

# מילים יפות אבל חסרות כל אפשרות של מימוש

שלמה בן אליהו

הכותב הוא עורך דין שכיהן בעבר כמנכ"ל משרד הבינוי והשיכון,  
מנכ"ל מינהל מקרקעי ישראל ומנכ"ל החטיבה להתיישבות של  
ההסתדרות הציונית

הניסיון שרכשו הבדואים מול החלטות הממשלה ומינהל מקרקעי ישראל, לימד אותם כי מי שנעתר להצעות, "יצא וידו על התחתונה", ומי שמסרב לקבל פשרה מוצעת, מקבל בשלב מאוחר כספים או זכויות יותר ממי שפעל על פי ההחלטות המקוריות. הבדואים יודעים היטב לזהות נחישות או רפיסות. כאשר הם קוראים בדו"ח ועדת גולדברג את ההצהרה, "שונים הדברים לחלוטין בכל הנוגע לאכיפת החוק בעתיד על מבנים בלתי חוקיים שנבנו לאחר הקמת הוועדה, מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו" - ברור להם לחלוטין כי גם הפעם מדובר במילים, הרבה מילים, וכי הרפיסות שנהגה בעבר לגבי אכיפת החוק תימשך גם בעתיד, ומי שממתין - רק מרוויח.

רוב חברי הוועדה ל"הסדרת ההתיישבות הבדואית כנגב", הידועה כוועדת גולדברג, לא היו תמימי דעים עם הדו"ח הסופי שנוסח על ידי יושב ראש הוועדה, השופט (בדימוס) א. גולדברג, ואף הביעו את הסתייגותם בסוף הדו"ח. חברי הוועדה, כך מסתבר למקרא הדו"ח, עשו מאמץ ניכר למצוא פתרון הוגן וישים לבעיית ההתיישבות הבדואית, ועל כן החליטו להיות חכמים ולא צודקים, והבינו וכצדק, שככל שהבעיה גדולה ומתרחבת מדי יום עדיף לעצום עין מהפרות החוק ומבניית מאחזים בלתי חוקיים. חברי הוועדה הבינו שלא ניתן להרוס כ-50,000 מבנים, ועל כן החליטו להמליץ לממשלה, בניסוחים יצירתיים, להלבין את רוב הבנייה הבלתי חוקית.

ברור לכל מי שמצוי בנושא, כי לאור פסק דין "הואשלה", הרי מבחינת החוק אין

לכדואים סיכוי לקבל הצהרה מבית המשפט כי הקרקעות הנתבעות על ידם יעברו לבעלותם (פרט למיעוט שולי שתביעתו נסמכת על מסמכי בעלות). ואף על פי כן החליטו רוב חברי הוועדה, כי תובע שהחזיק קרקע ועיבד אותה בשנים שלפני הקמת המדינה, תירשם הבעלות על חלק מסוים מהקרקע על שמו.

גם אם אתעלם מאופן יצירת הבעיה ומן השאלות האם הפתרון המוצע על ידי הוועדה הוגן, נכון או צודק, ומהו הפתרון הרצוי, ראוי לבחון אם ההמלצות שבדו"ח ישימות והאם הדו"ח הזה ישכב בארכיון ליד עשרות הדו"חות, שכדברי הוועדה: "לא השאירו את רישומיהם וכמעט שלא נשתנה דבר בעקבותיהם", וש"המאבקים על הקרקע וההתיישבות לא רק שלא נחלשו אלא אף התעצמו במשך השנים", או אולי יגרמו ההמלצות שבדו"ח לכך שהמדינה, "תשים לה יעד לממש את המדיניות המוצעת תוך 5-7 שנים"?

הפרויקט הלאומי הנדרש לפתרון בעיית ההתיישבות הברואית בנגב גדול ומורכב פי כמה מפרויקט "ההתנתקות", כדי להבין עד כמה מורכבת הבעיה ראוי לבחון אותה בהשוואה להתנתקות ולברוק מה הביא להצלחת תוכנית ההתנתקות בשלב ההריסה והפינוי ומה גרם לכישלון במתן פתרונות למפוני גוש קטיף. מתוך ניתוח זה ניתן, לדעתי, ללמוד אם המלצות ועדה גולדברג יביאו להסדרת ההתיישבות הברואית בנגב, אם לאו.

