

החברה הבדואית בנגב במציאות משתנה

עדכן הערבים בישראל | עורכים: פרופ' עוזי רבי ואריק רודניצקי | 28.3.2012

תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי مشروع كونرد ادناوار للتعاون اليهودي – العربي

תוכן העניינים

- א. דבר העורכים 2
- ב. חלק ראשון: התגבשותה של תודעה קולקטיבית בקרב הבדואים בנגב... 3
- עארף אבו רביעה / הזהות הלאומית והאתנית של הבדואים בנגב 3
- עאטף אבו עג'אג' / פעילותה של התנועה האסלאמית בקרב הבדואים בנגב: התפתחות, דינמיקות ואסטרטגיות..... 5
- סת' פרנזמן, חבצלת יהל, רות קרק / התפתחות השיח הילידי על הבדואים בנגב 7
- ג. חלק שני: יחסי המדינה והחברה הבדואית – שאלת הקרקע והתכנון 8
- בתיה רודד / הכרה בזכויות עמים ילידים בקרקע: המקרה של הערבים-הבדווים בנגב במבט השוואתי..... 8
- חיים זנדברג / עמדת המדינה בשאלת הקרקעות בנגב 11
- ת'אבת אבו ראס / תכנית פראוור מנקודת מבטה של האוכלוסייה הבדואית..... 14



Konrad
Adenauer
Stiftung

50 YEARS OF WORLDWIDE COOPERATION



אוניברסיטת תל-אביב
מרכז משה דיין ללימודי המזרח התיכון ואפריקה

א. דבר העורכים

אנו שמחים לפרסם גיליון נוסף בסדרת "עדכן הערבים בישראל" המוקדש לנושא **החברה הבדואית בנגב**.

זה עשור ויותר פועלות רשויות המדינה להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב ולהביא על פתרונה את אחת הסוגיות הטעונות והשנויות במחלוקת העומדת ותלויה בין המדינה לבין החברה הבדואית: שאלת הבעלות על קרקעות בנגב. ביסוד המחלוקת עמדו 45 יישובים בדואים בנגב, אשר מאז קום המדינה בשנת 1948 לא זכו להכרה רשמית במעמד המוניציפלי ואף לא לשירותים בסיסיים מטעם המדינה, ועל כן נודעו בכינוי "כפרים לא מוכרים". בשנת 2004 הקימה הממשלה את המועצה האזורית אבו-בסמה ובמסגרתה זכו תשעה כפרים כאלה להכרה רשמית של המדינה. בראשית 2009 אימצה הממשלה באופן עקרוני את דו"ח ועדת גולדברג שהגישה לממשלה המלצות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, וביסודן ההמלצה כי "יש להכיר ככל שניתן בכפרים הבלתי מוכרים הקיימים ולתת להם גושפנקא חוקית".

בשנה האחרונה התעוררה מחלוקת חריפה בין רשויות המדינה לבין הבדואים בנגב בעקבות החלטת הממשלה מספטמבר 2011 לאמץ את עיקרי דו"ח ועדת פראוור (צוות שהתמנה ליישום המלצות ועדת גולדברג). הדו"ח המליץ בין היתר על העברתם של כ-30 אלף תושבים בדואים מיישוביהם הלא-מוכרים ועל קליטתם בעיירות בדואיות קיימות בנגב כגון רהט, כסיפה וחורה, תוך מתן פיצוי כספי מתאים. דו"ח פראוור התקבל בקרירות רבה מצד הבדואים בנגב, ונציגי הקהילה הבדואית אף טענו כי זוהי "הכרזת מלחמה על הבדואים". ביקורתם החריפה על החלטת הממשלה מלמדת כי עוד ארוכה הדרך להסדרת הנושאים השנויים במחלוקת.

לכך יש להוסיף כי בשנים האחרונות התעצם בקרב הבדואים בנגב דיון פנימי העוסק בזכויות הטבעיות המגיעות להם מתוקף היותם קבוצת אוכלוסייה ילידית. "שיח הזכויות" האמור אינו אלא חלק מדיון רחב יותר המתנהל בקרב האוכלוסייה הערבית בישראל, אשר ביסודו עומדת השאיפה לשפר את מעמדם האזרחי והלאומי של הערבים במדינה בכלל ושל התושבים הבדואים בנגב בפרט. לפני שנים אחדות פנו גופים המייצגים את האוכלוסייה הבדואית אל "פורום העמים הילידים" באו"ם בבקשה לקבל הכרה בין-לאומית במעמדם של הבדואים כ"עם ילידי". בין הנימוקים שהעלו הבדואים לחיזוק טענתם: אורח חיים נוודי, תרבות מסורתית נבדלת וישיבה ממושכת ורצופה בשטחים בנגב המצויים בבעלות מסורתית, שאינה מוכרת בהכרח בחוקי מדינת ישראל.

הגיליון שלפנינו רואה אור לקראת כנס שייערך באוניברסיטת תל אביב ב-28 במרץ 2012 מטעם תכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, שכותרתו **החברה הבדואית בנגב במציאות משתנה**. הגיליון כולל את תקצירי ההרצאות בכנס, ומבקש לשפוך אור על הסוגיות האמורות. חלקו הראשון של הגיליון עוסק במגוון היבטים הנוגעים להתגבשותה של תודעה קולקטיבית בקרב הבדואים בנגב. החלק השני דן במסכת היחסים שבין רשויות המדינה והחברה הבדואית כפי שהיא משתקפת בשאלת הקרקע והתכנון בנגב.

אנו מזמינים את ציבור קוראינו הרחב לפנות אלינו בדרכים אלה:

- תכנית אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי: אריק רודניצקי (מנהל פרויקטים)
טלפון 03-6409991
פקס 03-6406046
דוא"ל arabpol@post.tau.ac.il
- פרופ' עוזי רבי (מנהל התכנית)
- אתר האינטרנט של מרכז משה דיין: www.dayan.org

© כל הזכויות על פרסום העדכן שמורות לתכנית קונרד אדנאואר לשיתוף פעולה יהודי-ערבי, אוניברסיטת תל-אביב, 2012. ניתן לצלם, להעתיק ולצטט מפרסום זה תוך ציון מפורט של שם המקור, של עורכיו ושל מקום ההוצאה לאור. אין לשכפל את הפרסום ללא רשות בכתב מהעורכים.

מאמרי העמדה משקפים את דעת כותביהם בלבד.

תודתנו לנחמה ברוך שערכה והתקינה את המאמרים בעברית.

העורכים

ב. חלק ראשון: התגבשותה של תודעה קולקטיבית בקרב הבדואים בנגב

עארף אבו רביעה*

הזהות הלאומית והאתנית של הבדואים בנגב

השם "בדווי" נגזר מן המילה הערבית **באדיה**, מִדְבָּר, ו"בדווי" משמעו 'תושב המדבר'. אכן, במשך אלפי שנים למדו הבדווים את תכונות המדבר והיטיבו להסתגל אליו ולסגלו אליהם.

רוב החוקרים טוענים שהבדווים שהגיעו לנגב ולסיני במאה השביעית היו אנשי הגל הראשון של נדידת הבדווים מחצי-האי ערב אל אזורנו. הגל השני החל במאה התשיעית ונמשך עד המאה השתים-עשרה. גם אנשי הגל השני היו בני שבטים שבאו מחצי-האי ערב. הגל השלישי של שבטי הבדווים היה בסוף המאה השש-עשרה, גם הם מאותו מקום. החיפוש אחר מקומות מרעה ומקורות מים היה גורם חשוב ומכריע בנדידה ממקום אחד למשנהו. לנדידה זו התלוותה לעתים מלחמה בינם לבין עצמם ובינם לבין שבטים שבאו מחצי-האי ערב וחדרו לטריטוריה שלהם.

החל מהמחצית השנייה של המאה התשע-עשרה החלו העות'מאנים לגלות עניין בטריטוריה של מצרים עקב פתיחת תעלת סואץ בשנת 1869 והחליטו להשליט סדר בנגב. הם השתדלו למנוע מלחמות בין השבטים; לשם כך הם קבעו גבולות לכל שבט והקביעה נעשתה על סמך תוצאות המלחמות אשר התנהלו לפני כן בין השבטים. כך זכו שבטים גדולים וחזקים בטריטוריה רחבה ועשירה ואילו שבטים חלשים הסתפקו בשטחים בהיקף מצומצם. גבולות אלה נשאר קבועים עד קום המדינה.

לפני קום המדינה נחלקו שבטי הבדווים בנגב למטות. לעתים כלל המטה כמה שבטים על פי מוצאם המשותף, ולעתים הוא כלל כמה שבטים שהתאגדו למען מטרה משותפת, לרוב מטרת מלחמה.

ככלל, הקבוצה הפועלת יחדיו היא קבוצת הערבות, **ח'מס**. **הח'מס** כולל שארי בשר, גברים שמוצאם מאב קדום אשר "חי לפני חמישה דורות". קבוצת **הח'מס** מגנה על חבריה מפני מעשי אלימות ומושיטה להם עזרה בתחומים שונים, כמו הגנה על הטריטוריה השבטית, בעיקר קרקעות ושטחי מרעה, ועל בורות ובארות מים. תפקידו העיקרי של **הח'מס** הוא לשאת במשותף באחריות דמים: אם אחד מבני הקבוצה שפך דם, כל בני הקבוצה משלמים כופר נפש (**דייה**). אם אחד מהם נהרג או נפצע, מוטל על כולם לנקום את דמו. מנהג זה טבוע וחרוט בזהותו של כל בדווי מינקותו ומלווה אותו כל חייו, והוא חל הן על הגברים והן על הנשים.

