



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב

י' חשון תשע"ח  
30 אוקטובר 2017

כתיבה: מיכל לרר  
אישור: אורלי אלמגור-לוטן, ראש צוות  
גרסה לפני עריכה לשונית

הכנסת, מרכז המחקר והמידע  
קריית בן-גוריון, ירושלים 91950  
טל': 02 - 6408240 / 1  
פקס: 02 - 6496103  
[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ טאלב אבו עראר לקראת ציון "יום הנגב" בכנסת, והוא עוסק בסוגיות שונות הקשורות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. המסמך כולל נתוני רקע על האוכלוסייה הבדואית בישראל, הצגה של סוגיית הקרקעות ותביעות הבעלות עליהן, סקירת ניסיונות קודמים להסדיר את הסוגיה ולבסוף הצגת המדיניות הנוכחית של ממשלת ישראל ודיון בה. יצוין, כי המסמך נכתב במבט רחב ואינו נכנס לרמת פירוט המתארת את מצב הדיור והתכנון כפי שהוא מתקיים באשר לכל יישוב ויישוב.

## תמצית

- לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-244 אלף תושבים, מחציתם בני פחות מ-18. קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב עומד כיום על 3.9% - כפול מקצב הגידול הממוצע באוכלוסייה הכללית (העומד על 1.9%). **במבט קדימה, בשנת 2030 צפויה האוכלוסייה הבדואית למנות קרוב ל-400,000 נפש.**
- לפי נתוני הלמ"ס, כ-180 אלף בדואים מתגוררים ביישובים הבדואים המוכרים, אשר כולם מדורגים באשכול סוציו-אקונומי 1 - הנמוך ביותר מהבחינה החברתית-כלכלית. על פי הערכות שונות, בין רבע לשליש מאוכלוסיית הבדואים בנגב מתגוררת מחוץ ליישובים המוכרים, בצורה בלתי מוסדרת.
- בין השנים 1971-1979, במסגרת הליך הסדר מקרקעין, הוגשו 3,220 תביעות בעלות של בדואים בנגב על קרקעות בשטח כולל של 776,585 דונם. על פי נתוני הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, נכון להיום **תלויות ועומדות 2,811 תביעות בעלות, המתייחסות לקרקעות בשטח כולל של 571,285 דונם. מכאן, שעד כה הוסדרו רק 409 תביעות בעלות, הנוגעות לשטח של 205,571 דונם.**
- לפי בדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת ולפי נתונים אשר הוצגו בדוח מבקר המדינה משנת 2016 בעניין זה, **בין 40%-50% מהשטח הכולל שבתוך תחומי השיפוט של היישובים הבדואים מצויים היום בתביעות בעלות, בשיעורים המשתנים בין היישובים השונים.**
- בעשור האחרון הוקמו כמה ועדות כדי להסדיר את ההתיישבות הבדואית בנגב. כל הוועדות הללו כרכו את הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב בפתרון של סוגיית תביעות הבעלות על הקרקע. לעומת זאת, **מדיניות הנוכחית של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מתמקדת במתן פתרונות לבעיות הדיור של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ללא תלות בשאלת ההסדרה של תביעות הבעלות.** על פי מדיניות הדיור של הרשות, הפתרונות המוצעים מיועדים בראש ובראשונה לתת מענה למצוקת הדיור ביישובים המוכרים, הנובעת בין השאר מגידול האוכלוסייה כתוצאה מריבוי טבעי. נוסף על כך, מדיניות הדיור גם מתייחסת במידת מה לאוכלוסייה המתגוררת מחוץ ליישובים המוכרים, ובפרט זו המתגוררת בסמיכות אליהם. **הסדרת ריכוזי האוכלוסייה המרוחקים מהיישובים המוכרים אינה חלק ממדיניות הרשות בשלב הנוכחי.**
- **מדוחות הוועדות השונות וכן מדוח מבקר המדינה משנת 2016 בנושא עולה, כי אי מתן מענה לסוגיית תביעות הבעלות עשוי להוות חסם משמעותי בהסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב.**
- לפי נתוני המשרד לביטחון הפנים, בין השנים 2013-2016 הוגשו מדי שנה כ-600-700 צווי הריסה בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב; במהלך המחצית הראשונה של שנת 2017 הוגשו 436 צווים. מרבית צווי ההריסה (כ-70% בממוצע רב שנתי) מוגשים בגין עבירות שבוצעו מחוץ



ליישובים המוכרים ; כ-20% מהצווים הוגשו בגין עבירות ברשויות המקומיות וכ-10% בגין עבירות ביישובי המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר.

## 1. האוכלוסייה הבדואית בנגב - רקע

לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: הלמ"ס), נכון לשנת 2016 אוכלוסיית הבדואים בנגב מונה כ-244 אלף תושבים, מחציתם בני פחות מ-18. קצב הגידול השנתי הממוצע של האוכלוסייה הבדואית בישראל נמצא בירידה בשנים האחרונות, אולם גם כיום הוא עומד על 3.9% - כפול מקצב הגידול הממוצע באוכלוסייה הכללית (העומד על 1.9%).<sup>2</sup> במבט קדימה, בשנת 2030 צפויה האוכלוסייה הבדואית למנות קרוב ל-400,000 נפש.<sup>3</sup>

נראה, כי קיים קושי להציג נתון מדויק על מספר התושבים הבדואים, ובפרט אלו המתגוררים מחוץ ליישובים המוכרים: על-פי נתוני הלמ"ס לשנת 2014, כ-76% מן התושבים הבדואים בנגב מתגוררים ביישובים המוכרים וכ-24% בריכוזי האוכלוסייה שמחוץ ליישובים המוכרים.<sup>4</sup> עם זאת, ייתכן ומספרם של הבדואים המתגוררים מחוץ ליישובים המוכרים גבוה יותר: לפי נתוני משרד הפנים שהובאו בדוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג שקמה ב-2007 (וראו בהמשך), באותה שנה היה מספר התושבים הבדואים מחוץ ליישובים המוכרים כ-62 אלף איש.<sup>5</sup> לאור קצב הגידול השנתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ותוך הנחה כי רק מיעוט הבדואים עבר מאז שנה זו להתגורר בתוך היישובים המוכרים, מספר הבדואים מחוץ ליישובים המוכרים נכון להיום אמור להיות גבוה משמעותית, ולעמוד על כ-90 אלף איש.

### טבלה 1: התפלגות האוכלוסייה הבדואית בין היישובים המוכרים, 2016<sup>6</sup>

שם היישוב	האוכלוסייה	שם היישוב	האוכלוסייה
רהט	64,462	לקיה	12,285
חורה	19,981	שגב שלום	9,508
ערערה בנגב	16,344	נווה מדבר (אבו קרינאת, אבו-תלול, ביר הדאג', קסר א-סיר)	8,551
כסיפה	19,718	אל-קסום (אום בטין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, מולדה, מכחול, תראבין א-צאנע	9,498
תל שבע	19,163	<b>סך כל האוכלוסייה : 179,510 נפש</b>	

<sup>1</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל, 2016. לוח 2.19: אוכלוסייה לפי קבוצת אוכלוסייה, דת, גיל, מין, מחוז ונפה.

<sup>2</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, השנתון הסטטיסטי לישראל, 2016: מקורות גידול האוכלוסייה, לפי מחוז, קבוצת אוכלוסייה ודת.

<sup>3</sup> נעם קוסט, המועצה הלאומית לכלכלה, תכתובת דוא"ל: 11 ביולי, 2017.

<sup>4</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישובים ואוכלוסייה בישראל 2014, 21 באוקטובר 2015.

