



المركز العربي للتخطيط البديل
המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי
The Arab Center for Alternative Planning

חוק פראור שועל במסווה כבשה

הערכה כמותית של השלכות החוק על בעלות
הקרקע והישרדות הכפרים הבדואים בנגב

מאת:

- חנא סויד
- ענאיה בנא - ג'רייס
- וג'די חילאילה

חקציר מורחב

מטרת נייר העבודה להעריך, במונחים כמותיים, את היקף הבעלות על הקרקע, פריסת ההתיישבות הבדואית בנגב, וסיכויי ההישרדות של הכפרים הלא-מוכרים במידה והממשלה תיישם את הצעת חוק פראוור (להלן: חוק פראוור או הצעת החוק)¹.

הצורך בהערכה כמותית נובע מהעמימות וחוסר-הוודאות שחוק פראוור, וכמו כן דוברי הממשלה והעוסקים במלאכה מטעמה, יוצרים לגבי ההשלכות של מתווה הפעולה המוצע.

עיקר ההתייחסות בחוק פראוור הינה לפן המשפטי של הסדרת הבעלות על הקרקע בלבד. ההתייחסות להסדרת היישובים הלא-מוכרים (קרי: ההכרה בהם) וליישובים חדשים שיוקמו לרווחת האוכלוסייה וכמענה לצרכיה הינה מרומזת ועמומה.

אבולוציה של תביעות הבעלות

כשהכריזה המדינה על הליכי הסדר קרקע ברחבי הנגב השונים שהאוכלוסייה הבדואית לא הייתה קשורה אליה, לא הוגשו מטעמה תביעות בעלות בכלל (לדוגמא: הסדר קרקעות הר הנגב).

לעומת זאת, במרוצת השנים 1971-1979 הגישה האוכלוסייה הבדואית, בהזמנת רשויות המדינה הרלוונטיות, 3220 תזכירי תביעת בעלות על קרקעותיה בצפון הנגב: התביעות השתרעו על שטח של כ- 777 אלף דונם, מהם 60% אדמות פלחה ו- 40% מרעה.

בהזדמנות זו לא הוגשו תזכירי תביעת בעלות על הקרקעות ששימשו את הקהילות והקבוצות השונות באופן קולקטיבי מאחר ולא פעלו בקרב האוכלוסייה הבדואית גופים מייצגים האמונים על האינטרסים הציבוריים הכלליים של הקהילות השונות..

תביעות הבעלות על כ- 200 אלף דונם מהקרקע שנתבעה "הוסדרו" עד כה: כ- 150 אלף דונם בהסדרי פשרה בין המדינה לבין התובעים (רובם בכפייה), וכ- 50 אלף דונם בפסקי דין מבתי המשפט שאף אחד מהם לא היה לטובת התובעים.

נכון לספטמבר 2011 נותרו תביעות בעלות ללא הסדרה (במחלוקת) בשטח כולל של כ- 589 אלף דונם, מהם כ- 67 אלף דונם קרקע בתחום היישובים הבדואים המוכרים. כ- 347 אלף דונם מהקרקע הנתבעת מוחזקים ע"י התובעים (כ- 60%), וכ- 242 אלף דונם אינם מוחזקים (כ- 40%). הקרקע שעליה קיימים הכפרים הלא-מוכרים משתרעת על שטח של כ- 130 אלף דונם.

השטח הכולל של "אזור התמורות" עפ"י הצעת חוק פראוור (או גטו/סייג פראוור) מגיע לכ- 1,606 אלף דונם. באזור זה, ורק בו, תתאפשר הקצאת קרקע תמורה לתובעי בעלות. כ- 95% משטח האזור נמצאים מזרחית לכביש מס' 40 מלבד שתי מובלעות מערבית לכביש: רהט ובר הדאג'. שטח תביעות הקרקע מחוץ ל"גטו פראוור" מגיע לכ- 141 אלף דונם, ובתחומו לכ- 448 אלף דונם.

1 המרכז הערבי לתכנון אלטרנטיבי ומחברי נייר העבודה אינם אחראים לכל פעולה שינקוט בה אדם או קבוצה, או החלטה שיקבלו, במישרין או בעקיפין, בהתבסס על הממצאים וההערכות המוצגות כאן בנוגע לרכושם או מקום מושבם או כל מרכיב אחר ברכושם, מגוריהם ומחייטם.

תיחום שטח בלעדי למחייט בדואים בנגב (פריסת ישובים ובעלות קרקע) מזכיר את קבוצת חוקי האפרטהייד שהיו נהוגים בדרום אפריקה תחת השם GROUP AREAS ACT, שהגדירו ותיחמו אזורים נפרדים למגורים ולמחייט של קבוצות אוכלוסייה שונות.

הערכה כמותית של שטח קרקע התמורה

הפרמטרים העיקריים שיקבעו את שטח קרקע התמורה לתובעי הבעלות הם: האם הקרקע הנתבעת מוחזקת ע"י התובע או לא; היקף אישור התביעות התלוי במידת נכונות התובעים להשתלב בתהליך שמציע החוק; איזה חלק משטח כל תביעה יוכר כקרקע מוחזקת (תלוי באינטנסיביות העיבוד והשימוש בקרקע); איזה חלק מהתמורה בקרקע תינתן בתחום הישובים הקיימים; טיב וסוג הקרקע החקלאית (בעיקר לצורך פיצוי/תמורה בכסף).

בוצעו מספר תרחישים (סימולציות) בשימוש במידע על התביעות ובפרמטרים הקובעים. בתרחיש הנדיב שנקרא "אוטופית פראוור" הגיע שטח קרקע התמורה לכ- 234 אלף דונם (כ- 30% משטח התביעות המקורי וכ- 40% משטח התביעות שטרם הוסדרו), ועוד כ- 1.42 מיליארד ש"ח פיצויים כספיים.

בתרחיש "חיסול המלאי" הגיע שטח התמורה בקרקע לכ- 42 אלף דונם (כ- 5% משטח התביעות המקורי וכ- 7% משטח התביעות שטרם הוסדרו), בנוסף לכ- 2.2 מיליארד ש"ח פיצויים כספיים.

במידה ויוקצו לתובעי הבעלות קרקעות תמורה משטחי הקרקע המשמשים כיום לחקלאות בתחומי הישובים הקיימים, יקטן השטח הכולל של קרקעות התמורה באופן דרסטי. אפילו, ייתכן מצב שבו הקרקעות החקלאיות בישובים הקיימים יספיקו להקצאת כל קרקע התמורה לתביעות הבעלות הנרחבות. המשמעות של אפשרות זו היא שלא יישאר צורך, מנקודת מבט המדינה ורשויותיה, להכיר בעוד כפרים לא-מוכרים או להקים ישובים חדשים.

קיים חשש שלא כל שטחי הקרקעות שנתבעו ע"י האוכלוסייה הבדואית יוכרו בפועל ע"י ועדות התמורה כקרקעות שעובדו ושימשו למגורים. קרקע ששימשה למרעה איננה כלולה בהגדרת "קרקע מוחזקת". לעתים קרובות מושמעת הטענה/האיום שהמדינה מחזיקה בתצלומי אוויר המוכיחים שהבדואים פלשו לקרקעות אשר הגישו לגביהן תביעות בעלות פיקטיביות.

"מחוות בגין" - כלומר הצעת השר בגין להגדיל ב- 25% את שטח קרקע התמורה עבור תביעות בעלות על קרקע מוחזקת נדחתה ולא נכללה בנוסח הצעת החוק. אי לכך, מהלך ההקשבה לציבור (לא "שיתוף הציבור" או "היוועצות בציבור" כמקובל לקרוא לו בתהליכי תכנון) היה עקר ונחל כישלון צורם.

אין ודאות ואין התחייבות מטעם המדינה לגבי מיקום קרקע התמורה שתוקצה לתובע בעלות, לא כל שכן שהתובע יקבל תמורה בתחום אותו שטח שהוא תבע. כמוכן אין הבטחה כלשהי שקרקע התמורה תשמש את התובע לצורכי מגורים או פיתוח כלשהו.

השלכות תכנוניות

הקביעה התכנונית הדומיננטית בחוק פראוור היא שתכנית המתאר המחוזית החלקית למטרופולין באר-שבע תמ"מ 23/14/4 (להלן: תכנית המתאר המחוזית) תהווה המסגרת המחייבת לבחירת אזורי הקצאת קרקעות התמורה, להחלטות בעניין הכרה ביישובים לא-מוכרים, או להקמת יישובים חדשים.

תכנית המתאר המחוזית הינה תכנית שהתבססה על עקרונות וגישות מתקופת טרום-גולדברג. אי לכך היא איננה יכולה לספק מסד ומסגרת תכנוניים לחוק שלכאורה מתיימר להציג גישה שונה ומתקדמת יותר בהתייחסות לאוכלוסייה הבדואית ולזכויותיה בהשוואה לקונספציה ששררה בתקופת התגבשות התכנית.

למרות שהאוכלוסייה הבדואית מהווה כ- 19% מכלל אוכלוסיית מחוז הדרום (בסוף שנת 2011), מספר הישובים הבדואיים המוכרים מגיע ל- 7% מסה"כ יישובי המחוז, ושטח תחומי השיפוט שלהם מגיע לכ- 1% בלבד משטח המחוז.

במונחי חוק פראוור (התוספת הראשונה), מספר הישובים הבדואיים הקיימים בנגב הינו 17 בלבד: 7 העיירות הוותיקות ו- 10 כפרים שהוכרו במרוצת העשור האחרון ומאוגדים בשתי מועצות אזוריות - אלקסום ונווה מדבר (שהוקמו במקום מוא"ז אבו בסמה). קיימים עוד שני ישובים בדואיים שעונים על הקריטריונים של חוק פראוור להיקרא ישובים קיימים (בכך מגיע מספר הישובים הקיימים/מוכרים ל- 19).

סיכויי ההישרדות של הכפרים הלא-מוכרים

תכנית המתאר המחוזית, שחוק פראוור מאמץ כ"תורה" תכנונית להשגת מטרותיו, מגבילה את אפשרות הקמת (לרבות הכרה ב-) ישובים חדשים ליעוד הקרקע "אזור נוף כפרי חקלאי משולב" בלבד. הקצאת קרקע תמורה לתביעות הבעלות יכול שתיעשה ביעודי הקרקע: אזור נוף כפרי חקלאי משולב, אזור נוף כפרי חקלאי, אזור נוף מדבר, וממאגר הקרקעות המשמשות לחקלאות בתחומי הישובים הקיימים (קרי: המוכרים בלבד).

הכפרים הלא-מוכרים נחלקים לשלושה סוגים מבחינת סיכויי הישרדותם והקצאת קרקע תמורה בשטחם (עפ"י תכנית המתאר המחוזית): 17 כפרים עונים על התנאי ההכרחי (אך הלא-מספיק) להכרה בהם; 3 כפרים סיכויי ההישרדות שלהם קלושים אך ניתן להקצות בשטחם קרקע תמורה; 14 כפרים סיכויי הישרדותם קלושים ולא ניתן להקצות בשטחם קרקע תמורה.

כמחצית מאוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים נמצאת תחת סכנת עקירה מאדמתה וממקום מגוריה ומחיייתה. אוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים מוערכת בכ- 70-90 אלף תושבים. אי לכך, כ- 35-45 אלף תושבים נמצאים תחת סכנת עקירה והעברה (טרנספר) למקומות לא ידועים.

אין ודאות ואין הבטחה מפורשת או במשתמע שכפרים בלתי מוכרים שנמצאים בתחום אזור נוף כפרי חקלאי משולב יקבלו הכרה מהמדינה ויורשו להתפתח ולקבל מעמד מוניציפאלי פורמאלי כלשהו.

פריסה גיאוגרפית של קרקע התמורה

השטח התיאורטי הכולל "ברוטו" שהמדינה מעמידה לצורך הקצאת קרקע תמורה מגיע לכ- 415 אלף דונם (לאחר ניכוי השטחים עם מגבלות סביבתיות וביטחוניות). לאחר ניכוי שטח התביעות בתחום יעודי הקרקע שחוק פראוור קובע (כ- 185 אלף דונם) ושטח התביעות בתחומי הישובים הקיימים (קרי 67 אלף דונם), השטח "נטו" שישאר להקצאה כתמורה הוא כ- 163 אלף דונם בלבד.

במידה וקרקע התמורה שתוקצה לתובעים שיסכימו להשתלב במתווה פראוור תהיה בתחום הקרקע של

תובעים שלא הסכימו להשתלב, עלולים לפרוץ עימותים וסכסוכים אלימים בין מרכיבי האוכלוסייה השונים בעידוד זרועות המדינה ורשויותיה שיופקדו על ביצוע החוק ונגזרותיו.

ההיגיון הפשוט מורה על הצורך בהכנת תכנית מתאר מחוזית צמודת מטרה: המטרה והכלל הוא הכרה בכפרים הבלתי-מוכרים במקומם, והיענות לתביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית על אדמתה ההיסטורית. ההישענות המוחלטת על תמ"מ 23/14/4 לצורך "הסדרת התיישבות הבדואים" הינה היתממות או עצלנות תכנונית שאין לה הצדקה.

עיוות הצדק ושליטת הזכויות ההיסטוריות של האוכלוסייה הבדואית בנגב, העמימות וחוסר הודאות שהחוק יוצר לגבי היקף בעלות הקרקע וקיימות הכפרים הבלתי-מוכרים, האיזמים לביצוע החוק בכפייה, ההתעלמות המוחלטת ממאווי לב הציבור ואי שיתוף הציבור בתהליך החקיקה, הניסיון לסכסך ולחרחר מריבות בין תובעי הבעלות לבין עצמם ועם שאר האוכלוסייה - כל אלה סיבות שגורמות לאוכלוסייה הבדואית להתנגד בתוקף ובנמרצות להצעת החוק ולפעול לביטולה.

פרק 1

השלכות חוק פראוור על היקף בעלות הקרקע של האוכלוסייה הבדואית בנגב

1.1 הקדמה

הצעת החוק של הממשלה להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013 (להלן: החוק או הצעת החוק או חוק פראוור) טומנת בחובה השלכות מרחיקות לכת על עתיד האוכלוסייה הבדואית² בנגב, ועל עצם המשך קיומה והתפתחותם של יישוביה (המוכרים והלא-מוכרים כאחד).

מטרת נייר זה להעריך, במונחים כמותיים, את היקף הבעלות על הקרקע ופריסת התיישבות הבדואית בנגב במידה והממשלה תיישם, בכפייה או בהסכמה חלקית מצד האוכלוסייה, את חוק פראוור המוצע הלכה למעשה.

