



המרכז הבינתחומי הרצליה
בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה
המכון למדיניות ואסטרטגיה

הבדואים בנגב מדיניות, קשיים והמלצות

נייר רקע

לסקירה בכנס הרצליה השישי
על מאזן החוסן והביטחון הלאומי

2006 בינואר 21-24

אהוד פראוור, לירית סרפוס
המועצה לביטחון לאומי

תמצית מנהלים

התוכנית לפיתוח הנגב שאושרה בממשלה, הציפה את סוגיית מצבם של הבדואים. שכן, ניתן אולי להתקדם בפתרון הסוגיה הבדואית בלא לקדם את האזור כולו, אך אי פתרון הסוגיה הבדואית הנו חסם לפיתוח הנגב: אזור אינו יכול לשאת פערים כה קיצוניים ותכנון אינו יכול להתקיים היכן שמתקיים קונפליקט קרקעות, בצד פריסה רחבה של בנייה לא חוקית.

בין השנים 1969-1990 הוקמו שבע עיירות בדואיות, שמטרתן הייתה לרכז את הפזורה הבדואית ביישובי קבע. המעבר היה ועודנו כרוך בקשיים. מאז שנת 1990 ועד 2003 לא נקבעה מדיניות ממשלתית כוללת לנגב. התוצאה הייתה התבססות של מקבצי בנייה לא מוסדרים על שטחים הולכים וגדלים.

משנת 2003 מתקיים רצף של פעילות במגזר הבדואי, הבא לטפל בכל תחומי החיים: פיתוח תשתיות ופיתוח כלכלי, הגברת אכיפת חוקי תכנון ובנייה, הכרה והקמה של שבעה ישובים חדשים. לראשונה, רוב מוחלט של האוכלוסייה הבדואית חי בישובים מוכרים או בישובים שבתהליכי הכרה.

כעת, כאשר מושקעים כסף, תכנון ומאמץ בסוגיות של הבדואים בנגב, מתגלים במלוא עוצמתם חסמים, הן בתחום הקרקעות והן בתחום התכנון והמנגנון. בהיעדר תכנית המתמודדת עם חסמים אלו, אנו עלולים למצוא את עצמנו בעוד עשור במצב דומה לזה שבו אנו נמצאים היום, כאשר לפחות 40,000 איש חיים בפזורה עם מאפייני חיים של העולם השלישי.

המדינה הראתה כבר יכולת להתמודד עם אתגרים מורכבים ארגונית, תקציבית ומשפטית בביצוע תכנית ההתנתקות. בסוגיית הבדואים מוצע לאמץ עיקרון דומה: להציע לריכוזי פזורה מענה מוגדר, מתוחם בזמן, עם תמריץ כספי לקהילה שלמה שמעוניינת להגיע לפתרון. כשפג הזמן (למשל, שנתיים מייזום ההצעה), להפעיל מבצע מרוכז של פינוי המבנים הלא חוקיים. במילים אחרות, אם הממשלה פינתה 8,000 אזרחים שחיו במבנים חוקיים, היא יכולה לפנות גם אלפי אזרחים שחיים במבנים לא חוקיים. כל זאת, כאמור, בתנאי שגם מרכיבים רלוונטיים אחרים שהיו בתכנית ההתנתקות (כולל התייחסות לצרכיה ורצונותיה של האוכלוסייה בבניית הפתרונות המיועדים) ייושמו ביחס לבדואים.

המלצות המל"ל המפורטות (ראה בהרחבה בעמוד 9) מתייחסות לשאלות של הקמת ישובים בדואים נוספים, סוגיית הקרקעות באזורים חיוניים לפיתוח הנגב, ואופיו הכולל של תהליך ישוב הפזורה תוך זמן קצר.

תוכן עניינים

| | |
|---|--|
| 4 | מבוא |
| 5 | רקע |
| 5 | א. תהליך העיור 1969-1990 |
| 5 | ב. המחלוקת על הבעלות על הקרקעות |
| 6 | ג. מדיניות חדשה 2003 – חידוש הטיפול הכולל באוכלוסייה הבדואית שבנגב |
| 7 | המעבר ליישובי קבע – מצב עכשווי, קשיים וחסמים |
| 8 | המלצות למדיניות של המועצה לביטחון לאומי |

מבוא

בנובמבר 2005, קבלה הממשלה החלטה על תכנית לאומית לפיתוח הנגב. במסגרת זו, הואר זרקור על האוכלוסייה הבדואית בנגב ומצוקותיה.

