

משרד החקלאות ופיתוח הכפר

היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב

תקציר

רקע כללי

אוכלוסיית הבדואים בנגב נאמדת ב-200,000 בני אדם, יותר ממחציתם בני פחות מ-18. כשני שלישים מהאוכלוסייה מתגוררים ביישובים מוכרים¹, והשאר מתגוררים בשטחים רבים מחוץ לתחומי היישובים המוכרים² (להלן - הפזורה או הפזורה הבדואית בנגב).

אחד האתגרים העיקריים בפיתוחו של הנגב הוא סוגיית הסדרת התיישבות הפזורה במסגרת של יישובים מוכרים. במשך השנים עמדו ממשלות ישראל על הצורך בהסדרת סוגיה זאת בהקדם ועל חשיבות שילובה של אוכלוסיית הבדואים בחברה הישראלית, באמצעות שיפור מצבה החברתי-כלכלי, לרבות שיפור רמת השירותים הניתנים לתושבים ביישובים הבדואיים המוכרים.

בשנת 2007 הטילה הממשלה על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית אשר תמליץ לה על מדיניות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב³. בעקבות זאת הוקמה ועדה בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג (להלן - ועדת גולדברג). בינואר 2009⁴ החליטה הממשלה כי מסקנות הוועדה יהיו התשתית להסדרת הסוגיה. בדוח שכתבה ועדת גולדברג צוין כי יש לגבש בהקדם מדיניות לפתרון הסוגיה, לעגן את המדיניות בחוק ולפעול ליישומה המוקדם.

במאי 2013 פרסמה הממשלה הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, התשע"ג-2013. בהצעת החוק נכתב כי עניינה הוא "הפן המשפטי של סוגיית הסדרת התיישבותם של בדואים בנגב, לרבות הסדרת תביעות בעלות על קרקעות בנגב שהוגשו בידי חלק מהם". בדצמבר אותה שנה משכה הממשלה את הצעת החוק.

- 1 יישובים מוכרים הם יישובים שהמדינה הסדירה והכירה בהם, שלא כהתיישבות בשטחים בנגב אשר המדינה לא הסדירה ולא הכירה בהם ומכונה "פזורה".
- 2 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב", נובמבר 2013.
- 3 החלטת ממשלה 2491 מ-28.10.07.
- 4 החלטת ממשלה 4411 מ-18.1.09.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו הממשלה על משרדיה וגופים ציבוריים אחרים, בשנים האחרונות לקידום הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, וכן פעולות שעשתה הממשלה לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייה זו. אלה הנושאים העיקריים שנבדקו: גיבוש מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ויישומה; הצבת תשתית ארגונית; תוצאות של פעולות שנקטו בשנים 2008-2014 להסדרה של תביעות בעלות, יישוב תושבי הפזורה ושיווק מגרשים; תהליכי תכנון ביישובים המוכרים; מצב התשתיות ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום; הטיפול בנושא אכיפת החוק על בנייה לא חוקית; יישום תכנית לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הבדואיים בנגב. ראוי להדגיש, הסדרת הנושא אינה עומדת לפתחה של ממשלת ישראל בלבד, חיוני להצלחת המהלך גם שיתוף פעולה מצד ראשי האוכלוסייה הבדואית ומנהיגיה שבידם לסייע לרתום את האוכלוסייה הבדואית לכך. עם זאת, דוח זה עוסק כאמור בפעולות שעשו גופים מבוקרים ואין הוא עוסק בפעולות שעשו או לא עשו האוכלוסייה הבדואית בנגב או הנציגים מטעמה כדי לקדם פעולות של הסדרת התיישבותה, ואף לא במידת שיתוף הפעולה שלה זכו גופי המדינה במגיעיהם עם התושבים בעניין זה.

הביקורת נעשתה באגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, ברשות התכנון במשרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - המשרד או משרד החקלאות), וברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן - הרשות או הרשות להסדרה). מבקר המדינה ונציגיו נפגשו גם עם שר החקלאות אורי אריאל יהודה הכהן (להלן - השר אורי אריאל), הממונה על הטיפול בנושא, ועם ח"כ זאב בנימין בגין, שבעבר, כשר במשרד ראש הממשלה, פעל להגשת הצעת החוק. בדיקות השלמה נעשו ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במשרד המשפטים, במחוז דרום של משרד הפנים ובמשרד לביטחון הפנים. להשלמת המידע נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם האלוף (במילואים) דורון אלמוג, שהיה ראש המטה ליישום מדיניות הממשלה בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ועם עובדים לשעבר במטה; עם ראשי רשויות מקומיות באזור הנגב, ובהן: רהט, המועצה האזורית נווה מדבר, ירוחם וכסייפה; עובדים ברשויות אלה וברשויות מקומיות אחרות באזור הנגב; עובדים של משרדי ממשלה המשתתפים בתכנית לפיתוח חברתי-כלכלי עבור היישובים הבדואיים בנגב.

הליקויים העיקריים

הצורך לקדם מחדש מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב וליישמה

מדיניות הסדרתה של התיישבות הבדואים בנגב, שגיבשה הממשלה בשנים שלאחר אימוץ המלצות ועדת גולדברג, לא הגיעה לכלל יישומה המתוכנן. הסדרת תביעות הבעלות יכולה לתרום במידה רבה, לצד פעולות נוספות שנדרשות לעניין זה, להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. נוכח הקפאת הליכי החקיקה ובהיעדר מדיניות אחרת ליישום, נבלם התהליך שהיה אמור להסדיר את תביעות הבעלות ולחלץ את הקרקעות השנויות במחלוקת כדי שניתן יהיה להכשירן - לפחות את אלה שביישובים בדואיים מוכרים - להקמת בתי מגורים לתושבים, לפיתוח תשתיות ולהכשרת פתרונות מגורים עבור תושבי הפזורה הבדואית בנגב.

לא-התקדמות בהסדרת התיישבות הבדואים יש השפעות כבדות משקל על חייהם של התושבים הבדואים המתגוררים ביישובים המוכרים ובפזורה ועל יכולתה של המדינה להגיע להסדר בסוגיה. ככל שחולף הזמן נפגעים מכך שני הצדדים: באין הסדרה, קשה לשפר את רמת חייהם של התושבים הבדואים ביישובים המוכרים ובפזורה, והם מתוסכלים מחוסר פתרון נראה לעין שיעורר תקווה למציאת הסדר למגורים חוקיים; המדינה מאבדת את יכולתה לפתור בתוך פרק זמן סביר את סוגיית תביעות הבעלות המסתבכות והולכות, את יכולתה להסדיר את סוגיית ההתיישבות של אוכלוסיית הפזורה הגדלה והולכת, ואת יכולתה לפתח את הנגב ולהשתמש בקרקעותיו על פי צרכיה.

תוצאות הטיפול בהסדרת תביעות הבעלות ובהסדרת מגוריהם של תושבי הפזורה

במשך שבע שנים, 2008-2014, הצליחה הרשות להסדרה להסדיר תביעות בעלות במסגרת הסכמי פשרה בין המדינה ובין תובעי בעלות על שטחים שהיקפם הכולל כ-1% בלבד משטחן הכולל של הקרקעות שתביעות הבעלות התייחסו אליהן (הרשות הסדירה כ-6,000 דונם מתוך כ-590,000 דונם של קרקעות שבשנת 2008 היו בתביעות בעלות). נוסף על כך הוסדרה הבעלות המשפטית על עוד כ-10,000 דונם במסגרת הליכים משפטיים (תביעות נוגדות) שניהלה המדינה בנוגע לקרקעות שעליהן הוגשו חלק מתביעות הבעלות. כלומר, הוסדרו במסגרת הסכמי פשרה ותביעות נוגדות יחדיו כ-16,000 דונם שהם כ-3% בלבד מכלל שטח הקרקעות שיש להסדיר את זכויות הבעלות עליהן - מדובר בהתקדמות זניחה בהסדרת זכויות הבעלות על קרקעות אלה.

בדיקת הנתונים על מיקומן של הקרקעות אשר בקשר אליהן הצליחה הרשות להסדרה להגיע עם תובעי בעלות להסכמי פשרה באותן שנים מעלה כי רוב השטח הזה נמצא מחוץ לתחומי היישובים המוכרים. כלומר, גם ההתקדמות המעטה שהושגה במסגרת הסדרי הפשרה לא היה בה עד כדי להניב תשומה של ממש לקידום נושא הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. בעניין זה יש לזכור כי הסדרת

תביעות הבעלות היא אמנם יעד חשוב כשלעצמו, אך היא גם אחד האמצעים העיקריים להשגת מטרת-העל: הסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב. לפיכך הסדרת תביעות בעלות על קרקעות הנמצאות מחוץ ליישובים מוכרים, על פי תמונת היישובים המוכרים כיום, אין בה כדי לקדם את מטרת-העל - הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב.

נתונים על הסכמים שנחתמו בין המדינה ובין תושבים בפזורה כדי שיעתיקו את מקום מגוריהם למסגרת של יישוב מוכר מצביעים על כך, שאז מינואר 2008 עד יולי 2015 הוסדרה התיישבותם של כ- 3,400 בני אדם בלבד - ששיעורם 3%-5% מכלל תושבי הפזורה. יוצא אפוא כי מאז שהגישה ועדת גולדברג את המלצותיה לא התקדמה המדינה התקדמות של ממש בהסדרת ההתיישבותם של תושבי הפזורה, ורובם המכריע נותר להתגורר מחוץ ליישובים מוכרים. יתרה מזו, הואיל ושיעור גידולה השנתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב נאמד ב-5%, הרי שמשקל ההישג המזערי הזה בטל בשישים עקב הריבוי הטבעי.

קשרי הגומלין בין הגופים העיקריים המטפלים בנושא

הממשלה החליטה בשנת 2011 על הקמת מטה יישום במשרד ראש הממשלה (להלן - מטה היישום) שמטרתו לנהל את הטיפול בנושא הסדרת ההתיישבות בדואים בנגב. בשנת 2014 עבר הטיפול בנושא ממשרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם) וממטה היישום שפעל בו - למשרד החקלאות, ומאז רשות התכנון במשרד החקלאות היא הממונה על כך. את ביצוע המדיניות הלכה למעשה הטילה הממשלה על הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב. התגלעו קשיים וחיכוכים בקשרי הגומלין בין הרשות להסדרה ובין מטה היישום; חיכוכים היו גם בין הרשות למשרד החקלאות לאחר שזה קיבל לידי את הטיפול בנושא. בקשר לכך עלה שלעתים היה חוסר תיאום בין הגוף המבצע - הרשות להסדרה, ובין גוף המטה - מטה היישום ולאחר מכן רשות התכנון במשרד החקלאות - במגעים עם האוכלוסייה הבדואית בנגב.