<sup>5</sup> דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג. הוגש לשר הבינוי והשיכון בתאריך 11 בדצמבר, 2008.

<sup>6</sup> הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, קובץ היישובים. קובצי יישובים, אוכלוסיית וסמליהם 2016. כניסה בתאריך 30 באוקטובר 2017.



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

ככלל, האוכלוסייה הבדואית היא הענייה ביותר בישראל. כל היישובים הבדואים מדורגים באשכול סוציו-אקונומי 1 של הלמ"ס - הנמוך ביותר מהבחינה חברתית-כלכלית - והיישובים הבדואים סובלים משורה של בעיות בתחומים שונים כגון חינוך, בריאות, תעסוקה ועוד.<sup>7</sup> גם בתחום הנגישות לשירותים חינוכיים עולה חוסר ממשי של תשתיות חינוכיות כגון מים, חשמל ושירותי רפואה, בפרט מחוץ ליישובים המוסדרים.<sup>8</sup>

בעיות חברתיות וכלכליות אלה המאפיינות את האוכלוסייה הבדואית בנגב נובעות ממגוון סיבות, ביניהן גם מצב הדיור של הבדואים בנגב וחוסר ההצלחה עד כה להסדיר את ההתיישבות מחוץ ליישובים המוכרים (ובמידה מסוימת גם בתוך היישובים המוכרים). בהקשר זה ראוי לציין דברים שכתב בשנת 2016 מבקר המדינה בדוח בנושא "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב" לפיהם "מצבה החברתי והכלכלי הירוד של האוכלוסייה הבדואית בנגב והתיישבותם של עשרות אלפי תושבים מקרב אוכלוסייה זו מחוץ לתחומי יישוב מוכרים, כשהם אינם שייכים למסגרת של רשות מקומית כלשהי, ומתגוררים במבנים שנבנו באופן לא חוקי, מעוררים סוגיות סבוכות הנוגעות בין היתר לנגישות של תושבים בדואים לשירותים בסיסיים, כמו כן מציאות מורכבת זו עשויה ליצור נתק של חלק מהם מן המדינה וממוסדותיה. מציאות זו אף מהווה קרקע פורייה לצמיחת תופעות של פשיעה ועבריינות העלולות לפגוע בכלל התושבים באזור הנגב".<sup>9</sup>

על כן, ניכר כי לא ניתן להתייחס למצב החברתי והכלכלי הקשה בו שרויה האוכלוסייה הבדואית בנגב במנותק ממצב הדיור. ניסיונותיהן של הממשלות לאורך השנים להסדיר את הסוגיה, כפי שיתואר בפרק הבא, משקפים את ההכרה בחשיבות הנושא ובהשלכתו על היבטים שונים.

## 2. סוגיית הקרקעות ותביעות הבעלות

לאחר הקמת המדינה כונסה רוב האוכלוסייה הבדואית שנותרה בנגב, כ-12,000 נפש, לאזור המכונה "אזור הסייג" – שטח המשתרע בין דימונה, ערד ובאר שבע, אשר נוהל בידי הממשל הצבאי. באזור הסייג חיו עוד קודם להקמת המדינה מספר שבטים אשר נותרו במקומם גם לאחר הקמתה. עם המעבר לשטח זה, לא קיבלה האוכלוסייה הבדואית זכויות קניין על השטחים החדשים והם החלו בתהליך של התיישבות ספונטאנית, אשר באה לידי ביטוי בהקמה של מבני מגורים ללא תהליך של תכנון יישובי מקובל.<sup>10</sup>

**בין השנים 1969-1996 הקימה מדינת ישראל שבעה יישובים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב:** תל שבע, רהט (אשר ב-1994 קיבלה מעמד של עיר), כסייפה, חורה, ערוער, לקייה ושגב שלום. כמחצית מאוכלוסיית הבדואים בנגב עברה ליישובים אלה; יתר האוכלוסייה נותרה בריכוזי אוכלוסייה שאינם משויכים לתחום מוניציפאלי מוגדר, ולפיכך אינם מוכרים על ידי המדינה כיישובים רשמיים והבנייה בהם אינה מוסדרת. בשנת 2004 החליטה המדינה להקים את **המועצה האזורית אבו בסמה**, אשר איגדה 11 יישובים נוספים שהוכרו על ידי המדינה במהלך השנים. מועצה זו פורקה בשנת 2012 ופוצלה במקום זאת לשתי מועצות

<sup>7</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".

<sup>8</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".

<sup>9</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66ג, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".

<sup>10</sup> להרחבה על הרקע ההיסטורי לנושא הבעלות על הקרקע ראו מסמך מרכז המחקר והמידע, [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#). כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי, 5 בנובמבר 2013.



אזורים: **נווה מדבר ואל קסום**. נכון להיום, מחוץ ליישובים המוכרים ישנם עדיין עשרות ריכוזי אוכלוסייה בדואית שמעמדם טרם הוסדר.<sup>11</sup>

עד היום לא הושגה הסכמה בין המדינה לבין מרבית התושבים בריכוזי האוכלוסייה מחוץ ליישובים המוכרים בנוגע לאופן הסדרת התיישבותם. הקושי להסדיר סוגיה זו קשור בעיקרו למחלוקת משפטית בין המדינה לבין התושבים הבדואים באשר לאופן הוכחת הבעלות על הקרקע.<sup>12</sup> עמדת התושבים הבדואים גורסת כי על המדינה להכיר בבעלותם על הקרקע בזכות שליטתם על השטחים במשך שנים ארוכות, על אף שלתביעות הבעלות שלהם אין נלווים מסמכים רשמיים המעידים על זכות זו. לעומת זאת, המדינה אינה מכירה בבעלות זו ונסמכת על חוקי קרקעות ופסיקות של בתי המשפט.<sup>13</sup> לפי חקיקה זאת, מרבית אדמות הנגב מוגדרות כאדמות מוואת' – קרקעות בבעלות המדינה אשר אינן משמשות לצרכים חקלאיים ואשר ממוקמות במרחק רב מאזורים מיושבים. אדם פרטי אינו יכול לקבל עליהן זכויות בעלות אלא אם הוכיח כי ניתנו לו כאלה על ידי הריבון.

**עם זאת, למרות שהמדינה לא מכירה בזכויות הבעלות של הבדואים על הקרקע, היא מכירה בזיקה שלהם אליה.**<sup>14</sup> בשל כך, כבר בעשורים הראשונים לקיומה הציעה המדינה לתובעי הבעלות הבדואים פיצויים, בכפוף להסדרת תביעתם; גובה הפיצוי הכספי נקבע על פי סוג הקרקע ומיקומה. בפועל, גישה זו לא נתקבלה על ידי מרבית התושבים הבדואים. חששם של תושבים אלה היה, ועודנו, כי מעבר שלהם ליישובים מוסדרים יגרום להם לאבד את הקרקעות לגביהן הם תובעים בעלות.