הצורך בהערכה כמותית זו נובע מהעמימות וחוסר-הוודאות שהצעת חוק פראוור, וכמו כן דוברי הממשלה והעוסקים במלאכה מטעמה, יוצרים לגבי ההשלכות של מתווה הטיפול המוצע לצורך הסדרת הבעלות על הקרקע, והמשך קיום והתפתחות היישובים הלא-מוכרים והמוכרים של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

למרות ההמלצה המפורשת וההדגשה במסגרת דו"ח ועדת גולדברג שלמעשה לא ניתן להפריד בין סוגיית הסדרת הבעלות על הקרקע לבין הסדרת התיישבות הבדואית בנגב³, ובמיוחד סוגיית עתיד היישובים הלא-מוכרים, עיקר ההתייחסות בחוק פראוור הינה לפן המשפטי של הסדרת הבעלות על הקרקע בלבד. ההתייחסות להסדרת היישובים הלא-מוכרים (קרי: ההכרה בהם) וליישובים חדשים שיוקמו לרווחת האוכלוסייה וכמענה לצרכיה הינה מרומזת ועמומה במקרה הטוב.

אי לכך, נעסוק בחלק הראשון של נייר העבודה בבחינה כמותית של השלכות יישום חוק פראוור על ההיקף והפריסה הגיאוגרפית של הבעלות על קרקעות האוכלוסייה הבדואית במרחב ההסדרה שמגדיר החוק (קרי: הנגב). כאמור, חוק פראוור עוסק בקביעת תנאים ודרישות להכרעה בתביעות הבעלות הפרטניות שהגישה האוכלוסייה הבדואית (בעל כורחה ולא לרוחה)⁴.

בחלק השני נעמוד על השלכות יישום חוק פראוור על פריסת היישובים הבדואים בנגב, ובמיוחד על סיכויי ההישרדות של הכפרים הלא-מוכרים, ומיקום הקצאת קרקע התמורה עבור תובעי הבעלות מקרב האוכלוסייה.

1.2 אבולוציה של תביעות הבעלות בנגב

במשך "התקופה הקובעת" - תקופת הגשת תביעות הבעלות על הקרקע (בין השנים 1971-1979) שהכריזה עליה המדינה במסגרת פרויקט הסדרת אדמות הנגב - הוגשו ע"י האוכלוסייה הבדואית כ- 3220 תזכירי תביעה המשתרעים על שטח כולל של כ- 777 אלף דונם: מהם כ- 477 אלף דונם פלחה (כ- 60%), וכ- 300 אלף דונם מרעה (כ- 40%).

2 במסמך זה נעשה שימוש במונח «האוכלוסייה הבדואית» או בקיצור «הבדואים» כשהכוונה היא לאוכלוסייה הערבית הבדואית של הנגב.
3 בסעיף 146 לדו"ח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות השופט בדימוס אליעזר גולדברג, אשר מונתה ע"י שר הבינוי והשיכון ביום 23 בדצמבר 2007 נאמר: «לא ניתן לפתור את בעיית התיישבות בלי לפתור את בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית התיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את המצוקות של הבדואים.»

מהליכי הסדר קרקע באזורים אחרים, הניסיון מלמד שקרקע ששימשה קהילות וישובים לצרכים קהילתיים/ ציבוריים כלליים (בניגוד לשימושים פרטניים אינדיבידואליים) לא נתבעה ע"י נציגי הקהילה בהליכי הסדר מקרקעין בגלל היעדר מוסד או גוף סמכותי שמייצג את האוכלוסייה בכללותה ואת האינטרסים הקבוצתיים שלה. סביר מאוד להניח שמצב עניינים זהה שרר בקרב האוכלוסייה הבדואית במשך "התקופה הקובעת", ולכן לא הוגשו תזכירי תביעת בעלות על הקרקעות ששימשו את הקהילות והקבוצות השונות באופן קולקטיבי. משמעות הדבר היא ששטח תביעות הקרקע שהוגשו במסגרת הליך ההסדר מהווה רק חלק מכלל הקרקעות ששימשו את האוכלוסייה הבדואית והיוו את מרחב מחייתה המסורתית.

במרוצת השנים, במיוחד לאחר תום "התקופה הקובעת" ובמקביל להתפתחויות גיאופוליטיות נרחבות באזור (בעיקר חתימת הסכם השלום עם מצרים ונסיגת הצבא מסיני), "הוסדרו" כ- 380 תביעות (כ- 12% מכלל התביעות) המתייחסות לשטח של כ- 200 אלף דונם (כ- 150 אלף דונם בהסדרי פשרה בין המדינה לבין התובעים, וכ- 50 אלף דונם בפסקי דין שניתנו ע"י בתי המשפט בכ- 200 תביעות)⁵. יצוין שמרבית הסדרי הפשרה (וליתר דיוק ההפקעה) בוצעו לפי חוק רכישת מקרקעין בנגב (חוזה השלום עם מצרים), התש"ס-1980. כמוכן, יודגש שאף לא אחת מתביעות הבעלות שהוגשו ע"י האוכלוסייה הבדואית במרוצת השנים התקבלה ע"י בית המשפט.

המידע העדכני ביותר (כפי שפורסם בדו"ח בגין⁶) שמקורו במנהלת הבדואים ובלשכת רישום המקרקעין מראה ששטח הקרקעות שהוגשו לגביהן תזכירי תביעה אך טרם הוסדרו עד ספטמבר 2011 (כ- 2900 תביעות) מגיע לכ- 589 אלף דונם (כ- 76% משטח התביעות המקורי). שטח זה מתחלק כלהלן: כ- 347 אלף דונם (כ- 1700 תביעות) מוחזקים בידי תובעי הבעלות⁷, לעומת כ- 242 אלף דונם (כ- 1200 תביעות) שאינם מוחזקים⁸.

שטח הקרקעות הנתבעות הנמצאות בתחום היישובים הבדואים (קיימים⁹, מתוכננים והרחבות) מגיע לכ- 67 אלף דונם (המהווים כ- 11% משטח התביעות שטרם הוסדרו). שטח האדמות המשמשות בפועל לבנייה לא-מוסדרת למגורים ביישובים הלא-מוכרים מוערך בכ- 130 אלף דונם.

1.3 מאפיינים אזוריים וגיאוגרפיים של תביעות הבעלות

מפת תביעות הבעלות, כפי שפורסמה בדו"ח בגין, מוצגת להלן בציר מס' 1 ובציר מס' 1א. התביעות המופיעות במפה הן אלו שטרם הוסדרו בדרך זו או אחרת. התביעות שהוסדרו בכפייה או בהסכמה לא מופיעות בטבלא, כמו גם התביעות הנמצאות בתחום היישובים הקיימים/המוכרים.

לצורך הדגמה והתרשמות מוצגת בציר מס' 2 תכנית המתאר המקומית של הישוב המוכר מולדה שכוללת שטחים נרחבים המשמשים לחקלאות ושעליהן קיימות לרוב תביעות בעלות (דו"ח ועדת גולדברג מעריך שקיימות תביעות בעלות על כ- 46% משטח העיירות הבדואיות). דימוי המרקם היישובי של היישובים המוכרים לגושי "גבינה שוויצרית" מתאר נכונה את הימצאות שטחים חקלאיים ופתוחים נרחבים בתחומי

5 סעיף 29(ב) להצעת חוק פראוור מחריג מהגדרת תובע בעלות את מי שהסתיים בירור טענותיו תביעת הבעלות לפני מועד תחילתו של החוק המוצע, בין אם הדבר נעשה בהסכם עם המדינה, ובין אם הדבר נעשה בפסק דין שניתן עפ"י פקודת ההסדר.

6 זאב ב. בגין, (2013): הסדרת התיישבות בדואים בנגב - סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והמלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק.

7 קרקע מוחזקת בידי תובע בעלות מוגדרת בהצעת החוק כקרקע אשר עובדה או שימשה למגורים בסמוך למועד הגשת התביעה לגביה, למעט קרקע שהיא קרקע שהוחזקה בידי המדינה.

8 אלה אדמות שהמדינה הפקיעה, ואוסרת על האוכלוסייה הבדואית להיכנס אליהן ומונעת מתובעי הבעלות להחזיק בהן, לעבד אותן, ולהשתמש בהן למגורים ולשימושים אחרים.

9 סעיף 2 לתוספת הראשונה להצעת החוק מציין את רשימת 17 היישובים המוגדרים כיישובים קיימים. היישובים הלא-מוכרים לא נכללים בהגדרת היישובים הקיימים.

הקו הכחול שהוגשו עליהם תביעות בעלות.

מדידה גראפית במפה בציור מס' 1 מראה ששטח תביעות הבעלות המסומנות במפה מגיע לכ- 522 אלף דונם. לשטח זה צריך להוסיף עוד 67 אלף דונם שהוא שטח תביעות הבעלות בתחום היישובים הקיימים שאינן מופיעות במפה. בכך מגיע **סה"כ שטח תביעות הבעלות שטרם הוסדרו** ל- 589 אלף דונם. המידע הרלוונטי שנמסר מטעם מנהלת הבדואים ומלשכת רישום המקרקעין לגבי שטח תביעות הבעלות שטרם הוסדרו זהה למידע הכלול במפה. אי לכך, המפה מהווה עבורנו מקור מידע מהימן לגבי השטח הכולל ולגבי הפריסה הגיאוגרפית של תביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

שטח תביעות הבעלות שמחוץ לאזור שנקבע בסעיף 53(ב) לחוק פראוור (אזור שבמסגרתו בלבד ניתן להקצות קרקעות תמורה לתביעות הבעלות, ושטחו מגיע לכ- 1,606 אלף דונם - להלן: אזור התמורות) מגיע לכ- 141 אלף דונם, שכולו נמצא באזור הנגב המערבי (מערבית לכביש 40). אי לכך, שטח תביעות הבעלות שטרם הוסדרו (נכון לספטמבר 2011) במסגרת אזור התמורות, לרבות שטח תביעות בעלות בתחומי היישובים הקיימים, מגיע לכ- 448 אלף דונם.

כאן המקום להזכיר את הפרסומים בכלי התקשורת במרוצת השנתיים האחרונות לגבי המדיניות המכוונת שנקטה ע"י המדינה ואדריכלי הסדר הקרקעות בנגב שקובעת שממערב לכביש מס' 40 תיאסר נוכחות בדואית, לרבות בעלות על קרקע, מלבד בשתי המובלעות המצומצמות של העיר רהט והכפר ביר הדאג' שהוכר לאחרונה.

עצם הגדרת אזור גיאוגרפי שרק בתחומו אפשר להקצות קרקע תמורה לתובעי בעלות (גם אם הקרקע הנתבעת נמצאת מחוץ לאזור), או להכיר/להקים ישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית, הינה החלטה שחותרת לרכז את האוכלוסייה באותו אזור, ופינויה ואיסור מגוריה מחוץ לאזור זה. מעניין לדעת אם גבולות "אזור התמורות" נקבעו משיקולים תכנוניים באמת, או משיקולים זרים, פסולים ומפלים נגד האוכלוסייה הבדואית. בהקשר זה אי אפשר שלא להיזכר בחוקי הפרדה שהונהגו בדרום אפריקה בתקופת משטר האפרטהייד תחת השם GROUP AREAS ACT. חוקים אלה הגדירו ותיחמו אזורים נפרדים למגורים ולמחייה בין קבוצות האוכלוסייה השונות¹⁰.

1.4 הערכת שטח קרקע התמורה

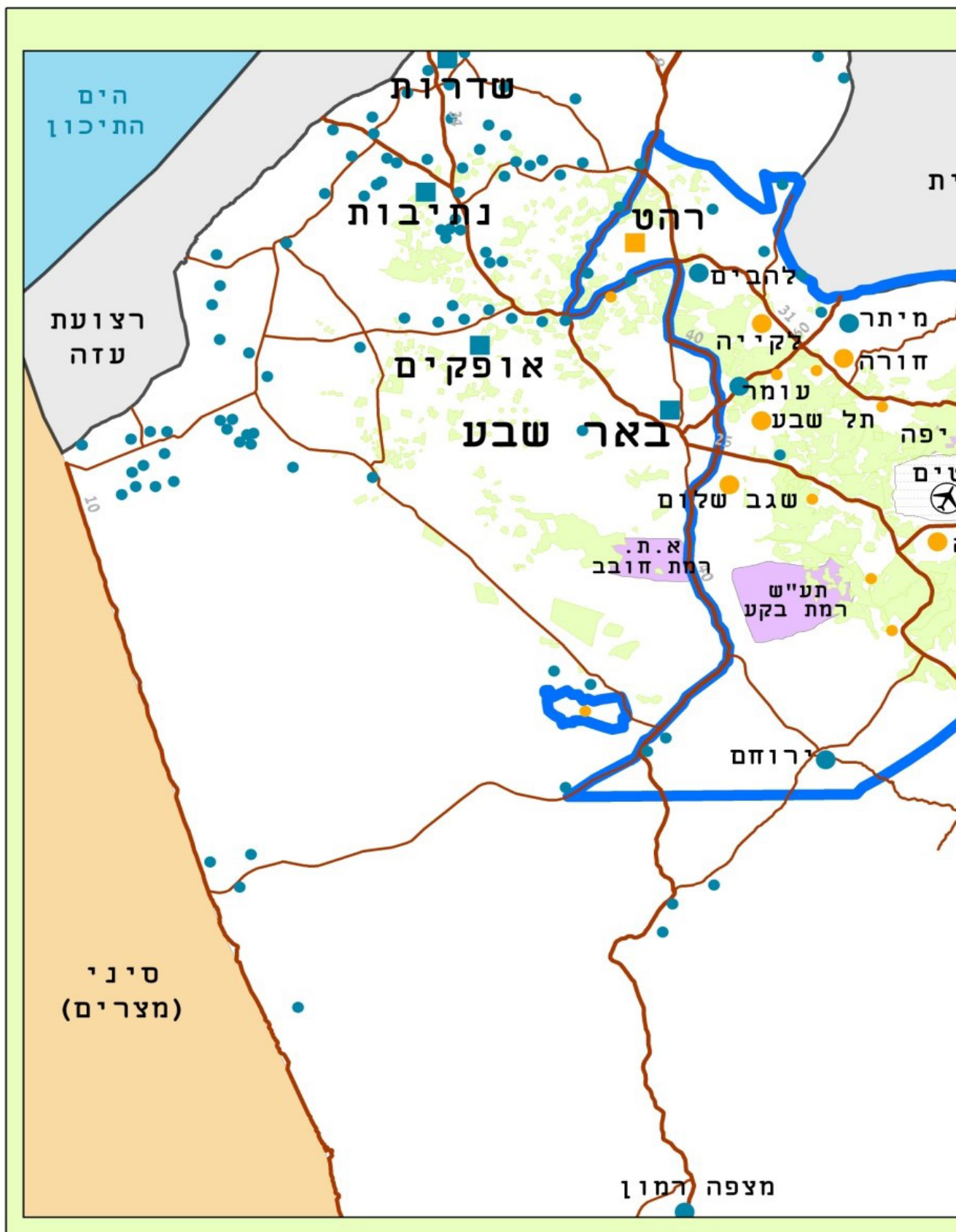
ציור מס' 3 מציג תיאור סכמאטי תמציתי של שלבי הטיפול להסדרת תביעות הבעלות והתמורות (בקרקה ובכסף) שמציע חוק פראוור. ההיבטים המנהליים, החוקיים ודרכי האכיפה שמציע חוק פראוור אינם נכללים בתרשים, וכבר נכתב עליהם רבות וזכו לביקורת נוקבת בפרסומים אחרים.