אף שרבים יחלקו על כך, האירועים בשנים האחרונות, ובייחוד מקרי רצח אחדים שהתרחשו בחודש זה, ממחישים שאין חדש תחת השמש: חלק גדול ממנהגייהם של בני המדבר ממשיכים להתקיים בטריטוריה שלהם, כלומר **הדירה**.

מדיניות יישוב הבדווים במזרח התיכון נבעה משיקולי השלטונות, ששאפו להכפיף את הבדווים לחוקי המדינה ולסדריה ולהעניק להם שירותי חינוך, בריאות ושירותים אחרים. הניסיונות ליישב את הבדווים שלא מרצונם חוללו תוצאות הרסניות, כגון אבדן רב של מקנה, רעיית יתר ואכלוס יתר. יתר על כן, אצל חלק מהמיושבים התגלו בעיות פסיכולוגיות בתחום ההתנהגות וההסתגלות ליישוב קבע, צריכת סמים, שתיית משקאות אלכוהוליים, עלייה ברמת האלימות, רצח ואפילו התאבדויות. יישוב הבדווים נוטה לשנות את המרקם של היחסים החברתיים בשבטים ומחדד את ההבדלים בין עשירים לעניים. השוני בסגנון החיים שינה את הסדר החברתי ולכן מרכיבי הזהות הבדווית התעצבו מחדש. בהתיישובות הקבע ובעיירות נחשפים תהליכים חברתיים כמו קשיי הסתגלות, קשיי אינטגרציה, קשיים כלכליים ועוני מסוג שלא נודע עד כה. חלק מהיישובים נעשים למוקדי מצוקה והתושבים תולים את רגשות התסכול והמרירות במדיניות השלטונות. הדילמות שהבדווים מתחבטים בהן מדי יום ביומו מבטאות את המעבר מחברה מסורתית לחברה מתיישבת מודרנית. התמונה סבוכה מאחר שהאוכלוסייה איננה אחידה ואף אינה מגובשת במידה מספקת, ומשום כך אין היא מגיבה לשינויים כמקשה אחת. החשיפה לאורח חיים חדש בשל פירוק

* פרופ' עארף אבו-רביעה מלמד במחלקה ללימודי במזרח-התיכון באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. תחום התמחותו: אנתרופולוגיה של המזרח התיכון. פרסם ארבעה ספרים הנוגעים לחברה הבדווית: **המשפחה הבדווית בנגב ומשק גידול הצאן, קסם הקברים** (בשיתוף ג'דעון קרסל וששון בר-צבי), **רפואה בדווית מסורתית, הרפואה המסורתית בין שבטי הבדווים בנגב**. כתב עשרות מאמרים, ולאחרונה פרסם מאמרים העוסקים בנושאים הקשורים לחברה הבדווית: אלימות, גידול ילדים ודילמות אתיות-רפואיות בהלכה המוסלמית.

המסגרת החברתית-שבטית השפיעה על הבדווים בכמה תחומים – חברתיים-תרבותיים, כלכליים ופוליטיים, וכמובן התערער מעמדם של השיח' ושל ראש המשפחה המורחבת.

בהרצאתי אנסה לשרטט כמה קווים לזהותו של הבדווי במדבר; אסביר את השפעת המעבר מחיי נוודות לנוודות-למחצה ואת השפעת המעבר החד ליישובי קבע, מעבר קשה וכאוב הכרוך באתגרים רבים. זהות זו עוצבה במהלך אלפי שנים בתנאים משתנים – אקולוגיים, פוליטיים, דתיים – וגם מודרניים.

מדיניות המדינה והשלטונות כלפי הבדווים בנגב במשך 62 שנים ויותר היא מדיניות מקרטעת, בלתי עקיבה, ובעיני הבדווים היא אף מצטיירת כמדיניות לא אמינה. אכן זהותו של הבדווי המבוגר החי במדינת ישראל היא זהות של איש המדבר או שילוב בין איש המדבר לבין איש יישובי הקבע, אך בהתרחש קטטה קשה, מקרי רצח או פגיעה בכבוד האישה, גוברת הזהות המדברית על זהות איש הקבע. מעמדו של זקן השבט או של ראש המשפחה עולה הן בעיני הצעירים והן בעיני השלטונות, כי רק הוא מבין את הסכסוך וידע לנווטו ולמצוא פתרון. אמנם המדינה היא הריבון, אך לא בדיני נפשות או בסכסוכים מיוחדים. במקרים כאלה השלטונות פונים לנכבדים ולשיחיים כדי לפתור את הבעיות באמצעות שביטת נשק (**עטוה** או **צולחה**) אף שחלק מהנאשמים עצורים בידי המשטרה. יתר על כן, פסיקותיהם של רוב השופטים, הן בבתי המשפט המחוזיים והן בבית המשפט העליון, מתחשבות בתהליך הפשרה וה**צולחה** שניהלו הבדווים.

יש לזכור היטב: אף שהבדווי נחשב לערבי האציל, בני עם זה מוסלמים כולם; חלק מקרוביהם גרים ברשות הפלסטינית אך כמעט כולם אזרחי מדינת ישראל. בשעת תסכול, ייאוש והסתה, ההשתייכות לכל אחת מהזהויות הללו עשויה לבוא לידי ביטוי. ייתכן גם צירוף של כמה מאפייני זהויות המביא לידי היווצרות זהות חדשה.

זקן בדווי אמר לי: הגמל, ספינת המדבר, לעולם לא יוכל להיפטר מהדבשת או מצווארו העקום, אך בעיני הבדווי הדבשת היא הסמל המבטא את זהותו של הגמל. צווארו העקום הוא הדרך הישרה ביותר לפתור בעיות ולהסתגל לתנאי המדבר. הגמל אינו רואה את דבשתו ואף לא את צווארו העקום; רק בעיני בעלי חיים אחרים ובני האדם הוא עקום.

עאטף אבו עג'אג* פעילותה של התנועה האסלאמית בקרב הבדואים בנגב: התפתחות, דינמיקות ואסטרטגיות

הפעילות של התנועה האסלאמית בקרב הבדואים בנגב מזמנת אפשרות להתחקות אחר פעילותה של תנועה דתית עכשווית הפועלת בקרב מיעוט החי בתוך רוב יהודי. המבנה החברתי של הקהילה הבדווית, המאופיין בדרך חיים שבטית, יצר מאבקי כוחות אשר השפיעו עם השנים על התפתחותה של הקהילה. המיעוט הבדווי בנגב נחשב לאחת הקבוצות המוחלשת ביותר בישראל; הוא הופלה במשך שנים רבות, עודנו מופלה ומתקשה להשתלב במדינה. ההזנחה רבת-השנים מצד המדינה במתן מענה על צורכיהם הבסיסיים של הבדואים בנגב (תעסוקה, דיור, תחבורה וכד') והחלל העצום שנוצר בשל הזנחה זו סללו את הדרך בפני ארגוני החברה האזרחית לפנות לקהל הבדואים ולפתח מנגנוני פעולה אשר יתנו מענה כאמור. ככל שהאוכלוסייה גדלה וגדלו צרכיה, הלכה מעורבותם של ארגונים אלה ונעשתה משמעותית יותר. מעורבות זו, לצד תהליכים שהובילה המדינה בסוף שנות השבעים בתכנון יישובי קבע, הפרו את יחסי הכוחות השבטיים ויצרו תשתית חברתית ורעיונית לפעילות של זרם חדש בקהילה הבדווית. התנועה האסלאמית פעלה בדפוסים תרבותיים מוכרים, ובהיעדר מנהיגות מקומית זמינה, היא הייתה למסגרת מושכת במיוחד בעבור התושבים אשר הרגישו נחותים וממודרים בשל המבנה החמולתי הקיים. מכאן הייתה הדרך קלה וסלולה לקליטתו של המסר האסלאמי בקרב הקהילה הבדווית.

כתנועה דתית וכביטוי לזהות אתנית, התנועה האסלאמית איננה תנועה חברתית קלאסית, אבל יש לה מאפיינים רבים של תנועה כזו. הדבר איננו מפתיע, אולי מכיוון שבמובן מסוים המאפיין הדתי שלה כביכול "מקרי": היא ממלאת תפקידים של תנועות חברתיות ואתניות. החלל הריק אפשר לתנועה – במקרה זה התנועה האסלאמית – אשר נהנתה משורשים, מתהודות תרבותיות ומתשתית ארגונית, למלא כמה תפקידים בה בעת. היא הציעה דברים שונים לאנשים שונים, וכך יכלה לדבר אל קשת רחבה של אוכלוסייה ולגייסה. התנועה אף הציעה מנהיגות למיעוט, שיפורים בשירותים החברתיים, זהות מאוחדת וקול ברור שבו היה אפשר לנסח עמדה מנוגדת לעמדת המדינה – וכל זאת בדפוס מוכר ומעורר כבוד. יתרה מזאת, מכיוון שהיא מילאה כמה צרכים בעת ובעונה אחת (והם היו רבים מאוד), התאפשרה הפרדה לשני פלגים (במיוחד לאחר הפילוג שהתרחש בשנת 1996 בתנועה האסלאמית הארצית) בעלי עמדות שונות, וכל אחד טיפל בתחום אחר: הפלג הצפוני פעל בחזית של התנגדות למדינה ודאג לסעד, והפלג הדרומי פעל בחזיתות הפוליטקה והאדמיניסטרציה המקומית.

