נגב הולך לאיבוד

דו"ח קרקעות הנגב 2005–2021

היסטוריה, הווה ועתיד

תשפ"ב | 2022

תנועת רגבים (ע"ר)

תנועה ציבורית לשמירה על אדמות הלאום ועל נכסיו..

התנועה פועלת למניעת השתלטות לא חוקית על אדמות מדינה ולשמירה על כללי מִנהל תקין בכל הנוגע למדיניות הקרקע של מדינת ישראל.

התנועה פועלת במישור הציבורי, הפרלמנטרי והמשפטי באמצעות פרסום מאמרים, דו"חות ציבוריים ומחקרים ונקיטת הליכים משפטיים.

פעילות זו נעשית כדי לקדם את מטרות התנועה ולהביא להשבת החזון הציוני למקומו המוביל בקביעת מדיניות היום-יום של מדינת ישראל.

החזון הציוני, בראייתה של תנועת רגבים, הוא בראש ובראשונה חזון יהודי בוטח ומאמין, אך בד בבד הוא גם חזון אנושי, צודק ומוסרי, שחלק מביטוייו הם הקפדה על טוהר מידות וכללי מִנהל תקין.

כתיבה: עו"ד יונה אדמוני (קובלנץ), אברהם בנימין
צוות היגוי ועריכה: מאיר דויטש ואברהם בנימין
מיפוי ומחקר GIS : ליאור שמו
איסוף נתונים: אביתר דוד
עריכה לשונית: חנה פורטגנג
עיצוב גרפי: חמוטל לורנס
דפוס: אלמוג ג.א. דפוס ואופסט בע"מ
תמונות: תנועת רגבים; הנס פין, זיו קורן - לשכת העיתונות הממשלתית; ספריית הקונגרס האמריקאי; אמיל אל אלג'ם

נגב הולך לאיבוד

דו"ח קרקעות הנגב 2005–2021

היסטוריה, הווה ועתיד

תשפ"ב | 2022

דו"ח מקיף זה - המציג בהרחבה את סוגיות הקרקעות הנוגעות לבדואים בנגב: רקע היסטורי, תביעות הבעלות, התיישבות הבדואים, הבנייה הבלתי חוקית הרחבה, הבעיות, ההשלכות והצעות לפתרון - מוקדש לזכרו של מר אליעזר מלך וויט - Leonard M. White. מי ייתן ומפעל השמירה על רגבי המולדת יהווה עוד קשר שיצרור את נפשו בצרור החיים בארץ שדוד המלך כינה "ארץ החיים", היא ארץ ישראל.

דו"ח זה, לרבות קישורים מובנים למקורות, אפשר למצוא באתר האינטרנט של תנועת רגבים: www.regavim.org.il

תוכן העניינים

תקציר מנהלים **7**

א. מבוא **17**

ב. מהשלטון העות'מאני ועד ביטול הממשל הצבאי **23**

ג. תהליך העיור והיישובים הכפריים 1967–2006 ..... **31**

1. סוגיית ההתיישבות 32
2. סוגיית תביעות הבעלות 38

ד. דמוגרפיה **51**

ה. בנייה בלתי חוקית **59**

הבדואים בנגב: ציר זמן היסטורי 1945–2021 ..... **67**

ו. אכיפה **77**

ז. יישובי הקבע **83**

1. דמוגרפיה, שטח, צפיפות ומבנים 84
2. תכנון ושיווק של מגרשים ביישובי הקבע 89

ח. סקירת מאמצי הפתרון **99**

1. מהקמת המדינה ועד 1990 100
2. משנות התשעים ועד 2007 101
3. 2007–2017: דו"ח גולדברג, צוות פראוור, דו"ח בגין, הצעת החוק וגניזתו 102
4. תוכנית החומש 2017 108
5. התמורות במתווי הפיצויים להסדרת תביעות בעלות והסדרת הפזורה 110
6. הפשרות בתביעות הבעלות 111
7. תמריצי המעבר ליישובי הקבע 111
8. הקצאת מגרשים ביישובי הקבע לצורכי ריבוי טבעי 112
8. ההשקעה הכלכלית בתכניות הפיתוח 112
9. 2018–2021: הפרדה בין תביעות הבעלות להסדרת ההתיישבות 113
10. סיכום 114

ט. מדינה בתוך מדינה: השלכות כישלון ההסדרה **115**

י. מחזירים את המדינה לנגב – עקרונות פעולה **123**

יא. סיכום **129**

תקציר מנהלים

הסדרת ההתיישבות הבלתי חוקית והבעלות על הקרקע

עיקרו של מסמך זה: סוגיית הבנייה הבלתי חוקית רחבת ההיקף בנגב, בדגש על התפתחותה בשנים 2005–2021 והדרכים להסדרתה.

בצד סוגיה זו של הסדרת ההתיישבות הבלתי חוקית ניצבת סוגיית הסדר הקרקעות בנגב. נכון להיום, כ-470,000 דונם בנגב נתונים לתביעות בעלות מצד הבדואים שאינן רשומות בספרי המקרקעין. חוק פנימי בל יעבור של הבדואים הוא כי שום בדואי לא יתיישב על קרקע אשר בדואי אחר טוען לבעלות עליה, אף אם היא רשומה כדין על שם מדינת ישראל או על שם אדם אחר.

סוגיות אלו משפיעות על תחומים רבים - החל ברמת החיים של האוכלוסייה הבדואית, עבור בהסדרת ההתיישבות ופיתוח הנגב למען כל האוכלוסיות, וכלה באובדן המשילות בנגב.

נכון לתחילת שנת 2021 חיו בנגב כ-278,616 בדואים. מתוכם כ-82,084 בפזורה ו-174,420 בשבע העיירות. היתר, 22,112 איש, ביישובי המועצות האזוריות (יישובי אבו בסמה).

שיעור הפריון בקרב האוכלוסייה הבדואית הוא הגבוה ביותר באוכלוסיות הארץ ומהגבוהים בעולם כולו. בהתאם לכך אוכלוסיית הפזורה והמבנים הבלתי חוקיים החדשים בה מתרבים במהירות משנה לשנה. גם מספר תובעי הבעלות - יורשי התובעים המקוריים - גדל גידול מעריכי (אקספוננציאלי). לפיכך זהו גורם המחייב ביתר שאת לזרז את הסדרת ההתיישבות הבלתי חוקית ואת הטיפול בעניין תביעות הבעלות.

מקום המדינה ועד שנת 1966 התגוררו הבדואים, שחיו חיי נוודות, תחת ממשל צבאי בשטח של כ-1.1 מיליון דונם המשתרע בין דימונה, ערד ובאר שבע והמכונה 'אזור הסייג'. בשנת 1966 בוטל הממשל הצבאי, ובשנים 1967–1990 הוקמו בנגב למען הבדואים העיר רהט וכן שש עיירות (מועצות מקומיות): תל שבע, שגב שלום, חורה, ערערה, כסייפה ולקיה (להלן: **שבע העיירות**).

אלא שאופיים המערבי של יישובים אלו לא תאם בהכרח לצורכי האוכלוסייה ולאופייה התרבותי. יישובים אלו סבלו ממחסור בשירותים ובמקורות תעסוקה, ועד היום הם נמצאים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי. מציאות זו גרמה לכך שרבים מתושבי הפזורה הבלתי חוקית סירבו לעבור לעיירות.

נוסף על כך כ-45% משטחי שבע העיירות הם קרקעות הנתונות לתביעות בעלות מצד בדואים, וחלק ניכר מהמגרשים שהמדינה פיתחה או ייעדה

מפת הפזורה

למגורים היו על קרקעות אלו. לפיכך סירבו הבדואים לעבור אליהם והקשו על פיתוחם ועל פיתוח תשתיות בהם. כך נוצרו בעיירות שכונות בנויות לצד שכונות שוממות ותשתיות ברמה נמוכה. בהמשך יועדו רוב המגרשים הללו לריבוי טבעי ולא לתושבי הפזורה. מצב זה הוביל למחסור במגרשים לאכלוס תושבי הפזורה שאינם מתובעי הבעלות.

הקמת יישובי אבו בסמה

הממשלה ביקשה לפתור את בעיית יתר תושבי הפזורה. אלא שבמקום להקים יישובים מסודרים שעברו תכנון מפורט, הוכנו בהם תשתיות חשמל וביוב ומבניהם נבנים לאחר קבלת היתרי בנייה, בחרה המדינה במתווה ההלבנה, ובמסגרתה תוחמו יחד כמה מקבצים לא חוקיים. בשנים 2003–2006 מקבצים לא חוקיים אלו הוכרו והוכשרו בדיעבד כיישובים כפריים חדשים. יוצא דופן היה היישוב תארבין א-צאנע, שהוקם מראש באופן מתוכנן ומסודר על אדמות ריקות. בשנת

2003 הוקמה מועצת אבו בסמה אשר איגדה תחתיה 11 כפרים אלו.

בשנת 2012 התפצלה מועצת אבו בסמה למועצה אזורית אל קסום, הכוללת את היישובים אום בטין, אל סייד, דריג'את, כוחלה, סעווה (בעבר מולדה), מכחול ותארבין א-צאנע, ולמועצה אזורית נווה מדבר, הכוללת את היישובים אבו קורינאת, ביר הדאג', קצר א-סאר ואבו תלול.

בתוך זמן קצר התמלאו קרקעות היישובים שהולבנו במאות בתים בלתי חוקיים, ובכלל זה בתי ענק, מבנים חקלאיים, מבני מסחר, גדרות וכדומה, כדי לתפוס שטחים בתחומי היישובים העתידיים. כל אלו נוספו על מאות המבנים אשר כבר היו קיימים בשטח. בנייה זו הקשתה מאוד את המשך הליך התכנון ושיבשה אותו, וכך נוצרו יישובי ענק מבחינת היקף קרקע, אך ללא כל היתכנות לתכנון מוסדר ולתשתיות ראויות. לחלק מהיישובים אופי של יישוב כפרי גדול, ואחרים עדיין נראים כפזורה ענקית.

כמו כן למעט היישובים ביר הדאג' ותראבין א-צאנע, שמוקמו בעיקר על אדמות מדינה, תחומי שאר היישובים נקבעו בין היתר על קרקעות נשואות תביעת בעלות. עובדה זו גרמה אף היא לקושי של המדינה לפתח את היישובים, לחברם למים ולחשמל ולסיים את הליך ההסדרה הפיזי לנוכח קשיים שהערימו תובעי בעלות. כמו כן, בהיעדר רישום בעלות מסודר, רשות מקרקעי ישראל אינה מעניקה חתימה לצורך הוצאת היתר בנייה במקרקעין הנתונים למחלוקת של תביעת בעלות.

כדי לעודד את התפתחות יישובי הקבע נתנה המדינה לעוברים אליהם תמריצים כספיים. החל מראשית שנות השבעים היה כל צעיר בדואי זכאי לקבל קרקע חינם בשטח של כ-800 עד 1,000 מ"ר, בתשלום עלויות פיתוח מסובסדות. עם השנים שיפרה המדינה את התמריצים, וכיום הם מגיעים ל-250,000 שקלים נוסף על מגרש חינם.

בפועל התמריצים משיגים תוצאה הפוכה. מכיוון שהטבה ניתנת למשפחה רק פעם אחת, משפחות הרואות כיצד שווי המגרשים עולה והתמריצים משתפרים מעוניינות להמתין עד שילדיהן יתבגרו ויהיו זכאים להטבה בעצמם. וכאשר הילדים גדלים הם בתורם חושבים על הדור הבא, ונשארים בפזורה. גם מצב היישובים שתנאי המחיה בהם אינם טובים מהתנאים בפזורה, שבה מקבלים שירותים בסיסיים ואין צורך לשלם ארנונה ומיסים, אינו תורם לתמרוץ המעבר. אדרבה, הוא גורם להגירה דווקא מהיישובים לפזורה.

כך במקום שהפזורה תצטמצם והאוכלוסייה בה תפחת, היא התרחבה ואוכלוסייתה גדלה משנה לשנה.

בנייה בלתי חוקית

מאז ביטול הממשל הצבאי בשנת 1966 ועד שנת 1994 התווספו בנגב בכל שנה 200-300 מבנים בממוצע. ואולם בין שנת 1994 לשנת 2004 כבר נוספו מדי שנה כ-3,000 מבנים בלתי חוקיים בממוצע. בשנת **2005** היו בנגב **33,783** מבנים בלתי חוקיים. משנת 2005 עד שנת **2010** נוספו עוד 14,700 מבנים בלתי חוקיים. עד שנת **2015** כבר נבנו בנגב 65,911 מבנים בלתי חוקיים! בשנתיים הבאות, עד שנת **2017**, נבנו בנגב עוד 11,529 מבנים בלתי חוקיים, שהם יותר מ-**5,750** מבנים בממוצע בשנה. עד שנת **2018** נבנו בנגב **80,282** מבנים בלתי חוקיים, שמהם 18,661 ביישובי אבו בסמה ו-61,621 מבנים בפזורה. בשנים 2018-2021 נבנו בנגב עוד 5,774 מבנים בלתי חוקיים, ובסך הכול נבנו בנגב עד שנת **2021 86,056** מבנים בלתי חוקיים.

מבנים בלתי חוקיים בנגב 2005-2021

מבני הפזורה הבלתי חוקית, שבה **מתגוררים כ-82,000 בדואים** (פחות מ-1% מתושבי ישראל), פזורים ב-2,000 מקבצים לערך ומתפרסים **על פני שטח שגודלו הכולל** כ-600,000 דונם (**600 קמ"ר**). כדי לסבר את האוזן יש לציין כי יתר תושבי ישראל מתגוררים בשטח של כ-**940 קמ"ר** (השטח הבנוי בישראל המיועד למגורים, תעשייה, מסחר ומשרדים). שטח הפזורה גדול פי 11.5 משטחה של תל אביב, שבה מתגוררים כ-460,000 תושבים.

השלכות הבנייה הבלתי חוקית בנגב רחבות היקף וארוכות טווח וכוללות פגיעה קשה במשילות מדינת ישראל בנגב, בבחינת "איש הישר בעיניו יעשה". עוד היא פוגעת ביכולת התכנון והפיתוח של יישובי הבדואים ושל הנגב כולו הן לטווח הקצר והן למען הדורות הבאים. היא גורמת לאיכות חיים ירודה, לעלייה באלימות ופשיעה, ובכלל זה לתאונות דרכים בהיקף גדול מהרגיל, וכן לפגיעה בסביבה ובאקולוגיה.

כיצד ניסתה המדינה לפתור את תביעות הבעלות?

עד שנת 1979 הגישו הבדואים כ- 3,200 תביעות בעלות בנוגע לשטח של 776,856 דונם בנגב. לנוכח תביעות הבעלות נקטה מדינת ישראל מדיניות מזגזגת. לעיתים ניסתה המדינה ליישב את תביעות הבעלות בהליכים משפטיים, ובכלל זה בהגשת תביעות נוגדות וקבלת הכרעה שיפוטית, וזו בכל המקרים הובילה לרישום הקרקעות על שם מדינת ישראל. בתקופות אחרות הקפיאה המדינה את הליך התביעות הנוגדות ותמרצה את הבדואים ליישב את תביעות הבעלות בדרך של פשרה, בהתוויית הצעות פשרה ובשיפורן עם השנים. כך או כך, הליך יישוב התביעות איטי ומתמשך. עד לשנת 2017, במשך 50 שנה, הצליחה מדינת ישראל ליישב על דרך הפשרה תביעות הנוגעות ל-160,000 דונם (רובן בשנת 1980, במסגרת יישום הסכם השלום עם מצרים, כאשר לצורך העברת בסיסי חיל האוויר מחצי האי סיני לבסיס נבטים נדרש פינוי מהיר של כ-5,000 אזרחים בדואים). כמו כן התנהלו הליכים משפטיים בנוגע ל-140,000 דונם לערך, ובסופם נרשמו קרקעות אלו על שם המדינה. כעת נותרו כ-470,000 דונם שנויים במחלוקת זו. בחלוף הזמן מתרבה כאמור מספר תובעי הבעלות (יורשי הבעלות המקוריים), חלקו של כל אחד מהיורשים הולך וקטן, וכדאיות הפשרה פוחתת.

בניסיון לקבוע מדיניות כוללת לטיפול במגזר הבדואי בנגב, ובכלל זה בסוגיות הקרקעות שהוצגו לעיל, הוקמו במהלך השנים כמה ועדות וצוותים, והוגשו תוכניות ומגוון מסמכים. בפועל נדחו הבעיות הקשות מוועדה לוועדה וממשלה לממשלה ללא גיבוש מדיניות כוללת וללא בניית תוכנית רב-שנתית מתוקצבת. פורצת הדרך הייתה ועדת גולדברג, שהקימה הממשלה כדי לגבש בעבורה מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, ובכלל זה הצעות לתיקוני חקיקה. מסקנת הדו"ח, שהוגש בדצמבר 2008, הייתה כי בעיית ההתיישבות והסדרת תביעות הבעלות כרוכות זו בזו, וכי אי אפשר לפתור את האחת בלי לפתור את האחרת.

בעניין ההתיישבות המליץ הדו"ח להכיר במקבצים הגדולים דיים שיש להם כושר נשיאה מוניציפלי, לצד פינוי מקבצים שלא ניתן להכשירם ולהעתיקם לתוך העיירות והיישובים המוסדרים. נוסף על כך המליצה הוועדה להקים מערך אכיפה שיפעל נמרצות נגד בנייה בלתי חוקית חדשה אגב ריכוז סמכויות בידי גוף אחד ויישום מהיר באמצעות חקיקה.

בעקבות המלצות ועדת גולדברג הוקם צוות בראשות אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, שתפקידו היה ליישם את הדו"ח ולקבוע פתרונות מעשיים. עם המלצותיו הגיש הצוות טיוטת הצעת חוק להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. כאשר אימצה הממשלה את טיוטת הצעת החוק, היא מינתה את השר בנימין זאב בגין להוביל את יישום המהלך והחליטה להתניע תוכנית חומש בתקציב של 1.2 מיליארד שקלים לפיתוח חברתי וכלכלי של יישובי הבדואים המוכרים בנגב ולחיזוק האוכלוסייה. בסיום 'תהליך הקשבה' שערך השר בגין עם מאות נציגים מהחברה הבדואית הגיש השר שורה של תיקונים לטיוטת הצעת החוק שגיבש צוות פראוור, בעיקר בקשר להגדלת גובה הפיצויים. גם בגין כרך את נושא ההתיישבות הבדואית בסוגיית תביעות הבעלות והזהיר מפני השתהות נוספת בהסדרת הקרקעות.

בשנת 2013 הגישה הממשלה את הצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג–2013, שהתבססה על מסקנות דו"ח גולדברג עם תיקוני צוות פראוור והשר בגין. בדצמבר 2013, על רקע התנגדות עזה מצד החברה הבדואית ונציגיה בכנסת ועל רקע שינויים שהוכנסו בטיוטת הצעת החוק ביוזמת תנועת רגבים, החליט השר בגין למשוך את הצעת החוק, שכן השינויים לא היו מקובלים עליו.

בהיעדר

חקיקה וגיבוש מדיניות על ידי הממשלה, הרי שהמדיניות נקבעת בפועל על ידי גופים שונים, ועניינים אופרטיביים כגון שיווק קרקעות, היקף תמריצי מעבר מהפזורה ונוסחאות פיצוי לתובע בעלות, באים לידי ביטוי בהחלטות של רשות מקרקעי ישראל.

בשנת 2015 התמנה אורי אריאל לשר החקלאות וקיבל את האחריות המיניסטריאלית לרשות הממשלתית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. בשנת 2017 החליט השר אריאל לשנות גישה ולהפריד את הטיפול בסוגיית ההתיישבות מהטיפול בתביעות הבעלות. הוא הגה תוכנית ענק, והממשלה אימצה אותה לתוכנית החומש 2017–2021, לפיתוח כלכלי–חברתי לחברה הבדואית בנגב, בהיקף של שלושה מיליארד שקלים. מטרות התוכנית: שיפור

מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית, פיתוח וביסוס של היישובים בהיבט כלכלי, החברתי והקהילתי, צמצום פערים ושילוב האוכלוסייה הבדואית בחברה ובכלכלה.

בתחום של פיתוח היישובים הייתה התוכנית להשלים תכנון, הסדרה, פיתוח ושיווק של 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות. בעקבות המהלך תוכננו ואף שווקו עשרות אלפי מגרשים, ובה בעת הוגברה מאוד האכיפה כלפי בנייה בלתי חוקית חדשה.

אלא שאליה וקוץ בה: המגרשים שתוכננו ושווקו יועדו בעיקר לצורך 'ריבוי טבעי' - סיפוק צורכי הדור השני של האוכלוסייה שכבר התגוררה ביישובי הקבע. אלפי מגרשים אחרים היו למעשה 'הסדרה בַּמקוֹם' ביישובי אבו בסמה או הסדרת 'פזורה פנימית' (כלומר זו ש'תפסה' שטח בתחומי היישובים ללא קשר לתוכנית המתאר הקיימת במקום). שוב דבקה המדינה בהליך ההלבנה, שבעיותיו הרבות הוסברו לעיל, במקום להוביל לתהליך של סדר ותכנון מושכל.

כל זאת התרחש בשעה שהאכיפה לא הדביקה כלל - ואף לא התקרבה להדביק - את קצב צמיחת המבנים הבלתי חוקיים בפזורה. יתרה מזו, אכיפה זו כוּונה בעיקר כלפי בנייה חדשה ולצורכי הסדרה של הפזורה הפנימית בלבד במקום לשמש לייעודה המקורי: להעתיק ליישובי הקבע מקבצים שלמים על יושביהם, וזאת בהיעדר מדיניות ותוכנית אכיפה ברורה לפינוי הפזורה.

אם כן, הטיפול בפזורה הוזנח הן בחוסר ההכנות הדרושות לקליטת תושביהם ביישובים והן מהיבט האכיפה.

מאמצי הפתרונות של פראוור, בגין ואריאל לא חפו מקשיים, ובעיקרם אלו:

(1) מדיניות מזגזגת בנוגע לסוגיות תביעות הבעלות.

(2) תכנון היישובים לא התחשב בחוקי הבדואים בעת הקמת שבע העיירות, לא בא לידי ביטוי בהכרה ביישובי אבו בסמה, וגם עתה אינו נותן תמיד מענה לקליטת תושבי הפזורה.

(3) היעדר מדיניות ותוכנית אכיפה ברורה ומפורטת לאכיפת החוק נגד הבנייה הבלתי חוקית ולפינוי הפזורה. ה'גזרים' נאכלו עד תום, וה'מקל' נותר זנוח בפינת החדר.

יש כמה תוצאות מיידית להיעדר מדיניות עקבית, היעדר תכנון ראוי והיעדר תוכנית לאכיפה ולפינוי הפזורה:

(1) מדינת ישראל טרם הצליחה לפתור את סוגיית תביעות הבעלות, וסיומה אינו נראה באופק.

(2) התשתיות ביישובי הקבע - וביישובי אבו בסמה בפרט - לוקות מאוד בחסר. בעיירות יש שכונות ורחובות רפאים, וחלקים גדולים ביישובי הקבע נראים כמו מקבצי הפזורה.

(3) הבנייה הבלתי חוקית משתוללת, ואוכלוסיית הפזורה הולכת וגדלה.

תוצאה רחבה יותר של הבנייה הבלתי חוקית בהיקפים כה גדולים היא שמדינת ישראל מאבדת את המשילות בנגב. למעשה המצב כעת בנגב הוא בבחינת "איש הישר בעיניו יעשה". חומרת המצב באה לידי ביטוי בפשיעה גוברת בקרב הבדואים, בנשירה גבוהה ממערכת החינוך, בניכור הולך וגובר בין מדינת ישראל לחברה הבדואית ובכלל זה גם נתוני גיוס נמוכים מקרב הנוער הבדואי - ובעוד שלל תופעות משנה הכרוכות בהפיכת הנגב ל'אקס טריטוריה', כגון מעורבות גבוהה של בדואים בתאונות דרכים קשות הרבה מעבר לשיעורם באוכלוסייה, שכיחות גבוהה של עבירת פוליגמיה בקרב הבדואים בנגב ועוד.

על מדינת ישראל לפעול באומץ ובמהירות בארבעה מישורים:

1. **מדיניות**:

יש לקבוע ולקדם מדיניות ברורה בהובלת מטה או גוף עצמאי במשרד ראש הממשלה. גוף זה יתווה מדיניות, והיא תיושם בעקביות לאורך השנים הבאות.

2. **פיתוח יישובים**:

- תכנון והכנה של היישובים לקליטת תושבי הפזורה כולה.
- הרחבת היישובים על אדמות מדינה בלבד, בהתאם לזמינות השטח בכל יישוב.

3. **הסדרת הפזורה ואכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית**:

- תוכנית רב-שנתית סדורה להעתקת המגורים של תושבי הפזורה ליישובי הקבע, על פי מפה מפורטת וידועה מראש (ליישובים, בהתאם להשתייכות שבטית, או לעיר על-שבטית) ובהתאם לטבלת לוחות זמנים, והתניית הפיצוי בעמידה בלוחות הזמנים וללא אפשרות להארכת המועד.

- תוכנית ברורה להסדרת הבנייה הבלתי חוקית ביישובי אבו בסמה והריסת מבנים שאי אפשר להכשירם או שלבעליהם אין עניין בהכשרתם.
- תגבור כוח אדם בגופי אכיפה, שיפור אכיפה תומכת הסדרה ושיפור אכיפת החוק האוסר בנייה בלתי חוקית חדשה.

4. **הסדרת תביעות הבעלות**:

יש לקצוב לוח זמנים סופי להסדרת תביעות הבעלות על פי מתווה פשרה בפיצוי הולך ופוחת. בתום הזמן שהוקצב יש לחדש את ההליכים משפטיים של הסדרת הקרקעות באמצעות הגשת תביעות נוגדות על ידי המדינה ורישום הקרקעות על שמה.

הזמן הולך ואוזל.

נדרשת התנערות מהאדישות. דרושים מנהיגים אמיצים, אכפתיים, בעלי כתפיים רחבות וראייה היסטורית ואסטרטגית הנכונים לפעול להחזיר לנגב את המשילות של מדינת ישראל.

א. מבוא

נכון

לחודש מאי 2021 חיים בישראל כ-9,354,000 איש.[1] הם מתגוררים בשטח כולל של קצת יותר מ-940 קמ"ר.[2]

בפזורה הבדואית בנגב, כלומר מחוץ ליישובים המוסדרים, חיים יותר מ-82,000 איש. פחות מאחוז אחד מתושבי מדינת ישראל. הפזורה משתרעת על פני שטח של כ-600 קמ"ר. במהלך השנים נבנו יותר מ-86,000 מבנים בלתי חוקיים. רובם פזורים בכאלפיים מקבצים לא מוכרים ולא מוסדרים.

בניסיונות להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב לפני יותר מ-15 שנה הולבנו מקבצים רבים והוכרו בדיעבד במסגרת 11 יישובים כפריים. בכפרים אלו יש כ-20,000 מבנים בלתי חוקיים, אשר רובם ככולם, עד למועד כתיבת שורות אלו, טרם הוסדרו ואינם בעלי היתר בנייה. אלו הם כרבע מסך כלל המבנים הלא חוקיים בנגב. ממרחק של 15 שנה אפשר לומר בוודאות שדרך זו של הסדרה באמצעות הלבנת מקבצי מבנים נכשלה כישלון חרוץ. היא לא השיגה את יעדיה אלא רק העמיקה את הבעיות שניסתה לפתור.

זוהי בתמצית **סוגיית ההתיישבות הבלתי חוקית של הבדואים בנגב**.

אין ספק

כי צורת החיים של הבדואים בפזורה מקורה במסורת ארוכת שנים של חיי נוודות שהלכה ופחתה במהלך השנים, והבדואים התרגלו אליה. עם זאת המחיר של צורת חיים זו הוא היעדר תשתיות, מחסור בשירותים מוניציפליים לרבות שירותי חינוך ובריאות, קִדמה וסיכוי לשוויון הזדמנויות אזרחי, וממילא גורר מצב חברתי וכלכלי ירוד, המעודד תופעות של פשיעה ועבריינות. הסדרת ההתיישבות הבדואית בהקדם נדרשת אפוא גם כדי להעלות את רמת החיים של הבדואים. ואכן, עוד ועוד בדואים מתחילים להעדיף את החיים המודרניים ביישובים מוסדרים, המעניקים שירותי חינוך, בריאות וממשל.

גם האינטרס של מדינת ישראל הוא להסדיר בהקדם את ההתיישבות הבדואית. ראשית, הבנייה הבלתי חוקית פוגעת בתכנון ובפיתוח. כל יום שעובר מעמיק את רמת הפריסה של התושבים בשטח, מגדיל את מספר המבנים הבלתי חוקיים ומקשה על אספקת תשתיות ושירותים אחרים. נוסף על כך הבנייה הבלתי חוקית

1 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל –יולי 2021.

2 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "שימושי הקרקע בישראל", **סטטיסטיקל** 173, (דצמבר 2018). (להלן: סטטיסטיקל 173). הנתון של 940 קמ"ר כוללים שטחים בנויים למגורים, תעשייה ומסחר, מעודכן לשנת 2013. ואולם לנוכח מדיניות מנהל התכנון בישראל לצופף את הבנייה ולערב שימושים, ההנחה היא שנתון זה גדל רק מעט בשנים האחרונות.

מפת ההתיישבות הבדואית בנגב

פוגעת בשטחים פתוחים, בפיתוח הנגב ובשימוש בקרקעותיו לצורכי מדינת ישראל, ובכלל זה ביכולת תכנון ראויה וביכולת לייעד קרקע לייעודים אחרים בהווה ובעתיד. שנית, איכות החיים הירודה משמשת קרקע פורייה לצמיחת פשיעה ועבריינות, הפוגעות הן בחברה הבדואית עצמה הן בכלל תושבי הנגב. שלישית, הבנייה הבלתי חוקית מעודדת פגיעה בסביבה ובאקולוגיה.

לבסוף, הבנייה הבלתי חוקית בנגב פוגעת אנושות במשילות המדינה בנגב, בין היתר בבחינת איש הישר בעיניו יעשה. וכדברי ראש עיריית באר שבע לשעבר, השופט בדימוס אליהו נאווי: "עד גדרה יש אלוהים ויש שלטון. מגדרה עד באר שבע יש אלוהים ואין שלטון. מדרום לבאר שבע אין אלוהים ואין שלטון".

נרחיב עוד בהמשך על סוגיית ההתיישבות.

חלק מהבדואים בנגב טוענים לבעלות על קרקעות בנגב. במהלך שהתניעה מדינת ישראל בשנות השבעים של המאה הקודמת, שהוכר כ'רישום תביעות הבעלות', הגישו הבדואים כ-3,200 תביעות, ובהן טענו לבעלות על 776,856 דונמים מאדמות הנגב, שהם כ-3.5% משטחה הכולל של מדינת ישראל. על חלק מהקרקעות המכונה 'הפזורה' הם יושבים ומסרבים להתפנות. חלקם האחר של הקרקעות מצוי בתחומי יישובים במערב הנגב, כגון אופקים ונתיבות, ובתחומי היישובים הבדואיים המוכרים שבמרכז הנגב. אזורים נוספים שנטענת בעלות עליהם אינם מיושבים או מעובדים. מבחינה משפטית, החוק במדינת ישראל (וכמוהו גם החוק הבריטי והחוק העות'מאני שקדמו לו) אינו מכיר במוסכמות השבטיות שבעטיין טוענים הבדואים לבעלות בקרקעות אלו. בכל ההליכים המשפטיים שהתקיימו בנידון הוכיחה המדינה בבית המשפט כי אין בטענות אלו ממש, ותביעות אלו נדחו.

חוק פנימי בל יעבור של הבדואים הוא כי שום בדואי לא יתיישב על קרקע אשר בדואי אחר טוען לבעלות עליה. המציאות מוכיחה כי שבירה של מוסכמה חברתית זו מובילה לא פעם לסכסוכים אלימים ואף מביאה לידי שפיכות דמים.

במהלך השנים ניסתה מדינת ישראל ליישב את תביעות הבעלות בין שבדרכים משפטיות ובין שעל דרך הפשרה, אך הכול ללא הצלחה מרובה ובקצב איטי במיוחד, ולכן גם במצב שקרקע נרשמה כאדמת מדינה, הופקעה או שיש הכרעה משפטית ברורה הקובעת אחרת ללא הסכמה של תובעי הבעלות, ידו של ה'חוק' הבדואי תהיה על העליונה.

לכלל זה השלכות מרחיקות לכת על נושא פיתוח יישובי הבדואים והסדרתם.

זוהי בתמצית **סוגיית תביעות הבעלות** או **סוגיית הסדרת הקרקעות,** שנרחיב עליה בהמשך.

במהלך שנים ארוכות סברו גופים רבים, לרבות גופי שלטון ונציגיהם, כי אי אפשר להתקדם בפתרון סוגיית ההתיישבות בלא פתרון של סוגיית תביעות הבעלות.

עמדת תנועת רגבים הייתה ועודנה כי יש להפריד בין הסוגיות וכי יש בנגב די אדמות מדינה שאפשר ליישב בהן את תושבי הפזורה ביישובים חוקיים ובמבנים חוקיים בעלי תשתיות ושירותים.

עמדת רגבים עולה בקנה אחד עם החוק בישראל, שלפיו יש הפרדה בין זכות הבעלות במקרקעין לבין זכויות הבנייה במקרקעין אלו. גם אילו הייתה מדינת ישראל מכירה בזכויות הבעלות הנטענות של הבדואים על אדמות הפזורה, הרי

שעל פי החוק בישראל, אין בהכרה זו כדי להעניק להם זכות בנייה במקרקעין אלו.

