

2 בנובמבר 2021

- דחוף -

לכבוד,

מר מאיר כהן  
גברת סיגל מורן  
שר הרווחה  
מנכ"לית משרד הרווחה

**הנדון: הצעת החלטה להכרה ביישובים עבדה, רח'מה וח'שם זנה בנגב**

שלום רב,

לאור הדיון הצפוי להתקיים בישיבת הממשלה הקבועה למחר, יום רביעי 3/11, בנושא "הקמת יישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב" העוסק בהכרה בכפרים עבדה, רח'מה וח'שם זנה, ובהמשך לפנייה מיום 28/6/21 בנושא זה - אנו פונים אליכם בבקשה לפעול לאלתר לשינוי נוסח הצעת החלטה האמורה ותיקון הסעיפים בהחלטה המתנים את ההכרה בכפרים בתנאים בעייתיים אשר עלולים למנוע בפועל את מימוש ההכרה ואת פיתוח היישובים בעתיד, ושייש להם השלכות מרחיקות לכת על תהליכי הכרה עתידיים וזכויות חוקתיות, הכל כפי שיפורט להלן:

**להלן עיקר התייחסותנו:**

1. לפי סעיף 5 לנוסח המוצע, תמנה הממשלה ועדה מקצועית בראשות יו"ר מטה התכנון הלאומי ובה חברים מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"לית משרד ראש הממשלה החליפי, מנכ"לית משרד הרווחה והביטחון החברתי ומנכ"ל משרד השיכון והבינוי, אשר תציג בפני הממשלה ובטרם הבאת ההצעה לאישורה, מתווה "אשר יבטיח מעבר בפועל של התושבים לתוך תחומי היישובים ... לצורך כך, הוועדה תקבע את סף ההסכמות הנדרש לטובת המעבר, שלא יפחת מ-70%".

**התניית החלטת הממשלה להכרה בשלושת היישובים בקבלת הסכמתם של 70% לפחות מתושבי הכפרים למעבר לתוך הגבולות העתידיים של היישובים שיקומו, הוא תנאי שדן מראש את החלטה לכישלון ולמעשה מרוקן את החלטה מתוכן.** אין כל אפשרות לדרוש "מעבר" של תושבים לתוך גבולות יישוב שטרם נקבעו. גבולות הישוב ראוי שיקבעו במסגרת של הליך תכנוני בהתאם לתנאי השטח תוך שיתוף מלא של האוכלוסייה המיועדת, ולא באופן שרירותי, לפני השלמת תהליך ההכרה. הסכמה להעברה באופן "עיוור" מבלי שהתכנית, גבולות הישוב והתכנון אושרו באופן סופי, אינה סבירה ולמעשה הציפיה שהתושבים יקבלו אותה יוחתמו כך היא בלתי סבירה מצד המדינה.

**דרישה זו מהווה תקדים מסוכן של תנאי מקדמי ולא ריאלי בהליכי הכרה ותכנון, שדן מראש את החלטת הממשלה לכישלון.** ככל הידוע לנו, קידום החלטות ממשלה דומות מעולם לא הותנה בקבלה מראש של התחייבויות וחתימות של התושבים הפוטנציאליים למעבר ליישובים החדשים או לתוך גבולות היישובים שיוכרו, ולא נכון שהוא יותנה כאמור.

יתרה מכך, כידוע לכל המעורבים והעוסקים בנושא זה, בשל האפליה ארוכת השנים מצד המדינה, אין לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים אמון במוסדות התכנון וההסדרה או במניעי הממשלה מאחורי תהליכי משא ומתן להכרה בכפרים, אשר הניסיון מלמד כי ברבים מהמקרים לא מבשילים להכרה בפועל, שלא לדבר על הכרה שמאפשרת תכנון ופיתוח. לאור האמור, תושבים רבים יהיו ספקנים לגבי הדרישה לקבל את הסכמתם מראש למעבר לתוך גבולות היישובים שעתידיים להיקבע, ויימנעו

משיתוף פעולה מעין זה עם מוסדות התכנון. התניית ההכרה בהסכמה כה גורפת של התושבים למעבר, תחריף את חוסר האמון ותמנע את קידום המהלך ויישומו.

**הכרה עקרונית בכפרים היא שלב ראשון בתהליך הכרחי של בניית האמון עם התושבים שיאפשר גם הגעה להסכמות והתקדמות בתהליך התכנון בהמשך. לאחר הכרה עקרונית, יש לקבוע הליכי תכנון מסודרים הכוללים שיתוף ציבור אמיתי. באופן זה יש סיכוי לממש את הזכויות של התושבים מצד אחד, ומנגד לאפשר את קידום מדיניות הממשלה.**

2. לפי **סעיף 6**: "החלטת הממשלה תהיה בטלה ולא יוקצו מגרשים לצורך מימושה לאחר 7 שנים מיום קבלתה, אלא אם כן ימומש לפני כן המתווה המפורט בסעיף 5 להחלטה זו, כולל חתימתם של המיועדים להעתיק את מגוריהם אל תוך היישוב החדש כאמור, בהיקף האחוזים שייקבע על ידי הוועדה כאמור בסעיף 5 לעיל." בהמשך לכתוב לעיל ומבלי לגרוע ממנו, ברור כי סעיף זה סותם את הגולל על היכולת להוציא לפועל את החלטת הממשלה הנ"ל, כיוון שהסיכוי להגיע להסכמות חתומות לפי המתווה הנוכחי ובמסגרת הזמן המבוקשת, הינו סיכוי נמוך ביותר. ניסיוננו בליווי כפרים בתהליכי הכרה ותכנון מלמד כי אלה אורכים שנים רבות וכרוכים בלא מעט אתגרים. **טווח הזמן המוקצה לצורך מימוש ההחלטה בשילוב עם ההתניה הבלתי-סבירה המעוגנת בסעיף 5, יובילו בוודאות כמעט מוחלטת לכישלון ההחלטה.** בלי לגרוע מהאמור לעיל נציין כי על המדינה לפעול, במקביל ובסמוך להחלטת ההכרה, לתכנון ופיתוח היישובים תוך הקצאת המשאבים והתקציבים הנדרשים לצורך כך, ותוך קביעת מסגרת זמנים סבירה להשלמת התהליך. רק השלמה של תהליך התכנון והפיתוח של הכפרים, המוכרים ושבתהליכי הכרה, באופן שהולם את צרכי התושבים, יביא לשינוי אמיתי בשטח ולשיפור משמעותי באיכות חיי התושבים.

3. לפי **סעיף 7**, החלטת הממשלה מטילה על משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד השיכון והבינוי, מטה התכנון הלאומי, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד ראש הממשלה, "לבחון בתוך 60 ימים את האפשרות לצמצם את שטחי יישובי הקבע הקיימים". ההצעה האמורה כורכת יחד את ההכרה בשלושת היישובים עם הצעה לצמצום שטחי יישובי הקבע הקיימים, שתי סוגיות שונות שאינן תלויות זו בזו, לאור העובדה ששלושת היישובים המוצעים להכרה לא יאוכלסו ע"י תושבי יישובי הקבע. קשה להתעלם מהאפליה העמוקה שמעוגנת בסעיף זה ואשר לפיה הכרה ביישובים ערבים חדשים ובבעלות התושבים על הקרקע מחייבת, בהכרח, ויתור מצד האזרחים הערבים על קרקע אחרת שבאה לידי ביטוי בצמצום שטחם של יישובים קיימים אחרים, שאף הם סבלו ועודם סובלים – חרף ההכרה – מאפליה קשה בתקציבים ובמשאבים. יתרה מכך, הדרשה אינה ראויה ובעייתית גם מהסיבות הבאות:

3.1 היישובים הערבים-בדואים הוותיקים סובלים ממגוון בעיות תכנוניות, במקביל למצוקת דיור חריפה ומחסור בקרקעות זמינות לתכנון ופיתוח. הימצאן של קרקעות בלתי-מאוכלסות בתוך היישובים אינו מעיד על עודף בקרקע, אלא על ליקויים בתכנוניות הנוכחיות ואופן ביצוען, ועל הצורך בתהליכי תכנון המותאמים לצרכי המקום והקהילה המתגוררת בו ובשיתוף הפעולה בין התושבים והרשויות המקומיות.

3.2 בשנים האחרונות ניתן לראות כי דווקא הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הקיימים הינו אחד מהכלים האפקטיביים ביותר של המדינה בקידום הסדרה במקום של התושבים החיים בשולי היישובים: לאור העובדה שקביעת גבולות היישובים המוכרים נעשתה בעבר במקרים רבים בצורה שרירותית, כך שקבוצות בעלות זיקה ליישובים נותרו מחוץ לתחומם, קיים צורך לתקן את המעוות ולצרף את קבוצות אלה אל היישובים הקיימים. לכן, הצעד הנכון הוא דווקא הרחבת תחומי השיפוט כאשר הדבר נחוץ כדי לאפשר הסדרת המבנים של התושבים החיים בסמוך ליישובים המוכרים.

לסיכום, צמצום שטחי הפיתוח ביישובי הקבע הקיימים **הינו צעד בלתי צודק ומזיק** אשר יקשה על המשך תהליכי ההסדרה והפיתוח בהם, ואינו קשור כלל לצורך להכיר ביישובים אחרים. למעשה, **המציאות מוכיחה כי דווקא ההיפך הוא הנכון - הרחבת שטחי השיפוט היא שתאפשר את פיתוח היישובים באופן ישים ומוצלח, המותאם לצרכי התושבים.**

אנו מברכים על הצעד החשוב להכרה בשלושת היישובים הבדואים במקום מושבם. תושבי הכפרים הערבים- בדואים זכאים להכרה בכפריהם שתאפשר להם להמשיך לחיות בהם בצורה מוסדרת תוך פיתוח תשתיות נאותות והנגשת שירותים במגוון תחומים מרכזיים ובכללם החינוך והבריאות. עם זאת,

**על מנת לוודא שהחלטת הממשלה תשיג את מטרתה ותאפשר הכרה, תכנון ופיתוח בשלושת היישובים, אנו קוראים לכם לפעול לאלתר לעריכת השינויים הבאים:**

1. **בסעיף 5**, לבטל את ההתנייה להכרה בהכנת מתווה אשר ימנע את קידום תהליכי התכנון. הליכי ההכרה וההסדרה צריכים להיות מבוססים על דו-שיח כן ואמיתי בין האוכלוסייה המיועדת ורשויות המדינה במטרה ליצור אמון בין הצדדים ולהגיע להסכמות על אופי היישוב, האוכלוסייה המיועדת, וכן הגודל והגבולות שלו בשלב התכנון הראשון.
2. **בסעיף 6**, לבטל את ההתניה הקושרת בין יישום המתווה הנ"ל, בפקיעת תוקף ההחלטה תוך 7 שנים.
3. להסיר מהחלטת הממשלה את **סעיף 7**, הכולל התייחסות לאפשרות לצמצום שטחם של היישובים הקיימים.

## ברכה,

עו"ד גריר ניקולא, מנהלת היחידה לקידום זכויות המיעוט הערבי, האגודה לזכויות האזרח  
עו"ד סוהאד בשארה, מרכז עדאלה  
אדריכלית דפנה ספורטה, עמותת במקום<sup>1</sup>  
יעל אגמון ובתיה רודד, רשת שכנות טובה  
חיה נח, מנכ"לית-שותפה, פורום דו-קיום בנגב  
יעקב שמול, מנכ"ל, עמותת עתיד במדבר  
עופר דגן, מנכ"ל-שותף, עמותת סיכוי  
רגד ג'ראיסי, מנהלת-שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית, עמותת סיכוי

## העתיקים:

ח"כ מנסור עבאס, יו"ר רשימה ערבית מאוחדת  
ח"כ איימן עודה, יו"ר הרשימה המשותפת

<sup>1</sup> עמותת במקום מודה לכל תורמיה על ההכרה באמינותה ובחשיבות פעילותה - עיקר מימונה מישויות זרות.

## מסמכים מצורפים:

1. נוסח הצעת החלטה להקמת יישובים חדשים עבור האוכלוסיה הבדואית בנגב – נובמבר 2021
2. פניית הארגונים המועצה לכפרים הבלתי מוכרים, האגודה לזכויות האזרח, עמותת במקום ועמותת סיכוי, מתאריך 28/6/21

## הקמת ישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב

### הצעה להחלטה

#### מחליטים:

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3707 מ-11.9.2011 בנושא "דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד"; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 5345 מיום 27.1.13 בנושא "השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב"; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 1.7.2014 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב רח'מה; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 7.5.2019 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב עבדה; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 88 מ-11.7.2021 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ותיקון החלטות ממשלה" –

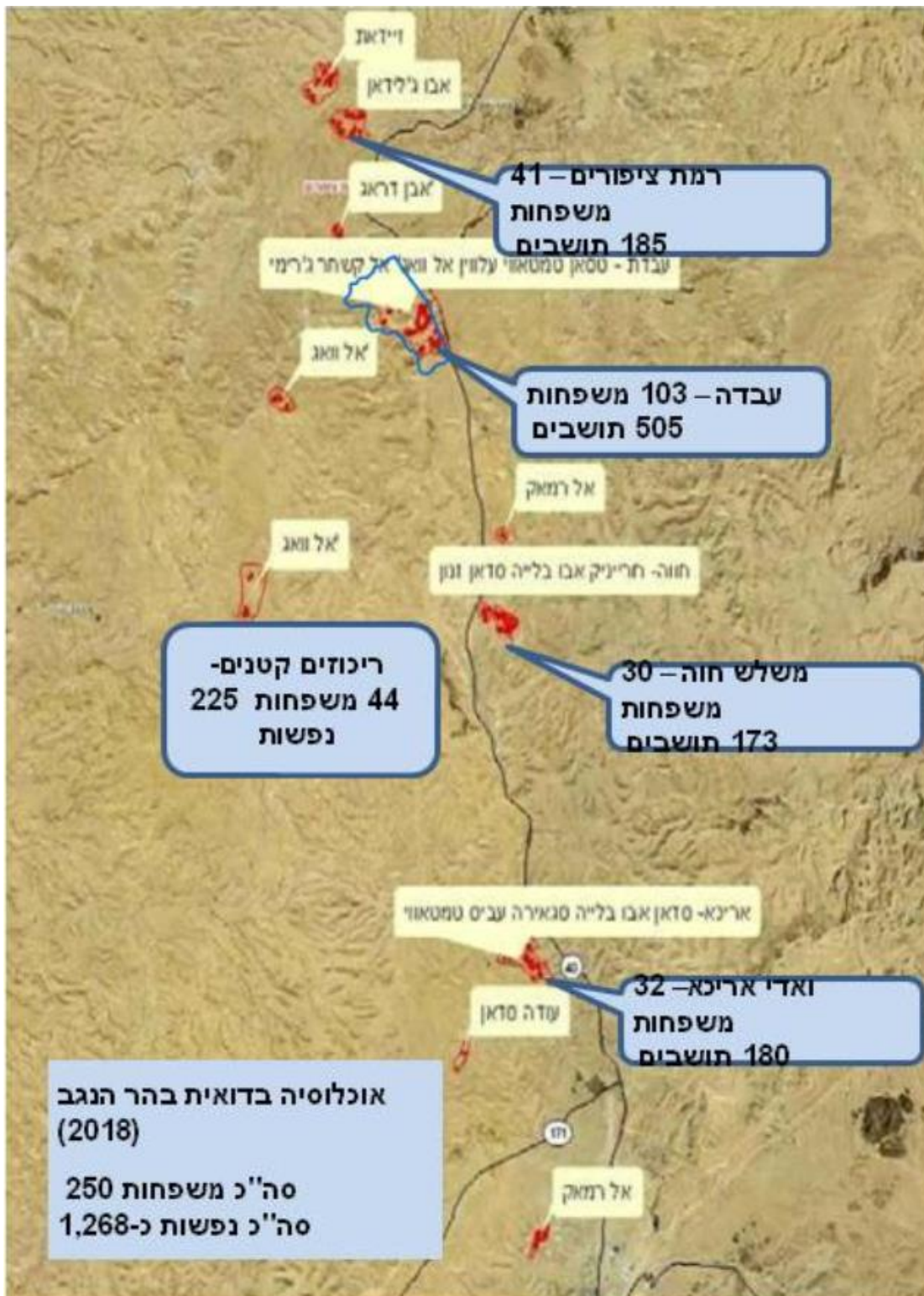
1. להטיל על משרד הרווחה והביטחון חברתי, מינהל התכנון, משרד ראש הממשלה, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון ורשות מקרקעי ישראל, להגיש לבחינת המועצה הארצית לתכנון ובניה בתוך 60 ימים המלצות בדבר הקמת יישוב עירוני על שבטי בנגב.
2. להטיל על משרד האוצר לגבש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישוב העירוני תוך 60 יום מהחלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה, וזאת במטרה להביא את נושא הקמת היישוב העירוני להחלטה סופית של הממשלה תוך 90 יום מקבלת ההחלטה במועצה הארצית לתכנון ובניה.
3. להטיל על משרד הרווחה והביטחון חברתי, משרד ראש הממשלה, משרד השיכון והבינוי, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל והגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר לקדם עבודת מטה מקצועית, אשר תוגש ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה בתוך 60 ימים, לצורך גיבוש המלצתה של המועצה הארצית בדבר הקמת יישוב באזור המכונה כתף אברהם (ח'שם זננה), בהתאם לתרשים המצורף ומסומן כ-3. עבודת המטה תכלול בין היתר התייחסות לסוגיית תביעות הבעלות והסדרתם.
4. בהמשך להמלצות המועצה הארצית על הקמת היישובים עבדה ורח'מה, להטיל על משרד האוצר להניח בתוך 60 ימים בפני הממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישובים, בהתאם לתרשימים המצורפים ומסומנים ב-1 ו-2. בהתייחס ליישוב עבדה, וכפי שנקבע בסעיף 7.4.1 לתמ"מ 14/4 (שינוי 89), שלושת מוקדי החקלאות והתיירות לא ישמשו למגורי קבע.
5. למנות ועדה מקצועית בראשות יו"ר מטה התכנון הלאומי ובה חברים מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מנכ"לית משרד ראש הממשלה החליפי, מנכ"לית משרד הרווחה והביטחון חברתי ומנכ"ל משרד השיכון והבינוי, במטרה להציע מתווה אשר יבטיח מעבר בפועל של התושבים לתוך תחומי היישובים באזור כתף אברהם (ח'שם זננה), עבדה ורח'מה. לצורך כך, הוועדה תקבע את סף ההסכמות הנדרש לטובת המעבר, שלא יפחת מ-70%; תגשר על מחלוקות ככל שיתגלעו, ובכלל זאת תציע כלים לאכיפה והצעות לתיקוני חקיקה, ככל שהם נדרשים, אשר יבטיחו את הקמתם ואכלוסם של יישובים אלו בפועל תוך גיבוש תכנית שתבטיח כינוס לתוך