שני מאפיינים מיוחדים את פעילותה של התנועה האסלאמית בנגב ושניהם קשורים לאופי הפעילות ולסוג האוכלוסייה שבקרבה היא פעילה. המאפיין הראשון הוא איזון ומתינות (אל-וסטיה ואל-אעתדאל), והמאפיין השני הוא הדרגתיות והתחשבות בקיים, והוא קשור להתנהגות של חברי התנועה. אנשי התנועה פעלו בדרך הדרגתית ולא בדרך גורפת וקיצונית בבואם לחולל שינויים הן בהתנהגות האוכלוסייה והן במנהיגיה. שינויים אלה נעשו תחילה בקרב הפעילים עצמם כדי לשמש דגם לחיקוי בעבור האוכלוסייה הבדווית ובו בזמן כדי לבדוק את התגובות לפני ההכרזה על ביצוע השינויים.

התנועה האסלאמית בנגב, על שני פלגיה, השקיעה מאמצים רבים בפיתוח אסטרטגיות לגיוס משאבים אנושיים וכספיים. היא פיתחה שיטות ייחודיות לגיוס פעילים חדשים לשורותיה: המסר של הפלג הצפוני עמוס פחות וזהיר פחות; לכן מרחב הגיוס שלו רחב יותר ומצטרפים אליו חברים לא רק מקרב ילדי מנהיגיו. הפעילות שהוא מארגן בעבור ילדים וצעירים היא בעלת דגשים דתיים ולאומיים גם אם היא חברתית באופייה. לעומת זאת, הקו של הפלג הדרומי רדיקלי פחות במהותו. נוסף על כך, עליו למתן את הצהרותיו משום שפעילותו בתחום הפוליטי המקומי והארצי מביאות אותו לידי אינטראקציה רבה עם המדינה. לפיכך "הלקוח" של הפלג הדרומי מתון יותר בהגדרתו (אם לא כן, היה שייך לפלג הצפוני) וגם "המוצר" ומותגו מתונים ועמומים יותר.

* עאטף אבו עג'אג, תושב היישוב הבדואי כסייפה בנגב, בעל תואר שני במדיניות ציבורית וממשל מהאוניברסיטה העברית בירושלים, דוקטורנט ביחידה ללימודים חברתיים באוניברסיטת בן-גוריון. עבודת המחקר שלו מתמקדת בפעילותה של התנועה האסלאמית בקרב הקהילה הבדווית בנגב. עובד כמנהל ההקמה של תאגיד המים האזורי "נווה מדבר", המשרת את ששת היישובים הבדואים בנגב. מרצה בתכניות רבות בנושא הקהילה הבדווית. בימים אלה מתפרסם מאמרו בכתב-העת **אקולוגיה וסביבה** בנושא תכנית ההתיישבות הבדווית; מאמרו בנושא התנועה האסלאמית עומד בשלבים מתקדמים לקראת פרסומו. תקציר זה מבוסס על תזה בהנחייתו של ד"ר יעקב גארב, שהפקדה באוניברסיטת בן-גוריון בנגב, המחלקה לאדם במדבר, היחידה ללימודים חברתיים.

נוסף על המאמצים הרבים שהשקיעה התנועה בגיוס משאבים אנושיים, היא השקיעה מאמצים גם בגיוס משאבים כספיים. עם השנים, ומשום שהתנועה נשענת על מקורות כספיים עצמאיים ואין היא מקבלת תקציבים ממשלתיים (למעט התקציב הדל המתקבל משרד הדתות למימון שכר האימאמים בחלק מהמסגדים), היא פיתחה מנגנוני גיוס כספים ושכללה אותם. מרבית המקורות הכספיים משותפים לשני הפלגים, בייחוד אלה הנשאבים מהדת האסלאמית (כמו **אל-זכאה**, אחד מחמשת היסודות של הדת האסלאמית, ו**צדקת אל-פטור**, המשולמת בחודש רמדאן). גם הטקסים של פתיחת מסגדים חדשים הוא מקור משמעותי נוסף לגיוס כספים. עם זאת, הפלג הצפוני הנהיג שיטות ייחודיות לגיוס כספים: **אל-עשאא' אל-ח'ירי** (ארוחת ערב חגיגת לשם התרמה) וגיוס נרחב של כספים מחו"ל.

הפעילות של התנועה האסלאמית בנגב החלה בשנות השמונים המוקדמות והתרכזה סביב נושאים דתיים (בדומה לשאר התנועות הדתיות המוסלמיות). עם השנים התחילה התנועה לפתח מוסדות ומנגנונים שהגבירו את המעורבות בקרב האוכלוסייה הבדווית באמצעות הרחבת תהליך הגיוס של פעילים וחברים חדשים לצד פיתוח מנגנון של גיוס כספים, תנאי הכרחי להצלחת הפעילות ולהעמקתה. הפילוג שהתרחש בשנת 1996 הביא לבידול תחומי הפעילות של התנועה האסלאמית בכלל ושל שני הפלגים בנגב בפרט. הפלג הצפוני עסק בפעילות ענפה בתחומי הרווחה לצד מעשי "התקוטטות" ראוותניים עם המדינה, ואילו הפלג הדרומי התמקד בפוליטיקה מקומית ובהצמחת מנהיגות ברמה הארצית.

הפלג הצפוני הוא בעל השפעה רבה על האוכלוסייה הבדווית בנגב ופעילותו בולטת: הוא מספק מענה המקיף את הצרכים של מרבית האוכלוסייה באזור באמצעות מערך רחב של הספקת שירותים חברתיים קהילתיים. ההחלטה להתמקד בתחום זה נשענת על אסטרטגיה מחושבת: מטרתה ליצור חלופות למערכות הרשמיות של המדינה (מה גם שמערכות אלה כשלו במתן מענה על צורכי הקהילה). פעילויות הרווחה השונות חייבו את הפלג הצפוני להקים מנגנון ייעודי לריכוז העשייה בנגב ולניתובה. לשם כך הוקמה "עמותת הנגב למען האדמה והאדם". עמותה ייעודית זו (השוכנת בכניסה של היישוב חורה) אחראית למתן מענה לכלל האוכלוסייה הבדווית בנגב ולשם כך היא הקימה מערכת קשרים עם התושבים לאיתור צורכיהם. בעזרת מתנדבים מאזור הצפון פיתחה העמותה גם מנגנון לגיוס כספים ולארגון מחנות עבודה שנתיים. כמו כן היא עוסקת בעבודת מטה של קביעת סדרי עדיפות ובתכנון מיזמים ומעקב אחר ביצועם. לצד הפעילות החברתית השוטפת מטפלת העמותה בנושאים מערכתיים רחבים. אחד מסמני ההצלחה והכלי העיקרי לפעילותו של הפלג הצפוני בנגב הוא הכרזתו על הקמת **מעספראת אל-תואצל** (מחנות העבודה) השנתיים לפני שש שנים. מחנות אלה היו סימן ההיכר של העמותה בקרב הבדווים בנגב והם נחשבים לביטוי של "מדינת צל" הבאה לתפוס את מקומן של המערכות הציבוריות או לתת מענה על היעדר פעילותן.

הפלג הדרומי של התנועה מתמקד בהכנסת שינויים בשלטון המקומי כאסטרטגיית פעולה. בשל כך צמחו מקרבו מנהיגות מקומית שהצליחה לאייש משרות בכירות בשלטון המקומי, ומנהיגות זו אף הצליחה להתקדם בתוך התנועה האסלאמית הארצית. החלטת משרד הפנים לפרק את שתי המועצות האזוריות (שוקת ומשוש) ולערוך בחירות לרשויות המקומיות ביישובים הבדווים בשנת 2000 זימנה לפלג הדרומי אפשרות לנסות את כוחו האלקטורלי ולהוכיח את מידת כוחו הפוליטי.

סת' פרנזמן, חבצלת יהל, רות קרק* התפתחות השיח הילידי על הבדואים בנגב

במסגרת מחקר גאוגרפי-היסטורי ומשפטי רחב על קרקע והתיישבות של הבדווים בנגב, בחנו את התפתחות הטיעון הילידי בקרב בדוויי הנגב. חלק זה של מחקרנו פורסם בתחילת שנת 2012 בכתב העת *Israel Studies*. בדוויי הנגב לא הוזכרו במקורות כ"ילידים" עד שני העשורים האחרונים. והנה נמצא, כי בתוך פרק זמן קצר התחילה המילה "ילידות" להופיע לצד המילה "בדוויים" במידה הולכת וגוברת בכתביהם של העוסקים בנושא. אחד משיאייה של פעילות השדולה לקידום הנושא הוא פנייה שהוגשה בשנת 2005 לפרוור העמים הילידיים של האו"ם, ובה טענו אנשי הפרוור לדו-קיום בנגב כי הבדווים הם "עם יליד" וכאלה הם זכאים בין היתר לקבל זכויות שונות, כולל זכויות בעלות אינדיבידואלית בקרקעות הנגב.

