

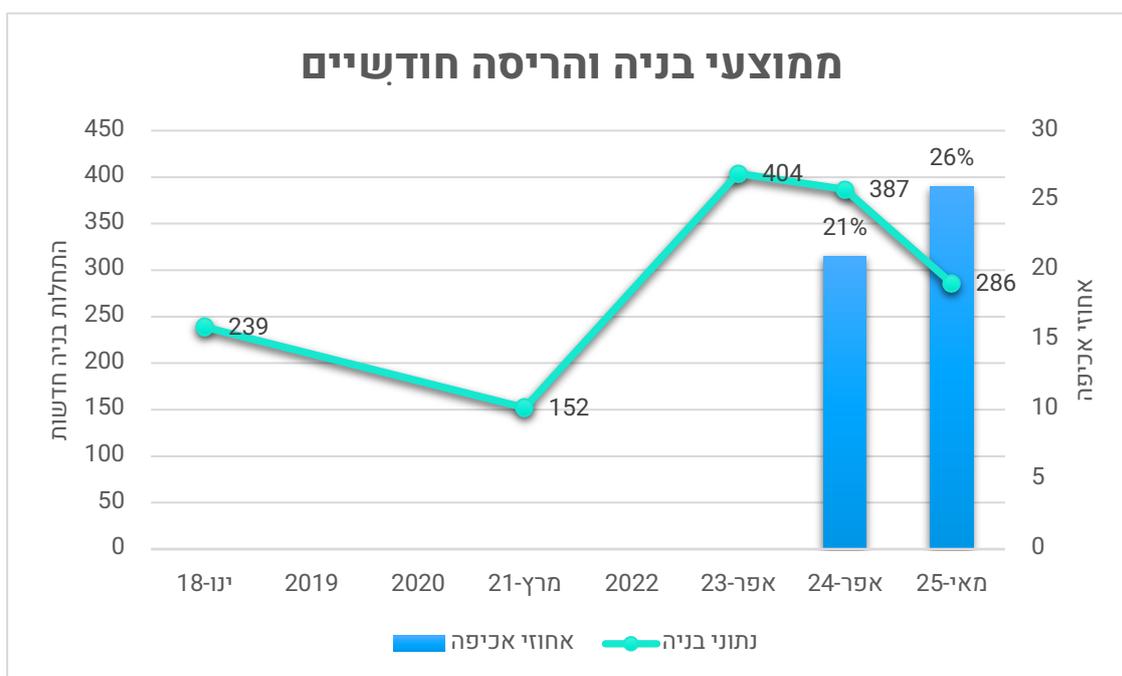
דו"ח מצב הבניה הבלתי חוקית בנגב

מבט תקופתי משווה (2025)

תקציר הממצאים וההמלצות

לאחר שנתיים של עליה תלולה בהיקף הבניה הבדואית הבלתי חוקית בנגב, השנים 2024-2025 מסמנות שינוי מגמה הכולל הגברת אכיפה והאטה בקצב התחלות הבניה ובקצב ההתפשטות לעבר שטחים חדשים.

המלצתנו היא להגביר אכיפה גם בתחומי המקבצים הקיימים, לקבוע טיפול מערכתי במצבורי ההריסות, ליצור שיתוף פעולה אסטרטגי בין-משרדי ולתחום את הפזורה הקיימת.



רקע

שבטים בדואים חיו חיי נוודות בנגב בתקופה העות'מנית ובתקופת המנדט הבריטי. מראשית שנות ה-60 דנה מדינת ישראל בפתרונות קבע להתיישבות הבדואים, כאשר יישוב הקבע הראשון (תל שבע) הוקם כבר ב-1967. מסיבות פוליטיות ותרבויות, רבים מהבדואים לא עברו ליישובי הקבע ('שבע העירות') והם המשיכו להתיישב בפזורה באופן לא חוקי.