### מנהיגות

ראש הממשלה אריאל שרון הוביל את הפינוי וההריסה בנחרצות וללא מצמוץ. הובלה זו השרתה על כל הפקידות הבכירה את "רוח המפקד" ושידרה את המסר שכל פעולה או החלטה שתתמוך בהחלטת הפינוי תקבל גיבוי. בעקבות השרד הברור הזה, הפקידות הבכירה בכל משרדי הממשלה יישרה קו וקיבלה החלטות ענייניות, בניגוד לשיטה הפקידותית המקובלת לעצירת פרויקטים גדולים בטיעונים של "השלכות רחב", "לא מידתי", "חריגה מנהלים", "לא יעמוד במבחן בג"צ", "מנוגד לחוקי היסוד" ועוד עשרות אמרות כנף של הפקידות, שמשמשת בהן כשאין רוצה לבצע החלטות ממשלה.

אין זה סוד שהפקידות הבכירה אינה מבצעת החלטות ממשלה רבות כאשר היא חושבת שהן אינן נכונות, או כשהיא חושבת שהיא עלולה להיכשל או "לחטוף" בגינת דו"ח ממבקר המדינה. סמנכ"ל כוח אדם שהיה בקיא ברזי הנפש של הפקידות הבכירה אמר לי בעבר שככלל, הפקידות ממסמסת כל החלטה של רפורמה, מאחר

שבכל רפורמה או החלטה משמעותית יש חשש לכישלון והכישלון ידבק בהם ולא במנכ"ל או בשר. כל שאיפותיו של עובד מדינה בכיר הן "להגיע לפנסיה בשלום". ומפני שמעולם לא פיטרו עובד מדינה שאמר "לא", ואין דו"ח מבקר על עובד מדינה שעבד לפי שיטת "שב ואל תעשה", הפקידים מתמחים בהפרחת אמרות הכנף שצוטטו לעיל. רק אם מופעל עליהם לחץ פיזי מתון, מיד הם מנפיקים "נייר עמדה" בתפוצת נאט"ו וכותבים בו שלדעתם הרעיון לא נכון ולא ישים, אבל, הם יעשו מה שהמנכ"ל אומר. כסת"ח מושלם!

לאחר פינוי גוש קטיף חזרו כל הפקידים לשגרה. הם זיהו שהפתרון למגורי המתיישבים אינו משימה לאומית נחרצת, אלא מס שפתיים וכי לא מעניין שום איש איפה יתיישבו מפוני גוש קטיף ואיך הם ישוקמו חברתית, קהילתית וכלכלית. עם החזרה לשגרה החלה הביורוקרטיה לחגוג, ורוב הפקידים חזרו להרגלם הישן: תנועה מוועדה לוועדה עם עשרות סייגים, טרטור המתיישבים ודרישות להמצאת עשרות מסמכים לכסת"ח. לפתע, לא ניתן להעביר בחקיקה קידום הליכי תכנון, והמפונים נידונו לנוע מוועדה מקומית למחוזית, משם למועצה הארצית ולהגשת תסקירי השפעה על הסביבה, שלגביהם כל ארגון ירוק בהיר או ירוק כהה יכול להסתייג ו"לתקוע" את ההתקדמות הנדרשת. לבסוף, אחרי שנים של "סחבת" מקבלים החלטה של "פשרה מידתית" שאין לה שום "השלכות רוחב", שעומדות ביעדי התקציב, ועוד כהנה וכהנה בלה, בלה, בלה. היום, כאשר הממשל אינו מושל וכשהפקיד מנסה לבחון מהי "רוח המפקד", הוא אינו רואה "מפקד" ואינו רואה "רוח".