א. סוגיות מרכזיות להתייחסות הן:

1. ההתיישבות הבלתי מוסדרת של הבדואים שלא מאפשרת תהליכי עיור מודרניים ואספקת שירותים הולמים ויוצרת רצף התיישבותי עני מאוד, המנציח את עצמו.
2. התפשטות גיאוגרפית בלתי נשלטת, חלקה הגדול במבנים קשיחים, באזור נרחב הכולל את בקעת באר שבע ובקעת ערד ולאורך עורקי תנועה ראשיים המובילים לדימונה וערד.
3. עלייה במספר מקרי אלימות לאורך הכבישים באופן שפוגע בתחושת הביטחון.
4. רמה סוציו-אקונומית הנמוכה בין הקבוצות והעדות בארץ. כל ישובי הבדואים נמצאים בעשירון התחתון של דירוג הלמ"ס.
5. ריבוי טבעי של 5.5 אחוז לשנה (שמשמעותו הכפלת אוכלוסייה כל 13 שנה).
6. תביעות בעלות לא מוסדרות עשרות שנים, המשתקות את הפיתוח של אזורים שלמים.
7. רצונם ההיסטורי של הבדואים להשתייך למדינה, והאכזבה הקשה מדרך טיפולה בהם, מחריפים תחושות של ניכור והקצנה ומחזקים תהליכי פלשתיניזציה ואיסלמיזציה.

ב. מרכזיותו של תהליך המעבר ליישובי קבע:

יישובי קבע, הנם הדרך העומדת לפנינו, על מנת להתמודד עם הבעיות המרכזיות שתוארו:

- זו דרך לכווץ את הפזורה הבדואית ולתת לה גודל נתון ומוגדר.
- זו דרך, יחידה, למתן שירותים הולמים, ולבסס מערכת חינוך יציבה, ולהניח, אם ננהג בתבונה, יסודות לקידום תעסוקתי.

גם בשיח של האוכלוסייה הבדואית עם הממשלה מוסכם הרעיון הכללי של מעבר ליישובי קבע, אם כי רבות המחלוקות לגבי מיקום הישובים, מספרם ואופיים.

ג. מבנה נייר העבודה:

1. המהלך שנעשה להקמת ישובי קבע עד 1990 והסיבות לקיפאוננו.
2. המהלכים הנעשים מאז 2003, בהיבטי תכנון, תקצוב ועשייה.
3. החסמים המהותיים המעכבים את התממשות התוכניות הקיימות.
4. הצעות המועצה לביטחון לאומי על מנת להתמודד עם קשיים אלה.

רקע

א. תהליך העיור – 1969-1990 – תהליך שנעצר:

לאחר קום המדינה, קובצו הבדואים ל"אזור הסייג". חלקם התגוררו במקום ואחרים הובאו לשם מאזור הנגב המערבי. עד שנת 1965 חיו הבדואים תחת ממשל צבאי. מעת שבוטל, הוחל בתכנון יישובי קבע לבדואים. בין השנים 1969-1990 הוקמו שבעה יישובי קבע. יישוב הקבע האחרון שהוקם היה חורה ב-1989. לעיירות אלו עברה רק חלק מהאוכלוסייה הבדואית ולאחר הקמת חורה נעצר תהליך המעבר. הסיבות לאי הצלחה של תהליך העיור הן מגוונות:

