

תכנון מרחבי אלטרנטיבי: בין הפרופסיונלי לפוליטי

רון בן-אריה

המחלקה לממשל ורעיון מדיני, בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה

בדיוק על רקע השלילה והנידוי הממסדי צמח התכנון האלטרנטיבי, עם מטרה ברורה: להפרות את השיח הציבורי ולהבנות מחדש את השיח התכנוני ואת זהות המרחב בצורה שתכיר בזכויות האזרחיות של תושבי הכפרים כשאר אזרחי המדינה, למען נגב צמיחה ושוויון (אל-הוזייל 2004).

תכנון מרחבי אינו מסתכם בתקינות המפה שעליה מבוסס התסריט, על הגדרה ברורה של צבעי התוכנית במקרא או על עמידתו של התכנון בביקורת משפטית. התכנון המרחבי קובע לא רק את אופני השימוש בקרקע לאחר אישור התוכנית, הוא גם חורץ את גורלם של האנשים שיעשו שימוש בקרקע במשך דורות, ומכאן שהתכנון חייב לאתר את המצוקות הקיימות והצפויות ולתת להן מענה הולם ("במקום" 2003).

א. מבוא

מתכננים מקצועיים המבקשים להשתמש בידע ובעמדה המקצועיים שלהם לצורך פעולה פוליטית שמטרתה להבנות מחדש את מערך יחסי הכוח הפוליטיים והחברתיים עשויים להיקלע למתח בין מחויבותם המקצועית לבין עמדתם הפוליטית. על אחת כמה וכמה, מתחים כאלה צפוי שייווצרו כאשר הפעולה הפוליטית כרוכה בביקורת על השיח המקצועי עצמו, שמקורה בהבנה שיחסי הכוח משוקעים מלכתחילה בשיח המקצועי ופועלים בו, כפי שעולה מן הציטוטים לעיל. המתח בין הפרופסיונלי לפוליטי אופייני בייחוד לתכנון המרחבי מאחר שההיגיון היסודי של התכנון הוא היגיון של ארגון המרחב וניהולו, על כל המשמעויות הפוליטיות הכרוכות בכך. על כן, מתכננים הנוקטים פעולה פוליטית במסגרת השיח המקצועי, מתוך ביקורת על הנחות היסוד שעליהן מבוססות הפרקטיקות המקצועיות שלהם, עשויים להיאלץ להתמודד עם "הבעיה של אלה המבקשים לשנות את העולם באמצעות מקצוע התכנון" (Sandercock 1998a, 20).

* המאמר מבוסס על עבודת גמר לתואר מוסמך במכון להיסטוריה ופילוסופיה של המדעים והרעיונות ע"ש כהן באוניברסיטת תל-אביב, בהנחיית עדי אופיר וטובי פנסטר, וברצוני להודות לשניהם על ההנחיה המעשירה. כמו כן, אני מודה לקוראים האנונימיים מטעם תיאוריה וביקורת על הערותיהם המועילות. ברצוני להודות על העזרה במציאת התוכניות והסרטונים לסעיד אברםסור, נורי על-עוקבי, פרופ' יוברט לויין, יהושע עמית ומירה זאנה מארכיון טוביהו באוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

במאמר זה אני מבקש לעמוד על המתח בין הפרופסיונלי לפוליטי, כפי שהוא מובנה בשיח התכנון המרחבי. אתמקד בעיקר בביטוי המתח הזה ובמשמעויותיו בפעולות של תכנון אלטרנטיבי המבקשות לחשוף את הממד הפוליטי של מעשה התכנון, ובה בעת לגרום לשינוי בסדר הפוליטי הקיים באמצעות תכנון אלטרנטיבי. תחילה אציג בקצרה את ההיגיון המונח בבסיס השיח המקצועי של תכנון מרחבי, ולאחר מכן אראה, באמצעות בחינה של כמה פעולות תכנון, כיצד שיח התכנון המקצועי מבנה את אפשרויות הפעולה – הפוליטית והמקצועית – של המתכננים, וכיצד התכנון האלטרנטיבי יוצר בעבורם אפשרויות פעולה חדשות במסגרת השיח המקצועי.

כפי שניסח מישל פוקו בכתיבתו המאוחרת (Foucault 1991),¹ התכנון המרחבי המקצועי הוא אחת מהטכנולוגיות של "הגיון מישול"² שמפעיל מערך השלטון במדינה המודרנית והניאו-ליברלית. במחקריו על הגיון המישול יצר פוקו מערכת מושגים המאפשרת לחשוב על הקשרים בין אופני הניהול והמשמור של אינדיבידואלים במסגרת של מוסדות מקומיים (פוקו תיאר את האופנים האלה בספרו "לפקח ולהעניש"; Foucault 1975), לבין אופן ניהול האוכלוסייה במסגרת החברה במדינה המודרנית. על פי פוקו, תכלית השלטון במדינה המודרנית היא לדאוג לאוכלוסייה ולהמשך קיומה, לשפר את תנאי המחיה של האזרחים ואת בריאותם ולהרבות את השפע במדינה. הממשל מטפל במגוון רחב של תחומי חיים ונוקט טקטיקות פעולה שונות, ולא רק אכיפה וענישה, ועל כן הוא צריך לבסס מערכי ידע ומערכי פעולה מגוונים שבאמצעותם ינוהל המערך המורכב של כלל האוכלוסייה. אם כן, השלטון הולך ומרחיב את תחומי התערבותו ומקיף את מכלול החיים של נתיניו: רווחה, בריאות, כלכלה, חינוך, אושר וכן הלאה, ומכאן שגם מנגנוני השליטה הולכים ונעשים עסוקים יותר בניהול ובבקרה של האוכלוסייה ושל הפרטים המרכיבים אותה (הנעת האוכלוסייה, הכוונה ועידוד של מגמות רצויות וכדומה).

מחשבת הגיון המישול בוחנת את הפרקטיקות של פעולת השלטון ואת ההיגיון המנחה אותן, את האופנים שבהם מערך מסוים של פרקטיקות שלטוניות מתמסד ואת מערכי הידע המבססים את הפרקטיקות האלה. המדינה אינה נתפסת עוד כסוכן פועל אחיד ומלוכד או כבעלת הבלעדיות על הפעלת הכוח ועל הכוונתו. תחת זאת, היא מתוארת כרכיב במערך יחסי הכוח הפועל בחברה, שבו גם למדינה יש תפקיד, אמנם מרכזי ובעל יכולת השפעה רבה, אך לא בלעדי. הגיון המישול משתמש בטכנולוגיות מעודנות יותר של פעולה ממרחק

¹ פיתוח מאוחר יותר של מחשבת הגיון המישול נמצא בין השאר אצל Burchell and Miller 1991; Dean 1999; Rose 1999.

² הגיון מישול הוא התרגום שבהרתי למושג governmentality של פוקו, מאחר שהוא מבטא את שתי המשמעויות שאלהן כיוון פוקו: govern במשמעות של ממשל ו-mentality במשמעות של דרך מחשבה או היגיון. פוקו בוחן את ההיגיון השיטתי המנחה את פעולות השלטון, שאפשר לנסחו ולעמוד על טיבו (ראו גם סבירסקי 2004, 65). חשוב לשים לב שאצל פוקו המונחים מישול ו-governmentality אינם מגדירים רק את פעולות השלטון אלא גם את אופני השליטה העצמית של אנשים, כשם שאומרים על אדם כי הוא "מושל ברוחו".

באמצעות סוכנים עצמאיים כמו בעלי מקצוע, מומחים, ארגונים ומוסדות, הפועלים בצד רשויות השלטון הגלויות והמוכרות. על פי פוקן, העניין של השלטון הוא העתיד, ולמענו הוא פועל לשיפור מתמיד במגוון התחומים הנוגעים לרווחת האוכלוסייה שהטיפול בהם הוא באחריותו. מטרת כל פעולות השלטון היא להבטיח את שגשוגם ואת הצלחתם של כל אותם "דברים" – אנשים וחפצים – שבאחריותו. המושג המרכזי בהקשר זה הוא dispose, כלומר עריכה או ארגון של כל העניינים שבאחריות השלטון, במטרה להבטיח את התוצאות וההישגים הטובים ביותר בעתיד.

כאמור, טכנולוגיות של תכנון תורמות לעיצוב העתיד על סמך הידע הקיים ולפי השאיפות באשר לעתיד זה. הן משמשות כלים רבי עוצמה בשירות השלטון, המבקש ליצור את העתיד ולהבטיח אותו, ולכן לתכנון המרחבי תפקיד רב-משמעות בניהול ובארגון המדינה המודרנית, לא רק בשל יכולות השליטה והפיקוח שהוא נותן, אלא בראש ובראשונה בזכות ההתמקדות שלו בעתיד.³ מרגו הקסלי טוענת כי התפיסה המונחת ביסוד מחשבת התכנון היא שהמרחב הוא בעל כוח יצרני פוזיטיבי לכונן חברה וליצור בתוכה אינדיבידואלים ניתנים למישול (Huxley 2007).⁴ התפיסה הזאת מבוססת על היגיון סיבתי (causal rationality) של המרחב, ולפיה פעולה מסוימת במרחב או ארגון של המרחב באופן מסוים, ככוחם לגרום להתנהגויות רצויות של אינדיבידואלים ולכונן את אופני הפעולה והארגון של החברה. ההיגיון הסיבתי של המרחב, כפי שהקסלי מציגה אותו, הוא הבסיס שהופך את תכנון המרחב, על אופני הידע והפעולה שלו, לכלי יעיל כל כך בשירות הגיון המישול של המדינה המודרנית והפרויקט של ניהול העתיד.

אם כן, הגיון התכנון המושתת על השאיפה ליצור מרחב טוב וראוי שבו תוכל להתפתח חברה טובה פועל במסגרת הגיון המישול, ומבנה את אופני ייצור הידע והאמת ואת הפרקטיקות של התכנון המרחבי המקצועי שמטרתו ליצור מרחבים ניתנים למישול (governable spaces; Rose 1999, 39): מרחבים שאפשר לדעתם, לאבחן אותם ולארגן, לנהל ולכונן את התפתחותם. הגיון התכנון הוא ההיגיון של עיצוב העולם, ומכאן ברורה יותר "הבעיה של אלה המבקשים לשנות את העולם באמצעות מקצוע התכנון". אך האם המסקנה היא שכל פעולת תכנון מקצועית צפויה ליפול בפח של הגיון המישול?

במחצית השנייה של המאה ה-20 החל להתפתח שיח תכנון מרחבי אלטרנטיבי המבקר את אופן התכנון המקובל, את אופני הידיעה שמשמשים אותו, את סוגי הידע הנחשבים רלוונטיים לתכנון, את מקורות הידע הזה, את ההנחות הפוליטיות הטבועות במעשה התכנון, ובעיקר את היחס בין פרקטיקות התכנון המקצועי לבין מערך המדינה.⁵

³ ג'יימס הולסטון טוען שתפקיד התכנון המודרניסטי הוא "לשנות הווה לא רצוי באמצעים של עתיד מדומיין" (Holston 1998, 40).

⁴ בעניין זה ראו גם את הניתוח המרחבי-פוליטי של העיר נאנט של פול רבינוב (Rabinow 1982).

⁵ ראו למשל Davidoff 1965; Friedman 1973; Forester 1989; Healey 1997; Sandercock 1998b; Yiftachel 1998.

שיח זה מתבטא בתיאוריה של התכנון, בתוכניות הלימוד וההכשרה באקדמיה, וכן בפרקטיקה של מתכננים מקצועיים הפועלים במערכות התכנון הממסדיות, בארגונים חוץ-ממשלתיים ובתור בעלי מקצוע עצמאיים. ואכן, בספרות הביקורת העוסקת בתכנון המרחב נכתב רבות על האופנים שבהם התכנון משמש כלי יעיל לשליטה ולפיקוח חברתיים, על השימוש בידע המקצועי ועל ניצולו למטרות אלה.⁶ לעומת זאת, לא ניתנה תשומת לב מספקת לביקורת התכנון המרחבי בהיותו רכיב במערך הכולל של ניהול החיים בחברה המודרנית.⁷ הקסלי טוענת שביקורת שיח התכנון אינה צריכה להתמקד בתיאור האופנים של שימוש לרעה בהגיון התכנון ובהצעות לתיקון המעוות במסגרת אותו הגיון תכנון; תחת זאת תפקיד הביקורת לחשוף את הגיון התכנון באמצעות חקירת הפרקטיקות הממשיות שלו ואופני ההשתתפות שלהן במכלול פעולות השלטון במדינה המודרנית (Huxley 2002, 146).

בהמשך המאמר אתאר כמה פעולות של תכנון אלטרנטיבי לא ממסדי שנעשו מאז תחילת שנות התשעים בכפרים הבדואיים הלא מוכרים בנגב במסגרת התנגדות האוכלוסייה הערבית בנגב למדיניות התכנון הממשלתית. באמצעות בחינה של פרקטיקות אלה אני מבקש לעמוד על המשמעויות הפוליטיות של התכנון המרחבי האלטרנטיבי ושל פעולות המתכננים ביחס לשיח התכנון הממוסד, ביחס למדינה וביחס לתושבי הכפרים. עמדת המוצא שלי היא שברור כי אין דיכטומיה בין הפוליטי לפרופסיונלי וכי הם שלובים זה בזה בכל פעולת תכנון. מעמדת המוצא הזאת אני מבקש לבחון את פעולתם של מתכננים מקצועיים במתח שבין הפרופסיונלי, שהוא ממילא פוליטי, לבין הפוליטי המתממש בפרופסיונלי. האם פעולות אלה יוצרות בעבור המתכננים אפשרויות חדשות של מיקום ושל עמדה במסגרת יחסי הכוח הכרוכים במעשה התכנון? ואם כן, באילו אופנים? כיצד האפשרויות החדשות שנוצרות משפיעות על פרקטיקות התכנון המקצועיות, ובאילו אופנים תוצרי התכנון מושפעים מכך?