- תחומי היישוב, וכן לקציבת זמן לתקפותה של תכנית המתאר היישובית, ולתפוגתה ככל שהמהלכים להקמת היישוב לא יצלחו, וכל זאת בטרם הבאת ההצעה לאישור הממשלה.
6. מובהר בזה כי הממשלה תדון בהקמת היישובים באזור כתף אברהם (חישם זננה), עבדה, וירוחם כאשר יעמדו לפניו שלושת אלה: המלצת המועצה הארצית, ההתייחסות הכלכלית והתקציבית, והמתווה להבטחת המעבר כאמור בסעיף 5. החלטת הממשלה תהיה בטלה ולא יוקצו מגרשים לצורך מימושה לאחר 7 שנים מיום קבלתה, אלא אם כן ימומש לפני כן המתווה המפורט בסעיף 5 להחלטה זו, כולל חתימתם של המיועדים להעתיק את מגוריהם אל תוך היישוב החדש כאמור, בהיקף האחוזים שייקבע על ידי הוועדה כאמור בסעיף 5 לעיל.
7. מבלי לגרוע מסמכויות שרת הפנים בנושא, להטיל על משרד הרווחה והביטחון החברתי, משרד השיכון והבינוי, מטה התכנון הלאומי, מנהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל ומשרד ראש הממשלה, לבחון בתוך 60 ימים את האפשרות לצמצם את שטחי היישובים הקיימים לצורך התאמה לצרכים אל מול הקמתם של היישובים החדשים, למעט היישוב העל שבטי. המסקנות בעניין זה יוצגו בפני שרת הפנים להמשך בחינה על ידה במסגרת סמכויותיה לפי כל דין.

נספחים

נ'1 - עבדה:

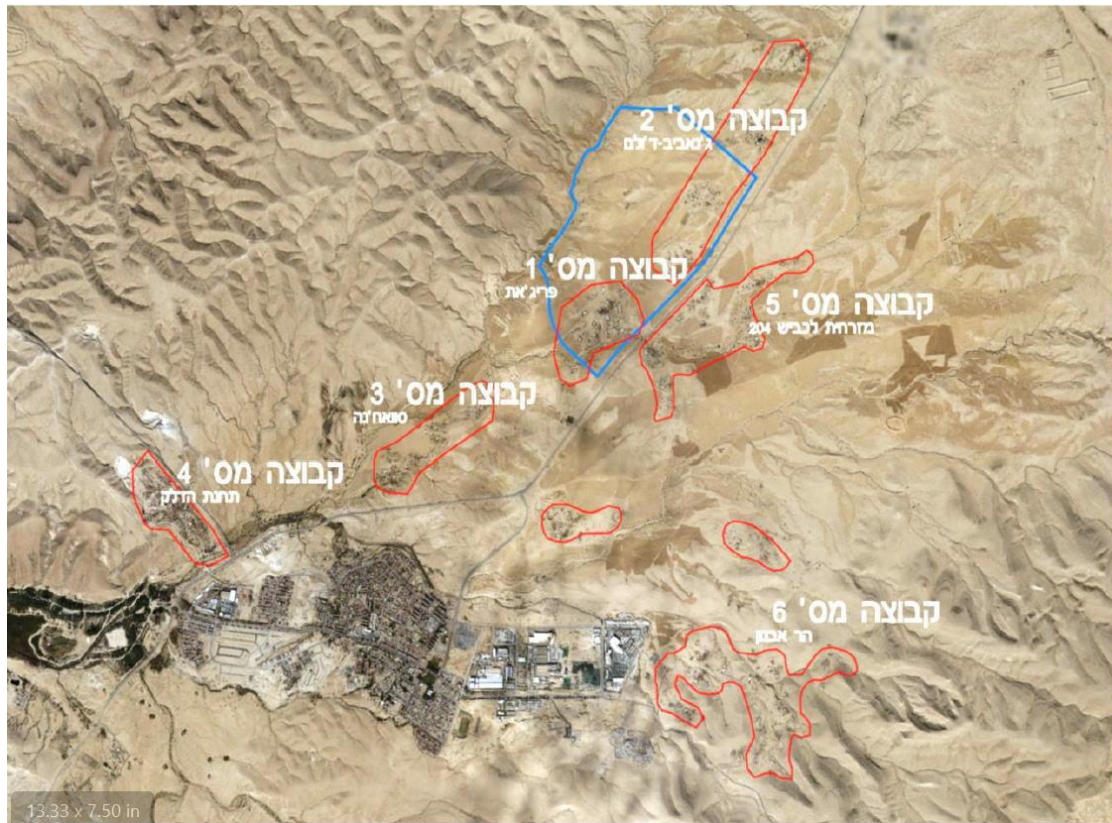
להלן פירוט המועמדים למגורים ביישוב וסימון שטח היישוב המוצע (בכחול).



נ'2 - רח'מה:

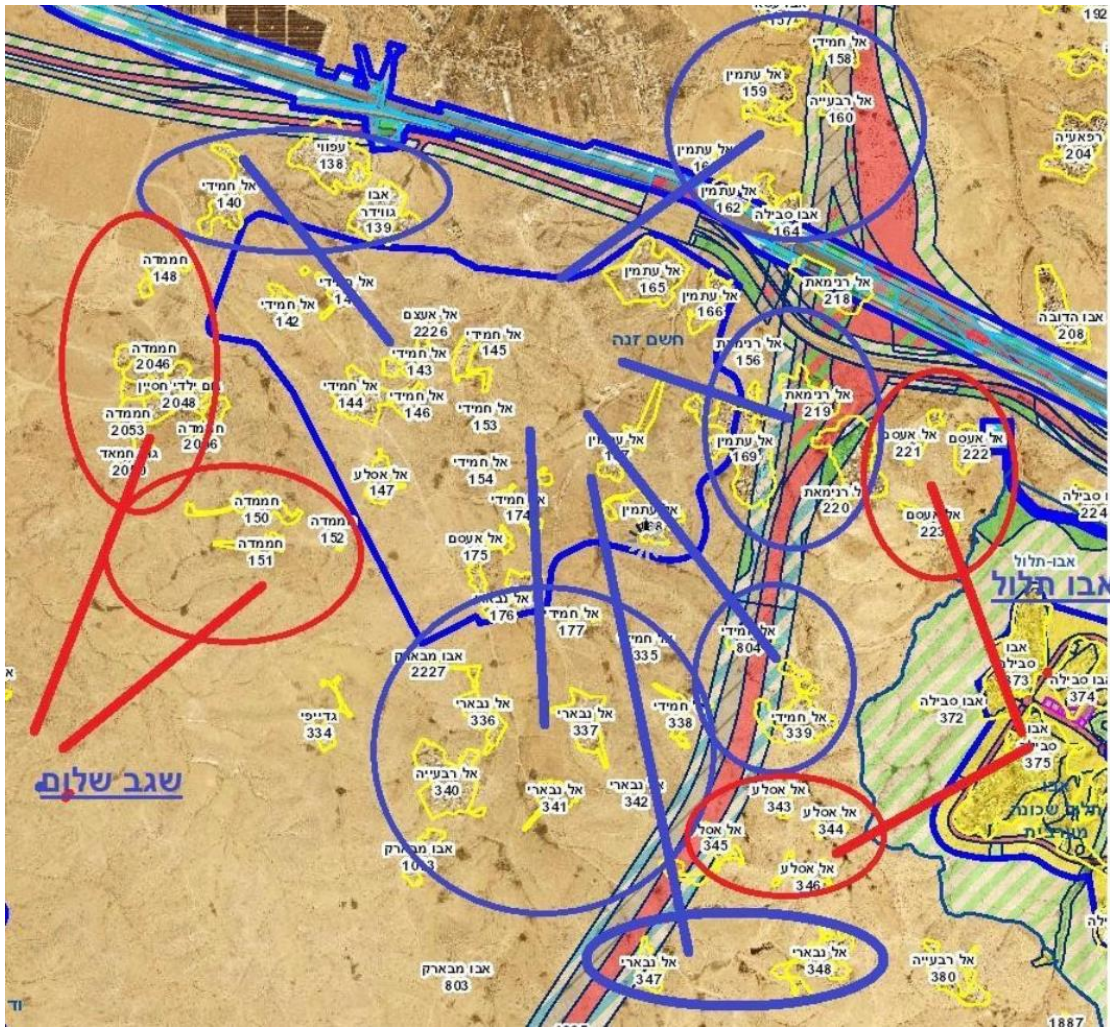
להלן פריסת ריכוזי ההתיישבות של המועמדים למגורים ביישוב (מסומנים באדום) וסימון שטח היישוב המוצע (מסומן בכחול).





נ"3 - כתף אברהם (ח'שם זאנה):

להלן מסומן אזור כתף אברהם (ח'שם זאנה), ריכוזי ההתיישבות באזור (מסומנים בצהוב), ומתוכם ריכוזי ההתיישבות המיועדים למגורים ביישוב (מוקפים בקו כחול).



## רקע כללי - עבדה

1. הממשלה, בהחלטה מס' 2562 (ערב/ב) מיום 30.11.2000 הטילה על המינהלה לקידום הבדואים בנגב לבחון "עם הגורמים הנוגעים בדבר את ההצעה להקים ישובים בדואים נוספים בעבדת א', עבדת ב' וזיאדנה."
2. בשנים 2004 – 2005 מינהל מקרקעי ישראל באמצעות המנהלה לקידום הבדואים בנגב, ביצע בדיקת היתכנות תכנונית לאיתור המיקום והצרכים של הישוב החדש. ב-1.5.2006 המליצה הוועדה המחוזית על עריכת שינוי מס' 65 לתמ"מ 14/4 שמטרתו הקמת ישוב קבע לשבטים העזומה וג'ניב מצפון לעיר הנבטית עבדת, באמצעות הוספת סמל להקמת ישוב כפרי.
3. ב-27.2.2007 דנה הולנת"ע בתכנית והמליצה למועצה הארצית על הפקדת שינוי התמ"מ, לאחר שהוצגו בפניה התכנית והתזכיר להקמת הישוב. המועצה הארצית בישיבתה מ-1.4.2008 החליטה להמליץ לממשלה על הקמת הישוב, אך קבעה כי הדיון בהפקדת התכנית לישוב יתקיים רק לאחר הגשתה של תכנית מתאר מחוזית הכוללת את תכנונו המתארי – מקומי.
4. בין השנים 2008 ל-2012 התקיימו הליכים לגיבוש מסמכי תכנית מתאר מחוזית מקומית, לרבות הכנת נספח נופי סביבתי, ונערכו תאומים מול גופים רלבנטיים. תמ"מ 65/14/4 פורסמה להפקדה ב-15.3.2013.
5. ב-17.6.2014 החליטה הולנת"ע לאשר את תמ"מ 65/14/4 בתנאים מסוימים, בהם כי תיקבע בתכנית הוראה על פיה הבינוי והפיתוח של היישוב יותר רק בתחום השטח שנקבע כמרקם כפרי בתמ"מ 35. בדיון שהתקיים בולנת"ע ב-29.12.2015 הנחתה הוועדה את רשות הבדואים לפעול לקידום התכנון להקמת הישוב ברמת ציפורים על בסיס שינוי 65 של תמ"מ 14/4.
6. בבחינת החלופות למיקום הסימבול לישוב הגיעו לגמר 2 חלופות נבחרות: עבדת (עבדה), ורמת ציפורים:

  - עבדת (עבדה) - הועדפה מבחינה חברתית ודמוגרפית (כ- 50% מאוכלוסיית הבדואים בהר הנגב) ונפסלה סטטוטורית בשל היותה חלק ממכלול נופי (מס' 36) בתמ"מ 35.
  - רמת ציפורים - הועדפה סטטוטורית (במרקם כפרי ע"פ תמ"מ 35) אך לא היתה היענות של תושבים במרחב הר הנגב להיכנס לישוב.

7. בתאריך 9.06.2016 אושר תיקון 1 לתמ"מ 35, במסגרתו נגרע שטח אתר הפזורה עבדת (עבדה) מהמכלול הנופי (מס' 36). שינוי סטטוטורי זה אפשר לקדם תמ"מ בהתאמה לתכנון הסטטוטורי ולהתכנות החברתית במיקום חלופת עבדת (עבדה).
8. בהחלטתה מ-26.2.2019 המליצה הולנת"ע על הפקדת תמ"מ 89/14/4 - תוכנית מיתאר מחוזית שמטרתה הקמת ישוב קבע כפרי-תיירותי חקלאי בדואי חדש בהר הנגב 'בעבדה' שיפותח בשלבים ושיקלוט את אוכלוסיית התושבים ממטה העזומה והגינאביב והיושבת במספר ריכוזים בהר הנגב, בתחום שבין שדה בוקר למצפה רמון.
9. ב-7.5.2019 החליטה המועצה הארצית להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב החדש עבדה, ובכפוף לקבלת החלטת ממשלה סופית על הקמתו של היישוב – להפקיד את תמ"מ 89/14/4. **בהתאם להמלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה יבוטל מיקומו של הסימבול שאושר ליישוב ברמת ציפורים במסגרת תמ"מ 65/14/4 וימוקם סימבול לישוב חדש – בעבדה, כמוצע בתמ"מ 89/14/4** וכן יקבע סימבול ייחודי שישמש למוקדי התיירות על מנת לבדלם ממוקדי התיירות הקיימים לפי תמ"מ 55/14/4 – מרחב דרכי הבשמים וארץ המכתשים, שכן ההוראות בעניינם

שונות.

10. להלן יובא נוסח החלטת המועצה הארצית :

## החלטות

המועצה הארצית לתכנון ולבניה מס' 628 מתאריך 7.5.2019

5. תמ"מ/ 89/14/4 : ישוב חדש לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (עבדה)

**מטרת הדיון:** דיון בהמלצת הולנת"ע לפי נוהל הקמת יישובים חדשים. דיון בהמלצת הולנת"ע על הפקדת התמ"מ. דיון בהעברה להערות הוועדות המחוזיות לתיקון לוח מס' 3 בתמ"א 35.

### הוחלט:

בפני המועצה הארצית הוצגה הבקשה לשינוי מיקומו של סימבול ליישוב רמת ציפורים שאושר במסגרת תמ"מ 65/14/4 ומיקומו מחדש בעבדה כמוצע בתמ"מ 89/14/4 וכן להוספת שלושה מוקדי תיירות, הכל עבור הפזורה הבדואית החיה באזור הר הנגב, בתחום המועצה האזורית רמת נגב. המועצה קיימה דיון בנושא, כמתחייב מנהל עבודת המועצה הארצית לעניין המלצתה בכל הנוגע להקמת יישובים חדשים, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 6.12.2004.

המועצה השתכנעה מנימוקי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והוועדה המחוזית, כפי שהוצגו בדיון, כי קיימת עדיפות להקמתו של היישוב בעבדה על פני רמת ציפורים וכי ראוי לקדם את המוקדים התיירותיים המוצעים בתכנית. לאור האמור, המועצה הארצית, לאחר שהוצגו בפניה התזכיר להקמת היישוב החדש עבדה והנימוקים לשינוי מיקומו של היישוב החדש, לאחר ששמעה את עורכי התזכיר, נציגי התושבים, המועצה האזורית ונציגי הוועדה המחוזית וכן לאחר שהוצגה בפניה החלטת הולנת"ע מיום 26.2.19, הממליצה למועצה לאשר את הבקשה בתנאים המפורטים בהחלטותיה, ולאחר שדנה בכל אלו ובתכנית, מחליטה כדלקמן :

1. להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב החדש עבדה בהתאם לקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שהשתכנעה בצורך מהנימוקים אשר פורטו בהחלטת הולנת"ע מיום 26.2.19 ובכללם כי השינוי יאפשר פוטנציאל מימוש גבוה יותר לאור ריכוז גדול של פזורה המתגוררת במקום ולאור קיומם של שירותים בתחומי הכוללים בית ספר יסודי ומרפאה, לרבות דרך גישה אליהם.

