר הקרקעי בישראל*. תל-אביב, דביר.
- דו"ח מסכם של צוות המומחים לעניין הסדר מקרקעין אזור הסייג והנגב הצפוני, מדינת ישראל משרד המשפטים. 20 אוקטובר, 1975, ע' 1.
- המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים בנגב, ארגון 'במקום', ארגון 'סידרה' (2012). *תכנית אב לכפרים הלא מוכרים בנגב*. המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, באר שבע: <http://www.bimkom.org/publicationView.asp?publicationId=257>.
- וייץ, י. (1948). *המאבק על האדמה, תל-אביב: קק"ל*.
- חוות-דעת מומחה של פרופ' רות קרק מיום 30.1.2010 בעניין אל-עוקבי.
- יפתחאל, א., קדר, ס., אמרה, א. (2012). *עיון מחודש בהלכת 'הנגב המת': משפט וממשל, י"ד, תשע"ב*, 141-1.
- ליבוטנין, ז. ד. (1936). *לארץ אבותינו - דברי ימי המסע והעבודה בשנות תרמ"ב, תרמ"ג / של זלמן דוד לעוואנטין*. תל אביב: דפוס אלעקסאנדער גינז.
- מאיר, א. (2006). *כלכלה וקרקע בקרב בדוי הנגב: תהליכים חדשים, תובנות חדשות*. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי.
- מאיר, א. (2007). *בחינה אלטרנטיבית של שורשי הקונפליקט הקרקעי בנגב בין הממשלה לבדווים: היבטים גיאומטרפיים*. קרקע. (63), 51-14.
- נגב, א. (1977). *השתמרות ושכחה של שמות מקומות קדומים בנגב המרכזי*. *קתדרה*, 4, 132-121: [http://www.snunit.k12.il/heb\\_journals/katedra/04047.html](http://www.snunit.k12.il/heb_journals/katedra/04047.html)
- פורת, ח. (1996). *מישימון לארץ נושבת: רכישת קרקעות והתיישבות בנגב*. ירושלים: יד יצחק בן-צבי.
- קרסל, ג., בן-דוד, י. ואבו-רביעה, ח' (1991). *תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדוי הנגב במאה השנים האחרונות: ההיבט התוך שבטי. המזרח החדש ל"ג*, 69-39.
- קדר, א. ס. (2004). *הסדר הקרקעות בנגב בהקשרים של המשפט הבינלאומי. גיליון עדאלה האלקטרוני*. 8. 9-1. [www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf](http://www.adalah.org/newsletter/heb/dec04/ar1.pdf)
- קרק, ר. (2002). *תולדות ההתיישבות היהודית החלוצית בנגב*. ירושלים - אריאל. (מהדורה ראשונה: 1974 תל-אביב: הקיבוץ המאוחד).
- קרק, ר. (2010). *חוות-דעת מומחה בעניין אל-עוקבי, הוגש לבית המשפט המחוזי באר שבע 30.1.2010*. העתק אצל המחבר.
- קרקובר, ש. (2002). *בחינה של הישגי התכנית ליישוב הבדווים בנגב וזיקתה לתביעת הבעלות בקרקעות*. *מחקרים בגיאוגרפיה של ארץ-ישראל*. ט"ז, 226-220.
- שמעוני, י. (1946). *ערביי ארץ-ישראל*. תל-אביב: עם-עובד.
- שרון, מ. (1975). *הבדווים במדבר יהודה*. מתוך: *פרסום לכבוד יום העיון בנושא הבדווים לזכרו של יצחקי נצר ז"ל*. חוברת מספר 6: <http://www.snunit.k12.il/beduin/arti/0633.html>

Abu-Rabi'a, A. (2001). *A Bedouin Century*. New York: Berghahn Books.

Abu-Sitta, S. (2010). *The Denied Heritage*: <http://www.plands.org/pdf/BS%20Cte%20Paper.pdf>.

Amara, A., Abu-Saad, I. and Yiftachel, O. (eds). (2012). *Indigenous (In)Justice: Human Right Law and Bedouin Arabs in the Negev/Naqab, Israel*. Harvard Press.

Antonin Jaussen (1908). *Des Arabes au Pays de Moab*. le-Coffre.

Bailey, C. (1985). Dating the Arrival of the Bedouin Tribes in Sinai and the Negev. *Journal of the Economic and Social History of the Orient*. 28( 1), 20 -49.

Bunton, M. (2007). *Land Policies in Palestine 1917-1936*. London: Oxford University Press.

Fischbach, M. (2003). *Records of Dispossession: Palestinian Refugee Property and the Arab Israeli Conflict*. New York, Columbia University Press.

Franzman, S., and Kark, R. (2011). Bedouin settlement in the late Ottoman and British mandatory Palestine: Influence on the cultural and environmental landscape, 1870–1948. *New Middle Eastern Studies*. 1, 1-22.

Ghazi, F. (1983). The Development of the 'Planned Bedouin Settlements' in Israel 1964–1982: Evaluation and Characteristics. *Geoforum*. 14.

Hull, E.(1885). *Mount Seir, Sinai and Western Palestine*. London: Richard Bentley.

McDonnell, M. (ed.) *Law Reports of Palestine*. 1920-1923.

Meir, A. (1997). *As Nomadism Ends: the Israeli Bedouin of the Negev*. Boulder, CO.: Westview Press.

Musil, A. (1907). *Arabia Petrea*, Vol. 2. Edom, G. Olms: Zurich.

Seetzen, U. (1855). *Reisen durch Syrien, Palestina, Poenicien, die Transjordan Lander, Arabia Petraeu und Unter-Aegypten*. Berlin: G. Reamer (German).

דוחות ומסמכים

ארכיון צה"ל, תיק אג"ם ממשל צבאי, מב 510 (2902).

מפת האוהלים. (1947). גנזך המדינה, מפה 1/5941.

'הנגב' דו"ח החברה להכשרת היישוב, הארכיון הציוני, עברית ואנגלית, מספר תיק L/6289/2 מס סידורי 1/33 מס' ישן 2/127/18.

Political Report for March. (1921). Public Records Office, C.O. 733/2/21/21698/folio 77 March 1921, London.

Village Statistics of Palestine. (1945). Issued by the Government of Palestine, Jerusalem, p. 37.



# הבניית אי השוויון בקרב נשים ערביות – בדויות בשוק התעסוקה

סראב אבורביעה-קווידר

## תקציר

יישובית על בסיס לאומי, כל אלו מפקיעים את זכויותיהן הכלכליות של הנשים.

האפלייה שנוקט הממסד הישראלי, המעוגנת בחקיקה, במדיניות ובספירות חיי היומיום של הבדויות, הותירו את הנשים הבדויות חסרות אלטרנטיבות קיום כלכליות, מובטלות בשטחן הביתי ותלויות כלכלית בגברים ובכלכלה של הסקטור היהודי. לאור זאת, חשוב לבחון כיצד אתניות ומגדר וגורמים מבניים אחרים תלויי קונטקסט, מעצבים ומבנים את כניסתם של בני מיעוטים אחרים בעולם אל שוק התעסוקה. אי לכך, המאמר הנוכחי מבקש לבחון כיצד אתניות ומגדר מבנים את אי השוויון בתעסוקה בקונטקסט של החברה הערבית-בדויות בנגב.

ההיסטוריה הפוליטית של הערבים בנגב הכתיבה את נקודת המוצא של ראשוניות תעסוקת הנשים בה. מאחר ובין השנים 1948-1966 נכפה שלטון צבאי ישראלי על כל הפלסטינים בישראל לרבות הבדויות, נמנעה מהם גישה להשכלה ולתעסוקה ומרביתם רוכזו באיזור הסייג. בסוף שנות הששים ובתחילת שנות השבעים הוקמו שבעת יישובי הקבע שבהם הוקמו גם בתי ספר יסודיים. רק בשנת 1988 החלה ללמוד האישה הערבייה-בדויות הראשונה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב וראשית תהליך תעסוקת הנשים החל רק כמה שנים מאוחר יותר. כלומר, כל תהליך רכישת ההשכלה והיציאה לתחום הציבורי (לימודי ותעסוקתי) הנו תוצר של ארבעת העשורים האחרונים בלבד. מאמר זה יבחן כיצד מובנה אי השוויון הכלכלי בקרב נשים בדויות בנגב באמצעות אפלייה מוסדית המעוגנת בחוק ומצטלבת בהיסטוריה הלאומית של הערבים-בדויות בישראל.

## סקירת ספרות: מיעוטים, נשים ותעסוקה

סוציולוגים של התעסוקה הוכיחו במהלך הכתיבה ההיסטורית כי השתתפותן של נשים בשוק התעסוקה הנה בעלת תרומה משמעותית לקידום מעמדן הביתי והחברתי. גישתן של נשים אל מקורות כוח כלכליים נתפסה כבעלת מתאם חיובי עם שוויון מגדרי, הן ברמת המיקרו והן ברמת המאקרו (Dale, 2008).

תעסוקה משולמת (paid employment) נתפסה כגורם מרכזי לכוחן של נשים במשפחה ובקהילה, בקבלת החלטות הביתיות וככלי לאיתגור יחסים פטריארכאליים הן בבית והן במקום העבודה. כמו כן נתפסה תעסוקת נשים ככח להשתתפות פוליטית גבוהה יותר. כניסתן של נשים אל תחום התעסוקה הציבורית נקשרה עם ירידה ברמת האלימות המשפחתית, עלייה בהון האנושי ולכן בעלת תרומה משמעותית לעצמאותן ולהעצמתן של נשים (Chafetz 1999; Dunn & Skaggs 1999; Kabeer 2005). רבדים מעודדים אלו מושפעים לרעה מחסמים מבניים שונים, מ"קנסות" אתניים, מגדריים ודתיים שונים המופעלים כלפי מיעוטים אתניים בכלל וכלפי נשים מוסלמיות בפרט, אותם אפרט בהמשך.

## ה"קנס האתני": אפלייה על רקע אתני

אפליה על רקע אתני מתבטאת באבטלה ותנאי עבודה ירודים כאשר מדובר במיעוטים אתניים מקבוצות שונות גם אם בעלי גיל, הכשרה

השתלבותן של נשים מוסלמיות מקבוצות מיעוט בעולם בשוק התעסוקה נתונה לאפליית רב ממדיות מצטלבות: אפלייה על רקע אתני (ethnic penalty), אפלייה על רקע מגדרי (gender penalty) ואפלייה על רקע דתי (Muslim penalty). מאמר זה בוחן את האפלייה הרב ממדית בקונטקסט הייחודי של נשים ערביות-בדויות (להלן בדויות) וטוען כי נשים אלו לכודות בין שני סוגי אפלייה: פטריארכאלית ומוסדית, שלעתים אף מצטלבות ביניהן. המאמר הנוכחי מבוסס על ניתוח תוכן של ממצאים סטטיסטיים, דו"חות וספרות אקדמית בנושא תעסוקת נשים, ומטרתו לבחון את הגורמים ליצירת אי שוויון הכלכלי בקונטקסט הייחודי של הנשים הבדויות בנגב.

## הקדמה:

במדינות רבות בעולם, שיעורי אי השתתפותם של מיעוטים אתניים בשוק התעסוקה גבוהים מאלו של קבוצות הרוב (Kraal & Roosblad 2008). הספרות מסבירה זאת בגורם האפלייה על רקע אתני המשותף לכלל המיעוטים האתניים או באפליה על רקע גזעי (שחווים בד"כ מיעוטים לא לבנים) או מה שמדוד (Modood, 2005) מכנה "גזענות תרבותית", המכוונת כלפי מיעוטים מוסלמיים (Simpson et al, 2006). כאשר מדובר בנשים השייכות למיעוט אתני, הן בדרך כלל חוות אפלייה כפולה; אפלייה על רקע אתני המשותפת להן ולגברים בני קבוצת המיעוט אלו הן משתייכות, ואפלייה על רקע מגדרי. מה שגברים בני מיעוטים אתניים אינם חווים. אפלייה על רקע מגדרי מצטלבת עם אפלייה על רקע אתני יחד עם ממדים נוספים של אי שוויון חברתי כגון גזע, גיל, ומגבלה פיזית (Kraal & Roosblad 2008). קבוצות נשים השייכות למיעוטים ספציפיים כגון המיעוט הדתי המוסלמי באירופה או בארה"ב, חוות אפליה נוספת, מה שמכונה אפליה על רקע דתי (London Development Agency 2008). חסמים אלו מסבירים את שיעורי השתתפות הנמוכים של נשים מקבוצות מיעוטים מוסלמיות בשוק התעסוקה, זאת למרות שאחוזי השתתפותן במוסדות ההשכלה הגבוהה הם מהגבוהים ביותר (Reed & Oselin 2008).

המצב במדינות ערביות במזה"ת ובצפון אפריקה אינו יותר מזוהר מאחיותיהן במערב, שכן למרות תהליכי המודרניזציה מאז גילוי הנפט במדינות המפרץ בשנות החמישים של המאה עשרים ופתיחת שערי ההשכלה בקרב נשים ויצירת מקומות תעסוקה עבורן, נשים עדיין מתמודדות עם חסמים פטריארכאליים לא רק בספירה הפרטית, אלא בספירה הציבורית, מה שמכונה "ניאו-פטריארכאליות" (Hijab 1988, Moghadam 2005).

טענתו של מאמר זה היא, כי בשונה מיתר המיעוטים האתניים בעולם, בקונטקסט הערבי-בדויות קיימים גורמים מבניים ספציפיים המעוגנים בהצטלבות שבין ההיסטוריה הפוליטית הייחודית של הערבים-בדויות בנגב לבין האפלייה המוסדית ממנה סובל המיעוט הפלסטיני בישראל.

הפרקטיקות המפלגות המעוגנות במדיניות הישראלית ובחקיקה, יהוד המרחב המתבטא בהפקעת האדמות וההפרדה הגיאוגרפית-





תמיד נכון, שכן לרוב הן מועסקות בתעסוקות בעלות שכר נמוך, שאינן דורשות הכשרה גבוהה או לימודים ספציפיים כלשהם (Krahn et al 2000). כמו כן לרוב, בני מיעוטים אתניים או "צבעוניים" אחרים, נוטים ליצור מובלעות תעסוקתיות אתניות (ethnic enclave), אשר מעלות את שיעורי העסקתן. זה בעיקר נכון עבור גברים. הנשים נאלצות להתחרות עם הגברים בני אותו המיעוט. למובלעות האתניות בשוק התעסוקה, אשר לרוב מופרדות מהשכונות של הקבוצות הדומיננטיות, ישנו יתרון עבור נשים שאינן מועסקות בשוק התעסוקה הציבורי ואשר בדרך כלל נוטות לעבוד מתוך הבית (Khattab 2002).

## ה"קנס המוסלמי": אפליה על רקע דתי-מוסלמי

נשים מוסלמיות לא רק שהן נאלצות להתמודד עם אפליה על רקע אתני ומגדרי, אלא גם עם אפליה על רקע דתי, כנשים המשתייכות לדת המוסלמית ובעיקר אלו המכסות את ראשיהן ומזוהות יותר מבחינה חיצונית כ"מוסלמיות". אפליה על רקע דתי מבוססת על אמונה וביגוד (מראה חיצוני) - מה שמכונה בספרות כ-"קנס המוסלמי". מחקרים בבריטניה מראים כי אפליה כלפי מוסלמיות מצד המעסיק מסבירה כ- 25%-20% ממקרי האבטלה של נשים מוסלמיות (London Development Agency 2008). מחקרים נוספים מסבירים זאת בכך, שמעסיקים בריטים חוששים שמא נשים מוסלמיות לא תוכלנה להשתתף בארועים הבלתי פורמאליים הקשורים בעבודתן כגון מסיבות או שתיית אלכוהול במהלך ארוחות צהריים, או במהלך ארועים המתקיימים לאחר שעות העבודה. כמו כן, מחקרים מצביעים על חשש שמא נשים מוסלמיות לא תוכלנה להשתתף בארועים של הנוצרים, או שמא תדרושנה חופשה במהלך חגיהן הדתיים או במהלך חודש הצום (רמדאן) (Dale et al 2006).

על פי תיאורית ההון האנושי, בדרך כלל ההשכלה נתפסת כמנבא ראשוני לתעסוקה (Thomas 2010), אולם מנבא זה משתנה בקרב קבוצות מיעוט שונות. כך למשל, בקרב נשים ערביות-מוסלמיות בארה"ב ובקרב מוסלמיות בבריטניה, נמצא כי למרות שיעורי השתתפותן הגבוהים במסודות ההשכלה הגבוהה מקרב קבוצות המיעוט האחרות, שיעורי השתתפותן בשוק התעסוקה הם מהנמוכים ביותר. המחקרים מסבירים זאת בכך כי למרות שנשים מוסלמיות בעלות מספר שנות השכלה גבוה, לעיתים הן ובני משפחותיהן תופסים את ההשכלה ככלי לקידום הסוציאליזציה התרבותית של ילדיהן יותר מאשר כלי להשתתפות בשוק התעסוקה (Ghazal-Read 2004; Sackey 2005).

ההסבר המלווה לכך נעוץ בחשש של משפחות ערביות-מוסלמיות רבות מ"התמערבות". מחקרן של ריד ואוסלין בקרב נשים ערביות-מוסלמיות בצפון ארה"ב מראה כי נשים בקרב קבוצות מיעוט ערביות מדתות שונות, מוותרות על השתתפותן בהזדמנויות התעסוקתיות על מנת למלא מטלות משפחתיות. המשפחה הערבית, כך הן מסבירות, תופסות את השכלת האישה כמשאב משפחתי קולקטיבי שיש להשקיעו בבית. כמו כן, השכלת נשים נתפסת ככלי לשימור הזהות האתנית אל מול ערכי התרבות המערבית המאיימים על תחושת הציבות והביטחון של המשפחה המוסלמית (Read and Oselin, 2008:296). על כן, נשים רבות רואות עצמן מחויבות לשמור ולשמר את זהותן הדתית והאתנית באמצעות התמסרותן לגידול ילדיהן וחידוק תפקידיהן האימהיים. נשים מוסלמיות רבות מעדיפות שלא לשלוח את ילדיהן למעונות יום או לגני ילדים שבהן המחנכות אינן ממוצא הקרוב למוצאן

תעסוקתית ונסיבות משפחתיות זהים (Simpson et al 2006). ה"קנס האתני" נטוע במספר גורמים/הסברים: רמת השכלה, כוחות מבניים של המדינה, תחום הלימוד שהחברה מעריכה, מיומנות בשפה הדומיננטית, מיקום מקום התעסוקה, גיל המהגרים (עבור מהגרים מבוגרים יהא קשה יותר למצוא תעסוקה), מחסור בהון חברתי, מחסור בניסיון תעסוקתי קודם, קושי בהתאמת מיומנויות קיימות לדרישות שוק התעסוקה, אי הכרה בהכשרה לימודית או תעסוקתית קודמת מארץ המוצא ואפליה מצד המעסיקים (Cohen & Bianchi 1999; Garnier-Li Xue 2011; Krahn et al 2000).

## ה"קנס המגדרי": אפליה על רקע מגדרי

בעוד אפליה על רקע אתני משפיעה לרעה על נשים וגברים מקבוצות מיעוט, נשים מקבוצות מיעוט חוות חסמים ספציפיים תלוי מגדר, שגברים אינם חווים, כגון אי הערכת הון האישי (Dumont & Leibig (social capital) 2005). הספרות בנושא השתלבותן של נשים מקבוצות מיעוט בשוק התעסוקה מצביעה על שתי מערכות של כוחות מדכאים: האחת, נטוה בגורמי מגדר, משפחה וקהילה, והשנייה נטוה באפליה מטעם הממסד או שוק התעסוקה הדומיננטי (England et al 2004; Ghazal-Read & Cohen 2007). מאחר ובחברות פטריארכאליות הציפיות מנשים שונות מאלו של גברים, ציפיות אלו אינן פוסחות עליהן בבואן לעבוד בתעסוקה הציבורית. מצפים מנשים בחברות פטריארכאליות שיטפלו בילדים ובבני המשפחה, מטלה שבדרך כלל מתנגשת עם חייהן המקצועיים. אחד הגורמים המשפיעים על השתלבותן של נשים בשוק התעסוקה הוא בעיקר מעמדן האישי (היותן רווקות או נשואות); הספרות מצביעה על כך שנשים קרייריסטיות נוטות פחות להינשא מנשים שאינן קרייריסטיות. כמו כן, אם תינשאנה נטייתן תהא להביא מספר קטן יותר של ילדים, ואם תלדנה, יהיה זה בדרך כלל לא מיד לאחר תחילת העבודה (Perrucci 1970). הספרות מראה כי בדרך כלל ילדים מצמצמים את שיעורי השתתפותן של נשים בשוק התעסוקה, בעוד ילדים גדולים יותר עשויים לסייע במטלות הבית ובכך לסייע לאימהות לצאת לעבוד (England et al 2004).

מבנה משפחה משפיע על הפעילות הכלכלית של נשים בעיקר בקרב מהגרים שחיים עם יתר חברי המשפחה המורחבת. שכן, מצד אחד, משק בית רב גילי ורב-דורי עשוי להקל בנטל מטלות הבית והמשפחה ובכך לעודד נשים לצאת לעבוד, מצד שני, מבנים אלו עלולים גם להוסיף נטל על נשים, בעיקר אם הן חיות עם בני משפחה מבוגרים או קשישים שיש לטפל בהם.

תפיסות של בן הזוג מהווים גורם נוסף במשוואה זו; בן זוג המעודד חלוקה מסורתית של עבודת הבית בין המינים עלול לצמצם את סיכוייה של בת זוגו לעבוד. לעומת זאת, בן זוג המעודד חלוקה שווה של מטלות הבית יעלה את סיכוייה של בת זוגו לצאת לעבוד. גם תפיסות אלו הם תוצר של הבנייה חברתית המעוגנת בקונטקסטים פוליטיים והיסטוריים שונים. מחקרם של ספירינג ועמיתיו (2010), שנערך בשש מדינות ערביות במזרח התיכון, מציע כי תמיכת בן הזוג (או חוסר התמיכה) עדיין מהווה אינדיקטור משמעותי בהשתתפותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה. הכנסתו של בן הזוג, והצורך הכלכלי המשפחתי, מהווים גורם נוסף המכריע את השתלבותן של נשים ערביות בשוק התעסוקה (Spierings et al 2010).

כניסתן של נשים לשוק התעסוקה מושפעת גם משינויים מבניים בכלכלה; חלק משוק העבודה דורש כוח אדם נשי מיומן ולכן עשוי לקלוט יותר נשים ובכך להגדיל את סיכוייהן למצוא עבודה (Anisef et al 2003). אולם, עבור נשים מקבוצות מיעוט, אין זה



תפיסות פטריארכאליות. תכניות הלימוד הבית-ספריות ממשכות לעודד תפיסות מסורתיות של תפקידי נשים. יותר מכך, בעוד החברה המוסלמית מעודדת נשים ללמוד ולעבוד, היא אינה מקלה במעמסת תפקידיהן הכפולים (Shavarini 2005; Abu-Baker 2003).

חוקרות מוסלמיות (Hijab 1988; Shukri 1999) טוענות, כי נשים מוסלמיות משכילות עדיין אינן נתפסות כבעלות תפקיד חשוב בפיתוח הלאומי של האומה וכי המחסור בהזדמנויות תעסוקתיות עבורן אינו נעוץ בתפיסות תרבותיות בלבד, אלא גם בגורם הכלכלי ובהתפתחותן של המדינות מבחינה כלכלית.

החלק הבא יפרוס את הקונטקסט הכלכלי של הפלסטינים בישראל וינתח את השפעתו על תעסוקת נשים פלסטיניות ובדוויות.

## הפלסטינים בישראל – אפליה כלכלית

לא ניתן לתאר את מצב תעסוקתן של הנשים הפלסטיניות בישראל מבלי להתייחס להיסטוריה הפוליטית שעיצבה את המציאות הכלכלית וכן לקונטקסט הרחב יותר של מצבם כמיעוט מופלה בישראל.

מצבם של הפלסטינים בישראל שונה וייחודי ממצבם של יתר המיעוטים בעולם בכלל ובעולם הערבי בפרט. למרות הבסיס התרבותי המשותף בינם לבין אחיהם הערבים החיים במדינות ערב, ובשונה מהמיעוטים המוסלמיים במדינות המערב, הפלסטינים (ובכללם הבדווים) בישראל מהווים מיעוט ילידי במדינת רוב יהודית. לא רק שערכייה של המדינה היהודית שונים מאלו של הפלסטינים בישראל, אלא שהפלסטינים בישראל לא היגרו אליה. מדינת ישראל נכפתה עליהם וכך גם מדיניותה. הפלסטינים בישראל, ובכלל זה הבדווים, סובלים מיחס עוין ומפלה של הממסד הישראלי כלפיהם, יחס המתבטא במדיניות הפקעת האדמות, בהריסת בתים ובאי הכרה באדמות הערבים הבדווים החיים בנגב, ובאפליה הממוסדת באופן גלוי וסמוי בחקיקה (קריצמר, 2002). כך למשל "חוק היעילות הכלכלית" לשנת 2009 התייחס לאיזורי עדיפות לאומית אשר "מקנה לממשלה שיקול דעת גורף לסווג יישובים, כפרים ואף אזורים שלמים כאזורי עדיפות לאומית ולהקצות להם משאבים ניכרים מתקציב המדינה". רוב היישובים היהודים מסווגים כאזורי עדיפות לאומית א', בעוד רוב היישובים הערביים מסווגים בתחתית סולם זה ולכן גם מתוקצבים הכי פחות (עדאלה, 2012).

ההפרדה הגיאוגרפית בישראל (על בסיס לאומי) בין היישובים היהודים ליישובים הפלסטיניים, אם כן יוצרת אפליה בין שני סוגי היישובים בכל תחומי החיים: חינוך, תעסוקה, בריאות ותשתיות. היישוב הערבי סובל ממבנה הזדמנויות לקוי וממחסור בהקצאת משאבים חינוכיים, תעסוקתיים ואחרים. אי לכך ניתן לראות כי בעוד היישובים היהודיים מפותחים כלכלית, היישובים הפלסטינים סובלים מאי פיתוח כלכלי ומעוני מתמשך (Lewin-Epstein & Semyonov 1992). רוב היישובים הערביים מרוחקים ממרכזי התעשייה, ולכן מי שמצליחים למצוא תעסוקה בסקטור היהודי לרוב עובדים במקצועות הצווארון הכחול, ומופלים לרעה בתנאי השכר גם אם הכשרתם זהה לזו של עמיתיהם היהודים, מה שמכונה על ידי עבדו "השתתפות שיש בה גזענות" (לשון נופל על לשון) (Abdo, 2011). מצב זה יצר במשך השנים תלות של הכלכלה הפלסטינית בכלכלה הישראלית וחוסר ביטחון תעסוקתי בקרב הפלסטינים בישראל.

לפני הקמת מדינת ישראל, כלכלת הפלסטינים נשענה על חקלאות ועיבוד האדמה. האדמה עבור הפלסטינים נתפסה כמקור להישרדות כלכלית, לביטחון כלכלי וכביטוי לזהותם כעובדי אדמה.

מחשש לסוג הערכים שיוטמעו בקרב ילדיהן והן מעדיפות לגדלן בעצמן עד לגיל טרום כניסה לביה"ס (Brown 2006). מאחר והמשפחה מהווה היחידה החשובה ביותר בקרב החברה הערבית בכלל, יציבותה וביטחונה חייבים להישמר באמצעות סייגים פסיכולוגיים, תרבותיים, כלכליים וחברתיים (Joseph & Slyomovics 2001). לנשים ישנו תפקיד משמעותי לא רק בגידול הילדים, אלא גם בחיזוק זהותם התרבותית והאתנית באמצעות הקניית ערכים דרך החינוך הביתי פורמאלי שהן מעבירות לדור הבא. באמצעות העברת המסורת החברתית-תרבותית של המשפחה או הקבוצה האתנית, נשים/אימהות מחזקות בכך את הסולידריות והנאמנות המשפחתית. כל שינוי בתפקידי הנשים עלול על כן להיתפס כמערער על קשרי המשפחה ובכך יהווה איום על המבנה החברתי כולו. עדות לכך, טוענות נשים מוסלמיות המתגוררות במערב, ניתן למצוא בחברה המערבית שבה המשפחה המערבית התפרקה כתוצאה מאחוזי גירושין והתמכרות לסמים מהגבוהים בעולם (Shahnaz, 1998).

במדינות הערביות במזרח, בעיקר מאז גילוי הנפט בשנות החמישים במדינות המפרץ, נעשו מאמצים לפתוח את שערי ההשכלה והתעסוקה כחלק ממדיניות של מודרניות האומה. אולם, למרות שינויים מבניים אלו בכלכלת המדינות ולמרות החלפת אמצעי הייצור המסורתיים באמצעי ייצור טכנולוגיים, ניתן לראות כי ערכים פטריארכאליים המעוגנים בקולקטיביזם התרבותי ממשיכים לחדור אל עולם התעסוקה גם בספירה הציבורית. תהליך זה מכונה "ניאו-פטריארכאליות" (Haghighat 2005), והוא משקף את נזילות הגבולות של הפטריארכאליות מהתחום הפרטי אל התחום הציבורי (Joseph, 1997). מחקרים באיזור המזה"ת מצביעים על כך כי כניסתן של נשים אל שוק העבודה הציבורי עדיין תלויה בדרישות משפחתיות או לאומיות (Moghadam 2005; Kerdar 2006).

חיג'אב (Hijab, 1988) טוענת כי דפוסי ההשתתפות התעסוקתית מעוצבים לרוב על פי הכלכלה הפוליטית של האיזור, מדיניות ממשלתית ונורמות תרבותיות. חיג'אב מציעה הסבר כלכלי לדפוסי השתתפותן של נשים בכוח העבודה הציבורי הקשורים לשלושה תנאים - צורך, הזדמנות ויכולת - הן ברמת המדינה והן ברמת העם. ברמת המדינה המונח **צורך** מתייחס לדרישת המדינה לכוח אדם, המונח **הזדמנות** מתייחס למאמצים הממסדיים ליצור סביבה מתאימה לתעסוקה באמצעות תכנון וחקיקה, והמונח **יכולת** למאמצי המדינה להכשיר אנשים במיומנויות נחוצות. ברמת העם, המונח **צורך** מתייחס לדרישות המשפחה או הפרטים להכנסה, המונח **הזדמנות** לחסמים התרבותיים והחברתיים, המונעים מנשים לעבוד בתחום הציבורי, והמונח **יכולת** למיומנויות הנכונות המצויות בבעלותן של הפרט. תנאים אלה צריכים להתקיים לפני שנשים בחברה הערבית תוכלנה להיכנס לתחום התעסוקתי.

כך למשל בערב הסעודית גישתן של נשים לתחומי תעסוקה מסוימים אינה מורשית. נשים בערב הסעודית עדיין מנועות מללמוד או לעסוק במקצועות בתחום ההנדסה, המדע והטכנולוגיה, הנחשבים ל"גבריים" ואשר עלולים לאיים על נראותן הציבורית. ההסבר המלווה לכך נעוץ בעובדה כי המדינה עשירה במשאבים טבעיים ולכן אין לה כל כך צורך בכוח אדם נשי. לעומת זאת, בירדן או בטוניסיה, שאינן מדינות עשירות, עבודות רבות נפתחו עבור נשים וחוקים נחקקו בעקבות פעילותם של ארגוני נשים פמיניסטיים על מנת לשפר את תנאי עבודתן (Kerdar, 2006). בקרב חלק ממדינות הערביות במזרח התיכון עדיין מתקיימת התפיסה כי לא שווה כל כך להשקיע בלימודי נשים מכיוון שבסופו של דבר הן נישאות וההשקעה סופה שתיתן פרי במשפחת בן זוגה. בנוסף לכך, טוענת קירדאר, תפיסות תרבותיות של המדינה עדיין לא השתנו בהקשר של תפקידי נשים והן מוטמעות על ידי הממסד ובכך מחזקות

עבור נשים פלסטיניות האדמה היוותה מקור לתפקידה היצרני, שהיה משותף לה וליתר בני המשפחה. כמו כן עבור נשים פלסטיניות ובדוויות, היוותה האדמה את ה"מרחב הציבורי המסורתי" (Abdo, 2011) בו מילאו את תפקידיהן היצרניים והשיתופיים. להקמת מדינת ישראל נלוותה גם מדיניות הפקעת האדמות, ובכך הצטמצם שטח האדמה של הפלסטינים, וכך גם זהותם כיצרנים, ומקור ביטחונם הכלכלי נושל אף הוא. עבור נשים, אובדן האדמה צמצם את תפקידיהן היצרניים ובהיעדר אלטרנטיבות כלכליות או מקורות תעסוקה בתוך היישוב הערבי, הפכו הנשים למובטלות בשטחן הביתי. הדבר יצר תלות של הכלכלה הפלסטינית בזו הישראלית ויצר שני עולמות מופרדים; בעוד הגברים יצאו לעבוד בכלכלה הישראלית, נותרו מרבית הנשים בבית מבלי מקורות אלטרנטיביים לתעסוקה (Khattab 2002). כתוצאה מכך, נשים פלסטיניות סובלות מאחוזי תעסוקה הנמוכים ביותר בהשוואה לנשים יהודיות: אחוז השתתפותן של נשים פלסטיניות מעל גיל 15 בכוח העבודה האזרחי בשנת 2008 עמד על 21.1%, לעומת 57% בקרב נשים יהודיות. שיעורים אלה הם מהנמוכים בקרב מדינות העולם ובקרב מדינות ה-OECD שבהן 62% מהנשים משתתפות בכוח העבודה האזרחי (Adalah, 2011).

## ההיסטוריה הפוליטית של הבדווים בנגב: הבניית אי שוויון כלכלי

עבור הבדווים בדרום המדינה המצב אינו טוב יותר. המעבר הכפוי של הבדווים אל שבעת היישובים המוכרים, תהליך שהחל בסוף שנות הששים, הוביל לשינוי במבנה הכלכלה המסורתית של הבדווים, מצב שהשפיע לרעה על אוכלוסייה זו בעיקר על הנשים הבדוויות.

לפני המעבר ליישובים המוכרים ולפני הקמת מדינת ישראל, כלכלת הבדווים נשענה בעיקר על ייצור חקלאי משותף וגידול צאן, עבודה שדרשה השתתפות של כל חברי המשפחה; גברים, נשים וילדים. נשים בכלכלת ייצור זו מילאו תפקיד פעיל, יצרני ומשותף. גברים ונשים היו אחראים באופן משותף על ניהול משק הבית, על הטיפול בצאן, באדמה ובאוהל. נשים נהגו לארוג את האוהל מצמר הכבשים אותו גידלו, נהגו לייצר את המזון הבסיסי ממנו נהנו כל בני המשפחה ולכן היתה להן גם שותפות בחלק מתהליכי קבלת ההחלטות הביתיות (Meir 1997; Abu-Rabia 1994).

בין השנים 1966-1948 הופעל שלטון צבאי על הבדווים ומרביתם רוכזו באיזור הסייג. איזור זה הוכרז כאיזור צבאי סגור בבקעת ב"ש שבו כ-1.1 מיליון דונם, שהיו תחת שלטון צבאי. כך התאפשרה שליטה נוחה באוכלוסייה הבדווית, השתלטות על הקרקעות שפוננו על ידה, וייסודם של למעלה ממאה יישובים עבור יהודים בלבד (נח, 2009). אחד הכלים לאכיפתה של מדיניות זו היו החוק והמשפט; כך למשל בשנת 1950 חוקקה המדינה את "חוק נכסי נפקדים", שעל פיו כל האיזור שמחוצה לאיזור הסייג הוכרז כשטח צבאי סגור, אי לכך נמנע מהבדווים לעבד את האדמה או לרעות בה (אבו בדר וגוטליב, 2008).

בתי הספר שהבריטים הקימו בשנות השלושים נסגרו, ולכן הגישה להשכלה נחסמה והתעסוקה הוגבלה. רק בני השבטים שהיו קרובים לשלטונות יכלו לקבל אישור מיוחד על מנת לצאת ללמוד בפנימיות בריטיות או ערביות בצפון ישראל. כך שמדור שלם של גברים ובעיקר נשים נמנעה השכלה ותעסוקה.

עם המעבר הכפוי ליישובים המוכרים, כל התוצרת שהנשים נהגו לייצר, כבר לא היתה הכרחית בחיים האורבניים; המזון נרכש מהמרכולים, לבוש ומשכן היו זמינים ממקורות חיצוניים וכך הפכו הנשים הבדוויות מיצרניות לצרכניות. בנוסף לכך, היישובים העירוניים המכונים מודרניים על ידי המדינה, היו חסרים מאפיינים "מודרניים" בסיסיים כגון תשתיות, תחבורה ציבורית ומקורות תעסוקה. כל היישובים הבדווים, כמו אלה הפלסטיניים בישראל, חסרים מקורות תעסוקה וסובלים ממבנה הזדמנויות לקוי וממחסור בהקצאת משאבים. מצב זה יצר שני עולמות נפרדים. בעוד הגברים יצאו לעבוד מחוץ ליישוב, הנשים בנות הדור המבוגר (בנות 40 ומעלה), נותרו בבתיהן בלי שום אלטרנטיבה תעסוקתית. לא רק שהמדינה ריכזה את הבדווים בלי לדאוג למקורות תעסוקה, היא גם לא דאגה להעניק מקורות אלטרנטיביים שיהיו קרובים לאורח חייהם החקלאי-כפרי. הנשים הבדוויות בנות הדור המבוגר, שעברו

מכאן נשאלת השאלה: מהם הגורמים לאחוזי השתתפות הנמוך של הנשים הפלסטיניות בשוק התעסוקה הישראלי? המחקרים המסבירים את שיעור השתתפותן הנמוך של הנשים הפלסטיניות בשוק התעסוקה נחלקים לשניים: אלה התולים את האשמה בגורמי תרבות ומסורת ואלה התולים את האשמה במדיניות המדינה ואי הקצאת משאבים מתאימים ביישובים הערביים.

מחקרם מאיר העיניים של יונאי וקראווס (2009) מראה כי אין הדברים דיכוטומיים כפי שהם הצטיירו עד כה מהספרות. מחקרם הצביע על תלות בין שתי מערכות הגורמים: הם טוענים כי ברגע שישקיעו ביצירת מקומות עבודה ביישובים, בתשתיות, בתחבורה ובמעונות יום, יקל על נשים לצאת לעבוד. ברגע שהזדמנויות המבניות יושקעו ביישובים הפלסטיניים, אזי גם הפטריארכאליות תתרכך והדבר יעודד משפחות רבות לשלוח נשים לעבוד. כלומר, הפטריארכאליות הפלסטינית אינה מקובעת וסטטית אלא היא אף ניתנת לריכוך ברגע שהמדיניות כלפי הפלסטינית משתנה אף היא. ברגע שביישובים הערבים יתווספו מקומות תעסוקה, מרכזי תעשייה, מקומות תעסוקה המותאמים עבור נשים, תחבורה ציבורית, מעונות יום ותשתיות ויתאפשרו כל התנאים ה"אובייקטיביים", נשים תוכלנה לצאת לעבוד. מצב זה מלמדנו על חיזוק הפטריארכאליות על ידי מדיניות הממסד הישראלי אך גם על ההזדמנות הטמונה בידי הממסד לעודד השתלבותן של נשים פלסטיניות בשוק התעסוקה. אולם גם ברגע שנשים יוצאות לעבוד בשוק התעסוקה הישראלי, הן אינן נהנות מזכויות ומתנאים שווים לעמיתיהן הנשים היהודיות. נשים פלסטיניות סובלות מאפליה בסקטור הפרטי והעסקי (Lewin-Epstein & Semyonov 1992; קינג ואחרים, 2009).

ההזדמנויות המתאפשרות בשוק התעסוקה עבור נשים ערביות אקדמאיות אינו רב. מתוך דו"ח שכתב יאסר עוואד (2008), עולה כי כ-43% מהנשים הערביות האקדמאיות מובטלות, לעומת 19% בלבד בקרב נשים אקדמאיות יהודיות. רוב הנשים הערביות עוסקות בשני תחומים עיקריים: במקצועות הצוארון הלבן הן פונות למקצועות החינוך, הסייעוד והבריאות, ובמקצועות הצוארון הכחול הן מועסקות בשרותים ועבודות בלתי מקצועיות כגון בתעשיית המזון, במפעלי טקסטיל ובעבודות ניקיון עם תנאי עבודה שרשיים הולמים; בלי אפשרות לימי מחלה, חופשים והעלאה בדרגה או בשכר. בענפים אחרים כגון רפואה, עריכת דין, אומנות, משחק ועיתונאות, קיימת נציגות מועטה של נשים פלסטיניות (כתאנה, 2007). נתונים שהתפרסמו בדו"ח שהוכן על ידי אלמגור-לוטן



מחיי המדבר אל חיי הקבע העירוניים, היו חסרות השכלה והכשרה. העובדה שמרביתן לא ידעו לקרוא וכתוב, חסמה את סיכויי השתלבותן בהזדמנויות התעסוקה שמחוץ ליישוביהן.

עבור בנות הדור הצעיר יותר, שנולדו אל תוך המציאות האורבנית, חינוך והשכלה היו אמנם נגישים, אך גם בהקשר זה, מערכת החינוך הבדווית סבלה מאפלייה תקציבית וממבנה הזדמנויות לקוי (Abu-Rabia-Queder, 2006), מה שהוביל לנשירה מסיבית של תלמידות בעיקר במעבר לחטיבה העליונה. כך שחינוך פורמאלי עבור נשים בדוויות החל רק במהלך שנות השבעים, שבהן למדו מספר מועט מאוד של נשים, בנות הדור הראשון שיצאו ללמוד (חלקן למדו בפנימיות בצפון הארץ). בשנת 1988 החלה את לימודיה האקדמיים האישה הבדווית הראשונה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, כך שתהליכי ההשתתפות הציבורית של נשים בדוויות בהשכלה ובתעסוקה הם תוצר של שלושת העשורים האחרונים בלבד ולרוב ממוקדים במקצועות ההוראה, עבודה סוציאלית וסיעוד בתוך היישובים (המוכרים) עצמם. רק לאחרונה בעקבות פתיחת פרויקטים מיוחדים בשיתוף ארגוני נשים בדוויות יחד עם האקדמיה, עלה מספרן של סטודנטיות בדוויות ללימודי המדעים והרפואה (84 סטודנטיות במדעי הבריאות באוניברסיטת בן גוריון לשנת 2010/11). שיעור לא מבוטל (30%) מהפולסטנים בישראל בכלל ומהבדווים בפרט שאינם מצליחים להתקבל ללימודי רפואה, רוקחות ומקצועות פרה-רפואיים רוכשים את השכלתם בירדן, כולל נשים.

פי חוק תכנון ובנייה. מציאות זו לא רק שאינה מספקת תעסוקה עבור גברים ונשים כאחד, אלא אף ממצבת את תושבי יישובים אלו בעמדת נחיתות בכל תחומי חייהם: חינוכיים, כלכליים ובריאותיים. בהיעדר תשתיות בסיסיות ומקורות השכלה ותעסוקה, תושבי הכפרים הבלתי מוכרים עסוקים בהישרדות היומיומית. היעדר תשתיות בסיסיות מקשה גם על יזמים פרטיים וארגוני קהילה להפעיל פרויקטים שונים שחשמל ומים כרוכים בהפעלתם (Abu-Saad 2008). כתוצאה מכך יישובים אלו הם העניים ביותר במדינה. דו"ח של אגודת הגליל דיווח כי בשנת 2004 תחולת העוני בכפרים אלו הנה כ- 80%, פי שבעה מתחולת העוני בסקטור היהודי (אבו בדר וגוטליב, 2008).

בשנת 1986 הקימה המדינה את "מנהלת הבדווים" שמטרתה היתה לרכז את תביעות הבדווים על בעלות האדמה. עם הזמן גוף זה הפך לגורם היחיד המטפל בענייני האדמות בכל היישובים הבדווים, אך בהיותו גוף הנתון לפיקוחם של מספר גופים אחרים (למשרד התשתיות, למנהל מקרקעי ישראל ולועדת השרים לתיאום המדיניות והפעילות במגזר הבדווי), נוצר מצב של ריבוי תפקידים ובכך המדינה הסירה אחריותה מטיפול בנושאי הקרקעות בקרב תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, כך שאינם מקבלים מענה לצורכיהם (אבו בדר וגוטליב, 2008). במציאות מפלה שכזו, סיכוייהן של נשים למצוא תעסוקה הם מהנמוכים ביותר.

## אי- נראות סטטיסטית:

אי-ההכרה בכפרים הבלתי מוכרים מציבה אותם בעמדת אי-נראות גם בסטטיסטיקות הרשמיות המתפרסמות בדו"חות רשמיים של המדינה, בעיקר אלו של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס). בדרך כלל הנתונים המתפרסמים בלמ"ס אינם משקפים את הנתונים האמיתיים הנובעים מהמציאות הקיימת. תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, גברים, נשים וילדים כאחד אינם נכללים בנתוני הלמ"ס, כך שהנתונים המדווחים הם תמיד נמוכים מאלו שבפועל. כך למשל, דו"ח שפורסם על ידי אלמגור-לוטן (2008) מראה כי 84% מהנשים הערביות הן מובטלות ומחצית מהנשים העובדות מועסקות במשרות חלקיות. ממצא זה אינו כולל נשים מהכפרים הבלתי מוכרים בנגב, כך שנתוני אבטלתן של נשים ערביות בישראל (כולל הנשים הערביות בנגב) הוא גדול יותר. הדרתן של נשות הכפרים הבדווים מהסטטיסטיקות הרשמיות הובילה סקרים ודו"חות של הקהילה האזרחית לסקור את המצב הקיים. דו"חות אלו, שנכתבו לארגוני זכויות אדם בינלאומיים כגון CEDAW (אלסנע ואבו עג'אג', 2007), מעידים על אבטלה של למעלה מ- 90% בקרב נשים בדוויות. בנוסף, המחסור בתחבורה ציבורית מונע מהן להגיע ללשכות התעסוקה ביישובים היהודיים ולהירשם כדורשות עבודה.

