



**צוות יישום דו"ח גולדברג להסדרת  
התיישבות הבדווים בנגב**

طاقم تطبيق توصيات تقرير غولدبرغ لتسوية  
سكن البدو في النقب

## המלצות צוות יישום דו"ח גולדברג להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

(החלטת ממשלה 4411, ינואר 2009)

**כ"ז אייר תשע"א, 31 מאי 2011**



## תוכן עניינים

3.....	הקדמה
6.....	מתווה היישום - תמצית
10.....	פרק ראשון - תמורות לתביעות הבעלות
18.....	פרק שני - התיישבות הקבע
24.....	פרק שלישי - תהליך הסדרת תביעות הבעלות
32.....	פרק רביעי - תהליך הסדרת התיישבות הקבע
34.....	פרק חמישי - אכיפה
36.....	פרק ששי - ארגון
38.....	נספח א' - טיוב נתוני תביעות הבעלות
40.....	נספח ב' - הסתייגות חבר צוות היישום, ירון ביבי



## הקדמה

ביום 18.01.09, הוגש לממשלה דו"ח ועדת השופט אליעזר גולדברג (להלן: "דו"ח גולדברג" או "דו"ח הוועדה"), אשר מונתה להמליץ בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

בהחלטת הממשלה מס' 4411 מיום ה- 18.1.2009 נאמר, כי הממשלה רואה במתווה המוצע על-ידי ועדת גולדברג בסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. כמו כן קבעה ההחלטה, כי העקרונות הבאים, שבאו לידי ביטוי בהחלטה על הקמת ועדת גולדברג, והעומדים גם בבסיס המלצותיה, יהוו את התשתית להסדרת סוגיית התיישבות הבדואים בנגב:

- גיבוש מדיניות מערכתית כוללת המשלבת טיפול בנושא הקרקע ובנושא תכנון והסדרת ההתיישבות.
- גיבוש מדיניות אשר תביא בחשבון את צרכי האוכלוסייה הבדואית, את תביעותיה לזכויות בקרקע, את צרכי המדינה ואת משאביה הקרקעיים והכספיים.
- גיבוש מדיניות אשר תהא בת-יישום בתוך תקופה קצרה, באופן שיהא בו כדי לבסס ולחזק את מערכת יחסי האמון בין הבדואים לבין המדינה.
- הסדרת הסוגיה ככל הניתן וככל הנדרש בחקיקה כך שיובטח פתרון מקיף, מוגדר ועקבי.
- הממשלה מינתה צוות ליישום הדו"ח, עליו הוטל גם ליישב בין עיקרי הדו"ח להסתייגויות ממנו, אשר הוגשו ע"י רבים מהחברים בוועדה. הממשלה הנחתה את צוות היישום ויישוב ההסתייגויות כדלקמן:
- צוות היישום ויישוב ההסתייגויות יגיש לממשלה מתווה מפורט ובר-יישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הצוות יתבסס בעבודתו על דו"ח הוועדה ויידרש, בין היתר, לגבש המלצות לגבי ההסתייגויות שהועלו על-ידי חברי הוועדה והמופיעות בדין החשבון שלה.
- הצוות יגיש לממשלה תוכנית ליישום בסוגיות הבאות: מנגנון הצטרפות לתהליך ההסדר, הקרקע, ההתיישבות, תהליכי התכנון, האכיפה האזרחית וחיזוק מנגנון הביצוע, לרבות התייחסות לנושאים שיוסדרו בחקיקה.



צוות היישום מילא את הנחיית הממשלה לפיה המתווה המוצע ע"י דו"ח גולדברג יהווה בסיס לעבודתו, תוך בחינת ההסתייגויות שהגישו חברי ועדת גולדברג לדו"ח והכרעה ביניהן. הצוות העמיק בבחינת נתוני היסוד הנוגעים לקרקע ולהתיישבות והמלצותיו מתבססות על בחינה קפדנית זו, שיצרה כשלעצמה, פתרון לחלק מהמחלוקות. מובהר, כי התייחסות הצוות להסתייגויות השונות שלובה בתוך המלצותיו ואינה מוצגת באופן נפרד.

ראוי לציין כי צוות היישום מונה לפעול לאחר עבודה מקיפה ומעמיקה שנעשתה על ידי ועדת גולדברג, ובכללה שמיעת עמדותיהם של בעלי עניין בנושא, בדואים ויהודים, מומחים, אנשי ציבור, ארגוני חברה אזרחית ונציגי משרדי הממשלה, ואין עבודת צוות היישום באה להחליף את השימוע הציבורי הרחב שנעשה ע"י הוועדה. לאור האמור, לא היה מקום לקיים שימוע נוסף על ידי צוות היישום. הצעת החוק תפורסם להערות הציבור ובמסגרת זו תוכל כמובן האוכלוסייה הבדואית להעיר את הערותיה.

בשנתיים שעברו, הוקדשה תשומת לב רבה על ידי צוות היישום, למימדים הארגוניים שיוכלו לאפשר את מימושה של תוכנית לאומית רחבה – בתחום המשאבים, ארגון הגופים ותפיסת הפעלתם, תיאום, הסברה, ועוד.

ברוח הנחיית הממשלה ובהתאם לעקרונות שעל פיהם הונחה לפעול, גיבש צוות היישום בעקבות דו"ח גולדברג, הצעת מתווה לממשלה, שתכליתה להעמיד פתרון ישים, מעשי ומקיף, לסוגיית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב והקרקעות הנתבעות על ידם.

חברי צוות היישום מאמינים, כי המתווה המוצע מציג פשרה הוגנת ומאוזנת, אשר מעניקה הזדמנות, לבדואים ולמדינה, לפתוח דף חדש ביחסיהם.

הדו"ח מונח בפני הממשלה בתקווה ששלב דיוני הוועדות בנושא הסדרת התיישבות הבדואים הגיע לסיומו וכי באה העת לעשות. הדו"ח מונח בפני הציבור הרחב והציבור הבדואי, בתקווה, שיאפשר יציאה לדרך חדשה, תוך הבנה ושיתוף פעולה.



אהוד פראוור, ראש האגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה - יו"ר

מר שרון גמבשו  
לשעבר סגן הממונה על התקציבים,  
משרד האוצר

אדר' שמאי אסיף  
לשעבר ראש מינהל התכנון,  
משרד הפנים

עו"ד שרית דנה  
המשנה ליועץ המשפטי לממשלה,  
משרד המשפטים

מר ירון ביבי  
ראש מינהל מקרקעי ישראל

מר אבי הלר  
ממונה על מחוז דרום,  
משרד הפנים

מר יהודה בכר  
ראש הרשות להסדרת התיישבות  
הבדואים בנגב

רב פקד שלום בן שלמון  
יועץ מחוז דרום לענייני ערבים,  
משטרת ישראל

כמו כן השתתפו בעבודת הצוות בעלי תפקידים נוספים מהרשות להסדרת התיישבות הבדואים - אילן ישורון, איל חיון, יעקב קידר ואלי יפרח, ממחלקת יועץ וחקיקה (אזרחי) במשרד המשפטים - עו"ד ארז קמיניץ, מאגף תקציבים במשרד האוצר - אריאל אבלין ואריאל יוצר, ממינהל התכנון במשרד הפנים ומטעמו - תמר כפיר ועו"ד תומר גוטהלף ומאגף תכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה - תמר פלד-אמיר ויונתן דקל.

מרכז עבודת הצוות לאורך רוב תקופת עבודתו היה מר עודד גילוף, מהאגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה.



## מתווה היישום - תמצית

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 4411 מיום ה-18.1.2009, נדרש צוות היישום להגיש לממשלה תוכנית ליישום במספר סוגיות: מנגנון ההצטרפות לתהליך ההסדרה, הסדרי הקרקע, ההתיישבות, תהליכי התכנון, האכיפה האזרחית וחזוק מנגנון הביצוע, לרבות התייחסות לנושאים שיוסדרו בחקיקה.

בהתאם לכך, מתווה היישום המוצע לממשלה מציג מענה לסוגיות אלו, השלובות זו בזו ומרכיבות את הפתרון השלם.

להלן תוצג תמצית המתווה המוצע להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ולפתרון המחלוקת על הבעלות בקרקעות בנגב, בהמשך להמלצות ועדת גולדברג:

### **1. תמורות לתביעות הבעלות**

- הסדרת תביעות הבעלות והתמורות להן, תיעשה על פי חוק שיובא במהרה לאישור הכנסת.
- הזכות לקבל תמורה תתבסס על תביעות הבעלות שהוגשו בעקבות החלת הסדר המקרקעין בנגב הצפוני בשנת 1971 (להלן: "תביעות הבעלות המקוריות"). ייקבע מנגנון תמורות אחיד, שקוף ושוויוני, כאשר הקריטריונים למתן התמורות ייקבעו בחוק ולא יהיו נתונים למשא ומתן.
- במסגרת ההסדר המוצע נקבע, כי עבור תביעת בעלות מוחזקת (על קרקע שייעודה חקלאי) המוסדרת במלואה, תינתן תמורה בשיעור של 50% מהקרקע הנתבעת.
- עבור תביעת בעלות שאינה מוחזקת תינתן תמורה בכסף, אך בערך כספי כפול ואפשרות ייחודית להמרת התמורה הכספית במגרשים שהמדינה תחויב לפתח עבור תובע הבעלות, בכפוף להסדרים המפורטים בדו"ח זה.
- ייקבע משטר תמורות פוחת, לאלו שלא יעמדו בלוח הזמנים ובמתווה הכללי המוצעים בתוכנית.
- התמורות תינתנה רק לאחר, שבין השאר, פונתה הקרקע שאיננה כלולה במסגרת התמורות, ולאחר שהתובע הסכים לאפשר את השימוש בקרקע לכל צורך שהוא, כולל יישובם של בדואים אחרים.



## 2. תכנון והסדרת התיישבות הבדואים

- המדינה תחל, עם קבלת החלטת הממשלה, במהלך מרוכז של ייזום תכנון מתארי ומפורט אשר יקיף במשך זמן קצר וקצוב, את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב, לרבות האוכלוסייה שאין לה תביעות בעלות בקרקע.
- תהליך הסדרת ההתיישבות יכול תכנון של הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים על מנת שיכילו ריכוזי פזורה, קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו בסמה וביישובים הוותיקים, והקמת התיישבות חדשה ככל שיידרש.
- ההתיישבות של הבדואים בנגב תוסדר, בתוך תחומי תכניות מאושרות המיועדות לכך, בהרחבות מתוכננות או בתחום שטחי החיפוש המוגדרים כנוף כפרי חקלאי משולב בתכנית המתאר המחוזית שאושרה. זאת, על פי קריטריונים של צפיפות ורציפות המוגדרים בתוכנית המתאר המחוזית (תמ"מ 23/14/4) ועל פי בחינה של גודל וכושר נשיאה כלכלי. הסדרה זו תיעשה ככל הניתן באופן שיקטין את הצורך בניוד אוכלוסייה.
- לא יתאפשר מיסודם או תכנונם של מקבצי מגורים קטנים ומפוזרים שלא יענו על עקרונות הצפיפות, הרציפות, הגודל וכושר הנשיאה, כפי שצוינו לעיל. הסדרת התיישבות קיימת או הקמת פתרונות התיישבות חדשים עבור קבוצת אוכלוסייה מסוימת, תותנה בכל מקרה בפנינים של מקבצים קטנים, מפוזרים, או של אזורי פזורה שיימצאו מחוץ לשטח שייקבע ליישוב.
- הסדרת ההתיישבות תיעשה בד בבד עם הסדרת תביעות הבעלות על הקרקע, תוך תכנון משותף ככל האפשר של ההתיישבות, במסגרת המגבלות הנתונות.