במהלך שנות ה-70 של המאה העשרים יזמה המדינה הליך אשר במסגרתו העניקה לתושבים הבדואים חלון זמן להגשת **תביעות בעלות** על קרקעות בנגב. הליך זה התבסס על פקודת הסדר זכויות במקרקעין, התשכ"ט – 1969 שמטרתה הייתה לרשום בספר המקרקעין כל חלקת קרקע על שם בעליה.<sup>15</sup> **כך, במהלך השנים 1971-1979 הוגשו 3,220 תביעות בעלות על שטח כולל של 776,856 דונם – חלקו באזור הסייג (אליו כאמור כונסה מרבית האוכלוסייה הבדואית לאחר הקמת המדינה) וחלקו מחוץ לאזור זה.**<sup>16</sup> ועדה ממשלתית להסדר מקרקעין באזור הסייג והנגב הצפוני, בראשות הגברת פליאה אלבק (ועדת אלבק) בדקה את הנושא וקבעה כי מדובר בקרקעות שהן אדמות מדינה. אף על פי כן המליצה הוועדה על הסדר "לפנים משורת הדין", לפיו המדינה תיתן לבדואים פיצוי תמורת התפנות מהשטח עליו הם תובעים בעלות. בשנת 1976 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה, וגובשה עמדה לפיה ההסדרה תתנהל במסגרת **הסכמי פשרה בין התובעים והמדינה**: המדינה תפצה את התובעים, ובתמורה הקרקע תירשם על שם המדינה. המלצות הוועדה שימשו כבסיס להחלטות רשות מקרקעי ישראל בעניין ההסכמים וחישוב נוסחאות הפיצוי עבור התושבים.<sup>17</sup>

**על אף פרק הזמן שחלף מאז, עד כה חתמה המדינה על הסכמי פשרה רק עם חלק מצומצם מהאוכלוסייה התובעת בעלות, וקצב ההתקדמות הוא איטי מאוד.**

<sup>11</sup> רותם דשא, סגנית מנהלת מנהל הנדסה ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שיחת טלפון, 24 באוקטובר, 2017.

<sup>12</sup> חבצלת יהל, "הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל", מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, ינואר 2017.

<sup>13</sup> יצוין כי גם השלטון העתמאני וגם המנדט הבריטי לא הכירו בטענות הבעלות של הבדואים על אדמותיהם.

<sup>14</sup> דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג. הוגש לשר הבינוי והשיכון בתאריך 11 בדצמבר, 2008.

<sup>15</sup> הליך הסדר מקרקעין לפי פקודת הסדר זכויות מקרקעין, התשכ"ט - 1969.

<sup>16</sup> דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג. הוגש לשר הבינוי והשיכון בתאריך 11 בדצמבר, 2008.

<sup>17</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".



על פי נתוני הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, נכון להיום תלויות ועומדות 2,811 תביעות בעלות המתייחסות לשטח כולל של 571,285 דונם. ההערכה היא כי תביעות אלה נחלקות בין 30 ל-50 אלף תובעים.<sup>18</sup> מספרם הגדול יחסית של התובעים נובע מהעובדה כי ככל שחולף הזמן מצטרפים לתביעה יורשים נוספים. כלומר, עד כה הוסדרו רק 409 תביעות בעלות, הנוגעות לשטח של 205,571 דונם (שטח שהוא כ-26% מכלל השטח שנמצא במקור בתביעות בעלות).

להלן התפלגות תביעות הבעלות שטרם הוסדרו, על פי גודל השטח הנתבע וסוג החזקה של התובע. סוג החזקה מחולק לשלוש קטיגוריות:

- 'מוחזק על ידי התובע' - הכוונה לשטח אשר התובע מחזיק בפועל במגורים או בעיבוד חקלאי או בדרך אחרת אשר מונעת מאחרים להשתמש בו.
- 'לא מוחזק על ידי התובע' - שטחים שבעת מועד הגשת התביעה לא הוחזקו בפועל על ידי התובע או מי ממשפחתו, בין אם במגורים ובין אם בעיבוד. הכוונה לשטחים לא מיושבים באזורי באר שבע, דימונה, הנגב המזרחי הלא מיושב, קיבוצים ומושבים בסביבה וכדומה.
- 'ספק חזקה' - מקרים בהם ישנן עדויות לעיבוד של קרקע אך לא ניתן לשייך אותה לאדם מסוים.

טבלה 2 : פילוח תביעות הבעלות לפי גודל השטח וסוג החזקה<sup>19</sup>

סיכום		מוחזק בידי התובע			לא מוחזק בידי התובע		ספק חזקה		
סה"כ שטח בדונם	סה"כ תביעות	סה"כ שטח בדונם	סה"כ שטח בדונם	מספר תביעות	סה"כ שטח בדונם	מספר תביעות	סה"כ שטח בדונם	מספר תביעות	גודל תביעה
2,461	230	492	1,539	153	861	71	61	6	עד 20 דונם
163,621	1802	23,435	92,028	1029	70,439	762	1,154	11	בין 20 ל- 200 דונם
125,765	463	16,609	74,977	278	48,529	177	2,259	8	בין 200 ל- 400 דונם
74,418	154	9,674	40,768	85	31,706	65	1,944	4	בין 400 ל- 600 דונם
35,115	51	4,588	20,458	30	12,301	18	2,356	3	בין 600 ל- 800 דונם
31,488	36	3,591	21,046	24	10,442	12	0	0	בין 800 ל- 1,000 דונם
138,417	75	5,223	77,700	50	54,467	23	6,250	2	מעל 1,000 דונם
571,285	2,811	63,612	328,515	1,649	228,746	1,128	14,025	34	סכום כולל

<sup>18</sup> הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מכתב תשובה לפנייה של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 24 בספטמבר, 2017.

<sup>19</sup> שם.

<sup>20</sup> הקו הכחול מתייחס לקו התיחום של יישוב/עיר המהווה גם שטח השיפוט שלו.



## מהטבלה עולים הממצאים האלה :

- הרוב המוחלט (89%) של השטח הנמצא בתביעות בעלות מצוי מחוץ לתחומי הקו הכחול, כלומר מחוץ לקו התיחום של היישובים המוסדרים. כ-11% בלבד מהשטח המצוי בתביעות בעלות נמצא בתחומי הקו הכחול.
- 59% מתביעות הבעלות מתייחסות לשטחים אשר מוחזקים בידי התובע (1,649 תביעות מתוך סך של 2,811 תביעות בעלות). קרי, מרבית תובעי הבעלות מתגוררים על השטחים בתביעה או מעבדים אותם.
- עיקר התביעות מתייחסות לשטחים קטנים עד בינוניים בגודלם, אשר אינם עולים על 600 דונם.

מרכז המחקר והמידע של הכנסת בדק את שיעור השטח שיש עליו תביעות בעלות מתוך סך השטח המצוי בתוך הקו הכחול של היישובים הבדואים. לצורך כך, נלקח הנתון בדבר סך שטח התביעות הנמצאות בתוך הקו הכחול (63,612 דונם, כמפורט בטבלה שלעיל) וזה חולק בסך שטחי השיפוט של הרשויות הבדואיות בנגב, שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (148,110 דונם, על פי נתוני הלמ"ס).<sup>21</sup> יצוין, כי מדובר בהערכה, שכן עשויים להיות הבדלים מסוימים בנתוני השטחים בין הלמ"ס לבין הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. לפי חישוב זה, כ-43% מהשטחים של היישובים הבדואים המוסדרים מצויים בתביעות בעלות.

נתון זה דומה לנתון אותו פרסם מבקר המדינה בשנת 2016, לפיו סך השטחים הנמצאים בתביעות בעלות הם כמחצית מסך שטחי היישובים המוכרים.<sup>22</sup> ייתכן והפער בין הנתון של מרכז המחקר והמידע של הכנסת לבין זה של המבקר נובע מכך שיש כמה יישובים מוכרים אשר אינם כלולים ברשימת היישובים עליהם התבסס המבקר לצורך חישובו. כפי שיפורט בהמשך המסמך, אחוז השטח הנמצא בתביעות בעלות עשוי להוות חסם משמעותי בהסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב.