במהלך שנת 2017 שינו הרשויות את עמדתן, והן פועלות להסדרת ההתיישבות הבדואית, בעיקר על אדמות מדינה, במנותק מסוגיית הבעלות. הן הגו ומיישמות את תוכנית החומש 2017–2021, שהיא תוכנית בעלת תקציב אדיר לקידום ולפיתוח המגזר הבדואי בנגב, בהיבט חברתי, כלכלי וקהילתי. במסגרת זו מכשירות הרשויות מגרשים לבניית עשרות אלפי יחידות דיור בעבור הבדואים בנגב.[3]

אלא שבעוד 'גזרים' מחולקים לרוב, המדינה טרם גיבשה תוכנית רוחב ארוכת טווח לאכיפת החוק נגד הבנייה הבלתי חוקית ולפינוי מסודר של מבנים אלו מהפזורה והעברת תושביהם ליישובי הקבע. הואיל והגזרים לבדם אינם מועילים בהיעדר תוכנית אכיפה ויישומה, הבעיה תיוותר על כנה, וכל ההשקעה העצומה והתקציבים המושקעים בפיתוח ובתמריצים ירדו לטמיון.

מאז שנותיה הראשונות מדינת ישראל נוקטת מדיניות מזגזגת ובלתי עקבית בכל הקשור להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

מסמך זה יפרט בהרחבה כיצד חוסר המדיניות מתבטא ב**אופן הטיפול בנושא תביעת הבעלות, במדיניות הטיפול בסוגיית הסדרת ההתיישבות, במדיניות התכנון והבינוי בנגב ובמדיניות האכיפה - הן בכל נושא לעצמו והן בתכלול נושאים אלו.**

התנהלות זו היא שהביאה את מדינת ישראל לידי חוסר משילות חריף בנגב ולהנצחת נחשלות של חלקים נרחבים בחברה הבדואית.

ממשלות ישראל העדיפו לגלגל את תפוח האדמה הלוהט מאחת לרעותה, וגם מי שהחלו לגעת בסוגיה ונכוו ממנה משכו ממנה את ידיהם, ובכך אף החריפו את המצב.

על אף הקשיים הברורים והמובנים בפתרון בעיות כבדות משקל כאלה, הדרך האפשרית היחידה להביאן לידי פתרון היא שממשלה יציבה תגבש מדיניות רב-שנתית באמצעות חקיקה ותיישם אותה בטווח זמן קצוב ומוגבל.

3 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "הממשלה אישרה את תוכנית החומש לפיתוח כלכלי חברתי לחברה הבדואית בנגב", **הודעה לתקשורת** מיום 16 פברואר 2017; פרוטוקול מס' 1 משיבת ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה לשיפור מצבה של האוכלוסייה הבדואית בדרום, מיום 26.10.2020.

הגם שכל אזרח ישראלי בדרכו לאילת נחשף לבעיית הבנייה הבדואית הבלתי חוקית בנגב, ואף שהבעיה נוגעת בתושבי הנגב באופן יום-יומי, הרי שהמרכז הגאוגרפי והפוליטי מגלה אדישות לבעיה. אלא שלאדישות זו יש מחיר. ככל שיידחה הפתרון תחריף הבעיה, ופתרונה ייעשה סבוך יותר ויותר.

ב. מהשלטון העות'מאני ועד ביטול הממשל הצבאי

מאגר הצלומים הלאומי, צלם: הנס פין

תקופת השלטון העות'מאני

עד ראשית המאה ה-20 נדדו שבטי הבדואים היושבים היום בנגב בין ערב הסעודית, חצי האי סיני וצפון ארץ ישראל. הגם שבתקופה זו שלטו העות'מאנים בארץ ישראל, משילותו של השלטון המרכזי באזור הנגב הייתה מצומצמת. בתקופה זו לא היו בנגב יישובי קבע. באזור חיו כמה מטות (מטה הוא שבט-על הכולל כמה שבטי משנה), וכל שבט נדד עם עדריו בטריטוריה מסוימת בעלת מרחב של קילומטרים אחדים עד אלפי קילומטרים, שבהם שלט בפועל אותו השבט. היקף הטריטוריה היה תלוי בכוחו של השבט ובתוצאות של מלחמות בין שבטים. הבדואים שלטו בכוח הזרוע במקורות המים, בשטחי המרעה ובדרכי המעבר בטריטוריה שבשליטת השבט. הם לחמו את מלחמותיהם הפנימיות כמעט ללא התערבות שלטונית. במזרח התיכון התנהלו הבדואים על פי מערכת מגובשת של משפט מנהגי, אשר הדגישה את חשיבות הקבוצה על פני הפרט והייתה בעלת מנגנון אכיפה אפקטיבי.[4]

בסוף המאה ה-19 החל השלטון העות'מאני בניסיונות להשגת פיקוח, שליטה ומרות על הבדואים וכן להעבירם מחיי נוודות ליישובי קבע. לשם כך הם אף ייסדו את העיר באר שבע כמרכז שלטוני ועודדו את הבדואים להתיישב שם על ידי חלוקת מגרשים והקמת בתי ספר ושוק. הם החלו להתערב יותר ויותר בסכסוכים בין-שבטיים ולהטיל מיסים.[5]

בתיווכו של השלטון העות'מאני השיגו המטות מתווה פשרה על גבולות שטחי המרעה. ראשי השבטים הסכימו ביניהם כי לא יתיישבו באזורים שחיים בהם השבטים האחרים ואף לא ייכנסו אליהם, ולא יעבדו אותם ללא הסכמה.[6] בכך נוצרו שיווי משקל בין-שבטי ו'סדר טריטוריאלי' חדש. סימון הגבולות והכרת הממשל הטורקי במרחבי המרעה השבטיים והפחתת אירועי האלימות סביבם אומנם התאימו להסכמות הפנימיות של השבטים הבדואיים על אזורי הטריטוריה של המטות למיניהם, אך אלו היו מוסכמות וחוקים פנימיים בלבד,

4 חבצלת יהל, "הוויכוח הקרקעי בין בדואי הנגב ומדינת ישראל", **יער** (2017) 17, 54 (להלן: יהל, יער); יוסף בן דוד, "הבדווים בנגב 1900-1960", **אתר מט"ח** (להלן: בן דוד); חבצלת יהל: "'לפנים משורת הדין': המהלכים לגיבוש פשרה בתביעות הבעלות של הבדווים בנגב בשנות השבעים", **עיונים בתקומת ישראל** (2017) 28 (להלן: יהל, לפנים משורת הדין).

5 יהל, יער 55, בן דוד.

6 שירי ספקטור בן ארי, "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב", **מרכז המידע והמחקר של הכנסת**, 2013 (להלן: בן ארי, כנסת).

והם לא הוכרו[7] בחוק המקרקעין העות'מאני, ששלט ברחבי האימפריה מאות שנים.[8]

הוודאות והביטחון שנוצרו עם כינון הסדר ושלטון החוק באזור בישרו את תחילתה של תקופת צמצום הנוודות, שבה נדד וחי כל שבט באזור תחום וידוע ולא על פני המרחב כולו. בכך החלה הפרנסה להסתמך גם על עיבודי

7 דו"ח ועדת השופט גולדברג בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, מיום 1.12.2008 (להלן: דו"ח גולדברג).

8 חוקרים אחרים טענו כי ההסכמות הפנימיות בין השבטים הבדואיים זכו להכרה והסכמה סטטוטורית וקניינית גם מצד הממשל העות'מאני והממשל הבריטי (ראו למשל: יפתחאל, קדר ואמארה, "עיון מחודש בהלכת 'הנגב המת', זכויות קנין במרחב הבדואי", **משפט וממשל** יד (תשע"ב)). עמדה זו, שהובאה כאסמכתה מרכזית לטענת בעלות על מגוון קרקעות בנגב, נדחתה ואף נסתרה מניה וביה בפסק דין מכונן של בית המשפט העליון בע"א 4220/12 **סלימאן מחמד אלעוקבי ז"ל ואח' נ' מדינת ישראל**, פסק דין מיום 14.5.2015 (להלן: ע"א 4220/12 אלעוקבי). בפסק דין זה נפסק כך: "[...] העובדה כי המקורות שהציגו המערערים מצביעים על כך שבתקופה העות'מאנית חילקו הבדואים בינם לבין עצמם את הזכויות בקרקעות הנגב בהתאם לדין הבדואי המסורתי, אין בהם משום ראיה מספקת לעניין זה. לכל היותר יש בהם כדי להוכיח כי ברמה הבדואית-השבטית הייתה משמעות לחלוקה זו אך הם אינם מוכיחים כי היא זכתה להכרה רשמית מצד השלטון העות'מאני. כך, מרבית המקורות שאליהם מפנים המערערים בהקשר זה אינם מציינים כלל שהשלטונות העות'מאניים הכירו בזכויות הקניין של הבדואים שנבעו מן הדין הבדואי המסורתי".

חקלאות ולא על מרעה בלבד. הגעתם לנגב של פלאחים מהגרים ממצרים עוררה התעניינות חקלאית נוספת.

ייצוב השלטון המרכזי של האימפריה העות'מאנית, התמעטות הנוודות והגברת הביקוש לחקלאות לצד התעניינות גוברת בקרקעות הנגב מצד ערביי עזה וחברון, ובהמשך גם מצד יהודים, העלו את ערך הקרקע. גורמים פרטיים החלו מפרים את המסורת הקבוצתית של שימוש משותף במקרקעין והחלו לייחס לעצמם - לקבוצות בשבט, ואחר כך למשפחות וליחידים - חלקים מסוימים מהמרחב השבטי.[9]

תקופת השלטון הבריטי

תפוצת השבטים הבדואיים כפי שפורסמה ב-1917. מתוך מאמרו של יוסף בן דוד

לאחר מלחמת העולם הראשונה ותחילת המנדט הבריטי בארץ ישראל לא שינה השלטון החדש את המצב שהתקבע בשטח. גם הבריטים לא הכירו בבעלותם של בדואים על הקרקע ולא העניקו להם זכויות קניין. הדבר בא לידי ביטוי הן באימוץ חוק הקרקעות העות'מאני, אשר הקשה את הקניית הבעלות מכוח חזקה בשטח מדברי (אדמות "מוואת"), והן בחקיקת פקודת הקרקעות המתות בשנת 1921, אשר מטרתה הייתה להפסיק את תופעת הפלישה לקרקעות, למנוע הכרה בתפיסה בלתי מורשית של קרקע, וכן למנוע הכרה בבעלות מכוח חזקה למעט ממי שיגיש תביעה לאלתר. בפועל לא הגישו הבדואים תביעות כאלו.[10]

9 בן דוד; יהל, לפנים משורת הדין.

10 אליעד וינשל, **והנגב לא ישקוט** (ידיעות ספרים - משכל, 2018) (להלן: וינשל) עמ' 19; המרכז למיפוי ישראל, "**המיפוי לצורך הסדר קרקעות בארץ ישראל, משלהי התק' העותמנית ועד היום - חלק ב': תק' המנדט**", באתר האינטרנט של המרכז למיפוי ישראל.

הרחוב הראשי בבאר שבע, תחילת המאה ה-20

להבדיל מתקופת השלטון העות'מאני, אשר היה מאופיין באלימות ובדיכוי שלטוני, בתקופת המנדט הבריטי נהנו הבדואים מזכויות, כגון חירות נדידה ונשיאת נשק, ומשיתוף פעולה שלטוני, אשר בא לידי ביטוי בין היתר בשילוב מסורת השיפוט הבדואי במערך השלטון ובגיוס בדואים למשטרה הבריטית. גביית המס הפכה משרירותית לפרוגרסיבית ונגבתה בשיתוף פעולה עם הבדואים. בשנת 1934 החלה גביית מיסי קרקע וגרמה לבדואים למכור קרקעות.[11]

בתקופת הבריטים התגבר העיסוק הבדואי בחקלאות, והבריטים והבדואים החלו בחפירת בארות מים בתחומי השבטים. פתרון בעיית המים הגביר את העיסוק בחקלאות והפחית את הרעייה ואת הנדידה. עוד סיוע לצמצום הנוודות הגיע בשנות הבצורת של 1943-1944, כאשר חילקו השלטונות הבריטיים לבדואים מזון ומספוא ויזמו מקומות עבודה.

בעבור חלק מהשיח'ים הבדואים נהיה הסחר בקרקעות לעיסוק מרכזי. לדברי המשפטנית והחוקרת חבצלת יהל, הפלאחים, שעם הזמן החלו לצבור הכנסות, רכשו מהבדואים את החזקה ואת השליטה בקרקע באמצעות רכישת

11 בן דוד.

הקרקע וכתשלום תמורת הלוואות משכון שנתנו לבדואים. הסכמי המקרקעין היו פנימיים, ולא נרשמו במשרדי רישום המקרקעין. גם סכסוכים שהתעוררו בעניינם הוכרעו בפורום פנימי, לפי המסורת הקובעת שעצם השליטה בקרקע כמוה כבעלות גם אם החוק קובע במפורש אחרת. בשליטה בקרקע היו גלומים אף כוח כלכלי, מעמד חברתי מורם וכבוד. עוד מציינת יהל כי מכירת קרקעות ליהודים נחשבה אז (ונחשבת אף היום) בעייתית במיוחד.[12]

בשנות ה-30 של המאה הקודמת גברה התעניינות היהודים בנגב, וגם הם החלו לרכוש קרקעות בנגב. עד סוף תקופת המנדט הבריטי הוקמו בנגב כ-25 יישובים יהודיים.[13] רישום העסקאות שנערכו בין בדואים לגופים ציוניים בקשר לאדמות הנגב במרשם העסקאות תועד במרשם המקרקעין הבריטי על ידי פקידי המנדט, בלי שהדבר יחייב אותם להכיר בתוקפן או בזכויות שנרכשו בהן, שכן מרשם המקרקעין בתקופת המנדט היה **מרשם עסקאות בלבד**, ולא שימש ראייה לבעלות על הקרקע.[14]

מלחמת העצמאות

ערב מלחמת העצמאות חיו בנגב 65,000-70,000 בדואים במסגרת שבעה מטות, ובהם כ-100 שבטים.[15]

במהלך המלחמה נלחמו מרבית השבטים הבדואיים כנגד היישוב היהודי וצה"ל, שהיה אז בראשית דרכו. היתר שמרו על ניטרליות או עזרו ליהודים. כבר לפני פלישת המצרים לתחומי מדינת ישראל, שנולדה זה עתה, עזבו את הנגב בדואים רבים, בין שעזבו מפחד ובין שנענו לקריאת 'הוועד הערבי העליון' להצטרף לצבאות ערב. אחרים, שנלחמו נגד ישראל, עזבו או גורשו עם נסיגת המצרים והדיפתם דרומה. קבוצת השבטים העיקרית שלא עזבה את מקומה הייתה שבטי תת-מטה הז'ולם, שחיו בנגב הצפוני-מזרחי, בבקעת באר שבע

12 יהל, לפנים משורת הדין.

13 יהל, יער.

14 ע"א 4220/12 אלעוקבי, סעיף 40-42.

15 בן דוד; יהל, יער. בדו"ח גולדברג מובאים אומדנים נוספים של מספר הבדואים בנגב ערב מלחמת העצמאות, של 55,000-80,000 נפש, בהבהרת הקושי בקביעת נתונים מדויקים הן בנוגע להיקף האוכלוסייה הבדואית והן בנוגע להיקף השטחים שבהם החזיקו, שכן לכל גורם העוסק בתחום הערכות ומספרים משלו.

ובערד. באזור זה לא התנהלו קרבות, והוא נתפס על ידי צה"ל ללא קרב. בסיום המלחמה שלטה מדינת ישראל בכל הנגב, בהיקף שעלה בהרבה על השטחים שיועדו לה מלכתחילה בתוכנית החלוקה.[16]

אזור הסייג

לקראת תום מלחמת השחרור, בחודשים אוקטובר ונובמבר 1948, התקבלו פניות של שיח'ים בדואים אשר ביקשו לחזור לשטחים שעזבו במהלך המלחמה ולהיות בחסות השלטון הישראלי. לדברי החוקרת חבצלת יהל, בן-גוריון ציין ביומנו כי הבדואים המבקשים לחזור מוכנים להיות בכל מקום שייוחד להם.[17] ואכן, בשונה מהמדיניות הישראלית, שמנעה שיבת פליטים ערבים בשאר אזורי הארץ, התירה ישראל לכעשרת אלפים בדואים לחזור לאזור שייקבע.[18]

עד שנת 1953 עברו הבדואים, מקצתם גם שלא מרצונם, למרחב עצום ששטחו כ-1.1 מיליון דונם המשתרע בין דימונה, ערד ובאר שבע, המכונה אזור הסייג (מסומן בצבע כהה במפה שבעמוד 26) והצטרפו לבדואים שכבר התגוררו שם. באזור הסייג לא הייתה הקפדה על תיחום בין השבטים,[19] וכמו על כל ערביי ישראל, הוחל בו ממשל צבאי עד שנת 1966.[20]

הבדואים לא קיבלו זכויות קניין על שטחים באזור הסייג. הם התיישבו שם בספונטניות והקימו אוהלים ומבני ארעי ללא תהליך של תכנון יישובי מקובל.[21]

לפי יהל, במפקד הכולל הראשון שנערך לבדואים בנגב בשנת 1954, נמנו כ-11,000 איש. בשנה זו זכו הבדואים בנגב לאזרחות ישראלית ולתעודות זהות. על פי נתוני משרד הפנים, באוקטובר 1955 מנו הבדואים בנגב 12,540 נפש.[22]

16 יוסף בן דוד; יהל, יער.

17 חבצלת יהל, "הצעות ליישוב בדוויי הנגב בימי טרום וראשית מדינת ישראל: 1948-1949", **ישראל** 25 (2018) 1 (להלן: יהל, הצעות).

18 להרחבה בנושא עזיבת הבדואים את הנגב וחזרתם בזמן מלחמת השחרור ולאחריו: חבצלת יהל ורות קרק, "הבדווים בנגב במלחמת 1948: עזיבה ושיבה", **אופקים בגאוגרפיה** 88 (2016) 116-135.

19 דו"ח גולדברג.

20 יהל, יער; יהל, לפנים משורת הדין.

21 מיכל לרר, "סוגיות בהסדרת נושא הקרקעות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב", **מרכז המידע והמחקר של הכנסת** 2017 (להלן: לרר, כנסת).

22 דו"ח גולדברג.

לפי וינשל, הבדואים שנשארו בישראל ורוכזו באזור הסייג הכריזו על נאמנותם למדינת ישראל, וחלק מבניהם התגייסו לשירות בצה"ל, בעיקר לתפקידי גישוש.[23]

לדברי בן דוד, בתקופה זו התחזק כוחם של השיח'ים, שתיווכו בין הבדואים, שלא ידעו עברית, לבין השלטונות, והיו אחראים לנעשה בתחומי שבטם.

חרף קשיי הפרנסה בתחום החקלאות (בשל המחסור בגשמים), עם גבור הביקוש לקרקע ותביעת הבדואים להכיר בהם כבעליה החוקיים הם החלו לפתח עוד גם את תחום החקלאות. בן דוד מסביר כי עם יצירת הסייג נוצרו הבחנה והבדלי מעמדות בין השבטים שהתגוררו בעבר באזור זה לבין הבדואים שעברו אליו בהנחיית השלטון הישראלי מאזורים אחרים שנדדו בהם והיו כעת 'מחוסרי קרקע' ונאלצו לחכור מהמדינה אדמות לחקלאות.[24] מטבע הדברים, חלוקה זו למעמדות השפיעה על המערך הפוליטי הפנימי של השבטים.

בן דוד מציין כי בשנת 1950 עיבדו הבדואים כ-40,960 דונם, ובשנת 1959 - 153,000 דונם. עם זאת בשנים שלא ירד בהן די גשם המשיכה הפרנסה להתבסס על מקנה. פיתוח החקלאות הביא לידי שינוי באופי המגורים, והמאהלים הנודדים הפכו למאחזי קבע בסמוך לשטחי הפלחה של המשפחה, ובהמשך לצריפים ופחונים בעבור הצעירים שלא רצו להתגורר עוד באוהל המסורתי. מאחזי קבע אלו היוו את קווי המתאר לישובי הקבע שהקימה המדינה בשנים הבאות.

המעבר לחיים בעולם מודרני בא לידי ביטוי אף במעבר לשימוש בכלי רכב תחת בעלי חיים ובהעלאת המודעות לצורך בחינוך סדיר.[25]

23 וינשל, עמ' 24.

24 דו"ח גולדברג.

25 בן דוד.

ג. תהליך העיור והיישובים הכפריים 1967–2006

1. סוגיית ההתיישבות

ביטול הממשל הצבאי ותחילת הליך העיור

כאמור, הבדואים התיישבו בשטח הסייג התיישבות לא מסודרת ולא מוסדרת. עם זאת עלה הצורך להקים יישובים בעבור הבדואים כבר עם הקמת מדינת ישראל. בשנת 1949 קמה 'ועדה לענייני פליטים' ודנה בין היתר באפשרויות להקמת יישובי קבע בעבורם. בשנת 1962 הועלתה לראשונה בממשלה הצעה להקמת יישובי קבע לבדואים בנגב. ההצעה התקבלה.[26] בשנת 1966 בוטל הממשל הצבאי שהוחל עד אז על כלל האזרחים הערבים בישראל, והממשלה קידמה תכנון של שלושה יישובים ראשונים מתוך כוונה שהללו יספקו פתרון מגורים לכלל התושבים הבדואים בנגב, שמניינם עמד על 22,000 איש בסוף שנת 1965.[27]

היישוב הבדואי הראשון, **תל שבע**, הוקם ב-1967 ממזרח לבאר שבע על שטח של כ-9,400 דונם.[28]

ב-1971 הוקמה העיר **רהט** צפונית לבאר שבע על שטח של כ-16,820 דונם. בשנים 1979-1989 הוקמו ליד באר שבע העיירות **שגב שלום** (לבני שבט התראבין), בשטח של 4,010 דונם, **וחורה** (לבני שבט אבו לקיאן), בשטח של 7,423 דונם. בבקעת ערד הוקמו העיירות **ערערה וכסייפה** בשטחים של כ-14,000 ו-11,641 דונם. ב-1990 הוקמה העיירה **לקיה** צפונית לבאר שבע על שטח של כ-7,052 דונם.

בין פברואר 1967 לינואר 1970 החלה מדינת ישראל בהסדר קרקעות בשטח של כ-400,000 דונם בנגב הצפוני,[29] והבדואים החלו מגישים תזכירי תביעה לבעלות על קרקעות נרחבות בנגב (כפי שיובא להלן בהרחבה בפרק 'תביעות הבעלות'). כ-45% משטחי שבע העיירות שהוקמו היו על קרקעות הנתונות לתביעות בעלות מצד בדואים.[30]

26 יהל, הצעות.

27 יהל, לפנים משורת הדין.

28 דו"ח גולדברג.

29 יהל, לפנים משורת הדין.

30 על פי לרר, כנסת: 40%-50%. על פי דו"ח גולדברג: 46.6%.

בד בבד עם הקמת שבע העיירות גדל היקף הבנייה הבלתי חוקית מחוץ לעיירות. מ-1,000 מבנים לערך בשנת 1966[31] ל-3,000 מבנים לערך בשנת 1973. הסברים לגידול בבנייה הבלתי חוקית כוללים גידול דמוגרפי, רווחה כלכלית, ירידה בעלויות הבנייה ורצון לקבוע עובדות בשטח כדי להשפיע על מיקום היישובים המתוכננים,[32] וכן על מנת לשמר את החזקה בתביעות הבעלות.[33]

הביקורות והקשיים בתהליך העיור; תמריצי המעבר

על היישובים שהוקמו נמתחה ביקורת רבה: **אופיים** הצפוף והעירוני לא תאם את התרבות ואת הכלכלה המסורתית (פלחה ומקנה) ואת אופי המגורים במבנה החברתי והמשפחתי המסורתי. כמו כן לא הוקצו די **משאבים** להקמת היישובים, והם סבלו ממחסור בשירותים, בתעסוקה ובאופק כלכלי. עד היום יישובים אלו מדורגים בתחתית הסולם הסוציו-אקונומי.[34]

נוסף על כך, מגרשים רבים תוכננו על שטחים הנתונים לתביעת בעלות. היישובים סבלו מתשתיות פיזיות ירודות גם מטעמי תקציב וגם בשל התנגדויות וקשיים פיזיים ומשפטיים מצד תובעי הבעלות לפיתוח תשתיות על חלקות נשואות תביעתם, אשר הקשו ועדיין מקשים ואף מונעים את פיתוח התשתיות.

כאמור, בהתאם לקודי ההתנהגות בחברה הבדואית, שום בדואי לא ירכוש או יאכלס קרקע או מגרש שיש בהם טענה לבעלות מצד בדואי אחר ואף לא ייכנס אליהם. הפרת קוד זה גורמת במישרין לסכסוכים אלימים ואף לשפיכות דמים. לכן גם כשפיתחה המדינה מגרשים על קרקעות שנרשמה עליהן תביעת בעלות, לאחר שהגיעה להסדר פשרה עם התובעים או שתביעות הבעלות נדחו בבתי המשפט, איש לא הסכים להיכנס למגרשים אלו כל עוד לא נתקבלה הסכמת תובעי הבעלות. תופעה אבסורדית זו ממחישה את קוצר ידה של מדינת ישראל לנוכח הכוחנות והאלימות בסוגיית הקרקעות בנגב, ומשקפת מציאות עובדתית שהתקבעה עם השנים.

31 על פי דו"ח גולדברג, כבר בשנת 1956 היו בדרום 955 מבנים בלתי חוקיים (פסקה 68).

32 יהל, לפנים משורת הדין, עמ' 98.

33 וינשל, עמ' 65.

34 יהל, יער, עמ' 56; דו"ח גולדברג. ראו גם: עו"ד תלמה דוכן, "האוכלוסיה הבדואית שמחוץ לישובים המוכרים - המלצות חוקר להתנגדויות לתמ"מ 23/14/4 - תוכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע - מוגשות לועדת משנה להתנגדויות של המועצה", דצמבר 2008, עדכון יוני 2010 (להלן: דו"ח תלמה דוכן).

ואכן, בדואים רבים סירבו לעבור ליישובים החדשים. כך נוצרו ביישובים שכונות בנויות לצד שכונות שוממות ותשתיות ברמה נמוכה. גם בעלי תביעות מהפזורה סירבו לעבור ליישובים מחשש כי בהיעדר הכרעה הנוגעת לזכויותיהם בקרקע הם יאבדו את שליטתם וזכויותיהם בקרקעות שישבו עליהן וטרם הוסדרו.[35]

בפועל אכלסו את היישובים בעיקר בדואים מהצפון ופלאחים שלא היו בעלי תביעות בעלות, ובכך שיפרו את מעמדם החברתי והתרבותי. מהלך זה החל מעגליות מסוימת, משום שאכלוס היישובים על ידי הפלאחים היה טעם נוסף בהמשך לסירוב בעלי התביעות לעבור להתגורר ביישובים לנוכח הסתייגותם מהפלאחים, אשר היו בעיניהם בעלי מעמד חברתי נמוך משלהם.[36]

המדינה תמרצה כלכלית את המעבר ליישובי הקבע. החל מראשית שנות השבעים היה כל צעיר בדואי זכאי לקבל קרקע חינם בשטח של כ-800 עד 1,000 מ"ר ובסבסוד מרבי של עלויות הפיתוח. אחר כך נעשתה הבחנה בין מגרשים שיועדו לצורכי ריבוי טבעי, אשר ניתנו בפטור מחובת מכרז ומעלות הקרקע אך בתשלום על פיתוח המגרש, לבין מגרשים לתושבי הפזורה, אשר ניתנו חינם עם פיצויים שניתנו בגין מבנים ומחוברים שנהרסו ולצד פיצויי מעבר נוספים.[37] בשנת 2002 עמד שיעור הפיצויים והמענקים לתושב פזורה שעבר ליישוב קבע (נוסף על קבלת מגרש חינם) על 100,000 שקלים. בשנת 2018 כבר הגיע הסכום ל-250,000 שקלים.[38]

העלייה בעלויות הפיתוח והריבוי הטבעי הגבוה ביישובים הקיימים העלתה את הביקוש למגרשים בחלק מהיישובים, וממילא את שווי המגרשים.[39] זאת אף שבחלק מהיישובים לא פותחו דיים מקומות תעסוקה, תשתיות, שטחים ציבוריים ומוסדות ציבור.

לצד זאת התמריצים שלאורך השנים הלכו וגדלו עודדו את תושבי הפזורה דווקא להישאר בפזורה ולא לעבור ליישובי הקבע, בין היתר מכיוון שההטבה ניתנת למשפחה רק פעם אחת. עקב כך משפחות הרואות ששווי המגרשים הולך ועולה מעוניינות להמתין עד שילדיהן יתבגרו ויהיו זכאים להטבה בעצמם. כאשר הילדים גדלים הם בתורם חושבים על הדור הבא, ונשארים בפזורה. יצוין כי בעבור בדואים אשר כן עברו מהפזורות ליישובי הקבע, הרי שתמריצים אלו חולקו לפי 'בית אם' ולא

35 דו"ח גולדברג.

36 וינשל, עמ' 64.

37 יהל, יער, עמ' 56. כמו כן ראו החלטות מנהל מקרקעי ישראל 585 משנת 1993, 813 משנת 1997, 841, 842 משנת 1998, 859 משנת 1999, 886, משנת 2000, 932 משנת 2002, 1383 משנת 2014 ועוד. (להלן: החלטות ממ"י).

38 החלטות ממ"י 932 ו-1545.

39 יהל, יער, עמ' 56.

לפי 'בית אב', ועודדו למעשה יצירת משפחות פוליגמיות, שבהן כל 'אבי משפחה' זוכה לכמה מגרשים: אחד בעבור אשתו הרשומה, ומגרשים נוספים בעבור נשותיו הנוספות, שחלקן מוגדרות "רווקות עם ילדים".[40]

יתרה מזו, מאחר שהשירותים שקיבלו התושבים ביישובי הקבע לקו בחסר, ומנגד חויבה המדינה בהוראת בג"ץ לספק שירותי חינוך ובריאות וכן לספק מים גם לכלל תושבי הפזורה, ומכיוון שבפזורה אין חובות הנלוות למגורים ביישובי קבע, כדוגמת תשלומי ארנונה ומיסים, דרישה להיתרי בנייה וכיוצא בזה, נוצרה דווקא תופעה של הגירה שלילית ויציאה מהיישובים לפזורה.[41]

פיתוח מגרשים ללא ביקוש, התמקדות בריבוי טבעי

המדינה המשיכה לתכנן ולפתח מגרשים ביישובים, חלקם על קרקע שבתביעות בעלות, והם כאמור נותרו ללא ביקוש. נכון לשנת 2002 הצטבר ביישובים מלאי של כ-4,000 מגרשים מפותחים שלא שווקו. קרוב למחציתם נמצאו בקרקע הנתונה לתביעות בעלות, והיתר יועדו לריבוי טבעי של תושבי המקום. עוד תוכננו כ-4,000 מגרשים אשר לא פותחו או שווקו עד אותו מועד בהיותם במקרקעין נשואי תביעות בעלות. במרבית היישובים יועדו המגרשים הפנויים לריבוי טבעי ולא לתושבי הפזורה.[42]

הקמת יישובי אבו בסמה

בשנים 2003-2006 החליטה הממשלה להקים 11 יישובים חדשים[43] בעלי אופי כפרי, המותאמים יותר לצורכי האוכלוסייה הבדואית. החזון היה להקים יישובים חדשים ומסודרים הכוללים תשתיות חשמל וביוב ועם היתרי בנייה ותכנון מפורט[44]

40 רגבים, "לרקוד על כל החתונות - דו"ח הפוליגמיה בישראל - תמונת מצב והמלצות". ינואר 2018 (להלן: רגבים, לרקוד על כל החתונות).

41 דו"ח גולדברג.

42 דברי הסבר להחלטת ממ"י 932 מיום 24 ביוני 2002.

43 החלטת ממשלה 881 מיום 29 בספטמבר 2003. החלטת ממשלה 4707 מיום 9 בפברואר 2006. החלטות המפורטות בדו"ח מבקר המדינה 66ג, בענין "משרד החקלאות ופיתוח הכפר - היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", תשע"ו-2016 (להלן: "דו"ח מבקר המדינה 2016"), 961.

44 קלמן ליבסקינד, "נגב הולך לאיבוד. כך כשלה המדינה בטיפול בבדואים בדרום", **מקור ראשון**, 16 ביולי 2010: (להלן: ליבסקינד, נגב הולך לאיבוד).

שייתנו מענה לכלל תושבי הפזורה. לצורכי התכנון והביצוע הוקצה כסף רב והוקמה מועצת אבו בסמה בשנת 2003.[45]

ואולם פער עצום נפער בין החזון הגדול למציאות בשטח. למעט יישוב אחד, תראבין א-צאנע, בפועל היו כל הכפרים צירוף של כמה מקבצי התיישבות לא חוקית מרוחקים. אלו תוחמו בתאי שטח עצומים שהוגדרו שטחי היישובים החדשים ('קו כחול').

תאי השטח שבקו הכחול היו מאוכלסים זה כבר בעשרות עד מאות מבנים לא חוקיים, ומרגע שהחל הליך התכנון ואושר הקו כחול, המצייר את גבולות היישוב המתוכנן, הבינו הבדואים שמבנים בתחום הקו הכחול צפויים לעבור הלבנה וכי ערך הקרקע יזנק. במקום החל מרוץ לתפיסת קרקעות על ידי בנייה, נטיעה וגידור. למאות המבנים שכבר היו בשטח הצטרפו עד מהרה עוד אלפי בתים בלתי חוקיים, ובכלל זה בתי ענק.[46] בנייה זו שיבשה את המשך הליך התכנון, ופיתוח התשתיות מתבצע עד היום עקב בצד אגודל, בהתמודדות סיזיפית עם קרקעות תפוסות, בנייה לא חוקית על תוואי התוכניות ועוד.