## 3. לוח זמנים

- לצד נכונות הממשלה למתן תמורות מרחיקות לכת בגין תביעות הבעלות ולמציאת פתרונות התיישבות נרחבים בשטחים בהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית, מתלווה ההכרה כי לא ניתן "למשוך" את הליך הסדרת ההתיישבות עד אין קץ. על כן, התוכנית המוצעת תהיה תחומה בזמן, וכל שלב ושלב בה יהא קצוב.
- התכנית מיועדת לסיים את כלל העיסוק בסוגיית הקרקעות ואת עיקר העיסוק בתכנון פתרונות ההתיישבות ואף חלק משמעותי מיישומם, תוך חמש שנים.
- ניהול הדיון על פתרונות התיישבות הקבע עם כל אחד מריכוזי הפזורה יהא קצוב בזמן. בתום פרק זה תתכנן הממשלה את הפתרון, על פי הבנתה.



- תובעי תביעות הבעלות המקוריות ייקראו לאשרר את תביעתם על פי תכנית שתוחל בהדרגה על חמישה אזורי-על, ואשרר תסתיים בתוך שנתיים וחצי. לתובעי הבעלות בכל איזור-על, תינתן תקופה של תשעה חודשים לאשרר את תביעותיהם המקוריות. בתום תקופת האשרור לכל איזור, יפחתו באופן ניכר התמורות המוצעות לתביעה, ולאחר תקופה שתקבע לא ניתן יהיה עוד לקבל תמורות על פי החוק. למי שיבקש שלא לקבל תמורות על פי החוק החדש, תיוותר האפשרות לברר את תביעת הבעלות שלו בהליכי ההסדר הרגילים ולהוכיחה בבית המשפט. תובעים אלה לא יוכלו לקבל תמורות לפי החוק החדש.

#### 4. אכיפה

- בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה ובכללם את חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבניה, לא ניתן יהיה לממש את התכנית המוצעת על ידי ועדת גולדברג ועל ידי צוות היישום. קיום החוק הינו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מסודרת במדינת חוק.
- מערכת האכיפה בתחום חוקי התכנון והבנייה וחוקי המקרקעין כמו גם התיאום וזיקות הגומלין שבין הגופים השונים העוסקים באכיפה, תאורגן מחדש על מנת לאפשר לה עמידה במטלותיה באופן יעיל.
- מערכת האכיפה תפעל באופן נחוש ונמרץ למניעת הקמת בנייה חדשה מתוך ראייה כי תהליכי ההסדרה מחד וההתרחבות בו זמנית של הבנייה הלא חוקית מאידך, אינם יכולים לדור יחד בכפיפה אחת.
- מדיניות האכיפה לגבי מבנים בלתי חוקיים קיימים תביא בחשבון את התקדמות הליך ההסדרה, על מנת לסייע ככל הניתן לקידומה.

#### 5. ארגון

- במשרד ראש הממשלה יוקם מטה ביצוע קטן על מנת להבטיח את הובלת כלל המערכת הלאומית להסדרת התיישבות של הבדואים בנגב.
- הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהווה יחידת ביצוע מרכזית בנושא הסדרת התיישבות. הרשות תאורגן במתכונת של יחידת סמך אשר תקבל מעמד עצמאי בתחום התקציב וניהולו, תחום הרכש, ההתקשרויות הדרושות לתכנון ולפיתוח, הייעוץ המשפטי וניהול כוח-האדם.





## 6. תוכנית לקידום הפיתוח והצמיחה הכלכליים של האוכלוסייה הבדואים בנגב

- התוכנית ליישום דו"ח גולדברג תהא מלווה בתכנית לפיתוח תשתיות ושירותים ציבוריים, במגזר הבדואי בנגב.
- מטרתה הראשית של התוכנית הינה ליצור מנופים לצמיחה ולפיתוח כלכליים - אשר יובילו לחיזוק התושבים והיישובים הבדואים בנגב ולהגברת עצמאותם הכלכלית. התוכנית תתמקד בנושאים הבאים:
  - תעסוקה
  - חינוך והשכלה
  - פיתוח תשתיות בדגש על תשתיות תומכות תעסוקה, השכלה וחברה
  - ביטחון ורווחה אישיים
  - חיזוק ופיתוח התשתית המנהיגותית, החברתית והקהילתית ביישובים
  - השלמת הקמת תשתיות ומוסדות ציבור במועצה האזורית אבו-בסמה



## פרק ראשון - תמורות לתביעות הבעלות

### 1.1 מתן תמורות בחקיקה

תמורות לתובעי הבעלות תינתנה על פי חוק.

"המדיניות חייבת להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטוייה בחוק בלי מרווח לשיקול דעת. אין מקום לפשרות אינדיבידואליות ולמשא ומתן פרטני. מדיניות כזו משדרת חוסר נחישות וחוסר עקביות" (דו"ח גולדברג, סעיף 74).

### 1.2 תמורות לתביעות בעלות מוחזקות

1.2.1 תובע בעלות בקרקע מוחזקת יהיה זכאי, לפי החוק, לתמורה בגין תביעתו, של קרקע חקלאית בשטח שהוא **מחצית** משטח הקרקע הנתבעת ובלבד שיתמלאו התנאים הבאים:

1.2.1.1 הקרקע הוחזקה על ידי תובעה ביום הגשת תזכיר התביעה המקורי לפי פקודת הסדר המקרקעין (נוסח חדש), תשכ"ט-1969 וכן במהלך תקופות נוספות, כפי שייקבע בחקיקה.

1.2.1.2 כל תובעי הבעלות באותה חטיבת קרקע לפי תזכיר התביעה המקורי או חליפיהם אשררו את תביעתם (לעניין זה "**אשרור תביעה**" - כמשמעותה בסעיף 3.2). הסדרי תמורה כאשר רק חלק מהתובעים אשררו את תביעתם, מפורטים בסעיף 1.6.

1.2.1.3 הקרקע הנתבעת היא בשיפוע המתון מ – 13%.

בתביעת בעלות על קרקעות ששיפוען 13% או תלול מזה, התמורות יהיו בשיעור של מחצית משטח הקרקע הנתבעת וינתנו בכסף בלבד לפי המחירון שלהלן בסעיף 1.5.

מדיניות התמורות שהוצעה ע"י ועדת גולדברג הייתה לתת פיצוי בקרקע גם לתביעות הקטנות מ- 400 דונם ובכך לתת מענה בקרקע לכל בעלי התביעות, וזאת בניגוד למצב הקיים היום. צוות היישום מקבל עקרון זה אך מציע ליישמו באופן שונה כך שהתמורות בקרקע ינתנו באחוזים קבועים משטח התביעה החל מן הדונם הראשון.



ועדת גולדברג המליצה לתת לבעלי תביעות שגודלן עד 20 דונם, תמורות בקרקע בשטח מלוא התביעה ואילו לבעלי התביעות האחרות, תמורה פרוגרסיבית, כאשר אחוז שטח הקרקע שינתן כתמורה ילך ויקטן ככל שהתביעה מתייחסת לשטח קרקע גדול יותר. צוות היישום מצא קשיים ביישומם של עיקרון זה, בין השאר, כיוון שלרוב התובעים הקטנים יש יותר מתביעה אחת. במצב דברים עובדתי כזה, תוצאת החלטת העיקרון הפרוגרסיבי עלולה להיות בלתי צודקת. כך, דרך משל, לתובע בעלות שיש לו שלוש תביעות קטנות יכול שיינתנו תמורות גדולות יותר בקרקע יחסית לתובע בעלות שלו אותו שטח קרקע נתבע, אך הוא משתרע על פני תביעה אחת בלבד. נוכח קשיים מעשיים אלה כמו גם נוכח הרצון לייצר ככל הניתן הסדר שוויוני ואחיד, בחר צוות היישום להמליץ על מתן תמורה בקרקע בשיעור אחיד מהתביעה.

בקביעת נוסחת התמורה חיפש צוות היישום אחר נוסחה שתבטא פשרה היסטורית אשר תאפשר להניע באופן נמרץ את תהליכי הסדרת התיישבות בנגב.

ועדת גולדברג המליצה כי תינתן תמורה בגין קרקע נתבעת שלגביה קבעה ועדת התביעות כי התובע החזיק בה ועיבד אותה בשנים שלפני הקמת המדינה (סעיף 85 לדו"ח). צוות היישום מצא, כי הליכה בנתיב זה תאריך עד מאד את הליכי ההסדרה, וסבר שיש לתת קדימות לשיקולי היעילות והפשטות גם במחיר ויתור מסוים על בחינת ההיסטוריה של ההחזקה בקרקע. לפיכך מציע צוות היישום שהמדינה תמשיך להתייחס לתזכיר התביעה כאל בסיס מספיק לבחינת הזכאות להיכלל בהסדרה על פי החוק ולקבל תמורות במסגרתו. יצוין כי הוועדה לא ראתה לנכון לשנות מהנהוג הקיים על פי החלטה מס' 1028 של מועצת מקרקעי ישראל ועל פי החלטות שקדמו לה, שלפיו ניתנת תמורה גם על קרקע שהופקעה לפי חוקי ההפקעה השונים.

לעניין היותה של הקרקע מוחזקת מציע צוות היישום, להסתפק בבחינת החזקתה במועד הגשתו של תזכיר התביעה, מבלי להידרש לבחינת החזקתה הרציפה של הקרקע או להחזקתה בשנים שקדמו לקום המדינה (יובהר, כי אין באמור כדי להשפיע על צורך בעמידה בדרישות הדין ביחס למי שיבקש להמשיך בהליכי ההסדר על פי החוק הקיים). הצוות כלל במתווה היישום את העיקרון שהוצע בוועדת גולדברג, כי תמורה בקרקע תינתן רק בגין תביעה לקרקע הראויה לעיבוד חקלאי. לצורך החוק המוצע תוגדר הקרקע הראויה לעיבוד חקלאי כקרקע נתבעת ששיפועה מתון מ-13%.

### 1.3 התמורה בגין תביעות בעלות בקרקע שבתוך תכנית מתאר של יישוב בדואי בנגב

1.3.1 תובע בעלות בקרקע הנמצאת ביום החלטת הממשלה בשטח שחלה עליו תוכנית מתאר מקומית בתוקף ליישוב בדואי בנגב והמיועד באותה תכנית לפיתוח, ותביעתו היא תביעה מוחזקת, יקבל כתמורה קרקע חקלאית ששטחה מחצית משטח הקרקע הנתבעת, מחוץ לאותו יישוב, ושלא בתחום תכנית המתאר. נוסף על תמורה בקרקע כאמור, יהיה זכאי תובע הבעלות לתמורה כספית בסכום של חמשת אלפים ₪ לכל דונם תמורה בקרקע, ובלבד שיתמלאו התנאים המפורטים בסעיף 1.2.



1.3.2 תובע בעלות כאמור בסעיף 1.3.1, יהיה רשאי לבקש מהרשות להסדרת התיישבות הבדואים לקבל את קרקעות התמורה בשטח עליו חלה תכנית מתאר ליישוב כאמור ובלבד שהוא מיועד לפי התכנית לחקלאות. קבעה הרשות שיש אפשרות להיענות לבקשה זו, יוכל התובע לקבל את קרקעות התמורה בתוך תחומה של תכנית כאמור ובלבד שבגין כל דונם תמורה בקרקע המגיעה לתובע לפי סעיף זה מחוץ לתחומה של תכנית כאמור, יוכל לקבל מחצית הדונם בתוך תחומה של התכנית.