הממשלה מכירה את כל הגופים שכרגיל מניחים "מוקשים כפולים" ו"פצצות מצרר" על כל החלטה של ועדה שיש חשש שתגלוש, חס וחלילה, לתחום אחריותם. מן הטעם הזה הונחו חברי הוועדה, ש"טרם גיבוש הדו"ח תשמע הוועדה את עמדותיהם של היועץ המשפטי לממשלה, אגף התקציבים, נציג המשרד להגנת הסביבה, מינהל מקרקעי ישראל ומינהל התיכנון במשרד הפנים, בכל הנוגע ליישומן של ההצעות שיעלו בוועדה..." אם אחד מ"גופי הסירוב" הנזכרים בהחלטה יחליט לטרפד אותה – אין סיכוי לממשה, קל וחומר אם כולם יעשו זאת. מן הטעם הזה, ברור לי כי המלצות ועדת גולדברג יתפזרו לכל רוח.

כדי להבין את עומק בעיית המימוש של המלצות הוועדה, ראוי לבחון את עמדת "הנוגעים בדבר".

### א. היועצים המשפטיים

כשהממשלה קיבלה את הדר"ח, היא לא החליטה לאמצו. היא ראתה בדר"ח רק "בסיס" ל... והקימה "צוות ליישום" שמתפקידו לבדוק את ההסתייגויות... כאן ברורה טביעת האצבעות של היועצים המשפטיים. אמנם היועץ המשפטי לממשלה כתב לוועדה חוות דעת, שלא פורסמה, אולם למיטב ידיעתי, מה שכתב היועץ הוא שהחלטת הוועדה אינה ישימה. נכון שחוות דעת זו אינה מחייבת את חברי הוועדה, אך היא תרעים בקולה ותהדהד בכל משרד ומשרד שבו יושב יועץ משפטי או פקיד בכיר. מן הטעם הזה, סופן של החלטות הוועדה נגזר. אם לא יבצעו "וידוא הריגה", יטבע דר"ח הוועדה בים של סייגים, וסיכויי להתממש יהיו אולי תוך 50 שנה, ולא תוך 5-7 שנים, כהמלצת מחברי הדר"ח.

כל אחד יודע כי היועצים המשפטיים מתערבים בהחלטות המקצועיות בים של מינוחים משפטיים. הם מעולם אינם מעלים הצעות מעשיות לפתרון בעיה, אלא רק מסבירים מדוע, לדעתם, ההצעה "לא נראית". בתקופת ההתנתקות, היועצים המשפטיים יישרו קו עם עמדת בית המשפט העליון שאתגר את ראש הממשלה.

כיום, הפרקליטות מעדיפה לשכוח תקופה זו, שבה נרמסו הרבה נורמות של שמירה על זכויות האזרח, קטינים נעצרו עד תום ההליכים בגין סירובם להזדהות, נהגי אוטובוסים נעצרו ואוימו על ידי המשטרה בגיבוי הפרקליטות, לבל יסיעו אזרחים שרצו למחות ולהפגין נגד תוכנית ההתנתקות.

אולם, מיד לאחר יום הפינוי, הצליחו היועצים המשפטיים ברוב משרדי הממשלה להערים קשיים ולדקדק דקדוקי עניות בכל עניין שהיה קשור למפונים.

### ב. משרד האוצר – אגף התקציבים

המלצות הוועדה בנושא העברת הבעלות במקרקעי המדינה לתובעים היו צריכות לעורר סערה באגף החשב הכללי באוצר. האגף, האמון על שמירת נכסי המדינה, היה צריך לזעוק או להביע את מחאתו, אולם אגף זה נחלש לאחרונה ולכן, לדעתי, ההצעה תעבור בקול דממה דקה במסדרונות החשב הכללי. לכל מי שמצוי בפעילות משרד האוצר ברור שכדי לממש את המלצות הוועדה בנקודה זו יש להסדיר תקציבית מספר רב של נושאים ובהם, אחזקה נאותה של יישובי הקבע, פיצוי לכדואים על פירוק המבנים והקמת מספר גדול של יישובים שיאכלסו כ-60,000-70,000 בדואים, כולל

הכשרת קרקע, תכנון, תשתיות, הקמת מבני ציבור יישוביים ומרחביים. עלות פרויקט בהיקף כזה תגיע לעשרות מיליארדי שקלים. במצב הכלכלי בעולם, ובארץ בפרט, ספק אם ימצאו המקורות למימון שיידרש.

