



מבחן הנגב

תכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

תנועת רגבים

איר תשע"ז | מאי 2017

תוכן

4	הקדמה
8	עקרונות מנחים לתכנית רגבים
11	חלק ראשון: היסטוריה ומצב עדכני
12	תביעות הבעלות
17	הסדרת ההתיישבות
18	דמוגרפיה
20	אכיפה
25	חלק שני: תכנית פעולה
26	מעטפת - תקשורת, שקיפות והסברה
28	תביעות הבעלות עקרונות לפעולה
29	תכנית עבודה
32	פיתוח היישובים הקיימים עקרונות לפעולה
34	תכנית עבודה
36	הסדרת התיישבות הפזורה עקרונות לפעולה
40	תכנית עבודה
47	אכיפה עקרונות לפעולה
48	תכנית עבודה
50	סוף דבר
53	מפות

תכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

הצעת תנועת רגבים לתכנית ממשלתית להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב: פיתוח היישובים והסדרת הפזורה במסגרתם, ופתרון סוגיית תביעות הבעלות.

בהוצאת:

רגבים (ע"ר)

תנועת רגבים פועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות המדינה ולשמירה על כללי מנהל תקין בכל הנוגע למדיניות המקרקעין של מדינת ישראל.

כתיבה ועריכה:

אברהם בנימין - מחלקת מידע ופרסומים

גיבוש מדיניות, מחקר ונתונים:

עמיחי יוגב - מנהל מחוז דרום

מאיר דויטש - מנהל מחלקת מדיניות

תמונות ועזרים:

תצלומי אוויר ועזרים - יחידת המיפוי, רגבים

עיצוב גרפי:

חמוטל לורנס

הקדמה

סוגיית הבדואים בנגב מלווה את מדינת ישראל מיום הקמתה, וביתר שאת מזה מספר עשורים.

לסוגיה זו שני ראשי חץ הנעים במקביל זה לזה ולעיתים מצטלבים ונכרכים האחד בשני.

האחד, מול עיניהן של ממשלות ישראל לדורותיהן, עומד הצורך הבווער לפתרון בעיית ההתיישבות הבדואית הבלתי חוקית, **והסדרתה ביישובים** חוקיים ומודרניים התואמים לסטנדרטים ראויים לאזרחי מדינה מתוקנת במאה ה-21.

הסדרת
ההתיישבות

תביעות
הבעלות

ראש החץ השני, סוגיית **תביעות הבעלות** של הבדואים על מאות אלפי דונמים בנגב. סוגיה זו היא מאבני הנגף המשמעותיות ביותר הניצבות בפני ממשלת ישראל בדרכה לקידום הסדרת ההתיישבות. תביעות הבעלות שהתבררו בבתי המשפט משנות ה-70 ועד היום, בין אם ביוזמת הבדואים ובין אם במסגרת תביעה נגדית שהגישה מדינת ישראל בעשור האחרון, נדחו. עם זאת, ולפנים משורת הדין, נקטה מדינת ישראל לאורך השנים בקו נדיב, מתוך רצון להביא לפתרון הסוגיה, והציעה לתובעי הבעלות פשרות מרחיקות לכת הכוללות פיצוי כספי גבוה וקבלת קרקעות חלופיות, אף מבלי שטועני הבעלות יוכיחו את זכאותם.

במהלך עשרות השנים האחרונות נמנעו ממשלות ישראל מהתמודדות ישירה ושיטתית עם סוגיית הבעלות, וממילא עיכבו עוד ועוד את מתן הפתרונות לתושבי הפזורה וקידום הסדרת ההתיישבות.

בשנים האחרונות לא התבצע בפועל שום מהלך משמעותי בנידון: אמנם פעם אחר פעם הוקמו ועדות, נכתבו דו"חות והוגשו המלצות שלא הובאו לידי מימוש, כמו גם ניסיונות שונים לחקיקה שלא העלו פירות.

מול מגמת הקיפאון המתמשכת מצד ממשלות ישראל, הבניה הבלתי חוקית בפזורה הבדואית המשיכה ועודנה ממשיכה להתפתח בקצב מואץ.

במבט ראשון, ניתן לתלות את הקיפאון הממשלתי בחוסר היציבות השלטונית ובעובדה שממשלות בישראל מתחלפות מדי שנתיים-שלוש. ברם, תכניות לאומיות ארוכות-טווח בנושאים אחרים כן מקודמות לאורך השנים, למרות התחלפות הממשלות.

הסדרת
ההתיישבות

תביעות
הבעלות

עובדה זו דורשת למצוא סיבות אחרות לקיפאון של ממשלת ישראל מול סוגיה זו:

1. כל התכניות הממשלתיות לאורך השנים, התיכו את שתי הסוגיות לכלל אחת, והעמיקו את עיסוקן בדרכי ההתמודדות ואפיקי הפיצויים שיש להציע לתובעי הבעלות על מנת להגיע לפשרה מוסכמת.
2. התכניות השונות יצאו מתוך הנחה בסיסית, לפיה ישנו הכרח בחקיקת חוק כולל, שרק בעזרתו ניתן יהיה להגיע לפתרון הבעיה.
3. הנחת העבודה המוסכמת לפיה יש לקדם פתרונות התיישבות חוקיים עבור תושבי הפזורה, והעתקתם ליישובים החוקיים כמעט ולא באה לידי מימוש מעשי, בעיקר בשל החשש של מדינת ישראל להגיע לעימות עם האוכלוסייה הבדואית מבית, ומול הקהילה הבינלאומית מחוץ.
4. ישנם מספר גופים רשמיים שנועדו לעסוק במאפיינים שונים של סוגיות אלו - הרשות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב, רשויות מקומיות, גופי פיקוח ואכיפה, פרקליטות המדינה, משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל ועוד. דא עקא, שהגופים השונים לא פעלו תחת מטריה אחת, של מדיניות-על המגובשת בידי הדרג המדיני. הסמכות על הפעלת גופים שונים עברה במהלך השנים מיד ליד וממשרד ממשלתי אחד לחברו. צורת התנהלות זו השפיעה אף היא על היכולת לגבש וליישם מדיניות שיטתית.

מול סיבות אלו יש לשקף את תוצאותיהן הברורות בשטח:

1. ההנחה כי פתרון כלל תביעות הבעלות, הנו תנאי מקדים להסדרת התיישבות, שיתקה כל יכולת להשגת התקדמות ממשית בסוגיית הסדרת התיישבות, בשל הקושי להגיע להסדר עם תובעי הבעלות.
2. ניסיון העבר מלמד, כי חקיקת חוק כולל לפתרון הסוגיה יוצר תסיסה בקרב האוכלוסייה הבדואית, נתקל במכשולים פוליטיים ובביקורת בינלאומית.
3. גם ללא המורכבות הנובעת מהליך החקיקה, החשש מיצירת עימות עם האוכלוסייה הבדואית, מהווה גורם המשתק את פעילות מערכות אכיפת החוק, אשר בחסותו המציאות הקיימת בשטח הולכת ומתדרדרת - וככל שחולף הזמן כך יקשה להחזיר את הגלגל לאחור.
4. יתירה מכך, בידי הגופים השונים שהוזכרו לעיל, מצויים כלי עבודה טובים, שאינם מנוצלים באופן מיטבי. בעזרת מדיניות מוגדרת ותגבור כח האדם, יכולים כלים אלו לתת מענה גם לסוגיות הסדרת התיישבות ותביעות הבעלות.

לסיכום:

ניסיון השנים מלמד, כי יש הכרח ברור לנתק ככל הניתן בין הסוגיה המרכזית של הסדרת התיישבות לסוגיה המשנית של תביעות הבעלות וזאת על מנת להביא כל אחת מהן אל פתרונה הטוב ביותר. הטיפול בסוגיית תביעות הבעלות עשוי להמשך זמן רב והוא יתבצע לטווח זמן ארוך, ואילו סוגיית ההסדרה דורשת טיפול מיידי בטווח זמן קצר יחסית.

התכנית שבידיכם מתבססת על עיקרון ניתוק הסוגיות, וגורסת כי אין צורך להמציא את הגלגל מחדש בדמות חוק כולל ומסורבל, אלא לקדם מדיניות ממשלתית, בהובלת השר הממונה ובגיבוי ראש הממשלה, אשר תתעל את פעילות זרועות הממשלה השונות, תמנע את הצורך בחקיקת חוק הוליסטי, ותעשה שימוש מושכל ויעיל בחוקים ובכלים הקיימים.

לשם כך, נדרשת הכוונה מסודרת של כל הגופים לעבודה בשיתוף פעולה עם מטרות ויעדים משותפים, לצד מספר תיקוני חקיקה, והקצאת תקנים נוספים של כח אדם מיומן לצרכי פיקוח ואכיפה.

סביר להניח כי בכל מהלך שתיזום מדינת ישראל בנגב, יהיו כאלו שיתנגדו לו. המתווה שנפרש במסמך זה, הינו לדעתנו זה שיהיה כרוך בחינוך הקטן ביותר, ובעל הישימות הגבוהה ביותר.

שעון החול הולך ואוזל.

הצורך בקידום פתרון ממשלתי, סדור ורציף להסדרת התיישבות הבדואית, הינו חובה לאומית דחופה. בעזרת מדיניות ציונית ברורה ועקבית, ניתן לשנות את פני הנגב לבלי הכר, למען כלל תושביו בהווה ובעתיד.

עקרונות מנחים לתכנית רגבים



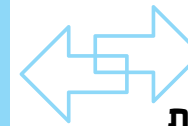
01 מדיניות

1. קידום מדיניות ממשלתית

בהובלת השר הממונה ובגיבוי ראש הממשלה - אשר תתעל את פעילות זרועות הממשלה השונות, שתמנע את הצורך בחקיקת חוק הוליסטי.



2. תביעות הבעלות



• ניתוק סוגיית תביעות הבעלות מסוגיית הסדרת ההתיישבות.

- חידוש הליך רישום המקרקעין בנגב על שם מדינת ישראל על ידי הגשת 'תביעות נוגדות'.
- חקיקה נקודתית שתנחה את רשות מקרקעי ישראל ליתן פיצוי כספי בלבד לתובעי הבעלות, **וללא תמורה בקרקע**.
- החוק יבחין בין תביעות הבעלות שבתוך תחומי היישובים (שיזכו לפיצוי מוגדל במסגרת 'מסלול זהב') לאלו שמחוץ להם.
- החוק יקבע כי שיעורי הפיצויים במסלולים השונים יפחתו באופן מדורג, ואלו יינתנו למשך תקופת זמן שתוגבל בחוק.

02 תביעות הבעלות

3. פיתוח יישובים קיימים

- תכנית לאומית לפיתוח היישובים הבדואים הקיימים והכנתם לקליטת תושבי הפזורה.
- הרחבת היישובים הקיימים על אדמות מדינה בהתאם לזמינות השטח בכל יישוב.
- תכנית הבראה לצמצום הפערים עם שאר היישובים במרחב בתחומי חינוך, תעסוקה ופיתוח והענקת הטבות ליישובים המוכיחים התנהלות תקינה.
- מתן "סל קליטה" שיעודד רשויות קולטות ותסייע להן בנטל הכלכלי של קליטת הפזורה.

03 פיתוח



3. הסדרת הפזורה

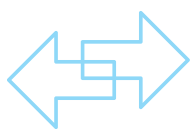
- בניית תכנית סדורה ורב שנתית של כלל גופי המדינה להעתקת מגורי תושבי הפזורה ליישובים הקיימים.
- גיבוש סדרי עדיפויות לפעילות גופי האכיפה ב'אכיפה תומכת הסדרה'.
- יצירת פיילוט לביצוע מידי של העתקת פזורה במרחב מוגדר, על פי עקרונות התכנית. שמירת מרקם קהילתי - פיתוח שכונות לתושבי המקבצים ויצירת תמריצים לפינוי עצמי.
- גיבוש לוח זמנים מדורג למעבר ליישובים החוקיים.
- תגבור כח אדם בגופי האכיפה ומערכת המשפט; שיפור כלי האכיפה הקיימים.



04 הסדרה



חלק ראשון: היסטוריה ומצב עדכני



כפי שהובא בהקדמה, ניתן להצביע בקווים כלליים על שני נושאי הליבה בסוגיית ההתיישבות הבדואית בנגב.

1. **תביעות הבעלות** - תביעות של תושבים בדואים הטוענים נכון להיום לבעלות על כ-570,000 דונמים של קרקעות ברחבי הנגב. ישנן למעלה מ-3000 תביעות שונות. רק כ-5% מהמגזר הבדואי, מוגדרים כ'תובעי בעלות'.
2. **הסדרת ההתיישבות** - כלל המגזר הבדואי בנגב, מונה במשוער כ-240,000 נפשות. כ-77% מהם מתגוררים ב-7 העיירות וב-11 יישובים במועצות אל קסום ונווה מדבר. בפזורה הכוללת אלפי מקבצים בלתי חוקיים חיים ע"פ הערכות שונות מעל 55,000 נפשות, שעבורם נדרש פתרון התיישבות חוקי.



תביעות הבעלות | היסטוריה ומצב עדכני

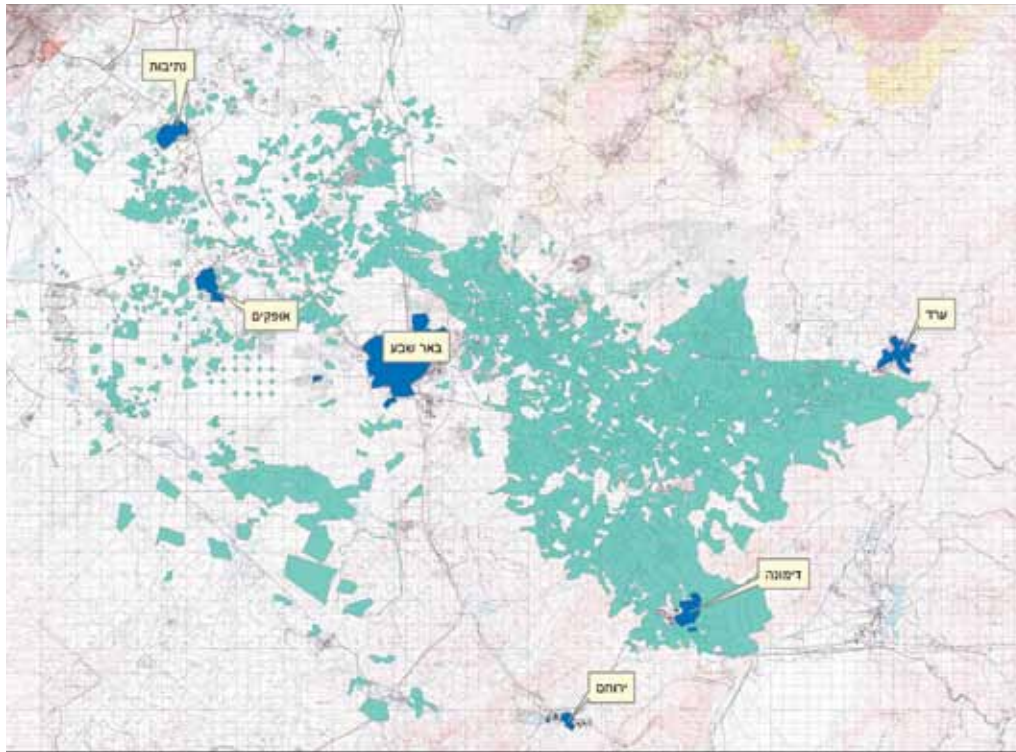
בשנות ה-70 של המאה הקודמת, ביקשה המדינה לקדם הליך רישום קרקעות בנגב, ואפשרה לתושבים בדואים להגיש תביעות בעלות על קרקעות שלדבריהם שייכות להם, ולטענתם הן נלקחו או הופקעו מהם בשנותיה הראשונות של המדינה. תביעות הבעלות נרשמו עד שנת 1979 והן מתבררות בפני 'פקיד הסדר המקרקעין' השווה במעמדו לשופט בבית משפט שלום, שעל החלטתו ניתן לערער בפני בית המשפט המחוזי, ולאחר מכן בבית המשפט העליון.