## 2.1. מדיניות הממשלה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בעשור האחרון

במהלך העשור האחרון, הקימה המדינה שלוש ועדות שנועדו לבחון הצעות מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב: "ועדת גולדברג", "צוות היישום לדוח גולדברג" ו"סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק" (דוח בגין). להלן תיאור תמציתי של פעילותן והמלצותיהן.<sup>23</sup>

בשנת 2007 מינתה הממשלה ועדה ציבורית ברשות שופט בית המשפט העליון בדימוס אלעזר גולדברג (להלן: ועדת גולדברג).<sup>24</sup> ועדה זו קיימה במסגרתה תהליכים של שמיעת עמדותיהם של כלל בעלי העניין וקבעה כי "מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים ביישובים (המוכרים ואלה שיוכרו)". יצוין כי במתן המלצותיה, כפי שיפורטו להלן, נשענה הוועדה על ההכרה בזיקה ההיסטורית שיש לבדואים לנגב.

<sup>21</sup> סיכום השטח בוצע באמצעות שימוש בקובץ הנתונים של הלמ"ס המפרט על שטחי השיפוט של הרשויות המקומיות, ראו כאן: [רשויות מקומיות 2015 - קובץ נתונים לעיבוד](#), כניסה בתאריך: 23 באוקטובר, 2017.

<sup>22</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66, תשע"ו 2016, "[היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#)".

<sup>23</sup> ליתר פירוט על הוועדות השונות שקמו, ראו מסמך של מרכז המחקר והמידע, [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#). כתיבה: שירי ספקטור-בן ארי, 5 בנובמבר 2013.

<sup>24</sup> [דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג](#). הוגש לשר הבינוי והשיכון בתאריך 11 בדצמבר, 2008.



## המלצותיה העיקריות של הוועדה היו כלהלן:

1. יצירת מסלול תכנוני קצר, הן מבחינת טווחי זמן והן מבחינה גיאוגרפית, אפשר יאפשר ליישם את המלצות הוועדה. במסגרת זאת, הוועדה המליצה על הקמה של מוסד תכנוני חדש אשר יפעל לצד הוועדה המחוזית (מחוז דרום) ויעסוק באופן בלעדי בנושא התיישבות הבדואים בנגב.
2. הכרה ככל האפשר בחלק מהיישובים הלא מוסדרים, תוך שילובם במידת האפשר במערך היישובי הקיים והתחשבות בצרכיהם. יצוין, כי במועד כתיבת דוח הוועדה מנתה האוכלוסייה הבדואית ביישובים הלא מוסדרים 62,487 נפש.
3. הגדרת המבנים הבלתי חוקיים הנמצאים בתחום של תכנית מתאר תקפה, ושאינם פוגעים ביישום התכנית או בתשתיות עתידיות, כ"מבנים אפורים" - הגדרה אשר אמורה להכשירם ולחברם בצורה חוקית לתשתיות מוסדרות.
4. מתן זכות בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות, כאמור לעיל, בזיקה ההיסטורית של האוכלוסייה הבדואית לנגב.
5. הפיכת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב לתאגיד ציבורי העומד ברשות עצמו, ללא תלות בגופים ממשלתיים אחרים.

בשנת 2009 הונח הדוח על שולחן הממשלה וזו החליטה לאמץ את המתווה המוצע בו כבסיס לקביעת המדיניות שלה בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. במסגרת החלטה זו מינתה הממשלה ועדת המשך אשר תכליתה הייתה לתרגם את המלצות דוח ועדת גולדברג לכדי מתווה מפורט וישים, וכן לתת המלצות לאותן סוגיות אשר נמצאו במחלוקת בין חברי הוועדה. בראש הוועדה מונה לעמוד ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, מר אהוד פראור.

## להלן תיאור עיקרי המלצות של צוות היישום כפי שהוגשו לממשלה בתאריך 31 במאי, 2011<sup>25</sup>:

1. חקיקת חוק אשר יסדיר את נושא תביעות הבעלות אשר הוגשו בעקבות החלת הסדר המקרקעין בנגב הצפוני בשנת 1971. במסגרת זאת הוצעו נוסחאות פיצוי שונות - בכסף ובקרקע - עבור תובעי הבעלות בהתאם לסוג החזקה<sup>26</sup> ומיקום הקרקע.
2. הגבלת הזמן להגעה להסדר עם התושבים. בהקשר זה נקבע משטר תמורות פוחת לאלו אשר לא יעמדו בלוח הזמנים המוצע בתכנית (חמש שנים)<sup>27</sup>. באופן דומה, גם משך הזמן לניהול הדיון על פתרונות ההתיישבות עם כל אחד מריכוזי הפזורה הוגבל בזמן.
3. התחלת מהלך של תכנון מתארי מפורט אשר יקיף את כלל האוכלוסייה המתגוררת מחוץ ליישובים המוסדרים, לרבות האוכלוסייה שאין לה תביעות בעלות בקרקע. בהקשר זה הוצע, כי ההתיישבות המוסדרת תכלול יישובים בעלי מאפיינים שונים, כולל: הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים, קליטת תושבים ביישובי המועצות אל קסום ונווה מדבר וביישובים הבדואים הוותיקים והקמת התיישבות חדשה, ככל שיידרש. כלל היישובים הללו יעמדו בקריטריונים של

<sup>25</sup> להרחבה על פרטי המלצות צוות היישום, ראו בדוח: [המלצות צוות היישום לדוח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), מאי 2011. כמו כן ראו מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת המסכם את המלצות הדוח: [הסדרת התיישבות הבדואים בנגב](#), 2013.

<sup>26</sup> למשל נערכת הבחנה בין תביעת בעלות על קרקע מוחזקת שיעודה חקלאי ובין תביעת בעלות שאינה מוחזקת. נוסחאות הפיצוי שהוצעו במסגרת דו"ח פראור קבעו תמורה בשיעור של 50% מהקרקע עבור קרקע מוחזקת ותמורה כספית עבור קרקע שאינה מוחזקת.

<sup>27</sup> צוין כי מתן התמורות מותנה בפינוי הקרקע שאינה כלולה במסגרת התמורות, ולאחר שהתובע אפשר את השימוש בקרקע לכל צורך שהוא, הכולל גם יישובם של בדואים אחרים.





צפיפות ורציפות המוגדרים בתכנית המתאר המחוזית וייבחנו בהתאם לקריטריונים של גודל וכושר נשיאה כלכלי ומוניציפאלי.

4. ארגון מחדש של מערך האכיפה בתחום התכנון והבנייה וחוקי המקרקעין על מנת לאפשר לו לפעול באופן יעיל, ולמנוע הקמה של בנייה חדשה.

5. הגדרה וארגון של הרשות להסדרת התיישבות הבדואים כיחידת הביצוע המרכזית בנושא.

6. בניית תכנית לפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים במגזר הבדואי בנגב, שמטרתו יצירת מנופים לפיתוח כלכלי והגברת העצמאות הכלכלית של היישובים הבדואים בנגב.

ב-2011 החליטה הממשלה לאמץ את מתווה היישום ולהגיש לכנסת הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב הנשענת עליו.<sup>28</sup> כן נקבע בהחלטת ממשלה כי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תסביר את המתווה המוצע לאוכלוסייה הבדואית ותקבל את התייחסויותיה. השר לשעבר בנימין זאב בגין מונה לעמוד בראש הליך זה.