במחקרנו נבחן הנושא הילידי בהיבט הבין-לאומי, המזרח-תיכוני והארץ-ישראלי/ישראלי. נמצאה שונות בין המאפיינים המקובלים בעולם של העמים הילידיים לבין אלה של בדוויי הנגב. שאיפותיהם של העמים הילידיים אינן תואמות את דרישותיהם של בדוויי הנגב, ביחוד בכל הנוגע לקרקעות ולתחומים אחרים. למשל, העמים הילידיים מעוניינים בקרקע לשימוש משותף קולקטיבי של כלל העם, ואילו תביעותיהם של בדוויי הנגב אינן באות מטעם הקבוצה או בשמה, אלא נועדו לקבל בעלות פרטית בשטחים נרחבים ולהעבירם לידי פרטים מסוימים בלבד, שרובם גברים.

עוד נמצא כי בדוויי הנגב הם הקבוצה היחידה מקרב כלל הבדווים במזרח-התיכון הטוענים לילידות. זאת אף שמרבית השבטים החיים כיום בנגב הגיעו אליו מאזורים שכנים לפני כמה מאתיים שנה לערך במסעות הגירה צפונה ומזרחה באימפריה העות'מאנית. שבטים אלה השתלטו על שטחי המחיה בכוח הזרוע, במלחמות פנימיות בין השבטים ובמלחמות נגד תושבי הקבע בדרום ארץ-ישראל, בדומה להשתלטות של הקולוניאליסטים על הטריטוריות שאליהן הגיעו.

במסגרת הבחינה המקומית ניתחנו את התהליכים והפעילויות של האנשים ושל הארגונים אשר עיצבו את הטיעון הילידי והמעורבים בהפצתו, ובכלל זה מעורבות האקדמיה, ארגונים לא-ממשלתיים ואישים שונים בארץ ובעולם. כן דן המחקר במניעים שבבסיס הטיעון ובהשלכותיו.

* **סת' פרנזמן** הוא פוסט-דוקטורנט במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי המחקר שלו הם: נוצרים במזרח התיכון, נוודים-בדווים במזרח התיכון וגאוגרפיה כפרית. בין פרסומיו האחרונים:

Ruth Kark and Seth J. Frantzman, "The Protestant Garden Tomb in Jerusalem, Englishwomen, and a Land Transaction in Late Ottoman Palestine", *Palestine Exploration Quarterly*, 142/3 (November 2010), pp. 199-216; Ruth Kark and Seth J. Frantzman, "One of the Most Spectacular Lawsuits Ever Launched": Abdülhamid's Heirs, His Lands and the Land Case in Palestine, 1908-1950", *New Perspectives on Turkey*, 42 (Spring 2010), pp. 127-157; Seth J. Frantzman, "Educating for Empowerment: Private Education Systems among the Palestinians 1850-2000", *Digest of Middle East Studies*, 20/2 (Fall 2011), pp. 186-201.

חבצלת יהל היא תלמידת מחקר במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. תחומי עניינה: מחקר בנושאי קרקעות; בדווים ועמים ילידים. במקביל ללימודיה היא עובדת במשרד המשפטים. בין פרסומיה האחרונים:

Havtzelet Yahel, "Land Disputes Between the Negev Bedouin and Israel", *Israel Studies*, 11/2 (Summer 2006), pp. 1-22; Havtzelet Yahel and Cemelli de Astlan, "Legal Infrastructure for Nation Building a resource for Ysleta del Sur Pueblo Tribal Leaders", *HUNAP Project* (Cambridge, MA, 2007).

רות קרק היא פרופסור מן המניין במחלקה לגאוגרפיה באוניברסיטה העברית בירושלים. פרופ' קרק כתבה וערכה 24 ספרים ופרסמה כמאתיים מאמרים בעברית ובאנגלית, פרי מחקרה על הגאוגרפיה ההיסטורית, התרבותית היישובית והקרקעית של המזרח התיכון, ארץ-ישראל ומדינת ישראל במאות הי"ט והכ". בין הספרים והמאמרים הרבים שכתבה בעברית ובאנגלית נכלל הספר על תולדות ההתיישבות היהודית החלוצית בנגב, 1880 עד 1948, וכן מאמרים אחדים העוסקים בקרקעות עמים ילידים בעולם ובגאוגרפיה היסטורית של הבדווים בנגב בשלהי התקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט הבריטי. לדוגמה, המאמר שנכתב במשותף:

Noam Levin, Ruth Kark and Emir Galilee, "Maps and the Settlement of Southern Palestine, 1799-1948: An Historical/GIS Analysis", *Journal of Historical Geography*, 36/1 (January 2010), pp. 1-18, and on-line with color maps: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0305748809000486>.

רשימה מלאה של פרסומיה ופעילויות נוספות מצויות באתר האינטרנט שלה: <http://atar.mscc.huji.ac.il/~geo/personal/Kark/ruticv.htm>

ג. חלק שני: יחסי המדינה והחברה הבדואית – שאלת הקרקע והתכנון

בתיא רודד*

הכרה בזכויות עמים ילידים בקרקע: המקרה של הערבים-הבדווים בנגב במבט השוואתי

ראש ממשלת אוסטרליה, קווין ראד, הגיש אתמול (13.1.2008) לפרלמנט הצעת חוק לפיה תתנצל המדינה לפני תושביה האבוריגינים על העוולות, העלבון וההשפלה העמוקים שגרמו להם ממשלות קודמות (הארץ, 13 בינואר 2008).

שבט הסאמי בצפון שוודיה עשה צעד נוסף לקראת הגדרה עצמית, כשזכה מהממשלה לשליטה מלאה על רעיית עדרי האיילים (הארץ, 16 בינואר 2007).

הציטוטים האלה מצביעים על התרחבות ההכרה של מדינות ברחבי העולם בעמים הילידים ובזכויותיהם. לעומת זאת, המצב בישראל שונה:

במהלך השבוע החלו הטרקטורים של קק"ל לעבוד בחלקות של אנשי אל-עראקיב שעניין עדיין מצוי בבית המשפט. זאת, על אף המלצתה של שופטת בית המשפט המחוזי בבאר-שבע, נחמה נצר, שלא לעשות שינויים בלתי הפיכים באדמות המצויות בדיון משפטי. עם זאת, לאחר פנייתו של שייחי הכפר, שייחי סיאח אל טורי, אל העובדים והפקחים ששהו במקום, הופסקו העבודות בחלקות של הכפר. עד כה נהרס הכפר כליל מעל 30 פעם (פורום דו-קיום בנגב, 3 בפברואר 2012).

ההרצאה מציגה מסגרת מחקרית לבחינת שלב ההכרה בעמים ילידים (Fraser, 2003; Yiftachel et al, 2008) מצד ישראל. לשם כך יבחן מקומה של ישראל על הרצף שבין חברת מתיישבים קולוניאלית לבין חברה דמוקרטית רב-תרבותית ביחס לזכויותיהם של הבדווים בנגב. נערכה השוואה בין מדיניות ההכרה בזכויות העמים הילידים בקרקע בארבע מדינות שהוגדרו כחברות מתיישבים: אוסטרליה, קנדה, ברזיל וישראל, תוך דיון במונחים של צדק מעברי, של תיקון עוול ושל פיוס.

השאלות העולות בתחום זה הן: מהם התנאים המנתבים מדינות מתיישבים לשלב הפוסט-קולוניאלי ביחסן כלפי העמים הילידים בכל הנוגע לזכויות בקרקע? האם ניכרים בקיעים במדיניותה של ישראל לקראת מגמה של דמוקרטיזציה והכרה בזכויות המסורתיות של הבדווים על אדמותיהם? כדי להשיב על השאלה האחרונה נותחו ההמלצות של דו"ח ועדת גולדברג (דו"ח ועדת גולדברג, 2008) והשיח סביבו.

המחקר משלב התבוננות בשינוי מדיניות כבעיה הרמנויטית המצריכה גישה פרשנית (Key, 2009) ומחקר רחב השוואתי בין כמה מדינות כבסיס וכנקודת מוצא למחקר עומק המתמקד בישראל. הגישה ההשוואתית מתבססת על ההבנה שבעולם יש ריבוי של מערכות פוליטיות ומדיניות, וההשוואה ביניהן מאפשרת לבחון רעיונות על אופן הפעולה של המדיניות בסביבה מעין-מעבדתית (Cyr and deLeon, 1975).

* **בתיא רודד** סיימה את לימודיה לתואר דוקטור במחלקה לגאוגרפיה ותכנון סביבתי באוניברסיטת בן-גוריון בנגב. היא מלמדת במסלול האקדמי של מכללת אחוה, ותחומי המחקר וההתמחות שלה מתמקדים בעיקר במושג ה"ספר" ובחברת המתיישבים (בעיקר בנגב) במחקר השוואתי. אזור הספר נבחן מזווית של סכסוכים אתניים-טריטוריאליים בשלושה היבטים – הפוליטי, התרבותי-דתי והמשפטי, הנתונים במערך יחסי כוח בממדים משתנים: המקומי, הלאומי והגלובלי.