#### 1.4 תמורות בגין תביעות בעלות בקרקע בלתי מוחזקת

1.4.1 תובע בעלות בקרקע בלתי מוחזקת יהיה זכאי על פי החוק לתמורה כספית המשקפת, על פי הערכים שייקבעו בחוק והמפורטים בסעיף 1.5, את כפל שוויה של הקרקע שהיה מקבל תובע בעלות בקרקע מוחזקת כתמורה, וכן את התמורות הכספיות שהיה מקבל אותו תובע.

1.4.2 תובע בעלות בקרקע בלתי מוחזקת יהיה זכאי ככל שירצה בכך, להקצאה של מגרשי מגורים מפותחים וזאת כנגד ויתור על תמורה כספית, כולה או חלקה, לפי העניין. בגין כל מגרש מגורים מפותח כאמור יוותר תובע הבעלות על השווי הכספי של 10 דונם מתוך התמורה שמגיעה לו. בגין תזכיר תביעה בקרקע שאינה מוחזקת ניתן לקבל הקצאה של עד שבעה מגרשי מגורים, לכל היותר. אופן חלוקת המגרשים בין תובעים השותפים לאותה תביעה, ייקבע בחוק. כמו כן תובע יחיד לא יוכל לקבל הקצאה העולה על 7 מגרשי מגורים וזאת אף אם תובע הוא במספר תזכירי תביעה שאושרו.

1.4.3 תמורות בגין החלק מתביעות הבעלות על קרקעות ששיפוען 13% או תלול מזה, יינתנו לפי המחירון שלהלן בסעיף 1.5.

ועדת גולדברג קבעה שלושה כללים ביחס לתביעות בעלות בלתי מוחזקות. לגבי קרקעות המצויות ב"אזור התמורה המוגדר" (סעיף 87) ומוחזקות ע"י אחר תינתן תמורה בכסף בלבד. לגבי קרקעות המצויות מחוץ לאזור התמורה נקבע כי תינתן תמורה בקרקע. כמו כן, קבעה הוועדה פיצוי כספי שונה ונומך יותר עבור תביעות שאינן מוחזקות (סעיף 106).

צוות היישום עסק בשאלת התמורות הראויות בסוגיה זו ובעיקר בשאלה באיזו מידה ראוי לתת תמורה בקרקע חקלאית גם בגין תביעות של קרקעות שלא היו מוחזקות בידי התובע במועד הגשת תזכיר התביעה המקורי. צוות היישום בנה את מערך התמורות המגיעות לבעלי תביעות לא מוחזקות באופן הבא:



התמורה עבור תביעת בעלות לא מוחזקת, תהא דומה במהותה לתמורה הניתנת לתובע בעלות של קרקע מוחזקת. כיוון שאין אפשרות ממשית לתת תמורה גם לתובעים אלה בקרקע חקלאית, וכיוון שיש הבדל של ממש בין מי שהחזיק בקרקע, למי שלא החזיק בקרקע - התמורה שתוצע לתובעים אלה תהיה תמורה כספית.

כפי שיתברר בסעיף 1.7 צוות היישום ממליץ לאפשר לכל מי שזכאי לתמורה בקרקע, להמירה בתמורה כספית, אשר שיעורה, אם יבקש הזכאי להמיר את כולה, יהיה כפל שוויה של הקרקע החקלאית, כפי שייקבע בחוק.

עיקרון דומה מוצע להחיל גם על תובעי הבעלות בקרקע לא מוחזקת. כיוון שמוצעת להם תמורה כספית בלבד, מציע צוות היישום לקבוע את סכום התמורה הכספית לפי כפל שוויה של קרקע חקלאית שיכול היה תובע בעלות לקבל, אם היה תובע של קרקע מוחזקת. בנוסף, ניתנת לתובע בעלות בקרקע לא מוחזקת אפשרות לקבל תמורה קרקעית במגרשים מפותחים תוך שפיתוחם יסובסד ע"י המדינה. בהקשר זה, קבעה הוועדה שיש מקום לתת תמורה גם על קרקע שהופקעה לפי חוקי ההפקעה השונים.

## 1.5. מחירון התמורות הכספיות לקרקע

1.5.1. יקבע בחקיקה מחירון עבר תמורות בכסף, אשר יינתנו על פי פרק זה.

1.5.2. ערכה של התמורה הכספית יהא כדלקמן :

5,000 ₪ לדונם קרקע מישורית, ששיפועה 6% או מתון מזה.

4,000 ₪ לדונם קרקע שאינה מישורית, ששיפועה מתון מ 13%.

2,000 ₪ לדונם קרקע שאינה מישורית, ששיפועה 13% או תלול מזה.

10,000 ₪ לדונם קרקע בתחום המיועד לפיתוח בתוך תכנית מתאר מקומית מאושרת של כל אחד מהיישובים הבדואים בנגב כפי שנקבעו ביום קבלת החלטת הממשלה. (רק במצבים המפורטים בסעיפים 1.6 ו-1.8, אשר בהם לא ניתן היה לתת את מלוא התמורה שנקבעה בקרקע, וכהשלמה למחצית ערך התביעה).

## 1.6. תמורות לתביעות שלא אושררו על ידי כל התובעים

ככל שיפחת חלקם של התובעים בתביעה המקורית שאישררו את תביעתם, כן יפחת, באופן יחסי, אחוז התמורה בקרקע שתינתן לכל תובע, על פי הדוגמא שבסעיף 1.6.5, כאשר יתרת התמורה תינתן בכסף.

בעבודת צוות היישום הסתבר שרבים מבין הסכמי הפשרה הנערכים כיום עם תובעי בעלות אינם מתייחסים למלוא שטחה של התביעה המקורית. בדרך זו, חלקים לא מבוטלים מהשטח הנתבע בכל תביעה נותרים בלתי מוסדרים לאורך שנים. במצב זה יש קושי לעשות שימוש אפקטיבי גם בקרקע המוסדרת ובעיקר אין בדרך זו, כדי להביא לפתרון אפקטיבי של הסוגיה בכללותה. על מנת להביא



לשינויו של מצב זה ולקדם ככל הניתן את פתרון סוגיית הקרקעות בשלמותה, מציע צוות היישום לתת תמריץ ממשי להסדרתן של תביעות במלואן, על דרך של קביעת תמורה גבוהה יותר בקרקע ככל שחלקים גדולים יותר מהתביעה המקורית יוסדרו.

1.6.1. תובע בעלות שיש לו חלק בתביעה מקורית, שלא אושרה על ידי כל השותפים לה, אך הוא עצמו אשרר את תביעתו, יהא זכאי לתמורה בקרקע, בשיעור מוקטן. כן יהיה תובע זה זכאי לתמורה כספית כהשלמה לפער שבין קרקע התמורה שיהיה זכאי לקבל, למחצית ערך חלקו בתביעה.

1.6.2. ככל שכתב האשרור ייחתם על ידי תובעים של פחות ממחצית משטח התביעה המקורית, יהיה זכאי כל אחד מהשותפים לתביעה שחתמו על כתבי האשרור, לתמורה בקרקע בשיעור 20% משטח הקרקע הנתבע על ידו, וכן לתמורה כספית כהשלמה לפער שבין קרקע התמורה למחצית ערך חלקו בתביעה, והכל על פי משטר התמורות המשני הקבוע בסעיף 1.8.1.2.

1.6.3. לאחר חלוף המועד לאישור התביעה כאמור בסעיף 3.2, תינתן תקופה קצרה נוספת לאישור תביעה, אשר תזכה את המאשררים באיחור בתמורות בגובה התמורות אותן יוכלו לקבל המצטרפים המועד, אף כי הצטרפותם המאוחרת לא תגדיל את התמורות הניתנות לכלל התובעים. תובע אשר יאשרר את תביעתו במועד מאוחר לזה אך לא יאוחר מעשרים ואחד חודשים מחלוף המועד לאשרור התביעה, יקבל תמורה מופחתת בקרקע בהיקף של 20% משטח התביעה בקרקע והשלמה למחצית ערך התביעה בכסף, בהתאם למשטר התמורות המשני הקבוע בסעיף 1.8.1.3.

1.6.4. ערך התמורה הכספית שיקבל תובע לא מחזיק ייקבע לפי התמורה שהיה מקבל כאילו היה תובע מחזיק שהמיר את מלוא תמורתו. זכות ההמרה למגרשים מפותחים של תובע לא מחזיק תקבע ביחס לדונמים תמורה בקרקע חקלאית שהיה מקבל כאילו היה תובע מחזיק, כאמור בסעיף 1.4.2. דהיינו, ביחס המרה של 10 דונם למגרש, ועד הקצאה של שבעה מגרשים לתזכיר תביעה.



1.6.5. בהתאם לעקרונות שהוצגו לעיל יהיה מודל התמורה בהתייחס לחלק התביעה שאושר, בהתאמה ביחס עולה וקבוע, וכפי הדוגמא המובאת כדלהלן :

שטח הקרקע בגינה תינתן תמורה כספית, באחוזים משטח הקרקע הנתבעת שאושרר	שטח התמורה בקרקע, באחוזים משטח הקרקע הנתבעת שאושרר	שיעור הקרקע מתביעת הבעלות שאושרר
0%	50%	100%
5%	45%	90%
10%	40%	80%
15%	35%	70%
20%	30%	60%
25%	25%	50%
30%	20%	פחות מ – 50%

## 1.7. המרת קרקע תמורה בכסף

1.7.1. תובע בעלות הזכאי לתמורה בקרקע, יוכל להמיר את הקרקע, כולה או חלקה, בתמורה כספית, על בסיס מחירון התמורות הקבוע בסעיף 1.5. כפי שפורט לעיל, תובע בעלות שיבחר להמיר את מלוא קרקעות התמורה להן הוא זכאי בתמורה כספית, יוכל לקבל בגין כל דונם קרקע תמורה שוויתר עליה, כפל שוויה של קרקע התמורה, על פי מחירון התמורות שיפורט בחוק. תובע שיבחר להמיר חלק מקרקעות התמורה, יקבל תמורה כספית בגין כל דונם קרקע שימיר, לפי שיעורים בהתאמה ביחס עולה וקבוע, כפי שהם מפורטים בטבלה שלהלן ובהתאם לה – באופן יחסי :



מקדם ההכפלה של המחיר לדונם מקרקע התביעה המקורית	אחוז התמורה הקרקעית שהומרה לכסף
200%	100%
190%	90%
180%	80%
170%	70%
160%	60%
150%	50%
140%	40%
130%	30%
120%	20%
110%	10%

1.7.2. ככל ששטח התביעה מיועד לשטחי מסחר או תעשייה על פי התכנית התקפה ביום קבלת החלטת הממשלה, שהיא ברמה של תכנית מתאר מקומית לפחות, תהיה רשאית הרשות להסדרת התיישבות הבדואים לאפשר לתובע להמיר את התמורה המגיעה לו בקרקע חקלאית, במגרשי מסחר ותעשייה, על פי כללים שייקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

## 1.8. משטר תמורות משני

1.8.1. במקרים המפורטים להלן, יוכלו תובעי הבעלות לקבל תמורות לפי משטר תמורות השונה מהאמור לעיל (להלן: "משטר תמורות משני"):

1.8.1.1. תביעות באזורים בהם החליט ראש הממשלה שלא ניתן להחיל לגביהם את ההסדר שבחוק (ראה סעיף 3.1.1).

1.8.1.2. תביעות שבהן עד למועד שייקבע לפי החוק לא אשררו את התביעה תובעים של מחצית לפחות מהשטח הנתבע המקורי (ראה סעיף 1.6.2).