## הקשר בין השכלה לתעסוקה:

בדרך כלל, הספרות מראה כי השכלה מהווה גורם ראשוני להשתתפות בשוק התעסוקה בקרב מיעוטים ובעיקר בקרב נשים (Astin, 1982). עבור נשים פלסטיניות בישראל, רכישת השכלה אינה מבטיחה השתלבות תעסוקתית וזאת בגלל ייצוגן הנמוך במערכות החינוך וההשכלה הגבוהה בישראל, האמורות להוות נקודת מוצא התחלתית להשתלבות בשוק התעסוקה. בקונטקסט של הערבים-בדווים בנגב, שיעור השתתפותן הנמוך של נשים בדוויות בהשכלה הגבוהה, נובע מתנאים ירודים ואי השקעת משאבים במערכת החינוך הבדווית, אשר מובילה לנשירה מאסיבית של תלמידות. כך למשל, שיעור הנושרים לשנים 2008-2009 במעבר

נשים בעלות שנות השכלה מועטות מתקשות למצוא תעסוקה ביישוב או מחוצה לו. הפתרון שנמצא עבורן הוא הקמת יזמות עסקית הנשענת בדרך כלל על קשרים משפחתיים, כשהשכר בהן אינו גבוה במיוחד, והן עדיין ממשיכות להיות מנוהלות ופחות מנהלות (Abu-Bader & Gottlieb 2008; Jakowboska 2000). התוצאה היא, שיישובים אלה הם מהעניים בישראל ובעלי רמת האבטלה הגבוהה ביותר, הן עבור גברים והן עבור נשים.

דו"חות וסקרים שונים (אבורביעה-קווידר, 2009) מראים כי אי ההכרה במרכיב הכפרי של אופי חייהם של הבדווים בנגב ותכנון עתידי של היישובים על בסיס מרכיב זה, לא יוכל להביא לפתרון תעסוקתי ולא יתרום להעלאת מצבם הסוציו-אקונומי של הבדווים בנגב. מצבם העגום של יישובי הקבע אינו מושך בדווים רבים להסכים למעבר לצורת יישוב שלא רק סובלת ממבנה הזדמנויות לקוי אלא אף אין בה אלטרנטיביות העונה על צורכיהם הכלכליים ועל צורת המחיה המסורתית של הבדווים.

## יישובים ואזרחים בלתי מוכרים:

לא כל הבדווים בנגב הסכימו לעבור ליישובי הקבע ואלו שנותרו על אדמותיהם (בקירוב למחצית מהבדווים שעברו בשנות הששים), נותרו ביישובים המכונים "בלתי מוכרים" ולכן נחשבים גם כבלתי חוקיים בעיני המדינה בעקבות חוק תכנון ובנייה שנחקק בשנת 1965. יישובים בלתי מוכרים אלו, מונים בין 75,000 - 90,000 תושבים, ואדמותיהם מהוות כ- 2% מאדמות הנגב. הם אינם מסומנים על אף מפה פורמאלית של מדינת ישראל, ואינם מקבלים שירותים ציבוריים משום סוג שהוא, למעט שירותי חינוך שאינם קיימים בחלק מהכפרים. הם נעדרו תשתיות בסיסיות כגון חיבורי חשמל, מים ומערכות ביוב ואשפה. נעדרו כבישים סלולים, בתי ספר ומרפאות ציבוריות, ונתונים לאומי צווי הריסה של משרד הפנים, שתפקידו להרוס בתים שנבנו על אדמות ללא היתרים על

1 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח 21/1: 161.





שטוענת אלמגור-לוטן (2009, 3) "מיועדות לכלל המגזר ואינן מטפלות בבעיות המיוחדות של הנשים הערביות" וכי למרות קליטתן בה, "מספרן נמוך מזה של הגברים שנקלטו בה". בשנת 2006 הפלסטינים היוו 5.92% מכוח העבודה בשירות המדינה, ומתוכם רק 2% נשים ערביות. מצב הנשים לא השתפר בעיקר עבור הערבים-בדווים בנגב שהיוו בשנת 2010 פחות מ-1% מכוח העבודה בשירות המדינה. (עדאלה, 2011, 27).

שיעור השתתפותן של נשים בדוויות בכוח העבודה האזרחי השנתי בקרב בני 15 ומעלה נע בין 4.3% ביישוב ערערה בנגב (הנמוך ביותר) לבין שיעור השתתפות של 19.4% ביישוב כסייפה (הגבוה ביותר). זאת לעומת 52.9% בנפת באר שבע ו-54.8% בישראל.<sup>5</sup> ממצאים אלה מצביעים על כך ששוליותן של הנשים בדוויות אינה אתנית בלבד אלא אף מגדרית. ברהט למשל, העיר הבדווית הראשונה והיישוב הערבי-בדווי הגדול ביותר במדינת ישראל, שיעור השתתפותן של הנשים בדוויות בכוח העבודה האזרחי עומד על 12.4% לעומת 49.4% בקרב הגברים בדווים.<sup>6</sup>

אחוז השתתפותם של הבדווים במשלח יד אקדמי (לשנת 2008) הנו נמוך ביותר. כך למשל, במועצה האזורית אבו בסמה השתתפותן של נשים במשלח יד אקדמי עמד על 4.9% לעומת 14.1% בישראל.<sup>7</sup> לא נמצאו בשנת 2008 נשים בדוויות מאף כפר מהכפרים המוכרים או באיזור מועצת אבו בסמה בתפקידים ניהוליים. כמו כן, הממצאים לשנת 2008 מראים כי בחלק מהיישובים כגון ברהט, במועצה האזורית אבו בסמה ובחורה שיעורן של הנשים בדוויות כפקידות גבוה מזה של גברים (ברהט למשל הן היוו 5.6% לעומת 2.4% בקרב גברים<sup>8</sup>). ביישובים אחרים, כגון ערערה בנגב ולקיייה לא נמצאו נשים בתפקידים אלו.

מרבית הגברים והנשים הערבים-בדווים בנגב מועסקים במקצועות הצוארון הכחול המצויים בתחתית סולם המקצועות וכן בטבלת השכר הנמוכה. כך למשל, מרבית הנשים ביישוב חורה מועסקות במקצועות חופשיים וטכניים (66.7%) ומרבית הגברים באותו יישוב מועסקים כעובדים מקצועיים בתעשייה ובבניו (38%). שתי קטגוריות אלו של מקצועות הצוארון הכחול 'מככבות' בשבעת היישובים הבדווים המוכרים, כולל במועצה האזורית אבו בסמה, כמשלחי היד בעלי אחוזי השתתפות הגבוהים ביותר הן בקרב נשים והן בקרב גברים.<sup>9</sup>

הכנסתן החודשית הממוצעת של נשים ערביות (ובכלל זה נשים בדוויות) נמוכה בהרבה מזו של נשים יהודיות ומזו של גברים ערבים. אלמגור-לוטן (2009, 5) מדווחת כי בשנת 2007 הכנסתן החודשית של נשים ערביות היתה 4,350 ש"ח, לעומת 5,949 ש"ח אצל נשים יהודיות ו-5,764 ש"ח אצל גברים ערבים. גם בשכר לשעת עבודה קיימים פערים. הנשים הערביות משתכרות 32.3 ש"ח לשעה בממוצע, ואילו הנשים היהודיות משתכרות 40.5 ש"ח לשעה בממוצע. שכן הממוצע של נשים בדוויות בשבעת היישובים המוכרים בנגב עמד בשנת 2000 על 55% בלבד משכרן הממוצע של נשים שכירות בישראל<sup>10</sup> וזאת למרות מספר הנפשות הגדול במשפחה הערבייה-בדווית. שכן הממוצע של נשים בדוויות היווה בשנים 2006/2007 כמחצית משכרם של הגברים הבדווים; כך למשל השכר הממוצע שנשים שכירות ביישוב ערערה שבנגב

לכיתה ט' בעיר הרט מגיע ל-20.9%, ביישוב חורה מגיע ל-20% וזאת לעומת 5.3% בממוצע הארצי.<sup>2</sup> אי לכך גם שיעור הלומדים באוניברסיטאות הוא מהנמוך ביותר; כך למשל שיעור הלומדים באוניברסיטת בן-גוריון בנגב לשנת 2006/2007 נע בין 0.7% (הנמוך ביותר) ביישוב ערערה שבנגב, לבין שיעור של 2.3% ביישוב כסייפה (הגבוה ביותר), בהשוואה ל 4.9% באוכלוסייה הערבית בישראל ולשיעור של 6.8% בממוצע הארצי.<sup>3</sup> כמו כן, רוב הנשים (והגברים) הערבים והבדווים לומדים במקצועות מדעי החברה בגלל הקושי להתקבל למקצועות כגון רפואה, הנדסה ועסקים. מרבית הסטודנטיות הבדוויות בנגב למדו בשנים 2010-2011 בפקולטה למדעי הרוח והחברה (173 במספרן מתוך 298 סטודנטיות), לעומת סטודנטיות אחת במחלקה לניהול ו-4 סטודנטיות במדעי ההנדסה.<sup>4</sup> בכפרים הבלתי מוכרים החסרים בתי ספר תיכוניים אחוזי הנשירה גבוהים בהרבה ואינם מצוינים בלמ"ס. אחוזי הנשירה גבוהים יותר בקרב תלמידות שנאלצות לנסוע לתיכון הממוקם ביישוב מוכר המרוחק מהיישוב והדורש הסעה. לרוב ההסעות מעורבות והורים רבים חוששים לשלוח בנותיהן ללמוד בכפר מרוחק (Abu-Rabia-Queder, 2006). כמו כן, בשנים האחרונות אנו עדים לתופעה של אי קבלת תלמידי הכפרים הבלתי מוכרים אל תיכונים ביישובים המוכרים, וכך נותרים תלמידים ותלמידות רבים חסרי מסגרת לימודית במשך חודשים עד שיימצא פתרון עבורם. כתוצאה מכך תלמידות רבות אינן משלימות את השכלתן התיכונית. מתוך סקר שערכה עמותת נשים "סידרה" בשנת 2004 בחלק מהכפרים הבלתי מוכרים, נמצא כי אחוז האנאלפביות בקרב הנשים מעל גיל 30 בכפרים הבלתי מוכרים מגיע עד ל-80%. עם אחוזי אנאלפביות גבוהים ואחוזי השכלה גבוהה נמוכים, סיכוייהם של גברים, ובעיקר של נשים, למצוא עבודה בסקטור התעשייה, ההנדסה וההייטק ייותרו חסומים, ובכך גם מצבם הסוציו-אקונומי יוותר נמוך.

## אפלייה בשוק התעסוקה:

התוצאה של נקודת זינוק נמוכה ואי ייצוג הולם במוסדות החינוך וההשכלה הגבוהה בישראל, היא שרוב הפלסטינים בישראל מועסקים במשלחי יד שאינם דורשים השכלה גבוהה או מיומנות מקצועית גבוהה, ולכן השכר הפוטנציאלי שלהם נמוך יותר, הם חשופים יותר לאבטלה וסיכוייהם להיפלט מכוח העבודה בגיל צעיר יחסית גבוהים יותר (דו"ח סיכוי, 2003/2004). אי לכך הפלסטינים פגיעים יותר לשינויים מבניים בשוק העבודה שבמסגרתם מצטמצמים מקומות עבודה המתבססים על טכנולוגיה עתירת עבודה. כמו כן, פלסטינים רבים אינם מתקבלים למקומות עבודה מסוימים על רקע אי שירות צבאי. קריטריון זה מופעל לעתים, גם בתעסוקות שבהן לא נמצא קשר בין אופי המקצוע לבין השירות הצבאי (Adalah, 2011).

מחקרו של חאג' יחיא (2007) מצביע על כך כי רוב האקדמאים הערבים בישראל נקלטים בתפקידים שוליים ובעבודות שאינן הולמות את התמחויותיהם האקדמאיות (2007, 51).

נשים פלסטיניות, ובעיקר בדוויות, פגיעות עוד יותר עקב אי ייצוגן הגדול של נשים בדוויות במוסדות ההשכלה הגבוהה יחסית לפלסטינים בישראל. אי לכך הן תהיינה פחות מיוצגות בכוח העבודה האזרחי.

אמנם נציבות שירות המדינה, הנחשבת למעסיק העיקרי, מפעילה תכניות לקידום העסקתם של עובדים ערבים, אך תכניות אלו, כפי

5 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ד/11: 109 שם  
6 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ד/13: 110 שם  
7 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ד/13: 110 שם  
8 שנתון סטטיסטי לבדווים בנגב, 2004: לוח ד/2

2 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ו/9: 150  
3 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ו/20: 8  
4 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח ו/21: 61





קיבלו לחודש בשנה בשנת 2007, עמד על 2079 ש, לעומת 4862 ש בקרב הגברים מאותו יישוב.<sup>11</sup>

## המלצות לפתרון:

במצבים בהם קיימת אפליה כלפי מיעוטים, תפקידה של המדינה לדאוג לשינוי מהותי בחקיקה ובמדיניות ולא רק לשינוי כלכלי (Anthias & Yuval-Davis, 1993): במקרה של הערבים-בדווים בנגב אני רוצה להציע שלושה עקרונות שאם יתקיימו תוכלנה הנשים בנות המיעוט הבדווי בנגב להיכנס אל מעגל התעסוקה ואף לצמצם, ולו במקצת את המגבלה הפטריארכאלית.

עקרונות אלה הם: הכרה, פריוריזציה (העדפה) והנגשה מגדרית. הטיעון שלי הוא, כי ברגע שיתקיימו עקרונות אלו בקרב הבדווים בנגב, יסרו החסמים לתעסוקתן של נשים בדוויות:

### עקרון א': הכרה

1. הכרה ביישובים הבלתי מוכרים: כל עוד המדינה לא הכירה ביישובים הבדווים הבלתי מוכרים בהם מתגוררת כמחצית מהאוכלוסייה הבדווית בנגב, לא ייתכן שוויון בכלל ותעסוקתי בפרט, וכפי שראינו במאמר זה, הנשים משלמות את המחיר הכבד של אי הכרה זו.

2. הכרה באפליה כלפי ערביי הנגב: ברגע שהמדינה תכיר בעוול ההיסטורי שנגרם לערביי הנגב, תכיר במציאות הבלתי שוויונית ובתפקידה כישות מפלה, אזי תיגזרנה פעולות ברמות שונות לתיקון עוול זה.

### עקרון ב': פריוריזציה

על מנת לתקן את העוול ואת אי השוויון כלפי ערביי הנגב ונשים בפרט, יש תחילה להכיר באי שוויון זה ובתפקידה של המדינה בגרמתו. כאשר יוכר אי השוויון, אזי תתאפשר הפעולה הבאה של תיקון באמצעות מתן העדפה ליישובים הבדווים בנגב כאזורים בעדיפות לאומית גבוהה. מכאן תיגזרנה פעולות של העדפה תקציבית, יצירת מקומות תעסוקה, הקמת מפעלים ואזורי תעסוקה, וכיוצא בזה.

### עקרון ג': הנגשה מגדרית

כאמור, את המציאות הכלכלית חוות נשים באופן שונה מגברים. הפטריארכאליות עלולה להוות חסם לאי השתתפותן של נשים במעגל התעסוקה. אולם לא ניתן לנתק את המעגל הפטריארכאלי מהמעגל הפוליטי-מדיני. לכן גם אם יתקיימו עקרונות א' ו-ב' שמניתי לעיל, אם לא יתקיים עקרון שיכיר בייחודיותן של הנשים הבדוויות המצויות בחברה פטריארכאלית, עקרונות אלו עלולים שלא לסייע לנשים. לכן הצלע השלישית הנחוצה הינה יצירת הנגשה מגדרית. בהנגשה מגדרית הכוונה ליצירת פתרונות שיש בהם מענה מידי וייחודי לנשים. על פתרונות אלו נכתב בספרות והם כוללים, בין השאר, הקמת תשתיות בסיסיות כגון כבישים והרחבת התחבורה הציבורית. אלה, בנוסף להקמת מעונות יום, עשויים לסייע בהנגשה הנשים אל התעסוקה הציבורית. בכפרים הבלתי מוכרים, ההנגשה אינה אפשרית אם אין הכרה ביישובים, שכן רק הכרה תוביל ליצירת תשתיות ואפשרות לצאת אל הספירה הציבורית.

## ניידות כתנאי לתעסוקת נשים:

דו"ח שפרסמה עמותת כייאן - ארגון פמיניסטי ערבי הפועל בצפון הארץ (2007) מראה כי הדרתן של נשים מהשתתפות בכוח העבודה הציבורי תלויה באי הנגשת תחבורה ציבורית פנימית הולמת לכפרים הערביים. נשים החסרות רישיון נהיגה נאלצות להיות תלויות בתחבורה הציבורית הפנימית בתוך הכפר. היעדר תחבורה ציבורית פנימית ביישובים הבדווים המוכרים בנגב, והיעדר תשתיות תחבורתיות (כגון כבישים סלולים בכפרים הבלתי מוכרים) מוסיפים יותר להדרתן של נשים בדוויות מהשתתפות בכוח העבודה הציבורי.

נתונים<sup>12</sup> לשנת 2010, על מספר קווי תחבורה קבועים מבאר שבע אל היישובים ותדירותם בימי שני עד חמישי, מראים כי ישנם שני קווי תחבורה קבועים בימים שני עד חמישי אל שני יישובים בלבד (חורה וכסיפה), קו תחבורה אחד אל יישוב אחד (רהט) ואף קו אינו מגיע אל ארבעה יישובים אחרים (תל-שבע, שגב שלום, לקייה וערערה בנגב). רק לפני מספר שנים מועט הושק קו תחבורה ציבורי פנים יישובי בעיר רהט, אך הוא אינו מספק מענה הולם לניידותן של נשים. הקו פועל בתדירות נמוכה ומסיבות מסורתיות נשים אינן משתמשות בו באופן תדיר.

מצב זה יוצר תלות של הנשים במקורות תעסוקה בתוך הכפר ובהיותם של האחרונים מוגבלים או חסרים, הדבר מוסיף לשיעורי אבטלתן. כמו כן, המחסור בתחבורה ציבורית עלול לחזק את הקודים הפטריארכאליים באי מתן רשות לנשים לצאת מחוץ לכתלי הכפר ללא ליווי גברי, או להגביל את שעות יציאתן מהכפר, תנאי המייצר "מנטאליות" מסורתית עבור העסקתן של נשים בתוך כותלי הכפר בלבד. מאחר ואחוז רב של נשים מעל גיל 30, בכפרים הבלתי מוכרים, הן אנאלפביתיות, יש להניח כי הסיכוי להחזקת רישיון נהיגה על ידן הינו נמוך, מה שמוסיף לתלותן בפטריארך להירשם כדורשות עבודה.

## סיכום ומסקנות:

הנשים הערביות-בדוויות בנגב מצויות בשולי הפריפריה הלאומית והאתנית המפלה של המיעוט הפלסטיני בישראל. ניכר כי האפליה המוסדית המעוגנת במדיניות ובחקיקה מייצרת פערים של אי שוויון כלכלי, שאינם ניתנים לגישור מידי. נקודת הזינוק הכלכלית של הבדווים בנגב נמוכה בהרבה מזו של הפלסטינים בישראל ומזו של היהודים. הנשים הבדוויות נופלות לשולי השוליים של אפליה זו בכל זירות חייהן: השכלה, תעסוקה, שכר ועוד. הפערים הגדולים הללו, חוסמים את גישתן של הנשים הבדוויות בנגב למקורות כוח מבניים וכלכליים ובכך מפקיעים את זכויותיהן הכלכליות. בשונה מהמיעוט הפלסטיני בישראל ומיתר המיעוטים בעולם, בקונטקסט הבדווי-הפרטיקולארי של האפליה המוסדית על בסיס לאומי, אי ההכרה (בעיקר ביישובים הבלתי מוכרים) והיעדרן של תשתיות פיזיות (כגון כבישים סלולים ותחבורה ציבורית), יוצרים מבני דיכוי מצטלבים הפוגעים בעיקר בנשים. מבני דיכוי אלה חוסמים את גישתן של הנשים הבדוויות למקורות כוח ומוסיפים להתדרדרותן בתחתית סולם העוני.

11 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010: לוח 2/ד

12 ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדווים בנגב, 2010, לוח 6/י: 234.

## רשימת מקורות:

- אבו בדר, ס' וגוטליב, ד' (2008). עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדווית: מבט השוואתי. סדרת מחקרי מדיניות 6, המוסד לביטוח לאומי ומכון ון-ליר: ירושלים.
- אלמגור-לוטן, א' (2008). תעסוקת נשים בסקטור הערבי: ממצאים חדשים. דוח שהוגש לרשות לקידום מעמד האישה. ירושלים: המרכז למחקר ולמידע בכנסת.
- אלמגור-לוטן, א' (2009). תעסוקת נשים בסקטור הערבי: ממצאים חדשים. דוח שהוגש לרשות לקידום מעמד האישה. ירושלים: המרכז למחקר ולמידע בכנסת.
- אלסנע, ח' ואבו עג'אג', ע' (2007). האוכלוסייה הערבית-בדווית בנגב: נשים, כלכלה ותעסוקה. אג'יק ועמותת סידרה: באר שבע.
- חאג'י-קוסאי, י' (2007). העסקת האקדמאים הערבים בשוק העבודה בישראל. בתוך עראר, ח' וחאג'י-יחיא, ק'. (עורכים). האקדמאים וההשכלה הגבוהה בקרב הערבים בישראל (עמ' 73-47). רמות, אוניברסיטת תל-אביב: ת"א.
- יונאי, י' וקראווס, ו' (2009). תרבות או מבנה הזדמנויות: למה נשים פלסטיניות ממעטות להצטרף לשוק העבודה? בתוך עזאזיה, פ', אבו-בקר, ח', הרץ-לזרוביץ, ר' וגאנס, א' (עורכים). נשים ערביות בישראל: תמונת מצב ומבט לעתיד (עמ' 259-237). רמות, אוניברסיטת תל-אביב: ת"א.
- כיאן (2007). ניידות בקרב נשים ערביות בישראל. כיאן: ארגון פמיניסטי: חיפה.
- נח, ח' (2009). הכפרים שישנם ואינם: הכפרים הבדווים בלא מוכרים בנגב. פרס הוצאה לאור: חיפה.
- סער, ע' (2011). תעסוקת נשים פלסטיניות בישראל: חידת היעדרותן וסיכויי השתלבותן בכוח העבודה הרשמי. דוח מחקר איכותני על פרויקט עתידה להעצמה כלכלית והשמה תעסוקתית של בעלות השכלה של +12 שנות לימוד. מימון קרן פילנתרופית פרטית. ספר הנתונים הסטטיסטי של הבדווים בנגב (2010). מרכז הנגב לפיתוח איזורי, מרכז רוברט ארנו לחקר החברה הבדווית והתפתחותה, אוניברסיטת בן גוריון: באר שבע.
- עדאלה (2012). הצעות חוק וחוקים מפלים בישראל: חיפה.
- עוואד, י' (2007). נשים ערביות אקדמאיות בשוק התעסוקה. נשים נגד אלימות: נצרת.
- עמותת סיכוי (2003/4). תעסוקה, הכנסה ועוני: דוח מחקר. ירושלים.
- קינג, י', נאון, ד', וולדה-צדיק, א' וחביב, ג' (2009). תעסוקת נשים ערביות בנות 18-64. המרכז לחקר מוגבלויות ותעסוקת אוכלוסיות מיוחדות, מכון ברוקדייל.
- קריצמר, ד' (2002). המעמד החוקי של הערבים בישראל. המרכז לחקר החברה הערבית בישראל, מכון ון-ליר: ירושלים (בערבית).
- Abdo, N. (2011). *Women in Israel: Race, Gender and Citizenship*. Zed Books: London.
- Abu-Baker, K. (2003). "Career women" or "working women"? Change versus stability for young Palestinian women in Israel. *The Journal of Israeli History* (Part II), 85-109
- Abu Rabia, A. (1994). *The Bedouin and Livestock Rearing*. Oxford: Berg Publishers.
- Abu-Rabia-Queder, S. (2006). Between tradition and modernization: Understanding the problem of Bedouin female dropout. *British Journal of Sociology of Education*, 17,1, 1-35
- Abu-Saad, I. (2008). Introduction: State rule and indigenous resistance among Al Naqab Bedouin Arabs. *Hagar: Studies in Culture, Polity and Identities*, 8,2, 3 – 25.
- Adalah. (2011). *The Inequality Report: The Palestinian-Arab Minority in Israel*. Haifa
- Anisef, P. & George.F. (2003). Labour market outcomes of immigrants and racial minority university graduate in Canada. *Journal of International Migration and Integration*, 4,4,499-522.
- Anthis, Floya & Yuval-Davis, Nira. 1993. *Racialized Boundaries: Race, Nation, Gender, Color and Class and the Anti-Racist Struggle*. Routledge: London & N.Y
- Astin, A. (1982). *Minorities in Higher Education*. San Francisco: Jossey- Bass.
- Brown, K. (2006). Releasing Muslim women's Rights: The role of Islamic identity among British Muslim women. *Women's Studies International Forum*, 29,417-430.
- Chafetz, J. (1999). *Handbook of the Sociology of Gender*. University of Houston, Houston: Springer Publisher
- Cohen, P. & Bianchi, S. (1999). Marriage, children and women's employment: What do we know?. *Monthly Labor Review*, 122, 12, 22-31
- Dale, A. (2002). Social exclusion of Pakistani and Bangladeshi women. *Sociological Research Online*, 7,3, 1-17.



- Dale, A., Lindley, J. & Dex S. (2006). A life course perspective on ethnic differences in women's economic activity in Britain. *European sociological Review*, 22,4, 459-476.
- Dumont, J.C. & Liebig, T. (2005). *Labour Market Integration of Immigrant Women: Overview and Recent Trends*. Paper prepared for the OECD and European Commission Seminar, "Migrant Women and the Labor Market: Diversity and Challenges".
- Dunn, D. & Skaggs, S. (1999). Gender and paid work in industrial nations. In J. Chafetz (Ed.). *Handbook of the Sociology of Gender* (pp. 321-343). University of Houston, Houston: Springer Publisher.
- England, P., Gracia-Bealieu, C. & Ross, M. (2004). Women's employment among blacks, whites and three groups of latinas: Do more privileged women have higher employment?, *Gender & Society*, 18,4, 494-509.
- Fellows, M. & Razack, S. (1998). The race to innocence: Confronting hierarchical relations among women. *Journal of Gender, Race and Justice*, 1, 335-352.
- Francis, B. (2002). Is the future really female? The impact and implication of gender for 14-16 years olds career choices. *Journal of Education and Work*, 15, 75-88.
- Garnier-Li Xue, G. (2011). Canadian immigrant's access to a first job in their intended occupation. *Int. Journal of Migration and Integration*, 12, 275-303.
- Ghazal-Read, J. (2004). Cultural influence on immigrant women's labor force participation: The Arab American case. *International Migration Review*, 38,1, 52-77.
- Ghazal-Read, J. & Cohen, P. (2007). One size fits all? Explaining U.S.-born and immigrant women's employment across 12 ethnic groups. *Social Forces*, 85,4, 1713-1734.
- Haghighat, E. (2005). Neopatriarchy, Islam and female labour force participation: a reconsideration. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 25,10\11, 84-105.
- Hijab, N. (1988). *Womanpower: The Arab Debate on Woman at Work*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jakobowska, L. (2000). Finding ways to make a living: Employment among the Negev Bedouin. *Nomadic People*, 4,2, 94 – 105.
- Joseph, S. (1997). The Public/Private: The imagined boundary in the imagined nation/state/community: The Lebanese case. *Feminist Review*, 57, 73-92.
- Kabeer, N. (2005). Gender, equality and women's empowerment: A critical analyses of the third millennium development goal. *Gender & Development*, 13, 1, 13 – 24.
- Kerdar, S. (2006). The development of women's education in the Arab world. In R. Griffin (Ed.). *Education in the Muslim World: Different Perspectives* (pp. 191–211). Oxford: Symposium
- Kraal, K. & Roosblad, J. (2008). Equal opportunities on the labour market for immigrant people and ethnic minorities. IMISCOE working paper No. 22. IMISCOE network office: Amsterdam
- Khattab, N. (2002). Ethnicity and Female Labor Market Participation: A New Look at the Palestinian Enclave in Israel. *Work Employment and Society*, 16, 91-110.
- Krahm H., Derweing, T., Mulder, M. & Wilinson, L. (2000). Educated and unemployed: Refugee integration into Canadian labour market. *Journal of International Migration and Integration*, 1, 1, 59-84.
- Lewin-Epstein, N. & Semyonov, M. (1992). Modernization and subordination: Arab women in the Israeli labour force. *European Sociological Review*, 8, 1, 39-51.
- London Development Agency. (2008). *Valuing family, valuing work: British Muslim women and the labour market*. London: The Young Foundation and LDA.
- Marx, E. (1977). The tribe as a unit of subsistence: Nomadic pastoralism in the Middle East. *American Anthropologist*, 79, 2, 343-363.
- Meir, A. (1997). *As Nomadism Ends: The Israeli Bedouin of the Negev*. Boulder, CO: Westview Press.
- Modood, T. (2005). *Multicultural Politics: Racism, Ethnicity and Muslims in Britain*. Edinburgh: Edinburgh University Press
- Moghadam, V. (2004). Patriarchy in transition: Women and the changing family in the Middle East. *Journal of Comparative Family Studies*, 35, 2, 137–162.
- Moghadam, V. (2005). Women's economic participation in the Middle East: What difference has the neoliberal policy turn made? *Journal of Middle East Women's Studies*, 1, 1, 110-146

---

Perrucci, C. (1970). Minority status and the pursuit of professional careers: Women in science and engineering. *Social Forces*, 49, 2, 245-259.

Reed, J. & Oselin, S. (2008). Gender and the education-employment paradox in ethnic and religious contexts: The case of Arab American. *American Sociological Review*, 73, 296-313.

Sackey, H. (2005). *Female Labour Force Participation in Ghana: The Effects of Education*. AERC Research Paper 150. African Economic Research Consortium: Nairobi.

Shahnaz, K. (1998). Muslim women: Negotiations in the third space. *Signs*, 23, 2, 463-494.

Simpson, L. Purdam, K. Tajar, A. Fieldhouse E. & Gavalas, V. (2006). *Ethnic Minority Population and the Labour Market: An Analysis of the 1991 and 2001 Census*. Dept. for Work and Pension. Research Report 333. UK

Shukri, S. (1999). *Social Changes and Women in the Middle East: State Policy, Education, Economics and Development*. Aldershot: Ashgate.

Spierings, N., Smits, J. & Verloo, M. (2010). Micro and macro level determinants of women's employment in six Arab countries. *Journal of Marriage and the Family*, 72, 1391-1407.

Sullivan, E. & Kurayem, K. (1981). *Women and Work in the Arab World*. Cairo Press in Social Science: The American University in Cairo.

Thomas, K. (2010). Racial and ethnic disparities in education-occupation mismatch status among immigrants in South Africa and the United states. *International Journal of Migration and Integration*, 11, 383-401.



# תמורות חברתיות-פוליטיות והתפתחות של מערכת החינוך הפורמאלית בקרב הבדווים בנגב: דילמות ואתגרים

אסמעיל אבו-סעד

## תקציר

הבדווים בנגב הם חלק מן המיעוט הערבי-פלסטיני שנשאר בישראל אחרי מלחמת 1948. הבדווים התגוררו במדבר הנגב מאז המאה החמישית לפני הספירה, ובאופן מסורתי התארגנו בשבטים נוודים או נוודים-למחצה, שהתקיימו על מרעה צאן ועל חקלאות מסורתית.

לפני 1948 מנתה האוכלוסייה הבדווית הערבית בנגב על-פי ההערכות בין 65,000 ל-90,000 נפש. במהלך מלחמת 1948 ואחריה גורשו רוב בדויי הנגב, ונהפכו לפליטים ברצועת עזה, בגדה המערבית, בירדן ובמצרים. ב-1952 נותרו בנגב רק 11,000 בדווים. מדינת ישראל השתלטה על רוב אדמות הנגב, כך שלבדווים שנותרו באזור אבדה החירות לנדוד עם עדריהם ממקום למקום ולעבד את אדמותיהם. שנים עשר מתוך תשעה עשר השבטים הבדווים שנשארו בנגב גורשו מאדמותיהם, וכל האוכלוסייה הבדווית רוכזה בכפייה בשטחים לא-פוריים ומרוחקים, כדי שלא יהיו מכשול לפריסה מהירה של ההתיישבות היהודית בנגב. למעשה, האוכלוסייה הבדווית רוכזה בשטח מוגדר המכונה "אזור הסייג", בחלקו הצפון-מזרחי של הנגב, שהוא כ-10 אחוזים בלבד מן הטריטוריה שהייתה בשליטת האוכלוסייה הבדווית לפני 1948.

בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים של המאה העשרים פיתחה הממשלה תכניות ליישוב-מחדש של האוכלוסייה הבדווית בנגב בשבעה יישובי קבע עירוניים (תל שבע, רהט, ערערה בנגב, כסיפה, שגב-שלום, חורה ולקיה), ללא כל התחשבות באורח חייהם המסורתי של הבדווים, וללא שיתופם בבחירת סוג ההתיישבות. תהליך עיור הבדווים הוא בעייתי. העיור במסגרתו הנוכחית נכפה עליהם, והם לא היו שותפים לתכנונו; כל התכניות וההחלטות הקשורות בנושא זה נערכו והתקבלו ללא התייעצות אתם. התכנית לעיור הבדווים נועדה לכאורה ליצור תנאים המאפשרים הספקת שירותים בסיסיים לאוכלוסייה הבדווית; אבל הכוונה האמתית הייתה לרכזם ביישובים עירוניים ולמנוע מהם לעבד, ליישב או לתבוע בעלות על אדמתם, שהופקעה על-ידי המדינה - כלומר, נישול הבדווים מנכסיהם וניתוקם מהאדמה שהיא מקור מחייתם. מדיניות ממשלת ישראל השונות ביחס לאוכלוסייה הבדווית בנגב התבססה על טרנספר המוני ושיטתי לעיירות קבע, ורישום אדמות הבדווים כאדמת מדינה.

מאמר זה יעסוק בתמורות ושינויים חברתיים-פוליטיים שעברה הקהילה הבדווית בנגב ובהתפתחותה של מערכת החינוך הפורמאלית תוך כדי התייחסות לקשיים, לדילמות ולהישגיה של מערכת זו.

## מבוא

הבדווים בנגב הם חלק מן המיעוט הערבי-פלסטיני שנשאר בישראל אחרי מלחמת 1948. הבדווים התגוררו במדבר הנגב מאז המאה ה-5 לפני הספירה, ובאופן מסורתי התארגנו בשבטים, שהתקיימו על מרעה צאן ועל חקלאות מסורתית. מאמר זה דן בתמורות

ושינויים חברתיים-פוליטיים שעברו הבדווים בנגב ובהתפתחותה של מערכת החינוך הפורמאלית תוך כדי התייחסות לקשיים, לדילמות ולהישגיה של מערכת זאת. בנוסף, מאמר זה כולל המלצות ספציפיות המהוות בסיס לתכנון עתיד טוב יותר לחינוך הבדוי-ערבי בנגב על כל רמותיו.

לפני 1948 מנתה האוכלוסייה הבדווית הערבית בנגב על-פי ההערכות בין 65,000 ל-90,000 נפש (Falah, 1989; Maddrell, 1990). במהלך מלחמת 1948 ואחריה גורשו מרבית הבדווים של הנגב, והפכו לפליטים במדינות הערביות השכנות (מצרים - רצועת עזה וסין, ירדן - הגדה המערבית והגדה המזרחית). אי לכך, רק 19 שבטים נשארו בנגב מתוך 95 שבטים שחיו עד אז באזור. ב-1952 נותרו בנגב רק 11,000 בדווים (Marx, 1967; Falah, 1989; Maddrell, 1990). מדינת ישראל השתלטה על רוב אדמות הנגב, כך שלבדווים שנותרו באזור אבדה החירות לנדוד עם עדריהם ממקום למקום בחיפוש אחרי מרעה לעדריהם ולעבד את אדמותיהם כפו שעשו זאת בעבר (אבו סעד, 2000; Lustick, 1980). 12 מתוך 19 השבטים הבדווים שנשארו בנגב גורשו מאדמותיהם על-ידי הממסד הישראלי, וכל האוכלוסייה הבדווית רוכזה בכפייה בשטחים לא-פוריים ומרוחקים, כדי שלא ישמשו מכשול לפריסה מהירה של ההתיישבות היהודית בנגב (פורת, 1993). למעשה, האוכלוסייה הבדווית רוכזה בשטח מוגדר המכונה "אזור הסייג", בחלקו הצפון-מזרחי של הנגב, שמהווה כ-10% בלבד מן הטריטוריה של הבדווים לפני 1948 (Marx, 1967; Lustick, 1980; Falah, 1989). יתר על כן, עד שנת 1966 חיו הבדווים תחת ממשל צבאי (1948-1966), כמו שאר הערבים במדינת ישראל. משמעות שלטון הממשל הצבאי הייתה שלא ניתן לבדווים לשוב ולעבד את אדמותיהם, הם היו מבודדים גיאוגרפית מיתר האוכלוסייה הערבית בחלקים אחרים של מדינת ישראל, ונדרשו להציג אישורים מיוחדים מהמושל הצבאי כדי לעזוב את "אזור הסייג" למטרות עבודה, חינוך, שווקים וכדומה. בתקופת הממשל הצבאי תועד מספר רב של פעולות הרתעה, אלימות וענישה קבוצתית נגד הבדווים בנגב (Marx, 1967; Lustick, 1980; Falah, 1989). בספרו על הערבים בישראל קובע Jiryis (1967) כי "יותר מכל קבוצה אחרת סבלו הבדווים בנגב מקשיחותו של הממשל הצבאי" (p. 144).

הממשל הצבאי הוסר בשנת 1966, ורק אז היה לבדווים מהנגב מגע קרוב יותר עם החברה הישראלית-יהודית. מאחר שאיבדו את אדמותיהם ואת מקורות מחייתם המסורתיים, רובם המכריע של הבדווים הפכו לתלויים במקורות עבודה במגזר היהודי, בעיקר כעובדים לא מקצועיים (Abu-Saad, 1991; Abu-Saad, Lithwick, & Abu-Saad, 2004). בנוסף, ניסו הבדווים לתבוע מהמדינה החזרת אדמותיהם, אך לשווא. יש לציין שמתוך יותר מ-3,000 תביעות שהוגשו מאז שנות השבעים והשמונים של המאה העשרים, אף בדוי לא זכה אי פעם בתביעתו (קמפבל, 1998, עמ' 10). למרות השינוי שחל במעמד האזרחים הערבים בישראל עם ביטול הממשל הצבאי ב-1966, רוב הנחות היסוד ששימשו את המדינה בעידן הממשל הצבאי, נותרו בתוקפן גם בתקופות המאופיינות במידה רבה יותר

זה מעבר חריף. פירושו שהבדווי לא יחיה על אדמתו ועם עדריו אלא יהיה לעירוני הבא הביתה אחר הצהריים ונועל נעלי בית. ילדיו יורגלו לאב הלושב מכנסיים, בלי שברייה, ואינו פולה כינים בציבור. הם ילכו לבית ספר מסורקים עם שביל. זו תהיה מהפכה, אך אפשר לסדר את זה במשך שני דורות. לא בכפייה אבל בהכוונה מצד הממשלה, מציאות זו ששמה בדוויים - תיעלם (הארץ, 31.7.1963).

שבעת היישובים העירוניים שתוכננו והוקמו על-ידי הממשלה ללא שיתופם של הבדוויים, נדונו לכישלון. אבטלה חמורה שוררת בהם, רמת השירותים ירודה ותקציבי הממשלה המוקצים להם מזעריים ביותר. בניגוד ליישובים השכנים של המגזר היהודי אין לעיירות הבדוויות מקורות תעסוקה פנימיים או תשתיות כלכליות (Abu-Saad & Lithwick, 2000; אבו בדר וגוטליב, 2009; McDowell, 1994; Lithwick, 2000).

## יישובים לא-מוכרים

מאז תחילת יישומה של התכנית הממשלתית ליישוב הבדוויים ביישובים עירוניים, מתגוררים ביישובי הקבע הללו רק כ-50 אחוז מאוכלוסיית הבדוויים בנגב, ואילו 50 האחוז הנותרים ממשיכים להתגורר ביישובים לא-מוכרים. רוב הבדוויים המתגוררים ביישובים הלא-מוכרים חיים עדיין על אדמותיהם, ומעולם לא נעקרו מהן על-ידי הממסד הישראלי משום שאדמותיהם נמצאות בתוך אזור הסייג (השטח המוגבל) שיועד לבדוויים מאז שנות החמישים של המאה העשרים.

היישובים הבדוויים הלא מוכרים אינם מופיעים במפות הרשמיות של מדינת ישראל ולתושביהם אין כתובות, וזכויותיהם על הקרקעות אינן מוכרות. המדינה מתייגת אותם כפושעים, "כפולשים" וכ"מסיגי גבול", המשתלטים על "אדמות מדינה". לפיכך, בהיותם בלתי מוכרים, הכפרים אינם מקבלים שירותים ממשלתיים מסודרים: תקציבים מוניציפאליים ושירותים (מים, חשמל, ביוב, חינוך, בריאות, רווחה וכדומה). השכנים היהודים רואים את הבדוויים בכפרים אלו כמטרד שיש לצמצמו למינימום או פשוט להעלימו. סבירסקי וחסון מבהירים:

התופעה של הדרת הבדוויים מתוכנית מתאר ממשלתיות אינה חדשה: המדינה, באמצעות גופי התכנון שלה, נהגה כך במשך שנים. בכמה תוכניות מתאר מחוזיות חשובות, היישובים הבדוויים הלא מוכרים לא סומנו כלל, כאילו הם אינם קיימים, או שאתריהם סומנו כמיועדים לשימושים ציבוריים כדוגמת מפעלי ביוב, פארקים ציבוריים או אזורי תעשייה (Swirski and Hasson, 2006, p. 69).

ליישובים הבדוויים הלא מוכרים אין מערכת שלטון מוניציפאלי. בנוסף, תושבי הכפרים הלא מוכרים הנמצאים בתחומי השיפוט של רשויות מוניציפאליות יהודיות (דוגמת המועצות האזוריות היהודיות כמו בני שמעון ורמת נגב), אינם מקבלים שירותים מרשויות אלה ואינם זכאים להצביע בבחירות המוניציפאליות. מכאן משתמע שנמנעות מתושבי היישובים הלא מוכרים שתי זכויות יסוד, הזכות להקמת רשות מוניציפאלית, שתספק להם שירותים בסיסיים, והזכות לבחור נציגים מקומיים במועצות האזוריות היהודיות. הממסד הישראלי ממשיך בהפעלת לחצים כבדים על תושבי היישובים הלא-מוכרים במטרה לכפות עליהם לעקור ליישובי הקבע העניים ביותר במדינת ישראל (Abu-Saad, 2008).

בשנת 2004 הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה על-ידי הממשלה בכדי לספק שירותים מוניציפאליים ליישובים הבדוויים הלא מוכרים

של סובלנות כלפי המיעוט הערבי בישראל. כך לדוגמה תקנות החירום שעל-פיהן כונן הממשל הצבאי הישראלי לא בוטלו, אלא הושעו (פפה, 1999); התקציבים המוקצים על-ידי משרדי הממשלה לרשויות המוניציפאליות הערביות נמוכים עד עצם היום הזה מאלה הניתנים ליישובים היהודיים (אבו בדר וגוטליב, 2009; אבו-סעד, 2011a; מאוטנר, 2008; פרס ויער-יוכטמן, 1998). רמת חייהם של הערבים נמוכה באופן ניכר מזו של היהודים, וכך גם רמת החינוך על כל רמותיו, הדיור, התשתיות, ההשתתפות בשוק העבודה ואפילו תוחלת החיים (השנתון הסטטיסטי לישראל, 2012; מאוטנר, 2008; פרס ויער-יוכטמן, 1998).

במהלך ששת העשורים האחרונים, עברה האוכלוסייה הבדווית בנגב תהליך מואץ ורדיקאלי של תמורות ושינויים. הבדוויים בנגב הולכים ומאבדים קשר לעברם, אך עם זאת גם עתידם מצוי בסכנה. מעמדם של הארגונים הכלכליים, החברתיים והמסורתיים של הבדוויים התערער מאוד בשל המעבר המהיר שהתחולל ללא כל הכנה, מחברה מסורתית לחברה אורבאנית, הן בתחום החברתי-תרבותי והן בתחום הכלכלי-תעסוקתי.