בין המאמרים שפרסמה: רודד, ב' (2012). תכנון במצב של אי-הכרעה: המקרה של הנגב. **תכנון** 9/1; רודד, ב' (2010). המרחב האפור שבין מבצר לגטו: המקרה של היישוב היהודי בחברון. **סוציולוגיה ישראלית**, י"ב (2), 303-330. המחברת מבקשת להודות לקרן רוברט ארנו ולמרכז לחקר החברה הבדואית באוניברסיטת בן-גוריון בנגב על הסיוע הנדיב לביצועו של מחקר זה. התקציר לקוח ממאמרם של בתיא רודד וארז צפדיה העתיד להתפרסם בקרוב ב**ביטאון המרחב הציבורי**, וכתרתו "הכרה בזכויות עמים ילידים בקרקע: המקרה של הערבים-הבדווים בנגב במבט השוואתי".

לשם איתור מקומה של ישראל על הרצף בין חברה קולוניאלית לבין דמוקרטיה רב-תרבותית מוצע מודל שיתבסס על סוגי הכרה ועל רמות של הכרה – מהעדר הכרה במסגרת המשטר הקולוניאלי עד להכרה משנה המסמנת דמוקרטיה רב-תרבותית. הרמות השונות מתמיינות לסוגי משטר בהתאם לדרכי הפעולה המגדירות אותן. בה בעת חשוב להדגיש כי הדינמיות של השינוי מונעת הלימה מלאה בין ההגדרות לבין המציאות הקיימת.

כדי לבחון את האפשרות לאתר מאפיינים המסמנים שלבי מעבר מחברות מתיישבים קולוניאליות לחברות דמוקרטיות רב-תרבותיות, נסקרו בקצרה תולדות ההתפתחות של היחסים המרחביים בכל מדינה, נערכה השוואה שהעלתה הכללות במקביל למאפיינים ייחודיים בכל מדינה ואותרו המגמות המסתמנות במדיניות. באמצעות ההכללות נבחנה המדיניות המרחבית של ישראל כלפי אזרחיה הבדוים (לוח 1).

לוח 1: השוואה בין ברזיל, אוסטרליה, קנדה וישראל

המדינה	ברזיל	אוסטרליה	קנדה	ישראל
הקריטריון				
הרקע הקולוניאלי	500 שנות כיבוש ספרדי; השמדה.	1778: כיבוש בריטי; התנחלות; השמדה.	1605: כיבוש והתיישבות; השמדה.	כיבוש עות'מאני ובריטי; אוטונומיה.
המעמד האזרחי	בני חסות עד 1988.	מעמד אזרחי רק מ-1948.	1960: זכות בחירה; 1985: ביטול החוק "האינדיאני".	1953-1948: גירוש ונישול; 1966: ממשל צבאי; אזרחות מ-1951.
הייצוג הפוליטי	ב-1983 נבחר נציג אחד לפרלמנט.	נציגות בפרלמנט הפדרלי ובמדינות.	ייצוג בארגון הילידים; תת-ייצוג בפרלמנט.	ח"כ אחד; ראשות רשויות מקומיות.
המצב החברתי-כלכלי	הפרת זכויות, פלישה, השמדה, אי לגליות: מצב ירוד.	עוני, פשיעה, מחלות, אלכוהוליזם, אלימות במשפחה, תלות, שיפור אטי.	מדינה צעירה יותר, משכילה פחות, שכר נמוך, אבטלה, פשיעה; פיתוח יכולות.	מדינה צעירה, עוני, רמה נמוכה של בריאות, של חינוך ושל תעסוקה; פשע רב יותר.
מערכת החוק	חוקת 1988 ס' 2-231, 67. אין גיבוי הולם של חקיקה; גרמני.	זכויות ילידיות בקרקע, חוקה המקדמת את מעמד הילידים; מקובל.	חוקה; גיבוי בחקיקה; לוקה בחסר; מקובל + נוהג.	המקובל + חוקים קולוניאליים. אין חוקה. אין הכרה בזכויות הילידים.
מדיניות קרקעית	הכרה בשטח של הילידים; צו 1775 מכרסם; פלישה לא פורמאלית; תאגידים מנשלים בתמיכת המדינה.	טרה נוליוס; פסיקת מאבו; NTA; הקמת טריבונל קרקע לילידים; תיקונים ל-NTA.	הגנה חוקתית והכרה בזכות ראשונים אושרו בתיקון החוקה. הסכם לממשל עצמי.	אדמות מדינה: חלימה וועדת אלבק; כ-16 יישובים מוכרים; הפליה.
נתוני הקרקע / האוכלוסייה בהחזקה	11.13% משטח ברזיל בידי חצי אחוז מהאוכלוסייה. אין.	15% משטחה של אוסטרליה בידי 2.1% מהאוכלוסייה.	13% משטח קנדה רשום על שםם של 5.24% מהאוכלוסייה.	תביעות מצד בדוים על 600,000 דונם; ייתכן שחלקן תוכרנה.
ממשל עצמי		כמעט אין אוטונומיה.	קיום אוטונומיה.	ממשל מקומי חלקי.
עוצמת העימותים	בינונית-גבוהה.	בינונית-נמוכה.	נמוכה.	גבוהה, אלימות מעטה מצד הבדוים; הריסות בתים וכפר.
הכרה	בין עוינת למאשרת	מאשרת	משנה	בין עוינת למאשרת
המשטר	דמוקרטיזציה	דמוקרטיה ליברלית	דמוקרטיה רב-תרבותית	אתנוקרטיה

מסקנות המחקר מצביעות על כך שהגישה המתודולוגית הפרשנית-השוואתית, הקושרת בין דרכי פעולה, רמות הכרה וסוג המשטר, סייעה להגדיר את תמונת המצב המרחבית של הבדווים ביחס לעמים ילידים אחרים. עוד עולה, כי בעידן הגלובליזציה הלכה המדינה ואיבדה מדימויה כ"מְכַל הכוח" וריבונותה נפרצת בשל השפעה גלובלית והשפעה מקומית. לפיכך המסלול המיטבי להכרה בעמים הילידים משלב שינוי גלובלי ביחס לקולוניאליזם ולזכויות אדם, בשלות של השיח הציבורי לדמוקרטיה ולצדק מעברי ברמה הלאומית והעצמה של העמים הילידים "מלמטה". תנאים אלה יכולים לחולל תפנית בזירה המשפטית.

גורם מרכזי נוסף הוא מידת הבשלות של השיח הציבורי והפוליטי, המושפעת מהמצבים הדמוגרפיים והגאו-פוליטיים, לצד ההיסטוריה של המשטר שבהם נתונה המדינה. המאבק היהודי-פלסטיני בישראל הוא רחב, עמוק ומתמשך, ולכן מקשה על פתרון ראוי בנגב. תהליך הייחוד והשיח המלווה אותו מכוונים מראשית הציונות לשני יעדים: השתלטות על קרקע והקמה מתמדת של יישובים ליהודים. מטרות אלה חומקות מדיון פתוח וביקורתי ומצבם של הבדווים נבלע בעימות זה – אך השערה זו יש לבחון לעומקה במחקר אחר.

המפנה שמחוללת הזירה המשפטית הוא עוגן ונקודת מוצא המשמשים כלי להתגייסות ולשינוי השיח במאבק. לכן נודעת חשיבות רבה לזירה המשפטית ביצירת השינוי, אך אין היא מנותקת מזירות אחרות ואינה עומדת כשדה לעצמו. בישראל חסר עוגן כזה ולפיכך המאבק שמנהלים הבדווים נתקל בחסמים משפטיים.

לסיום, המדיניות הקרקעית במדינות השונות משתרעת על פני קשת של סוגי הכרה, אך בכל מדינה בולט ריכוז של התבחינים המתקבץ סביב סוג הכרה דומיננטי המגדיר את סוג המשטר (לוח 1). אם כן, ניתן לומר שבקנדה ההכרה המשנה מסמנת משטר דמוקרטי רב-תרבותי, באוסטרליה ניכרת התקבצות סביב הכרה מאשרת, כלומר דמוקרטיה ליברלית, ובברזיל ההכרה הדומיננטית היא ההכרה הזוחלת בתהליכי דמוקרטיזציה מזגזגים.

לבסוף, מהמעקב של מהלך המדיניות המרחבית כלפי הבדווים בנגב ומניתוחו מצטיירות שתי מגמות בולטות. האחת מצביעה על דואליות של הכרה מסוימת ועל אי-הכרה ביחסה של המדינה כלפי הבדווים, והדומיננטית בהן היא המגמה של אי-הכרה או הכרה עוינת. השנייה משקפת שני נתיבים המתרחקים זה מזה: האחד הוא הנתיב המזגזג של המדינה, והשני הוא נתיב ההתנגדות העיקשת של הבדווים. ככל שחולף הזמן הולכת ומעמיקה "דינאמיקה של שליטה והתנגדות", כהגדרתה של נח (2009). לפיכך ניכרת התקבצות על הציר בין הכרה עוינת לאדישה, אך המגמה כיום קיצונית בהיטלטלה בין העוינת לבין המאשרת, ומסתמן קושי רב במעבר אל עבר דמוקרטיזציה.

מקורות

דו"ח (גולדברג) הוועדה בעניין הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג (2008). נמסר ב-11 בדצמבר 2008, :

http://moch.gov.il/SiteCollectionDocuments/odot/doch_goldberg/Doch_Vaada_Shofet_Goldberg.pdf

נח, ח' (2009). **הכפרים שישנם ואינם**. חיפה: פרדס הוצאה לאור.

Cyr, A. and deLeon, P. (1975). Comparative policy analysis. *Policy Sciences*, 6(4), 375-384.