הליכי התכנון

מאז הכירה הממשלה בחלק מן היישובים הבדואיים ועד שאושרו בהם תכניות מפורטות למגורים נמשכו הליכי התכנון שלהם זמן רב, לעתים אף שנים ארוכות. בכמה יישובים, שהוכרו למעלה מעשר שנים לפני מועד סיום הביקורת, עדיין חסרות תכניות מפורטות מאושרות למגורים עבור חלק מהשכונות בהם. נוסף על כך חסרה תכנית הסדרה כוללת למרחב הנגב, שהיא ישימה ומציגה את פתרונות ההתיישבות המוצעים והמתוכננים לתושבי הפזורה ולכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב.

התמשכות הליכי התכנון עיכבה במשך השנים, ובחלק מן היישובים עדיין מוסיפה לעכב, את הסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב כיוון שללא תכניות מאושרות כאמור אי-אפשר לשווק מגרשים למגורים עבור תושבי היישובים והפזורה. הליכי תכנון ממושכים יש בהם גם כדי להחמיר את התופעה של הבנייה הבלתי חוקית של בדואים בנגב.

התשתיות

בשנת 2015, יותר מעשור אחרי שהכירה המדינה ביישובים בדואיים הנמצאים כיום בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום, פיתוח התשתיות ביישובים אלה לוקה מאוד בחסר: לא פותחו כבישים בתוך היישובים, הבתים אינם מחוברים לחשמל, נקודות מים הוצבו ברוב היישובים, אך מקצת התושבים בלבד יכולים להתחבר אליהן; רק באחד היישובים - היישוב תראבין א-צענא-יש תשתית ביוב, כנדרש.

כל עוד התשתיות בחלק מן היישובים הבדואיים המוכרים אינן מפותחות ואינן מספקות רמת חיים ראויה לתושבים, יישובים אלה אינם יכולים לשמש מוקדי משיכה לאוכלוסייה הבדואית המתגוררת מחוץ להם ולקדם תהליכים להסדרת התיישבותה. הוער על כך כבר בשנת 2008 בדוח ועדת גולדברג.

אכיפת החוק בנושא בנייה בלתי חוקית

פעילות אכיפת החוק של מדינת ישראל בנושא הבנייה הבלתי חוקית מתבצעת מכוחם של כמה חוקים ובהם חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969; וחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981. בתחום אכיפה זה פועלים כמה גופים ובהם רמ"י, היחידה הארצית לפיקוח בשטחים פתוחים (הסיירת הירוקה) ומפקחים של ועדות התכנון.

בספטמבר 2011 החליטה הממשלה להקים את מינהלת האכיפה כדי לתאם את פעילות האכיפה בנושא הבנייה הבלתי חוקית בנגב בין גופי האכיפה השונים תוך שיתוף הרשות להסדרה. על ראש מטה היישום הטילה הממשלה לקבוע את מדיניות האכיפה ויעדיה. אחרי שהגופים העוסקים בהסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב נועדו עם גופי האכיפה ועם משרד המשפטים, גיבש משרד המשפטים מסמך ובו הצעה לסדרי עדיפויות בתחום האכיפה. עד דצמבר 2015 טרם התקבלה החלטה אם לאשר את האמור במסמך.

המעגל החוזר ונשנה של בנייה בלתי חוקית למגורים על ידי תושבים והריסת המבנים על ידי גופי אכיפה, בלי שתהיה תכנית הסדרה כוללת שעל פיה ניתן יהיה להציע לתושבים המתבקשים לפנות את מושבם בגלל בנייה בלתי חוקית, פתרונות מגורים זמינים ומוסדרים מהבחינה החוקית, עלול להגביר את תחושת הניכור של התושבים הבדואים בנגב כלפי המדינה ואינו תורם להסדרת התיישבותם.

תכנית הפיתוח

בספטמבר 2011 החליטה הממשלה לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות הבדואים בנגב⁵, ובאותו יום החליטה גם להפעיל תכנית לפיתוח חברתי וכלכלי ביישובים הבדואיים⁶. בהחלטת הממשלה בנושא תכנית הפיתוח נאמר שהיא תכנית חומש לשנים 2012-2016, ומטרתה קידום האוכלוסייה הבדואית בנגב ושילובה בחברה הישראלית ובכלכלת ישראל. התקציב שנקבע לתכנית הפיתוח הוא כ-1.2 מיליארד ש"ח למשך חמש שנות הפעלתה.

תכנית הפיתוח החלה לפעול בשנת 2012 ונמצא כי היעדרם של מבני ציבור חיוניים בכמה מן היישובים המוכרים פוגע ביכולת לבצע במסגרת תכנית הפיתוח פעולות בתחום החברתי ובתחומי כלכלה ורווחה, שכן אין להן אכסניה.

ההמלצות העיקריות

- 1. הסדרת תביעות הבעלות :** על הממשלה לפעול להסדרת תביעות הבעלות בהקדם האפשרי. במסגרת זו יש להבהיר לגופים העוסקים במלאכת ההסדרה ולציבור מהן הפעולות שהממשלה מבקשת לנקוט לקידום עניין זה ולהניע את גלגלי העשייה.
- 2. הסברת מדיניות הממשלה :** אחרי שהממשלה תקבע מהן הפעולות שתנקוט לקידום הסדרת תביעות הבעלות בפרט והסדרת ההתיישבות בכלל, חשוב שהגופים הפועלים מטעם המדינה ייערכו להסברה בעניין לכלל הציבור ובייחוד לאוכלוסייה הבדואית בנגב בשיתוף ראשי המגזר.
- 3. הסדרת קשרי הגומלין בין משרד החקלאות ובין הרשות להסדרה :** על משרד החקלאות והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב להסדיר לאלתר את קשרי העבודה ביניהם בתחומים השונים ולפעול בשיתוף פעולה תוך שילוב ידיים לצורך השגת המטרה המרכזית בעלת החשיבות הלאומית - הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.
- 4. זירוז פעולות תכנון :** על משרד החקלאות, על מוסדות התכנון במדינה ועל כל הנוגעים בדבר לפעול להחשת ביצוען של פעולות התכנון כדי שיבשילו בהקדם. במסגרת זו נחוץ להשלים את גיבושה של תכנית כוללת להסדרה שתציע פתרונות התיישבות לאוכלוסייה הבדואית במרחב הנגב.
- 5. פיתוח תשתיות בסיסיות ביישובים המוכרים :** על משרד החקלאות להמשיך בנחישות בפעולות שהחל בהן ליצירת מחויבות תקציבית ארוכת טווח לפיתוח תשתיות בסיסיות שחסרות ביישובים הבדואיים המוכרים, ועל הממשלה לסייע לו בכך.

5 החלטת ממשלה 3707 מיום 11.9.11 (להלן - החלטה 3707).

6 החלטה 3708 מיום 11.9.11 (להלן - החלטה 3708).

6. מדיניות אכיפה : יש להמשיך לקדם את הטיפול בנושא גיבוש מדיניות בדבר סדרי עדיפויות באכיפה בנוגע לבנייה בלתי חוקית של תושבים בדואים בנגב. זאת כדי שניתן יהיה להתחיל ליישם בהקדם מדיניות בעניין זה.

סיכום

הסדרת התיישבות הבדואים בנגב היא נושא בעל חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה. בסוגיה זו כרוכים היבטים משפטיים, חברתיים, כלכליים וביטחוניים הנוגעים למדינה כולה, והסדרתה היא בבחינת צורך ואתגר אסטרטגי עבורה. במשך שנים רבות עלה על סדר היום של ממשלות ישראל הצורך להסדיר סוגיה זו ובכלל זה לפתח יישובים מוכרים ולהסדיר את התיישבות תושבי הפזורה בתחומיהם. הדבר נחוץ הן לבדואים, שרמת חייהם ירודה, והן למדינה, המעוניינת לפתח את הנגב ולהבטיח שיסופקו לכל הפחות צורכיהם הבסיסיים של כל תושביו. הדבר נחוץ גם כדי ליישב את המחלוקות שבין המדינה ובין תושבי בעלות בדואים בנוגע לקרקעות; מחלוקות המולידות תסכול ומתח בין התושבים למדינה.

המצב הנוכחי שנמשך כבר שנים רבות, ולפיו מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ירוד, ועשרות אלפי בדואים מתגוררים מחוץ לתחומי יישובים מוסדרים - שלא בתחומיו של שלטון מקומי כלשהו וגרים במבנים בלתי חוקיים, הוא בבחינת קרקע פורייה להחלשת מעמד החברתי-כלכלי ולהחלשת משילות המדינה באזור הנגב. מצב זה עלול לעודד תופעות של פשיעה ועבריינות שלהן השפעה שלילית על כל תושבי הנגב. עוד עלול הדבר להגביר תחושות של ניכור ונתק בין חלק מאזרחים אלה ובין המדינה על מוסדותיה. כל אלה יש בהם כדי לפעול שלא לטובת המדינה.

בשנת 2007 החליטה הממשלה למנות ועדה ציבורית - ועדת גולדברג - לצורך גיבוש המלצות בדבר הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. בשנת 2008 הגישה לה הוועדה דוח ובו נאמר כי על המדינה לטפל בנושא בהקדם, לשים לה למטרה את מימוש המדיניות המוצעת בתוך חמש עד שבע שנים, ולרתום לקידומה את ראשי המגזר הבדואי, את נכבדיו ואת מנהיגיו.

הממשלה אימצה את העקרונות שעמדו בבסיס המלצות הוועדה ונקטה צעדים ליישומם: הצעדים הובילו, בין השאר, להגשה בשנת 2013 של הצעת חוק שהתייחסה להסדרת תביעות הבעלות, כאמצעי להסדרת המקרקעין שבמחלוקת, חוק שיישומו המוצלח יכול היה להביא להסרת אחד החסמים להסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב ובעקבות כך ליצור תנופה לקידום הטיפול בסוגיה. בד בבד החליטה הממשלה ליישם תכנית חברתית-כלכלית לחיזוק היישובים הבדואיים המוכרים בנגב.