ב. הכפרים הבדואיים הלא מוכרים בנגב: רקע תכנוני-היסטורי

מדיניות התכנון הממשלתית בעניין האוכלוסייה הבדואית בנגב היתה מאופיינת לאורך השנים בכוונה ברורה לרכז את מקסימום האוכלוסייה הבדואית בנגב במינימום שטח. אפשר לתאר שתי עמדות יסודיות שמבססות את מדיניות התכנון הממשלתית: אחת היא התפיסה של התכנון המודרניסטי בתור כלי לניהול האוכלוסייה ולפיקוח עליה והשנייה היא שאיפת הציונות לייחד את המרחב. אלו אינן עמדות סותרות אלא הן שלובות זו בזו, וכפי שמראה סמדר שרון, הן צמחו בתקופה היסטורית אחת והשתתפו על תפיסות עולם דומות שמקורן במודרניות ובקולוניאליזם, ושתיהן פעלו יחד לעיצוב המרחב הישראלי (שרון 2006, 48–51).

⁶ לדוגמה: Flyvbjerg 1996; Fenster 1996; 2002; 1998; Yiftachel 1995; Fischler 1995.

⁷ Huxley 2002; 2007; Pløger 2001; 2004.

מצד אחד, מדיניות התכנון של הממשלה מבטאת את שאיפת המדינה המודרנית לשליטה מרבית באוכלוסייה שבתחום ריבונותה, ופוקדו רואה בה חלק ממערך המישול של המדינה. שליטה זו מתממשת בפרקטיקות של פיקוח על האוכלוסייה וניהולה באמצעות מוסדות הממשל במדינה, ובאמצעות השירותים שהם מספקים לתושבים. התכנון המודרניסטי הממסדי שנועד לרכז את האוכלוסייה שואף ליעילות מרבית בפיזור מוסדות ותשתיות, והוא משרת ישירות את מטרות הפיקוח והניהול של המדינה. נטיית המדינה לרכז את האוכלוסייה גוברת ככל שגובר הניגוד בין המדינה לבין אוכלוסייה נוחה פחות לניהול ולפיקוח.⁸ פלאח (Falah 1989) מונה ארבע סיבות שמניעות את המדינה המודרנית ליישב את אוכלוסיית הנוודים-הרועים שבתחומה ביישובי קבע: (1) ברוב הארצות הערך התרבותי שהאליטות המקומיות נותנות להתיישבות קבע רב מן הערך הניתן לתרבות של מרעה; (2) נוח יותר לשלוט באוכלוסייה שיושבת התיישבות קבע ואינה נודדת; (3) קל יותר לפקח עליה ולפקוד את אנשיה למרשם אוכלוסין, ופשוט יותר להטיל עליה מסים ולהכלילה בתוכניות הפיתוח הלאומיות; (4) התיישבות קבע מוזילה ומייצלת את חלוקת המשאבים והתשתיות לאוכלוסייה (שם, 73). התפיסה הזאת מומשה כבר בתוכנית האב הראשונה לנגב הצפוני משנת 1966. בהתייחסות לאוכלוסייה הבדואית הוגדרה המטרה: "חיסול הנוודות מתוך מגמה להכניס אוכלוסייה לא יציבה ובעלת ריבוי טבעי גדול, לתוך מעגל המינהל והשירותים" (אפרת וגבריאלי 1966).

מבחינת המדינה מדובר אפוא בפרויקט שמטרתו שינוי חברתי ותרבותי של האוכלוסייה הבדואית בנגב. אפשר לתאר את הפרויקט הזה על פי "מודל ההטמעה" של פנסטר (Fenster 1996): לטובת תהליך המודרניזציה המתרחש בחברה ההגמונית, המדינה שואפת להטמיע בה את החברה הבדואית הילידית, המאופיינת בשונות אתנית, תרבותית וחברתית. ההנחה שבבסיס מודל זה היא שבאופן אידיאלי, עם הזמן תתמעט הדומיננטיות של הצרכים הייחודיים של החברה הבדואית ואת מקומם יתפסו צרכים אזרחיים המשותפים לכלל האוכלוסייה במדינה. הנחה זו עולה בקנה אחד עם התפיסה היסודית של התכנון המודרניסטי הממסדי, שלפיה האנשים שמתכננים בשבילם הם קבוצה אחידה (שם, 412).

עם זאת, מדיניות התכנון של ממשלות ישראל בנגב לאורך השנים היא גם חלק מתוכנית "ייהוד המרחב" של הפרויקט הלאומי של הציונות, וצדה השני של תוכנית זו הוא מאמץ לדה-ערביזציה של המרחב (יפתחאל 2000). מטרתה של מדיניות התכנון בנגב היא להעביר לרשות המדינה את מרב הקרקעות בנגב, כשם שנעשה בשאר חלקי הארץ, ובה בעת לדחוק את האוכלוסייה הערבית לשטחים מצומצמים ככל האפשר. במדינה האתנוקרטית יש למדיניות התכנון ולתפיסה הקרקעית של המדינה תפקיד משמעותי ביחסים בין השלטון

⁸ בעניין זה כדאי להשוות בין המדיניות של ריכוז האוכלוסייה הבדואית בנגב לבין מדיניות פיזור האוכלוסין שננקטה כלפי אוכלוסיית המהגרים, בעיקר מזרחים, שהגיעו לישראל באותן שנים. נראה כי אפשר ללמוד מן ההבדל העקרוני הזה על מידת הניגוד והאיום שהשלטון רואה באוכלוסייה מסוימת ועל מידת הציפייה שלו לשיתוף פעולה מצדה.

לבין המיעוטים במדינה (Yiftachel 2003), ועל פי פלאח, זה המניע העיקרי והמשמעותי של מדיניות ממשלות ישראל ביחס לבדואים בנגב (Falah 1989, 75).

העניין של השלטון המרכזי באוכלוסייה הנוודית והנוודית-למחצה בנגב החל עוד בזמן השלטון העות'מאני בפלסטין ואחר כך בזמן השלטון הבריטי, אך הגיע לשיאו בתקופת שלטון מדינת ישראל.⁹ מאחר שלמעשה עוד לפני 1948 ישבו רוב הבדואים בנגב ביישובי קבע ולא היה צורך לקבעם, התמקדו פעולות הממשלה בעיקר בעקירתם ממקומות היישוב שלהם ומאדמות החקלאות והמרעה שלהם. לאחר שנותקו מהקרקע שישבו בה נעשה מאמץ ליישבם מחדש בשטח מצומצם יותר. המדיניות הזאת מומשה בנגב בשני שלבים. השלב הראשון, בראשית שנות החמישים, היה ריכוז האוכלוסייה הבדואית שנותרה בנגב לאחר המלחמה (כעשרה אחוזים מכלל האוכלוסייה הבדואית-ערבית בנגב ערב המלחמה) ב"אזור הסייג" שבצפון הנגב (בן דוד תשמ"ו, 94). אזור זה חפף בחלקו את תחום היישוב של חלקים מאוכלוסיית הבדואים באותה עת, והם נותרו אפוא על אדמה שהיתה בעיניהם בבעלותם ושימשה אותם. חלקים אחרים של האוכלוסייה הועברו מאזורים הקרובים לגבול במערב ובדרום הנגב אל אדמות שהיו בשימוש פליטים או נפקדים, והמדינה הפקיעה על פי חוק רכישת מקרקעין תשי"ג-1953 והחכירה להם. המדינה מצדה לא התייחסה, כמובן, אל שום חלק של האוכלוסייה הבדואית כאל בעלים חוקיים של האדמות שישבו עליהם. ואולם בעיני הבדואים עצמם, במצב החדש שנוצר באזור ה"סייג" היה הבדל בין אלו שישבו על אדמותיהם ובין אלו שהפכו לפליטים על אדמתם של אחרים.

השלב השני במדיניות השלטון נוסח בתוכנית האב לנגב הצפוני בשנות השישים ובתוכנית המתאר למחוז הדרום בשנות השבעים. שלב זה התמקד בהמשך הריכוז של הבדואים לתוך יישובים עירוניים שהממשלה תכננה והקימה בתוך אזור ה"סייג". בשנת 1966 הוחל בהקמת העיירה הראשונה, תל-שבע, ועד 1990 הוקמו שבע עיירות מתוכננות בנגב.¹⁰ במקביל, הגדרות חוק התכנון והבנייה 1965 ותוכניות המתאר שנעשו באותו זמן, מתוך התעלמות מכל היישובים הבדואיים שכבר היו קיימים, יצרו את מה שנקראו "הכפרים הבלתי מוכרים", והפכו את החיים ביישובים האלה לבלתי חוקיים. כל מקומות היישוב שלא הופיעו בשום מפה או תוכנית לא יכלו לעמוד בתנאי חוק התכנון והבנייה, כלומר לא היה אפשר כלל לקבל אישורים לתכנון, בנייה או פיתוח בהם. כך הפכו היישובים האלה למקומות שלמעשה לא רק חל איסור לגור בהם אלא גם אין כל אפשרות לפתח את תנאי המגורים והחיים בהם באופן חוקי. האפשרות החוקית היחידה שהתיר השלטון לבדואים בנגב היא לעבור לעיירות המתוכננות שהקימה הממשלה, מתוך ויתור על זכויות המגורים והשימוש בקרקע שעליה

⁹ סקוט אטרן (Atran 1989) מראה את האופנים שבהם המדיניות הקרקעית ומדיניות התכנון של השלטון הבריטי הקולוניאלי בפלסטין יצרו את התשתית הקונספטואלית והחוקית של התכנון הישראלי. בין השאר, בתקופת המנדט הבריטי הונחו גם היסודות שעליהם מבוססת התפיסה שלפיה ההתיישבות הבדואית בנגב אינה חוקית. אתאר תפיסה זו בהמשך. ראו למשל, שם, 740, הע' 16.

¹⁰ תל-שבע, רהט, לקיה, חורה, שגב-שלום, כסיפה וערערה-בנגב.

הם יושבים. מדיניות התכנון הממסדית גרמה למצב שכמחצית מן הבדואים בנגב מתגוררים בעיירות המתוכננות, ואילו השאר מוסיפים להתגורר בכמה עשרות יישובים "לא מוכרים". המונח השגור בפי השלטון לאוכלוסייה זו הוא "הפזורה", והוא מרמז על תפיסה שלפיה האוכלוסייה הזאת מפוזרת ולא יציבה ועדיין צריכה לעבור תהליך של קיבוע ומעבר אל יישובי הקבע, ואולם תפיסה זו מתעלמת מן העובדה שהיישובים ה"לא מוכרים" הם יישובי קבע זה עשרות שנים. באמצעות חוקי התכנון והבנייה ובאמצעות החלטות ממשלה חוזרות ונשנות, המדינה מונעת את פיתוחם של יישובים אלו ולמעשה מונעת מתושביהם תנאי קיום בסיסיים כגון מגורים בנויים, הספקת מים זורמים וחשמל, מערכות ביוב, שירותי תברואה, שירותי בריאות וסלילת דרכים. כל ניסיון של התושבים לשנות את המצב הפיזי בכפרים הבלתי מוכרים מוגדר עבריינות ומוביל לתגובה קשה של השלטון: הריסת בתים, מבני ציבור ודרכים, ריסוס שדות והשמדת תבואה, קנסות ועוד.

על פי מודל האפליה של פנסטר (Fenster 1996, 413), אפשר לבחון את יחס המדינה לאוכלוסייה הבדואית מתוך התייחסות לתפיסת ייחוד המרחב שעומדת בבסיס מדיניות התכנון. כלומר לראות ביחס המדינה לערבים מאמץ להפריד ולבודד את המיעוט האתני מתוך העדפת קבוצת הרוב בחלוקת משאבי המדינה. במצב זה הבידול האתני והייחוד האתני הם המניע לפגיעה בקבוצת המיעוט, אך הם עשויים לשמש גם מקור לעוצמה במאבק של קהילה למען זכויות אזרחיות (שם, 414). ריכוז האוכלוסייה הבדואית בנגב כרוך בהפרדתה מן האוכלוסייה היהודית במרחב ובהפלייתה. אף על פי כן, פעולות הריכוז אינן מבטלות ואינן סותרות את השאיפה של המדינה למחוק את השונות האתנית, החברתית והתרבותית של הבדואים, את הצרכים התכנוניים ואת הביטויים המרחביים הנגזרים ממנה, ולייצר במקומם את האחידות הנדרשת בתכנון המודרניסטי. על כן, נראה שבנוגע לאוכלוסייה הבדואית בנגב, שני המודלים – מודל ההטמעה ומודל האפליה – מתממשים במדיניות התכנון וההתיישבות של המדינה, ולכן כאשר בוחנים את ההתנגדות למדיניות זו יש להביא בחשבון את שני ממדיה ואת הכוחות המניעים אותה.¹¹

לאורך השנים התנגדו תושבים בדואים למדיניות הממסד בדרכים שונות – לעתים כיחידים ולעתים בהתארגנות מקומית, לעתים בסיוע מפלגות פוליטיות ולעתים בסיוע אנשי ציבור ואקדמיה (פורת 2000; מאיר 2003). אולם החל משנות התשעים התעצמה ההתנגדות ונעשתה מאורגנת יותר (מאיר 2003, 37–41; Yiftachel 2003, 40), וכיום היא מושלת על שיתוף פעולה בין האוכלוסייה הבדואית לבין ארגונים מקומיים וארגונים לא ממשלתיים ארציים, והיא נתונה במאבק ציבורי, משפטי ותכנוני המתמשך לאורך שנים. פעולות אלו תרמו לשינוי במדיניות התכנון הממסדית מסוף שנות התשעים.