Fraser, N. (2003). Social justice in the age of identity politics: Redistribution, recognition, and participation. In: N. Fraser and A. Honnet, *Redistribution or recognition? A political-philosophical exchange* (pp. 7-109). London: Verso.

Key, A. (2009). Understanding policy change as a hermeneutic problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11/1, 47-63.

Yiftachel, O., Goldhaber, R., and Nuriel, R. (2008), Urban justice and recognition: Affirmation and hostility in Beer Sheva, In: P. Marcuse et al (eds), *Searching the just city* (pp. 120-143). London: Routledge.

חיים זנדברג* עמדת המדינה בשאלת הקרקעות בנגב

יחסה של מדינת ישראל ל"שאלת הקרקעות" או ל"בעיית הקרקעות" מורכב שכן הסוגיה מורכבת. ניהול מקרקעין בידי מדינה מחייב התייחסות להיבטים שונים ומורכבים – כלכליים, חברתיים, לאומיים ומשפטיים. בניגוד להשקפה הרווחת בציבור ואולי גם בקרב האוכלוסייה הבדווית, ההיבט המשפטי של בעיית הקרקעות הוא ההיבט המשמעותי פחות מכול. בעיית הקרקעות היא בראש ובראשונה בעיה כלכלית, חברתית ולאומית. המשפט בסך הכול משקף את הבעיות האחרות, ואם ימצא להן פתרון – יוכל המשפט להתאים את עצמו בקלות לפתרון. ננתח להלן כמה מהיבטי בעיות אלה. נקדים ונסתייג, כי אף שתקציר זה עושה שימוש כוללני במונח "בדווים", מובן מאליו כי לא כל אשר מיוחס כאן לעמדות של "בדווים" משקף את עמדתם של כל בני הקהילה הבדווית בנגב, הכוללת מטבע הדברים קבוצות שונות ודעות שונות.

1. הסוגיה הכלכלית

ככל עניין כלכלי, הפן הכלכלי של הסוגיה נובע מביקוש והיצע. קרקע בישראל היא מצרך נדיר, במיוחד במקום שבו היא נחוצה. נדירותה אינה נובעת מכך שאין די שטח: שטחה של מדינת ישראל הוא קצת פחות מ-22,000 קמ"ר. רק ב-1,250 מהם יש בנייה מכל סוג שהוא (מבתים ועד כבישים ובתי קברות). בין 5,000 ל-7,000 קמ"ר הם שטחי חקלאות לרבות שטחי מרעה. שאר השטח כולל שמורות טבע, שטחי אש ואימונים, עתיקות וסתם שטחים פתוחים. מה מונע אפוא מהמדינה להקצות את המרחבים העצומים הללו ביד רחבה כדי להקים מבני מגורים?

הקושי הראשון נובע מכך שרוב השטח נמצא במקומות שבהם איש אינו חפץ בו. כמעט מחצית מהשטח נמצאת בנגב הדרומי, ממצפה רמון דרומה. ההשקפה הגורסת שיש למדינה עודפי קרקע היא אשליה – קרקעות אלה נמצאים בשפע במקום שאין בהם צורך. שנית, במקום שבהם יש בהם צורך – וכאן אנו שבים לכלכלה – הביקוש רב מאוד: שימושים רבים מתחרים על אותו מלאי קרקעות. אותו שטח אמור לספק הן את צורכי הצבא, הן את צורכי הסביבה, הן את צורכי החקלאות, הן את צורכי הבדווים והן את צורכי שאר האוכלוסייה. זו בדיוק מטרתה של מדינות תכנון – להכריע בין הצרכים השונים ולהקצות את המשאבים. הכלל שמדינת ישראל נוהגת לפיו בכל אזוריה הוא אחד – הקצאת שטח ושימוש יקבעו על פי מדיניות ותכנון מרכזיים. למדיניות זו שני מרכיבים עיקריים: ראשית, יש לשמור על השטחים הפתוחים בישראל מכל משמר מפני תהליכי עיור בלתי מוסדרים; שנית, יש להקצות שטחים לשימושים אורבניים במשורה, לפי תכנון, רצוי בצמידות לדופן של יישובים קיימים ותוך ניצול מרבי של השטח המוקצה. ניתן לחלוק על גישה זו ולטעון כי היא יוצרת מצוקת שטח מלאכותית וגורמת להאמרת מחירים. ניתן להציע כי הקצאת השטח תהיה נדיבה יותר בפריפריה. עם זאת, לא ניתן לחלוק על תרומתה של ההקפדה על גישה זו להגשמת היעד של שמירת השטחים הפתוחים ושמירת עתודות קרקע לעתיד ולצרכים השונים. קשה גם לטעון שיש לחלק את הקרקע בפזרנות וללא כללים אחידים ושוויוניים. מדיניות זאת מאפיינת בבירור את תמונת החלוקה של מלאי המקרקעין העירוני בישראל: 90% מהתושבים, יהודים ולא-יהודים כאחד, מתגוררים בשטח של כ-850 קמ"ר בצפיפות ממוצעת של כמה אלפי נפשות לקמ"ר. בכלל זה – גם אזורי המגורים ביישובים חקלאיים. אכן ליישובים אלה יש זכויות – מוגבלות ביותר – באלפי קמ"ר של קרקע חקלאית, אך הקרקע הזו אינה משמשת למגורים ולא למטרות אורבניות; שיעור השטח הבנוי בקרקע החקלאית בטל בשישים. בדרך אגב נעיר, כי גם לבדווים בנגב מוקצות קרקע לצורכי חקלאות בדרך דומה (כ-470 קמ"ר בשנה).

המתח בין השימושים השונים אינו מאפיין ייחודי של אזורי הבדווים בצפון הנגב, והוא חריף הרבה יותר בשטח שבין גדרה לחדרה. תופעת הפזורה הבדווית בנגב היא המאפיין הייחודי והיא גם החריג הבולט במדיניות התכנון האמורה. החריגה בולטת בשני היבטים: ראשית, בדרך שבה נעשית הבנייה, לא לפי תכנון ובניגוד לתכנון, תוך הפרת החוק. שנית, היקפה של החריגה – אכן אין זה המקרה היחיד של בנייה בלתי-חוקית בתחומי מדינת ישראל, אך להיקף השטח שהבדווים מבקשים לנכס לעצמם לשם הקמת מבנים בניגוד לתכנון אין אח ורע. התוצאה היא מסלול של בנייה פיראטית, לא מתוכננת, המפיק ערב רב של מקבצי מבנים בלתי מתוכננים, ההולכים ומתרבים במספרם ובשטחם בקצב מהיר של 10 קמ"ר לשנה (2%) ולפי הערכה אחרת – בקצב של

* פרופ' חיים זנדברג הוא פרופסור חבר בבית הספר למשפטים ע"ש חיים שטריקס במסלול האקדמי של המכללה למנהל. מתמחה בתחום דיני הקניין והמקרקעין ובהיסטוריה של דיני המקרקעין בארץ-ישראל. בין פרסומיו הספרים "הסדר מקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל" ו"מקרקעי ישראל ציונות ופוסט-ציונות".

ארבעה בתים ליום. אלה משמשים אוכלוסייה שהיקפה המספרי קטן ביותר ביחס לשטח שהיא מנצלת לצורכי בינוי. אוכלוסיית הבדווים בנגב כוללת כ-190,000 נפש, אך כ-120,000 מתוכם מתגוררים בשמונה יישובי קבע. מספר תושבי הפזורה נע רק בין 70,000 נפש (לפי הערכות מנהל מקרקעי ישראל) ל-90,000 נפש (לפי הערכת ארגון **עדאלה** בשנת 2010). אוכלוסייה קטנה זו תופסת שטח אשר לפי הערכות המנהל משנת 2007 עמד על כ-450 קמ"ר, יותר ממחצית כלל השטח למגורים במדינת ישראל כולה, שטח הגדול פי 12 משטחה של תל-אביב ומתגוררים בו שישית מתושביה! ממוצע צפיפות הפזורה, מספר הנפשות לקמ"ר, מגיע אפוא ל-200. לשם השוואה, הצפיפות לקמ"ר באום אל-פחם עמדה בשנת 2004 על 1,795.8 נפש ובבני-ברק על 19,497.8 נפש. אין מדובר בשטח חקלאי אלא במקבצים ובהם מבני קבע שונים.

על חוסר היעילות הכלכלית הגלום בהשלמה עם המשך התפיסה הבלתי מבוקרת של שטחים יקרים לבנייה יש להוסיף קושי אחר: הכפילות בין המסלול הפיראטי למסלול התכנוני. המדינה משקיעה הון עתק, למעלה ממיליארד שקל, בהקמת יישובים לפי תכנון ובהקצאת זכויות בהם לאוכלוסייה הבדווית תוך מתן הטבות מופלגות. אין פלא אפוא שהמדינה מבקשת לעצור בכל דרך את תהליך ההתפשטות הבלתי מבוקר. יתר על כן, המדינה נואשת עד כדי כך שהיא אף מוכנה להשלים עם חלק מן המצב הקיים ולהקפיאו ולו כדי למנוע את המשך תופעת ההתפשטות הבלתי מוסדרת.