2. לאחר קבלת החלטת ממשלה סופית על הקמתו של היישוב :

א. להעביר להערות הוועדות המחוזיות את תיקון לוח 3 בתמ"א 35 ל- 60 יום, כך שיבוטל ישוב 'רמת ציפורים' ובמקומו יתווסף ישוב מיוחד 'עבדה'.

ב. להפקיד את תמ"מ 89/14/4 – ישוב כפרי לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב-עבדה, בתיקונים הבאים :

(1) במטרות התכנית יקבע כי תכנית זו מבטלת את תמ"מ 65/14/4

(2) לעניין מוקדי התיירות - יקבע סימבול ייחודי על מנת לבדלם ממוקדי התיירות לפי תמ"מ 55/14/4 – דרכי הבשמים שכן ההוראות בעניינם שונות. יקבעו הוראות על פיהן יכללו התכניות המקומיות הוראות כי אופי הבינוי ישתלב בסביבתו מבחינת גודל, גובה, עיצוב, תכנון אקלימי, חומרי גמר וכד'.

(3) תיקונים טכניים של מנהל התכנון.

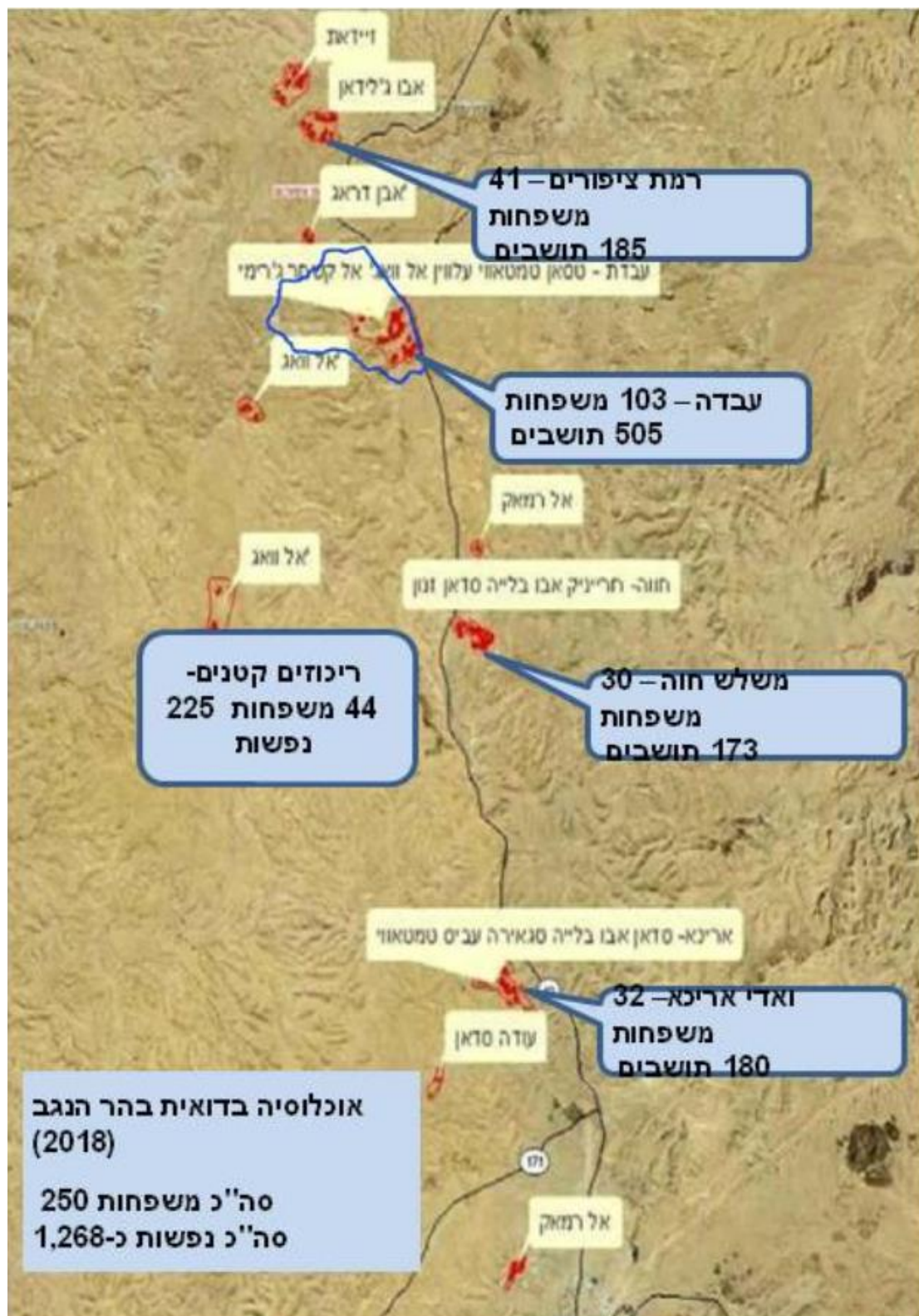
3. ככל שלא תתקבל החלטת ממשלה סופית על הקמת הישוב תוך שנה מיום החלטה זו, ההחלטה בדבר הפקדת התכנית תתבטל והשינוי לתמ"מ ידחה.
4. להסמיך את הולנת"ע לדון בהתנגדויות, ככל שתוגשנה, למנות חוקר לצורך שמיעת ההתנגדויות ככל שיידרש ולהחליט בהתנגדויות ובתכנית.

יובהר בזה כי על פי החלטת המועצה הארצית מוקדי התיירות לא ישמשו למגורים.

11. ב-31.3.2020 החליטה המועצה הארצית על הפקדתה בשנית של תמ"מ 89/14/4 וקבעה כי ככל שלא תתקבל החלטת ממשלה סופית על הקמת הישוב תוך שנה ההחלטה בדבר הפקדת התכנית תתבטל והשינוי לתמ"מ ידחה.

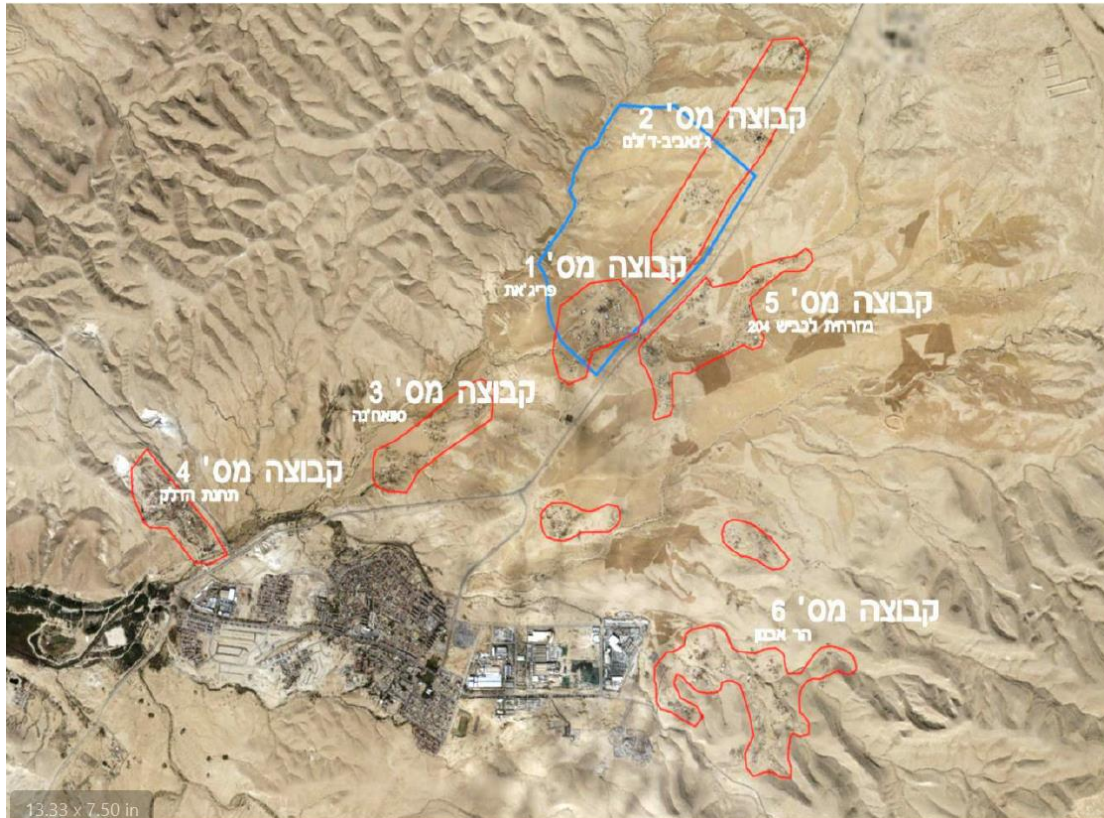
12. יצוין כי ראש המועצה האזורית רמת נגב, מר ערן דורון, הביע את נכונותה של המועצה כי היישוב עבדה יהיה חלק מיישובי המועצה, אך העלה את הצורך לתת למועצה את התקציבים הדרושים לצורך כך.

13. ככל שהממשלה תאשר את הקמת היישוב, מוצע כי קידום התכנון המפורט יעשה על ידי המועצה האזורית והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשיתוף עם האוכלוסייה המקומית, ובתיאום עם משרד התיירות כדי לאפשר פיתוח תעסוקה בתיירות מורשת בהתאם למדיניות פיתוח התיירות של המשרד, ובאופן שישלב את אורח החיים המסורתי באמצעי התעסוקה ומקורות הפרנסה של התושבים לתיירות, כזה שיאפשר הקמת מבני משק ושטחים לגידול בעלי חיים ולמרעה ואשר יאפשר פיתוח מקורות תעסוקה בתיירות המבוססת על מורשת, ערכי טבע, שימור ושיקום ארכיאולוגיה. להלן פירוט המשפחות שמיועדות להסדיר התיישבותן ביישוב וסימון שטח היישוב המוצע –



## רקע כללי – רח'מה

1. ההתיישבות הבלתי מוסדרת באזור ירוחם כוללת כ- 300 משפחות בדואיות (1,500 תושבים) ב- 16 ריכוזים עיקריים הנמצאים בחפיפה לתחום השיפוט של המועצה המקומית ירוחם ושל המועצה האזורית רמת הנגב. התיישבות זו משתייכת לקבוצת סארחין ממטה שבטי העזומה. היא מהווה קבוצה מובחנת וקהילה בפני עצמה. להלן פריסת ריכוזי ההתיישבות הבלתי מוסדרת במרחב –



2. בשנים 2010 עד 2014 ניסתה רשות הבדואים לקדם, בשיתוף נציגי ההתיישבות הבלתי מוסדרת כאמור, פתרון קבע להסדרת התיישבותם ונציגי התושבים הביעו את רצונם בקידום פתרון קבע להתיישבות עבורם תוך התכנסות ליישוב קבע והביעו נכונות לקליטת תושבים נוספים מאזור צומת הנגב ומאזור נחל סכר ביישוב. חלק ממשפחות רח'מה מועסקות באזור התעשייה של ירוחם, ואחרים משרתי וגמלאי מערכת הביטחון. כיום התושבים מקבלים שירותים בסיסיים בירוחם וחלקם אף עובדים שם.
3. בשנת 2010 נערך ביוזמת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב סקר חברתי, כרקע לבחינת מענים להסדרת ההתיישבות הבדואית באזור ירוחם.
4. בשנת 2012 נערכה ביוזמת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, בתיאום עם הממונה על מחוז הדרום ולשכת התכנון המחוזית, בדיקת היתכנות תכנונית לאיתור שטח לפתרון התיישבותי לפזורת ירוחם.
5. בפברואר 2014 הוגש על ידי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים תזכיר להקמת יישוב בדואי חדש רח'מה. התזכיר בחן חלופות מיקום והצביע על אתר רח'מה הממוקם לאורך דרך אזורית 204 ממערב, במרחק של שלושה קילומטר מצפון מזרח לצומת ירוחם כחלופה המועדפת.

6. בשטח האתר המיועד לתכנון הישוב החדש נכללים כ - 500 דונם בתחום השיפוט של המועצה המקומית ירוחם וכ - 1,500 דונם מתחום השיפוט של המועצה האזורית רמת הנגב. הגבולות המדויקים של התכנית להקמת הישוב החדש יקבעו בתחום השטח הנ"ל בעת עריכת תכנית מקומית לישוב.
7. ביוני 2014 הועדה המחוזית דנה בתזכיר להקמת היישוב רח'מה והחליטה להמליץ בפני המועצה הארצית לאשרו בהתאם לנוהל הקמת יישובים חדשים.
8. ביוני 2014 דנה הולנת"ע בהצעה להקמת ישוב חדש לפזורה הבדואית רח'מה והמליצה למועצה הארצית להמליץ לממשלה על הקמת ישוב חדש רח'מה. הולנת"ע קבעה כי הוועדה המחוזית תפעל בהקדם לתכנונו של היישוב ותדווח תוך 3 חודשים בכל הנוגע לקידום ההליך ולשיתוף הציבור.
9. ביולי 2014 דנה המועצה הארצית בהצעה להקמת ישוב חדש לפזורה הבדואית – רח'מה והוחלט כדלקמן:
1. המועצה הארצית, לאחר שהוצגו בפניה התזכיר שהוגש ע"י הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, המלצת הוועדה המחוזית וכן המלצת הולנת"ע השתכנעה בצורך בהקמתו של הישוב אשר יאפשר את איחוד פזורת ירוחם באתר יישובי אחד מוסדר באזור ירוחם.
  2. הוועדה השתכנעה כי חלופה זו הינה החלופה המיטבית העולה בקנה אחד עם המדיניות התכנונית, שכן היא כוללת את היקף האוכלוסייה הרב ביותר, נמצאת בשטח המאופיין בתנאים נוחים לפיתוח אשר אינו כולל ערכי טבע. בנוסף קיימת עדיפות לאיתור זה נוכח סמיכותו וזיקתו לירוחם ולמערכת הדרכים הארצית ונוכח הצמידות לתשתיות הנדסיות הקיימות לאורך כביש 204.
  3. לאור האמור, המועצה הארצית ממליצה לממשלה על הקמת ישוב חדש רח'מה, זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.
  4. המועצה פונה לוועדה המחוזית לפעול בהקדם האפשרי לתכנונו ולהעביר למועצה הארצית דיווח בנושא תוך 3-6 חודשים בכל הנוגע לקידום ההליך, לשיתוף הציבור, לקביעת קריטריונים לתכנון המפורט ולשלביות האכלוס.
10. עם זאת, עד היום לא התקבלה החלטת ממשלה על הקמת היישוב. בחלוף הזמן מספר התושבים שהתיישבותם לא מוסדרת באיזור גדל ולא קודם עבורם פתרון חלופי להסדרת התיישבותם.
11. לעמדת רשות הבדואים הקמת יישוב חדש צפון מזרחית למועצה המקומית ירוחם, וממערב לדרך מס' 204, מהווה, גם היום, את הפתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב.

### רקע כללי – כתף אברהם ( ח'שם זאנה )

1. באזור כתף אברהם מתגוררים כיום כ-5,000 תושבים (כ-1000 בתי אם) בשטח נרחב של כ-13,000 דונם. היישוב החדש יספק פתרון התיישבותי תוך צמצום משמעותי של הפריסה הפיזית למימדי ישוב בר-קיימא – בשטח של כ-3,000 דונם, בעל צביון כפרי-חקלאי.
2. ח'שם-זאנה הינו כפר בלתי מוכר, הקיים טרם הקמת המדינה, ובו מתגוררת פזורה בדואית במשך מספר דורות. משפחות רבות באזור מתגוררות כיום בשטח התוואי המתוכנן של כביש 6, המיועד לביצוע בשנים הקרובות ובשטחי פעילות אזורית המשמשים את צה"ל לאימונים.



3. להצעה זו קדמה עבודת מטה שנערכה ע"י הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – שני סקרי היתכנות ותהליך שיתוף והיוועצות בתושבי המרחב.
4. בשנת 2015 נערכה בדיקת היתכנות מקיפה בנושא הסדרת ההתיישבות הבדואית במרחב נבטים אבו-תלול ע"י משרד ברנדייס. אחת ההמלצות בבדיקת ההיתכנות הייתה הקמת יישוב חדש עבור תושבי ח'שם זאנה.
5. בשנת 2019 נערכה בחינה נוספת להקמתו של יישוב חדש בח'שם זאנה ע"י משרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים, במסגרת הבדיקה נבחנה האפשרות ליצירת פתרון מגורים קבוע לתושבי המרחב, תוך בחינת חלופות שונות ושיתוף נרחב של תושבי האזור. המלצת בדיקת ההיתכנות הינה כי תכנית להקמת יישוב חדש בח'שם זאנה, בעל צביון כפרי (פרברי-חקלאי), הינה הפתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב. פתרון אשר במקביל משרת את האינטרסים הכלכליים, סביבתיים והחברתיים של הממשלה ומשקף את החלטותיה הקודמות. לעיון בבדיקת ההיתכנות ראו נספח 1.