שני הפרמטרים העיקריים שקובעים את שטח קרקע התמורה הם: (1) מצב ההחזקה בקרקע נשוא התביעה (כלומר: קרקע מוחזקת או לא מוחזקת ערב הגשת תזכיר התביעה); (2) היקף אישור התביעות (כלומר: האם שטח הקרקעות של התובעים המאשרים את השתתפותם במתווה פראוור גדול או פחות מ- 50% משטח החלקה העומדת להסדרה). קיימים שני פרמטרים רלוונטיים נוספים שמשפיעים (לא באופן מפורש אלא במשתמע) על היקף שטח התמורה: (1) איזה חלק משטח התביעה יוכר כקרקע מוחזקת (חלק זה ייקבע מפענוח תצלומי אוויר היסטוריים של השטח שמוחזק בידי רשויות המדינה בלבד - סעיף 45(א)(1) לחוק); (2) האם התמורה בקרקע תינתן בתחומי היישובים הקיימים מתוך השטחים שעדיין משמשים לחקלאות או בשטחים חקלאיים מחוץ ליישובים.

ציור 1

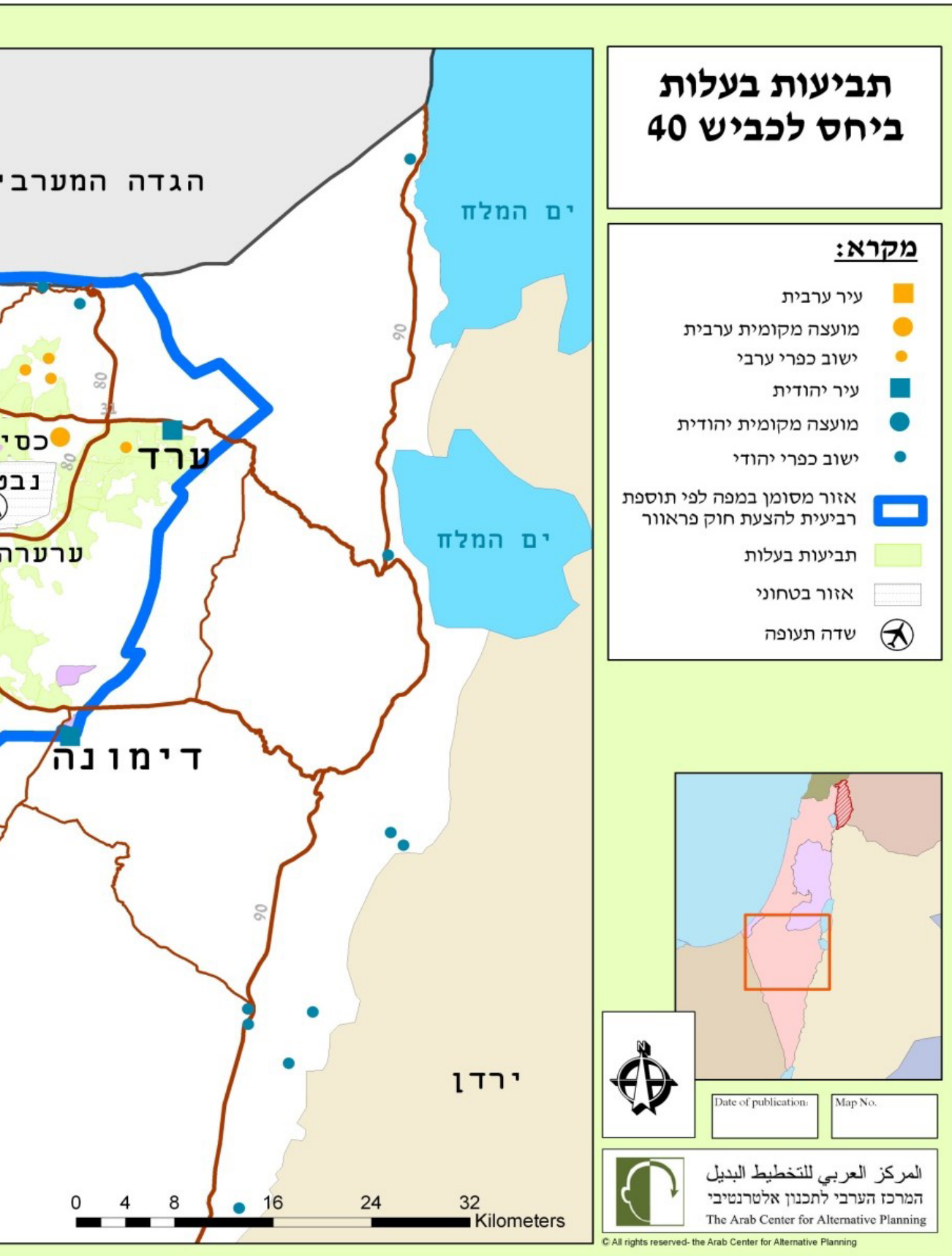
פריסת תביעות בעלות הקרקע בנגב ואזור התמורות עפ"י חוק פראוור.





ציור 1א

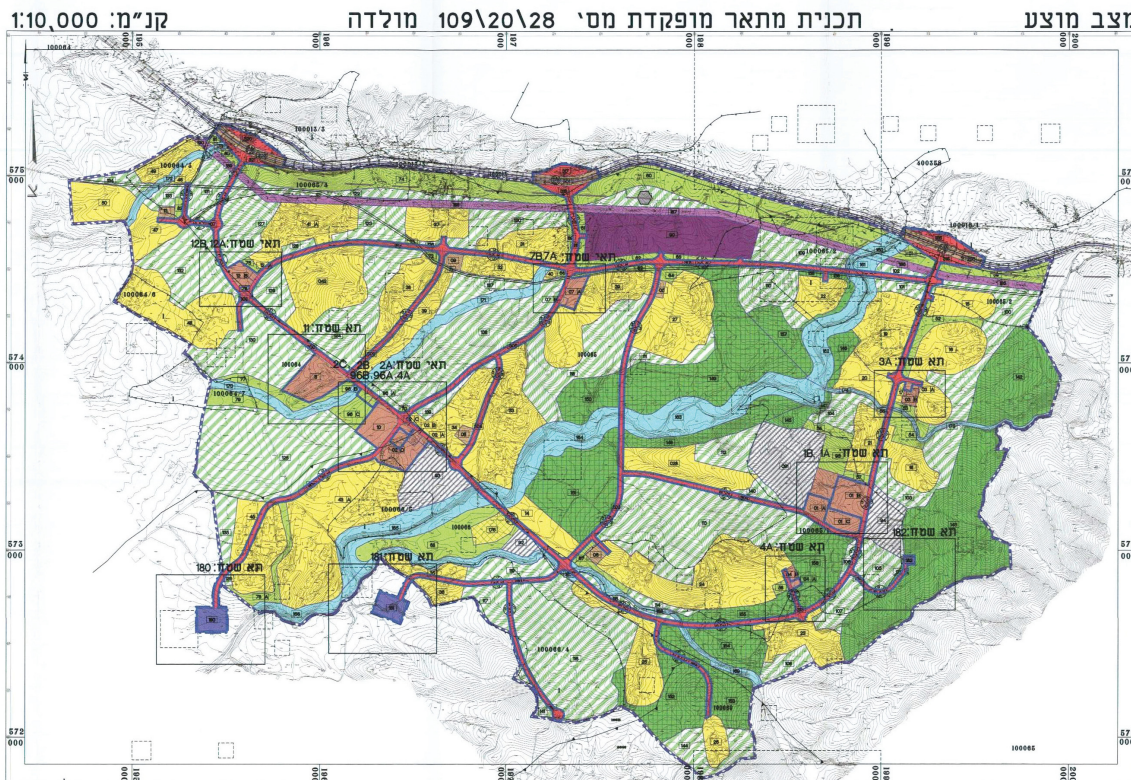
פריסת תביעות בעלות הקרקע בנגב ואזור התמורות עפ"י חוק פראוור ביחס לכביש מס' 40.





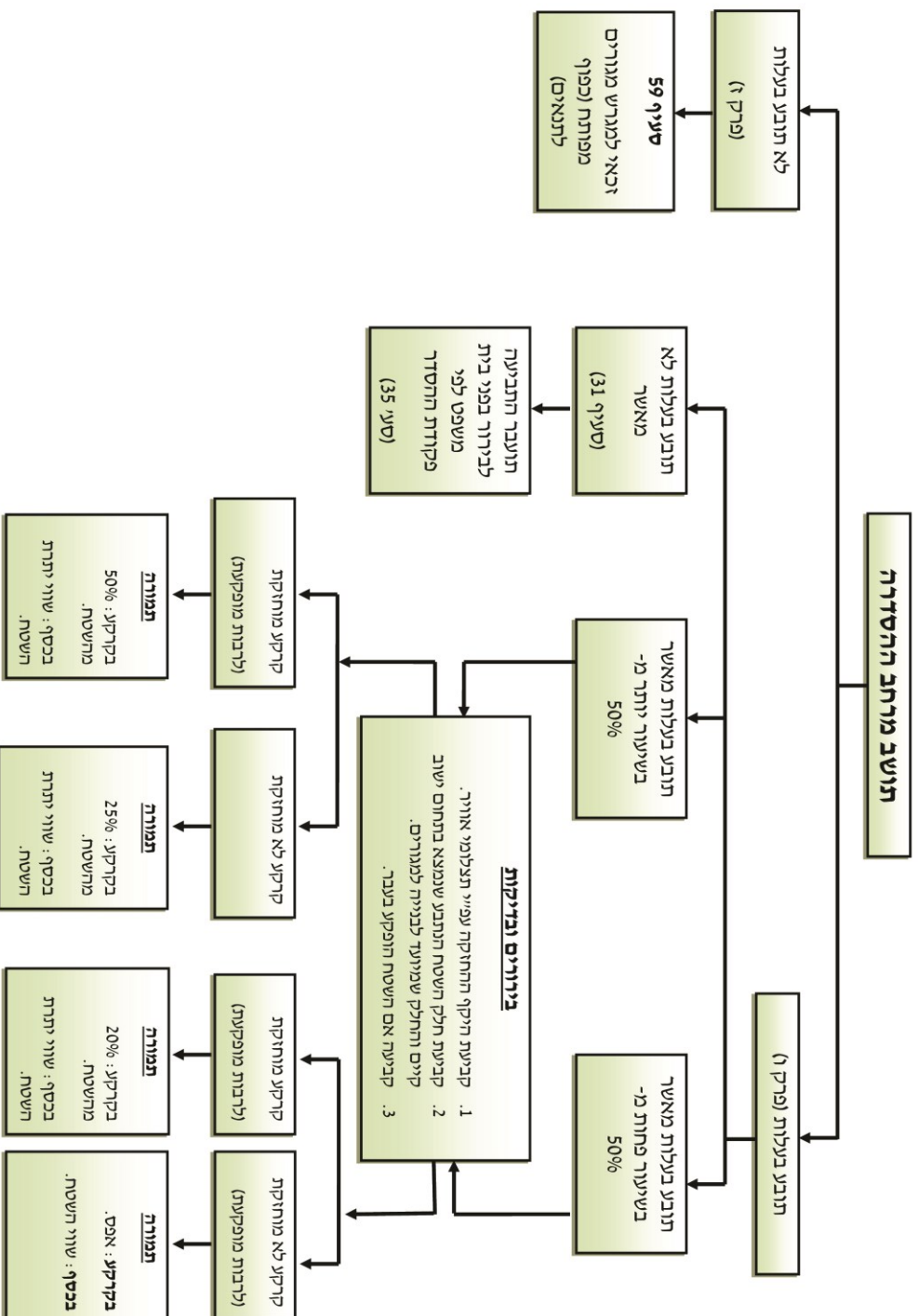
ציור 2

תכנית המתאר של הכפר המוכר מולדה שמבליטה שכיחות שטחים חקלאיים ופתוחים בתחום הקו הכחול.



קיים חשש שלא כל שטחי הקרקעות שנתבעו ע"י האוכלוסייה הבדואית יוכרו בפועל ע"י ועדות התמורה כקרקעות שעובדו ושימשו למגורים של תובעי הבעלות. חשש זה מתבסס על האופן שבו הוגדרה "קרקע מוחזקת" בהצעת החוק. ההגדרה כוללת שני תנאים מצטברים: קרקע ששימשה את התובע למגורים ולעיבוד חקלאי (סעיף 45(ד)) סמוך למועד הגשת תזכיר התביעה (כלומר גם מהות השימוש וגם המועד שלו). קרקע ששימשה למרעה איננה כלולה בהגדרת "קרקע מוחזקת". כידוע, חלק ניכר מהשטחים שנתבעו שימשו כאדמות מרעה (כאמור לעיל, לפי דו"ח ועדת גולדברג 60% מהתביעות שימשו לחקלאות לעומת 40% למרעה). אי לכך, יתכן שרק חלק משטח התביעות יוכר כשטח שעובד ושימש למגורים (להלן: שיעור ההכרה בעיבוד ושימוש), בין אם תובע הבעלות יישב על הקרקע שתבע סמוך למועד הגשת התזכיר או שפונה ממנה בעל כורחו. לעתים קרובות חוזרים יוזמי חוק פראוור על הטענה שהמדינה מחזיקה תצלומי אוויר המוכיחים שהבדואים פלשו לקרקעות אשר הגישו לגביהן תביעות בעלות פיקטיביות. טענה זו מחזירה את כל הדיון בעניין לריבוע הראשון מתקופת טרום-גולדברג, קרי: הבדואים הם פולשים לקרקע ולא בעלי זכויות היסטוריות בה. הפרמטר הנוסף השני הוא החלק של שטח קרקע התמורה שיינתן ממאגר הקרקעות המשמשות לחקלאות בתחום היישובים הקיימים. ערך קרקע כזו נקבע ככפול מערך קרקע חקלאית הנמצאת מחוץ לתחום היישובים הקיימים (סעיף 53(ד) לחוק). אי לכך, שטח קרקע תמורה שיינתן בתחום היישובים יהיה מחצית (50%) משטח קרקע תמורה שיינתן מחוץ ליישובים. להלן נציג מספר סימולציות (תרחישים) שמטרתן להעריך את שטח אדמות התמורה והפיצויים הכספיים שיועברו לאוכלוסייה הבדואית כתוצאה מיישום חוק פראוור. הסימולציות מבוססות על המידע שרוכז לעיל בקשר להיקף, למאפיינים ולשלב הטיפול בתביעות הבעלות, וכן על הנחות חישוב כמותיות שמטרתן יצירת מצבי קיצון וביניים בהיקף קרקעות התמורה.

