



נייר עמדה

הפער הסטטיסטי והאוכלוסייה הילידית בנגב

ממשלת ישראל בוחרת להתעלם מקיומן של הקהילות הילידיות בנגב, משל אם תתעלם מקיומן הן תעלמנה. ולכן, הכפרים הלא מוכרים בנגב נעדרים מהמפה, תושביהם מופקרים בעת מלחמה, וישנו מחסור חריף בנתוני אמת ודגימות מקומיות של הקהילות הללו. מחסור זה בנתונים מונע מתושבי הכפרים גישה לשירותים ממשלתיים ואזרחיים חיוניים, ודבר זה כפי שיפורט בהמשך - מהווה הפרה של זכותם הדמוקרטית של התושבים להשתתף בתהליכים דמוקרטיים ולמשל להצביע.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) שהיא גוף ממלכתי האמור לדגום את כלל אוכלוסיות ישראל, נמנעה במשך כל השנים מלערוך מפקד מקיף של כל הקהילה הבדואית. אין למדינה למעשה תמונה מקיפה של האוכלוסייה הבדואית הערבית בנגב, מצבה האזרחי, חברתי-כלכלי ועוד. מחסור בנתוני אמת מוביל לפגיעה במימוש זכויותיהם של התושבים ראשית ברמה התקציבית - המועצות האזוריות, מערך החינוך, הבריאות וכלל שירותי הרווחה נשענים על תקצוב פר אזרח, וללא מידע אמת, תושבי הכפרים הלא מוכרים תמיד נמצאים בתת תקצוב. היעדר אזורי תעסוקה התואמים למספר התושבים דורשי עבודה, מחסור במרפאות לבריאות הציבור, שירותי דיור ציבורי, מענקי מזון פוגעים בתושבי הכפרים. לא רק שהמדינה לא פועלת להוציא את הקהילות הללו מהעוני, היא גם מתעלמת מזכויותיהם לשירותים סוציאליים שוויוניים. הכפרים הבדואים לא נמצאים על המפה, והתושבים לא נמצאים במפקד. כל הנתונים הסטטיסטיים על הקהילה הם הערכות ואומדנים מורכבים, ללא דגימה ממוקדת-שטח

סטטיסטיקה היא מעבר לעניין הציבורי, כלי מרכזי לפיתוח. חשיבותה אף עוגנה בעצרת הכללית של האו"ם, הגרסה בהחלטה כי תפקידו של מידע סטטיסטי רשמי, מאומת ועדכני הוא חיוני למטרות ניתוח וקבלת החלטות לגבי מדיניות תומכת בפיתוח בר קיימא¹. נתונים סטטיסטיים ניתוחם ופרשנותם חיוניים לקביעת יעדי מדיניות ולהערכת תוכניות חברתיות וכלכליות, והתערבות חיונית לשיפור תנאי החיים של כל האזרחים בעולם. למרות שבשנים האחרונות נעשו מאמצים שלטוניים לוסת את האפליה במתן שירותים ציבוריים לקהילות, זאת במסגרת של תכניות החומש² - תכנית לפיתוח חברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, אך אלו מופעלות בעיקרן בעיירות ובכפרים המוכרים ולא בכפרים הבלתי מוכרים בהם ממעטת הממשלה לתת שירותים אם בכלל. לאוכלוסייה המונה רבבות, אך איש אינו יודע את גדלה האמיתי, יש רק 7 בתי ספר, 4 מרפאות, ושתי תחנות לאם ולילד. הרשויות, ובכללותן המועצות האזוריות שבתחומם נמצאים הכפרים הלא מוכרים, ממשיכות גם בעת הזו להתעלם מהעובדה שהן מספקות שירותים לאוכלוסייה גדולה שאינה נמנית על התושבים הרשומים ועל כן, מחושבת על פי נוסחאות לצורך הקצאת משאבים, ולא מבוססת על נתוני אמת ובאותן שיטת מחקר הרלוונטיות לשאר אזרחי ישראל.