### **שטח מוצע ליישוב**

6. מיקום היישוב מוצע דרומית מזרחית לבאר שבע מדרום לדרך מס' 25 ולמושב נבטים, בין היישובים שגב שלום ואבו-תלול. מזרחית לאזור המוצע נמצא תוואי כביש 6 העתידי, ומערבית לו היישוב שגב שלום וכן בסמיכות לו מקודמת תכנית למרלו"ג (מרכז לוגיסטי). האזור המוצע למיקום היישוב נמצא בתחומי מחוז דרום ומיועד להיות חלק ממועצה אזורית נווה-מדבר. התכנון יביא לידי ביטוי את הצרכים הבטחוניים במרחב כפי שהועברו ע"י משהב"ט לרשות הבדואים.

### **כביש 6 – חוצה ישראל**

7. מתוקף תמא/31/א/21/3 יבוצע מקטע חדש לכביש 6, שוקת-נבטים. תוואי הדרך והמחלף המתוכננים חופפים, בין היתר, למקום מגוריהם של משפחות מפזורת ח'שם-זאנה, לכן נדרש למצוא להם פיתרון מגורים. מקטע נוסף, נבטים-צומת הנגב, מתוקף תמא/31/א/21/3 חופף למקום מגוריהם של משפחות נוספות מח'שם-זאנה.
8. קידום תכנון מהיר ליישוב חדש ובר-קיימא עבור אוכלוסיית ח'שם-זאנה יסייע בביצוע מהיר ורציף של סלילת והארכת כביש 6 החיוני.

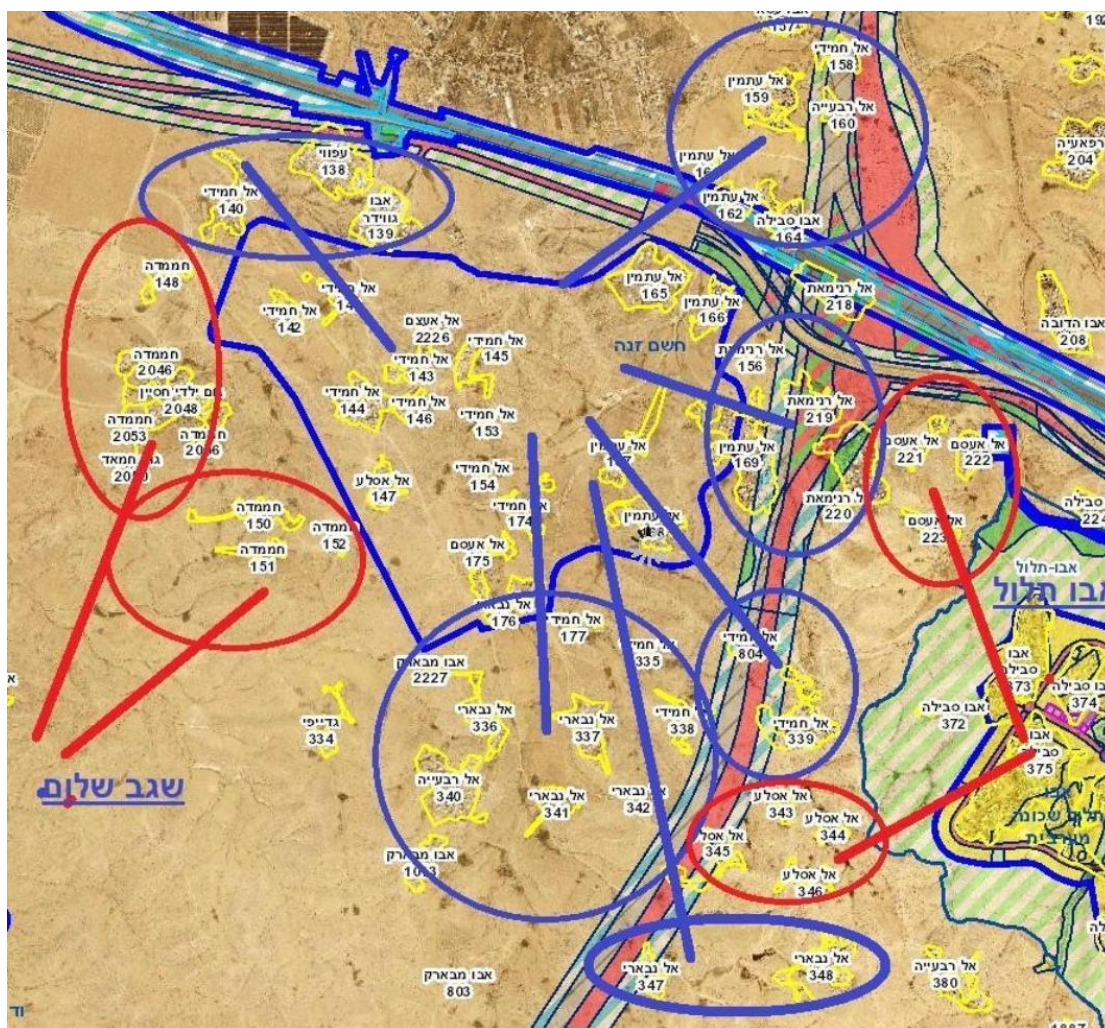
### **היבטים תכנוניים**

9. על פי תכנית מטרופולין באר שבע תמ"מ 23/14/4 היישוב נמצא באזור נוף כפרי חקלאי משולב. על פי תמ"מ 35, רוב שטח היישוב נמצא במרקם כפרי. התכנון מאפשרות הקמתו של יישוב חדש, המשתלב באופי הכפרי והחקלאי באזור.
10. סעיף 5.1.4 בתמ"מ עוסק בתכנון יישוב חדש או הרחבת יישוב קיים באזור נוף כפרי חקלאי וקובע כי הועדה המחוזית רשאית לאשר תכנית מקומית שתאפשר את הקמתו של יישוב חדש או הרחבתו של יישוב קיים במספר תנאים שנקבעו בתמ"מ.

11. במקביל, הועדה המחוזית בישיבתה מיום 17.2.2020, המליצה למועצה הארצית על עריכת שינוי לתממ/4/14/40, שמטרתו לאפשר הקמת מרכז שירותים עבור מוסדות חינוך, על מנת לתת מענה לפזורות הנמצאות באזור חי'אשם זאנה.

### היבטים חברתיים

12. האוכלוסייה במרחב חי'שם-זאנה מונה כ-5,000 נפשות (כ-1,000 בתי אם) אשר מפוזרים בשטח של כ-13,000 דונם. האוכלוסייה כוללת את המשפחות: אל-עתמין, אל-חמיד, אל-נבארי, אל-אסלע, אל-רנימאת, אל-רביעה ואבו-בראק. להלן פריסת ההתיישבות במרחב וסימון שטח היישוב המוצע –



13. כ-600 משפחות הביעו רצון בהקמת הישוב במיקום המוצע. סביר כי ככל שהיוזמה תבשיל, יצטרפו משפחות נוספות מהמרחב.

14. בשטחי חי'שם זאנה כמעט ולא קיימים שירותים הנדרשים לתפקוד יומיומי כגון מוסדות חינוך, בריאות, רווחה וקהילה, ישנו מחסור בתשתיות מים, חשמל, פינוי אשפה ועוד.

15. רוב התלמידים לומדים בבתי ספר מרוחקים באבו תלול, שגב שלום ותל שבע ומגיעים לבתי הספר ע"י הסעות. בגלל המרחק מבתי הספר, אחוז הנשירה גדול יחסית מהמוצע הארצי.

16. אחוזי האבטלה בחי'שם-זאנה גבוהים, בדומה לכפרים בלתי מוכרים אחרים.

17. תושבים רבים עוסקים בחקלאות במרחב - גידולי פלחה/בעל, מטעי זיתים וצאן. התושבים חורשים וזורעים את השטחים מתוך ידיעה כי התפוקה מועטה ותשמש בעיקר למרעה הצאן.
18. תביעות בעלות - במרחב מצויות מספר תביעות בעלות של משפחות שונות. בתחומי הסקר כ-40 אחוזים מהשטח הינו בתביעות בעלות ו-60 אחוזים נוספים בשטחי אדמות מדינה. לצורך תכנון ישוב, ישנם בעלי תביעות אשר מוכנים כי יכנסו משפחות לשטחי התביעה שלהם.
19. לפי ניסיון העבר, הסדרת יישובי קבע עבור תושבי פזורה מביא לצמצום אחוזי האבטלה והעוני, מגדיל את חלקן של נשים בכוח העבודה ומצמצם תופעות כגון פוליגמיה.
20. שיתוף התושבים - במסגרת עבודת המטה המקדימה, נערך ניתוח חברתי אשר כלל סיורים בשטח, ישיבות עבודה עם חברי ועד הישוב. התהליך מול ועד הישוב תקדימי, בדגש על היוזמה המקומית להסדרה של תושבי המרחב.

### **קידום תכנית להסדרת יישוב חדש בח'שם-זאנה יאפשר :**

21. הגדלת הישימות לבניית כביש 6 בשטח המתוכנן, תוך מציאת פתרון מגורים ראוי לתושבי פזורה המתגוררים כיום על התוואי ונדרשים להתפנות.
22. הקמתן של כ-2,000 יח"ד דיור עבור אוכלוסיית ח'שם זאנה בשנת היעד 2035.
23. מתן פתרונות התיישבות מותאמים לאוכלוסייה ולתנאי חיים מתוקנים – תשתית ביוב ומים, חשמל, תשתית דרכים, מוסדות חינוך וקהילה ושירותי בריאות.
24. צמצום שטח המגורים של תושבי פזורת ח'שם-זאנה מ-13,000 ל-3,000 דונם בלבד, על תועלותיו הסביבתיות/כלכליות.
25. הסדרת כניסה של משפחות חדשות לשטחי תביעות בעלות קיימות.
26. מתן פתרון התיישבותי תוך שיתוף פעולה עם התושבים ויצירת מודל להסדרה עתידית במרחב הנגב.
27. במקרה של ח'שם זאנה, מדובר בקהילה מלוכדת, בעלת היסטוריה משותפת, אשר מתגוררת באזור במשך מספר דורות ומחוברת למרחב. באופן תקדימי, היוזמה להסדרת ההתיישבות במרחב מגיעה מקרב התושבים, אשר רואים בהסדרה כהזדמנות לשיפור איכות חייהם. הקמת יישוב חדש מהווה את הפיתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב, פיתרון אשר במקביל משרת את האינטרסים הכלכליים, הסביבתיים, הבטחוניים והחברתיים של המדינה, משקף את החלטותיה הקודמות של הממשלה, ומאפשר מימוש מהיר ויעיל של כביש 6.

### **רקע כללי – יישוב עירוני על-שבטי**

1. במהלך שנות ה-2000 מקודמת בהדרגה על ידי מוסדות התכנון תפישה השואפת ליצירת מגוון צורות מגורים אפשריות ורלבנטיות לגבי תושבי הנגב הבדואים. במסגרת זו מקודמים הליכים לחיזוק העיר והעיירות הבדואיות הקיימות, הרחבה מסוימת של גבולות השיפוט וקידום הסדרה במקום של כפרים לא מוכרים, והקמת יישובים חדשים בעלי מאפיינים משתנים. עם זאת נראה כי כל צורות המגורים המוצעות ממשיכות להתאפיין במבנה השבטי, שאפיין את העיירות הותיקות והכפרים.

2. המבנה השבטי המאפיין את יישובי הבדואים בנגב בא לידי ביטוי בשיוכם בפועל של שטחי ציבור, לרבות מוסדות חינוך, למשפחה/שבט שבתחומם הם מצויים, שיוך המהווה מרכיב מרכזי ברמת הישגים נמוכה מאוד והיעדר אינטגרציה חברתית יישובית.
  3. מבנה שבטי זה מגביל משמעותית את חופש הבחירה של הפרט, מיקום והיצע המגרשים הזמינים עבורו מוגדרים מראש בהתאם לזיקתו הקרקעית-חברתית.
  4. במהלך שנת 2019 התקיימה, ביוזמת לשכת התכנון מחוז דרום, סדרת סדנאות חשיבה בנושא עירוניות בדואית במאה ה-21 ובמסגרתם גובש מסמך שכותרתו "עיר בדואית על-שבטית: עקרונות יסודיים". על מסמך זה חתומים נציגי ציבור וגורמים בעלי השפעה מקרב החברה הבדואית בנגב.
- מצ"ב המסמך.**
5. בהמשך למהלכים האמורים מוצע לבחון את הקמתו של יישוב עירוני על-שבטי, שיוקם על קרקע נקיה מתביעות בעלות, ושהמגרשים בו ישווקו תוך הקפדה על כך שלא יתאפשר שיוך של קרקע לשבט אחד. הישוב החדש יאפשר מגוון צורות מגורים והיצע משמעותי של יח"ד שצפוי להקל על מצוקת הדיור הקיימת בנגב וכן לקדם את הפיתוח החברתי והכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

#### **מטרת הצעת ההחלטה הנוכחית**

1. במשך שנים רבות פעלה מדינת ישראל, במסגרות שונות, להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הסדרה זו משמעותה, יצירת פתרונות להתיישבות ולמגורים באופן חוקי ובאופן זה אף יצירת תשתיות לתנאי מחייה בסיסיים הניתנים במסגרת השירותים השונים כגון: חינוך, בריאות ורווחה, מורשת ותיירות, מערכות תשתית ראויות לתחבורה, מים וביוב ועוד.
  2. עוד בדו"ח הועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (ועדת גולדברג) שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2491 מ-28.10.2007, הוצע עקרונית, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית.
  3. בהמשך לדו"ח ועדת גולדברג, הגיש ב-23.1.2013 השר דאז, בני בגין, לממשלה את סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, סיכום שאומץ בהחלטת ממשלה מס' 5345 מ-27.1.2013. בסיכום זה נכתב, בין השאר, כך –  
"לאחר בחינה נוספת, בעקבות מהלך ההקשבה, של סוגיית התיישבות הבדואים בנגב, עומדת בעינה המלצת ועדת גולדברג (סעיף 110): "עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי בל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית".
- כשנתיים לאחר פרסום המלצות ועדת גולדברג אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע (תמ"מ 4/14/23; יולי 2010) המהווה עתה את מסגרת התכנון באזור. בהוראות התכנית נמנו האזורים להסדרה כזו, וכן התנאים שייבחנו טרם להסדרה תכנונית של יישוב ובהם גודלו, צפיפותו, רציפותו וכושר הנשיאה הכלכלי שלו.

על פי הנתונים שבידינו, רוב גדול מבין התושבים המתגוררים במקומות שבהם נעדרת היום הסדרה תכנונית יוכלו להמשיך להתגורר שם בעתיד ביישובים מוסדרים.

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

4. על בסיס תפישה זו, שעודנה נכונה גם כיום לעמדת שר הכלכלה והתעשייה המגיש את הצעת החלטה, מוצע במסגרתה ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800, להורות על השלמת עבודת המטה המקצועית בנוגע להקמת היישוב באזור כתף אברהם ובנוגע להקמת היישוב העירוני על-שבטי, גיבוש המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה בנושא והתייחסות משרד האוצר בהיבט הכלכלי-תקציבי.

5. כמו כן, בנוגע ליישובים עבדה ורח'מה, בעניינם קיימת המלצה של המועצה הארצית, מבוקש להטיל על משרד האוצר להגיש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי. בחוות הדעת של משרד האוצר לגבי כלל היישובים יילקחו בחשבון, בין היתר, עלויות תשתיות הביוב, פסולת ומניעת רעש.

### **נתונים כלכליים וההשפעה על משק המדינה**

הסדרת ההתיישבות טומנת בחובה פוטנציאל לשיפור מצבה הסוציאקונומי של האוכלוסייה, הורדת רמת התחלואה, שיפור ברמת ההשכלה והתעסוקה, פיתוח מסחר ותעסוקה תחילה לטובת אוכלוסיית הישוב, ובהמשך גם לטובת מסחר, ומתן שירותים שונים לגורמים מחוץ לישוב. ככל שפעילות היום יום, החינוך ותרבות הפנאי יאורגנו במסגרת היישובית, כך ניתן לצפות כי הצעירים והנוער בישוב החדש יוכלו לרכוש יכולות ומיומנויות, אשר יקלו עליהם הן במציאת עבודה מתאימה והן בישום, הקמה והפעלה של עסקים מסוגים שונים.

יצירת המסגרות היישוביות תתרום גם להגדלת פוטנציאל התעסוקה של הנשים, דבר שעשוי לתרום משמעותית לשיפור ברמת ההכנסה של משקי הבית על כל המשתמע מכך לגבי העלאת רמת הפעילות הכלכלית בישוב, הגדלת רווחתם של משקי הבית ועוד. ככל שהתהליכים האמורים יתפתחו ויתקדמו, כך יפחת מהצד השני הצורך בתשלומי תמיכה ורווחה שוטפים לאותם משקי בית, דבר שיתבטא בחסכון תקציבי ישיר.