צויר 3 – תרשים סכמטי של שלבי הטיפול וההכרעה בתביעות בעלות הקרקע עפ"י חוק פלאוו



1.4.1 תרחיש "אוטופית פראוור"

נתחיל בתרחיש "הנדיב" ביותר האפשרי (להלן: אוטופית פראוור): שיעור ההכרה בעיבוד ושימוש בקרקע הנתבעת שווה ל- 100% משטח התביעה; שיעור אישור התביעות בחלקות הנתבעות 100% (כלומר מקיים את הסף הנדרש של שיעור אישור התביעות - קרי 50% - ע"מ שהתמורה בקרקע תגיע לאחוז המקסימאלי של 50% משטח קרקע התביעה); כל קרקעות התמורה יינתנו מחוץ לתחום היישובים הקיימים. התוצאה: שטח קרקע התמורה יהיה 234 אלף דונם, והפיצוי הכספי יעמוד על 1.42 מיליארד ₪ (בהנחה שערך דונם קרקע ממוצע עומד על 4,000 ₪ עפ"י התוספת השלישית סעיף 47(ד) לחוק¹¹). שטח תמורה זה מהווה כ- 30% בלבד משטח התביעות המקורי (כ- 777 אלף דונם), וכ- 40% בלבד משטח התביעות שטרם הוסדרו (כ- 589 אלף דונם).

1.4.2 תרחיש "נמנעים" שיעור ההכרה בעיבוד ושימוש בקרקע הנתבעת שווה ל- 100%; שיעור אישור התביעות בחלקות הנתבעות קטן במעט מ- 50%; כל קרקעות התמורה יינתנו מחוץ לתחום היישובים הקיימים. התוצאה: שטח קרקע התמורה יהיה כ- 70 אלף דונם, והפיצוי הכספי יעמוד על 2.08 מיליארד ₪.

1.4.3 תרחיש "אמצע הדרך" שיעור ההכרה בעיבוד ושימוש בקרקע הנתבעת שווה ל- 60% (אחוז שווה למלוא חלק קרקע הפלחה מסה"כ שטח התביעות); שיעור אישור התביעות בחלקות הנתבעות גדול במעט מ- 50%; כל קרקעות התמורה יינתנו מחוץ לתחום היישובים הקיימים. התוצאה: שטח קרקע התמורה יהיה כ- 140 אלף דונם, והפיצוי הכספי יעמוד על 1.8 מיליארד ₪.

1.4.4 תרחיש "חיסול המלאי" שיעור ההכרה בעיבוד ושימוש בקרקע הנתבעת 60%; שיעור אישור התביעות בחלקות הנתבעות קטן במעט מ- 50%; כל קרקעות התמורה יינתנו מחוץ לתחום היישובים הקיימים. התוצאה: שטח קרקע התמורה יהיה כ- 42 אלף דונם, והפיצוי הכספי יעמוד על כ- 2.2 מיליארד ₪.

1.5 ניתוח תוצאות התרחישים

בכל התרחישים שלעיל הנחנו שקרקעות התמורה יינתנו ממכלולי האדמות החקלאיות הנמצאים מחוץ ליישובים הקיימים. כאמור, נמצאים כ- 67 אלף דונם תביעות בעלות בתחומי היישובים הקיימים שמשמשים לחקלאות, שערכם עפ"י חוק פראוור הינו כפול מערך קרקעות חקלאיות הנמצאות מחוץ ליישובים הקיימים. במונחים כמותיים ערכם של הקרקעות בתחומי היישובים אקוויוולנטי לכ- 134 אלף דונם קרקע חקלאית במרחבי הגב הפתוחים. אי לכך, מלבד בתרחיש הראשון (אוטופית פראוור), יספיקו הקרקעות החקלאיות בתחומי היישובים להקצאת תמורה עודפת לכל תובעי הבעלות, ובכך יצטמצמו (וליתר דיוק ייבלעו) כל תביעות הקרקע הנרחבות בנגב לתוך "החורים השחורים" או "החללים הריקים" (עפ"י דימוי הגבינה השוויצרית) ביישובים הקיימים. כאמור, רק בתרחיש "אוטופית פראוור" יידרשו, לאחר הקצאת תמורות מהשטחים החקלאיים בתחומי היישובים הקיימים, עוד כ- 100 אלף דונם שימשו להקצאת קרקעות תמורה נוספים בחוץ.

אם נסיף עוד אפשרות שהמדינה יכולה לנקוט בה, והיא מתן תמורה לתביעות הקרקע המאושרות במגרשי

11 ערך הקרקע הנקוב בתוספת השלישית לחוק פראוור לתשלום תמורה כספית לתביעות הקרקע משולל כל בסיס ומנותק מהמציאות. לא ברור למה לא ייקבע ערך הקרקע בדרכים המקובלות בשוק של מוכר מרצון וקונה מרצון, ולא בכפייה באמצעות חוק. האם הערכים הנקובים משקפים נאמנה את ערך הקרקע האמיתי בעיני בעלי הקרקע? האם ערכים אלה של הקרקע נכונים ומקובלים גם ביישובים היהודיים בנגב?

בנייה מפותחים ביישובים הקיימים, נגיע למצב שבו אפילו רק חלק מהקרקע החקלאית בתחום היישובים הקיימים יספיק למתן תמורה לכל תביעות הקרקע בנגב. קביעה זו מבוססת על יחס התמורה שצוין בדו"ח בגין: מגרש בנייה מפותח תמורת עשרה דונם קרקע חקלאית. בהנחה ששטח מגרש בנייה מפותח מגיע עד דונם אחד, סה"כ התמורה לשטחים החקלאיים בתחומי היישובים לאחר שינוי ייעודם למגרשי בנייה ולפיתוח תגיע לכ- 670 אלף דונם. לאופציית פעולה זו נקרא תרחיש "החורים השחורים". ברור שבידי רשויות המדינה שמקדמות את חוק פראוור כל הסמכויות והכלים להסיט את כל מהלך ההסדרה המוצע לאפשרות ולתוצאה עגומה זו.

יוער שלמרות שהתמורות בכסף ("המשניות" - בלשון החוק) מגיעות לסכומים גבוהים יחסית, צריך לזכור שלמעשה מדובר בפיצויים זעומים לדונם קרקע אחד אבל משולמים עבור שטחים נרחבים מאוד (ולכן הסכום הכולל יוצא גבוה יחסית בעיני מציעי החוק). יתרה מזו, צריך לציין שתובעי הבעלות שיזכו בפיצויים הכספיים יצטרכו בהמשך לשלם לרשויות היטל השבחה בעד שינוי ייעוד חלק מקרקעותיהם לצורכי מגורים ופיתוח. ההערכה היא שסכום היטלי השבחה שייגבו ע"י הרשויות יעלה על סכומי הפיצויים שישולמו עפ"י חוק פראוור (ניתן להסיק זאת מהפער האדיר בין ערך מגרשי המגורים המפותחים ביישובים לבין ערך קרקע חקלאית בחוק).

1.6 דיון והערכה של עקרונות חוק פראוור

אין ספק שטבלת התמורות בקרקע לתביעות הבעלות למיניהן מעלה תהיות רבות לגבי תפיסת הצדק הבסיסית של הצעת החוק. קיימת טענה שהתמורות בקרקע שחוק פראוור מציע מנוגדות אפילו לרוח המלצות ועדת גולדברג. תמצית גישת הצעת החוק כלפי תובע הבעלות הינה כלהלן: "המדינה תבדוק ותיווכח ותשתכנע, מעל לכל ספק, ע"י שימוש בראיות שהיא מחזיקה בידיה לבד (תצלומי אוויר), שהקרקע שתבעת את בעלותה שימשה אותך למגורים ולעיבוד, ורק אז, תזכה בתמורה בקרקע ששטחה חצי או רבע או חמישית מהשטח שתבעת (בנוסף לפיצוי כספי זעום), בהתאם לקטגוריה שתביעתך נופלת בה. לא רק זו אלא גם זו: שטח התמורה ינתן לך במקום לא ידוע מראש בתחום אזור התמורות שקבע החוק".

גישה זו מנוגדת לעיקרון הפשוט שאם אזרח מוכיח זיקה ושימוש בקרקע כלשהי, במסגרת הליך הסדרה, אזי המסקנה היא שהוא מקבל את אותה הקרקע לבעלותו. אם המדינה מעוניינת להפקיע את הקרקע היא איננה יכולה לפעול בצורה שרירותית. היא חייבת להצהיר על צורך ציבורי פרטני שלמענו היא מבקשת להפקיע את הקרקע הספציפית, ולקיים עוד מספר תנאים שמגבילים את סמכותה להפקיע אדמות של אזרחים.

יוער שההמלצה העיקרית והמשמעותית שנבעה ממהלך ההקשבה לציבור, שהוביל מטעם הממשלה השר בנימין ז. בגין, נדחתה ולא נכללה בנוסח הצעת החוק הסופית. ההמלצה מתייחסת לתוספת של 12.5% (משטח התביעה) לתמורה שתובע מאשר ומחזיק בקרקע זכאי לה עפ"י חוק פראוור - כלומר תוספת שמעלה את אחוז התמורה בקרקע ממחצית שטח התביעה ל- 62.5% ממנו (לכל הפחות). בדו"ח בגין צוינה ההמלצה במפורש כך: "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**". בקיצור, ההצעה לתוספת של 25% לתמורה המוצעת בקרקע נגנזה, כנראה בלחץ המפלגות הפוליטיות וארגוני הימין, ולאחר שהשר זאב ב. בגין סיים את כהונתו כשר בממשלה. המלצות אחרות פחות

מחודדות שנכללו בדו"ח בגין, במיוחד על קשר הגומלין בין "הסדרת ההתיישבות" לבין "הסדרת תביעות הבעלות", נזנחו ואין להן כל הד בהצעת החוק. כמוכן, הסמכויות הבלעדיות שמקנה חוק פראוור לועדות התמורה ושלא ניתן לערער עליהן, כגון קביעת המיקום של קרקע התמורה וטיבה, מדאיגות ויוצרות מצב של חוסר ודאות ועמימות אצל תובעי הבעלות. גם היעדר כלל שמבטיח לתובע הבעלות לקבל בעלות על עצם הקרקע שהוא תבע, או קרקע אקוויוולנטית סמוכה לה גיאוגרפית ככל שניתן, מוסיפות לעמימות ולחוסר הודאות ולחששות והסקפסיות בקרב תובעי בעלות מלהשתלב בהסדר המוצע.

עצם אימוץ מונח של "תמורה" לקרקע הנתבעת יוצר אווירה שעסקינן בהפקעת מקרקעין ומשרה תחושה של חוסר אימון וחשדנות. מי שתבע קרקע עשה כן מכיוון שהוא האמין, ועדיין מאמין, שיש לו זכות טבעית באותה קרקע ושעמלו התמזג עם האדמה, ומכאן נובעת זכותו על אותה הקרקע. היגיון "קרקע התמורה" משמעותו שכל הקרקעות הנתבעות עוברות בתחנת ביניים שהיא בעלות המדינה (כלומר: מופקעות), ואחר כך המדינה נותנת פיצוי לתובע הבעלות בקרקע חליפית במיקום לא ידוע וביחס שטח לא הוגן בכלל.

איך ייתכן שהמדינה מנעה מהאזרחים שתובעים את הבעלות על קרקע מסוימת מלהמשיך ולהחזיק בה (מאחר והמדינה הגלתה את התובעים ממקום מגוריהם ואסרה עליהם לחזור ולגור ו/או לעבד אותה) ועכשיו באה וקובעת שמי שלא המשיך להחזיק בקרקע שלו (כאילו הוא עושה כך מרצונו!) יזכה אך ורק בחמישית מהשטח שתבע, או אפילו בכלום, בהתקיים תנאים אחרים!

הקטנת התמורה בקרקע לתובע בעלות (ב-50%) כאשר פחות ממחצית התובעים האוטונומיים באותה חלקה מאשרים את תביעותיהם (קרי מסכימים להשתלב במתווה פראוור) הינה בבחינת ענישה קולקטיבית נגד תובעים שאין להם כל שליטה על זולתם. ממתני זכות הקניין של אזרח תלויה ומותנית ברצון של אזרח אוטונומי אחר להיכנס להסדר כלשהו או לו? כאמור, מדובר בנקיטת ענישה קולקטיבית, או אפילו העתקה של "נוהל שכן" מתחום מעצר מבוקשים למאבק בבעלי הקרקעות בנגב.

קיימת טענה נוספת נגד חוק פראוור דווקא מפי אנשים שרואים בו ולו מעט היבטים חיוביים. הטענה מכוונת נגד הוצאת תובעי בעלות שנכפו עליהם הסדרי פשרה בעבר, לגבי תביעותיהם במרוצת השנים עד כה, מכלל התובעים שיכולים להשתלב במתווה שמציע החוק. מדובר בתובעי בעלות שפסקי דין שהוצאו מבתי משפט, או צווי הפקעה שהוציאו הרשויות מכוח חוקים שונים נישלו אותם מאדמתם ללא תמורה, או בתמורה מזערית אפילו ביחס לתמורות שחוק פראוור מציע.

לסיום הדיון בהיבטים הקנייניים של חוק פראוור חשוב לציין ולהדגיש שאין משמעות השגת שטח קרקע תמורה לתביעת בעלות שקרקע התמורה תשמש את התובע בוודאות או אפילו בציפייה סבירה לצורכי בנייה למגורים או למטרות פיתוח אחרות. החוק איננו מבטא שום התחייבות או הבטחה מעין זו. אפילו קרקע תמורה שמשמשת לחקלאות בתחום ישוב קיים או בקרבתו אין שום ודאות שתהפוך מייד או במרוצת הזמן לקרקע שייעודה לבנייה ולפיתוח, לא כל שכן אדמות המשמשות למגורים ולשימושים נלווים ביישובים הבלתי מוכרים. בהמשך יובהר עניין זה ביתר פירוט במסגרת הדיון בזיקה שבין הסדרת תביעות הבעלות על הקרקע לבין הסדרת מעמדם התכנוני של הכפרים הבלתי מוכרים.

בחינת ההשלכות התכנוניות של חוק פראוור

פרק 2

2.1 הקדמה

נעבור עתה לבחינת ההשלכות התכנוניות של חוק פראוור על היישובים הבדואיים בנגב. בעיקר נבחן את סיכויי ההישרדות וההתפתחות שהחוק מעמיד בפני היישובים הלא-מוכרים. כמוכן נבחן את הפריסה הגיאוגרפית של אזורי התמורה הקרקעית כפי שהחוק קובע אותם.