הכיוון שהממשלה צעדה בו על פי החלטותיה ופעולותיה בשנים 2007-2013 שיקף מדיניות שביקשה לקבוע כללי משחק ברורים: המדינה אינה מכירה בבעלות של התובעים על הקרקעות, אך תציע להם לפנים משורת הדין ובמסגרת חקיקה, הסדרי פשרה בתמורה על ויתור על תביעות הבעלות; לפי הסדרי הפשרה, תובעי בעלות יקבלו כסף, ובמקרים מסוימים אף קרקע; בתמורה על קרקעות שתבעו. התמורות שיינתנו לתובעים, במסגרת הסדרי פשרה על פי הצעת החוק, יהיו גדולים בהרבה מן התמורות שהוצעו להם עד אז במסגרת של פשרות על פי החלטות מינהל מקרקעי ישראל (להלן - ממ"י; כיום הוא רשות מקרקעי ישראל - ממ"י)⁷; בהצעת החוק נקבע פרק זמן מרבי, של שנים אחדות, למיצוי המגעים בין תובעי בעלות לבין המדינה לעניין הסדרי הפשרה; לאחר מכן לא ייחתמו עוד הסדרי פשרה ולפיכך גם לא יינתנו תמורות, והקרקעות יירשמו כולן על שם המדינה. המטרה הייתה לשים קץ למחלוקת, בדרך של פשרה ובפרק זמן מוגדר, כדי שהמדינה תוכל להשתמש בקרקעות לפיתוח הנגב, ולהכשירן, בין היתר, לצורכי מגורים ביישובים הבדואיים ולפיתוח תשתיות בהם.

בפועל עוררה הצעת החוק התנגדויות פוליטיות מימין ומשמאל, וגורמים הנוגעים בדבר ציינו שלא היה לה רוב בקואליציה. הממשלה משכה את הצעת החוק בדצמבר 2013 והקפיאה את הליכה. מאז ועד ספטמבר 2015, מועד סיום ביקורת זו של משרד מבקר המדינה, לא חודשו הליכי החקיקה בנושא ואף לא נקבעה חלופה אחרת לפתרון המחלוקת בדבר הבעלות על הקרקעות שנתבעו. חילופי ממשלות וחילופי גברי בנוגע לטיפול בנושא, שבוצעו מדצמבר 2013, גורמים מטבעם לעיכובים בטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב ולחוסר עקביות בדרכי הטיפול בו.

על רקע השתלשלות עניינים זו, לא הייתה התקדמות ממשית בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב. אדרבה, שבע שנים אחרי שהגישה ועדת גולדברג את המלצותיה הורע המצב: אין מענה כוללני לצורכי הדיור של האוכלוסייה הבדואית בפזורה, אוכלוסייה ההולכת וגדלה; פעולות שבוצעו להסדרת תביעות בעלות ולהסדרת מגורים של תושבי הפזורה ביישובים מוכרים הניבו תוצאות דלות - 1% בלבד מן השטח עליו יש תביעות בעלות הוסדר באמצעות הסכמי פשרה בין המדינה ובין התובעים (עוד כ-2% מהשטח הוסדר באמצעות הליכים משפטיים של תביעות נוגדות); שיעור זניח של תושבים מן הפזורה עבר להתגורר בתחומי היישובים המוכרים.

הבעיות הנובעות מהיעדר הסדרה כוללת של התיישבות הבדואים בנגב מחריפות ככל שחולפות השנים. קצב הגידול הדמוגרפי בחברה הבדואית מלמד שהיא עתידה להכפיל את מספרה בתוך פרק זמן של כ-15 שנה. משמע שיש צורך גובר והולך בפתרונות דיור ביישובים המוכרים, וכן שהאוכלוסייה בפזורה גדלה ומתבססת מחוץ ליישובים אלה. לתובעי הבעלות על קרקעות בנגב, שהגישו את תביעותיהם בשנות השבעים של המאה העשרים, נוספים עוד ועוד יורשים, שעומדים על המדינה לבוא במשא ומתן, וכך הסוגיה הולכת ומסתבכת. יתרה מכך, הצעת החוק שיקפה בפני התושבים "כללי משחק" שבכוונת הממשלה לאמץ ואף

7 רשות מקרקעי ישראל: הגוף המופקד על פי חוק על ניהול אדמות המדינה והסמכות העליונה בכל הקשור להקצאת אדמות מדינה ורישומן ובסוגיות הקשורות לאכיפת דיני מקרקעין באדמות שבניהולה. מכוח חוק מינהל מקרקעי ישראל, תש"ך-1960. ב-1 במרץ 2013 הפך המינהל לרשות מקרקעי ישראל.

הבנה בקרב חלק מהם בנוגע לפתרון המתגבש וכעת המשימה לטפל בהסדרה הופכת מורכבת יותר. בפערים בין רמת החיים של תושבי הנגב הבדואים לרמת החיים הכללית במדינה יש כדי להעצים אצלם תחושות של קיפוח. נראה אפוא כי חלון ההזדמנויות להסדרת סוגיית ההתיישבות הולך ונסגר, ומשבר האמון בין החברה הבדואית בנגב ובין המדינה מחריף ככל שעובר הזמן.

על ממשלת ישראל לפעול בנחישות ובהקדם כדי לקדם את הטיפול בנושא, מתוך מאמץ להשגת תוצאות של ממש. האחריות להסדרת הנושא אינה מוטלת על ממשלת ישראל בלבד, חיוני להצלחת המהלך גם שיתוף פעולה מצד ראשי האוכלוסייה הבדואית ומנהיגיה שבידיהם לרתום את האוכלוסייה הבדואית לקידום. לכל אלה יפים דבריו של שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין: "ככל שהשכל הישר יגבר והפוליטיקה מסוגים שונים תושם הצידה, יש סיכוי רב יותר לכך. שומה על הרשויות ותושבי הפזורה כאחד לקדם פתרונות מעשיים למחלוקות, ויפה שעה אחת קודם"⁸. בעניין זה ראוי גם לציין את דבריה של שופטת בית המשפט העליון עדנה ארבל, באומרה: "אנצל הזדמנות זו לקרוא לבחינה מקיפה של הנושא, ולקידום נמרץ של הסדר כולל, אשר יהיה בו כדי לאפשר, אחת ולתמיד, את השתלבותם של האזרחים הבדואים בחברה הישראלית כאזרחים שווי מעמד - שווים בזכויות ושווים בחובות. ויודגש, קריאה זו אינה מופנית כלפי רשויות המדינה בלבד. מופנית היא גם כלפי האוכלוסייה הבדואית עצמה, אשר נושאת כאמור גם היא באחריות למצבה, כמו גם לטיב יחסיה עם הרשויות, שני הצדדים יחד נושאים באחריות למצב אותו אני קוראת לשנות - גם אם במשקלות שונים ובהיבטים אחרים. רק בדרך של הידברות, שיתוף-פעולה, סובלנות, הכרה באינטרסים המשותפים ונכונות לפשרות - מצד שני הצדדים - אפשר שנצליח להביא לשינוי. שינוי זה הוא אינטרס של המדינה ובוודאי גם של האוכלוסייה הבדואית"⁹.



8 רע"א 3094/11 אבו אלקיעאן נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.5.15).
9 בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, פס' 49 לפסק דינה (פורסם בנבו, 15.4.2007).

מבוא

אוכלוסיית הבדואים בנגב נאמדת ב-200,000 בני אדם, מחציתם ויותר בני פחות מ-18. כשני שלישים מהאוכלוסייה מתגוררים בתחום יישובים מוכרים והשאר מתגוררים בשטחים רבים בפזורה¹⁰. אחד האתגרים העיקריים בפיתוח הנגב הוא סוגיית הסדרת התיישבות תושבי הפזורה במסגרת של יישובים מוכרים. במהלך השנים עמדו ממשלות ישראל, ועדות שונות ובית המשפט העליון על הצורך בהסדרת סוגיה זאת בהקדם ועל חשיבות שילובה המיטבי של אוכלוסיית הבדואים בחברה הישראלית, באמצעות שיפור מצבה החברתי-כלכלי, לרבות שיפור רמת החיים ביישובים הבדואיים המוכרים, והבטחת זכויות בסיסיות של האוכלוסייה הבדואית. על הצורך לשנות בדחיפות את מציאות החיים של האוכלוסייה הבדואית בנגב עמדה שופטת בית המשפט העליון עדנה ארבל עוד בשנת 2007 באחד מפסקי הדין: "האוכלוסייה הבדואית שלובה באוכלוסיית מדינת ישראל מאז הקמתה והיא מהווה חלק אינטגרלי של החברה הישראלית. ... המציאות הקשה עימה מתמודדת האוכלוסייה הבדואית במדינת ישראל, מחייבת - ויפה שעת אחת קודם - פתרון מערכתי כולל ומקיף. פתרונות נקודתיים, טובים יותר או טובים פחות, לא יוכלו להוות בטווח הארוך פתרונות-אמת. הגיעה העת לגבש ולממש פיתרון רחב באמת לסוגיה זו"¹¹.

בשנות השבעים של המאה העשרים יזמה המדינה הליך הסדר מקרקעין בנגב ובמסגרתו הוגשו 3,220 תביעות בעלות על קרקעות בנגב¹² (להלן - הליך ההסדר).

במהלך השנים נחתמו הסכמי פשרה בין המדינה ובין חלק מתובעי הבעלות, והיו תביעות שהתבררו בבתי המשפט. בכל זאת, בשלהי 2015, טרם הוסדרה הבעלות על רוב השטח שנמצא במחלוקת בין המדינה לבין אותם תושבים בדואים שהגישו בשנות השבעים של המאה העשרים את תביעות הבעלות. אי-הסדרת הבעלות על קרקעות ארבעים שנה ויותר משמעותה קונפליקט מתמשך בין האוכלוסייה הבדואית, כולה או מקצתה, ובין המדינה. לדבר השפעות שליליות: מצד אחד, קושי של המדינה לפתח את הנגב על פי צרכיה, ובכלל זאת פיתוח התיישבות, סלילת כבישים והקמת תשתיות אחרות, לרבות הסדרת התיישבות הפזורה הבדואית ביישובים מוכרים; מצד אחר, האוכלוסייה הבדואית בנגב מתגוררת בחלקה ביישובים בעלי שטחים שקשה לפתח לצורכי ציבור ומגורים, כיוון שיש על חלק מהם תביעות בעלות שלא הוסדר עניינן¹³, והיא סובלת ממחסור בתשתיות ומרמת חיים ירודה.

אוכלוסיית הבדואים בנגב גדלה מהר הרבה יותר מכלל האוכלוסייה בארץ ונדרשים לה פתרונות דיור זמינים, בעיקר לזוגות צעירים, אך אלה חסרים ביישובים המוכרים, בין השאר, בגלל הקושי לפתח וליישוב שכונות למגורים בשטחים שלא הוסדרו בהם תביעות בעלות.

10 ראו הערה 2.

11 בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל, ראו הערה 9.

12 הליך ההסדר מקרקעין לפי פקודת הסדר זכויות במקרקעין [נוסח חדש], התשכ"ט-1969 (להלן - פקודת ההסדר). בסופו של הליך ההסדר נרשמת בספר המקרקעין כל חלקת קרקע על שם בעליה.