בכפרים בלתי מוכרים בנגב מתגוררת אוכלוסייה גדולה המונה בין 90,000 ל-100,000 תושבים³, אשר אין להם רישום גיאוגרפי בתעודת הזהות, כלומר הם אינם מוגדרים במרשם האוכלוסין כתושבי יישוב, אלא

¹ עקרונות יסוד של הסטטיסטיקה הרשמית, החלטה שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם ב-29 בינואר 2014. אהזור מתוך

<https://tinyurl.com/yd3smmc8>

² החלטת הממשלה מס 2397 מיום 12.02.2017, תוכנית לפיתוח חברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

³ אוניברסיטת בן גוריון, מאגר מידע מקוון - מאפייני חיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב - דמוגרפיה. (2021). אהזור מתוך <https://tinyurl.com/ayvtvzem>



כתושבי שבט⁴. חלקם רשומים כתושבי יישוב לצורך קבלת שירותים, אך אינם מתגוררים בו בפועל. ההגדרה השבטית היא בחירה גזענית מצד הרשויות, אשר מבקשת לקבע את תיוגן של הקהילות הבדואיות כלא-מתקדמות על מנת למנוע מהם זכויות אזרחיות שוות.

למרות ש 72.9% מתושבי הבדואים בנגב חיים מתחת לקו העוני ו-79.6% מהילדים הבדואים נחשבים עניים⁵, **תושבים בדואים מכפרים לא מוכרים אינם נדגמים במדדי העוני הלאומיים**. יתר על כן, בין השנים 2008 - 2015 הקהילות הבדואיות בדרום ישראל לא נכללו ב"דו"ח על ממדי העוני והפערים החברתיים"⁶. על אף ששיעור המועסקים בקהילות הבדואיות בנגב הם 62% בקרב גברים ו-30% בקרב נשים (2019)⁷, תושבים בדואים מכפרים בלתי מוכרים אינם נכללים בסטטיסטיקה של הלמ"ס בנושא התעסוקה, או סקרי כוח האדם. יתרה מכך, התושבים הבדואים אינם נכללים בסקר החברתי, סקר הוצאות המשפחה ועוד. למרות שהמדינה התחייבה לבג"ץ לפני למעלה מעשרים שנה, למצוא פתרון לסוגיית הכפרים הלא מוכרים בנגב, במסגרת תוכנית המתאר מטרופולין באר שבע⁸, ניתנה הכרה ל-11 יישובים בלבד. מאז ההכרה בכפר אבו תלול אש-שְהֶבִי בשנת 2006, לא הוכרו כפרים בדואים נוספים. יתר על כן, המדינה הקפידה את ההכרה ביישובים שקיבלו אישור תכנון, כגון רמת צפורים, ואפילו יישובים שקיבלו אישור תכנוני, והוכנו עבורם תוכניות מפורטות, כגון הכפר אל-פְרָעָה.

שלילת זכות ההצבעה בגלל אי רישום במרשם האוכלוסין

הזכות האזרחית היסודית המושפעת מהזנחה זו, היא זכות ההצבעה בבחירות הכלליות והמקומיות. במשפט הישראלי נקבע כי "זכות הבחירה והזכות להיבחר הן בין החירויות הבסיסיות המרכזיות והחשובות ביותר"⁹. למרות זאת, תושבים הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבי שבט אינם זכאים להצביע בבחירות מוניציפליות למועצות האזוריות אשר בשטחן הם נכללים, ובכך מונעים מהם לממש זכות אזרחית בסיסית ולהשתתף בתהליך הדמוקרטי. הפגיעה בזכות לקחת חלק בניהול החיים הציבוריים ברמה העירונית נחשבת גם הפרת זכויות לפי אמנת האו"ם לזכויות אזרחיות ופוליטיות¹⁰ והפרה של סעיף 21 להצהרה האוניברסלית לזכויות אדם¹¹, הקובעת כי "רצון העם הוא הבסיס לסמכות השלטונית".

