



מדינת ישראל

הסדרת התיישבות בדואים בנגב

סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק

להסדרת התיישבות בדואים בנגב

והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק

מוגש לממשלה על-ידי

זאב ב. בגין

ירושלים, י"ב שבט תשע"ג, 23.1.13

א. הקדמה

ביום 11.9.11 קיבלה הממשלה את החלטתה מספר 3707, לאמץ את דו"ח צוות היישום של המלצות ועדת גולדברג לסוגיית הבדואים בנגב ("מתווה פראוור"), ועמה פורסם תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב. בהחלטת הממשלה נקבע עוד, כי יתקיים הליך מיוחד של הקשבה לציבור במשך ששה שבועות. הליך ההקשבה הוארך לכדי שלושה חודשים ויותר, וכלל עשרות פגישות עם יחידים, קבוצות וארגונים, רובן בנגב (נספח 1). ההקשבה הפעילה לציבור הולידה תובנות שמהן עלה הצורך בשינויים מסוימים בתזכיר החוק, אך גם עלה ממנה הצורך להותיר על כנו את מבנהו היסודי של החוק, כולל סופיות ההסדר ומתן הכלים הנחוצים למימושו.

דו"ח זה מסיים תהליך מורכב בן חמש שנים לקביעת מדיניות הממשלה בנושא זה, ובהתאם להמלצות הכלולות בו הוכנה על ידי משרד המשפטים טיוטת חוק מעודכנת. להלן יובאו עיקרי הדברים וההמלצות הנובעות מהם.

ב. המסגרת הלאומית

פיתוח הנגב מהווה אחת המשימות הלאומיות החשובות בעשור הקרוב והממשלה החליטה לקדמו בדרכים שונות. הפיתוח מתבסס, בין השאר, על תכנית המתאר למטרופולין באר שבע (נספח 2), המהווה מסגרת אזורית לתכנון מפורט ולפיתוח יישובים קיימים וחדשים. ללא הסדרת סוגיית התיישבותם, לא יוכלו הבדואים ליהנות מן המשאבים הרבים שיוזרמו לנגב בשנים הבאות, ולא ניתן יהיה להגשים במלואה את משימת פיתוחו של הנגב הצפוני למען כל תושביו.

ג. הצורך

הבדואים בנגב, המונים היום כ-200,000 נפש, הם אזרחים שווי-זכויות במדינת ישראל. ככאלה, הם זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם לממש את ההזדמנויות העומדות בפני אזרחי ישראל לצמיחה. אולם, הבדואים בנגב הם בני הקבוצה הענייה ביותר בישראל, שלעונייה נלוות בעיות חברתיות הדורשות תיקון יסודי. מכאן, שמוטלת על הממשלה האחריות לפעול, כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם ולהעניק להם, ובייחוד לדור הצעיר (כ-120,000 מתחת לגיל 18, שאליהם יתוספו בעשור הקרוב עוד רבבות), את הכלים הדרושים כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד.

המלאכה מרובה והזמן קצר. בעשור הקרוב צפויה בנגב הצפוני תנופת פיתוח, עם העברת מחנות צה"ל לאזור באר שבע. כ-20 מיליארד שקלים הוקצו לבניית המחנות בלבד, וניתן להניח שסכום משמעותי נוסף יושקע במעטפת הנדרשת להתפתחותם. במצב זה, לפנינו הזדמנות מיוחדת לפיתוח תנאים שיאפשרו לקהילה הבדואית בנגב להשתלב בשגשוג הצפוי לאזור באר שבע. ילד בן 10 יהיה בעוד עשור בן 20 והזמן לפתח את כישוריו כראוי הוא בשנים הקרובות, אך הפתרון הנדרש לשם כך הוא סבוך ורב-פנים. על מורכבותו עמדה ועדת גולדברג (2008, סעיף 72): "מתחייב פתרון מערכתי ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון התיישבות, התעסוקה והחינוך, כשאלה משולבים בנושא תנאי החיים בישובים (המוכרים ואלה שיוכרו)".

בסוגיית הבדואים בנגב כרוכות שאלות יסודיות הנוגעות להגדרת היחסים הנאותים בין מדינה לאזרחיה, בין רוב למיעוט, בין הכלל לפרט ובין הפרט לכלל. הדיון הציבורי בסוגיה זו מעלה גם ניגודים בחברה הבדואית בין מסורת לחידוש, בין מבוגרים לצעירים, בין נשים לגברים, בין בדואים תובעי בעלות על קרקע למי שאינם תובעים, בין תובעי בעלות על קרקע בתחום היישובים המוסדרים תכנונית לבין אלה התובעים קרקע מחוץ להם, בין נטל העבר לתקוות העתיד. על שיח זה מעיק חוסר אמון בין בדואים לבין ממשלות ישראל, ומעיבות עליו סיסמאות הנשמעות מכיוונם של שוללי כל פשרה, בדואים ויהודים כאחת.

במהלך ההקשבה לציבור שמענו ביטויים רבים להזדהותם של הבדואים עם המדינה ולרצונם לפתור את הבעיות המעיקות עליהם, כך שלא יהיו לנטל ויכולו להשתלב כהלכה בחברה הישראלית. בנוסף לכך, עמדנו על תחושות של עוול ודרישות לתיקונו וכן שמענו השגות רציניות על תכנית הממשלה ותזכיר החוק והצעות לשיפורם.

