

# הדור הבדואי הצעיר לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות מדרישות המדינה

גלעד אלטמן ועדי ארבל  
גלעד אלטמן הוא חבר בצוות הקרקעות של המכון לאסטרטגיה ציונית  
והיה מנהלה של הסיירת הירוקה  
עדי ארבל הוא רכז צוות הקרקעות של המכון לאסטרטגיה ציונית

במהלך 14 השנים שבין 1990 ל-2004, ליווה גלעד אלטמן את הנושא בו עוסק דו"ח ועדת גולדברג, בתפקידו כמנהל הסיירת הירוקה. בעמדתו זו פעל רבות על מנת לקדם את הטיפול בבעיה חשובה זו. בהתבסס על הניסיון אותו רכש ועל הידע שנצבר בפגישות עם מומחים במסגרת צוות הקרקעות של המכון לאסטרטגיה ציונית, ולאחר ניתוח סוגיית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, מבקשים כותבי המאמר להאיר נקודות חוזקה ונקודות חולשה מרכזיות בדו"ח, ולהציע המלצות יישומיות למתן פתרון הולם, מקיף ואמיתי. במאמר זה יוסבר מדוע אסור לגנוז את הדו"ח למרות מגרעותיו, ובאיזה אופן צריכה ישראל לאמצו כחלק מהפתרון הראוי שיוביל להסכם עם הבדואים.

סוגיית הבדואים סבוכה וצופנת בחובה מספר אתגרים, ורק התמודדות רצינית ומתן מענה מקיף לכל אחד מהם תאפשר להגיע להסדר כולל. התעלמות מחסם כזה או אחר תטרפד בסופו של דבר את מימושו של ההסדר, יהיה אשר יהיה. בין האתגרים עמם יש להתמודד, ניתן למנות את תביעות הבעלות על הקרקעות; אי-אכיפת חוקי תכנון ובנייה; העדר תשתיות; רמת פיתוח כלכלי ירודה; התיישבות פזורה במדינה מערבית; תופעת הפוליגמיה והריכוז הטבעי המואץ.<sup>1</sup>

1 אהוד פראוור ולירית סרפוס, "הבדואים בנגב: מדיניות, קשיים והמלצות" – נייר דקע לסקירה בכנס הרצליה השישי, המרכז הבינתחומי הרצליה, בית ספר לאודר לממשל, דיפלומטיה ואסטרטגיה, המכון למדיניות ואסטרטגיה, ינואר 2006.

הדור הבדואי הצעיר לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות מדרישות המדינה

דו"ח ועדת גולדברג נדרש להציג פתרון מקיף להסדרת סוגיית הבדואים בנגב, אך גם הפתרון שמציעה הוועדה 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 והתעלמות מחלק מהבעיות הקשות. הוועדה הנוכחית, אולי בשל הרכבה ואולי מסיבות אחרות, הפיקה דו"ח שנותן מענה חלקי בלבד לאתגרים הנ"ל, ובכך למעשה היא לא מימשה את המנדט שניתן לה. שוב הוחמצה הזדמנות להביא לפתרון כולל של סוגיית הבדואים, אחת ולתמיד.

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

למדינת ישראל כדאי לא לגנוז את הדו"ח, בעיקר מפני שהזמן פועל לרעתם של הבדואים ושל מדינת ישראל גם יחד. קצב ריבוי טבעי של 5.5 אחוזים לשנה,<sup>2</sup> שמשמעותו הכפלת האוכלוסייה הבדואית כל 13 שנה, גורם להחרפת מצב הבדואים ולדורות חדשים שגדלים לחיי עוני ומסכנות מחד, ולשמיטת אדמות המדינה בנגב מידי הריבון, מדינת ישראל, מאידך. גניזת הדו"ח משמעותה דחיית ההסדר לשנים רבות בשעה שהבעיות מתעצמות בקצב מהיר.

בנוסף לכך יש לזכור כי בדו"ח נקבעו מספר עקרונות יסוד חשובים שראויים להיות חלק מהפתרון העתידי, וגניזת ההמלצות תוביל למעשה גם לגניזת החלקים הראויים שבדו"ח. יתרה מזאת. החיסרון הגדול ביותר של הדו"ח הוא גם יתרונו הגדול. הוועדה, שלא עסקה במספר סוגיות יסוד במסגרת המלצותיה, העבירה את הכדור למגרש של הרשות המבצעת. זו הזדמנות פז עבור צוות היישום, שמונה על מנת "להגיש לממשלה מתווה מפורט ובר יישום להסדרת התיישבות הבדואים בנגב".<sup>3</sup> אם הצוות יעשה את

2 ר' <http://www.haaretz.co.il/hasite/pages/ShArtSR.jhtml?itemNo=430647&o>

3 כמפורט בהחלטת הממשלה 4411 מיום 18.01.2009

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

עבודתו נאמנה, ניתן יהיה להגיע לפתרון ראוי ומקיף הכולל התייחסות נאותה ומתן מענה לכל אחד מהאתגרים המרכיבים את הסוגיה.