יישובי הקבע יאפשרו מגורים נאותים לאוכלוסייה הבדואית לרבות זוגות צעירים ומחוסרי דיור.

### **תקציב**

עניינה של הצעת החלטה זו היא, בין היתר, גיבוש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי לצורך קבלת החלטה בנוגע להקמת היישובים.

### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

### עמדת שרים אחרים שהצעה נוגעת לתחום סמכותם

שרת הפנים - מאשרת

שר הבינוי והשיכון - מאשר

שר התיירות - מאשרת

שר האוצר - מאשר

שר המשפטים - מאשר

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 88 מ-11.7.2021 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד הכלכלה והתעשייה למשרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים ותיקון החלטות ממשלה";

החלטה מס' 57 מ-7.6.2020 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה ותיקון החלטות ממשלה";

החלטה מס' 1146 מיום 5.1.2014 בנושא "העברת שטח פעולה: הפיתוח הכלכלי חברתי והסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר";

החלטה מס' 5345 מיום 27.1.13 בנושא "השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב";

החלטה מס' 3707 מ-11.9.2011 בנושא "דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד";

החלטה מס' 2562 (ערב/47) מיום 30.11.2000 בנושא "הקמת ישובי קבע לבדואים בנגב".

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם הצעה

מצ"ב חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

### סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 05תשתיות וסביבה

**חתימת השר המגיש**

מוגש על ידי :

מאיר כהן

שר העבודה הרווחה והשירותים החברתיים

«תאריך\_הגשה\_עברי»

«תאריך\_הגשה»

חתימה

28 ביוני 2021

לכבוד:

מר מאיר כהן, שר הרווחה

מר אביגדור קפלן, מנכ"ל משרד הרווחה

### **הנדון: התייחסות להצעת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים עבור האוכלוסיה הבדואית בנגב:**

שלום רב,

לאור קידומה מחדש של החלטת הממשלה להכרה בשלושה כפרים ערבים-בדואים בנגב (ח'שם זנה, עבדה ורח'מה), מצורפת להלן התייחסות של הארגונים החתומים מטה לנוסח הצעת החלטת הממשלה, כפי שפורסמה בחודש ינואר 2021 (מצורפת, להלן: "ההצעה").

**המועצה האזורית לכפרים הבלתי מוכרים בנגב** מאגדת את ועדי הכפרים הבדואים בנגב ומייצגת אותם מול משרדי הממשלה ומוסדות המדינה השונים.

**עמותת 'סיכוי'** היא ארגון משותף לערבים ויהודים שפועל לקידום שוויון ושותפות בין החברה הערבית והיהודית בישראל. בשנים האחרונות פועלת העמותה במסגרת שיתוף פעולה עם המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים, לקידום תשתיות ושירותים חיוניים בכפרים הבלתי-מוכרים בנגב.

**עמותת במקום** פועלת למעלה מ-20 שנה במטרה לחזק את הקשר בין זכויות אדם ומערכות התכנון במדינת ישראל. העמותה היא גוף מקצועי המקדם הליכים ומדיניות תכנון לטובת קהילות וקבוצות הנתונות בעמדת נחיתות מקצועית, כלכלית או אזרחית. עיקר המימון של במקום הוא מישויות מדיניות זרות.

**האגודה לזכויות האזרח בישראל**, היא ארגון זכויות האדם הוותיק והגדול בישראל, פועלת מאז 1972 להגנה על כל קשת זכויות האדם, ובין היתר פועלת לקידום זכויותיהם של האזרחים הערבים-בדואים בנגב בכל התחומים ובכללם תחום הקרקעות וההכרה בכפרים הבדואים בנגב.

אנו מברכים על הצעד החשוב להכרה בשלושת היישובים הבדואים במקום מושבם. תושבי הכפרים הערבים-בדואים זכאים להכרה בכפריהם שתאפשר להם להמשיך לחיות בהם בצורה מוסדרת תוך פיתוח תשתיות נאותות והנגשת שירותים במגוון תחומים מרכזיים ובכללם החינוך והבריאות. עם זאת, אנו סבורים כי מספר שינויים שנערכו בהצעת החלטת הממשלה המקורית מחודש יולי 2020 (מצורפת), עומדים בסתירה למטרותיה, ועלולים למנוע את יישומה ואת ההכרה בפועל בכפרים נשואי ההצעה, ובכפרים נוספים בעתיד.

### **להלן התייחסותנו:**

1. לפי **סעיף 5**, מטילה ההצעה על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, להביא בפני הממשלה ובטרם הבאת ההצעה לאישורה, מתווה "אשר יבטיח מעבר בפועל של התושבים לתוך תחומי היישובים ... שיתייחס, בין השאר, לסף ההסכמות הנדרשות מאת המועמדים למגורים ביישובים אלו, אשר לא יפחת מ-80%".



**התניית החלטת הממשלה להכרה בשלושת היישובים בקבלת הסכמתם של 80% לפחות מתושבי הכפרים למעבר לתוך הגבולות העתידיים של היישובים שיקומו, הוא תנאי שדן מראש את ההחלטה לכישלון ולמעשה מרוקן את ההחלטה מתוכן.** כידוע לכל המעורבים והעוסקים בנושא זה, הרי שבשל ההיסטוריה ארוכת השנים אין לתושבי הכפרים הבלתי מוכרים אמון במוסדות התכנון וההסדרה או בכוונות הממשלה ולכן תושבים רבים יהיו ספקנים לגבי הדרישה לקבל את הסכמתם מראש למעבר לתוך גבולות היישובים שעתידיים להיקבע, ויימנעו משיתוף פעולה מעין זה עם מוסדות התכנון. התניית ההכרה בהסכמה כה גורפת של התושבים למעבר, תחריף את חוסר האמון ותמנע את קידום המהלך ויישומו. בנוסף, אין כל אפשרות לדרוש "מעבר" של תושבים לתוך גבולות יישוב שטרם ידועים. גבולות היישוב ראוי שיקבעו במסגרת של הליך תכנוני בהתאם לתנאי השטח תוך שיתוף מלא של האוכלוסייה המיועדת, ולא באופן שרירותי, לפני השלמת תהליך ההכרה. הסכמה להעברה באופן "עיוור" מבלי שהתכנית, גבולות היישוב והתכנון ידועים, אינה סבירה ולמעשה הציפה שהתושבים יקבלו אותה ויחתמו כך היא בלתי סבירה מצד המדינה. דרישה זו מהווה תקדים מסוכן של תנאי מקדמי ולא ריאלי בהליכי הכרה ותכנון, שדן מראש את החלטת הממשלה לכישלון. ככל הידוע לנו, קידום החלטות ממשלה דומות מעולם לא הותנה בקבלה מראש של התחייבויות וחתומות של התושבים הפוטנציאליים למעבר ליישובים החדשים או לתוך גבולות היישובים שיוכרו, ולא נכון שהוא יותנה כאמור.

**הכרה עקרונית בכפרים היא שלב ראשון בתהליך הכרחי של בניית האמון עם התושבים שיאפשר גם הגעה להסכמות והתקדמות בתהליך התכנון בהמשך. לאחר הכרה עקרונית, יש לקבוע הליכי תכנון מסודרים הכוללים שיתוף ציבור אמיתי. באופן זה יש סיכוי לממש את הזכויות של התושבים מצד אחד, ומנגד לאפשר את קידום מדיניות הממשלה.**

2. לפי סעיף 6: "החלטת הממשלה תהיה בטלה ולא יוקצו מגרשים לצורך מימושה לאחר 5 שנים מיום קבלתה, אלא אם כן ימומש לפני כן המתווה המפורט בסעיף 5 להחלטה זו כולל חתימת לפחות 80% מהתושבים המיועדים על הסכמה להעתיק את מגוריהם לתוך היישוב החדש כאמור" בהמשך לכתוב לעיל, ברור כי סעיף זה סותר את הגולל על היכולת להוציא לפועל את החלטת הממשלה הנ"ל, כיוון שהסיכוי להגיע להסכמות לפי המתווה הנוכחי ובמסגרת הזמן המבוקשת, הינו סיכוי נמוך ביותר. ניסיונו בליווי כפרים בתהליכי הכרה ותכנון מלמד כי אלה אורכים שנים רבות וכרוכים בלא מעט אתגרים. **טווח הזמן המוקצה לצורך מימוש ההחלטה בשילוב עם ההתניה הבלתי-סבירה המעוגנת בסעיף 5, יובילו בוודאות כמעט מוחלטת לכישלון ההחלטה.**
3. לפי סעיף 7, החלטת הממשלה מטילה על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מינהל התכנון, רמ"ו והמל"ל, "לבחון בתוך 60 ימים את האפשרות לצמצם את שטחי יישובי הקבע הקיימים". ההצעה האמורה כורכת יחד את ההכרה בשלושת היישובים עם הצעה לצמצום שטחי יישובי הקבע הקיימים, שתי סוגיות שונות שאינן תלויות זו בזו, לאור העובדה ששלושת היישובים המוצעים להכרה לא יאוכלסו ע"י תושבי יישובי הקבע. קשה להתעלם מהגישה המפלה שמעוגנת בסעיף זה ואשר לפיה הכרה ביישובים בדואים מחייבת בעיני הממשלה צמצום בשטחים של יישובים בדואים אחרים. יתרה מכך, הדרישה אינה ראויה ובעייתית גם מהסיבות הבאות:

3.1 היישובים הבדואים הוותיקים סובלים ממגוון בעיות תכנוניות, במקביל למצוקת דיור חריפה ומחסור בקרקעות זמינות לתכנון ופיתוח. הימצאן של קרקעות בלתי-מאוכלסות בתוך היישובים אינו מעיד על עודף בקרקע, אלא על ליקויים בתכנון הנוכחיות ואופן ביצוען, ועל הצורך בתהליכי תכנון המותאמים לצרכי המקום והקהילה המתגוררת בו ובשיתוף הפעולה בין התושבים והרשויות המקומיות.

3.2 בשנים האחרונות ניתן לראות כי דווקא הרחבת שטחי השיפוט של היישובים הקיימים הינו אחד מהכלים האפקטיביים ביותר של המדינה בקידום הסדרה במקום של התושבים החיים בשולי היישובים: לאור העובדה שקביעת גבולות היישובים המוכרים נעשתה בעבר במקרים רבים בצורה שרירותית, כך שקבוצות בעלות זיקה ליישובים נותרו מחוץ לתחומם, קיים צורך לתקן את המעוות ולצרף את קבוצות אלה אל היישובים הקיימים. לכן, הצעד הנכון הוא דווקא הרחבת תחומי השיפוט כאשר הדבר נחוץ כדי לאפשר הסדרת המבנים של התושבים החיים בסמוך ליישובים המוכרים.

3.3 הדרישה לספק המלצה בנוגע לצמצום שטח היישובים, כרוכה בהליך ארוך ומורכב עבור כל אחד מהיישובים המוכרים אשר אין אפשרות לבצעו לעומק בפרק זמן של 60 ימים כפי שקובעת ההחלטה. בנוסף, בידי המדינה מנגנונים חלופיים לקיום הבדיקה הנ"ל, במידה והיה הדבר נדרש, מבלי לכרוך בין הדברים במסגרת הצעה זו.

לסיכום, צמצום שטחי הפיתוח ביישובי הקבע הקיימים הינו צעד בלתי צודק ומזיק אשר יקשה על המשך תהליכי ההסדרה והפיתוח בהם, ואינו קשור כלל לצורך להכיר ביישובים אחרים. למעשה, **המציאות מוכיחה כי דווקא ההיפך הוא הנכון - הרחבת שטחי השיפוט היא שתאפשר את פיתוח היישובים באופן ישים ומוצלח, המותאם לצרכי התושבים.**

4. **מסמכי הרקע** שצורפו להצעת מחליטים לוקים בחוסר דיוק ואינם מציגים נאמנה את המגעים וההידברות בין התושבים לבין רשויות המדינה לקראת ההכרה של אותם יישובים שהתנהלו, בחלק מהמקרים, במשך שנים רבות. אמנם לא מדובר במסמכים מחייבים, אבל הצגת הדברים באופן מטעה פוגעת בתושבים בכך שמונעת מהם להציג את הדברים מנקודת מבטם במקרה הצורך.

למשל, במקרה של הר הנגב, כבר בשנת 2015, לפני אישורה של תמ"א/1/35, גובש פתרון שהיה מקובל בחלקו על מינהל התכנון בהסתמך על התיקון הצפוי של התמ"א באזור זה, לפיו נקודת היישוב תועתק מרמת ציפורים לעבדה. למרות זאת, פתרון זה לא זכה לתמיכה של רשות הבדואים באותה עת ולכן לא אושר בסופו של דבר במוסדות התכנון. עוד חשוב לומר כי עדיין נותרו חילוקי דעות לגבי אופיו של היישוב ואוכלוסיית היעד שלו. לכן, הצגת מציאות לפיה השינוי הנוכחי מתאפשר רק בעקבות אישורה של תמ"א/1/35 בשנת 2016, ושקיימת נכונות כביכול של כל הקהילות המוזכרות במסמך להיכנס לגבולות היישוב בעבדה, הינה מוטעה ומטעה.

**על מנת לוודא שהחלטת הממשלה תשיג את מטרתה ותאפשר הכרה, תכנון ופיתוח בשלושת היישובים, אנו קוראים לכם לפעול לעריכת השינויים הבאים:**

1. **בסעיף 5**, לבטל את ההתנייה להכרה בהכנת מתווה אשר ימנע את קידום תהליכי התכנון. הליכי ההכרה וההסדרה צריכים להיות מבוססים על דו-שיח כן ואמיתי בין האוכלוסייה המיועדת ורשויות המדינה במטרה ליצור אמון בין הצדדים ולהגיע להסכמות על אופי היישוב, האוכלוסייה המיועדת, וכן הגודל והגבולות שלו בשלב התכנון הראשון.

2. בסעיף 6, לבטל את ההתניה הקושרת בין המתווה הנ"ל, בפקיעת תוקף ההחלטה תוך 5 שנים.
3. להסיר מהחלטת הממשלה את סעיף 7, הכולל התייחסות לאפשרות לצמצום שטחם של היישובים הוותיקים.
4. במסמכי הרקע, לתקן את חוסר הדיוקים, כך שיתארו נכונה את התרחשות התהליכים.

נשמח להיפגש ולדון בפירוט בנושאים הנ"ל עם כל הגורמים העוסקים בנדון.

**בברכה,**

עטיה אלאעסם, יו"ר המועצה לכפרים הבלתי-מוכרים  
גדיר ניקולא, עו"ד, מנהלת היחידה לקידום זכויות המיעוט הערבי  
דבי גילד-חיו, עו"ד, מקדמת מדיניות וחקיקה  
סזאר יהודקין, מתכנן ערים, עמותת 'במקום'  
דפנה ספורטה, אדריכלית, עמותת 'במקום'  
רגד ג'ראיסי, מנהלת-שותפה, המחלקה למדיניות שוויונית, עמותת 'סיכוי'  
אלה גיל, רכזת פרויקט לקידום שוויון בנגב, עמותת 'סיכוי'

-----  
**העתקים:**

ח"כ מנסור עבאס, יו"ר רשימה ערבית מאוחדת

ח"כ סעיד אלחרומי, רשימה ערבית מאוחדת

## מסמכים מצורפים:

1. טיוטת החלטת הצעה מחודש יולי 2020
2. החלטת הצעה מתוקנת מחודש ינואר 2021 + מסמכי הרקע

## הקמת ישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב – רח'מה, עבדה וכתף אברהם (ח'שם זאנה)

### הצעה להחלטה

#### מחליטים:

בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3707 מ-11.9.2011 בנושא "דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה משרד למשרד"; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 5345 מיום 27.1.13 בנושא "השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב"; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 1.7.2014 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב רח'מה; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 7.5.2019 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב עבדה; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 57 מ-7.6.2020 בנושא "העברת שטח פעולה משרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה ותיקון החלטות ממשלה" –

1. להטיל על משרד האוצר להניח בתוך 60 ימים בפני הממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישוב עבדה.
2. להטיל על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר לקדם עבודת מטה מקצועית, אשר תוגש ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה בתוך 60 ימים, לצורך גיבוש המלצתה של המועצה הארצית בדבר הקמת היישוב כתף אברהם (ח'שם זאנה) ולצורך בחינה עדכנית של המלצתה של המועצה הארצית על הקמת היישוב רח'מה.
3. להטיל על יו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה להביא, בהקדם האפשרי לאחר שתוגש לו עבודת המטה המקצועית כאמור בסעיף 2, את נושא הקמת היישובים כתף אברהם (ח'שם זאנה) ורח'מה לדיון בפני המועצה הארצית לצורך בחינת ההיבטים התכנוניים והיבטים נוספים הכרוכים בהם, ולגיבוש המלצתה בנושא והגשתה לממשלה, זאת במסגרת תפקידה ליעץ לממשלה, על פי סעיף 2 לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800.
4. להטיל על משרד האוצר להגיש לממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בנושא הקמת היישובים רח'מה וכתף אברהם (ח'שם זאנה) בתוך 30 ימים מהמועד שבו תגובש המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה בעניינם.