אולם, שמענו גם הצעות המבטאות התעלמות מן המציאות ואילווציה. בדיון העיוני בסוגיית הבדואים בנגב עולים בשנים האחרונות גם מושגים כגון "צדק מעבריי" (בעת החלפת הריבון), זכויות קניין בקרקע של נוודים-למחצה ו"זכויות ילידים". מושגים אלה אינם הולמים את המציאות, ודיון זה, ככל שהוא מעניין ומעורר מחשבה, לא הניב עד כה פתרון בר-יישום לבעיה הקשה שלפנינו, כזה התואם את מגבלות המציאות הכלכלית, המשפטית, החברתית והפוליטית. יש גם לציין, שאין לפנינו תביעה קהילתית משותפת לבעלות על קרקע אלא מקבץ של תביעות פרטיות, שקשה לראות בהן ביטוי ל"צדק חלוקתי". זאת מכיוון שתובעי הבעלות מהווים מיעוט לא גדול בקרב הבדואים בנגב, וחלוקת השטח ביניהם אינה שוויונית כלל.

דרישה למימוש מלוא התביעות של הבדואים אינה מקרבת פתרון אלא להיפך, והזמן המאפשר עדיין פתרון יעיל ומציאותי של הבעיה אוזל והולך. אין לאפשר לאלה הדורשים מימוש מלא של כל תביעות הבעלות עבור מיעוט מן הבדואים על יסוד "צדק מוחלט", למנוע מיותר ממאה אלף ילדים בדואים תנאים החיוניים לבניית עתיד טוב יותר עבורם על יסוד פשרה. **החלת תנאים של צדק חברתי על הילדים הבדואים בנגב ועל משפחותיהם היא חובתה של המדינה, ועליה לקדם בתוך שנים אחדות פתרון סביר שיסייע להם למצות את כישרונותיהם ולממש את זכותם הטבעית לבקשת האושר ככל ילד אחר בישראל.**

עם המציאות בה חיים הבדואים בנגב אין להשלים וכדי לשנותה נדרש מאמץ, הן מצד הממשלה והן מצד ציבור הבדואים ומנהיגיו. אין מנוס מן ההכרה במגבלות המסגרת המשפטית והתנאים החברתיים והפוליטיים במדינה, ומכאן שאין לצפות לפתרונות מוחלטים שירצו את הכול. בלשון כבוד השופט גולדברג בדו"ח הסיכום של דיוני הועדה בראשותו (סעיף 71): "נחוצה יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות". בעקבות מהלך ההקשבה להערות הציבור להחלטת הממשלה מיום 11.9.11, הממשלה מציעה יוזמה תכליתית כזו, ואנו מצויים כעת בשעת כושר המאפשרת - עדיין - פתרון. הזדמנות זו אין להחמיץ, שכן דחיית המענה המוצע כאן תחריף מאד את קשיי המציאות, עד כדי יצירת מבוי סתום ללא פתרון, מצב שיגבה מחיר כלכלי חברתי ואנושי מן החברה הבדואית ומכלל תושבי הנגב.

ד. פעולות הממשלה לקידום כלכלי וחברתי של הבדואים בנגב

על מנת לקדם את הצמיחה החברתית והכלכלית של הבדואים בנגב אף בטרם הושלם תכנון ההתיישבות ובטרם הוסדרו התביעות לבעלות על הקרקע, הממשלה הנוכחית הקצתה תקציב גדול לפיתוח חברתי, כלכלי ופיסי, ואישרה תכנית מפורטת בתקציב של 1.2 מיליארד ש"ח לחמש השנים הבאות, שיוקצו לתחומים הבאים: תעסוקה (360 מלש"ח), חינוך (90 מלש"ח), תשתיות תומכות תעסוקה והשכלה ובמרכזן תשתיות תחבורה (450 מלש"ח), ביטחון אישי (215 מלש"ח) וחברה וקהילה (90 מלש"ח). תכנית זו, היוצאת דופן בהיקפה, המנוהלת על ידי מטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב במשרד ראש הממשלה, נוספת לתקצוב השקעה בתשתיות הפיסיות ביישובים הבדואים בשיעור כרבע מיליארד שקלים בשנה, המנוהלת על ידי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. מכאן שהממשלה עומדת להשקיע בשנים הקרובות, מעבר לתקציבים הרגילים של משרדי הממשלה, כחצי מיליארד שקלים בשנה, ישירות לפיתוח ולקידום מצבם של הבדואים בנגב. בהקשר זה, ראוי לציון שיתוף הפעולה המתפתח בין הנהגות היישובים הבדואים והיהודים בנגב.

במסגרת זו מתוכננים לקום מרכזי תעסוקה ביישובים הבדואים בנגב, שיעניקו מעטפת שירותים מלאה בתחום התעסוקה. כמו כן, יוקמו אזורי תעשייה ותעסוקה עבור יישובים בדואים, ביניהם יצוינו המפעל "עוף עוז" בשגב שלום המעסיק כשבע מאות עובדים, כמחציתם נשים בדואיות, ואזור התעשייה עידן הנגב ליד העיר הבדואית רהט, המשותף לרהט ולמועצות בני שמעון ולהבים, שבו יוקם, בין היתר, מפעל "סודה-סטרים" האמור להעסיק כאלף עובדים. בנוסף, ברהט מתנהל היום מיזם הנדל"ן הגדול בארץ, שבמסגרתו יינתן מענה לגידול המשמעותי הצפוי של אוכלוסיית רהט בתוך שנים ספורות עד כדי 80,000 נפש, עם בניית 4,500 יחידות דיור בחלקו הדרומי של היישוב, כשהתכנון מאפשר גם בניית בניינים בעלי קומות. הביקוש למיזם זה - שתכנונו האדריכלי אף זכה בפרס מטעם ארגון המתכננים העולמי - עולה על ההיצע. ניכר גם המשך ההתקדמות בתחום החינוך: מעבר לפעילות השוטפת בתחום זה הוקם בית ספר אזורי למחוננים בעיירה חורה, ובתל שבע נפתחה קריית חינוך לשיקום ילדים בדואים בעלי צרכים מיוחדים. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב קיימה בשנת 2012 פיתוח תשתיות בדריג'את, ערעה, תל שבע, שגב שלום, לקיה, אל-סייד, אבו קרינאת, חורה, רהט וכסייפה.