וכך במקום יישובים מתוכננים בעלי תשתיות ראויות נוצרו יישובי רפאים, ענקיים מבחינת היקף הקרקע, שחלקם תפסו אופי של יישוב כפרי גדול ואחרים עדיין נראים כפזורה ענקית.

בשנת 2012 התפצלה מועצת אבו בסמה למועצה אזורית אל-קסום, הכוללת את היישובים אום בטין, אל-סייד, דריג'את, כוחלה, סעווה (בעבר מולדה), מכחול ותארבין א-צאנע, ולמועצה אזורית נווה מדבר, הכוללת את היישובים אבו קורינאת, ביר הדאג', קצר א-סאר ואבו תלול.

למעט ביר הדאג' הוקמו כל היישובים בין היתר על קרקעות נשואות תביעות בעלות. גם מטעם זה התקשתה המדינה לפתח את היישובים. בדו"ח מבקר המדינה משנת 2016 נכתב כך:

> **"בשנת 2015, יותר מעשור אחרי שהכירה המדינה ביישובים בדואיים הנמצאים כיום בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום, פיתוח התשתיות ביישובים אלה לוקה מאוד בחסר: לא פותחו כבישים בתוך היישובים, הבתים אינם מחוברים לחשמל, נקודות מים הוצבו ברוב היישובים, אך מקצת התושבים בלבד יכולים להתחבר אליהן;**

45 וינשל, עמ' 67.

46 ליבסקינד, נגב הולך לאיבוד.

רק באחד היישובים - היישוב תראבין א-צענא - יש תשתית ביוב, כנדרש. כל עוד התשתיות בחלק מן היישובים הבדואיים המוכרים אינן מפותחות ואינן מספקות רמת חיים ראויה לתושבים, יישובים אלה אינם יכולים לשמש מוקדי משיכה לאוכלוסייה הבדואית המתגוררת מחוץ להם ולקדם תהליכים להסדרת התיישבותה".[47]

המדינה לא הצליחה לסיים את הליך ההסדרה הפיזי לנוכח הקשיים שהערימו תובעי בעלות והתושבים במקום. יתרה מזו, עצם שינוי הייעוד של קרקע - נשואת תביעת בעלות - למגורים, העלה את ערכה (פעם אחת עלייה אובייקטיבית, לנוכח שינוי ייעוד הקרקע למגורים, ופעם אחת לנוכח הביקוש של המדינה לקרקע לצורך פיתוח תשתיות ומגרשים), דבר המקשה עוד יותר הגעה להסדר מוסכם עם תובעי בעלות.

בהיעדר פתרון לתביעות הבעלות רשות מקרקעי ישראל אינה מעניקה חתימה לצורך הוצאת היתר בנייה.[48] אם כך, גם כאשר המדינה מצליחה לתכנן את היישובים וחותמת עם התושבים על הסכמי הסדרה, עד שלא תיפתר סוגיית תביעת הבעלות (בין שבאמצעות פשרה ובין שבאמצעות הליך משפטי) לא יוכלו בעלי המבנים שהוקמו על קרקע זו להוציא היתר בנייה.

על פי מחקר השוואתי של תצלומי אוויר שערכה תנועת רגבים, בשנת 2005 היו ביישובי אבו בסמה 7,781 מבנים שהוקמו ללא היתר ואינם חוקיים. עד שנת 2018 נוספו יותר מ-10,000 מבנים כאלה!

בימים אלו מקודמות תוכניות להקמת כמה יישובים חדשים:[49] ואדי אל-נעם, המוצע כפתרון אכלוס לכלל האוכלוסייה הבלתי מוסדרת המתגוררת בין שגב שלום לצומת הנגב, כולל תכנון של 1,426 מגרשים[50] ו-3,450 יחידות דיור,[51] והיישוב עבדה,[52] ליד

47 דו"ח מבקר המדינה 2016.

48 וינשל, עמ' 68.

49 פירוט תוכניות בהכנה נכון לדצמבר 2018, לפי אגף התכנון ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב. נספח א' למענה של עו"ד איילת בוקר, הממונה על חופש המידע בלשכה המשפטית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מיום 10 במרץ 2020.

50 מכתבה של עו"ד אילת אלון בוקר, הממונה על חופש המדע בלשכה המשפטית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לתנועת רגבים, מיום 30 בינואר 2020.

51 ספר תוכניות עבודה, "התוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב - 2017-2021", טבת התשע"ח - ינואר 2018 (להלן: ספר תוכניות עבודה 2018).

52 היישוב עבדה מחליף את סמל היישוב רמת ציפורים, שקיבל בעבר את אישור הממשלה להקמתו.

עבדת, שבו תכנון של 500-700 יחידות דיור.[53] בסוף שנת 2020 קידם שר הכלכלה עמיר פרץ, שהיה הממונה על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, את הקמתם של עוד כמה יישובים,[54] ובהם ח'אשם אל-זאנה, ליד היישוב נבטים, ורח'מה, הסמוך לירוחם, שאף הם למעשה הלבנה והסדרה של פזורה קיימת.[55] יוזמה זו באה לידי ביטוי בהצעת מחליטים שהובאה לידי אישור הממשלה אך לבסוף לא קיבלה את אישורה. עם הקמת ממשלה חדשה בראשות נפתלי בנט בשנת 2021 הוסכם במשא ומתן קואליציוני על הקמת שלושת יישובים אלו נוסף על עיר על-שבטית חדשה. עוד הוסכם כי הממשלה תבחן הלבנת מקבצים נוספים והכרתם כיישובים נוספים.[56]

2. סוגיית תביעות הבעלות

כללי

בין מדינת ישראל לבין הבדואים בנגב יש חוסר הסכמה בנוגע לשאלת הזכויות והבעלות בקרקע. על פי החוק, אדמות הנגב שעליהן תובעים הבדואים בעלות הן למעשה אדמות מדינה, ולכן שייכות לכלל ציבור אזרחיה. מנגד, קבוצה קטנה מקרב החברה הבדואית טוענת כי מאות אלפי דונמים בנגב שייכים להם באופן פרטי. לפיכך הם מסרבים לעבור מאדמות אלו למגורים במקום אחר, ובה בעת מונעים מאחרים להתיישב על הקרקעות שהם תובעים, ובכלל זה אדמות שאינן מוחזקות על ידם בפועל. היכולת למנוע מבדואים אחרים להיכנס לקרקע ולהתיישב בה מתבססת על המוסכמה החברתית הבדואית, הרואה בתובע הבעלות בעלים על הקרקע ומכירה בזכותו להגן עליה בכל האמצעים העומדים לרשותו, כולל אלימות ואף שפיכות דמים.

על פי רוב מנגנונים אלו יעילים בהרבה מאלו העומדים לרשות החוק הישראלי, ומי שנכנס לקרקע שבתביעה מסכן את חייו.[57] המשמעות היא שכל עוד בעל

53 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "חוברת תשתיות תכנון ופיתוח", ספטמבר 2019 (להלן: חוברת תשתיות).

54 עקיבא ביגמן, "התוכנית של פרץ: יישוב נוסף לבדואים בנגב", **ישראל היום**, 15 בנובמבר 2020.

55 מכתבה של עו"ד אילת אלון בוקר, הממונה על חופש המדע בלשכה המשפטית, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לתנועת רגבים, מיום 23 ביולי 2020.

56 הסכם קואליציוני לכינון ממשלת אחדות מיום 2.6.21.

57 יהל, יער, עמ' 60.

התביעה עומד על תביעתו, גם אם בית המשפט קבע כי אין לו זכויות בקרקע והקרקע נרשמה על שם מדינת ישראל או על שם אזרח אחר, שום בדואי לא יסכים להתיישב בקרקע,[58] וכל ניסיון לעשות שימוש בקרקע לטובת תשתיות או מבני ציבור עשוי להיתקל בהתנגדות אלימה בשטח.

כדי להבין את המחלוקת בין מדינת ישראל לבין הבדואים בנגב בנוגע לזכויות בקרקע נסקור את המצב המשפטי והעובדתי החל מהתקופה העות'מאנית, שבה החלו הבדואים להתיישב בנגב.

המצב המשפטי

חוק הקרקעות העות'מאני משנת 1858 הגדיר חמישה סוגי קרקע:

- "ווקף" (קרקעות הקדש);
- "מולכ" (קרקעות בבעלות מלאה);
- "מתרוכה" (קרקעות רשות הרבים);
- "מירי" (קרקעות ממשלה שזכות העיבוד וההנאה בהן נתונה למעבד הקרקע);
- "מוואת" (קרקעות מתות).[59]

להלן נתמקד אך ורק בשני הסוגים הרלוונטיים לענייננו: מירי ומוואת. מירי היא קרקע בבעלות הריבון שהוקצתה לשימוש של אדם פרטי במתן שטר קניין ("קושאן"). כדי שהזכויות במקרקעין אלו ייוותרו בידי אותו אדם, היה עליו לעמוד בשורה של תנאים מצטברים, ובכלל זה חזקה בקרקע ועיבוד ממשי שלה במשך כמה שנים רצופות, על פי דיני ההתיישנות.

מוואת הן קרקעות מתות ושוממות המרוחקות ממקום יישוב, וכברירת מחדל שייכות לריבון. עד שנת 1921 יכול הפרט לרכוש זכויות בקרקעות מסוג זה על ידי החייאתן באמצעות עיבוד וחזקה.

עם החלת שלטון המנדט, לאחר מלחמת העולם הראשונה, אימץ השלטון החדש את דיני המקרקעין העות'מאניים ונתן להם תוקף מחודש עם הוצאת 'פקודת העברת קרקעות' (1920).

58 דו"ח מבקר המדינה 2016.

59 דו"ח גולדברג.

בשנת 1921, בעקבות תופעה גוברת והולכת של תפיסה בלתי מורשית של אדמות מוואת, השייכות למדינה, ודרישה לרישום זכויות בקרקעות אלו מכוח עיבוד וחזקה, פרסם השלטון הבריטי את פקודת הקרקעות (מוואת), שנועדה למנוע תופעה זו.[60] הפקודה שללה את הדרך של רכישת זכויות בקרקע מסוג מוואת באמצעות החייאתן וקבעה כי הדרך לרכישת זכויות בקרקע מסוג זה היא רק על ידי אישור שלטוני מפורש ורישום הזכויות במשרדי המקרקעין - טאבו. הפקודה לא גרעה מזכויות שנרכשו ערב פרסומה וקבעה פרק זמן מוגבל לרישום קרקעות אשר הוחיו בעבר. בין היתר בשל רצון להימנע מתשלום מיסי קרקעות, על פי רוב לא רשמו הבדואים בטאבו את זכויותיהם הנטענות.[61]

לאחר קום המדינה, בשנת 1953, חוקק חוק רכישת מקרקעין (תשלומים ופיצויים), תשכ"ג-1953, ומכוחו הפקיעה המדינה קרקעות רבות, בין השאר בנגב המערבי.[62]

עד חקיקת חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (להלן: **חוק המקרקעין**), עמדו בתוקפם דיני המקרקעין שנחקקו בתקופה העות'מאנית ובתקופת המנדט. על פי סעיף 156 לחוק המקרקעין, ביטל החוק את סיווגי הקרקעות שהיו קיימים על פי החקיקה העות'מנית, אך לא גרע מזכויות שנרכשו במקרקעין קודם חקיקתו.[63]

היסטוריה של הסדר קרקעות

בשנת 1921 החלו הבריטים בהליך מיפוי ומדידה של הקרקעות בארץ ישראל. פקודת הקרקעות שנחקקה בשנת 1928 סללה את הדרך להסדרת הקרקע על יסוד מדידה וחלוקה סטטוטורית של הקרקע, על ידי קביעת בעלות על הקרקע ורישומה במרשם רשמי (טאבו). התהליך נועד לבצע רישום ראשוני של קרקע וחלוקתו לגושים וחלקות (קדסטר).

בתקופת המנדט מופו לקראת ההסדר 5,250,000-5,500,000 דונם, שהם כ-20% משטח ארץ ישראל המנדטורית: מישור החוף, חלק מבקעת הירדן, העמקים הצפוניים וחלק מן הגליל. המיפוי התחדש בשנת 1956, כשהחלה

60 דו"ח גולדברג.

61 יהל, הצעות; יהל, לפנים משורת הדין.

62 יהל, לפנים משורת הדין.

63 ע"א 4220/12 אלעוקבי.

מדידה בגליל.[64] בשנת 1960 החל הסדר קרקעות בנגב הדרומי.

בשני העשורים הראשונים להקמתה נמנעה מדינת ישראל מלקדם הליך הסדר הקרקעות בנגב הצפוני על רקע טענות תושבים בדואים לבעלות על קרקעות נרחבות בנגב ובשל רצון להימנע מעימות בנושא.

כדי לפתור את המחלוקת הציעו מגוון ועדות פתרונות לעקיפת הצורך בעימות או בהכרעה משפטית בשאלת הבעלות. תוכנית משנת 1958 הציעה להפקיע את כלל הקרקעות בצפון-מזרח הנגב. תוכנית אחרת, משנת 1960, הציעה להעביר את הבדואים להתיישבות במרכז הארץ.[65]

בשנת 1962 הוחלט לשנות את המדיניות: בצד הפקעת קרקעות על ידי המדינה לשם הקמת היישובים תל שבע, כסייפה ורהט[66] הוחלט **לקדם את הסדר הקרקעות ולהביא את סוגיית הבעלות להכרעה משפטית**, וזאת לאחר שוועדה לאיתור מקומות ליישוב הבדואים הסיקה כי הדבר נדרש לשם הסדרת התיישבות הבדואים ביישובי קבע.

באפריל 1971 החלה המדינה בהסדר קרקעות בנגב הצפוני בהיקף של כ-3,500,000 דונם.[67]

רישום תביעות הבעלות

בשנת 1969 הותקנה **פקודת הסדר זכויות במקרקעין** (נוסח חדש), התשכ"ט-1969, שהיא המשכה של הפקודה המנדטורית בשינויים מסוימים, והיא הסדירה ותיקנה את אופן ביצוע הסדר הקרקעות. הפקודה קובעת בין היתר כי לשם הוכחת הזכויות הנטענות נדרש כל אדם הטוען לזכות בקרקע להגיש תזכיר תביעה ולפרט את אופן רכישת הקרקע בצירוף מסמכים מקוריים המוכיחים את הבעלות.

64 הסבר על הסדר קרקעות באתר האינטרנט של המרכז למיפוי ישראל. להיסטוריה של מדידת הקרקעות וההסדר המקרקעין בתקופת המנדט הבריטי: "מחלקת המדידות של ארץ ישראל בתקופת המנדט - חלק ג' המדידות להסדר קרקעות בתקופת המנדט", באתר האינטרנט של המרכז למיפוי ישראל.

65 יהל, לפנים משורת הדין.

66 יהל, לפנים משורת הדין; אשר סולל, "הסדר הקרקעות בישראל", **קרקע** (1996), עמ' 52 (להלן: סולל).

67 דו"ח גולדברג.

נתונים אלו מתפרסמים ב'לוח תביעות', ואז התביעות מתבררות לפני פקיד הסדר מקרקעין, השווה במעמדו לשופט בית משפט השלום.[68] זה קובע את הזכויות, והן נרשמות בלוח הזכויות וכפופות לזכות ערעור. תביעות סותרות מועברות לבירור של שופט בית משפט מחוזי שבאזור ההסדר. בסיום פעולת ההסדר מתבטלים הרישומים הישנים, והזכויות נרשמות בלשכות רישום המקרקעין.[69]

בין פברואר 1967 לינואר 1970 החל הסדר קרקעות בשטח של כ-400,000 דונם בנגב הצפוני,[70] והבדואים החלו מגישים תזכירי תביעה לבעלות על קרקעות רבות.

עד סוף שנת 1979 הגישו בדואים כ-3,220 תביעות הנוגעות ל-776,856 דונם,[71] שטח שהוא כ-3.5% משטחה של מדינת ישראל. 60% מהתביעות הוגשו לגבי קרקעות מוחזקות באזור הסייג. 40% מהתביעות הוגשו בגין קרקעות שאינן מוחזקות על ידי תובעי הבעלות, ורובן בנגב המערבי. נתון מעניין נוסף הוא הפער בין היקף השטחים בתביעות למיניהן. רוב התביעות מתייחסות לשטחים קטנים עד בינוניים בגודלם, אשר אינם עולים על 600 דונם.[72] ב-10%-15% מהתביעות נתבעו כ-50% מכלל הקרקעות נשואות כל התביעות.[73]

לימים, לאחר הקמת יישובי הבדואים, התברר כי 11% מכלל הקרקעות הנתבעות נמצאות בתחום היישובים, והן כמחצית משטחם.[74]

מעמדן המשפטי של תביעות הבעלות

המעמד המשפטי של תביעות הבעלות נידון בהליכים משפטיים רבים, ובעניינם אף נקבעה בבג"ץ הלכה משפטית. ככלל, תובעי הבעלות הבדואים טענו כי הקרקעות נשואות טענתם לבעלות הן קרקעות מירי. מנגד הביאה המדינה הוכחות לדבריה כי הן קרקעות מוואת.

68 רגבים, "מבחן הנגב - תכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב", מאי 2017, עמ' 12 (להלן: מבחן הנגב).

69 אתר האינטרנט של הרשות לרישום והסדר זכויות במקרקעין במשרד המשפטים.

70 יהל, לפנים משורת הדין.

71 יהל, לפנים משורת הדין; לרר, כנסת.

72 לרר, כנסת. על פי יהל, יער, עמ' 64, כ-1,300 תביעות היו קטנות ממאה דונם, מעט יותר היו בין 100 ל-1,000 דונם, וכמאה תביעות היו מעל 1,000 דונם.

73 וינשל, עמ' 45.

74 דו"ח מבקר המדינה 2016.

מפת תביעות הבעלות

אחד המקרים הראשונים התרחש בשנת 1969 בעקבות תביעות בעלות של אזרחים בדואים ממשפחת אל-הוואשלה על קרקעות הנמצאות בשטח שקיים בו כיום היישוב הבדואי קסר א-סיר, ממערב לדימונה. מִנהל מקרקעי ישראל, שביקש להוכיח כי קרקעות אלו הן בבעלות המדינה, הגיש תביעות בעלות נגדיות.[75]

פקיד הסדר המקרקעין העביר בירור תביעות אלו ותביעות הנגד להכרעת בית המשפט המחוזי בבאר שבע, ובשנת 1972 קבע בית המשפט המחוזי[76] כי לפי החוק ודיני המקרקעין, יש לסווג את הקרקעות נשואות המחלוקת כאדמות מוואת, ולפיכך המדינה היא בעליהן.[77]

על החלטה זו הוגש ערעור, ובשנת 1984 אימץ בית המשפט העליון את פסיקת המחוזי וחזר וקבע כי בהיעדר הוכחת 'החייאה' ו'רישום' הרי שהקרקעות הן בבעלות המדינה.

75 לפי יהל, לפנים משורת הדין, תביעות הנגד הוגשו על ידי ממ"י מתוך כוונה שישמשו מקרה בוחן ותקדים משפטי על מנת ליצור ודאות בשאלת הבעלות, בהנחה שהמדינה תזכה בתביעות, ובכך יוקל המעבר להתיישבות.

76 ע"א 74/218 **סלים עלי אגדיע אל־הוואשלה נ' מדינת ישראל**, פ"ד לח (3)141.

77 יהל, לפנים משורת הדין.

'הלכת הוואשלה' התוותה במשך השנים הבאות ובמאות הליכים משפטיים את פסיקתם העקבית של בתי המשפט השונים, שדחתה את הטענות לזכויות בעלות פרטית של בדואים על קרקעות בנגב.

בפסק דינו משנת 2014 בעניין **אל-עוקבי**[78] בחן בית המשפט העליון מחקרים שונים, טענות נגד וביקורות על ההלכה המשפטית שנקבעה בעבר.

המערערים טענו כי באוטונומיה לכאורה שנתנו השלטונות העות'מאניים והמנדטוריים לבדואים לנהל את ענייני המקרקעין שלהם ולחלק בינם לבין עצמם את קרקעות הנגב בהתאם לדין הבדואי המסורתי, הייתה משום הכרה רשמית מצד השלטונות בזכויות הקניין של הבדואים הנובעות מהדין הבדואי.

בית המשפט העליון דחה את טענות המערערים וקבע כי מהמחקרים הרבים שהוצגו לפניו לא ניתן ללמוד זאת. יתרה מכך, חלק מהמחקרים שהובאו בפני בית המשפט כסימוכין לטענות תובעי הבעלות אף ציינו במפורש כי השלטון העות'מאני לא הכיר בבעלות הבדואית על קרקעות הנגב. עוד דחה בית המשפט העליון את הטענה לזכויות בעלות מכוח ילידות, בהיעדר ביסוס בדין הישראלי או הבין-לאומי ההסכמי, והבחין בין תביעות קיבוציות, כגון תביעות הילידים באוסטרליה, ובין תביעות הבדואים לבעלות פרטית בחלקות.[79]

הניסיונות ליישב את תביעות הבעלות

כאמור לעיל, בשנת 1962 החליטה המדינה לקדם את הסדר הקרקעות ולהביא את סוגיית הבעלות לפתרון באמצעות הכרעה משפטית. עם זאת **באפריל 1970 שוב השתנתה המדיניות,** והוחלט לקדם את פתרון הבעיה באמצעות הליכי פשרה.

בדיון שנערך בראשות היועץ המשפטי לממשלה דאז מאיר שמגר ובהשתתפות יועצים, בעלי תפקידים במנהל מקרקעי ישראל ואנשי משרד המשפטים הוחלט לקבוע עקרונות וכללים לניהול משא ומתן עם הבדואים, ובכלל זה לפיצוי, כדי **להגיע להסדר מוסכם של רישום קרקעות. כמו כן הוחלט להקפיא הגשת תביעות נוגדות מטעם המדינה לבית המשפט.** ואכן, נכתב מסמך עקרונות וכללים לניהול משא ומתן, ולפיו על כל הסדר להתבסס על מתן פיצוי כספי או קרקע חלופית, לפי מיקום הקרקע: בגין קרקע מחוץ לאזור הסייג - שם הייתה

78 ע"א 4220/12 אלעוקבי.

79 ע"א 4220/12 אלעוקבי; יהל, לפנים משורת הדין.

ההנחה שכל הקרקעות הנתבעות אינן מוחזקות על ידי תובעי הבעלות אלא תפוסות על ידי יישובים יהודיים או רשויות הביטחון, ולפיכך נקבע פיצוי כספי בלבד. מנגד, בגין קרקע בתוך אזור הסייג המוחזקת על ידי תובע הבעלות, נקבע שיינתן פיצוי בדמות קרקע חלופית וכן פיצוי כספי, הכול לפי רמת ההוכחות שיובאו לעיבוד הקרקע לפני הקמת המדינה.[80] נראה כי מסמך זה לא גובש לכדי מדיניות מחייבת, ועם זאת מדיניות היועץ המשפטי לממשלה לקדם מתווה להסדר מוסכם ובינתיים לעכב ניהול תביעות גרמה למשל שבעניין אל עוקבי, שזרעיו נשתלו כבר בשנת 1973, הגיעו הצדדים להסדר ביניים, וההכרעה המשפטית נדחתה ב-40 שנה לערך.[81]

בשנת **1974**, לאחר החלטת בית המשפט המחוזי בפרשת אל-הוואשלה, מינה היועץ המשפטי לממשלה צוות בין-משרדי בראשות עו"ד פליאה אלבק לגבש הצעה להסדרת המחלוקת בנושא תביעות הבעלות בדרך של פשרה, הכוללת פיצוי כספי גבוה ובתביעות הגדולות גם קרקע חלופית.[82]

אלבק המליצה כי אף שמבחינה משפטית סווגו הקרקעות בנגב כמוואת, ולפיכך הן בבעלות המדינה כפי שנקבע בפרשת אל-הוושאלה, הרי ש**לפנים משורת הדין** ומתוך מה שהוגדר הצדקות מוסריות, פרקטיות ואחרות (כגון הרצון להימנע מהליכים משפטיים שיתמשכו על פני שנים ארוכות), מוטב למדינת ישראל לקדם הסדרי פשרה. באוגוסט 1976[83] אימצה ממשלת ישראל את דו"ח אלבק.

בהתאם להמלצות אלבק הוקמו שתי ועדות: **ועדת פשרות**, שתגיע לסיכום סופי עם כל תובע בעת יישום המתווה, ו**ועדה עליונה**, שתכריע במקרה של חילוקי דעות בוועדת הפשרות או בחילוקי דעות על אופן יישום המתווה.

בעשרות השנים שלאחר מכן זנחה מדינת ישראל את בירורן המשפטי והסדור של תביעות הבעלות והעדיפה להסדיר את סכסוך הקרקעות בדרך

80 יהל, לפנים משורת הדין, עמ' 100-101.

81 יהל, לפני משורת הדין, עמ' 103.

82 על פי הצעת הפשרה של אלבק, בגין קרקע המוחזקת ומעובדת הוצע פיצוי בשיעור של 65% מערך הקרקע. על קרקע מוחזקת שאינה מעובדת הוצע פיצוי בשיעור 20%. זאת בתנאי שמי שפינה או מפנה את השטח אינו מחזיק בקרקע במקום אחר מלבד מה שהוקצה לו בעיירות או באזורים לעיבוד חקלאי. בתביעות גדולות של 100 דונם ומעלה ניתנה האפשרות להמיר פיצוי כספי בקרקע לפי מפתח של לכל 100 דונם קרקע יינתן 1 דונם שלחין + 500 קוב מים לשנה, עד 4 דונם, וכן פיצוי כספי לפי 50% (בהפחתת כמות השלחין). מעל 400 דונם הוצע פיצוי של קבלת 20% מהתביעה בקרקע, והיתרה, עד 50%, בפיצוי כספי.

83 החלטת ממשלה 968 [ע/1] מיום 15 באוגוסט 1976.

של **פשרה**,[84] בהתאם לעקרונות שהניחה אלבק, שעודכנו ושוכללו בהמשך בהחלטות של מועצת מנהל מקרקעי ישראל (כיום - רשות מקרקעי ישראל).

אלא שהבדואים לא מיהרו להתפשר, ורק מיעוט מבוטל מקרב תובעי הבעלות פנו לוועדת הפשרות בין שמטעמים תרבותיים, לדבריהם, בין שמטעמים פרקטיים של צורך בקרקע לדורות הבאים, בין שראו בהצעה הכספית עלבון ובין שראו בהצעה זו בסיס לתחילת משא מתן בידיעה שהצעות התמורה צפויות להשתפר בעתיד, כפי שאכן היה בהצעות שבאו בעקבות הסכם השלום עם מצרים ולאחר מכן בהחלטות מנהל מקרקעי ישראל.

בפועל בעלי התביעות המחזיקים בקרקע נותרו מחזיקים במקרקעין, ובהיעדר תמריץ או איום על החזקתם היה היקף הפשרות, וממילא היקף ההסדרים בכלל, נמוך מאוד. יתרה מזו, מרבית הפשרות נגעו בעיקר לקרקעות שכבר הוחזקו ממילא על ידי המדינה.

גם כאשר היה למדינה אינטרס מוחשי ומיידי בתפיסת החזקה בקרקעות מסוימות נשואות תביעת בעלות (למשל, להקמת תשתיות לאומיות או יישוב קבע לבדואים), עקפה המדינה את הצורך בהכרעה בנושא הבעלות על ידי הסכמה עם תובע הבעלות כי הלה יקבל חזקה על אדמות מדינה בגודל זהה במקום אחר כל עוד לא תוכרע תביעת הבעלות. הסכמים אלו היו לעיתים בכתב עם מנהל מקרקעי ישראל ובחתימתו ולעיתים בעל פה.[85]

כך עד נובמבר **1979** פתחה ועדת הפשרות בסך הכול 36 תיקים, בנוגע לשטח של 16,330 דונם, שהם 2% בלבד מהשטח שתבעו הבדואים.

בשנת **1980**, בשל חתימת הסכמי השלום עם מצרים והצורך הדחוף להעתיק בתוך זמן קצר את בסיסי חיל האוויר מחצי האי סיני לאזור נבטים, נחקק **חוק רכישת קרקעות בנגב (חוזה השלום עם מצרים)**, התש"ם-1980. החוק העניק פיצוי גבוה מזה שהוצע במתווה דו"ח אלבק הן מבחינת תעריף הפיצוי והן מבחינת היקף הקרקעות שבגינן הוענק הפיצוי, והכול בלי להודות או לשמש ראיה לכך שהמקרקעין המפונים לא היו נכסי המדינה או שלמדינה אין או לא הייתה בהם זכות או זיקה אליהם.[86]

מאז המליצו מגוון ועדות להתאים את תעריפי הפשרה לחוק השלום, וכן

84 דברי הסבר להחלטת ממ"י מס' 932 מיום 24 ביוני 2002.

85 וינשל, עמ' 47.

86 דו"ח גולדברג.

להסדירם באמצעות חקיקה. ואכן, בהחלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 1993 עודכנו תעריפי הפשרות לפי מתכונת חוק השלום.[87]

כאמור, הבדואים סירבו להצעות הפשרה. בד בבד **לא קידמה המדינה את הטיפול המשפטי בתביעות**,[88] וכך נותרה סוגיית הבעלות ללא טיפול וללא פתרון. למעשה, עד לשנת **2002** הוסדרו בפשרה 140,000 דונם בלבד.[89]

בשנת **2003** שינתה ממשלת ישראל את גישתה ואימצה את הסברה כי הקפאת הליכי התביעות שהוחלט לנקוט באימוץ דו"ח אלבק גרמה לנזק. מאלף מבנים בלתי חוקיים בנגב בשנות השישים זינק מספרם לעשרות אלפי מבנים, וסוגיות ההתיישבות וסכסוך הקרקעות רק הלכו והחריפו.

בהתאם החליטה ממשלת ישראל **לחדש את הליך הסדר הקרקעות על ידי הגשת 'תביעות נוגדות'** לבית המשפט.[90] בכך קיוותה המדינה לשחרר קרקעות נשואות תביעות בעלות לצורכי התיישבות בדואים או לצורכי המדינה, בין שבאמצעות הכרעה שיפוטית ובין שבהליכי פשרה. הרעיון היה כי בתי המשפט יקבלו את עמדת המדינה בסוגיה המשפטית אך יאפשרו לתובעי הבעלות המעוניינים בכך לקבל 'ברגע האחרון' הצעת פשרה בלי שיתפסו כמוותרים על קרקע.[91] במקביל העלה מאוד מנהל מקרקעי ישראל את תעריפי הפשרה בתחומי היישובים הבדואיים,[92] אלא שהבדואים הבהירו כי אם תגיש המדינה תביעות נוגדות, וגם אם יירשמו האדמות על שם המדינה, ממילא לא תהיה לכך משמעות, ובדואי אחר לא ייכנס לגור בקרקע. לפיכך בפועל היו התביעות הנוגדות שהגישה המדינה בעיקר בגין קרקעות מוחזקות מחוץ ליישובים.[93]

משנת 2003 עד שנת 2008 נראה שהוסדרו עוד 10,000 דונם בהליכי פשרה, שכן על פי דו"ח גולדברג,[94] מקום המדינה ועד 2008 הוסדרו בפשרה כ-150,000 דונם. כמו כן עד שנת 2008 בהליכי תביעות נוגדות, שהתבררו ברובן

87 החלטת ממ"י 585 מיום 15 במרץ 1993.

88 יהל, לפנים משורת הדין.

89 דברי הסבר להחלטת ממ"י 932 מיום 24 ביוני 2002. מנגד, על פי יהל, לפנים משורת הדין, עמ' 116, עד שנת 2005 הוסדרו בפשרה 100,000 דונם בלבד.

90 יהל, לפנים משורת הדין.

91 וינשל, עמ' 55.

92 החלטת ממ"י 932 מיום 24 ביוני 2002. דברי הסבר להחלטת ממ"י 1028 מיום 2 במאי 2005.

93 יהל, יער.

94 דו"ח גולדברג, פסקה 34.

בהיעדר התייצבות הבדואים הנתבעים או בתום הליך חקירה והבאת ראיות, ניתנו פסקי דין לטובת המדינה בגין כ-50,000 דונם, בעיקר מחוץ ליישובים.[95]

בשנת **2011** ביקשה פרקליטות המדינה מבית המשפט להקפיא את בירור כל התביעות הנוגדות התלויות ועומדות[96] בהנחה כי הקפאה זו תיצור יחסי אמון בין המדינה לבדואים עד להשלמת תהליך חקיקת החוק המתגבש. מתוך אותה הנחה אף ביקשה הפרקליטות 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 ותגרום להאטת שיווק קרקעות, לעיכוב עסקאות ולביטול מכרזים על ידי יזמים ובנקים.

אף על פי שתוקפה של ההחלטה על הקפאה זמנית פג כמה פעמים, היא הוארכה שוב ושוב חרף התנגדותם של אנשי רשות מקרקעי ישראל ויתר גורמי המקצוע העוסקים בסוגיה.

במסגרת ההליכים שהובאו לבית המשפט בתביעות נוגדות עד להקפאת בירור התביעות בדרך זו, הוסדרו 90,000 דונם בסך הכול.[97]

נראה כי בשנים 2008-2017 הוסדרו עוד 10,000 דונם בפשרה, שכן על פי יהל, מהקמת המדינה ועד ינואר **2017** נחתמו הסכמי פשרה הנוגעים ל-160,000 דונם לערך, בעיקר במסגרת חוק השלום.[98] אם כן, עד סוף שנת 2017 הוסדרו בדרכים שונות כ-250,000 דונם בסך הכול.

כל תביעות הבעלות שהתבררו משנות השבעים, בין שבתביעות של הבדואים ובין שבתביעה נגדית, נפסקו לטובת מדינת ישראל, והקרקע נרשמה על שם המדינה.[99]

95 על פי דברי פקיד הסדר הקרקעות, כמובא בדו"ח גולדברג.

96 יהל, יער, עמ' 66.