13 על פי עובדים ברשות להסדרה, בחברה הבדואית אין זה מקובל שבדואי ירכוש אדמות שבדואי אחר טוען לבעלות עליהן, אפילו אם לא הוכחה תביעתו של הטוען לבעלות או שהיא לא הוכרה בידי מוסדות המדינה.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-ספטמבר 2015 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שנקטו הממשלה וגופים ציבוריים אחרים בשנים האחרונות לקידום הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, וכן פעולות שעשתה הממשלה לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של אוכלוסייה זו. אלה הנושאים העיקריים שנבדקו: גיבוש מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ויישומה; הצבת תשתית ארגונית; תוצאות של פעולות שנקטו בשנים 2008-2014 להסדרה של תביעות בעלות, יישוב תושבי הפזורה במסגרת של יישובים מוכרים ושיווק מגרשים למגורים; תהליכי תכנון ביישובים המוכרים; מצב התשתיות ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום; הטיפול בנושא אכיפת החוק על בנייה לא חוקית; יישום תכנית פיתוח כלכלית-חברתית ביישובים הבדואיים בנגב. ראוי להדגיש, הסדרת הנושא אינה עומדת לפתחה של ממשלת ישראל בלבד, חיוניים להצלחת המהלך גם שיתוף פעולה מצד ראשי האוכלוסייה הבדואית ומנהיגיה שבידם לסייע לרתום את האוכלוסייה הבדואית לכך. עם זאת, דוח זה עוסק כאמור בפעולות שעשו גופים מבוקרים ואין הוא עוסק בפעולות שעשו או לא עשו האוכלוסייה הבדואית בנגב או הנציגים מטעמה כדי לקדם פעולות של הסדרת התיישבותה, ואף לא במידת שיתוף הפעולה שלה זכו גופי המדינה במגעים עם התושבים בעניין זה.

הביקורת נעשתה באגף לתכנון מדיניות במשרד ראש הממשלה, ברשות התכנון במשרד החקלאות וברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן - הרשות או הרשות להסדרה). מבקר המדינה ונציגיו נפגשו גם עם שר החקלאות אורי אריאל יהודה הכהן (להלן - השר אורי אריאל), הממונה על הטיפול בנושא, ועם ח"כ זאב בנימין בגין, שבעבר, כשר במשרד ראש הממשלה, פעל להגשת הצעת חוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (ראו להלן). בדיקות השלמה נעשו ברשות מקרקעי ישראל (להלן - רמ"י), במשרד המשפטים, במחוז דרום של משרד הפנים ובמשרד לביטחון הפנים; להשלמת המידע נפגשו נציגי מבקר המדינה עם אישים נוספים: האלוף (במילואים) דורון אלמוג, בעבר ראש מטה היישוב במשרד ראש הממשלה ליישום מדיניות הממשלה בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ועם עובדים לשעבר במטה; ראשי רשויות מקומיות באזור הנגב, ובהן רהט, המועצה האזורית נווה מדבר, ירוחם וכסייפה; עובדים ברשויות אלה ואחרות באזור הנגב; עובדים של משרדי ממשלה המשתתפים בתכנית לפיתוח חברתי-כלכלי עבור היישובים הבדואיים בנגב.

נתונים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים על אוכלוסיית הבדואים בנגב¹⁴ ורקע בנושא תביעות הבעלות

חוק יסוד: כבוד האדם וחירותו קובע, בין היתר, כי "כל אדם זכאי להגנה על חייו, על גופו ועל כבודו", וכי כל "רשות מרשויות השלטון חייבת לכבד את הזכויות שלפי חוק-יסוד זה". בג"ץ פסק כי "הזכות למינימום של קיום אנושי בכבוד מצויה בליבו ובגרעינו של כבוד האדם", וכי "הזכות

14 הנתונים בפרק זה מבוססים על כמה מקורות מידע: הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב-נתונים שהוצגו באתר משרד החקלאות

<http://www.moag.gov.il/NR/rdonlyres/2E67524E-E198-4ED6-ADD4> ;

הכנסת, "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב" (ראו הערה 2); הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, נתונים על רשויות מקומיות

http://www.cbs.gov.il/reader/?MIval=%2Fcw_usr_view_SHTML&ID=357 ;

משרד החינוך, נתוני זכאות לבגרות תשע"ג (2013), www.edu.gov.il

לקיום מינימאלי בכבוד היא המאפשרת את עצם קיומו החומרי של האדם. משכך, זכות זו ראשונה היא במעלה, ומהווה את אבן הבסיס לזכותו של האדם לכבוד, ולעיתים אף ליתר הזכויות כולן.¹⁵ בכל הנוגע להבטחת נגישותם של התושבים הבדואים ביישובים הבלתי מוכרים לשירותים חיוניים קבע בית המשפט העליון כי על המדינה למצוא איזון ראוי בין הצורך לשמור ולאכוף את דרישות החוק בכל הנוגע לבנייה בלתי חוקית ולתמרון את תושבי הפזורה לעבור להתגורר במסגרת של התיישבות חוקית, לבין החובה לשמור על הזכויות הבסיסיות שלהם "כנדרש ממדינת-חוק הפועלת ברוח עקרונות זכויות האדם".¹⁶

להלן כמה נתונים המלמדים על מצבה הדמוגרפי והכלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, וכן רקע על נושא תביעות בעלות שהגישו תושבים בדואים על קרקעות בנגב. תמונת המצב שתוצג בפרק זה חיונית להבנת האתגרים הניצבים לפני המדינה בכל הנוגע לטיפול בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב ובשילובה הראוי של אוכלוסייה זו בחברה ובכלכלה.

דמוגרפיה: אוכלוסיית הבדואים נאמדת ב-200,000 נפש, מחציתם ויותר בני פחות מ-18. כשני שלישים מהם מתגוררים ביישובים מוכרים והשאר מחוץ לתחומי היישובים המוכרים. השיעור השנתי הממוצע של הריכוז הטבעי של הבדואים בנגב נאמד עד לשנת 2007 ב-5.5% לשנה.¹⁷ נמצא שקצב גידול זה של האוכלוסייה ירד במקצת ובשנת 2013 הוא נאמד ב-4.57%.¹⁸ מנתונים אלה עולה שהאוכלוסייה הבדואית בנגב עתידה להכפיל את מספרה בתוך 15 שנה לערך.

יישובים מוכרים: בשנים 1969-1996 הקימה המדינה שבעה יישובי קבע לאוכלוסייה הבדואית בנגב: רהט (עיר משנת 1994) והמועצות המקומיות, חורה, כסיפה, לקיה, ערעה-בנגב שגב-שלום ותל שבע. בשנת 2004 הקימה המדינה את המועצה האזורית אבו בסמה שאיגדה 11 יישובים אחרים שהוכרו על ידי המדינה במהלך השנים. בשנת 2012 פורקה המועצה ובמקומה הוקמו שתי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. יישובי הקבע של הבדואים בנגב מדורגים באשכולות 1-2 מתוך 10 במדרג החברתי-כלכלי.

חינוך: על פי נתוני משרד החינוך לשנת התשע"ג (2013), השיעור הארצי של הזכאים לתעודת בגרות מקבוצת גילאי 17 היה באותה שנה 53.4% ובקבוצת הלומדים היה שיעורם 64.2%. לעומת זאת, שיעור הזכאים לתעודת בגרות באותה שנה באוכלוסייה הבדואית בנגב היה 32.3% מקבוצת הגיל ו-50.3% מקבוצת הלומדים. הנתונים מצביעים על כך ששיעורי הזכאות לתעודת בגרות באוכלוסייה הבדואית בנגב נמוכים יחסית לשיעור הכללי באוכלוסייה.

שכר וטענה: על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי (להלן - הביטוח הלאומי) מ-1.12.12 על השכר החדשי הממוצע לשכיר ביישובים שונים בארץ, עולה כי ביישובים בדואיים בנגב¹⁹ שכר זה הוא 6,000-7,000 ש"ח - נמוך מהממוצע הארצי שעומד על 9,514 ש"ח.

על פי הגדרת הביטוח הלאומי,²⁰ הבטחת הכנסה היא קצבה מלאה המשולמת לאזרחים שאינם מסוגלים להבטיח לעצמם הכנסה מעבודה (כגון מובטלים, נפגעי עבודה, חולים, נכים ושאינם זכאים לתשלומים על פי תכניות אחרות). מנתוני הביטוח הלאומי עולה כי שיעור המשפחות

- 15 בג"ץ 10662/04 חסן נ' המוסד לביטוח לאומי, פס' 35-36 לפסק דינה של הנשיאה ביניש ופס' 6 לפסק דינו של השופט ג'ובראן (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.12).
 - 16 ע"א 9535/06 אבו מסאעד נ' נציב המים, פס' 44, 53 לפסק דינה של השופטת א. פרוקצ'יה (פורסם בנבו) (2011).
 - 17 דוח הוועדה הציבורית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (ועדת גולדברג), 2008.
 - 18 מתוך "הסדרת התיישבות הבדואים בנגב" (ראו הערה 2).
 - 19 נבדקו נתוני שכר ממוצע לשכיר ברהט, לקיה, כסיפה, חורה, שגב-שלום, ערעה-בנגב, תל שבע ואל-סייד הם הושוו לנתון על השכר הממוצע הארצי.
 - 20 המוסד לביטוח לאומי, קצבאות והטבות - הבטחת הכנסה.
- http://www.btl.gov.il/benefits/Income_support/Pages/default.aspx.
- ראו בעניין זה גם - חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980.

המקבלות הבטחת הכנסה גבוה ביישובים הבדואיים יותר מן השיעור הארצי. פירוט על כך ועל שיעור האבטלה הגבוה, ראו בלוח 1:

לוח 1

שיעור המשפחות שמקבלות הבטחת הכנסה ושיעור האבטלה בכמה יישובים בדואיים בנגב, בשנת 2014

היישוב	שיעור המשפחות המקבלות הבטחת הכנסה *	שיעור האבטלה **
אל-סייד	1.9%	7.7%
חורה	3.8%	21.0%
כסיפה	4.2%	24.4%
לקיה	7.2%	43.4%
ערעה-בנגב	6.0%	35.0%
רהט	3.4%	33.1%
שגב-שלום	5.6%	29.4%
תל שבע	6.2%	34.8%
הנתון הארצי	1.3%	5.9% **

מקורות:

* הבטחת הכנסה - על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי מ-1.12.14.