1. חוסר אטרקטיביות של יישובי הקבע. בין היתר בגין התקציבים הנמוכים שהוקצו לבניית היישובים. בראייתם של הבדואים, תנאי החיים ביישובי הקבע לא היוו שיפור לחיי הפזורה, במיוחד לאחר שבג"ץ חייב את המדינה לתת שירותים בסיסיים בפזורה.
 2. היעדר מקורות תעסוקה לאוכלוסייה והעדפה להיאחז בקרקע כדי להבטיח עוגן כלכלי, ולכלל הפחות קיום יום-יומי.
 3. חשש שהמעבר ליישובי קבע יתפרש כויתור על תביעת הבעלות על הקרקע.
 4. אכיפה נמוכה של חוקי תכנון ובנייה, לצד אי קיומם של פתרונות מגורים זמינים, תרמה למיסודם של ריכוזי מגורים בפזורה.
 5. קבוצות, שבטים ומשפחות, אשר לא מצאו את מקומם במסגרת השיוך השבטי של היישובים הקיימים, ציפו לפתרון התיישבותי ייחודי עבורן.
 6. רוב חסרי הקרקע עברו ליישובי הקבע. רוב הבדואים תובעי הבעלות, ממשיכים לשבת על אדמת תביעתם, מתוך תקווה להסדיר את התיישבותם במקומם.
 7. אי אימון גובר בהחלטות שלטוניות, ורצון להמתין לשיפור התנאים אשר יוצעו. ב-1996 הובטחה לבדואים הכרה ביישובים נוספים. רק בשנת 2000 החליטה הממשלה להקים מספר יישובים בדואים חדשים.
- כל אלו יצרו קיפאון נמשך ביישובי הקבע, בצד היקף רחב של התפשטות בתי מגורים לא חוקיים.

ב. המחלוקת על הבעלות על הקרקעות:

כ-650,000 דונם נתונים במחלוקת בדבר הבעלות עליהם בין המדינה לבין הבדואים. הבדואים רואים באדמות ששימשו אותם למגורים לעיבוד ולמרעה, כשלהם, גם אם מעולם לא רשמו אותן בטאבו. המדינה רואה באדמות אלה אדמות מדינה (ברובן: מוואת). בערכאות המשפטיות, שלפניהן הובאה הסוגיה, נפסק כי הקרקעות הן קרקעות מדינה.

בשנות ה-70 יזמה המדינה הליך להגשת תביעות בעלות של הבדואים במטרה להשלים הסדר קרקעות בנגב. צוות מומחים המליץ, מתוך מודעות למצב החוקי מחד ולזיקה הנמשכת בין

הבדואים לאדמות בהן ישבו, כי הבדואים שיסדירו את תביעותיהם, יהיו זכאים, לפנים משורת הדין, לפיצוי בקרקע (20%) ובכסף (80%).

העיקרון של פינוי תמורת פיצוי, קיבל דחיפה נוספת בחוק השלום (1980).

סכום הפיצוי המוצע, הנמוך לטעמם של הבדואים, והציפייה המתמדת לכך שיעלה עם הזמן, כפי שאכן קרה (החלטות ממ"י 1028, 996, 932, 813, 886, 885, 859) הביאו לכך שרק כ-25% מהקרקעות שבתביעה, הוסדרו בהליך פשרה.

תביעות הבעלות הלא מוסדרות אינן מאפשרות לעשות שימוש בקרקע, הן מקשות בראש ובראשונה על האפשרות לפתח דווקא את היישובים הבדואים, היושבים על אדמות תביעה רחבות. תביעות הבעלות הן חסם עקרוני לפיתוח הנגב ולהקמתם של יישובים בדואים נוספים והרחבת הקיימים.

ג. מדיניות חדשה 2003 – חידוש הטיפול הכולל באוכלוסייה הבדואית שבנגב:

כדי להתגבר על המכשולים שתוארו, התקבלה בועדת השרים לענייני המגזר הלא יהודי תוכנית כוללת לטיפול באוכלוסייה הבדואית בדרום. עיקרי התכנית:

- שיפור רמת השירותים והתשתיות ביישובים הקיימים למען יושביהם ועל מנת לעודד מעבר פזורה ליישובי הקבע ולקרב את היישובים לסטנדרטים של יישובים יהודים.
 - פעולות נחרצות לשמירת זכויות המדינה במקרקעין ותגבור אכיפת הדין. לצורך ביצוע האכיפה תוגברה משטרת ישראל, תוגברו תקציבי יחידות אכיפה והוקמה מתפ"א.
 - הגשת תביעות נוגדות במקרקעין. מתוך תקווה שהרצון של תובעי הבעלות הבדואים להימנע מהכרעה משפטית, קרוב לודאי לרעתם, תדרבן את התובעים להגיע לפשרה.
 - הקמת/מיסוד שבעה יישובים בדואים חדשים. בעקבות זאת, הוקמה מוא"ז אבו בסמה במסגרתה מאוגדים היישובים הנמצאים בהליכי הקמה.
- באוקטובר 2004 אושרה התוכנית הלאומית לפיתוח הנגב. המתכננים הקדישו מעל שליש מהתקציב (יותר מחלקם של הבדואים באוכלוסיית הנגב), לקידום המגזר הבדואי. אין מקום במסגרת סקירה זו להרחיב בכך אך התוכנית הלאומית באה לתת מענה לנושאי קידום תשתיות, חינוך ותעסוקה ואכן אם תתקצב במלואה, מסוגלת לחולל מהפך בנגב.

ניתן לבחון את מדיניות הממשלה, גם באמצעות התקציבים עליהם הוחלט מאז 2003.

תקציבים מיועדים למגזר הבדואי

| שנת האישור | הנושא | סכום |
|------------|--|---------------------------|
| 2003 | החלטת הממשלה ערב/15 | 1.100 מיליארד ₪ (6 שנתו) |
| 2005 | תקציב פיתוח לאבו בסמה | 0.4 מיליארד ₪ (4 שנתו) |
| 2006 | במסגרת התכנית הלאומית לפיתוח הנגב – תקציבים ישירים לבדואים | 6.3 מיליארד ₪ (ל-10 שנים) |
| | תקציבים ליוזמות רוחביות - תשתית | 2 מיליארד ₪ (ל-10 שנים) |
| סה"כ | | 9.8 מיליארד ₪ |

אחרי עיכובים שונים, החלה מועצת אבו-בסמה לבנות בתי ספר, כבישים, והיא מתקדמת, בשיתוף התושבים, אך לא בלי קונפליקטים, להשלמת תוכניות מפורטות המאפשרות בנייה.

למדיניות הממשלה יש כבר הישג אחד נראה לעין: המעבר של רוב שבט טראבין ממקומו ליד עומר למקומו החדש צפונה לבאר שבע. זהו הישג החדש הראשון ביישובי אבו בסמה, שאכן נמצא בפועל בתהליכי הקמה.

הקמת מועצת אבו בסמה יוצרת שינוי בזרימת היחסים בין האוכלוסייה הבדואית למדינה. אם עד 2003 הייתה חובת ההוכחה במידה רבה על המדינה, היום חובת ההוכחה, מוטלת גם על האוכלוסייה הבדואית: ביכולתה להסכים על הסדרי קרקע המתחייבים מהקמת הישוב, ועל ויתורים הדדיים, בתחום התכנוני. כמו כן, ביכולתה להתוות את רמת ואיכות השירותים המוניציפאליים באמצעות המועצה האזורית והועדים המקומיים של כל יישוב.

במסגרת זו כדאי להזכיר את תהליך הערכת הקונפליקט אשר יזם ארגון CBI מארצות הברית, בהסכמת הממשלה. מטרתו להעריך את ההיתכנות ואת התרומה האפשרית של גישור בין הבדואים לממשלה. הוא מתנהל כרגע בשני מקומות: בכסיפה ובאום-בטין. תוצאותיו, יכולות לקדם אותנו צעד נוסף לפתרון הבעיות בנגב.