בסוף שנות ה-60 התבקשו בדואים הטוענים לבעלות, לפנות לפקיד ההסדר. בפרק זמן זה הוגשו כ-3,200 תביעות לבעלות על קרקעות. סך כל השטח הנתבע עמד בזמנו על כ-780,000 דונמים. כיום עומדים במחלוקת כ-570,000 דונמים. עקב הזמן שחלף, רוב תובעי הבעלות המקוריים כבר הלכו לעולמם, והתביעות נרשמו על שם יורשיהם. מספרם של אלו מוערך בכ-12,000 תובעים, וחלקם באוכלוסייה הבדואית הינו כ-5% אחוזים בלבד.

למעשה, כל תביעות הבעלות שהתבררו בבתי המשפט משנות ה-70 ועד היום, בין אם ביוזמת הבדואים ובין אם במסגרת תביעות נגדיות שהגישה מדינת ישראל בעשור האחרון, נדחו, והקרקע נרשמה על שם המדינה.

מדינת ישראל הצהירה לאורך השנים, כי בהתאם לחוק העות'מאני והמנדטורי, ועל פי כל רישומיה, היא הבעלים של קרקעות אלו, כל עוד לא הוכחה בעלות פרטית בהן. בהתבסס על תצלומי אוויר ישנים, סקרי קרקע ותעודות רשמיות מהתקופה העות'מאנית והמנדטורית, הוכיחה מדינת ישראל כי מעולם לא התקיימו יישובים בדואים בעלי רצף היסטורי, ולא נרכשו כל זכויות במקרקעין¹.

עם זאת, ולפנים משורת הדין, נקטה מדינת ישראל לאורך השנים בקו נדיב במטרה להגיע לפתרון מוסכם, והציעה לתובעי הבעלות פשרות מרחיקות לכת הכוללות פיצוי כספי גבוה וקבלת קרקעות חלופיות, אף מבלי שטועני הבעלות יוכיחו את זכאותם.



מפת תביעות הבעלות הכללית

בשנת 2005 גיבשה מועצת רשות מקרקעי ישראל את החלטה 1028², שהציעה מתווה פשרה עם הבדואים הן בסוגיית תביעות הבעלות והן בסוגיית הסדרת ההתיישבות. לגבי תביעות הבעלות צוינו מישורי ההסדרה העיקריים:

1. **הסדרת תביעות בבית המשפט** - מנהל מקרקעי ישראל, יחד עם פרקליטות המדינה יפעילו הליך 'תביעות נוגדות' בו תדרוש המדינה לרשום על שמה את אדמותיה המוחזקות.
2. **תשלום פיצויים כנגד הסרת התביעות** - פשרות עם תובעי הבעלות הכוללות פיצויי מקרקעין או/ו פיצוי כספי - בתמורה להסרת תביעת הבעלות, פינוי המקרקעין ע"י התובעים ורישום המקרקעין על שם המדינה.

2. "מחירי קרקע פיצויים ומגרשי בניה לבדואים בנגב":
www.mmi.gov.il/MoatzaWeb/InterGetHachBin.aspx?HachId=1028

1. הרחבה על זכויות המקרקעין ותביעות הבעלות בנגב ניתן לקרוא במסמך "אל עראקיב והנראטיב" - תמצות פסק הדין של בית המשפט העליון בתיק הדגל של תביעות הבעלות, בהוצאת תנועת רגבים, יולי 2015.

ועדת גולדברג והמלצות צוות פראוור



את הצעת **החוק להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב**. הצוות ערך שינויים מהותיים בהמלצות דו"ח גולדברג שכללו השלכות מרחיקות לכת.

מעבר להמלצה על הגדלת מרכיב הפיצוי בקרקע במקרים של תביעת בעלות על 'קרקע מוחזקת' (כזו שהתובע מתגורר או מחזיק בה), הציע הצוות לתת פיצוי בקרקע גם על קרקעות שתביעת בעלות עליהן נדחתה מכל וכל על ידי הערכאות השונות. בנוסף, אחוז נרחב מקרקעות הפיצוי היה אמור להינתן ממערב לכביש 40 (החוצה את הנגב לאורכו), באזור שאינו מצוי בתחום השטח המיועד להסדרה.

בספטמבר 2011 אימצה הממשלה את המלצות צוות היישום תוך מספר הסתייגויות. הממשלה קבעה כי הסדר הפיצויים יחול רק על מי שהגיש תזכיר תביעה לבעלות על הקרקע עד לסוף שנת 1979, ואשר תביעתו לא נדחתה על ידי פקיד הסדר או בית משפט. עוד קבעה הממשלה כי לא יינתנו קרקעות לפיצוי ממערב לכביש 40, וכי תמורות בקרקע בגין קרקעות שהופקעו על ידי המדינה בעבר, יינתנו רק במידה והן נמצאות בתחומי יישוב קיים.

בהחלטה צוין כי הליך התביעות הנוגדות נועד באופן מובהק כדי לעודד את אפשרות הפשרה גם עבור טועני בעלות שלא הוכיחו את זכאותם.

החלטה 1028 היוותה הצעה מרחיקת לכת, מאחר והיא קבעה כי המדינה תיתן לתובעי הבעלות פיצוי כספי נדיב לכל דונם קרקע, וכן מרכיב פיצוי חלקי של קרקע חלופית, בהתאם לתחשיב גודל הקרקע הנתבעת.

ההחלטה העקרונית לתת קרקע כתמורה למי שמעולם לא הוכיח בעלות חוקית על האדמות שתבע, עמדה לכאורה בניגוד לחוק יסוד 'מקרקעי ישראל' האוסר להעביר את הבעלות מאדמות שבבעלות המדינה³, ובסתירה מוחלטת לכל פסקי הדין⁴ שניתנו בערכאות השונות, שכן בתי המשפט דחו באופן שיטתי את כל הבקשות לרישום קרקעות בבעלות פרטית - כאשר התביעה לא גובתה בהוכחות משפטיות, כנדרש.

בהחלטת רמ"י נקצבו לוחות זמנים, לפיהם גובה הפיצויים בכסף ובקרקע ילך ויפחת ככל שיחלוף הזמן מאישור ההחלטה. זאת על מנת לעודד את תובעי הבעלות לקדם את הסדרי הפשרה מול המדינה.

למעשה, עד היום, החלטה זו עומדת בעינה, שכן במשך העשור האחרון, רשות מקרקעי ישראל מאריכה בפועל את ההחלטה בכל פעם שפג פרק הזמן שהוגדר לפשרה זו.

3. חוק-יסוד: מקרקעי ישראל, 1960. איסור העברת בעלות - 1. "מקרקעי ישראל, והם המקרקעים בישראל של המדינה, של רשות הפיתוח או של הקרן הקיימת לישראל, הבעלות בהם לא תועבר, אם במכר ואם בדרך אחרת".

4. ראה לדוגמת "הלכת הוואשל" - ע"א 218/74 ופסק הדין בפרשת אל עוקבי - ע"א 4220/12.

הקפאת התביעות הנוגדות

בדצמבר 2011 ביקש צוות היישום ממשרד המשפטים, להקפיא לחצי שנה את הליך התביעות הנוגדות, מתוך הנחה כי הקפאה זו תיצור יחסי אימון בין המדינה לבדואים, וזאת עד להשלמת תהליך חקיקת החוק המתגבש. מתוך אותה הנחה, הפרקליטות אף ביקשה מבית המשפט המחוזי בצעד חריג, כי בית המשפט יימנע מפרסום פסקי דין בתביעות שכבר נידונו על שולחנו ואף התקבלה החלטה בעניינן.

הבקשה להקפאתן של התביעות הנוגדות התקבלה למרות התנגדותה הנחרצת של רשות מקרקעי ישראל שהתריעה כי הפסקת הגשת התביעות הנוגדות תעצור את רישום הקרקעות על שם המדינה במערב הנגב, ובכך תגרום להאטת שיווק קרקעות, עיכוב עסקאות, וביטול מכרזים על ידי יזמים ובנקים.

למרות שתוקפה של החלטה זו פג מספר פעמים, היא הוארכה שוב ושוב, חרף התנגדותם של אנשי רשות מקרקעי ישראל ויתר גורמי המקצוע העוסקים בסוגיה.

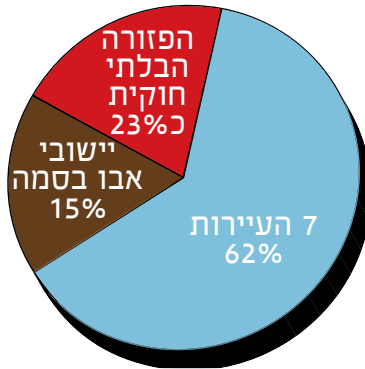
במבחן התוצאה, החלטה זו גרמה לפגיעה אנושה ביכולתה של המדינה לרשום את אדמותיה על שמה, שכן החל מהפעלת הליך התביעות הנוגדות (שנמשך עד שלהי 2011) בשילוב עם אפיק הפיצויים והסרת התביעות מצד הבדואים, רשמה מדינת ישראל כ-200,000 דונמים של קרקע על שמה. כ-50,000 דונמים כתוצאה ישירה של 'התביעות הנוגדות', והיתרה הודות להסכמה שהושגה בעקיפין, כשחלק מתובעי הבעלות הבינו כי מוטב להם להסיר את התביעה הבלתי מבוססת, וליהנות מאלטרנטיבת אפיק הפיצויים.

בשל ההקפאה הנמשכת עד זמן כתיבת מסמך זה, יתר תובעי הבעלות החליטו 'לשבת על הגדר' ולהמתין זמן נוסף, על מנת שיוכלו להתמקח ולהעלות את גובה הפיצויים. בפועל, החלטת ההקפאה לא עודדה הליכי פשרה, אלא דווקא מוססה אותם.

מנגד, לוחות הזמנים שנקבעו בהחלטה המקורית של רשות מקרקעי ישראל 1028, הלכו והתמסמסו.

הסדרת ההתיישובות

על פי נתוני הרשות להסדרת ההתיישובות הבדואים, נכון לסוף שנת 2016, מונה האוכלוסייה הבדואית בדרום כ-240,000 נפשות⁵, יותר ממחציתם מתחת גיל 18. כפי שיפורט להלן, ההתיישובות הבדואית בדרום מתחלקת בין שלושה סוגי יישובים:



• **7 העיירות** - יישובים שהוקמו על ידי המדינה החל משנות ה-70 ועד שנות ה-90, הכוללים את העיר רהט ושש מועצות מקומיות: שגב שלום, תל שבע, כסיפה, לקיה, חורה וערערה. יישובים אלו הינם בעלי מאפיינים עירוניים למחצה, ובהם מתגוררת רוב האוכלוסייה הבדואית בדרום.

• **יישובי אבו בסמה** - מתוך שאיפה ליישב את תושבי הפזורה הבדואית ביישובים חוקיים המעניקים שירותים לתושביהם בתחומי החינוך, הבריאות והרווחה, החליטה ממשלת ישראל בשנת 2003 'להלבין' 11 יישובים בדואים בלתי חוקיים ולאגד אותם תחת מועצה אזורית חדשה - מועצת אבו בסמה - במטרה לכנס לתוכם את כלל תושבי הפזורה⁶. יישובים אלו קיבלו, למפרע, 'סמל יישוב' חוקי הכולל הכרה על ידי משרדי הממשלה השונים, תכנון תכניות מתאר, הקמת מוסדות ציבור ועוד. חלק מאותם יישובים הינם בעלי מאפיינים של כפרים גדולים (כדוגמת היישוב 'אל סיד') ואחרים נראים כפזורה בדואית המתפרשת על פני שטח נרחב (כדוגמת היישוב 'מולדה'). המועצה מעניקה שירותי חינוך, בריאות וכיו"ב גם לתושבי הפזורה הבלתי חוקית. בשל גודלו העצום של תא השטח וגודל האוכלוסייה, בשנת 2012 פוצלה מועצת אבו בסמה לשתי מועצות קטנות: אל קסום ונווה מדבר.

• **הפזורה הבלתי חוקית** - הפזורה הבלתי חוקית בנגב כוללת כ-2,000 מקבצים, בגדלים שונים, של בניה בלתי חוקית. על פי ההערכות, בכל שנה מוקמים כ-2000-3000 מבנים בלתי חוקיים נוספים. במקבצים אלו אין תשתיות ציבוריות והתושבים מקבלים שירותים חלקיים באמצעות המועצות האזוריות.

5. על פי נתוני רשות האוכלוסין במשרד הפנים שהתקבלו במענה לפניית 'רגבים' בחודש מאי 2015, מנתה האוכלוסייה הבדואית בדרום 225,844 נפשות. הנתון של 240,000 נפשות מתבסס על תחזית הצמיחה הדמוגרפית של רשות ההסדרה.

6. המועצה כוללת את הכפרים הבאים: אבו קרינאת, אום בטין, א-סייד, ביר הדאג', דריג'את, מולדה, מכחול (מרעית), קסר אל-סיר, כוחלה, אבו תלול ותרביין א-צאנע.

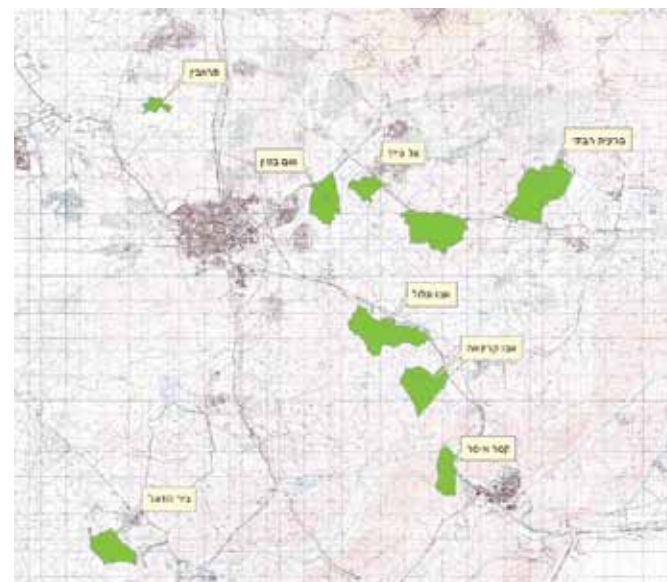
דמוגרפיה

כיום, אין אף גורם רשמי במדינת ישראל שמחזיק בנתונים מדויקים ומלאים על היקף האוכלוסיה הבדואית בנגב.

בעיירות ישנה תמונת מצב מדויקת למדי בנוגע למספר התושבים. הנתונים שמחזיקה רשות ההסדרה על מספר תושבי הפזורה ויישובי אבו בסמה, משלבים ומשקללים את נתוני רשות האוכלוסין במשרד הפנים (המתבססים על רישום לידות, פטירות וכיו"ב), יחד עם תחזית צמיחה דמוגרפית המתבססת על מפקד אוכלוסין שנערך בשנת 2011.

בשל ההיבט הגיאוגרפי-מוניציפלי, נתוני הפזורה ויישובי אבו בסמה אינם מדויקים כל צורכם. תושבי הפזורה מתגוררים ביישובים בלתי מוכרים, הנטולים גבולות גיאוגרפיים ומוניציפליים, ולפיכך לא ניתן לקבוע במדויק את מספר תושביהם של יישובים אלו.

בעיה אחרת קיימת בהגדרת מספר התושבים ביישובי 'אבו בסמה'. בפנקס האוכלוסין של משרד הפנים, רשומים בשתי המועצות רק כ-10,000 נפשות, כאשר בפועל מתגוררים בתחומי יישובים אלו כ-35,000 נפשות. ההסבר לפער הגדול נעוץ בחוסר הנכונות של תושבים רבים להירשם בתעודת הזהות כתושבי המועצות, וזאת מסיבות שונות.



מפת יישובי אבו בסמה

אי לכך, תכנית זו מתייחסת לנתונים המספריים הרשמיים של הרשות להסדרת התיישבות הבדואים ומשרד הפנים. שיוך האוכלוסיה לכל אחד מסוגי היישובים (עיירות, אבו בסמה, פזורה) נבחן הן על פי הנתונים הרשמיים, ככל שישנם, הן על פי מספרם בפועל של התושבים ביישובי אבו בסמה בהתאם לאומדן לאוכלוסיה המיועדת לאכלוס ביישובי המועצות

ואשר מקבלים מהן שירותים מוניציפליים, והן בהתאם לסריקת מספר מבני המגורים בשכבת מערכת המיפוי הממוחשבת (GIS).