אם יתואר הטיפול בפתרון הבעיה, כמקובל, כאילו "ההצגה חייבת להימשך", הרי בלחץ פיזי מתון של משרד ראש הממשלה תתקבל החלטה תקציבית. יחד עם זאת ברור כי אנשי אגף התקציבים יגלגלו חלק ניכר ממקורות התקציב על התקציב הקיים במשרדי הממשלה. משמעות החלטה זו היא שמשרדי הממשלה יעכבו את ביצוע ההמלצות.

על פי המלצת הוועדה להסדר הקרקעות, ההתיישבות החדשה, החינוך, הרווחה והתעסוקה שלובים זה בזה וכל המקורות הכספיים להוצאות הנדרשות צריכים להתממש תוך 5-7 שנים. אם, למשל, תקציב פיתוח הקרקע יתעכב, לא תהיה משמעות לתקצוב הרווחה או לאזורי התעסוקה החדשים.

אנשי אגף התקציבים זוכרים היטב את האומדנים של עלות ההתנתקות וזוכרים גם שלא היה קשר בין האומדנים לבין ההוצאה בפועל. על כן סביר מאוד להניח שהם לא יאפשרו לפרויקט שהציעה הוועדה לצאת אל הפועל ללא שידעו שיש מקורות להוצאה שתידרש.

### **ג. משרד הפנים**

המועצה הארצית לתכנון ובנייה צריכה להפוך את עורה על מנת לאשר הקמת יישובים חדשים בנוסף על הרחבת היישובים הקיימים, לאכלוס 70,000 נפש ביישובי קבע. כל אחד יודע כמה שנים חלפו מאז פינוי גוש קטיף וכל אחד גם יודע כי עד היום טרם התקבלו כל ההחלטות לגבי יישובי הקבע של מפוני גוש קטיף.

הבדואים לא יתאימו את יומנם ליומן וללוח הזמנים של רשות התכנון. מי שחושב שניתן לתכנן, לבצע וליישב 70,000 נפש תוך 5-7 שנים במתכונת הרגילה או במתכונת המשופרת שהציעה הוועדה – טועה ומטעה.

זאת עוד בטרם התייחסנו לארגונים הירוקים ולמשרד להגנת הסביבה, שכלל אינם "סופרים" בטיעוניהם אף אדם או החלטת ממשלה כלשהי.

## ד. מינהל מקרקעי ישראל

אדם שהיה מעורב בעבודת הוועדה אמר לי בכדיחות הדעת, שאם "הרשות להסדרת התיישבות הברואים בנגב" – גוף מינהלי שעל הקמתו הוחלט בממשלה כדי ליישם את הדו"ח – לא תשכור "מאכרים" להעביר במינהל מקרקעי ישראל את יישום החקיקה והחלטות הממשלה, לא תהיה כל משמעות להחלטות הוועדה.

## ה. משטרת ישראל

החלום הוורוד ביותר של חברי הוועדה הוא שרשויות התכנון ילכינו כ-80% מהכפרים הבלתי מוכרים.

הנחיית הדו"ח לרשויות התכנון היא: "עקרונית מוצע להכיר ככל שניתן בכל אחד מן הכפרים הבלתי מוכרים אשר קיימת בו מסה מינימלית של תושבים... ויהיה לו כושר נשיאה מוניציפלי ובתנאי כל יעבור שהכרה זו לא תעמוד בסתירה לתוכנית מתאר מחוזית." הסייגים הכלולים בהנחיה זו לא יאפשרו להלבין חלק גדול מהכפרים הבלתי מוכרים.