## הקמת ישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב

### הצעה להחלטה

מחליטים, בהמשך להחלטת ממשלה מס' 3707 מ-11.9.2011 בנושא "דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד"; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 5345 מיום 27.1.13 בנושא "השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב"; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 1.7.2014 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב רח'מה; ובהמשך להמלצת המועצה הארצית לתכנון ולבניה בהחלטתה מיום 7.5.2019 להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב עבדה; ובהמשך להחלטת ממשלה מס' 57 מ-7.6.2020 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה ותיקון החלטות ממשלה" –

1. להטיל על משרד הכלכלה והתעשייה, מינהל התכנון, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, משרד הפנים, משרד האוצר, משרד הבינוי והשיכון, רשות מקרקעי ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה, להגיש לבחינת המועצה הארצית לתכנון ובניה בתוך 60 ימים המלצות בדבר הקמת יישוב עירוני אל שבטי בנגב.
2. להטיל על משרד האוצר לגבש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישוב העירוני תוך 60 יום מהחלטת המועצה הארצית לתכנון ובניה, וזאת במטרה להביא את נושא הקמת היישוב העירוני להחלטה סופית של הממשלה תוך 90 יום מקבלת ההחלטה במועצה הארצית לתכנון ובניה.
3. להטיל על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והגורמים המקצועיים הנוגעים בדבר לקדם עבודת מטה מקצועית, אשר תוגש ליו"ר המועצה הארצית לתכנון ובניה בתוך 60 ימים, לצורך גיבוש המלצתה של המועצה הארצית בדבר הקמת יישוב באזור המכונה כתף אברהם (ח'שם זאנה). עבודת המטה תכלול בין היתר התייחסות לסוגיית תביעות הבעלות והסדרתן.
4. בהמשך להמלצת המועצה הארצית על הקמתו של היישוב עבדה ולהמלצת המועצה הארצית על הקמתו של היישוב רחמה, להטיל על משרד האוצר להניח בתוך 60 ימים בפני הממשלה התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי הכרוך בהקמת היישובים באזור עבדת וירוחם.
5. להטיל על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב להניח בתוך 60 ימים בפני הממשלה, בתיאום עם משרד האוצר, משרד הפנים, מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל, המועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה והרשות לאכיפה במקרקעין, מתווה אשר יבטיח מעבר בפועל של התושבים לתוך תחומי היישובים באזור כתף אברהם (ח'שם זאנה), עבדת וירוחם, ככל שיוקמו, שיתייחס, בין השאר, לסף ההסכמות הנדרשות מאת המועמדים למגורים ביישובים אלו, אשר לא יפחת מ-80%, לכלים נוספים, ובכלל זה הצעות לתיקוני חקיקה, ככל שהם נדרשים, אשר יבטיחו את הקמת ואכלוס יישובים אלו בפועל תוך גיבוש תכנית אשר תבטיח כינוס לתוך תחומי היישוב, וכן לקציבת זמן לתקפותה של תכנית

המתאר היישובית ולתפוגתה ככל שהמהלכים להקמת היישוב לא יצלחו. כל זאת בטרם הבאת ההצעה לאישור הממשלה.

6. מובהר בזה כי הממשלה תדון בהקמת היישובים באזור כתף אברהם (ח'שם זאנה), עבדת וירוחם, כאשר יעמדו לפנייה שלושת אלה: המלצת המועצה הארצית, ההתייחסות הכלכלית והתקציבית, והמתווה להבטחת המעבר כאמור בסעיף 5. החלטת הממשלה תהיה בטלה ולא יוקצו מגרשים לצורך מימושה לאחר 5 שנים מיום קבלתה, אלא אם כן ימומש לפני כן המתווה המפורט בסעיף 5 להחלטה זו כולל חתימת לפחות 80% מהתושבים המיועדים על הסכמה להעתיק את מגוריהם אל תוך היישוב החדש כאמור.

7. מבלי לגרוע מסמכויות שר הפנים בנושא, להטיל על הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מינהל התכנון, רשות מקרקעי ישראל והמועצה הלאומית לכלכלה במשרד ראש הממשלה, לבחון בתוך 60 ימים את האפשרות לצמצם את שטחי יישובי הקבע הקיימים לצורך התאמה לצרכים אל מול הקמתם של היישובים החדשים, למעט היישוב האל שבטי. המסקנות בעניין זה יוצגו בפני שר הפנים להמשך בחינה על ידו במסגרת סמכויותיו לפי כל דין.

## דברי הסבר

### רקע כללי - עבדה

1. הממשלה, בהחלטה מס' 2562 (ערב/47) מיום 30.11.2000 הטילה על המינהלה לקידום הבדואים בנגב לבחון "עם הגורמים הנוגעים בדבר את ההצעה להקים ישובים בדואים נוספים בעבדת א', עבדת ב' וזיאדנה."
2. בשנים 2004 – 2005 מינהל מקרקעי ישראל באמצעות המנהלה לקידום הבדואים בנגב, ביצע בדיקת היתכנות תכנונית לאיתור המיקום והצרכים של הישוב החדש. ב-1.5.2006 המליצה הוועדה המחוזית על עריכת שינוי מס' 65 לתמ"מ 14/4 שמטרתו הקמת ישוב קבע לשבטים העוזמה וג'ינביב מצפון לעיר הנבטית עבדת, באמצעות הוספת סמל להקמת ישוב כפרי.
3. ב-27.2.2007 דנה הולנת"ע בתכנית והמליצה למועצה הארצית על הפקדת שינוי התמ"מ, לאחר שהוצגו בפניה התכנית והתזכיר להקמת הישוב. המועצה הארצית בישיבתה מ-1.4.2008 החליטה להמליץ לממשלה על הקמת הישוב, אך קבעה כי הדיון בהפקדת התכנית לישוב יתקיים רק לאחר הגשתה של תכנית מתאר מחוזית הכוללת את תכנונו המתארי-מקומי.
4. בין השנים 2008 ל-2012 התקיימו הליכים לגיבוש מסמכי תכנית מתאר מחוזית מקומית, לרבות הכנת נספח נופי סביבתי, ונערכו תאומים מול גופים רלבנטיים. תמ"מ 65/14/4 פורסמה להפקדה ב-15.3.2013.
5. ב-17.6.2014 החליטה הולנת"ע לאשר את תמ"מ 65/14/4 בתנאים מסוימים, בהם כי תיקבע בתכנית הוראה על פיה הבינוי והפיתוח של היישוב יותר רק בתחום השטח שנקבע כמרקם כפרי בתמ"מ א 35. בדיון שהתקיים בולנת"ע ב-29.12.2015 הנחתה הוועדה את רשות הבדואים לפעול לקידום התכנון להקמת הישוב ברמת ציפורים על בסיס שינוי 65 של תמ"מ 14/4.
6. בבחינת החלופות למיקום הסימבול לישוב הגיעו לגמר 2 חלופות נבחרות: עבדת (עבדה), ורמת ציפורים:
  - עבדת (עבדה)- הועדפה מבחינה חברתית ודמוגרפית (כ- 50% מאוכלוסיית הבדואים בהר הנגב) ונפסלה סטטוטורית בשל היותה חלק ממכלול נופי (מס' 36) בתמ"מ א 35.
  - רמת ציפורים- הועדפה סטטוטורית (במרקם כפרי ע"פ תמ"מ א 35) אך לא היתה היענות של תושבים במרחב הר הנגב להיכנס לישוב.
7. בתאריך 9.06.2016 אושר תיקון 1 לתמ"מ א 35, במסגרתו נגרע שטח אתר הפזורה עבדת (עבדה) מהמכלול הנופי (מס' 36). שינוי סטטוטורי זה אפשר לקדם תמ"מ בהתאמה לתכנון הסטטוטורי ולהתכנות החברתית במיקום חלופת עבדת (עבדה).
8. בהחלטתה מ-26.2.2019 המליצה הולנת"ע על הפקדת תמ"מ 89/14/4 - תוכנית מיתאר מחוזית שמטרתה הקמת ישוב קבע כפרי-תיירותי חקלאי בדואי חדש בהר הנגב 'בעבדה' שיפותח בשלבים ושיקלוט את אוכלוסיית התושבים ממטה העוזמה והגינאביב והיושבת במספר ריכוזים בהר הנגב, בתחום שבין שדה בוקר למצפה רמון.
9. ב-7.5.2019 החליטה המועצה הארצית להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב החדש עבדה, ובכפוף לקבלת החלטת ממשלה סופית על הקמתו של היישוב – להפקיד את תמ"מ 89/14/4. **בהתאם להמלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה יבוטל מיקומו של הסימבול**



שאושר ליישוב ברמת ציפורים במסגרת תמ"מ 65/14/4 וימוקם סימבול ליישוב חדש – בעבדה, כמוצע בתמ"מ 89/14/4 וכן יקבע סימבול ייחודי שישמש למוקדי התיירות על מנת לבדלם ממוקדי התיירות הקיימים לפי תמ"מ 55/14/4 – מרחב דרכי הבשמים וארץ המכתשים, שכן ההוראות בעניינם שונות.  
10. להלן יובא נוסח החלטת המועצה הארצית:

#### החלטות

#### המועצה הארצית לתכנון ולבניה מס' 628 מתאריך 7.5.2019

#### 5. תמ"מ/ 89/14/4 : ישוב חדש לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב (עבדה)

**מטרת הדיון:** דיון בהמלצת הולנת"ע לפי נוהל הקמת ישובים חדשים. דיון בהמלצת הולנת"ע על הפקדת התמ"מ. דיון בהעברה להערות הוועדות המחוזיות לתיקון לוח מס' 3 בתמ"א 35.  
**הוחלט:**

בפני המועצה הארצית הוצגה הבקשה לשינוי מיקומו של סימבול ליישוב רמת ציפורים שאושר במסגרת תמ"מ 65/14/4 ומיקומו מחדש בעבדה כמוצע בתמ"מ 89/14/4 וכן להוספת שלושה מוקדי תיירות, הכל עבור הפזורה הבדואית החיה באזור הר הנגב, בתחום המועצה האזורית רמת נגב.

המועצה קיימה דיון בנושא, כמתחייב מנוהל עבודת המועצה הארצית לעניין המלצתה בכל הנוגע להקמת ישובים חדשים, על פי הנחיית היועץ המשפטי לממשלה מיום 6.12.2004. המועצה השתכנעה מנימוקי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב והוועדה המחוזית, כפי שהוצגו בדיון, כי קיימת עדיפות להקמתו של היישוב בעבדה על פני רמת ציפורים וכי ראוי לקדם את המוקדים התיירותיים המוצעים בתכנית.

לאור האמור, המועצה הארצית, לאחר שהוצגו בפניה התזכיר להקמת היישוב החדש עבדה והנימוקים לשינוי מיקומו של היישוב החדש, לאחר ששמעה את עורכי התזכיר, נציגי התושבים, המועצה האזורית ונציגי הוועדה המחוזית וכן לאחר שהוצגה בפניה החלטת הולנת"ע מיום 26.2.19, הממליצה למועצה לאשר את הבקשה בתנאים המפורטים בהחלטותיה, ולאחר שדנה בכל אלו ובתכנית, מחליטה כדלקמן:

1. להמליץ לממשלה על הקמתו של היישוב החדש עבדה בהתאם לקבוע בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה, לאחר שהשתכנעה בצורך מהנימוקים אשר פורטו בהחלטת הולנת"ע מיום 26.2.19 ובכללם כי השינוי יאפשר פוטנציאל מימוש גבוה יותר לאור ריכוז גדול של פזורה המתגוררת במקום ולאור קיומם של שירותים בתחומי הכוללים בית ספר יסודי ומרפאה, לרבות דרך גישה אליהם.

2. לאחר קבלת החלטת ממשלה סופית על הקמתו של היישוב:

א. להעביר להערות הוועדות המחוזיות את תיקון לוח 3 בתמ"א 35 ל- 60 יום, כך

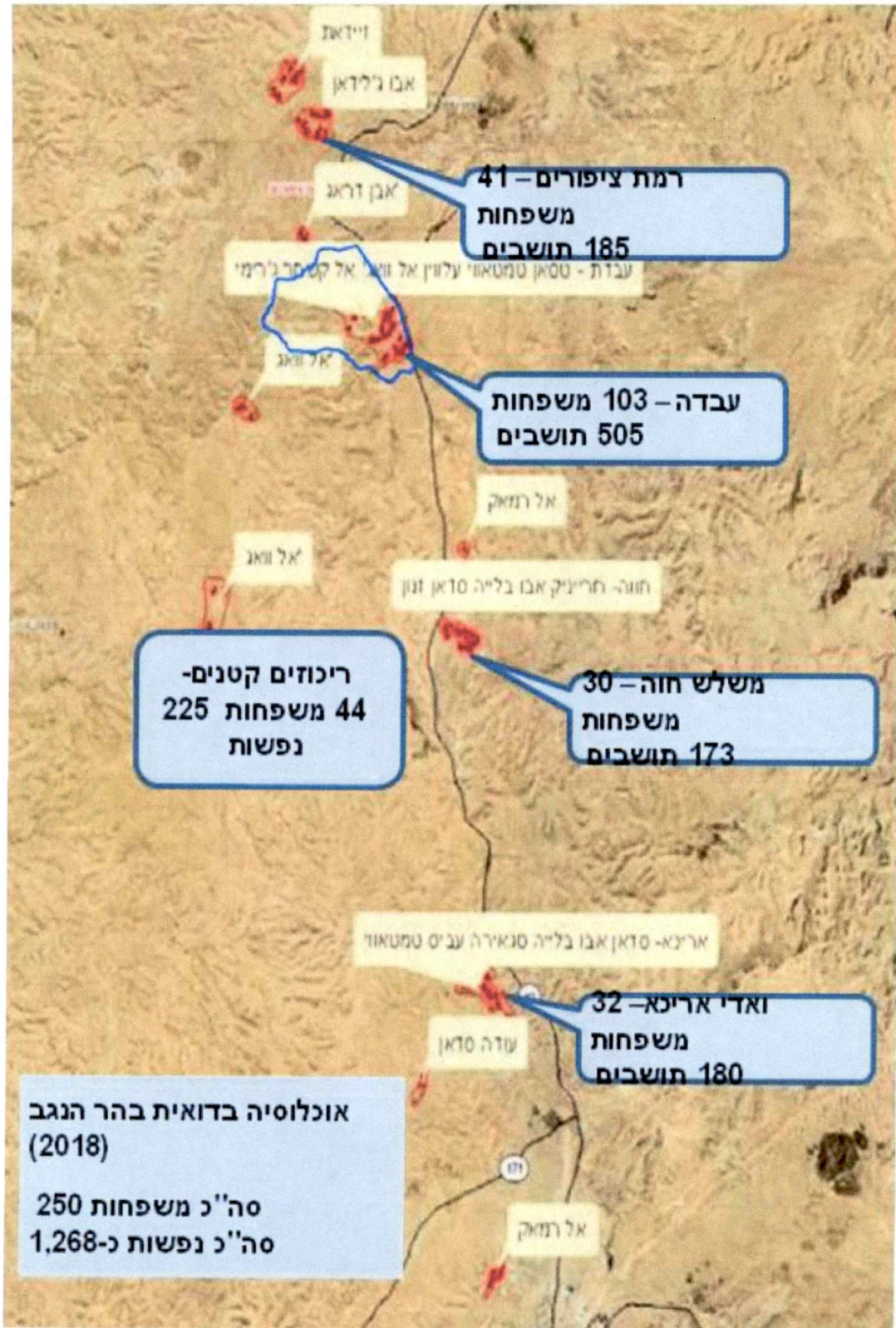
שיבוטל ישוב 'רמת ציפורים' ובמקומו יתווסף ישוב מיוחד 'עבדה'.