הממשלה אישרה ביום 4.12.11 את מינויו של דורון אלמוג לתפקיד ראש מטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב במשרד ראש הממשלה. המטה החל להוביל את פעולות הממשלה הנדרשות כדי לקדם את רווחת ציבור הבדואים בנגב, ובהן התכנית לפיתוח הכלכלי והתכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב על כל היבטיה. מטה זה, יחד עם הרשות להסדרת התיישבות בדואים בנגב בראשות יהודה בכר שהוקמה בשנת 2007, נותנים בידי הממשלה כלי להמשך הטיפול בסוגיות הסבוכות שלפנינו, עד לפתרון באופן משביע רצון, בתהליך שיארך שנים אחדות.

ה. סוגיית ההתיישבות והצורך בהסדר הקרקעות

הנה כי כן, הממשלה פועלת לקיים בתחומים חשובים את אחריותה כלפי האזרחים הבדואים בנגב, אך בכך אין די. כדי להשלים את ההיערכות לשגשוג הצפוי בנגב בשנים הקרובות חיוני לפתור את סוגיית התיישבות הבדואים. הפתרון קשה משני טעמים. האחד, כיום מתגוררים 70,000–90,000 בדואים ללא הסדרה של

מגוריהם (נספח 3), ומתקיים מצב בו מתגוררים עשרות אלפי אזרחים ישראלים במבנים שהוקמו ללא היתר כחוק. ברבים ממקומות אלה קיימות תביעות בעלות על הקרקע שלא נפתרו (נספח 4), ועל כן מוגבלת מאד יכולת המדינה לפתחם. הקושי השני נובע מכך, שגם בתחומי התכניות המאושרות למגורים ברשויות המקומיות של הבדואים בנגב, קיימים שטחים גדולים שאי אפשר לפתחם מכיוון שלא הוסדרו לגביהם תביעות הבעלות (נספח 5). מכאן מסקנת ועדת גולדברג (סעיף 146): "לא ניתן לפתור את בעיית ההתיישבות בלי לפתור את בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית ההתיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את המצוקות של הבדווים, בכללן נושא התעסוקה הרווחה והחינוך, גם אם נעשה רבות ומושקעים תקציבים גדולים בתחום זה".

עיקרי המדיניות וההמלצות לשינויים בתזכיר החוק

1. תכנון התיישבות הבדואים ותוצאותיו

(1) הגישה

לאחר בחינה נוספת, בעקבות מהלך ההקשבה, של סוגיית התיישבות הבדואים בנגב, עומדת בעינה המלצת ועדת גולדברג (סעיף 110): "עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפאלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית". כשנתיים לאחר פרסום המלצות ועדת גולדברג אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע (תמ"מ 4/14/23; יולי 2010) המהווה עתה את מסגרת התכנון באזור. בהוראות התכנית נמנו האזורים להסדרה כזו, וכן התנאים שייבחנו טרם להסדרה תכנונית של יישוב ובהם גודלו, צפיפותו, רציפותו וכושר הנשיאה הכלכלי שלו. תכנית מתאר זו מאפשרת פתרונות התיישבות לבדואים במגוון צורות יישוב – יישובים כפריים, חקלאיים, קהילתיים, פרבריים או עירוניים, וזאת בהרחבתם של יישובים מוסדרים קיימים, ביישובים המוסדרים הקיימים, ביישובים שיוסדרו במקומם או ביישובים חדשים שיוקמו, ואפשרויות אלה יעמדו בבסיס הליך הידברות עם התושבים, שיתנהל עימם במסגרת מהלך תכנון ההתיישבות. הידברות זו אינה משחררת את המדינה מחובתה לסיים את התכנון בתוך זמן סביר גם במקרים שבהם לא הושגו הבנות עם התושבים.

במהלך ההקשבה לציבור הוצגו בפנינו תכניות להסדרה תכנונית של המקומות שבהם מתגוררים היום בדואים ללא הסדרה, וזאת מבלי להזדקק כלל להעתקת תושבים למקומות אחרים. מבדיקת התכניות עולה, כי הפער בין ראיית הממשלה והמציעים אינו גדול. אמנם, לא ניתן לציין עתה בפירוט את המקומות שבהם קיימות תביעות בעלות על קרקע ואשר יוסדרו בעתיד כיישובים או שיכללו במסגרת הרחבות של יישובים קיימים, אך על פי הנתונים שבידינו, רוב גדול מבין התושבים המתגוררים במקומות שבהם נעדרת היום הסדרה תכנונית יוכלו להמשיך להתגורר שם בעתיד ביישובים מוסדרים. עם זאת, מן הפריסה בשטח של יישובים שאינם מוסדרים נובע, שכדי להסדירם במקומם תוך קיום הוראות התכנון, יהיה צורך בהעתקת חלק מבתי המגורים מרחק קצר יחסית (בדרך כלל מאות מטרים), כדי ליצור רצף כנדרש בהוראות התמ"מ ולאפשר פריסת תשתיות בעלות קבילה.