1.8.1.3. תובע בעלות אשר אשרר את חלקו בתביעה לאחר המועד שנקבע לכך לפי החוק (ראה סעיף 1.6.3), אך לא יאוחר מעשרים ואחד חודשים מאותו מועד.

1.8.2. להלן מרכיבי התמורה המשנית אשר יחולו במקרים אלו בהתמלא התנאים המפורטים בסעיפים 1.2.1.1 ו-1.2.1.3:





1.8.2.1. תובע בקרקע מוחזקת יהיה זכאי לתמורה בקרקע של 20% מהקרקע הנתבעת על ידו, ולהשלמה למחצית ערך תביעתו - בכסף.

1.8.2.2. ערך התמורה שיקבל תובע לא מחזיק יחושב כאילו היה תובע מחזיק שהמיר את מלוא תמורתו.

## 1.9 כללים למתן התמורה

### 1.9.1 קרקעות לתמורה

1.9.1.1. תמורות בקרקע יינתנו בשטחים הנמצאים בתוך תחום תכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר שבע (תמ"מ 23/14/4) באחד מן התחומים הבאים:

- בתחום המסומן כ"נוף כפרי חקלאי משולב";
- בתחום המסומן כ"נוף כפרי חקלאי" בצומת ערוער;
- בתחום המסומן כ"נוף מדברי" ובלבד שהוא מזרחית לדרך מס' 40 וצפונית לקו רוחב 551,500;

1.9.1.2. קרקע שתינתן כתמורה, תהא קרקע חקלאית אשר תהיה ככל הניתן דומה בסוגה החקלאי לקרקע שנתבעה. ניתן יהיה להמיר, בהסכמת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, קרקעות תמורה לקרקעות חקלאיות מסוג שונה, מגרשי מסחר ותעשייה, על פי כללים שיקבעו בהחלטות מועצת מקרקעי ישראל.

1.9.1.3. ככל שתותר המרה לפי כל דין, תיעשה ההמרה כך שתאפשר פיתוח מלא ושלם של איזורי התעשייה או איזורי המגורים ותהא כפופה לשיקולים תכנוניים ולצורך לוודא רציפות בתכנון ובפיתוח איזור התעסוקה או המגורים.

1.9.2. מתן התמורה הכספית או הקרקעית יהיה פטור ממס (סעיף 88 בדו"ח גולדברג).

1.9.3. תובע בעלות הזכאי להקצאה של מגרש מגורים עקב המעבר מפזורה ליישוב, בין אם הוא תובע של קרקע מוחזקת ובין אם הוא תובע קרקע שאינה מוחזקת, שטח מגרש המגורים שיוקצה לו (ולגבי תובע קרקע שאינה מוחזקת – ערך המגרש) ינוכה מסך התמורה לה הוא זכאי (סעיף 105 בדו"ח גולדברג).

1.9.4. הסכמים שנחתמו בעבר בין המדינה לבין תובעי קרקע לא ייפתחו ותנאי ההסכמים יחולו במלואם (סעיף 79 בדו"ח גולדברג).



## פרק שני - התיישבות הקבע

### 2.1 פתרון סוגיית ההתיישבות הלא מוסדרת

בדו"ח גולדברג נקבע כי פתרון סוגיית ההתיישבות הלא מוסדרת המכונה "הכפרים הלא מוכרים" חיוני לקידום האוכלוסייה הבדואית ונחוץ לפיתוח הנגב. בהמשך להמלצת דו"ח גולדברג (סעיף 110), הפתרון לסוגיה צריך להיעשות בהתאם להנחיות, האפשרויות והמגבלות של תוכנית המתאר המחוזית למטרופולין באר שבע, תמ"מ 23/14/4 (להלן: "התמ"מ"). מסגרת תכנונית זו תיתן מענה באמצעות הרחבות צמודות דופן של יישובים קיימים על מנת שיכילו ריכוזי פזורה, קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו בסמה וביישובים הוותיקים, ובאמצעות הקמת התיישבות חדשה ככל שיידרש.

התמ"מ, שאושרה ע"י ועדת המשנה של המועצה הארצית לתכנון ובניה, אשר הוסמכה לצורך זה, הגדירה את מרחב הפתרונות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, תוך הבטחת הצרכים הכלל-ארציים והמטרופולינים לדור הזה ולדורות הבאים. התמ"מ מבוססת על תכנית אב למטרופולין באר שבע שקדמה לה.

התפיסה העקרונית של התכנון הינה לאפשר מגוון רחב של פתרונות התיישבות, לרבות, במקרים מתאימים, גם הסדרת התיישבות בלתי מוסדרת של בדואים בנגב באזור מושבה או בקרבה מיידית. התמ"מ מאפשרת, במכוון, גמישות תכנונית ואיננה קובעת מראש, את פתרונות התיישבות המדויקים לאותם מקרים שעדיין לא גובשה לגביהם הסדרה תכנונית מפורטת. התמ"מ מאפשרת פתרונות התיישבות מגוונים, באזור נרחב שנקבע בה לצורך הסדרת התיישבות הבדואים. אזור זה הוגדר בתמ"מ כאזור "נוף כפרי חקלאי משולב" (להלן: "האזור המשולב") בו ניתן יהיה לאשר תכניות שמאפשרות התיישבות חדשה והרחבת התיישבות קיימת, ללא צורך בעריכת שינוי לתכנית המתאר המחוזית.

כפי שהתמ"מ מגדירה היכן ניתן לאפשר בכפוף לכל השיקולים, התיישבות חדשה או הרחבת התיישבות קיימת, כך מגדירה התמ"מ אזורים בהם לא תתאפשר התיישבות.

מודגש כי התמ"מ אינה סיומו של תהליך קבלת החלטות לגבי התיישבות הקבע של הבדואים אלא מסגרת מאפשרת. האפשרויות שמייצרת התמ"מ, כללי התכנון ושיקולי עלות, יחד עם הצרכים שעולים מהשטח, צריכים להתגבש לכלל תכנית התיישבות כוללת אשר תוכן על ידי צוותי תכנון משותפים לרשות הבדואים ולמינהל התכנון, תוך היוועצות עם התושבים, וכל זאת בכפוף לעקרונות שיוצגו בהמשכו של פרק זה.



## 2.2 עקרונות תכנון ההתיישבות

פתרונות ההתיישבות יבטיחו עמידה בכללים שנקבעו בתמ"מ, כולל כללים של צפיפות מינימום ורציפות הבינוי והפיתוח ביישוב. רציפות הבינוי והפיתוח מחייבת להימנע מהשארת שטחי ביניים בלתי מפותחים בין שטחי ההתיישבות שבתוך היישוב. הממשלה בבואה לאשר הקמת יישוב תביא בחשבון את הצורך להבטיח, בין היתר, גודל מינימאלי וכושר נשיאה מוניציפאלי.

פגיעה ברציפות השטח המפותח של יישוב יוצרת עלויות כלכליות וחברתיות בהקמה ובאחזקה, פוגעת באיכות החיים בו, בכושר לספק שירותים לתושביו, ופוגעת בתפקודו הכלכלי-חברתי לאורך זמן.

דו"ח גולדברג מציע "להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימאלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפאלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית המתאר המחוזית" (סע' 110 לדו"ח). צוות היישום מציע לבסס את התכנון על עקרונות של צפיפות ורציפות, כפי שפורט לעיל, ולאפשר הקבצות מגוונות שיתגבשו לכלל יישובים במהלך התכנון המפורט, ובהתאם למבנה החברתי והפיסי ולכושר הנשיאה המוניציפאלי, כמולץ ע"י דו"ח גולדברג.

2.2.1 מיסודם או תכנונם של מקבצי מגורים יותנה בכך שיעמדו בעקרונות של גודל, צפיפות, רציפות וכושר נשיאה כאמור. הסדרה של התיישבות קיימת או הקמה של פתרונות התיישבות חדשים עבור קבוצת אוכלוסייה מסוימת, תותנה בכל מקרה בפינויים של מקבצים קטנים או מפוזרים, או של אזורי פזורה שיימצאו מחוץ לשטח שייקבע ליישוב, בין אם השטח נמצא בתוך האזור המשולב ובין אם מחוצה לו.

2.2.2 ככלל, במקרה של זכאות לשטחים נרחבים של קרקע חקלאית, יוקצו אלה מחוץ לאזורים המיועדים להתיישבות ולא בהכרח בזיקה אליהם.

2.2.3 הסדרת ההתיישבות, על כל מגוון סוגיה, תבטיח כי בין היישובים שיתוכננו יישמרו מרווחים פתוחים רחבים, ללא מגורים, מתקנים או מבנים, שישמשו חייצים נופיים ויוכלו לשמש לחקלאות, לתשתיות ולשימושים של פנאי ונופש לרווחת התושבים.

## 2.3 מהלך יזום ומרוכז של תכנון מתארי ומפורט

מעט קבלת החלטת הממשלה, תקיים הרשות להסדרת התיישבות הבדואים באמצעות צוותי תכנון, דיאלוג עם התושבים בנושא פתרונות ההתיישבות. בהמשך לכך תקדם הרשות עם מינהל התכנון את התכנון המתארי והמפורט, בתחום המסגרת שנקבעה בתמ"מ והעקרונות המפורטים בדו"ח זה.



תהליך מואץ של הסדרת הקבע של ההתיישבות יבוצע על ידי תהליך תכנוני מהיר ברצף זמנים ובאורח מלא ככל הניתן, ללא יצירת מצבי ביניים שינצחו את המצב הקיים ושעלולים למנוע את סיום ההסדרה.

הסדרת הקבע של ההתיישבות הבדואית תכלול גם את האוכלוסייה שאין לתושביה תביעות בעלות כלשהן.

דו"ח גולדברג מציע "לאמץ הגדרה יישובית חדשה עבור הכפרים הבלתי מוכרים, אשר ייקבע כי הם יוכרו בעתיד". דו"ח גולדברג מציע לקבוע עבור כפרים אלה "קו כחול זמני" ומציע כי הם יסומנו על ידי המועצה הארצית לתכנון ולבנייה בתמ"מ בסימון מיוחד של "התיישבות במעבר" (סע' 109 לדו"ח). המלצה זו של הוועדה נבחנה בכובד ראש, אל מול ההתנגדויות המהותיות שעלו בעניין זה.

המונח "קו כחול זמני", בהקשר המוצע, אינו מעוגן בדין ואף לא בשפת התכנון המקובלת. שימוש במנגנון שכזה ללא מסד תכנוני שבחן את כלל השיקולים ולווח בשיתוף האוכלוסייה, עלול להגביר את העמימות ולתרום לחוסר ודאות בהמשך הטיפול בהסדרת ההתיישבות, כמו גם להכביד ולהקשות על הסדרה תכנונית וקרקעית מהירה וראויה של ההתיישבות הבדואית בנגב. אשר על כן, צוות היישום אינו רואה מקום ליצור הבחנה זמנית בין חלקי ההתיישבות הבלתי מוסדרת באמצעות סימון והכשרה זמניים של חלק מהמקבצים, אלא ממליץ להאיץ את הסדרת הקבע של ההתיישבות.

התיישבות קבע מסודרת תתוכנן בשיתוף התושבים כפי שמגדיר דו"ח גולדברג (סע' 111-112 לדו"ח). צוות היישום איננו רואה, אפוא, תרומה בהבחנה מוקדמת בין התיישבות בלתי מוסדרת אחת לשנייה, לצורך מתן שירותים או לכל צורך אחר, בטרם התקיים הדיאלוג המתוכנן עם האוכלוסייה.