בראשית שנות האלפיים החליטה המדינה להכשיר מקבצי התיישבות בלתי חוקית ולהגדירם כיישוב. בפועל, יישובים אלו (שאוגדו תחת מועצה אזורית אבו בסמה שפורקה לימים לשתי מועצות- נווה מדבר ואל-קסום) לא תוכננו כראוי ולא זכו לפיתוח ולתשתיות, מאחר והם ממוקמים על קרקעות הנמצאות תחת תביעות בעלות מצד התושבים הבדואים. על אף שהניסיון המשפטי מוכיח כי לתביעות הבעלות הללו אין תשתית משפטית וחוקית, התכנון על קרקעות מסוג זה לא הוביל להסדרת ההתיישבות הבלתי חוקית אלא יצר מורכבויות וקשיים נוספים.¹ בסופו של דבר יישובים אלו נשארו במתכונתם המקורית: פזורה התיישבותית לא מסודרת ולא מתוכננת. יש לציין שרוב הבניה הבלתי חוקית מתרחשת בפזורה הבדואית עצמה ופחות במועצות האזוריות (נווה מדבר ואל-קסום).

לאורך השנים, ידעה הבניה הבדואית הבלתי חוקית בנגב עליות תלולות ומתונות, כאשר העליה המשמעותית בהיקף הבניה הבלתי חוקית החלה באמצע-סוף שנות ה-90 של המאה ה-20, לאחר שהממשלה החליטה להפסיק את הריסת המבנים הבלתי חוקיים, מתוך מחשבה להשיג בכך אפשרות להגיע להסדרה בהסכמה. גם ההחלטה ב-2004 לשוב ולאכוף לא הועילה, ובשנים 2015-2017 הגיעה הבניה הבלתי חוקית לשיאים חסרי תקדים עם ממוצע של 480 מבנים בלתי חוקיים בכל חודש.

בין השאר תרמה לכך 'מדיניות האכיפה הזמנית' שגיבש משרד המשפטים בשנת 2016, שלפיה מבנים שגודלם עד 50 מ"ר – המוגדרים כבניה לזוגות צעירים בלבד, בצמוד למבנה האב ובתוך צבירים קיימים – יוגדרו כבעלי עדיפות נמוכה לאכיפה "ככל שלא קיים לתושבי המקבץ פתרון הסדרתי זמין". בפועל, מדיניות זו הובילה להיעדר אכיפה מוחלטת כנגד מבנים קטנים שהוקמו בתוך מקבצים קיימים בפזורה, גם אם לא עמדו במדויק בתבחינים הללו.

¹ הרחבה על סוגיות אלו, ראה "נגב הולך לאיבוד: דו"ח קרקעות הנגב 2005-2021, היסטוריה, הווה ועתיד", רגבים, תשפ"ב-2022, עמ' 50-24, 60-76.

בין השנים 2018-2021 חלה האטה ניכרת בהיקף הבניה הבלתי חוקית, אותה ניתן להסביר בכניסתו לתוקף של תיקון 116 לחוק התכנון והבניה ('חוק קמיניץ'), שנתן לרשויות האכיפה סט של כלים מנהליים שגרמו לייעול וזירוז של פעולות אכיפה כנגד התחלות בניה.² חוק זה, בשילוב עם הקצאת משאבים ייעודית לטובת אכיפת הבניה (תכנית החומש 2397 לשנים 2017-2021 למגזר הבדואי) הגבירו את האכיפה ואת יעילותה, מה שתרם לירידה בהיקף הבניה הבלתי חוקית בשנים אלו.