ברור גם, שיש מקומות שאותם לא ניתן יהיה להסדיר תכנונית כיישוב מכיוון שאינם עומדים באמות המידה שצוינו לעיל: מיקומם סותר את תכנית המתאר או שאין בהם מספר התושבים, הרצף והצפיפות ההולמים קיום ישות תכנונית נפרדת. במקרים אלה ייבחנו חלופות להתיישבות תוך הידברות עם התושבים. תיבחנה האפשרויות להענקת המגורים לשכונות ביישובים המוסדרים כיום, לתחומי הרחבות עתידיות של יישובים כאלה, ליישובים שיוסדרו במקומם, או ליישובים חדשים, במרחק שברוב המקרים לא יעלה על קילומטרים אחדים ממקומם הנוכחי. אמנם, פתרון שאינו דורש הענקת משפחות ליישוב חדש מקל עליהן בטווח הזמן המידי, אך בהענקת מגורי משפחות למקום חלופי, המוצע לאחר דו-שיח עמו, יש ברכה לאורך זמן: **במעברן ליישוב מוסדר, גם במרחק קילומטרים אחדים ממקום מגוריהם, יאפשרו המשפחות לילדיהן דילוג בזמן לתוככי המאה העשרים ואחת ובניית עתיד טוב יותר עבורם, תוך שמירה על תרבותם ועל אורח חייהם.**

המבנה הקהילתי-משפחתי המסורתי של הבדואים מכתוב דרישות מיוחדות לתכנון ארוך טווח של המגורים. לפיכך, לשם הצלחת המהלך של הסדרת ההתיישבות, **מדיניות התכנון ליישובי הבדואים בנגב תיצור פתרונות הן לדור הזה והן לדור הבא, עם אופק תכנון של שנת 2035.** הפיתוח יעשה בשלבים, לאורך שנים אחדות, ושיווק המגרשים יתבצע בהתאם לכללים הנהוגים באותה עת.

יש להדגיש, כי מן ההיענות לרצון הבדואים להמשיך ולהתגורר באזור תביעות הבעלות שלהם מתחייב, שבשטח תביעות הבעלות במסגרת היישובים ייקלטו גם תושבים שאינם תובעי בעלות על קרקע או שתביעתם מצויה במקום אחר, כך שתתאפשר במשך שנים ספורות הסדרה והקמה של יישובים באופן יעיל.

משפחות רבות מבין אלו אשר נדרש להסדיר את התיישבותן, אינן נמנות עם תובעי הבעלות על הקרקע, ולפיכך ניתן לגשת להסדרת התיישבותן ללא שיהוי. זהו, למשל, המצב בוואדי אל נעם, בו מתגוררים כ-14,000 תושבים בצל הסיכונים הנובעים מן המפעלים ברמת חובב וברמת בקע (נספח 6), ומעברם ליישוב מוסדר במקום אחר נדרש בדחיפות. תכנונו של הפתרון ההתיישבותי במרחק סמוך למקומם הנוכחי, עומד בקדימות ראשונה, והידברות עם התושבים לצורך כך כבר החלה.

בשלב זה אנו מניחים שמלבד תושבי ואדי אל-נעם, פחות מ-3,000 משפחות, של תובעי בעלות על הקרקע או שאינם תובעים, יעתיקו את מגוריהן ליישובים אחרים כמוסבר לעיל. אולם, נראה שבחינה מפורטת של הנתונים, המתוכננת לזמן הקרוב, תראה שהמספר קטן יותר, ועל כן מוטב לקיימה גם אם כתוצאה מכך יידחה במעט מתן הפתרון התכנוני.

ביחס להידברות בנוגע לתכנון, ניתן לציין כי כבר עתה מתקיימת הידברות ביחס לחלופות התיישבות שונות, ביישובים זיידנה, ואדי אל נעם, רמת ציפורים, רחמה, אבו סולב, אבו קווידר ואחדים מיישובי אבו בסמה (אום בטין, מולדה ואבו קרינאת), ונבחנים פתרונות תכנון מתוך הקשבה להשגות התושבים ולבקשותיהם.

(2) פער הזמנים בין החקיקה לתכנון

כפי שיפורט להלן, לצורך הסדרת סוגיית ההתיישבות של הבדואים בנגב נדרש חוק שיסדיר את תביעות הבעלות של בדואים לקרקעות בנגב. במהלך ההקשבה עלתה בבירור הבעיה של חוסר-תיאום בין שני לוחות זמנים: מכיוון שהזמן דוחק עלינו לגשת לחקיקה הנדרשת כבר בזמן הקרוב, אך לעומת זאת, למרות שהושגה התקדמות בתכנון תכניות המתאר של יישובי הבדואים, תכנון מפורט שלהן יארך עוד שנים אחדות. כיום, גם המספר המדויק של תושבים בכל אתר אינו ידוע, ונדרש סקר מיוחד כדי לקבעו.