המעבר ליישובי קבע - מצב עכשווי, קשיים, חסמים

א. הפזורה הבדואית בשנת 2006:

פריסת האוכלוסייה הבדואית בנגב

| | |
|---------|---------------------------|
| 160,000 | סך הכול בדואים בנגב |
| 100,000 | אוכלוסייה בישובים ותיקים |
| 23,000 | מתוכננים ליישובי אבו-בסמה |
| 37,000 | פזורה שלא במסגרת אבו-בסמה |

לראשונה מזה שנים, רוב האוכלוסייה הבדואית גרה בישובים מוסדרים או שנמצאת בתהליך הסדרה. אופטימיות זו אל תטעה אותנו. לא זו בלבד שעדיין רחוקה הדרך מהיותם של היישובים החדשים מוסדרים, הרי שעקב הקף הריבוי הטבעי, אי הסדרה של אפילו כרבע מהפזורה, תחזיר את המצב לכפי שהוא היום תוך דור. עכשיו, כשתשומת הלב לנגב גברה, והועמדו תקציבי עתק, הבעיות ההיסטוריות של קרקע וזכויות בה, צפות במלוא עוצמתן ומשמעותיותיהן. הן לב הבעיה ואתן יש להתמודד.

ב. קשיים וחסמים:

הסוגיה הראשונה - היישובים הותיקים – שפיתוחם נעצר במידה רבה, בגין סוגיית תביעות הבעלות על קרקעות בתוכם. הבדואים מציינים לחוק המדברי, לפיו לא ישב אדם על אדמה של חברו ללא הסכמתו. לאור זאת ברור שתביעות נוגדות אינן פתרון במקרה זה כי גם אחרי הכרעת בית משפט לטובת המדינה (בהנחה שאכן כך יהיה) כל עוד אין הסכמה בין הבדואים לבין המדינה על הסדרי הפשרה בתוך היישובים, לא ניתן יהיה לפתח יישובים אלה. השיתוק הזה מביא ליציאה מחודשת מהעיירות לפזורה ומונע מאלו הרוצים לעבור ליישובים לעשות כן. זהו החסם הקרקעי המשמעותי ביותר לפיתוח הנגב. לשם הדגמה: בשנת 2004 שיווקה המדינה כ- 300 מגרשים ליישובים הותיקים. הצורך השנתי הנו קרוב ל- 1,500 ואף יותר.

הסוגיה השנייה - יישובי אבו-בסמה - האם נצליח להביא להקמתם בפועל? הקמתם אכן משנה את כל הפרופורציות בין ישוב לפזורה בנגב. גם כאן, מתבררת שאלת הקרקעות כחסם מרכזי. קביעת הקו הכחול של היישובים שהוכרו, נעשתה בלי שקדם לכך הסדר קרקעות. התוצאה היא שברוב היישובים מתעוררים קשיים גדולים לפתח מרכזי שירותים ולהגיע לתכנון מוסכם של המגרשים. מבחינת המדינה, היא נתנה את קלף המיקוח החזק שלה בלי לקבל תמורה הולמת. התוצאה היא, שאין עדיין מגמה של כינוס התיישבותי לתוך הקו הכחול של היישובים. מה שתואר כחסם מרכזי לפיתוח היישובים הותיקים, מקרין אם כן על היכולת לממש את יישובי אבו-בסמה הלכה למעשה.

הסוגיה השלישית - שארית הפזורה – מה הם פתרונות ההתיישבות המוצעים לכ- 2/3 משארית הפזורה? מדובר בתובעי בעלות, חלקם יושבים על אדמת תביעתם. אלו נחשבים האצולה המסורתית של האוכלוסייה הבדואית, שלתביעותיה יש שורש במסורת ובקשר עם מקום מוגדר.

הסוגיה הרביעית - הנה בעלת אופי שונה לחלוטין - בעיית הבעיות בסוגיית הטיפול בדואים היא התמשכות הטיפול, העדר תאריך יעד, העדר הרציפות, והתמודדות עם סוגיות מקומיות מבלי שתהיה ראייה כוללת. משך המו"מ עם כל משפחה, מתארך עקב משכס של התהליכים הממשלתיים. הפיצול החברתי מקרין על פיצול בפעולה הממשלתית – לכל משרד יש בדואים אתם הוא נמצא בקשר הדוק יותר, היוצרים לו לגיטימציה ומרחב פעולה. השטח אינו שובת ממלאכתו: האוכלוסייה גדלה, תביעות הבעלות מתפצלות ליורשים ובני יורשים, העוני נמשך והפזורה גדלה.