## 2.4 הקשר בין קרקע לבין תכנון

2.4.1 פתרון התיישבותי יגובש בהתייחס, בין השאר, לקביעת הזכאות בגין תביעות הקרקע ותוך התחשבות בזכאות זו.

2.4.2 הפרוגרמה ההתיישבותית של הסדרת ההתיישבות תביא בחשבון גם את הזכאות לתמורות בקרקע בגין תביעות בעלות שאושרו לאותם תובעים אשר תוכנית כזו רלוונטית עבורם.

2.4.3 הקצאת קרקע למגורים תעשה בהתאם לצרכים העכשוויים של האוכלוסייה הקיימת. זאת כדי לאפשר רצף של אכלוס בכל אחד מאזורי ההתיישבות הקיימים או המתוכננים, וכדי להבטיח מבנה יישובי יעיל המאפשר מערך שירותים מלא ובר אחזקה, כבר בשלביו הראשונים, אשר יבטיח רווחה ואיכות חיים לאורך זמן.



## 2.5 שיתוף הציבור בתכנון

2.5.1 עבודת צוותי התכנון ונציגי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים תהיה משתפת במהותה ומתחילתה. הצוותים ייפגשו עם האוכלוסייה, יבררו, ככל הניתן, את הרצונות באופן בלתי אמצעי וינסו, ככל הניתן, לגבש קונצנזוס רחב ככל האפשר לגבי אופייה של ההתיישבות המוסדרת בעתיד ומיקומיה. צוותי התכנון ונציגי הרשות, יבחנו, תוך שיתוף האוכלוסייה את הפתרונות האפשריים ויגבשו את המתווה המיטבי למהלך זה. כל זאת, מתוך מגמה לענות על מירב הצרכים מבלי להתפשר על איכות ההסדרה, על עקרונות הגודל, הצפיפות, הרציפות וכושר הנשיאה, ועל האינטרסים הלאומיים והמטרופוליניים, כפי שבאים לידי ביטוי בתמ"מ.

2.5.2 צוותי התכנון ימליצו, תוך שיתוף של האוכלוסייה ככל הניתן, על פתרונות התיישבות מגוונים שיתאימו ככל האפשר לאופי האוכלוסייה, לרצונותיה ולצרכיה, בכפוף כמובן לאפשרויות הקרקעיות, ליכולותיה של המדינה ולעקרונות התכנוניים. פתרונות אלה יכול שיכללו שכונות ביישובי הקבע הוותיקים, ביישובי אבו בסמה, או הרחבות צמודות דופן שלהם ואתרי התיישבות חדשים. מגוון פתרונות ההתיישבות כולל יישובים בעלי אופי עירוני, פרברי, כפרי או אף יישובים המשלבים ביניהם.

2.5.3 תהליך התכנון ילווה באופן רציף בתהליכי הסדרה. תכנית לישוב חדש תאושר רק לאחר שהוסדרו תביעות הבעלות וההסדרים האחרים אשר יאפשרו את הקמת היישוב בפועל.

2.5.4 כאמור, המדינה תפעל ככל הניתן לשיתוף האוכלוסייה אך בכל מקרה תפעל כך שהתכנון יסתיים בתוך פרק זמן סביר. במקרים בהם לא יושגו הבנות בנושא ההתיישבות לאורך תקופה סבירה מתחילת עבודתו של הצוות, ובאזורים בהם החליט ראש הממשלה כי לא בשלו התנאים להחלת ההסדר (סעיף 3.1.1), תהיה רשאית המדינה לתכנן את פתרונות ההתיישבות על פי שיקוליה, תוך שהיא מתחשבת ככל הניתן בצרכי התושבים וברצונותיהם כפי שיובעו עד אז.

## 2.6 שילוב מהלכי האכיפה ליישום הפתרונות התכנוניים

בשל חשיבות מימוש התכנית המוצעת לטובת כל הנוגעים בדבר, במועדים הנקובים ובאופן מלא, יושם דגש רב על אכיפת ביצוע התכנית. פתרונות המגורים יקודמו ככל הניתן תוך הידברות, אך גם אם הידברות זו לא תישא פרי, ואף לגבי תושבים או קבוצות שיהיה עליהם להעתיק את מקום מגוריהם למיקום אחר שייקבע, יקודמו הפתרונות אף אם



התושבים לא ישתפו פעולה בקביעתם, ואף אם הפתרונות לא יהיו מוסכמים עליהם, ויינקטו ע"י רשויות האכיפה אמצעים נחשבים למימוש ההחלטות שהתקבלו.

## 2.7 תהליך התכנון

2.7.1.1 בכדי ליישם את המלצות דו"ח גולדברג ואת המלצות צוות היישום לעיל, ממליץ צוות היישום לפתוח במהלך מרוכז של ייזום תכנון מתארי ומפורט שיקיף במהירות את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב באמצעות צוותי תכנון בכמות הנדרשת. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תהא אחראית לייזום תהליכי התכנון לרבות ההתקשרויות עם צוותי התכנון בהיקף הנדרש, ותלווה ותנחה אותם מקצועית. ברשות ימונה מתכנן בכיר בעל כשירות לשמש כמתכנן מחוז. עד להגשת הדוח לממשלה תתקיים עבודת מטה אשר תסדיר את היערכות הוועדה המחוזית לטיפול מיטבי בתכניות.

2.7.1.2 מעת קבלת החלטת הממשלה, ולא יאוחר מכניסת החוק החדש לתוקפו, תקיים הרשות יחד עם צוותי התכנון דיאלוג עם התושבים בנושא פתרונות ההתיישבות, ואלה יקדמו את התכנון המתארי והמפורט, בתחום המסגרת שנקבעה בתמ"מ והעקרונות המפורטים בדו"ח. תהליך זה יתנהל במקביל לשלבי מתן התמורות וקביעת מיקומן ככל שהדבר יתחייב להשלמת התכנון.

2.7.1.3 כל אחד מצוותי התכנון יופקד על תכנון עבור אזור מסוים או קבוצת אוכלוסייה שלה מאפיינים משותפים ורצון בסיסי להתגורר במסגרת יישובית משותפת: בשכונות חדשות של יישובים קיימים או ביישובים חדשים.

המהלך כולו יעשה במגמה שלפחות בשני אזורי-העל הראשונים יתבצע נתח משמעותי של הפיתוח וראשית מהלך ההתיישבות בפועל תוך חמש שנים.

## 2.8 המסגרת התכנונית

נוכח החשיבות הלאומית שבהסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, תיבחן האפשרות לקידום התכניות שיוכנו בידי צוותי התכנון שימונו, כמפורט לעיל, במסגרת של תכנית מתאר ארצית עם הוראות של תכניות מפורטות. מומלץ, כי התכנית שתיערך תכלול גמישויות בנושאים שונים אשר יאפשרו בהמשך עריכת שינויים שיבוצעו בסמכות מוסדות התכנון האחרים. בדרך זו ייחסך הזמן הנדרש לצורך קבלת הקלות מתכניות מתאר ארציות.



ככל שיוחלט שקידום התכנון ייעשה בדרך של תכניות מתאר מקומיות, יקודמו בדחיפות השינויים או ההקלות הנדרשים לתכניות המתאר הארציות אשר יאפשרו את אישורן המהיר של תכניות המתאר המקומיות כאמור.



## פרק שלישי - תהליך הסדרת תביעות הבעלות

בהתאם להמלצת ועדת גולדברג, הסדרת תביעות הבעלות תעשה במסגרת הוראות חוק שיקבעו את משטר ההסדרה (להלן: "ההסדרה המיוחדת"), כמפורט להלן.

### 3.1 שלבי הליך מתן התמורות

מתן התמורות לתביעות הבעלות ייעשה בחמישה שלבים מרכזיים:

**השלב הראשון, שלב "אשרור התביעות"** - מרגע קבלת החוק ייקראו תובעי הבעלות (במסמך זה "תובעי בעלות" - התובעים המקוריים, חליפיהם מרצון או עפ"י דין וכפי שיוגדרו בחקיקה) לאשרר את תביעתם. זאת על פי תכנית שתוחל בהדרגה על חמישה אזורים-על ותסתיים תוך שנתיים וחצי. אשרור התביעות יוכל להתבצע עד תשעה חודשים מהמועד שנקבע לכל איזור. תינתן אפשרות מוגבלת לאישור התביעה גם במהלך תקופה מוגבלת לאחר אותם תשעת חודשים, אך ככלל, התמורות שיוכלו המאשררים באיחור לקבל יהיו מופחתות. תובעי הבעלות שבחרו לאורך התהליך שלא להצטרף להסדרה המיוחדת, והגישו בקשה לבירור תביעתם לפי פקודת ההסדר בתוך התקופה האמורה, תביעתם תועבר לבירור בבית המשפט.

**השלב השני, שלב "קביעת התמורות"** - לאחר קיומם של התנאים שיקבעו בחוק, תקבע ועדת התמורות בהתאם לחוק ועל סמך החומר שיובא בפניה, את שיעור התמורה בקרקע ו/או בכסף המגיע לכל תובע שאשרר את תביעתו, בגין חלקו בתביעת הבעלות. ככל שיידרש הדבר, יופיעו תובעי הבעלות בפני ועדת תמורות לצורך דיון בתביעתם.

**השלב השלישי, שלב "מיקום התמורות"** - מיקומן של התמורות ייקבע, ככל הניתן, בהיוועצות עם התובעים.

**השלב הרביעי, שלב "מתן התמורות"** - מתן התמורות במלואן, הכולל את תשלומי סכומי הכסף המגיעים לתובעי הבעלות ואת מתן החזקה בקרקע שתוקצה להם, ייעשה רק לאחר שהתובע עמד בכל התנאים שנקבעו לכך, ובכלל זה לאחר שפינה את המקרקעין אשר לגביהם הוחלט כי יהיו לקניין המדינה, הסיר מבנים ושימושים בלתי חוקיים מהקרקע שתותר בידיהם כקרקע תמורה, והסכים לשימוש של המדינה בקרקע שפינה, לרבות לשם הקצאתה לבדואים אחרים.





**השלב החמישי, שלב "רישום הקרקע"** - בסיום הליך ההסדרה המיוחדת יפעלו פקיד ההסדר ולשכת רישום המקרקעין לרישום הקרקע כקרקע מוסדרת - הקרקע שהוקצתה לתובע, תירשם על שמו, והקרקע שלא הוקצתה כקרקע תמורה, תירשם על שם המדינה. קרקע שתובע הבעלות בה או חליפיו לא עשו לגביה דבר (לא אשררו את התביעה ולא פנו במועד בבקשה לברר את תביעתם בבית המשפט), תירשם **בתום חמש שנים מקבלת החוק על שם המדינה** כקרקע מוסדרת.

3.1.1. ראש הממשלה, יהיה רשאי שלא להחיל את ההסדרה המיוחדת על אזורים מוגדרים, באם לא בשלו התנאים לכך או שראש הממשלה סבר שלא ניתן להשיג את מטרות החוק, לרבות, משיקולים תכנוניים, ארגוניים, כלכליים או כאלה הקשורים באוכלוסייה. לצורך כך תמנה הממשלה צוות בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות ראש הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ונציגים ממשרדי האוצר, המשפטים, פנים וממינהל מקרקעי ישראל.

### 3.2. שלב אשרור התביעות

מרגע קבלת החוק ייעשה פרסום כולל של הסדרי החוק בשפה הערבית והעברית, כך שיוכלו להגיע לידיעת האוכלוסייה כולה. תובעי הבעלות ייקראו על פי תכנית מדורגת שתיקבע על ידי ראש הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, ותתפרס על שנתיים וחצי לכל היותר, לאשרר את תביעתם. הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב תפנה לתובעי הבעלות המעודכנים, כפי שמופיעים במסד הנתונים של משרד המשפטים וכמפורט בנספח ג'. אישור התביעות יוכל להתבצע עד תשעה חודשים מהמועד שנקבע לכל איזור. תובעי הבעלות שבחרו שלא להצטרף להסדרה המיוחדת יוכלו לפנות בבקשה להעביר את תביעתם לבירור בבית המשפט.