היה רצוי, שכבר עתה תדע כל משפחה מהן האפשרויות העומדות בפניה לגבי התיישבות הקבע, ובכך הייתה מוסרת תחושת אי-וודאות המקננת בלב משפחות רבות. למרות שאין זה המצב עתה, התיישבותן, שטרם הוסדרה, של כשליש מן המשפחות, מצויה היום בתהליך של בחינה תכנונית שמובילה הרשות להסדרת התיישבות הבדואים. בחודשים האחרונים הואץ תהליך התכנון: החל בפעולתו משרד תכנון המפתח השקפה כללית על סוגיית התיישבות הבדואים בנגב ויגבש הנחיות אחידות שימשו את צוותי התכנון המפורט, ובקרוב יחלו לפעול שלושה משרדי תכנון לשם בחינת הצרכים והאפשרויות בארבעה מרחבי תכנון (רהט-תרבין, מולדה, כסייפה, ונבטים-אבו תלול).

יש לזכור בכל עת את סדר הדברים: תכלית הסדרת ההתיישבות היא מתן הזדמנות לבדואים בנגב, ובייחוד לילדיהם, לזנק בתוך שנים אחדות לעתיד טוב יותר, תוך השתלבות בשגשוג הכלכלי הצפוי לנגב בעשור הקרוב, והפסקת מצב בו ציבור גדול מתגורר בבתים שנבנו ללא היתר כחוק. מן התכלית הזאת נגזר הצורך בפיתוח יישובי הבדואים; מכאן הצורך בהסדרתם התכנונית; ומזאת נגזר הצורך בהסדרת תביעות הבעלות שלהם לקרקע. מסדר זה של הדברים עולה, כי באזורים בהם מדובר בתובעי הבעלות המתגוררים באופן לא מוסדר על תביעותיהם הדיון העקרוני בסוגיית ההתיישבות והשליבים הראשונים של הליך התכנון יקדמו לשלב של החלת החוק המוצע לפתרון תביעות הבעלות.

מכאן נובע, כי על הרשות להסדרת התיישבות הבדואים להיערך כך, שההידברות עם התושבים לגבי פתרונות התיישבותיים למאשרים תקדם למועד שבו יתבקשו התושבים לאשר את תביעותיהם. אולם, תכנית להסדרת יישוב תאושר סופית רק לאחר שהוסדרו תביעות הבעלות וההסדרים האחרים שיאפשרו את הסדרת היישוב בפועל. הליכי תכנון אלה ייתחמו במסגרת זמן שתאפשר פתרון סוגיית ההתיישבות בזמן סביר, שכן מול רצון המדינה לקיים הליכי תכנון המשתפים את הציבור, ניצבת חובתה להביא לפתרון תכנוני בתוך שנים אחדות.

ז. עקרונות להסדרת סוגיית הקרקע

(1) המסגרת המשפטית והצורך בחקיקה מיוחדת

"הבדווים הנם תושבי המדינה ואזרחיה, וככאלה אין הם 'שקופים' וחסרי מעמד וזכויות. יש להאזין לטענותיהם ולהתחשב בצורכיהם, ויש לשתפם בתהליכים לקביעת עתידם. אין להתעלם מניודם הכפוי של חלק מהם לאזור הסייג לאחר הקמת המדינה ולאחיותו רבת השנים של חלקם האחר בקרקעות שבאזור

הסייג" (ועדת גולדברג, סעיף 71). יחד עם זאת, המסגרת המשפטית, כפועל יוצא של חוק המקרקעין (התשכ"ט-1969) ושל חוקי מקרקעין אחרים וכפי שנקבעה בתקדימים משפטיים, אינה מאפשרת, ככלל, קבלת תביעות הבעלות של הבדואים, ואף לא אחת מתביעות הבעלות שהוגשו על ידי בדואים במרוצת השנים התקבלה על ידי בית המשפט.

אמנם, ניתן לטעון שהמסגרת המשפטית ניתנת לשינוי ושהכנסת יכולה לתקן את דיני המקרקעין כך שיוכרו כל תביעות הבעלות של הבדואים בנגב. אולם, שינוי כזה אינו מוצדק ומכל מקום, מכיוון שעלינו להציע פתרון מעשי למחלוקת על הקרקע, צריך להניח כי שינוי כזה אינו צפוי.

ממצב דברים זה נובעת המסקנה בדו"ח ועדת גולדברג (סעיף 71) בדבר הצורך ב"יוזמה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות, פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדווים במדינה ובכוונותיה. שכן, שילובם של הבדווים בחברה הישראלית הוא אתגר שהמדינה צריכה להציב לפניה, ויעד שעל הבדווים לשאוף אליו". מסקנה זו הובילה להמלצת הוועדה (סעיף 77): "מתן בעלות על קרקע על ידי המדינה מתוך התחשבות בזיקה ההיסטורית ולא מתוך זכות שבדין (שאינה קיימת) הוא שעומד גם ביסוד ההסדר המוצע על ידנו לפתרון המאבק על הקרקע".

בהחלטתה מיום 11.9.11 אימצה הממשלה עקרון זה והציעה הסדרי פשרה לגבי אותם תזכירי תביעות בעלות של בדואים הרשומים אצל פקיד הסדר הקרקעות במחוז הדרום. היום רשומים כ-2,900 תזכירי תביעות הנוגעים לכ-12,000 תובעים, בשטח כולל של 589,000 דונם, מהן כ-1,700 תביעות (347,000 דונם) על ידי תובעי בעלות המחזיקים בקרקע, וכ-1,200 תביעות (242,000 דונם) לקרקעות שאינן מוחזקות על ידי תובעיהן. ההסדרים המוצעים כאן בעקבות מהלך ההקשבה מהווים פשרה בין השיקולים השונים, תוך מיצוי סביר של יכולת המדינה, במגבלות משאביה בקרקע ובכסף, בהתאם לתכנית המתאר למטרופולין באר שבע.