## עיון בכפייה

בסוף שנות השישים ובתחילת שנות השבעים של המאה העשרים פיתחה הממשלה תכנית ליישוב-מחדש של האוכלוסייה הבדווית בנגב בשבעה יישובי קבע עירוניים (תל שבע, רהט, ערערה בנגב, כסיפה, שגב-שלום, חורה ולקיה), ללא כל התחשבות באורח חייהם המסורתי של הבדוויים, וללא שיתופם בבחירת סוג ההתיישבות. תהליך עיון הבדוויים הוא בעייתי. העיון במסגרתו הנוכחית נכפה על הבדוויים, והם לא היו שותפים בתכנונו; כל התכניות וההחלטות הקשורות בנושא זה נערכו והתקבלו ללא התייעצות אתם. התכנית לעיון הבדוויים נועדה לכאורה ליצור תנאים המאפשרים הספקת שירותים בסיסיים לאוכלוסייה הבדווית; אבל הכוונה האמיתית הייתה לרכז ביישובים עירוניים ולמנוע מהם לעבד, ליישב או לתבוע בעלות על אדמתם, שהופקעה על-ידי המדינה - כלומר, נישול הבדוויים מנכסיהם וניתוקם מהאדמה שהיא מקור מחייתם. מדיניות ממשלות ישראל השונות ביחס לאוכלוסייה הבדווית בנגב התבססה על טרנספר המוני ושיטתי לעיירות קבע, ורישום אדמות הבדוויים כאדמת מדינה. מדיניות זו מלווה בחזון לאומי מבית היוצר הציוני: "הנגב נתפס כמקום ריק ("מדינה ללא עם") שיש להחיותו, ואילו הבדוויים מוצגים כנציגיה של תרבות נחשלת הנמצאת בשלבי היעלמות סופיים מעל במת ההיסטוריה" (שמיר, 1999, עמ' 473).

הספקת השירותים (כגון מים זורמים, חשמל, סלילת כבישים, בתי ספר, מרפאות קהילתיות, שירותי טלפון, וכדומה) שימשה תמריץ למשיכת הבדוויים ליישובים העירוניים שהוקמו על-ידי הממשלה, בעוד שרוב היישובים הלא-מוכרים לא זכו לשירותים אלה (Abu-Saad, 1997; Abu-Saad, 1995). כתוצאה מתכנית היישוב ומאבדן הפרנסה המסורתית, פנו הבדוויים לאפיקים תעסוקתיים חדשים מבלי שהיה להם ידע או מיומנויות בסיסיות שיבטיחו להם הצלחה. כך הפכו הבדוויים לפועלים עירוניים התלויים לפרנסתם באופן הולך וגובר בשוק העבודה הישראלי-יהודי. אכן, חלומם של מעצבי המדיניות ומקבלי ההחלטות במדינת ישראל התממש: הבדוויי אינו חי על אדמתו אלא הופך לעירוני, וה"תופעה" ששמה בדווי הולכת ונכחדת. כך למשל ציין משה דיין בראיון לעיתון הארץ -

ב-31.7.1963:

צריך לעשות את הבדוויים לפועלים עירוניים - בתעשייה, בשירותים, בבנייה ובחקלאות. 88 אחוז מתושבי מדינת ישראל אינם חקלאים. יהיו הבדוויים חלק מהם. אמנם



רשות	יישוב	דירוג <sup>2</sup>	אשכול <sup>3</sup>
רשויות מקומיות ועיריות יהודיות	באר שבע	118	5
	דימונה	95	4
	אופקים	73	4
	ירוחם	83	4
	ערד	109	5
	מיתר	190	9
	להבים	193	9
	עומר	195	10
מועצות אזוריות בדוויות	אבו בסמה	1	1
מועצות אזוריות יהודיות	בני שמעון	38	7
	שער הנגב	37	7
	רמת נגב	17	5
	שדות נגב	13	4
<b>האשכול 1-10</b>			

### החינוך הבדווי בנגב – מבט היסטורי

הרקע החברתי-היסטורי של הבדווים, התמורות והשינויים הקיצוניים, שהתרחשו באורח החיים שלהם במחצית המאה העשרים השפיעו רבות על הישגיהם הלימודיים והחינוכיים. היסטורית, החינוך הפורמאלי ומסגרותיו השונות לא היו פופולאריים בקרב האוכלוסייה הבדווית. בתי הספר בחברה הבדווית התפתחו במידה מועטה, מכיוון שלא התאימו לצורכי החברה הזאת ולאורח חייה. בתי הספר הראשונים הוקמו בתקופת המנדט הבריטי (1921-1948) בעיר המרכזית בנגב - באר שבע ובשבטים הגדולים, אולם למעשה רק לבני השיח'ים הייתה גישה לחינוך הפורמאלי. נוסף על בתי הספר האלה, נמצאו בנגב כמה מורים מבוגרים (חוטבאא', יחיד חט'אייב), שהיו בעלי ידע בסיסי בקריאה, בכתיבה ובחשבון, אך לא מעבר לכך. הקוראן שימש כספר לימוד, ותהליך הלמידה הסתיים כשהושלמה קריאתו. הלימודים התקיימו באוהל סביב מגורי שיח' השבט. קבוצת הלימוד כללה כעשרים ילדים, בין הגילאים 5-12. כל התלמידים היו בנים. החוטבאא' חיו כאורחים קבועים אצל השבט, ולרוב שהו באוהלו של השיח', ושם סופק להם אוכל, קפה ומחסה על ידי בני השבט (Berman, 1967; Tibawi, 1956). שיעור יודעי קרוא וכתוב בקרב הבדווים היה נמוך מאוד והאוריינות לא הייתה במקום גבוה בסולם העדיפות. התפיסה הייתה, כי הבדווי אינו זקוק להשכלה, העלולה "לבלבל" אותו, שכן ההישרדות בתנאים הקשים של המדבר דורשת מיומנויות אחרות לחלוטין, כמו רכיבה, קליעה למטרה והכרת המדבר והליכותיו.

לאחר קום המדינה חל שינוי רדיקלי בחיי הבדווים בנגב, והם לא יכלו להמשיך באורח החיים המסורתי שלהם. תוך זמן קצר הפכו הבדווים למיעוט חסר אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית. המעבר הזה יצר, בין היתר, את הצורך בחינוך פורמאלי על מנת להתמודד עם המציאות החדשה. ההשכלה הפורמאלית הפכה לתנאי בסיסי מוקדם להצלחתם של הבדווים להסתגל לכל השינויים שעברו עליהם, בשל הצורך בהיטמעות חלקית או מלאה בכלכלה הישראלית לשם פרנסתם. ואולם מערכת החינוך הפורמאלית היא מסגרת חדשה בחברה הבדווית-ערבית. באופן מסורתי, לרוב מסגרות החינוך הבדווי לא היו פורמאליות, אלא נרכשו תוך כדי התבוננות במבוגרים והשתתפות פעילה בחיי היום-יום (אבו-סעד, 2007).

בנגב. כיום רק קומץ קטן, 11 יישובים מתוך 46 היישובים הלא מוכרים נמצאים תחת חסות המועצה האזורית אבו בסמה, ו-35 היישובים האחרים, עדיין אינם מוכרים על-ידי הממסד הישראלי (אבו-סעד, 2010).

למרות כל הלחצים הללו, הבדווים בכפרים הלא מוכרים נחויים להישאר על אדמותיהם בכדי למנוע את הפקעתן למעשה וגם להלכה. מרבית הבדווים הללו תלויים, לפחות באופן חלקי, במקורות התעסוקה המסורתיים של גידול עדרים, עיבוד האדמה וכן עיבוד מוצרים מן החי להשלמת הכנסה או כהכנסה העיקרית; ואולם גם על כך מטילה הממשלה הגבלות. פיקוח הדוק ביותר מתקיים על גודל העדרים ושטחי המרעה, ויחידת משטרה מיוחדת מסיירת באופן קבוע בשטח ומפקיעה עדרי בדווים.

סוגיית הכישלון של מדיניות עיור האוכלוסייה הבדווית בנגב היא חלק משאלת האפליה המכוונת של הממסד כלפי המיעוט הערבי. על כן, על מנת להתמודד עמה, על מדינת ישראל להעניק שוויון לאזרחיה הערבים ולסגור את הפערים הקיימים בהקדם. כמו כן, על המדינה להכיר בזכות הבדווים על אדמתם ולחדול מהמדיניות המפלה אותם לרעה. מדיניות זו עוצרת את תהליך ההתפתחות והקידמה בקרב הבדווים, וכופה עליהם כללי משחק של חברה מסורתית-שמרנית, שקשה לשנותה או לפרוץ אותה. תופעות אלו אינן עולות בקנה אחד עם ערכים של חברה מתוקנת ודמוקרטית.

### המצב החברתי-כלכלי

למרות מטרתה המוצהרת של ממשלת ישראל "להביא לשיפור ולמודרניזציה" בחיי הבדווים בנגב באמצעות תכנית יישוב-מחדש, ממוקמת אוכלוסיית הבדווים בנגב בתחתית הסולם החברתי-כלכלי בקרב כל קבוצות אזרחי ישראל. שבעת יישובי הקבע הבדווים והמועצה האזורית אבו בסמה נמנים על הרשויות המקומיות והאזוריות בעלות הדירוג הנמוך ביותר בישראל. בניגוד לרשויות הבדוויות, היישובים היהודיים החיים בשכונות למרביתן (כמו עומר, מיתר ולהבים) מדורגים במקומות הגבוהים ביותר במדינה (ראו לוח 1). בין החברה הבדווית המסורתית לבין החברה הישראלית-יהודית, בעלת האוריינטציה המערבית, קיימים פערים חברתיים ופוליטיים גדולים. הפערים האלה משפיעים, בין היתר, על מערכת החינוך הבדווית.

לוח 1: דירוג ושיור לאשכול סוציו-אקונומי של כמה מועצות מקומיות ועיריות בדוויות ויהודיות בנגב<sup>1</sup>

רשות	יישוב	דירוג <sup>2</sup>	אשכול <sup>3</sup>
רשויות מקומיות ועיריות בדוויות	תל שבע	1	1
	כסיפה	2	1
	ערערה בנגב	3	1
	שגב שלום	4	1
	רהט	6	1
	חורה	8	1
	לקיה	9	1

1 עפ"י מדד חברתי כלכלי של הרשויות המקומיות לשנת 2006, מקור: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2009.  
2 דירוג 1 הכי נמוך כאשר דירוג 197 הכי גבוה בקרב הרשויות המקומיות ועיריות ו-53 הכי גבוה בקרב המועצות האזוריות.  
3 אשכול 1 הכי נמוך כאשר אשכול 10 הכי גבוה.

## התפתחותה של מערכת החינוך הבדווית בנגב

האדישות שגילו השלטונות כלפי חינוך ילדי הבדווים בנגב וחוסר העניין בחינוך פורמאלי בקרב הקהילה הבדווית עצמה, גרמו לכך שגם זמן רב לאחר שנחקק חוק חינוך חובה, לא התפתחה מערכת החינוך במגזר הבדווי בנגב. בתקופת הממשל הצבאי היו ברוב בתי הספר ארבע כיתות בלבד. המספר הממוצע של תלמידים בבית הספר היה כ-40 (Abu-Saad, 1991). שיעור הנוכחות בבתי הספר היה נמוך, ולא נעשה מאמץ רציני לאכוף את חוק חינוך חובה. בשנת הלימודים תשט"ו היו רשומים 350 תלמידים בדווים בלבד בבתי הספר, מתוך אוכלוסייה של כ-2,000 ילדים בגיל חינוך חובה. בסוף אותה שנה נכחו בבית הספר 220 תלמידים בלבד (כלומר, נשרו 37% מהתלמידים) וכולם היו בנים (סבירסקי, 1990). נושא לימודן של בנות בבית הספר היה בעייתי במיוחד. בחברה המסורתית הנשים לא הורשו לצאת מהסביבה של המשפחה המורחבת. המשפחות העדיפו שלא לסכן את כבודן, ולא אפשרו לבנותיהן לבוא במגע עם בנים ממשפחות ומשבטים אחרים. משרד החינוך מצדו לא טרח להקים בתי ספר נפרדים לבנות במגזר הבדווי, למרות שדבר זה נעשה במגזר הממלכתי-דתי והחרדי; לפיכך גילו הבדווים התנגדות ללימודי הבנות בבתי הספר יותר מאשר ללימודי הבנים. בתקופת הממשל הצבאי נשלחו תלמידים שהיו מעוניינים להמשיך בלימודים לבתי ספר ביישובים ערביים במשולש או בצפון, אולם קבלת אישור לעזוב את האזור הייתה כרוכה בקשיים רבים, ותלמידים מעטים יכלו לעשות זאת. על-פי תקנות הממשל הצבאי, נדרשו אישורים מיוחדים לאלה שהיו מעוניינים לעזוב את כפריהם לצורכי עבודה, השכלה, מסחר וכדומה (אבו-סעד, 2004, 2007, 1980a; Lustick, 2011).

מספר התלמידים הרשומים בבתי הספר הבדווים נשאר נמוך עד 1966 (סיום הממשל הצבאי). לאחר מכן, משוטלו הגבלות התנועה, החל המצב להשתנות. הבדווים יצרו קשרים עם יישובים ערביים בגליל, במשולש ובערים המעורבות, שבהם המערכת החינוכית הייתה מבוססת יותר. במקביל, ככל שנחשפו הבדווים לנעשה במגזר היהודי, והפכו מעורבים יותר בכלכלה של המדינה, התבררה להם ביתר שאת חשיבותו של החינוך הפורמאלי להסתגלות לאורח החיים החדש. בנוסף, לאחר מלחמת 1967, התאפשר מפגש של הבדווים עם קרוביהם ובני השבטים שלהם בגדה המערבית וברצועת עזה, שהיו מנותקים מהם מאז 1948. הבדווים בנגב גילו כי בדווים רבים מהגדה המערבית ומרצועת עזה (שהורחקו מהנגב במלחמת 1948 ואחריה על ידי השלטון הישראלי) היו משכילים ועבדו כמורים, כעורכי דין וכרופאים, בעוד שלהם כמעט שלא הייתה גישה להשכלה פורמאלית, ורובם המכריע נותרו אנאלפביתים. כמו כן, הם נוכחו לדעת שגם הנשים בגדה המערבית וברצועת עזה רכשו השכלה, בעוד שהנשים בנגב כמעט שלא זכו לחינוך פורמאלי. נישואין בין קבוצות אלה של הקהילה הבדווית, שהיו מופרדות קודם לכן, הביאו לכך שנשים משכילות מהגדה המערבית ומרצועת עזה עברו לחיות בנגב. קשרים אלה השפיעו רבות על הדינאמיקה של הקהילה הבדווית, והובילו לעלייה במספר הבנים והבנות שנשלחו לבתי הספר.

עם התגברות הדרישה להשכלה, הקימה הממשלה בתי ספר נוספים, והחינוך הפך לנחלתם של יותר ויותר מבני ובנות הקהילה הבדווית. בסוף שנות השישים הקים משרד החינוך בתי ספר יסודיים לכל היישובים השבטיים הגדולים בנגב. ב-1969 הוקם בית הספר התיכון הראשון כחטיבה צומחת ביישוב כסיפה, ששירת את כל הבדווים בנגב (Reichal, Neumann & Abu-Saad, 1987). ב-1978 הורחב חוק לימוד חובה חינוך לשתי שכבות גיל נוספות, וכלל גם

כיתות ט'-ו'-גילאי 14-15 (Mar'i, 1978). בסוף שנות השבעים, נוסדו שני בתי ספר תיכוניים נוספים ביישובים שהקימה הממשלה לבדווים בנגב, ובמשך השנים נוספו בתי ספר תיכוניים ביישובי הקבע בלבד. יש לציין, כי מאז שהוקמו יישובי הקבע שתוכננו לבדווים בנגב בתחילת שנות השבעים, רוב ההשקעות בבתי ספר נעשו בעיירות אלה, תוך הזנחה מכוונת של בתי הספר הארעיים הנמצאים ביישובים הלא-מוכרים.

בשנת הלימודים תשע"ג הגיע מספר התלמידים (א'-ו"ב) בבתי הספר הבדווים בנגב ל-67,464, הלומדים ב-116 בתי ספר, מהם 80 בתי ספר יסודיים, 29 בתי ספר על יסודיים ו-7 בתי ספר לחינוך המיוחד (משרד החינוך, 2012). לוח 2 מציג את התפלגות בתי הספר הבדווים לפי יישוב ושלב חינוך בשנת הלימודים תשע"ג.

לוח 2: בתי הספר הבדווים בנגב לפי יישוב ושלב חינוך  
בשנת הלימודים תשע"ג

יישוב	בתי ספר יסודיים	בתי ספר על יסודיים	בתי ספר לחינוך המיוחד	סה"כ בתי ספר	סה"כ תלמידים
תל שבע	5	3	1	9	5551
כסיפה	7	3	1	11	6325
ערערה בנגב	7	2	1	10	5523
שגב שלום	4	2	-	6	4543
רהט	17	6	1	24	16570
חורה	6	4	2	12	5470
לקיה	5	3	-	8	4619
אבו בסמה	29	6	1	36	18863
סה"כ	80	29	7	116	67464

## בתי ספר ארעיים והמועצה האזורית אבו בסמה

קיים מספר קטן של בתי ספר יסודיים שמשרתים את האוכלוסייה הבדווית המתגוררת ב-35 היישובים הלא-מוכרים. עדיין אין בתי ספר תיכוניים ביישובים הלא-מוכרים. תלמידי התיכון מיישובים אלה מוסעים לבתי הספר השונים ביישובי הקבע. המדינה הגדירה את בתי הספר שהוקמו ביישובים הלא-מוכרים כבתי ספר "ארעיים", שהרי תכננה להעביר את תושביהם ליישובי הקבע העירוניים. לכן, בתי הספר "הארעיים" הללו משוכנים במבני פח, עץ או בטון, שאין בהם כמות מספקת של חדרי לימוד, מעבדות, משרדים או חדרי ספח. רובם של מבנים אלה אינם מחוברים לתשתיות חשמל ומערכת הכבישים, ואספקת החשמל היא באמצעות גנרטור למרות שחלקם שוכנים בסמוך לקווי חשמל. בתי הספר אינם מתרחבים בדרך כלל, והם סובלים מתחזוקה ירודה. בגלל אי-החיבור לחשמל, בתי הספר סובלים מהיעדר ציוד אור-קולי, מחשבים, מעבדות או ציוד ספורט (Maddrell, 1990; Abu-Saad, 2001; Human Rights Watch, 2011A).

בשנת 1998 הגישו מספר הורים תושבי כפרים לא-מוכרים לבית-המשפט הגבוה לצדק תביעה נגד משרד החינוך, בה דרשו לחבר את בתי-הספר לרשת החשמל. בהחלטת הבג"ץ שהורתה למשרד החינוך לספק לבתי-הספר חשמל למרות מעמדם המעורפל, החוקי/לא חוקי, כתב נשיא בית-המשפט העליון השופט אהרון ברק:





הישראלי, הבדווים בנגב מדורגים בתחתית הסולם החינוכי, במקום נמוך אף מזה של הקהילות הערביות האחרות.

### מעמדם של המורים והקונפליקט החברתי-תרבותי

מעמדם של המורים בבתי הספר במגזר הערבי-בדווי בנגב הינו מיוחד. בתי הספר מייצגים מוסדות, המנסים להחזיר ערכים מערביים לתוך קהילה מסורתית ושמרנית ביסודה, לעומת, ההדגש על הישגיות בבית הספר, שהינה בבחינת שינוי מהותי באורח החיים של הבדווים, בניגוד לשייכות החמולתית, לאחדות השבטית ולסטאטוס שבט.

לעיתים ישנם פערים עצומים בין המושגים הנלמדים בבית הספר לבין עולמם של התלמידים ומשפחותיהם. כאשר התפקיד של הגישור על הפערים מוטל על המחנכים והמורים. במילים של מרעי (1974):

רבים הם המורים, שאינם שלמים עם עצמם דווקא בשל היותם סוכני שינוי חברתי-תרבותי. הם משתייכים, מצד אחד, למסגרות חברתיות מסורתיות, ספגו ערכים מסורתיים ולמדו דפוסי-התנהגות, האופייניים לחברתם המסורתית. ומצד שני, כסוכני שינוי חברתי-תרבותי, הם פועלים בכיוונים שונים ואף מנוגדים למסורת, שאליה הם שייכים. קונפליקט תפקודי זה קיים ברמות שונות של מודעות ושל עוצמה אצל ציבור המורים (עמ' 91).

הקהילה הערבית בכלל והורים בפרט תופסים את המורים, כ"סוכני השלטון", ובעיניהם, המורים נחשבים כעובדי הממסד ומשרתיו. גישה זו למורים כסוכני השלטון מוחרפת ומוגברת בשל המתיתות המעמדית ביישוב הערבי. כך תאר מרעי (1974) את הסוגיה הזאת:

מתיחות כזאת קיימת בין מעמד בעלי הצווארון הלבן, שציבור המורים מהווה את מרביתו המכרעת, ובין מעמד הפועלים, בעלי הצווארון הכחול. פועלים מתבטאים, בדרך כלל, כך: "איך מורה מתמנה אם לא על-ידי פרוטקציה?"... "הוא אינו חופשי"..." הוא צריך לסתום את הפה ולשרת את הבוסים שלו"..." אילו הציעו לי להיות מורה, לא הייתי מקבל, כי אני רוצה להיחשב כסוכן"..." (עמ' 93).

בעבר נחשב מקצוע ההוראה לאחד המקצועות היוקרתיים והחשובים בחברה הערבית. מעמדו של המורה הערבי, החברתי והכלכלי, מצוי בירידה מתמדת. כתוצאה מכך, ההוראה אינה מושכת עוד את הטובים שבתלמידים. הללו פונים למקצועות היותר יוקרתיים, כדוגמת רפואה ומקצועות פרא-רפואיים, משפטים וכדומה. הפונים להוראה נמנים על הבוגרים בעלי ההישגים האקדמיים הנמוכים. התוצאה הישירה היא רמה נמוכה בביצוע תפקיד ההוראה (קרמר והופמן 1981; רינאו, 1996). כך טען מחנך ערבי ותיק:

היום בבית-הספר שאני מלמד התלמידים הטובים הולכים לאוניברסיטה ללמוד מקצועות חופשיים, כי הם רואים במקצוע ההוראה מקצוע נחות, המבוסס על נדבה - השכר הנמוך שנותן משרד החינוך למורה. בנוסף על כך הם צריכים להתמודד עם השחיתות שמלווה את מערכת המינויים לתפקידי הוראה... את הבנים שלי, שכולם מוצלחים, הפניתי ואני מפנה לכל כיוון שהוא, חוץ מהוראה. שני הבנים הגדולים סיימו את לימודיהם ברפואה, והבן השלישי מסיים בעוד שנתיים את לימודיו במקצוע הפיזיותרפיה. אם הבן הרביעי, שהוא היום בכיתה ו', לא יהיה מוצלח ומצטיין כמו אחיו, אני אשתגע, כי אני אאלץ אז להפנות אותו להוראה, דבר שאני לא רוצה שיקרה. לפני 35 שנים, כאשר התמנית למורה, אבי עשה 'חפלה' גדולה בכפר שלי, מפני שבנו

אכן, המצב הקיים, שבו בתי-ספר נשוא העתירה של תלמידים בדווים אינם מחוברים לחשמל חמישים שנה לאחר הקמתה של מדינת ישראל, אינו מתקבל על הדעת כלל ועיקר, ומהווה תעודת עניות למדינת ישראל. מצב זה אינו יכול להימשך. (אל-סאנע, 2005, עמ' 2).

משרד החינוך טען כי בתי-הספר הוקמו באופן בלתי-חוקי מפני שהם נמצאים ביישובים לא-מוכרים. עם זאת, בגלל חשיבותו של החינוך היסודי ומחויבותו של משרד החינוך לספק השכלה לכל ילד בישראל, הוא הקים ותחזק את בתי-הספר הללו, אף שמשרד הפנים ומוסדות שלטון אחרים סברו שהקמתם אינה חוקית. כך, בעקבות החלטת הבג"ץ, במקום לחבר את בתי-הספר הארעיים לרשת החשמל, הם קיבלו גנראטורים (ספיבק, 2004). העובדה שבת-הספר אינם מחוברים לרשת החשמל גורמת לכך שהציוד בהם דל והם אינם מסוגלים להפעיל מכשירים חיוניים לחינוך המודרני במאה ה-21.

בתי הספר ביישובים הלא-מוכרים כפופים לפיקוחה של הרשות לחינוך הבדווים, שהוקמה על-ידי משרד החינוך והתרבות ב-1981. לרשות מונה מנהל יהודי, המייצג את האינטרסים של המשרד יותר מאשר את האינטרסים של האוכלוסייה שהוא אמון לשרת אותה. מצב זה הוא בחלקו תוצאה של מדיניות הממשלה לכפות על הבדווים לעבור ליישובי הקבע. למרות שמחובתה של הממשלה על-פי חוק לספק לילדים הבדווים חינוך, היא פועלת בניגוד לכך, ומשתמשת במערכת החינוך כאמצעי לחץ לריכוז האוכלוסייה הבדווית ביישובי הקבע העירוניים. במקביל למעמדם הכללי של אזרחי ישראל הערבים הפלסטינים כ"נוכחים-נפקדים", בתי-הספר הציבוריים ה"ארעיים" בניהול המדינה בכפרים הלא-מוכרים פועלים בצילו של מעמד "חוקי/לא-חוקי". המשפטן דורי ספיבק (2004), סגן מנהל הקליניקה לזכויות אדם בפקולטה למשפטים באוניברסיטת תל אביב, העלה שאלה בדבר בתי-הספר הארעיים הללו המייצגים את עיקרה של המדיניות הציבורית הסותרת של המדינה "היכולה מדינה להקים מערכת חינוך ממלכתית, אך בו-זמנית להבהיר שהיא לא מכירה במערכת החינוך שהיא עצמה הקימה ומקיימת?" בנימה צינית, נדמה שאין מנוס מלהשיב לשאלה זו: "כן, רק בישראל" (עמ' 1).

בשנת 2005, הרשות לחינוך הבדווים הוצאה מחוץ למשרד החינוך, והאחריות לשירותי החינוך בכפרים הלא מוכרים הועברה למועצה האזורית אבו בסמה שנוסדה ב-2004 על ידי משרד הפנים, על מנת לספק שירותים מוניציפאליים לכפרים הלא מוכרים ובראשה עומד מנהל יהודי. יש לציין, שהמועצה האזורית אבו בסמה השאירה את המנהל היהודי שעמד בראש הרשות לחינוך הבדווים בזמן המעבר, והמשיכה באותה מדיניות של מינפולאציות ושליטה בניהול המערכת החינוכית בכפרים הלא מוכרים. כיום פועלים 33 בתי ספר יסודיים במועצה האזורית אבו בסמה, כולל 19 בתי הספר הארעיים הנמצאים ב-35 היישובים הלא מוכרים ו-6 בתי ספר טיכונים.

### המציאות והצרכים של מערכת החינוך הבדווית בנגב

מערכת החינוך הישראלית לא התייחסה אל הבדווים כאל חלק אינטגרלי מן החברה, ולפיכך שירותי החינוך שסופקו לקהילה הבדווית היו מעטים. הפוטנציאל הטמון בהשכלה ובחינוך כאמצעי לקידום הקהילה הבדווית, להסתגלותה לתהליך המודרניזציה ולהשתלבותה בחברה הישראלית, לא זכה לפיתוח (אבו-סעד, 2011). לפי סבירסקי (1990), אשר חקר את נושא השוויון בחינוך

המוזזים לפי הוראות מלמעלה, הם חייבים לבצע את אינטרפרטציה ביישומה... הם פשוט - כמו שאומר הפתגם הערבי - חייבים לקשור את החמור במקום שעליו ציווה עליהם לעשות (רינאוי, 1996, עמ' 30).

נוסף על התלות בממסד המרכזי קיים מוקד תלות נוסף - הרשות המקומית. מעמדה של הרשות המקומית כמעסיק וכאחראי הישיר והרשמי על בית הספר התיכון ביישוב מקנה לה תפקיד חשוב בתהליך החינוך ביישוב בכלל, ובמה שמתרחש בבית הספר התיכון בפרט, כמו מינוי מורים וקידומם לתפקידים שונים. לרוב, מערכת היחסים בין אנשי הרשות המקומית לבין צוות בית הספר לא תקינה. מערכת יחסים זו מתאפיינת לא פעם במריבות ובסכסוכים בין אנשי הרשות המקומית, במיוחד בין ראש הרשות ומנהל מחלקת החינוך, לבין מנהל בית הספר או לבין חלק מהמורים (רינאוי, 1996).

זאת ועוד, הריכוזיות והדומיננטיות השבטית/החמולתית הקיימת ביישובים הבדווים מגבירה את ההשפעה של השבט/החמולה על בתי הספר עד כדי כך, שהשמות הפורמאליים של בתי-הספר נקבעים על-פי שמות השבטים. המציאות הזאת מגבילה את תפקודו של המורה כמחנך, ואף יוצרת ניהודי אינטרסים וציפיות נוספים.

בנוסף, בתי הספר הבדווים בנגב סובלים מכמה קשיים, המונעים מהם לשפר את השירות אותו הם מספקים, הן ברמת כוח אדם מוכשר, והן ברמת המבנה הפיסי וציוד לימודי בסיסי להפעלה שוטפת. ברוב בתי הספר הבדווים הצפיפות גבוהה מאוד, ומקשה על המורים והתלמידים גם יחד. ילדים בדווים מבקרים בבתי ספר שבהם מספר התלמידים בכל כיתה גדול מזה הנהוג במערכת החינוך היהודי, בעוד מספר התלמידים למשרת הוראה מלאה, ומספר השעות השבועיות לכיתה בבתי הספר הבדווים נמוך יותר מאשר בבתי הספר היהודיים. כך תארה עמירה חיים מנהלת מחוז דרום את מצבה של מערכת החינוך הבדווי בנגב:

מערכת החינוך במגזר הבדווי סובלת ממגוון רחב של בעיות, ובהן הישגים נמוכים של התלמידים, נשירת תלמידים, מחסור בכיתות לימוד, ליקויים בסביבת הלמידה בבתי-הספר, מחסור בעזרים טכנולוגיים, במעבדות ובמחשבים, מחסור בעובדי הוראה מקצועיים והכשרה לא מספקת של עובדי הוראה, הפרעה למהלך התקין של הלימודים בשל מריבות שבטיות המחלחלות אל תוך בתי-הספר (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2006, עמ' 4).

## בית-הספר והקהילה

מערכת היחסים בין ההורים והקהילה לבין בית הספר משפיעה על תהליך החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי המתרחש בתוכו. ההורים והקהילה הם שותפים בעלי משקל רב בתהליך, בין אם הם שותפים פעילים ובין אם סמויים.

הקשרים בין בית הספר לבין הקהילה הערבית-בדווית חלשים מאוד. ההורים והקהילה מתייחסים באדישות לבתי-הספר. רוב ההורים אינם מבקרים בבתי-הספר ואינם מתעניינים בנעשה בהם. שני הצדדים מאשימים זה את זה בתפקוד הלא תקין של בית-הספר. מחד, ההורים מאשימים את המורים ברשלנות בביצוע עבודתם כראוי, הגורמת לכישלון התלמידים ולנשירתם מהמערכת. מאידך, המורים טוענים כי אי שיתוף הפעולה של ההורים הוא הסיבה לכישלון. במחקרו של יהודה בין (1976) על בתי-הספר הערביים הוא מתאר את המצב הבא:

אבות ממשיכים לקפח רבבות ילדיהם ומושיטים אצבע מאשימה נגד בית-הספר ונגד מוריו: הם מקור כל המחדלים. האצבע המאשימה גם היא תוכיח, כי חסרה הבנה והידברות

הצליח בחיים והתמנה לתפקיד יוקרתי, מכניס וטוב. בזמנו, כאשר בכל כפר היו רק שניים או שלושה מורים, כל היישוב קינא באבי ובי, כי בהשוואה למקצועות שהיו בזמנו ביישוב, ההוראה הייתה באותה רמה של רפואה. וזה היה נכון גם מבחינת ההכנסה וגם מבחינת המעמד החברתי (רינאוי, 1996, עמ' 8).

## הקונפליקט האישי של המורה: תלות מול עצמאות

המורים במערכת החינוך הערבית-בדווית מועסקים בתנאים לא סבירים, הפוגעים בעבודתם. משרד החינוך גיבש מדיניות זהירה של מינויים, קידומים ופיטורים, כדי לאפשר שליטה על אוכלוסיית המורים הערבים ופיקוח צמוד עליהם. הסיווג הביטחוני, המשמש כאחד הקריטריונים לקבלת מורים לעבודה במערכת החינוך הערבי, מאפשר סלקציה, התואמת את מטרות השלטונות (אבו-טעד, 2011a, 2004, 1978; Mari, 1995; Al-Haj, 1995). באמצעות הפיקוח הזה יכול משרד החינוך להדק את התלות בין הקבוצה המשכילה בקרב האוכלוסייה הערבית לבין הממסד (ראו פרק פוליטיציזיה). צמצום אפשרויות התעסוקה, שיש למשכיל הערבי מגביר את יעילותה של מערכת יחסי התלות. כך מתאר את המצב אלחאג':

נאסר על המורים הערבים לעסוק בכל נושא פוליטי, העלול לעורר רגשות לאומיים בקרב התלמידים נוסף על כך, עד תחילת שנות השמונים נאסר עליהם לדון בכיתה בנושאים אקטואליים, או בכל נושא הנחשב ל"רגיש", כגון: אדמות, זהות לאומית ומאבק למען זכויות אזרחיות (1995, עמ' 8).

המורים נמצאים אפוא במצב לא נוח, שבו קיימת סתירה בין תפקידם כנציגי השלטונות לבין תפקידם כמנהיגים חינוכיים-חברתיים. במילים של מרעי (1985):

מורים ומחנכים נבחרים לתפקידם על-פי שיקולים שהם יותר פוליטיים ופחות מקצועיים, ונבחרים על-פיהם בעבודתם. טוענים שבי-הספר הוא מוסד חינוכי ועל כן צריכה לשרוד בו דה-פוליטיציזיה מקסימלית, אבל הרי זהות, תרבות, היסטוריה, ספרות וחברה הם מושגים העמוסים במטען פוליטי. והינה מצפים מהמחנכים הערבים שילמדו מקצועות אלה בהתאם לציפיות של הממסד החינוכי ולא בהתאם לצורכי הקהילה והתלמידים. מחנכים שניסו להתמודד עם הנושאים-זהות, רגשות מעורבים, לאומיים ופוליטיים, והזדהויות סותרות, נתקלו בתגובה מנהלית חריפה ואף אלימה. המחנך הערבי בישראל חי באווירת טרור אינטלקטואלי, פחד מהשלטונות וניכור מתפקידו ומייעודו (עמ' 35).

כך מתאר מורה להיסטוריה את החששות המלוות כל מורה ערבי עם תחילת עבודתו "המורה חייב תמיד להוכיח שהוא הולך לפי התלם, והוא מנוע מלהתייחס בכיתה או בין כותלי בית הספר לעניינים אקטואליים" (רינאוי 1996, עמ' 31). עדותו של מחנך ערבי ותיק לגבי מדיניות משרד החינוך כלפי החינוך הערבי:

נכון שהיום, בהשוואה למדיניות העבר של משרד החינוך ביחס למגזר הערבי, המצב השתנה לטובה: יש שניונים בחלק מתוכניות הלימודים, יש יותר השתלמויות למורים, יותר משאבים, חדרי לימודים וכו'... במיוחד בשנים האחרונות. אבל הקו המנחה של המדיניות שאר בעינו: היא עדיין ריכוזית וחד סטירית, הכול נקבע בשיטה דיקטטורית, שבה כל הפקידים והממונים הערבים - הממונה על החינוך הערבי, המפקחים למיניהם, מנהלי האגפים, מנהלי בתי הספר ועד למורה הפשוט - הם, במקרה הטוב ביותר, חיילי שחמט



בקהילה שבה מופרדות הנשים מהגברים, תלמידות בתי הספר העל יסודיים נאלצות להתמודד עם מצב חדש שהוא מפגש עם סביבה שהיא גברית ברובה, דבר המנוגד למסורת הבדווית מדוריה דורות. בעיית שילובן של מורות ותלמידות בתוך מערכת החינוך היא אחת הבעיות החמורות והמציקות, בהן מתלבטת מערכת החינוך הבדווית (אבו-סעד, 2011a).

הכשרת מורים לבתי ספר בדויים היא בעדיפות נמוכה במערכת החינוך הישראלית, ותדירות ההשתלמויות שהמערכת מציעה להם, פחותה מזו הנהוגה במגזר היהודי. רמת הכישורים של מורים ערבים-בדויים נמוכה יותר, בממוצע, מזו של המורים במערכת החינוך הערבית והיהודית.

### 3. שירותי עזר חינוכיים

בבתי הספר הבדויים בנגב קיים מחסור גדול בתקנים למערך המסייע - פסיכולוגים, יועצים חינוכיים וקציני ביקור סדיר. בשל מצבה החברתית-כלכלי של האוכלוסייה הערבית-בדווית בנגב והשינוי הדרסטי באורח חייה בארבעת העשורים האחרונים עם התחלת האורבניזציה, צורכי התלמידים הבדויים בתחומים האלה הם רבים במיוחד. על-פי התקן הרצוי, במגזר הערבי-בדוי בנגב דרושים 49 תקנים של פסיכולוגים חינוכיים ו-41.5 תקנים של קציני ביקור סדיר (מרכז המחקר והמידע של כנסת, 2006). זאת ועוד, המחסור בקציני ביקור סדיר פוגע רבות באכיפת חוק חינוך חובה וצמצום מימדי הנשירה. בנוסף, אין תקנים ליועצים חינוכיים בבתי הספר היסודיים במגזר הערבי-בדוי לעומת הימצאות תקנים ליועצים חינוכיים בבתי הספר היסודיים במגזר היהודי במחוז הדרום.

### 4. מצב תברואתי בבתי הספר

המצב התברואתי בבתי הספר הבדויים בלתי נסבל ומעורר דאגה. בסקרים שערכה המחלקה לבריאות הסביבה מטעם משרד הבריאות בשנים 2005 ו-2006 בבתי-ספר בעיר רהט ובכפרים הבדויים הלא מוכרים עלה כי רמת התברואה ברוב בתי-הספר נמוכה ביותר. התמונה המוצגת בדו"חות אלו היא של רמת ניקיון ירודה ביותר בחלק גדול מבתי-הספר, הכיתות שוכנות במבנים זמניים, רובם מיושנים ובלתי-תקינים, והן מכוסות בשטיחים שצוברים אבק ולכלוך. חדרי השירותים ברוב בתי-הספר הם במבנה נפרד בחצר. ב-80% מבתי-הספר רמת הניקיון בשירותים מחפירה, אין מוצרי היגיינה אישית ומבנה השירותים אינו תקין. בבתי-הספר בכפרים הלא מוכרים חסרים כ-300 כיורים וכ-260 אסלות. בחצרות בתי-הספר אין די שטחים מוצלים. בחלק מבתי-הספר יש מחסור בפחי אשפה, והאשפה מתגוללת בחצר בית הספר (לבקוביץ, 2006; מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2006).

### 5. חינוך טרום חובה

מסגרות חינוך טרום חובה אינן מפותחות בצורה נאותה במגזר הערבי-בדוי ומעטים מהילדים נמצאים במסגרות אלה, למרות החשיבות הרבה של תקופה זו. השנים הראשונות לחיים הן תקופה של התפתחות רבה בכישורים רבים כגון התפתחות השפה וההמשגה, התפתחות רגשית וחברתית, ויכולות מוטוריות. הספרות המקצועית טוענת כי התינוקות מגיעים לעולם עם נכונות בסיסית מרשימה לקליטת מראות, קולות ואף המשגות. ההתנסויות הראשוניות שלהם מניחות במידה רבה את היסודות להתפתחות הלמידה והקריאה, להתנהגות חברתית, ולויסות רגשי. אין כל ספק שלתמיכה בהתפתחות בגילאים אלו יש השפעה ישירה ומרחיקת

בין הבית לבין בית-הספר. יתרה מזו, חומה חוצצת ומשני עבריה אי-אמון וחרדות. המורה טוען - כל מחדלי ההוראה, כל קשיי הילד מקורם הבית. והבית מטיח האשמות במורה, בקשיחות-ליבו, במקצועיותו הירודה, בחוסר יכולתו לטפל בבעיות הילד והנער. עוד הרך בילדים מוזרר - מר יהיה גורלך מעבר ל-'חומה' - זרעי החרדה ואי-האמון נובטים עמוק בליבו (עמ' 7).

חשוב לציין, שמחקרים רבים תיעדו את תרומתה של מעורבות ההורים להישגים חינוכיים חיוביים, כמו, למשל, הישגים לימודיים גבוהים יותר (Henerson, 1987; Haynes, 1989), תחושה טובה יותר של התלמיד (Cochran, 1987), נוכחות גבוהה בבית הספר (Haynes, 1989), התנהגות ועמדות חיוביות מצד התלמיד (Becher, 1984), רצון להכין שעורי בית (Rich, 1988) והגברת השאיפות של הורים ותלמידים לרכישת השכלה גבוהה (McDill, Rigsby and Meyers, 1969).

התכנון והפיתוח של מוסדות החינוך ושל מוסדות ציבוריים אחרים (מתנ"סים, מועדוני נוער ועוד) אינו מדביק את קצב גידול האוכלוסייה הבדווית בכללה, ואוכלוסיית התלמידים בפרט. בנוסף, להלן מספר גורמים המקשים על מערכת החינוך הבדוי לתפקד כמערכת נורמטיבית ומונעים ממנה להשיג את יעדיה:

### 1. כיתות לימוד

קיים מחסור ניכר ומתמשך בכיתות לימוד במערכת החינוך הבדוי בנגב, מכיוון שמספר התלמידים בבתי-הספר גדול, הצפיפות בכיתות גדולה אף היא. לדוגמה, בשנת תשס"ה היה מספר התלמידים הממוצע בכיתה בכל שכבות הגיל בבתי הספר הבדויים 31.49, לעומת 27.79 בחינוך היהודי. זאת ועוד, מספר התלמידים הממוצע בבית הספר הערבים בנגב הגיע ל-665, לעומת 372 בכלל בתי הספר בארץ, והשטח הממוצע לתלמיד בבתי הספר הבדויים בנגב הוא 1.71 מ"ר, לעומת 4.26 מ"ר בבית ספר יהודי בישראל ו-3.91 מ"ר בבית ספר יהודי בנגב (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2007). הנתונים מראים כי מספר הכיתות שנבנו בפועל קטן בהרבה ממספר הכיתות שתוקצבו. כך צוין בדו"ח מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007):

על פי נתוני התוכנית הלאומית האסטרטגית לפיתוח הנגב, שאימצה הממשלה בנובמבר 2005, חסרו במערכת החינוך של המגזר הבדוי באותה שנה 1,250 כיתות לימוד, לפי הפירוט שלהן:

250 כיתות לימוד חסרו במועד הגשת התוכנית.

750 מהכיתות שהיו קיימות במועד הגשת התוכנית נחשבות מבנים פסולים (מבנים עם גגות אזבסט, מבנים יבילים ברמת בטיחות נמוכה וכו') ונדרשה החלפתן בחדשות.

250 כיתות נוספות נדרשו במועד הגשת התוכנית לצורך מתן מענה לגידול במספר התלמידים הבדויים הנובע הן מהגידול הטבעי של האוכלוסייה הבדווית והן מהגידול בשיעורי הלמידה בה. יצוין כי הגידול הטבעי לבדו מצריך גם היום תוספת של 150 כיתות לימוד מדי שנה (עמ' 10).

### 2. מורים

גורם נוסף המעכב את התפתחות מערכת החינוך הערבית-בדווית בנגב הוא מחסור במורים מוכשרים בכל רמות החינוך ובמיוחד בבתי הספר העל יסודיים. ככל שעולים ברמת בית הספר כך קטן שיעור המורות, ובודדות מלמדות בבתי הספר התיכוניים.

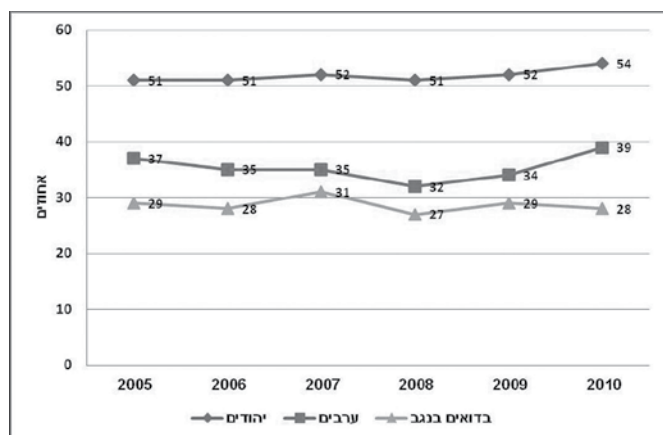
היסודי. ילדים שלומדים בבית ספר מוזנח, דל ורחוק מן הבית נושרים ממערכת החינוך בשיעור מוגבר.