במהלך שנות התשעים פותחו כמה תוכניות לאזור באר שבע והנגב אשר העידו על

¹¹ לעניין הדואליות במדיניות ובפרקטיקות של המדינה ראו אצל ברוורמן (2006). ברוורמן משתמשת במושגים אינטגרציה וסגרציה לתיאור פניה השונות של המדיניות הנהוגה ביחס לתושבים הפלסטינים במזרח ירושלים (שם, 16).

המשך מדיניות התכנון הדוגלת בריכוז האוכלוסייה הבדואית לאותן שבע עיירות מתוכננות. כמו כן הורחבה התוכנית והוגשה הצעה להכיר בעוד שבעה יישובים בדואיים קיימים ולהופכם לעיירות נוספות לריכוז האוכלוסייה הבדואית. בשנים האחרונות חלו כמה שינויים במדיניות התכנון הממסדית ביחס לאוכלוסייה בכפרים הלא מוכרים. במידת הזירות הנדרשת, אפשר לראות בשינויים אלה סימנים להיחלשות התפיסה המנחה את מדיניות התכנון (Yiftachel 2003, 40). במסגרת התכנון האזורי, מוסדות התכנון מגדירים את הצורך לספק את צורכי האוכלוסייה הבדואית באזור וליצור מגוון אפשרויות של מגורים וצורות יישוב, מתוך התחשבות בפריסת התיישבות האוכלוסייה הבדואית. כמו כן הוחלט להכיר בכמה מן היישובים הקיימים באזור ולתכנן אותם מחדש בעבור האוכלוסייה המתגוררת בהם. עד כה הכירה המדינה ב-12 יישובים נוספים¹² הנמצאים בשלבים שונים של תכנון, והקימה את המועצה האזורית אבו-בסמה. המועצה היא גוף מוניציפלי המרכז את תחומי האחריות לתכנון ולפיתוח רוב היישובים שהוכרו בעת האחרונה. כשמונים אלף תושבים, שהם כמחצית האוכלוסייה הבדואית בנגב, עדיין מתגוררים כיום ביישובים חסרי תשתיות שאין בהם אפשרות בנייה. כשליש עד מחצית מהם גרים ביישובים שהוכרו בעת האחרונה ונמצאים בהליכי תכנון ופיתוח, והשאר גרים בעשרות יישובים שהמדינה עדיין אינה מציעה להם כל פתרון תכנון.

ג. התנגדות מרחבית

העמדה המניעה את ההתנגדות למדיניות התכנון הממשלתית משתמעת מן המטרה הראשונה המנוסחת בתוכנית האלטרנטיבית של המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים:¹³ "הכרה בכפרים הבלתי מוכרים ופיתוחם בהתאם לזהותם ולשמותיהם ההיסטוריים בלא התניה בהסדר הקרקעות" (תמ"א, 15). המטרה היא להפוך את הכפרים לבעלי מעמד חוקי, וכך להבטיח באופן ישיר שתי מטרות אחרות של תוכנית המועצה האזורית: "הפסקת הרס הבתים והפקעת הקרקעות" ו"מימוש זכויותיו של הציבור הבדואי". זוהי העמדה המוצהרת של המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב. המועצה היא גוף שמבקש לייצג את מרבית האוכלוסייה בכפרים הלא מוכרים, ושותפים בה רוב הארגונים הפועלים נגד מדיניות הממשלה, לעתים קרובות בשיתוף פעולה עם המועצה האזורית.

בסיס ההתנגדות הוא אפוא התביעה מן המדינה להפוך את הכפרים הלא מוכרים ואת החיים בהם לחוקיים על פי תפיסת המדינה וחוקיה. מובן שעמדת ההתנגדות הזאת כוללת ממילא את קבלת ריבונות המדינה ואת קבלת מעמדה בתור בעלת הכוח להסדיר את המרחב,

¹² ביר הדאג', אבו-קרינאת, קסר א-סר, תראבין אל-סאנע, אום בטין, אל-סייד, דריג'את, אבו-תלול, אל-פורעה, עבדה, מכחול (כוחלה), ומולדה (אל-עטרש).

¹³ "תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואיים בנגב" (1999). התוכנית הוכנה על ידי המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב בסיוע המרכז היהודי-ערבי לפיתוח כלכלי, תחת הכותרת "תוכנית אלטרנטיבית לתכנון הממסדי". עורכי התוכנית הם מוחמד יונס, אדריכל ומתכנן ערים, וד"ר עאמר אל-הוזייל, מתכנן אסטרטגי. להלן: תוכנית המועצה האזורית (תמ"א).

ולמעניק או למנוע זכויות מאזרחיה ומתושביה. ההתנגדות מכוונת לפעולה במסגרת שיח של זכויות, וכאמור, היא מבוססת על קבלת ריבונות המדינה ואינה מבקשת לערער עליה. ההתנגדות למדיניות הממשלה מבוססת על העובדה שהבדואים בנגב הם אזרחי המדינה אשר נפגעים ומופלים לרעה בגלל המדיניות שלה. על כן הם דורשים מהמדינה לספק להם את כל השירותים המוניציפליים והתשתיות שהיא מונעת מהם. הם תובעים להיחשב לאזרחים שווי זכויות ומעמד בתמורה להכרתם בריבונות המדינה, ומכאן שלמעשה תביעתם מבטאת בה בעת גם שאיפה להפוך לחלק ממערך המישול של המדינה. בנוגע למשמעות הכפולה של מדיניות התכנון הממשלתית יש לציין שפעולת ההתנגדות העיקרית היא המאבק נגד ייחוד המרחב ונגד הפגיעה בזכויות האזרחיות של התושבים הבדואים. מאבק זה נעשה דרך התביעה להכרה בכפרים ולבעלות על הקרקע. לעומתו, המאבק נגד פרויקט המישול של המדינה קטן בהרבה.¹⁴ יתרה מזו, אפשר לומר שכיוון שההתנגדות לייחוד המרחב מנוהלת בגדרי מאבק אזרחי ובמסגרת שיח של שוויון זכויות, היא משתתפת למעשה במאמץ המישול של המדינה. צורת התנגדות אחרת (ומשמעותית לא פחות) של האוכלוסייה הבדואית בנגב למדיניות התכנון היא בנייה מתמשכת של מבנים בלא היתר בכפרים הלא מוכרים, המוכרת לרוב בשם "בנייה לא חוקית". כיום יש בנגב כשלושים אלף מבנים ובתים שנבנו בלא היתר (אבו־ראס 2006, 7).¹⁵ בכל שנה המדינה הורסת עשרות מבנים כאלה, אך נראה שאין ביכולתה לגבור על התופעה בדרך זו, ושהריסת הבתים אין בכוחה להרתיע את התושבים ולמנוע את המשך הבנייה.¹⁶ הבנייה בלא היתר נעשית לפי הצרכים המשתנים הנובעים מגידול האוכלוסייה, והיא תגובה ישירה למדיניות התכנון הממשלתית, שבגללה אין לכפרים הבדואיים בנגב תוכניות מתאר מאושרות שלפיהן אפשר להוציא היתרי בנייה.¹⁷ כמובן, הבנייה בלא היתר אינה נעשית באופן מסודר ומאורגן או על פי מדיניות של ארגון כלשהו, אולם היא זוכה לתמיכת כל הארגונים הפועלים נגד מדיניות הממשלה. תמיכה זו מבטאת בדרך כלל במחוות של סולידריות במקרים של הריסות בתים, ובהצהרות עמדה שגרתיות התומכות בבנייה בלא היתר, ובפעולות כמו

¹⁴ כפי שצינתי קודם, שתי המשמעויות של מדיניות הממשלה אינן מוציאות זו את זו אלא משלימות זו את זו. על כן מובן שגם להתנגדות למדיניות זו לא נכון להתייחס באופן המפריד לחלוטין בין שני המאבקים. כפי שאראה בהמשך, יש קשר בין אופני המאבק השונים ויש קשר בין מטרות המאבק השונות. אפשר לראות זאת דווקא בדרכי המאבק הננקטות במסגרת התכנון.

¹⁵ יש אף דיווחים על עד חמישים אלף מבנים. לשם השוואה, ברוח מרקוביץ, "דוח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במגזר הערבי" משנת 1986, דווח על 6,601 מבנים לא חוקיים של בדואים מחוץ לגבולות תוכניות המתאר במחוז דרום.

¹⁶ בפרט כאשר מביאים בחשבון כי בדרך כלל התגובה להריסת הבתים היא בניית בתים חדשים למשפחות שבתיהן נהרסו.

¹⁷ מעניין לציין בהקשר זה שבכמה הזדמנויות שנכחתי בהן, כאשר הושמעה הטענה, בדרך כלל מפי חוקרים באקדמיה, כי הבנייה ללא היתר היא פעולה של התנגדות, טענו בתגובה תושבים ופעילים בכפרים הלא מוכרים, כי אין מדובר בהתנגדות אלא בפעולה שנועדה לספק צורכי קיום. אני חושב שאין כל סתירה בין שתי הטענות וכי אכן מדובר בפעולת התנגדות למדיניות הממשלתית (ראו גם ברוורמן 2006, 34, הע' 46).

מעקב מתמשך על פעולות ההריסה. עם זאת, הקריאה של הארגונים השונים לחדול ממדיניות הריסות הבתים שנבנו בלא היתר אינה משולה בהכרח לדרישה להכיר במבנים האלה, ודאי שלא במקרים שהמבנים שנבנו בלא היתר נתפסים גם כעיני יושביהם לא מספקים מבחינת מחסה ומגורים. הקריאה הזאת נועדה בעיקר לחזק את הדרישה להכיר בכפרים, לקדם את התכנון שלהם ולאפשר בנייה על פי החוק.

אני מבקש לדון בבנייה בלא היתר בכפרים הלא מוכרים מצד אחד, ובתביעה להכרה בכפרים מצד אחר, בתור שני קצוות המגדירים טווח של אפשרויות להתנגדות במרחב.¹⁸ התביעה להכרה מופנית כלפי המדינה בתור בעלת הריבונות להסדרת המרחב, ואילו מן הצד האחר, הבנייה בלא היתר נעשית מתוך התעלמות מריבונותה של המדינה. מובן שאי-אפשר לחמוק לחלוטין מריבונותה של המדינה, ושכל אדם שבונה באופן לא חוקי חושף את עצמו להפעלת כוח ולענישה מצדה, ונותר למעשה בתחום שליטתה. עם זאת, הבנייה בלא היתר היא תוצאה של שימור פרקטיקות צנטריפוגליות, היוצרות פיזור וביזור מרביים ומאפשרות לחרוג מתחום הניהול והפיקוח של המדינה (מאיר 2003, 25). למעשה, הבנייה בלא היתר קובעת סדר במרחב בלי להתחשב בעמדות המדינה באשר לבעלות על הקרקע ובכוונותיה בעניין תכנון המרחב. חיים יעקובי מראה בהקשר של העיר לוד (יעקובי 2003) שהבנייה בלא היתר איננה רק סיפוק הצורך הבסיסי במגורים אלא גם ביטוי מחאה של הפרט שדרכו הוא יוצר "מקום" של שייכות והזדהות.

אולם לבנייה בלא היתר יש משמעות גם בהקשר של שפת התכנון המרחבי המקצועי, ולא רק בהקשר של תחום החוק והמשפט של המדינה. פעולת הבנייה בלא היתר אינה רק עבירה על החוק (בנייה בלא רישיון חוקי, או בנייה בניגוד ליעוד הקרקע המוגדר בחוק) אלא גם חריגה מתחום שפת התכנון המשמשת את המדינה ביישום מדיניות הקרקע ומדיניות התכנון שלה. הבנייה נעשית בלא תכנון לטווח ארוך, בלא התחשבות בכללי התכנון ובשיקולים המקובלים בתכנון המקצועי המודרניסטי – שיקולי תחבורה, נגישות, תשתיות וארגון המרחב. היא נעשית לפי צרכים מידיים של מגורים ופרנסה ובהתאם לזמינות הקרקע לבנייה על פי דפוסי הבעלות הנהוגים באוכלוסייה הבדואית. כמו כן היא נעשית על פי היגיון משלה, ומבטאת תפיסה של מרחב ושל ארגון מרחב השונה לחלוטין מהתפיסה המונחת בבסיס שפת התכנון המקצועית הרציונלית, המשמשת את המתכננים ואת המדינה. הבנייה בלא היתר היא פעולת התנגדות בשני אופנים: ראשית, היא התנגדות ישירה למדיניות התכנון ולחוקי המדינה. התושבים בונים אף על פי שהמדינה אוסרת בנייה במקומות האלה ובכך למעשה מתנגדים למדיניות, ועל פי תפיסת המדינה הם עוברים על החוק. שנית, היא פעולה החורגת מתחום החוק וההתנגדות לו. היא נעשית מחוץ לשפת

¹⁸ מובן שאפשר להתנגד הן במסגרת שפת השלטון והן מחוצה לה בו בזמן. התביעה להכרה אינה מחליפה את הבנייה בלא היתר וגם ההפך אינו נכון. יתרה מזו, אלו הן ככל הנראה פעולות המשלימות ומחזקות זו את זו, וכל האפשרויות פתוחות לפני אלו הבוחרים להתנגד. גם פעולה הנעשית בתוך המערכת ועל פי כלליה יכולה להיחשב פעולת התנגדות (ראו ברוורמן 2006, 35–36).