כאמור לעיל, על פי נתוני הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, נכון לסוף שנת 2016, מונה האוכלוסייה הבדואית בדרום כ-240,000 נפשות.

מספר התושבים בשבע העיירות הינו כ-150,000 נפשות - 62% מכלל האוכלוסייה הבדואית.

מספר התושבים באחד עשר היישובים שבתחומי המועצות אל קסום ונווה מדבר, הינו כ-35,000 נפשות⁷ - 15% מכלל האוכלוסייה הבדואית.

בהתאם לשקלול נתוני רשות האוכלוסין דלעיל, ולסריקת מספר מבני המגורים בשכבת מערכת המיפוי הממוחשבת (GIS), אוכלוסיית הפזורה הבלתי חוקית, המיועדת למעבר ליישובי הקבע החוקיים, מונה מעל 55,000 נפשות - כ-23% מכלל האוכלוסייה הבדואית.

נקודת ההנחה שאינה שנויה במחלוקת היא, כי צמיחתם המתמשכת והמהירה של מקבצי הפזורה הבלתי חוקית, עלולים להציב את מדינת ישראל בפני עובדה מוגמרת שאיננה ניתנת לשינוי.

על פי החלטות ממשלות ישראל במהלך עשרות השנים האחרונות, מיועדת אוכלוסיית הפזורה להתיישב ביישובי קבע מוסדרים וחוקיים - מהלך שהחל, כאמור, בהקמת 7 העיירות בשנות ה-70 וה-80 של המאה הקודמת, ובהקמת 11 יישובי אבו-בסמה בעשור הקודם. ביישובי הקבע מתגוררים כיום כ-77% מכלל האוכלוסייה הבדואית.

לאורך השנים, עלו על שולחן הדיונים מספר תכניות ליישום הסדרת הפזורה, כאשר האחרונה שבהם היא תכנית פראוור שהוצגה בשנת 2011, המבוססת על המלצות דו"ח ועדת גולדברג משנת 2009. על בסיס המלצותיו של צוות פראוור, גובשה ע"י ח"כ בני בגין בשנת 2013 הצעת חוק ממשלתית שאושרה בקריאה ראשונה. חוק זה התיימר לטפל בהסדרת ההתיישבות אולם בפועל רק הציג מתווה לפתרון סוגיית תביעות הבעלות.

בשל התנגדויות נרחבות שמקצתן תוארו לעיל, לא הושגה התקדמות של ממש באישור החוק הן בשל כריכתן בקנה אחד של סוגיית ההסדרה עם סוגיית תביעות הבעלות, כפי שתואר לעיל בהרחבה, והן בשל היותו חוק כבד משקל ומרובה בסעיפים שטרם הושגה הסכמה לגביהם.

7. כאמור, לאור המאפיינים המשתנים של כל יישוב ויישוב, המספר הנקוב בהכרח איננו מדויק, אך קרוב למציאות - בהתאם להצהרת המועצות על מספר התושבים להם היא מעניקה שירותים, ולמספר מבני המגורים בתוך 'הקווים הכחולים' של יישובי המועצות.

כיום פועלים בסוגיית ההסדרה והאכיפה מספר גופי התיישבות ואכיפה הנמצאים תחת סמכויות של משרדי ממשלה שונים.

גוף ההתיישבות העיקרי הינו **הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב**, הכפוף כיום לשר החקלאות. הרשות הוקמה בשנת 2007 מתוקף החלטת ממשלה כתחליף ל'מנהלת הבדואים', והיא אמונה על התפקידים הבאים: הסדרת תביעות בעלות על הקרקע; הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים - ליישובים ותיקים וחדשים; סיוע בהשתלבות בתעסוקה; תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה.

גופי האכיפה הפועלים במרחב הינם:

1. **מערך הפיקוח ברשות מקרקעי ישראל** - אמון על שמירת הקרקעות הציבוריות של מדינת ישראל, ועל אכיפת החוק כנגד פלישה והחזקה בלתי חוקית באדמות המדינה.
2. **ועדות מקומיות לתכנון ובניה** - אמונות על אכיפת חוקי התכנון והבניה במרחב הרשויות המקומיות/האזוריות.
3. **היחידה הארצית לפיקוח על הבניה** - אמונה על האכיפה במרחבים הגליליים (שטחים פתוחים) שאינם בתחום הועדות המקומיות - מכח חוק התכנון והבניה. פיקוח על פעילות הועדות המקומיות לתו"ב, ובמידת הצורך ביצוע אכיפה במקום ועדות שתפקודן לקוי.
4. **הסיירת הירוקה** - ביצוע פיקוח ואכיפה בשטחים פתוחים מכח חוק המקרקעין.

הגופים הנ"ל אחראים על אכיפת החוק, ונתמכים על ידי הגופים הבאים:

1. **מנהלת תיאום פעולות האכיפה בנגב (המשרד לביטחון פנים)** - המנהלת הוקמה בשנת 2012 מתוקף החלטת ממשלה, במטרה לעצב מדיניות ותכנית פעולה לאכיפת דיני המקרקעין וחוקי התכנון והבניה בנגב, וכדי לצמצם באופן משמעותי את תופעות הפלישה לאדמות המדינה והבניה הבלתי-חוקית. בין תפקידיה של המנהלת, הוא לתאם, להנחות ולעקוב אחר פעילות האכיפה, מול יתר הגורמים העוסקים באכיפת דיני המקרקעין והבניה בנגב.
2. **יחידת יואב** - יחידה ייעודית במחוז דרום במטרה המעניקה לגופים השונים סיוע ואבטחה לפעולות פיקוח ואכיפה.
3. **המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות המדינה** - יחידת מטה שתפקידה לפקח על מערך התביעה בעבירות תכנון ובניה, ולהנחות את תובעי הוועדות המקומיות והתובעים מטעם המדינה. מטפלת באופן ישיר ועקיף בתיקים פליליים בתחום התכנון והבניה, ובעבירות נבחרות של פגיעה בסביבה.



יחידת יואב - פעילות אכיפה

אכיפה | בעיות בתפקוד ותיאום גופי האכיפה

בשלהי שנת 2007 הוקם פורום האכיפה הדרומי שעבד מספר שנים תחת המשטרה. הפורום ריכז תחתיו את גופי הפיקוח והאכיפה השונים, שקבעו יחד את סדר פעולות האכיפה שעתידיים להתבצע, בין השאר במסגרת תכנית "רוח קדים" - שם שניתן לפעילות משולבת של היחידה הארצית לפיקוח על הבניה בליווי המשטרה לאיתור ובלימת בניה בלתי חוקית חדשה במגזר הבדואי בנגב.

עם הקמת מנהלת תיאום פעולות האכיפה במשרד לבטחון פנים בשנת 2012, הוכפף פורום האכיפה למנהלת. במקביל להקמת המנהלת הוקמה יחידה ייעודית במחוז דרום של משטרת ישראל - יחידת 'יואב'.

מאז הקמתן של מנהלת האכיפה ויחידת יואב, עלה מספר ההריסות של מבנים לא חוקיים על ידי גופי האכיפה, נרשמה עלייה דרסטית במספר ההריסות העצמיות, וכן עלתה כמות הפינויים של פלישות לאדמות המדינה.

מציאות זו הביאה אמנם להרתעה משמעותית ולצמצום מסוים של הבניה הלא חוקית, אך עדיין היקף האכיפה כלפי עבירות הבניה במגזר הבדואי לא מצליח להדביק את קצב הבניה השנתי של המבנים החדשים, ובטח שלא מצליח לצמצם את מספר המבנים הלא חוקיים הקיימים, שנאמדים על פי ההערכות בקרוב ל-70,000 מבנים.



גופי האכיפה השונים מלינים בעיקר על מצוקת כח אדם, מחסור בתקציבים ובסיוע משטרי, ובמעטפת משפטית בלתי מספקת, ומצביעים על הסיבות האמורות כחסמים המרכזיים הגורמים לחוסר השליטה במצב. כל הטענות האמורות נכונות בהחלט, אולם מעל ומעבר להן ישנה בעיה שורשית יותר:

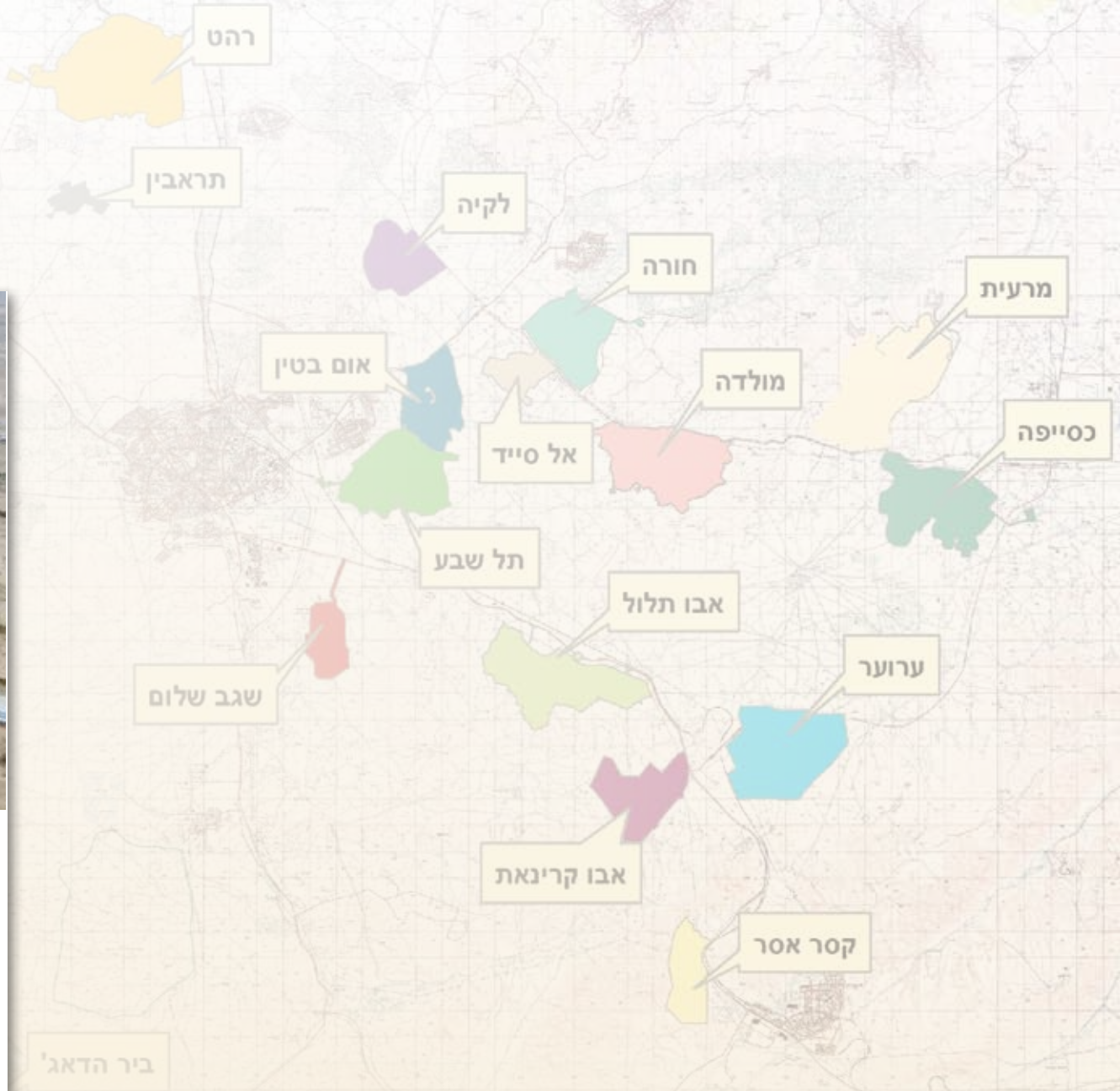
הסיבה המרכזית לחוסר היכולת של פורום 'רוח קדים', לייצר וליישם מדיניות שיטתית וסדורה בסוגיה זו, היא העובדה כי גופי האכיפה עובדים אמנם בתיאום אך בפועל הם מתנהלים בנפרד. כל אחד מצוותי הפיקוח השונים מחפש בניה בלתי חוקית או פלישות חדשות, ומדי שבוע נפגשים נציגיהם רק כדי להחליט אלו צווים יוגשו לביצוע.

בשל משך הזמן וכמות המשאבים הנדרשת לטפל בבניה ישנה, פעילות האכיפה הקיימת מתרכזת כמעט ורק בבניה חדשה. במצב הנוכחי המדינה לא יוזמת מהלכים ארוכי טווח, ולא מייצרת פתרון לכל אותם תושבים שמתגוררים במבנים הישנים, אלא עסוקה במרדף יומיומי אחר מבנים חדשים שצצים כל העת.

מדיניות אכיפה זו למעשה מנציחה את החיים בפזורה. מחד, היא נוטעת תקוות שווא בתושביה הוותיקים שסבורים כי בתיהם יישארו על תילם, ומאידך מובילה לתסכול רב הנובע מהריסת המבנים החדשים.



חלק שני: תכנית פעולה



מעטפת - תקשורת, שקיפות והסברה

על מנת להצליח לתאם ולתזמן את פעילות כלל משרדי הממשלה, נדרש כי השר הממונה על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, יזכה לגיבוי מלא מצד ראש הממשלה, שינחה את כלל המשרדים לפעול לשם מימושה של התכנית.

הרשות תהיה אחראית גם על תחום הדוברות, ההסברה והתקשורת, שהינו קריטי ליישום מוצלח של התכנית. ללא הסברה ושיווק נכונים, לא תוכל המדינה ליישם את המהלך.

תחום התקשורת כולל ארבעה ענפי משנה:

1. **תקשורת עם העדה הבדואית** - בשל ההיבט השבטי שמאפיין את החברה הבדואית, קיים מחסור במנהיגות מובהקת בציבור הבדואי. יש לפעול לרתום מספר מקסימלי של ראשי שבטים ונכבדים מקרב העדה, שמבינים כי מדובר בשעת מבחן קשה בה הם חייבים להטות שכם להצלחת התוכנית, מאחר וכשלונה ינציח את נחשלותם וספק אם תהיה לכך תקנה בעתיד. כמו כן, יש לפנות לאוכלוסיה הצעירה בהסברה שתבהיר כי המהלך הממשלתי יאפשר להם להתפתח ולהתקדם כמו כל אזרח אחר במדינת ישראל, ויוציא את החברה הבדואית ממצבה הקשה.



2.

תקשורת טכנית - יש לייצר בהירות ושקיפות אצל כל התושבים ביחס לתהליך הצפוי והשלכותיו עליהם. כדי שכל תושב פזורה באשר הוא ידע את זכויותיו וחובותיו, על הרשות לגבש תכנית פעולה שמטרתה להתגבר על פערים צפויים, כגון פער טכנולוגיה ופער שפה. בנוסף, יש להקים אתר אינטרנט נגיש וידידותי עבור הרשות להסדרת התיישבות הבדואית, בשפה העברית והערבית בו יפורטו ההליכים השונים, הזכויות העומדות לאוכלוסיית הפזורה, וכן כל הפרטים הרלוונטיים להליכי ההסדרה ותביעות הבעלות.

3.

הסברת פנים - בישראל פועלים ארגונים ישראלים, פלשתינים ובינלאומיים, הפועלים לייצר מצג שווא לפיו ישראל גוזלת את אדמות הבדואים, שוללת מהם את זכויותיהם הבסיסיות ופועלת בניגוד לאמנות בין"ל לזכויות אדם. ארגונים אלו מתנגדים לכל מהלך שיסדיר את ההתיישבות, ולדידם הפתרון האפשרי היחיד, הוא להלבין את עשרות אלפי המבנים הלא חוקיים, ולהכיר באלפי המקבצים כיישובים, שכל אחד ממנו משתרע על פני שטח עצום. נוכח כל תכנית שעלתה בשנים האחרונות, מפעילים ארגונים אלו מכבש לחצים אדיר שמטרתו להנציח את המצב הקיים בנגב ולהותיר את המגזר הבדואי הרחק מאחור.

