



# המכון לאסטרטגיה ציונית THE INSTITUTE FOR ZIONIST STRATEGIES

## דו"ח השופט גולדברג מנקודת מבט יישומית

מאת: גלעד אלטמן<sup>1</sup> ועדי ארבל<sup>2</sup>

### פתח דבר:

במהלך 14 השנים שבין 1990 ל-2004, ליווה גלעד אלטמן את הנושא בו עוסק דו"ח הוועדה בתפקידו כמנהל הסיירת הירוקה. בעמדתו, השפיע ופעל רבות על מנת לקדם את הטיפול בנושא חשוב זה. מהניסיון אותו רכש, ומהידע שנצבר בפגישות עם מומחים שנערכו במסגרת צוות הקרקעות של המכון לאסטרטגיה ציונית מבקשים כותבי המאמר להאיר נקודות חוזק ונקודות חולשה מרכזיות בדוח לאור ניתוח סוגיית הסדרת התיישבות הבדווים בנגב, וכן להציע המלצות יישומיות למתן פתרון הולם, מקיף, אמיתי ומהיר לסוגייה העומדת בפנינו.

בדצמבר 2007, מונה השופט גולדברג לעמוד בראש הוועדה הציבורית להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב. כעבור שנה, בדצמבר 2008, הגישה הוועדה את המלצותיה לשר השיכון.

מנדט הוועדה כפי שהוגדר בהחלטת הממשלה<sup>3</sup> היה: "הוועדה תגיש את המלצותיה לגיבוש תכנית רחבה, מקיפה ובת מימוש אשר תקבע את הכללים להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב לרבות גובה הפיצויים, הסדרים להקצאת קרקע חלופית, אכיפה אזרחית ולוח-זמנים לביצוע ההסדרים והכוללת הצעות לחקיקה, ככל שהדבר נדרש".

סוגיית הבדווים הינה סוגיה סבוכה המורכבת ממספר אתגרים, ורק התמודדות רצינית ומתן מענה מקיף לכל אחד מהם תאפשר הגעה להסדר כולל של הסוגייה. התעלמות מחסם כזה או אחר, תטרפד בסופו של דבר את מימושו של ההסדר, יהיה אשר יהיה. בין האתגרים עימם יש להתמודד על מנת להסדיר את סוגיית הבדווים בנגב ניתן למנות את: תביעות הבעלות על הקרקעות, אי אכיפת חוקי תכנון ובנייה, העדר תשתיות, רמת פיתוח כלכלי ירודה, התיישבות פזורה במדינה מערבית, תופעת הפוליגמיה והריבוי הטבעי המואץ.<sup>4</sup>

דו"ח הוועדה נדרש להציג פתרון מקיף להסדרת סוגיית הבדווים בנגב, אך גם פתרון זה אינו מהווה יותר מאשר חוליה נוספת בשרשרת של פתרונות עבר שנכשלו. אין די במסקנות הוועדה על מנת להביא לפתרון בר קיימא. ההמלצות מהוות המשך ישיר למדיניות הקיימת של עצימת עיניים

<sup>1</sup> גלעד אלטמן הוא חבר בצוות הקרקעות של 'המכון לאסטרטגיה ציונית' והיה מנהלה של 'הסיירת הירוקה'.

<sup>2</sup> עדי ארבל הוא רכז צוות הקרקעות של 'המכון לאסטרטגיה ציונית'.

<sup>3</sup> ר' החלטת ממשלה 2491 מיום 28.10.2007:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Archive/Decisions/2007/10/des2491.htm>

<sup>4</sup> אהוד פראוור ולירית סרפוס, הבדואים בנגב: מדיניות קשיים והמלצות – נייר רקע לסקירה בכנס הרצליה השישי, המרכז הבינתחומי הרצליה, בית-ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, ינואר 2006.