2.2 הבסיס התכנוני של החוק

הקביעה התכנונית הדומיננטית והמשמעותית ביותר בחוק פראוור היא שתכנית מתאר מחוזית חלקית למטרופולין באר שבע תמ"מ 23/14/4 (להלן: תכנית המתאר המחוזית) תהיה המסגרת הקובעת והמחייבת לבחירת אזורי הקצאת קרקעות התמורה, ומן הסתם גם להחלטות בעניין הכרה ביישובים לא-מוכרים קיימים, או להקמת יישובים חדשים, או להרחבת יישובים קיימים מוכרים.

יודגש שתכנית המתאר המחוזית פורסמה להפקדה בקיץ שנת 2007, עוד לפני מינוי ועדת השופט גולדברג שהוטל עליה להמליץ "לממשלה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדווית בנגב ובכלל זה גיבוש הצעות לתיקוני חקיקה". העיסוק בהכנת השינוי לתכנית המתאר המחוזית, מחוז הדרום, התחיל עוד לפני שנת 2000. בג"ץ דן בעתירה נגד התכנית עוד בתקופת הכנתה, מאחר והאוכלוסייה הבדואית הבחינה בהיעדר התייחסות מספקת ובהזנחת הטיפול במצוקת הכפרים הלא-מוכרים בשלביה המוקדמים של התכנית. הגישה והעקרונות שועדת גולדברג הציעה בדו"ח שפורסמה בתום כהונתה לא היו מקובלים, ואפילו היו מחוץ לטווח החשיבה התכנונית הנורמטיבית כשהוחל בהכנת תכנית המתאר המחוזית, וגם כשהתגבשה ופורסמה להפקדה¹². אי לכך, ההסתמכות הבלעדית של חוק פראוור על תמ"מ 23/14/4 מעוררת ספקות ותהיות. איך יכולה תכנית שהתבססה על עקרונות וגישות מיושנות (טרום-גולדברג) לספק מסד ומסגרת תכנוניים לחוק שלכאורה מתיימר להציג גישה שונה ומתקדמת יותר בהתייחסות לאוכלוסייה הבדואית ולזכויותיה?

להשוואה יצוין שבכדי להסדיר את מעמד חוות הבודדים שהוקמו בשני העשורים האחרונים ברחבי הנגב ללא מסגרת תכנונית מכוונת אחידה ותוך עבירה על החוק, יזמה המדינה שינוי ממוקד וצמוד-מטרה לתכנית המתאר המחוזית. הכוונה לתכנית מתאר מחוזית תמ"מ 42/14/4 - חוות בודדים - דרך היין ברמת הנגב, שאושרה בשנת 2007. בנוסף קודם ואושר חוק מיוחד בכנסת שזכה להסכמה, תמיכה וליווי צמוד מטעם בעלי החוות¹³ (להבדיל מהתעלמות מוחלטת מצד הרשויות להתנגדות האוכלוסייה הבדואית לחוק פראוור). התכנית המיוחדת להסדרת חוות הבודדים סיפקה את המבוקש ולא המליצה על פינוי או הריסת אף אחת מחוות הבודדים שהוקמו בניגוד לחוק. כידוע החוות מהוות מיזם התיישבותי מיוחד שמספק אופציית

12 אין באמור כאן או בקטעים אחרים מנייר זה משום הסכמה או קבלה של דו"ח ועדת גולדברג והמלצות הפעולה שהציע, מלבד הקביעה העקרונית של הועדה שדרכי הטיפול וההתייחסות של המדינה ורועותיה למצוקות ולדרישות האוכלוסייה הבדואית אינן ראויות וצריך להחליטן בגישה תומכת ואוהדת יותר.

13 חוק הרשות לפיתוח הנגב (תיקון מס' 4), התש"ע-2010

מגורים ותעסוקה לאוכלוסייה מצומצמת ביותר, שבהשוואה עם האוכלוסייה הבדואית ומצוקותיה מהווה מעין פנטזיה ולא לצורך אזרחי ואנושי אמיתי.

גם אם קיימים מרכיבים חיוביים בתכנית המתאר המחוזית, עדיין היא שייכת לעידן שבו האוכלוסייה הבדואית נתפסה כפולשת לקרקע, "שקופה" וחסרת מעמד זכויות, לעומת ההמלצה העיקרית של ועדת גולדברג שחובה להתחשב בצרכיה, ויש לשתפה בתהליכים לקביעת עתידה. אי לכך, הישענות מוחלטת על תכנית המתאר המחוזית במתכונתה הנוכחית ללא רוויזיה, עדכון והתאמה יסודיים מחטיאה את המטרה ותגרום לעיוותים ולרמיסת זכויות היסוד של חלק ניכר מהאוכלוסייה והישובים הבדואים. בתמצית, תכנית המתאר המחוזית לא נועדה לספק פתרונות ידידותיים עבור האוכלוסייה הבדואית¹⁴.

2.3 הישובים הבדואים בנגב ומעמדם המוניציפאלי

טבלא מס' 1 מציגה ריכוז המידע המוניציפאלי של מחוז הדרום בכללותו, לרבות הצגה נפרדת של המידע על הרשויות הערביות (בדואיות) והיהודיות. מהנתונים בטבלא מתברר שהאוכלוסייה הערבית מהווה כ-19% מכלל אוכלוסיית המחוז, מספר הישובים המוכרים מגיע ל-7% מיישובי המחוז, ושטח תחומי השיפוט מגיע לכ-1% בלבד מהשטח. ממוצע גודל האוכלוסייה ביישובי המועצות המקומיות והאזוריות במחוז מגיע ל-700 תושבים ו-5600 תושבים במגזרים היהודי והבדואי, בהתאמה. גודל האוכלוסייה הממוצע ביישוב כפרי יהודי (המאוגד במסגרת מועצה אזורית) מגיע לכ-550 תושבים.

טבלא 1 - ריכוז המידע המוניציפאלי של מחוז הדרום: רשויות, ישובים, אוכלוסייה ותחומי שיפוט.

שטח שיפוט (דונם)	אוכלוסייה בשנת (2011)	מספר ישובים	מספר רשויות	
147,307	205,000 ¹⁵	18	9	רשויות מקומיות וישובים ערביים לא-מוכרים
19,627	54,882	1	1	עיריות
57,164	81,732	6	6	מועצות מקומיות
70,516	13,216	11	2	מועצות אזוריות
---	55,000	---	---	כפרים בלתי מוכרים (מחוץ ליישובים המוכרים)
14,305,402	921,057	224	31	רשויות מקומיות יהודיות ושטח גלילי
641,514	770,652	11	11	עיריות
196,604	32,944	5	5	מועצות מקומיות
12,743,125	117,461	208	14	מועצות אזוריות
24,678	-	-	1	מועצה תעשייתית (רמת חובב)
699,481	-	-	-	שטח גלילי (חסר מעמד מוניציפאלי)
14,452,709	1,070,887	242	40	סה"כ

14 יצוין שהתהליך התכנוני והחלטות מוסדות התכנון בהקשר של תכנית המתאר המחוזית היו וימשיכו להיות כפופים לרצון ולשיקולי המדיניות של הדרג הפוליטי. כך לדוגמא חזרה בה ועדת המשנה לנושאים תכנוניים עקרוניים (ולנת"ע) מהחלטתה לאשר הכרה בשני ישובים בדואים (עתי/אם אלחיראן ותל ערד) במסגרת תמ"מ 23/14/4 בעקבות "פנייה" ממשד ראש הממשלה בנימוק ש- "הוצגו נתונים חדשים ושנתונים אלו מצדיקים קבלת בקשות נציג משרד ראש הממשלה".

ציור מס' 4 מציג מפה שמראה את הפריסה הגיאוגרפית של היישובים הבדואים בנגב שזכו בהכרה רשמית מהמדינה עד כה (להלן: היישובים המוכרים). טבלא מס' 2 מציגה את רשימת היישובים הבדואים המוכרים, לרבות את מעמדם המוניציפאלי, מועד ההכרה בהם, גודל האוכלוסייה וייעוד שטח היישוב במונחים התכנוניים של תכנית המתאר המחוזית. יודגש שרשימת היישובים הקיימים (שמופיעה בתוספת הראשונה (סעיף 2) לחוק פראוור) כוללת 17 יישובים בלבד. היישובים אבו תלול ו- אלפורעה (הכלולים ברשימה) אינם כלולים בתוספת לחוק למרות שמעמדם התכנוני/המוניציפאלי הוסדר והוכר רשמית.

טבלא 2 - היישובים הבדואים המוכרים בנגב: מעמד מוניציפאלי, אוכלוסייה, שנת כינון, וייעוד שטח היישוב לפי תכנית המתאר המחוזית.

שנת כינון/ הכרה	מעמד מוניציפאלי	אוכלוסייה (למ"ס 2011)	ייעוד לפי תכנית מתאר מחוזית תמ"מ/4/14/23	ישוב
1979	עירייה	54,882	אזור לפיתוח עירוני	1. רהט - رهط
1990	מועצה מקומית	16,980	אזור לפיתוח פרברי	2. חורה - حورة
1977	מועצה מקומית	17,226	אזור לפיתוח פרברי	3. כסיפה - كسيفة
1988	מועצה מקומית	9,641	אזור לפיתוח פרברי	4. לקייה - لقيية
1982	מועצה מקומית	13,623	אזור לפיתוח פרברי	5. ערערה בנגב - عرعره النقب
1987	מועצה מקומית	7,828	אזור לפיתוח פרברי	6. שגב שלום - شقيب السلام
1976	מועצה מקומית	16,434	אזור לפיתוח פרברי	7. תל שבע - تل السبع
לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003	מוא"ז נווה מדבר ¹⁶		אזור לפיתוח פרברי	8. אבו קרינאת - أبو قرينات
לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003	מוא"ז אל קסום		אזור לפיתוח פרברי משולב	9. אום בטין - أم بطين
לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003	מוא"ז אל קסום		אזור לפיתוח פרברי משולב	10. אל סייד - السيد
לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003	מוא"ז נווה מדבר		אזור לפיתוח פרברי	11. ביר הדאג' - بئر هداج
החלטת ועדת ההתנגדויות של הועדה המחוזית מחוז דרום (בד בבד עם אישור תכנית המתאר המקומית של היישוב מרעית)	מוא"ז אל קסום		אזור לפיתוח פרברי משולב	12. דריג'את - دريجات
- חסר מידע -	מוא"ז אל קסום		אזור לפיתוח פרברי משולב	13. כחלה - كحلة

13. כחלה - كحلة	אזור לפיתוח פרברי משולב	מואי"ז אל קסום	- חסר מידע -
14. מולדה - تلاع رشيد/ وادي جوين	אזור לפיתוח פרברי משולב	מואי"ז אל קסום	לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003
15. מכחול (מרעית) (مكحول)	אזור לפיתוח פרברי	מואי"ז אל קסום	לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003
16. קצר א-סר قصر السر	אזור לפיתוח פרברי	מואי"ז נווה מדבר	לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003
17. תראבין א-צאנע ترايبين الصانع	סמל ישוב - ישוב כפרי באזור נוף כפרי חקלאי משולב	מואי"ז אל קסום	לפי החלטת ממשלה (ערב/15) מיום 25.9.2003
18. אבו תלול أبو تلول	סמל ישוב- ישוב פרברי באזור נוף כפרי חקלאי משולב	מואי"ז נווה מדבר	לפי החלטת ממשלה (4707) מיום 19.02.2006
19. אלפורעה الفرعة	סמל ישוב - ישוב פרברי באזור נוף כפרי חקלאי משולב	טרם נכלל במסגרת מוניציפאלית	לפי החלטת ממשלה (4707) מיום 19.02.2006

2.4 הכפרים הלא-מוכרים וסיכויי הישרדותם

לפי הוראות תכנית המתאר המחוזית, אזור המיועד "לנוף כפרי חקלאי משולב" הוגדר כאזור חיפוש שאפשר להקים בו ישוב חדש. יצוין שבמונחי התכנית הכפרים הבודאים הלא-מוכרים אינם נחשבים כישובים קיימים. המונח ישוב קיים משמש לתיאור הישובים שזכו בהכרה מהמדינה ונמצאים בשלבי תכנון וכינון מוניציפאלי פורמאליים. התכנית מתייחסת, במידת הצורך ואם בכלל, אל הכפרים הלא-מוכרים כאל "מקבצים". כמוכן, ההכרה בישובים הלא-מוכרים, שהינה הדרישה העיקרית של האוכלוסייה הבודאית, נחשבת במונחי התכנית, כהקמת ישוב חדש. הישובים הלא-מוכרים הקיימים הינם "שקופים" בעיני תכנית המתאר המחוזית.

סעיף 5.1.4 בהוראות התכנית מונה מספר תנאים לצורך "תכנון ישוב חדש או הרחבת ישוב קיים באזור נוף כפרי חקלאי משולב", שביניהם נציין:

1. בשטח המסומן בתכנית זו כאזור נוף כפרי חקלאי משולב ... רשאית הועדה המחוזית לאשר תכנית מקומית שתאפשר הקמתו של ישוב חדש או הרחבתו של ישוב קיים.