בעקבות הליך זה גובשו המלצות לעריכת שינויים בטיטת החוק ואלה נוסחו במה שמכונה "דוח בגין – סיום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק".<sup>29</sup>

### להלן העקרונות אשר הוגדרו בדוח בגין:

1. תכנון ההתיישבות: "הסדרה במקום"<sup>30</sup> ככל הניתן ובכפוף לשיקולי התכנון. זאת בהתייחס ליישובים הבלתי מוסדרים אשר מתגורר בהם מספר מינימאלי של תושבים ואשר יהיו בעלי כושר נשיאה מוניציפאלי. חלק מבתי המגורים, המרוחקים יותר, יועתקו על מנת ליצור רצף לפריסת תשתיות. התושבים הבדואים אשר מקום מגוריהם לא יוסדר, יעתיקו את מקום מגוריהם ליישובים אחרים במגוון צורות יישוב. זאת באמצעות תהליך הידברות עם התושבים אשר יעסוק בפתרונות האפשריים שעל הפרק – סוג היישוב ואופיו. **מודגש כי הפתרון ההתיישבותי לא ייחתם בטרם יוסדרו תביעות הבעלות על הקרקעות.**

2. תביעות הבעלות: תובעי הבעלות יקבלו תמורה בקרקע או בכסף על כל שטח תביעתם, וזאת כתלות בסוג השטח עליו הם תובעים בעלות ובסוג החזקה עליו.

3. אכיפה: אכיפת חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבניה כתנאי הכרחי לקידום תכנית ההתיישבות.

הצעת החוק עוררה התנגדות מצד גורמים שונים; בשל כך, בדצמבר 2013, משכה אותה הממשלה. כך למעשה, עד היום אין מדיניות חדשה של המדינה להסדרת סוגיית תביעות הבעלות, אשר מהווה חסם מרכזי בפני הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

בהקשר זה יצוין שוב דוח מבקר המדינה 66 משנת 2016, אשר בחן בצורה מקיפה את יישום המדיניות בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.<sup>31</sup> הדוח הצביע על התקדמות איטית מאוד בטיפול בנושא מצד המדינה. בין היתר צוין בדוח, כי בין השנים 2008-2014 הצליחה הרשות להתיישבות ופיתוח הבדואים בנגב

<sup>28</sup> משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 3707: דוח הצוות הבין-משרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ספטמבר 2011. לקריאת הצעת החוק במלואה ראו: הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג - 2013.

<sup>29</sup> להרחבה ראו בדוח בגין: הסדרת התיישבות הבדואים בנגב - סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק, 2013.

<sup>30</sup> "הסדרה במקום" – הכשרה בדיעבד של מבנים אשר היו עד כה בלתי חוקיים. ההסדרה כוללת פיתוח תשתיות וחיבור לשירותים חיוניים. מתוך מאמרו של חבצלת יהל, "הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל", מכון בן גוריון לחקר ישראל והציונות, ינואר 2017

<sup>31</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 66, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".



להסדיר תביעות בעלות במסגרת הסכמי פשרה בין המדינה לבין תובעי בעלות על שטחים בהיקף של 6,000 דונם בלבד. המדובר באחוז בודד מתוך כלל השטחים שלגביהם קיימות תביעות בעלות (571,285 דונם). נוסף על כך, הוסדרה הבעלות המשפטית על עוד כ-10,000 דונם במסגרת הליכים משפטיים שניהלה המדינה. בסיכומו של דבר, באותן שנים שנבחנו בדוח המבקר הוסדרו שטחים בהיקף של כ-3% בלבד מסך השטח אשר לגביו רשומות תביעות בעלות.

### 3. המדיניות הנוכחית בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב

#### תכנית החומש לשנים 2017-2021 למגזר הבדואי

בפברואר 2017 אישרה הממשלה תכנית חומש לשנים 2017-2021 למגזר הבדואי בהיקף של 3.2 מיליארד שקלים.<sup>32</sup> מטרתה של תכנית החומש המפורטת בהחלטת הממשלה הן כלהלן: (א) שיפור משמעותי במצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית בנגב תוך חתירה לצמצום הפערים בין אוכלוסייה זו לכלל אוכלוסיית המדינה; (ב) חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות, שיפור מצבן הכלכלי, ביסוסן בהיבט המנהלי והארגוני להעלאת רמת השירות לאזרח; (ג) שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה הישראלית; (ד) ביסוס היישובים הבדואיים בנגב בהיבט הכלכלי, חברתי והקהילתי לשם שיפור רמת החיים והבטחת עתיד הדורות הבאים.

החלטת הממשלה כמעט ואינה כוללת התייחסות לסוגיית ההסדרה של התיישבות הבדואית, וזו אינה אחת מהמטרות המרכזיות שלה. למעשה, ההחלטה ניתקה בין אלמנטים חברתיים-כלכליים לבין סוגיית הסדרת היישובים. באופן דומה, גם מימוש המדיניות בנושא הבדואים נחלק בין שני גורמים במשרד החקלאות: מטה היישוב לפיתוח ולהתיישבות הבדואים בנגב (להלן: מטה היישוב), אשר אחראי על נושאים כלכליים וחברתיים (לרבות יישוב החלטת הממשלה שצוינה לעיל) והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן: הרשות), האמונה על הסדרת התיישבות הבדואים ופתרון בעיות האכלוס.

כך, סוגיית הדיור מוזכרת בהחלטה באופן משני וברמה העקרונית בלבד, בסעיף העוסק בפיתוח תשתיות. בהקשר זה נכתב, כי הרשות תקדם תכנון וביצוע של תשתיות לשם הוזלת עלויות הפיתוח של מגרשים בשכונות המיועדות; תקדם מהלכי תכנון, הסדרה ופיתוח כך שבתום חמש שנים מיום קבלת ההחלטה ישווקו 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות בנגב; תיקח חלק בצוות הכולל את מנכ"ל הרשות, נציג משרד המשפטים, אגף התקציבים במשרד האוצר ורשות מקרקעי ישראל. צוות זה יבחן את הנושאים הבאים: פיצוי לתושבים התובעים בעלות, בחינת סוגיית ההסדרה בתחומי הקו הכחול, התמודדות עם תביעות בעלות חריגות אשר החלטות רשות מקרקעי ישראל אינן מספקות להן מענה וקביעת מדיניות הסדרה ממשלתית לטווח של 10 שנים. לפי גלעד אטקס, ראש מנהל הנדסה ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, צוות זה אכן קם. עם זאת, עד למועד הגשת המסמך לא עלה בידינו להבין האם הגיש את המלצותיו.<sup>33</sup>

ההחלטה גם מתייחסת להעצמת הרשויות המקומיות, באמצעות גיבוש צעדים לשיפור והרחבה של השירותים המוניציפאליים ולפיתוח ארגוני-כלכלי של הרשויות, וכן לסוגיית האכיפה, אשר תיסקר בנפרד בהמשך המסמך.

<sup>32</sup> החלטה ממשלה מס' 2397 מיום 12 בפברואר 2017 - תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב - 2017-2021.

<sup>33</sup> גלעד אטקס, ראש מנהל הנדסה ברשות להתיישבות הבדואים בנגב, דוא"ל 29 באוקטובר, 2017.



נראה, כי הניסיון להפריד בין נושא הסדרת הקרקעות לבין תחומים אחרים הקשורים בפיתוח חברתי-כלכלי של הבדואים בנגב נבע מהרצון לקדם את מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייה זו, ללא המתנה לפתרון סוגיית ההסדרה שהתעכב במשך תקופה ארוכה.<sup>34</sup> עם זאת, לניתוק מסוג זה השלכות על האפשרות ליישם פתרונות דיור, וכן חלקים אחרים של החלטה, כפי שיפורט בהמשך.

### מדיניות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

כאמור, תכנית החומש מתייחסת לסוגיית הדיור באופן מצומצם, וגם זאת כמעין "קריאת כיוון" כללית לנושא. הטיפול בסוגיית ההסדרה והדיור נעשה בערוץ נפרד, והוא נתון כאמור באחריות הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב שבמשרד החקלאות. בחלק זה תוצג מדיניותה הנוכחית לפתרון מצב הדיור, כפי שנמסרה למרכז המחקר והמידע של הכנסת.