והתעלמות מחלק מהבעיות הקיימות. הוועדה הנוכחית, אולי בשל הרכבה, ואולי מסיבות אחרות, הפיקה דו"ח שנותן מענה חלקי בלבד לאתגרים הנ"ל, ובכך למעשה הוועדה לא קיימה את המנדט שיועד לה. בנוסף לכך, הוחמזה הזדמנות נוספת להביא לפתרון כולל לסוגיית הבדווים, אחת ולתמיד.

מתוך דברי הוועדה: "לא נימנה את כל הוועדות שהציעו בעבר פתרונות ליישוב הבדווים בנגב. ריבוי הוועדות לא הביא לשינוי של ממש בנושא שלשמו הוקמו, הן לא השאירו את רישומיהן, וכמעט שלא נשתנה דבר בעקבותיהן..."<sup>5</sup>.

בתרבות הפוליטית במדינת ישראל, הפיתוי לקבור את דו"ח הוועדה הוא גדול. הפתרון הקל ביותר, הן לרשות המבצעת והן למבקרי הדו"ח, הוא להציג, בטענות אמיתיות ומוצדקות, את מסקנות הוועדה כמסקנות חלקיות ו / או מוטעות, ולכן לדחות את הדו"ח בכללותו. במאמר זה יוסבר מדוע ובאיזה אופן צריכה מדינת ישראל לאמץ את הדו"ח כחלק מהפתרון הראוי לסוגיית הבדווים.

אל לה למדינת ישראל להמשיך ולטמון את ראשה בחול. בסוגיית הבדווים והגנה על אדמות המדינה בנגב הזמן פועל לרעתם של הבדווים ולרעתה של מדינת ישראל. קצב ריבוי טבעי של 5.5 אחוזים לשנה<sup>6</sup>, שמשמעותו הכפלת האוכלוסיה הבדווית כל 13 שנה, גורם להחרפת המצב בו נמצאים הבדווים ולגידולם של דורות חדשים לחיי עוני ומסכנות מחד, ולשמיטת אדמות המדינה בנגב מידי הריבון מאידך. דחיית הדו"ח, כמו גם אי מימוש של הצעות קודמות להסדרת המצב, משמעותן דחיית ההסדרה לשנים ארוכות, בזמן שהבעיות מתעצמות בקצב מהיר.

כמו כן, בדו"ח נקבעו מספר עקרונות יסוד חשובים הראויים להיות חלק מהפתרון העתידי, וגניזת ההמלצות תוביל למעשה גם לגניזת החלקים הראויים שבדו"ח. יתרה מזאת, בחסרון הכי גדול של הדו"ח טמון גם יתרונו הגדול: בכך שהוועדה התעלמה למעשה ממספר סוגיות יסוד במסגרת המלצותיה, היא העבירה את הכדור למגרש של הרשות המבצעת. זוהי הזדמנות פז עבור צוות היישוב שמונה על מנת "להגיש לממשלה מתווה מפורט ובר-יישום להסדרת התיישבות הבדווים בנגב"<sup>7</sup>. במידה והצוות יעשה את עבודתו נאמנה, ניתן יהיה להגיע לפתרון ראוי ומקיף הכולל התייחסות נאותה ומתן מענה לכל אחד מהאתגרים המרכיבים את הסוגייה.

המנדט אותו קיבל הצוות נראה מוגבל: "הצוות יתבסס בעבודתו על דו"ח הוועדה ויידרש, בין היתר, לגבש המלצות לגבי ההסתטיגויות שהועלו על-ידי חברי הוועדה", אך למעשה זהו כר פעולה נרחב. מי שיקרא את הדו"ח בעיון, יוכל לראות כי כותבי הדו"ח השאירו, לעיתים מפורשות ולעיתים במרומז, את אופן היישוב לרשות המבצעת. יתר על כן, חלק מההסתטיגויות שהועלו על-ידי חברי הוועדה, הן מצד נציגי הבדווים והן מצד נציגי הממשלה, הן מהותיות, ומאפשרות לצוות היישוב יכולת תמרון רחבה.