המלצות למדיניות של המועצה לביטחון לאומי

א. המסגרת הכללית:

המלצות המל"ל נועדו לחזק את קו המדיניות הנוהג החל משנת 2003 מתוך כוונה לשמור על עקביות ורציפות. יחד עם זאת, מציעה המל"ל כלים נוספים, שאינם בנמצא כיום, כדי להאיץ את יצירת הפתרונות למצוקות האוכלוסייה הבדואית בנגב, בתחום הסדרת התיישבות.

המדינה הראתה כבר יכולת להתמודד עם אתגרים מורכבים ארגונית, תקציבית ומשפטית בביצוע תכנית ההתנתקות. בסוגיית הבדואים מוצע לאמץ עיקרון דומה: להציע לריכוזי פזורה מענה מוגדר, מתוחם בזמן, עם תמריץ כספי לקהילה שלמה שמעוניינת להגיע לפתרון. כשפג הזמן (למשל, שנתיים מייזום ההצעה), להפעיל מבצע מרוכז של פינוי והריסת המבנים הלא חוקיים. במילים אחרות, אם הממשלה פינתה 8,000 אזרחים שחיו במבנים חוקיים, היא יכולה לפנות גם אלפי אזרחים שחיים במבנים לא חוקיים. כל זאת, כאמור, בתנאי שגם מרכיבים רלוונטיים אחרים שהיו בתכנית ההתנתקות (כולל התייחסות לצרכיה ורצונותיה של האוכלוסייה בבניית הפתרונות המיועדים) ייושמו ביחס לבדואים.

1. **משך הזמן:** יש לקבוע כי כדי ליצור תנופה בנגב, עיקר מאמצי הפיתוח וההסדרה של עיקר התיישבות הבדואים צריכים להיעשות בטווח שלא יעלה על **חמש שנים**.

2. **השיטה:** יצירת פתרונות מגורים בזמן קצר, העמדת מגוון הצעות מגורים בפני האוכלוסייה, אפשרות לשמירה על קהילתיות או שבטיות, מתן התרעה ארוכה עם תאריך יעד נקוב לפינוי, ובסופו של דבר, היכן שלא נצליח להגיע להסכם, שימוש באכיפה.

3. **תכנית מתואמת:** יש להכין תכנית עבודה מתואמת להסדרת התיישבות הפזורה. התכנית צריכה לכלול, **יעדים אפשריים למעבר (תוך התייעצות עם האוכלוסייה)**, חטיבות קרקע נדרשות, והפעולות הנדרשות להפיכתן לזמינות, משימות פיתוח מקדימות שיש לבצע, לוח זמנים, תכנית פינוי למי שלא יתפנו מרצון. תכנית זו תנחה את פעולת כל משרדי הממשלה ועל פיה יקבע כל משרד וכל גוף ביצועי את תכנית העבודה השנתית שלו. תוכנית כללית, עדיפה בהרבה על התחושה הקיימת בנגב, שפתרון שהמדינה לא מעמידה היום, היא תעמיד מחר ובעלות גבוהה פי כמה.

ב. ארגז כלים למימוש התוכנית:

תוכנית המבקשת ליצור פתרונות בקצב מהיר יותר ובהיקפים רחבים יותר, מחייבת מתן כלים נוספים בידי מנהליה:

1. הכרה בריכוזי התיישבות נוספים: הצעת המל"ל הנה גישת ביניים בין המציעים להכיר בפזורה הבדואית על פריסתה, לבין הקוראים לריכוז האוכלוסייה בישובים הקיימים והמתוכננים (קיבולתם מאפשרת זאת).

למרות הרתיעה הכלכלית מתוספת של ישובים נוספים (לששה עשר הקיימים והנבנים) מוצע שלא לפסול על הסף מיסודן של נקודות התיישבות נוספות ובלבד שיתקיימו התנאים הבאים: המקום אינו סותר את תכנית מטרופולין באר שבע, גודל האוכלוסייה עומד בסף מינימום שיאפשר ישוב הנושא את עצמו, הסכמה מראש על הסדר קרקעות וחלוקה פנימית של מגרשים, התחייבות כל הקבוצה להיכנס לתחום היישוב.