התכנון, מחוץ לשפת מדיניות התכנון ומחוץ לשפת החוק הנגזר ממנה, מחוץ לשפת השלטון ולשלילתה. זוהי פעולת התנגדות המייצרת שפה ותחום חלופיים לפעולה. רוב התוכניות המציעות חלופות למדיניות התכנון הממשלתית פועלות במסגרת ההתנגדות הרשמית המאורגנת, ועל פי תפיסתה. הצעותיהן נתונות במסגרת התביעה להכרה בכפרים ומבקשות, בכפוף להכרת המדינה, להסדיר את מיקום הכפרים ואת תכונם. בד בבד, פעולות אלו הן גם חלק מעשייה שמטרתה לשנות את שיח התכנון המקובל המשמש כלי ליישום של אידיאולוגיה ושל מדיניות. אם כן, פעולות התכנון שאדון בהן הן אלטרנטיביות בשני מובנים: אלטרנטיבה פוליטית למדיניות התכנון הממסדית ואלטרנטיבה מקצועית לאופן התכנון הממסדי. עם זאת, אבקש להראות שהתפקיד הכפול של התוכניות האלטרנטיביות חושף את היחסים המורכבים בין המתכננים ופעולותיהם לבין המדינה בתור בעלת הריבונות על המרחב מצד אחד, ולבין שפת התכנון בתור בעלת הריבונות על אופני הפעולה האפשריים להסדרת המרחב מצד אחר.

ד. תכנון אלטרנטיבי בכפרים הלא מוכרים

כעת אבחן כמה פעולות של תכנון אלטרנטיבי מבעד לשלושה ממדים מרכזיים המבטאים את הפעולה הכפולה הכרוכה בהן – הפוליטית והמקצועית: (א) פוליטיזציה של מעשה התכנון; (ב) הרחבת תחום השפה המקצועית; (ג) שינוי תפיסת המרחב.

1. פוליטיזציה של מעשה התכנון

התפיסה הבסיסית שלפיה התכנון הוא מעשה פוליטי ובעל השלכות פוליטיות שהמתכננים חייבים להביאן בחשבון משתקפת בבהירות ב"תוכנית אב ליישובים הבלתי מוכרים בדרום הארץ" של אגודת הארבעים.¹⁹ כך מוגדרת שם הבעיה שעמה התוכנית מבקשת להתמודד: בפזורות אלה גרה אוכלוסייה הסובלת מרמת שירותים נמוכה ותנאים סוציו-כלכליים ירודים ביותר. כל עוד לא נמצא פתרון ליישובים הלא מוכרים, גידול האוכלוסייה הגרה ביישובים אלה מחריף את הבעיה. אין ספק כי זו הבעיה האזורית הדחופה ביותר מבחינת תכנון האזור המטרופוליני של באר שבע. יש הרואים בה פצצת זמן מתקתקת כי בלא פתרון בזמן הקרוב התסיסה בקרב אוכלוסיית הבדואים המרגישים קיפוח בזמן השקעת מאמצים לפיתוח האזור על ידי השלטונות עלול להביא לפעולות מחאה חריפות מצדם (תא"א, 3, ההדגשות שלי).

אם כן, ההצדקה לתוכנית האלטרנטיבית מבוססת על ההשקפה שיש קשר בין תכנון לבין פוליטיקה, והמתכננים אינם מוותרים על אחד מהם. ההשקפה הזאת יוצרת בה בעת גם

¹⁹ "תוכנית אב ליישובים הבלתי מוכרים בדרום הארץ" (2001) הוכנה בעבור "אגודת הארבעים" בידי פרופ' יוברט לוין, אדריכל ומתכנן ערים, במרכז ללימודים אורבניים, חיפה. להלן: "תוכנית אגודת הארבעים" (תא"א).

קשר הכרחי בין הפתרון התכנוני לבין הפתרון הפוליטי. כלומר, לא ייתכן פתרון תכנוני טוב בלי פתרון פוליטי הולם – הכרה ביישובים הקיימים. מטרת התוכנית להציע פתרון תכנוני שיאפשר בניית תשתית והספקת שירותים לתושבים במסגרת הפיתוח האזורי, על פי עקרונות תכנוניים ומתוך התחשבות במאויים, בצרכים ובתביעות של תושבי הכפרים הבלתי מוכרים, כפי שהם עצמם מבטאים אותם. תפיסה זו קושרת בבסיסה בין הממד הפוליטי – ההתנגדות למדיניות הממשלתית והשאפה לשנות את המצב שנוצר בגלל מדיניות זו, לבין הממד המקצועי – תכנון שיספק את צורכי התושבים.

תפיסה דומה מנחה גם את תוכנית האב לאוכלוסייה הבדואית בנגב של "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל".²⁰ גם תוכנית זו, המתייחסת לכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב ובכללה תושבי העיירות המתוכננות, מבוססת על העמדה כי ההכרה בכפרים הלא מוכרים היא הבסיס לפתרון התכנוני, והיא מוצגת בתור דרישה ראשונית הקודמת להליכי התכנון (תה"ס 34). כפי שראינו קודם, גם לתוכנית "המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בנגב", ולמעשה לכל שלוש התוכניות, משותפת העמדה התובעת את הכרת המדינה בכפרים בבחינת בסיס לפתרון מצוקת התושבים, פתרון שהוא תכנוני בעיקרו.

התוכניות האלטרנטיביות חושפות את הממד הפוליטי של מעשה התכנון ואת אי-השוויון הטמון בתכנון הממסדי גם דרך השימוש בשיח התכנון המקצועי. הדרישה המנוסחת בתוכנית "המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים" להכיר ב-45 כפרים מבוססת גם על מדדים תכנוניים שקבע הממסד עצמו, לדוגמה ההגדרה ב"תוכנית מתאר ארצית 35", שלפיה יישוב הוא מקום שבו יש לפחות חמישים יחידות דיור. העובדה כי כל 45 היישובים הבדואיים הלא מוכרים הנזכרים בתוכנית האלטרנטיבית אינם זוכים למעמד של יישוב אף שהם עומדים במדד התכנוני המוגדר של גודל היישוב חושפת את אי-השוויון המרחבי. אמנם אף המתכננים עצמם צופים שהשימוש בשפה המקצועית לא יגרם למוסדות התכנון לקבל את התוכנית האלטרנטיבית, אך אף על פי כן השימוש בשפת התכנון האובייקטיבית לכאורה עוזר לחשוף את אי-השוויון שבבסיס התכנון ואת תפקידו הפוליטי של מעשה התכנון.

התוכניות האלטרנטיביות המוצעות מבקשות אפוא לחשוף את העובדה שבשיח התכנון המקצועי נעשית המרה של הפוליטי בפרופסיונלי, ולהשיב את הממד הפוליטי אל לב מעשה התכנון. כלומר, לא רק להוכיח שמעשה התכנון הוא תמיד פוליטי אלא גם ליצור חלופה תכנונית-פוליטית ראויה. עם זאת, מאחר שמלכתחילה התוכנית האלטרנטיבית מציעה פתרון במסגרת שיח התכנון, מתחייב מכך שפתרון כזה יהיה תלוי תמיד בהכרה בריבונות המדינה, בהיותה בעלת הסמכות החוקית בכל הקשור לתכנון. הקשר ההכרחי בין פתרון פוליטי (הכרה מצד המדינה) ובין פתרון תכנוני יוצר התניה כפולה: מצד אחד

²⁰ "תוכנית אב לאוכלוסייה הבדואית במחוז הדרום – נגב" (1991) הוכנה בעבור "האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בנגב" בידי ראסם חמאסי, מתכנן ערים ואזורים. להלן: תוכנית האגודה לסיוע והגנה (תה"ס).

השימוש בשפת התכנון המקצועית מחייב לקבל את ריבונות המדינה מאחר שהתכנון הוא בתחום אחריותה הבלעדית. מצד אחר הפעולה במסגרת ריבונות המדינה מחייבת פעולת תכנון שנשמעת לדרישות התכנון של המדינה, מבחינת חוקי התכנון ומבחינת שפת התכנון הנהוגה, וכך טווח הפעולה האפשרית מצטמצם לתחום השפה המקצועית.

פעולת תכנון מסוג שונה, החומקת מתחום השליטה והניהול של המדינה ומהקשר ההכרחי שבין המדינה לבין שיח התכנון המקצועי, היא בניית המרפאה בכפר ואדי אל-נעם בידי ארגון בוסתן לשלום ותושבים מן הכפר. ואדי אל-נעם נמצא מדרום לבאר שבע בסמוך לאזור התעשייה רמת חובב. הכפר מונה כ-4,500 תושבים והוא בין הכפרים הלא מוכרים הגדולים בישראל. בוואדי אל-נעם אין כל תשתיות, מוסדות ושירותים כלשהם לתושבים, ובין השאר גם לא היתה ביישוב מרפאה. זה המצב ברוב היישובים הלא מוכרים, אך הסמיכות של ואדי אל-נעם לאתר רמת חובב והנזק הרב לבריאות התושבים שנגרם בשל כך²¹ הם שהביאו את פעילי בוסתן לשלום ליזום את בניית המרפאה בכפר.

גם היוזמה הזאת נבעה מתוך ביקורת פוליטית על התנאים בכפרים הלא מוכרים, ומתוך כוונה להגיב על המצב הזה ולהתנגד לו. בד בבד היא נועדה לפתור את מצוקת תושבי המקום שנגרמה בגלל מדיניות התכנון הממשלתית. אף על פי שהפעולה כוונה נגד מדיניות הממשלה ושאפה להשפיע עליה, בעיקר באמצעות העלאת הנושא למודעות הציבור, היא לא נועדה לפתור ולתקן את מכלול הבעיות הנובעות מן המדיניות הזאת. פעולה זו נועדה בראש ובראשונה לפתור בעיה מקומית. מתכנני הפרויקט לא ניסו לפתור את בעיית המחסור בתשתיות ובשירותים, הפוגעת בזכויות התושבים בכפרים הלא מוכרים בכלל ובוואדי אל-נעם בפרט. לו ניסו לפתור בעיה זו היו נאלצים לעמוד בכללים ובדרישות של מערכת התכנון באשר לשירותי הבריאות ביישוב בגודלו של ואדי אל-נעם, ואילו זה היה משפיע בלא ספק על הפתרון המוצע, על מקום המרפאה וגודלה, וכמו כן היה מחייב את אישור רשויות התכנון והבריאות של המדינה בתור תנאי לתוכנית. אולם בפועל, מקום המרפאה לא נבחר משיקולי תכנון אלא בגלל זמינות הקרקע, וכיוון שבעליה הסכימו לשתף פעולה. המבנה נבנה בשיטות אלטרנטיביות שאינן עומדות בתקני הבנייה הקיימים, החשמל למבנה מופק מאנרגיה סולרית ואינו תלוי בהספקת חשמל באמצעות תשתיות מאושרות, וגם הבנייה עצמה נעשתה כמובן בלא היתר, מעצם מעמד הכפר כ"לא מוכר". יוצא שהפעילים, וביניהם אנשי התכנון, אימצו את השפה המקומית לארגון המרחב וויתרו על שפת התכנון המקצועית הנהוגה. בכך הם אימצו גם את אופן ההתנגדות המקומי של בנייה בלא היתר, ופעולתם חרגה מתחום הריבונות של המדינה, ריבונות המשוקעת כבר בשפה המקצועית.²²

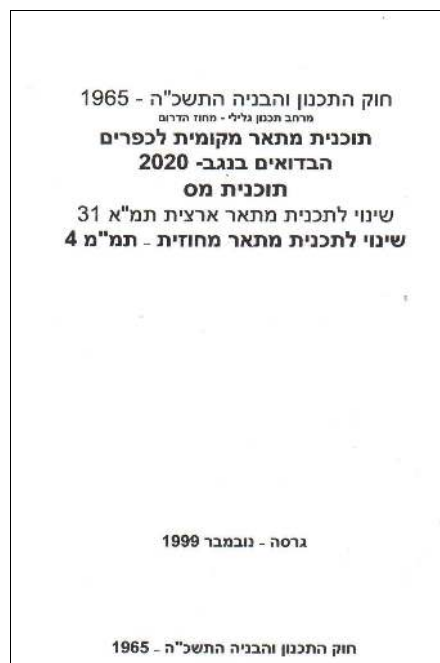
²¹ הכפר שוכן בתחום מעגל הסיכון הקרוב ביותר לאתר וכפי שעולה מהתרשמות מקצועית ומעדותיות התושבים במקום, רבים מתושבי הכפר סובלים מבעיות בריאות אשר עשויות להיגרם בהשפעת קרבה זו (רופאים לזכויות אדם 2003, 43–49; Brous 2004, 3–4).

²² עם זאת, ראוי לציין כי לאחר הקמת מבנה המרפאה נעשה מאמץ מתמשך לגייס ציוד רפואי, תרופות וצוות מתנדבים שיפעלו במקום. לאחר תקופה ארוכה שבה לא פעלה המרפאה, החל צוות של כעשרים

2. הרחבת תחום השפה המקצועית

בחירתם של המתכננים להשתמש בשפת התכנון המקצועית בכתיבת התוכניות האלטרנטיביות בולטת, לדוגמה, בתוכנית המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים. דבר זה ניכר הן בהגדרת שיטת העבודה: "מתודולוגיית העבודה היא בחינת המאפיינים הדמוגרפיים והחברתיים של היישובים הערביים הבדואיים הלא מוכרים ועל פיהם לבנות מערכת שירותים המבוססת על הנחיות העבודה של מערכות התכנון בארץ", והן בהצגת התוכנית כחלק משרשרת התוכניות הסטטוטוריות, כאילו היא נעשית במסגרת חוק התכנון והבנייה והתוקף ניתן לה, כביכול, מכוח חוק המדינה (איור 1).

איור 1: תוכנית המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים



מתוך: תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואיים בנגב

שאיפתם של עורכי התוכנית ויוזמיה להתאימה לדרישות מערכות התכנון הממסדיות באה לידי ביטוי גם בהגדרת מטרות התוכנית: "השתלבות מלאה בתכנון, פיתוח וביצוע על פי העקרונות המוצהרים בתוכנית מטרופולין באר שבע" (תמ"א, 15). אמנם עורכי

רופאים מתנדבים להפעיל את המרפאה שלושה ימים בשבוע, ולספק שירותי בריאות לתושבים בכפר, אך כאשר החלה לפעול בכפר מרפאה ממשלתית הופסקה פעילות המרפאה האלטרנטיבית. אולי יש בכך להעיד על מידת האפשרות והמורכבות של פעולה החורגת מתחומה של המדינה.