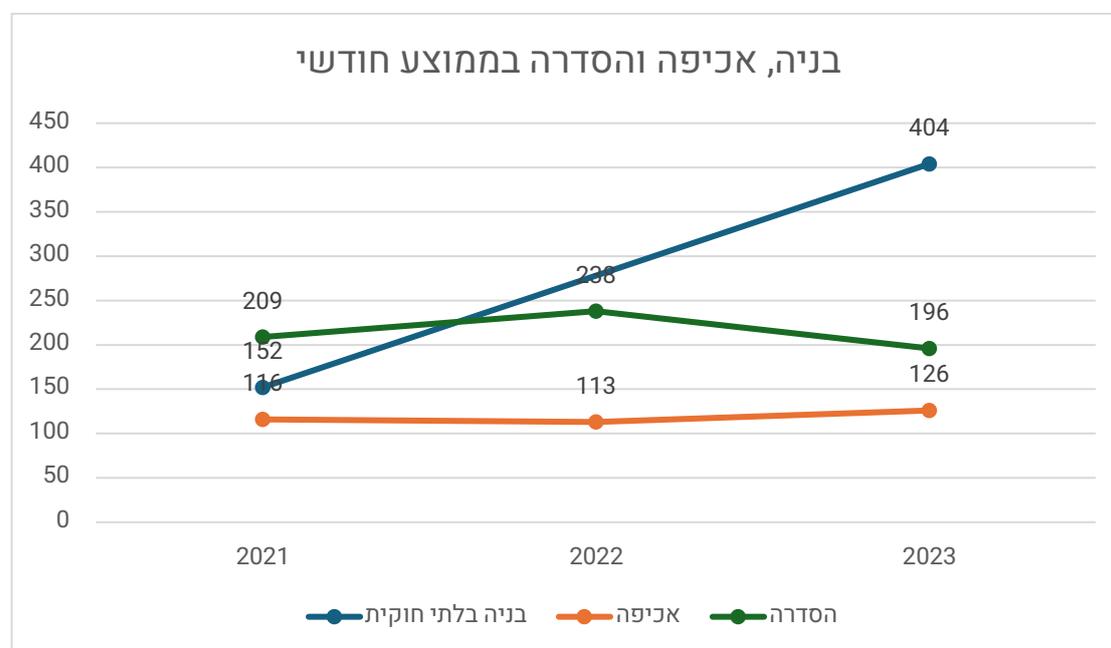
² חוק התכנון והבניה (תיקון 116), התשע"ז-2017, מאגר החקיקה הלאומי, אתר הכנסת.

הבניה הבלתי חוקית בשנים 2021-2023

במהלך המשא ומתן הקואליציוני להקמת ממשלת ישראל ה-36 (ממשלת בנט-לפיד), דרשה מפלגת רע"מ להקפיא את פעולות האכיפה. לאחר שרשות הבדואים עברה לאחריות משרד הרווחה, פנה השר דאז מאיר כהן למשנה ליועצת המשפטית לממשלה כרמית יוליס כדי לעדכן את 'מדיניות האכיפה הזמנית' בנוגע לבניה הבלתי חוקית. המשנה יוליס עדכנה את המדיניות משנת 2016, והגדילה את היקף המבנים המוגדרים כבעלי עדיפות נמוכה לאכיפה – כאשר בפועל המשמעות היא שלא תבוצע כל פעולת אכיפה נגדם – מ-50 מ"ר ל-70 מ"ר.³

הנחיה זו, בשילוב עם התלות המוחלטת של ממשלת בנט-לפיד במפלגת רע"מ (עליה נסמכה הקואליציה דאז), הובילו לעליה חדה מאוד בהיקף הבניה הבלתי חוקית בשנות כהונת ממשלת בנט-לפיד. בין מרץ 2021 לאפריל 2023 התווספו יותר מ-10,000 מבנים בלתי חוקיים בנגב, כאשר המשמעות היא יותר מ-400 התחלות בניה בלתי חוקית חדשות בכל חודש בממוצע.

הגרף הבא מציג את הממוצע החודשי של נתוני הבניה הבלתי חוקית באותן השנים על פי ספירת רגבים, לצד נתוני האכיפה וההסדרה של מנהלת דרום לתיאום אכיפת דיני המקרקעין של המשרד לביטחון לאומי:



³ עדכון מדיניות האכיפה של עבירות תכנון ובניה בחברה הבדואית בנגב והמלצות בתחום התכנון, י"ז אדר ב תשפ"ב-20 במרץ 2022, אגף יעוץ וחקיקה (משפט אזרחי) משרד המשפטים.

מבחינה מתודולוגית, הגדרת "בניה בלתי חוקית" במסד הנתונים של מנהלת תיאום פעולות האכיפה בדרום ושל המשרד לביטחון לאומי איננה זהה להגדרת המחקר של תנועת רגבים. נתוני גורמי האכיפה סופרים כל אלמנט בינוי ללא היתר, המוגדר כבניה לא חוקית, הן בנתוני הבניה החדשה והן בנתוני האכיפה, ואילו רגבים מבצעת ניטור ומעקב רק על מבנים משמעותיים, כמפורט בהערה.⁴

בשל כך, לדוגמה, על פי נתוני רגבים בשנת 2024 בוצעו כ-85 הריסות בחודש בממוצע, ואילו על פי נתוני גורמי האכיפה בוצעו כ-240 הריסות בחודש בממוצע (כמעט פי 3). שקלול של שתי מתודולוגיות המחקר משקף כי בשנת 2021 בוצעו כ-39 הריסות משמעותיות בממוצע חודשי, בשנת 2022 בוצעו כ-38 הריסות ובשנת 2023 בוצעו כ-42 הריסות משמעותיות בממוצע חודשי.