97 יהל, יער, עמ' 63, 66. לדברי יהל בהארותיה למסמך זה, כ-20,000 דונם הוסדרו בפשרה לאחר שנפתח ההליך המשפטי. הואיל וכאמור הייתה המדיניות עד שנת 2003 להימנע ככל האפשר מהסדרה משפטית, נראה כי 90,000 דונם אלו כוללים את מרבית 50,000 הדונם אשר בגינם ניתנו הכרעות משפטית עד שנת 2007, כאמור בדו"ח גולדברג.

98 יהל, יער, עמ' 64. דברים אלו עולים בקנה אחד עם האמור בדו"ח מבקר המדינה משנת 2016 (בעמ' 955), כי בשנים 2008-2014 הוסדרו בפשרה 6,000 דונם.

99 מבחן הנגב, עמ' 12.

הגישה שעלתה מכל דו"חות הוועדות למיניהן, מהצעת החוק ומדו"ח מבקר המדינה משנת 2016 הייתה כי אי-מתן מענה לסוגיית תביעות הבעלות עשוי להיות חסם של ממש בהסדרת התיישבות האוכלוסייה הבדואית בנגב.[100] כנגד עמדה זו פרסמה תנועת רגבים בשנת 2017 את תוכנית 'מבחן הנגב', ולפיה אפשר ואף הכרחי להפריד בין הסוגיות אגב קידום הסדרת התיישבות הבדואים על אדמות מדינה בתחומי היישובים הקיימים ובהקמת שניים-שלושה יישובים חדשים, אם יעלה הצורך.

בשנת 2015 התמנה אורי אריאל לשר החקלאות וקיבל לסמכותו את האחריות המיניסטריאלית לרשות הממשלתית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

ואכן, בשנת 2017 אימץ השר באופן חלקי את התפיסה שהציגה תנועת רגבים והחליט להפריד את הטיפול בין הסוגיות.[101] הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב עברה לעסוק בפיתוח ההתיישבות והשאירה את 'סוגיית תביעת הבעלות' להמשך.[102] גם לאחר 2017 נמשך הטיפול בסוגיית תביעת הבעלות, אם כי עדיין לא בקצב מספק. על פי דו"חות של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, בשנת 2019 הוגשו 14 תביעות נוגדות, בוצעו עסקאות של תמורות בקרקע בתשעה הסכמים, ועוד ארבע פשרות נמצאו בהכנה לאישור סופי בהנהלת רשות מקרקעי ישראל.[103] כמו כן, על פי הודעת פקיד הסדר המקרקעין באזור הדרום לתנועת רגבים מחודש ספטמבר **2020**, הרי שבין שנת 2003 לשנת 2020 "הוסדרו ונרשמו בשם מדינת ישראל במסגרת גושי סכסוך - תביעות נוגדות סה"כ - 141,805.04 דונם".[104] דהיינו, נראה כי משנת 2017 לשנת 2020 הוסדרו עוד כ-50,000 דונם באמצעות הכרעה בתביעות נוגדות.

נמצא כי באמצעות פשרה הוסדרו בסך הכול כ-160,000 דונם (נכון לשנת

100 לרר, כנסת. לדברי יהל בהארותיה למסמך זה, הטענה רחבה יותר ולפיה כל עוד נושא תביעות הבעלות אינו מוכרע ואף נאכף, הדבר משדר בין היתר מסר של פחדנות והיעדר משילות המאפשר לתובעי הבעלות להתנהל על פי ה"מנהג הבדואי" ולראות בו כגובר על חוקי המדינה. חוק שלא נאכף אינו קיים. בטווח הארוך יש לכך משמעויות חמורות לרבות היעדר פתרון התיישבותי כולל ובר קיימא.

101 דברי יובל תורג'מן, סמנכ"ל הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, בדיון בוועדת המשנה לענייני הנגב בוועדה לביקורת המדינה מיום 19 באוקטובר 2020, עמ' 21.

102 דברי מנכ"ל הרשות יאיר מעיין לאלישיב רייכנר, "שינוי תפיסה: בנייה לבדואים ללא קשר תביעות בעלות", **מקור ראשון**, 17 בינואר 2017 (להלן: רייכנר).

103 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "סיכום 2019" (להלן: סיכום 2019).

104 מכתבו של עו"ד רמי דמארי, פקיד הסדר המקרקעין באזור הדרום, לתנועת רגבים, מיום 2 בספטמבר 2020. מכאן נראה כי מדינת ישראל אכן ממשיכה באופן חלקי בטיפול בתביעות הבעלות.

2017), ואילו באמצעות הליכים משפטיים הוסדרו בסך הכול כ-140,000 דונם או מעט יותר (נכון לשנת 2020). אם כן, יותר מחמישים שנה לאחר שהוגשו תביעות הבעלות הוסדרו בסך הכול כ-300,000 דונם (כ-40% מהשטח נשוא התביעות), ונותר להסדיר עוד כ-470,000 דונם (60% הנותרים).

טבלת מעקב וסיכום טיפול בתביעות בעלות

שנים	דונמים שהוסדרו בפשרה	דונמים שהוסדרו בהליכים משפטיים	סך כל הדונמים שהוסדרו	דונמים שנותר להסדיר
2002-1979	140,000	50,000	200,000	
2008-2003	10,000			
2017-2008	10,000	40,000	100,000	
2020-2017		(50,000)		
סך הכול	160,000	140,000	**300,000**	**470,000**

מצב תביעות בעלות 2020

ד. דמוגרפיה

אוסף התצלומים הלאומי

נכון לחודש ינואר 2021 חיו בנגב כ-278,616 בדואים, שמהם כ-82,084 בפזורה, 174,420 בשבע העיירות, והיתר, 22,112 איש, ביישובי אבו בסמה. בשנת 2020 חיו בנגב 272,580 תושבים בדואים.[105]

מגורי בדואים בנגב, 2021

שיעור הפריון בקרב האוכלוסייה הבדואית הוא הגבוה ביותר במדינת ישראל, ואחוז הריבוי הטבעי שלה הוא הגבוה בעולם כולו.[106] שיעור הפריון בחברה הבדואית הולך וגדל, ואילו שיעור הפריון בקרב כלל המוסלמים בישראל הולך ופוחת. נתון זה הוא גורם המחייב לזרז ולסיים את הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, וכמוה גם את הטיפול בנושא תביעות הבעלות.

בשנת 2010 הייתה אוכלוסיית הבדואים בנגב 14% מכלל המוסלמים בישראל. בשנת 2030 היא צפויה להיות 23%-25% מכלל המוסלמים בישראל.[107]

105 אוניברסיטת בן-גוריון בנגב, "מאגר נתונים מקוון - מאפייני חיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב" (להלן: מאגר מידע, בן-גוריון). לפי האמור במאגר המידע, מקורות הנתונים שלו הם למ"ס, פרסומים שונים; נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, פרסומים מתקופות שונות, הרשות להתיישבות ולפיתוח הבדואים, אגף מיפוי. נתוני שנת 2021 לקוחים מנתוני רשות האוכלוסין וההגירה.

106 משרד המשפטים, "דו"ח מסכם - הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה", יולי 2018, המציג ניתוח של תופעת הפוליגמיה ומציע תוכנית כוללת להתמודדות עימה (להלן: דו"ח הפוליגמיה של משרד המשפטים); רגבים, לרקוד על כל החתונות.

107 ארנון סופר ויבגניה ביסטרוב, **ישראל דמוגרפיה 2010-2030 בדרך למדינה דתית** (קתדרת חייקין

בשנים 2010–2020 היה שיעור הפריון הממוצע בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 5.46 ילדים לאישה בממוצע. זהו שיעור פריון גבוה לעומת שיעור הפריון בקרב יתר האוכלוסייה בישראל (3.05 ילדים לאישה בקרב כלל האוכלוסייה ו–3.07 ילדים לאישה בקרב כלל האוכלוסייה הערבית-מוסלמית בממוצע בשנים 2013–2020).[108]

סיבה מרכזית לריבוי הטבעי הגבוה נעוצה בתופעת הפוליגמיה, הרווחת באוכלוסייה הבדואית. אף שהפוליגמיה היא עבירה פלילית לפי חוקי מדינת ישראל, היא מתקיימת בקרב כשליש מהמשפחות הבדואיות בנגב.[109] נוסף על כך מחקרים מלמדים כי היקף תופעת נישואי הפוליגמיה בפזורה הבלתי חוקית גבוה ב–50% לערך מהיקפו ביישובי הקבע.[110] הטעם לכך קשור בין השאר לצורך בהקמת מבנה מגורים נפרד לכל אישה נוספת.

הנישואים הפוליגמיים בחברה הבדואית הובילו לתופעה פלילית נוספת של סחר בנשים, שבה 'נרכשות ומיובאות' נשים פלשתיניות מתחומי הרשות הפלשתינית. הנשים הללו מוגדרות שוהות בלתי חוקיות בישראל; הן וילדיהן אינם רשומים רישום מלא במרשם האוכלוסין בישראל, ובשל כך ההערכות המספריות של הרשויות הרשמיות הן באשר להיקף הפוליגמיה הן באשר לריבוי הטבעי לוקות בחסר של ממש ואינן משקפות נכונה את המציאות.

להערכת פרופ' ארנון סופר, עד שנת 2003[111] 'נרכשו' והוכנסו לישראל כ–14,000 נשים מעזה ומחברון וקצתן מדרום ירדן (עיקר ה'רכישות' נעשו לאחר 1994). לאחר חמש שנים מיום הגעתן לארץ ביקשו הנשים הללו, כפי שהחוק התיר, איחוד משפחות עם קרובים בשטחי יהודה ושומרון. בדרך חוקית זו הצטרפו אליהן בשנים 1990–2004, להערכת פרופ' סופר, כ–25,000 ערבים נוספים, ועל אלו נוספו בשנים 1994–2004 עוד כ–25,000 ערבים ללא כל קרבה משפחתית שבאו מיהודה ושומרון, בעיקר מחברון. להערכתו של

לגאואסטרטגיה, אוניברסיטת חיפה, נובמבר 2010) (להלן: סופר).

108 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 65–69 (2014–2018), לוח 3.11; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 70–72 (2019–2021), לוח 2.39; הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "האוכלוסיה המוסלמית בישראל – נתונים לרגל חג הקרבן), שנים 2011, 2012, 2013.

109 סופר. לדבריו שם, תחזית הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה היא שבשנים 2010–2030 יגיע המגזר הערבי (מוסלמי) לסוף המומנטום הדמוגרפי שלו. לעומת זאת בקרב הבדואים יימשך הריבוי הטבעי הגבוה. ראו גם את דו"ח הפוליגמיה של משרד המשפטים; רגבים, לרקוד על כל החתונות.

110 רגבים, לרקוד על כל החתונות.

111 בשנה זו נחקק חוק האזרחות והכניסה לישראל (הוראת שעה), התשס"ג–2003.

סופר, בסך הכול קלט צפון הנגב 50,000–65,000 פלשתינים בתוך עשור וחצי (עד לזמן כתיבת מאמרו ב–2004).[112]

על פי הערכות אחרות, עקב נישואי פלשתיניות לבדואים היו בשנת 2015 בנגב 40,000–60,000 פלשתיניות וילדיהן. הערכה מספרית זו מתבססת על ההנחה ששיעור המשפחות הפוליגמיות בקרב האוכלוסייה הוא כ–35% וכי ב–70% מהמשפחות הפוליגמיות יש אישה פלשתינית אחת לפחות.[113]

נשים פלשתיניות וילדיהן במגזר הבדואי, 2020

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2020, באוכלוסייה הבדואית בדרום כ–37,500 משפחות.[114] בהנחה שכ–35% מכלל המשפחות

112 ארנון סופר וגיל שלו, **מימושה בפועל של תביעת השיבה הפלשתינית** (אוניברסיטת חיפה 2004), עמ' 25.

113 קלמן ליבסקינד, "פלשתין, גרסת הנגב: במגזר הבדואי מתפתחת פצצת זמן דמוגרפית", **מעריב**, 9 באוגוסט 2015; ד"ר ת'אבת אבו ראס, "תמורות בעידן העיור", **הערבים הבדואים בנגב** (2011), עמ' 77; דבריו של ד"ר מג'יד עטאונה בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה מיום 13 במאי 2004 (להלן: ישיבת ועדה לקידום מעמד האישה), עמ' 23–24 לפרוטוקול, ולפיו "במושגים של היצע וביקוש תמיד הבדואי חיפש להתחתן עם יותר מאשה אחת, אבל בעבר לא היו מספיק נקבות. בשנים האחרונות היו כמה תהליכים שתרמו לריבוי נשים, אחד מהם הוא היכולת להביא נשים מעזה, מהגדה המערבית, מירדן, ממצרים".

114 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 72 (2021), לוח 2.72: משפחות לפי סוג

באוכלוסייה הבדואית הן משפחות פוליגמיות כאמור, ובהנחה ששיעור הנשים הפלשתיניות בקרב המשפחות הפוליגמיות הוא כ-70%, אפשר להסיק את המסקנות שלהלן:[115]

- בשנת 2020 היו 13,125 משפחות פוליגמיות במגזר הבדואי בנגב.[116]
- ישנן כ-9,187 נשים פלשתיניות נכון לשנה זו במשפחות הפוליגמיות במגזר הבדואי בנגב.[117]
- כ-45,294 ילדים נולדו לאימהות פלשתיניות ולאבות בדואים בנגב.[118]
- בסך הכול בשנת 2020 חיו כ-54,481 נשים פלשתיניות וצאצאיהן במגזר הבדואי בנגב.

כאמור, מניין האוכלוסייה הבדואית בדרום עמד בשנת 2020 על כ-272,580 תושבים. בהתאם לנתון זה, **הנשים הפלשתיניות וילדיהן הם כחמישית מאוכלוסיית הבדואים בדרום.**

על פי גורמי מקצוע, קשרי המשפחות הבדואיות עם משפחות פלשתיניות עלולים ליצור גם בעיית זהות בתוך המגזר הבדואי, והיא גורמת להם במצבי קונפליקט להזדהות עם הצד הפלשתיני.[119]

מההיבט של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, הריבוי הטבעי הגבוה יוצר ביקוש עצום לפתרונות דיור ומזרז את התרחבות הבנייה הבלתי חוקית. כדי שהסדרת ההתיישבות תהיה יעילה, עליה להיות בקצב העולה על שיעור גידול האוכלוסייה. מן ההיבט של הסדרת תביעות הבעלות, שיעור הפריון הגבוה יוצר כאמור יורשים רבים לכל תובע בעלות מקורי באופן המסבך ומקשה את הסדרת התביעות.

משפחה, גודל משפחה, מחוז וקבוצת אוכלוסייה.

115 ראוי לשים לב שחושבה רק אישה פלשתינית אחת בכל משפחה פוליגמית, אף שכידוע יש משפחות פוליגמיות במגזר הבדואי שבהן מספר רב של נשים פלשתיניות.

116 כ-35% מכלל המשפחות במגזר הבדואי.

117 בכ-70% מכלל המשפחות הפוליגמיות.

118 מספר הנשים הפלשתיניות כפול שיעור פריון נמוך של 4.93 ילדים לאישה מוסלמית בדרום, נכון לשנת 2020. על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 72 (2021) לוח 2.39.

119 ראו דבריו של רפ"ק שלום בן סלמון (יועץ לענייני ערבים של מפקד מחוז הדרום) בישיבת הוועדה לקידום מעמד האישה (עמ' 14), ולפיהם: "אני תמיד אוהב לתת את הדוגמא על ילד בדואי שנולד לאבא בדואי ואמא פלשתינית, בראייה של הילד הזה כשצה"ל נכנס לרצועת עזה, צה"ל הולך והורג את הבן דוד שלו, כי אמא שלו מחאן יונס או מזייתון. כי יש יבוא נשים - יש נישואים עם נשים פלשתיניות, יש איחוד משפחות עם נשים ירדניות".

היקף אוכלוסיית הבדואים בנגב

יש קושי לאמוד במדויק את אוכלוסיית הבדואים ביישובים ובפזורה בנגב. מקורות ומחקרים שונים מצביעים על נתונים שונים. בכלל זה יש הבדל בין מאגר נתוני הרשות לאוכלוסין והגירה למאגר נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,[120] ובהתאם לכך בין פרסומים הנסמכים על מאגרים אלו. כמו כן הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציינת כי נתוניה בעניין הבדואים הם בגדר הערכה ואינם מדויקים. כמוסבר בשנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2019, הדיווח ברשות האוכלוסין על שינויים בפרטים אישיים אצל הבדואים בדרום איננו מלא. נוסף על כך במקרים רבים הבדואים מוסרים ככתובת שם של שבט בפזורה במקום את שם היישוב שבו הם מתגוררים, דבר הגורם לרישום פיקטיבי של יציאות מהיישובים אל מחוץ ליישובים, לריכוז גדול ברישום לידות בקרב הגרים מחוץ ליישובים ולשיעורי ילודה והרכב גילים שלעיתים אינם סבירים.[121] אם כן, הנתונים בפרק זה הם בגדר הערכה.

120 כמוסבר במאגר מידע, בן-גוריון. וראו גם דו"ח מבקר המדינה 72א "הבטי משילות בנגב", 4 אוגוסט 2021 (להלן: דו"ח מבקר המדינה 2021), עמ' 68.

121 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 70 (2019) פרק 2, מבוא. בנתוני הלמ"ס בלוחות השונים של השנתון הסטטיסטי מופיעים מספרים שונים של ערבים או מוסלמים המתגוררים במחוז הדרום ובנפת באר שבע (לוח 2.19: 265,800 ערבים במחוז דרום, שמתוכם 264,600 בנפת באר שבע. 264,000 מוסלמים במחוז דרום, שמתוכם 263,600 בנפת באר שבע. לוח 2.15: 269,900 מוסלמים במחוז דרום, שמתוכם 268,700 בנפת באר שבע. לוחות 2.16, 2.17: 270,900 ערבים במחוז דרום, שמתוכם 269,700 בנפת באר שבע. מספרים אלו אינם מונים כלל את השבטים הבדואיים

היקף אוכלוסיית הבדואים בנגב

במפקד הכולל הראשון שנערך לבדואים בנגב בשנת **1954** נמנו כ-11,000 איש. בשנה זו זכו הבדואים בנגב לאזרחות ישראלית ולתעודות זהות. על פי נתוני משרד הפנים, באוקטובר 1955 היה מניין הבדואים בנגב 12,540 נפש.[122] בשנת **1970** כבר היו הבדואים בנגב 25,000 נפש ב-4,000 משפחות לערך.[123] בשנת **1990**, אשר בשני העשורים שקדמו לה הוקמו בעבור הבדואים שבע העיירות, עמד מספר הבדואים בנגב על כ-87,000 נפש. כ-40,500 התגוררו ביישובי הקבע, וכ-46,000 בפזורה.

בשנת **2002** כבר התגוררו בנגב 130,000 בדואים, כמחציתם ביישובי הקבע. היתר - בפזורה, המשתרעת על פני 600,000 דונם.[124] בשנת **2013** עמד מספר

[הפזורה]. לוח 2.18: 62,300 איש מחוץ ליישובים מוכרים במחוז דרום, שמתוכם 61,900 בנפת באר שבע. לפי נתונים פרטניים של כל יישוב ויישוב ביישובים המוכרים בנגב, נכון לסוף 2018 מתגוררים בעיירות כ-173,000 תושבים, ביישובי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר מתגוררים 21,589 תושבים, ובסך הכול מתגוררים ביישובים המוסדרים כ-195,000 תושבים. אם נוסיף על אלו את מספר התושבים המתגוררים מחוץ ליישובים המוכרים במחוז הדרום לפי הלמ"ס, נגיע ל-262,000 בדואים בנגב).

122 דו"ח גולדברג.

123 יהל, לפנים משורת הדין.

124 דברי הסבר להחלטת ממ"י 932, מיום 24 ביוני 2002.

הבדואים בנגב על 211,000 נפש.[125] בין 70,000 ל-90,000 איש (כ-40%)[126] התגוררו במבנים לא חוקיים.

על פי נתוני רשות האוכלוסין, בסוף **2016** חיו בנגב כ-240,000 בדואים, שהם כ-35% מאוכלוסיית הנגב. כ-148,000 (62%) בשבע העיירות, כ-36,000 (15%) ביישובי אבו בסמה, והיתר, כ-55,200 (23%) איש, ב-1,690 מקבצים של בנייה בלתי חוקית בפזורה.[127]

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת **2018** גרו בנגב 257,200 בדואים. בעיירות גרו 173,269 איש, ביישובי אבו בסמה - 21,589 איש, ובפזורה - כ-62,300 איש.[128]

בחודש מאי **2020** חיו בנגב כ-**272,000** בדואים, שמהם כ-80,180 ב-2,000 מקבצים בפזורה, 170,525 בשבע העיירות, והיתר - 21,245 איש - ביישובי אבו בסמה,[129] רובם במבנים בלתי חוקיים.

כאמור, בחודש ינואר **2021** חיו בנגב 278,616 בדואים. בשבע העיירות גרו 174,420 איש, ביישובי אבו בסמה - 22,112 איש ובפזורה - כ-82,084 איש.[130] ההערכות הן כי בשנת 2030 אוכלוסיית הבדואים בנגב צפויה לעמוד על כ-400,000 נפש.[131]

125 נתוני תנועת רגבים כפי שפורסמו בנייר עמדה מטעמה, "מעשה בחמישה בלונים. הבדואים בנגב - הסיפור האמיתי" (נובמבר 2013), עמ' 13.

126 יהל, יער, עמ' 56.

127 מצגת של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, על "תוכנית החומש לפיתוח כלכלי וחברתי ביישובי הבדואים בנגב 2017-2021" (להלן: מצגת תוכנית החומש); מבחן הנגב. הנתונים שם נסמכים על נתוני רשות האוכלוסין במשרד הפנים, שהתקבלו במענה לפניית רגבים בחודש מאי 2015, ועל תחזית צמיחה דמוגרפית של רשות ההסדרה.

128 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי לישראל 70 (2019). לוח 2.18: 62,300 איש מחוץ ליישובים מוכרים במחוז דרום, נתונים פרטניים של כל יישוב ויישוב, במפה 2.3.

129 מאגר מידע, בן-גוריון, נתונים המוצגים במפה שם.

130 מאגר מידע, בן-גוריון.

131 לרר, כנסת.

ה. בנייה בלתי חוקית

כללי

לבנייה הבלתי חוקית של הבדואים בנגב היקף עצום. היא כוללת את כל המבנים בפזורה, את רוב המבנים שהוקמו ביישובי אבו בסמה וחלק מהמבנים שהוקמו בתחומי שבע העיירות.

התרחבות הבנייה הבלתי חוקית בפזורה מתרחשת על אף ההטבות המפליגות שניתנו לתושבי הפזורה בניסיונות להסדיר את התיישבותם ביישובים מוכרים, ובכלל זה זכות לקבל מגרש חינם לבניית יחידת דיור אחת או יותר אגב סבסוד מצד המדינה בעלות הפיתוח, פיצויים נכבדים בעבור הריסת כל מבנה ללא היתר, המגיעים היום עד 250,000 שקלים, ומענקי מעבר נוספים. זאת נוסף על זכאותם של בעלי תביעות בעלות על קרקע לפיצוי נפרד בקרקע ובכסף במסגרת פשרה.[132]

מספר המבנים הבלתי חוקיים

לפי דיני התכנון והבנייה, גם בניית גדר קלה, הקמת סוללות עפר, הצבת פאנלים סולריים, פריסת יריעת צל וכיו"ב דורשות היתר בנייה, ולכן הצבתם ללא היתר מגדירה אותם בנייה בלתי חוקית. לפיכך פריטים אלו ודומיהם ייתכן שנספרו כמבנים בלתי חוקיים על ידי גורמים שונים לאורך השנים, כמו למשל בדו"חות השנתיים של המשרד לביטחון פנים.

בשל המחסור בנתונים מדויקים ובשל חוסר אחידותם עשתה בשנים האחרונות רגבים בדיקה עצמאית ומקיפה של מספר המבנים הבלתי חוקיים בנגב באמצעות תצלומי אוויר, מערכות מידע גאוגרפיות וניתוח נתונים. המבנים שספרה רגבים **כוללים אך ורק נכסי דלא ניידי משמעותיים**, כגון מבני אבן, עץ, פחונים, סככות קבע, מכלאות ויציקות בטון, ואינם כוללים מבנים שנבנו וגם נהרסו בין מועדי תצלומי האוויר.

להלן נציג תחילה נתוני בנייה בלתי חוקית בנגב בשנים 1945–2008, כפי שנאספו על ידי גורמים שונים. לאחר מכן נציג את שיעור המבנים הבלתי חוקיים בשנים 2005–2021 על פי בדיקה וספירה של רגבים, שהוא כ-70% ממספר המבנים הבלתי חוקיים הנמנים בשיטת גורמי האכיפה.

132 יהל, יער, עמ' 62.

מנתונים שפרסמו **מגוון גורמים** על השנים 1945–2008 עולה כי מאז ביטול הממשל הצבאי בשנת 1966 ועד שנת 1994 התווספו בנגב בכל שנה 285 עד 430 מבנים בממוצע (שהם 200–300 מבנים לפי שיטת הספירה של רגבים). ואולם בשנים 1994–2004 התווספו מדי שנה כ–3,000 מבנים בלתי חוקיים בממוצע (שהם כ–2,100 מבנים לפי שיטת הספירה של רגבים).

בשנת **1945** היו בנגב **290** מבנים בלתי חוקיים (שמהם 236 אוהלים).[133]

בשנת **1966** כבר עמד מספר המבנים הבלתי חוקיים על 1,000.[134]

בשנת **1973** כבר היו פי שלושה מבנים בלתי חוקיים: 3,000.[135]

בשנת **1994** היו בנגב 12,000 מבנים בלתי חוקיים.[136]

בשנת **2000** עמד מניין המבנים הבלתי חוקיים על 24,000.[137] דהיינו, מספר המבנים הכפיל עצמו בשש שנים, שבהן התווספו בממוצע כ–2,000 מבנים בשנה. בדו"ח שלו משנת 2008 הסביר גולדברג את הזינוק המשמעותי בבנייה:

> "**בשנים 1998–2001 הופסקה כליל, כמדיניות ממשלתית, הריסת המבנים הבלתי חוקיים, ומבצעי הריסות חודשו לאחר מכן טיפין טיפין. ניתן לומר, נוכח המציאות כי אכיפת החוק נכשלה, וכיום אין עוד אפשרות מעשית לממש את כל צווי ההריסה ולהרוס כל בנייה בלתי חוקית. איום ההריסה אינו מרתיע עוד את התושבים מבנייה בלתי חוקית, על אף קיומה של מינהלה לתיאום פעולות אכיפת דיני מקרקעין (מתפ"א) שהוקמה בהחלטת ממשלה בשנת 2004**".[138]

בשנת **2004** כבר היו בנגב 42,000 מבנים בלתי חוקיים,[139] שהם בממוצע 4,500 מבנים בשנה מאז שנת 2000. זהו גידול ניכר בהיקפי הבנייה הבלתי חוקית. הסבר לכך עשוי להיות שבתקופה זו החל סימון הקו הכחול של יישובי אבו בסמה. הבדואים הבינו כי המבנים בתחום הקו הכחול צפויים לעבור הלבנה

133 דו"ח גולדברג.

134 יהל, לפנים משורת הדין. על פי דו"ח גולדברג, כבר בשנת 1956 היו בדרום 955 מבנים בלתי חוקיים

135 יהל, לפנים משורת הדין.

136 דו"ח גולדברג.

137 דו"ח תלמה דוכן.

138 דו"ח גולדברג, פסקה 69.

139 דו"ח גולדברג; דו"ח תלמה דוכן.

וכי ערך הקרקע יזנק, והחלו במרוץ לתפיסת קרקעות ולבנייה מסיבית של עוד אלפי בתים בלתי חוקיים.

בשנת **2007** היו בנגב 50,000 מבנים בלתי חוקיים,[140] שהם 2,000 מבנים בשנה בממוצע מאז שנת 2004.

בשנת **2008**, לקראת הגשת דו"ח גולדברג, נבנו עוד אלפי מבנים בלתי חוקיים. בשנה זו כבר היו בנגב 55,000 מבנים בלתי חוקיים.[141]

מבנים בלתי חוקיים בנגב, 1945-2008

מניתוח נתוני המחקר ההשוואתי **של רגבים** לשנים 2005-2021 עולה כי גם בשנים האחרונות, עד סוף שנת 2017, המשיכו מספרי המבנים הבלתי חוקיים לעלות בסדרה מעריכית. שיא הבנייה התרחשה בפזורה בין שנת 2015 לערך לשנת 2017.

בשנת **2005** היו בנגב **33,783** מבנים בלתי חוקיים, שמהם 26,002 בפזורה ו-7,781 ביישובי אבו בסמה (המועצות האזוריות).

עד שנת **2010** נוספו עוד 14,695 מבנים בלתי חוקיים: 10,723 בפזורה ו-3,972 ביישובי אבו בסמה. בסך הכול נבנו בנגב עד שנה זו **48,478** מבנים בלתי חוקיים. בכל אחת מהשנים 2005-2010 נוספו כמעט 3,000 מבנים בממוצע מדי שנה בשנה.

140 דו"ח גולדברג.

141 דו"ח תלמה דוכן. לא כולל עוד 2,400 אוהלים.

בין שנת 2011 לשנת **2015** נוספו 17,433 מבנים בלתי חוקיים: 13,418 בפזורה ו-4,015 ביישובי אבו בסמה. בסך הכול, עד שנת 2015 נבנו בנגב **65,911** מבנים בלתי חוקיים. בכל אחת מהשנים 2010-2015 נוספו כמעט 3,500 מבנים בממוצע מדי שנה.

בשנתיים הבאות, בין 2016 ל-**2017**, הספיקו הבדואים לבנות עוד 11,529 מבנים בלתי חוקיים, שמהם 9,231 בפזורה ו-2,287 ביישובי אבו בסמה. בתקופה זו נבנו יותר מ-5,750 מבנים בממוצע מדי שנה.

במהלך שנת **2018** נוספו עוד 2,853 מבנים בלתי חוקיים: 2,247 בפזורה ו-606 ביישובי אבו בסמה. בסך הכול נבנו בנגב עד שנת 2018 80,282 מבנים בלתי חוקיים.

בשנים **2019-2021** נבנו בנגב עוד 5,774 מבנים בלתי חוקיים, שמהם 4,771 בפזורה ו-1,003 ביישובי אבו בסמה. בסך הכול נבנו בנגב עד שנת 2021 **86,056** מבנים בלתי חוקיים. בתקופה זו נבנו יותר מ-1,925 מבנים בממוצע מדי שנה.

מבנים בלתי חוקיים בנגב 2005-2021

מבנים בלתי חוקיים בנגב 2005-2021: מועצות אזורית, פזורה

מבנים בלתי חוקיים שנוספו בכל שנה ביישובי המועצות האזוריות, 2005-2021

כפי שאפשר לראות, בשנים 2018–2021 חלה ירידה ניכרת במספר התחלות הבנייה הבלתי חוקית לעומת השנים הקודמות. את ההפחתה אפשר להסביר בהגברת האכיפה שהושגה הודות לתיקון 116 לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה–1965, שאושר בכנסת במהלך אפריל 2017 (ומכונה חוק קמיניץ), שייעל מאוד את יכולת האכיפה המנהלית על עבירות תכנון ובנייה.

במקביל, בשנים אלו פעלה תוכנית החומש לשנים 2017–2021 למגזר הבדואי (2397), במסגרתה הוקצו סכומים נכבדים לטובת פעילות אכיפה.