התוכנית מדגישים את העקרונות המופיעים בתוכנית המטרופולין, שחלים בייחוד על האוכלוסייה הבדואית, כמו למשל התייחסות למטרופולין דו-לאומי ולצדק מרחבי, אולם עמדתם המוצהרת היא בראש ובראשונה השתלכות מלאה בעקרונות התכנון הממסדיים.

תפיסה דומה מוצגת גם בתוכנית "האגודה להגנה וסיוע". התוכנית מנוסחת ניסוח תכנוני מקצועי, והיא תוכנית ארוכת טווח (שנת היעד שלה, 2010, רחוקה מרחק עשרים שנה מזמן כתיבתה). אחת ממטרות התוכנית היא "עיצוב פתרון תכנוני מגוון המושפע מאילוצים מרחביים ומוסדיים" (תה"ס, 6). גם תוכנית אגודת הארבעים מושתתת על אותה תפיסה בסיסית, והיא באה לידי ביטוי בתיאור מאפייני התוכנית: "מבוססת על הוגנות, ראייה של טובת הכלל ורמה מקצועית נאותה" (תא"א, 3), כפי שנדרש מתכנון מקצועי מקובל.

אולם המתכננים, שבחרו לפעול במסגרת שפת התכנון המקצועית הנהוגה, אינם מסתפקים בזה אלא מבקשים גם להרחיב את תחום השפה המקצועית ובכך לבטא את התנגדותם לאופן שבו התכנון משמש את קובעי המדיניות הממשלתית. הרחבת תחום השפה נתפסת מעשה פוליטי ומוסרי בבסיסו, כפי שעולה מדבריו של עאמר אל-הווייל (2004), אחד מממתכני "תוכנית המועצה האזורית", המצוטטים בראשית המאמר. המתכננים הפועלים במסגרת התכנון האלטרנטיבי אכן מבקשים להבנות מחדש את שיח התכנון דרך שינויים בתפיסת הידע הרלוונטי לתכנון, במקורות של ידע זה, באופן תפיסת המרחב ובשפת התכנון. כדי להשיג את המטרות האלו הם מדגישים את הצורך במעורבות של התושבים בהליכי התכנון ובשימוש בידע שמקורו בתפיסות ובחיי היומיום של תושבי הכפרים.

התוכניות אינן מציגות רק את עמדת הבדואים ביחס לצרכים המקובלים בשיח התכנוני, כמו מגורים ותעסוקה, אלא אף מבקשות להרחיב את מה שנתפס בגדר ידע תכנוני ולכלול בו היבטים נוספים. הן דורשות מן התכנון העכשווי להתחשב בהיבטים תרבותיים ייחודיים, כגון המשמעות התרבותית של החקלאות בחברה הבדואית, שהיא בעלת חשיבות מעבר להיותה צורך של פרנסה, וגם בהיבטים של מנטליות ושל תפיסה, כמו "תחושות של זרות, ניכור, נישול וקיפוח" שנוצרו בגלל מדיניות הממשלה. זהו ניסיון להשפיע על התכנון כדי שיתחשב לא רק בצרכים מוכרים של אוכלוסיות שונות אלא אף בצרכים שבדרך כלל אינם נחשבים לענייניו של התכנון המקצועי.

החלופה שהתוכניות מציגות לתכנון המקצועי היא תכנון המבוסס על שיתוף מרבי של התושבים. לפי תוכניות אלה, תפקיד המתכננים יהיה ליצור תוכנית שתבטא את רצונות התושבים שהוחלט עליהם בהסכמה רחבה, ובה בעת גם להגדיר לתושבים את תחום האפשרות של רצונותיהם כדי שלא יחרגו מן הקריטריונים התכנוניים המקובלים. שיתוף פעולה כזה בין מתכננים לבין תושבים מקומיים אמור להתבסס על לימוד הדדי של הסביבה המושגית של כל צד, שבה הם נדרשים לפעול יחד: סביבת התכנון המקצועי הממסדי וסביבת החברה והמרחב המקומיים.

אולם, גם כאן ניכרים פניה הכפולים של פעולת התכנון האלטרנטיבי. בה בשעה שהיא פותחת אפשרויות חדשות של פעולה בשדה התכנון המקצועי, היא גם מוגבלת במגבלות

השיח המקצועי ומרחיבה את תחום השפעתו. המטרה הסופית של התוכניות האלטרנטיביות, שלפי מידת השגתה תיבחן הצלחת התכנון המשותף בסופו של דבר, היא ליצור תוכניות שעומדות באמות המידה של התכנון הממסדי. וכדי שיוכלו להשתתף בתכנון הממסדי התושבים נדרשים לרכוש את הכלים ואת השפה שלו. אמנם ייתכן שיחול שינוי בשפה ושייעשה שימוש במושגים חדשים, אך תמורות אלה אינן מבטיחות שייזנחו מושגים ישנים או שישתנה הבסיס המושגי של השפה. למעשה, המתכננים הכריעו כאן הכרעה מוקדמת, וקיבלו את עדיפותה של שפת התכנון המקצועית בבואם לארגן את מרחב הכפר. בכך אפוא נשמר כוחה של שפת התכנון, שכן גם אם בעקבות התהליך יחולו בשפה המקצועית שינויים ותיקונים, לא יהיה בהם כדי לערער את יחסי הכוח המבוטאים בה ואת מעמדה העדיף.

שלא במתכוון, המתכננים ממלאים תפקיד ששייך למערך הניהול והשליטה של הממסד התכנוני ושל המדינה. על ידי הטמעת שפת התכנון המקצועית נקבעים תחומי הפעולה האפשרית של התושבים, וכך נשמרת האפשרות של פעולות מישול דרך ידע, במקרה זה, הידע התכנוני המקובל. האפשרות לפעול במסגרת התכנון המקצועי ולנסות להשפיע עליו הופכת להיות זמינה בעבור התושבים והם אכן עושים בה שימוש רב יותר, במיוחד נוכח העובדה שבאותו הזמן הממסד מתחיל בהליכי התכנון לכפר. אם כן, המציאות משתנה ומזמינה את התושבים להשתמש בשפה המקצועית אם ברצונם להשתתף בתכנון היישוב. מאחר שהתושבים למדו את שפת התכנון ואת מכלול השיקולים הכרוכים בתכנון, הפתרונות התכנוניים שיציעו יתקבלו ביתר קלות. זאת ועוד, מערכת התכנון הממסדית תקבל ביתר קלות את התנגדויות התושבים לפתרונות המוצעים על ידיה (אם יהיו התנגדויות), מאחר שהן תהיינה מנוסחות בשפת התכנון המקצועית.

אם כן, תוצאה אפשרית של פעולות התכנון האלטרנטיביות היא המרת דרכי הפעולה וההתנגדות החורגות מתחום החוק בדרכי פעולה חוקיות ומקובלות במסגרת שיח התכנון המקצועי.²³ נראה כי סוגיה זו תהפוך לרלוונטית יותר בעתיד הקרוב דווקא ביישובים שהוכרו על ידי המדינה ונמצאים כעת בתהליך של תכנון ופיתוח. לאחר שהושגה מטרת ההכרה ביישוב, המטרה המרכזית הבאה היא להשיג הישגים מרביים לטובת התושבים באמצעות השפעה על הליך התכנון. התכנון המקצועי נעשה אפוא לזירה המרכזית של המאבק, ושפת התכנון הופכת לכלי הפעולה העיקרי. מאחר שהתכנון המקצועי הוא תחום מוגדר המושתת על מושגים ועל פרמטרים של תחום ידע מצומצם, היכולת להתנגד באמצעות פעולה במסגרת השיח המקצועי מצומצמת גם היא. בה בעת, ההתנגדות בדרך של בנייה בלא היתר מאבדת את כוחה ובדרך

²³ כפי שהדגים בראיינט (Bryant 2002) בעניין הפיליפינים, ארגונים לא ממשלתיים שפועלים לסייע בהשגת זכויות של עמים ילידים לקהילות שונות במדינה מבססים את פעילותם ואת קשריהם עם הקהילה על חינוך התושבים לנהוג כאזרחים ממושמצים של המדינה, ועל ארגון הקהילה למאבק באמצעות פרקטיקות אזרחיות מקובלות, כל זאת מתוך שמירה על הסדר הפוליטי הקיים וחזוקו. כך מתאפשרת חדירה עמוקה יותר של תהליכי המישול לחייהן של קהילות ושל הפרטים בתוכן, אשר נמצאו עד כה מחוץ למעגלי הניהול החברתי.

כלל תיחשב בשלב הזה לחריגה ולפגיעה בטובת הכלל, וכעת המשמעות העיקרית של "טובת הכלל" היא קידום מהיר של התכנון.

3. שינוי תפיסת המרחב

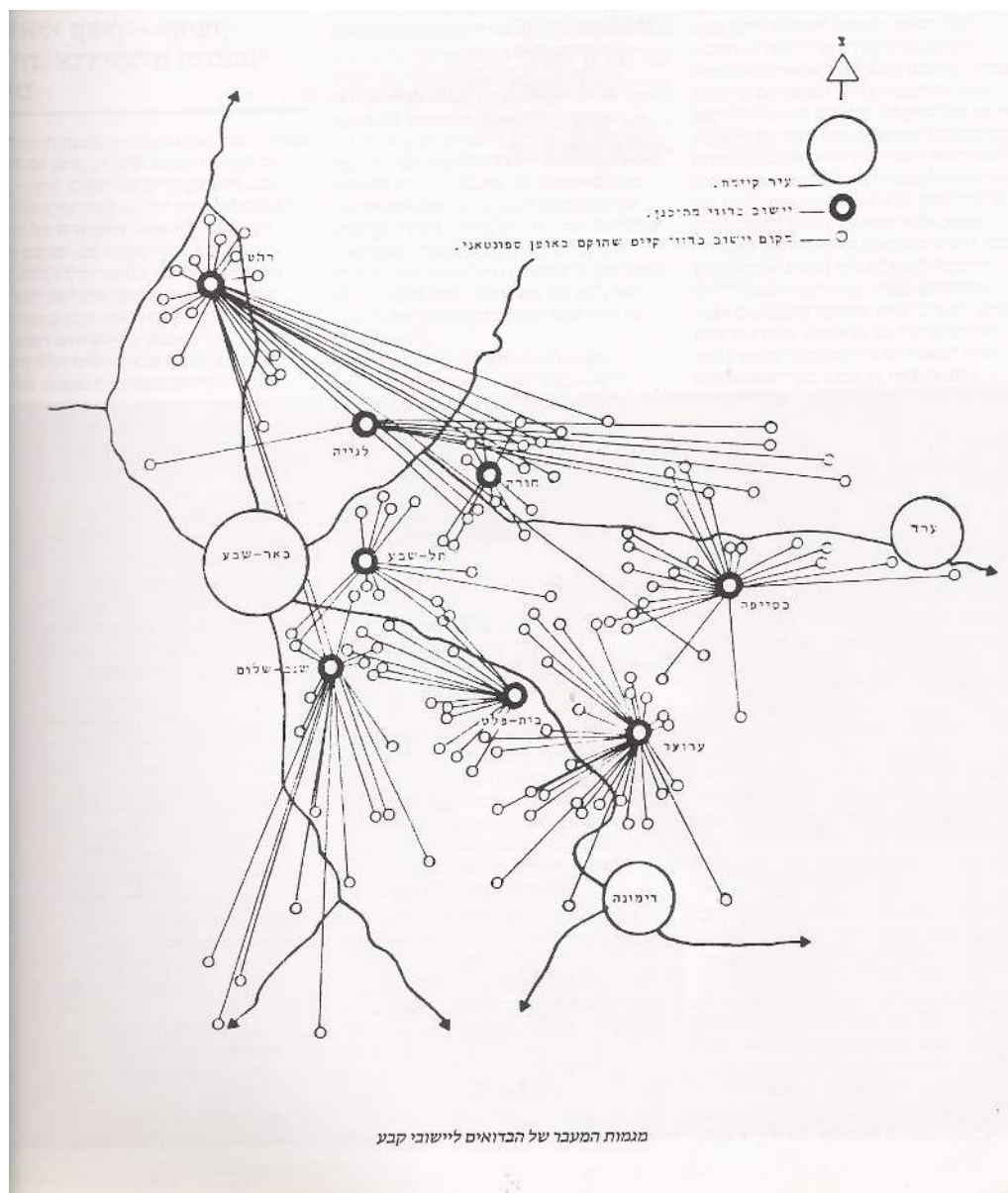
מלבד מושגים תכנוניים חדשים, הצעות התכנון האלטרנטיביות יוצרות בהדרגה גם תפיסה חדשה של המרחב שאליו הן מתייחסות. עם הזמן התפיסה החדשה הזאת הולכת ומשפיעה גם על תפיסת המרחב בעיניהן של מערכת התכנון הממסדית ורשויות השלטון בכלל. ייצוג המרחב בתוכניות ובמפות מבטא את התפיסה ואת המדיניות הפוליטית ביחס למרחב הממשי הנדון. בתוכניות הממסדיות, לפחות אלו שנערכו עד לסוף שנות התשעים, הכפרים הלא מוכרים אינם מופיעים כלל ואין כל אזכור למקומם הגיאוגרפי המדויק.²⁴ בתוכניות הממסדיות מופיעים אך ורק היישובים שהמדינה תכננה להופכם לעיירות המיועדות לרכוש בתוכן את כלל האוכלוסייה הבדואית שבאזור, ולכלל היותר מופיעים סימנים אבסטרקטיים של ריכוזי הבדואים ביחס לעיירות שאליהן אמורים לעבור תושבי אותם מקומות (ראו להלן איור 2). היישובים הבדואיים שמחוץ לעיירות אינם מיוצגים, ואינם נחשבים למקומות יישוב קבע בעלי זהות ייחודית. הם חסרי מקום, גודל, שם, זהות וכל תוכן ממשי כלשהו.