המיפוי של תנועת רגבים בוצע על גבי תצלום אוויר מגיחת צילום שנערכה באפריל 2023, ולכן הוא משקף בעיקר את מגמת העליה של שנת 2022. שינוי המגמה שחל בהמשך שנת 2023 בעקבות הממשלה החדשה ושינוי המדיניות, משתקף בנתוני גיחת הצילום של שנת 2024.

⁴ אלמנטים ללא היתר המופיעים בהגדרות מנהלת האכיפה, ומוגדרים כבניה בלתי חוקית (הן בנתוני בניה והן בנתוני הריסה) כוללים: **אוהל**; מטע; **בית אבן**; גדר; חבילות קש; **מבנה בלוק**; **מבנה עץ**; **מכולה**; מכלאה; סוללת עפר; **סככה**; **מבני פח**; **קונסטרוקציה ברזל**; רצפת בטון; אחר. מעקב רגבים אחרי בניה בלתי חוקית, כולל את הפריטים הבאים: **אוהל**; **בית אבן**; **מבנה בלוק**; **מבנה עץ**; **מכולה**; **סככה**; **מבני פח**; **קונסטרוקציה ברזל**.

מצב הבניה הבלתי חוקית בשנים 2023-2025 – סקירת ממצאים

בעקבות מדיניות ממשלתית חדשה ('תוכנית המיקודים' עליה נפרט בהמשך) ומדיניות אכיפה של המשרד לביטחון לאומי,⁵ התגברה בשנתיים האחרונות אכיפת הבניה בנגב, בוצעו הריסות רבות, פונו מקבצי התיישבות ('צבירים') שלמים (למשל ואדי חליל, אָם אל-חיראן, אָם מתנאן) ועוד. **ישנו מתאם ברור בין העליה בהיקף האכיפה בפרק זמן נתון, לבין הפחתת התמריץ לבניה חדשה בתקופה העוקבת:** ככל שהיקפי האכיפה עולים, התמריץ לבנות בניה בלתי חוקית חדשה פוחת מתוך חשש להרס המבנים. ראוי לציין שעד החלת המדיניות החדשה לא פונו צבירים שלמים, ואילו המדיניות החדשה שינתה את הגישה. על פי המיפוי שערכה תנועת רגבים, עד כה פונו ונהרסו 17 צבירים בפזורה הבלתי חוקית. מנגד, המשרד לביטחון לאומי מציג נתונים שונים (כ-90 צבירים מאז תחילת האכיפה ב2023⁶). הפער בין הנתונים הללו, נוצר בשל צורת ספירה שונה, ובשל העובדה כי מיפוי רגבים בוחן אך ורק פינויי צבירים ב'פזורה החיצונית' ולא של צבירי 'פזורה פנימית' (מבנים בלתי חוקיים הקיימים בתוך יישובים חוקיים).

במיפוי של שנת 2023 נספרו 96,116 מבנים בלתי חוקיים, מתוכם 74,507 בפזורה החיצונית (77.51%).

להלן נציג את מספר המבנים הבלתי חוקיים שנבנו על ידי הבדואים בנגב, בשנים 2024-2025, על פי נתוני המיפוי שערכה מחלקת מחקר ה-GIS של תנועת רגבים:

2025		2024		
3,719	4,640	סך הכל		מבנים בלתי חוקיים חדשים בשנה
(76%) 2,845	(80%) 3,723	מתוכם בפזורה		
990	1,017	סך הכל		אכיפת בניה בלתי חוקית בשנה
(73%) 723	(89%) 913	מתוכה בפזורה		
102,468	99,739	סך הכל		סך כל המבנים הבלתי חוקיים
(77%) 79,439	77,317 (77%)	מתוכם בפזורה		

⁵ מקדמים מציאות חדשה בנגב- סיכום שנת 2024, 17 באוגוסט 2025, מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין, אתר המשרד לביטחון לאומי; עדות נוספת היא העליה בהיקפי ההריסה העצמית של מבנים בלתי חוקיים. על פי המשרד לביטחון לאומי, 47% מהריסות המבנים בוצעו באופן עצמי ע"י התושבים עצמם. "82% עלייה בהריסות מבנים בלתי חוקיים בנגב", 02 ביולי 2025, אתר רשויות.