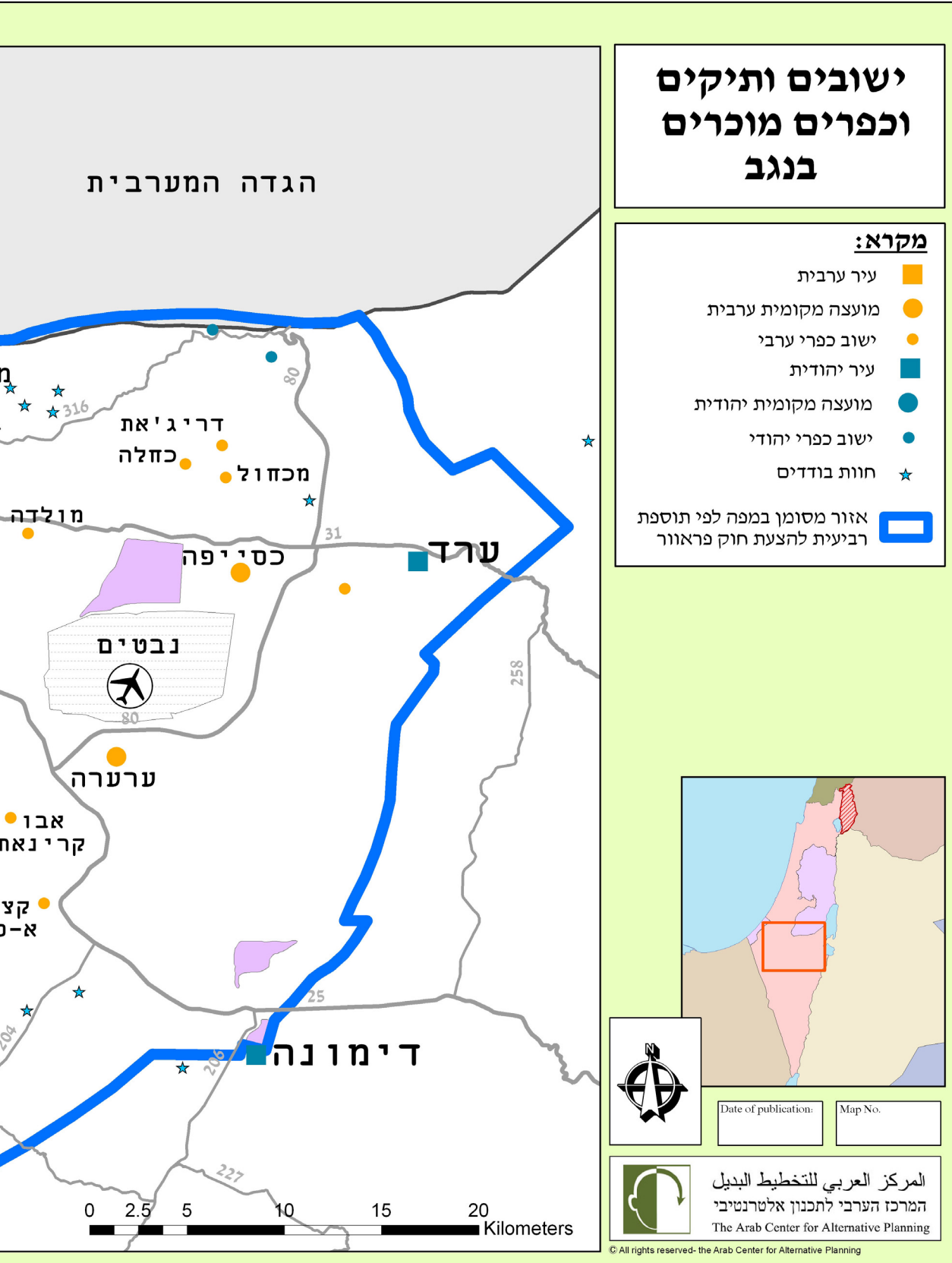
2. התכנית תופקד לאחר שנבחנו הצרכים הציבוריים, כלל ארציים או מחוזיים, לרבות רצף שטחים פתוחים, פריסת תשתיות, מיקום מחנות צה"ל בנגב, אזורי תעסוקה או תעשייה וכו', ונמצא כי התכנון המוצע מתחשב בקיומם.

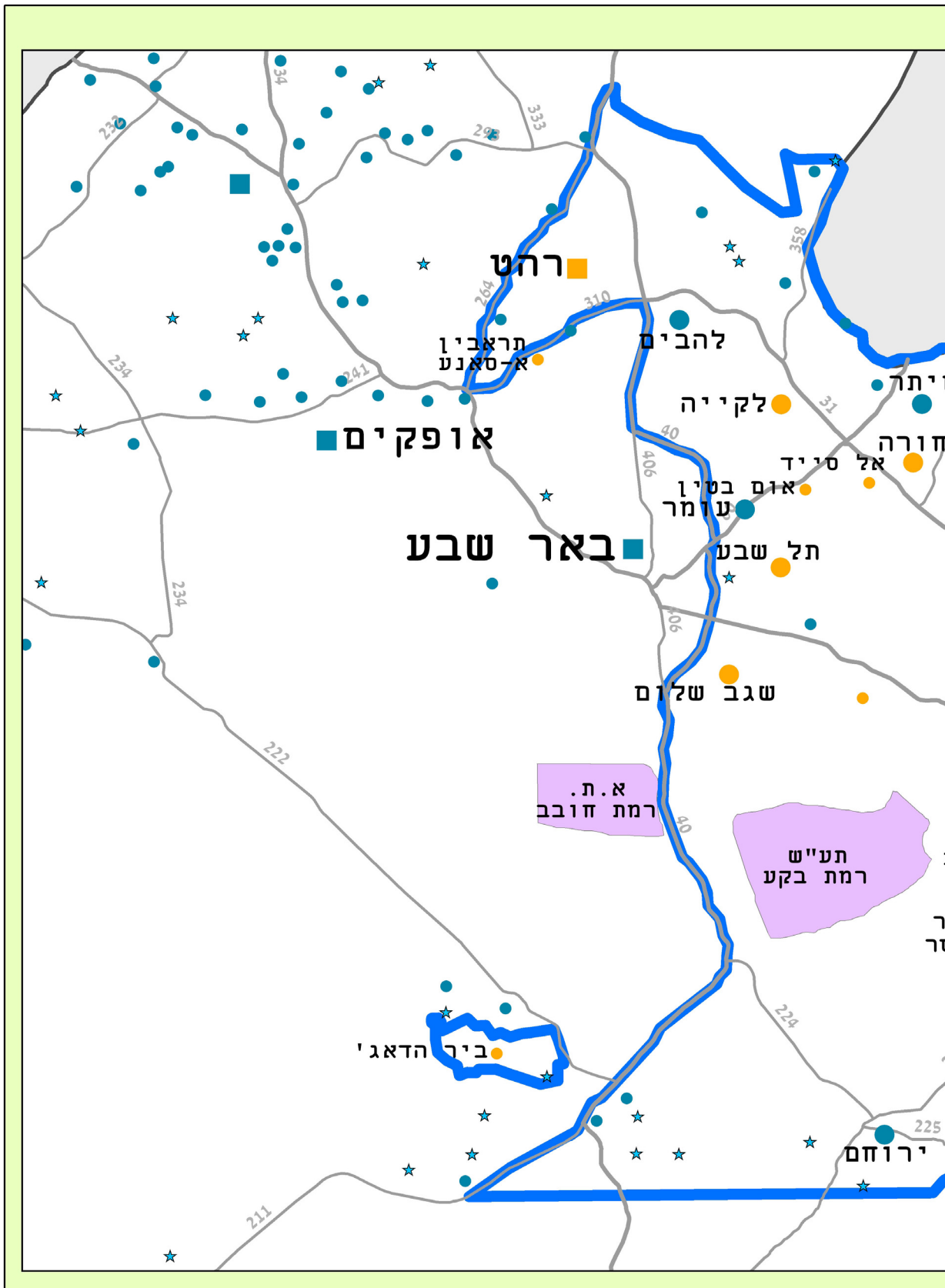
המשמעות המעשית של שני התנאים היא שהחלטה להכיר ביישוב לא-מוכר תהיה כפופה לשיקול דעתה

של הועדה המחוזית ומושפעת מ- "הצרכים הציבוריים, כלל ארציים או מחוזיים", ועוד שורה של תנאים ודרישות. ברור שהתכנית לא מתווה מסלול תכנוני דטרמיניסטי ("מפת דרכים") שנותן ודאות לאן תוביל ההליכה במסלול חוק פראוור בכל הקשור להכרה ביישובים הלא-מוכרים, לרבות אלה שנמצאים באזור נוף כפרי חקלאי משולב. תכנית המתאר המחוזית משאירה, ואפילו יוצרת בכוונה, עמימות וחוסר ודאות - ואיננה קובעת קריטריונים שקופים ואוניברסאליים להכרה ביישובים קיימים לא-מוכרים, או להקמת יישובים חדשים. טבלא מס' 3 מפרטת את הכפרים הבלתי מוכרים ואת יעוד השטחים שעליהם הם קיימים בתכנית המתאר המחוזית.

ציור 4

הפריסה הגיאוגרפית של היישובים הבדואים בנגב שקיבלו הכרה רשמית מהמדינה.





טבלא 3: הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב¹ ויעוד השטחים שעליהם הם קיימים בתכנית המתאר המחוזית.

מספר/ סמל במפה	שם הכפר	הזיקה של התושבים לכפר ¹⁸	תחום שיפוט	אוכלוסייה בשנת 2005 ¹⁹	יעוד שטח הכפר לפי תמ"מ 4 / 14 / 23
כפרים לא-מוכרים עם סיכויי הישרדות ותמורות קרקע במקום (קבוצה 1)					
20	ד'חיה - ضحية	עקורי פנים	מוא"ז בני שמעון	700	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
21	ח'רבת זבאלה - خربة زباله	תושבים מקוריים	מוא"ז בני שמעון	800	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
22	אם אל מילה - أم الميلة	תושבים מקוריים	מוא"ז בני שמעון	1,700	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
29	סעוה - سعوة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	700	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
31	אלחמרה - الحمرة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	900	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
32	ח'רבת אלוטן - خربة الوطن	תושבים מקוריים	שטח גלילי	2,500	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
34	ביר אלחמאם - بير الحمام	תושבים מקוריים	שטח גלילי, מוא"ז בני שמעון	2,100	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
35	אלג'רא - الغرا	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,900	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
36	תל אלמלח - تل الملح	תושבים מקוריים	שטח גלילי	850	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
38	אלזערוה - الزعرورة	תושבים מקוריים	ערד, שטח גלילי	2,900	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
40	ח'שמזנה - خشم ازنة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	2,300	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
41	אלזרנוג - الزرنوق	---	שטח גלילי	1,400	אזור נוף כפרי חקלאי משולב

1 הרשימה כוללת את הכפרים הבלתי-מוכרים שהופיעו בפרסומי המועצה האזורית של הכפרים הבלתי-מוכרים בנגב. ייתכן שקיימות עוד קהילות שלא הגיעו לסף המודעות הקבוצתית להיאבק למען הכרה בהם ככפרים. יצוין שלאחרונה היה פרסום מטעם מועצה אזורית «נווה מדבר» שמציין קבוצת כפרים וישובים «מתוכננים» כגון: רמת ציפורים (עבדה - מקודם במסגרת שינוי 65 לתמ"מ 14/4), אבו סולב (ליד דימונה) ורחימה, אך אין כל דאות לגבי עתיד כפרים אלה וסיכויי ההכרה בהם הלכה למעשה.

42	ביר אל משאש بیر المشاش	תושבים מקוריים	שטח גלילי	900	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
46	סווין - صَوَّين	תושבים מקוריים	שטח גלילי	650	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
47	אלמד'בח - المذبح	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,300	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
48	אסדיר - الصدير	עקורי פנים	שטח גלילי	550	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
51	אם רתאם - ام رتام	תושבים מקוריים	שטח גלילי	950	אזור נוף כפרי חקלאי משולב

כפרים לא-מוכרים עם סיכויי הישרדות נמוכים במקומם אך ניתן להקצות בתחומם קרקע תמורה (קבוצה 2)

43	אלבחירה - البحيرة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,800	אזור נוף מדברי
45	וואדי אלנעם ²⁰ - وادي النعم	עקורי פנים	שטח גלילי	4,800	אזור נוף מדברי, בתחום איסור בנייה א"ת רמת חובב
52	וואדי אלמשאש - وادي المشاش	עקורי פנים	מוא"ז רמת חובב	900	אזור נוף מדברי

כפרים לא-מוכרים עם סיכויי הישרדות נמוכים במקומם ולא ניתן להקצות בהם קרקע תמורה (קבוצה 3)

23	אלעראקיב/ קרקור - العراقيب - قرقور	תושבים מקוריים	מוא"ז בני שמעון	2,300	אזור נופש מטרופוליני, וייעור
24	אלמסאעדיה المساعدية	תושבים מקוריים	מוא"ז בני שמעון	600	אזור נופש מטרופוליני, וייעור
25	עתיר/ אם אלחיראן عتير / ام الحيران	עקורי פנים	שטח גלילי, מיתר	700	אזור נופש מטרופוליני, וייעור
26	עווגיאן عوجان	תושבים מקוריים	באר שבע, מוא"ז בני שמעון	2,100	אזור נופש מטרופוליני, וייעור

מספר/ סמל במפה	שם הכפר	הזיקה של התושבים לכפר ¹⁸	תחום שיפוט	אוכלוסייה בשנת 2005 ¹⁹	יעוד שטח הכפר לפי תמ"מ 4 / 14 / 23
27	אלמקימין – المكيمين	תושבים מקוריים	עומר, מוא"ז בני שמעון	1,100	אזור בעל חשיבות למטרופולין
28	תל ערד – تل عراد	עקורי פנים	שטח גלילי	850	אזור כריה וחציבה, נוף מדברי
30	אלבאט - الباط	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,100	נופש מטרופוליני- יער
33	באט אלסראיעה – باط الصرايعة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	500	אזור נופש מטרופוליני, יער וייעור
37	אלסרה - السرة	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,200	אזור תעשייה ארצי מיוחד
39	אלסר - السر	עקורי פנים	באר שבע, שטח גלילי	2,100	אזור לפיתוח עירוני, אזור נופש מטרופוליני
44	עזה - غزة	תושבים מקוריים	ערד, שטח גלילי	550	אזור כריה וחציבה, אזור נוף מדברי, תחום רעש מטוסים
49	מטאהר/גטאמאת – قطامات / مطهر	תושבים מקוריים	שטח גלילי	1,250	אזור נוף מדברי
50	אלמזרעה/ אלשהבי – المزرعة / الشهيبي	תושבים מקוריים	שטח גלילי	580	אזור נוף מדבר
53	רכמה - رجمة	עקורי פנים	ירוחם, מוא"ז רמת נגב	1,200	אזור נוף מדברי- מרחב אקולוגי
		סה"כ		46,730	

מטבלא 3 ניתן לראות כי רק 17 כפרים בלתי מוכרים נמצאים בתחום ייעוד "נוף כפרי חקלאי משולב" לפי תכנית המתאר המחוזית (שאוכלוסייתם בשנת 2005 הגיעה לכ- 23,100 תושבים). עבור קבוצה זו של כפרים קיים סיכוי (אך אין ודאות) להכרה עפ"י כללי תכנית המתאר המחוזית. לעומתם, 17 הכפרים הקיימים הנותרים נמצאים בסכנת הריסה ופינוי (שאוכלוסייתם בשנת 2005 הגיעה לכ- 23,630 תושבים).

כמצוין בטבלא 3, אוכלוסיית הישובים הגיעה לכ- 47 אלף תושבים נכון לשנת 2005 (לפי סקר שערכה המועצה האזורית של הכפרים הלא-מוכרים - ארגון וולונטרי שחברים בו נציגי הכפרים שנבחרים ע"י אוכלוסיית הכפרים). בהנחה שקצב הריבוי הטבעי השנתי בקרב אוכלוסיית הכפרים מגיע ל- 5% , ניתן להעריך שאוכלוסיית הכפרים הגיעה בשנת 2012 לכ- 70 אלף תושבים.