התוכניות האלטרנטיביות, לעומת זאת, מתארות מרחב שונה לחלוטין שבו מופיעים כל אותם מקומות, והאוכלוסייה שבהם, אשר אינם קיימים בייצוג המרחב שבתוכניות מטעם הממסד. תוכניות אלו אינן מציגות את המרחב הזה רק בתור מושא של שאיפה תכנונית לעתיד אלא בתור תיאור המצב הקיים. את המרחב הריק המשתרע בין הערים היהודיות לבין העיירות הבדואיות בתוכניות ובמפות המוכרות מחליף בתוכניות ובמפות האלטרנטיביות מרחב בנוי, מיושב בצפיפות ומאוכלס בעשרות אלפי תושבים היושבים בעשרות יישובים מזהים (ראו איור 3).

התוכניות האלטרנטיביות מייצגות את תפיסתם של הארגונים הפועלים בשם האוכלוסייה הבדואית, ומבטאות התנגדות לתפיסת המרחב של הממסד. כפי שאבינועם מאיר (2003, 56–67) מראה בפירוט, לתפיסה זו יש משמעויות רבות בהיבטים שונים שחורגים מעניין התכנון המידי של מיקום כל כפר וכפר, והיא שונה מזו של הממסד ביחס למבנה החברה הבדואית באזור. הממסד תופס את האוכלוסייה הבדואית באזור כחברה מסורתית שבטית, ואילו בתוכניות האלטרנטיביות מוצגת חברה המבוססת על יחידות חברתיות של כפרים, שלכל אחת מהן קשר איתן לטריטוריה ותחושת שייכות חזקה למקום יישוב הקבע שלה. יתר על כן, התוכניות האלטרנטיביות מתארות מגוון רחב של צורות התיישבות, ואילו הממסד מציג צורת התיישבות אחידה – עיירות בלבד. הצגה זו של המרחב היא למעשה התנגדות לתפיסה הממסדית, שלפיה האוכלוסייה הבדואית היא אוכלוסייה לא יציבה שעדיין לא חל בה תהליך של מעבר ליישובי קבע, ועל כן אפשר ליישבה מחדש על פי התוכניות הממסדיות.

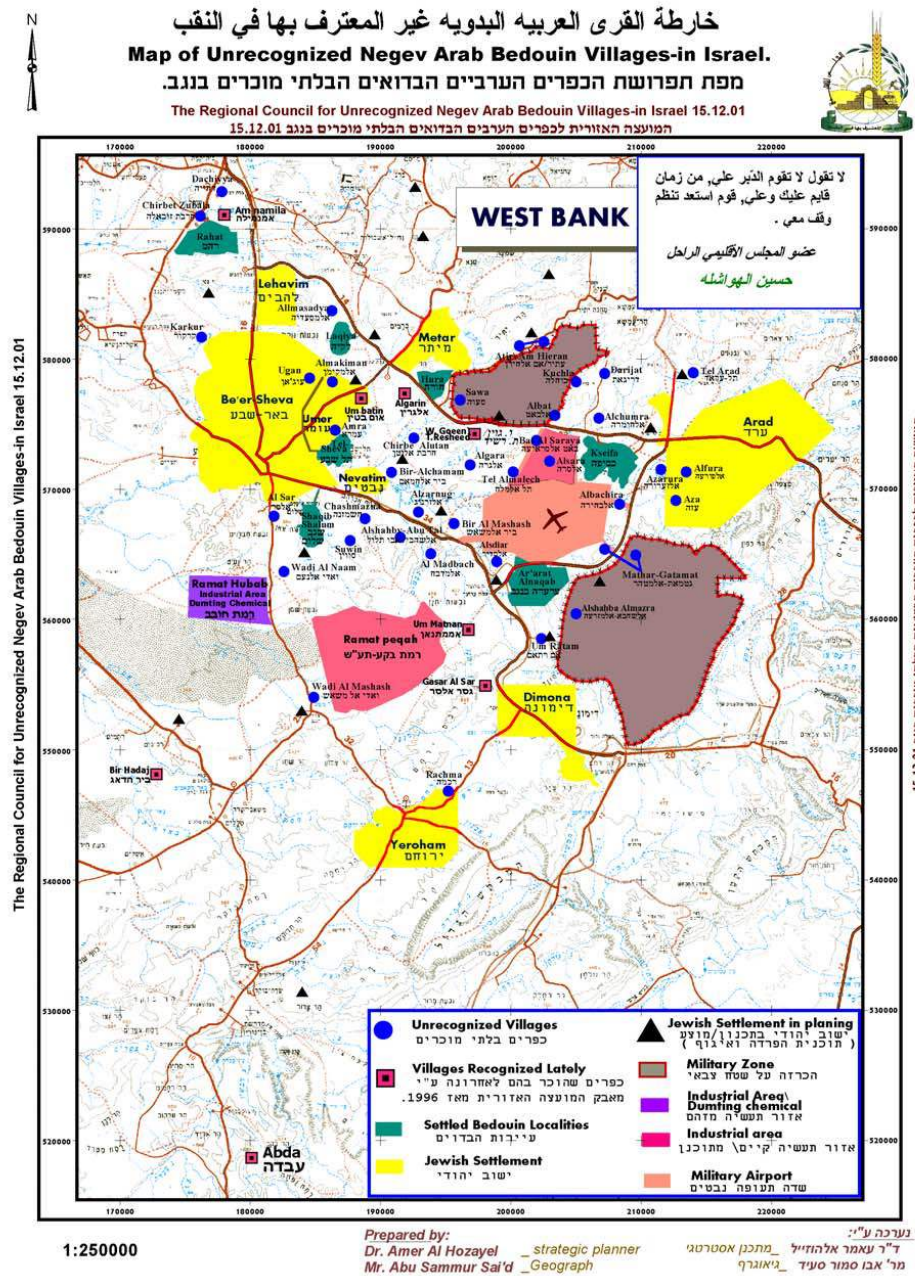
²⁴ התעלמות זו היא חלק מהמחיקה של היישובים הערביים-פלסטיניים מתוכניות וממפות, הנהוגה על ידי הממסד התכנוני של מדינת ישראל כבר מראשיתו (שרון 2006, 42–44).

איור 2: סכמת הקשרים והזיקות בין שבטי הבדואים לעיירות המתוכננות



מתוך: תוכנית אב ליישוב הבדואים בנגב; קפל ועמית 1979.

איור 3 : מפת הכפרים הלא מוכרים



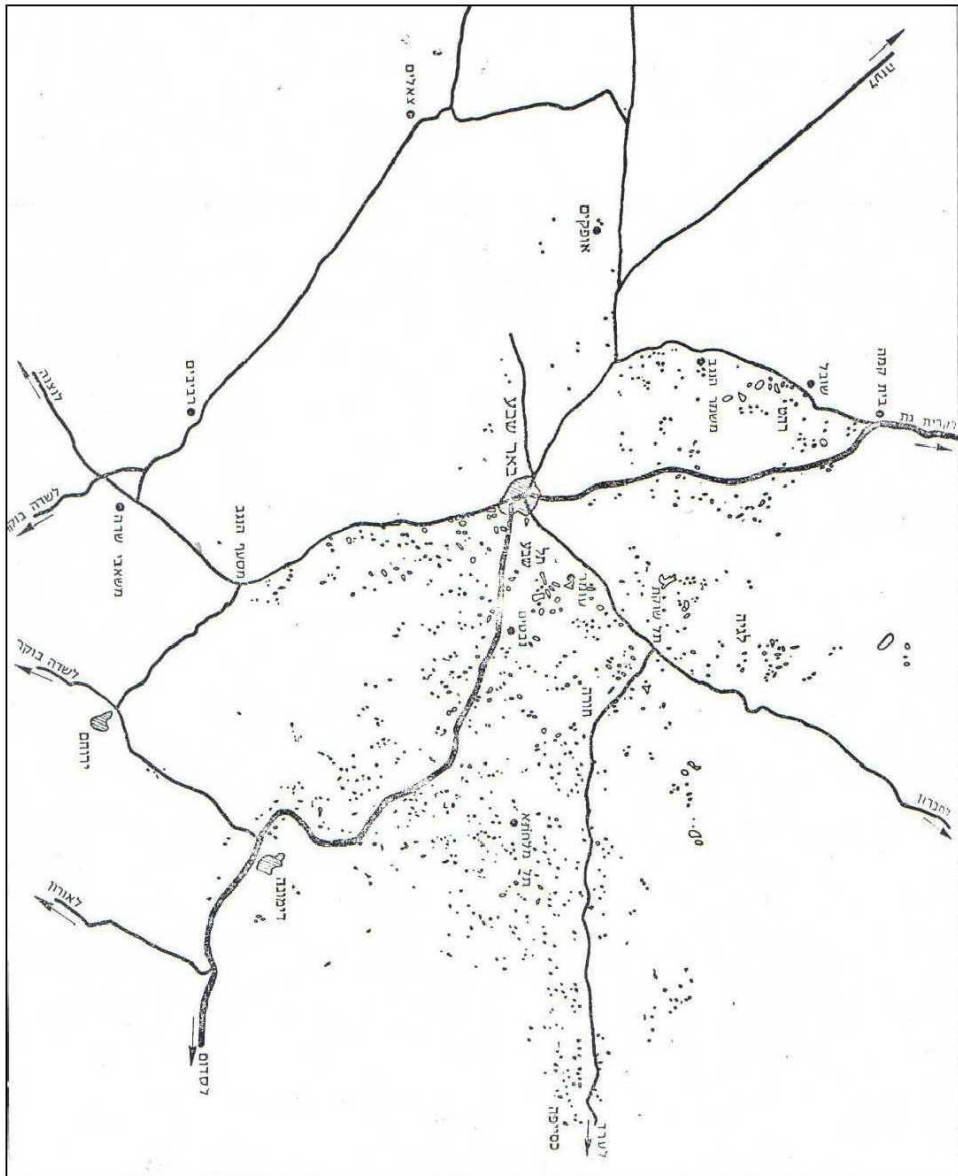
מתוך: תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואיים בנגב, ערכון, 2001 (תמ"א 1999).

תפיסת המרחב האלטרנטיבית לא רק משמשת לביסוס תביעות למימוש זכויות אלא היא גם בעלת משמעות חברתית ותרבותית בבניית זהות קולקטיבית-מרחבית. בניית הזהות מבוססת על השמות ועל ההיסטוריה של מקומות היישוב, והיא חלק מההתארגנות החברתית הכוללת למען המאבק במדיניות הממשלתית. מאיר טוען כי השימוש במרחב ובטריטוריה כבחומרי ייצור ובנייה של זהות קולקטיבית קבוצתית דומה גם במקרים רבים אחרים של הבניית קהילות מדומיינות (שם, 67). ואולם, במקרה זה מדובר בזהות קולקטיבית של "אחרות" שנועדה ליצור אלטרנטיבה לזהות הקולקטיבית של המדינה, המבקשת להכפיף אליה את האוכלוסייה הבדואית בנגב באמצעות שיח קולוניאליסטי של קדמה ומודרניות. נראה לי שבמקרה הזה נכון לבחון את הזהות הקולקטיבית, הנכנית גם באמצעות יצירה של תפיסת מרחב חדשה/ישנה, דרך השאלות שמציבה גיאטרי צ'אקרוורטי ספיבק (Spivak 1989) בנוגע לכתיבת היסטוריה או נרטיב של "אחרות": באיזו מידה כתיבה כזאת משוחררת, או יכולה להיות משוחררת, ממושגי השיח אשר לו היא מתנגדת וממנו היא מבקשת להשתחרר? ובאיזו מידה כתיבה זו נקבעת בידי מי שניתנה לו אפשרות לכתוב במסגרת יחסי הכוח של השיח העדיף?

התוכניות האלטרנטיביות כותבות מחדש את המרחב של האוכלוסייה הבדואית בנגב. זו כתיבה המבקשת ליצור תפיסה מרחבית שתציג את ההיסטוריה ואת המושגים המרחביים-תרבותיים-חברתיים של האוכלוסייה. נראה כי הניסיון להציג את דפוסי המגורים, הבעלות והשימוש בקרקע של חברה המבוססת על קשרי משפחה, באמצעות מושג של "יישוב" כפי שהוא נתפס ומוגדר על ידי הממסד התכנוני, מאמץ למעשה את המושגים של התכנון המקצועי. מכאן שהניסיון הזה משתתף ממילא בשיח הגיון המישול, ומאפשר להבנות את הזהות הקולקטיבית החדשה בתוך המסגרת השלטונית והמרחבית של המדינה. דוגמה לכך היא האופן שבו המרחב הקיים, שהוא תוצר של אופני ההתארגנות החברתיים והמרחביים המסורתיים (איור 4 להלן) הוא ייצוג גרפי נאמן למדי של מרחב זה, מתארגן בתוכנית האלטרנטיבית על פי הקריטריונים והכללים של התכנון המקצועי המודרניסטי (ראו לעיל איור 3). כל אותם עשרות ומאות מקומות התיישבות הנראים פרוסים במרחב בלא סדר ובלא היררכיה מתארגנים במספר מוגדר ומצומצם של יישובים מסומנים, שמקומם נקבע כך שיוכלו להיות מוקד וסימן מזהה בעבור אותו חלק של האוכלוסייה העונה על הקריטריון התכנוני הממסדי ליישוב.