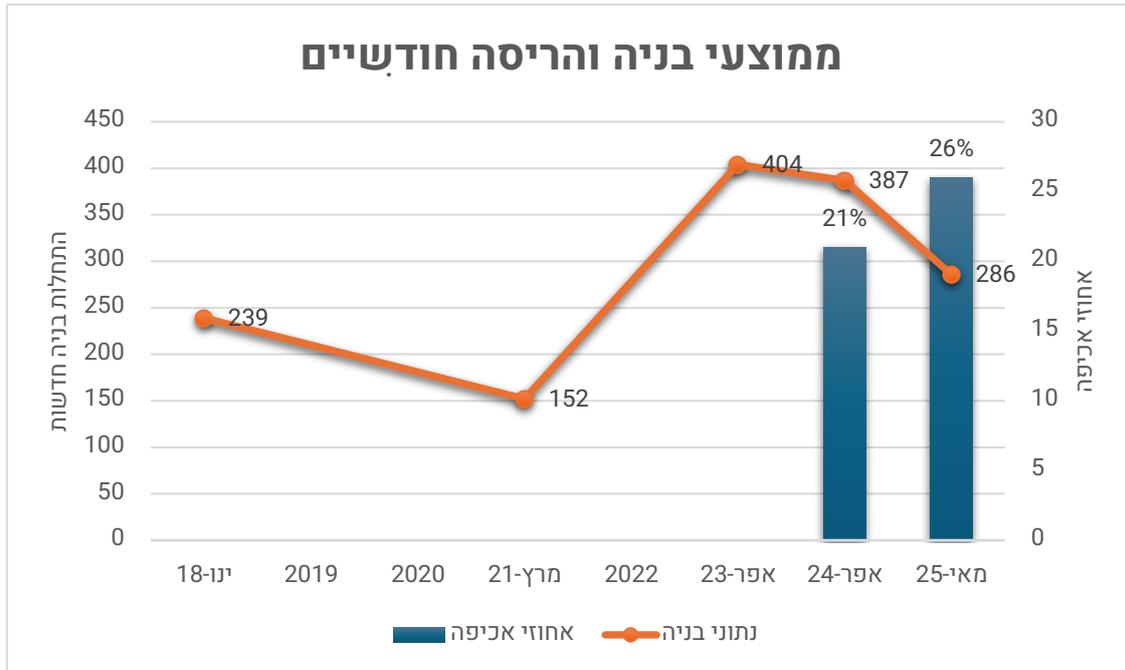
⁶ שם. מאז הדיווח בוצעו עוד מספר הריסות של צבירים.

ניתוח הממצאים

אם כן, לעומת 10,111 מבנים בלתי חוקיים שנבנו בין מרץ 2021 לאפריל 2023 (כ-404 התחלות בניה בלתי חוקית לחודש בממוצע), בשנים 2024-2025 נבנו 8,359 מבנים (כ-334 התחלות בניה בלתי חוקית לחודש בממוצע) ונהרסו 2007 (כ-80 מבנים לחודש בממוצע), כך שלמעשה התווספו 6,352 מבנים חדשים בשנים אלו (כ-254 מבנים בלתי חוקיים בחודש בממוצע), כ-40% פחות ביחס לתקופה הקודמת שנמדדה.

הגרף הבא מציג את מספר התחלות הבניה החודשיות בכל שנה בממוצע, מול אחוז המבנים הבלתי חוקיים שנהרסו. מסקירת הממצאים ומדיווחי הרשויות עולה כי עד שנת 2023 נעשו פעולות אכיפה בכמות פחותה יותר,⁷ ואילו במהלך שנת 2023 נרשמו שינויי מגמה שהשתקפו בנתוני 2024.

ניתן לראות כיצד לאחר עליה משמעותית בבניה הבלתי חוקית בין השנים 2021-2023,



בשנתיים לאחר מכן יש ירידה בבניה (מ-404 התחלות בניה חדשות בחודש בממוצע ב-2023, ל-387 התחלות בחודש בממוצע ב-2024 וצניחה ל-286 ב-2025).