כמענה לכך, על רשות הבדואים לגבש ולהוביל מסע הסברה כלפי הציבור הבדואי בפרט, ואזרחי ישראל בכלל, אשר יבהיר כי התוכנית טובה בראש ובראשונה לעתיד הציבור הבדואי, ולעתיד מדינת ישראל כולה, וכי המהלך יקדם את הציבור הבדואי ויסייע ביצירת שותפות אמת בינו לבין המדינה. מהלך הסברתי זה חייב להתחיל בהקדם האפשרי בכדי ליצור את התנאים המתאימים בדעת הקהל לביצוע התוכנית, ויכלול קמפיינים ציבוריים, כתבות בתקשורת, פרסום מחקרים, פעילות ציבורית בעניין ועוד.

4.

הסברת חוץ - מדינת ישראל צפויה להתמודד עם לחץ בינלאומי מצד מדינות שונות. משרד החוץ ייזום ויקדם פעילות הסברה בינלאומית, שתדגיש כי הסוגיה על מורכבויותיה מהווה בעיית פנים אזרחית, שאינה קשורה לסכסוך הישראלי-פלשתיני, וכי הפתרונות של מתווה ממשלת ישראל מקדמים זכויות אדם ושיוויון הזדמנויות לציבור הבדואי. פעילות ההסברה תסתור את הטענות השקריות בדבר גזל אדמות או מדיניות אפרטהייד כפי הנטען, ותוכיח כי למעשה הפתרונות הישראליים מהווים מופת ומודל לפתרון בעיות אזרחיות דומות במדינות אחרות.

תביעות הבעלות | עקרונות לפעולה

כאמור לעיל, התכניות והצעות החוק שנכתבו בעבר התמקדו בתביעות הבעלות כמפתח להסדרת ההתיישבות. אלו יצאו מנקודת ההנחה לפיה ככל שישנן תביעות בעלות בתוך גבולות היישובים הקיימים, לא ניתן יהיה ליישב על שטחים אלו תושבים מהפזורה ללא הסדר פשרה עם התובע, ולפיכך לא ניתן יהיה לפתח את היישובים הקיימים.

בשל הנחת עבודה זו הרציונל של התכניות השונות קבע כי יש להסדיר את נושא הבעלויות **בכללותו**, ורק לאחר מכן לטפל בסוגיית הסדרת ההתיישבות. תכנית רגבים המתבססת על העקרון המפריד בין הסוגיה המרכזית של הסדרת ההתיישבות לסוגיה המשנית של תביעות הבעלות, רואה היגיון בהקדמת פתרון סוגיית התביעות, רק כאשר מדובר בתביעות קרקע שבתוך שטחי היישובים, וזאת בניגוד לתפיסה הקיימת היום שהפכה את כל התביעות למקשה אחת החייבת בפתרון **כולל**.

בנוסף, אפיק התביעות הנוגדות בו נקטה מדינת ישראל במשך כעשור, ועד להקפאתו בשנת 2011, מהווה חלק משמעותי ובלתי נפרד מהסדרת רישום המקרקעין ברחבי הנגב בכלל, והסדרת ההתיישבות הבדואית בפרט. לא רק שהוא לא מפריע לקידום אפיקי הפשרה, כי אם מהווה זרז מועיל ומשמעותי. יש לזכור כי תובעי הבעלות מהווים מיעוט זניח מכלל האוכלוסיה הבדואית, ולפיכך יש לראות את נושא תביעות הבעלות כסכסוך קרקעות בין אזרחים פרטיים לבין מדינת ישראל, שאיננו מצדיק את המשך ההזנחה של יתר האוכלוסיה הבדואית.

זאת ועוד, במצב הקיים, המדינה 'רודפת' אחרי תובעי הבעלות בהצעות פיצויים, אך מאחר ולתובעים אין מה להפסיד, אלו מעדיפים להמתין לעליית ערך הקרקע ולהצעות טובות יותר מצד המדינה. יש להפוך את שעון החול ולגבש לוחות זמנים ברורים בהם מרכיב הזמן איננו פועל לטובתם של התובעים, באופן שיעודד אותם לקבל לאלתר את הצעת המדינה ולהגיע עימה לפשרה.

מטרתן המקורית של הגשת תביעות הבעלות והליך התביעות הנוגדות נועדו להביא לסיום הסאגה המשפטית של סכסוך הקרקעות. לפיכך, סוגיית הבעלות צריכה להיעשות ככל הניתן במנותק ובמקביל לתהליך ההסדרה - שהינו תורף התכניות השונות. לאור המורכבות, יש לבצע אבחנה ברורה בין התביעות שבתוך תחומי היישובים הקיימים, לבין אלו שמחוצה להם.

יש לייצר בהירות ושקיפות אצל התושבים ביחס לתהליך הצפוי. כל תובע בעלות יקבל לידייו את חישוב הפיצויים שיקבל בהתאם למסלולים השונים של הסדר הפשרה, והבהרה לגבי חידוש הליך התביעות הנוגדות עם סיום תקופת הפשרה.

תביעות הבעלות | תכנית עבודה

מסלול תביעות נוגדות

- חידוש התביעות הנוגדות** - יש לחדש לאלתר את הליך התביעות הנוגדות, לתגבר את מערך הפרקליטים לטובת קידום רוחבי של התהליך, ולעבות את מספר השופטים שיתמקדו ויתמחו בתיקים אלו במסגרת אגף ייעודי בבית המשפט. הגשת תביעות נוגדות על תביעות בעלות שבתחומי היישובים הבדואים הקיימים, תחל בהתאם ללוחות הזמנים שיעודדו את תובעי הבעלות להגיע להסדר פשרה מהיר (ראה פירוט להלן).
- סדרי עדיפויות** - המדינה תגיש תביעות נוגדות על כל תביעות הבעלות בנגב ע"פ סדר העדיפות הבא:
 - איזורי תשתיות לאומיות.
 - בתוך תחומי תכניות המתאר של היישובים הבדואים (באותם המקרים בהם לא הושגה פשרה).
 - בתוך תחומי תכניות המתאר של יישובי הנגב המערבי.
 - שטחים פתוחים.
 - שטחי אש.

מסלול פשרה

- הכנסת תחוקק חוק נקודתי להגדרת מרכיבי הפיצוי לתובעי הבעלות, אשר יהווה חלופה להחלטה 1028 (וחלופותיה) של מועצת רשות מקרקעי ישראל. **מטרת החקיקה נועדה לקבוע, כי תובע בעלות שיגיע להסדר פשרה עם המדינה, זכאי לפיצוי כספי בלבד וללא תמורה בקרקע.** כמו כן, בניגוד להחלטת רמ"י, המוארכת מאז שנת 2005 שוב ושוב ללא הגבלת זמן, **החוק יקבע לוחות זמנים קשיחים** בהם יוכלו תובעי הבעלות להגיע למסלולי הפשרה בהתאם לפירוט דלהלן:
 - 'מסלול זהב' לתובעי בעלות בתחומי היישובים** - הגדרת פיצוי כספי גבוה מאוד שיינתן בתמורה לביטול תביעות הבעלות על קרקעות פנויות שבתוך הקווים הכחולים של היישובים הקיימים. הגשת המסמכים והרישום למסלול הפיצוי המיוחד שיהווה 'מסלול מהיר', תיעשה בתקופת זמן קצובה של 180 יום בלבד מיום החקיקה, והפיצוי יהיה בגובה של 30,000 שקלים לדונם, **פי 6** משווי הפיצוי שנקבע בהחלטת מועצת רמ"י (ע"פ מפתח השווי לקרקעות בתוך קווים כחולים)⁷, וללא תמורה בקרקע.

ב. **מסלול הביניים ליתר תובעי הבעלות** - הפיצוי לתובעי בעלות מחוץ לתחומי היישובים (או לתובעי בעלות בתחומי היישובים שבחרו שלא להצטרף למסלול המהיר בזמן הקצוב), יינתן כאמור בכסף בלבד, בהתאם למפתח שווי הקרקעות שנקבע בהחלטה 1028. ניתן יהיה להגיע למסלול פשרה זה בתוך 24 חודשים מיום החקיקה.

ג. **פיצוי מינימלי לאחר תפוגת המסלולים** - עם תפוגתם של שני המסלולים דלעיל, תובע בעלות יוכל לקבל פיצויים מינימליים במסגרת הסדר פשרה, שלא יעלו על 50% משווי החלקה כפי שהוגדרה במפתח של החלטה 1028 וללא תמורה בקרקע. לחילופין, לרשותו יוותר האפיק המשפטי של תביעת בעלות בפני בית המשפט (כאשר במקביל יפתח הליך תביעה נוגדת מצד המדינה).

2. **פרסום ועדכון תובעי הבעלות** - כל תובע בעלות יקבל לרשותו את התיעוד הרשום בפנקס התביעות לגבי החלקה שאותה הוא תובע: גודל החלקה, מיקומה וסכום הפיצויים המגיע לו, וכן את התאריך האחרון בו יוכל לפנות כדי לממש את אפיק הפיצויים המקסימלי.

3. **קיבוע לוחות זמנים והגשת תביעות נוגדות** - המדינה תחל בהגשת 'תביעות נוגדות' על קרקעות בתחומי היישובים הבדואים עם תפוגתו של 'מסלול הזהב' - לאחר שישה חודשים מיום החקיקה⁷. בהתאם לאותו עקרון, ובכפוף לסדרי העדיפויות שפורטו לעיל, תחל המדינה בהגשת תביעות נוגדות על תביעות בעלות מחוץ לתחומי היישובים, החל מחלוף 24 חודשים מיום ההכרזה.

4. **תשלום במתכונת 'פעילות'** - יש לקבוע כי כספי הפיצויים לתובעי הבעלות שייגעו להסדר פשרה עם המדינה, ישולמו באופן של 'פעילות'. הכסף יופקד לחשבון נאמנות של עו"ד שייבחר ע"י התובע, מתוך מאגר שתקבע המדינה, באופן שיוודא כי ההסכם אכן יוצא לפועל, ויאפשר הקמת שכונות במקום עבור תושבי הפזורה. חלקו הראשון של התשלום בסך 10% משווי הפיצוי, יופקד בחשבון הנאמנות, מיד עם חתימת ההסכם, ויועבר לידי התובע עם סיום עבודות הפיתוח בשטח. חלקו השני של התשלום,

7. ישנן 285 תביעות בעלות בששת העיירות (ללא רהט הבנויה על אדמות מדינה) בהיקף כולל של כ-17,000 דונמים, המתחלקים בין כ-2000 נפש. על פי נתון זה, האומדן המירבי לעלות הפיצויים הצפויה במהלך 'מסלול הזהב' הינה כחצי מילארד ₪ - כאשר כל תובע יקבל בממוצע 250,000 ₪.

8. תובעי בעלות בתוך קו כחול שלא מימשו את 'מסלול הזהב' והוגשה כנגדם תביעה נוגדת, יוכלו לממש את פשרת 'מסלול הביניים' עד חלוף 24 חודשים מיום החקיקה.

אף הוא בשיעור 10%, יופקד בחשבון הנאמנות עם סיום עבודות הפיתוח, ויועבר לידי התובע עם חתימת תושבי הפזורה על חוזה להקצאת מגרש. 20% נוספים יועברו לחשבון הנאמנות, עם החתימה על חוזה ההקצאה, ויעברו לידי התובע עם סיום בניית השלד. היתרה בסך 60% תופקד בחשבון הנאמנות עם סיום בניית השלד, ותשולם לאחר אכלוס הבתים.

אחוז	חשבון נאמנות	תשלום בפועל
10%	חתימה	סיום עבודות פיתוח
10%	סיום עבודות פיתוח	חוזה הקצאה
20%	חוזה הקצאה	סיום בניית שלד
60%	סיום בניית שלד	אכלוס

5. **תפיסת חזקה בקרקע על ידי המדינה** - לאחר רישום הקרקעות על שם המדינה בעקבות הסדרי פשרה או תביעות נוגדות, תבצע המדינה צעדי חזקה בקרקע באמצעות סימון, גידור ושילוט ברור של החלקות האמורות.

6. **הפרת הסכם פשרה / פלישה לקרקעות** - יעוגן בחוק כי, במקרה בו תובעי בעלות שחתמו על הסכם פיצויים ינסו להמשיך ולהחזיק בפועל את קרקעות התביעה עליהם ויתרו ואשר נרשמו על שם המדינה (כדוגמת המקרה בשכונה 8 בלקיה⁹), תתבע המדינה את השבת הסכומים ששולמו, בתוספת קנס בשיעור כפל מסכום התשלום שהועבר לתובע הבעלות, ובנוסף תפעל לסילוק הפולשים.

9. לאחר השגת הסדר של המדינה עם תובעי בעלות מחמולת א-סנע, התובעים הבדואים שפוצו בנדיבות המשיכו להתייחס לקרקעות אלו כאדמותיהם הפרטיות, ולא איפשרו למדינה לפתח במקום שכונת מגורים עבור תושבי הפזורה. המדינה בחרה להרים ידיים ולא להתעמת עם מפירי החוק, במקום לנקוט בצעדים המתבקשים במקרים שכאלו.

פיתוח היישובים הקיימים | עקרונות לפעולה

המגזר הבדואי נמצא בהליך מתמשך והדרגתי של מעבר מחיי חברה מסורתית בעלת מאפייני נוודות שהתפרנסה בעיקר מרעיית צאן לצד חקלאות זעירה, לחברה מודרנית המתגוררת ביישובי קבע. הרציונל של מדינת ישראל להקמת 7 העיירות החל משנות ה-60 וכלה בשנות ה-90 של המאה הקודמת, והקמת יישובי אבו בסמה בעשור הקודם, נועד לסייע ולהסדיר את תהליכי העיור עבור כלל תושבי הפזורה, תוך מתן תשתיות, חינוך ושירותים התואמים את רמת החיים המינימלית במדינה מודרנית, מתוך התחשבות במאפיינים המיוחדים של החברה הבדואית. זאת, לצד ניצול מיטבי ובר קיימא של משאבי הקרקע במדינת ישראל, בהתאם לחוק התכנון והבניה.

כיום, לכל אחד מהיישובים המוסדרים, ישנה תכנית מתאר הכוללת תכנון עתידי לשובת הריבוי הטבעי של היישוב, לצד איזורים שהרשות להסדרת התיישבות הבדואים מייצגת ומפתחת לשובת פתרון מגורים חוקי ומודרני עבור תושבי הפזורה הבלתי חוקית.

לאור מורכבות סוגיית תביעות הבעלות, פיתוח היישובים הקיימים ייעשה בראש ובראשונה על אדמות מדינה, בהתאם לזמינותם בכל יישוב, ללא קשר לפתרון סוגיית תביעות הבעלות שפורט לעיל.

- ביישובים בהם ישנה זמינות מיידית של אדמות מדינה בתוך תחומי היישוב, יחל פיתוח שכונות לשובת תושבי הפזורה באופן מידי.
- ביישובים בהם יש עתודות של אדמות מדינה מחוץ לתחומי היישוב, אך כאלו המוגדרות כצמודות-דופן ליישוב, יש להרחיב את הקו הכחול, ולהתחיל בתכנון ופיתוח.
- ביישובים בהם ישנה מצוקה של זמינות אדמת מדינה בתוך תחומי היישוב או בצמוד לו, תינתן שנה אחת לשובת ניסיון הגעה להסדר על אותן הקרקעות שבתביעות הבעלות. במידה וההליך לא יישא פירות בפרק זמן זה, תצא המדינה לתכנון על אדמות מדינה הסמוכות ביותר לתחומי היישובים. רשויות התכנון יבצעו **שינוי ועדכון** של הקו הכחול ביישובים אלו, תוך גריעה מקסימלית של הקרקעות שתובעהן סירבו להגיע לידי פשרה, באופן שיוריד דרמטית את ערך קרקעות אלו.
- לאחר קידום ניכר של סוגיית ההסדרה בהתאם לפירוט דלעיל, ישמשו הקרקעות שבעלותן שנויה במחלוקת והליך הסדרתן צפוי להתעכב, כעתודות קרקע עתידיות לפיתוח היישובים. לאחר השלמת ההליך המשפטי ורישום המקרקעין על שם המדינה (או על שם אנשים פרטיים

שיוכחו את בעלותם על הקרקע), ניתן יהיה להפנות שטחים אלו לבניה עתידית - בעיקר ביישובים בהם יש מחסור באדמות מדינה.