<sup>5</sup> מתוך הפרק "ועדות ועוד ועדות" בדו"ח.

<sup>6</sup> ר' <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtSR.jhtml?itemNo=430647&objNo=56313&returnParam=Y>

<sup>7</sup> כמפורט בהחלטת הממשלה 4411 מיום 18.01.2009:

<http://www.pmo.gov.il/PMO/Secretarial/Decisions/2009/01/des4411.htm>

בכדי לאפשר את השיח אודות הפתרון הראוי, נקודות המוצא לדיון צריכות להיות מוסכמות:

1. יש להכיר בכך שהאחריות לתהליכי העבר, למצב בהווה ולהסדר העתידי מוטלת רובה ככולה על הגורם השלטוני, הממשלה.
2. הפנמה כי המצב הנוכחי והמצב העתידי, במידה ואופן הטיפול לא ישתנה, הינם בעלי השלכות הרות אסון הן לאוכלוסיה היהודית והן לאוכלוסיה הבדווית.
3. על מקבלי החלטות לקבל על עצמם את יישום ההסדר בכל מחיר, על אף המצב בו חלק ניכר מהחלטות הממשלה אינן מיושמות<sup>8</sup>, מתוך הבנה כי המשמעות של אי יישום ההסדר היא אובדן מעשי של הנגב והפיכתו לארץ פורעת חוק.
4. הפתרון ההולם חייב להיות שונה באופן מהותי מפתרונות שהוצעו ויושמו בעבר לאור כשלונם. כמו כן, מכיון שמדובר בתכנית שתבוצע על פני מספר שנים, ראוי שהיא תזכה להסכמה פוליטית רחבה, חוצת מפלגות ומגזרים, על מנת שאפשר יהיה ליישמה במשך כל פרק הזמן שיידרש וללא קשר לשינויים במערכת הפוליטית.

על מנת להגיע לפתרון מקיף וראוי שיהיה בר-יישום, יהיה על צוות היישום לעמוד מקרוב על חוסרים בדו"ח הוועדה. החוסרים בדו"ח, משתקפים כהתעלמות מסוגיות מפתח, אולי אף בכוונת מכוון, על מנת להקל על השגת הסכמה בקרב חברי הוועדה. ניתן למנות לפחות חמישה מקרים מסוג זה:

1. היישובים – סעיף 56 מייחס את אי הצלחת הקמת היישובים לחוסר אטרקטיביות של היישובים אל מול התנאים ביישובים הלא מוכרים, "במיוחד נוכח פסיקתו של בג"צ אשר בעטייה מקבלים היישובים הבלתי מוכרים שירותים בסיסיים"<sup>9</sup>. למרות המודעות לעובדה חשובה זו, הוועדה מתעלמת ממניע זה. בשל העובדה שההלכה המשפטית לא תשתנה גם לאחר הוצאתה לפועל של המדיניות המוצעת, עדיין יהיה קושי להגדיל את אטרקטיביות היישובים החוקיים. המצב המתואר בדוח בו "קיימת תופעה של 'הגירה שלילית', דהיינו יציאה מחודשת מיישובי הקבע ליישובים בלתי מוכרים" נידון להשאר על כנו. על ועדת היישום יהיה להתמודד עם המצב הקיים<sup>10</sup> ואולי יהיה עליה לפעול לשנותו למען הצלחתו של ההסדר.

2. אכיפה – סעיף 139 הינו הסעיף היחיד שעוסק באכיפה במסגרת פרק ההמלצות (סעיפים 71-149). "מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת, שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו". יפה אמרה הוועדה, אך היה זה ניסיון התחמקות מלטפל בנושא ותו לא. הוועדה לא המליצה על הקצאת משאבים לגופי האכיפה, לא הציעה הוספת תקנים ואף לא ניסתה להסביר כיצד הגענו למצב בו "מדרום לבאר שבע אין א-לוהים ואין שלטון"<sup>11</sup>. שלוש סיבות אפשריות גרמו לוועדה לדלג בקלילות מעל הנושא: הרצון להמנע מביקורת על

<sup>8</sup> <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/905670.html>

<sup>9</sup> כלשון הדו"ח.