שיעור הנשירה בקרב הבנות הבדויות הינו גבוה מאוד ועולה בהרבה על שיעור הנשירה שדווח על ידי משרד החינוך והתרבות. הסיבה לשיעורי הנשירה הגבוהים בקרב הבנות הבדויות נובעת מאי קיום הפרדה בין מסגרות חינוך לבנים ומסגרות חינוך לבנות. הורים בדויים רבים הן ביישובי הקבע והן ביישובים הבלתי מוכרים, לא שולחים את בנותיהם לבתי הספר המעורבים לבנים ולבנות, מסיבות מסורתיות ודתיות. יש לציין שבכל מדינות ערב והעולם המוסלמי מתקיימות מסגרות חינוך נפרדות לבנים ולבנות, מגן עד כיתה י"ב ובכמה מדינות אפילו קיימת הפרדה בין בנים לבנות ברמת האוניברסיטה. נוסף על כך, ומאותן סיבות, מתקיימות מסגרות חינוך נפרדות לבנים ולבנות במגזר היהודי דתי במדינת ישראל (הזרמים העצמאיים וחלק מהחינוך הממלכתי דתי). מנהיגי הקהילה הבדויות תבעו, ועדיין תובעים ממשרד החינוך והתרבות להקים בתי ספר נפרדים לבניהם ולבנותיהם, אך המשרד לא נענה לבקשתם, למרות שתביעתם צודקת. ישנן סיבות נוספות לנשירת תלמידים מבית הספר כגון: קשיי הסתגלות לבית הספר (אקלים בית ספרי לא תומך) ולחצים מהסביבה, בעיקר מצדן לתרום לפרנסת המשפחה.

### 8. הישגים לימודיים

הישגי התלמידים הבדויים בנגב בכל בחינות המיצ"ב נמוכים במידה ניכרת מהישגי התלמידים הן בחינוך הערבי והן מהישגי התלמידים בחינוך היהודי בכל שכבות הגיל הנבחנות (ראמ"ה, 2012). כמו כן, שיעור התלמידים הבדויים הזכאים לתעודת בגרות הוא הנמוך ביותר בארץ. שיעורי הצלחתם בבגרות בשנים 2010-2005 בהשוואה למגזר הערבי והיהודי מוצגים בתרשים 2 (משרד החינוך, 2011). ההישגים הלימודיים הנמוכים בבתי הספר הבדויים הם גורם נוסף שפוגע בתדמיתו של בית הספר, הן בקרב ההורים והן בקרב התלמידים.

איור 2: אחוז התלמידים על פי קבוצות גיל שעברו את בחינות הבגרות בקרב יהודים, ערבים ובדוים בנגב 2005-2010



### השכלה גבוהה

לימודים במוסדות להשכלה גבוהה בארץ חסומים בפני תלמידים ערבים בכלל ותלמידים בדויים בנגב בפרט. נמצא פער של 22% בשיעור התלמידים העומדים בדרישת הסף לאוניברסיטאות בבחינות

לכת על סיכויי ההתפתחות של הילדים, אי נשירתם מבית הספר והצלחתם בלימודים. אין ספק שהלמידה המוקדמת בחיי הילד עוזרת לו בהצלחה מרובה בלימודים.

### 6. חינוך מיוחד

מערכת החינוך המיוחד במגזר הבדוי על גווניה, אינה מפותחת ולפעמים אינה קיימת. לטיפול ולקידום מסגרות החינוך המיוחד במערכת החינוך הבדויות ישנה חשיבות רבה הן בצמצום ממדי הנשירה מבתי הספר והן בשיפור הישגים הלימודיים.

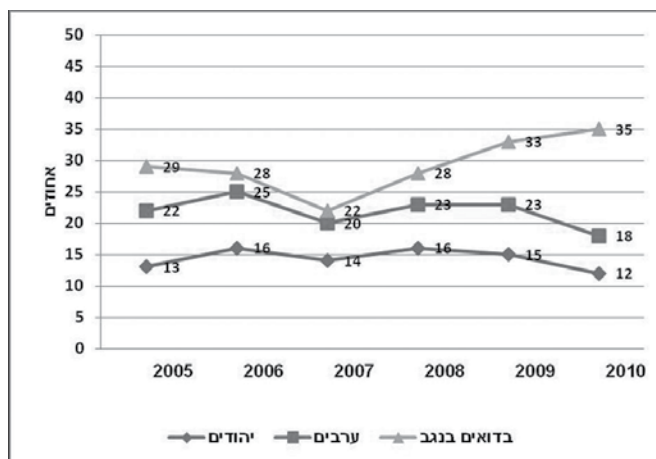
ביסוד החינוך המיוחד עומדת ההכרה ביכולתם של כל הילדים ללמוד וזכותם ללימודים, מתוך הכרה וקבלה של שונות בין בני אדם כמרכיב בסיסי וטבעי.

חוק החינוך המיוחד, שהתקבל בכנסת בשנת 1988, הסדיר מתן הוראה, לימוד וטיפול שיטתיים לילדים חריגים לפי צורכיהם. החוק הגדיר "ילד חריג": "אדם בגיל 21-3 שמתמת התפתחות לקויה של כושרו הגופני, השכלי, הנפשי או ההתנהגותי, מוגבלת יכולתו להתנהגות מסתגלת, והוא נזקק לחינוך מיוחד". לפי החוק, "מטרת החינוך המיוחד היא לקדם את כישוריו ויכולתו של הילד החריג, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי: להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה במטרה לשילובו בה ובמעגל העבודה".

### 7. נשירה מבתי הספר

שיעור הנשירה מבתי הספר הבדויים גבוה מאוד, והגיע ל-35 אחוז בשנת הלימודים 2009-2010 לעומת 18 אחוז במגזר הערבי, 12 אחוז במגזר היהודי (משרד החינוך, 2011). תרשים 1 מצביע על הפער בנשירה בין בתי הספר במגזר הבדוי לבין אלה במגזר הערבי והיהודי בשנים 2005-2010 (משרד החינוך, 2011).

איור 1: שיעורי הנשירה מבתי הספר בקרב יהודים, ערבים ובדוים בנגב 2005-2010



הפער הקיים בכל הרמות במערכת החינוך הבדויות, גורם לנשירת תלמידים גוברת מתוך המערכת ככל שמתקדמים מכיתה לכיתה. רבים מבין המתמידים במערכת מוסטים ממסלול ההתקדמות לקראת חינוך על-תיכוני. המכשולים העומדים בדרכם של תלמידים בדויים מגן הילדים ועד לאוניברסיטה משמשים כסדרת מסננות דקות יותר ויותר. אחוז התלמידים הבדויים המנופיים ממערכת החינוך גדול מאחוז התלמידים היהודים והערבים המנושרים. ילדים שאין להם אפשרות לבקר בגן ילדים מצליחים פחות בבית הספר





בנגב במיוחד, והפכה את אורח חייהם המסורתי לבלתי-אפשרי. תוך זמן קצר הפכו הבדווים לקבוצה חסרת אמצעים במדינה בעלת אוריינטציה מערבית המוגדרת כמדינת כל היהודים ולא כל אזרחיה, דבר אשר היקשה עליהם להתמודד עם השינויים הרדיקליים שנתקלו בהם.

היעדר גישה רב-תרבותית חיובית למטרותיה של מערכת החינוך הערבית-פלסטינית, לתכנית הלימודים שלה ולכוח ההוראה, פגע ביכולתם של בתי הספר הערביים בכלל והבדווים בפרט ללמד ולחנך את תלמידיהם במסגרת הבית-ספרית. אלחאג' (1996) תיאר סוגיה זו: "מערכת החינוך בישראל מעולם לא נתפסה כמכלול שלם, שבו הגורם הערבי הוא רכיב לגיטימי. למרות היותה חברה פלורליסטית, לא הצליחה ישראל ליצור בסיס משותף לחינוך רב-תרבותי" (עמ' 182). במילים של זידאני (2005):

מדיניות השליטה של הרוב היהודי על המיעוט הערבי-פלסטיני בוצעה באמצעות שליטה שיטתית על תכניות הלימודים והעסקת סגל הוראה על בסיס סיווגים ביטחוניים. תכנית הלימודים לבתי הספר הערביים נועדה להשיג שליטה חברתית ופוליטית על הדור הצעיר; זאת מתוך כוונה ליצור מיעוט כנוע המוכן לקבל את עמדת נחיתותו אל מול הרוב היהודי, להתכחש לזהותו הלאומית תוך שמירת נאמנות למדינה היהודית, ולהעניק לגיטימציה לאידיאולוגיה הציונית של המדינה (עמ' 90).

שיפור שירותי החינוך הממלכתי לקהילה הבדווית-ערבית בנגב מחייב מחשבה מעמיקה יותר מאשר הקמת בתי ספר בלבד. מאחר שתהליך העיור המואץ בקרב הבדווים בנגב הביא לשינוי קיצוני באורח חייהם, חייבים שירותי החינוך המוצעים לבדווים על-ידי הממשלה לספק להם את הכלים להתמודדות עם שינוי זה. על כלים אלה להיות מוקנים ברמות גבוהות, כדי שיעזרו לקהילה הבדווית להשתלב בהצלחה בחברה הישראלית ולהקנות לה השכלה גבוהה, החשובה במיוחד בכדי להשיג יעד זה.

## המלצות

המציאות החברתית החדשה עמה מתמודדת הקהילה הבדווית מעמידה דרישות לצעירים משכילים אשר יוכלו להציע ולממש פתרונות חדשניים ומתוחכמים לצרכי הקהילה ברוח המאה ה-21. ההמלצות הבאות מהוות בסיס לתכנון עתיד טוב יותר למערכת החינוך הבדווית בנגב על כל רמותיו:

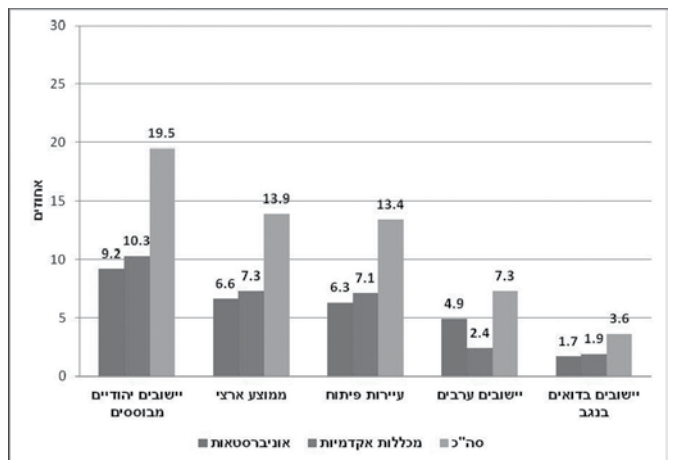
- שוויון בהקצאת משאבים.** על מערכת החינוך הבדווית בנגב להיערך לפיתוח המיומנויות והכישורים הנדרשים להתמודדות עם העתיד, כפי שעושה מערכת החינוך היהודית. לפיכך נחוצים לה:
  - משאבים אנושיים וחומריים שווים לאלה הניתנים למערכת החינוך היהודית.
  - מתקנים מודרניים (מבנים, מעבדות מדעיות, מעבדות מחשבים, מרכזים פדגוגיים, מתנ"סים, ספריות, מועדוני נוער, אולמות ספורט וכדומה).
  - מגוון רחב של שירותים חינוכיים מקצועיים (מדריכים פדגוגיים, יועצים ופסיכולוגיים חינוכיים, מורים לחינוך מיוחד, אחיות וכדומה).
  - תוכניות העשרה מיוחדות, כמו יום לימודים ארוך המיועד לקהילות החלשות.
  - תוכניות לתלמידים מחוננים וחרגים (כגון נוער שוחר מדע וחינוך מיוחד), המתאימות למימוש יכולתם באופן אופטימאלי.

הבגרות במגזר הערבי לעומת המגזר היהודי (22% תלמידים ערבים העומדים בדרישות הסף לאוניברסיטאות לעומת 44% במגזר היהודי). יש לציין שמתוך התלמידים הערבים העומדים בדרישות הסף לאוניברסיטאות רק 68% מתקבלים לאוניברסיטאות לעומת 81% מהתלמידים היהודים המתקבלים לאוניברסיטאות (נשר, 2012). המחסום העיקרי הוא מערך בחינות הבגרות והפסיכומטרי, שמוטים תרבותית לטובת הרוב היהודי לדוגמא, תלמידים בדווים המתמידים בבית הספר מגיעים להישגים טובים פחות בבחינות הכלל-ארציות (בגרות ופסיכומטרי), שהן תנאי מוקדם ללימודים באוניברסיטה ובמוסדות להשכלה גבוהה. כאשר בבחינות הפסיכומטריות קיים פער של 100 נקודות בין תוצאותיהם של הנבחנים היהודים והערבים (נשר, 2012).

בשנת הלימודים 2009/10, שיעור הסטודנטים הבדווים בגילאי 20-29 שלמדו לתואר ראשון באוניברסיטה או במכללה אקדמית עמד על 3.6% בהשוואה לממוצע הארצי 13.9% ושיעור המקביל הן ביישובים יהודיים מבוססים 19.5% ועירות פיתוח 13.4% והן ביישובים ערבים 7.3% (ראו תרשים 3).

יש לציין שישנו מספר לא מבוטל של סטודנטים בדווים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה בחו"ל כאשר רובם לומדים בירדן, אבל אין נתונים מדויקים על מימדי התופעה.

**איור 3: סטודנטים לתואר ראשון באוניברסיטאות ובמכללות אקדמיות בשנת הלימודים 2009/10 לפי סוג יישוב מבני 20-29**



כמובן, הגורמים העיקריים המעכבים את הנגישות להשכלה גבוהה בקרב האוכלוסייה הבדווית בנגב הם:

1. רמה נמוכה של שירותי החינוך הממלכתי (ראו תרשים 1 ותרשים 2).
2. מצבה הכלכלי הירוד של הקהילה (ראו טבלה 1).
3. תנאי קבלה לא הוגנים (כלומר, דרישות הסף האקדמיות, דרכי המיון (מדדים מוטים תרבותית), גיל, מחסור במלגות לימודים, ובסיוע לימודי וכלכלי).

## סיכום

המדיניות הממשלתית כלפי הבדווים בנגב התאפיינה מאז קום המדינה במידה רבה על-ידי קיפוח אוכלוסייה זו בכל תחומי החיים (חינוך על כל רמותיו, שיכון, פיתוח מוניציפאלי, תקציבים, זכויות אזרחיות וכדומה). מדיניות זו הביאה לשינוי רדיקלי בחיי הבדווים



- הפעלת מעונות יום שכונתיים או בין-שכונתיים לגילאי 3-0.
  - הפעלת מסגרות חינוך טרום-חובה שכונתיים או בין-שכונתיים לגילאי 4-3.
  - הפעלת תכניות להורים (ובמיוחד לאמהות) החל מהגיל הרך ועד גיל בית הספר התיכון אשר יקנו להם מיומנויות המאפשרות להם לקדם את ילדיהם מבחינה לימודית, חינוכית ותרבותית.
  2. **התאמת תוכניות הלימודים.** יש לערוך שינויים בתוכניות הלימודים ובספרי הלימוד כך שיהיו רלוונטיים לזהות ולתרבות הערבית והפלסטינית, וכמו כן להתמודדות עם השינויים הרדיקליים העוברים על הקהילה הבדווית.
  3. **שיפור איכות המנהלים והמורים.** יש לחדול מהעסקת מנהלים ומורים ובעלי תפקידים אחרים במערכת החינוך על בסיס שיוכי/חמולתי, אלא על בסיס הישגי וכישורים המתאימים לתפקיד המיועד.
  4. **צמצום הנשירה.** יש לטפל בנושא הנשירה מבתי הספר באופן מיידי. כאמור, שיעור הנשירה בקרב תלמידים בדווים הוא הגבוה במדינה. יש להכין תוכניות חינוכיות מיוחדות לעידוד ההישארות בבית הספר, תוך שימת לב מיוחדת לחינוך הבנות: מינוי צוותים מקצועיים (קציני ביקור סדיר, משכילים, יועצים חינוכיים, עובדים סוציאליים, ראשי רשויות, וכדומה) לטיפול בנשירה ולאכיפת **חוק חינוך חובה וחוק החינוך המיוחד משנת 1988.**
  5. **השתלמות מורים.** יש צורך להוסיף באופן משמעותי השתלמויות מקצועיות למנהלים, למפקחים ולמורים בכל רמות החינוך כולל גנות לטרום חובה.
  6. **עידוד השכלה גבוהה על ידי:**
    - מתן סיוע כלכלי ואקדמי לסטודנטים הבדווים.
    - שימוש במדדים שאינם מוטים מבחינה תרבותית (המבחן הפסיכומטרי) בבחינות הקבלה לאוניברסיטאות, למשל, התאמת הבחינה הפסיכומטרית לתרבות הערבית או ביטולה.
    - ביטול הגבלת גיל הקבלה לאוניברסיטאות (21-20) שנדרש בחלק מהמקצועות היוקרתיים.
    - טיפול בנושא הניכור וקשיי ההשתלבות החברתיים-תרבותיים שהסטודנטים נתקלים בהם במשך לימודיהם.
    - שילוב יותר חברי סגל ועובדי מינהל ערביים במוסדות להשכלה גבוהה.
    - הקמת מכללה אקדמית ערבית באחד היישובים הבדווים בנגב. מוסד כזה יפתור את בעיית האפליה של סטודנטים ערבים בעת קבלה למוסדות להשכלה גבוהה וכן את בעיית השפה והניכור התרבותי. מוסד זה יהווה מרכז אינטלקטואלי ופוליטי לאוכלוסייה הבדווית בנגב שיתרום לשימור המורשת התרבותית, יסייע בבניית מנהיגות מקומית ויהווה אמצעי לחיזוק כוחו ולקידום מעמדו הכלכלי-חברתי והפוליטי של האוכלוסייה הבדווית בנגב.
    - קליטת אקדמאים ערבים-בדווים בסקטור הציבורי והפרטי, דבר אשר יעודד יותר צעירים להשקיע בהשכלה גבוהה.
  7. **קריות חינוך.** רצוי לרכז את המוסדות הציבוריים כולל בתי ספר יסודיים ועל יסודיים בקריות חינוך. קריות חינוך יצמצמו את ההשפעות של החמולה/השבט על מינוי אנשי סגל על בסיס שיוכי במקום הישגי.
8. **הכשרת מורים.** התכנית להכשרת מורים בדווים בנגב צריכה להתייחס לצרכים המיוחדים של האוכלוסייה הערבית-בדווית בנגב.
  9. **תמריצים.** יש להציע לאוכלוסיית המורים במגזר הבדווי תמריצים חומריים בכדי למשוך יותר מורים מקצועיים ואקדמאים מוכשרים לבתי הספר הבדווים על פי המפתח הנהוג לגבי אזורי עדיפות לאומית א' במגזר היהודי.
  10. **הקמת בית ספר תיכון מרחבי.** יש להקים בית ספר תיכון מרחבי (יהודי-ערבי) שש שנתי בבאר שבע בחסות אוניברסיטת בן-גוריון בנגב עם אוריינטציה מדעית-טכנולוגית מתקדמת. מרצים מהפקולטות השונות ישתתפו בהוראה ובהערכת הלימודים והתכנים המועברים בבית הספר. בית ספר זה יקלוט תלמידים יהודים וערבים מכל אזורי הנגב וישמש כמנוף לקידום הנגישות להשכלה גבוהה לכל האוכלוסיות החלשות בנגב. האינטראקציה בין המורים לתלמידים בבית הספר תהיה מבוססת ברובה על רמות גבוהות יותר של ניתוח, סינתזה ויישום ולא על שינון ולמידה והבנה טכנית כפי שקורה היום ברוב בתי הספר הבדווים.
  11. **פיתוח קשר בין בית ספר לבין ההורים והקהילה.** לפתח קשרים חזקים בין בית הספר לבין הקהילה ובהגברת המעורבות של ההורים בנעשה בבתי הספר החל בגיל הרך ועד לכיתות גבוהות של בית הספר התיכון, למשל לקיום סדנאות משותפות למשפחות ולמורים/ למחנכים. פעילות מסוג זה תגביר את המודעות של התלמידים לערכי המשפחה ובית הספר, תביא לשיפור בהתנהגותם של התלמידים ותסייע בפיתוח כישורים אישיים. המגע הרצוף של בית הספר עם ההורים יגביר את ההבנה בין המורה לתלמידיו ויסייע למשפחות בהבנת הדרישות הלימודיות של בית הספר.
  12. **בתי ספר קהילתיים.** על מערכת החינוך במגזר הבדווי לאמץ את המודל הקהילתי (בתי ספר קהילתיים) ולצרף את בתי הספר לעמותות בתי הספר הקהילתיים כדי לזכות אותם בהדרכה, השתלמויות וטיפול מקצועי בנושא החינוכי קהילתי. יש לארגן עבור ההורים חוגים אשר יתמקדו בהגברת המוטיבציה שלהם בנושא חינוך ילדיהם, שיפור תפקוד ההורים במשפחה ובקהילה, הגברת הדימוי העצמי של ההורים ומתן סיוע ויעוץ להורים להשתלבות טובה יותר במערכת החינוך.
  13. **בתי ספר נפרדים לבנים ולבנות.** יש להקים בתי ספר נפרדים לבנים ולבנות במגזר הבדווי החל מחטיבת הביניים ובמקרים מסוימים החל מכיתה א', כנהוג במערכת החינוך הממלכתי דתי במגזר היהודי.
  14. **חינוך מקצועי-טכנולוגי.** להקים מערכת חינוך מקצועית-טכנולוגית ראויה לשמה ובעלת סטנדרטים גבוהים שתכלול תוכניות לפיתוח מיומנויות בסיסיות ומתקדמות לתלמידים בתחומי המחשבים, האלקטרוניקה, הטלוקומוניקציה וכדומה. אך עם זאת, יש להוסיף השתלמויות מורים, אנשי טכנולוגיה ואנשי תמיכה בתחום ההכשרה המקצועית-טכנית כדי שיהיה כוח אדם מיומן אשר יוכל להפעיל מערכות טכנולוגיות מתקדמות בבתי הספר הבדווים בנגב.
  15. **חינוך חקלאי.** יש להקים בית ספר חקלאי אזורי לבדווים בנגב. למרות העיור שנכפה על הבדווים, יש עדיין רבים מהם המתפרנסים מחקלאות ולכן חינוך חקלאי מודרני חשוב לעתיד קבוצה גדולה של הבדווים בנגב, הן ביישובי הקבע, והן ביישובים הלא מוכרים. בחינוך חקלאי מודרני, במובן הרחב ביותר, טמון הפוטנציאל לשינוי מסורות חקלאיות של הבדווים לאסטרטגיות



מתוך הקהילה וינחו וינהיגו שינויים במדיניות הנוגעת לאוכלוסייה זו. יש לגבש מדיניות שתתן מענה לבעיות הפוקדות את מערכת החינוך הערבית-בדווית ותכין בצורה אפקטיבית ויעילה את התלמידים והקהילה כולה להתמודדות עם המציאות המשתנה והאתגרים של האלף השלישי.

חקלאיות חדשות ועתידיות אשר יסייעו בהשתלבות הכלכלית והתרבותית של החקלאים הבדווים בחברה הישראלית.

כדי ליישם את ההמלצות הנ"ל, הכרחי שבמערכת החינוך הבדווית ועבדו מחנכים, מעצבי מדיניות ואנשי מקצוע מוכשרים שיצמחו

## מקורות

- אבו בדר, ס. וגוטליב, ד. (2009). *עוני, חינוך ותעסוקה בחברה הערבית-בדווית: מבט השוואתי*. ירושלים: המוסד לביטוח לאומי ומכון ון ליר.
- אבו-סעד, א. (2011). *החינוך הערבי בישראל ומדיניות השליטה*. באר שבע: הוצאת הספרים של אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (בערבית).
- אבו-סעד, א. (2011). *הילידים הבדווים באלנקב (הנגב): עיור ושליטת הכרה*, בתוך נ. רוחאנא ו-א. סבאע-ח'ורי (עורכים) *הפלסטינים בישראל: עיונים בהיסטוריה, בפוליטיקה ובחברה*. חיפה: מדה אל-כרמל, 118-124.
- אבו-סעד, א. (2010). *הערבים בנגב: עבר, הווה ואתגרי העתיד*. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- אבו-סעד, א. (2007). *חינוך רב-תרבותי והמיעוט הערבי הפלסטיני בישראל: סוגיית החינוך הערבי-בדואי בנגב*. בתוך פרי, פ. (עורכת). (2007). *חינוך בחברה רבת תרבויות: פלורליזם ונקודות מפגש בין שסעים תרבותיים*. תל-אביב: כרמל.
- אבו-סעד, א. (2004). *מדיניות השליטה והמיעוט הערבי-פלסטיני בישראל- מערכת החינוך הבדואית בנגב*. *מדינה וחברה*, 911-932.
- אלחאגי, מ. (1996). *חינוך בקרב הערבים בישראל: שליטה ושינוי חברתי*. ירושלים: מאגנס, האוניברסיטה העברית.
- אל-סאנע, מ. (2005). *המידע הרשמי אודות הבדווים בתור נעדר-נוכח, גליון עדאלה האלקטרוני, מס' 14, עמ' 3-1*. אתר: <http://www.adalah.org/newsletter/heb/jun05/comi2.pdf>
- בין, י. בית הספר הערבי: עיון בבעיותיו האנושיות. גבעת חביבה: אתגרי חינוך.
- ראמ"ה - הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך (2012). *מיצ"ב תשע"ב: מדדי יעילות וצמיחה בית-ספרית*. תל אביב: משרד החינוך. אתר: [http://meyda.education.gov.il/files/rama/Hesegim\\_Report\\_2012.pdf](http://meyda.education.gov.il/files/rama/Hesegim_Report_2012.pdf)
- השנתון הסטטיסטי לישראל* (2012). ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- זידאני, ס. (2005). *המצב הקשה של הערבים הפלסטינים בישראל*, בתוך: י. רייטר (עורך), *דילמות ביחסי יהודים-ערבים בישראל*. ירושלים: שוקן, 89-108.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2006). *ילדים במגזר הבדואי בנגב - תמונת מצב*. ירושלים: הכנסת.
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת (2007). *מערכת החינוך במגזר הבדואי בנגב - תמונת המצב בכמה היבטים מרכזיים*. ירושלים: הכנסת.
- מרעי, ס. (1985). *החינוך הערבי בישראל: תלמידים כמחנכים ומחנכים כתלמידים*. *פוליטיקה* 4, 36-34.
- מרעי, ס. (1974). *בית הספר והחברה בכפר הערבי בישראל*. *עיונים בחינוך* 4 (יוני) 85-104.
- משרד החינוך (2011). *נתוני בחינות הבגרות תש"ע - 2010*. ירושלים: אגף הבחינות ומינהל תקשוב ומערכות מידע. אתר: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Exams/Netunim/Thashav/OpenStatistic2010.htm>
- משרד החינוך (2012). *הכל אודות מוסדות החינוך*. ירושלים: מינהל תקשוב ומערכות חינוך. אתר: <http://hinuch.education.gov.il/imsnet/mosdot.aspx>
- לבקוביץ, א. (2006). *המצב התברואי בבתי-הספר ובגני הילדים ביישובי המועצה האזורית אבו-בסמה ובכפרים הבדואיים הבלתי-מוכרים בנגב*. ירושלים: משרד הבריאות.
- נשר, ט. (2012). *רק כ-11% מהסטודנטים לתואר ראשון הם ערבים*. הארץ, ה-21 לאוקטובר. קישור: <http://www.haaretz.co.il/news/education/1.1846561>
- סבירסקי, ש. (1990). *חינוך בישראל: מחוז המסלולים הנפרדים*. תל אביב: ברירות.
- ספיבק, ד. (2004). *הערת פסיקה: מערכת חינוך לא מוכרת*. *גליון עדאלה האלקטרוני*. מס' 5, עמ' 5-1. אתר: <http://www.adalah.org/newsletter/heb/sep04/ar1.pdf>
- מאונטר, מ. (2008). *משפט ותרבות בישראל בפתח המאה העשרים ואחת*. תל אביב: עם עובד.
- פורת, ח' (1993). *תרומת התפיסה הגיאוגרפית-יישובית של בן-גוריון להתיישבות בנגב ולפיתוח*
- בשנות המדינה הראשונות. בתוך *עיונים בתקומת ישראל*, מאסף לבעיות הציוניות, *היישוב ומדינת ישראל*. קריית שדה בוקר: המרכז למורשת דוד בן-גוריון.
- פרס, י' ויער-יוכטמן, א' (1998). *בין הסכמה למחלוקת: דמוקרטיה ושלום בתודעה הישראלית*. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- פפה, א' (1999). *האזרחים הפלסטינים בישראל לקראת המאה העשרים ואחת*. *בתוך ר'*

- כהן-אלמגור (עורך), סוגיות יסוד בדמוקרטיה הישראלית (עמ' 211-226) תל אביב: ספרית פועלים.  
 קמפבל, א. (1998), כלואים בשמורות: מצב הבדווים בנגב (חלק ראשון), מצד שני. 15, 10-12.  
 קרמר, ל' והופמן, י' (1981). זהות מקצועית ונשירה מן ההוראה, עיונים בחינוך. 31, 99-108.  
 רינאוי, ח'. (1996). בית הספר, הקהילה והרשות המקומית בקרב המיעוט הפלסטיני בישראל: מדוע החינוך אינו מהווה צינור מוביליות לכלל בני ובנות קבוצת המעוט. תל אביב: מרכז אדוה.  
 שמיר, ר' (1999). מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל, בתוך ד' גוטווין ומ' מאוטנר (עורכים), משפט והיסטוריה. ירושלים: מרכז זלמן שזר לתולדות ישראל, 473-796.
- Abu-Saad, I. (1991). Toward an understanding of minority education in Israel: The case of the Bedouin Arabs of the Negev. *Comparative Education*. 27 (2), 235-242.
- Abu-Saad, I. (1995). Bedouin Arab education in the context of radical social change: What is the future? *Compare*. 25 (2), 149-160.
- Abu-Saad, I. (1997). The Education of Israel's Negev Bedouin: Background and prospects. *Israel Studies*. 2(2), 21-39.
- Abu-Saad, I. (2008). Spatial transformation and indigenous resistance: The urbanization of the Palestinian Bedouin in Southern Israel. *American Behavioral Scientist*. 51(12), 1713-1754.
- Abu-Saad, I., & Lithwick, H. (2000). *A way ahead: Development Plan for the Bedouin Towns in the Negev*. Beer Sheva: The Center for Bedouin Studies and Development and the Negev Center for Regional Development, Ben Gurion University of the Negev.
- Abu-Saad, I., Lithwick, H., & Abu-Saad, K. (2004). *A preliminary evaluation of the Negev Bedouin experience of urbanization: Findings of the urban household survey*. Be'er Sheva, Israel: The Center for Bedouin Studies and Development and the Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.
- Al-Haj, M. (1995). *Education, Empowerment, and Control: The Case of the Arabs in Israel*. Albany, NY: State University of New York.
- Becher, R. (1984) *Parent Involvement: A Review of Research and Principles of Successful Practice*. National Institute of Education, Washington, DC.
- Berman, M. (1967). Social Change among the Beersheba Bedouin. *Human Organization*. 26(1) 69-76.
- Cochran, M. (1987) The parental empowerment process: building on family strength. *Equity and Choice*. 4, 9-24.
- Haynes, N., Comer, J. and Hamilton-Lee, M. (1989). School climate enhancement through parental involvement. *Journal of School Psychology*. 27, 87-90.
- Henderson, A. (1987) *The Evidence Continues to Grow: Parent Involvement Improves Student Achievement*. National Committee for Citizens in Education, Columbia, MD.
- Falah, G. (1989). Israeli State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev. *Journal of Palestine Studies*. 18 (2) 71-91.
- Human Rights Watch. (2001). *Second Class: Discrimination against Palestinian Arab Children in Israel's Schools*. New York: Human Rights Watch.
- Jiryis, S. (1976). *The Arabs in Israel*. New York: Monthly Review Press.
- Lithwick, H. (2000) *An Urban Development Strategy for the Negev's Bedouin Community*. Beer Sheva: The Center for Bedouin Studies and Development and Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.
- Lustick, I. (1980). *Arabs in the Jewish State: Israel's Control of a National Minority*. University of Texas Press: Austin.
- Maddrell, P. (1990). *The Bedouin of the Negev*. London: Minority Rights Group Report No.81.
- Mar'i, S. K. (1978). *Arab Education in Israel*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Marx, E. (1967). *Bedouin of the Negev*. Manchester: Manchester University Press.
- McDowell, D. (1994). *The Palestinians: The Road to Nationhood*. London: Minority Rights Publications.
- McDill, E., Rigsby, L. and Meyers, E. (1969) *Educational Climates of High Schools: Their Effects and Sources*. Center for the Social Organization of Schools, Johns Hopkins University, Baltimore.
- Reichal, A., Neumann, Y. and Abu-Saad, I. (1987). Organizational Climate and Work Satisfaction of Male and Female Teachers in Bedouin Elementary Schools. *Israel Social Science Research* 4, pp. 34-48.
- Rich, D. (1988). Bridging the parent gap in education reform. *Educational Horizons* 66, 90-92.
- Swirski, S., & Hasson, Y. (2006). *Invisible citizens: Israel government policy toward the Negev Bedouin*. Be'er-Sheva, Israel: Negev Center for Regional Development, Ben-Gurion University of the Negev.
- Tibawi, A. (1956). *Arab Education in Mandatory Palestine*. London: Luzac.



# על עיור, פרבור ודרדור – עיירות הבדווים בנגב

ארנון בן-ישראל ואבינועם מאיר

## 1. חשיבות חקר תהליכי העיור

במבט מן המרכז המטרופוליני והמבוסס של מדינת ישראל דרומה, ניתן אולי להמעיט בחשיבותם של בדווי הנגב לאור שוליותם הגיאוגרפית והחברתית הכללית, אך תהייה זו טעות מרה. גיאוגרפים, סוציולוגים וחוקרי מדיניות, הבוחנים את הנגב מקרוב וצופים מגמות לעתיד, משוכנעים בחשיבותה הרבה של קבוצה חברתית-אתנית זו לעתידו של חבל הארץ הזה (מאיר, 1999; סבירסקי וחסון, 2005; Abu-Saad and Lithwick, 2000). בהתייחס לתפקידו של הנגב בתוכניות הפיתוח הארציות, כעתודה קרקעית ראשית וכתשתית לפיתוח כלכלי וביטחוני בקנה מידה לאומי, הרי שלתהליכים המתחוללים בקרב הבדווים המעצבים את עתידם החברתי-מרחבי והפוליטי, צפויות להיות השלכות החורגות מרמת האזור אל הרמה הלאומית.

כמאה ועשרים אלף נפש, כלומר, כ-60% מכלל אוכלוסיית הבדווים בנגב הינם תושבי העיר רהט ושש המועצות המקומיות-תל-שבע, כסייפה, חורה, לקייה, ערערה בנגב ושגב שלום שהינן עיירות הקבע<sup>1</sup>. אם לשפוט על פי סוג יישובם, הרי שקבוצת הבדווים 'העירוניים' היא רוב מקרב כלל הבדווים בנגב. אולם חשיבותם של 'הבדווים העירוניים' גבוהה מעובדת גודלם הדמוגרפי היחסי. בהיבטים כלכליים, תעסוקתיים והשכלתיים, עולה תרומתם של תושבי רהט והעיירות על חלקם היחסי בקרב כלל האוכלוסייה הבדווית<sup>2</sup>. כמו כן, מעורבותם של הבדווים העירוניים בכינון והפעלת מוסדות השלטון מקומי, על שלל מרכיביו והיבטיו החינוכיים, עולה על זו של תושבי הכפרים. הניסיון המצטבר והחשוב בתחום זה נמנע מתושבי הכפרים הבלתי-מוכרים, בהם כלל לא מתקיים שלטון מוניציפאלי פורמאלי, וכן מתושבי הכפרים שבתהליכי ההכרה, במסגרת המועצה האזורית אבו בסמה, בה הזיקה ממסד-תושב רופפת ביותר.

טעם נוסף וכללי יותר לחקר תהליכי ההתבססות של עיירות הבדווים בנגב הוא, שבהיסטוריה של מדינת ישראל זהו מקרה חריג של ייסוד יישובים חדשים לאוכלוסיה הערבית יש מאין. העיירות הבדוויות, בהקשר זה, הן בבחינת יוצא מן הכלל המעיד על הכלל, אשר יש בו כדי להאיר פן נוסף במערכת היחסים המורכבת שבין המדינה ואזרחיה הערבים-פלסטינים. סיבות אלו ורבות נוספות, מעניקות חשיבות יותר למחקר המעמיק מבט ומציף את האתגרים, הבעיות והכוחות המעצבים את המציאות המרחבית-חברתית-תרבותית ביישובים הבדווים העירוניים למחצה.

למרות האמור לעיל, נראה שאת השיח המחקרי והציבורי מעסיקות יותר שתי סוגיות, אף הן, יש להודות, בהחלט כבדות משקל: שאלת הבעלות על הקרקע ושאלת אי-ההכרה הסטטוטורית בעשרות כפרים וכפרירים בדווים. לגבי הקרקע, המדינה מסרבת להכיר בבעלות הבדווים על קרקע, בתוקפם של ההסדרים הקרקעיים המנהגיים-המסורתיים והבלתי פורמאליים שלהם ובתוקפה של אחיזתם

ההיסטורית ו/או הקונקרטי<sup>3</sup> במשאב זה, כשהיא נתלית בחוק היבש, אותו ירשה משלטונות המנדט, אשר ירשו אותו בתורם מהאימפריה העות'מאנית. הבדווים, מצידם, נאחזים במקומותיהם בהנחה, שיש לה על מה להישען, שנוכחותם בשטח בכל זאת מחזקת את מעמדם בקרקע הנתבעת. הבעיה השנייה, בעיית אי-ההכרה בעשרות כפרים בדווים, נובעת מההקשר הקרקעי הנ"ל אך לא רק ממנו, ומשקפת מדיניות עונשין של המדינה, המושתתת על תושבי עשרות כפרים וכפרירים בגין חוסר נכונותם ליטול חלק בפתרונות ההסדרה המאוד מוגבלים, אותם הציעו להם הרשויות עד כה. הפתרונות שהוצעו לבדווים היו רחוקים מלענות על מכלול צרכיהם ומאוויהם.

ההשלכות של המחלוקת סביב שאלת הבעלות על קרקע וסוגיית אי-ההכרה הסטטוטורית בכפרים הן מרחיקות לכת וחמורות, ולהן תפקיד מרכזי בכך שתנאי החיים בכפרים הבדווים הבלתי מוכרים הם מהעלובים ביותר בישראל, כשתושביהם אינם זוכים לרמה המינימאלית של תשתיות ושירותים בסיסיים.

אם כן, שתי הסוגיות המדוברות אומנם שולטות בשיח ובכך ממסכות במידה לא מבוטלת מהבירור המחקרי החשוב אודות מצב העיירות, אולם בה בעת הן גם מקנות לו יתר תוקף. המודל העירוני למחצה של ההתיישבות הבדווית, כפי שהתפתח ברהט ובשש העיירות האחרות, שימש לאורך השנים דוגמה חיה ומודל משפיע ביותר על גיבוש עמדותיהם העקרוניות של תושבי הכפרים באשר לגורל יישוביהם. מאזן האיכויות/מגרעות השלילי של המודל היישובי העירוני עמד וממשיך לעמוד לנגד עיני תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, ומבסס בקרבם עד כה בעיקר התנגדות לתכניות ההסדרה המבכרות מודל יישובי מעין זה.

מעבר להיותו שלילי בעיניהם של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, ראוי להתבונן בסוגיית מודל יישובי עירוני זה בצורה ישירה, לבחון האם וכיצד הוא נותן, או נכשל, במתן מענה לצרכי התושבים, אשר יש מהם הנמנים על הדור השלישי לתהליך העיור, שראשיתו לפני למעלה מארבעה עשורים.

לאור האמור לעיל, נודעת חשיבות רבה לחקר התהליכים החברתיים-תרבותיים ביישובים הבדווים העירוניים-למחצה ולהצפת התובנות השונות לעיון ופיתוח של מעצבי המדיניות. אנו נסקור במאמר זה את ההיסטוריה של עיור הבדווים ונרכז תובנות שונות ממחקרים אותם ערכנו בזירה זו, וכאלה אשר נערכו בידי חוקרים אחרים.

## 2. עיור הבדווים בנגב – סקירה היסטורית

בכדי להבין את הבעייתיות שמאפיינת את תהליכי הסדרת ההתיישבות הבדווית, חייבים להכיר כמה מהמהלכים ההיסטוריים אשר כוננו את הנגב כפי שאנו מכירים אותו כיום. נקודה מפנה דרמטית בהיסטוריה של הנגב היא מלחמת העצמאות והקמתה של מדינת ישראל.

3 בהיעדר רישום בעלויות בספרי המקרקעין, טוענים הבדווים לבעלות על קרקעות בנגב מתוקף ההסדרים הבלתי פורמאליים הפנימיים, שהיו נהוגים בדורות האחרונים. זיקה קניינית זו מיוחסת על ידי הבדווים הן לקרקעות שתחת אחיזתם הקונקרטי, כלומר כאלה שעליהם הם יושבים, והן לקרקעות שמהן נשמטה אחיזתם במהלך השנים. לצד זה נשמעת טענה לזיקה קניינית ביחס לקרקעות אחרות רק מתוקף אחיזה רצופה מאז הקמתה של מדינת ישראל. עם קום המדינה הועברו רוב הבדווים אל אזור הסייג ושם יושבו מחדש על קרקע שנמסרה להם על ידי המדינה. כפרים רבים נותרו על מקומותיהם אלו במשך 60 שנה ותושביהם סבורים כי פרק זמן זה ארוך דיו בכדי לבסס מידה כלשהי של בעלות שלהם על הקרקע.

1 ראה טבלה 1. המספר מבוסס על נתוני מפקד האוכלוסין, 2008, כפי שמופיעים בספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב, מס' 3, 2010 (עמ' 38) בלוח ב/2, בתוספת אומדן גידול האוכלוסין לשנים 2008-2011.

2 אומנם ההבדלים במדדי ההשתכרות השונים הם מינוריים, אולם בכל זאת תושבי הכפרים הלא-מוכרים מדורגים נמוך יותר מתושבי העיירות. לדוגמה, בנתוני השכר הממוצע של שכירים לשנים 2006/7 השכר הממוצע של בדווים מחוץ ליישובים נמוך משמעותית מזה של תושבי העיירות (לוח 1/ד, בספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב, מס' 3, 2010, עמ' 92).

כיבוש הנגב בידי צה"ל בסתיו 1948 והכללתו תחת שלטון מדינת ישראל, שינו את המרחב הבדוי בנגב באופן מרחיק לכת. שבטים בדויים רבים אשר קודם למלחמה ישבו במקומותיהם בכל רחבי הנגב וממקומותיהם יצאו למחזורי הנדידה העונתית שלהם, נמלטו או גורשו במהלך המלחמה לירדן ולמצרים<sup>4</sup>. חלק ניכר מקרקעות הבדויים, שהיוו את בסיס הקיום החומרי, החברתי והתרבותי שלהם, הועבר במהלך 1949 לרשות המדינה. על פי הערכות שונות, רק כ-12 אלף בדויים, שהם כחמישית מכלל אוכלוסיית הנגב קודם למלחמה, נותרו בנגב לאחריה (מרקס, 1974). עבור מיעוט זה הוגדר באביב 1949 'אזור הסייג' - תחום-מושב מצומצם בהיקפו ביחס לשטח שבו שכנו והתקיימו הבדויים לפני המלחמה, אשר הותר להתיישבות בדוית, שהשתרע ממזרח לבאר-שבע. על אזור הסייג הוטל שלטון של ממשל הצבאי.

באזור הסייג מצאו את עצמם זה לצד זה בדויים מרקעים שבטיים וממעמדות חברתיים שונים. פליטי-פנים מחוסרי קרקע, אשר נעקרו מהנגב המערבי שוכנו לצידם של בדויים שנותרו על קרקעותיהם, ובדויים מרקע חברתי-שבטי-קרקעי מיוחס מצאו את עצמם בשכנות לבדויים מרקע בלתי מיוחס. העקירה המאסיבית של המשפחות מאדמותיהן, התפרקות חלק מהמסגרות השבטיות והבין-שבטיות ואובדן תחושת ההגמוניה באזור, כל אלה הביאו לאנדרלמוסיה חברתית.

המצוקה הכלכלית גברה עד מאוד עם גריעתם של מאות אלפי דונמים ממעגלי המרעה והחקלאות וכתוצאה מסדרה של שנות בצורת, שפקדה את הנגב במהלך שנות ה-50. יתר על כן, הממשל הצבאי הטיל פיקוח ומגבלות על התנועה האישית ועל תנועת העדרים בתוך איזור הסייג והחוצה ממנו, מה שהוסיף קושי על אלו שביקשו עבודה מחוץ לאזור הסייג, ועל בעלי העדרים אשר ביקשו להוציא את עדריהם למרעה באזורים צפוניים יותר (מרקס, 1974; קרסל, בן-דוד ואבו-רביעה, 1991).

שלב הרה-ארגון המרחבי הראשון של הנגב תחת השלטון הישראלי, ומבחינת הבדויים שלב העקירה הראשון, כלל גירוש של קבוצות שבטיות שהוגדרו עוינות למדינה, מניעת שיבת פליטים בדויים וכינוס הנותרים בנגב לתוך אזור הסייג. מטרת השלטון בשלב זה היו להשיג יתר שליטה ופיקוח, לצמצם את מעגלי הנדידה העונתית ולהשתלט על מצאי קרקעי משמעותי, לשם סיפוק צרכי ההתיישבות החדשה שקמה בעיקר בצפון-מערב הנגב.