במסגרת תוכנית מטרופולין באר שבע, העומדת בפני אישור, הוגדרו שטחים נרחבים מאוד בהם ניתן לחפש מקום מגורים מוסדר לכ-6,000 עד 8,000 משפחות שחיות כיום בפזורה.

לקבוצות אוכלוסייה קטנות, הממוקמות קרוב לישוב קבע קיים ראוי להעדיף הרחבות דופן של הישוב הקיים ע"פ הקמתם של ישובים חדשים.

2. בעלות בקרקעות מפותחות: שיתוף תובעי בעלות בתוך הישובים בערך הנוסף שנוצר לתביעתם. יש היום מודעות גדלה והולכת באוכלוסייה הבדואית לערך של אדמה מתוכננת. לגבי חלקם עדיף לקבל קרקע בעלת ערך כלכלי מאשר תמורה בקרקע חקלאית.

מתן תמורות פיצוי בקרקעות מפותחות, בכפוף למנגנוני המרה שמאיים ובלבד שיובטח: ניצול הקרקע תוך פרק זמן מוגדר, הפרשת קרקעות לצורכי ציבור, אם הקרקע תשמש למגורים יתחייב הבעלים לקלוט גם תושבי פזורה.

3. הגדלת התמורות לפשרות קרקע באופן ממוקד: תמורות פשרה המוצעות היום נמוכות מהציפייה של תובעי הבעלות באופן ניכר, אך העלאתן רק תחזק את הציפייה לשינוי נוסף בעתיד. יתרה מזאת, הפיצול מונע הגעה להסכמות רחבות ומשתק למעשה את פיתוח העיירות הבדואיות. התוכנית שלהלן תאפשר למדינה להגמיש תמורות, בשטחים הללו, ההצעה מיועדת לקדם פתרונות גדולים, המחייבים מו"מ קבוצתי.

הרעיון המרכזי הנו, שכמו ביישוב מתיישבי עזה, ניתן יהיה להגדיל תמורות בשלושה תנאים:

- רק אם תתקיים מסה קריטית של שותפים – שההסכם פותר בעיה של שבט/חמולה במלואם, או מעביר לצורכי פיתוח שטח אדמה רצוף וגדול.

- שהאזור חיוני למדינה (לצורכי התיישבות הבדואים או למטרות אחרות של פיתוח הנוגב)

- שהמו"מ מסתיים תוך זמן סביר.

להערכתנו תזדקק החברה הבדואית, בשלב זה, למנגנונים כמו גישור או העצמה פנימית, על מנת להתארגן למו"מ מסוג זה שרווחיו יכולים להיות גדולים, לכל הצדדים.

4. גישור: לאחר קבלת דוח הערכת קונפליקט באום בטין ובכסייפה, תבחן היכולת להיעזר בגישור כאמצעי לפתרון המחלוקות.

5. שינוי ארגוני: כדי להביא ליעילות ארגונית ולהסדיר את התיישבות הבדואים בפרק זמן קצר, נחוץ שגורם אחד יחזיק באחריות ובסמכות כוללת להתיישבות הבדואים. לשם כך מוצע להקים, לפרק זמן מוגבל, מטה להסדרת התיישבות הבדואים, ע"י מיזוג מנהלת הבדואים של ממ"י

והמנהלה לתיאום פעולות הממשלה למגזר הבדואי. **רצוי שהמטה יפעל במסגרת מנגנון הביצוע של התכנית הלאומית לפיתוח הנגב** אולם אין מניעה שיפעל במשרד ממשלתי ביצועי. עקרונות פעולה למטה להסדרת התיישבות: למטה תהיה האחריות להסדרת התיישבות בדואים ולשם כך ימסרו לידיו כל הסמכויות הדרושות לשם כך, לרבות היכולת להשפיע ולכוון סדרי עדיפויות להסדרי פשרה ויכולות לליווי חברתי, שירותי רווחה ותיאום פעולות האכיפה.. במטה יאוגמו התקציבים התוספתיים שיקצה משרד האוצר. עם סיום המבצע הלאומי של הסדרת ההתיישבות, יפורק המטה והטיפול באוכלוסייה ימשיך להיעשות ע"י כל משרד ממשלתי בתחומו וע"י הרשויות המקומיות.