הבדואים בנגב:

ציר זמן היסטורי
2021–1945

שנה	אירוע היסטורי-מדיני	אירוע משפטי	מספר הבדואים בנגב	מספר הבדואים המתגוררים במבנים בלתי חוקיים	מספר מבנים	ספירה של גורמים שונים: מספר מבנים שנוספו מספירה קודמת	ספירה של גורמים שונים: מספר מבנים שנוספו בממוצע מדי שנה	ספירת רגבים: מספר מבנים	ספירת רגבים: מספר מבנים שנוספו מספירה קודמת	ספירת רגבים: מספר מבנים שנוספו בממוצע מדי שנה	אכיפה- מבנים שנהרסו. על פי דו"ח גולדברג וגורמי אכיפה
2021			278,616	104,196 (37%)				86,056		1,925	
2020		העברת רשות הבדואים לתעבורה, הרווחה והשירותים החברתיים	272,000	101,400 (37%)					5,774	1,925	
2019		העברת רשות הבדואים למשרד הכלכלה והתעשייה								1,925	2,241
2018		תמריץ מעבר: מגרש מפותח + פיצוי עד גובה 250,000 ₪	257,200	83,900 (32%)				80,282	2,853	2,853	2,326
2017	תוכנית חומש 2017	חידוש טיפול משפטי בתביעות בעלות. תיקון 116 לחוק התו"ב (קמינץ)						77,440	11,529	5,750	2,220
2016			240,000	91,200 (38%)						5,750	1,158
2015	אורי אריאל מתמנה לשר החקלאות							65,911	17,433	3,500	982
2014		העברת רשות הבדואים למשרד החקלאות. עדעת שרים. תוכניות של יאיר שמיר לא מומשו.								3,500	1,073
2013		הצעת חוק הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הקפאת החוק	211,000	70,000 - 90,000						3,500	697
2012										3,500	369
2011		הקפאת בירור משפטי של תביעות בעלות								3,500	
2010								48,478	14,695	3,000	
2009										3,000	
2008		(דצמבר): הגשת דו"ח גולדברג			55,000			[38,500]		3,000	
2007	הקמת צוות גולדברג. פירוק המנהלת. הקמת רשות הבדואים				50,000	8,000	2,660	[35,000]		3,000	
2006		העברת אחריות מנהלת הבדואים למשרד הבינוי והשיכון. השלמת הכרה ביישובי אבו בסמה					2,660			3,000	100-200
2005					42,000		2,660	33,783		[3,150]	100-200
2004						18,000	4,500	[29,400]		[3,150]	100-200
2003		חזרה לבירור משפטי של תביעות בעלות					4,500			[3,150]	בודדים
2002		תמריץ מעבר: סבסוד עד 100,000 ש"ח + טבלת פיצויים חדשה בגין מחוברים	130,000	65,000			4,500			[3,150]	בודדים
2001							4,500		[12,600]	0	
2000		הפסקת הריסת בתים כמדיניות ממשלתית ולאחר מכן חידוש ההריסות טיפין טיפין (דו"ח גולדברג ס' 69)			24,000		2,000			[1,400]	
1999	הקמת צוות בראשות מנכ"ל משרד התשתיות. המלצות לא נדונות						2,000			[1,400]	
1998	הקמת משנה לענייני בדואים. תוכנית עבודה לשנת 2000					12,000	2,000			[1,400]	
1997	ועדת שרים בראשות מנכ"ל משרד רוה"מ	הקמת צוות בין-משרדי. מגיש המלצות. לא מתקדם					2,000			[1,400]	
1996							2,000			[1,400]	
1995							2,000		[8,400]	[300]	
1994	ועדת מנע				12,000		430			[300]	
1993		תמריץ מעבר: מגרש מסובסד					430			[300]	
1992							430			[300]	
1991							430			[300]	
1990	הקמת לקיה - העיירה השבעית		87,000	46,000			430			[300]	
1989							430			[300]	
1988							430			[300]	
1987							430			[300]	
1986	הקמת מנהלת הבדואים במסגרת ממ"י						430			[300]	
1985							430			[300]	
1984							430			[300]	
1983							430			[300]	
1982							430			[300]	
1981							430			[300]	
1980							430			[300]	
1979		סיום הליך רישום תביעות בעלות					430			[300]	
1978							430			[300]	
1977							430			[300]	
1976		אימוץ דו"ח אלבק. זניחת בירור משפטי של תביעות בעלות					430			[300]	
1975							430			[300]	
1974		דו"ח אלבק					430		[6,300]	[300]	
1973					3,000		285			[200]	
1972							285			[200]	
1971		תמריצי מעבר ליישובי קבע: מגרש בגודל 800–1,000 מ"ר + סבסוד עלויות פיתוח					285			[200]	
1970			25,000				285			[200]	
1969							285			[200]	
1968		תחילת בירור משפטי של תביעות בעלות					285			[200]	
1967	הקמת תל שבע	תחילת הליך רישום תביעות בעלות					285			[200]	
1966	ביטול הממשל הצבאי				1,000		83		[1,400]	[200]	
1955			12,540			790	83	[700]			
1954			11,000				83				
עד 1953	בדואים עוברים לאזור הטייג						83				
1945					290						

רקע

דמוגרפיה

שטח המבנים הבלתי חוקיים

המבנים הבלתי חוקיים בפזורה פזורים באלפי מקבצים, המכונים לעיתים גם צבירים. בכל מקבץ כזה בין מבנים אחדים לכמה מאות מבנים.

בשנת 2002 העריכה רשות מקרקעי ישראל כי מדובר במאות מקבצים הפרוסים על שטח של כ-600,000 דונם.[142] בשנת 2008 כבר עלה מספר המקבצים ל-1,200 לערך,[143] ובשנת 2017 העריכה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב כי מדובר ב-1,600 מקבצים.[144] על פי נתוני רגבים, נכון לשנת 2020[145] מדובר ב-2,000 מקבצים לערך. הערכת מספר המקבצים משתנה בהתאם לשיטות המיפוי, והמספרים אינם מוחלטים.

כך או כך, לפי כל שיטות המיפוי, אלפי המקבצים הללו מתפרסים על פני כ-600,000 דונם (600 קמ"ר), פי 11.5 משטחה של תל אביב, שבה מתגוררים כ-460,000 איש.[146] לשם השוואה, שטחה של מדינת ישראל (לא כולל אזור יהודה ושומרון) הוא 22,072 קמ"ר, ומתוכם כלל השטח הבנוי בישראל (מגורים, תעשייה, מסחר ומשרדים) נכון לשנת 2013 עמד על כ-940 קמ"ר,[147] לא כולל הפזורה הבדואית בנגב.

נמצא אפוא ש-80,000 התושבים הבדואים המתגוררים בפזורה הבלתי חוקית בנגב, ששיעורם **פחות מאחוז** אחד מאוכלוסיית ישראל, תופסים שטח של **600** קמ"ר, בעוד יתר אוכלוסיית ישראל (כ-9.354 מיליון נפש)[148] מתגוררת בשטח המשתרע על **940** קמ"ר בלבד!

142 שמהם כ-350,000 דונם של קרקע נשואת תביעת בעלות וכ-250,000 דונם אדמת מדינה. מתוך דברי הסבר להחלטת ממ"י 932.

143 דו"ח תלמה דוכן.

144 מצגת תוכנית החומש.

145 נתוני רגבים, כפי שאף הוצגו בבקשת רגבים להצטרף להליך בבג"ץ 2398/20 **עדאללה המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל ואח' נ' ראש הממשלה ואח'** ובמפה המצורפת להליך זה.

146 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תיק ישוב של תל אביב יפו, נתונים כללים - שנת 2019.

147 סטטיסטיקל 173. נתונים אלו נכונים לשנת 2013. עם זאת, לנוכח מדיניות מנהל התכנון בישראל לצופף את הבנייה ולערב שימושים, ההנחה היא שנתון זה גדל רק במעט בשנים האחרונות.

148 נכון לחודש מאי 2021. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הירחון הסטטיסטי לישראל - יולי 2021.

אופיים ומקומם של המבנים הבלתי חוקיים בפזורה

לדברי יהל, בשנים הראשונות ניסו הבדואים להסתיר את בניית הקבע מתחת לצריפים והאוהלים הארעיים כדי להתחמק מאכיפה, אך כעת הבנייה הבלתי חוקית נעשית בגלוי וללא כל מורא. רוב המבנים הבלתי חוקיים אומנם נבנים בסטנדרט בנייה נמוך, אולם מתחילת המאה האחרונה הולכים ורבים המבנים המפוארים הבלתי חוקיים. מבנים רבים גדולים אפילו מ-300 מ"ר בנוי, בעלויות בנייה גבוהות ביותר, באופן המעיד כי מקימיהם אינם צופים סיכון של ממש באובדן השקעתם ואינם חוששים מהליכים משפטיים ומהריסה.

חלק מהבנייה נעשית בשולי יישובים קיימים או במקומות המיועדים בעתיד להקמת יישוב, ואולי יהיה אפשר להכשיר בעתיד את בנייתם ולהותירם במקום, אולם מבנים רבים מצויים במרחק רב מהיישובים, ובכלל זה באזורים מסוכנים כגון מתחת לקווי מתח גבוה או בצמידות לאזור התעשייה נאות חובב. מבנים רבים הוקמו במקומות בעייתיים מבחינה תכנונית, כגון בתחומי כבישים מאושרים, בשטחי אימונים של צה"ל, בשמורות טבע או במקומות אחרים הפוגעים ביכולת פיתוח הנגב לרווחת כל תושביו.

מלבד מבני מגורים יש גם מבני מסחר ותעשייה, תחנות דלק פיראטיות, חנויות וסופרמרקטים בלתי חוקיים.[149] אם בכך לא די, הרי שגם על אדמות פרטיות של יהודים בנגב, הרשומות בטאבו, הקימו הבדואים וממשיכים להקים מאות מבנים שלא כדין, וכלל מערכת האכיפה - החל מהפקח ועד שופטי בית המשפט העליון - עומדת מנגד ומסרבת לאכוף את הדין, להושיט לבעל המקרקעין סעד והגנה על רכושו, לפנות משם את הפולשים או למצער לקבוע מועד לפינויים.[150]

יתרונות הבנייה הבלתי חוקית בפזורה וחסרונותיה מבחינת התושבים

המתגוררים בפזורה משלמים מחיר אישי בדמות איכות חיים ברמה ירודה, מגורים ללא תשתיות בסיסיות כגון חיבור לחשמל, היעדר נגישות לשירותי ממשל

149 יהל, יער, עמ' 61.

150 עע"מ 3142/15 **אשר דב אורנשטיין נ. ראש ממשלת ישראל** (לא פורסם); קלמן ליבסקינד, '"זה לא אותו הדבר': כששופטי העליון לא נותנים לאג'נדה הפוליטית שלהם לבלבל אותם" **מעריב**, 30 במאי 2020.

וחינוך, וממילא מצב חברתי וכלכלי ירוד המעודד תופעות של פשיעה ועבריינות.

עם זאת הבנייה הבלתי חוקית על אדמות מדינה ועל אדמות פרטיות של יהודים מעידה כי המגורים בפזורה נעשים לא רק מטעמים עקרוניים של הגנה על זכויות נטענות בקרקע אלא גם מטעמי נוחות ומטעמים כלכליים ואחרים.

לחיים בפזורה יש יתרונות בעיני התושבים, כגון היעדר תשלום על הקרקע, היעדר מגבלה על היקף הקרקע שנעשה בה שימוש, בנייה בכל מקום ללא בירוקרטיה או צורך בהיתרי בנייה וממילא ללא תשלום בגינם, היעדר תשלומי ארנונה או היטלים אחרים, היעדר אכיפה - לעיתים מכוונת - וממילא היעדר חשש מהריסת המבנים, שכן בפועל נציגי המשטרה וגורמי אכיפה נמנעים לעיתים מכניסה למקבצים בלתי חוקיים בשל התנגדות אלימה של יושביהם.[151]

כמו כן עם השנים הוגשו עתירות שונות לבג"ץ נגד המדינה בדרישה לספק לתושבי הפזורה שירותים כגון חינוך, רווחה, רפואה וביטחון. בחלק מהמקרים התקבלה העתירה, ובית המשפט הורה למדינה לספקה. לפיכך בשנים האחרונות תושבי הפזורה מקבלים שירותי בריאות וחינוך ברמה בסיסית מן המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום,[152] מחוברים לתשתית המים באמצעות תאגידים למיניהם וכן מקבלים שירותים של רפואה ושל חינוך במרכזי שירות חיוניים שהוקמו בלב הפזורה באמצעות אישור מיוחד.

הזכאות של תושב פזורה לפיצוי בעת מעברו ליישוב קבע, ששיעורו רק הולך וגדל עם חלוף הזמן, וכמוה גם קבלת תמיכה מארגונים לא ממשלתיים, מנציגי מדינות זרות ומגורמים פרטיים,[153] מעודדות אף הן את המשך תופעת הבנייה הבלתי חוקית.

151 תשובת המדינה בעע"מ 4340/19 (אורנשטיין ואח' נגד שר האוצר): "בשל הסיכון הנשקף מכך, **פעולות האכיפה** בביר הדאג' **מתקיימות בסיוע משטרת ישראל** בשל התנגדות חלק מהאוכלוסיה הבאה לידי ביטוי בהפרות סדר"; **תשובת מועצת נווה מדבר לתנועת רגבים, באשר למימוש פסק בג"ץ 5663/14**: "בשל הנסיבות הידועות והמוכרות אף לכם, נותרו כאמור נכסים לגביהם לא נשלחו שומות ארנונה ובכללם: בתים בלא היתרים, בלא כתובות, בעיית זיהוי המחזיק בנכס, התפרעויות תושבים באופן המצריך נקיטת זהירות מירבית ואף ליווי משטרתי, ועוד".

152 בחלק מהעתירות קבע בית המשפט כי המדינה איננה חייבת לספק לכל אחת מהמשפחות המתגוררות באחד המקבצים הקטנים הפזורים בנגב את אותם שירותים הניתנים ביישובים. למשל, בבג"ץ 05/8062 **אינאס אל עטראש נ' שר הבריאות** (לא פורסם, מיום 23 בנובמבר 2005) התבקש בית המשפט לאשר חיבור חשמל למבנה בלתי חוקי בקרבת היישוב חורה לשם קירור תרופות בעבור ילדה חולת סרטן שאביה התקשה לעמוד בעלויות גנרטור. בית המשפט עודד את העותרים לעבור למגורים ביישוב הסמוך, דחה את העתירה ופסק: "אין להתעלם מכך שהייתה זו החלטת העותרים לקבוע את ביתם ביישוב לא-מוכר מתוך ידיעה שעקב כך לא יוכלו להתחבר לתשתיות בסיסיות". ראו יהל, יער, עמ' 59.

153 יהל, יער, עמ' 61.

השלכות רחבות של הבנייה הבלתי חוקית בנגב

השלכות הבנייה הבלתי חוקית בנגב רחבות היקף וארוכות טווח, ובכללן **פגיעה בריבונות, חוסר משילות, היעדר שליטה.** התופעה הנרחבת של הבנייה הבלתי חוקית, בצד אכיפה קלושה, כמפורט להלן, יצרה מצב של "איש הישר בעיניו יעשה". ממשלת ישראל מפגינה בעקביות היעדר משילות ושליטה, ולא רק ברמת האכיפה, שהרי זו האוכלוסייה היחידה בישראל אשר ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה אין נתונים דמוגרפיים מדויקים לגביה.

על פי דו"ח מבקר המדינה מאוגוסט 2021,[154] הרשויות במדינת ישראל מחזיקות בנתונים שונים המשקפים כי **למדינה וזרועותיה אין מושג ממשי באשר למספר תושבי הפזורה הבלתי חוקית והיכן הם מתגוררים.** לעובדה זו יש השלכות מרחיקות לכת על תפקוד רשויות המדינה למיניהן ועל יכולתן לספק שירותים אזרחיים מחד גיסא ולאכוף את החוק מאידך גיסא.

על פי דו"ח המבקר, ברשות האוכלוסין שבמשרד הפנים רשומים כ–46,000 בדואים בכתובת אחת, וברשות להסדרת התיישבות הבדואים, המטפלת בהם, בכתובת אחרת. ב–2016 היו רשומים בפנקס הבוחרים של המועצה האזורית אל־קסום 3,097 תושבים, אבל לפי נתוני המועצה התגוררו בה באמת 24,000. כמה אנשים שגרים מחוץ לגבולותיה רשומים אצלה או מיוחסים לה לצורך קבלת שירותים כאלה ואחרים? תלוי את מי שואלים. לפי משרד הרווחה, מדובר ב–51,000 איש. לפי מרשם האוכלוסין, מדובר ב־6,000. לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 9,000. לפי משרד החינוך, 43,000.[155]

בניגוד לשאר אזרחי ישראל, בסעיף המגורים בתעודת הזהות של תושבי הפזורה מופיע שם השבט ולא מקום גאוגרפי. נוהל זה התקבע מאחר שהפזורה הבלתי חוקית איננה כוללת יישובים, רחובות, מספרי בתים וכדומה. אלא שנוהל זה אפשר ביתר שאת את "החיים מתחת לרדאר", שכן השבטים מתגוררים בתאי שטח עצומים, הגדולים לעיתים יותר מהערים הגדולות בישראל.

במצב כזה אין למדינת ישראל מושג ממשי היכן אזרחים אלו גרים. דבר זה גורם לבזבוז משאבים עצום של תקציבים כפולים בתחום החינוך, הרווחה והבריאות ולחוסר יכולת מוחלט של המדינה לאכוף את החוק בשלל היבטיו.

154 דו"ח מבקר המדינה 72א, "הבטי משילות בנגב", 4 באוגוסט 2021.

155 ראו גם קלמן ליבסקינד, "גבול בלתי נראה: כך הפכה ההתיישבות הבדואית בנגב למדינה בתוך מדינה", **מעריב**, 24 באפריל 2021 (להלן: ליבסקינד, גבול).

פגיעה בתכנון ובפיתוח: מבנים רבים הוקמו בתחומי כבישים מאושרים, בשטחי אש, בשמורות טבע או במקומות אחרים באופן הפוגע ביכולת התכנון והפיתוח הן של יישובי הבדואים עצמם - העיירות והכפרים, כפי שתיארנו לעיל - והן של כלל הנגב לרווחת כלל תושביו.[156] לדוגמה, רק לאחרונה נאלצה רשות הבדואים לבטל שיווק מגרשים שפותחו בשכונה 6 בעיר רהט ולהשיב לזוכים במכרז את כספם, בין היתר בשל הפרעות מתמשכות לעבודות הפיתוח ותפיסה בלתי חוקית של מקרקעין במתחם.[157]

איכות חיים ירודה, עלייה באלימות ובפשיעה: מעבר לאיכות החיים הירודה בפזורה, שממנה סובלים התושבים עצמם, עוד פועל יוצא של היעדר נגישות לתשתיות, לחינוך ולשירותים הוא הגדלת פערים והעצמת תלות התושבים בגופים ממשלתיים ובתמיכות ממשלתיות. מציאות זו היא קרקע פורייה לצמיחת פשיעה ועבריינות, הפוגעות בכלל תושבי הנגב,[158] ובכלל זה מעורבות גבוהה מאוד בתאונות דרכים קטלניות ללא כל הלימה לשיעורם היחסי של הבדואים באוכלוסייה.[159]

פגיעה סביבתית ואקולוגית: בניגוד לכל אזור אחר בארץ, שבו פועלת המדינה כדי לאזן בין צורכי הפיתוח להגנת הסביבה וערכי הטבע, זהו תא השטח הגדול בישראל שבכולו יש הפרה יום-יומית קיצונית של האיזון האקולוגי. אלפי המקבצים בשטחים הפתוחים בנגב כוללים הזרמת שפכים של עשרות אלפי בתי אב ללא בקרה או טיפול כלשהו, מאות אתרים פיראטיים שמושלכת בהם פסולת ביתית ותעשייתית ובכלל זה כלי רכב ישנים, נזקים סביבתיים אקולוגיים ונופיים קשים, חלקם בלתי הפיכים, כגון פגיעה בצמחיית המדבר בעקבות רעיית יתר בלתי מבוקרת, פגיעה בבעלי החיים ובבתי הגידול האופייניים בשל צמצום בכמות השטחים הפתוחים וקטיעת רציפותם. מרחבי הנגב הפתוחים, שהם מרכיב חשוב בתמונה המרחבית של ישראל, מופקרים לגורלם.[160]

156 יהל, יער, עמ' 62.

157 מכתבה של עו"ד אילת אלון בוקר, הממונה על חופש המידע, מהלשכה המשפטית ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לעו"ד גדעון פנר, מיום 16 בינואר 2020.

158 יהל, יער, עמ' 59.

159 רינת בניטה, "בטיחות בדרכים בחברה הערבית", **מכון המחקר והמידע של הכנסת** (2016); ליבסקינד, גבול ; דו"ח מבקר המדינה 2021.

160 החברה להגנת הטבע, "דו"ח האיומים לשנת 2013"; החברה להגנת הטבע, "צפון הנגב - הכשרה סיטונאית של בנייה בלתי חוקית במגזר הבדואי".

ו. אכיפה

הקדמה

אכיפת החוק האוסר בנייה בלתי חוקית בישראל מתבצעת מכוחם של חוקים מספר, ובהם חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, וחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981.[161]

אלו הם הגופים האחראים לאכיפה בפועל נגד בנייה בלתי חוקית:

1. **מערך הפיקוח ברשות מקרקעי ישראל -** אמון על שמירת הקרקעות הציבוריות של מדינת ישראל ועל אכיפת החוק כנגד פלישה והחזקה בלתי חוקית באדמות מדינה.
2. **ועדות מקומיות לתכנון ובנייה** - אמונות על אכיפת דיני התכנון והבנייה במרחב הרשויות המקומיות והאזוריות.
3. **הרשות לאכיפה במקרקעין** (לשעבר היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה) - יחידת סמך עצמאית במשרד האוצר, אמונה על האכיפה במרחבים הגליליים (שטחים פתוחים) והמיועדים לפיתוח שאינם בתחום הוועדות המקומיות, ונוסף על כך מבקרת את האכיפה מטעם הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, ובעת הצורך משמשת סמכות מקבילה לאכיפה במקום ועדות שתפקודן לקוי.
4. **הסיירת הירוקה** - גוף הכפוף לרשות הטבע והגנים המבצע פיקוח ואכיפה בשטחים פתוחים מכוח חוק המקרקעין.

הגופים הנ"ל נתמכים על ידי גופים אלו:

1. **מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין** - הפועלת במשרד לביטחון פנים (**מתפ"א**). המנהלה הוקמה בשנת 2012 מכוח החלטת ממשלה[162] כדי לעצב מדיניות ותוכנית פעולה לאכיפת דיני המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה בנגב וכדי לצמצם ניכר את תופעות הפלישה לאדמות מדינה והבנייה הבלתי חוקית. בתפקידיה: תיאום, הנחיה ומעקב אחר פעולות האכיפה מול הגורמים העוסקים באכיפת דיני המקרקעין והבנייה בנגב (להלן גם **מנהלת האכיפה** או **מנהלת דרום**). [163]
2. **יחידת יואב** - יחידה ייעודית במחוז דרום במשטרה המעניקה לגופים למיניהם סיוע ואבטחה לפעולות פיקוח ואכיפה. היחידה הוקמה במקביל להקמת מנהלת האכיפה.

161 דו"ח מבקר המדינה 2016.

162 החלטת ממ"י 3707 מיום 11 בספטמבר 2011.

163 הסבר על אודות מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני מקרקעין, באתר המשרד לביטחון פנים.

3. **המחלקה להנחיית תובעים מוסמכי היועץ המשפטי לממשלה בפרקליטות המדינה** - יחידת מטה שתפקידה בין היתר לפקח על מערך התביעה בעבירות תכנון ובנייה ולהנחות את תובעי הוועדות המקומיות והתובעים מטעם המדינה. המחלקה מטפלת באופן ישיר ועקיף בתיקים פליליים בתחום התכנון והבנייה ובעבירות נבחרות של פגיעה סביבתית.
4. על פי דו"ח המשרד לביטחון פנים לשנת 2019, ביחידה הארצית לאכיפה, בוועדה המרחבית אבו בסמה, בסיירת הירוקה וברשות מקרקעי ישראל הוקמו **יחידות ייעודיות שמטרתן אכיפה מקדמת הסדרה**, על פי תיעדוף של רשות הבדואים במסגרת תוכנית החומש 2017–2021.[164]

אכיפת החוק נגד בנייה בלתי חוקית בנגב

כאמור לעיל, יש להבחין בין מבנה בלתי חוקי לבין 'תיק בנייה בלתי חוקית'. גופי האכיפה מגדירים 'תיקי בנייה בלתי חוקית' גם מטעים, סוללות עפר, גדרות, חומרי בנייה, פאנלים סולריים, ואלו הם כ-28% מהמבנים שנהרסו בשנת 2016 על פי נתוני מנהלת האכיפה[165] ו-38% מהמבנים שנהרסו בשנת 2019.[166] לפיכך בעת השוואה בין מספר המבנים שנבנו למספר המבנים שנהרסו יש להפחית כ-30% ממניין המבנים שדווח על הריסתם.

על פי דו"ח גולדברג, בשנים 1998–2001 הופסקה כליל, כמדיניות ממשלתית, הריסת המבנים הבלתי חוקיים, ולאחר מכן חודשו טיפין-טיפין מבצעי ההריסות.[167] נראה כי בשנים 2004–2006 נהרסו בנגב מדי שנה 100–200 מבנים.[168]

על פי דיווחים של גורמי האכיפה,[169] בשנת **2012** הרסו רשויות האכיפה 174 מבנים. 195 מבנים נוספים (52% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.[170]

---

164 המשרד לביטחון פנים, מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין, "דו"ח סיכום פעילות שנתי לשנת 2019" (להלן: מנהלת דרום, דו"ח 2019); דו"חות שנתיים אלו מפרטים את פעילויות גורמי האכיפה לסילוק מטרדים ופלישות בשטחי היישובים, המונעים פיתוח ולצורך הסדרה במקום וכן פעולות גורמי האכיפה לפינוי מקבצי פזורות אשר חתמו על הסכמים או הוצא נגדם צווי פינוי מנהליים ושיפוטיים ולמציאת פתרון הסדרה למגוריהם.

165 המשרד לביטחון פנים, מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין, "סיכום שנת העבודה 2016" (להלן: מנהלת דרום, דו"ח 2016).

166 מנהלת דרום, דו"ח 2019.

167 דו"ח גולדברג, פסקה 69.

168 ד"ר ת'אבת אבו-ראס "תמורות בעידן העיור", **הערבים הבדואים בנגב** (2011) 65, בעמ' 106, מציין כי לפי נתוני משרד המשפטים שנמסרו לארגון Human Rights Watch, בשנים 2004–2006 נהרסו בנגב מדי שנה בהתאמה 232, 103, 200 מבנים.

169 אלא אם נאמר אחרת, הנתונים מתבססים על בקשות חופש מידע ודו"חות מנהלת דרום בשנים 2013–2019.

170 יאיר ינגה, "בשנה האחרונה הוכפלה הריסת הבתים בכפרים הבדואים", **וואלה**, 17 במרץ 2014.

בשנת **2013** הרסו רשויות האכיפה 321 מבנים. 376 מבנים נוספים (54% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.

בשנת **2014** הרסו רשויות האכיפה 355 מבנים. 718 מבנים נוספים (67% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.

בשנת **2015** הרסו רשויות האכיפה 365 מבנים. 617 מבנים נוספים (63% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.

בשנת **2016** הרסו רשויות האכיפה 412 מבנים. 746 מבנים נוספים (65% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.

בשנת **2017** הרסו רשויות האכיפה 641 מבנים. 1,597 מבנים נוספים (71% מסך הריסות הבנייה המדווחות בשנה זו) נהרסו באופן עצמי.

בשנת **2018** הרסו רשויות האכיפה 262 מבנים. 1,475 מבנים נוספים (64% מסך ההריסות שדווחו בשנה זו) נהרסו באופן עצמי לאחר הוצאת צו הריסה, ו-589 מבנים אחרים (25%) נהרסו באופן עצמי תוך כדי הליך ולפני מתן צו הריסה.

בשנת **2019** הרסו רשויות האכיפה 272 מבנים. 1,233 מבנים נוספים (55%) נהרסו באופן עצמי לאחר צו הריסה, ו-736 מבנים (כ-32%) נהרסו באופן עצמי תוך כדי הליך ולפני מתן צו הריסה.

בסך הכול נהרסו בשנים 2013-2019 10,697 מבנים, שמהם יש להפחית כ-30% אשר אינם מבנים של ממש אלא 'תיקי בנייה בלתי חוקית'.

הריסת מבנים בלתי חוקיים 2012-2019

אפשר לראות כי בשנים 2012–2017 חלה עלייה קלה בהיקף ההריסות שביצעו הרשויות, ובשנים 2018–2019 נרשמה ירידה חריפה של עשרות אחוזים לצד עלייה חדה בשיעור ההריסות העצמיות.

לדברי גורמי אכיפה, האכיפה יוצרת הרתעה, והבדואים מעדיפים להרוס ולפנות באופן עצמאי התחלות בנייה בלתי חוקית שביצעו טרם ינקטו הרשויות עצמן הריסה ואכיפה.[171] יתרה מזו, הגברת האכיפה אף מתמרצת את תושבי הפזורה להיענות לתוכניות ההסדרה המוצעות להם ולהעתקת מגוריהם ליישובי הקבע. במצב שחלה ירידה בהיקפי האכיפה מצד הרשויות נרשמת גם תגובה בדמות ירידה בשיעור ההריסות העצמיות.

אלא שהשוואה בין נתוני **הבנייה** הבלתי חוקית לבין נתוני **ההריסה** בשנים 2016–2018 מעלה כי גם בשנים אלו, שבהן נרשמה עלייה בהיקפי האכיפה, מ-14,382 המבנים הבלתי חוקיים שנבנו בתקופה זו הרסו רשויות האכיפה 1,315 תיקי בנייה בלתי חוקית (וכפי שהוסבר לעיל, היקף המבנים הממשיים קטן ב-30% לערך ממספר זה). נוסף על כך כ-4,390 תיקי בנייה בלתי חוקית נוספים נהרסו באופן עצמאי.

נתונים אלו מלמדים כי נהרס פחות משליש מכלל הבנייה הבלתי חוקית החדשה בשנים אלו. אם כן, גם בקצב האכיפה הנוכחי אין כל סיכוי להדביק ולמגר את קצב הבנייה הבלתי חוקית.

יתרה מזו, רשויות האכיפה מתמקדות בבנייה חדשה וכן בפזורה הפנימית שבתחום היישובים לצורך קידום פיתוח תשתיות והסדרה, וככלל אינן מתמודדות ב'טיפול שורש' כלפי מקבצים קיימים והעתקתם בשלמות ליישובי הקבע.

גם נתוני הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בנוגע לחתימת הסכמי הסדרה במקום והסכמי פינוי של תושבי הפזורה ליישובי קבע מלמדים כי בשנים 2007–2017 הצליחה רשות הבדואים לפנות ממקומן בפזורה, אגב הסדרת מגוריהן, 480 משפחות בדואיות בלבד,[172] ואילו הסכמי 'ההסדרה במקום' (שאינם כרוכים בהחזרת הקרקע לידי המדינה) ממלאים חלק נכבד מכלל פעילות האכיפה ואינם חלק מהטיפול במניעת ההשתלטות הבלתי חוקית על קרקעות.[173]

171 מנהלת דרום, דו"ח 2016; הודעת דוברות רשות מקרקעי ישראל, "שינוי מגמה בפלישות בנגב: 34 מתוך 37 פלישות בלתי חוקיות בנגב התפנו עצמאית לאחר פעילות אכיפה", מיום 7 בינואר 2019; הודעת דוברות רשות מקרקעי ישראל: "נמשכת מגמת הפינויים בנגב", מיום 7 בנובמבר 2018.

172 קלמן ליבסקינד, "חשיפה: אלפי המגרשים שעומדים ריקים ביישובי המגזר הבדואי, ומאות המיליונים שנזרקו לפח", **מעריב**, 23 בינואר 2021.

173 נתוני השנים 2018–2019: מנהלת דרום, דו"ח 2019. על פי מכתבו של יגאל בוסקילה, מנהל המרחב מהרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לתנועת רגבים, מיום 24 בינואר 2018, מספר הסכמי הפינוי שמומשו בממוצע בכל שנה בין 2007 ל-2017 הוא 48 בלבד. זוהי טיפה קטנה בים הגדול.

אם כן, רוב פעולות האכיפה מתמקדות 'מתחת לפנס', והגם שאכיפה זו נדרשת וראויה כשלעצמה, היא זונחת את הטיפול בלב הסוגיה - הסדרת הפזורה החיצונית[174] - המרוחקת מיישובי הקבע על 82,000 תושביה.

למעשה, **חסרה תוכנית רצינית בעלת יעדים מדויקים לאן אמור להיות מפונה כל מקבץ בפזורה, כולל סדר עדיפויות ולוחות זמנים,** ובלעדיה אי אפשר לפתור מהשורש את בעיית הבנייה הבלתי חוקית.

סיכום

על אף כל התוכניות והתקציבים העצומים שהושקעו בבדואים בנגב, לא גובשה מדיניות או תוכנית ארוכת טווח בעניין אכיפת החוק נגד הבנייה הבלתי חוקית ופינוי הפזורה הבלתי חוקית, ומדיניות האכיפה משתנה חדשים לבקרים.

מאז הקמת יחידת יואב בשנת 2012 והחמרת האכיפה אכן חלה עלייה במספר ההריסות, ובפרט במספר ההריסות העצמיות. כמו כן עלתה כמות הפינויים של פלישות לאדמות מדינה. עם זאת קצב האכיפה אינו מצליח להדביק את קצב הבנייה השנתי של מבנים חדשים. יתרה מזו, פעילות האכיפה מתמקדת כמעט ורק בבלימת בנייה חדשה, וזאת בהיעדר מדיניות ארוכת טווח ומפורטת, בעלת יעדים ברורים ולוח זמנים ברור לפתרון בעיית הפזורה והעתקתה ליישובי הקבע. לא די בהריסה אקראית של מבנים בלתי חוקיים חדשים. להבדיל מהיבטים אחרים שנדרשו אליהם, גם אם חלקית, בדרך כלל בנקיטת מדיניות של תמריצים, השקעות ופשרות (גזר), הרי שהיבט זה של אכיפה ופינוי הפזורה (המקל) הוזנח.

174 לרר, כנסת, נכון לשנת 2017, אך ראו גם תוכנית עבודה 2020 של הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, עמ' 26.

ז. יישובי הקבע

אחר "היסטוריה על המפה" צילום: אמיל אלגם

1. דמוגרפיה, שטח, צפיפות ומבנים

צפיפות – כללי

רמת צפיפות בשטחי בנייה נמדדת על ידי חלוקת מספר הנפשות המתגוררות בשטח מסוים בגודל השטח.[175]

חלוקת האוכלוסייה בישראל בסוף שנת 2013, 8,138,000 נפש,[176] בשטח הבנייה למגורים באותה עת, כ-**810.48 קמ"ר**,[177] מלמדת כי רמת הצפיפות בישראל באותה עת עמדה על **10,040** נפש לקמ"ר. מאז מדיניות התכנון בישראל היא לצופף את הבנייה.

על פי פרסום של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה,[178] נכון לשנת 2013 נעה רמת צפיפות האוכלוסייה בשטח בנוי למגורים בין 1,439 נפשות לקמ"ר במועצה המקומית סביון ל-54,075 (!) נפשות לקמ"ר בבני ברק. החציון של משתנה צפיפות האוכלוסייה הוא 6,944 נפשות לקמ"ר, ביישוב מצפה רמון.

על פי מנהל התכנון, הצפיפות בערים בישראל נמוכה בהרבה מהצפיפות בערים באירופה ובארצות הברית ועומדת על 8,565 נפש לקמ"ר בתל אביב, 7,186 נפש לקמ"ר בירושלים ו-4,346 בחיפה.