תוכניות שונות להסדרת היישובים הבדויים שנוצרו באזור הסייג הועלו על ידי אי-אלו גורמים פוליטיים כבר במהלך שנות ה-50, כשבבסיסן הרעיון המובן מאליו להקים כמה עשרות כפרים בדויים חקלאיים (פורת, 2009). תוכניות אלה נדחו בסופו של דבר על ידי הממשל. תוכנית כוללת להסדרת המרחב הבדוי התגבשה רק לקראת סוף העשור, עם כתיבת תוכנית האב לפיתוח הנגב (אפרת וגבריאל, 1966). בתחילה הוצע בתוכנית האב לרכז את הבדויים בתשעה יישובי קבע חקלאיים באופיים. בסופו של דבר אישרה הממשלה בשנת 1962 את הקמתם של שבעה יישובים בדויים לא-חקלאיים. ועדת השרים שדנה בתוכנית הפחיתה את המספר לשלושה יישובים לא-חקלאיים (פורת, 2009). במקביל, קידם משה דיין, שר החקלאות דאז, תוכנית משלו להעברת מרבית בדויי הנגב אל הערים המערבות רמלה, לוד, יפו ובאר-שבע, שבהן ובסביבתן החקלאית הורגש באותה העת מחסור בידיים עובדות.

4 בן-דוד (2004) מציין שהבריחה המונית של רבים משבטי הבדויים אל מחוץ לגבולות ישראל המתהווים במהלך מלחמת העצמאות לא הייתה תוצאה מהתנכלות ישירה של צה"ל, אלא ביטאה פחד בדוי מהכובש הישראלי ובעיקר חוסר נכונות להיות נשלט על ידי משטר יהודי. ההנחה כי כיבוש הנגב על ידי היהודים הוא ארעי במהותו, ובמהרה תושב השליטה לידיים בדויים וחזרתם תתאפשר, הניעה אף היא את העזיבה. שינוי תפיסתי מסוים, שעיקרו ההבנה כי שלטון מדינת ישראל בנגב אינו קצר ימים אירע, לדברי בן-דוד, בשנת 1967 בעקבות מלחמת ששת הימים. שינוי זה אף עמד בבסיס הנכונות הגבוהה יותר לבוא לידי מו"מ באשר להסדרת ההתיישבות הספונטאנית.

החשש הגדול מתכנית דיין וההתנגדות שעוררה הן מצד הבדויים והן מצד מפלגות השמאל הביאו להסרת מסדר היום. מכאן ואילך התמסדה בקרב השלטון תפיסה של הסדרת ההתיישבות הבדוית באזור הסייג באמצעות הקמת מספר מצומצם של יישובים גדולים, לא-חקלאיים, שאוכלוסייתם מעורבת, דהיינו תורכב מקבוצות מוצא ושבטים רבים. שלב זה כונה בדיעבד שלב העיור, והוא התגבש בממשלה במהלך שנת 1964, עיצב באופן בלעדי את המדיניות במשך שלושת העשורים הבאים ונותר משפיע ביותר עד עצם היום הזה.

התוצר הראשון של תפיסה זו הייתה העיירה תל-שבע, שהקמתה החלה בשנת 1967. תל-שבע יועדה לקלוט כשליש מכלל תושבי הריכוזים הכפריים שנוצרו באזור הסייג (1,200 משפחות). שתי עיירות נוספות עתידות היו לקלוט את כל היתר. כל אחת משלוש העיירות הללו תוכננה כמוקד אזורי, אשר יבנה על ידי כינוס של מקבצי הכפרים אשר מסביבו. ראשיתה של תל-שבע בבניית שיכון עירוני על ידי משרד השיכון. ניסיון זה נחל כישלון חרוץ וזכה לקיטונות של ביקורת. דירות השיכון הקטנות היו אחידות וצמודות זו לזו בטור ולא יצרו הפרדה על בסיס המוצא השבטי של התושבים. סירוב המשתכנים המיועדים להתגורר במבני השיכון הצפופים סלל את הדרך להגדרה מחדש של עקרונות התכנון היישובי עבור הבדויים. שינוי זה בא לידי ביטוי במודל יישובי חדש על פיו תוכננה והוקמה רהט בתחילת שנות ה-70.

להבדיל מהשלב הראשון של תל-שבע, התכנון של רהט כבר התחשב בעיקרון הפטרילוקאלי<sup>5</sup>, המאפיין את המרחב החברתי הבדוי. רהט תוכננה כאוסף של מתחמים שכונתיים הומוגניים מבחינת השייכות המשפחתית-שבטית של תושביהם. כל חמולה רכשה אשכול מגרשים, אשר הופרד מאשכולות חמולתיים אחרים ע"י שטחים פתוחים או דרכים. צבר של אשכולות חמולתיים יצר מבנה שכונתי, שלו קו שבטי קוהרנטי או קרבה בין-שבטית. בעיקרון, נבנו השכונות ברהט כמתחמים סגורים, שאינם מחוברים זה לזה אלא דרך שלד הדרכים הראשיות, ה'מזינות' את השכונות הסגורות זו לזו. המרכז האזרחי מוקם במרכז העיירה, בשטח בלתי משויך שבטית, ועסקים קטנים החלו להתפתח לאורך צירי התנועה הראשיים ובשטחים שהוגדרו כאזורי מסחר ומלאכה. בניית בתי המגורים ברהט הושארה לאחרייתו של בעל המגרש, ללא התניות אסתטיות חמורות מדי ובדומה למתווה המכונה בציבור הרחב 'בנה ביתך'. בתכנית הכוללת הוקצתה קרקע על פי שימושים ייעודיים לשירותים בסיסיים כגון, בתי-ספר, מועצה, מרפאות ואזורי תעשייה. דרישת התושבים לרכוש מגרשים רחבים יותר, כך שיוכלו להמשיך ולפתח את ענף הצאן, נדחתה (פורת, 2009).

הפיתוח המואץ של רהט<sup>6</sup> אֶפְשֶׁר לגורמי הממשל לתאר פרויקט זה כסיפור הצלחה, מה שהביא לאימוץ המודל התכנוני של רהט הן בפיתוח המשך של העיירה הוותיקה יותר תל-שבע, והן בתכנון והקמה של חמש עיירות בדויות נוספות במהלך שנות ה-80, לפי סדר הקמתן: כסייפה, ערערה, שגב שלום, לקייה וחורה. בעוד שבנסיבות התכנון והייסוד של כל אחת מהעיירות הללו פעלו גורמים פרטיקולאריים הרי שהמושגים להן הוא רב. אנו ננתח בהמשך את המרכיבים המבניים המשותפים לעיירות הבדויים, וכמה מן ההשלכות החברתיות של דפוס חברתי-מרחבי זה, במסגרת הערכה ביקורתית של פרויקט העיור. נציין שמפאת קוצר היריעה, נתמקד בעיקר בתהליכי המאקרו-המרחביים, מבלי להיכנס לקנה המידה המקומי ולהבדלים בין העיירות, המשקפים כשלים והישגים מקומיים, צרכים שונים והבדלים בשביעות הרצון של תושביהן (Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004).

5 פטרילוקאליות היא הנטייה החברתית של הבנים הבוגרים להתגורר בצמידות לבית אביהם, הן כרווקים והן כבעלי משפחות גרעיניות.  
6 אוכלוסיית רהט מנתה מעל ל-10,000 נפש כבר כעשור לאחר הקמתה.



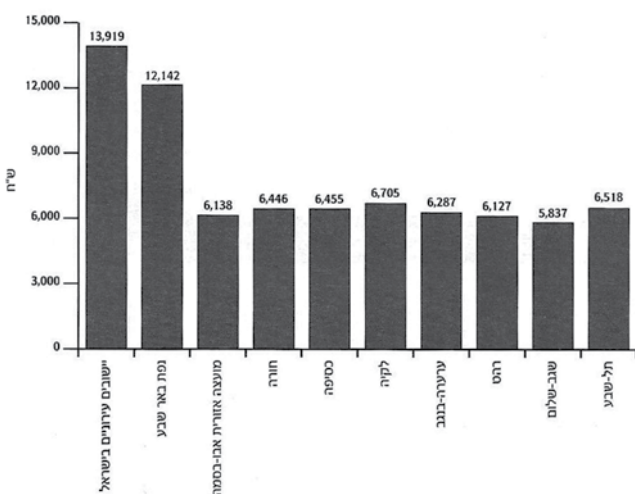
### 3. הערכת פרויקט העיור הבדווי

**3.א. עיירות העוני** – על פי דירוג האשכול החברתי-כלכלי, ששת העיירות הבדוויות והעיר רהט<sup>7</sup> מדורגות באשכול 1, הווה אומר, בתחתית המדרג החברתי-כלכלי בישראל<sup>8</sup>. מיקום חברתי-כלכלי זה משקף יישובים עניים, שתושביהם עניים, המשפחות בו הן מרובות ילדים, המפרנסים הם מעטים ושכר עבודתם נמוך יחסית.

נתוני מגמות הגידול של האוכלוסייה הדרה בעיירות הבדוויות מלמדים שהעלייה החדה בגודל האוכלוסייה, אשר אפיינה את שלבי האֶכְלוּס המוקדמים, התמתנה במהלך חמש השנים האחרונות (ראו טבלה 1). על פי נתוני שנת 2008 נמשכת הגירה פנימית רק אל חורה ולקיה, העיירות הצעירות ביותר, ואילו בשאר העיירות היא נפסקה או שהפכה זניחה בהיקפה (ראו גרדוס ואבו בדר, 2011, לוח ב/7, ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדואים בנגב, מס' 3, 2010, עמ' 43). לאחר זינוק בגודל האוכלוסייה בעיירות במהלך העשורים הראשונים לקיומן התייצבה אוכלוסייתן, כשהיא גדלה בשנים האחרונות בהתאם למגמת הגידול הטבעי. ניתן לפרש זאת כמיצוי פוטנציאל האכלוס הראשוני, שהתבסס על אוכלוסיות הכפרים הסמוכים למוקדים העירוניים-למחצה שהוקמו, ומעבר לשלב יישובי יציב יותר הנשען על מקורות גידול הפנימיים. על כל פנים, התנועה מהכפרים אל העיירות מתמעטת והולכת<sup>9</sup>.

מבחינה כלכלית, נתוני השכר מלמדים על מיקומם הנמוך של הבדווים בתחתית סולם ההשתכרות בנגב, כשלתושבי העיירות הבדוויות יתרון קל במעט על בדווים תושבי הכפרים הלא מוכרים. השכר החודשי הממוצע של משפחה בעיירה בדווית עומד על פחות ממחצית מהשכר של משפחה ממוצעת בנפת באר-שבע (ראה טבלה 2). נתון אובייקטיבי נמוך זה חמור אף יותר בהתחשב במבנה המשפחתי מרובה הילדים הטיפוסי. ואכן יחס התלות, מדד המייצג את המשא הכלכלי המוטל על המפרנסים הבדווים, הוא יותר מכפול בגודלו בהשוואה לכלל האוכלוסייה בישראל (לוח ב/5, ספר הנתונים הסטטיסטיים של הבדואים בנגב, מס' 3, 2010, עמ' 41).

תרשים 3/ד: שכר החודשי של משפחת עובדים לחודש בשנה, 2007, בש"ח



מקור: המוסד לביטוח לאומי, ממוצע שכר והכנסה לפי יישוב ולפי משתנים כלכליים שונים 2006-2009, בעריכת בנדלק ז'ק, ירושלים 2009.

### טבלה 2. שכר חודשי ממוצע בעיירות הבדוויות בשנת 2009 ביחס לנפת באר-שבע וממוצע כללי בישראל.

מקור: ספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב, מס' 3, 2010, עמ' 90, בלוח ב/ד.

ניתן לראות, אם כן, שמנקודת מבט כלכלית גרידא, ובמבדוד מתהליכים חברתיים-כלכליים ופוליטיים שלא בהכרח קשורים לעיור, הרי שפרויקט העיור לא עמד במבחן ההיסטורי, משלא הביא לשינוי המיוחל במצב החברתי-כלכלי של הבדווים בנגב ולא הוציא אותם ממעגל העוני החמור בו הם נתונים.

**3. ב. עיור Top-down** – רוברט פארק, מהמובילים במחקר החברתי של העיר בשליש הראשון של המאה ה-20, תיאר את העיר, כמאמץ המוצלח ביותר של האדם לעצב את העולם בהתאם למה שליבו משתוקק (Park, 1927). גם אם מדובר באמירה מאוד כללית ופשטנית, פארק ביטא גישה וותיקה הרואה בעיר, יותר מכל צורה אחרת של התיישבות אנושית, את הביטוי העליון לרוח האדם, לתרבותו ולרצונותיו המפורשים והכמוסים. ביחס לכפר, על פי תפיסה זו, העיר היא מודל חברתי-מרחבי, אשר אמור להעניק לשוהה בו שחרור רב יותר מכבלי המשפחה, המסורת והמוסר וליצור בשל כך אקלים נורמטיבי המאפשר לאינדיבידואל לבוא לידי ביטוי מלא (פארק, 2004).

האם משהו מן האמור לעיל התממש במקרה הבדווי? האם מבטאות העיירות הבדוויות את רצונותיהם ומגשימות את שאיפותיהם של הבדווים? האם הביא העיור לשחרור חברתי? האם מביאה מערכת

לוח ב/2: מספר התושבים ביישובים הבדווים המוכרים בשנים 1995-2009

Table B/2: Population of Recognized Bedouin Localities 1995-2009

Locality	שינוי באחוזים Change (%)	מספר התושבים - סוף שנה אלא אם צוין אחרת Population - End of the Year (unless otherwise stated)						היישובים	
		2000-2008	יוני 2009	2008	2007	2006	2005		2000
Total Population in Recognized Localities	58.0	117,900	115,400	109,400	101,900	97,600	73,000	46,300	סך הכל תושבים ביישובים המוכרים
Abu-Basma Regional Council		4,500	3,600	3,100					מועצה אזורית אבה-בסמה
Hura	96.7	12,000	11,800	10,600	10,000	9,400	6,000	2,100	חורה
Kuseife	119.6	11,400	11,200	10,700	10,300	9,900	6,700	4,300	כסיפה
Laqye	90.2	9,900	9,700	9,000	8,400	8,000	5,100		לקיה
Ar'ara-Banegev	39.2	13,700	13,500	13,000	12,500	12,100	9,700	7,400	עירייה-בנגב
Rahat	43.0	44,400	43,900	42,200	40,600	38,900	30,700	23,200	רהט
Segev-Shalom	47.9	7,200	7,100	6,800	6,500	6,300	4,800	2,400	שב-שלום
Tel-Sheva	46.0	14,800	14,600	14,000	13,600	13,000	10,000	6,900	תל-שבע

מקור: לפרס, נתונים סטטיסטיים לישראל, ירושלים. הערות: הנתונים לשנת 2009 ארעיים.

### טבלה 1. מספר התושבים ביישובים הבדווים המוכרים בשנים 1995-2009.

מקור: ספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב, מס' 3, 2010, עמ' 38, בלוח ב/2.

7 המבחין בין העיר רהט ובין העיירות הבדוויות האחרות הוא בעיקר מספר תושביהן. לגבי מאפיינים איכותיים יותר, בעיקרון, מייצרים המבנה האורבאני והרקע התכנוני ברהט מערך יישובי דומה לשאר חמשת העיירות הבדוויות. אולם נראה כי השילוב בין גודלה (קרוב ל-50 אלף נפש) ובין הוותק שלה (40 שנה מאז היווסדה) בכל זאת מצליחים לייצר ניואנסים חברתיים מעט שונים. ניתוח מיקרו על הדומה והשונה בין יישובי הקבע הבדווים הוא רחב יריעה ולא ייכלל במאמר זה.

8 ראו פרופיל מועצות מקומיות, 2010: [http://www.cbs.gov.il/publications12/local\\_authorities10/pdf/475\\_1303.pdf](http://www.cbs.gov.il/publications12/local_authorities10/pdf/475_1303.pdf)

9 נתוני ההגירה הפנימית משקפים לעיתים שינויים פורמאליים בלבד של אזור הרישום בתעודות זהות של תושבי הכפרים, למטרות כלכליות או פוליטיות, ולא דווקא העתקה של מקום המגורים.

עירונית זו לידי ביטוי מיטבי את רוח התרבות הבדווית? התשובה לשאלות הללו היא בד"כ שלילית.

את הניסיון להסביר את העומד מאחורי תמונת המצב הזו נפתח בליבון היבט הבחירה בתהליך העיור. בעוד שהזרימה הגלובלית האדירה מהכפר אל העיר, המאפיינת את עידננו, מונעת על פי רוב ממוטיבציה פנימית של המהגרים, הרי שבמקרה של בדווי הנגב, ניתן לומר שהמודל העירוני וליתר דיוק המודל העירוני-למחצה, שהתממש בעיירות אלה, לא נבחר על ידם אלא הוכתב להם על ידי רשויות המדינה. לא רק שהבדווים לא היו שותפים מלאים לעיצובו של מודל זה, אלא שלו יכלו לבחור, רובם המכריע היה מעדיף להתגורר במערכת יישובית כפרית יותר באופייה, בדומה לתכניות שתוכננו בשנות ה-50 (בן-דוד, 2004, ראו עמ' 198; Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004).

אמנם, העוברים אל העיירות לא הובלו בכוח מפורש לתוך אותם יישובים חדשים ונדרשה הסכמת המשפחות ועיגון הסכמה זו בחתימה על הסכם מול מנהלת הבדווים<sup>10</sup> שכידוע, רבים מהבדווים סרבו לו. אולם הייתה זו הברירה היחידה שהוצבה בפניהם אשר אפשרה להם את 'הזכות' לתנאי מחייה אלמנטריים הכוללים תשתיות מודרניות של מים וחשמל ושירותי חינוך ובריאות בסיסיים ביישוב כפי שמקובל ביישובים אחרים בארץ. עד לתחילת שנות האלפיים, המעבר למגורים בעיירה היה תנאי לקבלת הכרה, לא רק במובן של הזכות לתשתיות, אלא גם במובן של הרהביליטציה החוקית. במילים פשוטות, מי שנותר מחוץ לעיירות נותר במובן מסוים גם מחוץ לחוק בכל הנוגע להיבטים של תכנון, בנייה ופיתוח יישובי ועסקי, כשחבר הריסת המבנים נותרה מאז ועד היום מתנופפת מעל ראשו.

לאור זאת, ניתן לראות בהגירה מהכפרים אל העיירות הבדוויות החדשות, שנבנו במהלך השליש האחרון של המאה ה-20, כבחירה, אם כי כזאת שנערכה תחת לחץ כוחני. יש אף מקרב הבדווים שפירשו זאת ככניעה לתכתיבי הממסד, סימן וסמל לשלוליות הפוליטית-חברתית במדינת ישראל. עוד ניגע בהמשך בהיבט המרחבי-פוליטי של התהליך, אך עוד קודם לכן, נדגיש כי החסרונות של מדיניות מרחבית, המבוססת על מודל אחיד top-down של פיתוח ותכנון יישובי הכולל העתקות אוכלוסין, שלא נוצר בשיתוף הקהילות המקומיות ואף מנוגד לרחשי ליבו, ידועים ומנותחים בהרחבה בספרות המקצועית מזה ארבעה עשורים (Paris, 1982; Healey and Underwood, 1979).

חסרון בולט אחד הוא הקושי של האוכלוסייה החווה העתקת מגורים בלתי רצויה לפתח תחושות של שייכות, הזדהות ומחויבות למקום החדש. Fried (2000), Perkins and Brown (2002) ואחרים מראים שתחושת שליטה ובחירה בתהליכי ההגירה, ובהחלטה האם ולאן להעתיק את מקום המגורים, היא קריטית לכינון רווחה פסיכולוגית. שינוי סביבת המגורים, כשהוא בלתי רצוי ובלתי נשלט מבחינה אישית, משמעותו קטיעת עקרונות המשכיות במקום, אשר עלול אף להביא את חברי הקהילה המועתקת לכדי תגובה רגשית של אובדן יוגון, הנמשכת זמן רב לאחר שינוי מקום המגורים<sup>11</sup>.

10 מנהלת הבדווים - ענף ממנהל מקרקעי ישראל שהוקם בשנת 1986 וריכז בידי סמכויות רחבות לטיפול בסבך התכנוני-קרקעי של בדווי הנגב. בעקבות החלטת ממשלה (אוקטובר 2007) הוחלף גוף זה על ידי הרשות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב. תמורת חלקת הקרקע אשר כללה מספר מגרשים בעיירה חתמו הבדווים על ויתור כל תביעות עתידיות מהמדינה בכל הקשור למקומות מהם פונו.

11 Nanistova (מציטטת אצל Twigger-Ross & Uzzell, 1996) מתארת רגשות של צער ויגון בקרב תושבי כפר בסלובקיה, אשר נאלצו להעתיק את מקום מגוריהם בעקבות הצפה מכוונת של אזור מחייתם. בעקבות הניתוק מכפר הולדתם וההעתקה שחוו תועדו בקרבם תחושות ורגשות שליליים עזים גם לאחר 40 שנה מהמעבר.

בהיבט של ייצור הזיקה למקום, ההשלכות השליליות של תהליך העיור, שלא נבע בעיקרו ממוטיבציה פנימית של הבדווים אלא מתכתיב מדינתי, פועלות לטווח זמן ארוך ומונחות כאבן ריחיים על תהליכי כינון קהילה עירונית, אינטראקטיבית ואינטגרטיבית במקומות אלה (בן-ישראל, 2009; Ben-Israel and Meir, 2009). בשנים האחרונות, אנו עדים לניסיונות החייה וטיפוח של זיכרון 'מרחב האבות האבוד' והעקירה ממנו תוך שימוש גובר בטרמינולוגיה לאומית-פלסטינית. ביסוד המגמה עומדים סנטימנטים ניאוא-אתניים, דתיים או לאומיים, המזונים ממצוקות חברתיות-כלכליות-פוליטיות בעיירות ובתוך תורמים לשיבוש בייצור הזיקות למקום, התורם להמשך הדרדר במצבן (אבו-רביעה, ספא, יתפרסם, 2013).

**3. ג. עיור וערעור סדרי חברה** - למרות היתרונות המובהקים של העיירות על פני הכפרים הלא-מוכרים בהיבטים של זמינות השירותים ורמת התשתיות, לא הפך מודל יישובי זה לאבן שואבת עבור כלל תושבי המקבצים הכפריים (Meir, 2005). חרף מדיניות עקבית של מדינת ישראל, שלחצה לריכוז הבדווים בעיירות נותר התהליך קטוע מנקודת מבט ממסדית. לאחרונה אף נשמעות הערכות, החסרות עדיין ביסוס אמפירי חד-משמעי, בדבר היפוך מגמת ההגירה, דהיינו, הגירה מהעיירות בחזרה לכפרים (עצמון, 2000; אהרוני, 2004).

בכדי להבין את ירידת קרנן של העיירות יש להידרש להשלכות של תהליך העיור על הריבוד החברתי שבבסיס המבנה של החברה הבדווית. ראשית נציין, שככלל, ההשתייכות לקבוצת מוצא היא מגדיר משמעותי ביותר בחייו של הפרט הבדווי בעבר ובהווה, ולה השפעה מכרעת על המעגלים החברתיים בהם הוא מעורה, ובכלל זה אופק קשרי הנישואין הפתוח בפניו. יש לציין בנוסף כי החברה הבדווית בבסיסה היא חברה המרובדת על פי ייחוס ומוצא שבטי, כשמידת הניידות החברתית בין השכבות היא זעומה (מרקס, 1974). בראש המדרג עומדות קבוצות של בדווים 'אמיתיים'<sup>12</sup>, שמוצאם ההיסטורי מחצי האי-ערב, ומתחתיהן קבוצות שמוצאן פלאחי<sup>13</sup>, ברובם צאצאי איכרים מצריים שהיגרו אל הארץ, ובהמשך קבוצות הבדווים השחורים, צאצאי עבדים אפריקאים. יחסי הבדווים 'האמיתיים' עם הפלאחים התבססו לאורך ההיסטוריה על יחסי גומלין מורכבים שלא כאן המקום לפרטם. נאמר רק, שבמשך קרוב למאה וחמישים שנות הגירה של פלאחים מצריים אל הנגב, שהסתפחו אל המערכת השבטית, נותר מעמדם החברתי והפוליטי נחות.

הראשונים להגר לתוך העיירות היו קבוצות של בדווים מחוסרי אדמות, ברובן בדווים-פלאחים וקבוצות של שחורים, אשר איישו עד אז את תחתית המדרג החברתי הפנימי. הדומיננטיות של השכבות הבלתי מיוחסות באכלוס העיירות נבעה מכך שהקבוצות הללו היו פחות מעורבות במסכת התביעות לבעלות על קרקע ותביעות שכנגד מול המדינה, ולכן הן לא חשו מחויבות לפיסת קרקע מסוימת או למיקום ספציפי. בניגוד לבדווים בעלי הקרקעות, שברובם מדורגים גבוה במדרג החברתי השבטי, רכישת המגרשים בעיירות לא נתפסה על ידי הפלאחים או השחורים כהחלשת עמדתם במחלוקת הקרקעית מול המדינה. כל רצונם היה לשפר את תנאי המחיה שלהם ואת מעמדם הכלכלי-חברתי ובה בעת להיפטר מיחסי התלות והחסות, שהיו מנת חלקם תחת עליונותן החברתית של קבוצות הבדווים 'האמיתיים' (בן-דוד וגוון, 2001; אהרוני, 2004).

12 שכבה חברתית זו מכונה גם בדווים 'מקוריים', 'אוטנטיים', 'טהורים', 'שרשיים', 'סומראן' ('שחורים').

13 שכבה חברתית זו מכונה 'פלאחין', או בלשון גנאי 'חומראן' ('אדומים', משום גוון עורם הבהיר יותר משל הבדווים 'האמיתיים').





ופוליטי בעיירות, לקבוצה אשר תלותה בשירותי הרווחה ובמערכי התמיכה הלא-פורמאליים גוברת והולכת.

שינויים חלו גם במעמדן של קבוצות חברתיות נוספות. הנשים, אשר להן נודע תפקיד מרכזי בקיום הכלכלי בפאזה הנוודית-למחצה האגרו-פסטוראלית, נותרו עקב תהליכי העיור והמודרניזציה מנותקות ממוקדי הכוח והמשמעות האלה (Fenster, 1999). עולמן הצטמצם לזירה הביתית והחמולתית בשלב העיור הראשון, ורק דרך רכישת השכלה החלה אט-אט חזרתן לעולם כלכלי, דרך השתלבות בשוק התעסוקה, אם כי עדיין מהוססת וחלקית ביותר. תהליכי היציאה של נשים מהספֵּרָה הביתית לשוק ההשכלה והעבודה תלויים עדיין בהסכמה של העולם הגברי-פאטריארכלי, ומתחוללים לכן דרך מסלולים מפרכים של קח-תן ומיקוח אודות גבולות האסור והמותר בין ובתוך הקבוצות החברתיות (Abu-Rabia-Queeder, 2006). על רקע זה, אין אחדות דעים בקרב המשפחות וקיים שוני ביניהן במידת הפתיחות ליציאת נשים בדוויות לעולמות חדשים אלה.

ובכל זאת חשוב להבהיר כי המחקר של הנשים תושבות העיירות מציג דווקא ערכי שביעות רצון סובייקטיביים גבוהים יותר משל הגברים. המדובר בשביעות רצון כללית ותלויה מקום, דהיינו, שניתן לשייכה למקום המגורים. אחת ההשערות היא ששביעות הרצון היחסית הגבוהה של נשים בעיירות משקפת דווקא את ניידותן המוגבלת. הגברים, ובמיוחד המשכילים שבהם, נהנים מניידות גבוהה אך 'משלמים' בהבניית דימוי שלילי של מקום המגורים שלהם, המשתקף מההשוואה הבלתי נמנעת ליישובי היהודים (Abu-Saad, Lithwick and Abu-Saad, 2004; Kedem-Friedrich and Al-Atawneh, 2004). מחקרים אחרים מציעים פרשנות חיובית יותר, המבינה את ערכי שביעות הרצון הסובייקטיביים הגבוהים יותר של הנשים בעיירות דווקא כתוצאה מהרחבה מדודה של נתיבי המעורבות שלהן בתהליכים חברתיים ברמה הביתית והציבורית דרך השכלה מקצועית ושימוש בטכנולוגיה (Meir and Gekker, 2011; אבורביעה, סראב, יפורסם, 2013). אך מידת תרומתו של תהליך זה לצמצום הפערים המגדריים ביישובים הבדוויים העירוניים עדיין טעונה בירור מעמיק. על כל פנים, מורכבות התהליכים והפרשנויות השונות מלמדים על מגמות שונות ומגוון חברתי-תרבותי ההולך ומתהווה בשטח. תהליכי העיור, כפי שתוארו, תרמו, אם כן, לערעור סדרי החברה ובכלל זה לפירוק והבנייה מחדש של יחסי הגומלין החברתיים והפוליטיים בין הקבוצות והמרכיבים השונים של המארג החברתי-מרחבי המורכב.

**3. ד. מגוון תרבותי-חברתי-מרחבי מול מדיניות מונולטיטית של פיתוח עירוני** – מבין חוקרי החברה הבדווית יש הטוענים כי מדיניות העיור והפיתוח שהופנתה לבדוויים בעיקרה איננה אלא מכשיר בידי המדינה, אשר נועד דווקא לשמר את חולשתה של קבוצת המיעוט האתני ולא דווקא להעצימה (Yiftachel, 1995; Abu-Saad & Lithwick, 2000). במסגרת זו, הופנתה ביקורת רבה כלפי האחידות של הפתרון התכנוני, אשר הוצע לבדוויים נוכח מציאות חברתית-תרבותית ומרחבית מורכבת ולאור מגוון פתרונות יישוביים אשר הוצעו לתושבי הנגב היהודיים. מדיניות העיור גרסה את הקמתם של מספר קטן של יישובים חדשים ומתוכננים לבדוויים, אשר אמורים היו לקבץ לתוכם עשרות רבות של כפרים, כפרים ורסיסי כפרים, הפזורים על פני שטחים גדולים ביותר. לפי סקר אותו הכינה המועצה האזורית לכפרים הערביים הבדוויים הבלתי מוכרים, כ-45 כפרים בדוויים ברחבי הנגב לא זכו להכרה סטטוטורית חרף היותם בני למעלה מ-500 נפש כל אחד, נתון הנחשב לגדול מספיק בכדי לקיים יישוב, וכמו כן עונה על קריטריון הגודל ליישוב כפרי על פי תמ"א 35 (מכב"ל, 1999).

יתר על כן, לא רק שהתקיים פער במדיניות העיור בין כמות הכפרים הקיימים ובין מיעוט העיירות שהוצעו להכרה, אלא שהתקיים פער

נהירתם של הפלאחים אל העיירות באה לידי ביטוי בעליונות הכמותית הברורה שלהם אשר, עם כינון שלטון מקומי נבחר בעיירות, היתרגמה לעוצמה פוליטית רבה במערכות המוניציפאליות המתהוות. עובדה זו כשלעצמה, הניאה קבוצות של בדוויים 'אמיתיים' מלהגר לתוככי העיירות. כך נמנעו המיוחסים מקבלת מרותם השלטונית של המדורגים נמוך מהם בהיררכיה החברתית המסורתית, בבחינת 'תחת עבד כי ימלוך'<sup>14</sup>. העוצמה לה זכו קבוצות הפלאחים בעיירות הזינה והעצימה את הסירוב של בדוויים 'אמיתיים' מלהתאכלס בעיירות, כך שבאופן כללי ניתן לומר, שהעיור הביא למִרְחֹב<sup>15</sup> מחדש של הריבוד החברתי הבדוויי בנגב, כך שרוב תושבי הכפרים הבלתי מוכרים משתייכים מאז לקבוצות הבדוויים האמיתיים ואילו רוב תושבי העיירות נמנים עם קבוצות של בדוויים פלאחים ושחורים<sup>16</sup> (עצמון, 2000).

תהליך העיור המרובד חברתית-מרחבית שתואר כאן, סייע בניתוק התלות ההיסטורית אשר אפיינה את מערכות היחסים שבין הבדוויים הפלאחים והבדוויים האמיתיים, אם כי גם כאן, קשה לאמוד את תפקידו במנותק מתהליכים חברתיים ופוליטיים אחרים: גידול דמוגרפי מהיר, פיתוח עסקי וכלכלי משופר ופנייה להשכלה בשיעורים גוברים – מאפיינים אלה העניקו יתרונות ללא-מעט מקבוצות הפלאחים בעיירות על פני קבוצות של בדוויים 'אמיתיים'. בעיירות נפתחה בפני הראשונים גישה למשאבים פוליטיים תלויי מקום, ונרקמו קשרים פוליטיים וכלכליים עם קבוצות אחרות בהתאם לדינאמיקה המתהווה במקומות אלה. יכולתם של הפלאחים לייסד בעיירות עוגנים של קרקע ונכסים, שאינם תלויים יותר בקבוצות נותני החסות ההיסטוריות של בעלי הקרקעות, השלימה את התבססותם העצמאית של הפלאחים ובמובן מסוים טרפה את הקלפים של הסדר החברתי הקודם (בן-דוד וגוון, 2001).

תהליכים אלה התחוללו במקביל להיחלשות מוסד השיח'ים. יש לזכור כי את יחסיה עם האוכלוסייה הבדווית כוננה מדינת ישראל עם הקמתה דרך 18 שיח'ים אשר זכו למעמד רשמי, כממונים מטעם הממסד. השיח'ים הממונים השתייכו לשבטי הבדוויים האמיתיים<sup>17</sup>. העוצמה הרבה שריכזו בידיהם השיח'ים בתקופה זו הביאה, עם ביטול הממשל הצבאי, ובהמשך עם התבססות תהליכי העיור, לריאקציה כנגד מוסד השיח' והאיצה תהליכי פרגמנטציה פוליטית במערכת השבטית. ריאקציה זו ניזונה גם מכך שממשלת ישראל לדורותיה נקטה בפרקטיקה של הענקת מעמד שבט ושיח' לקבוצות מקורבות כך בסוף שנות ה-90 הגיע מספרם לקרוב ל-50 (Meir, 1997). בתוך כך, חל שינוי רחב ובעל משמעויות חברתיות ופוליטיות ניכרות במעמדו של הקשיש הבדווי. מאיר ובן-דוד (1996) חקרו את ההשפעה של העיור על מוסד פטריארכלי-גרונטוקראטי-שבטי מבוסס זה ודיווחו על שחיקה ברורה במעמדם ובסמכותם של הקשישים, במה שהגדירו כ'הישמטות האחיזה' החברתית שלהם. מעמודי התווך של החברה השבטית הפכו הקשישים, עם התפתחות צורות חדשות של כוח כלכלי, חברתי

14 האנתרופולוג עמנואל מרקס (1973) מציין כבר בראשית תהליך העיור את רתיעתם של הבדוויים 'אמיתיים' מלהתגרר בשכנות למשפחות הבדוויים הפלאחים, כפי שהוצע במודל העיירה, אשר קרם עור וגידים בתקופה זו בתל-שבע ורהט.

15 מִרְחֹב - spatialization – התהליך המבטא את התהוות ההיבט המרחבי של תופעות חברתיות והאופן שבו המרחב משתתף בכינון היחסים החברתיים. 16 נתונים מעודכנים שבידי עצמון (2011) מלמדים על כך ש-70% מכלל הבדוויים האמיתיים מתגוררים בכפרים ואילו כ-70% מכלל הבדוויים הפלאחים מתגוררים בעיירות. עצמון טוען שנתונים כלליים שבידו מראים כי קבוצת הבדוויים ממוצא פלאחי גדולה כיום יותר מקבוצת הבדוויים 'אמיתיים'.

17 למעט שיח' אחד שהשתייך לקבוצה אשר אמנם טענה לייחוס גבוה, אך טענתה זו לא התקבלה על דעת רוב השבטים.



בעיירה חורה לדוגמה, קיים שוני בנוף הפיסי והאנושי-תרבותי בין שכונה 1 ובין שכונה 10, ושונה משת' אלה מהותית היא שכונה 7, שתהליכי הפיתוח בה מושהים מזה 20 שנה עקב מחלוקת על הבעלות על הקרקע. כל אחת מהשכונות הוקמה על ידי קבוצה שלה רקע היסטורי, חברתי ותרבותי מובחן. כל אחת מהקבוצות חוותה אחרת את הקמתה של העיירה, הדפוסים הכלכליים התומכים בקיום החומרי של תושבי השכונות הללו הם שונים, וקיימים הבדלים נוספים ביניהן שלא כאן המקום לפרט (לפירוט מלא ראו בן-ישראל, 2009). למרות זאת, העקרונות התכנוניים המגדירים את תכניות בניין-עיר בהיבטים של שימושי הקרקע, גודל המגרשים, אחוזי הבנייה ועיצוב המרחב הציבורי לפיתוח היישוב לעתיד לבוא, עקרונות אלה הם אחידים עבור כל השכונות.

יתר על כן, הפרופיל הכלכלי-תעסוקתי הפנים קבוצתי התרחב בשנים האחרונות, כשלצד פניה גוברת להשכלה גבוהה, הקמת עסקים ומעורבות בשוק העבודה האזורי בקרב פרטים, נותר שיעור גבוה של אבטלה, חוסר תעסוקה וכן תעסוקה כלכלית בלתי-פורמאלית בקרב רבים אחרים (Abu-Bader and Gottlieb, 2009; Marx and Gardner 2001; Meir and Baskind, 2006). שונות בין תחומי העיסוק, ופערים בהישגים האישיים בין פרטים, התרחבו והגדילו את השונות החברתית בתוככי הקבוצות. חשוב לומר שאין זהות בין הצרכים היישוביים של מגדל הצאן, אחיו המורה, בן-דודו המובטל, או שכנו שמפעיל מגרש לשטיפה ומכירת רכב משומש, למרות שכולם מוגדרים 'בדוים' וכולם הם 'תושבי חורה'. אמנם זה כמעט ברור, אך ראוי לציין כי התפישה הטריטוריאלית שביסוד מדיניות הממשלה כלפי הבדווים היא אשר מהווה את אחת המכשלות הגדולות העומדות מאחורי כישלונה. ובפשטות, אין זה מקרה, אם כן, ששאיפת הממסד לגבש פתרון תכנוני גדול ואחיד בעקרונותיו לא צלחה. כשם שהצרכים מורכבים, כך גם על התכנון היה להיות מורכב, באופן שיכול היה להציע תסריטים מרחביים מגוונים וגמישות תכנונית שתתן מענה לשונות בין הקבוצות השונות ובתוכן. למעשה טיעון זה עומד ביסוד תהליך התכנון המתנגד אשר מתפתח בקרב הבדווים בשני העשורים האחרונים (Meir, 2005).

ה'אנר היישובי האחד שתוכנן בעיירות כמעין ברירת מחדל, הוא חסר אופי סוגי מובהק משום שאיננו עירוני, אך בפירוש גם איננו כפרי. התוצאה היא היברידיה<sup>19</sup>. יש לכך השפעה שלילית גם על ייצור תחושת השייכות למקום (בן-ישראל, 2009). הספרות העוסקת ביחסי אדם-מרחב מלמדת אותנו, שבהיעדר אבחנה של ייחודיות סוגית של מקום היישוב<sup>20</sup>, צפוי שיבוש ביכולת התושבים לכוון זהות-מקום, כלומר, להתחבר מנטאלית, רגשית ורוחנית אל מקום מגוריהם עד לכדי הכללה עמוקה של המקום בתהליכי הבנייה הזהות האישית והקבוצתית. זהות-מקום היא חיונית לביסוס תחושות של שייכות, גאווה, אחריות ומחויבות למקום היישוב ולסביבתו. סגנון חיים ייחודי המתאפשר ביישוב, הבא לידי ביטוי באופי מקום המגורים ומיוצג על ידו, נחשב כיום כמרכיב בעל חשיבות גוברת, בעיקר נוכח תהליכים רחבים וכלליים של

נוסף בין המגוון החברתי של אוכלוסיית היעד ובין הפתרון האחד. למעשה עד לתחילת שנות ה-2000, לא הוצעו לבדווים במסגרת ההסדרה אפשרויות בחירה באופי היישוב אליו יועברו (בן-דוד, 1995; Meir, 1999; סבירסקי וחסון, 2005). ה'אנר היחיד שהוצע ושהוקם בסופו של דבר - העיירות - הוא מעין הכלאה בין הפרבר היהודי והכפר הערבי. לא הוצע לבדווים יישוב בעל אופי כפרי-חקלאי, אשר נשען על אמצעי ייצור בני-קיימא מבחינה כלכלית, על אף הרקע החקלאי הדומיננטי תרבותית, הן בקרב הבדווים האמיתיים, שכלכלתם התבססה על גידול צאן וחקלאות חרבה, והן בכל הנוגע לבדווים הפלאחים, שכשם כן הם, חברה חקלאית ביסודם. מתן אופי כפרי-חקלאי להתיישבות הבדווית היה מחייב את המדינה להקצות משאבי קרקע, מים ואמצעי ייצור חקלאיים. משאבים מסוג זה שמורים, על פי יפתחאל וקידר (2000), לקבוצות מועדפות. כפי שניתן ללמוד בשטח, מאמצי הפיתוח החקלאי בנגב מופנים באופן כמעט אקסקלוסיבי לטובת ההתיישבות הכפרית היהודית באזור, וכן עבור ההתיישבות היהודית הסמוכה שבדרום הר-חברון<sup>18</sup>.

יוצא מן הכלל המעיד על הכלל ומדגים סוגיה זאת הוא פרויקט חקלאי בודד, אשר הוקם בעידוד המדינה בקצה הצפוני של העיירה חורה - 3 דונם חממות של ירקות, כולל מכסות מים חקלאיים. הפרויקט פועל מזה למעלה משני עשורים בהצלחה רבה. רק משפחה אחת זכתה בכך, מהראשונות שהיגרו אל תוך העיירה חורה מהכפר עתיר (יתיר). הסיבה לכך היא שהממסד חפץ בטובתה, בין השאר על שום נכונותה לתפקד ככוח חלוץ המהגר לתוך העיירה אשר משך אחריו עשרות משפחות, ולכן גמל לה טובה (בן-ישראל, 2009).

פרויקט אחד פורמאלי של פיתוח חקלאי, אחד מני מקרים ספורים בלבד של פיתוח חקלאי לבדווים בנגב, מדגים את האפליה המבנית בהקצאת המשאבים הגלומה בפרויקט העיור, הן על רקע קח ותן/הפרד ומשול בין הממסד לקבוצות ספציפיות בתוך המערכת הבדווית, והן ובעיקר על רקע אתני-לאומי בין הבדווים ובין המתישבים היהודים. בעוד שמשפחות שעברו להתגורר בעיירה חורה, אשר כלכלתן התבססה על גידול עדרי צאן לבשר בנו סככות, דירים ומכלאות בין בתי המגורים ומילאו כל חלקה טובה במגרשיהם במתקנים חקלאיים, הוקם לאחרונה פרויקט חממות גדול וחדיש (200 דונם) ממערב לעיירה, לטובת שיקומם של מפוני כפר דרום מגוש קטיף. הקרבה בין הפרויקט החקלאי הנרחב והמושקע ובין השכונה הדחוסה בדירים מייצרת נראות ובולטות לעיוות המבני בהקצאת המשאבים, ומעוררת ביתר שאת הן את הרובד הפוליטי הנלווה לסוגיית ה'אנר היישובי הפסוודו-פרברי והן את מרירות התושבים.

ה'אנר היישובי האחד שהוצע בעיירות הבדווים אינו הולם מאפיין חברתי-תרבותי נוסף - השונות בין שלל הקבוצות שמרכיבות את החברה הבדווית והשונות שמתחילה להיווצר בתוכן. הקמה של יישוב סמי-עירוני גדול משמעותה ריכוז של בני שבטים ומשפחות רבות, הפזורים בדרך כלל על פני מרחב גדול, לתוככי מערך מוניציפאלי מקומי אחד. כך יצא, שאוכלוסיית כל אחת מעיירות הבדווים מורכבת מעשרות רבות של קבוצות חברתיות הכוללות שבטים, פלגים, קבוצות מוצא וחמולות. קיימים הבדלים תרבותיים בין הקבוצות, שכן כפי שאמרנו קודם, הציר המשפחתי-שבטי מגדיר מאפיינים חברתיים, התנהגויות וערכים, כמו למשל הנטייה התעסוקתית, שחרור נשים לנתיבי ההשכלה, הנטייה לפוליגמיה וריבוי ילדים, מידת הדתיות, הגיוס לצה"ל ועוד.

18 ראו פרויקטים של פיתוח חקלאי שבבקעת קריות באזור צומת תל-ערד וכן באזור יתיר שבצפון-מזרח הנגב.

19 המינוח 'היברידיה' מתכוון כאן למונח של תרבות כלאיים בהקשר של שינוי תרבותי במסגרת פוסטקולוניאלית, כפי שקידם למשל סטיארט הול (Hall, 1990), כתרבות רב-שכבתית הצומחת על חורבותיה של תרבות מקור הרוסה. אלה שוחט (1991) השתמשה במונח 'היברידיה' בהקשר דומה, כמצב של ריבוי זהויות הנובע מהגירה ומגלות, וכתוצר של החפיפה ההדדית החלקית שבין תרבות מרכז ותרבות שוליים.

20 Twigger-Ross and Uzzell, (1996) נוקטים במונחים uniqueness ו- distinctiveness להגדרת ייחודיות יישובית סוגית, כגון עירוניות או כפריות, המובנית לתוך מערכים פסיכולוגיים חיוניים של כיוון 'זהות-מקום'.



גלובליזציה כלכלית ותרבותית, השוחקים את האיכויות המקומיות (Brown and Perkins, 1992).