למרות המצב המשפטי הברור הוצעה בעבר לבדואים בעלות על חלק מן השטח שתבעו, באמצעות הסדר פשרה לפני משורת הדין שנקבע על ידי ועדת אלבק בשנת 1975, ועודכן בשנים האחרונות באמצעות, בין היתר, עשר החלטות של מועצת מקרקעי ישראל בשנים 1997-2012. לכאורה, ניתן להמשיך בדרך זו ולהציע לבדואים הסדרי פשרה, הכוללים רישום בעלות על קרקע על שמם בפנקסי המקרקעין, גם ללא חקיקה. אולם, **הצורך בחקיקה מיוחדת לעניין זה** נובע מן הסיבות הבאות:

- א. כל עוד הסדרי המקרקעין מושתתים על החלטות מנהליות הם הסדרים לפני משורת הדין, ואילו הסדרת הסוגיה בחוק יוצרת זכות שבדין, שהיקפה ותנאיה מעוגנים בו.
- ב. מכיוון שתהליך ההסדרה של 2,900 תביעות הבעלות יארך שנים אחדות יש להעניק למדיניות הממשלה, המתבטאת בכללי ההסדרה, יציבות שמעבר להחלטות מנהליות.
- ג. מדובר בהסדר רחב היקף הכרוך באלפי תביעות בעלות שאמור לחול בפרק זמן נתון על אנשים רבים בשטח נרחב, תוך הקצאת משאבים רבים, ועל כן נדרשת חקיקה שתקצוב את לוח הזמנים ותקבע מנגנון יעיל ועוגנים ברורים לאופן ביצוע ההסדרים המיוחדים שייקבעו.

ד. על-פי המלצות ועדת גולדברג (סעיף 74): "על המדיניות להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטוייה בחוק בלי מרווח לשיקול דעת; אין מקום לפשרות אינדיווידואליות ולמשא ומתן פרטני".

ה. השתהות נוספת ביישום הסדר הקרקעות בנגב תביא לריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתה של הערך הכלכלי של ההסדר לגבי כל יורש; בשיעור הריבוי הקיים בחברה הבדואית יפחת הערך הכלכלי ליורש כדי פחות ממחצית בתוך כחמש עשרה שנים. כדי להסדיר את התיישבות הבדואים בתוך שנים אחדות, החוק מאפשר לקבוע מסגרת זמן נוקשה, עם תמריצים להצטרפות מוקדמת להסדרה מצד אחד ובמקביל הגברת האכיפה כלפי הבנייה הבלתי חוקית והמחזיקים במקרקעין שלא כדין, על מי שבחר שלא להצטרף להסדר המוצע, בתוך מסגרת הזמן שנקבעה.

(2) כללים להסדר הקרקעות

א. מחוץ לתחומי היישובים המוסדרים

בהתאם לשיקולים שהובאו לעיל מוצעים כללים, שאחדים מהם שונים מן הנאמר בתזכיר החוק הקיים, כלהלן:

1. הסדרת הקרקעות תבוסס על יציבות משפטית של מעמד המקרקעין. על כן, המדינה תציע הסדרה לפי חוק של תזכירי תביעות בעלות של בדואים, שהוגשו במסגרת ההליך להסדרת הקרקעות שהחל ב-1971 בעקבות חקיקת חוק המקרקעין (1969) ועד שנת 1979, באמצעות תמורה בקרקע ובכסף, ובלבד שבית המשפט לא דחה בפסק דין את תביעת הבעלות והורה על רישום הקרקע על שם המדינה (מדובר בכ-200 תיקים).
2. בנושא מתן התמורות בקרקע עבור תביעות הבעלות **מוצע השינוי הבא**: בפנקסי המקרקעין תרשם על שם כל תובע בעלות (או חליפיו) קרקע, ששטחה מחצית משטח הקרקע שנכללה בתביעה, ושעובדה על ידי התובע או שימשה למגוריו במועד סמוך להגשת התביעה, ואשר אינה מוחזקת על-ידי המדינה, ועוד רבע מיתרת שטח התביעה.
3. בנושא התשלום הכספי עבור תביעות בעלות **מוצע השינוי הבא**: המדינה תשלם לתובע בעלות או לחליפיו סכום כסף עבור יתרת שטח התביעה שבגינה לא נרשמה על שם התובע בעלות בקרקע.
4. הקרקע שתירשם על שם תובע בעלות או חליפיו תהיה, ככל האפשר, דומה למאפייני הקרקע בשטח התביעה.
5. לגבי היישום של סעיף 2 לעיל ביחס למספר התובעים שיצטרפו להסדר לפי החוק, **מוצע השינוי הבא**: ככל שיצטרפו להסדרה תובעי הבעלות בתביעה, שהשטח הכולל של תביעתם הנו לפחות מחצית השטח הכלול באותה תביעה, תירשם על שם כל אחד מהם קרקע בהתאם לסעיף 2 לעיל. אולם, אם הצטרפו להסדרה תובעי בעלות שהשטח הכולל של תביעתם פחות ממחצית השטח הכלול באותה תביעה, תירשם על שם כל אחד מהם קרקע ששטחה 20% משטח התביעה שעובד על ידי התובע או שימש למגוריו. בגין יתרת התביעה, וכן בגין תביעות שלא עובדו על ידי התובע ולא שימשו למגוריו, תינתן תמורה כספית בלבד.