שם היישוב	עתודות לבינוי באדמות מדינה
ביר הדאג'	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול - ללא תביעות בעלות
רהט	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
ערוער	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
מולדה	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
אבו תלול	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
אל סייד	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
אום בשין	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
תראבין	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
קסר-א-סיר	מלאי מספק של אדמות מדינה בתוך קו כחול
תל שבע	מלאי אדמות מדינה בקו כחול + הרחבה נקודתית
חורה	מלאי אדמות מדינה בקו כחול + הרחבה נקודתית
שגב שלום	מלאי אדמות מדינה בקו כחול + הרחבה נקודתית
אבו קרינאת	מלאי אדמות מדינה בקו כחול + הרחבה נקודתית
מרעית (מכחול) + דריג'את + כוחלה)	מלאי אדמות מדינה בקו כחול + הרחבה נקודתית
לקיה	מחסור באדמות מדינה
כסייפה	מחסור באדמות מדינה
רמת ציפורים	יישוב עתידי ללא תב"ע, ישנו מלאי מספק של אדמות מדינה בשטח המיועד.
אל פורעה	יישוב מתוכנן ללא קו כחול, רובו ככולו על תביעות בעלות. יש להציע קו כחול ע"פ ריכוז אוכלוסייה, תשתיות קיימות ואדמות מדינה - ולאחר מכן להפעיל את 'מסלול הזהב', ועם תפוגתו - במידה ולא יתפנה מלאי מספק של אדמות מדינה - התושבים יופנו ליישוב הנוסף
יישוב נוסף	יישוב חדש למחוסרי הפתרונות ביישובים הקיימים

פיתוח היישובים הקיימים | תכנית עבודה

- 1. פיתוח אזורי תעשייה בעיירות - מלבד היותם מקור תעסוקה לאזרחים, מהווים איזורי התעשייה גם מקור הכנסה חשוב לרשויות המקומיות השונות בזכות תשלומי הארנונה. דו"ח מבקר המדינה משנת 2012 מצביע על מחסור אקוטי באיזורי תעשייה ביישובים הערביים.**
כיום פועלים אזורי תעשייה משמעותיים ביישובים הותיקים רהט, שגב שלום וחורה בלבד. אזורי תעשייה זעירה נוספים קיימים על הנייר, בתוכניות של ארבעה בלבד מיישובי 'אבו בסמה' - אל סייד, אבו אלקרינאת, ביר הדאג' ותרביץ.
המגמה התכנונית בשנים האחרונות היא להקים את איזורי התעשייה מחוץ לתחומי היישובים, מטעמים של מינוף כלכלי, תחבורה, איכות סביבה, בריאות ועוד.
בהתאם למגמה זו, מתוכננים שני אזורי תעשייה ותעסוקה איזוריים המשותפים עם המועצות היהודיות הסמוכות: אזור התעשייה 'עידן הנגב' בצומת להבים - שהקמתו החלה ב-2009 וכבר החל באכלוס המפעלים, ואזור 'ת' שוקת' - שהאישור על תחילת העבודות התקבל ביוני 2015.
על משרד התמ"ת להוביל את הקמתם של איזורי תעשייה איזוריים נוספים, בהתאם למגמה זו. מעבר למחסור באיזורי התעשייה, הרי שחלק מתכניות המתאר ביישובים הבדואים לא עודכנו בשני העשורים האחרונים - ויש צורך בעדכון התכניות ובהשלמת החוסר.
- 2. פיתוח תעסוקה ומסחר - מלבד איזורי התעשייה, יש לעודד יצירת מקורות תעסוקה בעיירות וביישובים, באמצעות מתן סל סיוע ותמריצים ליזמים שיקימו עסקים גדולים ובינוניים בעיירות וביישובים - באמצעות מתן שירותי ייעוץ לבעלי עסקים, הלוואות, האצת עסקים מתפתחים ועוד.**
- 3. תכנון רב שנתי והקלות בהליכי תכנון - לשם הקלה על מצוקת הדיור והאצת הבניה למגורים, יש להקים וד"ל - (ועדה לדיור לאומי) ייעודי ליישובים הבדואיים, ולאפשר זירוז הליכי תכנון באמצעות הוספת כוח אדם במנהל התכנון בדרום וכדומה. יש לקדם תכנון שכונות עם מלאי מגרשים בהתאם לצפי האוכלוסייה בשנת 2030 - כולל תושבי פזורה מיועדים. יש להגדיר את הפרויקט תחת לוח זמנים קצוב ולחלקו בין מספר חברות תכנון, תוך מתן תגמול לחברות שיסיימו לפני המועד הנקוב.**

- 4. פיתוח שכונות - התנעה מיידית של פיתוח שכונות שתכנון הושלם, ויציאה למכרזים לשלבי הפיתוח של השכונות שנמצאות כעת בהליכי תכנון.**
- 5. תמריץ כלכלי לרשויות - מתן מסלולי הטבות ומענקי מדינה שונים לרשויות מקומיות ויישובים כתמריץ להתנהלות כלכלית תקינה, וכן על שיפור מדדים במגוון תחומים כגון: חינוך, גביית ארנונה, מראה פני העיר, פעילות אכיפה, קידום תשתיות ועוד.**
- 6. "סל קליטה" מוגדל ליישובים קולטים - עידוד יישובים שקולטים תושבי פזורה, באמצעות הגדרת 'סל קליטה' לכל משפחה נכנסת. כספים אלו יושקעו בקידום מערכת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, בחיזוק שירותי הרווחה, ובהטמעת תכניות של מניעה והעצמה.**
- 7. תכנית חומש לפיתוח כלכלי - בניית תכנית רב שנתית לאיזון ופיתוח כלכלי במועצות המקומיות וביישובים. מינוי רפרנט עובד מדינה לכל עירייה, שיציג למדינה את צרכי היישוב ויגבש תכנית פיתוח עתידית. לאחר השלמת התכנית, יש לקדם בהדרגה את העברת ניהול התקציבים השוטפים לידי הרשויות המקומיות, על מנת לאפשר להן להתחיל לבנות מערכת עצמאית שאינה תלויה ברשויות מטעם המדינה. המעבר ההדרגתי לניהול עצמאי ייעשה בעזרת בקרה ומלווים שהמדינה תצמיד לכל רשות מקומית עד להשלמת התהליך.**

הסדרת התיישבות הפזורה | עקרונות לפעולה

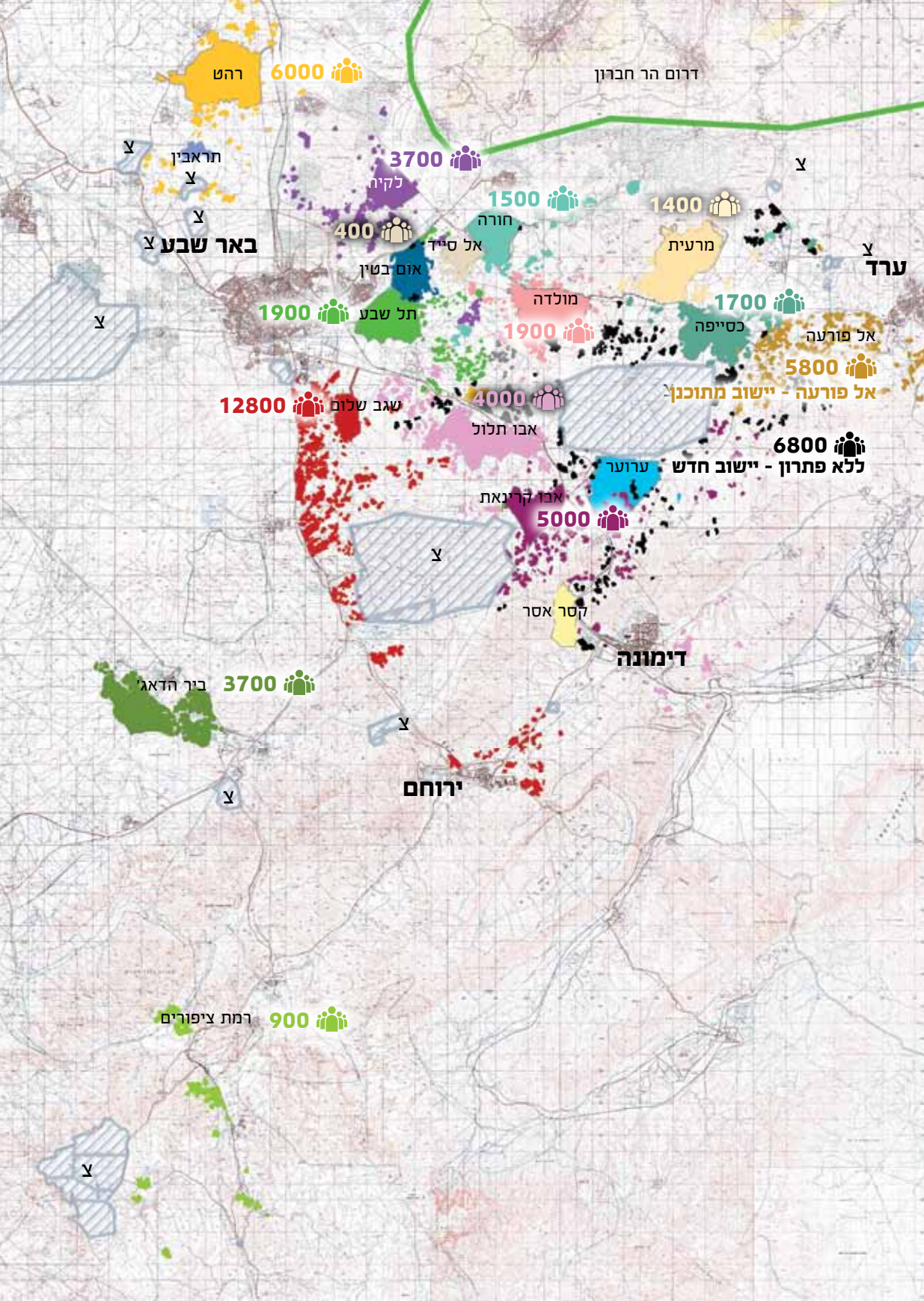
במפה דלהלן מופיעים מקבצי הפזורה הבלתי חוקית, עם סימון צבעוני הממחיש את מספרם המוערך של התושבים בכל אזור בפזורה, ואת יישוב הקבע אליו מיועד להגיע כל מקבץ.

על פי הנתונים שהובאו לעיל, מספר התושבים בפזורה הבלתי חוקית נאמד מעל 55,000 תושבים.

תושבי הפזורה המהווים כ-0.63% בלבד מאוכלוסיית מדינת ישראל, מתגוררים באלפי מקבצים בלתי חוקיים המתפרשים על פני תא שטח שגודלו הכולל הינו כ-520,000 דונמים, נתון בלתי נתפס לכשעצמו, ובפרט בהצבתו ביחס לכלל השטח המיועד לצרכים אזרחיים במדינת ישראל עבור כלל האוכלוסיה - 11 מיליון דונם.

למרות התנאים הפיזיים הלא-פשוטים בהם חיים תושבי הפזורה, ישנן מספר סיבות שבעטיין מעדיפים תושבי המקבצים הבלתי חוקיים להישאר במקום מגוריהם הנוכחי ולא לעבור ליישובים המוסדרים.

רבים מתושבי הפזורה טוענים לבעלות על אדמות המקבץ בו הם מתגוררים. סיבות נפוצות נוספות בקרב התושבים הינם שיקולי נוחות והרצון הטבעי להוסיף ולהיאחז במציאות המוכרת של ד' אמותיהם, חששות חברתיים ומשפחתיים מפני מעבר ליישובים המוסדרים, לצד נסיבות כלכליות.



להלן מגוון דוגמאות לקשיים נפוצים, לצד קריאת כיוון לפתרונות אפשריים:

הקושי	הפתרון
המגורים בפזורה הינם בעלי אופי מסורתי של תא משפחתי מורחב. מעבר ליישובים עלול לשבש את אופי התא המשפחתי.	העברת מגורי המשפחה המורחבת באופן מרוכז לשכונות ביישובים המוסדרים. הכשרה של מגרשים בעלי מספר רב של יחידות לבניה (מודל הקיים כבר כיום).
התושב מתגורר על קרקע עליה הוא תובע בעלות ומחזיק בה. החשש כי מעבר ליישובים ייחשב כוויתור על הקרקע שאותה הוא תובע.	בהסכם ייקבע כי עצם מעברו של התושב ליישוב מוסדר לא יפחית מזיקתו לקרקע נשואת התביעה לעניין גובה הפיצויים, והיא ייחשב כקרקע מוחזקת.
החיים בפזורה משמרים ערכי חינוך ותרבות של חברה מסורתית. החשש כי מעבר ליישוב עירוני יביא עימו חלחול של תרבות רעה לילדים, סכנה לילדות ועוד.	המדינה תעניק 'סל קליטה' ליישובים הקולטים תושבי פזורה, תגביר את השקעתה בקידום מערכת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, בחיזוק שירותי הרווחה, ובהטמעת תכניות של מניעה והעצמה.
המשפחה מתגוררת בפזורה כבר שנים ארוכות. ישנו חשש משינוי ורצון למגורים במקום מוכר, לצד חשש מהבירוקרטיה הכרוכה בתהליך המעבר (הנובע לעיתים גם ממחסום שפה).	יוקמו צוותי ליווי שיעניקו אמפטיה מול הקשיים הרגשיים, יתנו הדרכה ולמידה על תהליך המעבר, באמצעות הסברה בעל פה ובכתב, ויציעו סיוע למשפחות מול הקושי הבירוקרטי.
המגורים בפזורה אינם כרוכים בתשלומי ארנונה ומאפשרים הימנעות מתשלום מיסים. החשש כי מעבר ליישוב מסודר ידרוש הוצאות נוספות על מיסים וארנונה.	אף אחד לא אוהב לשלם מיסים, אך הם חלק בלתי נפרד מהחיים במדינת חוק. המעבר ליישוב מוסדר יוביל לנגישות גבוהה יותר לחינוך והזדמנויות כלכליות, דבר שיוביל בעתיד לרווחה כלכלית. ניתן להוסיף פעילות הסברה שתמחיש בפני התושבים כי הארנונה משמשת לרווחתם.

כאמור לעיל, תהליך חקיקת החוק הממשלתי בדבר "הסדרת התיישבות בדואים בנגב" לא הושלם - בשל היותו חוק כבד משקל ומרובה בסעיפים שלא הושגה הסכמה לגביהם.

גם בהיעדר חוק שכזה, פועלים כיום בשטח גורמים שונים הכפופים למשרדים שונים - הן גופים להסדרת ההתיישבות, והן גופי פיקוח ואכיפה - אשר תפקידם משיק באופן ישיר לסוגיית הסדרת התיישבות הבדואים:

- הרשות להסדרת התיישבות הבדואים - משרד החקלאות.
- רשות מקרקעי ישראל - משרד השיכון.
- היחידה הארצית לפיקוח על הבניה - משרד האוצר.
- מנהל התכנון - משרד האוצר.
- הסיירת הירוקה - המשרד להגנת הסביבה.
- מנהלת האכיפה במחוז הדרום - המשרד לבטחון פנים.
- משטרת ישראל - המשרד לבטחון פנים.
- פרקליטות המדינה - משרד המשפטים.
- הרשויות המקומיות.

בידי הגופים השונים הפועלים בשטח, קיימים כלי עבודה טובים שיכולים לתת מענה לסוגיות הסדרת ההתיישבות ותביעות הבעלות, דא עקא, שהגופים השונים אינם פועלים תחת מדיניות-על אחודה שגובשה בידי הדרג המדיני, והסמכות על הפעלת גופים שונים עברה במהלך השנים מיד ליד וממשרד ממשלתי אחד לחברו. התנהלות זו מקשה על היכולת לגבש וליישם מדיניות שיטתית להסדרת ההתיישבות.