** שיעור האבטלה - על פי נתוני שירות התעסוקה, ינואר 2014 - שירות התעסוקה הישראלי, דוחות סטטיסטיים, ינואר 2014.

<http://www.taasuka.gov.il/Taasuka/Employment+Statics/2014/january2014.htm>

*** על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ינואר 2014 - למ"ס, הודעה לעיתונות מ-27.4.14.

http://www.cbs.gov.il/reader/newhodaot/hodaa_template.html?hodaa=2014220

בריאות: על פי נתוני משרד הבריאות, שיעור תמותת התינוקות באוכלוסייה מסוימת מלמד על מצבה הבריאותי. על פי מסמך שפרסם משרד הבריאות במאי 2014²¹, ביישובים הבדואיים בנגב נולדים תינוקות רבים יחסית הלוקים במומים מולדים ובמחלות תורשתיות²². גם שיעור תמותת התינוקות בקרב אוכלוסייה זו גבוה מאוד יחסית לשיעור הכללי באוכלוסייה בארץ וכן יחסית לשיעורים אלה במגזרים הערבי והדרוזי.

נגישות מוגבלת לשירותים חיוניים ותוצאות לוואי של התיישבות ביישובים שאינם מוכרים: התיישבות של תושבים בדואים ביישובים שאינם מוכרים העלתה לדיון במהלך השנים סוגיות רבות ומורכבות הנוגעות למימוש זכויותיהם. כך למשל עלו שאלות בנוגע לנגישותה של אוכלוסייה זו לשירותים חיוניים כגון מים²³, חשמל²⁴, שירותי רפואה²⁵, מיגון אזרחי²⁶ וכן עלו שאלות בנוגע לזכותם של תושבי הפזורה לבחור ולהיבחר בבחירות לרשויות

21 משרד הבריאות, "מומים מולדים ומחלות גנטיות בקרב הבדואים בנגב" (2014), <http://www.health.gov.il/PublicationsFiles/Genetic-Diseases-Bedouin.pdf>

22 הסיבה שצוינה בקשר לבעיות אלה היא נישואי קרובים.

23 ראו ע"א 9535/06 אבו מסעאד נ' נציב המים (פורסם בנבו) (2011).

24 ראו בג"ץ 8062/05 אל אטרש נ' שר הבריאות (פורסם בנבו) (2005).

25 ראו בג"ץ 8211/08 אבו מסעאד נ' שר הבריאות (פורסם בנבו) (2011), וכן ראו בג"ץ 7245/10 עדאלה

- המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל נ' משרד הרווחה (פורסם בנבו) (2013).

26 ראו בג"ץ 5019/14 לבאד אבו עפאש נ' מפקד פיקוד העורף (פורסם בנבו) (2014).

מקומיות²⁷. כמו כן עלו שאלות בנוגע לחוקיות אמצעים למניעת פלישתם של תושבים בדואים למקרקעי מדינה²⁸. יתר על כן, כפי שיפורט בהמשך, גם ביישובים מוכרים, עלה חוסר ממש של תשתיות חיוניות, בין היתר בעקבות תביעות בעלות בשטחי היישובים המוכרים. הדבר מקשה את מימושן של תכניות שונות לשיפור מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

מצבה הקשה של האוכלוסייה הבדואית בנגב בולט באופן מיוחד. אוכלוסייה זו היא הענייה ביותר בישראל. רוב היישובים הבדואיים בנגב דורגו באשכול הנמוך ביותר מהבחנה החברתית-כלכלית, והבדואים נמצאים בראש טבלאות האבטלה בישראל. חלק מאוכלוסייה זו מתגורר בפזורה, בפחונים ובצריפים, אלה אינם מחוברים לתשתיות כגון חשמל, מים, כבישים וביוב.

מן הנתונים שהוצגו לעיל בנוגע לשכר, לתעסוקה, לחינוך, לבריאות ולנגישות לשירותים חיוניים, עולה כי מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ירוד באופן משמעותי יחסית למצבה של כלל האוכלוסייה בארץ. בחלק מהמקרים קיימת נגישות מוגבלת לשירותים בסיסיים ועולות שאלות סבוכות עקב מציאות זו. מאחר שמדובר באוכלוסייה שמרביתה צעירים מתחת לגיל 18 ושקצב גידולה מהיר מאוד, גם צרכיה גדלים. מכאן נולד הצורך הגובר והולך של המדינה לפעול בדחיפות כדי להסדיר את התיישבותה ולפעול לשילובה הראוי בחברה ובתעסוקה.

תביעות בעלות של בדואים על קרקעות בנגב

בשנות השבעים של המאה העשרים יזמה המדינה, כאמור, הליך הסדר מקרקעין בנגב ובמסגרתו הוגשו 3,220 תביעות בעלות על קרקעות בנגב. ועדה ממלכתית להסדר מקרקעין באזור הסייג²⁹ והנגב הצפוני, בראשות גב' פליאה אלבק (להלן - ועדת אלבק), בדקה את הנושא וקבעה כי מדובר בקרקעות שהן אדמות מדינה. על פי הוועדה מדובר באדמות מוואת³⁰ ולכן "אין הבדואים יכולים לרכוש [בהן]...שום זכויות, אפילו לא מכוח החזקה ועיבוד ממושכים, ולפיכך כל האדמות הנן אדמות מדינה". אף על פי כן המליצה הוועדה על הסדר "לפנים משורת הדין", ולפיו תיתן המדינה לבדואים פיצוי "תמורת פינויים מן השטחים שבהם הם מחזיקים או שבהם החזיקו בעבר והם תובעים זכויות עליהם". הממשלה אימצה את המלצות הוועדה בשנת 1976³¹; והעמדה שגובשה היא הסדרה במסגרת הסכמי פשרה בין התובעים ובין המדינה תמורת פיצוי התובעים, ורישום הקרקע על שם המדינה. עם זאת אין מניעה שאדם הטוען לבעלות על הקרקע יכיר את תביעתו זו בבית המשפט.

- 27 ראו בג"ץ 4714/12 סלמאן אבו חמיד נ' שר הפנים (פורסם בנבו) (2012).
- 28 ראו בג"ץ 2887/04 אבו מדיגם נ' מינהל מקרקעי ישראל (פורסם בנבו) (2007).
- 29 ועדת גולדברג, סעיפים 16-21: הבדואים בנגב לאחר מלחמת העצמאות ב-1948 רוכזו באזור מוגדר שנקרא "אזור הסייג" ותחת ממשל צבאי שבוטל בדצמבר 1966. שטח אזור הסייג כ-1,100 קמ"ר והוא משתרע מכביש חברון - באר שבע מזרחה לאורך הקו הירוק עד סביבות תל ערד, מכאן יורד גבולו דרומה עד ממשית וחוזר לבאר שבע דרך תל ירוחם. לשון נוספת משתרעת מקיבוץ שובל בכון דרומי מזרחי ומתחברת לאזור העיקרי ליד כביש חברון - באר שבע.
- 30 קרקעות בבעלות המדינה שהן בורות ואינן משמשות לחקלאות, הנמצאות במרחק מה מאזורי יישוב או באזורים שוממים.
- 31 החלטת ממשלה 968 [ע/1] מיום 15.8.76.

המלצות ועדת אלבק משמשות בסיס להחלטות רמ"י, המערכות מדי פעם את פרטי הסכמי ההסדרה בין תובעי בעלות ובין המדינה ואת גובה הפיצויים שתשלם המדינה לתובעי בעלות במסגרתם. תשלום הפיצוי במסגרת הסכם הסדרה מותנה בפניו הקרקע אם התובעים יושבים עליה ובמעברם לאחד היישובים המוכרים. עם זאת, במקרים מסוימים הגישה המדינה תביעות בעלות על קרקעות שתושבים תבעו בעלות עליהן (להלן - תביעות נוגדות). על פי דוח ועדת גולדברג (על הוועדה ראו להלן) תביעות הבעלות בשנות השבעים של המאה העשרים הוגשו על קרקעות שסך שטחן הכולל הוא כ-776,000 דונם; במשך השנים מאז ועד שנת 2008 הוסדרו במסגרת הסכמי פשרה וכן במסגרת של הליכים משפטיים כ-205,000 דונם - כלומר על פי החישוב נותר הצורך להסדיר קרקעות שסך שטחן הכולל הוא כ-571,000 דונם. עם זאת על פי נתונים נוספים שקיבלה ועדת גולדברג בשנת 2008 מהגופים הנוגעים בדבר עלה, כי סך השטח הכולל של הקרקעות שנשאר להסדיר את תביעות הבעלות עליהן הוא כ-590,000 דונם.³²

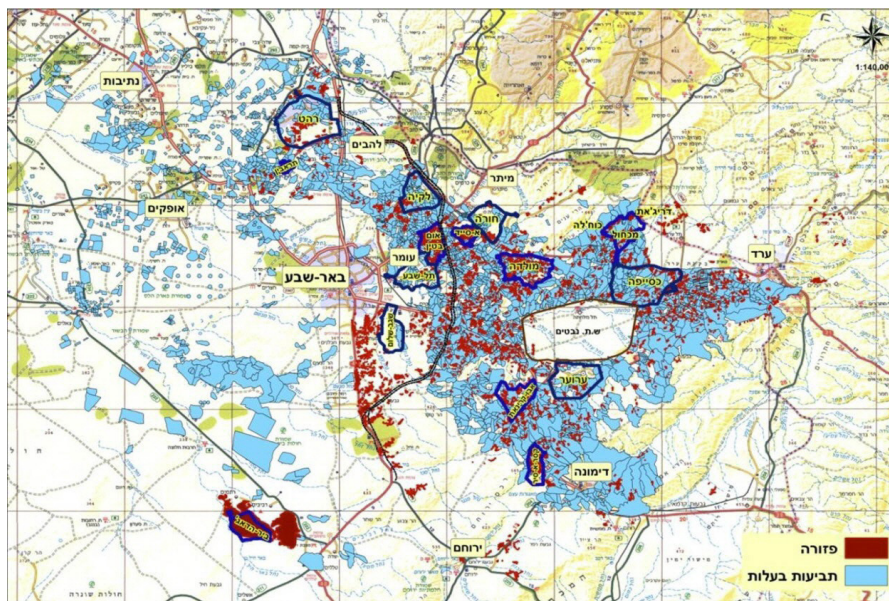
בשנים שבמהלכן הוגשו תביעות בעלות במסגרת הליך ההסדר נבחנה בבית המשפט העליון טענה שהשיעור בני שבט הואשלה, ולפיה אדמות שעליהן הגישו תביעות בעלות אינן אדמות מוואת.³³ בית המשפט העליון דחה את טענותיהם ובהמשך לכך פסק שהקרקעות שייכות למדינה. על פי ועדת גולדברג, מאז שהתקבל פסק דין זה, בהליכים משפטיים שנוהלו ברבות השנים פסקו בתי המשפט שהקרקעות שייכות למדינה.³⁴

בשנת 2013 הגישה הממשלה את הצעת החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב,³⁵ במטרה להסדיר את תביעות הבעלות באופן כולל, שוויוני ואחיד³⁶ ובמהלך פרק זמן קצוב של שנים אחדות (ראו להלן בפרק על המדיניות). בהצעת החוק נקבעו נוסחות פיצוי לתובעי בעלות, נוסחות שמקנות להם תמורות גבוהות בהרבה מן התמורות שהוצעו להם במסגרת החלטות רמ"י. בשלהי 2013, על רקע התנגדויות פוליטיות מימין ומשמאל, משכה הממשלה את הצעת החוק והוקפאו הליכי החקיקה. בהיעדר חקיקה ועד מועד סיום הביקורת הנוכחית, ספטמבר 2015, מוסיפות החלטות רמ"י, על התמורות המוצעות במסגרתן, לעגן את מדיניות הסדר הקרקעות שעליהן הוגשו תביעות בעלות.