3.2.1. פקיד ההסדר יערוך מסד נתונים כמפורט בנספח ג' ובו ייכללו פרטי התובעים שהגישו תביעתם במועדים שייקבעו בחוק, או חליפיהם, חלקם בתביעה והקרקע הנתבעת.

3.2.2. הרשות תציג בפני תובעי הבעלות את התמורות שיש אפשרות לקבל על-פי החוק החדש, בהתקיים התנאים שנקבעו בו, ואת תהליך יישום החוק. בפני תושבי הפזורה תוצגנה אפשרויות ההתיישבות על פי עקרונות דו"ח זה.

3.2.3. תובעי הבעלות יוזמנו על ידי נציגי הרשות (ראה להלן) להגיש לפקיד ההסדר, במישרין או בסיוע נציגי הרשות, כתב אשרור של התביעה המצויה בתיקי פקיד ההסדר, שיכלול, בין היתר, בקשה לקבל תמורות על פי החוק החדש. בכתב אישור תביעה יוכל תובע לצרף הערות בנוגע לפרטים המופיעים בלוח התביעות כגון בנוגע לזהות התובע או לחלקו בתביעה. כתב אשרור תביעה יוכל להגיש גם מי



שאינו רשום בתיקי פקיד ההסדר כתובע בעלות, ובלבד שיוכיח שזכותו בתביעה נובעת מזכותו של התובע המקורי .

3.2.4. על מנת לייעל ולקצר את תהליך אשרור התביעות תסתייע הרשות בעורכי דין חיצוניים, דוברי ערבית, בנוסף על עובדיה (להלן: "נציגי הרשות"). על נציגי הרשות יוטל לפנות לתובעי הבעלות בפנייה יזומה, ולהציע להם להגיש כתבי אשרור תביעות. נציגי הרשות יסבירו לתובעים את משמעות תהליך ההסדרה המיוחד, את שלביו ואת הערך הגלום בהצטרפותם של כלל תובעי הבעלות באזור מסוים, ולתביעה מסוימת בפרט, לתהליך ההסדרה. ההתקשרות עם עורכי הדין הפרטיים תותנה בהתחייבותם שלא לייצג תובעי בעלות בהליכי ההסדרה המיוחדים ובבחינת ניגודי העניינים האפשריים.

3.2.5. התקופה להגשת כתב אשרור תביעה היא תשעה חודשים מיום בו הוכרז על תחילתה של ההסדרה באזור על פי התוכנית המדורגת כאמור בסעיף 3.1 (להלן: "התקופה הקובעת"). במהלך תקופה זו, יוכל מי שחפץ לברר את תביעת הבעלות שלו בבית המשפט לפי הליכי ההסדר הרגילים, לבקש את חידוש ההליכים בבקשה שיגיש לפקיד ההסדר. בכל מקרה הגשת בקשה לבירור התביעה בבית המשפט לאחר התקופה שתיקבע בחוק, לא יהיה בה כדי למעט מזכותה של המדינה להירשם כבעלים בקרקע לגביה הוגשה התביעה, ואף לא לשנות את רישום הקרקע על שם המדינה ככל שנעשה, והתובע כאמור אף לא יהיה זכאי לקבלת זכויות בקרקע, גם אם יוכיח את תביעתו, אלא לפיצוי כספי בלבד, בכפוף כמובן לכך שבית המשפט יקבע שהוא זכאי לכך.

3.2.6. כתב אשרור תביעה יכלול, בין היתר, את הפרטים הבאים :

3.2.6.1. בקשה לקבלת תמורות על-פי החוק החדש עבור הקרקע שנתבעה בתביעת הבעלות המקורית.

3.2.6.2. פרטים בדבר זיקתו של התובע לתביעת הבעלות המקורית, וחלקו היחסי בה.

3.2.6.3. הצהרה על כך שתנאי ההסדרה שבחוק החדש ברורים לחותם.

3.2.6.4. כתובתו לקבלת דבר דואר רשמי ממדינת ישראל וכן המען בו הוא גר. ייקבעו כללים להמצאה לתובע.

3.2.6.5. הסכמתו לוותר על בירור תביעת הבעלות בבית המשפט לפי הליכי ההסדר הרגילים.



### 3.2.7 סיום שלב אשרור התביעות

ככל שהתקבלו הערות לפרטים המופיעים בלוח התביעות, ההערות ייבדקו על ידי פקיד ההסדר ומסד הנתונים—יתוקן על ידו, ככל שימצא שיש בסיס לכך. בירור ההערות שלא התקבלו על ידי פקיד ההסדר ובכלל זה הערות הסותרות זו את זו יועבר לוועדת התמורות.

### 3.2.8 כללים לתיקון תביעה

3.2.8.1 הערות למסד הנתונים יכול שיוגשו ע"י כל אחד מתובעי הבעלות, ויכול שיוגשו בהסכמת כל הצדדים או ללא הסכמתם.

הערות למסד הנתונים ישקפו בקשה לתיקון במסד הנתונים, לפי הסכמים להעברת הזכויות לפי התביעה, צווי ירושה או צווי קיום צוואה מעודכנים, שניתנו על ידי הרשם לענייני ירושה או על ידי בית הדין השרעי, לפי העניין, ואשר טרם עודכנו בתזכירי התביעות ובמסד הנתונים. להערות כאמור יצורפו הראיות להוכחת התיקון המבוקש.

### 3.2.9 חלוקת שטח התביעה בתביעות שאושרו על ידי חלק מהתובעים

כאשר לא כל התובעים באותו תזכיר תביעה אשררו את תביעתם, תוסמך ועדת התמורות לקבוע חלוקה של שטח התביעה המקורי, תוך סימונו במפה המייצגת את התביעה המקורית, בין התובעים שהצטרפו להליך ההסדרה המיוחד ובין התובעים שלא הצטרפו להליך זה. עניינם של מי שלא הצטרף להליך ההסדרה המיוחד יכול וימשיך להתברר בפני בית המשפט, אולם, תביעת הבעלות שתדון לפי פקודת ההסדר תתנהל אך ורק ביחס לאותו חלק מהתביעה שנקבע על ידי ועדת התמורות כחלק המשוייך לתובעים שלא הצטרפו להסדרה כאמור. לתובעים אלה לא תהא כל זכות בשטח שסומן ביחס לתובעים שהצטרפו לתהליך ההסדרה.

3.2.10 לוועדת התמורות תינתן סמכות להעביר בירורו של עניין שבפניה - לבית המשפט, וזאת- במקרים חריגים ובשל מורכבות מיוחדת.

### 3.2.11 תחולת ההסדרה המיוחדת- תביעות מיוחדות

ועדת התמורות תוכל לדון גם בתביעות מיוחדות, והכל ביחס לתביעות כמפורט להלן:



3.2.11.1. תביעות בעלות שהתקבלו בשעתו על ידי פקיד ההסדר, אך הקרקע הוסדרה לאחר מכן, תוך התעלמות מהן, מבלי שקוימו הליכי בירור זכויות ביחס אליהן, ייחשבו כתביעות לפי החוק החדש לכל דבר ועניין.

3.2.11.2. על אף האמור בכל דין, תביעות בעלות בקרקעות, שאושרה הכללתן בספר התביעות במועד שהקרקע אליה התייחסו כבר עברה הליכי הסדר- ייחשבו כתביעות לפי החוק החדש אך בכפוף לתנאים שייקבעו בחוק.

3.2.11.3. תביעות בעלות אשר ניתנו בהן פסקי דין לטובת המדינה במעמד צד אחד - תיבחן אפשרות להחלת ההסדרה המיוחדת בתום ארבע שנים מיום תחילתו של החוק. בחינה זו לא תיעשה ביחס למי שהוגשה בעניינו תביעה נוגדת החל מקבלת החלטת הממשלה.

### 3.2.12. טיפול בתביעות בעלות עד לקבלת החוק

3.2.12.1. עד להשלמת החקיקה יחולו הסדרי התמורה לתביעות בעלות בהתאם להחלטת מועצת מקרקעי ישראל 1028. ואולם, יוסכם עם המתפשרים בטרם כניסת החוק לתוקף, כי אם ירצו בכך יוכלו לקבל את התמורות על פי משטר ההסדרה המיוחדת אם וכאשר ייכנס החוק לתוקפו, ובהתאם לתנאים שייקבעו בחוק.

3.2.12.2. בתובענות המתנהלות כיום בבית המשפט לפי פקודת ההסדר, תימסר הודעה לתובעי הבעלות, כי באפשרותם להתפשר לפי החלטת 1028, ואזי יוכלו לקבל את התמורות על פי משטר ההסדרה המיוחדת אם וכאשר ייכנס החוק לתוקפו כאמור בסעיף 3.2.12.1.

### 3.3. שלב קביעת התמורות

ועדת התמורות תקבע, בהתאם לחוק ועל סמך החומר שיובא בפניה, את התמורה בקרקע או בכסף המגיעה לכל תובע שאשרר את תביעתו, בגין חלקו בתביעת הבעלות.

#### 3.3.1. ועדת התמורות

3.3.1.1. בעניינים המפורטים בסעיף 3.3.1 להלן, תכריע ועדת התמורות.

3.3.1.2. ניתן יהיה להקים מספר ועדות תמורה, על-פי הערכה של הצרכים והעומסים. בראשות ועדת התמורות יעמוד משפטן הכשיר לכהן כשופט



מחוזי שימנה שר המשפטים, וכן יכהנו בה נציג הרשות מקרב עובדיה,  
נציג המגזר הבדואי וחברים נוספים כפי שייקבעו בחקיקה.

3.3.1.3 ועדת התמורות רשאית לקבל החלטות על סמך ראיות בכתב ורשאית  
היא לזמן לדיון בפניה את הגורמים המעורבים ביחס לתביעה מסוימת.

### 3.3.2 סמכויות ועדת התמורות

סמכויותיה של ועדת התמורות תהיינה :

3.3.2.1 לקבוע את גודל השטח הקרקע בתביעה בגינה תינתן תמורה (ר' סעיף  
1.2).

3.3.2.2 לקבוע האם התביעה המקורית הינה תביעה מוחזקת.

3.3.2.3 לקבוע את שיעור התמורה בקרקע בגין אותה תביעת קרקע כפי שנקבע  
בחוק ומתואר בסעיף 1.6.

3.3.2.4 להכריע במחלוקות ביחס להערות שהוגשו למסד הנתונים..

3.3.2.5 לדון במקרים ובאופן כפי שייקבע בחקיקה, בהחלטת מנהל הרשות לגבי  
מיקום התמורה.

3.3.2.6 לקבוע את חלק הקרקע הנתבעת שלגביו יוחל ההסדר שבחוק החדש  
בהתייחס לתובעי הבעלות שהסכימו להליך ההסדרה המיוחדת, כאמור  
בסעיף 3.2.9.

3.3.2.7 ועדת התמורות תיתן לתובעי התמורה מסמך מחייב המגדיר את  
זכויותיהם להיקף התמורות, בקרקע, בכסף ובמגרשי מגורים מפותחים,  
לפי העניין. כן יפורט במסמך יחס ההמרה בין התמורות השונות בהתאם  
לחוק.