ככלל נראה, כי מדיניותה הנוכחית של הרשות שונה מהקו אשר הנחה את הוועדות שקמו להסדיר את סוגיית ההתיישבות בעשור האחרון (כפי שתואר לעיל). ועדות אלה כרכו את הסדרת התיישבות הבדואים בנגב בהסדרת תביעות הבעלות על הקרקעות. מנגד, המדיניות הנוכחית של הרשות, מתמקדת במתן פתרונות אכלוס לבעיות הדיור של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ללא תלות בשאלת ההסדרה של תביעות הבעלות.<sup>35</sup>

ישנה מחלוקת בין גורמים שונים (ארגוני החברה האזרחית, רשויות מקומיות) בנוגע למדיניות זו של הרשות. כך למשל, עמותת "רגבים"<sup>36</sup> תומכת במדיניות זו, מאחר ולטענתה ישנן מספיק אדמות מדינה ברוב היישובים הבדואים הקיימים על מנת ליישב את התושבים המתגוררים מחוצה להם, גם ללא הסדרת סוגיית תביעות. מנגד, מר טלאל אלקרנאווי, ראש עיריית רהט וראש ועד ראשי הרשויות בנגב, טוען כי ללא הסדרה של תביעות הבעלות על הקרקעות לא ניתן להקים מוסדות ציבור ושכונות חדשות, או לשפר את מצב התשתיות. כדוגמא מביא אלקרנאווי את החיבור של העיר רהט לכביש 6, אשר לטענתו אינו מתבצע עקב העובדה כי כשליש מהקרקעות נמצאות בתביעות בעלות. לדבריו, מדיניות הרשות לפיה יורחבו תחומי השיפוט של יישובים למטרת הקמת יחידות דיור, אינה ישימה. זאת, שכן רוב הקרקעות נמצאות בתביעות בעלות, דבר שימנע את המהלך.

בהקשר זה נזכיר כי הן לפי בדיקת מרכז המחקר והמידע של הכנסת והן לפי הנתונים אשר הוצגו בדוח מבקר המדינה, בין 40%-50% מהשטחים שבתוך תחומי הקו הכחול של היישובים הבדואים מצויים בתביעות בעלות, בשיעורים המשתנים בין היישובים השונים. כפי שצוין בדו"ח גולדברג, לפי המסורת הבדואית, בדואי לא יישב על קרקע הנתבעת על ידי בדואי אחר מבלי שקיבל את הסכמתו לכך. נוסף על כך, בדואים רבים התובעים קרקעות בעצמם נמנעו עד כה מלעבור ליישובי הקבע, מתוך חשש כי מעברם יתפרש כוויתור מצדם של תביעות בעלות על קרקע שבתחום היישוב, ולא ברור מה יביא לשינוי בגישה זו.<sup>37</sup> על כן, מדיניות הרשות בהקשר זה, מעלה שאלה באשר לפוטנציאל ההסדרה של התיישבות הבדואים בנגב, שכן נושא תביעות הבעלות היה ועודנו חסם מרכזי.

<sup>34</sup> רעיה עדני, רפרנטית חקלאות באגף התקציבים במשרד האוצר, שיחת טלפון, 24 באוקטובר, 2017.

<sup>35</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שיחת טלפון, 2 באוקטובר, 2017.

<sup>36</sup> "רגבים" – תנועה ציבורית שהוקמה במטרה להוביל לקביעת סדר יום יהודי וציוני למדינת ישראל בהיבטי קרקע וסביבה.

עמיחי יוגב, רכז מחוז דרום בעמותת "רגבים", שיחת טלפון 3 באוקטובר, 2017.

<sup>37</sup> דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט העליון בדימוס אלעזר גולדברג. הוגש לשר הבינוי והשיכון בתאריך 11 בדצמבר 2008.



בכל הנוגע למתן פתרונות אכלוס, המדיניות של הרשות מבחינה בין כמה סוגי קבוצות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב: 1. תושבי הערים והיישובים המוכרים אשר סובלים מצפיפות וממצוקת דיור. בהקשר זה, שיווק הקרקעות נועד לספק מענה לריבוי הטבעי. כיום, קבוצה זו היא קהל היעד העיקרי של תכניות הרשות. 2. תושבים המתגוררים בצורה לא מוסדרת, כאשר גם בקרבם קיימת הבחנה בין התושבים המתגוררים באופן בלתי מוסדר בתוך תחומי הקו הכחול או בסמיכות אליו (מבחוץ), ואלה המתגוררים בעומק השטח, ללא קשר גיאוגרפי או מוניציפלי לתחום יישוב קיים או אשר עתיד לקום. לדברי יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות, בשלב זה התושבים המתגוררים במרחק רב מהיישובים המוכרים אינם חלק מקהל היעד של הרשות לפתרון בעיות אכלוס.<sup>38</sup> לדבריו, פתרונות בהמשך וייתכן כי יבואו לידי ביטוי בהקמת יישובים.

בשלב הנוכחי, הרשות מקדמת תכנון של 150,000 יחידות דיור, שיאושרו במהלך שנות תכנית החומש הנוכחית באופן אשר לטענתה יספק מענה לתושבים הבדואים במהלך 20 השנה הבאות.<sup>39</sup> אשר לשיווק הקרקעות ובנייה של יחידות דיור בפועל, הרי שהרשות הציבה יעד של בנייה בהיקף של 5,000 יחידות דיור בשנה, היקף אשר לדברי הרשות יסייע בחילוץ חלק מהאוכלוסייה הבדואית ממצוקת הדיור שלה. על פי הרשות, במהלך תכנית החומש הנוכחית, עיקר עבודת התכנון והפיתוח תתבצע באופנים הבאים:

1. על קרקעות מדינה – שיווק ובנייה בקרקעות אשר אין לגביהן מחלוקת;
  2. על קרקעות שהגיעו להסדר לגביהן עם תובעי הבעלות;
  3. "הסדרה במקום" ביישובים שהוכרו, אולם טרם הוסדרו באופן מלא (למשל, הם חסרים תכנית מתאר, תשתיות, מבני ציבור, כבישי גישה וכו'). בפרט מדובר כיום בחלק מיישובי נווה מדבר ואלקסום (יישובי "אבו בסמה"): מולדה, א-סייד, אבו תלול, קסר א-סיר ואבו קרינאת. במקרה זה, "הסדרה במקום" באה לידי ביטוי בתכנון ופיתוח של שטחי היישובים הקיימים, על מנת לשפר את רמת התשתיות והשירותים שלהם. הדבר יכול להתבצע בשני אופנים מרכזיים: (1) השארת מבני המגורים הקיימים ופיתוח היישוב מסביב להם, תוך הקמה של מבני ציבור חיוניים ופיתוח תשתיות; (2) תכנון מחדש של היישוב באופן אשר כרוך גם בהריסה ובנייה מחדש של מבנים קיימים, אולם ללא שינוי מיקום היישוב.
- ערוץ אחר של "הסדרה במקום" יכול לכלול הרחבה של תחומי הקו הכחול של יישובים מוכרים, כדי להכניס אליהם אוכלוסיות המתגוררות בסמוך אליהם (מכונים "פזורה צמודת דופן"). זאת, לטובת מתן מענה לצורכי הריבוי הטבעי של אוכלוסיית היישובים עצמם, וכן עבור האוכלוסייה המתגוררת בצורה לא מוסדרת בסמיכות אליהם, באמצעות הכנסתם לשטח השיפוט של היישוב המוכר.