להבנתנו, אין להמתין ולייחל להשלמת 'חוק ההסדרה' לשם הנעת תהליך הסדרת הפזורה. ניתן וצריך להחל במהלך בעזרת שימוש בכלים שנקבעו בחוקים קבועים וקיימים - כגון חוק המקרקעין וחוק התכנון והבניה, לצד הסתמכות על החלטות ממשלה קיימות והחלטות של מועצת רשות מקרקעי ישראל.

כדי להפוך כלים אלו ליעילים, נדרשת הכוונה מסודרת על ידי ראש הממשלה, על מנת שכל רשויות המדינה יעבדו בשיתוף פעולה על מטרות ויעדים משותפים. בנוסף, נדרשת הקצאת תקנים נוספים של כח אדם מיומן לצרכי פיקוח ואכיפה. שימוש יעיל ומוצלח בעזרת הכלים הקיימים יתאפשר, רק בתנאי שתאומץ מדיניות אחודה וסדורה אשר תתבצע בשיתוף פעולה והתגייסות של כלל הגורמים.

הסדרת התיישבות הפזורה | תכנית עבודה

הקפאת הליכי תכנון להקמת יישובים חדשים - בהתאם לרציונל השואף להסדיר את מקבצי הפזורה ביישובים הקיימים (אבו בסמה והעיירות), יש להקפיא בשלב ראשון את הליכי התכנון להקמת יישובים חדשים, על מנת להגיע למיצוי מקסימלי של פוטנציאל האכלוס ביישובים הקיימים. בהתאם לכך - לא יוקמו יישובים חדשים לאוכלוסייה שמיועדת, ע"פ המפה, לעבור לאחד מהיישובים הקיימים.

לטובת התושבים, שע"פ המפה אין להם פתרון באחד מהיישובים הקיימים, יוקם ישוב עירוני או שניים על אדמות מדינה. היישובים יוקמו רק בסוף התהליך, כאשר רוב תושבי הפזורה יכנסו למגורי הקבע. על מנת למנוע מצב בו תושבי מקבצים ימתינו להקמת יישובים חדשים ויימנעו מחתימה על הסכם הסדרה.

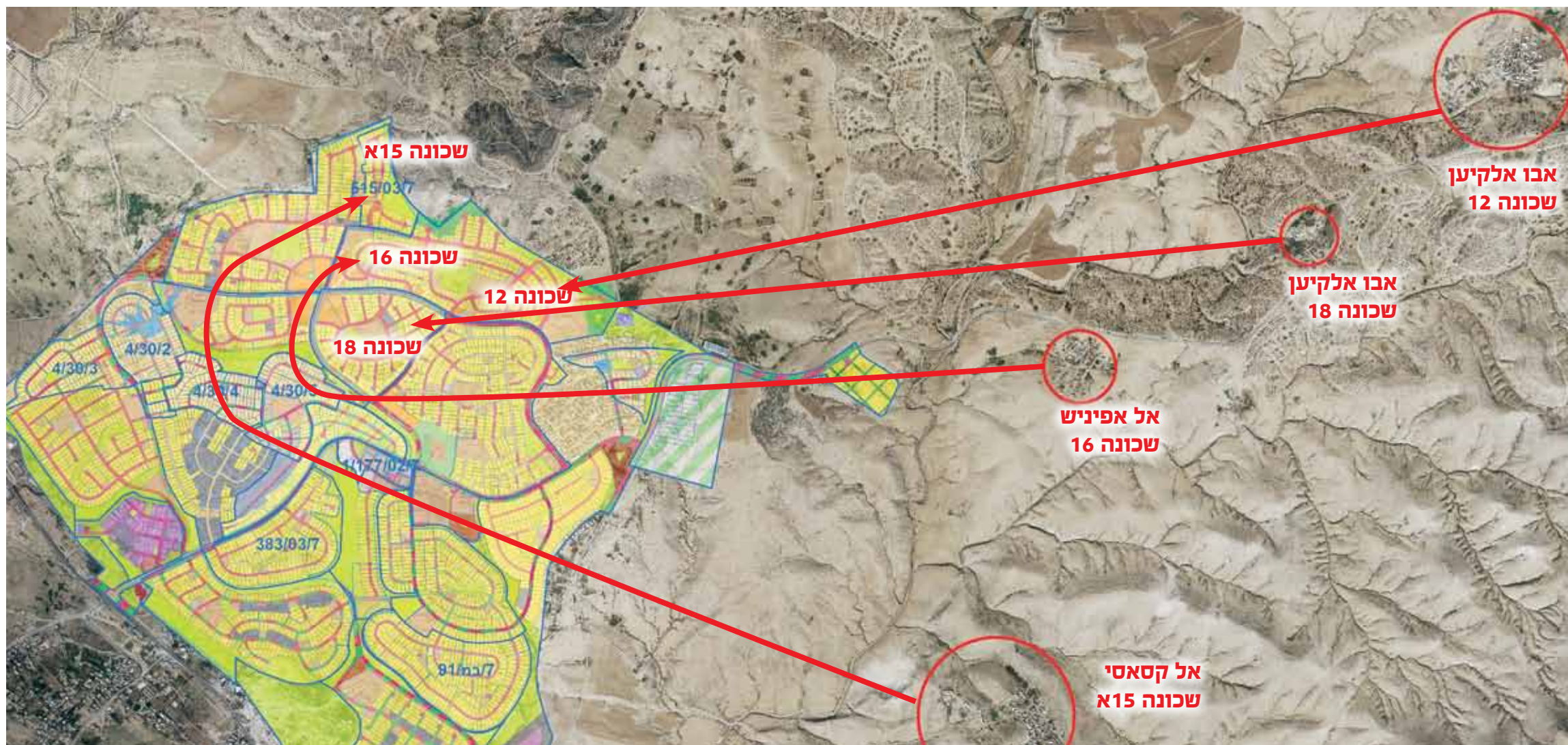
סיוע ליישובים - עידוד יישובים שקולטים תושבי פזורה, באמצעות הגדרת 'סל קליטה' לכל משפחה נכנסת. כספים אלו יושקעו בטיוב תשתיות, בקידום מערכת החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, בחיזוק שירותי הרווחה, ובהטמעת תכניות של מניעה והעצמה.

שמירת חזקה לתובעי בעלות - הכנסת תחוקק הצעת חוק נקודתית שתבטיח את שמירת זכות החזקה לתושב פזורה שישב על תביעת הבעלות שלו ועבר לישוב קבע. החוק יקבע כי עצם המעבר ליישוב מוסדר לא תפחית מזיקתו לקרקע לעניין תביעת הבעלות - והיא תיחשב כקרקע מוחזקת במידה ותביעתו תתקבל, או לחילופין, בהתאם למסלול הפרשה עליו יחתום.

שיווק מגרש ללא שיוך לתביעת הבעלות - רשות ההסדרה תשווק את המגרשים לתושבי הפזורה, ללא התניה הדורשת מהם להסדיר קודם לכן את תביעות הבעלות שלהם.

תכנית משולבת רב שנתית - בניית תכנית משולבת ורב שנתית של רשויות ההסדרה ורשויות האכיפה, לאחר בחירת יעדי מטרה, וקביעת סדרי עדיפויות לפינוי והסדרה. התכנית תכלול תכנון, פיתוח, הליכי אכיפה והסדרה.

פיילוט - הצעתנו היא להתחיל בפיילוט מקדים ביישובים רהט, שגב שלום וחורה, בהם קיים מלאי גדול של אדמות מדינה (בתוך תחומי קו כחול, או בצמידות דופן) הזמינות באופן מיידי לתכנון ופיתוח של שכונות נוספות.



תכנון ופיתוח

שמירת מרקם קהילתי - לאחר התאמת המקבצים ליישובי היעד, יחל תהליך מואץ של תכנון ופיתוח מלאי מגרשים ביישובים הקולטים, ע"פ פוטנציאל אכלוס הפזורה התואם את מפת ההתיישבות. תכנון, פיתוח ומסירת המגרשים יתבצעו באופן קבוצתי ובהתאם לצורכי המקבצים המיועדים לאותן שכונות.

מיפוי מתחמים - רשות ההסדרה בסיוע גופי האכיפה, תבצע מיפוי מדויק של המבנים בכל מתחם המיועד לפינוי. מיפוי המבנים יסומן על גבי תצ"א ויכלול את פרטי הזיהוי של בעל המבנה, רישום של כל הנפשות המתגוררות במבנה, ואת סוג הבניה לעניין פיצוי מחוברים. הליך המיפוי ישמש לצורך תכנון שכונות הקבע, רישום מסודר של האוכלוסייה במרשם האוכלוסין במשרד הפנים, חישוב במתן הפיצויים למחברים, ומענק סלי קליטה ליישובים הקולטים.

עם השלמת תכנון השכונה, כל תושב יקבל לידיו את פרטי הישוב והשכונה אליהם הוא ומשפחתו עתידים לעבור, את חישוב הפיצויים המגיעים לו ע"פ החוק, וכן את פרק הזמן המוערך למעבר.

תזמון - האכיפה לא תוכל לצאת לפועל ללא השלמת ההיערכות לקליטת תושבי הפזורה ביישובים, ולכן קצב פיתוח המגרשים ביישובי הקבע, חייב להקדים תמיד את הליכי ההעסקה, בהתאם לתכנית.

דגשים לתכנון

- קידום תכנון מפורט לכל יישובי אבו בסמה (בקדימות לשטחים על אדמות מדינה).
- עם סיום תקופת מסלולי הפשרה ועל פי הצורך - הרחבת קו כחול ביישובים הקיימים על אדמות מדינה ותכנון מפורט בהן.
- הגדרת קו כחול ליישוב העתידי אל פורעה על פי ריכוז אוכלוסיה, תשתיות קיימות ואדמות מדינה.
- תכנון ליישוב עירוני חדש על אדמות מדינה בלבד, המיועד למחוסרי פתרון ביישובים הקיימים.
- הקמתם של היישובים החדשים הנ"ל תחל בפועל לאחר מיצוי הפתרונות ביישובים הקיימים. לא יוקמו יישובים חדשים, מעבר לאלו הנזכרים לעיל.

דגשים לפיתוח

פיתוח שכונות על אדמות מדינה: פיתוח שכונות על אדמות מדינה בלבד יבוצע על פי הסדר הבא:

1. שכונות המיועדות למקבצי פזורה היושבים על אדמות מדינה, להם קיימים צווי פינוי ופסקי דין.
2. שכונות המיועדות למקבצי פזורה היושבים על תביעות בעלות להם קיימים צווי פינוי ופסקי דין.
3. פיתוח הישוב החדש המיועד למחוסרי פתרון ביישובים הקיימים.

פיתוח שכונות על תביעות בעלות: עם סיום תקופת הפשרה - יוכשרו שכונות על שטחים שלגביהם הושג הסדר פשרה עם תובעי הבעלות.

אכיפה | עקרונות לפעולה

ההתנהלות הנוכחית של גופי האכיפה שמנסים לפעול מול הצימוח המהיר של הבניה הבלתי חוקית, משול לעישוב שטחי - במקום לנסות ולבצע 'טיפול שורש' ולקדם פתרון אסטרטגי לבעיה זו. במצב כיום, כאשר הורסים מספר מבנים בתוך מקבץ שלם - האכיפה איננה יעילה, מאחר והמשפחה עדיין מחזיקה 'עקב בקרקע' ונשארת בשטח - כך שפעילות האכיפה נבלעת בים המבנים הבלתי חוקיים שמוקמים לעיתים מיד לאחר הריסתם.

כעת יש להתקדם שלב, ולרתום את פעילות האכיפה השגרתית, לקידום הסדרת ההתיישבות הבדואית ביישובים החוקיים.

לשם כך, יש לבצע מעבר חד ממצב של תגובה למהלך משמעותי של יוזמה.

חשוב להמשיך בבלימת בניה בלתי חוקית חדשה, אך בד בבד יש לקדם אכיפה תומכת הסדרה ולהפנות לכך משאבי אכיפה משמעותיים.

לצד הפעילות השגרתית של אכיפה כנגד בניה חדשה, יש למקד את המבט בתכנית סדורה **שמטפלת באופן שיטתי ויסודי בפעילות אכיפה של מקבצים שלמים**. התכנית תפתח את פעילותה במרחב של מקבצי הפיילוט, לשם העתקתם ליישובים החוקיים - רהט, שגב שלום וחורה.

פעילות האכיפה תהיה משולבת באופן הדוק עם מדיניות ההסדרה, ותותאם לתכנית הרב-שנתית שתוארה בהרחבה בפרקים הקודמים.

יישום מוצלח של אכיפה בשיטת המקבצים, ייצר שגרת אכיפה שתעודד תושבי מקבצים אחרים לחתום על הסכם הסדרה ולהתפנות בהסכמה.

על מנת למצות באופן מיטבי את שיתוף הפעולה בין גופי האכיפה השונים, יש לבצע הגדרה ברורה של תפקידים, היררכיה משימתית וחלוקת סמכויות.

שיווק והסכם הסדרה

1. **חוזה הקצאה** - בתום תקופת התכנון, יקבלו תושבי המקבץ המיועד הזמנה מרמ"י, לשם חתימה על חוזה הקצאת מגרש. בחירת מיקום המגרשים בשכונה העתידיה תתבצע בשיטת כל הקודם זוכה. במידה והתושב יסרב לחתום על הקצאת מגרש, הרשות תקצה עבורו מגרש מתוך המגרשים הנותרים, בהתאם לשיקוליה.
2. **הוצאת היתר בניה** - תושב שחתם על חוזה ההקצאה יוכל להוציא לאלתר היתר בניה על פי תכניות המגרש מיד לאחר חתימת החוזה - אף לפני מסירת המגרש בפועל.
3. **סבסוד מגרשים מדורג** - רשות ההסדרה תקבע מדרגיות של אחוז סבסוד המגרשים ע"י המדינה, שגובהו יהיה בהתאם למועד הצטרפות התושב לחתימה על הקצאת המגרש והוצאת היתר בניה, כך שככל שהתושב יחתום על הסכם מוקדם יותר - הסבסוד שיקבל יהיה גבוה יותר.
4. **מסירת מגרש** - בתום פיתוח המגרשים, יקבלו בעליהם הזמנה למסירת המגרש בפועל, ויוכלו להתחיל בבניית הבית החדש והחוקי, על פי היתר הבניה שהוציאו במהלך תקופת ההמתנה.
5. **הסברה ושקיפות** - יש לייצר בהירות ושקיפות אצל התושבים ביחס לכל שלבי התהליך הצפוי - משלב הקצאת המגרש ועד למסירתו.
6. **הליך פינוי-פיצוי** - הפיצוי למחוברים יהיה בהתאם למפתח הפיצויים הקבוע בהחלטה 1028 של מועצת רשות מקרקעי ישראל, וינתן בכפוף להתפנות המשפחה מהפזורה ומעברה למגרש המיועד ביישוב החוקי.
7. **אובדן פיצויים** - תושב שיסרב להתפנות בתוך 18 חודשים מיום מסירת המגרשים, יאבד את זכאותו לפיצוי על מחוברים, אולם תשמר זכותו להקצאת המגרש שנשמר עבורו, עד 12 חודשים מיום הפינוי.

פינוי המקבצים יתבצע באופן מדורג על פי השלבים הבאים:

1. **פתיחת תיקים** - לצד התחלת התכנון לשכונות המיועדות יקדמו רשויות האכיפה פתיחת תיקים, הוצאת צווי פינוי וצווי הריסה שיפוטיים למקבצים המיועדים לפינוי, כך שההליכים המשפטיים יבשילו במקביל לסיום הכנת התשתיות במגרשים המיועדים לקליטת הפזורה. **צווי הפינוי וההריסה ימומשו כמוצא אחרון, במידה והתושב לא ישלים מרצונו את המעבר ליישוב החוקי בתום 18 חודש מיום מסירת המגרשים.**
2. **פרק זמן לערעור** - התושבים יוכלו לערער על צווי הפינוי בהתאם לחוק התכנון והבניה החדש (תיקון מס' 109, התשע"ז 2017).
3. **פרק זמן לפינוי עצמי** - כאמור לעיל, עם השלמת תכנון השכונה יוכל כל תושב לבחור את מיקום המגרש עבורו, ולהתחיל בהוצאת היתר בניה במקביל לעבודות הפיתוח. פינוי בהסכמה יתבצע עד 18 חודשים מיום מסירת המגרש המפותח.
4. **פינוי כפוי** - כנגד תושבים שיסרבו לעבור ליישובי הקבע, יתבצע פינוי כפוי בחלוף 18 חודשים מיום ההודעה לתושבים על השלמת פיתוח המגרשים המיועדים להם. שאריות המבנים יפוננו מהמקום תוך 48 שעות ממועד ההריסה, זאת בכדי למנוע את הקמתם מחדש.