3.3.2.8 במעמד מתן המסמך יחתום תובע התמורות על הסכמה לאפשר שימוש  
בקרקע שתירשם על שם המדינה לכל ייעוד שייקבע, לרבות התיישבות  
של בדואים אחרים.



### 3.3.3. כללי המצאה

3.3.3.1. ייקבעו בחוק כללי המצאה שיחולו על הליכי ההסדרה המיוחדים וככל הנדרש אף על הליכי ההסדר על-פי החוק הקיים. זאת בהתחשב באופי התביעות, בהיבטים שונים הנוגעים להתיישבות האוכלוסייה הבדואית, ומתוך איזון בין הרצון לייעל ולקצר את ההליכים ובין שמירה על זכות הגישה לערכאות.

3.3.3.2. תובע תמורה אשר לא התייצב בשני זימונים שונים בפני ועדת התמורות, יראו בו תובע, שחזר בו מהסכמתו להליך ההסדרה המיוחדת או כמי שלא מילא את התנאים לקבלת התמורה.

### 3.4. שלב מיקום התמורות

מיקומן של התמורות ייקבע על ידי רשות הבדואים, בהיוועצות עם התובעים ככל הניתן, ובמשולב עם עבודת צוותי התכנון, ככל שהדבר יידרש במסגרת תהליך תכנון ההתיישבות.

3.4.1. **מיקום התמורות בשטחים המתוארים בסעיף 1.3 ייקבע ע"י הרשות, בתיאום עם מינהל מקרקעי ישראל.**

3.4.1.1. קרקע התמורה תינתן בהתחשב ככל הניתן באזור של תביעת הבעלות, אך לא בהכרח במיקום שטחי התביעה. כמו כן תובא בחשבון בקביעת מקום התמורה, תוכנית התיישבות הקבע. מודגש כי שטחי תמורה קטנים, ירוכזו למתחמים מוגדרים ורצופים, על מנת לייעל את השימוש בהם.

3.4.2. על החלטת הרשות לגבי מיקום התמורות ניתן יהיה לערער בפני ועדת התמורות תוך שישים יום.

3.4.3. הרשות לא תביא את הליך מתן התמורה לסיומו טרם שנחה דעתה לגבי נכונות מקבלי התמורה לפנות את החלק שיינתן למדינה, ומשהתברר כי מפנה השטח מתיר לאחר לקבלו, ואם לרשות יש תוכנית לגבי מקבלי הקרקע המתפנה, הוא נתן את הסכמתו לכך.

### 3.4.4. ערעור על החלטות ועדת התמורות

3.4.4.1. המתכונת לעתירה או לערעור על החלטות ועדת התמורות תיקבע בחקיקה.



### 3.5. שלב מתן התמורות

מתן התמורות במלואן, הכולל את תשלומי סכומי הכסף המגיעים לתובעי הבעלות ואת מתן החזקה בקרקע שתוקצה להם, ייעשה רק לאחר שהתובע עמד בכל התנאים שנקבעו לכך, ובכלל זה, לאחר שפינה את המקרקעין שלגביהם הוחלט כי יהיו לקניין המדינה, ולאחר שהסכים לשימוש של המדינה בקרקע שפינה, לרבות לשם הקצאתה לאחרים.

3.5.1. קבלת התמורות בקרקע, בכסף ובמגרשי מגורים, לפי העניין, תתקיים רק כאשר :

3.5.1.1. במקרה ותובע התמורה אמור לשנות את מקום מגוריו כחלק מההסדרה, תינתן לו תמורתו רק לאחר המעבר.

3.5.1.2. בתביעות בעלות הנמצאות בתוך תחום תכנית מתאר של יישוב בדואי יינתן חלק מהתמורה שיוגדר בחוק, רק לאחר שתובע הבעלות אפשר בפועל את ישיבתו בקרקע שפינה, של מי שנקבע לכך על ידי הרשות.

3.5.1.3. לא עמד התובע בהתחייבויותיו, תפקע זכאותו לקבלת תמורות.

בכל מקרה יירשם שיעור הבעלות על שם התובע המקורי או יורשיו, ..., ובכפוף לחתימה על הסכמה לאפשר שימוש בקרקע לכל יעוד שיקבע לרבות התיישבות של בדואים אחרים (גולדברג סעיף 107).

### 3.6. שלב רישום הקרקע

3.6.1. לאחר חמש שנים מכניסת החוק לתוקף, הקרקע שאינה בהליך ההסדרה המיוחדת תירשם על שם המדינה. הוראה זו לא תחול על קרקע שמתקיימים לגביה הליכי הסדר בבית המשפט, לפי בקשה שהגיש התובע ובמועד שנקבע לכך.

3.6.2. בקרקע שתועבר לחזקתה, תפעל המדינה על מנת לאפשר שימוש באותה קרקע בהתאם ליעודה, כפי שייקבעו על ידי הגורמים המוסמכים.



## פרק רביעי - תהליך הסדרת התיישבות הקבע

### 4.1 מנגנונים להסדרת התיישבות

ביצוע המעבר מחיי פזורה לחיי התיישבות קבע מחייב שורה של קביעות לגבי תהליכי עבודה ולגבי זכויותיהם של מתיישבי הקבע בתהליך המעבר. בפרק זה מפורטים ההסדרים והזכויות הניתנים לאוכלוסייה בעת הסדרת התיישבות. ככלל אלו דומים לנהוג כיום, אך בוצעו בהם התאמות למסגרת של מתווה היישום. בפרק זה קיימת הבחנה בין מי שמעתיק את מקום מגוריו לבין מי שהתיישבותו מוסדרת במקומה.

### 4.2 העתקת מקום מגורים מפזורה ליישוב קבע

4.2.1 זכאות למגרשי מגורים מפותחים, מחמת מעבר להתיישבות מוסדרת, תינתן למשפחות ובכללן משפחות חד הוריות או ליחידים שמלאו להם 24 שנים ביום הקובע שייקבע בחוק, זאת בתנאי שאינם בעלי זכויות במגרש מגורים.

4.2.1.1 מי שגילו בין 18 ל - 24, כללי הזכאות לגביו ייקבעו עד להגשת ההחלטה לאישור הממשלה.

4.2.1.2 הזכויות שיוקצו במגרשי המגורים לאוכלוסייה הבדואית שהתיישבותה תוסדר לפי דו"ח זה, יהיו זכויות בעלות.

4.2.1.3 הזכאי למגרש על פי החוק החדש ישלם את ערך הקרקע לפני הפיתוח (בקיצוץ מהתמורות הקרקעיות המגיעות לו או אם אינו זכאי לתמורה, ע"פ ערך המחירון לדונם המובא בסעיף 1.5).

### 4.2.2 סיוע לאוכלוסייה העוברת מפזורה ליישוב קבע

4.2.2.1 אוכלוסייה העוברת ממקומה לצורך התיישבות ביישוב קבע תקבל סיוע כספי. הסיוע הכספי יהא על בסיס טבלת מחוברים לפי סוגי מבנים, ויתקבל בין היתר לאחר שהמפונה פירק את המחוברים שהיו ברשותו ופינה את השטח, כל זאת בהתאם לשלבים שייקבעו. סל הסיוע יהא מיועד לסייע למתפנה לבנות את בית הקבע המיועד לו, ויהא מורכב כדלקמן:

- מתפנה אשר עלות המחוברים שבידו הינה עד לגובה 150,000 ₪, יקבל פיצוי כספי בהתאם לטבלה שתיקבע, ואשר לא יפחת מ- 100,000 ₪.

- מתפנה אשר עלות המחוברים שבידו הינה גבוהה מ- 150,000 ₪ ישתתף בחלק מעלות פיתוח המגרש לו יהא זכאי לפי האמור בסעיף 4.2.1, ובהתאם לטבלה שתיקבע.





4.2.2.2 במידה שיש צורך במתן מענק מגורים זמני גובהו יהא 50,000 ₪.

#### 4.3 הסדרה במקום

4.3.1 זכאי לפי סעיף 1.3 המתגורר באזור שנקבע בתוכנית מתאר מקומית או בתכנית מפורטת כאזור להסדרת התיישבות, ומחזיק בשטח שיוסדר עבור מגוריו, יקבל סיוע מהמדינה בעלויות פיתוח המגרש. השתתפות המדינה תהא עד 75% מעלות הפיתוח עבור ערך פיתוח ממוצע של מגרש כפי שייקבע.

4.3.2 זכאי שהוסדרה התיישבותו במקום מגוריו הנוכחי, לא יהיה זכאי לסיוע כאמור לעיל בסעיף 4.2.2. על אף האמור, הרשות תהא רשאית לתת סל סיוע מוגדר אם ביקשה מהתושב להרוס מחוברים הנמצאים מחוץ לתחום המגרש שלו כאמור בסעיף 4.3.1.

4.3.3 תובע בעלות והזכאים ממשפחתו על פי סעיף 4.2.1 שלאחר ההסדרה וההתיישבות נשארו להתגורר בשטח בו החזיק ואותו קיבל בהסדרת תביעתו, יקוזזו שטחי המגרש עליו הוא יושב מהתמורות בקרקע לתביעתו כמקובל לגבי כל תובע בעלות שמוקצה לו מגרש מגורים.

#### 4.4 עידוד יישובים ותיקים לקליטת פזורה

יישובים ותיקים (תל שבע, רהט, לקיה, ערערה בנגב, חורה, שגב שלום וכסייפה) שיקלטו תושבים במסגרת יישום המתווה המוצע, יקבלו סיוע שיוגדר במסגרת החלטת הממשלה, עבור כל משפחה נקלטת.

#### 4.5 עמידה בלוחות זמנים

4.5.1 **ביחס לאוכלוסייה העוברת ממקומה לצורך התיישבות:** מי שיפנה את השטח והמבנים שנדרש לפנותם במועדים שנקבעו על ידי הרשות, יקבל את מלוא הסיוע כאמור בסעיף 4.2.1.3. מי שיפנה באיחור יהיה זכאי לסיוע בשיעור נמוך יותר. מי שלא יפנה עד תום התקופה שנקבעה יינקטו כנגדו הליכי אכיפה. היה והמדינה תזדקק להליך אכיפתי לא יהיה המפונה זכאי לסיוע המוגדר. המדינה תהא רשאית להטיל עליו את הוצאות הפינוי בהתאם לחוקי המקרקעין והתכנון והבניה.

4.5.2 **ביחס לאוכלוסייה שהתיישבותה מוסדרת במקומה:** ייקבעו מועדים ברורים להסדרה במקום ולהוצאת היתר בניה. מי שלא יסדיר את מגוריו בהתאם עד תום התקופה שנקבעה, יינקטו נגדו הליכי אכיפה. מי שלא עמד במועד לא יהיה זכאי להשתתפות המדינה בהתאם לאמור בסעיף 4.3.



## פרק חמישי – אכיפה

### 5.1. אכיפת דיני המקרקעין

מנגנון התמורות והתוכנית מרחיקת הלכת של הסדרת ההתיישבות המוצעים בהמלצות צוות היישום, המבוססים על העקרונות המרכזיים שהציבה ועדת גולדברג, מקדמים מציאות בה התיישבות הבדואים בנגב תתקיים לפי חוקיה של מדינת ישראל. התוכנית המוצעת ע"י ועדת גולדברג וע"י צוות היישום לא תצליח, בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה ובכללם את חוקי המקרקעין וחוקי התכנון והבניה. קיום החוק הינו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מסודרת במדינת חוק.

"שונים הדברים לחלוטין בכל הנוגע לאכיפת חוק בעתיד על מבנים בלתי חוקיים שנבנו לאחר הקמתה של הוועדה. מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו ... היעדר אכיפה פוגע קשות באמון הציבור בשלטון, ומערער את הסדר החברתי" (סעיף 139 לדו"ח גולדברג).