השינוי הדרמטי קשור הן למיקוד האכיפה והן להיקפיה בשני מסלולים משלימים. האחד, גיבוש והובלת תוכנית המיקודים במהלך יוני 2023⁸ על ידי שר התפוצות והמאבק

⁷ ראה למשל: פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה - סיכום שנת 2023; וכן: סיכום שנת 2024 של מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני מקרקעין.

⁸ "תוכנית לקידום הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב לשנים 2023-2025", 30 ביוני 2023, מזכירות הממשלה, אתר משרד ראש הממשלה.

באנטישמיות, עמיחי שיקלי (הליכוד), הממונה על רשות הבדואים. תוכנית המיקודים קבעה כי "על מנת לפעול באופן יעיל ומתוך מיקוד מאמץ, משרדי הממשלה הרלוונטיים ויחידותיהם יפעלו להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בדרך של ריכוז משאבים באזורים גאוגרפיים תחומים... בשנים 2023 עד 2025 יבוצע מיקוד כוחות, משאבים ומאמצים באזור חורה, מרעית, רהט וביר הדאג".

במקביל, השר לביטחון לאומי, איתמר בן גביר (עוצמה יהודית), קידם שורת מהלכים שעניינם הגברת האכיפה כנגד הבניה הבלתי חוקית החדשה, שבאה לידי ביטוי בין השאר בתקדים של אכיפה ופינוי צבירים בלתי חוקיים במלואם, תוך יצירת 'אקלים אכיפתי' במרחבים אלו. העברת הרשות לאכיפה במקרקעין ממשרד האוצר למשרד לביטחון לאומי, תרמה אף היא לשיפור הסנכרון ושיתוף הפעולה בין גורמי האכיפה ומשטרת ישראל.

ניתן ללמוד על שינויי המגמה באמצעות השפעת היקף האכיפה על הירידה בהתחלות בניה. כאמור, מ-404 התחלות בניה חדשות בחודש בממוצע בשנת 2023, החלה ירידה ל-387 התחלות בחודש בממוצע בשנת 2024 וצניחה ל-286 בשנת 2025 – ירידה של כ-30% בהיקף התחלות הבניה תוך שנתיים בלבד.

כאשר בוחנים את המספרים ביחס לכמות התחלות הבניה באותה התקופה ניכרת עליה **באחוזי האכיפה**. בשנת 2024 נהרס מספר מבנים המשקף 21% ממספר התחלות הבניה החדשות, ואילו ב-2025 נהרס מספר מבנים המשקף 26% מהתחלות הבניה החדשות.

בנוסף, מסקירת השטח שביצעה תנועת רגבים, עולה נתון משמעותי מאוד: הבניה הבלתי חוקית ב-2024-2025 התבצעה בתחומי התיישבות הקיימת וכמעט לא התרחבה לשטחים חדשים. המשמעות היא שלאחר עשרות שנים של פלישה מתמדת לאדמות מדינה נוספות, לראשונה לא נצפו כמעט פלישות חדשות, למעט מספר פלישות חדשות בסמוך לתחומי התיישבות קיימת- כאשר חלקן כבר נאכפו בשטח וחלקן בהליך אכיפה.

לסיכום

נתוני השנתיים האחרונות מלמדים על הגברת האכיפה, ובהתאמה, בלימת היקף התחלות הבניה הבלתי חוקית באופן ניכר. בנוסף, עולה גם הממצא המשמעותי בנוגע לעצירה משמעותית של פלישה חדשה לאדמות מדינה. **על אף הגברת האכיפה והירידה בהיקף הבניה, בשנת 2025 נחצה רף מספר 100,000 המבנים הבלתי חוקיים בנגב. זהו נתון**

עגום המשקף כשל רב שנים של ממשלות ישראל בהתמודדות עם סוגיית הסדרת ההתיישבות הבדואית הבלתי חוקית והעתקתה ליישובי קבע, בעיקר בשל היעדר מדיניות לאומית אחידה ורב שנתית.