בהיבטים של דמוגרפיה, שטח, צפיפות ומבנים נבחין בין שבע העיירות, אשר הן יישובים עירוניים למחצה, לבין יישובי אבו בסמה, שהם יישובים כפריים המשתרעים על פני שטח ענקי, חלקם כאמור בעלי אופי של יישוב כפרי גדול, ואחרים עדיין נראים כפזורה ענקית.

175 שיטת מדידה זו אומצה על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בפרסומה סטטיסטיקל 173.

176 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, "אוכלוסיית ישראל 2005-2014", **סטטיסטיקל** 143, אוקטובר 2015.

177 סטטיסטיקל 173, שטח מגורים בלבד, ללא שטחי תעשייה, מסחר ומשרדים.

178 סטטיסטיקל 173.

שבע העיירות הוותיקות[179]

דמוגרפיה: על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בשנת 2013 התגוררו בשבע העיירות כ-146,700 איש. בשנת 2019 עמד מספרם על כ-180,421 איש (גידול של כ-5,600 נפש בשנה).

שטח העיירות: כ- 7 קמ"ר בלקיה, כ-9 קמ"ר בחורה ובתל שבע, כ-13.5 קמ"ר בשגב שלום ובכסייפה, 14 קמ"ר בערערה וכ-33.5 קמ"ר ברהט.

רמת הצפיפות: מן הנמוכות ביותר בישראל. ממוצע הצפיפות בעיירות הבדואיות הוא 1,811 נפש לקמ"ר בממוצע. העיירה הצפופה ביותר היא חורה, שבה 2,556 נפש לקמ"ר, והמרווחת ביותר היא שגב שלום, שבה 808 נפש לקמ"ר.

על פי תוכנית החומש 2017-2021, בשבע העיירות מתוכננות להיבנות עוד כ-59,000 יחידות דיור, חלקן בשל הגדלת שטח העיירות בשנים האחרונות, לצד הוספת זכויות בנייה במגרשים קיימים.

מספר יחידות הדיור המדווח לארנונה בשבע העיירות עמד על 9,853 בשנת 2015[180] ועל 11,641 בשנת 2019.

על פי מספר התושבים בשבע העיירות, בהנחה שכל יחידות הדיור מדווחות לארנונה, משתקפת תוצאה שלפיה בכל יחידת דיור התגוררו בשנת 2018 יותר מ-15 נפש. נתונים חריגים אלו כרוכים בסוגיית הפוליגמיה הקיימת בכשליש מקרב המשפחות הבדואיות בדרום. כל אישה נוספת במשפחה פוליגמית (בית אם) מתגוררת בקומה נפרדת, אולם זו אינה נחשבת ליחידת דיור נפרדת בנתוני הארנונה אלא לחלק מבית אב, המוגדר יחידת דיור אחת.

נתונים אלו משתקפים מגודלן הממוצע של יחידת הדיור המדווחת לארנונה, הנעה בין 167 מ"ר בלקיה ל-227 מ"ר בחורה.[181]

179 אלא אם נאמר אחרת, נתונים בדבר מספר תושבים, שטח העיירות, רמת הצפיפות ומספר יחידות הדיור לקוחים מכאן: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל, 2019, בפרופיל של כל אחת מן הרשויות.

180 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, לוח דירות למגורים בעיריות ובמועצות מקומיות 2012-2019. אלו נתוני יחידות דיור המדווחות לארנונה.

181 גודל הדירה נלמד מחלוקת השטחים המחויבים בארנונה למגורים בכל עיירה, במספר הדירות המחויבות בארנונה - נתונים המפורסמים ב'תיק יישוב' באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

היישוב	גודל בקמ"ר	מספר התושבים 2019	מספר המבנים 2019	צפיפות (מספר תושבים לקמ"ר)
רהט	33.49	71,437	5,196	2,203
חורה	8.74	22,337	1,391	2,556
ערוער	14	18,332	1,084	1,307
תל שבע	9.4	20,808	1,453	2,208
שגב שלום	13.52	10,936	884	808
לקיה	6.86	14,705	790	1,985
כסייפה	13.6	21,866	843	1,529
ממוצע צפיפות				**1,811**

יישובי אבו בסמה

דמוגרפיה: כאמור אף בדו"ח מבקר המדינה 2021, יש קושי להסתמך על הנתונים הרשמיים בדבר מספר התושבים ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קאסום (לשעבר אבו בסמה). לפי נתונים אלו מספר התושבים הרשומים ביישובים אלו הולך ופוחת מדי שנה, מ-36,000 לערך בסוף שנת 2016 עד 21,600 תושבים לערך בשנת 2018 (נתוני הלמ"ס) ו-22,112 בינואר 2021 (נתוני מרשם האוכלוסין).

נתון זה מצביע על הגירה שלילית כביכול, אולם רבים מתושבי היישובים רשומים בתעודת הזהות שלהם כתושבי פזורה ועל שם השבט שאליו הם משתייכים, וכן להפך - חלק מהמתגוררים מחוץ ליישוב רשומים כתושבי אבו בסמה. גם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מציינת בפירוש שהרישום הקיים בעניין זה פיקטיבי, ואי אפשר להסתמך עליו באופן מבוסס.

דוגמה בולטת לכך היא היישוב ביר הדאג', הקיים על המפה בלבד, ותושביו, רובם ככולם, גרים בפזורה הסמוכה לתחום היישוב המאושר בעבורם.

שטח היישובים: למעט תראבין א-צאנע, שגודלו כ-1.5 קמ"ר, ליתר **יישובי אבו בסמה היקף שטחים עצום**, חלקם אפילו גדולים יותר מהעיירות הוותיקות:

3.2 קמ"ר באל-סייד, יותר מ-7 קמ"ר באום בטין ומ-8.5 קמ"ר באבו קורינאת (כגודלה של חורה) ויותר מ-11 קמ"ר במולדה ובאבו תלול.

מבדיקת רגבים עולה כי נכון לשנת 2017 היו בתחומי היישובים כ-8,500 דונם **אדמות מדינה פנויות** לקליטת פזורה.

רמת צפיפות: יישובי אבו בסמה הם מהיישובים הדלילים ביותר בארץ ביחס בין שטחם לבין מספר התושבים. הצפוף ביותר הוא היישוב אל-סייד, שבו 1,835 נפשות לקמ"ר, והדליל ביותר הוא היישוב מולדה (סעוה), שבו 163 נפשות בלבד לקמ"ר!

מבנים: לפי המיפוי שבוצע על סמך מחקר תצלומי האוויר, נכון לשנת 2021 נבנו ביישובי אבו בסמה יותר מ-19,660 מבנים. על פי נתוני הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה אבו בסמה, רק ל-1%-3% מהמבנים הפרטיים (להבדיל ממבני ציבור) ניתן היתר בנייה.[182] בגין בקשות להיתר בנייה שהוגשו לוועדה בשנים 2014-2018 הוציאה הוועדה כ-65 היתרים בלבד לבניית מבנים חדשים (רק אחד מהם בביר הדאג'), ועוד שבעה היתרים בלבד להכשרת מבנים קיימים.[183]

182 בהתבסס על נתוני רישוי בנייה באתר האינטרנט של הוועדה המרחבית אבו בסמה.

183 הנתונים שפרסמה רשות הבדואים בנושא זה בתוכנית העבודה שלה לשנת 2020 נמוכים אף יותר. ראו: רשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב "תוכנית עבודה 2020" (להלן: תוכנית עבודה 2020).

היישוב	גודל בקמ"ר[184]	מספר התושבים 2019[185]	מספר המבנים 2018[186]	צפיפות 2019 (מספר תושבים לקמ"ר)[187]
אבו קורינאת	8.5	1,904	814	224
אבו תלול	11.7	2,023	2,773	173
אום בטין	7.1	4,277	2,684	602
אל-סייד	3.2	5,875	2,138	1,835
ביר הדאג'	6.75	5,874	1,857	870
מולדה (סעוה)	11.4	1,867	3,627	163
מרעית רבתי	14.8	דריג'את - 1,244 מכחול- 839 כחלה - 429	996	169
קסאר א-סיר	4.9	2,460	1,519	502
תראבין	1.5	1,139	675	759
ממוצע צפיפות[188]				400

למעט היישובים ביר הדאג' ותראבין, היושבים על אדמות מדינה בלבד, שאר היישובים יושבים הן על אדמות מדינה והן על מקרקעין רבים הנתונים לתביעות בעלות.

184 מבחן הנגב, חלק שני. שטח יישוב, כולל שטחי מסחר, לפי מדידת רגבים.

185 לשכה מרכזית לסטטיסטיקה, שנתון סטטיסטי (71) 2020, מפה 2.3, תפרוסת יישובים לפי גודל אוכלוסייה.

186 בהתאם לפיענוח תצלומי אוויר, מערכות מידע גאוגרפיות וניתוח נתונים שביצעה מחלקת מחקר GIS ברגבים.

187 חישוב של מספר התושבים לחלק לשטח היישוב.

188 מספר תושבי כל הכפרים יחד חלקי שטח כל הכפרים יחד.

התוכנית הרשמית שואפת להסדיר את הבנייה הבלתי חוקית הקיימת ביישובים אלו ולהעתיק לשטחם חלק מתושבי הפזורה. על פי תוכנית החומש, רשויות התכנון צפויות לאשר תוכניות של יותר מ-16,700 יחידות דיור ביישובים הכפריים, רובן המכריע להסדרת הבנייה הקיימת או לתושבי הפזורה. בחלק מהיישובים יש תוכניות מתאר מפורטות המאפשרות להוציא מכוחן היתר בנייה. עם זאת כאמור במקרקעין נשואי תביעת בעלות שלא הוסדרה, רשות מקרקעי ישראל איננה מעניקה חתימה לצורך היתר בנייה, ומנגד אין לבעל המבנה כל מסמך המוכיח את בעלותו בקרקע לצורך היתר בנייה. לפיכך אי אפשר להוציא בקרקעות אלו היתרי בנייה. המשמעות היא שבהיעדר נכונות מצד בוני המבנים הבלתי חוקיים או הטוענים לבעלות על המקרקעין שעליהם יושבים מבנים אלו להסדיר את נושא תביעת הבעלות ולרשום את הקרקע בטאבו, אין כל אפשרות להסדיר מבנים אלו.

2. תכנון ושיווק של מגרשים ביישובי הקבע

כללי

במשך שנים רבות תכננו ופיתחו רשויות המדינה אלפי מגרשים ביישובי הקבע של הבדואים.

בתחילה תוכנן חלק ניכר מהמגרשים על אדמות מדינה שהיו לגביהן תביעות בעלות אשר הוסדרו בהליך שיפוטי או בהסדר פשרה, אך גם מגרשים אלו נותרו שוממים מאחר שתובעי הבעלות לא אפשרו לאחרים להיכנס אליהם.[189]

בשנים האחרונות הבינה המדינה כי הבדואים לא יתיישבו במגרשים שיש עליהם תביעת בעלות כל עוד לא התקבלה הסכמת תובע הבעלות, גם אם נרשמו כדין כאדמת מדינה. לפיכך הפסיקה המדינה לפתח מגרשים בקרקעות אלו. יש לציין כי מדיניות חדשה זו של המדינה איננה נשמרת בעקביות.

על אף השקעת משאבי עתק בפיתוח מגרשים ושכונות שיועדו לכאורה לצורך

189 דו"ח מבקר המדינה 2016.

הסדרת הפזורה הבלתי חוקית, רוב המגרשים שפיתחה המדינה נשארו שוממים זמן רב בשל תביעות הבעלות, כפי שתואר לעיל, או בשל חוסר הצלחה של המדינה להעביר אליהם תושבים מהפזורה.

לפיכך הוחלט לשווקם בתקופה זו לצורכי 'ריבוי טבעי' לתושבים שכבר התגוררו ביישובי הקבע, והם נמכרו במחיר מסובסד וללא מכרז.

למרבה האבסורד, התנהלות זו, שהתממשה בדיעבד מכורח המציאות, אומצה למדיניות של ממש בהמשך הדרך.

עם השנים, ובייחוד בשלהי כהונתו של השר אורי אריאל, הוחזר הגלגל מעט לאחור, ומספר גדול יותר (אך לא מספיק) מהמגרשים שתוכננו ופותחו יועדו להסדרת ההתיישבות הבלתי חוקית. עם זאת רוב הסכמי ההסדרה התמקדו במקבצים שישבו מלכתחילה בתחום היישובים ולא התמודדו עם הפזורה המרוחקת, שהיא לב הבעיה.

התנגדות מועצת חורה לקליטת תושבי הפזורה

כמו כן באופן עקבי גורמים בעיירות, ובהם ראשי העיירות עצמן,[190] מתנגדים לקליטתם של תושבי פזורה בשכונות שהמדינה מפתחת וטוענים כי השכונות החדשות נדרשות לעיירות לצורכי ריבוי טבעי. ההליכים המשפטיים המתנהלים בעניין דרישות אלו גוזלים אף הם זמן יקר, ובמהלכו הפזורה מתרחבת עוד ועוד, והמדינה שוב חוזרת לנקודת ההתחלה במרוץ הבלתי פוסק לבלימת הפזורה.[191]

190 עע"מ 2847/13 **איסמאעילוף נגד ראש ממשלת ישראל ואח'**;

191 ראו למשל: יסמין בכריה, "ראשי מועצות בנגב מתנגדים להעתקת תושבי כפרים לא מוכרים לשטחם", **הארץ**, 8 באוקטובר 2019.

תכנון ופיתוח בשנים 2002–2014

נכון לשנת 2002 הצטברו ביישובי הקבע כ-8,000 מגרשים שלא שווקו. כ-2,000 מהם יועדו לריבוי טבעי. היתר תוכננו על קרקעות הנתונות לתביעת בעלות, וממילא לא שווקו. 4,000 מהם כלל לא הגיעו לשלב הפיתוח.[192]

עד שנת 2014 תוכננו בסך הכול 29,029 מגרשים. 8,740 מהם לא פותחו כלל, ו-5,224 פותחו אך לא שווקו. מנגד, מ-15,065 המגרשים ששווקו, רובם המכריע - 14,324 מגרשים (95%) - שווק לריבוי טבעי. רק 741 (5%) מגרשים שווקו במסגרת הסכמי פינוי והסדרה במקום.[193]

תכנון	סך כל המגרשים המתוכננים	מגרשים לא מפותחים	מגרשים מפותחים
2002	8,000	4,000	4,000
2014	29,029	8,740	20,289

פיתוח	סך כל המגרשים המפותחים	מגרשים שלא שווקו	מגרשים ששווקו
2002	4,000	4,000	0
2014	20,289	5,224	15,065

שיווק	סך כל המגרשים ששווקו	מגרשים לריבוי טבעי	מגרשים להסדרה ולהסכמי פינוי
2014	15,065	14,324 (95%)	741 (5%)

192 דברי הסבר להחלטת ממ"י 932 מיום 24 בפברואר 2002.

193 מצגת של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "יישובי המגזר הבדואי תעודת זהות", נכון ל-2015.

מצב מגרשים 2014 סך כל המגרשים המתוכננים: 29,029

תכנון ופיתוח בשנים 2015–2019

גם בשנים אלו נמשכה מגמת שיווק המגרשים בעיקר לריבוי טבעי, הגם שבעוצמה פחותה מבעבר.

בשנים אלו אושרו תוכניות בעבור כ-57,100 יחידות דיור.[194] למלאי המגרשים המפותחים שטרם שווקו נוספו עוד 511 מגרשים, ומספרם הכולל עומד על 5,735 מגרשים.

באשר למגרשים מתוכננים שטרם פותחו, ל-8,740 המגרשים אשר היו במלאי בסוף 2014 נוספו מגרשים בעבור עוד 47,357 יחידות דיור.

בשנים אלו בוצעו 3,040 עסקאות שיווק: 2,130 (70%) עסקאות לריבוי טבעי

194 אלא אם נאמר אחרת, הנתונים להלן מבוססים על פרסומים ודו"חות של רשות הבדואים לשנים 2016, 2017, 2018, 2019. לעיתים דו"חות שונים מציינים מספרים שונים בנוגע לאותו נתון (כך למשל הוצגו שלושה מספרים שונים של עסקאות שיווק לריבוי טבעי בשנת 2017). כמו כן לעיתים הנתונים עוסקים ביחידות דיור ולא במגרשים, באופן המקשה על השוואה וסיכום נתונים. לפיכך הנתונים שלהלן הם בגדר אומדן בלבד.

ו–910 (30%) בהסכמי הסדרה (הסדרה במקום והסכמי פינוי).[195] תוכנית הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בנוגע לתושבי הפזורה עסקה בעיקר בריכוזי אוכלוסייה המתגוררים בסמיכות ליישובים מוכרים באמצעות הרחבת תחומי היישוב כך שיכללו למפרע גם מקבצים 'צמודי דופן' אלו, ולא עסקה כמעט בפזורה חיצונית.[196]

195 תוכנית עבודה 2020, סיכום 2019.

196 לרר, כנסת, נכון לשנת 2017, אך ראו גם תוכנית עבודה 2020 של הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, עמ' 26.

תכנון	סך כל יחידות הדיור המאושרות	מספר יחידות הדיור במגרשים לא מפותחים	מספר מגרשים מפותחים (מספר יחידות דיור)
2015	3,176	2,003	386 (1,173)
2016	2,483	735	647 (1,748)
2017	15,470	13,149	929 (2,322)
2018	11,320	8,777	765 (2,182)
2019	24,652	22,693	758 (1,959)
סה"כ	51,100	47,357	3,485 (9,384)

פיתוח	סך כל המגרשים המפותחים (מספר יחידות הדיור)	מספר המגרשים שלא שווקו	מספר המגרשים ששווקו
2015	386 (1,173)	-	400
2016	647 (1,748)	224	623
2017	929 (2,322)	277	652
2018	765 (2,182)	143	622
2019	758 (1,959)	15	743
סה"כ	3,485 (9,384)		3,040

שיווק	סך כל המגרשים ששווקו	מספר המגרשים לריבוי טבעי (יחידות דיור)	מספר המגרשים להסדרה ולהסכמי פינוי	
2015	400	264 (459)	136	
2016	623	490 (656)	133	
2017	652	581 (1,216)	71	
2018	622	375 (939)	247	134 - הסכמי פינוי 113 - הסדרה במקום
2019	743	420 (1,050) יח"ד	323	224 - הסכמי פינוי 99 - הסדרה במקום
סה"כ	3,040	2,130 (70%)	910 (30%)	

סך כל עסקאות השיווק 2019-2015

עסקאות שיווק 2019-2015 לפי שנים

בשנת 2017 אימצה הממשלה את **תוכנית החומש 2017-2021** לפיתוח חברתי וכלכלי של הבדואים בנגב. זוהי תוכנית רחבה ומקיפה בעלת תקציבי ענק שהתיימרה לחולל מהפך של ממש גם בסוגיית הסדרת הפזורה הבדואית והעתקתה ליישובי הקבע. אלא שגם תוכנית זו, שכללה פיתוח תשתיות ועוד עשרות אלפי מגרשים ביישובי הקבע, ייעדה רק מיעוט מן המגרשים להעתקת הפזורה.[197]

תוכניות 2019 כמבחן

בשנת 2019 ניתן תוקף ל-16 תוכניות בנייה בעבור 24,652 יחידות דיור נוספות.[198] כמחצית מהם נועדו לריבוי טבעי או נוספו באמצעות הגדלת זכויות בנייה במגרשים קיימים בעיירות (דהיינו, גם הן לצורכי ריבוי טבעי). כ-20% מהמגרשים נועדו לצורך הסדרה במקום. כ-30% מהם יועדו לצורך העתקת פזורה. הנה כי כן, עוד ועוד יחידות מתוכננות לצורך הסדרה, אם כי עדיין לא לצורך הסדרת הפזורה החיצונית.

מבחינת תכנון על קרקעות הנתונות לתביעת בעלות, רגבים בחנה את התוכניות[199] ומצאה כי רוב רובן של יחידות הדיור אשר נועדו להסדרה במקום תוכננו על קרקעות הנתונות לתביעות בעלות. כמו כן יותר משליש מיחידות הדיור שנועדו לריבוי טבעי או להעתקת הפזורה תוכננו על קרקעות שבחלקן אדמות מדינה ובחלקן נתונות לתביעת בעלות או על קרקעות הנתונות כולן לתביעת בעלות.

בקשות להיתרי בנייה

על פי נתוני רשות הבדואים, בשנים 2010–2019 הוגשו 7,494 בקשות להיתרים

197 ראו למשל עמ' 33 בתוכנית העבודה של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב לשנת 2020, המציג יעד של מתן תוקף לתוכניות של 23,810 יחידות דיור. פחות מ-15% (3,536) מהן יועדו להעתקת הפזורה. כ-50% (12,074) מהן נועדו להסדרה במקום, ו-15% (3,807) מיחידות הדיור יועדו לריבוי טבעי. נראה שהיתר נועדו לשלוש המטרות יחד.

198 סיכום 2019.

199 על ידי השוואת כל אחת מהתוכניות, לרבות המפות המצורפות לתוכניות, למפות תביעות הבעלות המובאות ב'מבחן הנגב'.

ואושרו 5,439 מהן, רובן המוחלט בעיר רהט ובעיירות. מתוכן הוגשו 174 בקשות בלבד לוועדה המרחבית אבו בסמה (2.3%) בלבד מכלל הבקשות) וניתנו 53 היתרים בלבד, פחות מאחוז אחד מכלל ההיתרים שניתנו.[200]

מבדיקת רגבים התברר שחלק מהבקשות הן למבני ציבור והועלו מטעם המועצות אל קסום ואבו בסמה ולא על ידי תושבים פרטיים, וככל הנראה מדובר בבקשות להיתר בנייה למבני ציבור ואחרים שהקימו רשויות אלו.

כאמור, ביישובי אבו בסמה, שרובם נמצאים על מקרקעין נשואי תביעת בעלות שטרם הוסדרו, רשות מקרקעי ישראל אינה מעניקה חתימה לצורך היתר בנייה.[201]

בהיעדר נכונות מצד בעלי המבנים ומצד הטוענים לבעלות על המקרקעין להסדיר את עניין תביעת הבעלות ולהביא לרישומן, לא ניתן כעת להסדיר מבנים אלו.

מצב זה מצביע על חוסר התועלת בהלבנת מקבצי פזורה והפיכתם ליישובים חוקיים לכאורה שבהם הבתים, רובם ככולם, אינם חוקיים. מצב זה ממחיש כיצד נתקעים גלגלי הסדרת הפזורה בשל ההחלטה לתכנן יישובים ושכונות על קרקעות הנתונות לתביעות הבעלות.

סיכום

שבע העיירות הוותיקות הוקמו ותוכננו באופן חלקי, ומלאכת התכנון והוצאת תוכניות לשכונות נוספות נמשכת עד היום. בחלק מהעיירות היה התכנון הראשוני כושל ולא תאם את אופי החיים שאליו הורגלה החברה הבדואית באותן שנים ולא את גודל המשפחות.

למעט שגב שלום תוכננו העיירות בחלקן בשטחי תביעת בעלות, אגב השקעת משאבים אדירה, עד אשר חלחלה ההבנה כי שיווק קרקעות אלו ופיתוחן לא יצלח לנוכח המוסכמות השבטיות והחברתיות בקרב החברה הבדואית.

ביישובים החדשים המצב התכנוני גרוע אף יותר. למעט היישוב תראבין א-צאנע, כל היישובים הם תוצאה של הלבנת נקודות התיישבות בלתי חוקיות,

200 תוכנית עבודה 2020.

201 תגובת הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה אבו בסמה, לעת"מ 20-07-23339, סעיפים 33-39.

ולהקמתם לא קדם תכנון. כמו כן למעט ביישוב ביר הדאג' וברוב היישוב תראבין, חלק ניכר מהקרקעות בכל יישוב נתון לתביעת בעלות. לפיכך ברוב היישובים אין תוכניות בנייה מפורטות, לא ניתן להוציא היתרי בנייה, והמדינה כמעט שלא הקימה תשתיות ראויות.

בשנים האחרונות מדינת ישראל משקיעה מאות מיליוני שקלים בתכנון ובהכשרה של עשרות אלפי מגרשים ביישובי הקבע לצורך הסדרת הפזורה, אך למרבה האבסורד, רוב המגרשים היוצאים לשיווק משמשים למעשה לצורכי ריבוי טבעי.

נוסף על כך רוב הסכמי ההסדרה של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בנוגע לתושבי הפזורה עוסקים בעיקר בהלבנת פזורה פנימית והסדרתה במקום, ולא במתן מענה לפזורה החיצונית.

ח. סקירת מאמצי הפתרון

מאגר התצלומים הלאומי, צלם: זיו קורן

מדינת ישראל

11.12.08

הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

תמצית דו"ח

א. כללי:

הוועדה הציבורית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשותו של השופט העליון (בדימוס) וסבקר הסדינה לעבר אלעזר גולדברג, הגישה ביום 11.12.2008 את דו"ח הביניים והשיבו ראש ממשלה. המסקנות יוגשו להחלטת הממשלה.

ב. רקע:

על הקמת הוועדה החליטה הממשלה במקביל להחלטה על הקמת רשות בינעדית

- לסדרת התיישבות הבדואים בנגב.
- הממשלה ברה כמנכ"ל הרשות הוא לקידם את ביצוע (בדימוס) יהודה בכר.
- מטרתה המרכזית של הרשות הוא לקידם את התיישבות הבדואית בפרק זמן של חמש שנים, ואת כאלו המסקנות שנבאבת ועדת גולדברג.

ג. מבנה הוועדה:

- הוועדה התבקשה לבנות הצעות למיקום חקיקה בנושאים כגון המבנים, הסדרים לתקצבת קרקע חפשית, אכפה, ולות זמנים לביצוע החסדרים מול הטוכלסייה. הבדואית בנגב.

ד. חברי הוועדה:

[illegible] יורם בר סלע, בסמה נבון, אחמד אלאמד, יוסי יושי, דודי כהן

1. מהקמת המדינה ועד 1990

כפי שפירטנו בהרחבה לעיל, בפרק העוסק בניסיונות המדינה ליישב את סוגיית תביעות הבעלות, ניסתה המדינה כבר משנותיה הראשונות לקדם מאמצי פתרון כוללים לחברה הבדואית. נזכיר כאן בקצרה את נקודות הציון המרכזיות.

בשנת **1949** דנו לראשונה חברי הוועדה לענייני פליטים בשאלת הקמת יישובי קבע לבדואים בנגב. הוצגה לפניהם העמדה המשפטית כי אדמות הנגב הן אדמות מדינה ולאיש אין עליהן בעלות מוצדקת או רשומה.[202]

מקום המדינה ועד שנת 1966 התגוררו הבדואים, שחיו חיי נוודות, תחת ממשל צבאי, בשטח של כ-1.1 מיליון דונם המשתרע בין דימונה, ערד ובאר שבע וכונה 'אזור הסייג'. בשנת 1966 בוטל הממשל הצבאי. מסמוך לסיומו ועד שנת 1979 התקיים הליך רישום תביעות הבעלות.

בשנת 1974 גיבשה פליאה אלבק את מתווה הפיצויים לפתרון תביעות הבעלות בהסכמה ופשרה, והוא עודכן בהמשך מעת לעת בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל.

תהליך העיור התרחש בין השנים 1976 ל-1990, ובמהלכו הוקמו רהט, תל שבע, שגב שלום, חורה, ערערה, כסייפה ולקיה (**שבע העיירות**).

בשנת 1986 הוקמה **מנהלת הבדואים** במנהל מקרקעי ישראל, בכפיפות למשרד החקלאות.[203] בתחילה היה תפקיד המנהלה טיפול בתביעות הבעלות, ובהמשך גם בתשתיות ביישובים קיימים, בתכנון יישובים חדשים וביישוב אוכלוסיית הפזורה בהם.[204]

לקראת סוף המאה הקודמת התחדשו הניסיונות להסדיר את כלל הסוגיות הנוגעות לבדואים כמקשה אחת בהקמת ועדות ממשלתיות, בגיבוש ועדות וצוותי היגוי, בפרסום דו"חות ועוד.

---

202 יהל, הצעות.

203 בשנת 1990 עברו מנהל מקרקעי ישראל ומנהלת הבדואים לאחריות משרד הבינוי והשיכון. בשנת 1996 הם עברו לאחריות המשרד לתשתיות לאומיות, ובשנת 2005 לאחריות משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה.

204 דו"ח מבקר המדינה 2016.

2. משנות התשעים ועד 2007

בשנים 1994-2000 הוקמו ועדות פרלמנטריות, ועדות שרים וצוותים בין-משרדיים ונבחנו תוכניות ומסמכי מדיניות כדלהלן:[205]

- 1994 - ועדת חקירה פרלמנטרית בנושא "המגזר הבדואי בנגב", בראשות ח"כ דוד מנע.[206]
- 1996 - ועדת שרים לתיאום מדיניות הממשלה במגזר הבדואי, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. ועדה זו לא הגישה המלצות או ניירות עמדה.
- 1997 - הממשלה מינתה צוות בין-משרדי כדי לגבש מדיניות, אך זה לא פעל כפי שהוטל עליו.
- 1997 - צוות בין-משרדי חדש הגיש מסמך הצעות לטיפול במגזר הבדואי, אלא שזה לא נידון, וממילא לא אושר בוועדת השרים.
- 1999 - הוקמו ועדת השרים לעניין המגזר הערבי וכן ועדת משנה לענייני הבדואים בנגב. מנהלת הבדואים הגישה לוועדות מסמך מדיניות המפרט תוכנית פעולה רב-שנתית, אך ועדת השרים אישרה את תוכנית העבודה לשנת 2000 בלבד.
- 2000 - צוות בראשות מנכ"ל משרד התשתיות התבקש להמליץ על המבנה והסמכויות של גוף שיגבש מדיניות לטיפול במגזר הבדואי ויעסוק בקידומו. הצוות הקים צוותי משנה, אך המלצותיהם לא נידונו. כמו כן בשנת 2000 החליטה ועדת השרים לאמץ תוכנית חדשה לטיפול בנושאים רב-תחומיים במגזר הבדואי כדי לסגור את הפער שנוצר בין הבדואים ליתר אזרחי ישראל. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה, אך הממשלה לא הטילה את גיבוש התוכנית ויישומה על גוף ביצועי.
- 2006 - הממשלה החליטה כי האחריות הכוללת לטיפול במגזר הבדואי בנגב תופקד בידי שר הבינוי והשיכון, ומנהלת הבדואים עברה למשרדו.[207]

205 דו"ח גולדברג.

206 החלטת הכנסת מיום 18 באוקטובר 1994.

207 החלטת ממשלה 631 מיום 5 בנובמבר 2006, כמובא בדו"ח מבקר המדינה 2016.

מטרת כל הוועדות, הצוותים, התוכניות והמסמכים הייתה לקבוע מדיניות כוללת לטיפול במגזר הבדואי בנגב, ובכלל זה בנושאי הסדר הקרקעות, אכלוס הפזורה, הקמת יישובי קבע נוספים, פיתוח יישובי הקבע וטיפול בהם. בפועל נדחה פתרון הבעיות הקשות מוועדה לוועדה וממשלה למשלה ללא גיבוש מדיניות כוללת וללא בניית תוכנית רב-שנתית מתוקצבת לטיפול בבעיות אלו.

בשנת **2003**, נוסף על חידוש הליך הסדר הקרקעות על ידי הגשת תביעות נוגדות, אימצה הממשלה לראשונה תוכנית שש שנתית בתקציב של 1.1 מיליארד שקלים, שכללה פיתוח יישובים קיימים והקמת יישובים חדשים בעבור הבדואים לצד הגברת מערך האכיפה והשפיטה וכן חיזוק משמעותי לסיירת הירוקה, שתפקידה לשמור על השטחים הפתוחים.[208]

3. 2007–2017: דו"ח גולדברג, צוות פראוור, דו"ח בגין, הצעת החוק וגניזתו

דו"ח גולדברג

בהתאם להחלטת ממשלה 2491 מיום 28 באוקטובר 2007, הקים שר השיכון דאז זאב בוים ועדה ציבורית בראשות שופט בית המשפט העליון בדימוס אליעזר גולדברג ז"ל והטיל עליה לגבש המלצות למדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה. חברי הוועדה כללו שלושה נציגי ממשלה וארבעה נציגי ציבור, שמהם שניים מקרב האוכלוסייה הבדואית (בפועל היו אלו תובעי בעלות בעצמם).

דו"ח גולדברג הוגש בדצמבר 2008.[209] מבחינה הצהרתית הכיר הדו"ח בזיקה (להבדיל מזכות) ההיסטורית של הבדואים לנגב ובחשיבות השוויון בזכויות ובחובות. מבחינה מהותית הייתה מסקנת הדו"ח כי בעיית ההתיישבות ונושא הסדרת תביעות הבעלות כרוכות זו בזו. אי אפשר לפתור את האחת בלי לפתור את האחרת, ואי אפשר לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את מצוקות הבדואים, ובכלל זה בתחומי התעסוקה, הרווחה והחינוך.

208 החלטת ממשלה 881 מיום 29 בספטמבר 2003.

209 דו"ח מבקר המדינה 2016, דברי שר הבינוי והשיכון זאב בוים במעמד קבלת דו"ח גולדברג.

בעניין הקרקעות המליצו גולדברג וצוותו להקים ועדת תביעות שתיתן פיצויים למי שיוכיח חזקה ועיבוד בקרקע לפני שנת 1948. בדו"ח זה התבססה ההבחנה בין סוגי התביעות על היקף התביעה: תביעות בעלות קטנות של עד 20 דונם יקבלו 100% מהתביעה בקרקע חלופית, וכל דונם נוסף מעבר לכך יזַכה בפיצוי מופחת, שיכלול 20% קרקע חלופית ו-30% פיצוי כספי.