<sup>10</sup> על הסכמת המדינה להמשיך ולשפר את השירותים בכפרים הלא מוכרים, ר':

<http://www.adalah.org/newsletter/heb/dec08/8.php>

<sup>11</sup> כפי שמצוטט בדוח ראש עיריית באר-שבע לשעבר, מר אליהו נאווי.

המשטרה, הרצון להמנע מביקורת על התרבות הבדווית, והסיבה החשובה לענייננו: הרצון להמנע מהצורך לומר את הצריך להאמר: דרוש תקציב רב בכדי לממש סעיף זה. יודעת הוועדה כי ככל שהתקציב שיידרש למימוש המלצות הוועדה יגדל, כך יקטנו הסיכויים שהממשלה והאוצר יאמצו את המלצותיה. ברור לכל כי ללא תקציב, המלצות ותוכניות ממשיות, ההמלצה להגביר את האכיפה תשאר בחלל האוויר. אותה האכיפה "שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו"<sup>12</sup>.

3. ריבוי טבעי מואץ – סעיף 23 מתאר את קצב הגידול של האוכלוסיה הבדווית ואת המגמות העתידיות. ניתן להניח כי שיעור הילודה צפוי לרדת במידה וישג הסדר כזה שיקדם את החברה הבדווית מבחינת השכלה והשפעות מערביות אחרות<sup>13</sup>, אך לא בשיעור מספיק על מנת לשפר באופן משמעותי את המצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסיה הבדווית ולהוציא את חברה ממעגל הקסמים של העוני. מעגל קסמים זה נובע מהעובדה כי שיעור ילודה גבוה בחברה הנמצאת במצב סוציו-אקונומי נמוך, אינו מאפשר מתן השכלה מספק לכך שלדורות הבאים יתאפשר לשפר את מצבם הכלכלי. הוועדה אמנם בחרה להתעלם מנושא רגיש זה, אך מומלץ כי צוות היישום יכין בשיתוף עם ראשי הקהילה הבדווית תוכנית משותפת לריסון ילודה.

4. ביגמיה – סעיף 24 מתאר את הריבוי הטבעי הגבוה בקרב האוכלוסיה הבדווית, ומייחס את שיעור הילודה הגבוה בין השאר ל-"תופעת הביגמיה הנפוצה בקרב הבדווים בנגב, על אף היותה עבירה פלילית (תוך התעלמות מצד השלטונות)". עם זאת, הוועדה בחרה להתעלם מסוגיה זו לאורך כל המסמך, כולל במדיניות המוצעת. סוגיה זו הינה מהותית הן בפן העקרוני והן בפן היישומי. מהפן העקרוני, מי שמעוניין לשמור על מדינת ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית ושומרת חוק, לא יכול להרשות לעצמו להתעלם מנושא זה. מהפן היישומי, הביגמיה מאיצה את קצב הריבוי הטבעי הגבוה ממילא, ובכך מקטינה את סיכויי ההגעה להסדר. צוות היישום לא יוכל להתחמק מטיפול בסוגיה זו, כולל יציאה נגד התופעה בה הבדווים נישאים לנשים המגיעות מרצועת עזה, הר חברון ומדינות שכנות<sup>14</sup>.