שירותים רבים הניתנים על ידי המדינה מותנים במיקום הגיאוגרפי של תושביה. על פי התקנות בפקודת האוכלוסין¹², רישום האזרח לפי שבט גורם לאדם להיות נטול זיקה גיאוגרפית, ולכן לא ניתן לשייך אותו לגופים ממשלתיים מרחביים המהווים בסיס לזכאות לשירותים, תשתיות שונות, בחירות מקומיות והשתתפות בדמוקרטיה המקומית. כלומר, הוא מוגדר בפועל כא-טריטוריאלי כחסר שייכות למרחב¹³.

⁴ על פי נתוני דו"ח שהוגש למנכ"ל משרד הפנים (2018), התושבים הרשומים כשבט בשנת 2017 היו כ-82 אלף אזרחים. מקור: להבי, ש', שפרן, ר' ואח'. מסמך המלצה. הצוות הבין משרדי לבחינת מענקי משרד הפנים לתושבים רשומים בשבטים הבדואים בנגב. (2018).

⁵ ממדי העוני והפערים החברתיים - דוח שנתי, 2018, אחזר מתוך <https://tinyurl.com/6jve9ckz>.
⁶ דוח על ממדי העוני והפערים החברתיים - פרסומים ביטוח לאומי, 2021. אחזר מתוך <https://tinyurl.com/4ecsywpy>.

⁷ טירוש, כהן, ז'בלוטסקי. (2021) מדדים ויעדים בתחום התעסוקה לשנת 2025 לאוכלוסייה הבדואית בדרום.
⁸ בג"ץ 4540/00 אייזיק דריג'אט נגד שר הבריאות ואח'.

⁹ אב. 88/1 נימן נ' יו"ר ועדת הבחירות המרכזית לכנסת, פ"ד מ"ב (4) 177, 185.

¹⁰ אמנת זכויות האזרחיות ופוליטיות של ICCPR, 1991. האו"ם. אחזר מתוך <https://tinyurl.com/r2eafcpk>.

¹¹ הצהרה האוניברסלית של זכויות האדם. (1948). אחזר מתוך <https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/udhr.pdf>.

¹² תקנות בפקודת האוכלוסין. (1965). אחזר מתוך <https://tinyurl.com/4s64ydzc>.

¹³ תקנות מרשם האוכלוסין, (רישום הכתובת), 1974, תקנה מס' 6'



ההשלכה העיקרית של רישום לפי שבט היא שאזרחים רבים אינם זכאים להצביע בבחירות הכלליות סמוך למקום מגוריהם או במקום הנגיש עבורם, ונמנעת מהם גישה להצבעה בבחירות מוניציפליות. המשמעות היא פגיעה חמורה בזכות האזרחים הבדואיים של הנגב להצביע ולהשפיע על המערכת הפוליטית כמו גם פגיעה באחת הקהילות העניות ביותר בישראל, וביכולתה להשפיע ולשנות את התייחסות השלטנות אליה.

למרות שחוק הבחירות לכנסת קובע כללים לחלוקת המדינה לאזורי הצבעה במטרה להבטיח שוויון בנגישות לקלפיות¹⁴ ומפרט אמצעים להגנה על זכות ההצבעה של אנשים עם מוגבלויות, אסירים, חיילים, אנשי צבא, אנשים במעצר צבאי, דיפלומטים ואפילו של מתנחלים המתגוררים מחוץ למדינה, ועדת הבחירות נמנעה עד כה מלתת פתרון לבעיה של הכפרים הבלתי מוכרים, כגון הקצאת הסעות או הצבת קלפיות בבתי ספר בכפרים בלתי מוכרים או במקומות אלטרנטיביים.

הלמ"ס והתירוצים

ההימנעות של הלמ"ס ממפקד מלא ומדויק של אוכלוסיית היישובים הבדואים והצגת נתונים מלאים על תושבי הכפרים הבלתי מוכרים הוצדקה מסיבות מתודולוגיות, כגון קשיים תרבותיים בגישה לאוכלוסיות הכפרים או לערוך ראיונות עם נשים ללא בני זוגם ועוד.