לא ייחודיות סוגית מובהקת בעיירות הבדווים, מודגש ומתבלט הרובד הפוליטי שברקע תהליכי הקמתם של יישובים אלה, אשר כיוון לפתרון של פשרה 'חסכונית' בקרקע ובאמצעי ייצור חקלאים אחרים ו'יקרים', כיאה לאזרחים סוג ב'. אלא שפשרה זו חסרה הן את יתרונות העיר, על העוצמה הכלכלית, היצירתיות וקצב השינוי והפיתוח העירוני הגלומים בה, והן את יתרונות הכפר, אשר נותן מענה מיטבי הן לנטייה התרבותית להתגדרות משפחתית והן לאפשרויות של פיתוח חקלאי.

**3. ה. סגרגציה, מתח חברתי וכבילת נדל"ן** – ייסוד עיירות הבדווים התחולל דרך כינוס ודחיסה מרחבית של קבוצות שונות אל תוככי מרחב מוגדר, עירוני למחצה ודמוי פרבר בתצורתו, אשר נפרס ונגזר על פי מפתח שכונתי-שבטי. הספרות העוסקת בתכנון עיר ואזור מלמדת שהפרבר הטיפוסי הינו מודל חברתי-מרחבי, המנוקז אליו בד"כ את בני המעמד הבינוני-גבוה, המעוניינים הן בקרבה לעיר והן במה שנתפס בעיניהם כיתרונות של מגורים 'צמודי-קרקע'. אפשר לומר שהנוף הפרברי מטיף לערכי המשפחה הגרעינית, מעודד פרטיות וכולו אומר רווחה במרחב ובחומר. השכבה החברתית המאכלסת פרברים היא בדרך כלל הומוגנית מבחינה אתנית ומעמדית ונשענת כלכלית על מרכזי הערים הסמוכות. היא בעלת יכולת לממן יוממות יקרה על בסיס הרכב הפרטי וכן רמה גבוהה מאוד של נוחויות (amenities) שכונתיות. בהלימה למעמדם הכלכלי של תושבי הפרברים, עלויות הפיתוח והאחזקה של המרחב הציבורי שם הן גבוהות מחמת הפריסה המרווחת של היישוב ובעיקר אודות לגודלו היחסי הרב של המרחב הציבורי לעומת מדדי צפיפות המגורים הנמוכים (Webster, Glasze and Frantz, 2002).

עיירות הבדווים, לעומת זאת, תוכננו כך שיאכלסו אוכלוסייה מהעניות בקרב תושבי הנגב הפריפריאלי. בפער שבין המודל התכנוני המופשט, ההולם את בני המעמד הבינוני-גבוה, ובין עוני התושבים הבדווים נגזרו למעשה יחסי תלות כלכליים של העיירות הללו בשלטון המרכזי, אשר מזרים תקציבי איזון שנתיים על מנת לקיים שלטון מוניציפאלי ולו ברמה הבסיסית ביותר. פיתוח ותחזוק נאות של המרחב הציבורי הגדול, הכולל שטחים פתוחים נרחבים, כבישים ומדרכות, מוסדות ומתקנים שונים הוא בלי כל ספק מעל ליכולות הכלכליות העצמאיות ונדחק למטה בסדרי העדיפויות של אותן רשויות מקומיות עניות ותלותיות. לכך יש להוסיף את מוסר תשלומי המיסים הירוד, הרווח בקרב כלל ערביי ישראל, בין אם מתוקף המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה ובין אם מתוקף רמת האמון הנמוכה בשלטון המקומי וחוסר הזדהות עם סממני השלטון עקב תחושות של קיפוח (חאג', 2011). כך נוצר מעגל שמתחיל בעוני האוכלוסייה, דרך זכאויות לפטור מתשלומי מיסים, עוני של הרשות המקומית עקב אחוזי גבייה נמוכים, קושי לספק שירותים מוניציפאליים ברמה סבירה ומכאן לגיטימציה חברתית להמשך מוסר ירוד של תשלומי מיסים וחוזר חלילה.

אם כן, חולשתו של המרחב הציבורי והאזרחי בעיירות נגזרת מהמבנה הפסודו-פרברי, שתוכנן באופן שאינו הולם את הפרופיל החברתי-כלכלי של התושבים המיועדים. חולשה נוספת של המרחב הציבורי בעיירות נובעת מהקודקס השבטי. בעיירות הוקמו מרכזי שירותים שכנו 'מרכזים אזרחיים' אשר מוקמו בטריטוריות 'ניטראליות' ככל האפשר מבחינה שבטית, בכדי להבטיח נגישות של השירותים הללו לכלל הקבוצות המאכלסות את העיירה וסביבותיה. במרכזים האזרחיים הוקמו מבני מועצה, מוסדות שונים, מרפאות ומוסדות חינוך. מבחינתם של הבדווים, השירותים הללו הם הערך המוסף הבולט ביותר של תהליך העיור הקשה אותו הם חווים. מודל ממורכז של הקצאת שירותים לכלל הקבוצות

השבטיות המתגוררות בעיירה רמז על התקווה שהייתה נחלתם של המתכננים, כי תהליכי אינטגרציה והיתוך חברתיים צפויים להתחולל ולהקנות תוכן מודרני וערך עירוני ליישובים הללו.

בפועל, הקרבה הגיאוגרפית החדשה בין הקבוצות וההכרח להתנהל במשותף בתוככי יישוב אחד ולנהלו הביאו דווקא להגברת החיכוך החברתי ולתחרות עזה על המשאבים, אותם סיפק המערך היישובי החדש: כוח פוליטי, משרות במועצה המקומית ובבתי הספר, משאבי תכנון כגון מכרזי פיתוח, הקצאת שטחי מסחר ותעשייה וכן משאבים בעלי ערך סימבולי כגון השקעה במוסדות דת או מתן שמות למוסדות ושכונות (Ben-Israel and Meir, 2008). בפרספקטיבה היסטורית, נראה שההשלכות הרחבות של החיכוך החברתי הבין-קבוצתי בעיירות רחוקות מלהלום את הציפיות המוקדמות של הממסד. הציפיות הגבוהה יחסית בעיירות והחיכוך הבין-קבוצתי (לעומת ההומוגניות היחסית בכפרים והפיזור הרב בין מקבצי המגורים שם), הביאו עד כה דווקא ליתר סגרגציה ולטריטוריאליזציה קשיחה של המרחב על בסיס קבוצת ההשתייכות השבטית. הגבולות החברתיים הרבים, מהם גבולות נראים לעין ומהם סמויים לעין זרה, חוצים את המפה המנטאלית של העיירות, ולמעשה מחצצים ומפרקים את מרחב העיירה למתחמים קטנים של קהילות בעלות מאפיינים של קהילות שער ברמה המוחשית והסימבולית (בן-ישראל, 2009).

קונפליקטים, סכסוכים, קטטות ואף עימותים קטלניים בין שבטים, פלגים וחמולות, הפכו בעיירות, למרבה הצער, לעניין שבשגרה. מתרסים מוקמים מעת לעת על מנת להפריד בין הניצים ולמנוע חיכוך. להתפרצות של קונפליקטים יש השפעות שליליות מרחיקות לכת על חיי היום יום בעיירות, זאת גם ימים רבים ושבועות לאחר הקטטה: מתחמי מגורים שלמים ננטשים, תלמידים מנועים מלהגיע למוסדות החינוך, בתי ספר שתלמידיהם משתייכים לקבוצות המעורבות בקונפליקט מתפצלים על בסיס הציור השבטי<sup>21</sup>, מערכות ומוסדות בעיירה חדלים לתפקד, נזק רב נגרם לרכוש ולפעילות העסקית, אובדן ימי עבודה, פציעות ואף פגיעות בנפש. 'בצל הר הגעש' החברתי בעיירות הבדווים, כל קטטת ילדים בנאלית היא בעלת פוטנציאל להתלקח לעימות בין קבוצתי נרחב וקטלני, אשר עלול להשבית את העיירה לימים ושבועות ואף להמשיך ולהתגלגל עד קץ הדורות.

אולם חולשתו של המרחב הציבורי בעיירות נובעת גם מכך, שעצם המושג של מרחב שהוא ציבורי, כלומר שאינו משויך לא פרטית ולא משפחתית או שבטית, שהוא יסוד מוסד ביישוב פרברי, היה חדש לבדווים ולא הולם את הנורמה המינהגית ואת החוק השבטי, המגדירים תחומי חסות ואחריות קבוצתית למרחבי הפעילות השונים (סטיוארט, 1991). בהיעדר חסות שבטית, וללא איום בסנקציה שבטית רחבה כנגד פגיעה במרחב הציבורי בעיירה הבדווית, קצרה הדרך להפיכתו למרחב של הפקר, לסמל של ממסד מקומי ולאומי מנוכר ומנכר במקרה הטוב, וליעד לוונדליזם במקרים אחרים. פן נוסף של המרחב הציבורי בעיירות שטרם זכה לניתוח אקדמי מעמיק הוא הפן הסיביתי, אשר ניתן להגדרה כמצוי במסגרת משברית חמורה (קייסינגר, אבו סריחאן וקרפלוס, יתפרסם 2013). גורמים שונים שעל חלקם עמדנו במאמר זה מסבירים זאת, ובכלל זאת מעמדו המורכב של המרחב הציבורי בעיירות, דפוסים ערכיים והתנהגותיים שגורים לתרבות הבדווית המתעיירת, זיקות משובשות אדם/מרחב בעיירות, וההקשר המשילוני הפוליטי-כלכלי העגום שהתהווה במקומות אלה.

21 בית הספר התיכוני בחורה פוצל שלוש פעמים עקב פרוץ קונפליקטים שבטיים עזים, אשר לא היו קשורים כלל לזירה הבית-ספרית.

הם כבר שלמו לרשויות) נאלצים לשלם דמי הסכמה נוספים לבדווים הטוענים לבעלות בלתי-פורמאלית על הקרקע. מבנה רב-שכבתי זה של בעלויות מייצר חללים של אי-פיתוח בתוך המרחב 'המוכר', לכאורה, של העיירות.

העמימות וההיברידיות בכל הנוגע לאופי היישוב, לאוכלוסיית היישוב, למעמד הקרקע ולגבולות היישוב, מייצרים פער גדול בין הגיאוגרפיה הקונבנציונאלית-פורמאלית, המוכרת מתוך מושגי העיר והיישוב המקובלים, ובין הגיאוגרפיה היומיומית הבלתי-נחווית. בניגוד לניכור בין השבטים בתוך העיירה מתקיימות דווקא זיקות אינטנסיביות על בסיס קשרי המשפחה בין תושבים בעיירות ובין קרוביהם המתגוררים בכפרים הסמוכים (שם, 105). המרחב היומיומי המשמעותי שנוצר, אם כן, איננו נענה להגדרות הפורמאליות שמשרטטת מפת העיירה התלויה במשרדי המועצה, הנראית כישות גיאוגרפית שלמה אך בפועל מלאה בחללים אסורים ובמרחבי הדרה ואי-פיתוח, כשהתנועה וההופעה נתונות בה למגבלות חברתיות (Fenster, 1999; בן-ישראל ומאיר, יתפרסם 2013). המרחב היומיומי משקף קשרי משפחה וזיקות שבטיות, ומכיל בקוטב האחד שלו את השכונה ובקוטב השני את הכפר הקרוב לה שבטית וגיאוגרפית. דרך אינטראקציות יומיומיות ודרך תנועה אינטנסיבית בין הקטבים מכוננים הבלתי-מוכרים של פורמאלי זה, החוצה את הגבולות הפורמאליים שמגדירים ומבחינים בין העיירה ובין הכפרים שסביבה, ובין המוכר והלא-מוכר. רשת של דרכים, מהן סלולות ומהן דרכי עפר שוליות ובלתי רשמיות מחברת את קטבי המרחב הבלתי פורמאלי הזה לכדי ישות מוכרת/לא מוכרת אחת, כשמגוון התרחשויות חברתיות מתחוללות לצידן (בן-ישראל ומאיר, יתפרסם 2013). התנועה היומיומית, כשיקוף של האינטראקציות החברתיות האוטנטיות, עדיין לא הוכפפה לסדר המרחבי הפורמאלי ובכך היא חותרת תחתיו. הסדר פורמאלי, שהגיונו זר תרבותית לבדווים, הוטל על המרחב אך טרם הופנם.

## סיכום

הצגנו כאן קריאה היסטורית-תכנונית ומרחבית-חברתית של פרויקט העיור הבלדווני בנגב מנקודת המבט של הגיאוגרפיה התרבותית הביקורתית, כשהדגש הושם על תהליכי המאקרו. לא נכנסנו לעומק המבנים החברתיים-מרחביים הפרטיקולאריים אשר נוצרו בכל אחת מששת העיירות ובעיר רהט. דיון בקנה מידה כזה הוא רחב יריעה אם כי ראוי ביותר שיעשה לעומק בכדי להשלים את התמונה. ראשית נעיר, שהטעויות שנעשו במהלך התכנון וההקמה של עיירות הבלדווים, על ההשלכות החברתיות שלהן שעל חלקן עמדנו, מקבלות פרופורציות מעט אחרות לאור האופציה ההיפותטית שמדינת ישראל לא הייתה טורחת כלל להקים לבדווים יישובים מוכרים כלשהם. תסריט כזה עלול היה למנוע את מה שכן הושג והיה מותר 120 אלף נפש נוספים בנגב בתנאי קיום מחפירים. לעומת זאת, נהיר לנו שמסלול הסדרה אחר, לו היה נבחר ע"י המדינה, היה עשוי לשפר את מצבם של הבלדווים באופן דרמטי. ההתעקשות של המדינה לרכז בני קבוצות ושבטים רבים ביישובים גדולים ועירוניים-למחצה הביאה לכינונם של מערכים יישוביים מתוחים מאוד מבחינה חברתית-פוליטית וחסרי רגישות לשונות הבין-שבטית ולצרכים הייחודיים של כל קבוצה. הבחירה בסוג יישובי פסוודו-פרברי לא רק שלא התאימה לפרופיל הכלכלי וליכולות של התושבים בהיבטים של יוקר התחזוקה, אלא גם אפשרה להימנע מהשקעה ממשלתית בפיתוח סוגי מובהק: לא פיתוח חקלאי כיאה ליישוב הכפרי, שאין ספק שיכול היה לספק תעסוקה, מקורות הכנסה נוספים וכן תחושת ערך של רצף תרבותי

באשר לבית הפרטי, שהוא הלז של מודל הדיור ביישוב פרברי, יש להדגיש כי משום העיקרון הפטרילוקאלי שעל פיו תוכננו ובנו העיירות, שבמסגרתן אשכולות המגרשים מאגדים את בתיהם של אבות-בנים-אחים ובני-דודים על משפחותיהם הגרעיניות, הרי שאירוע של מכירת מגרש מחוץ לבית האב והמעגל השארותי הקרוב הוא נדיר ביותר. ברוב מכרע של המקרים, יסרבו השכנים/קרובי המשפחה בכל תוקף 'להכניס' למרחב החמולתי אדם שהוא חיצוני לחמולה. המגרש הפרטי הממוקם בתוככי מרחב חמולתי אינו יכול להימכר בשעת צורך מחוץ לחמולה ולממש כך את מלוא ערכו הכספי הפוטנציאלי. כך, המחויבות המשפחתית והכבלים המרחביים שהיא מייצרת גוזרים את ערכם הנמוך של נכסי נדל"ן וממילא מיייתרים את אופציית מכירתם.

בשל כבילה זו, מתערערת תחושת הבעלות על הבית הפרטי כנכס ונגרע מתהליך הבניית המרחב בעיירות כוח משמעותי, אשר פועל במערכות נדל"ניות משוחררות יותר להשבחתו של המקום. השקעתו האישית הגבוהה של התושב בבניית הבית הפרטי וטיפוחו איננה יכולה להתממש בגלל עוצמתו החברתית של הקולקטיב (בן-ישראל, 2009). בפועל, למעט קנייה של מגרשים ריקים בשכונות שבפיתוח ושטחי בנייה באזורי התעשייה המקומיים, שגם הם נמכרים על פי המפתח החמולתי והשבטי, ניתן לומר שלא מתנהל שוק נדל"ן חרף הביקוש הגובר בעיירות לקרקע פנויה לבנייה.

**3. גיאוגרפיה לא קונבנציונאלית בעיירה וסביבותיה – עם התפתחות העיירות כקבוצה של שכונות שהן סגרגטיביות ומנוכרות זו לזו ולמרחב הציבורי האזרחי, ועל רקע הזיקות המשפחתיות-השבטיות התקפות, נוצר בנגב מבנה מרחבי החותר תחת ההגדרות הסגורות של הגיאוגרפיה היישובית הקונבנציונאלית. 'העיירה', כפי שצינו, רחוקה מלהיות ישות עירונית, כפי שמקובל להבין עירונית, אולם היא גם איננה כפרית ולכן ניתנת להגדרה כמהות היברידית (בן-ישראל, 2009). אוכלוסיית 'תושבי העיירה', המשתייכים פורמאלית ליישוב אחד לכאורה, אינם חולקים תחושת מקום קוהרנטית ומתקשים לייצר זהות מקום יישובית, עקב הסגרגציה, הדינאמיקה החברתית המתוחה במקום, והקושי המובן לייצר הזדהות עם ממסד מוניציפאלי מקומי, שהוא מועד לנפוסים ובלתי יעיל לעיתים קרובות, ומסמל עבור בדווים רבים דווקא את הרובד המדינתי המנשל. זאת ועוד, מבין הרשומים פורמאלית כתושבי העיירה, ניתן למצוא רבים שמתגוררים בכפרים שבפריפריה שלה, ולחילופין, רבים מתושבי הכפרים בפועל רשומים פורמאלית כתושבי העיירה. ערבוב התחומים והיעדר הזהות היישובית המושרשת והאינטגרטיבית הגיעו לידי כך, שבעיירה כסיפה נבחר ראש מועצה מקומית שכלל אינו מתגורר בה, אלא באחד מהכפרים הלא מוכרים שסביבה, אך משתייך לשבט מכובד וחזק באזור.**

גבולות היישוב, מהמגדירים של זהות יישובית ושל קשר עם יישובים שכנים והסביבה הלא-יישובית, הם פריכים בעיירות הבלדווים. במקרים רבים, נמשך מדפנות העיירות שובל של בנייה ספונטאנית ובלתי פורמאלית למטרות מגורים ושימושים שונים. הקרקעות שבתוככי הקו הכחול<sup>22</sup> אשר מיועדות לפיתוח נתונות מבחינה פורמאלית לבעלות המדינה, אולם בחלקן מצויות תחת סכסוך משפטי מול טועני בעלות בדווים. אלה רואים בקרקעות קניין פרטי ובמידה והם משתייכים לקבוצה חזקה, יש ביכולתם להפעיל לחץ פנימי ולמנוע את הפיתוח, חרף קיומן של תכניות מאושרות ע"י רשויות התכנון הפורמאליות. יש מקרים שבהם התושבים המעוניינים לבנות על פיסת קרקע (אשר יש לגביה תכניות בנייה מאושרות ושאת מחירה

22 קו כחול - הוא הקו המגדיר סטטוטורית את גבולות היישובים. קו זה נקבע על ידי הממסד התכנוני.





ואבולוציה, וגם לא פיתוח עירוני, תעשייתי או מסחרי משמעותי בקרבת המקום, אשר עשוי היה להאיץ את ההשתתפות של התושבים ובעיקר התושבות בשוק העבודה ולשפר באופן מהותי מדדים חברתיים-כלכליים.

הכוח שהופעל על-מנת להניע את האוכלוסייה לתוככי העיירות סימן אותן, מן הסתם, כייצוגים של ממסד מדינתי בלתי אהוד. הגירה מאולצת זו, שהניעה את תהליך העיור, מקשה על יכולת התושבים לייצר מערך של זיקות מנטאליות ותחושות זהות והשתייכות לעיירות. חרף הכוח שהופעל בהסדרה זו של המרחב, ואולי אף בגללו, לא נוצרה בעיירות קהילה יישובית אינטגרטיבית. אדרבה, התקבלו שם מערכים צפופים של כעין קהילות שער, המנוכרות זו לזו ומנוכרות גם למרחב האזרחי אשר בו רוכזו השירותים העירוניים השונים. והרי השירותים הבסיסיים הללו - המרפאות, בתי הספר ומוסדות המועצה, הם שאמורים היו להיות הלוז של תהליך העיור כולו.

המדיניות אשר יש לנקוט ביחס לסוגית העיור שבה עסק מאמר זה, חייבת בראש ובראשונה לשקף תובנות משלל המחקרים שנערכו, בין אם צוינו כאן ובין אם לא. ככלל, ביחס לגודל האוכלוסייה, משום ייחודיותם וחשיבותם, הבדווים בנגב הם קבוצה אתנית שנחקרה באינטנסיביות, כשהיבטים רבים ומגוונים בתנאים החברתיים-התרבותיים והמרחביים שמאפיינים אותם נחקרו לעומק והם זמינים לעיון ולמידה לכל דכפין. מרבית החוקרים שותפים לדעה כי הפתרון שהוצע לבדווים דרך תהליך העיור וכפי שהתחולל בעיירות, היה חלקי בלבד, לא שיפר באופן משמעותי את המצב

## מקורות:

החברתי-כלכלי, ובתחומים חברתיים-תרבותיים מסוימים נראה אף שהרע את המצב. נוכח חשיבותם הרבה של הבדווים לעתיד הנגב ונוכח אתגרי העתיד, נדרש מהממסד אימוץ של גמישות מחשבתית ותכנונית למען פיתוח המשך בעיירות הבדווים, החסרות כבר כיום אלפי מגרשים לבני הדור השני והשלישי לעיור. יש להציע לבדווים חלופות תכנוניות שונות ומגוונות על הרצף שבין עיר-לכפר, באופן שייתן מענה לצרכים השונים, המאפיינים חברה הטרוגנית הנמצאת בעיצומו של תהליך מעבר תרבותי. יש להימנע מאפליה על רקע אתני-לאומי בהקצאת המשאבים בין תושבי הנגב היהודים ושכניהם הבדווים, ובמקומות בהם קיימת ייתכנות לפיתוח חקלאי או אחר יש לפעול למימושם ללא קשר להשתייכות שלעיל. עיצוב החלופות התכנוניות הקובעות את גורל יישובי הבדווים בנגב ראוי שייערך בשיתוף מלא של האוכלוסייה המקומית, על גווניה החברתיים השונים, ועל המנעד התרבותי שהולך ומתהווה בה. יישום יעיל של החלופות היישוביות לא יוכל להתממש ללא גיוס מלא של כלל רשויות המדינה לתהליך. רק פיתוח מערכתי עשוי להביא לקידום משמעותי במציאות החברתית ולעצירת הסחף החברתי-כלכלי-פוליטי. נדרש פיתוח כלכלי והגדלת מקורות התעסוקה בקרבת היישובים הבדווים השונים. לצידו נדרש פיתוח מוסדי, תמיכה ולווי של מנגנוני המשילות המקומיים וכן השקעה מאסיבית בבניית מוסדות חינוך פורמאליים ובלתי-פורמאליים, חדשים ואיכותיים וכן העלאת רמתם של מוסדות החינוך הקיימים. השינוי במרחב הבדווי יתכן רק אם תינקט על ידי הממסד מדיניות מושכלת, שוויונית, תומכת ונדיבה יותר.

אבו רביעה, ספה. (יתפרסם, 2013). "אנחנו זרים באדמותינו": גיאוגרפיות זהות העצמי זהות המקום בקרב הערבים הבדואים בנגב. בתוך יובל קרפלוס ואבינועם מאיר (עורכים), *הבניית המרחב הבדווי בנגב*.

אהרוני, ר. (2004). נוודים במדינה מודרנית. *מפנה*, 43, עמ' 29 - 35.

אפרת, א. וגבריאל, א. (1966). *תוכנית-אב פיזית של הנגב הצפוני*. משרד הפנים, אגף התכנון.

בן-דוד, י. (1995). סכסוך הקרקעות בין בדווי הנגב והמדינה: היבטים היסטוריים, משפטיים ועכשוויים. *קרקע*, מס' 40, עמ' 91-61.

בן-דוד, י. (2004). *הבדווים בישראל היבטים חברתיים וקרקעיים*. ירושלים: המכון לחקר מדיניות קרקעית ושימושי קרקע ע"ש בן שמש ומכון ירושלים לחקר ישראל.

בן-דוד, י. וגונן, ע. (2001). *בדווים ובדווים פלאחים בתהליך העיור בנגב*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

בן-ישראל, א. (2009). *הבניית מרחב ונוף בקרב נוודים-רועים-מתעיירים, המקרה של בדווי חורה-יתיר*. הוגש במסגרת מילוי חובות לתואר דוקטור לפילוסופיה, המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

בן ישראל, א. ומאיר, א. (יתפרסם 2013א). "הולכים בין האסור והמוותר - הליכת פנ"ס (פנאי-ספורט) בקרב ערבים-בדווים תושבי חורה ותל-שבע". אצל: קליאוט, נ. (עורכת) *ספר היובל לברוך קיפניס*.

בן ישראל, א. ומאיר, א. (יתפרסם 2013ב). "לתת לדרכים מקום: טריג עתיר (כביש 316) והבניית המקום הבדואי". אצל: קרפלוס, י. ומאיר, א. (עורכים) *הבניית המרחב הבדווי*. באר שבע: מרכז הנגב לפיתוח איזורי והמרכז לחקר החברה הבדווית והתפתחותה, אוניברסיטת בן גוריון בנגב.

גרדוס, י. ואבו בדר, ס. (עורכים) (2011). *ספר הנתונים הסטטיסטיים על הבדווים בנגב*, מס' 3, 2010. באר-שבע: מרכז רוברט ארנו לחקר החברה הבדווית והתפתחותה ומרכז הנגב לפיתוח אזורי.

חאג', ר. (2011). *ההיענות לתשלום מיסים מקומיים בחברה הערבית בישראל*. דיראסאת, המרכז הערבי למשפט ומדיניות.

יפתחאל, א. וקידר, א. (2000). "על עוצמה ואדמה: משטר המקרקעין הישראלי". *תיאוריה וביקורת*, 16, עמ' 100-67.

מאיר, א. (1999). *המתח בין בדווי הנגב למדינה, מדיניות ומציאות*. ירושלים: מכון פלורסהיימר למחקרי מדיניות.

מאיר, א. ובן-דוד, י. (1996). "הישמטות האחיזה - מעמד הקשישים הבדווים בישראל עם המעבר מנוודות לעיור". בתוך *בטחון סוציאלי*, כתב-עת בנושא רווחה ובטחון סוציאלי, 45, עמ' 84-71.

מאיר, א. ובסקינד, א. (2006). יזמות עסקית בקרב הבדווים המתעיירים בנגב: היבטים מבניים, אתניים וקרקעיים. בתוך: מאיר, א. כלכלה וקרקע בקרב בדווי הנגב, *תהליכים חדשים תובנות חדשות*. באר-שבע, מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון. עמ' 45-13.

- מכב"ל (המועצה האזוריים לכפרים הלא-מוכרים בנגב) (1999). *תכנית לפיתוח רשות מוניציפאלית לכפרים הערבים בדואים הלא-מוכרים בנגב*. המועצה האזוריים לכפרים הלא-מוכרים בנגב.
- מרקס, ע. (1974). *החברה הבדווית בנגב*. תל-אביב: רשפים.
- סבירסקי, ש, וחסון, י. (2005). *אזרחים שקופים*. תל אביב: מרכז אדווה.
- סטיוארט, פ. (1991). למבנה החברה הבדווית בנגב בעקבות עיון מחדש בספרו של עמנואל מרקס. בתוך: *המזרח החדש*, ל"ג, עמ' 132-145.
- עצמון, א. (2000). התיישבות הבדווים ביישובי הקבע בנגב, מהפזורה ליישוב הקבע ובחזרה. *רשימות בנושא הבדואים*, 32, עמ' 63-69.
- עצמון, א. (2011). ת.א. (תקשורת אישית), מרץ.
- פארק, ר. (2004). העיר: הצעות לחקר ההתנהגות האנושית בסביבה האורבנית. בתוך מנדה-לוי (עורך) גיאורג זימל, רוברט פארק, לואיס וירט', *אורבניזם, הסוציולוגיה של העיר המודרנית*. תל-אביב: רסלינג, עמ' 41-90.
- פורת, ח. (2009). *הבדווים בנגב בין נוודות לעיור 1948-1973*. באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- קרסל, מ. ג., בן-דוד, י., ואבו-רביעה, ח'. (1991). תמורות בבעלות על הקרקע אצל בדווי הנגב במאה השנים האחרונות. בתוך: *המזרח החדש*, ל"ג, עמ' 39-70.
- שוחט, א. (1991). *הקולנוע הישראלי: היסטוריה ואידיאולוגיה*. תל-אביב, ברירות.
- Abu-Rabia-Queder, S. (2006). Between tradition and modernization: Understanding Bedouin female dropout. *British Journal of Sociology of Education*, 27(1), 1-17.
- Abu-Saad, I. & Lithwick, H. (2000). *A way ahead, a development plan for the Bedouin towns in the Negev*. Beer-Sheva, The center for Bedouin studies and development, The Negev center for regional development, Ben-Gurion University of the Negev.
- Abu-Saad, I., Lithwick, H., and Abu-Saad, K. (2004). *A Preliminary Evaluation of the Negev Bedouin Experience of Urbanization*. Beer-Sheva: The Negev Centre for Regional Development and The Centre for Bedouin Studies & Development.
- Ben-Israel, A. and Meir, A. (2008). Renaming the space, reshaping identities – the case of the Bedouin town Hura. *Hagar. Studies in Culture, Polity and identities*, 8(2), 65-92.
- Brown, B., Perkins, D. and Brown G. (2002). Place attachment in a revitalizing neighborhood: Individual and block levels of analysis. *Journal of Environmental Psychology*, 23, 259-271.
- Brown, B. and Perkins, D. (1992). Disruption in place attachment. In: Altman, I & Low, S. (Eds.) *Place Attachment*. New York: Plenum Press.
- Fried, M. (2000). Continuities and Discontinuities of Place. *Journal of Environmental Psychology*, 20, 193-205.
- Hall, S. (2003). New Ethnicity. In: Martin, A and Mandieta, E. (Eds), *Identities: Race, Class, Gender, and Nationality*. Malden, Blackwell.
- Healey, P. and Underwood, J. (1979). Professional Ideals and Planning Practice, *Progress in Planning*, 9(2), 73-127.
- Meir, A. (1997), *As Noamdisms Ends: The Israeli Bedouin of the Negev*. Boulder, Co.: Westview Press.
- Meir, A. (2005). Bedouin, the Israeli state, and insurgent planning: Globalization, localization or Glocalization? *Cities*, 22, 201-215.
- Meir, A. and Gekker, M. (2011). Gendered space, power relationships and domestic planning and design among displaced Israeli Bedouin. *Women Studies International Forum*, 34, 232-241.
- Park, Robert E. (1929). 'The City as Social Laboratory'. In T.V. Smith & Leonard D. White (eds), *Chicago: An Experiment in Social Science Research*. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1-19.
- Paris, C. (1982). *Critical Readings in Planning Theory*. Oxford: Pergamon.
- Fenster, T. (1999). Space for gender: Roles of the forbidden and the permitted. *Environment and Planning D: Society and Space*, 17, 227-46.
- Jakubowska, L. 2000. Finding ways to make a living: Employment among the Negev Bedouin. *Nomadic Peoples*. 4(2), 94 – 105.
- Kedem-Friedrich, P. and Al-Atawneh, M. (2004). Does modernity lead to greater well-being? Bedouin women undergoing a socio-cultural transition. *Social Indicators Research*, 67(3), 333-51.
- Twigger-Ross, C. L. B and Uzzel, D. L. (1996). Place and Identity Processes. *Journal of Environmental Psychology*, 16: 205-220.
- Webster, C., Glasze, G., and Frantz, K. (2002). Theme issue: The global spread of gated communities. *Environmental and Planning B: Planning and Design*, 29(3): 315-412.
- Yiftachel, O. (1995). The Dark Side of Modernism: Planning as Control of an Ethnic Minority. In Sophie Watson and Katherine Gibson (Eds.), *Postmodern Cities and Spaces*. Oxford: Blackwell: 216-243.

# המדיניות ליישוב הבדווים בנגב

## אלי עצמון

במסגרת תוכניות העיור לבדווים, הוקמו עד היום עיר גדולה אחת, 6 עיירות ותיקות ועוד 11 יישובים חדשים הנמצאים בתהליך הקמה, עד היום שווקו כ- 14,300 מגרשי בנייה לבדווים בכל יישובי הקבע המוכרים, עליהם נבנו כ- 16,400 מבנים חוקיים.

מרבית האוכלוסייה מתגוררת בהתיישבות לא מתוכננת, כ- 62,000 מבנים לא חוקיים, מרביתם בשטחים ללא תוכנית מתאר. המבנים הוקמו במהלך השנים בהעדר פתרון זמין ומוסכם בתחום היישובים המוכרים.

המצוקה הגדולה ביותר בתחום הדיור כיום, היא של חסרי קרקע "מוחזקת"<sup>2</sup> או חסרי קרקע בכלל. מספרם של אלה הולך וגדל באוכלוסייה, היות ומרבית הקרקע בתחום 18 היישובים המוצעים הינה קרקע בתביעת בעלות של בדווים, אשר בהעדר הסכמה עימם לא יתכן אכלוס בדווים אחרים עליה, המשמעות היא שלמדינה אין פתרון התיישבותי זמין לחסרי הדיור.

מניתוח תפישת המדיניות של צוות היישום, אשר מונה להגיש המלצות לאופן יישומן של המלצות וועדת גולדברג לעניין הסדרת ההתיישבות<sup>3</sup>, מתברר כי המדינה מוכנה לתת הכרה ככל הניתן בפזורות הקיימות.

הדבר מעלה את הדרישה להוספת יישובי קבע נוספים, לאור העדר עשייה ממשית לשחרור קרקעות מתוכננות ביישובים אשר קיבלו כבר הכרה.

ניתוח תכנוני של התוכניות ליישובים הקיימים והמתוכננים מראה, כי כבר כיום קיימת קיבולת לא מנוצלת אשר יכולה לספק את צרכי כלל האוכלוסייה כיום אך בהעדר הסכמה עם תובעי הבעלות, לא ניתן לממש פוטנציאל זה והוא יישאר שמור רק לתובעי הבעלות ובני משפחותיהם.

תופעה זו מחזקת את תחושת אי האימון של האוכלוסייה ובעיקר של תובעי הבעלות במדינה ובהסדרים המוצעים על ידה לסיום מחלוקת הבעלות על הקרקע.

הלחצים למציאת דיור חלופי עבור הזוגות הצעירים ומשפחות ותיקות, לאור מדיניות האכיפה הקיימת המונעת הקמת מבנים זמניים למגורים, גורמת למדינה להיכנע לדרישות להקמת יישובים נוספים במקום לנהל משא ומתן נכון להסדר פשרה מוסכם על הקרקע.

הקמת יישובי קבע ללא תכנון כלכלי וחברתי נכון, יוביל להקמת יישובי עוני מוחלשים לשנים רבות.

התעקשותה של המדינה, לא להכיר בבעלותם של הבדווים על הקרקע והימנעותה במשך שנים להגיע לפשרה הוגנת איתם על קרקעות אשר נתבעו בהסדר הקרקעות במבצע המיוחד בשנות השבעים, במסגרתו נתבעו כמיליון דונם קרקע.

חששם של הבדווים גדל לנוכח כוונות מידיות להגשת תביעות נוגדות לבתי משפט, במסגרתן נדרשים הבדווים להוכיח את הבעלות על הקרקע באמצעות מסמכי רישום היסטוריים שאינם קיימים בידיהם.

2 קרקע מוחזקת - הינה הגדרה שגורה המתארת את הקרקע אשר נתבעה על ידי הבדווים ומוחזקת בפועל על ידם, מדובר ברבע מכלל תביעות הבעלות של הבדווים שאינן מוחזקות בפועל על ידם.

3 ועדת גולדברג - וועדה אשר הוקמה מכוח החלטת ממשלה לשמוע בדווים ואחרים ולהמליץ על דרך הסדר מועדפת וישימה ליישוב המחלוקת עם הבדווים. הוועדה פעלה במשך כשנה והגישה דו"ח המלצות לממשלה. (דו"ח הוועדה מפורסם ברבים).

מאמר זה, מנתח את המדיניות של ממשלת ישראל כלפי האוכלוסייה הבדווית בנגב מאז הקמתה של המדינה ועד ימינו, הדילמות המשפטיות, תכנוניות ובעיקר ההזנחה וההתעלמות מההחלטות של הממשלות עצמן הביאו למציאות קשה אותה מנסים כיום לתקן, עדיין באותם כלים של אז תוך התעלמות מחברה גדולה ומתפתחת העוברת תהליך קשה ומורכב.

## מבוא

מחברה בדווית, מסורתית המושתת על מסגרות שבטיות חמולתיות עם ערכים, מנטליות ומנהגים מדבריים ועל הנהגה מסורתית, הופכת החברה הבדווית לחברה במעבר, המנסה להתמודד עם השינויים הקיצוניים באורחות החיים.

צמצום שטחי המחיה המסורתיים, בשל אילוצים ביטחוניים והתיישבותיים עם קום המדינה, גרמו לבדווים להצטופף על חלק קטן מאדמותיהם או להתגורר על שטחים עליהם יושבו באזור הסייג<sup>1</sup> ואשר שייכים למטות ושבטים אחרים, ובכך איבדו את יכולתם לעבוד הקרקע וקיום ענפי התעסוקה המסורתיים.

תהליך העיור אותו יזמה המדינה, הקידמה, התרחבות מעגלי ההשכלה, התעסוקה המודרנית והמגבלות הנובעות מחוקים וצווים שלטוניים, אילצו את הבדווים לנטוש את ענפי הכלכלה המסורתיים ולשנות בהדרגה את אורחות חייהם.

הגאווה השבטית חמולתית אשר הייתה סימן ההיכר והזהות של כל פרט בחברה, מפנה את מקומה לטובת המסגרת המשפחתית המצומצמת תוך הדגשת הדאגה לאינטרס האישי.

המנהיגות השבטית חמולתית בדמות "השייח" אשר הנהיג את השבט ודאג לייצגו בפני השלטונות, הפכה זה מכבר לנחלת העבר ופרט למעורבות חברתית מצומצמת אין מעמד מיוחד לשייח השבט כיום.

ההזנחה רבת השנים של האוכלוסייה הבדווית מצד הממסד, בקידום הטיפול באכלוסה וליווי התהליכים החברתיים המורכבים הנובעים מהשינויים הקיצוניים באורחות החיים, הזמינה את כניסתם של גורמים לאומניים ודתיים אשר מילאו את החלל.

הרכבה המיוחדת של החברה הבדווית, הריבוי הטבעי הגדול (5.5%), אשר נמצא בשנים האחרונות בירידה והתפלגות הגילאים העומדת כיום על כ- 64% מתחת לגיל 20 שנה, החריפה עוד יותר את המצוקות במגזר, מצוקת הדיור והתעסוקה במיוחד.

בהעדר מדיניות אחידה ועקבית, פועלת המדינה במישורים רבים ומשקיעה משאבים גדולים, בניסיונות ליישב את הבדווים ביישובי קבע עירוניים המוקמים על קרקעות לא זמינות ופנויות מתביעות בעלות.

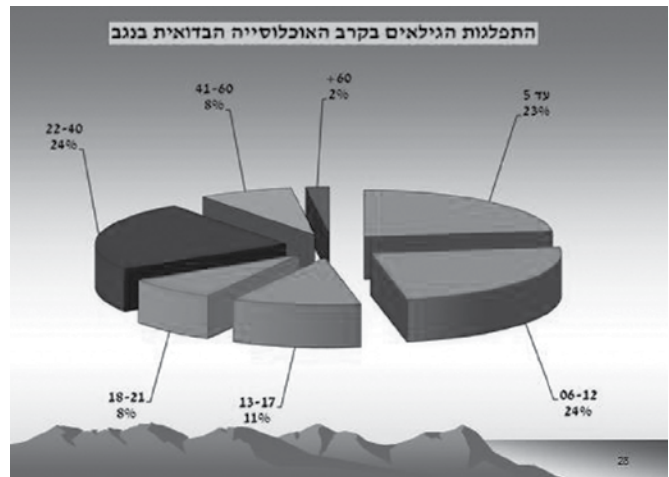
ניסיונות רבים נעשו על מנת לסלק את המחלוקת על הקרקע, דבר שהיה מסייע מאוד בקידום הסדרת ההתיישבות אך ללא הצלחה מיוחדת.

1 אזור הסייג - שטח מוגדר סביב בקעת באר שבע ובקעת ערד, בו התגוררו מרבית הבדווים שנותרו בשטח אחרי קום המדינה ואילו פונו שאר הבדווים ממערב הנגב ומדרום.

היישוב	תושבים רשומים	לא רשומים	כללי	משפחות
רהט	52,150	1,809	53,959	8,565
תל שבע	16,850	300	17,150	2,722
שגב שלום	7,750	212	7,962	1,264
כסיפה	13,500	68	13,568	2,154
ערערה	13,700	55	13,755	2,183
חורה	13,000	356	13,356	2,120
לקייה	11,250	121	11,371	1,805
אבו בסמה	6,711	45	6,756	1,072
שבטים	66,089	1,536	67,625	10,734
	201,000	4,502	205,502	32,619

כ- 30% מהתושבים הרשומים ביישובי הקבע אינם מתגוררים בתחומם.

## התפלגות הגילאים:

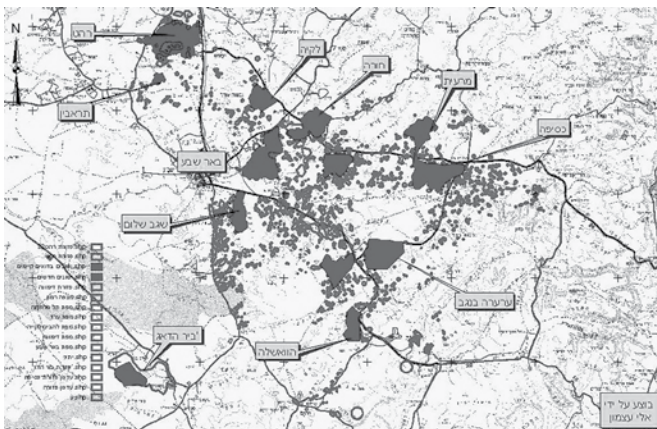


## מצבם הכלכלי של הבדווים:



המספרים מציינים את מיקום היישובים בדירוג הארצי.

## פריסת ההתיישבות המתוכננת והלא מתוכננת כיום



## הבדווים בנגב לפני קום המדינה

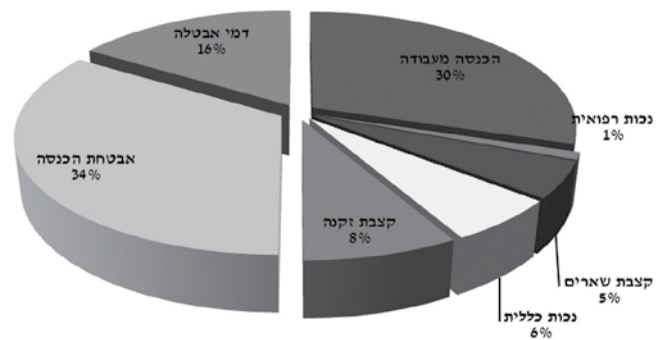
### א. אוכלוסייה

הבדווים בנגב הם צאצאים למטות "קבאיל" ושבטים "עשאיר", אשר חיו במרחב הנגב וסיני מאות שנים לפני הקמתה של מדינת ישראל. מטות אלו (פדרציות של שבטים), נדדו ממדבר ערב לכיוון צפון אפריקה בחפשם אחר שטחי מחיה ומרעה פוריים, חלקם נותרו באזור זה. למטות ושבטים אלו הצטרפו במהלך השנים, בעיקר מאז תקופת שלטונו של מוחמד עלי במצרים, משפחות ויחידים ממצרים, צפון אפריקה, צפון סיני ורצועת עזה אלה מכונים על ידי הבדווים **פלאחים**, זאת בנוסף למשפחות ויחידים מאפריקה אשר נקנו על ידי הבדווים ושימשו כעבדים ומכונים כיום **עביד**, כל אלה מכונים על ידי **נספחים**.

בין הבדווים לנספחים התפתחו יחסי גומלין ותלות הדדית אשר אפשרו לבדווים להעביר את נחלותיהם לפלאחים לעיבוד תמורת שותפות ביבולים, לשכור את שירותיהם של הנספחים כרועי צאן. הבדווים העניקו חסות והגנה מוחלטת לנספחים על פי עקרונות המשפט הבדוי המנהגי<sup>4</sup>.

4 המשפט הבדוי המנהגי - הינה מערכת משפט הנהוגה בקרב הבדווים ומבוססת על מנהגים ומסורות קדומות המסדירות את נהלי החיים ואת אחריותם של קבוצות הערבות ההדדי.