5. הפן המשפטי – סעיפים 141-143 עוסקים בחוות הדעות של הגופים הממשלתיים: היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, המשרד לאיכות הסביבה, מנהל מקרקעי ישראל ומנהל התכנון במשרד הפנים. הוועדה לא התחייבה לקבל את המלצות אותם גופים, וגם לא פרסמה ועודנה מסרבת לפרסמן<sup>15</sup>. על עמדתו של היועץ"ש ניתן ללמוד מדברי ההסתייגות של נציגי הממשלה, שרון גמבשו ויוסי ישי: "אנו סבורים כי אין לקבוע את ההמלצה בדבר אי נקיטת פעולות אכיפה ביחס למבנים בלתי חוקיים בחקיקה. קביעה כזו תוביל לקשיים ברורים באכיפה ביחס למבנים רבים, כמוצג בעמדת היועץ המשפטי לממשלה"<sup>16</sup>. בעוד התעלמות

<sup>12</sup> כלשון הדו"ח.

<sup>13</sup> אבינעם מאיר ויוסף בן-דוד, התנהגות דמוגרפית פריונית בקרב בדואיי הנגב, פברואר 1990.

<sup>14</sup> ר' <http://www.knesset.gov.il/lexicon/heb/bedouim.htm>

<sup>15</sup> פניית המחברים לוועדה נענתה בשלילה על ידי רכזת הוועדה.

<sup>16</sup> מובא בפרק ההתייחסות אשר בסוף הדו"ח.

מקשיים משפטיים היא פריבילגיה השמורה למנסחי ההמלצות בלבד, על צוות היישום יהיה מוטל להתמודד עם אותם הקשיים. על מנת להמנע מסחבת משפטית שתעכב את יישום ההסדר, מוצע בזאת להקים מנגנון נפרד אד-הוק לטובת מתן סעד משפטי בהליך מזורז למטרות של ייעוץ משפטי וניהול תביעות.

זה המקום לציין כי בפרק ההתייחסויות מעלים שניים מחברי הועדה (שרון גמבשו ויוסי ישי, שניים משלושת נציגי הממשלה בועדה) מספר המלצות חשובות שלפחות את חלקן ראוי לאמץ. ההמלצות נוגעות לנושאים דוגמת הסדרי הבעלות, ההכרה ביישובים, הכשרת המבנים הבלתי חוקיים ואופן יישום המדיניות ונותנות מענה לסוגיות נוספות שלא נידונו במאמר זה.

מעבר לאותן לאקוונות בדו"ח, יש ללמוד מניסיון העבר על מנת לא לחזור על טעויות ישנות. נושא הקרקעות והבניה הבלתי-חוקית נידון כבר בעבר בוועדת מרקוביץ' (1986) ו- ועדת גזית (2000)<sup>17</sup>. במבט לאחור נראה כי דוחות אלה לא רק שלא פתרו את הבעיה, אלא אף החרירו אותה, ובכך גרמו נזק לאוכלוסייה הבדווית ולמדינה. בדוחות קודמים, כמו גם בדוח הזה, אושרה 'הלבנת' או 'האפרת' המבנים הלא חוקיים כהחלטה הומנית ונכונה לכאורה. אך החלטה זו התבררה פעם אחר פעם כהחלטה שאינה נכונה ואינה הומנית.

היא אינה נכונה משום שצעד של אישור הלבנת מבנה שאינו חוקי הוא בעל השלכות על העבר בלבד ומהווה רק את מחצית הדרך. מחצית הדרך השניה צופה אל העתיד באמצעות שמירה על החוק (אישור תכנית מתאר) ואכיפתו (מניעת בניה בלתי חוקית חדשה). ללא שני אלה, לא תושלם המשימה, והתוצאות הן שהפרת החוק השתלמה בעבר, משתלמת בהווה ותשתלם גם בעתיד.

הלבנת מבנים ללא יישום הפעולות העוקבות אינה הומנית מפני שהיא מהווה סכנה לאוכלוסייה עצמה. אוכלוסיית הפזורות מתגוררת במבנים לא בטיחותיים שאינם עומדים בתקני חוק התכנון והבניה, ובסביבה בה מערכת התשתיות (כגון מים, חשמל וביוב) אינן עומדות בתקני הבטיחות ואיכות הסביבה. אפילו שירותי העזר (דוגמת מרפאות ומוסדות חינוך) נבנים ע"י המדינה ובניגוד לחוק.