כיום, לכאורה, באמצעות מערכות המידע הגיאוגרפיות החדשניות ביותר העומדות לרשות המדינה, הלמ"ס יכולה לקיים מפקד ביישובים הבדואים הלא מוכרים, ולהציג את נתוני האוכלוסייה ופילוחים שונים, אם בשמות הכפרים הלא מוכרים, או באמצעות קואורדינטות ונקודות ציון. עם זאת, אנו משערים כי ההימנעות מכך היא בחירה פוליטית, אם מתוך כניעה או חשש שפרסום כזה ישיר את קיומם של יישובים אלו או את זכויות תושביהם לחיות באדמותיהם. כלומר, הלמ"ס בוחרת לתעדף את האינטרס הפוליטי, ולשרת את המדיניות הממשלתית המפלה שאינה מכירה בזכות קיומם של הכפרים, על פני תפקידה המקצועי-מדעי כאחראית לשיקוף נכון של התמונה הדמוגרפית והחברתית-כלכלית של האוכלוסייה.

העובדה שהמדינה אינה מחזיקה בנתונים בסיסיים מאוד ביחס לקהילה הבדואית, משקפת התעלמות ומובילה להיעדר מאמצים לתת מענה לצרכי הקהילה, מעמיקה את האפליה של המדינה כלפי אוכלוסיותיה הילידית, מנציחה מעגלי עוני ומרחיבה את האי שוויון חברתי-כלכלי.

יתכן שההתעלמות של הלמ"ס מהקהילה הבדואית קשורה למבנה הארגוני שלה. ב-26 בפברואר 2019 פנה פורום דו קיום בנגב לראש הממשלה הממונה על הלמ"ס, וכתב כי באותה עת לא היו ערבים בין חברי הנהלת הלמ"ס. בקרב כ-70 חברי המועצה לסטטיסטיקה ציבורית יש רק חבר ערבי אחד, בהנהלת הלמ"ס אין חברים ערבים, ובין כ-90 עובדי הלמ"ס הבכירים כפי שהוצגו בדוח חופש המידע של הלשכה, יש רק עובד ערבי

¹⁴ חוק הבחירות לכנסת, סעיפים 8-13. (1969). אהוזר מתוך <https://tinyurl.com/9xf8eute>



אחד¹⁵. היועץ המשפטי של הלמ"ס השיב במכתב קצר, והודיע כי תינתן תשובה מפורטת בקרוב, אך עד כה לא התקבלה תשובה.

התוצאה היא שבהיעדר מידע מאומת ומפולח, כל גוף ממשלתי פועל על פי "אומדנים" (או דעות) שונות לגבי גודל האוכלוסייה אותה הוא אמור לשרת. הדבר מוביל לכאוס בירוקרטי, רחוק מניהול הולם המבוסס על נתונים מדויקים ותקפים.

ברור שמקבלי ההחלטות מקבלים תמונה מעוותת של המצב, הכוללת, מצד אחד, יישובים בהם מספר התושבים "מנופח", בשל רישום חלק מתושבי הכפרים הלא מוכרים כתושבים בכפרים המוכרים. במקרים אחרים הם מקבלים תמונה דמוגרפית לקויה.

על הלמ"ס לערוך סקר מקיף של תושבי הכפרים הלא מוכרים, ולהציג למקבלי ההחלטות מידע מקיף, שיאפשר להם לקבל החלטות הולמות והוגנות בנוגע לתכנון האזור, חלוקת משאבים שוויונית תוך מתן מענה הולם לצרכים באמצעות גישה לשירותים בסיסיים וקידום אמיתי של זכויות האוכלוסייה הילידית בנגב.

מחקר: שמוליק דוד ואליאן קרמר

כתיבה: אליאן קרמר

עריכה: חיה נוח ושחף וייסבן

על פי דרישת החוק, פורום דו-קיום בנגב לשוויון אזרחי גאה לציין כי כתוצאה משיתוף פעולה עם מדינות ידידותיות וארגונים בינלאומיים שמקדמים זכויות אדם, רוב המימון לפעילותנו מגיע מ"ישויות מדיניות זרות."

¹⁵ מכתב מפורום דו קיום בנגב "בקשה לשינוי הרכב המועצה לסטטיסטיקה ציבורית". אזור מתוך <https://tinyurl.com/47z2jxs8>