## התפלגות מקורות ההכנסה:



## המחסור ביחידות דיור במגזר הבדוי:

השנה	הצורך	מחסור
2012	43,000	28,000
2020	78,000	*45,000
2030	105,000	*60,000
צורך שנתי כיום	2,100	**2,000

\* בהנחה כי המדינה תצליח לפתח שכונות ומגרשים חדשים  
\*\*כיום לא קיים כמעט פיתוח לריבוי טבעי





**על פי נתוני מרשם האוכלוסין הבריטי משנת 1946, חי בנגב כ- 95,000 נפש הכוללים בדווים ונספחים.**

טבלה 1 - הבדווים בנגב לפי קבילות: 1922, 1931 ו-1946.						
מטה	נתונים מוחלטים			אחוזים		
	מפקד 1922	מפקד 1931	מפקד 1946	1922	1931	1946
כל המטות	71,115	47,981	95,556	100.0	100.0	100.0
עזאמה	10,330	8,661	16,505	14.5	18.1	17.3
חנאג'ירה	5,150	3,756	7,281	7.2	7.8	7.6
ג'ובראת	4,820	4,432	8,274	6.8	9.2	8.7
סעידין	-	639	890	-	1.3	0.9
תראבין	23,455	16,330	33,064	33.0	34.0	34.6
תיאהא	27,360	14,163	27,069	38.5	29.6	28.3
אחיוואת	-	-	2,483	-	-	2.6

הטבלה בנויה מתוך נתוני אוכלוסייה בספרו של מר מוחסן המתבסס על המקורות הבאים:

1. Dajani, S. W., "The Enumeration of the Beersheba Bedouins in May 1946", Population Studies, Vol. 1, No. 3, 1947
2. Muhsam, H. V., "Fertility and Reproduction of the Beduin", Population Studies, Vol. 4, No. 4, 1951.
3. Muhsam, H. V., "Some Notes on Bedu Marriage Habits", Proceedings of the 14th International Congress of Sociology, Vol. 4, pp. 297-316, 1951.
4. Muhsam, H. V., "Fertility of Polygamous Marriages", Population Studies.
5. Barron, J. B., Palestine, Report and General Abstracts of the Census of 1922, Jerusalem, 1923.
6. Mills, E., Census of Palestine 1931, Vol. 1, Alexandria, 1933.
7. 'Aref el 'Aref, Al Qada bayn al Badw, Jerusalem, 1351 / 1933.
8. Bromberger, E., "The Growth of the Population of Palestine", Population Studies, Vol. 2, No. 1, 1948.
9. Loftus, P. J., "Features of the Demography of Palestine", Population Studies, Vol. 2, No. 1, 1948.
10. Government of Palestine, Department of Statistics, "A Survey of Social and Economic Conditions in Arab Villages, 1944", Gen. Monthl. Bull. of Curr. Statist., July 1945, ff.

**מפת האוהלים הבריטית:**

האוכלוסייה הבדווית אשר חיה בנגב עד לקום המדינה, מונה כיום על פי סקרים ואומדנים שונים, כ- 935,000 נפש מרביתה בירדן, חלקה בגדה המערבית, ישראל, רצועת עזה וסיני.

ערב הקמתה של מדינת ישראל, נותרה אוכלוסייה אשר מנתה, כ- 11,720 נפש, ומונה כיום למעלה מ- 200,000 נפש.

על פי ניתוח תחומי המחייה ("הדירה") של המטות בנגב לפני קום המדינה, החזיקו הבדווים למעלה מ- 9 מיליון דונם קרקע, מרביתם שימשו כשטחי מרעה.

כחלק מהמרקם החברתי המשותף אפשרו הפלאחים לבדווים להינשא עם נשים פלאחיות, למרות שהבדווים לא אפשרו לבנותיהם לעשות זאת, בשל יחסם של הבדווים לפלאחים כנחותים, בשל מוצאם ומתוך שמירה על המסגרת השבטית.

במהלך השנים רכשו הנספחים קרקעות מהבדווים בהיקפים של מאות אלפי דונם.

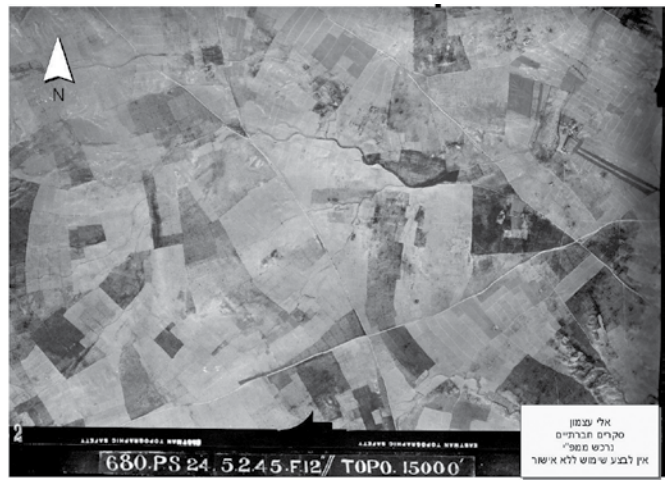
על פי מפת האוהלים הבריטית המתבססת על ניתוח צילומי אויר בריטים משנת 1945, היו בנגב כ- 9,320 אוהלים, ו- 3,200 מבנים קשיחים.

מניתוח שטחי העיבוד על פי תצלומי אוויר מסדרת - ps משנת 1945, עיבדו הבדווים למעלה מ- 2.5 מיליון דונם קרקע בעיקר בנגב הצפוני מערבי, עדות מוקדמת ניתן ללמוד מדו"ח צוות הסקר של הכשרת היישוב המאשר כי בשנת 1920 עיבדו הבדווים כ- 1,273,000 דונם.



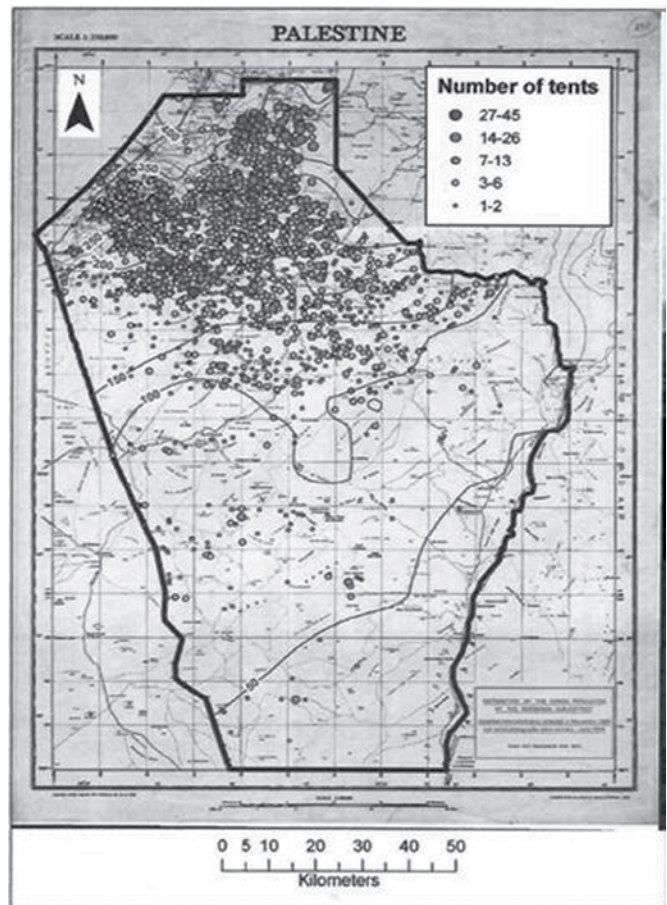
המפה הוכנה על ידי על בסיס נתוני המיפוי הבריטי, שיחות עם נכבדי השבטים, תחומי הקרקע הנתבעים במסגרת הסדר המקרקעין והסתייעות במפת הנגב של פרופ' סלמאן אבו סיטא.

**אזור בקעת באר שבה 1945**



מניתוח צילומי אוויר בריטים ניתן ללמוד כי שטחים רבים עובדו על ידי הבדווים.

## צילום מפת האוהלים הבריטית המקורית.



הטבלה בנויה מתוך נתוני אוכלוסייה בספרו של מר מוחסן המתבסס על המקורות הבאים:

1. Dajani, S. W., "The Enumeration of the Beersheba Bedouins in May 1946", Population Studies, Vol. 1, No. 3, 1947.
2. Muhsam, H. V., "Fertility and Reproduction of the Beduin", Population Studies, Vol. 4, No. 4, 1951.
3. Muhsam, H. V., "Some Notes on Bedu Marriage Habits", Proceedings of the 14th International Congress of Sociology, Vol. 4, pp. 297-316, 1951.
4. Muhsam, H. V., "Fertility of Polygamous Marriages", Population Studies.
5. Barron, J. B., Palestine, Report and General Abstracts of the Census of 1922, Jerusalem, 1923.
6. Mills, E., Census of Palestine 1931, Vol. 1, Alexandria, 1933.
7. 'Aref el 'Aref, Al Qada bayn al Badw, Jerusalem, 1351 / 1933.
8. Bromberger, E., "The Growth of the Population of Palestine", Population Studies, Vol. 2, No. 1, 1948.
9. Loftus, P. J., "Features of the Demography of Palestine", Population Studies, Vol. 2, No. 1, 1948.
10. Government of Palestine, Department of Statistics, "A Survey of Social and Economic Conditions in Arab Villages, 1944", Gen. Monthl. Bull. of Curr. Statist., July 1945, ff.

## ב. קרקעות של הבדווים לפני קום המדינה

תביעותיהם של הבדווים על הקרקעות מתבססות על טריטוריות אשר נכבשו משבטים אחרים, השתלטות על שטחים ריקים או קניה מיחידים בעסקאות מכר באמצעות הסכמים על בסיס החוק הבדווי המנהגי.

בשנת 1860 התקבל התיקון לפקודת הקרקעות העות'מאנית אשר הגדיר קרקעות לא מעובדות וטרשיות כאדמות מסוג 'מואת': קרקע מסוג 'מואת' - ציטוט מספרו של דוכן ז"ל עמוד 47: "סוג של קרקעות רחב הוגדר כאדמות מסוג 'מואת' - קרקעות עזובות מתות, קרקעות הפקר. מושגים אשר משמעותם כל הרי ההפקר וקרקעות בור, עד שקולו של אדם העומד בקצה הכפר או העיר אינו מגיע למי שעומד עליהן. אלו הן קרקעות הרחוקות מישוב מיל וחצי, או מהלך חצי שעה, להגדרה זו נכנסים ראשי ההרים ומקומות טרשיים והקוצים ומרעה, שלא מחזיק בהם אדם על פי תעודה ממשרד ספרי האחוזה (טאבו) ושלא הוקצו מזמן קדום לרשות עיר או כפר".

בפקודת הקרקעות המתות הבריטית משנת 1921, ניתנה אפשרות לכל אדם אשר החיה את אדמת ה'מואת' לפני הפקודה הזו, להודיע במשך חודשיים לשלטונות על כך ומשעשה זו הקרקע תעמוד להסדר קרקעות על פי הפקודה. החלטה זו מבטלת את הסיפא של סעיף 103 לפקודה העות'מאנית.

הניסיונות של המשטרים העות'מאני והבריטי, לאכוף על הבדווים לרשום את אדמותיהם בטאבו, לא צלחו מסיבות שונות, בעיקר כלכליות ותרבותיות.

למרות שהבדווים לא רשמו את אדמותיהם כנדרש ואף לא כולם שילמו מיסים, אפשרו השלטונות לבדווים לנהל את ענייני הקרקע ללא התערבות מיוחדת, עדות לכך היא, קיומו של בית משפט שבטי אשר פעל בחסות השלטונות וטיפל גם בענייני קרקע.

מתחילת שנות השלושים ועד להקמתה של מדינת ישראל נמכרו על ידי הבדווים שטחים בהיקף של כ- 765,000 דונם מתוכם

דחיסות אוכלוסייה (אוהלים לקילומטר מרובע באזורים העיקריים של הנגב - סקר 1946)

אזור	כמות משקעים ממוצעת	שטח בק"מ מרובע (אך רוק בתוך מחוז באר שבע)	מספר אוהלים	מספר בתים (גם כאלה המשמשי	אוהלים ובתים לקילומטר מרובע	אזור
מישור החוף	350	-	-	-	-	
דיונות החוף	400	35	161	97	258	7.37
מישור פלוג'ה ואדי עזה	300	90	540	611	1,151	12.79
שפלת הנגב						
חמאמה - מישור ואדי	350	450	2,031	1,026	3,057	6.79
מישור אל אימארה	200	930	2,721	1,332	4,053	4.36
אנן באר שבע	250	310	718	125	843	2.72
אנן תל אל מילח	200	180	146	7	153	0.85
גבעות החוף	150	600	105	1	106	0.18
מישור חלאסה	150	720	218	39	257	0.36
מרגלות השפלה						
גבעות קובייבה	400	35	187	95	282	8.06
גבעות חווייליפה	300	110	455	36	491	4.46
גבעות דרום חברון	300	80	248	11	259	3.24
גבעות הנגב						
גבעות חאן אבו תלול	200	330	513	9	522	1.58
גבעות רחמה-זויר	150	1,150	355	-	355	0.31
מישור תל אל רחמה	150	100	70	-	70	0.70
אל טויעיבה	100	170	33	-	33	0.19
ואדי חתירה	100	70	6	-	6	0.09
רמת הנגב	100-150	1,820	136	-	136	0.08
ואדי רומן	80	220	48	-	48	0.22
המדרון המזרחי של גבעות הנגב	60	900	-	-	-	0.00
הרמה הדרומית						
ואדי ערבה	850	2750	31	-	31	0.11
סה"כ						
	11,900	8,722	3,389	12,111	1,017	





## המדיניות לפיתוח הנגב והיחס לבדווים עם קום המדינה

מרבית הנתונים בפרק זה מתבססים על ספרו של חנינא פורת "הבדווים בנגב בין נוודות לעיר"

### א. כללי

בהתבסס על דו"ח שטח של הכשרת היישוב משנת 1920, ניתן ללמוד שכבר אז החלה התעניינות מצד גופים יהודיים באדמות הבדווים בנגב. בהתבסס על סקרים אלו ניתן ללמוד על גודל האוכלוסייה, שטחי המחיה והעיבוד, מספר הבתים ובעלי החיים אשר לכל שבט ושבט.

בזכות המידע אשר נאסף אז והועבר למוסדות הלאומיים של המדינה שבדרך, נרקמו קשרים אישיים עם מנהיגי הבדווים אשר הובילו לביצוע עסקאות קרקע להקמת ההתיישבות הציונית החלוצית בנגב.

עוד לפני הקמתה של מדינת ישראל, עסקו המוסדות הלאומיים לא מעט בשאלת עתידם הפוליטי, הכלכלי והיישובי של הבדווים בנגב. הדילמות הביטחוניות ושאלת השליטה בקרקע הובילו למדיניות אשר במסגרתה הורחקו הבדווים מרחק רב מגבולות המדינה בעיקר מהגבול המצרי והירדני.

מדיניות זו, קבעה את דרכי התנהלות הגורמים הצבאיים לפעולה מול הבדווים בכל תקופת שנות הממשל הצבאי, אשר נמשך עד שנת 1966.

בתקופה זו גובשה התפישה לריכוז הבדווים באזור "הסייג" ונקבעה אוכלוסיית הבדווים אשר הותר לה להישאר בגבולות המדינה.

משימות הפינוי והזזת האוכלוסייה התבססה משפטית על חוק נכסי המדינה, חוק "נכסי נפקדים" וחוק "רכישת מקרקעין פעולות ופיצויים" משנת 1953.

מטרת חוקים אלו היתה לאפשר פיתוח השטח בנגב והכשרתו להתיישבות ציונית או למטרות צבאיות ביטחוניות, תוך שלילת כל אפשרות לטענת הבדווים על זכויות בקרקע.

המעבר לאזור הסייג צמצם מאוד את שטח ההתפרשות של ההתיישבות הבדווית בנגב וצמצם מאוד את שטחי המחיה המבוססים על כלכלה מסורתית של גידול מקנה ועיבוד שטחים חקלאיים.

מפת הסייג קבעה את מקום מושבו של כל שבט ושבט בכפייה, ובכך הפכה אוכלוסיות רבות לפליטי פנים, בכך שאילצה בדווים להתגורר על אדמתם של אחרים.

**אזור הסייג**, השתרע על פני כמיליון דונם, מהם כמחצית הראויים לעיבוד. עד למלחמת סיני בשנת 1956 התייצב מצבם של השבטים בנגב. לאחר גירוש חלק מהם לירדן או לסיני, חזרו והסתגנו חלקם חזרה לנגב וזכו בקבלת תעודת זהות ישראלית.

עיצוב המדיניות כלפי הבדווים בנגב, הושפעה בראש ובראשונה ממידת ה**סיכון הביטחוני** אשר יוחס להם על ידי גורמי הצבא וזרועות המודיעין. בן גוריון אשר ריכז את המידע על הבדווים עם קום המדינה ציין ביומנו:

"הבדווים בנגב רוצים להיות נתיני ישראל, להיות חיילים בצבא הגנה לישראל, לדבריהם ניתקו כל הקשרים עם שאר הערבים, הם מבטיחים להיות אתנו ובשטחים אשר ישבו, יהיו אחראים למניעת חבלות".

כ- 180,000 לנציגי קק"ל ועוד כ- 45,000 דונם ליהודים פרטיים, כל השאר נמכרו לפלאחים פלסטינאים בעיקר מרצועת עזה.

כל המכירות בוצעו באמצעות מתווכי קרקעות וחלק מהעסקאות נרשמו בטאבו כאדמות פרטיות "מולק" הכוונה לקרקע פרטית אשר נרשמה בספרי המקרקעין והיא רכושו המוחלט של הבעלים.

### ריכוז נתוני הסקרים של צוות הכשרת היישוב משנת 1920/21 בקרב שבטי הבדווים בנגב (\*הארכיון הציוני)

המטה	שטח	שטח מעובד	בתים
תראבין	796,225	445,886	2,695
עזאזמה	665,000	167,561	2,650
תיאהא	1,120,000	448,000	9,730
ג'וברת	46,720	26,416	660
דולם	136,000	85,000	520
כללי	2,763,945	1,172,863	16,255

\*על פי סקר אשר בוצע על ידי שלוחים מטעם הכשרת היישוב ואשר מתייחסים לכל מטה ושבט ומתארים את גודל הקרקע, כמות בעלי החיים, הבתים והנפשות, גבולות השבטים ומקורות המים, אימות לנתונים מצאתי גם בנתוני הממשל הצבאי ומסמכים בהתיישבות העובדת בנגב.

### האוכלוסייה הבדווית בנגב בתקופת מדינת ישראל דמוגרפיה והתיישבות

על פי נתוני משרד הפנים בשנת 1960 כולל נספחים

המטה	השבטים	נפשות	מקום מחייה
<b>עזאזמה</b>	מסעודיין ואחרים	1.023	
<b>תיאהא</b>	הזייל	2.116	איזור שובל
	אל אסד	259	לקייה
	אבו עבדון	198	לקייה
	אל עטוונה	528	חורה
	אל אפיניש	315	חורה
	אל עוקבי	543	חורה
	אבו אל קיעאן	189	חורה
<b>קדיראת</b>	אבו רקייק	3.067	בקעת באר שבע
	אל אעצאם	961	מזרח בקעת באר שבע
	אל צאנע	1.193	תל ערד
<b>תראבין</b>	אבו סריחאן	118	תל שבע
	אבו עמרה	83	רמת חובב
	אל צאנע	322	דרומית לבאר שבע
	אבו בלאל	260	
<b>ד'ולם</b>	אבו רביעה	2.079	בקעת ערד
	אבו קרינאת	1.452	בקעת ערד ואזור כביש דימונה
	אבו ג'ויעד	1.148	
	אל קשח'ר	150	אזור ערערה, תל מלחתה ובקעת ערד
			משוער לא נכללו במפקד לאחר פינויים לאזור הסייג
		16.004	

## מפת אזור הסייג



המפה יוצרה במשרדי על בסיס נתוני השבטים, קליטת נתוני אזור הסייג ושטחי ההפקעות ממפות המקור.

## ב. עיקרי המדיניות

### 1. המחלוקת בין הצבא למוסדות ההתיישבות בסוגיית הבדווים

הצבא ביקש לרכז את הבדווים במשולש הדרומי של הנגב באזור שבטה, כדי שלא יתפסו שטחים שבהם יש כוונה ליישב יהודים. אחרים סברו שיש לרכזם בדרום הרי חברון ובעיקר ממזרח לבאר שבע על מנת להותיר את מלאי הקרקעות החקלאיות לעיבוד יהודי.

לבסוף התפישו הביטחוניות הכריעה את הכף ובכך נקבע אזור המחיה הסופי של הבדווים לאזור הסייג.

### 2. ההצעות ליישוב הבדווים

המושל הצבאי של הנגב, מיכאל הנגבי, הציע עוד בתחילת שנות החמישים, להקים כ- 15 כפרים עבור 25 שבטי הבדווים אשר נותרו בארץ, והציע לתת לכל משפחה יחידת שטח אשר תשתרע על כ- 300 דונם ותכלול בית, קרקע מושבחת וחיבור למים.

הנגבי הציע עוד לרכז את ההתיישבות הבדווית במרכז ההרי של הנגב ולהקים בהתיישבות יהודית כדי לבודד אותם ממדינות ערב.

הנגבי גם הציע לקבוע סדרי עדיפויות בפיתוח לבדווים בהתאם להתקדמות בירור זכויותיהם המשפטיות בקרקע.

תוכניות אלה לא יצאו לפועל בשל יכוח חסר הכרעה בשתי סוגיות עיקריות: הסיכון הביטחוני של הבדווים למדינה ומעמד המשפטי על הקרקעות.

### 3. תוכניות רשות הפיתוח והצבא ליישב את הבדווים – השגת שליטה על ידי ריכוז ופיתוח

החל משנת 1950 גובשה תוכנית ליישוב הבדווים על ידי רשות הפיתוח, אשר קיבלה מנדט להעביר את הקרקעות מידי האפוסטרופוס לנכסי נפקדים לידי קק"ל, בעיקר לשם פיתוחן. במהלך שותפו גם הסוכנות היהודית, משרד החקלאות ומשרד האוצר.

הוחלט לרכז את הבדווים באזור מוגדר, להקים תשעה יישובים ולהעניק לשר הביטחון את הסמכות לפיקוח על הבדווים מכוח סמכויות שהיו נתונות לנציב העליון לפי הפקודה למניעת פשעים (שבטים ופלגים) משנת 1935 ולפי הפקודה לפיקוח על הבדווים משנת 1942.

### 4. תוכניות צה"ל ליישוב הבדווים (לא אושרה)

תוכניות רבות גובשו על ידי הצבא / הממשל הצבאי. אתייחס לתוכניותיהם של סא"ל אהרון חרסינה מאגף מבצעים בצה"ל והמושל הצבאי בנגב פנחס עמיר.

## א. מסמך סא"ל אהרון חרסינה (לא אושרה)

- מטרת התוכנית לרכז הבדווים על מנת לפנות שטחים נרחבים להתיישבות יהודית.
  - להרחיק את הבדווים מצירי תנועה מרכזיים.
  - ריכוז הבדווים בתשעה יישובי קבע אשר בעקבות בדיקה מעמיקה ומחסור בזכויות מים צומצם מספרם לשבעה.
  - גיבוש מסמך התנהגות הבנוי על המנהגים והמסורת הבדווית אשר יסייע לשייחים ולנציגי הממסד לאכוף חוק וסדר במגזר.
- ב. תוכניתו של פנחס אמיר – המושל הצבאי לנגב (לא אושרה)**
- הקמת התיישבות באזור הסייג על בסיס שבטי חמולתי.
  - הקצאת שטחים לעיבוד חקלאי וגידולים חקלאיים.
  - למרות שהתוכנית זכתה לתמיכתו של הרמטכ"ל לא אושרה לבסוף.
- 5. תוכנית שר החקלאות משה דיין ליישוב הבדווים (אושרה ע"י הממשלה)**

במקביל לתוכניות צה"ל ומשרדי הממשלה האחרים אשר גובשו ליישוב הבדווים בתשעה יישובי קבע, הטיל שר החקלאות דאז משה דיין על ראובן אלוני, ראש מחלקת הקרקעות במשרד, לבחון את הסוגיה ולהציע תוכנית מקיפה לטיפול בבדווים.

בשנת 1960, הגיש אלוני תוכנית המבוססת על הצעות הממשל הצבאי, שכללה בין השאר, הצעה לעידוד מצד הממשלה למעבר של ערבים ובדווים לערים מעורבות וחקיקת חוק התיישבות בדוו.

המגבלה ליישוב הבדווים בתוכנית אלוני היה המחסור במים בנגב ולכן נרתם המשרד להניח קווי מים, בין השאר מעומר לאורך כביש 60, מה שכונה מאוחר על ידי הבדווים כ"צינור הבחירות".

### פרטי ההצעה:

- עידוד המעבר לערים מעורבות.
- יצירת מקורות תעסוקה בעיקר בחקלאות.
- החכרת שטחים למיזמים חקלאיים.
- הקמת יישוב המבוסס על תעסוקה עירונית ועבודה במפעלי הפוספטים.
- העברה מידית של 500 משפחות ללוד ולרמלה והקמת אזבסטונים בגדלים שונים לקליטתם.
- החלטה של הממשלה כי משרד החקלאות יהיה המשרד היחיד המטפל בבדווים.

הצעה זו אושרה באוגוסט 1960 ועוררה מיד התנגדות של שאר משרדי הממשלה אשר החלו במאבקים למניעת יישום התוכנית.

### רעיונות לתכנון כפר בדווי

אדריכלים, מתכנני ערים ויועצים רבים, ערבים ויהודים, התחרו ביניהם על הדגם הרצוי לתכנון הכפר הבדווי הראוי והמתאים ליישוב הבדווים בנגב.

העיסוק בנושא וכמות המשרדים שעסקו בתכנון המודלים השונים ליישוב הבדווים והצעת החוק בכנסת ליישוב הבדווים, תרמו לתחושה כללית בציבור ובקרב משרדי הממשלה, שהפעם המדינה לוקחת את עניין הבדווים ברצינות והפתרון לסוגיה קרוב מתמיד.

### 6. הקמת תל שבע – מודל התיישבותי מועדף

מיד עם סיום מלחמת ששת הימים, התפנו המשרדים הייעודיים בשיתוף עיריית באר שבע לטפל בהקמתו של **היישוב הבדווי הראשון**.





קרקעות לפני קום המדינה. כל הקרקעות שנרכשו מהבדווים הוסדרו והבעלות עליהן נרשמה על שמות היזמים, אשר מסרו את הקרקעות להקמת ההתיישבות הציונית החלוצית בנגב, התיישבות אשר בזכותה הוחלט לבסוף לכלול את הנגב בתחום המדינה היהודית.

עובדה זו של רישום בעלות על קרקעות שהבדווים מכרו לאחרים לפני קום המדינה, מוכיחה מעל לכל ספק כי לו הבריטים היו מתפנים לבצע את הסדר המקרקעין גם בצפון הנגב, היו מתקבלות מרבית תביעות הבדווים לבעלות, וזאת, למרות האמור בפקודות העות'מאנית והבריטית.

### 8. תהליך קבלת תביעות הבדווים על הקרקע

בעקבות התקדמות הליכי הסדרת המקרקעין מדרום לצפון, נחשפו הבדווים לעובדת רישום אדמותיהם על שם המדינה ללא ידיעתם, הדבר חידד אצלם מאוד את תחושת האיום לאובדן הקרקע והלאמתה על ידי המדינה.

הבדווים, בסיוע גורמים פוליטיים, הצליחו להעלות סוגיית הקרקע על סדר היום של ממשלת ישראל והכנסת.

בהליך אשר הוכרז על פי פקודת הסדר מקרקעין נוסח חדש (1969), הוקם מנגנון בלשכת פקיד ההסדר בבאר שבע, אשר ריכז את הטיפול בתביעות הבדווים (ראה נספח א), הליך אשר נמשך עד סוף שנת 1973.

בהליך זה הוגשו תביעות על כ- 1.5 מיליון דונם קרקע בנגב, אשר מרביתה אינה מיושבת על ידי הבדווים (ראה נספח ב).

מניתוח נתוני תביעות הבעלות שהוגשו (ראה נספח ג), התברר כי הבדווים תבעו שטחים באזורים שונים בנגב, שטחים שנרשמו על שם המדינה לפני המבצע של קבלת תביעות מהבדווים ושטחים שמהם פונו הבדווים בתקופת הממשל הצבאי. כן תבעו הבדווים שטחי "מוש"ע" שבטיים במזרח הנגב, תביעות אשר בוטלו מאוחר יותר, בהיותם שבטיים ושמשו למרעה בעיקר ולא שיוכו לאיש מעולם.

התפלגות תביעות הבעלות: כלל התביעות - 972,000 דונם. מהם הוסדרו ונרשמו ע"ש המדינה בהר הנגב - 200,000 דונם, עוד כ- 250,000 דונם אדמות לא מוחזקות במערב הנגב ובאזור רהט מהם פונו הבדווים בשנות החמישים, שטחי התביעות כוללים גם כ- 185,000 דונם שטחים מופקעים מכוח חוק "החרם" או חוק "השלום".

חלק מהשטחים לא נתבעו בשל חשדנותם של הבדווים כלפי התהליך, או שנרשמו ע"ש המדינה מחוסר התעניינותם של הבדווים בהליך, ובעיקר מהעדר הסברה מספיקה על התהליך, וזאת, למרות היותם מוחזקים ומיושבים בפועל על ידי הבדווים.

### 9. ועדה לבחינת סוגיית קרקעות הבדווים - "צוות המומחים" בראשות גב' פליאה אלבק ז"ל, מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה - 1975.

ועדה זו אשר חבריה היו נציגי מנהל מקרקעי ישראל, פקיד ההסדר והיועץ לענייני ערבים במשרד ראש הממשלה, בחנה את הסוגיה וכתבה דו"ח המלצות, אשר אושר על ידי ועדת השרים לענייני ערביי ישראל וקיבל תוקף של החלטה בשנת 1976. דו"ח זה, אשר סומן כהחלטה ע-1, קבע למעשה את מדיניות הממשלות בישראל כלפי הבדווים וקבע גם את דרכי הטיפול בתביעות הקרקע ולהלן ההמלצות:

"מאחר שהבדווים הם בשלב מעבר מחיי נוודות להתיישבות קבע, ומאחר שהיה ברור שקל יותר ליישב את הבדווים במקום מרוכז לפני שיתנחלו כולם במבנה קבע במקומות בהם הם

ועדת הכלכלה של הכנסת, אשר טיפלה בסוגיית יישוב העולים החדשים, לקחה תחת חסותה גם את עניין הקמת ההתיישבות הבדווית.

ביישוב תל שבע תוכננו והוקמו מאה יחידות דיור "לדוגמא" אשר כללו יחידת דיור קטנה וחצר אחורית גדולה.

הניסיון להציע יחידות אלו לבדווים הסב עגמת נפש ליזמים ולמתכננים כאחד. הבדווים סרבו להיכנס למבנים שנבנו בעבורם בטענה כי הבניה לא תואמת את צרכיהם, ואינה מבטיחה את הפרטיות הנדרשת על פי המנהג הבדווי, וראו בה אמצעי לעודד אותם לעבור מאדמות אותן הם תובעים, ללא הסדר.

מרבית המבנים קיימים עד היום ושוכנו בהם מורים מהצפון או משת"פים. חלקם נהרסו ונבנו במקומם בתים חדשים.

כישלון זה, הוביל לקידום התוכניות להקמת היישוב שובל, היא רהט של היום על בסיס "בנה ביתך". המדינה הכשירה מגרשים והבדווים בנו בתים.

סירובם של הבדווים, בעיקר תובעי הקרקע, לשתף פעולה בעניין ההתיישבות נבע בעיקר מחששם שסוגיית הזכויות בקרקע תידחק ותישכח.

התפישה הובילה לבסוף להסכמת המדינה לקבל את תביעות הבדווים על קרקעות במסגרת הודעת הסדר לנגב הצפוני משנת 1971.

### 7. הבדווים ותביעות על הקרקעות בנגב

כבר בעונת הזריעה 50-1949 נדרשו הבדווים להגיש בקשה מפורטת למושל הצבאי על מנת לקבל רישיון לחריש וזריעה. בבקשה היה עליהם לפרט את גודל השטח המבוקש, את סוג הקרקע והגידולים המתוכננים, לצרף תעודות המוכיחות את בעלותם על הקרקע והוכחת תשלום סדיר של מיסים על הקרקע. כדי למנוע תשלום מס על הקרקע תודרכו הבדווים לרשום כי הקרקע הינה מסוג מולק.

הוועדה הראשונה אשר נקבעה לדון בסוגיית יישוב הבדווים הוקמה עוד בסוף שנת 1949. באותה העת יזמו גורמי ההתיישבות, יחד עם הממשל הצבאי, תוכנית התיישבות מפורטת. לוועדה זו, צורף משה דיין על מנת להבטיח את ייצוגם הראוי של ההיבטים הביטחוניים.

במרכז הדיונים, עמדה שאלת הסדר מעמדן המשפטי של קרקעות הבדווים ובאיזו מידה ראוי למדינה להתיר לבדווים לעבד ולהחזיק בשטחים. סוגיה זו לא הוכרעה בשל מאבק בין גורמים שונים בשאלה מי ירכז את הטיפול בבדווים.

המדיניות אשר התגבשה עוד בתחילת שנות החמישים לעניין זכויות הבדווים בקרקע היתה: הממשלה רואה בקרקעות הנגב כאדמות מדינה ואין לאיש אף לא לבדווים זכויות קנייניות או חזקה בהם. (מתוך החלטות הוועדות השונות אשר הוקמו לבחון את המעמד המשפטי של אדמות הבדווים מועדת וייץ יוסף מתחילת שנות החמישים ועד וועדת המומחים משנת 1975).

כמובן שחיזוק לעמדה זו שאבו המחליטים מהתקדים העות'מאני והבריטי, דהיינו, כל אדמות הנגב הם אדמות מסוג 'מואת' על פי פקודת הקרקעות העות'מאנית או פקודת הקרקעות המתות הבריטית.

דעתי לעניין זה היא, כי למרות שלבדווים אין זכויות רשומות בקרקע, לא ניתן להתעלם מהזכויות ההיסטוריות והחזקה המתמשכת בקרקע. המדינה מתעלמת מעשרות ואף מאות עסקאות אשר נעשו בין בדווים ליהודים באמצעות מתווכים על

נמצאים כיום, הוחלט לתת עדיפות מיוחדת להסדר המקרקעין באזור זה, כדי לסיים אותו בהקדם מירבי".

"כל קרקעות הנגב אשר נתבעו על ידי הבדווים במסגרת הסדר המקרקעין, הן אדמות מדינה לאור תמימות הדעות בוועדה כי כל הקרקעות הן אדמות "מואת" לפי פקודת הקרקעות העות'מניות ועל פי פקודת הקרקעות המתות הבריטית משנת 1921". (המלצות צוות המומחים משנת 1975 אשר קיבלו תוקף של החלטת ועדת שרים בשנת 1976 וסומנה כהחלטה ער/ 1, בראש הצוות עמדה עורכת הדין פליאה אל בק ז"ל)

טענת המדינה במסגרת הסדר המקרקעין היא, שמכיוון שאדמות אלו מסוג "מואת", אין הבדווים יכולים לרכוש בהן שום זכויות, אף לא מכוח חזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הן אדמות מדינה, טענה שהתקבלה על ידי בית המשפט המחוזי בבאר שבע ובמסגרת ערעור לעליון גם בפסק הדין של כבוד השופט חלימה.

למרות טענת המדינה שהאדמות הן מסוג "מואת", היה ברור לכל הנוגעים בדבר כבר בשלב מוקדם, שלא יתכן מבחינה אנושית, שהבדווים יפוננו מכל אזור הסייג ללא כל פיצוי במסגרת הסדר המקרקעין למרות שנים רבות מאוד של חיים אך ורק לאור הטענה שלא היה במקום יישוב כפרי או עירוני בנוי בשנת 1858. ההערכה היתה שגם בית המשפט העליון לא יאשר זאת כאשר יגיע הסדר המקרקעין לדיון בפניו.

(ציטוט מדויק ממסמך ההמלצות של צוות המומחים אשר קיבל תוקף של החלטת ועדת שרים בשנת 1976 וסומן כ- ע/1)

#### עיקרי ההמלצות:

- כל הפיצוי לפנים משורת הדין.
- כל הבדווים יפוצו בגין קרקעות שמחזיקים כיום או החזיקו בעבר.
- שיעור הפיצוי בקרקע ובכסף לפי טבלה.
- הוכחת הזכאות לפי חזקה ועיבוד משנות הארבעים של המאה הקודמת.
- בפיצוי יכללו גם קרקעות אשר נרשמו על שם המדינה לפני המבצע המיוחד של קבלת תביעות הבדווים.
- ליישום ההמלצות הוקמה וועדת פשרות בין-משרדית לבדיקת הזכאות ואישור הפשרה.

במהלך ארבע שנות פעילותה עד לחקיקת חוק השלום (על חוק השלום ראה בהמשך), לא הצליחה הוועדה להגיע להסדרים משמעותיים עם הבדווים ופרט למספר הסדרים מפוקפקים עם השייחים דאז לא נעשה דבר ולמעשה הבדווים דחו את ההסדר המוצע.

הוועדה פעלה במסגרת מנהל מקרקעי ישראל מחוז דרום.

#### 10. חוק רכישת מקרקעין פעולות ופיצויים (תש"ם 1980) חוזה השלום עם מצרים.

בשל צרכים ביטחוניים (הקמת שדה תעופה נבטים), ולאור כישלון ניסיונות מנהל מקרקעי ישראל להגיע להסכמות עם הבדווים לפינוי שקט של השטח, הוחלט לאור הלחצים הרבים פוליטיים ואחרים ובעיקר לאור לוח הזמנים לפינוי סיני, לחוקק חוק מיוחד לעניין זה ולהטיל את משימת הביצוע על גוף חיצוני למנהל.

בפעם הראשונה חוקקה המדינה חוק לצורך פינוי שטח והסדרת זכויותיהם של הבדווים על הקרקע ועל המחוזים וכן הסדרת המגורים החלופיים כחלק בלתי נפרד מכל התהליך.

החוק התבסס על המלצות "צוות המומחים" משנת 1976 אך שיפר את הפיצוי הכספי והקרקעי.

הפיצוי ניתן כנגד הוכחת חזקה ועיבוד במועדים הסמוכים להחלת החוק.

הפיצוי הקרקעי שופר ל - 5% קרקע שלחין עם זכויות מים. בפעם הראשונה נוהל תהליך משתף עם האוכלוסייה אשר כלל משא ומתן ארוך ומייגע, אך בסופו פונה כל השטח אשר נדרש להקמת שדה התעופה ללא צורך בנקיטת צעדי פינוי בכוח. הבדווים הבינו את הצורך הביטחוני של הקמת השדה והיה שיתוף פעולה מלא.

לצורך יישוב המפונים הוקמו שתי עיירות ערערה בנגב וכסיפה. ההתיישבות נעשתה על אדמות אשר נתבעו בהסדר המקרקעין והתובעים התפשרו בגינן.

#### העקרונות אשר נקבעו בחוק:

סעיף 1 - א. לחוק קובע כי - המקרקעין המפורטים בתוספת הראשונה, בהיותם דרושים למדינה בשל צרכים הנובעים מחוזה השלום עם מצרים, יקומו לקניין המדינה ביום תחילתו של חוק זה, כשהם נקיים מכל שעבוד וזכות אחרת, וירשמו מכוח חוק זה על שם המדינה בפנקסי המקרקעין.

סעיף 1-ב. לחוק קובע כי - אין בהכללת מקרקעין בתוספת הראשונה משום הודאה או ראייה שהמקרקעין לא היו נכסי המדינה לפני יום תחילתו של חוק זה, או שלמדינה אין, או לא הייתה, זכות או זיקה בהם.

סעיף 8 לחוק מפרט את הזכאות לפיצויים והטבות לתובעים המחזיקים או מתגוררים בשטח עליו הוחל החוק.

סעיף 9 קובע את הזכאות - מי שביום ב' בטבת תשל"ט (1 בינואר 1979) וביום תחילתו של חוק זה נתקיימו בו שלושה אלה:

1. התגורר באורח קבוע ושלא מכוח הסדר עם מינהל מקרקעי ישראל במבנה שבקרקע שקמה לקניין המדינה לפי חוק זה;
2. לא היה לו מקום מגורים קבוע במקום אחר;
3. לא החזיק בכלל בקרקע שקמה לקניין המדינה לפי חוק זה - (להלן - זכאי מכוח מגורים), זכאי אף הוא לפיצויים והטבות כמפורט בתוספת השניה או השלישית לחוק.

סעיף 10 - 11 לחוק מפרט את סמכויות הגוף המטפל אשר הוקם ליישום החוק מחוץ למנהל מקרקעי ישראל.

סעיף 1 לתוספת השנייה מהווה פריצת דרך בסוגיית ההכרה בזכויות בקרקע וכך נכתב:

א. זכאי מי שנתקיימו בו שניים אלה:

1. החזיק ביום ב' בטבת תשל"ט וביום תחילתו של חוק זה (להלן - המועדים הקובעים), שלא מכוח הסדר עם מינהל מקרקעי ישראל, בקרקע שקמה לקניין המדינה לפי חוק זה (להלן - הקרקע המזכה):

2. פינה את כל הקרקעות המזכות אותו, על המחוזים בהן, מרצונו מבלי שנקטו אמצעים לאכיפת הפינוי, וזאת לפני המועד שנקבע לפינוי לפי חוק זה: או שהתגורר באורח קבוע במועדים הקובעים בקרקע המזכה אותו ופינה את כל הקרקעות המזכות אותו כאמור בפסקה 2 (לכל אחד מאלה ייקרא להלן בתוספת זו - זכאי), יהא זכאי לפיצויים ולהטבות אחרות לפי האמור בתוספת זו.



ב. שווק מגרשים ביישובים הבדווים בנגב.  
ג. הטבות למתפנים מהפזורה ליישובי הקבע.

**מדיניות הסדר הקרקעות בנגב:**

יש לפעול בשלושה מישורים במקביל:

1. הסדרת תביעות בדרך של ברור תביעות.
2. תשלום פיצויים כנגד הסרת התביעות ופינוי השטח.
3. שילוב גורמים פרטיים שייצגו את המדינה במו"מ עם תובעי הבעלות להסרת תביעותיהם וקבלת פיצויים.

**הסדרת תביעות בדרך של ברור תביעות:**

מינהל מקרקעי ישראל באמצעות המנהלה לקידום הבדווים בנגב, יפעל להביא לסיום הליך ההסדר בדרך של ברור תביעות. במסגרת זו, יוגשו תביעות נוגדות במטרה להביא לברור סוגיית הבעלות בבית המשפט.

- החלטה - 1166: החלטה המעניקה לרשות להסדרת ההתיישבות סמכויות לפעולה עד לקבלת חקיקה מתאימה.

**13. החלטות ממשלה אחרונות בנושא הבדווים:**

- החלטת ממשלה 840 מיום 12/5/1996 להקים עוד 5 עד 7 יישובי קבע נוספים ושיפור תנאי ההסדר עם הבדווים.
- בד/15 - 16 - 17: הקמת יישובי קבע ומודלים למרכזי שירותים לבדווים.
- בד/3 מיום 20/12/1999 - הקמת צוות בין-משרדי להסדר קרקעות לבדווים.
- החלטות ממשלה 1704 מיום 14/5/2000: החלטת ממשלה חדשה לטיפול בבדווים (ערב/43). הקמת יישובי קבע - ערב/46 - 47.
- החלטת ממשלה 881 (ערב-15) מיום 17/9/2003 אישור תוכנית מקיפה לטיפול בבדווים בדרום.
- החלטת ממשלה מס' 2016 מיום 13/6/2004 - הקמת רשות ממשלתית לקידום הטיפול במגזרי המיעוטים.
- החלטת ממשלה 2540 מיום 5/9/2004 - הקמת מטה לנושא הבדווים בנגב.
- החלטת ממשלה מיום 18/7/2005: ערב - 40/41/42/43.
- החלטת ממשלה ער/6 מיום 28/1/2007
- החלטת ממשלה 1999 מיום 15/7/2007 הקמת רשות להסדרת ההתיישבות של הבדווים בנגב.
- החלטת ממשלה 2491 מיום 28/10/2007 הקמת ועדה להצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות של הבדווים בנגב.
- החלטה 813 - התקבלה במסגרת ניסיון של אריאל שרון כשר התשתיות הלאומיות בשנת 1997, לקדם את הסדרת הסוגיה הבדווית, ההחלטה מאמצת את עקרונות החלטת ממשלה בד/7 - משנת 1997 אשר קבעה מסגרת תקציבית של 3,274,000,000 ₪ לביצוע הסדרי קרקע ופיתוח תשתיות במגזר הבדווים בנגב.

**14. ההחלטה ממשלה 1999 מיום 15/7/2007 להקמת רשות עצמאית**

הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב מחליטים:

**11. פסק דין "חלימה" והשפעתו על תהליך ההסדר עם הבדווים**

(מדובר בערר אשר הוגש על החלטת בית המשפט המחוזי אשר דן בסוגיית הבעלות על קרקעות באזור דימונה. הערר הוגש על ידי בדווים תובעי קרקע משבט אל הוושלה)

(ע.א. - 218/74 מיום - 15/5/1984)

**עיקרי ההחלטה:**

"הקרקעות הנדונות בערר, נמצאות כולן בנגב באזורים אשר הוגדרו ומוגדרים כאדמות 'מואת' לפי הפקודה העות'מאנית או הבריטית, המערערים לא הצליחו להוכיח בעלות באמצעות שטר יישום ועל כן ערעורם נדחה והדמות ירשמו על שם המדינה".

התבססות כבוד השופט חלימה על סעיף 103 לפקודה העות'מאנית המתאר כך את אדמות ה'מואת':

"מקומות שוממים שלא היו בחזקתו של שום אדם לפי שטר טאבו ולא הוקצו מזמן קדום לתושבי כפרים או ערים ועוד...עין בפקודה.