6. הפיצוי לגבי תביעות בעלות המצויות על קרקעות שהופקעו יהיה בכסף בלבד עבור כל שטח הקרקע הכלול בתביעה. ואולם, נוכח הצורך בפתרון הסוגיה לשם קידום המהלך של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לתובע בעלות שהחזיק ומחזיק בקרקע, כולה או חלקה, יינתן פיצוי לפי סעיפים 2-5 לעיל.
 7. המרת תמורות בקרקע לכסף: סוגיה זו ראוי שתוסדר בתקנות.
 8. תובע בעלות שתירשם על שמו, לפי סעיף 2 לעיל, קרקע ששטחה המצטבר עבור כל תביעותיו 20 דונם או פחות מכך, יוכל להמיר כל 10 דונמים מהם במגרש מפותח למגורים.
 9. השתתפות בהוצאות פיתוח של מגרשים: במקרים שבהם יוסדרו מגוריהם של תושבים המתגוררים ביישובים לא מוסדרים במקומם, תהיה עלות ההשתתפות בהוצאות הפיתוח בשיעור 10% בלבד לעומת 25% החלים היום.
- פיצוי על מחוברים: באשר לסיוע הכספי שיינתן לתושבים אשר יעתיקו את מגוריהם ליישוב קבע, מועצת מקרקעי ישראל החליטה לאחרונה (החלטה 1256) להעלות את הסכומים שנהגו עד לאחרונה, כדי לעודד המשך הליכי הסדרה, עוד בטרם השלמת הליכי החקיקה.

ב. קרקעות בתחום תכניות מתאר מקומיות (בתחום "הקו הכחול")

החלטת הממשלה 3707 מיום 11.9.11 הותירה ללא הכרעה את סוגיית הסדרי המקרקעין בתחום תכניות מתאר מקומיות (בתחום "הקו הכחול"), ועל כן נדרשה בחינתה במהלך ההקשבה ואחריה. מדובר בתביעות בעלות בתחומי היישובים הבדואים המוסדרים, בשטחים שייעודם נקבע בתוכנית המתארית או המפורטת למגורים. במועד הגשת התביעות היתה הקרקע הנתבעת קרקע חקלאית במהותה, ועל כן הסדרי הפשרה בין המדינה לבין תובעי הבעלות האלה נגזרים ממעמד זה של הקרקע. אולם, ברבות הימים הוכללה קרקע זו בתחום המיועד למגורים ובשל כך ערכה הכלכלי עלה מאד. עקב כך נוצר אי-שוויון חריף – אך מקרי – בין תובעי בעלות בתחום היישובים המוסדרים ומחוץ להם, ללא תלות בשטח תביעתם. קבלת דרישתם של תובעי בעלות בתחום המיועד למגורים להסדיר את מלוא תביעותיהם על שטח תביעתם מעוררת שני קשיים עמוקים. האחד: משמעותה היא הנצחת אי-שוויון כלכלי, מקרי, שאינו מוצדק, והשני: חלק ניכר מן הקרקעות המיועדות למגורים בתחום "הקו הכחול", ששטחן הכולל אינו רב, דרוש לשם יישובם של בדואים אחרים.

לעומת זאת, בתהליך ההקשבה שמענו את רצונם של תובעי הבעלות לתת במסגרת הסדרת התיישבותם מענה לצרכי הדור הבא במשפחותיהם. רצון זה הוא מובן ויש להתחשב גם בו בין השיקולים השונים. המדיניות המוצעת להלן באה לתת מענה לשאיפה מובנת זו עבור רוב תובעי הבעלות על קרקעות בתחום היישובים, שבשטח תביעתם מתוכננים מגורים, מענה המבוסס על דרך תכנון היישובים:

1. בתביעות הנמצאות בשטח המתוכנן למגורים ביישובים מוסדרים קיימים יעשה מאמץ לתכנן על שטח התביעה את המענה למגורי בני המשפחה עבור הדור הזה והדור הבא. הפיתוח יעשה בשלבים, בהתאם להתפתחות עם הזמן: הקצאת המגרשים לזכאים

תבצע באופן מידי, והקצאת המגרשים בשלב השני תעשה בהתאם לכללי השיווק הנהוגים. יתרת השטח תתוכנן, ככל הניתן בדו-שיח עם התובע, למגורי תושבים בדואים אחרים.

2. כפי שצוין לעיל, מדיניות התכנון שבבסיס הסדרת ההתיישבות בכללה תיתן משקל הן לצרכי הדור הזה של הזכאים והן לצרכיו של הדור הבא, עד לשנת 2035. ראוי לציין, כי ביישובים החדשים שיקומו, תכנון יעיל יחייב לעתים בניית שכונות שלא על-פי גבולות תביעות הבעלות, על ידי ארגון מחדש של שטחי התביעה.

3. על התמורות עבור תביעות הבעלות יחולו הכללים הנקובים בסעיף (2) לעיל. התמורה בקרקע לגבי תובעי הבעלות הזכאים לה תינתן בקרקע חקלאית מחוץ לישוב. שטח המגרשים שיירשמו על שם תובעי הבעלות והזכאים שהינם צאצאיהם הישירים בתחום היישוב ינוכה משטח התמורה מחוץ ליישוב. ככל שהרשות והתובע יסכימו, יחולו הסדרי המרה כך שדונם תמורה מחוץ ליישוב יוכל להיות מומר בחצי דונם קרקע חקלאית בתוך הישוב.