המנדרט אותו קיבל הצוות נראה לכאורה מוגבל: "הצוות יתבסס בעבודתו על דו"ח הוועדה ויידרש, בין היתר, לגבש המלצות לגבי ההסתייגויות שהועלו על ידי חברי הוועדה". אך למעשה הוענק כך כר פעולה נרחב. מי שיקרא את הדו"ח בעיון, יוכל לראות כי מחבריו השאירו, לעתים במפורש ולעתים במרומז, את אופן היישום לרשות המבצעת. יתר על כן, חלק מההסתייגויות שהועלו על ידי חברי הוועדה, הן מצד נציגי הברואים והן מצד נציגי הממשלה, הן מהותיות, ומאפשרות לצוות היישום יכולת תמרון רחבה.

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, אם אופן הטיפול לא ישתנה, הם בעלי השלכות הרות אסון הן לאוכלוסייה היהודית והן לאוכלוסייה הברואית.
3. מקבלי ההחלטות חייבים לקבל על עצמם את יישום ההסדר בכל מחיר, בעיקר מפני שחלק ניכר מהחלטות הממשלה אינן מיושמות, 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, בגלל כישלונם. כמו כן, כיוון שמדובר בתוכנית שתבוצע על פני מספר שנים, ראוי שהיא תזכה להסכמה פוליטית רחבה, חוצת מפלגות ומגזרים, ואז אפשר יהיה ליישמה בכל פרק הזמן שיידרש ללא קשר לשינויים במערכת הפוליטית.

על מנת להגיע לפתרון מקיף, ראוי ובר יישום, יהיה על צוות היישום לעמוד מקרוב על חוסרים בדו"ח הוועדה. החוסרים באים לידי ביטוי בהתעלמות מסוגיות מפתח, אולי אף בכוונת מכוון, על מנת להקל על השגת הסכמה בקרב חברי הוועדה. ניתן למנות לפחות שישה מקרים מסוג זה:

**היישובים – סעיף 56 בדו"ח מייחס את אי-הצלחת הקמת היישובים לחוסר**

הדור הבדואי הצעיר לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות מדרישות המדינה

אטרקטיביות שלהם לעומת התנאים ביישובים הלא מוכרים, "במיוחד נוכח פסיקתו של בג"צ אשר בעטייה מקבלים היישובים הבלתי מוכרים שירותים בסיסיים"<sup>5</sup>. למרות המודעות לעובדה חשובה זו, הוועדה מתעלמת ממנה. מפני שההלכה המשפטית לא תשתנה גם לאחר הוצאתה לפועל של המדיניות המוצעת, עדיין יהיה קושי להגדיל את אטרקטיביות היישובים החוקיים. המצב המתואר בדו"ח, לפיו, "קיימת תופעה של 'הגירה שלילית' דהיינו, יציאה מחודשת מיישובי הקבע ליישובים בלתי מוכרים", נידון להישאר על כנו. על ועדת היישום יהיה להתמודד עם המצב הקיים<sup>6</sup> ואולי לפעול לשנותו למען הצלחתו של ההסדר.

**אכיפה** – סעיף 139 בדו"ח הוא היחיד העוסק באכיפה במסגרת פרק ההמלצות (סעיפים 71-149).

**"מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת, שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו".** יפה אמרה הוועדה, אך יש בדברים אלה ניסיון התחמקות מטיפול בנושא, ותו לא. הוועדה לא המליצה על הקצאת משאבים לגופי האכיפה, לא הציעה הוספת תקנים ואף לא ניסתה להסביר כיצד הגענו למצב בו, "מדרום לכאר שבע אין אלוהים ואין שלטון"<sup>7</sup>. אמנה שלוש סיבות אפשריות שגרמו לוועדה לדלג בקלילות מעל הנושא: הרצון להימנע מביקורת על המשטרה, הרצון להימנע מביקורת על התרבות הבדואית, והסיבה החשובה לענייננו – הרצון להימנע מהצורך לומר את הצריך להיאמר: דרוש תקציב רב בכדי לממש סעיף זה.