ב. להפקיד את תמ"מ 89/14/4 – ישוב כפרי לאוכלוסייה הבדואית בהר הנגב-עבדה,

בתיקונים הבאים:

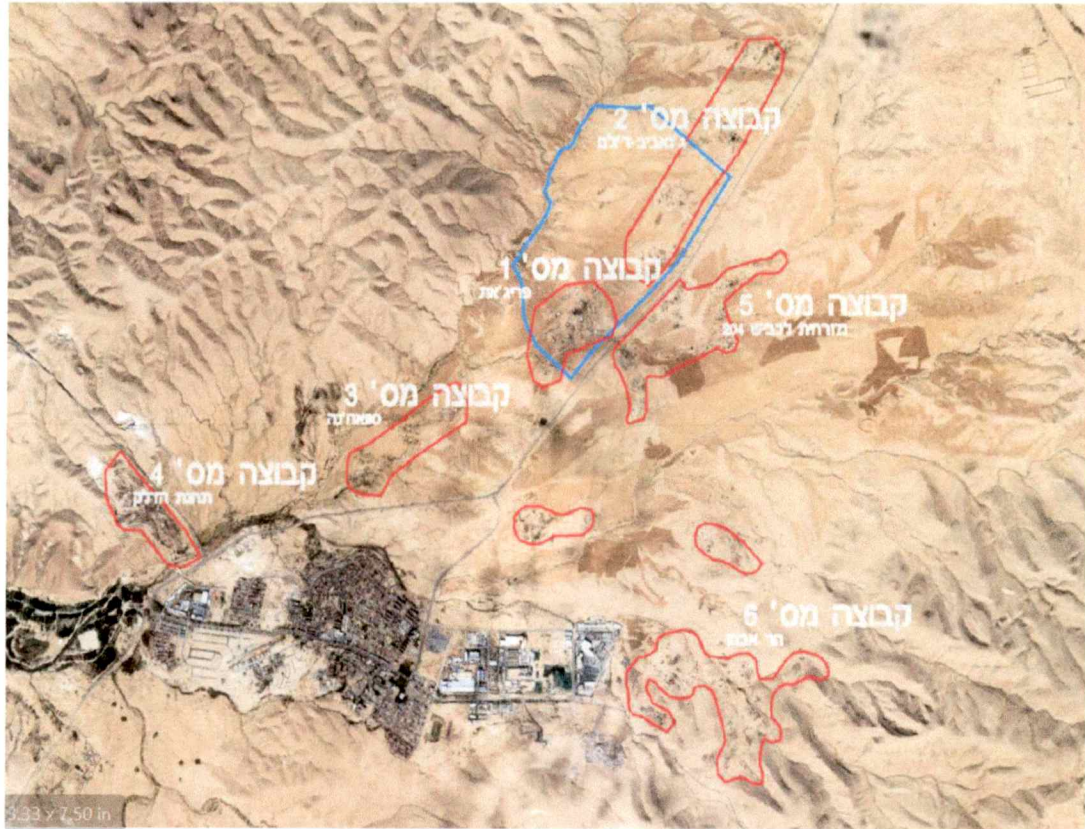
- 1) במטרות התכנית יקבע כי תכנית זו מבטלת את תמ"מ 65/14/4
- 2) לעניין מוקדי התיירות - יקבע סימבול ייחודי על מנת לבדלם ממוקדי התיירות לפי תמ"מ 55/14/4 – דרכי הבשמים שכן ההוראות בעניינם שונות. יקבעו הוראות על פיהן יכללו התכניות המקומיות הוראות כי אופי הבינוי ישתלב בסביבתו מבחינת גודל, גובה, עיצוב, תכנון אקלימי, חומרי גמר וכד'.
- 3) תיקונים טכניים של מנהל התכנון.

3. ככל שלא תתקבל החלטת ממשלה סופית על הקמת הישוב תוך שנה מיום החלטה זו, ההחלטה בדבר הפקדת התכנית תתבטל והשינוי לתמ"מ ידחה.
  4. להסמיך את הולנת"ע לדון בהתנגדויות, ככל שתוגשנה, למנות חוקר לצורך שמיעת ההתנגדויות ככל שיידרש ולהחליט בהתנגדויות ובתכנית.
- 
11. ב-31.3.2020 החליטה המועצה הארצית על הפקדתה בשנית של תמ"מ 89/14/4 וקבעה כי ככל שלא תתקבל החלטת ממשלה סופית על הקמת הישוב תוך שנה ההחלטה בדבר הפקדת התכנית תתבטל והשינוי לתמ"מ ידחה.
  12. יצוין כי ראש המועצה האזורית רמת נגב, מר ערן דורון, הביע את נכונותה של המועצה כי היישוב עבדה יהיה חלק מיישובי המועצה, אך העלה את הצורך לתת למועצה את התקציבים הדרושים לצורך כך.
  13. ככל שהממשלה תאשר את הקמת היישוב, מוצע כי קידום התכנון המפורט יעשה על ידי המועצה האזורית והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב בשיתוף עם האוכלוסייה המקומית, ובתיאום עם משרד התיירות כדי לאפשר פיתוח תעסוקה בתיירות מורשת בהתאם למדיניות פיתוח התיירות של המשרד, ובאופן שישלב את אורח החיים המסורתי באמצעי התעסוקה ומקורות הפרנסה של התושבים לתיירות, כזה שיאפשר הקמת מבני משק ושטחים לגידול בעלי חיים ולמרעה ואשר יאפשר פיתוח מקורות תעסוקה בתיירות המבוססת על מורשת, ערכי טבע, שימור ושיקום ארכיאולוגיה. להלן פירוט המשפחות שמיועדות להסדיר התיישבותן ביישוב וסימון שטח היישוב המוצע –



רקע כללי - רח'מה

1. ההתיישבות הבלתי מוסדרת באזור ירוחם כוללת כ- 300 משפחות בדואיות (1,500 תושבים) ב- 16 ריכוזים עיקריים הנמצאים בחפיפה לתחום השיפוט של המועצה המקומית ירוחם ושל המועצה האזורית רמת הנגב. התיישבות זו משתייכת לקבוצת סארחין ממטה שבטי העזומה. היא מהווה קבוצה מובחנת וקהילה בפני עצמה. להלן פריסת ריכוזי ההתיישבות הבלתי מוסדרת במרחב -



2. בשנים 2010 עד 2014 ניסתה רשות הבדואים לקדם, בשיתוף נציגי ההתיישבות הבלתי מוסדרת כאמור, פתרון קבע להסדרת התיישבותם ונציגי התושבים הביעו את רצונם בקידום פתרון קבע להתיישבות עבורם תוך התכנסות ליישוב קבע והביעו נכונות לקליטת תושבים נוספים מאזור צומת הנגב ומאזור נחל סכר ביישוב. חלק ממשפחות רח'מה מועסקות באזור התעשייה של ירוחם, ואחרים משרתי וגמלאי מערכת הביטחון. כיום התושבים מקבלים שירותים בסיסיים בירוחם וחלקם אף עובדים שם.
3. בשנת 2010 נערך ביוזמת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב סקר חברתי, כרקע לבחינת מענים להסדרת ההתיישבות הבדואית באזור ירוחם.
4. בשנת 2012 נערכה ביוזמת הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, בתיאום עם הממונה על מחוז הדרום ולשכת התכנון המחוזית, בדיקת היתכנות תכנונית לאיתור שטח לפתרון התיישבותי לפזורת ירוחם.
5. בפברואר 2014 הוגש על ידי הרשות להסדרת התיישבות הבדואים תזכיר להקמת יישוב בדואי חדש רח'מה. התזכיר בחן חלופות מיקום והצביע על אתר רח'מה הממוקם לאורך דרך אזורית 204 ממערב, במרחק של שלושה קילומטר מצפון מזרח לצומת ירוחם כחלופה המועדפת.
6. בשטח האתר המיועד לתכנון היישוב החדש נכללים כ - 500 דונם בתחום השיפוט של המועצה המקומית ירוחם וכ - 1,500 דונם מתחום השיפוט של המועצה האזורית רמת הנגב. הגבולות המדויקים של התכנית להקמת היישוב החדש יקבעו בתחום השטח הנ"ל בעת עריכת תכנית מקומית ליישוב.
7. ביוני 2014 הועדה המחוזית דנה בתזכיר להקמת היישוב רח'מה והחליטה להמליץ בפני המועצה הארצית לאשרו בהתאם לנוהל הקמת יישובים חדשים.

8. ביוני 2014 דנה הולנת"ע בהצעה להקמת ישוב חדש לפזורה הבדואית רח'מה והמליצה למועצה הארצית להמליץ לממשלה על הקמת ישוב חדש רח'מה. הולנת"ע קבעה כי הוועדה המחוזית תפעל בהקדם לתכנונו של היישוב ותדווח תוך 3 חודשים בכל הנוגע לקידום ההליך ולשיתוף הציבור.
9. ביולי 2014 דנה המועצה הארצית בהצעה להקמת ישוב חדש לפזורה הבדואית – רח'מה והוחלט כדלקמן:
  1. המועצה הארצית, לאחר שהוצגו בפניה התזכיר שהוגש ע"י הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב, המלצת הוועדה המחוזית וכן המלצת הולנת"ע השתכנעה בצורך בהקמתו של היישוב אשר יאפשר את איחוד פזורת ירוחם באתר יישובי אחד מוסדר באזור ירוחם.
  2. הוועדה השתכנעה כי חלופה זו הינה החלופה המיטבית העולה בקנה אחד עם המדיניות התכנונית, שכן היא כוללת את היקף האוכלוסייה הרב ביותר, נמצאת בשטח המאופיין בתנאים נוחים לפיתוח אשר אינו כולל ערכי טבע. בנוסף קיימת עדיפות לאיתור זה נוכח סמיכותו וזיקתו לירוחם ולמערכת הדרכים הארצית ונוכח הצמידות לתשתיות הנדסיות הקיימות לאורך כביש 204.
  3. לאור האמור, המועצה הארצית ממליצה לממשלה על הקמת ישוב חדש רח'מה, זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה.
  4. המועצה פונה לוועדה המחוזית לפעול בהקדם האפשרי לתכנונו ולהעביר למועצה הארצית דיווח בנושא תוך 3-6 חודשים בכל הנוגע לקידום ההליך, לשיתוף הציבור, לקביעת קריטריונים לתכנון המפורט ולשלביות האכלוס.
10. עם זאת, עד היום לא התקבלה החלטת ממשלה על הקמת היישוב. בחלוף הזמן מספר התושבים שהתיישבותם לא מוסדרת באיזור גדל ולא קודם עבורם פתרון חלופי להסדרת התיישבותם.
11. לעמדת רשות הבדואים הקמת יישוב חדש צפון מזרחית למועצה המקומית ירוחם, וממערב לדרך מס' 204, מהווה, גם היום, את הפתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב.

#### רקע כללי – כתף אברהם (ח'שם זאנה)

1. באזור כתף אברהם מתגוררים כיום כ-5,000 תושבים (כ-1000 בתי אם) בשטח נרחב של כ-13,000 דונם. ח'שם-זאנה הינו כפר בלתי מוכר, הקיים טרם הקמת המדינה, ובו מתגוררת פזורה בדואית במשך מספר דורות. משפחות רבות באזור מתגוררות כיום בשטח התוואי המתוכנן של כביש 6, המיועד לביצוע בשנים הקרובות ובשטחי פעילות אזורית המשמשים את צה"ל לאימונים. היישוב החדש יספק פתרון התיישבותי תוך צמצום משמעותי של הפריסה הפיזית למימדי ישוב בר-קיימא, בעל צביון כפרי-חקלאי.
2. להצעה זו קדמה עבודת מטה שנערכה ע"י הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב – שני סקרי היתכנות ותהליך שיתוף והיועצות בתושבי המרחב.
3. בשנת 2015 נערכה בדיקת היתכנות מקיפה בנושא הסדרת ההתיישבות הבדואית במרחב נבטים אבו-תלול ע"י משרד ברנדייס. אחת ההמלצות בבדיקת ההיתכנות הייתה הקמת יישוב חדש עבור תושבי ח'שם זאנה.

4. בשנת 2019 נערכה בחינה נוספת להקמתו של ישוב חדש בח'שם זאנה ע"י משרד לרמן אדריכלים ומתכנני ערים, במסגרת הבדיקה נבחנה האפשרות ליצירת פתרון מגורים קבוע לתושבי המרחב, תוך בחינת חלופות שונות ושיתוף נרחב של תושבי האזור. המלצת בדיקת ההיתכנות הינה כי תכנית להקמת יישוב חדש בח'שם זאנה, בעל צביון כפרי (פרברי-חקלאי), הינה הפתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב. פתרון אשר במקביל משרת את האינטרסים הכלכליים, סביבתיים והחברתיים של הממשלה ומשקף את החלטותיה הקודמות. לעיון בבדיקת ההיתכנות ראו נספח 1.

#### **שטח מוצע לישוב**

5. מיקום הישוב מוצע דרומית מזרחית לבאר שבע מדרום לדרך מס' 25 ולמושב נבטים, בין הישובים שגב שלום ואבו-תלול. מזרחית לאזור המוצע נמצא תוואי כביש 6 העתידי, ומערבית לו הישוב שגב שלום וכן בסמיכות לו מקודמת תכנית למרלו"ג (מרכז לוגיסטי). האזור המוצע למיקום הישוב נמצא בתחומי מחוז דרום ומיועד להיות חלק ממועצה אזורית נווה-מדבר. התכנון יביא לידי ביטוי את הצרכים הבטחוניים במרחב כפי שהועברו ע"י משהב"ט לרשות הבדואים.

#### **כביש 6 – חוצה ישראל**

6. מתוקף תמא/31/א/3/21 יבוצע מקטע חדש לכביש 6, שוקת-נבטים. תוואי הדרך והמחלף המתוכננים חופפים, בין היתר, למקום מגוריהם של משפחות מפזורת ח'שם-זאנה, לכן נדרש למצוא להם פיתרון מגורים. מקטע נוסף, נבטים-צומת הנגב, מתוקף תמא/31/א/3/21 חופף למקום מגוריהם של משפחות נוספות מח'שם-זאנה.

7. קידום תכנון מהיר ליישוב חדש ובר-קיימא עבור אוכלוסיית ח'שם-זאנה יסייע בביצוע מהיר ורציף של סלילת והארכת כביש 6 החיוני.

#### **היבטים תכנוניים**

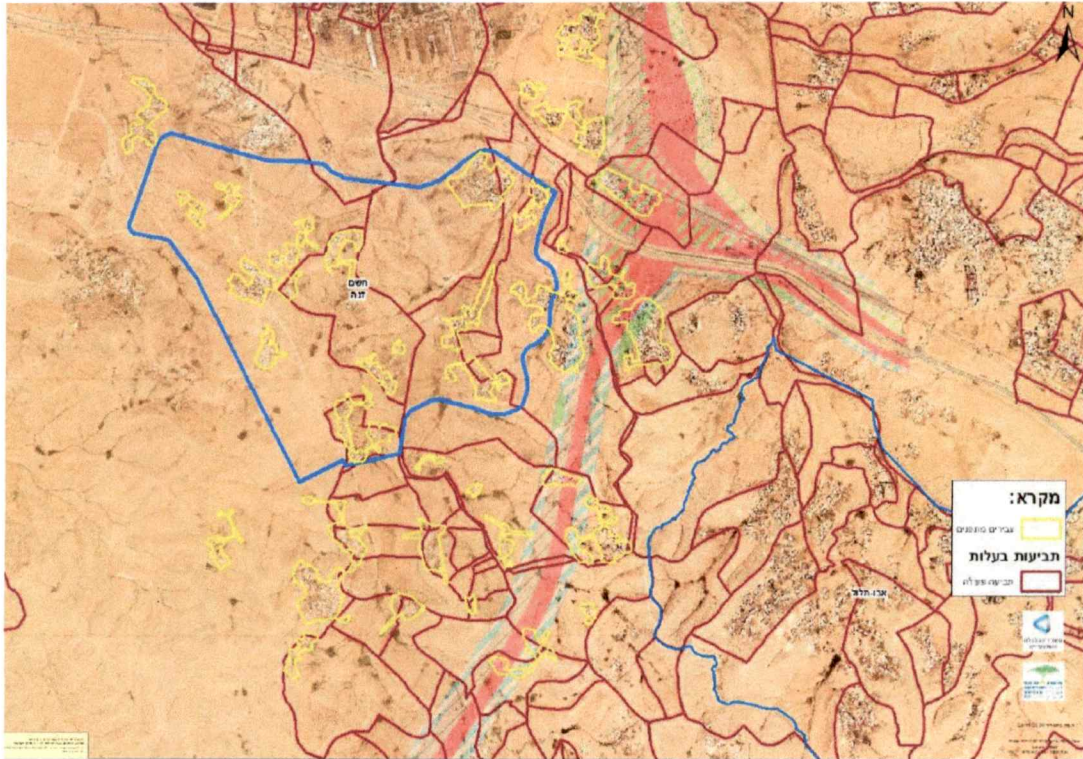
8. על פי תכנית מטרופולין באר שבע תמ"מ 23/14/4 הישוב נמצא באזור נוף כפרי חקלאי משולב. על פי תמ"מ 35, רוב שטח הישוב נמצא במרקם כפרי. התכניות מאפשרות הקמתו של ישוב חדש, המשתלב באופי הכפרי והחקלאי באזור.

9. סעיף 5.1.4 בתמ"מ עוסק בתכנון ישוב חדש או הרחבת ישוב קיים באזור נוף כפרי חקלאי וקובע כי הועדה המחוזית רשאית לאשר תכנית מקומית שתאפשר את הקמתו של ישוב חדש או הרחבתו של ישוב קיים במספר תנאים שנקבעו בתמ"מ.

10. במקביל, הועדה המחוזית בישיבתה מיום 17.2.2020, המליצה למועצה הארצית על עריכת שינוי לתממ/4/14/40, שמטרתו לאפשר הקמת מרכז שירותים עבור מוסדות חינוך, על מנת לתת מענה לפזורות הנמצאות באזור ח'אשם זאנה.