בהתאם לאמור לעיל, המשמעות של הסדר זה היא שבחלק מתביעות הבעלות ששטחן עד כ- 100 דונם (כ-450 תביעות) ומתוכננות כיום למגורים בתחומי יישובים מוסדרים, עשוי רוב שטח התביעה לשמש לצרכי משפחת התובע ומיעוטו לצרכים אחרים. לעומת זאת, בתביעות בעלות גדולות יותר (כ-150 תביעות), סביר כי רוב השטח יתוכנן ליישובם של אלה ששטח תביעותיהם לא תוכנן למגורים, או לאלו שאינם תובעים בעלות על קרקע.

הרצון להתחשב בציפיות הבדואים להסדרת יישוביהם במקומם דווקא, משמעו שפתרונות התיישבות לחלק מן הבדואים המתגוררים היום ביישובים שאינם מוסדרים יימצאו ביישובים המוסדרים או אלה שיוסדרו, בין אם במקומם או באתרים חדשים. על כן, רצונם של רבים מבין הבדואים לקיים יישובים בקרקעות הנתבעות על ידם או בקרבתן, יחייב תובעי בעלות אחדים בתחומי "הקו הכחול", ובייחוד תובעי שטחים גדולים, להסכים ששטח תביעתם ישמש לא רק להם ולמשפחותיהם אלא גם לאחרים. זאת כמשתמע מן הצורך לתת מענה לכל מצד אחד, ומצרכי התכנון ומגבלות הקרקע מצד שני.

ח. סוגיית האכיפה

התוכנית המוצעת לא תצלח בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה, ובכללם חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבנייה. קיום החוק הינו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מוסדרת במדינת חוק. סוגיית האכיפה של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים שבדואים בנו ובונים, עלתה בחריפות בכל הפגישות עם הבדואים בנגב, והיא מעלה קשיים ניכרים בהיבטי שלטון החוק. ראוי לבחון מוצא לקשיים אלה, על דרך של מתן משקל להסכמה להצטרף להסדרת ההתיישבות על-פי החוק המוצע, במסגרת השיקולים בקביעת סדר עדיפות למימוש אכיפתם של צווי הריסה למבנים בלתי חוקיים של בדואים בנגב.

ט. סיכום

ממשלת ישראל רואה בפיתוח מואץ של הנגב משימה לאומית חשובה ביותר, ובכוונתה לממש לשם כך בשנים הקרובות תכניות מרחיקות לכת. שיפור מצבם הכלכלי והחברתי של הבדואים בנגב, בייחוד בתחומי החינוך והתעסוקה, תוך העמקת שלטון החוק באזור הוא חלק בלתי נפרד ממאמץ זה, והשתלבותם בשגשוג הנגב תתרום לכל יושביו.

ההצעה המובאת כאן, נשענת על שלושה מרכיבים איתנים: תקציב לשיפור התשתיות הפיזיות וחיזוק חברתי-כלכלי; עקרונות התכנון להסדרת מעמדה של התיישבות הבדואים בנגב; ומנגנון, שייקבע בחוק, להסדרת תביעות הבעלות של בדואים בנגב. לגבי שלושת המרכיבים האלה של תכנית הממשלה לפתרון סוגיית הבדואים בנגב, נכלל כאן מענה להערות העיקריות שעלו בדיונים עם קבוצות ויחידים במהלך ההקשבה שהתקיים במהלך 2012. היקפה של תכנית כוללת זו והבנה של משמעותה מרחיקת הלכת לגבי עתיד הילדים, מהוות בסיס מוצק להסכמה רחבה של אותם בדואים שהם תובעי בעלות על הקרקע ושל הבדואים המתגוררים במקומות שאין בהם הסדרה תכנונית למגורים, וזאת בתמיכת מעגלים נוספים בקרב הבדואים בנגב.

יש לגשת בהקדם להגשמה של יעד הממשלה בתחום חשוב זה על ידי חקיקת ה"חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב". בחוק זה נקבעת, בין השאר, מסגרת מחייבת וקצובה בזמן לתהליך הסדרת התיישבות, כך שלאחר חמש שנים מכניסת החוק לתוקף, הקרקע שלא הוקנתה לתובעי הבעלות במסגרת הליך ההסדרה המיוחדת, תירשם על שם המדינה. הזמן דוחק, וללא מסגרת כזו לא תושג תכלית המהלך כולו - הסדרת התיישבות בפרק הזמן הקצר שבו הדבר עוד אפשרי.

תהליך יישום התכנית והחוק יארך שנים אחדות ואין להתעלם מקשיים הצפויים בדרך. אך, בתנאים המותווים כאן, יש עתה סיכוי ממשי להתקדמות טובה לעבר פתרון הסוגיה הסבוכה הזאת, פתרון שמימושו יתרום רבות לכל תושבי הנגב. על כל הנוגעים בדבר להירתם למימוש המטרה החשובה הזאת.

הבעת תודה

בהכנת סיכום זה נעזרתי ברבים, שתרמו ברצון מניסיונם והבנתם כדי לקדם פתרון לבעיה שלפנינו, בתנאים הנעשים קשים יותר בחלוף הזמן. במיוחד אבקש להודות לראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה אהוד פראוור, שבמסירות, בהתמדה ובנחישות הוא פועל כבר שמונה שנים כדי לאפשר חילוץ הבדואים בנגב ממצוקותיהם. תפיסתו הרחבה והעמוקה את הבעיות על כל היבטיהן ובקיאותו בפרטים סייעו לי מאד בגיבוש ההמלצות הכלולות בסיכום זה ובניסוחן.