אין לנו ספק כי הוועדה יודעת, שככל שהתקציב שיידרש למימוש ההמלצות יגדל כך יקטנו הסיכויים שהממשלה והאוצר יאמצו את המלצותיה. ברור לכול כי ללא תקציב, המלצות ותוכניות ממשיות, ההמלצה להגביר את האכיפה תישאר בחלל האוויר. אותה אכיפה, "שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו"<sup>8</sup>.

5 כלשון הדו"ח.

6 על הסכמת המדינה להמשיך ולשפר את השירותים ככפרים הלא מוכרים, ר': <http://www.adalah.org/newsletter/heb/dec08/8.php>

7 כפי שמצוטט בדו"ח ראש עיריית באר שבע לשעבר, אליהו נאווי.

8 כלשון הדו"ח.

**ריבוי טבעי מואץ** – סעיף 23 בדו"ח מתאר את קצב הגידול של האוכלוסייה הברואית ואת המגמות העתידיות. ניתן להניח כי שיעור הילודה צפוי לרדת אם יושג הסדר שיקדם את החברה הברואית מבחינת השכלה והשפעות מערביות אחרות.<sup>9</sup> אך יש לשער שגם הירידה בקצב הילודה עדיין לא תהיה בשיעור מספיק על מנת לשפר באופן משמעותי את המצב הסוציו-אקונומי של הברואים ולהוציא את האוכלוסייה ממעגל הקסמים של העוני. מעגל קסמים זה נובע מהעובדה כי שיעור ילודה גבוה בחברה הנמצאת במצב סוציו-אקונומי נמוך, אינו מאפשר מתן השכלה מספקת שתאפשר לדורות הבאים לשפר את מצבם הכלכלי. הוועדה אמנם בחרה לא לעסוק בנושא רגיש זה, אך מומלץ כי צוות היישום יכין, בשיתוף עם ראשי הקהילה הברואית, תוכנית משותפת לריסון ילודה.

**ביגמיה** – סעיף 24 מתאר את הריבוי הטבעי הגבוה בקרב האוכלוסייה הברואית, ומייחס את שיעור הילודה הגבוה בין השאר ל"תופעת הביגמיה הנפוצה בקרב הברואים בנגב, על אף היותה עברה פלילית (תוך התעלמות מצד השלטונות)". עם זאת, הוועדה בחרה לא לעסוק בסוגיה זו בהמשך המסמך, גם לא במדיניות המוצעת. הסוגיה מהותית הן בפן העקרוני, כלומר, מי שמעוניין לשמור על ישראל כמדינה יהודית, דמוקרטית ושומרת חוק, לא יכול להרשות לעצמו להתעלם מהנושא. והן בפן היישומי, משמע, 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 הברואים נישאים לנשים המגיעות מרצועת עזה, הר חברון ומדינות שכנות.<sup>10</sup>

**הפן המשפטי** – סעיפים 141-143 עוסקים בחוות הרעת של הגופים הממשלתיים: היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, המשרד לאיכות הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ומינהל התכנון במשרד הפנים. הוועדה לא התחייבה לקבל את המלצות אותם גופים, לא פרסמה אותן ועודנה מסרבת לפרסמן.<sup>11</sup> על עמדתו של היועץ המשפטי לממשלה 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,

9 אבינעם מאיר ויוסף בן-דוד, התנהגות דמוגרפית פריונית בקרב בדואיי הנגב, פברואר 1990.

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

11 פניית המחברים לוועדה נענתה בשלילה על ידי רכות הוועדה.

הדור הבדואי הצעיר לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות מדרישות המדינה

כמוצג בעמדת היועץ המשפטי לממשלה"<sup>12</sup> בעוד התעלמות מקשיים משפטיים היא פריווילגיה השמורה למנסחי ההמלצות בלבד, על צוות היישום יהיה מוטל להתמודד איתם. על מנת להימנע 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.

**"קיימת דרך  
קצרה ויעילה  
הרבה יותר מזו  
שאציעה ועדת  
גולדברג לפתרון  
בעיית החיישנות  
הבדואים:  
לוקות את  
האבק מהחלטת  
התמשלה אסי'  
216, 'התוכנית  
לטיפול במגזר  
הבדואי בנגב  
- נוסח מתוקן'  
מיום 14.4.03,  
שכבר מוכוה  
לביצוע ונחתם  
מענה הולם וראוי  
לבדואים בכל  
תחומי חייהם".**