הזור הצעיר, שצומח בסביבה כזו, לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול והתעלמות מדרישות המדינה. מעבר לכך שאין מי שבא חשבון עם העבריינים, המדינה עצמה, במהלכה שלה, מעבירה מסר שהעבריינות משתלמת. הקניית הרגלים של התעלמות מהחוק וחוסר אכיפה מביאים את הפשיעה להתפשט לתחומי חיים אחרים: מעבירות רכוש ועד גילויי אלימות.

ככלל, בני האנוש מעדיפים להשתייך לקבוצה החזקה, הצודקת והאיכותית. ומנקודת מבטו של הילד הבדווי בנגב הגדל למציאות שכזו, מדינת ישראל אינה חזקה, שהרי אינה אוכפת את חוקיה; אינה צודקת, שהרי היא מפזרת הבטחות ואינה עומדת בהן; ואינה איכותית, לאור רמת החיים הנמוכה בישוב בו הוא מתגורר. במציאות כזו, קל לו לילד הבדווי להתחבר לקבוצות בדלניות המתנגדות למדינה, ועלינו מוטלת החובה לשנות מציאות זו בהקדם.

<sup>17</sup> דו"ח הוועדה הבין-משרדית לבדיקת הבניה הבלתי-חוקית במדינת ישראל, מרץ 2000.

את המציאות הזו ניתן לשנות. דרך אחת היא, יישום דוח ועדת גולדברג, בתוספת שינויים הכרחיים ויציקת תוכן נוסף לשם השלמת ההסדר כפי שכבר תואר. אך בצעידה בדרך זו קיים סיכון רב. המעבר אל שלב היישום עלול לארוך זמן רב, אשר יהפוך את הוועדה הזו לעוד התחייבות שלטונית שהמדינה לא עמדה בה. זמן יקר יבוזבז, מצוקת הבדווים תחריף, ומעט האמון שעוד נותר בקרב הבדווים כלפי מדינת ישראל יתפוגג גם הוא.

אך קיימת דרך נוספת, קצרה ויעילה הרבה יותר: על מקבלי החלטות להסיר את כל המכשולים הפוליטיים, להניח בצד את דוח גולדברג ולנקות את האבק מהחלטת הממשלה מס' 216 (ערב/15) מיום 17.9.2003 "התכנית לטיפול במגזר הבדווי בנגב – נוסח מתוקן להחלטה מס' 216 (ערב/1) מיום 14.4.03, הכולל את התיקונים שאושרו בהחלטה מס' ערב/14 מיום 17.9.2003".

החלטה זו התקבלה כשעמדו בפניה אותם הצרכים ואותם השיקולים שעמדו בפני ועדת גולדברג. התכנית שאושרה בהחלטה כבר מוכנה לביצוע ונותנת מענה הולם וראוי לאוכלוסייה בכל תחומי החיים, החל מפיתוח ישובי הקבע, דרך הקמת ישובי קבע נוספים, שיפור תנאי החיים בישובים כולל בתחומי החינוך, התרבות והרווחה, על מנת שאלה יהיו אבן שואבת לאוכלוסיית הפזורה. כמהלך משלים למהלך זה, מגבירה התכנית את האכיפה ואת נחישותה כולל הקצאת משאבים ותקציבים, כולל לוח זמנים לביצוע.

כל שנותר הוא להחליט ולבצע: החזירו תוכנית זו לבית המחוקקים, אשרו אותה כחוק לביצוע, מנו אנשי מקצוע מתאימים על פי האמור בהחלטה ותנו גיבוי מלא חוצה מפלגות לעוסקים במלאכה לאורך כל הזמן שיידרש עד להשלמתה.

לדרך שלישית, של הקמת עוד ועדה, כבר לא נותר זמן.