2. הסוגיה החברתית

החיים במדינת ישראל שינו את אופייה של אוכלוסיית הבדווים. אין מדובר עוד באוכלוסיית נוודים המתפרנסת בעיקר מגידול צאן ואף לא באוכלוסייה המתפרנסת מחקלאות. אפשר שחוסר האפשרות להשתמש בקרקע בחופשיות ובאין מפריע לצרכים אלה תרם לשינוי זה, אך אין ספק שלא הוא היה הסיבה היחידה לכך (לא זה המקום לדון בטעמים לכך). השינוי באורחות החיים מעורר מטבעו בעיות חברתיות ואנושיות לא קלות וקשה להסתגל לשינוי כה גדול באורח החיים. אפשר שעצם ההתמרדות נגד רעיון יישובי הקבע הממוסדים וההיאחזות בתופעת הפזורה הן ביטוי לקושי שבהתמודדות עם שינוי זה. תופעת הפזורה מחמירה ללא ספק את הביטויים החברתיים של השינוי, שכן האוכלוסייה אינה יכולה ליהנות מכל היתרונות של תכנון בתחום התשתיות ואיכות החיים בשל היעדר התכנון. היא גם מסיטה את משאבי המדינה להתמודדות עם קשיי האכיפה במקום לייחדם במרוכז לפתרון הבעיות החברתיות. הפתרון נעוץ בתשתיות החברתיות ובעיקר בחינוך, בבריאות וברוחה. כל אלה מחייבים תכנון מסודר.

3. הסוגיה הלאומית

לשאלת הקרקעות יש היבט לאומי. הן תופעת ההשתלטות הבלתי מורשית על שטחים ניכרים והן התביעה לבעלות בשטחים אלה משקפות, ולו באופן חלקי והצהרתי, ערעור על ריבונותה של מדינת ישראל בשטחים אלה ועל צדקת אחיזתה בהם. ההשתלטות הבלתי מורשית על שטחים מתריסה נגד שלטון החוק ומערערת אותו. יש הטוענים כי חולשת אחיזתה של מדינת ישראל בשטח תסכן בעתיד את ריבונותה בו. הן התפיסה הבלתי מבוקרת והן תביעות הבעלות ניזונות מתפיסה הרואה בנגב כולו מרחב אשר היה נכון להותירו להגמוניה בלתי מופרעת של הבדווים ולהניח להם לפעול בו בחופשיות ובלא הגבלות. תפיסה זו מבקשת להחזיר את הגלגל לאחור, לימים שלפני 1948 או לפחות למיתוס של מה שהיה בהם. כאשר בדווים תובעים בעלות על סמך "זיקה" למאות או לאלפי דונמים – לא על סמך החזקה, עיבוד או אחיזת קבע כלשהי – הם רומזים לאותה השבה של הגלגל לאחור. כך הוא גם כאשר מי מהם ממאנים להכיר בזכותה של המדינה לבנות בעבורם בתים בקרקע שהייתה שייכת בעבר הרחוק למי שכיום נפקד או כאשר מי מהם מתנגד להקמת חוות בודדים של יהודים.

4. הסוגיה המשפטית

הסוגיה המשפטית כאמור איננה הבעיה המרכזית; היא הקלה ביותר ומשקפת את הבעיות האחרות. הוויכוח המשפטי לגבי השאלה אם הקרקע בנגב היא בגדר קרקע "מתה" או שמא קרקע הניתנת לעיבוד על פי הסיווג העות'מאני אינו אלא זירה נוספת לניתוב התסכול בשל שינוי אורח החיים, להפגנתה של הערגה להשבת הגלגל לאחור ולהצדקת הרווחים הכלכליים הגדולים הגלומים בתהליך התפיסה הבלתי מבוקר. גם חריש עמוק במפות, בספרי מסעות ובתצלומים ישנים לא ישנה את אשר יודעים הכול על טיבו של הנגב. הוא גם לא ישנה את הוראות החקיקה הבריטית משנת 1921, שכבר אז הייתה לצנינים בעיני תושבי הארץ הלא-יהודים, ולפיה לא ניתן

עוד לרכוש בעלות באמצעות החייאת קרקעות מתות, ככל שהייתה החייאה כזאת מלכתחילה. המחקר ההיסטורי המעמיק ביותר יגלה, במקרה הטוב, טלאים אחדים של קרקע מעובדת או קרקע שהיה ניתן לעבדה, אבל יש ביכולתו של מחקר כזה, במיוחד אם הוא נובע מהזדהות עם מצוקת הבדווים, להחיות את האתוס של הזיקה הבלתי מופרעת למרחב בלתי מוגבל. יש בו כדי לתרץ מאות מבנים בלתי חוקיים שבינם לבין התדמית המיתולוגית של ההגמוניה הבדווית אין דבר וחצי דבר.

5. הפתרון

שני פתרונות יכולים להביא לידי פינוי של פולש מקרקע או של מי שאינו מקבל את מדיניות התכנון המרכזית: מקל וגזר. המקל הוא תביעת פינוי, אלא שלשימוש בו, ככל שהוא אפשרי כשמדובר באוכלוסייה של עשרות אלפי אנשים, יש השלכות לוואי קשות, צודק ככל שיהיה. השופט האמריקני הולמס אמר על כך פעם, כי האינסטינקט הבסיסי ביותר של אדם הוא להתרעם בשל נטילת נכס שהוא מחזיק בו וכי אין הצדקה טובה מזו לכלל משפטי של התיישנות. קשה לראות את מדינת ישראל מבצעת בנגב את שביצעה בגוש קטיף. לכן ביסוד כל התכניות של המדינה עומד הגזר: חבילת תמריצים כלכליים שידרבנו את התופסים להסכים לעזוב. השאלה היא אם הממשלה, או ליתר דיוק – המדינה, מסוגלת – מבחינת משאביה ולנוכח התנהלותן של הרשויות ורמת משילותן – לתת תמריץ אפקטיבי שגם ישכנע את הבדווים דרך כיסם להתפנות או להפסיק את תהליך ההתפשטות, לפחות. השאלה גם אם מנגנון התמריצים יכול לפעול באותה נחישות ובאותה יעילות שבה מוקמים מתחמי פזורה חדשים. סימני השאלה רבים עד מאוד.

מקורות

1. זנדברג חיים, **הסדר מקרקעין בארץ ישראל ובמדינת ישראל**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2000, עמ' 345, 350.
2. זנדברג חיים, **מקרקעי ישראל ציונות ופוסט-ציונות**, ירושלים: המכון למחקרי חקיקה ולמשפט השוואתי ע"ש הרי ומיכאל סאקר, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2007, עמ' 143-148.
3. זנדברג חיים, "סכסוך הבעלות על הקרקע איננו הנושא המרכזי של 'בעיית הבדואים'", **קרקע** 66 (2009), עמ' 56.
4. מנהל מקרקעי ישראל, הבדואים בנגב (סרטון, 2010)
<http://www.youtube.com/watch?v=s24JV3UOVSc>
5. מנהל מקרקעי ישראל, הבדואים בנגב (דו"ח, 2007)
<http://www.mmi.gov.il/Osh/Aspx/DownloadTofes.aspx?Maarechet=71&TofesId=76&UserId=323&RO=True>
6. נאום השר בגין במליאת הכנסת (סרטון, דצמבר 2011)
<http://www.youtube.com/watch?v=xCMrsh3xz8c&feature=related>
7. עדאלה, **דו"ח על אי השוויון של המיעוט הפלשתיני בישראל** (2010)
<http://www.adalah.org/upfiles/Inequality%20Report%20Hebrew%202010.pdf>
8. קפלן מרדכי, **דפוסי השימוש בשטחים הבנויים בישראל 2003**, ירושלים: מכון ירושלים לחקר ישראל, 2007.
9. ת.א. (באר שבע) 7161/06 **אלעוקבי נ' מדינת ישראל** (שופטת בית המשפט המחוזי בבאר שבע, שרה דברת, 15 במרץ 2012).

ת'אבת אבו ראס* תכנית פראוור מנקודת מבטה של האוכלוסייה הבדואית

יחסי המדינה עם אזרחיה הבדווים עומדים כיום על פרשת דרכים. תזכיר החוק "להסדרת התיישבות בדואים בנגב" שפרסמה הממשלה לפני כשלושה חודשים נתפס בעיני הבדווים כהכרזת מלחמה עליהם. החוק המוצע ו"תכנית פראוור" שאישרה הממשלה בספטמבר משרטטים מתווה בעייתי, המזכיר את תכנית העיירות הישנה: הוא מבקש לרכז את הבדווים ביישובים צפופים, תוך הפקעת רוב קרקעותיהם. במקום להוביל את הנגב לתהליך פיוס ולתכנית פיתוח מוסכמת, תכנית פראוור מעמיקה את הסכסוך בין הבדווים למדינה. על כן יש צורך דחוף בעצירת קידום החוק ובפתיחת דיאלוג עם התושבים הבדווים.

הצורך בדיאלוג דחוף בעיקר משום שהציבור הערבי-בדווי לא היה מעורב בתהליך הכנת הדו"ח ולא נשאל לדעתו. השופטת עדנה ארבל ציינה לאחרונה באחד מפסקי הדין שלה – ובצדק – כי מצוקת הכפרים הלא-מוכרים חייבת להיפתר בשיתוף תושבי הכפרים ובהידברות כנה עמם. אף על פי כן, האופן שבו הוצג הדו"ח שיקף היטב את יחסם של כותביו כלפי תושבי הכפרים הלא-מוכרים, אף שהוא אמור להשפיע על עתידם במידה רבה.