נתונים לשנים 2008-2014 בדבר היקף הקרקעות שעליהן הוגשו תביעות בעלות אשר הוסדרו, בהסכמי פשרה בין תובעי בעלות לבין המדינה, מלמדים שבאותן שנים לא הייתה התקדמות ממשית בנושא: במסגרת הסכמי הפשרה הוסדרו כ-6,000 דונם בלבד מסך השטח של כ-590,000 דונם, שהיה טעון הסדר בשנת 2008. במסגרת תביעות נוגדות הוסדרו עוד כ-10,000 דונם. כלומר במסגרת הסכמי פשרה ותביעות נוגדות הוסדרו רק כ-3% מסך השטח שעליו קיימות עדיין תביעות הבעלות. עובדה זו מלמדת שהתקדמות הטיפול בנושא הייתה זניחה (עוד על תביעות הבעלות ראו להלן).

להלן מפה³⁷ המציגה את היישובים הבדואיים המוכרים בנגב (מסומנים בקו כחול), את ההתיישבות הבדואית בפזורה ואת תביעות הבעלות שקיימות בתוך היישובים ומחוץ להם:

- 32 דוח ועדת גולדברג, סעיפים 34 ו-35.
- 33 ע"א 218/74 אל הואשלה נ' מדינת ישראל, פ"ד לח(3) 141 (1984).
- 34 דוח ועדת גולדברג, השלכותיו של תקדים הואשלה, סעיפים 43-45.
- 35 הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, ה"ח הממשלה 316.
- 36 שלא במסגרת משא ומתן על הסכמי פשרה אלא על פי נוסחות פיצוי מוגדרות היטב.
- 37 המפה נשלחה למשרד מבקר המדינה על ידי משרד החקלאות ב-2015.



עולה אפוא שטרם הוסדר רובן הגדול של הקרקעות בנגב, שעליהן הגישו תושבים בדואים תביעות בעלות, עוד בשנות השבעים של המאה העשרים. הבעיות החברתיות והכלכליות של האוכלוסייה הבדואית בנגב נובעות בחלקן מאי-ההצלחה להסדיר את התיישבות התושבים הבדואים שבפזורה במסגרת יישובית מוכרת, ולחלקן מן המחלוקת על הקרקעות את השטחים הנדרשים לצורך מגורים ולצורך פיתוח תשתיות עבור התושבים.

מצבה החברתי והכלכלי הירוד של האוכלוסייה הבדואית בנגב והתיישבותם של עשרות אלפי תושבים מקרב אוכלוסייה זו מחוץ לתחומי יישובים מוכרים, כשהם אינם שייכים למסגרת של רשות מקומית כלשהי, ומתגוררים במבנים שנבנו באופן לא חוקי, מעוררים סוגיות סבוכות הנוגעות בין היתר לנגישות של תושבים בדואים לשירותים בסיסיים, כמו כן מציאות מורכבת זו עשויה ליצור נתק של חלק מהם מן המדינה וממוסדותיה. מציאות זו אף מהווה קרקע פורייה לצמיחת תופעות של פשיעה ועבריינות העלולות לפגוע בכלל התושבים באזור הנגב.

גיבוש מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ויישומה

הליך גיבוש המדיניות ועבודת מטה ליישומה

כדי לקדם את הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, היה צורך בקביעת מדיניות לטיפול בנושא, שתתייחס, בין היתר, להיקף האוכלוסייה שיש להסדיר, כמו כן היה צורך במינוי אחראים לטיפול בנושא על היבטיו השונים - משפטיים, תכנוניים, כלכליים ועוד; בקביעת תחומי אחריותו של כל גורם; בהקצאת תקציבים ומקורות; ובקביעת לוחות זמנים ליישום.

משרד מבקר המדינה בחן את סדרי קבלת ההחלטות וקביעת המדיניות בעניין הבדואים בנגב כבר בשנת 2001³⁸ (להלן - הביקורת משנת 2001), והעיר אז כי "הממשלות - על ועדותיהן, אינן פועלות בשיטתיות ובהמשכיות, ופתרון הבעיות הקשות והמרכזיות נדחה מועדה לועדה ופעמים מממשלה לממשלה".

בספטמבר 2003 הכריזה הממשלה³⁹ על תכנית מקיפה לפתרון בעיית ההתיישבות בפזורה, ובמסגרתה הוכרו שבעה יישובים בדואיים חדשים אשר נכללו כולם במועצה אזורית אחת, אבו בסמה. במהלך השנים הוכרו יישובים נוספים במסגרת מועצה זו.

משנת 2007 קיבלה הממשלה כמה החלטות שעייגנו מדיניות שנועדה להסדיר את ההתיישבות הבדואית בנגב, לרבות קידום חקיקה כדי לפתור את המחלוקת שקיימת בין המדינה ובין אלה מן התושבים הבדואים שתבעו בעלות על קרקעות מסוימות בנגב, והחלטה על תכנית חומש כלכלית-חברתית לפיתוח היישובים הבדואיים בנגב ולקידום חברתי וכלכלי של האוכלוסייה. לצד קביעת המדיניות נעשתה עבודת מטה כדי שמשרדי הממשלה יהיו ערוכים ליישומה. עוד הקימה הממשלה גופים אחדים שתפקידם לפעול ליישום המדיניות.

הגופים והוועדות שהוקמו ופעלו ופסיקה בנוגע לסוגיית ההסדרה

1. הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (להלן - הרשות להסדרה): ביולי 2007 החליטה הממשלה (החלטת ממשלה 1999) להקים במשרד הבינוי והשיכון את הרשות להסדרה⁴⁰. בהחלטה נקבעו ייעוד הרשות ותפקידיה, ביניהם הסדרת תביעות הבעלות; הסדרת מגורי קבע, תשתיות ושירותים ציבוריים, הן ביישובים קיימים הן ביישובים חדשים; ייזום תכנון סטטוטורי; קידום תכנון ופיתוח של תשתיות מקומיות ואזוריות לפתרונות קבע.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 2001, בפרק: "המגזר הבדואי בנגב", עמ' 95-118.

39 החלטת ממשלה 881 מיום 29.9.03.

40 החלטת ממשלה 1999 מיום 15.7.07 (לימים תעבור הרשות לפעול תחת משרדי ממשלה אחרים, ראו להלן). בהחלטת ממשלה מאוחרת יותר, מאוגוסט 2014 שונה שמה של הרשות ל"הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב".

2. לשכת הסדר מקרקעין באר-שבע, במשרד המשפטים: היחידה מופקדת על סוגיית הסדר זכויות הבעלות במקרקעין בנגב, יש בה מידע על תביעות הבעלות שבמרחב הפעולה שלה ועל שינויים שחלו במרוצת השנים בזהותם או במעמדם של תובעי הבעלות, בגבולות החלקות שנתבעו או בשטחן. מידע זה מנוהל בידי פקיד הסדר מקרקעין (להלן - פקיד ההסדר). הנתונים שמסר פקיד ההסדר לוועדת גולדברג (ראו להלן) מלמדים כי מתוך 776,856 דונם - השטח שנתבע מאז שהוגשו תביעות הבעלות בשנות השבעים של המאה העשרים, עד שנת 2008 הוסדרו כ-205,670 דונם בלבד, מהם כ-150,000 דונם הוסדרו במסגרת הסכמי פשרה בין המדינה ובין תובעי בעלות ועוד כ-50,000 דונם הוסדרו באמצעות פסקי דין ונקבע שהם שייכים למדינה.

3. ועדת גולדברג: בהחלטת הממשלה, מיולי 2007 (ראו לעיל) נקבע כי על שר הבינוי והשיכון למנות ועדה ציבורית, לשם גיבוש הצעת חוק בעניין הסדרת התיישבות המגור הבדואי בנגב, לרבות גובה הפיצויים, הסדרים לקרקע חלופית, אכיפה אזורית ולוח זמנים לביצוע ההסדרים. בדצמבר 2007 מינה השר ועדה ציבורית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג (להלן - ועדת גולדברג).

בדצמבר 2008 הגישה ועדת גולדברג דוח, ובו המלצותיה (להלן - דוח ועדת גולדברג). בדוח נכתב כי כמעט שלא השתנה דבר בעקבות הוועדות השונות שפעלו בשנות קיומה של המדינה והציעו פתרונות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב; וכי תביעות בעלות שאינן מוסדרות עשרות שנים משתקות את פיתוחם של אזורים שלמים ואת פיתוחם של יישובים בדואיים. עוד נכתב בדוח, כי "לא ניתן לפתור את בעיית ההתיישבות בלי לפתור את בעיית הקרקעות; לא ניתן לפתור את בעיית הקרקעות בלי לפתור את בעיית ההתיישבות; ולא ניתן לפתור את שתי הבעיות בלי לפתור את המצוקות של הבדואים"⁴¹, ככלל נושא התעסוקה הרווחה והחינוך, גם אם נעשה רבות ומושקעים תקציבים גדולים בתחום זה". מסקנות הוועדה שימשו בסיס לפעולות הממשלה בשנים האחרונות.

ועדת גולדברג קבעה בדוח שכתבה, כי נחוצה "יזומה תכליתית, מעבר לפן המשפטי, שתוביל לפתרון הוגן ובר-ביצוע של המאבק על הקרקע והמחלוקת על ההתיישבות, פתרון שיהיה בו לחדש את אמונם של הבדואים במדינה ובכוונותיה". עוד נכתב בדוח של הוועדה, כי מתחייב פתרון מערכתי כולל ומשולב בנושא הקרקע ובנושא תכנון ההתיישבות, התעסוקה והחינוך, וכי לשם כך חייבת להיות יד מכוונת ומבצעת אחת, ובמיוחד משום שהזמן אוזל והולך במהירות; כי על המדיניות להיות מוגדרת ועקבית, וכדי שתהיה כך צריכים כל פרטיה למצוא את ביטויים "בחוק בלי מרווח לשיקול דעת"; אין מקום לפשרות אינדיווידואליות ולמשא ומתן פרטני. "מדיניות כזאת משרדרת חוסר נחישות וחוסר עקביות"; יש ליישם את המדיניות המוצעת מהר ככל האפשר, שכן "ככל שיחלוף הזמן ילך הפתרון ויתרחק"⁴².