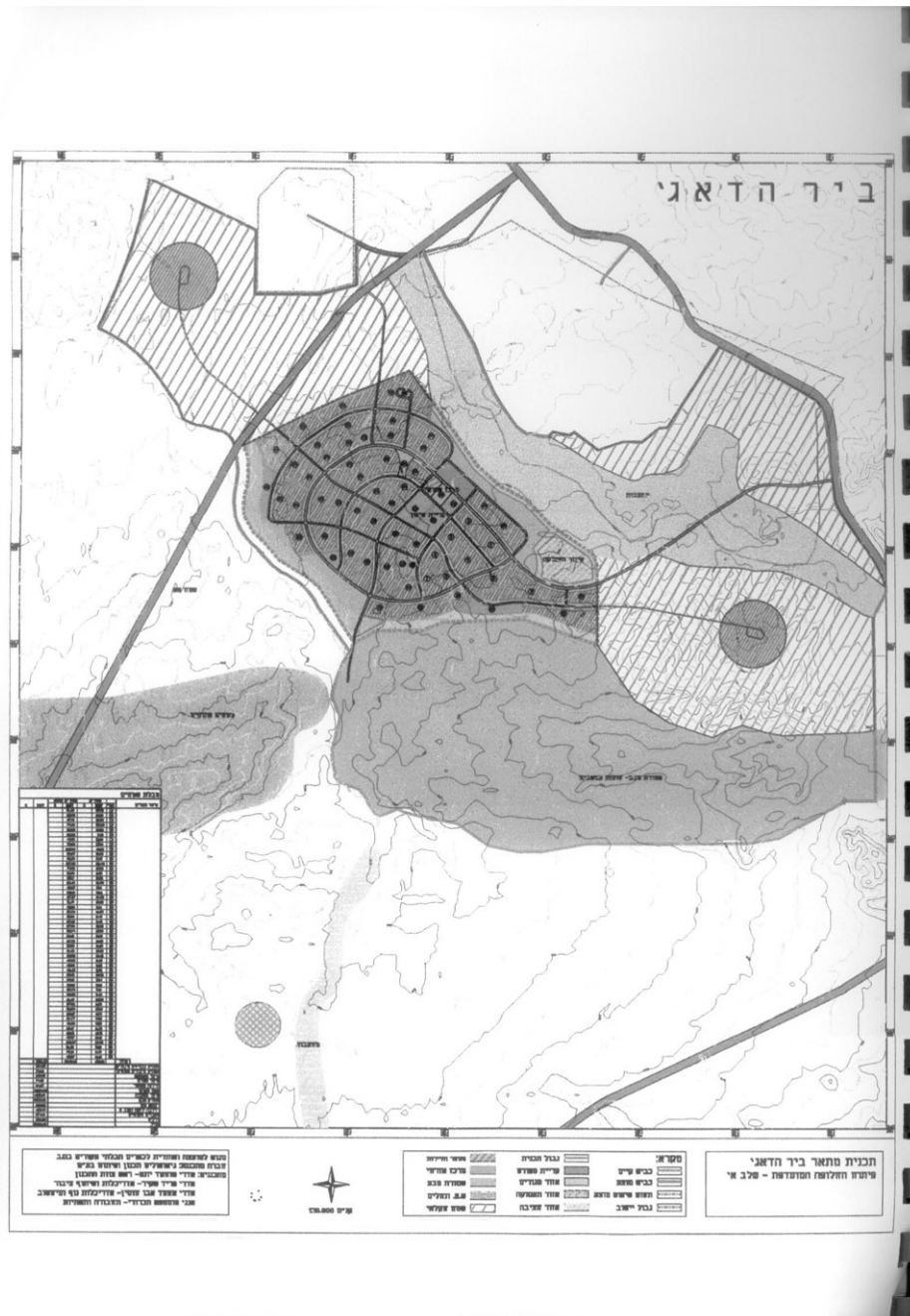
דוגמה אחרת, ברמת היישוב הבודד, היא תוכנית המתאר האלטרנטיבית של הכפר ביר הדאג'. התוכנית חוברה ביוזמת המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים בשיתוף תושבים מהכפר. גבולות הכפר שבתוכנית נקבעו על פי מקום ישיבתן הנוכחי של המשפחות המרכיבות את אוכלוסיית היעד של הכפר, כך שכולן תוכלנה בתחומן (איור 5 להלן). מקומות היישוב הנוכחיים של המשפחות מסומנים, וניכר כי הן פרוסות בצורה נרחבת וכי נותרים שטחים פנויים גדולים ביניהן. התוכנית המוצעת מארגנת מחדש את מרחב הכפר בגבולות שהוגדרו על פי הקריטריונים המקובלים של תכנון (איור 5 להלן): שטח הכפר

איור 4: פריסת ההתיישבות הבדואית בנגב



מתוך: הצעת צוות בן-מאיר לפינוי ויישוב מחדש של הבדואים מהאזור המיועד להקמת שד"ת נבטים, 1980.

איור 5א: ביר הדאג' – גבולות הכפר



מתוך: תוכנית מתאר ביר הדאג', 2003.

[illegible]

מתוך: תוכנית מתאר ב"ר הדאג', 2003

מחולק בתוכנית לאזורים מוגדרים ומופרדים על פי השימוש המיועד להם (מגורים, חקלאות, תעסוקה, ספורט וכו'); המשפחות שהיו פרושות קודם לכן במרחב מרוכזות באזור מוגדר אחד סביב המקום שנקבע שהוא המרכז החדש של הכפר; מסומנת דרך גישה אחת לכפר המובילה אל המרכז החדש; בנוסף מוגדרים עוד שני מוקדים בשולי הכפר אשר קובעים הייררכיה בין המרכז החדש לישן ובין הדרכים בתוך הכפר. נראה שהתוכנית מבקשת ליצור את המרחב על פי דרישות הארגון והתפקוד של התכנון המקצועי הממסדי, אך כמעט אין בה זכר לארגון ולתפקוד במרחב הקיים, מלבד גבולות הכפר אשר נקבעו, ככל הנראה, באופן שיכללו את כל הקרקעות שלתושבים יש אליהן זיקה כלשהי.

תוכנית המתאר האלטרנטיבית אימצה את ההיגיון, את הסדר ואת הארגון של התכנון המודרניסטי ועמו גם את הגיון המישול המרחבי המונח בבסיסו. התוכנית מבוססת על עקרונות של הפרדה ומיון של שימושי הקרקע, הסדרה וייעול של התנועה במרחב ויצירת סדר והייררכיה בארגון המרחב. כל זאת נעשה כדי לאפשר לתושבי המקום לבנות את בתיהם על פי חוק ולקבל את השירותים, התשתיות והזכויות המוניציפליות אשר נמנעות מהם כיום. בה בעת, התוכנית יוצרת מחדש את מרחב הכפר כדי להופכו למרחב ניתן למישול, ומייצרת את התנאים לניהול ופיקוח יעיל יותר של תושביו. הבעייתיות הכרוכה בתוכנית אלטרנטיבית שכזאת היא שהיא מקבעת ומשמרת את הקשר המובן מאליו בין האפשרות לקבל זכויות אזרחיות וליצור תנאי חיים ראויים לבין שפת התכנון המודרניסטי. כמו פעולות תכנון אחרות, גם התוכנית הזאת מבוססת על ההנחה שכדי ששיגו את דרישותיהם ויממשו את זכויותיהם, על התושבים להשתמש בשפת התכנון ולקבל על עצמם את הגיון הניהול והארגון המרחבי והחברתי הכרוך בה. התוכנית לא רק מבוססת על ההנחה הזאת אלא אף מחזקת אותה, וכך מקבעת את מעמדו העדיף של שיח התכנון המודרניסטי על פני תפיסות אחרות של ארגון ושל ידע. למעשה, כך התכנון האלטרנטיבי ממשיך לפעול במסגרת שפת התכנון המקובלת, לעתים בתוספת שינויים ועדכונים, אך בלי לערער על הנחות היסוד ועל העקרונות שבבסיסה.

ה. השתקה, ביקורת ויצירה חדשה

מערכת היחסים בין שיח התכנון המקצועי הממסדי לבין האוכלוסייה הבדואית בנגב דומה מאוד למערכת היחסים בין משטר המשפט הישראלי לבין אוכלוסייה זו, כפי שמתאר אותה רונן שמיר (1999). משטר המשפט הישראלי הוא מערך שיח המבוסס על גוף ידע מובחן, ופועל על פי היגיון מודרני טיפוסי אשר ההווה והקיום הבדואיים מייצגים בעבורו אי-סדר ואי-ודאות המאיימים על זהותו בתור שיח מדעי ומוסרי מערבי (שם, 474). על פי שמיר, הגיון המשפט מאפשר לבתי המשפט לשרת את המדיניות של השתלטות המדינה על האדמות שהבדואים טוענים לבעלות עליהן, ולא זו בלבד אלא שהוא גם מגדיר את מערך המושגים שאפשר לדבר עליהם במסגרת הדיון המשפטי. אם כן, טענות הבדואים, שמקורן במערכת

מושגים שונה של בעלות על קרקע ושימוש בה, אינן יכולות להישמע ולהישקל במסגרת הדיון המשפטי. במצב העניינים הזה ההיסטוריה והמסורת הבדואיות נמחקות וגבולות הזמן והמרחב האפשריים לדיון מצטמצמים. הבדואים הופכים לדמויות בלתי נראות בעיני בתי המשפט (שם, 482), כל עוד הם נותרים מחוץ לסדר החוק והמשפט של המדינה.

גם שיח התכנון המקצועי הממסדי יוצר מצב דומה: טענות הבדואים ששייכות לסדר שונה אינן יכולות להישמע, ורק טענות אשר עולות בקנה אחד עם הגיון התכנון הן בעלות משמעות. ליוטר מכנה מצב זה "דיפרנד" (Lyotard 1988; differend, 9, הע' 12). דיפרנד הוא מצב שבו במחלוקת בין שני צדדים המשתמשים בסוגי שיח שונים ההכרעה נעשית על פי השיח של אחד הצדדים והצד האחר נותר בלא אפשרות להשמיע את טענותיו, ועל כן הופך לקורבן, שהוא על פי ליוטר מי שנגרם לו נזק ונשללת ממנו האפשרות להעיד על הנזק הזה (שם, 5, הע' 7). דיפרנד הוא תוצאה של חוסר הסכמה בין הצדדים כאשר לשיח שבו ייעשה בירור המחלוקת ביניהם. צד אחד כופה את השיח שבמסגרתו תוכרע המחלוקת, ואילו הצד האחר נותר בלא אמצעי ביטוי ואינו יכול להוכיח את דבר הפגיעה בו. השתיקה שנכפית על הקורבן היא העדות לחוסר היציבות של הדיפרנד (שם, 13, הע' 22–23), והיא שמעידה שנותר דבר המבקש להיאמר ולמצוא דרך ביטוי. העקבות של הדבר שלא נאמר הן סימנים שיכולים לשמש לשיח הביקורתי נקודות אחיזה, בניסיונו לגלות את הדיפרנד ולאפשר לבלתי נאמר למצוא ערוצים חדשים לביטוי (אופיר 1996, 164).

על פי עדי אופיר, עניינו של השיח המוסרי-ביקורתי הוא למפות את תחומי סוגי השיח הפועלים בחברה ולאחר ולחשוף את נקודות המחלוקת ביניהם, בהיותן אתרים אפשריים לייצור דיפרנד (שם, 173). השיח הביקורתי מבקש לפתוח דרכי ביטוי חדשות בפני מי שנמנעת ממנו האפשרות לביטוי (שם, 182). ואולם, כל שיח שיבקש לקבוע כללי הכרעה ואופני ביטוי חלופיים עשוי ליצור בעצמו מצבים נוספים של דיפרנד, ועל כן שיח המתאר מצבים כאלה צריך להיות ארעי בעיקרון, להימנע מלמסד את עצמו בתור השיח השולט, ולחשוף גם את הכללים החלופיים כדי לאפשר חריגה מהם. כדי לאפיין מצב כלשהו בתור דיפרנד צריך לבחור כללי שיח חלופיים זמניים שעל פיהם המצב אכן יוגדר דיפרנד, ולהתעלם באורח זמני מסוגי השיח האחרים הפועלים, מתוך מודעות לבחירה זו שנעשתה (שם, 173).

השיח החלופי נדרש גם להצביע על קיומו של דיפרנד במסגרת השיח השולט וגם לחרוג מהשיח הזה כדי לאפשר לקורבן אופני ביטוי חדשים (שם, 183). על השיח המוסרי-ביקורתי לעשות זאת בלי ליצור מצב דיפרנד חדש, בעל כללי שיח שימנעו גם הם מהקורבן אפשרות ביטוי. כפי שספיבק מראה (ספיבק 1995), במקום שבו המוכפפים אינם יכולים לדבר במסגרת השיח השולט, על השיח החלופי ליצור בשבילם מקום לביטוי ולא לנסות לייצג אותם בדרך אחרת, משום שכך ייווצר דיפרנד אחר. על פי ספיבק, הדרך לעשות זאת היא לחשוף את התשתית המחוקה של המצב הנוכחי באמצעות תיאור וניתוח של אופני ייצורו בעבר ושל המשך ייצורו בהווה (שם, 47). חשיפת אופני הפגיעה וההשתקה

של הקורבן במסגרת השיח השולט, בלי לנסות לדבר בשמו או לייצגו על פי כללי השיח השולט, יכולה ליצור מרחב שיח חדש שבו תופיע עובדת קיומו של הדיפרנד (הפגיעה וההשתקה של הקורבן), ושבו ייחשפו אופני הפגיעה הזאת, שהם ביטוי לשיח שהושתק. יעקובי מראה בהקשר אחר (Yacobi 2007), שכדי להשפיע על הסדר הפוליטי הקיים, השיח התכנוני הביקורתי צריך להציג את ההקשר הפוליטי של מעשה התכנון ולחשוף את הניטרליות לכאורה של השיח המקצועי הממסדי. זהו התנאי הראשון וההכרחי, ומלבדו נדרש גם שהשיח המקצועי יאפשר למי שנפגע להתבטא באמצעי הביטוי שלו עצמו.