חיזוק מערכת האכיפה

כפי שהוסבר לעיל, ניתן לקדם את הסדרת ההתיישבות בעזרת החוקים והכלים הקיימים כיום בידי הרשויות השונות. ברם, ישנו צורך בייעול עבודתם של הגופים השונים הנדרשים לטיפול בסוגיה. **המלצות אלו אינן מתייחסות באופן ספציפי לתכנית זו, והינן חלק מהצעות רגבים לייעול התכנית הממשלתית להגברת אכיפה על חוקי תכנון ובניה¹¹.**

- **הגדלת מצבת כח אדם** - יש להוסיף תקנים ביחידות הפיקוח והאכיפה, ביחידת הסיוע המשטירתי ובפרקליטות מחוז דרום. בשלב הראשון של הגברת האכיפה יהיה צורך בשוטרים רבים שילוו את פעילות האכיפה. בטווח הארוך - עם התפתחותה של 'שגרת אכיפה', היחידות המחוזיות יזדקקו לפחות כוח אדם.
- **תגבור מערכת המשפט** - מומלץ להקים מחלקות בבתי המשפט, שיתמקדו בעבירות תכנון ובניה ופלישה למקרקעין. מחלקות ייעודיות לתיקי מקרקעין, כדוגמת בית הדין לענייני עבודה או בית המשפט לענייני תעבורה, יסיטו וינתבו את העומס מהמערכת, וייעלו את עבודת השיפוט.
- **הקמת מאגר מידע משותף** - הטמעת שימוש במערכת מידע גיאוגרפית GIS, בה משותפים נתוני האכיפה של כל אחד מהגופים (מוצע כפיילוט לקראת הרחבה בכל הארץ).
- **תפיסת כלים** - מעקב אחרי כלים הנדסיים ומערבלי בטון שעובדים באתרי בניה בלתי חוקית. פתיחת הליכים פליליים נגד הקבלנים, מפעילי הכלים ומפעלי הבטון, כולל החרמת כלים מיידית.

¹¹. ראה המלצות רגבים לתכנית הממשלתית לאכיפת חוקי התכנון והבניה
<http://bit.ly/police-assistance>



"בנגב יבחן העם בישראל"

[דוד בן גוריון]

סוף דבר

מסמך זה מהווה את תמציתה של התוכנית, ומכאן, נדרשת עוד עבודת מומחים ויועצים בתחומים השונים שינסחו את הצעות החוק הנדרשות, יגבשו את עקרונות התכנון והתקצוב, יכמתו למספרים את עלותה, יתעדפו את סדר הפעולות המתבקש ועוד ועוד.

הזמן פועל לרעת המדינה ולרעת התושבים הבדואים. לא ניתן להשלים עם המצב הקיים ועם תוצאותיו, אך עם זאת, יש לראות בתוכנית שקראתם מקשה אחת. הקצאת משאבים ופיתוח ללא אכיפה והסדרה יגרמו ליותר נזק מתועלת.

ברור לכל שמדובר בתוכנית בסדר גודל לאומי אשר כמוהו לא ידעה מדינת ישראל מעולם, אשר לשם ביצועה דרושה מנהיגות בעלת כתפיים רחבות וראייה היסטורית ואסטרטגית, היכולה להבין את גודל השעה ואת חשיבות התקופה כנקודת המבחן לעם היושב בישראל.



מפות

בעמודים הבאים יפורטו מאפייניו של כל אחד מהיישובים:

- גודל שטח היישוב, תב"ע נוכחית מפורטת הכוללת את אזורי התעשייה והמסחר וכן מלאי המגרשים העתידיים הנמצאים בסטטוס של פיתוח או תכנון.
- מפה נוספת תמחיש את שטחי אדמות המדינה הזמינות לקליטת פזורה, ואת שטחי תביעות הבעלות שבתחומי היישובים.



חורה

תב"ע



תביעות בעלות



שטח ישוב:

7,423 דונמים

שטחי מסחר:

472 דונמים - שטחי מסחר
ותעשייה מקומיים

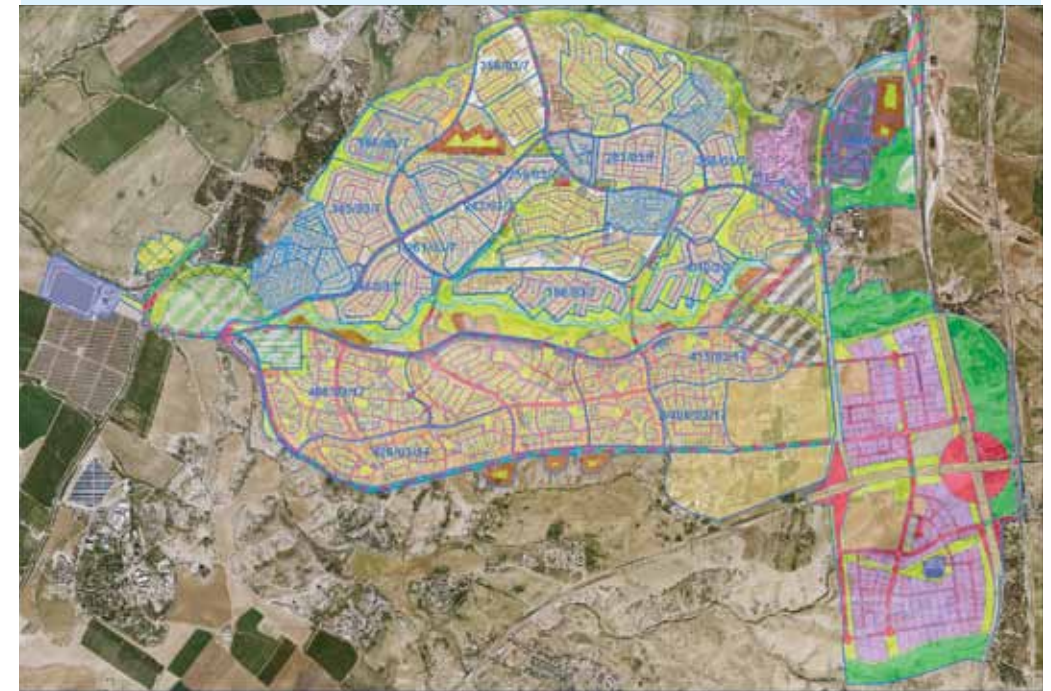
802 דונמים - אזור
תעשייה משותף צומת
שוקת

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

1,771 דונמים

רהט

תב"ע



תביעות בעלות



שטח ישוב:

16,819 דונמים

שטחי מסחר:

897 דונמים - שטחי מסחר
ותעשייה מקומיים

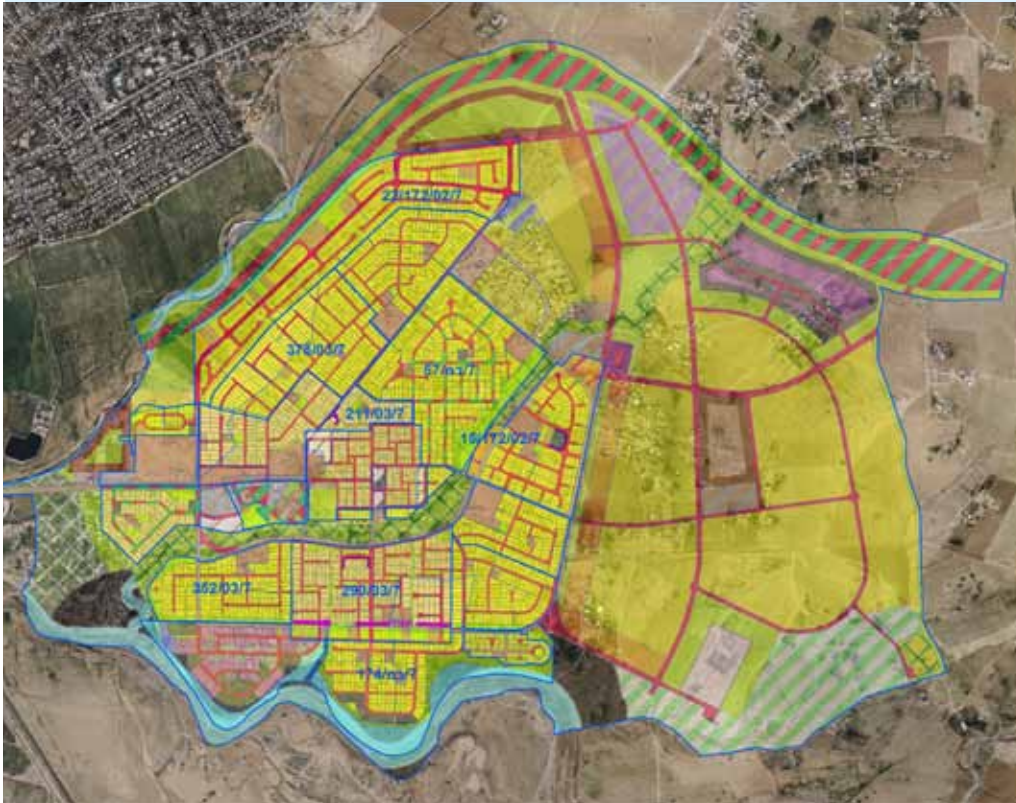
1,986 דונמים - אזור
תעשייה משותף, עידן הנגב

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

1,241 דונמים

תל שבע

תב"ע



שטח ישוב:

9,937 דונמים

שטחי מסחר:

480 דונמים

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

3,440 דונמים

תביעות בעלות



ערוער

תב"ע



שטח ישוב:

8,200 דונמים

שטחי מסחר:

353 דונמים

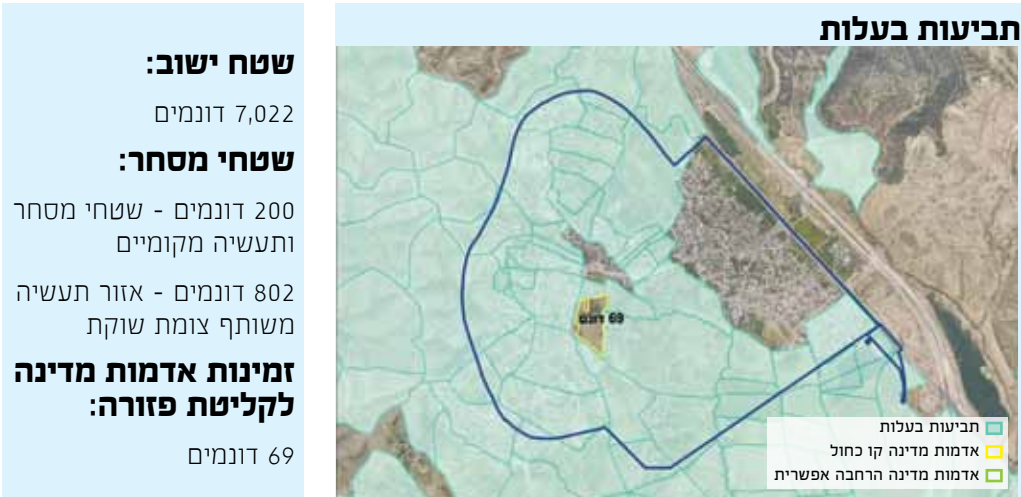
**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

1,685 דונמים

תביעות בעלות



תב"ע

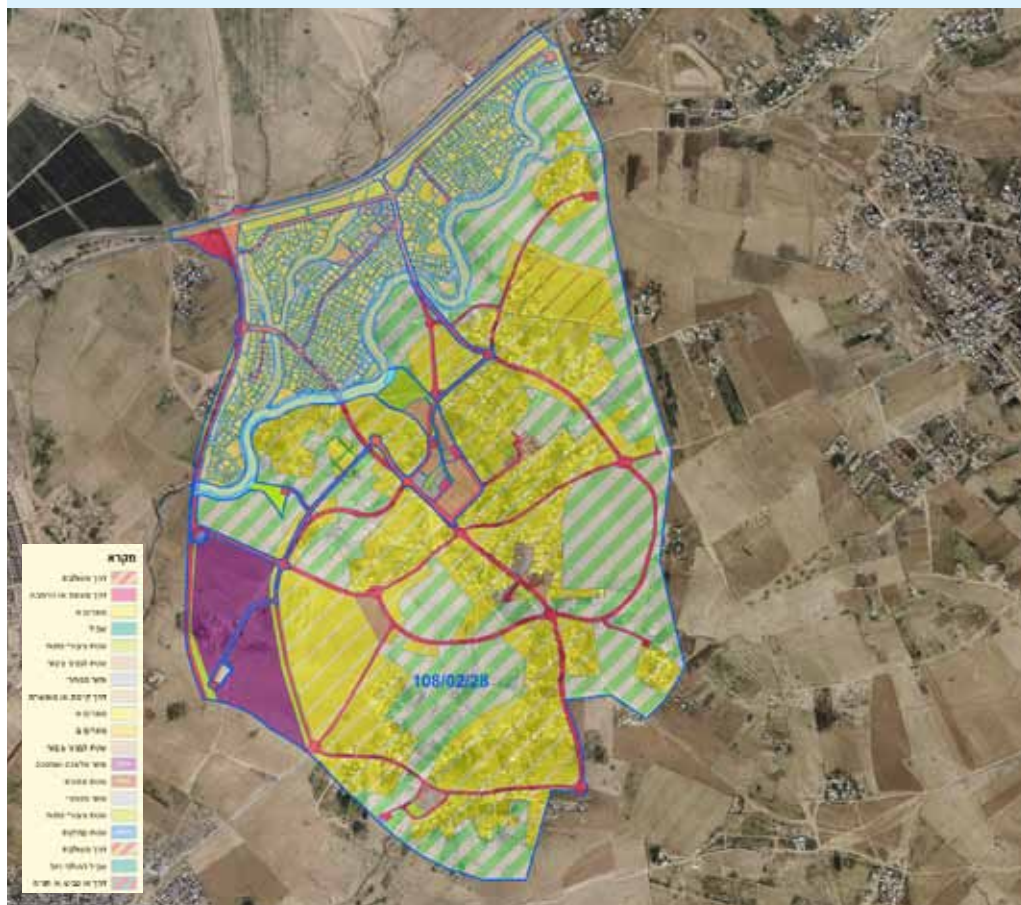


תב"ע



אום בטין

תב"ע



שטח ישוב:

6,670 דונמים

שטחי מסחר:

372 דונמים

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

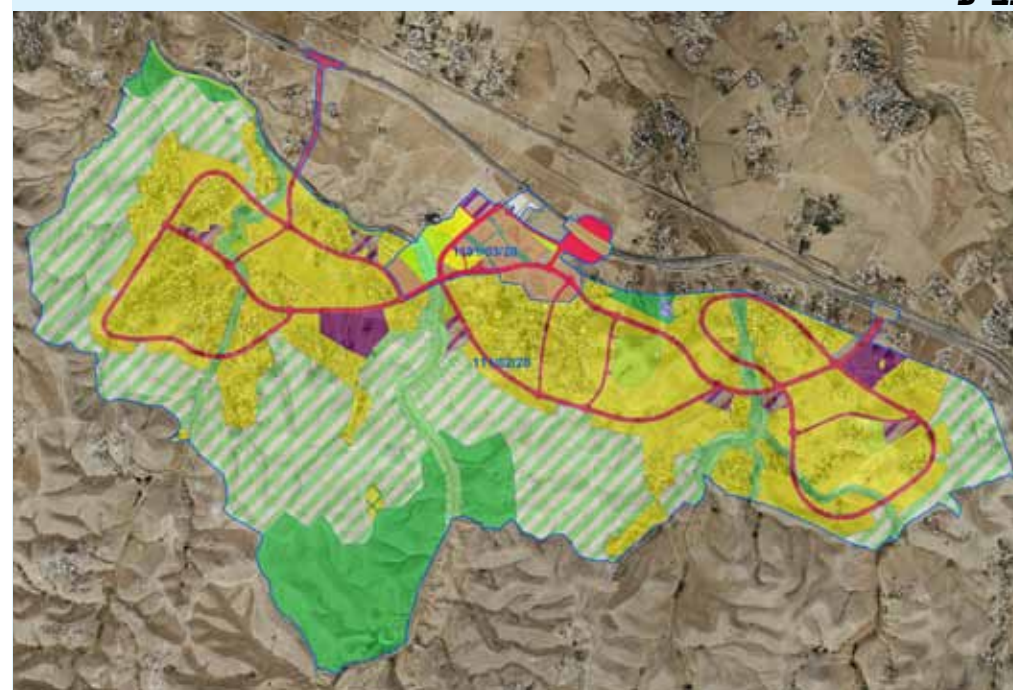
878 דונמים

תביעות בעלות



אבו תלול

תב"ע



שטח ישוב:

11,491 דונמים

שטחי מסחר:

200 דונמים

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

2,825 דונמים

תביעות בעלות



ביר הדאג'

תב"ע



אל סייז

תב"ע



תביעות בעלות

שטח ישוב:

6,554 דונמים

שטחי מסחר:

200 דונמים

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

הכל פלוש



שטח ישוב:

3,100 דונמים

שטחי מסחר:

98 דונמים

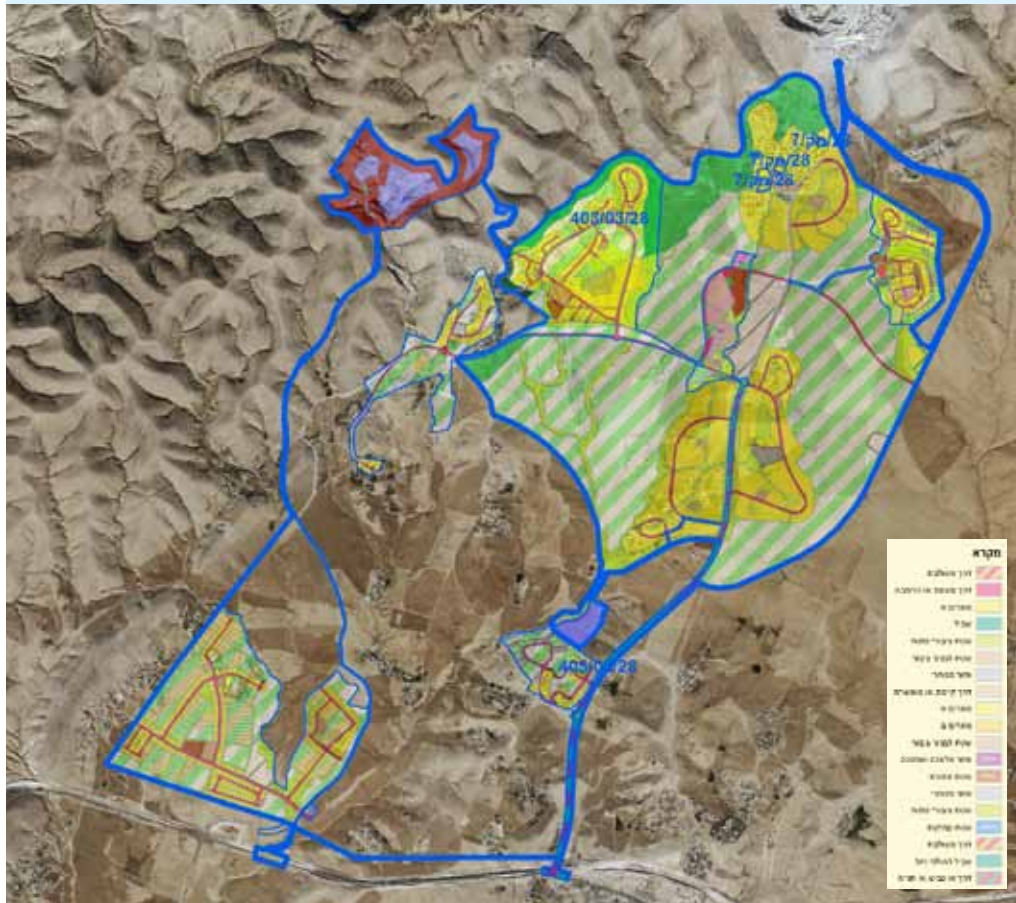
**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

953 דונמים

תביעות בעלות



מרעית

תב"ע

תביעות בעלות



שטח ישוב:

14,800 דונמים

שטחי מסחר:

40 דונמים

זמינות אדמות מדינה לקליטת פזורה:

אין

מולדה

תב"ע

תביעות בעלות



שטח ישוב:

11,142 דונמים

שטחי מסחר:

248 דונמים

זמינות אדמות מדינה לקליטת פזורה:

1,554 דונמים

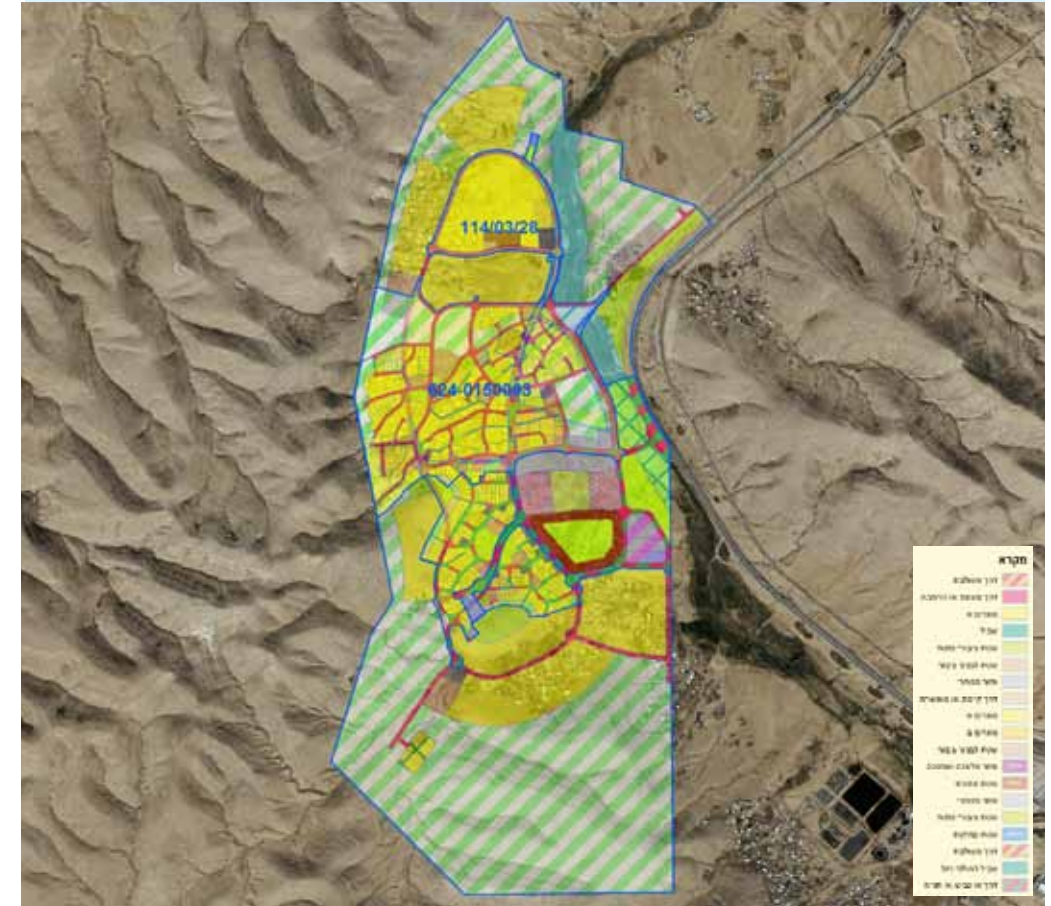
תראבין

תב"ע



קסר אסיר

תב"ע



שטח ישוב:

1,500 דונמים

שטחי מסחר:

24 דונמים

**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

205 דונמים

תביעות בעלות



שטח ישוב:

4,700 דונמים

שטחי מסחר:

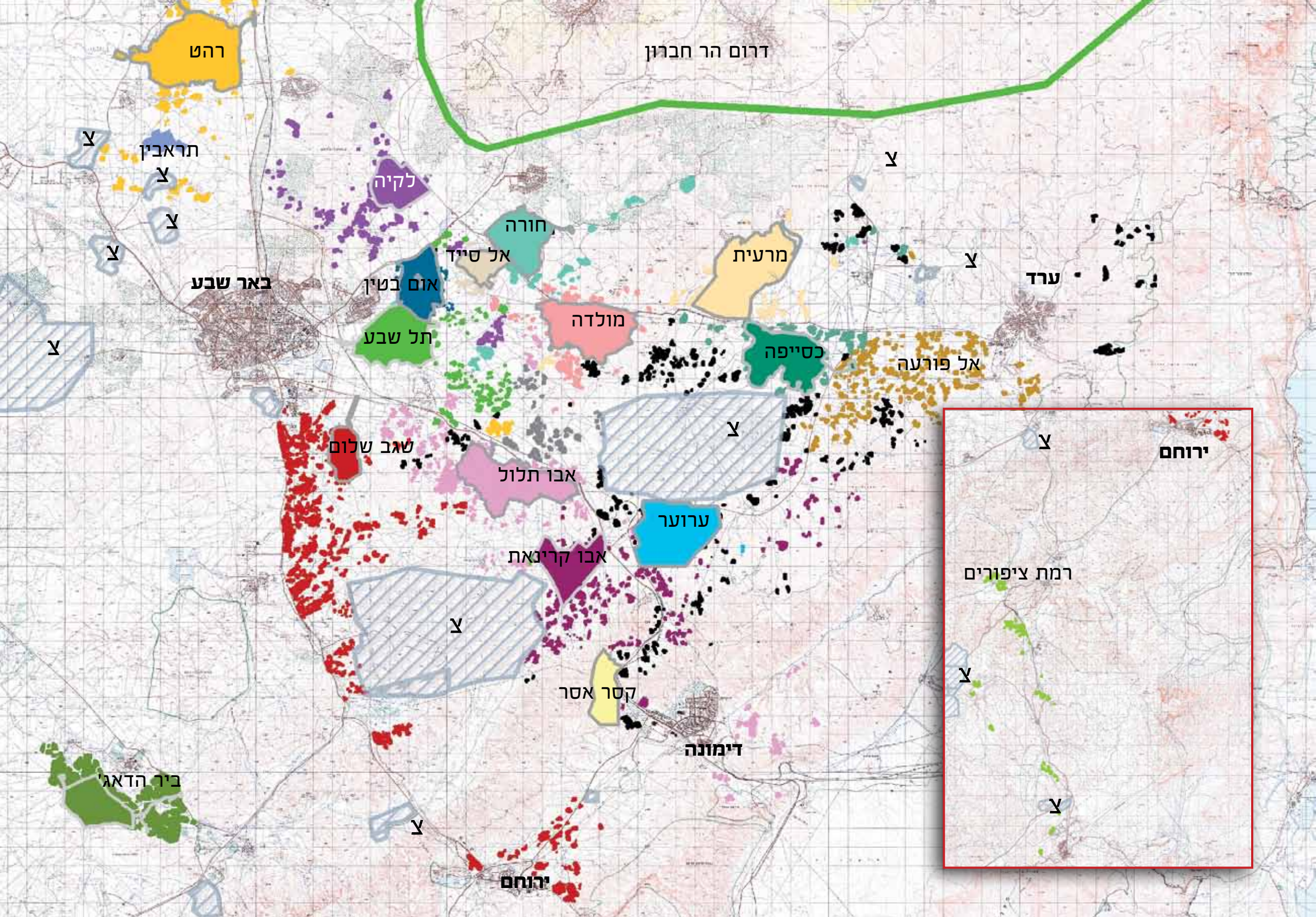
202 דונמים

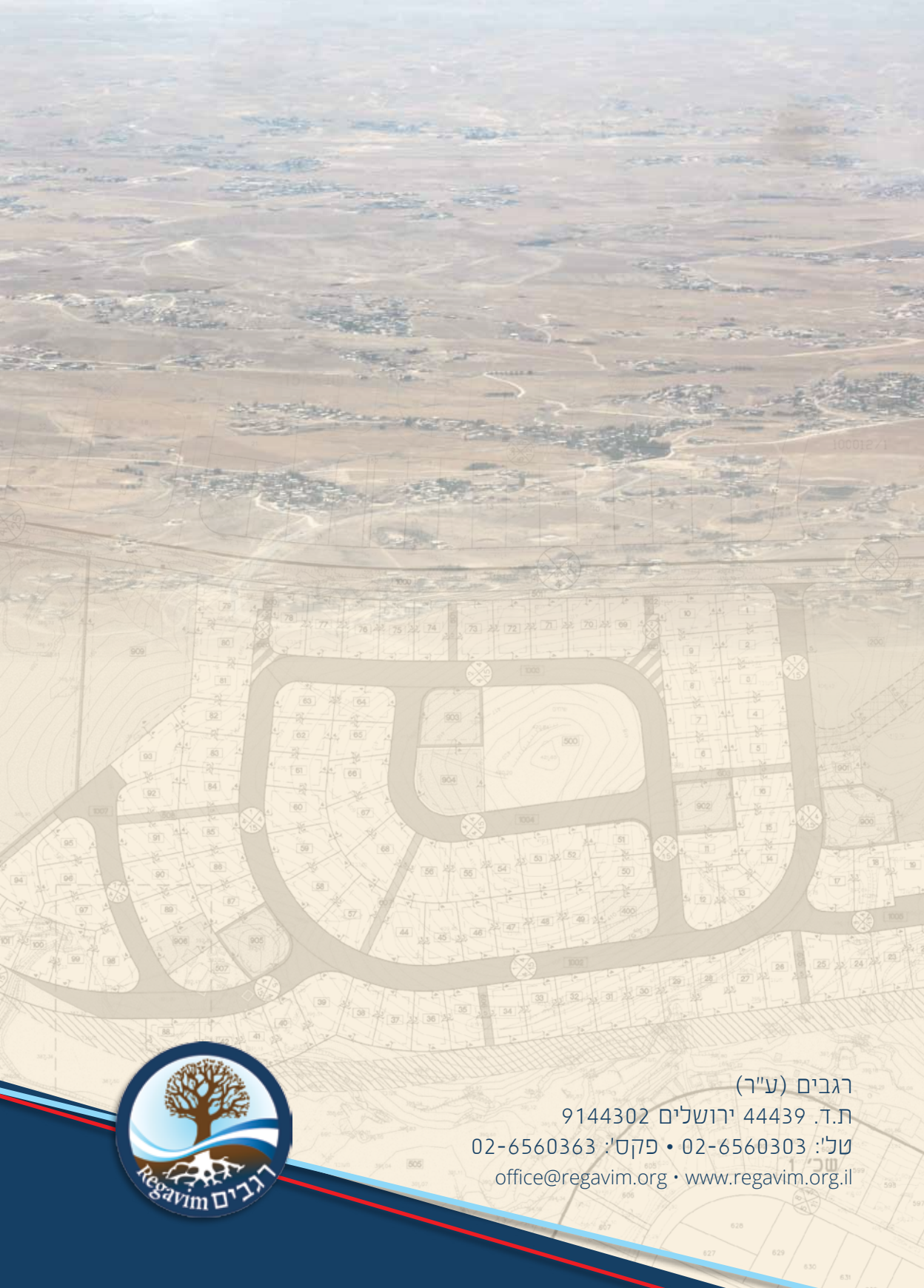
**זמינות אדמות מדינה
לקליטת פזורה:**

אין

תביעות בעלות







רגבים (ע"ר)

ת.ד. 44439 ירושלים 9144302

טל': 02-6560303 • פקס': 02-6560363

office@regavim.org • www.regavim.org.il