בעניין ההתיישבות המליץ הדו"ח להכיר ככל האפשר במקבצים הקיימים, בכפוף לכושר הנשיאה העצמית ולמידת ההיתכנות הכלכלית שלהם כיישובים עצמאיים. בתקופת ביניים יוגדרו המבנים הבלתי חוקיים 'אפורים', עד שיהיה אפשר להלבינם למפרע. הומלץ להקים ועדת תכנון ייעודית לזירוז התכנון בצד הקמת מערך אכיפה שיפעל נמרצות נגד בנייה בלתי חוקית חדשה וגם נגד מבנים שאי אפשר להכשירם על פי התוכנית. בצד הפרקטי קבע הדו"ח כי יש צורך לרכז את מגוון הסמכויות בידי גוף מתכלל אחד, וכן יש צורך ביישום מהיר של התוכנית באמצעות חקיקה.[210]

צוות פראוור

ממשלת ישראל קיבלה את מסקנותיו העקרוניות של דו"ח גולדברג ומינתה את ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה מר אהוד פראוור לעמוד בראש צוות מנכ"לים של משרדי ממשלה ליישום הדו"ח, מתוך גיבוש צעדים ופתרונות מעשיים לסוגיות למיניהן.

פראוור וצוותו, שהגישו את המלצותיהם במאי 2011, גיבשו בחלק מן הנושאים עמדה שונה מזו של גולדברג. בעניין תביעות הבעלות היו המלצות הצוות כי בגין קרקע מוחזקת, ללא קשר לגודלה, יינתן פיצוי בגובה של 50% בקרקע, ובגין תביעת קרקע הנמצאת בתחום יישוב יינתן גם פיצוי כספי. לקרקע לא מוחזקת הוצע להגדיל את הפיצויים הגדלה של ממש. עוד הוצע כי היקף הפיצוי יעלה בהתאם למספר המצטרפים להסדר הפשרה.[211]

בעניין ההתיישבות הומלץ להרחיב יישובים קיימים ולהכיר במקבצים קיימים גדולים לפי עקרונות דו"ח גולדברג ולפי התאמה לתוכנית מתאר מחוזית, אך בוטלו המלצות גולדברג להקמת ועדת תכנון ייעודית וכן נדחתה ההצעה

210 יהל, יער, עמ' 64.

211 יהל, יער, עמ' 65.

להכיר במבנים הבלתי חוקיים כ'אפורים'.

עם המלצותיו הגיש הצוות טיוטת הצעת חוק להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב.

אימוץ דו"ח פראוור ודו"ח בגין

ביום 11 בספטמבר 2011 אימצה הממשלה את מתווה דו"ח פראוור בכמה הסתייגויות: למשל, הממשלה קבעה כי הסדר הפיצויים יחול רק בקרקע מוחזקת ומעובדת אשר הוגש בגינה תזכיר תביעת בעלות עד סוף שנת 1979, אם זו לא נדחתה על ידי פקיד הסדר או בית משפט. הסתייגות נוספת הייתה כי לא יינתנו פיצויים בקרקע, לא תתוכנן התיישבות חדשה ממערב לכביש 40, ותמורות בקרקע בגין קרקעות שהפקיעה המדינה בעבר יינתנו רק על קרקעות בתחומי יישוב קיים או חדש.

עוד החליטה הממשלה לאמץ את טיוטת הצעת החוק שהגיש צוות פראוור ולמנות את השר בנימין זאב בגין לפתוח בתהליך הידברות עם גורמים בחברה הבדואית. הליך זה כונה 'תהליך ההקשבה'. נוסף על כך החליטה הממשלה להפעיל תוכנית של חמש שנים, בתקציב של 1.2 מיליארד שקלים, לפיתוח חברתי וכלכלי של יישובי הבדואים המוכרים בנגב ולחיזוק האוכלוסייה.[212]

השר בגין ערך ארבעים פגישות, ונכחו בהן כ-600 בדואים. עם תום תהליך ההקשבה הגיש השר בגין המלצות לתיקון הצעת החוק, והמלצות אלו התכתבו עם דרישות תובעי הבעלות להגדלת הפיצויים באופן דרמטי.[213]

כקודמיו כרך בגין את נושא הסדרת ההתיישבות הבדואית בהסדרת תביעות הבעלות תחילה. הגם שדו"ח בגין הכיר בצורך של תובעי הבעלות לשמור קרקע בתוך היישובים למען הדורות הבאים שלהם, הוא הבהיר כי כדי לפתור את הבעיה אין מנוס מכך שבעלי תביעות גדולות על קרקעות בתחום היישובים יאפשרו לבדואים אחרים להתיישב על הקרקעות הנתבעות על ידם.

בגין אימץ את עקרונות דו"ח גולדברג להכיר במקבצי התיישבות גדולים בעלי

212 החלטת ממשלה 3707 מיום 11 בספטמבר 2011; יהל, יער, עמ' 65; דו"ח מבקר המדינה 2016.

213 פניות חוזרות ונשנות מטעם תנועת רגבים בבקשה להיפגש עם השר בגין כדי להציג את עמדות התנועה בסוגיות אלו נענו בשלילה.

כושר נשיאה מוניציפלי התואמים את תוכנית המתאר המחוזית,[214] בתנאי שתוכנית להסדרת יישוב תאושר סופית רק לאחר שהוסדרו תביעות הבעלות באופן שתתאפשר הסדרת היישוב בפועל.

בגין היה הראשון שהמליץ להעניק פיצוי בקרקע גם כנגד תביעת בעלות על קרקע שאיננה מוחזקת, בשיעור של 25% תמורה בקרקע ו-75% בכסף.[215] למחזיקים בקרקע הציע בגין להוסיף על הפיצוי של 50% בקרקע, שעליו המליץ צוות פראוור גם פיצוי כספי של 50% מערך קרקע התביעה, שנקבע בין היתר בהתחשב במקומה ובגודלה.

בגין הזהיר כי על סמך קצב הריבוי במגזר הבדואי, כל השתהות נוספת בהסדרת הקרקעות תביא לידי ריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתת הערך הכלכלי של ההסדר לכל יורש עד פחות ממחצית בתוך כ-15 שנים.

הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב

על סמך עבודתו של השר בגין הגישה הממשלה את הצעת החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, כדי להסדיר את תביעות הבעלות בפרק זמן קצוב. בהצעת החוק נקבעו נוסחות פיצוי לתובעי בעלות המקנות להם תמורות גבוהות בהרבה מאלו שהוצעו להם במסגרת החלטות רשות מקרקעי ישראל.

למרות הליך ההקשבה, שיפורן הדרסטי של הצעות הפיצויים לטובת תובעי הבעלות וההבנות בין השר בגין לגורמים שעימם נפגש, כשהגיעה טיוטת החוק לדיון בוועדת הפנים פרצה התנגדות סוערת. חברי הכנסת הבדואים והערבים הביעו התנגדות תקיפה להצעת החוק בכללותה, ובה בעת החלו הפגנות סוערות ואף אלימות במרחבי הנגב כנגד החוק המתגבש.[216]

214 תמ"מ 4/14/23 משנת 2010, תכנית המתאר למטרופולין באר שבע, אשר על פי דו"ח בגין משמשת מסגרת אזורית לתכנון מפורט ולפיתוח יישובים קיימים וחדשים, ובכלל זה חלק מהפזורה.

215 למעט קרקע שהופקעה בעבר.

216 פרוטוקולים של ישיבות ועדת הפנים והגנת הסביבה בדיון בהצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, פרוטוקול מס' 116, מיום 6 בנובמבר 2013, פרוטוקול מס' 123, מיום 13 בנובמבר 2013, פרוטוקול מס' 130, מיום 20 בנובמבר 2013, פרוטוקול מס' 135, מיום 25 בנובמבר 2013, פרוטוקול מס' 153, מיום 16 בדצמבר 2013; חסן שעלאן, "מחאה ועימותים נגד התוכנית ליישוב הבדואים", Ynet, 30 בנובמבר 2013.

ואולם על סמך העמדה המקצועית שהציגה תנועת רגבים הסתייגו גם נבחרי הציבור מימין מסעיפים רבים בהצעת החוק. רגבים הראתה כי חוק בגין נדרש ברובו לפתרון סוגיית תביעות התביעות, הרלוונטית רק בעבור כ-12% מכלל החברה הבדואית, אך נמנע לחלוטין ממתן פתרונות לסוגיית הסדרת ההתיישבות למי שאינם נמנים עם תובעי הבעלות.

בשל כך דרשו חברי הכנסת של מפלגות הימין כי הצעת החוק תכלול מפה כוללת של ההתיישבות העתידית והסופית, דרישה להגברת האכיפה וכן שינויים במתווי הפיצויים.[217]

ההתנגדויות שהועלו מימין באו לידי ביטוי בתיקונים נקודתיים שהוכנסו בסעיפי החוק, אולם בגין סירב בעקביות לקבל כל שינוי בהצעתו, ולו הקטן ביותר. במסיבת עיתונאים אמר בגין כך:

> **"אם הצעת החוק לא תהיה לחוק, יתעצמו הבעיות בנגב משנה לשנה. זה אכן קושי גדול, אבל עלול להתפתח קושי חמור עוד יותר מזה, שעליו מצביעות ההתפתחויות במהלך החקיקה בכנסת בחודש האחרון. ניתן ללמוד מהן על כוונה מובהקת לשנות את הצעת החוק מעיקרה ולהפר את האיזון הקיים בה, בין השאר על ידי פגיעה בתמורות המוצעות לתובעי הבעלות, תוך הותרת אמצעי האכיפה על כנם [...] לפני ימים אחדים הודיע יושב ראש הקואליציה, כי אין בקואליציה רוב לתמיכה בהצעת החוק בנוסחה הקיים. נמסר גם כי הכוונה היא להביא לשינויים מרחיקי לכת בנוסח של הממשלה. אין לאפשר השתלטות עוינת על הצעת החוק. אין לאפשר את חטיפתה ועיוותה. בין שתי רעות עלינו לבחור ברעה פחות".[218]**

בדצמבר 2013 החליט ראש הממשלה נתניהו למשוך את הצעת החוק בעקבות ההפגנות וההתנגדויות של החברה הבדואית, וכן משום שבגין משך את ידיו מהצעת החוק בעקבות השינויים שהוכנסו בה במהלך דיוני ועדת הפנים בהכנה לקריאה שנייה ושלישית.

בהיעדר חקיקה וגיבוש מדיניות ממשלתית, המדיניות נקבעת בפועל על ידי גופים שונים. מדיניות הטיפול בתביעות הבעלות לרוב נקבעת על ידי משרד המשפטים. מדיניות הטיפול ביישובי הבדואים נקבעת על ידי רשות הבדואים

217 ראו מסמך רגבים שהוצג בכנסת במסגרת דיוני ועדת הפנים בהצעת החוק.

218 דו"ח מבקר המדינה 2016, עמ' 938.

(שעליה יוסבר להלן) או המשרד הממשלתי הממונה עליה באותה עת. לבסוף, עניינים אופרטיביים כגון שיווק קרקעות לבדואים, היקף תמריצי מעבר מהפזורה ליישובים מוסדרים ונוסחאות פיצוי לתובעי בעלות נקבעים על ידי מועצת רשות מקרקעי ישראל.

בשנת 2014 החליט שר החקלאות יאיר שמיר להעניק עדיפות לפיתוח חברתי כלכלי של היישובים המוסדרים ולהופכם למוקד משיכה לתושבי הפזורה. לשם כך הקימה הממשלה ועדת שרים לענייני הסדרת ההתיישבות ופיתוח חברתי–כלכלי של הבדואים בנגב. הרעיון היה לעבור להסדרה בהסכמה תחת הסדרה בחקיקה. לצורך קידום חברתי וכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב הקצתה הממשלה 113 מיליון שקלים.[219] לאחר הבחירות בשנת 2015 עזב שמיר את תפקידו, ותוכניותיו לא באו לידי מימוש.

הקמת הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

בשנת 2007, בעת הקמת ועדת גולדברג, **פירקה** הממשלה את מנהלת הבדואים והקימה תחתיה רשות עצמאית הכפופה למשרד **הבינוי והשיכון** ושמה 'הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב'[220] (להלן: **רשות הבדואים**). על פי החלטת הממשלה, ייעוד רשות הבדואים ותפקידיה היו בין היתר הסדרת תביעות הבעלות, הסדרת מגורי הקבע, תשתיות ושירותים ציבוריים ביישובי קבע קיימים ועתידיים, ייזום תכנון סטטוטורי, קידום תכנון ופיתוח תשתיות לפתרונות קבע.[221] בפועל נותרה האחריות על סוגיית הסדר זכויות הבעלות במקרקעין בנגב בידי לשכת הסדר מקרקעין באר שבע במשרד המשפטים.[222]

בדצמבר 2011, לאחר קבלת דו"ח פראוור, החליטה הממשלה[223] להקים מטה יישום במשרד ראש הממשלה בראשות אלוף במיל' דורון אלמוג לקביעת אסטרטגיה ומדיניות ליישום התוכנית.

רשות הבדואים הועברה אפוא **למשרד ראש הממשלה** והוכפפה למטה

219 החלטה 2025 מיום 23 בספטמבר 2014, כמובא בדו"ח מבקר המדינה 2016.

220 יהל, יער, עמ' 64.

221 דו"ח מבקר המדינה 2016.

222 דו"ח מבקר המדינה 2016.

223 החלטת ממשלה 3903, מיום 2 בדצמבר 2011.

היישום.[224] עם הקפאת הצעת החוק הועברה רשות הבדואים עם המטה אל משרד **החקלאות** והוכפפה לרשות התכנון שם.

על רשות הבדואים הוטל ליישם את מדיניות משרד החקלאות בנוגע לפיתוח חברתי וכלכלי, ושמה שונה ל'רשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב'.[225] לימים הפך מטה היישום ל'אגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב'. במהלך שנת 2020, כחלק מהרכבת ממשלת ישראל ה-35, העביר ראש הממשלה נתניהו את הסמכות על גופים אלו לאחריות משרד **הכלכלה והתעשייה** בראשות השר עמיר פרץ. בשנת 2021 אישרה הממשלה ה-36 את העברת הסמכות על גופים אלו למשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.[226]

4. תוכנית החומש 2017

לאחר כניסתו לתפקיד שר החקלאות בשנת 2015 החל השר אורי אריאל לגבש תוכנית ענק לקידום החברה הבדואית. בפברואר 2017 אישרה הממשלה את תוכנית החומש לפיתוח כלכלי-חברתי לחברה הבדואית בנגב בהיקף של 3 מיליארד שקלים.[227]

מטרות התוכנית:

- שיפור מצבה הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה הבדואית וצמצום פערים בינה ובין כלל האוכלוסייה;
- שילוב האוכלוסייה הבדואית בנגב בחברה ובכלכלה;
- פיתוח וביסוס היישובים הבדואים בנגב בהיבט הכלכלי, החברתי והקהילתי;
- חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות ושיפור מצבן הכלכלי, המנהלי והארגוני.

באשר לפיתוח תשתיות תומכות הסדרת התיישבות הוחלט על תכנון, הסדרה, פיתוח ושיווק של 25,000 יחידות דיור ברשויות המקומיות. עוד הוחלט להקים

224 החלטה 3707, מיום 11 בספטמבר 2011; דו"ח מבקר המדינה 2016.

225 החלטת ממשלה 1986, מיום 4 באוגוסט 2014.

226 חזקי ברוך, "בנט הסכים לבקשת רע"מ - רשות הבדואים תעבור למשרד הרווחה", **ערוץ 7**, 11 יולי 2021.

227 החלטת ממשלה 2397, מיום 12 בפברואר 2017.

צוות אשר יבחן בין היתר קביעת מדיניות הסדרת התיישבות לטווח של עשר שנים, ובכלל זה קביעת יעדים בתחומי פיתוח מגרשי מגורים, תשתיות ציבוריות ואכלוס.

בתוכנית החומש התקבלה שורת החלטות[228] לייעול האכיפה, ובכללן אלו:

1. להגביר את פעולות האכיפה והשמירה על הקרקע ולמנוע פלישות חוזרות לאדמות מדינה שפונו, במתן עדיפות לאכיפה התומכת בהסדרת התיישבות הבדואים, וזאת בין היתר על ידי פעולות של ייעור, נטיעה והחכרה עונתית של אדמות הניתנות לעיבוד.
2. לתת עדיפות בתוכנית העבודה לטיפול בהסדרת ריכוזי אוכלוסייה המתגוררות שלא כדין על אדמות מדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע המוכרים, וכן לקבוע בהסכמי הפינוי זמנים קצובים לפינוי מקרקעין ולהבטיח את פינוים בפועל במועדים שנקצבו.
3. לתת עדיפות בתוכניות העבודה לאכיפת פלישות טריות וחדשות לאדמות המדינה מחוץ לשטח יישובי הקבע.
4. להקים צוות שיכין תוכנית, לרבות תיקוני חקיקה ככל הנדרש, להפחתת היקפי הקרקע שיש עליה בנייה בלתי חוקית בנגב ויציע דרכים לייעול ולזירוז של הליכי האכיפה.
5. להקים מערכת טכנולוגית אוטומטית לפיענוח דיגיטלי של עבירות בנייה ופלישות לשטחים פתוחים.
6. להוסיף תקנים למפקחים ולתפקידי אכיפה, לרבות בפרקליטות, לפי הצורך.

על פי ההחלטה וכפועל יוצא ממנה הוקמה ועדת מנכ"לים מכל הגופים והמשרדים המפעילים את התוכנית: הממונה על התקציבים במשרד האוצר, משרד הכלכלה והתעשייה, משרד החינוך, משרד הפנים, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל, משרד הבינוי והשיכון, משרד המשפטים, המועצה הלאומית לכלכלה, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, המשרד להגנת הסביבה, המשרד לביטחון הפנים, משרד העבודה והרווחה, משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, מנהל הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים במשרד לשוויון חברתי. על הוועדה הוטל להתכנס לפחות אחת לחצי שנה ולדווח לשר הממונה על התקדמות התוכנית והוצאתה לפועל.

228 משרד ראש הממשלה, "הודעת מזכיר הממשלה בתום ישיבת הממשלה מיום 12 בפברואר 2017".

5. התמורות במתווי הפיצויים להסדרת תביעות בעלות והסדרת הפזורה

כזכור, בתחילת שנות השמונים החלה המדינה במדיניות לקידום הסכמי פשרה עם בעלי תביעות על בסיס ההמלצות שגיבשה פליאה אלבק, ובה בעת גיבשה תמריצים נדיבים לעידוד מעבר תושבי הפזורה ליישובים הקיימים - גם למי שלא החזיקו בתביעות בעלות.

תמריצי המעבר ליישובי הקבע ניתנים כיום באופן אחיד ומיועדים גם לבדואים אמידים ובעלי נכסים (כולל בדואים המתגוררים ביישוב קבע ונשותיהם הנוספות המתגוררות בבתים בלתי חוקיים בפזורה). תמריצים אלו ניתנים ללא כל מבחן הכנסה ואף ללא התחשבות בכך שרבים מהזכאים לפיצוי נחשבים בעיני החוק למסיגי גבול.[229]

נוסף על כך בהחלטות רשות מקרקעי ישראל בנוגע למענקים אלו נקצבו לוחות זמנים שלפיהם יפחת גובה הפיצויים ויקטן היקף התמריצים ככל שיחלוף הזמן, כדי לתמרץ את תובעי הבעלות לקדם הסדרי פשרה ואת תושבי הפזורה לעבור ליישובים. עם זאת בפועל האריכו ההחלטות החדשות את לוחות הזמנים שנקבעו במסמרות בהחלטות הקודמות ושיפרו את ההסדרים וההצעות לעומת ההחלטות הקודמות.

יתרה מזאת, על פי החלטות רשות מקרקעי ישראל, כל תושב פזורה מגיל מסוים זכאי לרכוש מגרש בתנאים מועדפים. בכך העבירה מדינת ישראל מסר הפוך, ולתושבי הפזורה נוצר אינטרס מובהק לדחות הצעות פשרה ולעכב את הסדרת התיישבותם גם כדי לקבל הצעות משופרות וגם כדי שבני משפחה נוספים יגיעו לגיל הזכאות ויהיו זכאים אף הם לקבלת מגרשים חינם ופיצויים כספיים בהתאם לסל התמריצים.[230]

חוסר השמירה על לוחות הזמנים מצד המדינה והסחבת שגרמו הבדואים בשל האינטרס לקבל הצעות משופרות בחלוף הזמן באו לידי ביטוי הן **בתחום הסדרי הפשרה על תביעות הבעלות** הן בתחום התמריצים לעידוד **הסדרת ההתיישבות**.

למעשה, בכך שלא שמרה על לוחות הזמנים וטבלת הפיצויים שעליהם הצהירה

229 יהל, יער, עמ' 60.

230 דו"ח מבקר המדינה 2016.

גרמה מדינת ישראל בהתנהלותה לקיבוע מעמיק של המצב הקיים והעבירה מסר לאוכלוסייה הבדואית כי ככל שיתעקשו ויסרבו לתנאים שהציבה המדינה, כך תיטב נקודת הפתיחה שלהם למשא ומתן העתידי.

התנהלות זו באה לידי ביטוי הן בהצעות הפשרה בתביעות בעלות והן בסלי התמריצים למעבר הפזורה ליישובי הקבע.

6. הפשרות בתביעות הבעלות

בשנת 1993 נקבע בהחלטה **585** פיצוי כספי בעבור הקרקע הנתבעת ובעבור המבנים הלא חוקיים ("פיצויי מחוברים") וכן פיצוי בקרקע בגובה 20% בתביעה מעל 400 דונם. בהחלטה נקבע כי תוקפה יפוג ביום 1 באפריל 1996.

החלטה **813** משנת 1997 חידשה תבחין נוסף המבחין בין קרקע מוחזקת (**3,000-1,100** שקלים לדונם) לקרקע שאינה מוחזקת (**2,000-1,600** שקלים לדונם), וכן קבעה כי בעבור קרקע בתחום היישובים יינתן פיצוי כספי בגובה **4,500** שקלים לדונם.[231] החלטה **932** משנת 2002 המירה סכום זה בפיצוי חלקי בקרקע חקלאית בתוספת פיצוי כספי בגין יתרת השטח, שקפץ לסך **10,000** שקלים לדונם, אגב קביעה כי סכום הפיצוי ילך וירד עד ל-**5,200** שקלים לדונם ככל שיידחה מועד הפשרה.

ואולם גם בהחלטתה זו לא עמדה המדינה. המועדים שנקבעו בהחלטה זו הוארכו בהחלטה 996 **משנת 2004**[232] ופעם נוספת בהחלטה **1028** משנת 2005.

לבסוף, בהחלטה **1546** משנת 2018 השתנה גובה הפיצוי בעבור קרקע בתחום היישובים לסך **5,200** שקלים לדונם (ללא פיצוי בקרקע), והחלטה זו היא התקפה נכון להיום.

7. תמריצי המעבר ליישובי הקבע

החלטה **585** משנת 1993 קבעה תמריצי מעבר ליישובים בדמות מגרש מסובסד לזכאים ולמשרתים בצה"ל.

231 קובץ החלטות מועצת מקרקעי ישראל מיום 4 באפריל 2019 (להלן: החלטות ממ"י 2019).

232 והיא אף הרחיבה את היקף בעלי התביעות הזכאים לפיצוי בקרקע חקלאית בעבור קרקע בתחומי היישובים גם למי שאינו מחזיק בפועל במקרקעין.

בהחלטה **813** משנת 1997 נקבע סבסוד בגובה **10,000-35,000** שקלים לעוברים מהפזורה ליישובים וכן נקבעה טבלת פיצוי בגין מחוברים.[233]

בהחלטה **932** משנת 2002[234] קפץ הסבסוד עד לשווי של **100,000** שקלים לזכאים, וכן נקבעה טבלת פיצויים חדשה בגין מחוברים.

החלטה **1545** משנת 2018 קבעה תמורות לתושבי הפזורה המסדירים את התיישבותם ביישובי קבע (באמצעות הסכמי הסדרה במקום או פינוי והעתקה): **מגרש מפותח ללא תמורה** וכן פיצוי בגין פינוי מגורים ומחוברים או מענק עד גובה **250,000** שקלים. תמורות אלו הן התקפות גם היום.

8. הקצאת מגרשים ביישובי הקבע לצורכי ריבוי טבעי

החלטה **1086** משנת 2007 קבעה פטור ממכרז במגרשי בנייה ביישובים המוכרים, ומתן עדיפות להקצאת מגרשים למבקשים בעלי זיקה חמולתית או שבטית למאוכלסים בשכונה או במתחם שבהם מצוי המגרש.

החלטת מועצת מקרקעי ישראל משנת 2019 מאפשרת לכל בית אב לרכוש שני מגרשים נוספים לריבוי טבעי מעבר לתנאי הזכאות הרגילים לפטור ממכרז.[235]

9. ההשקעה הכלכלית בתוכניות הפיתוח

לתוכניות הרבות בעבור הבדואים בנגב נלוו גם תקציבים אדירים. בשנים 2003-2006 הקציבה הממשלה במגוון החלטות כ-9.8 מיליארד שקלים בכל מיני פריסות לפיתוח היישובים הבדואיים המוכרים, להסדרת זכויות במקרקעין ולאכיפת החוק, לתמריצי מעבר מהפזורה ליישובי הקבע ולקידום המגזר הבדואי בנגב. עם זאת לא כל התקציבים מומשו.[236]

233 בנושאים אלו עסקו גם החלטות ממ"י 842, 859, 885, 886 מהשנים 1998, 1999, 2000, אשר שיפרו את טבלת הפיצויים בגין מחוברים והרחיבו את היקף הזכאים לפיצוי ולסבסוד.

234 החלטה זו עסקה גם בשיווק מגרשים ובהקמת יישובים חדשים, לפי החלטות ממשלה נחל שומריה, באר חייל, בית פלט, מרעית, שורר, אום בטין, מולד.

235 החלטות ממ"י 2019, פרק 6.5 סימן ב.

236 יהל, יער, 63; דו"ח גולדברג, עמ' 25.

בשנת 2011 הקציבה הממשלה 1.26 מיליארד שקלים לתוכנית החומש לשנים 2012-2016 לפיתוח חברתי וכלכלי של היישובים הבדואיים המוכרים בנגב ולחיזוק האוכלוסייה.[237]

בשנת 2014 הקצתה הממשלה עוד 113 מיליון שקלים לתוכנית לקידום חברתי וכלכלי לאוכלוסייה הבדואית בנגב,[238] אולם נראה שתוכנית זו לא התממשה בפועל.

כאמור, בשנת 2017 הקציבה הממשלה כ-3 מיליארד שקלים לתוכנית החומש לשנים 2017-2021 לפיתוח כלכלי-חברתי של החברה הבדואית בנגב.[239] בפועל נראה כי הוקצו משאבים רבים יותר, עד כדי 3.2. מיליארד שקלים.[240]

10. 2018-2021: הפרדה בין תביעות הבעלות להסדרת ההתיישבות

כאמור, במשך שנים ארוכות קראה תנועת רגבים להפריד בין סוגיית הסדרת ההתיישבות לסוגיית תביעות הבעלות.[241] עמדה זו פורסמה באופן נרחב ומנומק במסמך 'מבחן הנגב' במהלך שנת 2017 והועלתה בפגישות עם ראש הממשלה דאז נתניהו, שר החקלאות אורי אריאל, מנכ"ל הרשות לפיתוח והסדרת התיישבות הבדואים ועם גורמים בכירים במנהל התכנון. ואכן, בשנים האחרונות אפשר לראות כי מדיניותם הנוכחית של רשות הבדואים ושל מוסדות התכנון מתמקדת במתן פתרונות לבעיות הדיור של האוכלוסייה הבדואית בנגב, והרשות משקיעה כאמור משאבים רבים בפיתוח אלפי מגרשים דווקא על אדמות מדינה, ללא תלות בשאלת ההסדרה של תביעות הבעלות.

ואולם אף שתנועת רגבים המליצה לפתח מגרשים על אדמות מדינה בעיקר למען הסדרת הפזורה, הרי שהרשות משווקת מגרשים אלו בעיקר לצורכי ריבוי טבעי של האוכלוסייה שכבר מתגוררת ביישובי הקבע, כפי שפורט לעיל.

זוהי נקודת כשל מרכזית, שכן מאגר אדמות המדינה ביישובים אלו הוא משאב

237 החלטת ממשלה 3708, מיום 11 בספטמבר 2011.

238 החלטה 2025, מיום 23 בספטמבר 2014, כמובא בדו"ח מבקר המדינה 2016.

239 החלטת ממשלה 2397, מיום 12 בפברואר 2017.

240 אורן תירוש, "ניצנים של שינוי בחברה הבדואית", **כלכליסט**, 12 באפריל 2019.

241 מבחן הנגב.

מוגבל ומצומצם למדי, והענקת המגרשים הללו לצורכי ריבוי טבעי תקשה עוד יותר את פתרון הסדרת הפזורה בעתיד.

11. סיכום

מאז הקמתה של מדינת ישראל לא השכילו ממשלות ישראל לגבש מדיניות עקבית וכוללת לפתרון סוגיות המקרקעין בנגב, ומספר הרעיונות שעלו אל השולחן וירדו ממנו עם בואן של ההצעות החדשות דומה למספר ממשלות ישראל שכיהנו לאורך השנים.

חוסר עקביות זה בא לידי ביטוי הן בהתמודדות עם סוגיית הסדרת הפזורה הבלתי חוקית והן בהתמודדות עם סוגיית תביעות הבעלות.

גם על **מדיניות פיצויים במסגרת פשרה** התקשתה מדינת ישראל להחליט, לא כל שכן לדבוק בהחלטותיה, וזו השתנתה חדשים לבקרים.

בנוסף, השינויים התכופים **במדיניות האכיפה כנגד הבנייה הבלתי חוקית גרמו לכאוס ולהחרפת המצב בשטח**.

ט. מדינה בתוך מדינה: השלכות כישלון ההסדרה

בשנים הראשונות לאחר הקמת המדינה הזדהו רוב הבדואים בנגב עם מדינת ישראל, וחלק ניכר מהם אף התגייס לצה"ל. כיום גיוס בדואים מהנגב לצה"ל חריג, והחיילים (המועטים) החוזרים לבתיהם נאלצים לעיתים לפשוט את מדיהם לפני כניסתם לאזור יישוב.[242]

על פי סקר שערכה רשות הבדואים במאי 2019, 43% מהבדואים מגדירים את עצמם "ערבים", ורק 16% מהם מגדירים עצמם "ישראלים". 10% מגדירים עצמם "פלשתינים", 21% מגדירים את עצמם "בדואים" ועוד 10% "מוסלמים".[243]

עוד על פי אותו סקר, 13% בלבד מהבדואים סבורים **בוודאות** שעל החברה הבדואית לשרת בצה"ל. ל-14% מהם **נראה** שעליהם לשרת בצה"ל.[244] הנתונים בשטח נמוכים מכך. אף שמערכת הביטחון פועלת לעידודם, שיעור הנוער הבדואי המתנדב לצה"ל עומד על 6%-7% בלבד. רק שליש מהם באים מהדרום, אף שבדרום מתגוררים שני שלישים מהבדואים בארץ. לדברי מבקר המדינה, אחד הגורמים לאחוזים הנמוכים הוא אי-הסדרת ההתיישבות בנגב.[245]

אפשר להסביר בכמה אפיקים נתונים אלו ואת ההגדרה העצמית ומידת ההזדהות עם מדינת ישראל. וינשל מסביר כי בעשורים הראשונים מאז הקמתה נעזרה מדינת ישראל בשיח'ים ובשליטתם בשטח על מנת לשמור על השקט ונמנעה מלפקח על הנעשה בבתי הדין השבטיים. למעשה, עד אמצע שנות ה-50 נדמה היה לבדואים כי אין כלל משילות של הריבון באזור (בדומה להתנהלות הרווחת בתקופת השלטון העות'מאני והבריטי). את מקום הריבון תפסו מנגנוני שליטה מסורתית בחברה הבדואית בדמות המשפט השבטי ופתרון סכסוכים על ידי מנהיגים מקומיים ומעמדם השבטי והחברתי.

להיעדר הריבונות, אשר בא לידי ביטוי גם בהיעדר השקעה ותקציבים בחינוך, בבריאות וברווחה, וכמוהו גם להסתמכות השלטונית על מעמד השיח'ים, היה מחיר. לאורך השנים הלכה ההנהגה המסורתית ואיבדה את מעמדה. בשטח החל להיווצר כאוס, והנאמנות שהתבססה על משטר השיח'ים הלכה ונעלמה.

---

242 וינשל, עמ' 27.

243 הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, "החברה הבדואית בנגב סקר עמדות וצרכים מאי 2019" (להלן: סקר עמדות וצרכים).

244 היתר סבורים שהחברה הבדואית אינה צריכה לשרת בצה"ל. 34% סבורים כך בוודאות, ול-18% נראה שכך. 21% לא ידעו להשיב אם על החברה הבדואית לשרת בצה"ל אם לאו. סקר עמדות וצרכים.

245 דו"ח מבקר המדינה 68ב, "פעילות משרד הבטחון לחיזוק הקשר בין הנוער לצה"ל ועם המיועדים לגיוס", 14 במרץ 2018.

כמו כן מאז שנות ה-80 של המאה הקודמת החלו תהליכים של הקצנה דתית לצד התקרבות לנרטיב הלאומי הפלשתיני. הבדואים מתחילים להשתלב בפוליטיקה הערבית ישראלית, והלך וגבר כוחה של המנהיגות הפוליטית של ערביי ישראל, ובפרט של התנועה האסלאמית.[246]

התחושות של יחס מפלה מצד המדינה (הגם שהיא סובייקטיבית לעיתים) ויציאתם של צעירים בדואים ללימודים באוניברסיטאות בירדן ובחברון הגבירו אף הן את הזדהותם עם האתוס הפלשתיני.