### 5.2. החזקה ובנייה בלתי חוקית

5.2.1. **מבנים בלתי חוקיים חדשים**: מנגנון האכיפה המתואר בפרק זה יפעל, כפי שהמליץ דו"ח גולדברג: "מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת". מרגע קבלת החלטת הממשלה יש לפעול ביחס לבנייה החדשה (תוך הפעלת מכלול הכלים המשפטיים והאכיפתיים העומדים לרשות גורמי האכיפה).

5.2.2. **מבנים בלתי חוקיים קיימים**: מדיניות האכיפה לגבי מבנים בלתי חוקיים קיימים תביא בחשבון את התקדמות הליך ההסדרה על פי החוק, על מנת לסייע ככל הניתן לקידומה.

5.3. לצורך טיפול בהחזקה בלתי חוקית בקרקע, ייקבעו כלים משפטיים אזרחיים המאפשרים סילוק יד מקרקע המוחזקת שלא כדין, זאת גם כדי לאפשר פינוי מלא של חטיבת קרקע. במידת הצורך ייקבעו נהלים חדשים ביחס להפעלתם של כלים אלה או שייקבעו בחקיקה כללים נוספים, והכל במטרה לשפר את יכולתה של המדינה לשמר קרקעות פנויות ולפעול ככל הנדרש בקרקע הנדרשת לצורכי יישום מטרותיו של חוק זה.



#### 5.4. מנגנון לאכיפת חוקי התכנון והבניה וחוקי המקרקעין

עד הבאת הנושא להחלטת ממשלה מערכת האכיפה בתחום חוקי התכנון והבניה וחוקי המקרקעין, בתחומי התיאום וזיקות הגומלין שבין הגופים, תתקבלנה החלטות הדרושות על מנת לאפשר לה באופן יעיל ומתואם עמידה במטלות אשר ייתכן ותידרשנה בנגב.

#### 5.5. הסמכת מפקחים

5.5.1. המפקחים הפועלים בנגב (היחידה הארצית לפיקוח על הבניה במשרד הפנים, אגף הפיקוח במינהל מקרקעי ישראל והסיירת הירוקה) יוסמכו כולם לפעולה הן לפי חוק התכנון והבניה והן לפי חוק המקרקעין, על מנת להגדיל את הגמישות ואת יכולת הפעולה המשולבת.

5.5.2. הכוח העוסק בנושא במשטרת ישראל במסגרת המחוז הדרומי, יחוזק כך שפעולות האכיפה הדרושות לא תושפענה מצרכים מבצעיים נוספים או שונים במרחב.

5.5.3. נעשו מהלכים לחיזוק יכולותיהם של גורמי האכיפה במשרד הפנים ובמינהל מקרקעי ישראל.



## פרק ששי - ארגון

### 6.1 מטה ביצוע במשרד ראש הממשלה

תהליך הסדרת ההתיישבות הנו תהליך מורכב ומחייב תיאום ביו מערכתי רחב. מעורבים בו, מעבר לרשות להסדרת התיישבות הבדואים רוב משרדי הממשלה, וגופי שלטון נוספים.

יוקם במשרד ראש הממשלה מטה ביצוע אשר מתפקידו יהיה להוביל את כלל המערכת להשגת היעד של יישוב קבע של הפזורה הבדואית, בצד הליכי פיתוח נרחבים שיכוונו לשיפור מצבה של האוכלוסייה הבדואית ככלל.

מטה הביצוע יהיה גוף קטן, ומינוי העומד בראשו יעשה ע"י ראש הממשלה, באישור הממשלה.

### 6.2 הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים אשר הוקמה בהחלטת ממשלה מספר 1999 מיום 15.07.2007, הינה גוף הביצוע המרכזי להסדרת התיישבות הבדואית בנגב.

הרשות תהווה יחידת סמך אשר יינתן לה מעמד עצמאי בתחומי התקציב וניהולו, הייעוץ המשפטי, ניהול כוח האדם, הרכש והיכולת להתקשר עם גופים חיצוניים לצרכי פיתוח שונים.

ועדת גולדברג המליצה כי הרשות תהא תאגיד ציבורי שיוקם בחוק (סעיף 140). צוות היישום מצא כי בתחום כה רגיש הכרוך בעיצוב יחסה של המדינה עם אוכלוסייה גדולה, ובניהול משאבי קרקע גדולים צריכה הרשות להיות בזיקה חזקה יותר לממשלה מכפי שהדבר אפשרי בתאגיד ממשלתי. יחד עם זאת, ובמסגרת תפיסה זו, ניסה צוות היישום לתת לרשות את מירב יכולות הביצוע העצמאיות להם היא נזקקת.

6.3 בפעולתה על פי המתווה המוצע, תפעל הרשות במתכונת של אזורים מוגדרים מראש, אשר לכל אחד מהם ייקבע צוות עבודה ייעודי.

6.4 לצורך פעילותה של הרשות, יחוזק דרג השטח שלה באופן משמעותי. הרשות תאורגן כך שתהיה גם בעלת יכולות לתכנון אסטרטגי, לתכנון פיתוח, לטיפול בקהילות המועתקות במקום התיישבותן החדש, לסיוע בביצוע עסקאות קרקע וכן לכל הנדרש על פי סעיף 6.1.

6.5 על פי המתווה המוצע ליישום, נעשתה עבודת מטה מקיפה בין משרדי ראש הממשלה האוצר, נציבות שירות המדינה ורשות הבדואים אשר במהלכה נקבע מבנה הרשות והיקף כוח האדם שיעמוד לרשותה.



#### 6.6 הקמה של מערכת צוותי תכנון

מהלך התכנון המתארי והמפורט מחייב התארגנות מיוחדת להקמת עד 30 צוותי תכנון רב תחומיים והפעלתם על ידי גוף מרכזי כפי שיקבע בהחלטת הממשלה תוך שילוב הדוק בין הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, מינהל התכנון ולשכת התכנון המחוזית במחוז דרום. כל אחד מן הצוותים יכלול בעלי מקצוע בתחומי התכנון וההנדסה הרלוואנטיים וכן יועץ מומחה לשיתוף הציבור.

#### 6.7 עריכה של מסד הנתונים המעודכן

ביצוען של המלצות אלה מחייב התארגנות מיוחדת של לשכת פקיד ההסדר ורישום המקרקעין במחוז דרום.



## נספחים

### נספח א' - טיוב נתוני תביעות הבעלות

עד לתחילת החוק יערוך משרד המשפטים מסד נתונים מעודכן של הנתונים המצויים כיום בתביעות הבעלות, כפי שמופיעים בתזכירי התביעות בלשכת ההסדר. זאת על מנת שניתן יהיה להתחיל בהסדרה החדשה מייד עם תחילת החוק.

פעולות לעדכון מסד הנתונים כאמור יחל פקיד ההסדר כבר עם קבלת החלטת הממשלה, וזאת תוך טיוב הנתונים המופיעים בתזכירי התביעות. טיוב נתונים זה ייעשה עפ"י נתונים שהצטברו בתיקים, עפ"י פניות מהתובעים עצמם או חליפיהם וכן לפי כללי עבירות מיוחדים שייקבעו בחוק ביחס לעבירות זכויות התביעה לשארים של התובעים המקוריים.

1. מסד הנתונים יכלול פרטים מעודכנים ככל הניתן ביחס לתביעות הבעלות, לרבות:

1.1. השטח שאליו נוגעת כל תביעה. שמות התובעים המקוריים וחלקם היחסי בתביעה.

1.2. שמות התובעים הנעברים (מכוח ירושה, מכוח הסכם או מכוח כללי הכרעה מיוחדים כמפורט להלן) וחלקם היחסי בתביעה, וכן פרטי זיהוי של תובעים אלה ככל שישנם.

2. עדכון מסד הנתונים ייעשה תוך עיון בכל תזכירי התביעה ועדכון השינויים שהתרחשו לאורך השנים, ובכללם עדכון צווי ירושה, צווי קיום צוואה ועדכון הסכמים המופיעים בתיק.

3. זכויותיהם של תובעים מקוריים שנפטרו, יועברו באמצעות עדכון בדבר צו ירושה או צו קיום צוואה שניתן לגביהם. במידה ולא הומצאו מסמכים אלו ייכנסו לתוקף כללי הכרעה שיעוגנו בחקיקה. לפי כללי הכרעה אלה, מחצית מ"זכות התביעה" של התובע המקורי שנפטר תועבר לבן זוגו, ומחצית לצאצאיו. אם אין קיימים בני זוג או צאצאים, תועבר הזכות למדינה. במהלך תהליך טיוב הנתונים ינסה פקיד ההסדר לברר האם ישנם נתונים שאינם בידי לגבי חלוקת התביעה ובמידת הצורך יפנה לבית הדין השרעי. לצורך הפעלת כללי ההכרעה המיוחדים, יקבל פקיד ההסדר גישה חופשית למרשם האוכלוסין.



4. מסד הנתונים יעודכן כאמור עד תשעה חודשים ממועד החלטת הממשלה בעניין, ולא  
יאוחר מתחילת החוק, וזאת באחריות משרד המשפטים.

4.1. יקבע בחקיקה כי מסד הנתונים המעודכן המפורט לעיל, יהווה ראייה לכאורה ביחס  
לתביעות המתנהלות או שימשיכו להתנהל בעתיד לפי פקודת ההסדר.



## נספח ב' – הסתייגות חבר צוות היישום, ירון ביבי

### הנדון: דו"ח צוות היישום של דו"ח גולדברג

1. הנוסח האחרון של הדו"ח כפי שהועבר אלי אתמול כולל מספר שינויים, ובהם האפשרות לתת תמורות בקרקע ובכסף עבור קרקעות שהופקעו במסגרת פקודות הקרקעות, חוק רכישת מקרקעין וחוק רכישת מקרקעין בנגב. על פי הנתון שנמסר בדיון שהתקיים אצל מנכ"ל רה"מ מדובר בכ 183,000 דונם.

2. ברצוני להסתייג מסעיף זה בהמלצות, מהטעמים הבאים:

א. לפי חוק רכישת מקרקעין (חר"מ) הופקעו בשנותיה הראשונות של המדינה למעלה ממיליון דונם. בכל אזורי הארץ מתן האפשרות לבדואים שבעלותם על הקרקע המופקעת לא הוכחה מעולם (ולעניין זה טובים דברי הפתיחה בדו"ח גולדברג) לקבל פיצוי בקרקע על ההפקעה, בעוד שבייתר ההפקעות לפי חוק זה לא קיימת האפשרות, תקשה על יכול מתן הפיצויים בשאר חלקי הארץ ותעלה דרישות לפיצויים בקרקע גם בגין הפקעות אלו מה עוד שבדרך כלל למופקעים שאינם בדואים בנגב, יש הוכחות בעלות מצוקות. הסדר כזה יכול אף לגרום למופקעים שקיבלו פיצוי כספי, לפתוח את הליכי הפיצוי.

ב. הכללת השטחים האמורים מגדילה את כמות הקרקע שתינתן בתמורה.

ג. החלטה כזו עשויה אף לרופף את שלטון החוק, כאשר מופקעים שהשיבו קרקע וקיבלו פיצוי בזמן ועפ"י הכללים, יקבלו פחות מאשר הבדואיים שלא השיבו את הקרקע, חלקם בנו עליה באופן לא חוקי ועתה יקבלו פיצוי מוגדל.

אני מציע לתקן סעיף זה כך שינתן פיצוי כספי בלבד.

**בברכה,**

**ירון ביבי**  
**מנהל המינהל**