אפשר לומר שהמתכננים הפועלים במסגרת שיח התכנון האלטרנטיבי רואים במצבם של התושבים הבדואים בנגב מול מערכות התכנון הממסדי דיפרנד הקורא להתערבותם. אופני הארגון המסורתיים, המרחביים והחברתיים של הבדואים אינם יכולים להתבטא במסגרת השיח התכנוני השולט, ופעולות התכנון האלטרנטיבי מבקשות לתת ביטוי לשיח שהושתק. אפילו אם ירכשו המושתקים את שפת התכנון ויוכלו להציג את טענותיהם, הרי הדיפרנד לא יתבטל לחלוטין מאחר שלא כל מה שניתן לביטוי בשיח המושתק ניתן לביטוי מלא גם בשיח העדיף שנלמד. עם זאת, השימוש בשפת התכנון המקצועי הכרחי כדי לחשוף את עובדת קיומו של הדיפרנד, ואולם, כפי שעולה מן הדוגמאות, הוא עלול להיות כרוך בהכרעה לטובת השיח העדיף ובהנצחת הדיפרנד. האתגר הניצב לפני המתכננים הפועלים במסגרת שיח התכנון המרחבי האלטרנטיבי הוא ההכרח לגלות ולתאר את ההשתקה באמצעות שפת התכנון המקצועית, בלי להכפיף את הסדר שהושתק לפתרונות תכנון שמשמרים את עדיפות השיח המקצועי.

1. סיכום

לאוני סנדרקוק טוענת שהפרדוקס הטבוע בהגשמת התכנון האלטרנטיבי הרדיקלי הוא שפעולות קהילתיות מקומיות שנעשות מתוך ניסיון לפעול בלי תלות במדינה אינן מחזיקות מעמד לאורך זמן בלי להסתמך על מנגנוני המדינה (Sandercock 1998b, 196). שיח התכנון המקצועי משולב בהגיון המישול ובמערך השליטה של המדינה המודרנית, בחוקי המדינה ובמנגנוני ההכרה והחלוקה שלה, והוא פועל באמצעות מומחים, בעלי מקצוע וארגונים, נוסף על מערכת התכנון הממסדית. בתנאים אלה אי-אפשר לפעול מחוץ למערך השלטוני הנוכח בכול. זהו פן נוסף של המתח בין הפרופסיונלי לפוליטי המובנה ומתממש במעשה התכנון, וכפי שעולה מניתוח הדוגמאות שהצגתי, נראה שאין דרך פשוטה לחמוק ממנו, גם לא באמצעות פעולות תכנון הנעשות מתוך עמדה ביקורתית כלפי שיח התכנון המקצועי, וכלפי יחסי הכוח הפועלים דרכו. עם זאת, כפי שעולה מן הדיון בסעיף האחרון, השימוש בשפה המקצועית הכרחי דווקא כדי לחשוף את האופנים שבהם הפרופסיונלי והפוליטי שלובים זה בזה בשיח המקצועי.

התוכניות המציעות פתרון מרחבי כולל להסדרת האוכלוסייה הבדואית על פי כללי

התכנון המקצועי אמנם מנסות גם לשנות את השיח התכנוני כדי לאפשר ביטוי למה שבדרך כלל אינו מובא בחשבון בשיח זה, אך כפי שראינו הן תורמות גם להתמסדות שיח התכנון המקצועי בתור דרך הביטוי והפעולה הבלעדית. אמנם פעולות אלה מרחיבות את תחום אפשרויות הפעולה במסגרת השיח השולט של המתכננים עצמם, אך הן נדרשות גם ליצור אפשרויות ממשיות לביטוי שלא במושגי שיח זה. נראה כי מכלול פעולות התכנון האלה, המשתמשות בשפה, בידע ובמעמד המקצועיים, מצליחות ליצור ולהציג מרחב חלופי למרחב הנוצר במסגרת שיח התכנון הממסדי. המרחב החלופי נוצר משילוב של שני מרחבים, שהם עצמם תוצרים של שני אופני ההתנגדות המרחבית המשמשים במאבק נגד מדיניות התכנון הממסדי: אחד הוא המרחב הפיזי הקיים, שהוא תוצר הפעולות הלא מתוכננות של תושבי הכפרים הלא מוכרים ושל אופני ארגון המרחב המקומיים. השני הוא המרחב העיתי המדומיין שהוא תוצר תוכניותיהם של המתכננים האלטרנטיביים. במרחב זה, המיוצג בפעולות התכנון האלטרנטיביות, באים לידי ביטוי הן האופנים שבהם שיח התכנון השולט מייצר ומסדיר דרכי פגיעה שונות באוכלוסייה המקומית – פגיעה מרחבית, חברתית ותרבותית – והן צורות ארגון חלופיות של אוכלוסייה זו, אשר אין להן מקום במסגרת התכנון המקצועי. כל עוד התכנון האלטרנטיבי מאפשר ביטוי לצורות הפעולה השונות ואינו קורס לתחום האפשרויות המצומצם של שיח אחד ההופך לעדיף, הוא יכול להמשיך ולהתקיים בתור שיח הפותח אפשרויות לפעולת התנגדות, ולא רק בתור שיח המדכא פעולות כאלה.

ביבליוגרפיה

- אברוראס, ת'אבת, 2006. "מחלוקות קרקע בישראל: המקרה של הברואים בנגב", גיליון עדאלה האלקטרוני 24.
- אגודת הארבעים, 2001. *תוכנית אב ליישובים הבלתי מוכרים בדרום הארץ*, טיוטה: עדכון 2001, חיפה: המרכז ללימודים אורבניים.
- אופיר, עדי, 1996. "נזק, סבל וגבולות השיח המוסרי בעקבות ליוטר", *עיון מ"ה* (ניסן תשמ"ו): 149–190.
- אל-הוזייל, עאמר, 2004. "הכפרים הבלתי מוכרים בנגב משיח פוליטי מדיר לשיח תכנוני מכיר: תכנון אלטרנטיבי מול תכנון ממסדי", הרצאה בכנס "חוק מול מציאות: בעיית הישובים הלא מוכרים בישראל", מכון טרומן, האוניברסיטה העברית בירושלים, 2.3.2004. מתוך: אתר האינטרנט הישן של המועצה האזורית של הכפרים הבלתי מוכרים.
- אפרת, אלישע, ואהוד גבריאלי, 1966. *תוכנית אב פיסית של הנגב הצפוני*, ירושלים: משרד הפנים, אגף התכנון.
- בן-דוד, יוסף, תשמ"ו. "הברואים בנגב, 1960–1960", *יישוב הנגב 1960–1960*, ירושלים: יד יצחק בן צבי, עמ' 81–99.

- במקום, 2003. חוות דעת מקצועית בעניין תוכנית ליישוב "משמר הנגב ב'" ושבת אל-עוקבי.
ברורמן, אירוס, 2006. "אי-חוקיות במזרח ירושלים: בין הריסות בתים להתנגדות", תיאוריה וביקורת 28: 11–42.
- האגודה לסיוע והגנה על זכויות הבדואים בישראל, 1991. תוכנית אב לאוכלוסייה הבדואית במחוז דרום — נגב, באר שבע.
- המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, 1999. תוכנית לפיתוח רשות מוניציפלית לכפרים הערביים הבדואיים בנגב, רהט.
- המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב, 2002. תוכנית מתאר ביר הדאג'.
יעקובי, חיים, 2003 (תשס"ג). "חיי השגרה בלוד: על כוח, זהות ומחאה מרחבית בעיר המעורבת לוד", ג'מעה 69: 110–69.
- יפתחאל, אורן, 2000. "אתנוקרטיה, גיאוגרפיה ודמוקרטיה: הערות על הפוליטיקה של ייחוד הארץ", אלפיים 19: 78–105.
- מאיר, אבינועם, 2003. מסינגור תכנוני לתכנון עצמאי: בדואי הנגב בנתיבי הדמוקרטיזציה בתכנון, באר-שבע: מרכז הנגב לפיתוח אזורי, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.
- סבירסקי, מרסלו, 2004. בין רב-תרבותיות לבין-תרבותיות: מפוליטיקה של הכרה לפוליטיקה של היכרות, חיבור לשם קבלת תואר דוקטור לפילוסופיה, אוניברסיטת חיפה (לא פורסם).
- ספיבק, גיאטרי, 1995. "כלום יכולים המוכפפים לדבר?", תיאוריה וביקורת 7: 31–75.
- פורת, חנינא, 2000. "מהלכי מדינת ישראל וחלופות השמאל לפתרון שאלת הבדואים בנגב 1953–1960", עיונים בתקומת ישראל 10: 420–476.
- קפלן, אביאלי ויהושע עמית, 1979. תוכנית אב ליישוב הבדואים בנגב. ירושלים: משרד הפנים.
- רופאים לזכויות אדם, 2003. כשטח הפקר — כריאות בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב, תל-אביב.
- שמיר, רון, 1999. "מושעים במרחב: בדואים והמשטר המשפטי בישראל", ד' גוטוין ומ' מאוטנר (עורכים), משפט והיסטוריה, ירושלים: מרכז זלמן שזר.
- שרון, סמדר, 2006. "המתכננים, המדינה ועיצוב המרחב הלאומי בראשית שנות החמישים", תיאוריה וביקורת 29: 31–58.
- Atran, Scott, 1989. "The Surrogate Colonization of Palestine, 1917–1993," *American Ethnologist* 16(4): 719–744.
- Brous, Deborah, 2004. *Medwed Project: Wadi el Na'am Medical Clinic*, in: Bustan's internet site, <http://bustan.org/wadielnaam/>.
- Bryant, Raymond, 2002. "Non-Governmental Organizations and Governmentality: 'Consuming' Biodiversity and Indigenous People in the Philippines," *Political Studies* 50: 268–292.
- Burchell, Gordon, and Peter Miller (eds.), 1991. *The Foucault Effect*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Davidoff, Paul, 1965. "Advocacy and Pluralism in Planning", *Journal of the American Institute of Planners* 31(4): 331–338.

- Dean, Mitchell, 1999. *Governmentality: Power and Rule in Modern Society*, London: Sage.
- Falah, Ghazi, 1989. "Israel State Policy toward Bedouin Sedentarization in the Negev," *Journal of Palestine Studies* 18(2): 71–91.
- Fenster, Tovi, 1996. "Ethnicity and Citizen Identity in Planning and Development for Minority Groups," *Political Geography* 15(5): 405–418.
- , 2002. "Planning as Control: Cultural and Gendered Manipulation and Mis-use of Knowledge," *Hagar* 3(1): 67–84.
- Fischler, Raphael, 1995. "Strategy and History in Professional Practice: Planning as World Making," in H. Liggett and D. Perry (eds.), *Spatial Practices: Critical Explorations in Social/Spatial Theory*, CA: Sage, pp. 13–58.
- Flyvbjerg, Bent, 1996. "The Dark Side of Planning: Rationality and 'Realrationalität'," in S. Mandelbaum, L. Mazza and R. Burchell (eds.), *Explorations in Planning Theory*, NJ: Rutgers University, pp. 383–394.
- Forester, John, 1989. *Planning in the Face of Power*, Berkeley, CA: University of California Press.
- Foucault, Michel, 1975. *Surveiller et punir*, Paris: Gallimard.
- , 1991. "Governmentality," in Burchell, Gordon and Miller (eds.), *The Foucault Effect*, University of Chicago Press, pp. 87–104.
- Friedman, John, 1973. *Retracking America: A Theory of Transactive Planning*, Garden City, New York: Double Day Anchor.
- Healey, Patsy, 1997. *Collaborative Planning: Shaping Spaces in Fragmented Societies*, Basingstoke: Macmillan.
- Holston, James, 1998. "Spaces of Insurgent Citizenship," in L. Sandercock (ed.), *Making the Invisible Visible*, Berkeley: University of California Press.
- Huxley, Margo, 2002. "Governmentality, Gender, Planning," in Allmendinger and Tewdwr-Jones (eds.), *Planning Futures*, London: Routledge, pp. 136–154.
- , 2007. "Geographies of Governmentality," in J. Crampton and S. Elden (eds.), *Space, Knowledge and Power: Foucault and Geography*, Aldershot: Ashgate, pp. 185–204.
- Lyotard, Jean-Francois, 1988. *The Differend*, Minnesota: University of Minnesota Press.
- Pløger, John, 2001. "Public Participation and the Art of Governance," *Environment and Planning B: Planning and Design*, 28(2): 219–241.
- , 2004. "Strife: Urban Planning and Agonism," *Planning Theory* 3(1): 71–92.
- Rabinow, Paul, 1982. "Ordonnance, Discipline, Regulation: Some Reflections on Urbanism," *Humanities in Society* 5(3–4): 267–278.
- Rose, Nikolas, 1999. *Powers of Freedom: Reframing Political Thought*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Sandercock, Leonie, 1998a. *Making the Invisible Visible*, Berkeley: University of California Press.
- , 1998b. *Towards Cosmopolis*, London: John Wiley.
- Spivak, Gayatri C., 1989. "Who Claims Alterity?" in B. Kruger and P. Mariani (eds.), *Remaking History*, Seattle: Bay Press, pp. 269–292.
- Yacobi, Haim, 2007. "The NGOization of Space: Dilemmas of Social Change, Planning Policy and the Israeli Public Sphere," *Environment and Planning D: Society and Space* 25: 745–758.
- Yiftachel, Oren, 1995. "The Dark Side of Modernism: Planning as Control of an Ethnic Minority," in S. Watson and K. Gibson (eds.), *Postmodern Cities and Spaces*, Oxford: Blackwell, pp. 216–242.
- , 1998. "Planning and Social Control: Exploring the Dark Side," *Journal of Planning Literature* 12(4): 395–406.
- , 2003. "Bedouin-Arabs and the Israeli Settler State," in D. Champagne and I. Abu-Saad (eds.), *Indigenous People between Autonomy and Globalization*, Los Angeles, CA: University of California Press.