עד לפרסום פקודת הקרקעות המתוות בשנת 1921, הייתה אפשרות שלא נוצלה על ידי הבדווים להחיות את אדמות ה'מואת', הפקודה הבריטית קבעה לוחות זמנים להחייאה אשר מעבר לו לא ניתן עוד לבצע הליך זה ולכן כל האדמות הן אדמות מדינה".

**ההשפעה על התהליך:**

בפעם הראשונה, לאחר גיבוש עמדת הממשלה ביחס להסדר המקרקעין בנגב הצפוני, כפי שבאה לידי ביטוי באימוץ המלצות "צוות המומחים", בראשות עורכת דין פליאה אל בק ז"ל, עמדו עקרונות ההסדר למבחן בית המשפט אשר אישר למעשה כי הקרקעות הן מסוג 'מואת' ולבדווים אין זכויות בעלות בהן. תפישה זו מלווה את תהליכי ההסדר עם הבדווים עד היום.

**12. החלטות מועצת מקרקעי ישראל בקשר לבדווים.**

מאז סיום פינוי שדה התעופה נבטים בשנת 1984, נעשו ניסיונות לגבש מדיניות להסדרת ההתיישבות של הבדווים כמו גם הסכסוך הקרקעי על בסיס הוראות חוק השלום אך ללא הצלחה מיוחדת.

במהלך שנות השמונים הוקמה מנהלת הבדווים במנהל מקרקעי ישראל, אשר ריכזה את הטיפול בבדווים ויזמה החלטות מועצת מקרקעי ישראל בעניין הבדווים ועיקריה הן:

- החלטה 585 - הגדירה את רמת הפיצוי לקרקע ולמחוברים.
- החלטות 813 - 859 - 883 - 859 - 841 - 886 החליפו את 585.
- החלטה - 932:
  - א. מדיניות הסדר קרקעות במגזר הבדווים בנגב.
  - ב. טבלת פיצויים למחוברים.
  - ג. פיצויים ומענקי העברה לאוכלוסייה הבדווית בנגב.
  - ד. מחירי המגרשים ביישובי הבדווים.
  - ה. הקמת יישובים חדשים.
- החלטה - 996:
  - א. מדיניות הסדר קרקעות במגזר הבדווים בנגב.
  - ב. טבלת פיצויים למחוברים.
  - ג. פיצויים ומענקי העברה לאוכלוסייה הבדווית בנגב.
  - ד. מחירי המגרשים ביישובי הבדווים.
  - ה. הקמת יישובים חדשים.
- החלטה - 1028:
  - א. מדיניות הסדר קרקעות במגזר הבדווים בנגב.

בהמשך להחלטות הממשלה מס. 881 (אשר סומנה ערב-15) מיום 17.9.2003 ומס. 631 מיום 5.11.2006, להקים במשרד הבינוי והשיכון את הרשות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב שיעודה, תפקידיה והמבנה הארגוני שלה הם כמפורט להלן:

### 1) ייעוד הרשות

הסדרת התיישבות הבדווים בנגב, לרבות:

- הסדרת תביעות בעלות על הקרקע;
- הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים;
- סיוע בהשתלבות בתעסוקה;
- תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה.

### 2) תפקידי הרשות וסמכויותיה העיקריים

- א) ריכוז מידע בעניין המצב הקיים של האוכלוסייה בפזורה וביישובים הקיימים, כולל תביעות בעלות;
- ב) ייזום וביצוע הסדרי קרקע ופינוי מחוברים;
- ג) ייזום תכנון סטטוטורי, בתיאום עם מינהל התכנון במשרד הפנים, של פתרונות התיישבותיים מתאימים, לרבות פתרונות המתייחסים לאפיוני הקבוצה, יחסי גומלין חברתיים, מיקומים אפשריים וכו';

- ד) קידום תכנון ופיתוח תשתיות מקומיות ואזוריות לפתרונות קבע;
- ה) ליווי האוכלוסייה בכל שלבי ההתיישבות;
- ו) מתן המלצות בעניין סדר עדיפויות לאכיפה;

- ז) תיאום וסנכרון בין הרשויות השונות, תוך ליווי, מעקב ובקרה אחר ביצוע ההחלטות;

- ח) אין בתפקידי הרשות כמפורט לעיל, כדי לגרוע מסמכויות משרדי הממשלה השונים ומסמכויות הרשויות המקומיות על פי כל דין.

### 3) מבנה ארגוני

המבנה הארגוני המוצע של הרשות מיועד לאפשר ביצוע מכלול ייעודיה ותפקידיה ביעילות כדלהלן:

א. הרשות תפעל במסגרת משרד הבינוי והשיכון.

1) ליד הרשות תוקם ועדת היגוי בין-משרדית שתפקידה לדון בחסמים להסדרת ההתיישבות ויישום ייעודי הרשות. בראש ועדת ההיגוי יעמוד המנהל הכללי של משרד הבינוי והשיכון.

2) לרשות תמונה מועצה, אשר תפקידיה להתוות את קווי הפעולה של הרשות ולייעץ למנכ"ל הרשות בכל הקשור לביצוע מדיניות הרשות. המועצה תורכב מ-21 חברים, מהם: 14 נציגי ממשלה רלוונטיים (בינוי ושיכון- יו"ר, אוצר, משפטים, חינוך, פנים, תעשייה מסחר ותעסוקה, בריאות, רווחה ושירותים חברתיים, תירות, פיתוח הנגב והגליל, ביטחון הפנים, חקלאות ופיתוח הכפר, הגנת הסביבה, תחבורה והבטיחות בדרכים) ו-7 נציגי ציבור אשר ימונו על ידי שר הבינוי והשיכון, מתוכם 4 מקרב הבדווים בנגב שאין להם תביעות בעלות על קרקע.

3) האחריות התפעולית של הרשות תהיה בידי מנכ"ל הרשות ומתחתיו יפעלו אגפים שונים שתחומי עיסוקם יהיו, בין היתר, עסקאות קרקע; פרוגרמות והתיישבות; תכנון, פיתוח ובנייה; קהילה; ייעוץ משפטי; כספים ולוגיסטיקה ומחקר, הסברה ותיעוד. (אגף עסקאות קרקע יהיה כפוף סטטוטורית למינהל מקרקעי ישראל.)

4) בנוסף, ליד מנכ"ל הרשות תפעל ועדת פשרות ותמורות בראשות שופט בדימוס, שתפקידה להמליץ בדבר הסכמים אשר יובאו בפניה על בסיס אמות המידה שנקבעו בחוק. המלצות הוועדה תוגשנה לאישור מנכ"ל הרשות.

ב. להטיל על מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון להמליץ לממשלה בתוך 30 יום, בתיאום עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ונציב שירות המדינה, על משאבי תקציב וכוח אדם הדרושים לביצוע החלטה זו ועל מקורות מימון.

ג. להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית, בראשות שופט בית משפט עליון בדימוס, אשר לפחות מחצית מחבריה הינם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, ובהם נציגים ממשרדי ראש הממשלה, הבינוי והשיכון, האוצר, החקלאות ופיתוח הכפר, פיתוח הנגב והגליל, הפנים, המשפטים, התחבורה והבטיחות בדרכים ומינהל מקרקעי ישראל וכן נציגי ציבור וביניהם נציגי המגזר הבדוי שאין להם תביעות בעלות על קרקע. הוועדה תגיש לשר את המלצותיה לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגזר הבדוי בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית, ולוח זמנים לביצוע ההסדרים.

כחברי הוועדה ייבחרו נציגי ציבור שאינם בעלי עניין ואין להם ניגוד אינטרסים.

הוועדה תגיש את המלצותיה תוך שלושה חודשים. הוועדה תפעל במסגרת תקציב ומלאי קרקעות אשר תיקבע בתיאום בין מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון והממונה על התקציבים במשרד האוצר תוך 30 יום.

### 15. הקמת ועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב

מחליטים: לתקן את החלטת הממשלה מס. 1999 מיום 15.7.2007, כך שבמקום סעיף ג' להחלטה יבוא:

1. להטיל על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה אשר תמליץ לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה.
2. לקבוע כי בוועדה יכהנו 8 חברים בהרכב הבא:

א) שופט בדימוס של בית המשפט העליון אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון - יו"ר;

ב) נציג ציבור אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

ג) נציג ציבור (יהודי) אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

ד) נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדווית אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

ה) נציג ציבור מקרב האוכלוסייה הבדווית אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

ו) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר הבינוי והשיכון;

ז) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי ראש הממשלה;

ח) נציג ממשלה אשר ימונה על ידי שר האוצר;

במקרה של קולות שקולים - דעתו של יו"ר הוועדה תכריע. עמדת המיעוט תפורסם בדו"ח.

3. הוועדה תגיש את המלצותיה לגיבוש תכנית רחבה, מקיפה ובת מימוש אשר תקבע את הכללים להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית





בנסיבות אלו ובהעדר מתווה ליישום, הוקמה ועדת היישום בראשות אהוד פרוור להמליץ על דרך ליישום המלצות גולדברג.

### עיקרי המלצות ועדת גולדברג

מתן תמורות בקרקע רק לקרקע מוחזקת בפועל בשיעור של עד 50%, כפוף להשתתפות כלל התובעים בעסקת הפשרה.

מתן תמורות בקרקע גם לחלקות קטנות (בעבר היה נהוג לתת תמורה קרקעית רק לבעלי חלקות שמעל 400 דונם).

ביטול הפיצוי הכספי המשלים למי שיבחרו בחלופת הקרקע.

פיצוי כספי בלבד למי שלא מחזיקים והשארית האופציה לפצות בכסף את שאר התובעים אשר אדמתם הופקעה או נרשמה על שם המדינה.

חיוב כלל הירשים להתאחד לתביעה ההיסטורית, תנאי לקבלת תמורה בקרקע.

בעניין ההתיישבות, מציע הדו"ח מסלול תכנוני לזירוז הליכי התכנון אך אין כל התייחסות למצב הישובים כיום ולהעדר קרקע זמינה ליישוב הבדווים, כן מאפשר הדו"ח להסדיר במקום התיישבות קיימת אם הדבר תואם את תוכנית המתאר המחוזית, (תמ"מ 4/14/23).

### 16. הוועדה ליישום המלצות ועדת גולדברג

הועדה מונתה לבחון ולהמליץ על דרכי יישום דו"ח ועדת גולדברג. חברי הוועדה: נציגי האוצר, המשפטים, המשרד לביטחון פנים, הרשות להסדרה, מנהל מקרקעי ישראל, מנהל התכנון ובראשה נציג משרד ראש הממשלה מר אודי פרוור.

הוועדה הקצינה ביחסה לבדווים ולתביעותיהם, כל סעיף אותו השאיר כבוד השופט גולדברג לשיקול דעת הממסד מתוך תקווה ליחס חיובי, מנעה זאת ועדת היישום ובכך הרעה את התנאים להתקדמות בהסדרים בהסכמה.

התוצאה: גם דו"ח זה של צוות היישום עליו עמלו כשנתיים, מפורסם ללא בשורה מיוחדת לבדווים, רווי איומים ואכיפה ובעיקר - לא ישים. אין בו כל בשורה או פריצת דרך והוא מקבע את הרעת המצב הקודם.

אין בדו"ח כל הצעה על אופן שחרור קרקעות בתחום היישובים הקיימים לצורכי פיתוח ואכלוס הבדווים הממתינים לפתרון מגורים זמין.

אהוד פרוור, שעמד בראש ועדת היישום, וצוות יועציו, לאחר שהבינו את הקושי בקידום הסדרים בהסכמה, הביעו תמיכה גורפת בהסדרה של מרבית הפזורה הבדווית במקום, החלטה שמשמעותה הקמת יישובים קטנים וכושלים עם עוני ומצב סוציאקונומי נמוך לעוד שנים רבות.

הניסיונות לשווק את הדו"ח ולשתף את הציבור הבדווי נכשלו כישלון חרוץ וכיום קיימת התנגדות מקיר לקיר להמלצות. ההפגנות הרבות וההתארגנויות הפנימיות לצד העלאת הסוגיה בפני גורמים מקומיים ובינלאומיים מוכיחים את התנגדותם של הבדווים לתוכנית המוצעת.

הניסיונות הכנים והאמיצים של השר בגין לשנות את רוע הגזירה נתקלים אף הם בהתנגדות לא פשוטה וספק אם יצליח להביא המלצות משמעותיות לשינוי הדו"ח לממשלה ולבסוף לעגן זאת בחקיקה.

### מעורבותו של השר בני בגין בעשייה לקידום הסדר בהסכמה עם הבדווים.

כמי שעסק בסוגיית הבדווים עשרות שנים וכמי שהעריך מאוד את תרומתו של אביו ז"ל כראש ממשלה לחקיקת חוק השלום להסדרת העתקתם של תושבי תל מלחתה בהסכמה והקמת שדה תעופה בנטיס, אני סבור כי השר בגין עשה ככל יכולתו להשיג פריצת דרך עם הבדווים. עשרות מפגשים, שיחות וביקורים בכל מקום אפשרי בנגב אפשרו לו ללמוד יותר מכל פוליטיקאי אחר את המורכבות

ולוח-זמנים לביצוע ההסדרים והכוללת הצעות לחקיקה, ככל שהדבר נדרש.

4. הוועדה תסתמך בעבודתה על הודעה שתמסור לה הממשלה לגבי התקציב ומלאי הקרקעות אשר ביכולתה להעמיד לנושא. הודעת הממשלה לגבי מסגרת התקציב ומלאי הקרקעות תיקבע ע"י צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות נציגי משרדי האוצר והבינוי והשיכון. הצוות יסיים עבודתו עד לתחילת עבודת הוועדה כאמור בסעיף 9 שלהלן.

5. טרם גיבוש הדו"ח תשמע הוועדה את עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, נציג המשרד להגנת הסביבה, מנהל מקרקעי ישראל ומנהל התכנון במשרד הפנים, בכל הנוגע ליישומן של הצעות שיעלו בוועדה וככל שנציגים מגופים אלה אינם מכהנים כחברים בוועדה.

6. לצורך פעולתה תתבסס הוועדה על התשתית הפיזית של משרד הבינוי והשיכון. ההוצאות הכרוכות בפעילותה יקבלו מענה במסגרת יישום סעיף 33' להחלטת ממשלה מס' 1999 מיום 15 ביולי 2007.

7. ההמלצות תוגשנה לשר הבינוי והשיכון, ככל האפשר תוך 6 חודשים מיום תחילת פעילות הוועדה.

8. המלצות הוועדה תוגשנה באמצעות שר הבינוי והשיכון לראש הממשלה ולממשלה.

9. הממשלה רשמת לפניה את הודעת שר הבינוי והשיכון כי השופט בדימוס אליעזר גולדברג נאות לעמוד בראשות הוועדה וכי הועדה תחל את עבודתה בראשית חודש ינואר 2008.

### ועדת גולדברג הוקמה מכוח החלטה 1999 של הממשלה מיום 15/7/2007.

הכוונה מאחורי הקמת הוועדה, היתה יצירת אימון מחודש של הבדווים בתהליך ההסדרה, לאחר שנים של אכזבות וכישלונות.

יצירת במה פומבית ורשמית, לשמיעת טענות והצעות הבדווים ומומחים אחרים בפני הרכב מכובד עם שופט עליון בדימוס ומבקר המדינה בעבר הבטיח עשייה ופריצת דרך.

בפועל השתבש משהו ובמקום הרכב מאוזן של שני בדווים ושני יהודים עם יו"ר שופט עליון, הוגדל ההרכב לשמונה חברים מתוכם רק שני בדווים אשר עמדתם לא התקבלה לבסוף.

הוועדה התרחקה מאוד מהמנדט שניתן לה בסעיף 3 לכתב המינוי: "הוועדה תגיש את המלצותיה לגיבוש תכנית רחבה, מקיפה ובה מימוש אשר תקבע את הכללים להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית ולוח-זמנים לביצוע ההסדרים והכוללת הצעות לחקיקה, ככל שהדבר נדרש".

במקום שהוועדה תתפקד כוועדה ציבורית אשר תתחשב במורכבות החברתית, השבטית חמולתית והצורך לסיים את הקונפליקט, בחרה הוועדה, בלחץ אנשי משרד המשפטים, לשמש כמין ועדה משפטית לבחינת זכויות הבעלות של הבדווים על הקרקע.

מדינת ישראל, לא הכירה מעולם בזכויותיהם הלא רשומות של הבדווים על הקרקע, אך הכירה בזכויותיהם ההיסטוריות. על כך הצביע כבוד השופט בהמלצותיו לבסוף, אף אם היו עמומות.

הניסיונות לגבש נוסחת פשרה גואלת והיסטורית להסדר עם הבדווים הייתה ממש בהישג ידם של חברי הוועדה, השפעתם של אנשי המשפט והכספים הכריעה כמו בעבר את הכף.

ההמלצות אשר גובשו לבסוף, כלליות מאוד, לא ישימות ומבולבלות.

## המצב הנוכחי



### א. הרשות להסדרת ההתיישבות של הבדווים בנגב

הרשות, הוקמה בשנת 2007 במקומה של מנהלת הבדווים שפעלה במסגרת מנהל מקרקעי ישראל, בהעדר סמכויות מתאימות ומקור סמכות לפעולתה כרשות עצמאית היא ממשיכה לפעול על פי החלטות מועצת מקרקעי ישראל ומכוח החלטה 1166.

המטרה הייתה, להקים גוף צעיר, דינמי ונטול בירוקרטיה, אשר יפעל במרץ לבניית אמון מחודש עם הבדווים, כדי לבנות גשר ליישום תוכניות הממשלה, לכן תוקננו תקנים והושקעו מאות מיליוני שקלים במשרדים, כלי רכב ואמצעים ושכר משופר לעובדים.

למרות שבגוף זה היה נכון לשלב בדווים במרבית התפקידים בפועל מדובר במשרות בודדות בלבד.

כוח האדם אשר פעל במנהלת הבדווים אשר פעלה לפני כן במנהל מקרקעי ישראל, מהווה עמוד השדרה לפעולת הרשות כיום, למרות שכוחות חדשים בעלי כישרון ורצון לחולל שינוי נקלטו בעשרות משרות.

הניסיון לרכז את הטיפול בבדווים תחת גוף אחד, אשר יתאם את כלל פעילות משרדי הממשלה ויפעל מחוץ לבירוקרטיה הממסדית, נכשל בשלב זה בהעדר כתובת לתיאום פעולות, פיקוח ובקרה.

למעשה, הרשות פועלת עדיין מכוח סמכויות של מנהל מקרקעי ישראל ואינה רשות עצמאית מבחינה סטטוטורית, פעולת הרשות בנויה על חוק הרשות והסדרת ההתיישבות של הבדווים אשר נמצא כבר מספר שנים בהליך אישור ולא הוגש עדיין לכנסת לאישור.

למרות שמצבת כוח האדם של הרשות מונה כיום עשרות תקנים, לא נמצאה הנוסחה הנכונה להפעלת צוותי השטח כאנשי משא ומתן, אשר אמורים לרכוש את אמונם של הבדווים, להציע להם פתרונות מגורים מוסכמים וללוות אותם בתהליך הסבוך של המעבר לעיר.

הבדווים, רואים ברשות עוד גוף כוחני אשר מרבה להשתמש באמצעי אכיפה במקום משא ומתן. העדר התמיכה שלהם בתוכנית המוצעת על ידי הממשלה להסדרת ההתיישבות הבדווית, מגבירה את אי האיומן והחשדנות כלפיהם.

### ב. השגת יעדי הממשלה באמצעות הגברת האכיפה

למעשה כמו בכל החלטה אחרת מהעבר, עוד לפני שאושרה התוכנית הכוללת אשר אמורה לתת מענה נכון לבעיות ההתיישבות ועוד לפני שהטרקטורים עולים על השטח כדי להכשיר מגרשי בנייה, אישרה הממשלה בהליך מזורז כל החלטה אשר משמעותה הגברת האכיפה כלפי הבדווים.

של הסוגיה. הבטחתו לשנות שינוי קיצוני את המלצות צוות היישום, אשר גם הוא שוכנע כי אין ישימות, עדיין ממתנה לאישור הממשלה הבאה, בתקווה כי אכן יש בהן שינוי משמעותי ופורץ דרך.

### יחס הבדווים להמלצות הנכללות בד"ר וועדת גולדברג.

(כפי שבאו לידי ביטוי מתגובות חברי צוות ג'ו אלון, ראשי רשויות הבדווים ונכבדים אשר הביעו את עמדתם בנושא)

### בסוגיית הפיצוי הקרקעי:

- פיצוי קרקעי רק לקרקע מוחזקת בפועל, (מתוך 860,000 דונם שבמחלוקת רק בגין 240,000 דונם יינתן פיצוי קרקעי), במצבים מסוימים יכול להגיע הפיצוי עד 50% משטח התביעה.
- בעד קרקע לא מוחזקת ישולם פיצוי כספי בלבד (כ- 5000 ש"ח לדונם).
- עבור קרקעות שהוסדרו במסגרת תביעות נוגדות שהגישה המדינה כנגד הבדווים להוכחת בעלות רשומה על אדמתם והפסידו בבתי משפט, לא ישולם כל פיצוי, מדובר ב- 88,000 דונם.
- בגין קרקעות מופקעות- חוק החר"ם 1953, חוק השלום - 1980 והפקעות אחרות למעלה מ- 200,000 דונם, לא ישולם כל פיצוי.
- עבור קרקעות שבטי העזמה בהר הנגב אשר הוסדרו ונרשמו על שם המדינה לפני שנת 1971 בה אפשרו לבדווים להגיש תביעות על קרקע, לא ישולם כל פיצוי, מדובר בכ- 200,000 דונם.
- עבור כ- 54,000 דונם אשר תביעותיהם טופלו ברשלנות או לא הוגשו בגינם תביעות בשל חשש הבדווים מהמהלך, לא ישולם כל פיצוי.

### מה הרוויחו הבדווים מהדו"ח:

הרבה תמיכה ופרגון, אזכור הקבוצות אשר פונו מאדמותיהם והצדעה על הסבל המתמשך שלהם ללא פתרון הסוגיה, ניתן להבחין גם בביקורת על הממסד אשר לא מצליח להביא את הסוגיה לידי פתרון.

דברים אשר נכתבו הן בד"ר וועדת גולדברג בבירור במיוחד בסעיף 71 לדו"ח: - "הבדווים הינם תושבי מדינת ישראל ואזרחיה, וככאלה אין הם "שקופים" וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה, ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור הסייג. לא ניתן לומר על השבטים שהיו ועל אלה שהועברו, כי הם פלשו לאזור הסייג, גם אם ברור כי הם הרחיבו במשך שנים את גבולם באזור שלא כדין מעבר לגבולות המקוריים. בניסיונות אלה נחוצה יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק של הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות, פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה, שכן, שילובם של הבדווים בחברה הישראלית הוא אתגר שעל המדינה להציב לפניה, ויעד שעל הבדווים לשאוף אליו.

סעיף 72: - מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו). אין כל הצדקה לכך כי התייחסות המדינה לתושבים הבדווים ביישובים אלה תהיה שונה מן התייחסות לשאר אזרחי המדינה.

### בצד הפרקטי:

משקלול הפיצוי המוצע על ידי הוועדה אל מול הפיצוי הכולל שהיה מקובל קודם להמלצות אלו, המבוסס על המלצות פליאה אלבק או חוק השלום, נראה שאין שיפור אלא הרעה משמעותית.

במקום להביא בשורה לסיום הקונפליקט בהסכמה ובזמן קצר, קיבלו הבדווים את ההמלצות באכזבה גדולה והבנה כי גם הפעם אין פתרון אמיתי למצוקתם.



## להלן פירוט הגורמים הפועלים כיום במרחב הנגב, עם סמכויות אכיפה נרחבות ודרקוניות או בעלי השפעה להפעלתם.

משימות	הגורם
הריסת הבנייה הבלתי חוקית במרחבי הנגב.	משרד הפנים - היחידה לפיקוח על הבניה
פינוי שטחי מדינה פלושים או כאלה אליהם פונו הבדווים בשנות החמישים.	מנהל מקרקעי ישראל - אגף הפיקוח
הנפקת רישיונות בניה ואכיפת חוקי התכנון והבנייה ביישובים.	הועדות המקומיות לתכנון ובניה
משמשת כקבלן אכיפה עיקרי למספר גופים: צה"ל, מנהל מקרקעי ישראל, משרד החקלאות ועוד. אנשיה משמשים צינור להעברת אינפורמציה על הבדווים במקרים בהם המדיניות של הרשות להסדרה לא נראית להם.	הסיירת הירוקה
במסגרת תגבור הכוחות הכולל למאבק בבדווים, תוגברה הפרקליטות המחוזית, הוקמו בה יחידות משנה להתמודדות עם תביעות הנוגדות על הקרקע של הבדווים ותמיכה בהליכי האכיפה המוגברת להריסת מבנים.	פרקליטות המחוז
	משטרת ישראל
היחידה אשר הוקמה לפני מספר שנים במשרד לביטחון פנים, תוגברה בעקבות החלטת הממשלה במסגרת תוכנית היישום.	היחידה לתיאום פעולות אכיפה
הוקמה במסגרת החלטה 1999 של הממשלה מיום 15/7/2007, פועלת בנעליה של מנהלת הבדווים במנהל מקרקעי ישראל, בהעדר חוק נפרד.	הרשות להסדרת ההתיישבות
כוח האדם ברשות מונה עשרות תקנים מעבר לתקני המנהלת בעבר.	

## פירוט התפתחות הבניה הבלתי חוקית אצל הבדווים בנגב:

השנה	כמות מבנים	הערות
1970	5700 פחונים בעיקר	בשנת 1976 הוקמה הסיירת הירוקה
1980	11,000	
1990	18,700	היחידה לפיקוח על הבניה מרחיבה את פעילותה בנגב
2000	26,700	תגבור מסיבי של כוחות המשטרה, התובעים, השופטים וכוחות השטח
2005	43,000	הקמת גופי תיאום
2010	58,000	הקמת הרשות לבדווים, מטה יישום, מטה אכיפה ועוד...
2012	61,000 מבנים, 1/3 לפחות בניה קשיחה	

**המסקנה:** בהעדר פתרון אכלוס חלופי זמין האכיפה אינה יעילה. המחשבה שזה תחליף יעיל למשא ומתן קשה ומייגע אינה נכונה ומזיקה יותר מכל למרקם היחסים בין הבדווים למדינה.

יש מקום לאכיפת חוק וסדר במגזר. להרוס קורת גג בסיסית למשפחות אינו דבר שיכול לקרב הסכמה והידברות. האכיפה משמשת כלי נוח בידי הפקידים של הרשות להביא את הבדווים למשא ומתן למשרדי הרשות.

העלות המבוצזבת בהחזקת כל מערך הפיקוח מגיעה למאות מיליוני שקלים בשנה ללא תועלת מיוחדת.

## ג. פירוט המחלוקת על הקרקע כיום

כלל התביעות וטענות הבעלות מצד הבדווים כיום (בניכוי 160,000 דונם אשר הוסדרו בהסכמה).	864,000 דונם
שטחים מופקעים מתוך התביעות.	210,000 דונם
שטחים שעברו הליך בירור בבית משפט במסגרת המהלך להגשת תביעות נוגדות להסדרת הבעלות.	88,000 דונם
שטחים אשר נתבעו או נתבעים על ידי הבדווים ונרשמו על שם המדינה מבלי שניתן פיצוי לבדווים בגינם.	250,000 דונם, מרביתם בהר הנגב.
מערב הנגב, שטחים אשר נתבעו אך לא מוחזקים על ידי הבדווים מאז פינויים משם בשנות ה-50.	200,000 דונם
קרקע מדינה לא נתבעת אך מוחזקת בפועל על ידי הבדווים. מדובר בקרקע אליה פונו הבדווים בשנות החמישים וההתיישבות התרחבה מאז.	112,000 דונם
קרקע נתבעת ומוחזקת בפועל על ידי הבדווים, מדובר בקרקעות בתחום אזור הסייג.	240,000 דונם
קרקעות בתחום היישובים אשר הוקמו או הוכרו בשנים האחרונות ונתבעות על ידי הבדווים.	70,000 דונם.

## סיכום פרק המדיניות:

סוגיית הבדווים בנגב, יישובם ביישובי קבע והסדרת תביעותיהם על הקרקע, העסיקה כמעט את כל ממשלות ישראל מהקמת המדינה ועד היום.

כל התוכניות אשר גובשו עד היום לא יושמו בהעדר הסכמה רחבה בין השרים או בין משרדי הממשלה.

מרבית התקציבים אשר הובטחו במשך עשרות שנים למשימה לא הועברו מעולם ליעדם ולמעשה, מסתפקות הממשלות בסימון תקציבים לבדווים בתוכניות שונות, ללא אפשרות לממשם והם מוחזרים כל שנה לקופת האוצר.

התפישה הביטחונית אשר ליוותה את תהליך יישוב הבדווים בארבעת העשורים הראשונים למדינה, דעכה מעט, אך את מקומה החליפה התפישה המשפטית התומכת באכיפת ההסדר על הבדווים תוך רמיסת זכויותיהם.

חשיבות הנגב כעתודה יחידה להתפתחות המדינה לא גרמה לאף ממשלה לשים נושא זה במיקום הראוי. מרבית הממשלות הסתפקו בקבלת החלטות, מינוי ועדות ועוד וועדות ומקורבים לבעלי תפקידים ללא כל פיקוח ראוי על הנעשה בשטח.

במצב זה, של העדר מדיניות ממשלתית ברורה וישימה, המדיניות היחידה הישימה בשטח הינה המדיניות אותה קובעת הפקידות המקומית. הממדים העצומים אליהם תפחה הסוגיה הבדווית על כל מרכיביה, מחייבת התייחסות אחרת מצד הממשל המרכזי. אומנם בנו מסגרות כאלה בדמות מטה היישום ועוד גופים, אך כולם נטולי



**נספח ב – מפת תביעות הקרקע של הבדווים.**



סמכויות ברורות, מה שגורם לפקידות המקומית והאחרת לנהל מאבקי אגו ויוקרה מיותרים.

החלטות רבות במיוחד בתחום התכנון מתקבלות כלאחר יד תוך קביעת מציאות עתידית שלא ניתן לשנותה ואשר תשפיע מאוד על חיי התושבים בנגב, יהודים ובדווים כאחד.

הסיכוי לגבש הסדר בהסכמה רחוק כיום מתמיד. התמקדות המדינה בהסדרת סוגיית הקרקע, על פני הסדרת ההתיישבות וקידום כלכלי וחברתי של היישובים, מהווה טעות חמורה שאת מחירה נשלם בהמשך.

בלי קשר למעמדה העתידי של הקרקע, ברור כי הבדווים ימשיכו להחזיק כמעט בכל הקרקעות אותן הם מחזיקים כיום, ללא קשר לכמות האכיפה שהמדינה תפעיל כנגדם.

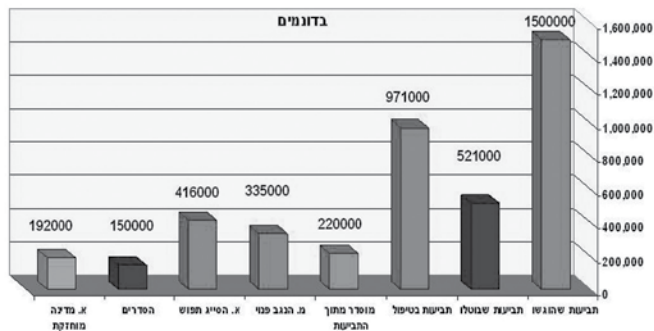
הגרוע מכל יהיה, כי למרות תכנון מרבית הקרקע ומסירתה להתיישבות, עדיין לא יהיה פתרון אכלוס שליש מאוכלוסיית הפזורה אשר לה אין קרקע בתחום היישובים המתוכננים או המוצעים.

הבדווים כיום, מפולגים וחסרי הנהגה יותר מתמיד, ההתפרקות המהירה של המסגרות השבטיות, ההשפעה הדתית והלאומנית המתקיימות במציאות של אי עשייה מספקת מצד הממסד אשר לא מצליח ליצר אימון בתהליך המוצע ליישובם ביישובי הקבע ושילובם בחברה הישראלית.

בטוחני כי למרות ההתנגדות הגורפת לחוק המוצע, מצד הבדווים ומצד מרבית העוסקים בנושא בתוך המערכת ומחוצה לה, בכוונת הממשלה לקדמו ולהביאו לכנסת מייד אחרי הבחירות.

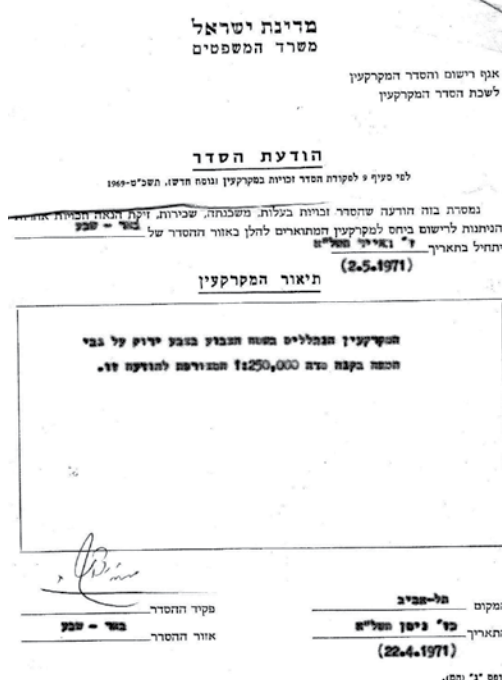
האפשרויות לממש חוק זה בשטח הן קלושות וגורלו להיות כגורלם של חוקים והחלטות האחרות אשר התקבלו בעניין הבדווים בעבר. ההזדמנות הנוכחית לגיבוש הסדר בהסכמה עם הבדווים תהיה אולי ההזדמנות האחרונה וחשוב מאוד למדינה ולבדווים להשקיע את מירב המאמצים לגבש הסדר כזה, למרות הפערים הגדולים בניהם.

**נספח ג – פירוט תביעות הבדווים.**



**נספחים:**

**נספח א – הודעת ההסדר מיום 2/5/1971 במסגרתה הותר לבדווים להשתתף ולהגיש תביעות.**





## מקורות:

- מדינת ישראל, משרד הפנים, אגף המיעוטים, "רשימת הישובים של המיעוטים בישראל", 1958.  
עארף אל עארף - המושל הבריטי של הנגב מתוך ספרו על באר שבע ושבטי הבדווים.  
חנינה פורת - בין נוודות לעיור 1948-1973  
דו"ח הכשרת היישוב 190/1  
דו"ח ועדת המומחים - ער/1 משנת 1976.  
חוק רכישת מקרקעין תש"ם 1980 (חוזה השלום עם מצרים).  
פסק דין העליון (ע.א. 218/74) מיום 15/5/1984  
החלטות מועצת מקרקעי ישראל מ- 585 עד 1028.  
החלטות ממשלת ישראל.  
דו"ח ועדת גולדברג.  
דו"ח ועדת היישוב.

- Dajani, S. W. (1947). The Enumeration of the Beersheba Bedouins in May 1946. *Population Studies*. 1 (3).
- Muhsam, H. V. (1951). Fertility and Reproduction of the Bedouin. *Population Studies*. 4 (4).
- Muhsam, H. V. (1951). Some Notes on Bedu Marriage Habits. *Proceedings of the 14th International Congress of Sociology*. Vol. 4, pp. 297-316, 1951.
- Muhsam, H. V. (1951). Fertility of Polygamous Marriages. *Population Studies*.
- Barron, J. B. (1923). *Palestine, Report and General Abstracts of the Census of 1922*. Jerusalem.
- Mills, E. (1931). *Census of Palestine 1931*. Vol. 1, Alexandria, 1933.
- 'Aref el 'Aref (1933). *Al Qada bayn al Badw*. Jerusalem, 1351.
- Bromberger, E. (1948). "The Growth of the Population of Palestine". *Population Studies*. 2 (1).
- Loftus, P. J. (1948). Features of the Demography of Palestine. *Population Studies*. 2 (1).
- Government of Palestine, Department of Statistics (1945). A Survey of Social and Economic Conditions in Arab Villages, 1944. *Gen. Monthly Bulletin of Current Statistics*, July 1945.

## טבלת נתונים על הבדויים בנגב

		כ-90,000	אוכלוסיית הבדויים בנגב לפני '48
		כ-11,720	אוכלוסיית הבדויים בנגב בשנת '52
		למעלה מ-200,000	אוכלוסיית הבדויים בנגב כיום
		120,000 נפש בעיר רהט, תל-שבע, שגב-שלום, כסייפה, ערעה, חורה, לקייה ו-11 ישובים חדשים	אוכלוסיה בישובים מוכרים
		כ-80,000 נפש (40% מכלל האוכלוסיה)	אוכלוסיה בישובים לא מוכרים
		שטח כללי 2,763,945 מתוכם 1,172,863 דונם מעובדים	ריכוז נתוני שטחים של צוות הכשרת הישוב משנת 1920-21
		10% מהשטח שהיו בידיהם, שהם כ-2% משטח הנגב	השטחים בהם יושבו הבדויים אחרי '48
		הישובים הבדויים המוכרים נמצאים במקומות 1 (כסייפה) - 8 (לקייה), מתוך 200 (סביון)	דרוג סוציו אקונומי ארצי
		30% הכנסה מעבודה 34% אבטחת הכנסה 16% דמי אבטלה 7% קצבאות זקנה ושאיירים 7% קצבאות נכות כללית ורפואית	מקורות הכנסה בקרב הבדויים
	13,919 בישובים עירוניים בישראל	6,314 שו בישובים מוכרים	הכנסה ממוצעת גברים
השכר הממוצע של נשים בדויות מהכפרים המוכרים עמד על 55% משכרן של שכירות יהודיות בישראל	5,949 שו נשים יהודיות	4,350 שו נשים ערביות 2,079 שו נשים בדויות	הכנסה ממוצעת נשים בשנת 2007
21% מכוח העבודה האזרחי בקרב נשים בדויות מעל גיל 15	57% מכוח העבודה האזרחי בקרב הנשים היהודיות	62% נשים בכוח העבודה האזרחי במדינות ה-OECD	תעסוקת נשים
64% מתחת לגיל 21 24% בגילאים 22-40 8% בגילאים 41-60 2% מעל גיל 60			התפלגות גילאים
5.5% בקרב האוכלוסיה הבדוית	1.5% בקרב האוכלוסיה היהודית		ריבוי טבעי
		67,464 מכתה א'-יב'	מספר תלמידים בשנת תשע"ג
	54% יהודים	28% בדוים	שיעור הזכאים לבגרות 2010
	12% יהודים	35% בדוים	שיעור הנשירה מביה"ס 2010
19.5% מישובים יהודיים מבוססים	13.9% סטודנטים בממוצע ארצי	3.6% סטודנטים מישובים בדוים	סטודנטים לתואר ראשון בגיל 20-29



# מחברי המאמרים בחוברת

## פרופ' אורן יפתחאל

פרופ' אורן יפתחאל מלמד גיאוגרפיה פוליטית ומשפטית, ותכנון עירוני באוניברסיטת בן-גוריון. למד באוסטרליה ובישראל, וכיהן גם כמרצה באוניברסיטאות באוסטרליה, ארה"ב, איטליה, הודו ודרום אפריקה. מחקריו עוסקים במשטרי תכנון ומקרקעין, ובגיאוגרפיה פוליטית של אי-שוויון ויחסים אתניים. פרסם כמאה מאמרים ותשעה ספרים, ביניהם: "אתנוקרטיה: מרחבים וזהויות בישראל/פלסטין" (פנסילבניה, 2006); ו"צדק ילידי: משפט, קרקע וזכויות אדם בקרב הבדווים" (הוצאת הרווארד, עורך שותף). יפתחאל פעיל בחברה האזרחית, ולאחרונה כיהן כיו"ר ארגון 'בצלם', ועמד בראש צוות לתכנון חלופי של הכפרים הבדווים הלא מוכרים.

## פרופ' אבינועם מאיר

פרופ' אבינועם מאיר הוא מרצה במחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן גוריון בנגב בבאר שבע. תחום התמחותו העיקרי מזה עשרות שנים הוא תהליכי שינוי פיתוח ותכנון בחברות נודים-רועים וחברות ילידים בכלל והחברה הבדווית בנגב בפרט. מחקר תהליכי השינוי הללו נוגע בתחומים של שינוי חברתי וכלכלי, שינוי מרחבי-טריטוריאלי-סביבתי, ושינוי בייצור עיצוב ותכנון המרחב, וכיצד תהליכים אלה מעצבים את מערכת היחסים שבין חברות אלה והמדינה המודרנית. במסגרת זו פורסמו על ידו עשרות מאמרים, ספרים ומונוגרפיות בבמות בינלאומיות ומקומיות. כמו כן הוא מלמד קורסים שונים על נושאים אלה.

## ד"ר סראב אבורביעה-קווידר

ד"ר סראב אבורביעה-קווידר, מרצה וחוקרת במכונים לחקר המדבר באוניברסיטת בן גוריון ועומדת בראש הקתדרה ללימודי מדבר ע"ש קושלנד.

ד"ר אבורביעה-קווידר בוחנת כיצד מובנית שוליות אתנית מעמדית ומגדרית בתחום ההשכלה והתעסוקה בקרב הערבים-בדווים בישראל. וכיצד כוחות מבניים אלו מעצבים דרכי התמודדות של נשים פלסטיניות בישראל.

ד"ר אבורביעה-קווידר קיבלה תואר דוקטור בשנת 2006 מאוניברסיטת בן גוריון בנגב. בשנת 2007 למדה לפוסט דוקטוראט במרכז לייפר ללימודי המגדר באוניברסיטה העברית ושנה לאחר מכן השלימה את לימודי הפוסט דוקטוראט במחלקה הבינלאומית ללימודי פיתוח ומגדר (Gender & Development) באוניברסיטת אוקספורד בבריטניה.

זכתה לאחרונה במענק ממשרד המדע לחקר תעסוקה בלתי פורמלית בקרב נשים מהישובים הבלתי מוכרים ובמענק נוסף מטעם קרן רוטשילד לחקר השתלבותן של נשים משכילות בשוק התעסוקה הישראלי.

ב-2008 יצא לאור ספרה הראשון שכותרתו: "מודרות ואהובות: סיפורי חייהן של נשים בדוויות משכילות" בהוצאת מאגנס, וספרה השני יצא ב-2010 וכותרתו: "נשים פלסטיניות בישראל: זהות, יחסי כוח והתמודדות" [יחד עם נעמי וינר-לוי בהוצאת ון ליר והקיבוץ המאוחד].

## ד"ר ארנון בן-ישראל

גיאוגרף תרבותי, חוקר את המרחב, המקום והנוף בישראל ומתמקד בתהליכי יצור המקום בפריפריות הגיאוגרפיות והחברתיות בישראל. ערך מחקר דוקטוראט על העיירה הבדואית חורה וסביבותיה בהיבטים של תחושת מקום, תנועה במרחב, נוף וסגנון חיים. כתב ומפרסם בתחומים אלה. מעורב כעת כעמית מחקר במחקר של כביש 31 כמרחב חברתי במסגרת המחלקה לגיאוגרפיה ופיתוח סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. ארנון מרצה וראש תחום גיאוגרפיה וסביבה בתכנית 'שבילים לחינוך חברתי-סביבתי' במכללת קיי, באר-שבע

## אלי עצמון

מומחה בתחום המקרקעין של הבדווים, המבנה החברתי, מיפוי ממוחשב ו-GIS.

בשנות השבעים טיפול עצמון בבדווים בסיני במסגרת הממשל הצבאי בצפון סיני, תפקידו אחרון - יועץ לענייני ערבים של הממשל בצפון סיני.

עד אמצע שנות השמונים היה חבר בצוות משא ומתן להסדרת העתקת מגוריהם של תושבי תל מלחתה והקמת שדה תעופה נבטים.

מאמצע שנות התשעים ועד שנת 2000 היה עצמון סגן יו"ר מנהלת הבדווים בנגב. שנה מאוחר יותר היה יועץ ליו"ר ועדת השרים לנושאי הבדווים.

בין היתר היה עצמון יועץ לעיריית רהט גם בליווי תכנון פרוייקט דרום רהט, ממונה על הבניה והגביה ברהט ויועץ לרשויות מקומיות בנגב ומשרדי ממשלה.

כיום הינו יועץ למגזר הבדווי, לרשויות מקומיות, ויועץ חברתי לתוכניות ליישוב הבדווים.

## פרופ' אסמעיל אבו-סעד

אסמעיל אבו-סעד, הוא פרופסור למנהל ומדיניות החינוך במחלקה לחינוך, מנהל מייסד של המרכז לחקר החברה הבדואית והתפתחותה ומופקד הקתדרה לחינוך על-שם אברהם קוטלר באוניברסיטת בן גוריון בנגב. הוא קבל את הדוקטורט שלו במנהל ומדיניות החינוך מאוניברסיטת מינסוטה בארה"ב. תחומי המחקר שלו: חינוך ושינויים חברתיים בקרב חברות ילידיות, ניהול ותרבות בחברות רב תרבותיות, התנהגות ארגונית בהקשרים תרבותיים והחינוך הערבי בישראל. הוא חיבר וערך למעלה ממאה פרסומים מדעיים, כולל ספרים בתחומי הדעת שנזכרים למעלה.







**S. Daniel Abraham Center  
for Strategic Dialogue  
Netanya Academic College**

1 University Street, Kiriat Yitzhak Rabin  
Netanya, 42365 ISRAEL