תוכנית המיקודים (בהובלת השר שיקלי) והזינוק בהיקפי האכיפה (בהובלת השר בן גביר), משקפים את היכולת של מדינת ישראל לשלב בין שני התחומים- הסדרה ואכיפה. מדינת ישראל הציבה יעדים ברי השגה להסדרת מגוריהם של הבדואים ביישובי קבע, בשילוב עם יצירת 'אקלים אכיפתי' כנגד תופעת הבניה הבלתי חוקית והתייחסות לסוגיות חופפות (כמו תופעת הפוליגמיה, המובילה לזינוק בהיקפי הבניה הבלתי חוקית בפזורה).

הצלחה זו, המשתקפת בשיפור שחל בשנתיים האחרונות, מלמדת שניתן לחולל שינוי מערכתי בסוגיית הבניה הבלתי חוקית בנגב, הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. לשם כך יש לשפר את שיתוף הפעולה בין הזרועות השונות וליצור אסטרטגיה אחידה בין משרדית המעוגנת בקביעת יעדי הסדרה ואכיפה רב שנתיים שיובילו באופן שיטתי לפתרון הסוגיה.

המלצות

- א. **אכיפה בתוך הצבירים** - 'מדיניות האכיפה' (אותה גיבשה המשנה ליועצת המשפטית לממשלה) שנמנעה מאכיפה כנגד מבנים בגודל 70 מ"ר הוגדרה אז כמדיניות זמנית שתוקפה שנה וחצי. לאור תרומתה לזינוק בהיקפי הבניה הבלתי חוקית והעובדה שפג תוקפה בלאו הכי, נדרש להגביר את אכיפת הבניה גם בתוך תחומי ההתיישבות הבלתי חוקית הקיימת, לצד רק בשמירה על אדמות המדינה הפנויות מפני השתלטות.
- ב. **פינוי פלישות חוזרות** - לעיתים, לאחר פינוי והריסת מקבץ בלתי חוקי, שבים הפולשים ומתיישבים בקרקע. כך קרה בשבעה מקבצים לפחות, שפוננו ונהרסו אך בדואים שבו ופלו לקרקעות המדינה במקום (כגון פלישה חוזרת משמעונית לואדי חליל ופלישה חלקית לאם מתנאן). יש לוודא שאדמות שהושבו למדינה נשארות בחזקתה.
- ג. **פינוי הריסות** - פעולות ההריסה הרבות מותרות אחריהן הריסות רבות בשטח, המהוות מפגע סביבתי חמור, ויש לטפל בהן. על גורמי האכיפה לוודא שפעולת האכיפה לא מסתיימת רק בהרס המבנה אלא גם בפינוי ההריסות.
- ד. **היצמדות לתוכנית המיקודים** - חרף גיבוש תוכנית המיקודים, בפועל, התבצעה אכיפה על ידי גורמי האכיפה במגוון רחב של אזורים שאינם כלולים בתוכנית המיקודים. התנהלות דו-זרועית של אכיפה והסדרה במקביל תוכל להניב תוצאות טובות יותר ואפקטיביות יותר. יש לתאם אסטרטגיה בין-משרדית בנוגע להסדרה מחד ואכיפה מאידך, וכך ניתן יהיה להגיע להישגים גבוהים יותר.
- ה. **תיחום איזור הפזורה**. על אף עצירת הפלישה לאדמות חדשות, יש צורך לתחם את הפזורה המרוכזת ברובה במשולש ערד-באר שבע-דימונה ולמנוע התפתחות של בניה באיזורים מבודדים. דוגמה לאזור כזה הוא אזור בקעת קנאים מצפון לערד ובסמיכות למצדה. האזור מנותק מהפזורה, ומייצר שלוחת התפשטות נוספת.
- ו. **מעבר מפעילות טקטית לאסטרטגיה לאומית**. היעד הלאומי אינו מסתכם בספירת מבנים שנהרסו, אלא בעיצוב הנגב במבט צופה פני עתיד. כדי להחליף את מדיניות "כיבוי השריפות" בתוכנית אב לאומית ארוכת טווח, נדרש לשלב בין אכיפה נחושה ויעילה, תכנון מודרני המשרת את האינטרס הלאומי, והסדרה סופית התחומה בזמן ובמקום. מדיניות זו היא המפתח החיוני לשמירת עתודות הקרקע של ישראל למען הדורות הבאים, וקידומו לאזור של משילות ושגשוג למען כלל תושביו. הדיונים השבועיים המתקיימים אצל השר לביטחון לאומי, הוכיחו את יעילותם. יש להמשיך בתהליך זה ולשמרו.