## היבטים חברתיים

11. האוכלוסייה במרחב ח'שם-זאנה מונה כ-5,000 נפשות (כ-1,000 בתי אם) אשר מפוזרים בשטח של כ-13,000 דונם. האוכלוסייה כוללת את המשפחות: אל-עתמין, אל-חמידי, אל-נבארי, אל-אסלע, אל-רנימאת, אל-רביעה ואבו-בראק. להלן פריסת ההתיישבות במרחב וסימון שטח היישוב המוצע –



12. כ-600 משפחות הביעו רצון בהקמת היישוב במיקום המוצע. סביר כי ככל שהיוזמה תבשיל, יצטרפו משפחות נוספות מהמרחב.
13. בשטחי ח'שם זאנה כמעט ולא קיימים שירותים הנדרשים לתפקוד יומיומי כגון מוסדות חינוך, בריאות, רווחה וקהילה, ישנו מחסור בתשתיות מים, חשמל, פינוי אשפה ועוד.
14. רוב התלמידים לומדים בבתי ספר מרוחקים באבו תלול, שגב שלום ותל שבע ומגיעים לבתי הספר ע"י הסעות. בגלל המרחק מבתי הספר, אחוז הנשירה גדול יחסית מהמוצע הארצי.
15. אחוזי האבטלה בח'שם-זאנה גבוהים, בדומה לכפרים בלתי מוכרים אחרים.
16. תושבים רבים עוסקים בחקלאות במרחב - גידולי פלחה/בעל, מטעי זיתים וצאן. התושבים חורשים וזורעים את השטחים מתוך ידיעה כי התפוקה מועטה ותשמש בעיקר למרעה הצאן.
17. תביעות בעלות - במרחב מצויות מספר תביעות בעלות של משפחות שונות. בתחומי הסקר כ-40 אחוזים מהשטח הינו בתביעות בעלות ו-60 אחוזים נוספים בשטחי אדמות מדינה. לצורך תכנון יישוב, ישנם בעלי תביעות אשר מוכנים כי יכנסו משפחות לשטחי התביעה שלהם.
18. לפי ניסיון העבר, הסדרת יישובי קבע עבור תושבי פזורה מביא לצמצום אחוזי האבטלה והעוני, מגדיל את חלקן של נשים בכוח העבודה ומצמצם תופעות כגון פוליגמיה.

19. שיתוף התושבים - במסגרת עבודת המטה המקדימה, נערך ניתוח חברתי אשר כלל סיורים בשטח, ישיבות עבודה עם חברי ועד הישוב. התהליך מול ועד הישוב תקדימי, בדגש על היוזמה המקומית להסדרה של תושבי המרחב.

#### **קידום תכנית להסדרת יישוב חדש בח'שם-זאנה יאפשר:**

20. הגדלת הישימות לבניית כביש 6 בשטח המתוכנן, תוך מציאת פתרון מגורים ראוי לתושבי פזורה המתגוררים כיום על התוואי ונדרשים להתפנות.
21. הקמתן של כ-2,000 יח"ד דיור עבור אוכלוסיית ח'שם זאנה בשנת היעד 2035.
22. מתן פתרונות התיישבות מותאמים לאוכלוסייה ולתנאי חיים מתוקנים – תשתית ביוב ומים, חשמל, תשתית דרכים, מוסדות חינוך וקהילה ושירותי בריאות.
23. צמצום שטח המגורים של תושבי פזורת ח'שם-זאנה מ-13,000 ל-3,000 דונם בלבד, על תועלותיו הסביבתיות/כלכליות.
24. הסדרת כניסה של משפחות חדשות לשטחי תביעות בעלות קיימות.
25. מתן פתרון התיישבותי תוך שיתוף פעולה עם התושבים ויצירת מודל להסדרה עתידית במרחב הנגב.
26. במקרה של ח'שם זאנה, מדובר בקהילה מלוכדת, בעלת היסטוריה משותפת, אשר מתגוררת באזור במשך מספר דורות ומחוברת למרחב. באופן תקדימי, היוזמה להסדרת ההתיישבות במרחב מגיעה מקרב התושבים, אשר רואים בהסדרה כהזדמנות לשיפור איכות חייהם. הקמת יישוב חדש מהווה את הפיתרון המתאים ביותר לתושבי המרחב, פיתרון אשר במקביל משרת את האינטרסים הכלכליים, הסביבתיים, הבטחוניים והחברתיים של המדינה, משקף את החלטותיה הקודמות של הממשלה, ומאפשר מימוש מהיר ויעיל של כביש 6.

#### **רקע כללי – יישוב עירוני אל-שבטי**

1. במהלך שנות ה-2000 מקודמת בהדרגה על ידי מוסדות התכנון תפישה השואפת ליצירת מגוון צורות מגורים אפשריות ורלבנטיות לגבי תושבי הנגב הבדואים. במסגרת זו מקודמים הליכים לחיזוק העיר והעיירות הבדואיות הקיימות, הרחבה מסוימת של גבולות השיפוט וקידום הסדרה במקום של כפרים לא מוכרים, והקמת יישובים חדשים בעלי מאפיינים משתנים. עם זאת נראה כי כל צורות המגורים המוצעות ממשיכות להתאפיין במבנה השבטי, שאפיין את העיירות הותיקות והכפרים.
2. המבנה השבטי המאפיין את יישובי הבדואים בנגב בא לידי ביטוי בשיוכם בפועל של שטחי ציבור, לרבות מוסדות חינוך, למשפחה/שבט שבתחומם הם מצויים, שיוך המהווה מרכיב מרכזי ברמת הישגים נמוכה מאוד והיעדר אינטגרציה חברתית יישובית.
3. מבנה שבטי זה מגביל משמעותית את חופש הבחירה של הפרט, מיקום והיצע המגרשים הזמינים עבורו מוגדרים מראש בהתאם לזיקתו הקרקעית-חברתית.
4. במהלך שנת 2019 התקיימה, ביוזמת לשכת התכנון מחוז דרום, סדרת סדנאות חשיבה בנושא עירוניות בדואית במאה ה-21 ובמסגרתם גובש מסמך שכותרתו "עיר בדואית אל-שבטית: עקרונות יסודיים". על מסמך זה חתומים נציגי ציבור וגורמים בעלי השפעה מקרב החברה הבדואית בנגב.



### מצ"ב המסמך.

5. בהמשך למהלכים האמורים מוצע לבחון את הקמתו של יישוב עירוני אל-שבטי, שיוקם על קרקע נקיה מתביעות בעלות, ושהמגרשים בו ישווקו תוך הקפדה על כך שלא יתאפשר שיוך של קרקע לשבט אחד. היישוב החדש יאפשר מגוון צורות מגורים והיצע משמעותי של יחיד שצפוי להקל על מצוקת הדיור הקיימת בנגב וכן לקדם את הפיתוח החברתי והכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

### מטרת הצעת ההחלטה הנוכחית

1. במשך שנים רבות פעלה מדינת ישראל, במסגרות שונות, להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הסדרה זו משמעותה, יצירת פתרונות להתיישבות ולמגורים באופן חוקי ובאופן זה אף יצירת תשתיות לתנאי מחייה בסיסיים הניתנים במסגרת השירותים השונים כגון: חינוך, בריאות ורווחה, מורשת ותיירות, מערכות תשתית ראויות לתחבורה, מים וביוב ועוד.

2. עוד בדו"ח הועדה לשם הצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואית בנגב (ועדת גולדברג) שהוקמה בהחלטת ממשלה מס' 2491 מ-28.10.2007, הוצע עקרונית, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי כל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית.

3. בהמשך לדו"ח ועדת גולדברג, הגיש ב-23.1.2013 השר דאז, בני בגין, לממשלה את סיכום מהלך ההקשבה לציבור לגבי תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, סיכום שאומץ בהחלטת ממשלה מס' 5345 מ-27.1.2013. בסיכום זה נכתב, בין השאר, כך – "לאחר בחינה נוספת, בעקבות מהלך ההקשבה, של סוגיית התיישבות הבדואים בנגב, עומדת בעינה המלצת ועדת גולדברג (סעיף 110): "עקרונית מוצע, להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים, כפי שתיקבע, ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי, ובתנאי כל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתכנית מתאר מחוזית".

כשנתיים לאחר פרסום המלצות ועדת גולדברג אישרה המועצה הארצית לתכנון ובנייה תכנית מתאר מטרופולינית למחוז באר שבע (תמ"מ 4/14/23; יולי 2010) המהווה עתה את מסגרת התכנון באזור. בהוראות התכנית נמנו האזורים להסדרה כזו, וכן התנאים שייבחנו טרם להסדרה תכנונית של יישוב ובהם גודלו, צפיפותו, רציפותו וכושר הנשיאה הכלכלי שלו.

על פי הנתונים שבידינו, רוב גדול מבין התושבים המתגוררים במקומות שבהם נעדרת היום הסדרה תכנונית יוכלו להמשיך להתגורר שם בעתיד ביישובים מוסדרים. יש להדגיש, כי מן ההיענות לרצון הבדואים להמשיך ולהתגורר באזור תביעות הבעלות שלהם מתחייב, שבשטח תביעות הבעלות במסגרת היישובים ייקלטו גם תושבים שאינם תובעי בעלות על קרקע או שתביעתם מצויה במקום אחר, כך שתתאפשר במשך שנים ספורות הסדרה והקמה של יישובים באופן יעיל".

4. על בסיס תפישה זו, שעודנה נכונה גם כיום לעמדת שר הכלכלה והתעשייה המגיש את הצעת ההחלטה, מוצע במסגרתה ובהתאם להנחיית היועץ המשפטי לממשלה מס' 1.1800, להורות על השלמת עבודת המטה המקצועית בנוגע להקמת היישוב באזור כתף אברהם

ובנוגע להקמת היישוב העירוני אל-שבטי, גיבוש המלצת המועצה הארצית לתכנון ובניה בנושא והתייחסות משרד האוצר בהיבט הכלכלי-תקציבי.

5. כמו כן, בנוגע ליישובים עבדה ורח'מה, בעניינם קיימת המלצה של המועצה הארצית, מבוקש להטיל על משרד האוצר להגיש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי. בחוות הדעת של משרד האוצר לגבי כלל היישובים יילקחו בחשבון, בין היתר, עלויות תשתיות הביוב, פסולת ומניעת רעש.

#### **נתונים כלכליים והשפעה על משק המדינה**

הסדרת ההתיישבות טומנת בחובה פוטנציאל לשיפור מצבה הסוציאקונומי של האוכלוסייה, הורדת רמת התחלואה, שיפור ברמת ההשכלה והתעסוקה, פיתוח מסחר ותעסוקה תחילה לטובת אוכלוסיית הישוב, ובהמשך גם לטובת מסחר, ומתן שירותים שונים לגורמים מחוץ לישוב. ככל שפעילות היום יום, החינוך ותרבות הפנאי יאורגנו במסגרת היישובית, כך ניתן לצפות כי הצעירים והנוער בישוב החדש יוכלו לרכוש יכולות ומיומנויות, אשר יקלו עליהם הן במציאת עבודה מתאימה והן בישום, הקמה והפעלה של עסקים מסוגים שונים.

יצירת המסגרות היישוביות תתרום גם להגדלת פוטנציאל התעסוקה של הנשים, דבר שעשוי לתרום משמעותית לשיפור ברמת ההכנסה של משקי הבית על כל המשתמע מכך לגבי העלאת רמת הפעילות הכלכלית בישוב, הגדלת רווחתם של משקי הבית ועוד. ככל שהתהליכים האמורים יתפתחו ויתקדמו, כך יפחת מהצד השני הצורך בתשלומי תמיכה ורווחה שוטפים לאותם משקי בית, דבר שיתבטא בחסכון תקציבי ישיר.

יישובי הקבע יאפשרו מגורים נאותים לאוכלוסייה הבדואית לרבות זוגות צעירים ומחוסרי דיור.

#### **תקציב**

עניינה של הצעת החלטה זו היא, בין היתר, גיבוש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי לצורך קבלת החלטה בנוגע להקמת היישובים.

#### **השפעת ההצעה על מצבת כח האדם**

לא רלבנטי

#### **עמדת שרים אחרים שההצעה נוגעת לתחום סמכותם**

שר הפנים – תומך  
שר הבינוי והשיכון – תומך  
שרת התיירות – תומך  
שר האוצר – תומך  
שר המשפטים – תומך

### החלטות קודמות של הממשלה בנושא

החלטה מס' 57 מ-7.6.2020 בנושא "העברת שטח פעולה ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר למשרד הכלכלה והתעשייה ותיקון החלטות ממשלה";

החלטה מס' 1146 מיום 5.1.2014 בנושא "העברת שטח פעולה: הפיתוח הכלכלי חברתי והסדרת התיישבות בדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות ופיתוח הכפר";

החלטה מס' 5345 מיום 27.1.13 בנושא "השלמות להחלטת הממשלה מס' 3707 מיום 11.9.2011 בעניין הסדרת התיישבות בדואים בנגב";

החלטה מס' 3707 מ-11.9.2011 בנושא "דו"ח הצוות הבינמשרדי ליישום המלצות הוועדה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - המשך הדיון והעברת שטח פעולה ממשרד למשרד";  
החלטה מס' 2562 (ערב/47) מיום 30.11.2000 בנושא "הקמת ישובי קבע לבדואים בנגב".

### עמדת היועץ המשפטי של המשרד יוזם ההצעה

מצ"ב חוות דעתו של היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

### סיווגים

סיווג ראשי: 01ביצועי

תחום פעולה עיקרי: 05תשתיות וסביבה

מוגש על ידי שר הכלכלה והתעשייה

כ"ד בכסלו התשפ"א  
10 בדצמבר 2020

מדינת ישראל  
הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב  
הלשכה המשפטית

ד' טבת תשפ"א  
19 דצמבר 2020

**חוות דעת משפטית הנלווית להצעת החלטה לממשלה ולוועדות השרים**

**נושא הצעת ההחלטה:**

הקמת יישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב

**תמצית ההצעה בהתייחס להיבטי המשפטיים:**

עניינה של הצעת ההחלטה היא יוזמה ראשונית להקמת ארבעה יישובים חדשים עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב.

בנוגע ליישובים באזור עבדת וירוחם, מכיוון שקיימות זה מכבר המלצות של המועצה הארצית לממשלה על הקמתם, מבוקש בהצעה זו להשלים את הבחינה הנדרשת לשם הבאת הנושא לאישור הממשלה באמצעות הנחייה למשרד האוצר להגיש התייחסות בהיבט הכלכלי-תקציבי, זאת בהתאם להנחיית היועץ המשפטי מס' 1.1800 בעניין "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים".

שני היישובים הנוספים אליהם מתייחסת הצעת ההחלטה הם - יישוב עירוני אל-שבטי, על בסיס בחינה שנעשתה ב-2019 בהובלת לשכת התכנון מחוז דרום, ויישוב נוסף באזור המכונה כתף אברהם (ח'שם זאנה), לגביו מתבקשת התייחסות, בעבודת המטה, לסוגיית תביעות הבעלות והסדרתן.

הצעת ההחלטה מנוסחת באופן העולה בקנה אחד עם הנחיית היועץ המשפטי מס' 1.1800 בעניין "נוהל קבלת החלטה בנושא הקמת יישובים חדשים".

כמו כן, בהמשך לדיונים שהתקיימו בין משרדי הממשלה בנוגע להצעת החלטה זו, מוצע להטיל על צוות בינמשרדי לגבש מתווה אשר יבטיח מעבר בפועל של התושבים לתוך תחומי היישובים באזור כתף אברהם (ח'שם זאנה), עבדת וירוחם.

בנוסף מוצע בהצעה, לבחון את האפשרות לצמצם את שטחי יישובי הקבע הקיימים לצורך התאמה לצרכים אל מול הקמתם של היישובים החדשים. נוסח הסעיף תואם עם משרד הפנים ואינו גורע מסמכויות העומדות לשר הפנים בעניינים אלה.

**קשיים משפטיים, ככל שישנם, ודרכי פתרון:**

אין

**עמדת היועצים המשפטיים של משרדים אחרים שהצעת החלטה נוגעת להם:**

רח' מצדה 6, באר שבע, טל: 08-6268773, פקס: 08-6268790

6 masada St. Beer-Sheva, Tel: +972 (8) 6268773, Fax: +972 (8) 62687 73

شارع مسعدة 6, بئر السبع, هاتف: 08-6268773, فاكس: 08-6268773

לעמדת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט אזרחי), היועץ המשפטי של משרד הבינוי והשיכון והיועץ המשפטי של משרד התיירות אין מניעה משפטית לקידום ההצעה.

טרם התקבלה התייחסות היועץ המשפטי של משרד האוצר.

הצעת ההחלטה לא אושרה על ידי היועצים המשפטיים של משרד הפנים ושל מינהל התכנון. להלן הערותיהם שלא הוטמעו –  
 לסעיף 3 – נכתב כי הסיפא לא מקובלת על מינהל התכנון, שכן המועצה הארצית לא שוקלת שיקולים קנייניים. ככל שנדרשת עבודת מטה בנושא זה, אפשר להכניס לזה התייחסות בסעיף 5 ; לסעיף 5 – ביקשו להוסיף לפני "הצעות לתיקוני חקיקה" את המילה "לבחון".

**עמדת היועץ המשפטי של המשרד שהשר העומד בראשו מגיש את ההצעה:**

היועץ המשפטי של הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מאשר כי אין מניעה משפטית לקידום הצעת ההחלטה.

אורי נוסבאום



היועץ המשפטי