4. "הסדרה במקום" של ריכוזי אוכלוסייה משמעותיים המרוחקים מהיישובים המוכרים.<sup>40</sup>

להלן טבלה המפרטת את התכניות של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לשיווק מגרשים במהלך השנים 2018-2021. בכל אחד מהיישובים, התכניות מיועדות לקהלי יעד שונים (אוכלוסייה הנוספת כתוצאה מריבוי טבעי של תושבי היישובים המוכרים או אוכלוסייה מחוץ ליישובים המוכרים, בדגש על

<sup>38</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שיחת טלפון: 2 באוקטובר, 2017.

<sup>39</sup> לפירוט על עבודת התכנון בחלוקה לפי יישובים ראו: הרשות לפיתוח הבדואים בנגב, [תכנית עבודה תכנון לתכנית החומש להסדרת ההתיישבות לשנים 2017-2020](#).

<sup>40</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שיחת טלפון: 2 באוקטובר, 2017.



אוכלוסייה צמודת-דופן). לצד נתוני הרשות, הוספנו עמודה המתייחסת לאחוז השטח הנמצא בתביעות בעלות בכל אחד מהיישובים, כפי שמופיע בדוח המבקר משנת 2016.<sup>41</sup>

**טבלה 3 : תכנית הסדרה ושיווק ביישובים הבדואים בשנים 2018-2021<sup>42</sup>**

שיעור השטח שבתביעות בעלות <sup>43</sup>	כמות יחידות דיור	היישוב
15%	13,312	רהט
2%	3,048	שגב שלום
80%	2,510	אם בטין
67%	2,324	לקיה
44%	2,169	תל שבע
46%	2,086	ערוער
44%	1,750	אבו קרינאת
0%	1,720	ביר הדאג'
87%	1,600	אל-סייד
21%	1,270	חורה
77%	1,200	אבו תלול
86%	1,000	מכחול/מרעית
77%	700	מולדה
23%	570	קסר א-סר
אין נתון	500	דריג'את
89%	468	כסייפה
32%	300	תראבין
<b>ממוצע 50%</b>	<b>36,527</b>	<b>סה"כ</b>

מהטבלה ניתן ללמוד על המלאי התכנוני הקיים ברשות באשר לבנייה בכל אחד מהיישובים הבדואים. מהנתונים המפורטים בה עולה כי מספר יחידות הדיור הגבוה ביותר - 13,312 - מתוכנן בעיר רהט, בה שיעור השטח המצוי בתביעות בעלות הוא נמוך יחסית (15%). מאידך, בחלק מיישובי המועצות נווה-מדבר ואל קסום ("יישובי אבו-בסמה"), בהם כאמור מתכוונת הרשות לבצע הליכים של "הסדרה במקום", שיעורים ניכרים של הקרקע מצויים בתביעות בעלות. כך לדוגמה, 87% מהשטח של א-סייד ו-77% מהשטח של מולדה ושל אבו-תלול מצוי בתביעות בעלות. לכך עשויה להיות השפעה משמעותית על היכולת של הרשות לממש ביישובים אלו את תכנית ההסדרה.

<sup>41</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".

<sup>42</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, דוא"ל: 24 בספטמבר, 2017.

<sup>43</sup> מבקר המדינה, דוח שנתי 2016, תשע"ו 2016, "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב".



יצוין, כי מהנתונים אשר הועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת מהרשות לא ברור מהי החלוקה בין הבנייה המתוכננת עבור אוכלוסיית "הריבוי הטבעי" לבין הבנייה המתוכננת עבור תושבים מחוץ ליישובים המוכרים.

על מנת לתכנן את צרכי הדיור של התושבים הבדואים לעתיד הקרוב, מתבססת הרשות בחישובה על תרחיש של הכפלת האוכלוסייה הקיימת על פני 20 השנה הבאות. הנחה זו לוקחת בחשבון קצב ריבוי טבעי ממוצע של 3.5%, נמוך מקצב הריבוי הטבעי של האוכלוסייה הבדואית כיום שעומד על 3.9%. עם זאת, נראה כי מקום לבחינה פרטנית של כל יישוב, הן עקב קצב גידול האוכלוסייה שעשוי להשתנות בין היישובים, והן בגלל הבדלים במאפייני התושבים שכבר מתגוררים ביישובים ואלו המיועדים להיקלט בהם (לרבות מאפייני תעסוקה וכן סכסוכים בין שבטים, העשויים להוות חסם לקליטת תושבים חדשים) ובמאפייני השטח, ובפרט שיעור השטח הנמצא בתביעות בעלות. בהקשר זה יצוין כי **לדברי הרשות, היא אינה מצליחה לקבל נתונים הנוגעים לצרכי הדיור, מפאת חוסר שיתוף הפעולה של הרשויות המקומיות.**

הרשות לא העבירה לידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת נתונים מלאים על היענות התושבים לשיווקים אשר כבר החלו, אלא רק כמה דוגמאות: כך לפי הרשות, במתחם 6 ברהט שווקו כ-1,000 יחידות דיור ו-2,400 תושבים הגישו לגביהן בקשות לרישום. המדובר בשטחים המצויים בתוך הקו הכחול של העיר. לדברי הרשות, הביקוש הגובר מצד תושבי העיר יקבל מענה בתוכניות אותן מקדמת הרשות להגדלת זכויות הבנייה במגרשים הקיימים היום ברהט וכן בתכניות להרחבת היישוב. בהקשר זה נזכיר, כי ברהט שיעור קטן יחסית מהשטח מצוי בתביעות בעלות, והדבר עשוי להסביר את ההיענות הגבוהה יחסית ליחידות הדיור המשווקות בה; בשכונה 289 בערוער שווקו מגרשים לבנייה של כ-600 יחידות דיור. עד היום נרשמו 450 מתעניינים ו-200 תושבים שילמו מקדמות על סך 100,000 ש"ח.<sup>44</sup>

#### 4. נתוני אכיפה

כאמור, **תכנית החומש לשנים 2017-2021 למגזר הבדואי כללה התייחסות גם לסוגיית האכיפה.** בתוך כך החליטה הממשלה כי **עיקר הדגש האכיפתי יושם על טיפול בהסדרת ריכוזי אוכלוסייה המתגוררות שלא כדין על אדמות מדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע, ובפרט על אכיפת פלישות טריות וחדשות לאדמות המדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע.**

מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה למנהלת דרום לתיאום פעולות אכיפת מקרקעין במשרד לביטחון פנים בבקשה לקבל נתונים אודות פעולות האכיפה שבוצעו בחמש השנים האחרונות.

בטבלה שלהלן מוצגים נתונים אודות צווי ההריסה אשר נרשמו ובוצעו בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בין ינואר 2013-סוף יוני 2017. יצוין, כי צו אחד יכול לכלול מספר מבנים (בתיק המתייחס לתא שטח מסוים). יצוין, כי לא ברור לאילו סוגים של צווי הריסה הנתונים מתייחסים (רק לצווים מנהליים ואו גם לצווים שיפוטיים).<sup>45</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה בשאלת הבהרה בעניין זה למשרד לביטחון פנים אולם עד למועד סגירת המסמך לא התקבלה תשובה. על אף זאת, הנתונים מוצגים על מנת להמחיש את השינויים שהתרחשו לאורך השנים וכן את החלוקה בין צווים שהוגשו ברשויות המקומית לבין צווים שהוגשו ביישובים הלא מוכרים.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, דוא"ל: 17 באוקטובר, 2017.

<sup>45</sup> המשרד לביטחון פנים, מענה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא התיישבות הבדואים, 26 באוקטובר, 2017.

<sup>46</sup> שם.