לקרקע נודעת חשיבות רבה בעיני הבדווים משום שהיא כמעט הדבר היחיד שנותר להם וכיום הם תובעים כ-600 אלף דונם מאדמות הנגב. שיעורם של הבדווים מכלל אוכלוסיית הנגב עומד על 30%, אולם הם יושבים על כ-2% משטחו. אם ייעשה עמם צדק מלא וייענו כל תביעותיהם, שיעור השטח שעליו הם יִשבו יעמוד על 5% משטח הנגב בסך הכול. לכן הניסיון להציגם כ"משתלטים על הנגב" הוא בבחינת הסתה. חשוב להזכיר כי מדובר בקבוצה ששלטה במרחב זה ועיבדה אותו עוד לפני קום המדינה.

הצעות צוות פראוור אינן ישימות. הן מפלות בין אזרחים יהודים לבין ערבים הגרים בנגב בשכונות אלה לאלה ואמורים להיות שווים בפני החוק. המדינה הציעה לאזרחים היהודים אפשרויות שונות למגורים: עיר, יישוב קהילתי, קיבוץ, מושב ולחלקם אף חוות בודדים. בה בעת היא כופה על הבדווים להתעייר. המדינה גם מפלה בין בדווים לבין עצמם: על פי התכנית יש כוונה לפצות את הבדווים היושבים על קרקעותיהם בכפרים הלא-מוכרים ב-50% מהקרקע. לבדווים שפוננו מהנגב המערבי בכוח ולפי הוראות הצבא מיד לאחר קום המדינה והועברו לדרום-מזרח הנגב, היא מציעה רק פיצוי כספי.

סוגיית הקרקע אינה בעיה נדל"נית מבחינת הערבים הבדווים; הסוגיה קשורה בהמשך קיומה של קבוצה ייחודית זו באזור רחב, שיש בו די מקום לכולם. לכן הם הראשונים המעוניינים בפתרון תביעותיהם לבעלות על הקרקע ובהכרה בכפרים הלא-מוכרים. מבחינתם, פתרון זה מביא לידי ביטוי הכרה בזיקה ההיסטורית לאדמותיהם ותביעותיהם ובהכרה בהיותם אזרחים שווים במדינה.

המתווה מתעלם מהיבט חשוב ומרכזי הנוגע לקרקע: הזכויות הקנייניות של רוב הבדווים, אשר היו בעלים של קרקעות נרחבות בנגב לפני 1948. בשונה מכל ההצעות הקודמות של המדינה, החוק החדש מדייר את כל הבדווים שאינם מחזיקים כיום בקרקעותיהם מכל אפשרות לזכות בקרקע. מדובר בלמעלה ממחצית תובעי הקרקע אשר גורשו מאדמותיהם במערב הנגב ובהר הנגב בשנות החמישים ובקבוצות מסוימות באזור עראקיב ולקיייה. במקום לתקן עוול היסטורי, מציע החוק **להעניש אזרחים אלה פעמיים** – פעם אחת כאשר גורשו מאדמותיהם, ופעם שנייה כשאין מכירים בתביעתם לקרקע. כמובן, שום קבוצה לא תקבל הסדר פוגעני שכזה.

יתר על כן, ההסדר המתוכנן אמנם מציע לבדווים היושבים על קרקעותיהם שיעורי תמורות גבוהים מעט יותר מבעבר, אבל הוא מציע גם תנאי סף קשים יותר לרישום קרקעות, תוך ויתור על פיצויים. בהערכה מושכלת נראה שהבדווים יוכלו לקבל מההסדר המוצע בחוק תשעים אלף עד מאה אלף דונם לכל היותר, כלומר **פחות מאחוז אחד מאדמות הנגב** או עשירית מתביעותיהם המקוריות שלהם. לכך ייקרא בעברית לעג לרש.

* **ת'אבת אבו ראס** הוא בעל תואר דוקטור בגאוגרפיה ופיתוח אזורי מטעם אוניברסיטת אריזונה בארה"ב. תחומי מחקרו: האוכלוסייה הערבית בישראל, הבדווים בנגב, יחסי יהודים-ערבים, תכנון, רשויות מקומיות בישראל, החברה האזרחית בישראל, שאלת מעמדם של מיעוטים ברחבי העולם. מנהל סניף הנגב של **עדאלה** – המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל – ומרצה בבית הספר למנהל ציבורי במכללת ספיר. פרסם שורה של מאמרים העוסקים בשאלת מעמדם של הכפרים הבדווים הלא-מוכרים בנגב. בין פרסומיו האחרונים הספר: **א' רודניצקי ות' אבו-ראס, החברה הבדואית בנגב**, ירושלים, נווה אילן: יוזמות קרן אברהם, 2011.

אשר להיבט ההתיישבותי, המצב חמור לא פחות. במקום להתייחס בכבוד הראוי לכפרי הבדווים שרובם קיימים עוד מלפני קום המדינה, הצעת החוק והחלטות הממשלה מכנה אותם בזלזול "פזורה", כאילו 46 הכפרים הבדווים הנמצאים בשטח עשרות ומאות שנים אינם קיימים. התכנית נסוגה מהצהרות הממשלה בעבר, למשל בדו"ח גולדברג, שלפיהן יש "להכיר בכפרים ככל שניתן", תוך ציון שמותיהם. הדו"ח הנוכחי מתנה את זכויות התכנון של הבדווים בהשלמת הסדר המקרקעין הבעייתי ומשאיר את יתרת תחום התכנון עמומה וסודית. בכך מאבדת התכנית לחלוטין את אמונה של האוכלוסייה הבדווית, החושדת מהרס ומפינוי. נזכיר למשל שהכפר עראקיב, אשר פונה לראשונה בשנות החמישים, נהרס עוד שלושים וחמש פעמים מאז. הריסתו השנייה הייתה ב-2010. יש חשש סביר שהממשלה מכינה עתיד דומה לעשרות אלפי בדווים במסגרת תכנית פראוור. הבדווים שומעים על תכניות הממשלה להריסת 20 כפרים ויותר, חלקם קיימים מלפני קום המדינה, ולכן הם חשים איום וחשדנות. בעיניהם תכנית פראוור היא תכנית להפקעת קרקעות ערביות שאין לה אח ורע מאז שנות החמישים של המאה העשרים. שיח ההפחדה מפני קבוצת אזרחים שונה בתרבותה, ההסתה המתמשכת נגד האזרחים הערבים הבדווים בנגב כאיום טריטוריאלי ודמוגרפי, כפולשים ל"קרקעות המדינה", בעלי שיעור ילודה גבוה – כל אלה אינם תורמים לקידום השוויון במדינה אלא להפך: הם משתלבים היטב בשיח האנטי-דמוקרטי והגזעני נגד האוכלוסייה הערבית.

מעורבותו של האלוף יעקב עמידרור, ראש המועצה לביטחון לאומי, אשר בחן את סעיפיה של התכנית שהציע פראוור עצמו והחמיר אותם, ומעורבותו של האלוף דורון אלמוג, האחראי על ביצוע התכנית, הן תמוהות ומקוממות ומעבירות לבדווים מסר מוטעה. ראש הממשלה העביר את יישומה של התכנית לידיהם של אנשים שבראש מעייניהם שיקולים ביטחוניים ואשר אינם בקיאים בנושא התכנון. כך התחזק השיח הגזעני נגד הבדווים.

תכנית פראוור נוגעה בהפליה אסורה. רק לפני כשנה הוכשרו עשרות חוות של יהודים שהוקמו בנגב באופן בלתי חוקי. באותו הזמן מבקשת המדינה, באותם אזורים, לפנות מאות ואף אלפי בדווים מאדמות אבותיהם. זאת ועוד: באוקטובר השנה אישרה הממשלה הקמת עשרה יישובים יהודיים חדשים באזור ערד, ובה בעת היא מבקשת לפנות יישובים בדווים מאותו אזור. אין דרך להגדיר מדיניות זו אלא כהפליה גזענית. האם ועדת פראוור והשר בני בגין אינם מבחינים בכך? האם הם מאמינים שהאוכלוסייה תקבל תכנית המושתתת על הפליה?

מה ניתן אפוא לעשות? יש להקפיד מייד את הצעת החוק ואת תכנית פראוור. בה בעת יש לדון עם הערבים הבדווים על תכנית חלופית שהכינה המועצה האזורית לכפרים הבדווים הלא-מוכרים עם ארגון "במקום"¹, העומדת כעת לאישור סופי. תכנית זו מציגה מתווה המדגים כי **ניתן, ראוי ומתבקש להכיר בכל הכפרים על אדמותיהם המסורתיות** על פי קריטריונים שוויוניים לערבים וליהודים בנגב. במקום לכפות תכנית עקירה וריכוז כפוי אשר תעמיק ללא ספק את הסכסוך בנגב, אפשר להכיר בכל 46 הכפרים הבדווים הקיימים ללא קשיים מיוחדים ולהכיר בכל תביעות הקרקע שיתבררו כאמיתיות. זאת התשתית ההגיונית, הצודקת והשוויונית לפיוס היסטורי בנגב – ולא פינוי הבדווים אל עיירות חדשות בנגב.

¹ אורן יפתחאל, נילי ברוך, סעיד אבו סמור, רוני בן אריה, **תכנית אב לכפרים הבדווים הלא-מוכרים בנגב** (המועצה האזורית לכפרים הלא מוכרים, עמותת "במקום" – מתכננים למען זכויות תכנון, 2011)