אפשר אף להצביע על מידת ההשפעה של התנועה האסלאמית הצפונית, הנחשבת קיצונית יותר מהפלג הדרומי (ואף הוצאה מחוץ לחוק), למשל על ידי מימון בניית מסגדים והטמעה של מורים חברי הפלג הצפוני במערכת החינוך ביישובים הבדואיים.

כפי שפורט בהרחבה בפרק הדמוגרפיה, מרכיב מרכזי בניתוק ההולך וגובר בין מדינת ישראל והחברה הבדואית נעוץ בתופעת משפחות הפוליגמיה, הכרוכה בסחר בנשים ובייבואן מתחומי הרשות הפלשתינית. על פי כל ההערכות, עשרות אלפים מקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום הם צאצאים של נשים פלשתיניות. ברור אפוא כי לחינוך על ברכי אתוס פלשתיני, השולל את קיומה של מדינת ישראל, יש תרומה מכרעת לתחושת הניכור והעוינות כלפי מדינת ישראל.

וינשל מראה שבמשך כל השנים היה היסוד הרעיוני של טענות בדבר זכויות בעלות של הבדואים על אדמות הנגב מבוסס על שליטה משפחתית ושבטית מוקדמת בקרקע. ואולם לאחרונה מתחזקת בקרב תובעי הבעלות תפיסה, אשר בעבר לא רווחה כלל בקרב הבדואים, הרואה בקרקע נכס לאומי ורואה במאבק על הקרקע חלק ממאבק כלל-ערבי בריבונותה של מדינת ישראל.

וינשל טוען כי הסכסוך כעת הוא סכסוך אזרחי בין המדינה לתושביה, ואפשר לפתור אותו בכלים משפטיים ותכנוניים, אך צופה שבדור הבא יהיה הסכסוך לסוגיה דתית ולאומית, ויושלם תהליך התקרבות המגזר הבדואי לאתוס הפלשתיני. עם זאת בתקופה הקרובה אפשר למצוא בקרב האוכלוסייה הבדואית גורמים מתונים רבים המשוועים לפתרון הגון.

לניתוק ההולך וגובר בין החברה הבדואית למדינת ישראל, לצד היעדרה של מדיניות עקבית וברורה לטיפול

246 וינשל, עמ' 73.

בנושאי תביעות הבעלות והסדרת ההתיישבות, היעדר תכנון ראוי והיעדר תוכנית לאכיפה ולפינוי הפזורה - יש השלכות רבות ורחבות, והן הולכות ומחריפות ככל שהשנים נוקפות. ההשלכות הללו משפיעות בראש ובראשונה על החברה הבדואית בנגב וגם על יתר האוכלוסייה בנגב, וממילא גם על מדינת ישראל וכלל אזרחיה.

התרחבות אוכלוסיית הפזורה

חרף התמריצים האדירים - מגרש חינם ותמריץ כספי של עד 250,000 שקלים - אוכלוסיית הפזורה גדלה משנה לשנה. בתמריצים אלו אין די להביא למעבר תושבי הפזורה ליישובי הקבע.

לפיכך המדינה יוצרת מצג שווא שלפיו הליכי ההסדרה מתקדמים בשעה שהיא רק מחריפה את המצב.

בחמש השנים האחרונות נחתמו כ-980 הסכמי פינוי והסדרה במקום. מומשו רק 60% מהסכמי הפינוי ו-40% מהסכמי ההסדרה.[247] מספרים אלו הם אך טיפה בים לנוכח הריבוי הטבעי של אוכלוסיית הפזורה, שכפי שהוזכר בפרק העוסק בדמוגרפיה, הוא הגבוה בעולם. במילים אחרות: בכל שנה נולדים בפזורה יותר ילדים ממספר התושבים שעוברים אל יישובי הקבע.

מנגד, אף שבאופן רשמי מדינת ישראל מייעדת כמחצית מעשרות אלפי המגרשים המפותחים ביישובי הקבע לצורך הסדרתם של תושבי הפזורה, בסופו של דבר רוב המגרשים משווקים דווקא לאוכלוסייה שכבר הסדירה את התיישבותה. עובדה זו גורמת לצורך בלתי נדלה בקידומן של תוכניות נוספות להסדרת הפזורה, אך תכנונן ויישומן אורך זמן ממושך ויקר, שבמהלכו הפזורה ממשיכה ומתרחבת.

247 מכתבו של יגאל בוסקילה, מנהל המרחב מהרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, לתנועת רגבים, 24 בינואר 2018.

התמשכות הליך בירור תביעות הבעלות

כפי שפורט בפרק שעסק בעניין, לנושא תביעות הבעלות יש השלכות מרחיקות לכת על המציאות בנגב. עד סוף שנת 1979 הוגשו כ-3,200 תביעות בעלות בנוגע ל-776,856 דונם. נכון להיום, בחלוף ארבעה עשורים, התבררו תביעות בנוגע ל-300,000 דונם בלבד, שמהם 160,000 בדרך של פשרה ועוד כ-140,000 בדרך של הכרעה משפטית. נכון לשנת 2020 נותר להסדיר בנגב כ-470,000 דונם.

בנוגע לדרך הטיפול בתביעות הבעלות, המדיניות ההפכפכה וחלוף השנים תרמו להעמקת הקושי של כל הצדדים בטיפול בתביעות. ברבות השנים התפצלו התביעות המקוריות, והן ימשיכו להתפצל לחלקיקים בין יורשי בעלי התביעות המקוריים וכן בין רוכשים, וכך יש להתמודד עם מספר רב יותר של תובעי בעלות התובעים שטחי קרקע קטנים יותר ובעלי ערך כלכלי פחות.

פיתוח יישובים כושל

בשל המחסור בפתרון הוליסטי גם היישובים שהוקמו בעשרות השנים האחרונות נותרים מאחור בהיבטים רבים. הם אינם ממצים את הפוטנציאל התכנוני הגלום בהם, והתושבים אינם מקבלים תשתיות ראויות.

בשבע העיירות הוותיקות אפשר למצוא 'רחובות רפאים', שיש בהם קושי אמיתי לפתח תשתית ראויה. רוב היישובים הכפריים שהולבנו בראשית שנות האלפיים הם בעצם יישובי ענק לא מתוכננים, ורוב המבנים בהם אינם חוקיים. ביישובים אלו חסרות תוכניות מפורטות רבות, הם סובלים מהיעדר תשתיות בסיסיות, ואי אפשר להפיק בהם היתרי בנייה ולהכשיר מבנים קיימים. גם במקומות שאפשר להוציא בהם היתר בנייה ההסדרה העצמית של הבנייה הבלתי חוקית אפסית.

בהיעדר אכיפה הבנייה הבלתי חוקית בהם הולכת ומתעצמת. בכך עתיד להתקבע המצב בשטח, לטרפד כל אופק לתכנון ראוי, וכמובן להעצים את מעגל הנחשלות.

אובדן משילות

כישלונה של מדינת ישראל בטיפול בסוגיות הליבה שלעיל הוא ביטוי מובהק להיעדר משילות. למעשה, המצב כעת בנגב כה חמור, בבחינת "איש הישר בעיניו יעשה", וברור כי ללא התעוררות מיידית ונקיטת מדיניות ופעולה אמיצה ללא דיחוי מדינת ישראל עלולה להגיע בעתיד הנראה לעין למצב של אובדן ריבונות מלא. היעדר המשילות בנגב בא כיום לידי ביטוי בהיבטים רבים: התרחבות הבנייה הבלתי חוקית, פשיעה גוברת, פוליגמיה ומעורבות גבוהה בתאונות דרכים.

התרחבות הבנייה הבלתי חוקית

כפי שפורט בהרחבה בפרק העוסק בבנייה בלתי חוקית, ברחבי הנגב נבנו יותר מ-86,000 מבנים בלתי חוקיים המפוזרים על פני מאות אלפי דונמים.

חרף כל התמריצים שהציעה המדינה לצורך מעבר ליישובי הקבע ולבנייה חוקית, ועל אף כל פעולות האכיפה הנקודתיות, מדינת ישראל אינה משיגה הרתעה ולא מצליחה להדביק את היקפיה העצומים של הבנייה הבלתי חוקית הן בפזורה והן ביישובי הקבע. כאמור, ההרתעה קלושה עד כדי כך שברחבי הפזורה אפשר למצוא כמות נכבדה של מבני קבע עצומים בגודלם, לרבות מבנים מסחריים, המעידים כי בעליהם אינם חוששים כי החוק ייאכף על מבנים אלו.

פשיעה גוברת

מצב אכיפת החוק באזורים נרחבים בנגב שואף לאפס ודומה לאכיפת החוק במדינת עולם שלישי. במקבצים הבלתי חוקיים אין אכיפה משטרתית או אחרת, וגורמי האכיפה נמנעים מכניסה למקבצים בשל התנגדות אלימה של יושביהם.[248] טענה זו מושמעת על ידי המדינה בבתי המשפט חדשים לבקרים כהסבר לחוסר אכיפת חוקי התכנון ובנייה על ידה או בשל היעדר גביית ארנונה ביישובים הכפריים.

248 יהל, יער, עמ' 61.

אומנם בעקבות החלטת ממשלה 2397 משנת 2017 הוסיפה משטרת ישראל כ-250 שוטרים, תחנת המשטרה ברהט הוכפלה, תחנות חדשות הוקמו בערוער ובתל שבע, ו-13 נקודות משטרה נוספות נפתחו. כמו כן החלו כלל תוכניות המשרד לביטחון פנים לפעול תחת רשות חדשה אחת - הרשות למאבק באלימות, סמים ואלכוהול.[249]

ועדיין, נכון לשנת 2021 תושבי הנגב כולו סובלים מפשיעה שהיקפיה גדולים פי כמה וכמה מהיקפיה באזורים אחרים במדינת ישראל, ונפוצות תופעות של גביית דמי חסות, הנגבים גם מחברות ממשלתיות ומרשויות מקומיות, אירועי תקיפה ושוד רבים, השחתת רכוש,[250] תעשיית גידול סמים, סחר בהם והברחתם, גנבות חקלאיות, גנבות מבסיסי צה"ל, אירועי ירי ושימוש בנשק ועוד.[251]

תופעת הפוליגמיה

דו"ח של משרד המשפטים מיולי 2018[252] מצביע על כך שקורבנותיה העיקריים של הפוליגמיה הם נשים וילדים. הפוליגמיה גורמת למצב כלכלי קשה בקרב התא המשפחתי הפוליגמי, לנזק פסיכולוגי ונפשי המשליך בעיקר על נשים וילדים, למאבקים בתוך המשפחה הפוליגמית, לתלות של האישה, לפגיעה בכבוד האישה ובמעמדה, לאלימות כלפי נשים, לפגיעה בילדים, ליצירת נוער שוליים ועוד. לצד כל אלו יש לפוליגמיה השלכות רוחביות נוספות, כגון פגיעה

249 משרד החקלאות, הרשות לתכנון ופיתוח החקלאות, ההתיישבות והכפר, האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית "פרוטוקול ישיבת ועדת היגוי בינמשרדית לתאריך 14.3.2019".

250 עקיבא ביגמן, "ירי, הצתות ודמי חסות: האלימות נגד הסדרת יישובי הבדואים נחשפת", **ישראל היום**, 7 בינואר 2020. על פי הכתבה, מכתב ששלח מנכ"ל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב יאיר מעיין מתאר החרפה באלימות המופעלת נגד קבלנים ומהנדסים הפועלים מטעמה. לדוגמה, ירי של תושבי ביר הדאג' לעבר קבלן המבצע פיתוח תשתיות ביישוב ולעבר כלי עבודה. כתוצאה הפסיק הקבלן את עבודתו. בלקיה הוצת מתחם התארגנות של הקבלן. איומים בנשק והפרעות בשגב שלום, הצתת רכבו של מודד בשגב שלום. אירועי אלימות וסחיטת דמי חסות באום בטין. לדברי מעיין, מדובר בתופעה רוחבית הפוגעת באפשרות לממש פרויקטים ובסיכויי ההסדרה של מאות משפחות.

251 לטעימה: דף הפייסבוק 'די להפקרות החוק בנגב'.

252 דו"ח הפוליגמיה של משרד המשפטים מציג ניתוח של תופעת הפוליגמיה ומציע תוכנית כוללת להתמודדות עימה.

בערכי מדינת ישראל כמדינת חוק דמוקרטית, ביצוע עבירות נלוות כגון נישואי קטינות, שהייה בלתי חוקית במדינה, דיווחים פיקטיביים לרשויות המדינה ועוד. כל אלו אף כרוכים בהקצאת משאבי עתק.

שיעור הפוליגמיה בפזורה הבלתי חוקית גבוה ב-50% לערך משיעורו ביישובי הקבע,[253] והנצחת הפזורה תוביל להתרחבות תופעות חמורות אלו.

מעורבות גבוהה בתאונות דרכים

מעורבות האוכלוסייה הבדואית בתאונות דרכים בכלל ובתאונות דרכים קשות בפרט גבוהה בעשרות אחוזים משיעורם באוכלוסייה. שיעור ההרוגים הבדואים מהנגב בתאונות דרכים גבוה משיעורם בכלל הנהגים בארץ.

שליש מתאונות הדרכים שאירעו בישראל בשנת 2016 התרחשו בכבישי הדרום, וכשליש מכלל ההרוגים בתאונות דרכים בישראל באותה שנה היו בדואים תושבי הנגב.

ב-59% מכלל התאונות הקטלניות בכבישי הנגב באותה שנה היו מעורבים בדואים, אף ששיעורם רק 10% מכלל הנהגים.[254]

בנגב מתרחשות תאונות דרכים רבות עקב התנגשות של רכבים בגמלים משוטטים השייכים לבדואים המתגוררים בפזורה.[255] בשנים האחרונות קיפחו את חייהם 13 בני אדם בתאונות מסוג זה, ו-60 נפצעו בהן באופן קשה עד אנוש.[256]

253 רגבים, לרקוד על כל החתונות.

254 דו"ח מבקר המדינה 2021 ; ניקי גוטמן, "לפי נתוני המשטרה: בני המגזר הבדואי מעורבים ברוב התאונות בנגב", **מקור ראשון**, 16 ביוני 2017.

255 משה כהן ויאסר עוקבי, "כבישים אדומים: עשרה הרוגים ב-2019 בתאונות בנגב", **מעריב**, 7 באוקטובר 2019.

256 ניר בן טובים, ""כמו להתנגש בטנק" הגמלים משתוללים בכבישי הדרום", **אתר sport 5**, 5 ביולי 2020.

י. מחזירים את המדינה לנגב – עקרונות פעולה

כדי לשים קץ לסאגה הנמשכת שבעה עשורים ויותר, **על מדינת ישראל לגבש מדיניות כוללת להסדרת ההתיישבות הבדואית ולהשבת המשילות לנגב**. יישום מדיניות זו יוטל על מטה או גוף עצמאי במשרד ראש הממשלה, והוא יקדם מהלך ארוך טווח וכולל המעוגן בחקיקה, אשר יתעל ויתאם את פעילות משרדי הממשלה והרשויות הממשלתיות למיניהם.

ועדת שרים בראשות ראש הממשלה תהיה אחראית להכנתה ולהוצאתה לפועל של תוכנית מלאה להסדרת כלל מגורי האוכלוסייה הבדואית בנגב בתוך חמש שנים.

נושאי מדיניות

יצירת מסד נתונים גאוגרפי וסוציולוגי - כדי לאפשר תכנון ויצירת פתרונות מגורים עתידיים לכלל תושבי הפזורה, וכן לאפשר את יכולת אכיפת החוק ואספקת שירותים אזרחיים, על מדינת ישראל להכיר את המציאות בשטח. לצורך כך יבוצע סקר מגורים לכלל תושבי הפזורה לשם קביעת מקום מגורים, והנתונים יועברו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה ולרשות האוכלוסין. רשות האוכלוסין תקבע כתובות לכל תושב שאיננו בעל כתובת תקנית, ברישום נקודת ציון גאוגרפית (נ"צ) בדיוק של 12 ספרות, כמקובל במדידות מפ"י.

גיבוש מפת נגב 2050 - כדי למקסם את השימוש במקרקעין, שהוא משאב הנמצא בחוסר במדינת ישראל, וכדי ליצור עתיד בר קיימא למען הדורות הבאים, יש לשרטט מפת חזון עתידי לאזור הנגב שתביא לידי ביטוי את האינטרסים הלאומיים ותגדיר מראש כיצד ייראה הנגב בעתיד מבחינת היקף ומיקום ההתיישבות של המגזרים למיניהם, תשתיות לאומיות, חקלאות ותעשייה ועוד.

יצירת מפת מרחבי הסדרה - כפועל יוצא ממפת **נגב 2050** יחולק אזור הנגב למרחבי הסדרה גאוגרפיים אשר יוסדרו באופן מדורג, על פי סדר העדיפויות שתקבע ועדת השרים. בכל אחד ממרחבי ההסדרה ייבחנו צורכי הפזורה במרחב זה וייקבעו פתרונות מגורים ביישוב קבע סמוך. הרחבת היישובים הבדואיים הקיימים או הקמת יישובים חדשים, אם ימוצו הפתרונות ביישובים הקיימים, ייעשו על אדמות מדינה בלבד ולאחר אישור ועדת השרים לענייני הנגב, ולא יתוכננו על קרקעות נשואות תביעות בעלות.

תכנון ובנייה על קרקעות מדינה בלבד- לא תוסדר פזורה בלתי חוקית באמצעות הלבנה במקום והרחבה מלאכותית של הקווים הכחולים על קרקעות נשואות תביעות בעלות, שכן שיטת פעולה זו הוכיחה את עצמה

ככישלון מוחלט ביישובי נווה מדבר ואל-קאסום, מאחר שסוגיית תביעות הבעלות מונעת מהמדינה לפתח תשתיות ולקדם תכנון ראוי.

חקיקה - במסמך 'מבחן הנגב', שפרסמנו בשנת 2017, המלצנו להימנע מקידום הפתרון באמצעות חקיקה ראשית. אולם בשל התנודות והשינויים המגיעים חדשים לבקרים בהיעדר חקיקה, אין מנוס מקידומו של חוק. רגבים תתמוך בקידום חוק על בסיס ההסתייגויות שקיבלה ועדת הפנים של הכנסת בדיונים על חוק בגין.

עקרונות לתכנון ולפיתוח של היישובים

פיתוח יישובי הקבע והכנתם לקליטה - תגובש תוכנית לאומית לפיתוח יישובי הקבע הבדואיים ולהכנתם לקליטת תושבי הפזורה, הכוללת מתן סל קליטה שיעודד רשויות קולטות ותסייע להן בנטל הכלכלי של קליטת הפזורה.

רשות למתן שירותים לתושבי הפזורה - מוצע להקים רשות זמנית אשר תהיה אחראית למתן השירותים המוניציפאליים בעבור הפזורה הבלתי חוקית, תחת אחריות הרשות להסדרת הבדואים. כך ירד העומס מהמועצות האזוריות, שכן הן יטפלו אך ורק בתושבים המתגוררים בתוך הגבולות המוניציפליים שלהן, ויהיה ברור היכן כל תושב פזורה אמור לקבל את השירותים המוניציפליים שלו עד למעברו ליישוב קבע.

הקמת יישובים חדשים - תתבצע על אדמות מדינה בלבד, נקיות מבנייה בלתי חוקית.

תוכנית הבראה וצמצום פערים - תקודם תוכנית הבראה לצמצום הפערים בתחומי חינוך, תעסוקה ותשתיות, הכוללת הענקת הטבות ליישובים שיוכיחו התנהלות תקינה, גביית ארנונה, אכיפת חוקי התכנון והבנייה ועצמאות כלכלית.

פתרון לריבוי טבעי - מגרשים שפיתחה הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב יוקצו לתושבי הפזורה בלבד. בהתאם לבקשת רשות מקומית ובכפוף להוראות חוק המכרזים, תהיה רשאית רשות מקרקעי ישראל להקצות עד 30% מהמגרשים המפותחים בשטחה של הרשות לריבוי טבעי של משפחות המתגוררות בתחומי הרשות. בה בעת יעודכנו התוכניות בשכונות הוותיקות כדי לפתור את צורכי הריבוי הטבעי באופן של מיצוי הפוטנציאל התכנוני, הרחבת זכויות הבנייה וכן פרויקטים של בנייה רוויה ופינוי-בינוי.

תנאי להרחבת יישובים - אישור הרחבת שטח 'קו כחול' של יישובי הבדואים בנגב יהיה מותנה באישור ועדת השרים לענייני הנגב ובמיצוי כלל השטח

המוקצה לרשות באופן התואם את כללי התכנון הקבועים בתמ"א 35, לרבות פינוי שטחים שבוצעו בהם פלישות. לחלופין, אישור תוספת שטחי קו כחול ליישוב יהיה מותנה בגריעת שטח קו כחול בלתי מנוצל (בדגש על קרקע אשר יש עליה תביעות בעלות המונעות את פיתוח הקרקע) והפיכתו לשטח גלילי.

עקרונות להשבת המשילות ולמאבק בפשיעה

רשויות החוק יגבשו תוכנית מאבק רב-שנתית כנגד הפשיעה האזרחית והכלכלית לצד מאבק בגילויי חוסר מנהל תקין ושחיתות ברשויות המקומיות. ועדת השרים תקבל דיווח רבעוני על כל אחד מהיבטי האכיפה, כדלהלן.

נשק בלתי חוקי - על משטרת ישראל ומשרד הביטחון תוטל האחריות לאכוף את החוק כנגד תופעת הנשק הבלתי חוקי בחברה הבדואית באמצעות מבצע תחום בזמן לאיסוף נשק ללא הפללה, ולאחריו באמצעות אכיפה נרחבת על בסיס נתוני מודיעין, הגשת כתבי אישום ויצירת הרתעה ממשית כנגד ארגוני הפשע המאורגן.

יחידה לשמירה על תשתיות - המשרד לביטחון הפנים יקים יחידה לשמירה על התשתיות במרחב ההתיישבות הבדואית בנגב. יחידה משטרתית זו תפעל ביחידת יואב לשמירה על תשתיות מים, חשמל, תשתיות דלק ודרכים במרחב ההתיישבות הבדואית בנגב, לרבות איתור והבאה לדין של עבריינים הפוגעים בתשתיות אלו.

מאבק בארגוני הפשע - על המשרד לביטחון הפנים, משרד המשפטים ורשות המיסים תוטל האחריות לפעול ביעילות נגד ארגוני הפשע המאורגן בנגב בשילוב פעילות אכיפה פלילית ואזרחית נגד ארגוני הפשע ובסיסם הכלכלי, וכן כנגד תופעת גביית דמי החסות (פרוטקשן) הגלויה והסמויה, לרבות פעילות אכיפה פלילית ואזרחית כנגד גביית דמי חסות באמצעות 'חברות אבטחה'.

בטיחות בדרכים - משטרת ישראל תגביר את אכיפת חוקי התנועה בכבישי הנגב, ביישובי הקבע ובפזורה במתן דגש על אכיפה והסברה כנגד נהיגת ילדים ומניעת 'תאונות חצר'. בתוך שנה מיום החלטת הממשלה ישלים משרד החקלאות את שיבוב הגמלים בשבב תת-עורי, בהתאם ליישום תקנות סימון בעלי החיים משנת 2017.

העלאת רף הענישה ויצירת הרתעה - כל זרועות התביעה בנגב יפעלו להעלות את רף הענישה של אשמים בעבירות פליליות, לרבות בעברות תכנון ובנייה ובעבירות תעבורה.

עקרונות להסדרת הפזורה ולאכיפת החוק האוסר בנייה בלתי חוקית

תוכנית חומש להסדרה - מטה היישום יגבש תוכנית חומש בתוך 180 יום מהחלטת הממשלה, על פי מפת מרחבי ההסדרה, להעתקת מגורי תושבי הפזורה ליישובי הקבע. הסדרת ההתיישבות הבדואית תיעשה, ככל האפשר, מתוך נכונות לאפשר למסגרות השבטיות לשמור על מגורים צמודים לבני השבט, אולם הסדרת מגורים לפי מאפיין של זהות שבטית לא תהיה תנאי לתכנון או להסדרה.

תוכנית העבודה תתבסס על טבלת לוחות זמנים להעתקת הפזורה בתוך חמש שנים מיום החלטת הממשלה. הזכאות לסל הפיצויים שנקבעו בהחלטות מועצת רשות מקרקעי ישראל בעבור תושבי הפזורה תעוגן בחקיקה, והיא תקבע כי יינתנו בכפוף לעמידה בלוחות הזמנים וללא אפשרות להארכת המועד.

תוכנית אכיפה - המטה יגיש לממשלה תוכנית פעולה לאכיפת תוכנית החומש, הכוללת סל תרחישים בנוגע להיקף היענות האוכלוסייה והירתמותה לתוכנית החומש. התוכנית תכלול משמעויות תקציביות, היקפי כוח האדם הנדרש בגופי ההסדרה והאכיפה לצורך יישום התוכנית וסדר עדיפויות לאכיפה, כל זאת בהתאם לתרחישים למיניהם.

סל תמריצים לפינוי עצמי - לצורך יצירת תמריץ נוסף לפינוי עצמי ייקבע כי יינתן פיצוי כספי נוסף בסך 200,000 שקלים לכל בית אב שיעבור ליישוב הקבע בתוך שישה חודשים ממועד מסירת המגרש. בחירת המגרשים בשכונה תיעשה לפי עקרון 'הקודם זוכה', והדבר יאפשר את שמירת המרקם הקהילתי.

הסדרת יישובי אבו בסמה - מנהל התכנון יגבש תוכנית ברורה להסדרת הבנייה הבלתי חוקית ביישובי אבו בסמה, היושבים רובם ככולם על קרקעות תביעות בעלות, בתוך 24 חודשים מיום החלטת הממשלה, באמצעות 'מסלול הזהב' לוויתור על תביעות בעלות בתחום היישובים (ראו להלן). בחלוף התקופה ייהרסו מבנים שאי אפשר להכשירם או שלבעליהם אין עניין בהכשרתם.

ביטול הקצאת מגרשים לרווקים - בתוך 90 יום מהחלטת הממשלה תקודם חקיקה שלפיה במסגרת התמורות לפינוי הפזורה לא יוקצו מגרשים לרווקים או לנשואים אשר נולדו לאחר 31 בדצמבר 2004. נוסף על כך, החל מחלוף שנתיים מהחלטת הממשלה לא יוקצו מגרשים לרווקים, והקצאת המגרשים ללא מכרז לתושבי הפזורה תופסק באופן מוחלט בתום חמש שנים מהחלטת הממשלה.

ביטול הקצאת מגרשים למשפחות פוליגמיות - רשות מקרקעי ישראל לא תקצה מגרשים לנשים המשתייכות לתא משפחתי פוליגמי, בהתאם להמלצות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה מיולי 2018.

עצירת מרכזי שירותים חיוניים - לא תאושר הקמתם של מרכזי שירותים חיוניים נוספים על הקיימים כיום בפזורה אלא באישור הממשלה, בדומה לאישור הקמת יישובים חדשים.

עקרונות להסדרת תביעות הבעלות

ניתוק תלות הסדרת ההתיישבות מפתרון תביעות הבעלות - כאמור, במסגרת תוכניות ההסדרה לא יבוצע תכנון של מגורים או תעשייה ומסחר על גבי קרקע נשואת תביעת בעלות, והיא תישאר בהגדרה של שטחים פתוחים, וככל האפשר יוחרגו קרקעות אלו מתחום היישובים ויוגדרו שטח גלילי לשם ניתוק התלות של הסדרת ההתיישבות בהסדרת קרקעות אלו.

'מסלול זהב' לוויתור על תביעות בעלות - רשות מקרקעי ישראל תפרסם החלטה בדבר החלת מסלול זהב לוויתור על תביעות בעלות בתחומי הקווים הכחולים של היישובים הקיימים. במסלול זה יוצע לתובעי הבעלות הסכם פשרה שלפיו תמורת ויתור על כל טענה בדבר זכויות בשטח המיועד ואכלוס השטח בפועל בהתאם לתוכנית ההסדרה ישולם לתובעי הבעלות סך מיוחד של 100,000 שקלים לכל חצי דונם. מסלול זה יעמוד בתוקפו לתקופה של 180 יום מיום פרסומו. התמורה תשולם לאחר איכלוס השטח בפועל על ידי קהל היעד.

חקיקת מתווה פיצוי כספי ללא תמורה בקרקע - ייקבע כי המדינה תמנע את שיפור הצעות הפשרה מצידה בעניין תביעות הבעלות, היוצרות בפועל תמריץ שלילי להסדרת תביעות הבעלות בדרך של פשרה. לשם כך תקודם חקיקה נקודתית הקובעת כי פשרות מעין אלו יכללו מתן פיצוי כספי בלבד, ללא מתן תמורות קרקע.

לוח זמנים להסדרי פשרה ולחידוש התביעות הנוגדות - יש לקצוב לוח זמנים סופי להסדרת תביעות הבעלות על פי מתווה פשרה בפיצוי הולך ופוחת. בתום הזמן שהוקצב יש לחדש את ההליכים המשפטיים של הסדרת הקרקעות באמצעות הגשת תביעות נוגדות על ידי המדינה ורישום הקרקעות על שמה.

יא. סיכום

לאורך

המסמך סקרנו כיצד במשך שנים ארוכות ניסתה מדינת ישראל להסדיר את התיישבות הבדואים בנגב ולטפל בסוגיית תביעת הבעלות. אך גם לאחר שנים ארוכות שבהן הוקמו ועדות, נכתבו מסמכי מדיניות והוגשו שלל הצעות חוק, ממשלת ישראל טרם גיבשה מדיניות כוללת, מתוכננת וארוכת טווח החותרת באומץ וביעילות אל יעד שיביא לידי פתרון כולל של סוגיות אלו.

בהיעדר מדיניות הכוללת היבטי תכנון ובנייה, מדיניות כלכלית וניהול מוניציפלי המתואמים עם רשויות החוק והאכיפה למיניהן נמצא כי משרדי הממשלה והרשויות מתנהלים לנוכח סוגיות הנגב באופן עצמאי ובלתי מתואם זה עם זה.

הפעולות המעשיות הן נגזרת של קרעי מדיניות נקודתית שגובשה בעבר, החלטות מקומיות של גורמי פקידות שבמקרים רבים אינן מתחשבות בתמונת המצב הכוללת ואף מתעלמות ממנה או על בסיס החלטות מיניסטריאליות המשתנות תכופות בהתאם לתפיסת העולם הפוליטית של השרים השונים, ולכן פוגעות ביכולת לפעול ביציבות ולטווח ארוך.

עם זאת נראה כי בשנים האחרונות השקיעה מדינת ישראל משאבים אדירים בפיתוח כלכלי-חברתי של הבדואים בנגב, ובכלל זה ניכרת תנופה מבורכת בהיקף התכנון, הפיתוח והבנייה החוקית ביישובי הקבע של הבדואים בנגב ובהפרדה ראויה של סוגיית הסדרת ההתיישבות מסוגיית תביעת הבעלות.

ועדיין, מאמצי האכיפה אינם מצליחים להדביק את קצב הבנייה הבלתי חוקית המשתוללת בנגב. שיווק המגרשים ביישובי הקבע מופנה הלכה למעשה בעיקר לריבוי טבעי, ואין אופק או תוכנית לפינוי הפזורה החיצונית על כ-82,000 תושביה. בתוך כך מאבדת מדינת ישראל את המשילות והקרקעות בנגב, והזמן פועל לרעת מדינת ישראל ולרעת החברה הבדואית.

מסמך זה מביא עקרונות לפעולה שמטרתם להחזיר את המדינה לנגב.

אם לא יגובשו מדיניות ממשלתית עקבית וברורה ותוכנית אכיפה יעילה, מקיפה וקצובה בזמן, לא תצליח מדינת ישראל לעצור את הבנייה הבלתי חוקית, לפנות את הפזורה, לפתח את יישובי הקבע, לסיים את הטיפול ברישום הקרקעות ולהשיב לעצמה את הריבונות בנגב.

הזמן הולך ואוזל. ככל שיידחה הטיפול תחריף הבעיה ופתרונה יהיה סבוך אף יותר. מסכסוך קרקעות היא עלולה להפוך לסכסוך לאומי.

נדרשת התנערות מהאדישות. דרושים מנהיגים אמיצים, אכפתיים, בעלי כתפיים רחבות וראייה היסטורית ואסטרטגית המבינים את גודל השעה ונכונים לפעול להחזרת המשילות של מדינת ישראל לנגב.

מסמך זה פורס את הסוגיות הקרקעיות הנוגעות לבדואים בנגב: תפיסת קרקעות על ידי בנייה בלתי חוקית רחבה ותביעות בעלות לא מיושבות המונעות הסדרת מאות אלפי דונמים של קרקעות בנגב. מוצגים בו ההיסטוריה ונגזרותיה, המצב הקיים, הבעיות ומאמצי הפתרון, ההצלחות והקשיים. לבסוף מציע מסמך זה עקרונות פעולה לסיום הטיפול בסוגיות אלו, לרישום הקרקעות ולהסדרת קבע של התיישבות הבדואים ביישובי הקבע.

"על מה אנו מגינים? לא אוכל לקבל העצה שלא להגן על המדבר - באשר אנו חייבים בהגנת תל אביב.

אם לא נעמוד על הנגב - לא תעמוד תל אביב.

קיומו של הנגב הוא אולי ממשי יותר מקיומה של תל אביב. הראייה ההיסטורית אומרת לנו, ששום דבר יהודי לא יהיה קיים בארץ אם לא נבטיח נצחונה של הציונות. הוצאת שנים עשר מיליון דונאם אדמת מדבר מהחשבון - הוא חשבון לא ציוני, והמגינים מגינים על הציונות, לא פחות ולא יותר"

(דוד בן-גוריון)

רגבים (ע"ר) • ת.ד 44439 ירושלים 9144302 • טל. 02-6560303
• פקס. 02-6560363 • office@regavim.org
• www.regavim.org. il • 'תנועת רגבים'