טבלה 4: היקף צווי הריסה באוכלוסייה הבדואית בנגב, 2013-2017 (עד 30 ביוני 2017)

שנה	צווי שהוגשו				צווי שבוצעו
	סה"כ צווי	יישובי אבו-בסמה	רשויות מקומיות	פזורה	
2013	618	10.7%	23.6%	65.7%	419
2014	691	10.9%	19.6%	69.5%	529
2015	606	12.4%	15.8%	71.8%	495
2016	683	8.3%	16.9%	74.7%	621
ינואר-יוני 2017	436	12.2%	21.8%	66%	385
סה"כ	3034			-	2449

מהטבלה עולה, כי בין השנים 2013-2016 הוגשו מדי שנה בין כ-700-600 צווי הריסה, ואילו במהלך המחצית הראשונה של שנת 2017 הוגשו 436 צווי. מרבית צווי ההריסה מוגשים בגין עבירות שבוצעו בפזורה הבדואית (כ-70% בממוצע רב שנתי); כ-20% מהצווי הוגשו בגין עבירות ברשויות המקומיות וכ-10% בגין עבירות ביישובי אבו-בסמה (המועצות האזוריות אל קסום ונווה מדבר).

מהמשרד לביטחון הפנים נמסר, כי הפער בין כמות הצווי המוגשים לבין אלו שבוצעו בפועל נובע מהתליות משפטיות (עיכובי ביצוע בהחלטת בית-משפט).

אחת ממטרותיה של האכיפה היא להפחית את היקף הבניה הבלתי-חוקית של הבדואים בנגב. לשיטתה של הרשות, גם פתרון בעיית האכלוס בדמות שיווק מגרשים ובנייה של יחידות דיור יפחית את היקפי הבנייה הבלתי חוקית. זאת, שכן מעבר לקרקע מגורים חוקית תייתר את הצורך להמשיך לבנות באופן לא-חוקי ותגביר את הלגיטימציה לאכיפה. לדברי עוזר מנכ"ל הרשות, מר יוסי מימון, בשנה האחרונה חלה ירידה של 25%-20% במספר התחלות הבנייה הבלתי-חוקית החדשות.<sup>47</sup> נתוני מנהלת דרום המובאים לעיל מלמדים דווקא על עליה במספר צווי ההריסה שהוגשו, אולם ייתכן כי הדבר נובע מאכיפה מוגברת.

נראה, כי עשוי להיות חוסר הלימה בין המיקוד האכיפתי הנוכחי, לבין תכניות הדיור של הרשות: כך, בעוד הרשות מתמקדת בעיקר במתן פתרונות דיור לאוכלוסייה אשר כבר מתגוררת בתוך היישובים המוכרים או בסמוך להם, הרי שהאכיפה מתמקדת ברובה דווקא בריכוזי האוכלוסייה הלא-מוסדרים של הבדואים; אלו, ובפרט אלו שאינם מצויים בקרבת יישובים מוכרים - אמורים לקבל מענה תכנוני רק בטווח הרחוק יותר. עם זאת, ללא פירוט של צווי ההריסה שהוגשו בפזורה בחלוקה בין צווי שהוגשו בריכוזי אוכלוסייה בסמיכות ליישובים מוכרים לבין צווי שהוגשו בריכוזי אוכלוסייה מרוחקים יחסית – לא ניתן לקבוע זאת בוודאות.

## 5. נקודות לדין

נראה, כי המדיניות הנוכחית של הרשות לעניין הסדרת ההתיישבות של האוכלוסייה הבדואית בנגב מקדמת מענה לצורכי אוכלוסייה היישובים המוכרים הסובלת מתנאי צפיפות ומצוקת דיור, ובפרט צרכים

<sup>47</sup> יוסי מימון, עוזר מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, שיחת טלפון: 2 באוקטובר, 2017.



הנובעים מגידול טבעי של אוכלוסייה זו. לצד זאת, ובעיקר בהתייחס לקבוצות אוכלוסייה אחרות בקרב הבדואים בנגב, מדיניות הרשות מעלה כמה נקודות לדיון:

1. המדיניות הנוכחית של הרשות, **מתמקדת במתן פתרונות אכלוס לבעיות הדיור של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ללא תלות בשאלת ההסדרה של תביעות הבעלות. נוכח העובדה כי קרוב למחצית משטחי היישובים הבדואים המוכרים מצויים בתביעות בעלות, עולה השאלה לגבי מידת הישימות של מדיניות הרשות.** זאת משני טעמים עיקריים: (1) מגבלות על פיתוח הקרקע: ללא הסדרה של תביעות הבעלות הנוגעות לקרקע מסוימת, יש קושי לפתח את הקרקע, הן מבחינת הקמת פתרונות דיור, והן מבחינת פיתוח תשתיות והקמת מבני ציבור; (2) פגיעה בשת"פ של האוכלוסייה הבדואית: תושבים בדואים לא יעברו להתגורר על קרקעות המצויות בתביעות בעלות כל עוד לא קיבלו את הסכמתם של בעלי הקרקע. מצד שני, בדואי שהקרקע שלו מצויה בתביעת בעלות לא יעתיק את מקומו ממנה, מהחשש כי הדבר יצטייר כוויתור על הקרקע.
2. **האוכלוסייה הבדואית מחוץ ליישובים המוכרים, ובפרט בריכוזי אוכלוסייה מרוחקים, מקבלת בשלב זה התייחסות משנית במדיניות הרשות.** זאת על אף מציאות החיים בהם המתאפיינת בעוני, בנגישות מוגבלת לשירותים חיוניים ובחיבור חסר מאוד לתשתיות.
3. מעבר לכך, גם כאשר אוכלוסייה זאת נלקחת בחשבון בתהליכי התכנון וההסדרה, מתקיימות לגביה מספר הנחות יסוד אשר חלקן נתונות בספק. כך למשל, ההנחה כי התושבים מחוץ ליישובים המוכרים יסכימו לעבור ליישובים מוכרים או לבוא בהסדר על מנת להיכלל בשטחי שיפוט של יישובים מוכרים. בהתחשב במצבם של הרבה מהיישובים המוכרים בכל הנוגע לרמת הפיתוח והתשתיות ורמת החיים, נשאלת השאלה מה ימשוך אוכלוסייה זאת להיקלט ביישובים אלה. בהקשר זה עולות גם שאלות באשר **לאופן הטמעת שיקולי המסורת ושיתוף הציבור בהליך התכנון.** זאת, בהינתן המאפיינים החברתיים והתעסוקתיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב, ובפרט זו שמחוץ ליישובים המוכרים. מנגד, בהקשר זה ראוי גם לשאול מהו האיזון הנכון בין התחשבות במאפיינים המיוחדים של אוכלוסייה זו, לבין השלכתה על קבוצות אוכלוסייה אחרות.
4. כאמור, מדיניות הדיור של הרשות מתמקדת כיום בעיקר באוכלוסיית "הריבוי הטבעי" של היישובים המוכרים; בד בבד, מדיניות האכיפה ויישומה בפועל ממוקדים דווקא באזורי ההתיישבות הבלתי-מוסדרת. מכאן נשאלת השאלה האם עיקר האכיפה ממוקדת כיום דווקא באוכלוסיות להן אין ולא מתוכננות בשלב זה חלופות דיור.
5. נקודה אחרונה נוגעת לשקיפות של מדיניות הרשות: כיום, יש קושי להבין את מדיניות הרשות בכל הנוגע למתן פתרונות אכלוס שונים לציבור הבדואי. דבר זה מקשה לפקח על מדיניות הרשות ועל יישומה. לצד זאת נשאלת גם השאלה באיזה אופן מוגש המידע הרלבנטי אודות פתרונות הדיור השונים לציבור הבדואי, שהוא קהל היעד של מדיניות הרשות.