4. צוות היישום: בינואר 2009⁴³ קבעה הממשלה כי מסקנות ועדת גולדברג יהיו התשתית להסדרת הסוגיה וכי ימונה "צוות יישום ויישוב הסתייגויות אשר יגיש לממשלה מתווה מפורט ובר-יישום" להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (להלן - צוות היישום). במאי 2011 הגיש צוות היישום את המלצותיו לממשלה (להלן - המלצות צוות היישום או דוח ועדת פראוור).

41 מקובלות שתי צורות הכתיבה: בדואים ובדואים.

42 דוח ועדת גולדברג, עמ' 27 ו-28.

43 החלטת ממשלה מספר 4411 מיום 18.1.09.

פסיקה

כאמור, בנוגע להליכים משפטיים בין בדואים שטענו לבעלות על קרקעות בנגב לבין המדינה, פסקו בתי המשפט שהקרקעות אינן שייכות להם אלא למדינה. יחד עם זאת, בית המשפט העליון עמד על הצורך במציאת פתרון כולל לסוגיית זכויותיהם של תושבים בדואים באדמות הנגב, בהקדם, באמרו: "אין חולק כי סוגיית זכויותיהם של שבטי הבדואים באדמות הנגב היא סוגיה נכבדה אשר מן הראוי כי ימצא לה פתרון המניח את דעת כל הצדדים, וככל שיקדם כן ייטב. ואולם... אין בכוחם של חוקי היסוד להקרין על חקיקה עות'מאנית ומנדטורית מפורשת בענייני קרקעות באופן המוליד זכויות קנייניות יש מאין"⁴⁴. בעניין הצורך להסדיר את ההתיישבות הבדואית בנגב,⁴⁵ עמד בית המשפט העליון על כך שמורכבות הנושא באה לידי ביטוי בהיבטים רבים, השלובים זה בזה: הקושי בקביעת מדיניות תכנונית; מחלוקות משפטיות והיסטוריות בעניין הבעלות על הקרקע; התמודדות עם המציאות התכנונית השוררת בפועל בשטח; מחסור בתכניות סטטוטוריות; קשיים באכיפת דיני התכנון והבנייה; ואכיפה מעטה.

החלטות ממשלה נוספות

בספטמבר 2011⁴⁶ החליטה הממשלה לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות הבדואים בנגב לרבות פתרון סוגיות הבעלות על הקרקעות ולהשקיע משאבים לחיזוק חברתי וכלכלי של אוכלוסייה זו. במסגרת זו הוחלט על סדרת צעדים: אימוץ המלצות דוח ועדת פראוור (בשינויים מסוימים); קידום חקיקה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (גובשה הצעת חוק); קיום הליך מיוחד של הקשבה לציבור ובמסגרתו פעולת הסברה נרחבת לאוכלוסייה הבדואית לשם הסברת מתווה היישום וקבלת תגובתה עליו; מינוי השר זאב בנימין בגין לראש הליך בחינת התגובות על הצעת החוק; הפעלת תכנית בת חמש שנים לפיתוח חברתי וכלכלי של היישובים הבדואיים המוכרים בנגב וחיזוק האוכלוסייה הבדואית באזור זה, לכך הוקצה תקציב של כ-1.2 מיליארד ש"ח.

בהחלטת ממשלה 3707 צוין כי יש בה "משום הזדמנות להביא מפנה ביחס לאוכלוסייה הבדואית בנגב, ולהקטין את הניכור שבין המדינה לאזרחיה הבדואים ולהאיץ את פיתוח הנגב לטובת כל יושביו". עוד נכתב בהחלטה זו כי אין בה "ובהצעת החוק שתובא בעקבותיה כדי להכיר בזכויות קנייניות מן הדין אלא דווקא היפוכם של דברים - הסדרה שכל כולה היא לפנים משורת הדין ונסמכת על ההנחה של היעדר זכויות קנייניות כאמור".

1. **מ ט ה י י ש ו ם** : בספטמבר 2011⁴⁷ החליטה הממשלה על הקמת מטה יישום במשרד ראש הממשלה (להלן - רה"ם), אשר יפקד מטעם רה"ם על מימוש התכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ועל קביעת האסטרטגיה והמדיניות ליישומה, לרבות מימוש תכנית הפיתוח החברתי-כלכלי, תיאום בין הגופים המעורבים בביצועה והסרת חסמים; עוד החליטה הממשלה על העברת שטח הפעילות של הרשות להסדרה ממשרד הבינוי והשיכון למשרד ראש הממשלה.

- | | |
|----|---|
| 44 | ע"א 4220/12 אלעוקבי נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 14.5.15). |
| 45 | ראו: ע"מ 2219/10 יו"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אבו בסמה נ' עמותת רגבים (פורסם במאגר ממוחשב, 26.5.13); רע"א 3094/11 אבו אלקיעאן נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 5.5.15). |
| 46 | החלטות ממשלה 3707 ו-3708. |
| 47 | בהחלטת ממשלה 3707. |

לתפקיד ראש מטה היישום מונה האלוף (במילואים) דורון אלמוג ובשנת 2012 גויסו עובדים לאיוש התפקידים השונים במטה. בד בבד הוקמה מינהלת אכיפה (ראו להלן) הפועלת בתחום הטיפול בבנייה בלתי חוקית בנגב. כדי לסייע לגופים העוסקים באכיפה נגד בנייה בלתי חוקית הוקמה גם יחידה ייעודית במחוז דרום של משטרת ישראל (יחידת יואב).

2. **מינהלת אכיפה** : על פי החלטת ממשלה 3707, הוקמה במשרד לביטחון הפנים, יחידת תיאום אכיפה לחוקי המקרקעין (להלן - מינהלת האכיפה) שיעודה תיאום והנחיה של הגופים המופקדים על אכיפת דיני המקרקעין וחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, בנגב, לשם ריכוז מאמץ לאומי לצמצום תופעות הפלישה והבנייה הבלתי חוקית בנגב.⁴⁸ מינהלת זו מכונה גם מינהלת דרום לתיאום האכיפה.

3. **תזכיר והצעת חוק** : בינואר 2012 פורסם תזכיר החוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב והחל מהלך ההקשבה לציבור שקיים השר דאז זאב בנימין בגין (להלן - השר בגין) שבמסגרתו היו פגישות שהשתתפו בהן כ-600 אזרחים בדואים וכן אזרחים יהודים ונציגי עמותות שונות. תזכיר החוק הועלה בערבית לאתר האינטרנט של משרד ראש הממשלה והודפסו מאות עותקים שלו. במסגרת הליך ההקשבה קיימה גם הרשות להסדרת פגישות עם אזרחים בדואים רבים. בינואר 2013 הגיש השר בגין לממשלה דוח לסיכום מהלך ההקשבה, ובו המלצות למדיניות ולתיקון תזכיר החוק (להלן - דוח בגין). בהמשך אותו חודש אימצה הממשלה⁴⁹ את דוח בגין והטילה על משרד האוצר להקצות את המשאבים הדרושים ליישום ההחלטה, לפי קצב התקדמות ביצועה.

במאי 2013 פרסמה הממשלה את הצעת החוק⁵⁰ (להלן - הצעת חוק ההסדרה או הצעת החוק), שנאמר בה כי עניינה הוא "הפן המשפטי של סוגיית הסדרת התיישבותם של בדואים בנגב, לרבות הסדרת תביעות בעלות על קרקעות בנגב שהוגשו בידי חלק מהם. עמדת המדינה היא כי הדין הקיים לא מאפשר לקבל תביעות אלה, אך בשל התנאים החברתיים והכלכליים המיוחדים בנגב, היוצרים בעיה חמורה הרוכצת לפתחה של החברה בישראל זה עשרות שנים, מוצע לקבוע בהצעת חוק זו הסדרים מיוחדים לפתרון המצב. הסדרים מוצעים אלה, הכוללים הענקת תמורה בקרקע ובכסף בשל תביעות הבעלות על קרקעות, הם חסרי תקדים ואינם מוכרים כיום בחוק ובפסיקת בתי המשפט".

על פי הצעת החוק תציע המדינה לתובעי הבעלות הסדרי פשרה נדיבים הרבה יותר מהסדרי העבר שהוצאו להם במסגרת החלטות ממ". יינתנו פיצויים לתובעי בעלות תמורת הסרת תביעתם על פי אמות מידה שנקבעו בהתאם לסוג הקרקע וגודלה, ובהם: היות הקרקע מוחזקת/לא מוחזקת במועד הגשת התביעה; מיקום הקרקע - מחוץ ליישובים מוכרים או בתוכם; גודל השטח בדונמים; אופי הקרקע - מישורי/הררי/רדוד. לצד הגדלת היקף הפיצוי לתובעי הבעלות נקבע גם גבול זמן עליון למיצוי המשא ומתן בין המדינה ובין תובעי הבעלות - שלוש עד חמש שנים בהתאם למפורט בהצעת החוק, לאחר מכן נאמר שלא יתבררו עוד תביעות בעלות במסגרת הסכמי פשרה עם המדינה, ותירשם בעלות של המדינה על הקרקע מבלי שתובעים שהתמהמהו בהסדרת תביעתם יוכלו לקבל פיצוי בעדה. נוסף על כך מתייחסת הצעת החוק גם לעניין הסדרת ההתיישבות של תושבי הפזורה - נאמר בה שהמדינה תעניק תמורות, על פי תנאי זכאות (הקצאת מגרש למגורים ו/או סיוע כספי) לתושבים המתגוררים בפזורה שיתפנו ממקומות מגוריהם אלה ויעברו לגור ביישובים הבדואים המוסדרים היום או ביישובים שאינם מוכרים היום ויוסדרו תכנונית בעתיד.

48 יש גופים שונים העוסקים באכיפה בתחום זה, ראו להלן בדוח זה בפרק: "אכיפה בנוגע לבנייה בלתי חוקית".

49 החלטת ממשלה 5345 מיום 27.1.13.

50 הצעת חוק להסדרת התיישבות בדואים בנגב, התשע"ג-2013, ראו הערה 35.