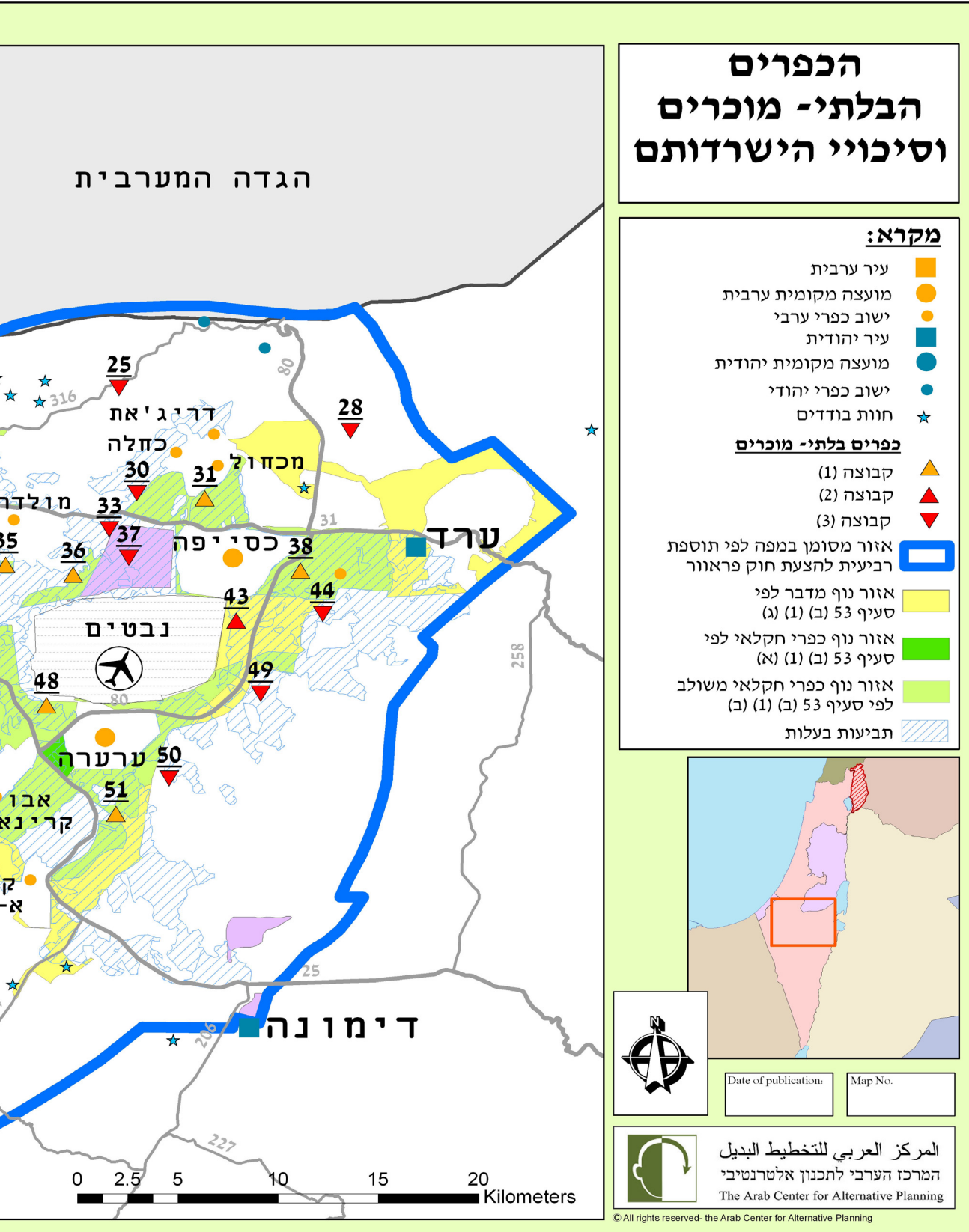
כפי שהובהר בטבלא 3 ניתן לחלק את הישובים הלא-מוכרים בנגב לשלוש קבוצות בהתאם להיתכנות ההכרה בהם (ההיבט התכנוני), ולאפשרות הקצאת קרקע תמורה לתובעי בעלות בתחומם (ההיבט הקנייני). הקבוצות מתחלקות כלהלן:

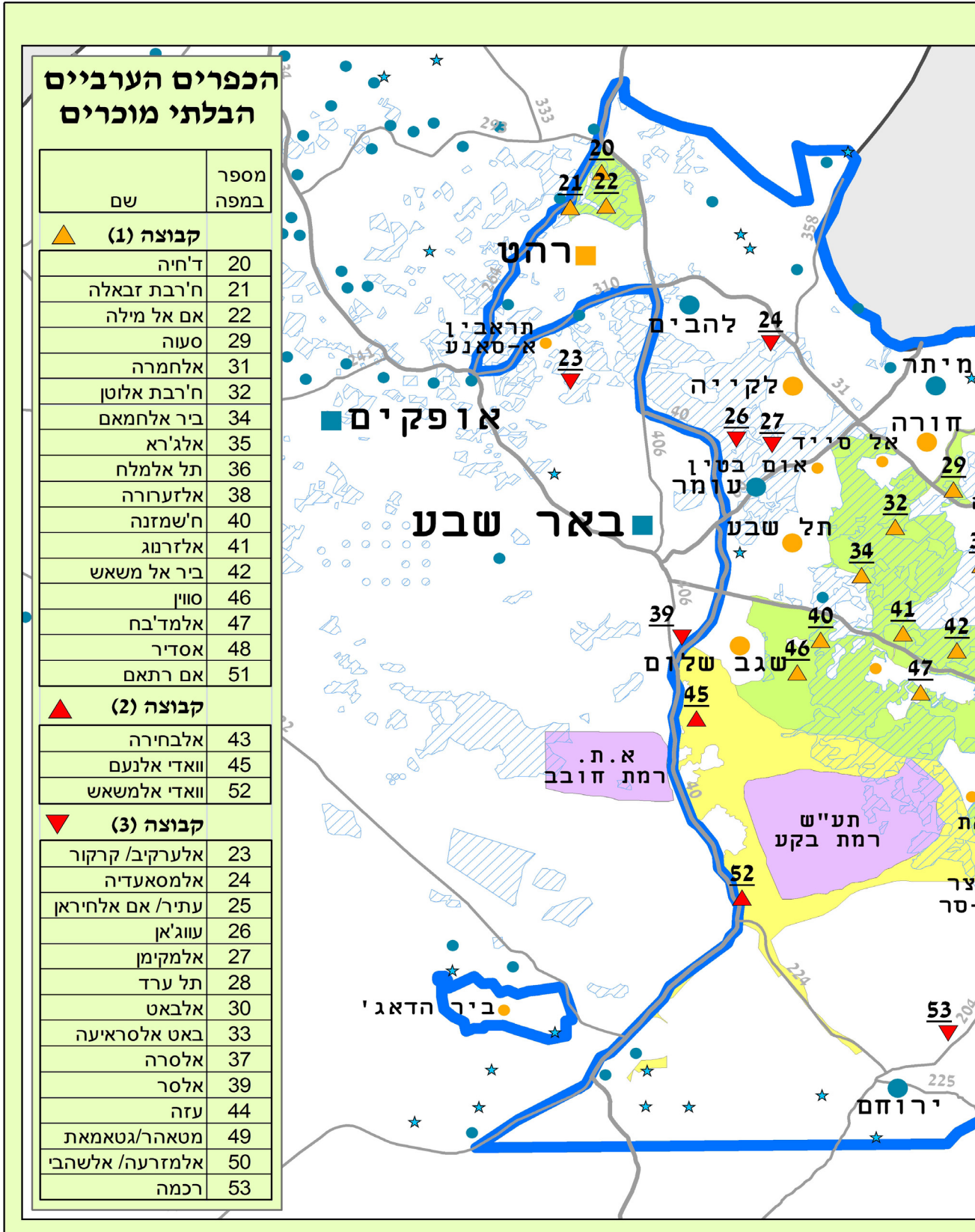
- קבוצה ראשונה: ישובים שניתן להכיר בהם לפי דרישות תכנית המתאר המחוזית תמ"מ 23/14/4, וניתן להקצות קרקע תמורה בתחומם לפי תנאי חוק פראוור.
- קבוצה שנייה: ישובים שלא ניתן להכיר בהם לפי תמ"מ 4 / 4 / 1 / 23, אבל ניתן להקצות קרקע תמורה בתחומם.
- קבוצה שלישית: ישובים שלא ניתן להכיר בהם לפי תמ"מ 4 / 4 / 1 / 23, ולא ניתן להקצות קרקע תמורה במקום בו הם נמצאים - אלו כפרים שיהרסו ויפוננו ממקומם.

ציור מס' 5 מציג מפה שמראה את שלוש הקבוצות של הישובים על רקע יעודי הקרקע הרלוונטיים לענייננו בתכנית המתאר המחוזית. חשוב להדגיש כאן שחלוקת הישובים לקבוצות מבוססת על ניתוח חוק פראוור ותכנית המתאר המחוזית ואין מדובר בממצאים ודאיים שאפשר להתייחס אליהם כעובדות שהולכות להתממש הלכה למעשה וצריך להתייחס אליהן כאפשרויות בלבד.

ציור 5

הכפרים הלא-מוכרים בנגב ומיונם לפי סיכויי ההישרדות עפ"י חוק פראוור ולתכנית המתאר המחוזית.





2.5 פריסת קרקעות התמורה באזור התמורות

סעיף 53 בחוק פראוור קובע "הוראות בדבר תמורה בקרקע" כלהלן: (א) הרשות תמליץ לועדת תמורה בעניין מיקומה של הקרקע שתוקצה כתמורה לתובע מאשר. (ב) קרקע שתוקצה כתמורה לפי חוק זה תהיה קרקע המצויה באזור המסומן במפה שבתוספת הרביעית, ובלבד שמתקיים לגביה אחד מאלה:

(1) היא כלולה באחד מהשטחים המפורטים להלן בפסקאות משנה (א) עד (ג), ובלבד שאינה מיועדת לשמורת טבע, לגן לאומי או ליער, ואינה מוכרזת כשמורת טבע או כגן לאומי לפי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח - 1998 או כאזור שמור ליער לפי פקודת היערות:

(א) שטח שייעודו בתכנית המתאר המחוזית הוא אזור נוף כפרי חקלאי ושנמצא בסמוך לצומת ערוער, ממזרח לכביש 25 ומדרום לכביש 80; (ב) שטח שייעודו בתכנית המתאר המחוזית הוא אזור נוף כפרי חקלאי משולב; (ג) שטח שייעודו בתכנית המתאר המחוזית הוא אזור נוף מדבר;

(2) היא קרקע לשימוש חקלאי המצויה בתחומי יישוב קיים כאמור בסעיף קטן (ד). "

הניתוח המוצג בטבלא מס' 4 להלן מתייחס להיקף "קרקעות התמורה" שחוק פראוור מפרט (סעיף 53), הנמצאות במרחב המסומן בתוספת הרביעית לחוק (להלן: מרחב התמורות). כאמור, מרחב התמורות משתרע על שטח של כ- 1,606 אלף דונם. ציור מס' 6 מציג את המגבלות שמונעות הקצאת קרקע תמורה בתחום יעודי הקרקע השונים לפי תכנית המתאר המחוזית.

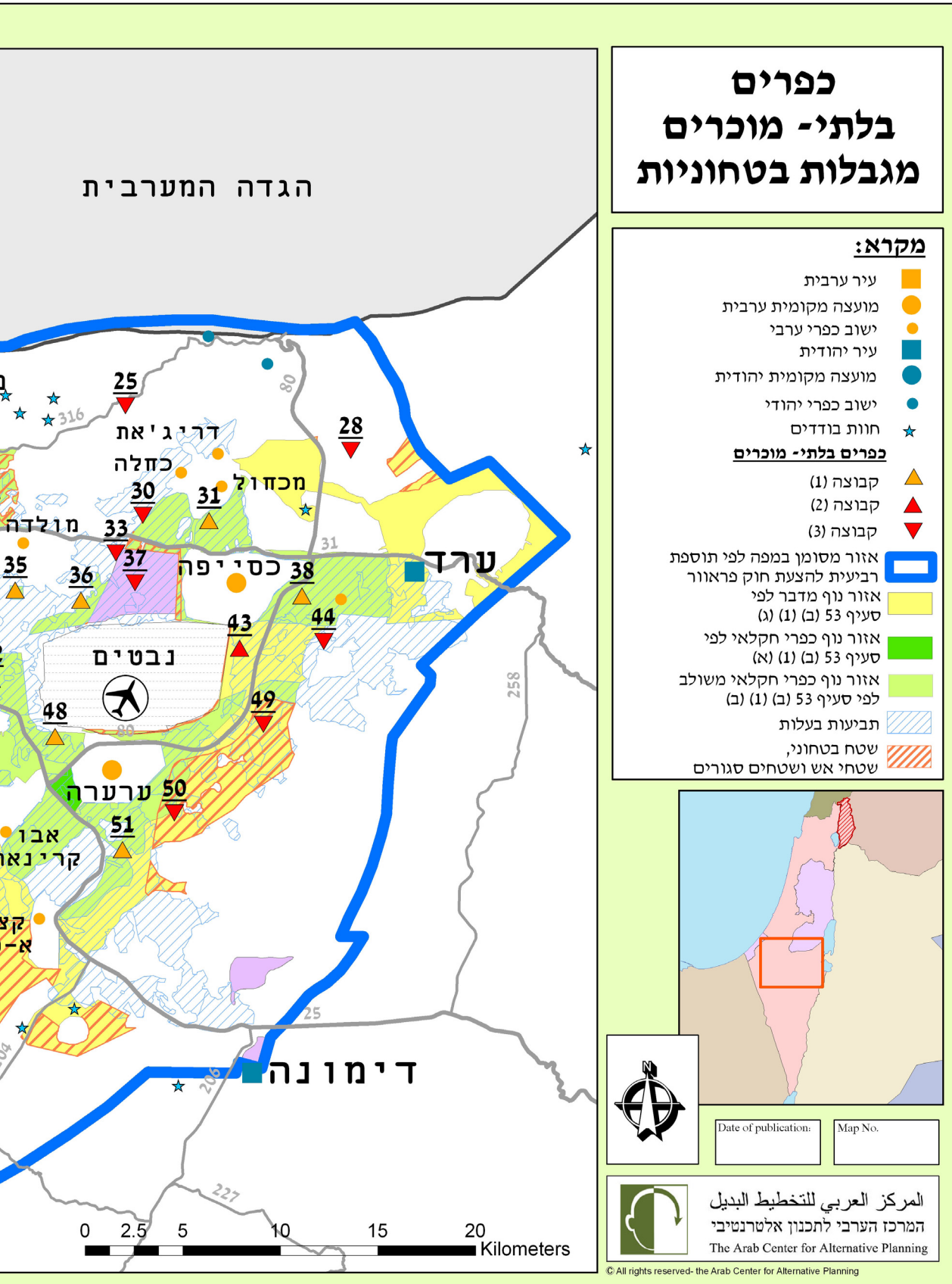
טבלא 4 - פירוט המצאי הפוטנציאלי של "קרקעות התמורה" עפ"י קביעות חוק פראוור ותכנית המתאר המחוזית