זה המקום לציין כי בפרק ההתייחסויות, מעלים שניים מחברי הוועדה (שרון גמבשו ויוסי ישי, שניים משלושת נציגי הממשלה בוועדה) 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 לקונות בדו"ח, יש ללמוד מניסיון העבר על מנת לא לחזור על טעויות ישנות. נושא הקרקעות והבנייה הבלתי חוקית נידון כבר בעבר בוועדת מרקוביץ' (1986) ובוועדת גזית (2000).<sup>13</sup> במבט לאחור נראה כי דו"חות אלה לא זו בלבד שלא פתרו את הבעיה, אלא אף החריפו אותה, ובכך גרמו נזק לאוכלוסייה הבדואית ולמדינה. בדו"חות קודמים, כמו גם בדו"ח הנוכחי, אושרה "הלבנת" או "האפרת" המבנים הלא חוקיים כהחלטה הומנית ונכונה לכאורה. אך היא התבררה פעם אחר פעם כהחלטה לא נכונה ולא הומנית. היא אינה נכונה, משום שצעד של אישור הלבנת מבנה לא חוקי הוא בעל השלכות על העבר בלבד ועושה רק את מחצית הדרך. מחצית הדרך השנייה צופה אל העתיד

באמצעות שמירה על החוק (אישור תוכנית מתאר) ואכיפתו (מניעת בנייה לא חוקית

12 מובא בפרק ההתייחסות אשר בסוף הדו"ח.

13 דו"ח הוועדה הבינ-משרדית לבדיקת הבנייה הבלתי חוקית במדינת ישראל, מרס 2000.

חדשה). ללא שני אלה, לא תושלם המשימה, וייווצר הרושם 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 והבנייה, ובסביבה בה מערכת התשתיות (כגון מים, חשמל, וכיוב) אינן עומדות בתקני הבטיחות ואיכות הסביבה. אפילו שירותי העזר (למשל, מרפאות ומוסדות חינוך) נבנים על ידי המדינה בניגוד לחוק.

הדור הצעיר שצומח בסביבה כזו לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות 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 הברואי בנגב, הגדל למציאות שכזו, מדינת ישראל אינה חזקה, שהרי היא אינה אוכפת את חוקיה; אינה צודקת, שהרי היא מפזרת הבטחות ואינה עומדת בהן; ואינה איכותית, לאור רמת החיים הנמוכה ביישוב בו הוא מתגורר. במציאות כזו, קל לו לילד הברואי להתחבר לקבוצות בדלניות המתנגדות למדינה, ועלינו מוטלת החובה לשנותה בהקדם.

ואכן, ניתן לשנות את המציאות הזאת. דרך אחת היא, יישום דו"ח 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 להתמשך זמן רב, מה שיהפוך את הוועדה לעוד התחייבות שלטונית שהמדינה לא עמדה בה. זמן יקר יבוזבז, מצוקת הברואים תחריף, ומעט האמון שעוד נותר בקרבם כלפי מדינת ישראל, יתפוגג גם הוא.

אך קיימת דרך נוספת, קצרה ויעילה הרבה יותר. על מקבלי ההחלטות להסיר את כל המכשולים הפוליטיים, להניח בצד את דו"ח גולדברג ולנקות את האבק מהחלטת הממשלה מס' 216 (ערב/15) מיום 17.9.2003, "התוכנית לטיפול במגזר הברואי בנגב

הדור הבדואי הצעיר לומד את הכדאיות שבהפרת החוק ומתחנך לזלזול ולהתעלמות מדרישות המדינה

– נוסח מתוקן להחלטה מס' 216 (ערב/1) מיום 14.4.03, הכולל את התיקונים שאושרו בהחלטה מס' ערב/14 מיום 17.9.2003.

ההחלטה התקבלה כשעמדו בפניה אותם צרכים ואותם שיקולים שעמדו בפני ועדת גולדברג. התוכנית שאושרה בהחלטה כבר מוכנה לביצוע ונותנת מענה הולם וראוי לאוכלוסייה בכל תחומי החיים, החל מפיתוח יישובי הקבע, דרך הקמת יישובי קבע נוספים, שיפור תנאי החיים ביישובים כולל בתחומי החינוך, התרבות והרווחה, על מנת שאלה יהיו אבן שואבת לאוכלוסיית הפזורה. כמהלך משלים מגבירה התוכנית את האכיפה ואת נחישותה, כולל הקצאת משאבים ותקציבים, כמו גם לוח זמנים לביצוע.

כל שנותר הוא להחליט ולבצע. יש להחזיר תוכנית זו לבית המחוקקים, לאשר אותה כחוק לביצוע, למנות אנשי מקצוע מתאימים על פי האמור בהחלטה, ולתת גיבוי מלא חוצה מפלגות לעוסקים במלאכה למשך כל הזמן שיידרש עד להשלמתה.

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