גם אם ניצמד לחלום הוורוד, הרי שעם הקמת יישובי הקבע והלבנת הכפרים הבלתי מוכרים, יהיה צורך להרוס מבנים שגרים בהם כיום כ-15,000 בדואים. אינני חושש שהברואים ישתמשו בנשק כפי שניבאו רואי השחורות לקראת פינוי גוש קטיף, אולם היום, כאשר המשטרה נותנת משקל ליחסי הציבור שלה ומעדיפה להגיע לפשרות ולא לגייס לצורך הריסה או פינוי את כל כמות השוטרים והחיילים שהשתתפו בהתנתקות, ברור שההריסה לא תצא אל הפועל. אם כיום המשטרה מגייסת כ-1000 שוטרים לביצוע צו הריסה של צדיף בודד, ברור על כמה רכבות שוטרים מדובר כשהמשטרה תצטרך להרוס מבנים שבהם מתגוררים כ-15 אלף בדואים. זו תהיה ממש "משימה בלתי אפשרית".

בדו"ח הוועדה נקבע עוד, כי "אין עוד מקום לעצימת עיניים בכל הנוגע לאכיפת החוק. אכיפה חייבת להיעשות בנחישות ובנמרצות כדי להעביר מסר ברור שהנגב אינו החצר האחורית של המדינה, וכי חוקיה אינם בגדר המלצה בלבד". למרבה הצער, המצב כיום הוא שחוקי המדינה בנגב הנם בגדר המלצה בלבד.

## שלב המעבר

אוכלוסיית הברואים גדלה כל שנה ב-5.5%. כותבי הדו"ח מזהירים שמשמעות נתון

זה היא שכל 13 שנה האוכלוסייה מכפילה את עצמה ובשנת 2025 ימנו הברואים כ-400,000 נפש. דמוגרפיית אוכלוסיית הברואים איננה סטטית. אמר לי פעם ראש עיריית רהט, שבכל בוקר הוא יודע שהוא צריך לבנות עוד כיתת גן לילדים שנולדו בלילה הקודם. נוכח מצב זה ברור כי מי שיעסוק במימוש הפרויקט המומלץ יצטרך לתכנן, לפתח ולבנות לפי קצב הריבוי הטבעי ולא לפי הנתונים הנוכחיים. בעבר הצעתי לקבל החלטה המגבילה את תשלום דמי הביטוח הלאומי ל-20 ילדים, וזאת על מנת לחסום את מימוש זכות השיבה של נערות פלסטיניות מעזה המתחתנות בניגוד לחוק עם ברואים, וכך לצמצם את הגידול הטבעי. אז אפשר יהיה להשקיע כראות בחינוך וברוחה. לצערי, ההצעה לא נתקבלה.

הניסיון שרכשו הברואים מול החלטות הממשלה ומינהל מקרקעי ישראל לימד אותם כי מי שנעתר להצעות "יוצא וידו על התחוננה" ומי שסירב לקבל פשרה מוצעת, קיבל בשלב מאוחר כספים או זכויות יותר ממי שפעל על פי ההחלטות המקוריות. תושבי גוש קטיף שהתפנו מעצמם והגיעו להסדר עם המדינה לפני יום הפינוי, "תולשים את שערות ראשם" כשהם רואים מה קיבלו הסרבנים. הברואים יודעים לזהות נחישות או רפיסות. גם כאשר הם קוראים ברו"ח את ההצהרה, "שונים הדברים לחלוטין בכל הנוגע לאכיפת החוק בעתיד על מבנים בלתי חוקיים שנבנו לאחר הקמת הוועדה, מכאן ואילך חייבת להיות אכיפה נחושה ונמרצת שבלעדיה אין כל טעם להמלצותינו".

המבחן אם "אין כל טעם להמלצותינו" או אם "יש טעם להמלצות" מתרחש ממש כימים אלה. האם יש אדם אחד שמאמין שבכל יום, החל מהיום יִהרסו חמישה מבנים לא חוקיים שנבנים מידי יום ביומו? אני לא מאמין ועל כן, אף לדעת חברי הוועדה, "אין כל טעם להמלצותינו".