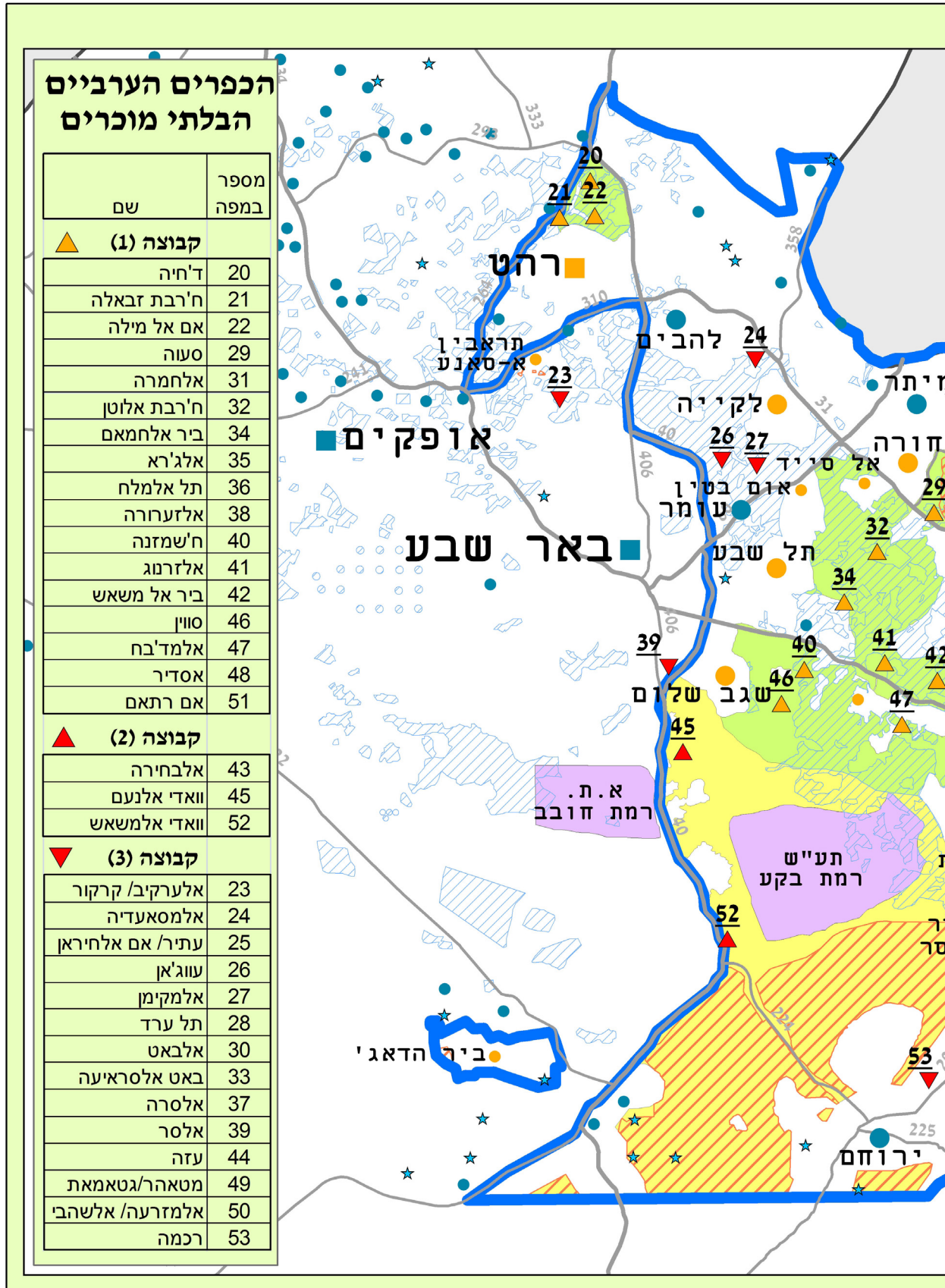
שטח הנוטר להקצאה כתמורה סעיף 53 (ב)(1) (דונם)	שטח אזור בטחוני (דונם)	שטח עם מגבלות שאיננו מתאים להקצאה כתמורה כמפורט בסעיף 53(ב)(1) (דונם)	שטח (דונם)	ייעוד השטח עפ"י תמ"מ 4/14/23	סעיפי החוק
2,023			2,023	שטח שייעודו אזור נוף כפרי חקלאי ושנמצא בסמוך לצומת ערוער, ממזרח לכביש 25 ומדרום לכביש 80	53 (ב) (א)(1)
195,876	7,118	7,492	210,486	שטח שייעודו אזור נוף כפרי חקלאי משולב	53 (ב) (1)(ב)
149,774	164,847	163,735	478,356	שטח שייעודו אזור נוף מדבר	53 (ב) (1)(ג)
67,000	--	--	67,000	קרקע לשימוש חקלאי בתחומי יישוב קיים	53 (ב)(2)



ציור 6

המגבלות שמונעות הקצאת קרקע תמורה בתחום יעודי הקרקע השונים לפי תכנית המתאר המחוזית.





השטח הנותר הכולל של כ- 415 אלף דונם הינו מאגר הקרקע הפוטנציאלי שממנו ניתן, תיאורטית, להקצות קרקע תמורה לתובעי הבעלות. שטח זה מהווה כ- 26% משטח מרחב התמורות וכ- 70% משטח תביעות הבעלות שטרם הוסדרו. יתרה מזו, על חלקים ניכרים משטח זה קיימות תביעות בעלות (כמפורט בטבלא מס' 5 להלן). כנהוג לפי המסורת הבדואית, השטח שיש עליו תביעות בעלות, הינו שטח שאינו יכול לשרת משפחות אחרות (שאינן תובעות עליו בעלות) או להוות קרקע תמורה עבורן. מצב עניינים זה יכול להוביל למלחמת אחים בין מקבלי תמורות שיבקשו להיכנס ולהחזיק בקרקע שתקצה להם המדינה (במסגרת יישום החוק) אם קיימת על אותה קרקע תביעה של משפחה אחרת שטרם הוסדרה. במלים אחרות, יישום החוק טומן בחובו חומר נפץ חברתי שיכול להצית מאבקים אלימים ומלחמת אחים בין קבוצות אזרחים שונות שיש להן זיקות שונות לקרקע.

טבלא מס' 5 מפרטת את שטח התביעות הקיימות בתחום יעודי הקרקע שניתן להקצות בהם קרקע תמורה עפ"י הפירוט והתנאים בסעיף 53 לחוק פראוור (למעט השטחים המשמשים לחקלאות בתחומי הישובים הקיימים שההנחה לגביהם היא שעל כולם קיימות תביעות בעלות).

טבלא 5 - שטח תביעות הקרקע של האוכלוסייה הבדואית הקיימות בתחום יעודי הקרקע (לפי תכנית המתאר המחוזית) שחוק פראוור קובע למתן תמורות

שטח נטו ללא תביעות (דונם)	תביעות בעלות קיימות בתחום הייעוד (דונם)	שטח שיכול לשמש כקרקע תמורה בתחום הייעוד (דונם)	יעוד לפי תכנית המתאר המחוזית
57,083	138,793	195,876	אזור נוף כפרי חקלאי משולב
105,374	44,400	149,774	אזור נוף מדבר
766	1,257	2,023	אזור נוף כפרי חקלאי
163,223	184,450	347,673	סה"כ

מהטבלא ניתן לראות שרק שטח של כ- 163,223 דונם הינו ללא תביעות בעלות ויכול לשמש להקצאת קרקע תמורה מבלי לעורר התנגדות ומאבקים בין התובעים והמחזיקים בקרקע.

חוק פראוור שמוצג כמחוות רצון טוב מצד המדינה כלפי האוכלוסייה הבדואית בנגב נתפס בקרבה כתכסיס שלטוני שיוביל לנישול אדמה, עקירה והתעמרות בחלקים גדולים מהאוכלוסייה. המגזרים המושפעים מהחוק ומהשלכותיו, לרבות הרשויות המקומיות של הישובים הבדואים בנגב, לא שותפו בהכנתו ובהערכת השלכותיו הפיסיות והערכיות למרות שחלק ניכר מהשלכות אלו יהיו מנת חלקן.

הניסיון להציל את המוניטין של החוק ויוזמיו ע"י עריכת תהליך הקשבה לציבור (לא שיתוף ולא היוועצות עם הציבור) נחל כישלון חרוץ. ההמלצות העיקריות של תהליך ההקשבה לציבור (שנערך באחריות השר לשעבר זאב ב. בגין) לא הצליחו להבקיע את הגדרות האטומים שהחוק נעטף בהם.

קביעות החוק מנוגדות לעקרונות בסיסיים של זכויות אדם ואזרח, כגון ענישה קולקטיבית נגד תובעי בעלות קרקע (גם אם הם מסכימים להשתלב במסלול שמתווה החוק), התוויית אזור בלעדי להקצאת קרקע תמורה ולהכרה בכפרים קיימים אך לא-מוכרים פורמאלית ע"י המדינה עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, זריעת זרעים לגרימת סכסוכים בין תובעי בעלות שונים, ופעולה נגד עקרונות ההיגיון האנושי הפשוט (כגון: הוכח שהקרקע שייכת לך בכדי שתזכה במחצית, או ברבע או בחמישית משטחה בלבד), ועוד.

באופן יחסי, חוק פראוור יגרום לאפליה נגד מי שתביעתו הסתיימה בעבר (לפני כניסת החוק לתוקף) דרך הסדר שנכפה עליו מטעם המדינה. מדובר בהסדרים כפויים שכללו תנאים מחפירים (אפילו ביחס לתמורות שחוק פראוור מציע) נגד תובעי הבעלות או כתוצאה מפסקי דין שנישלו את התובעים מאדמותיהם לחלוטין.

במקום לחייב הכנת תכנית מתאר פרטנית שמטרתה העיקרית הסדרת מעמד הכפרים הלא-מוכרים, החוק מאמץ תכנית שהתבססה על עקרונות והלך רוחות טרום-גולדברג: קרי שהאוכלוסייה הבדואית הינה פולשת לאדמות הנגב ושצריך לנהוג בה ולגמול לה בהתאם. כך, למרות שבתחום הסדרת בעלות הקרקע הציג החוק כביכול גישה והסדרים שלא היו קיימים ותקפים קודם, בתחום התכנון סמך החוק את ידיו על התכניות הקיימות, גם אם משמעותן המעשית קשה והרסנית לגבי הכפרים הקיימים.

החוק יוצר, כנראה במתכוון, עמימות וחוסר ודאות לגבי תובעי הבעלות ועתיד תביעותיהם, ולגבי עתיד וסיכויי ההישרדות של הכפרים הלא-מוכרים. לכל הפחות היה מצופה שחוק שמטרתו הסדרת "התיישבות בדואים בנגב" יציג קריטריונים תכנוניים שקופים ואוניברסאליים שימשו את מוסדות התכנון לקבל החלטות להכרה בכפרים לא-מוכרים, או להקמה של ישובים חדשים למילוי צורכי האוכלוסייה הבדואית.

יתרה מזו, ההיגיון הפשוט מורה על הצורך בהכנת תכנית מתאר מחוזית שמטרתה הסדרת מעמד הישובים הבדואים הבלתי-מוכרים, כאשר הכלל הוא הכרה בכפרים הבלתי-מוכרים במקומם והיענות לתביעות הבעלות של האוכלוסייה הבדואית על אדמתה ההיסטורית. ההישענות המוחלטת על תמ"מ 23/14/4 לצורך "הסדרת התיישבות הבדואים" הינה היתממות או עצלנות תכנונית שאין לה הצדקה. גבולות האזור שניתן להכיר/להקים בו ישובים, קרי: אזור נוף חקלאי משולב, נקבעו באופן שרירותי ולא הונחו ע"י שיקולי תכנון, אלא ע"י שיקולים של שליטה, הכללה ובלימה (CONTAINMENT) מול האוכלוסייה הבדואית. כלל

לא ברור מה ההבדל, אם אכן קיים הבדל מהותי וענייני, בין אזור הנוף החקלאי המשולב (שבתחומו אפשר להקים ישובים) לבין אזור נוף המדבר (שבתחומו אי אפשר להקים ישובים) במרחבי הנגב הצפוני. ההבחנה בין שני יעודי הקרקע השזורים זה בזה בתכנית המתאר המחוזית הינה מלאכותית ושרירותית.

עיוות הצדק ושליטת הזכויות ההיסטוריות של האוכלוסייה הבדואית בנגב, העמימות וחוסר הודאות שהחוק יוצר, האימום לביצוע החוק בכפייה, ההתעלמות המוחלטת ממאוויי לב הציבור ואי שיתוף הציבור בתהליך החקיקה, הניסיון לסכסך ולחרחר מריבות בין תובעי הבעלות לבין עצמם וכלל האוכלוסייה - כל אלה סיבות שגורמות לאוכלוסייה הבדואית להתנגד בתוקף ובנמרצות להצעת החוק ולפעול לביטולה.

(Footnotes)

1 זהו ממוצע האוכלוסייה הערבית במחוז הדרום לשנת 2011. אוכלוסיות הישובים המוכרים והכפרים הלא-מוכרים שמופיעות בטבלא הינן לפי פרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. אף על פי כן, יוער שאוכלוסיית הכפרים הלא-מוכרים מגיעה בפועל, עפ"י דו"ח ועדת גולדברג ודו"ח בגין, לכ- 90-70 אלף תושבים. ידוע שחלק מתושבי הכפרים הלא-מוכרים רשומים פורמאלית כתושבים בישובים המוכרים ונכללים באוכלוסייה שהלמ"ס מפרסם.

2 בנובמבר 2012 פורסם צו ביטול המועצה האזורית אבו בסמה (ק"ת 7176) שכללה את כל הישובים הבדואים המוכרים מלבד 7 העיירות. באותו מעמד פורסם צו כינון המועצה האזורית אל קסום (שכוללת 7 ישובים) והמועצה האזורית נווה מדבר (שכוללת 4 ישובים).

3 לפי נתוני המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

4 לפי נתוני המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים.

5 מקודמת תכנית מתאר מחוזית תמ"מ 14/4 שינוי 23/2 שנקראת: שגב שלום וסביבתו. הטענה שמטרת התכנית הינה "לתת מענה התיישבותי לפזורת שבט אל-עזמה המצוי בסמוך לרמת חובב, באמצעות הרחבת הישוב שגב שלום ובסמוך לו".