בהחלטת רמ"י מספטמבר 2014⁵¹ נקבע כי בתקופת הביניים, עד אישור הצעת החוק, יחולו הסדרי התמורה לתביעות בעלות בהתאם להחלטות של רמ"י הקובעות תמורות, אולם יוסכם עם המתפשרים כי אם ירצו, יוכלו לקבל את התמורות שיהיו בתוקף עם כניסת החוק לתוקפו ועל פי התנאים שייקבעו בו; אם יבחר המתפשר לקבל את התמורות על פי החוק, יהיה עליו לוותר על התמורות שקיבל בהתאם להחלטות רמ"י. ההחלטה מתייחסת גם להטבות שיינתנו לתושבים המתפנים מן הפזורה ליישובי הקבע, ובכלל זה גם להטבות למשרתי כוחות הביטחון ולקבוצות מאורגנות.

כלי החקיקה, אם כן, נמצא על ידי ועדת גולדברג והממשלה כאמצעי ראוי מהבחינה הציבורית וגם יעיל להסדרתן של תביעות הבעלות על קרקעות בנגב בטווח זמן מוגדר. הסדרת תביעות הבעלות תסיר חסם משמעותי זה בדרכה של המדינה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

בהצעת החוק נכתב כי נדרשת חקיקה לעניין זה מכמה סיבות. להלן נימוקים שהובאו: הסדרת הסוגיה בחוק יוצרת זכות שבדין שהיקפה ותנאיה מעוגנים בחוק; תהליך הסדרתן של תביעות הבעלות יאריך שנים אחדות, הואיל ומדובר ב-2,900 תביעות בקירוב, ולכן יש להעניק לכללי ההסדרה יציבות שמעבר להחלטות מינהליות; מדובר בהסדר רחב היקף שאמור לחול בפרק זמן נתון על בני אדם רבים, בשטח נרחב, תוך כדי הקצאת משאבים רבים, ועל כן נדרשת חקיקה שתקבע עוגנים ברורים לאופן ביצוע ההסדר; השתתפות נוספת ביישום הסדר הקרקעות בנגב תביא לריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתת הערך הכלכלי של ההסדר לגבי כל יורש; כדי להסדיר את התיישבות הבדואים בתוך שנים אחדות, החוק מאפשר לקבוע מסגרת זמן נוקשה עם תמריצים להצטרפות מוקדמת להסדרה, ובד בבד להגביר את האכיפה הנוגעת לבנייה בלתי חוקית ועל המחזיקים במקרקעין שלא כדין.

בד בבד עם קביעת המדיניות האמורה וגיבוש נוסח הצעת חוק ההסדרה, נעשתה במשרדי הממשלה עבודת מטה לשם הכנת התשתית הנדרשת ליישום החקיקה. במסגרת זו התקיימו במשרד ראש הממשלה ישיבות בין-משרדיות בהשתתפות נציגי משרד האוצר ומשרדי ממשלה אחרים שנועד להם תפקיד מרכזי בביצוע החוק לכשיחוקק, כדי להגיע להסכמות ולהבטיח שיוקצו המשאבים וכוח האדם הדרושים ליישום מדיניות הממשלה. הושגו הבנות עם משרד האוצר על הקצאת תקציב בגובה כ-7 מיליארד ש"ח לצורך יישום מתווה ההסדרה, ובכלל זה לשם מתן תמורות בגין הסדרי קרקע ופינוי מחוברים, תכנון ופיתוח מגרשים, הקמת מוסדות ציבור, סבסוד מגרשים לתובעי בעלות וחיזוק יכולות משרדי הממשלה השונים.

ברשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב וביחידת פקיד ההסדר החל, בשיתוף עם מטה היישום, תהליך למחשוב וטיוב הנתונים הנוגעים להסדרת ההתיישבות: נתונים על תובעי הבעלות, השטחים הנתבעים, יורשים, חלקות שהוגשו בגין תביעות נוגדות, תמונת מצב של התיישבות הפזורה ועוד. על פי הרשות להסדרה, "הליך זה החל כבר בשנת 2008 על ידי פקיד ההסדר...הרשות סייעה [לו] בטיוב הנתונים, והעלאת הנתונים על מפות [במערכת ממוחשבת] G.I.S... טיוב הנתונים והתאמתם ממשיך באופן סדיר ושוטף גם היום, שכן ישנן עסקאות שנעשות בקרקעות אלו והחלטות בתי משפט או פשרות שנעשות עם תובעי בעלות המצריכות עדכון".

ביוני 2013 עברה הצעת חוק ההסדרה בקריאה ראשונה בכנסת. לאחר מכן נידונה כמה פעמים בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. בדיונים אלה, במסגרת הכנת החוק לקריאות שנייה ושלישית, התנגדו להצעת החוק גורמים פוליטיים מימין ומשמאל, והדיונים לוו בהפגנות ובמחאות במקומות שונים בארץ. הדים לנושא היו גם בזירה הבין-לאומית.

51 החלטה 1383 של רמ"י מיום 29.9.14.

בדצמבר 2013 המליץ מר זאב בנימין בגין⁵² (להלן - מר בגין) לראש הממשלה להפסיק את דיוני הכנסת על הצעת החוק, מחשש שהשינויים שמבקשים להכניס בה יישנו אותה מעיקרה. במסיבת עיתונאים שקיים באותו חודש ציין מר בגין כי "אם הצעת החוק לא תהיה לחוק, יתעצמו הבעיות בנגב משנה לשנה. זה אכן קושי גדול, אבל עלול להתפתח קושי חמור עוד יותר מזה, שעליו מצביעות ההתפתחויות במהלך החקיקה בכנסת בחודש האחרון. ניתן ללמוד מהן על כוונה מובהקת לשנות את הצעת החוק מעיקרה ולהפך את האיזון הקיים בה, בין השאר על ידי פגיעה בתמורות המוצעות לתובעי הבעלות, תוך הותרת אמצעי האכיפה על כנם... לפני ימים אחדים הודיע יושב ראש הקואליציה, כי אין בקואליציה רוב לתמיכה בהצעת החוק בנוסחה הקיים. נמסר גם כי הכוונה היא להביא לשינויים מרחיקי לכת בנוסח של הממשלה. אין לאפשר השתלטות עוינת על הצעת החוק. אין לאפשר את חטיפתה ועיוותה. בין שתי רעות עלינו לבחור ברעה פחות". מר בגין ציין עוד כי התקציב הגדול המושקע בתשתיות ובתכנון חברתיות הוא חשוב אך אינו מספיק לפתרון הבעיה. בדצמבר 2013 החליט ראש הממשלה למשוך את הצעת החוק⁵³ והליכי החקיקה הוקפאו.



מכל האמור לעיל עולה כי משנת 2007 ועד לשלהי 2013 פעלה הממשלה במסגרת החלטות שקיבלה, ועשתה עבודת מטה לקביעת מדיניות ודרכי פעולה שנועדו בין השאר לסיום המחלוקת על קרקעות בנגב אשר עליהן הגישו תושבים בדואים תביעות בעלות. מחלוקת זו היא אחד החסמים הבולטים לפיתוח היישובים הבדואיים באזור. המדיניות שגובשה הצביעה על נכונות הממשלה להשקיע משאבי קרקע וכסף כדי להסדיר את המחלוקת בין המדינה לבין בדואים תובעי בעלות על קרקעות בנגב, כדי לקדם את תהליך העיור⁵⁴ ביישובים הבדואיים וכדי להעלות את רמת החיים של האוכלוסייה. אולם בדצמבר 2013, עם משיכת הצעת החוק, נעצר המהלך שגובש להסרת חסם זה. מאז ועד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, במשך כמעט כשנתיים, לא חודש הליך החקיקה.

הפלטפורמה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב הוכנה עבור הממשלה על ידי ועדת גולדברג, שבחנה את הנושא ביסודיות על היבטי השונים. הממשלה החליטה שהמלצות ועדת גולדברג יהיו תשתית למתווה להסדרה. פקיד ההסדר במשרד המשפטים, מטה היישוב לשעבר וכן הרשות להסדרה פעלו לטייב את הנתונים בדבר תביעות הבעלות שהוגשו עוד בשנות השבעים של המאה העשרים, כדי שיתאפשר לטפל בהסדרי פשרה בהיקף נרחב עם קבלת חוק בעניין זה. כל המערך שתואר לעיל, עומד לרשותה של הממשלה.

על הממשלה לפעול להסדרת תביעות הבעלות בהקדם האפשרי. במסגרת זו יש להבהיר לגופים העוסקים במלאכת ההסדרה ולציבור מהן הפעולות שהממשלה מבקשת לנקוט לקידום עניין זה ולהניע את גלגלי העשייה.

52 בתקופה זו לא שימש עוד מר בגין בתפקיד שר ואף לא היה חבר כנסת "אך לבקשת ראש הממשלה קידם את החוק להסדרת התיישבות הבדואים בממשלה ובכנסת" (הציטוט הוא מתשובה ששלח משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה, בינואר 2016).

53 מסיבת עיתונאים על חוק הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, זאב ב' בגין, 12.12.13.

54 מעבר של בדואים שהתגוררו בפזורה ליישובים עירוניים ופיתוח היישובים בכל הנוגע לתשתיות, לשירותים ולשכונות מגורים.

סביר להניח, ויש להיערך לכך, שכל החלטה שתקבל בביקורת מצד גורמים שונים, פוליטיים ואחרים, ותיראה לאלה כנוטה לטובת תובעני הבעלות ולא להפך, כנוטה לטובת המדינה. לפיכך, לאחר שהממשלה תקבע מהן הפעולות שתנקוט בהן לקידום הסדרת תביעות הבעלות בפרט והסדרת ההתיישבות בכלל, יש חשיבות שגופים הפועלים מטעם המדינה ייערכו להסברה בעניין לכלל הציבור ובפרט לאוכלוסייה הבדואית בנגב בשיתוף עם ראשי המגזר.

העברת הטיפול בנושא ממשד רה"ם למשרד החקלאות

משרד החקלאות : משהוקפאו ההליכים בנוגע להצעת חוק ההסדרה החליטה הממשלה בינואר 2014 על העברת שטח הפעולה שעניינו הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות. כן הוחלט להעביר למשרד החקלאות (להלן - המשרד) גם את מטה היישום ולהכפיף את הרשות להסדרה אל משרד החקלאות. על הטיפול בנושא מופקדת רשות התכנון במשרד החקלאות.

עם קבלת הנושא לטיפול הודיע שר החקלאות דאז, מר יאיר שמיר (להלן - השר שמיר), כי ככוונתו להקפיא לזמן מה את הדיונים על הצעת החוק להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב, כדי ללמוד את הנושא על כל היבטיו. בד בבד החליט להעניק עדיפות לפיתוח הכלכלי והחברתי של היישובים הבדואיים המוכרים.

ביוני 2014 גיבש המשרד מסמך שכותרתו "עיקרי מדיניות - רקע וקווי פעולה בהעדר חקיקה". במסמך נקבעו, בין היתר, העקרונות האלה: יושלם ההיבט התכנוני של הסדרת ההתיישבות של אוכלוסיית הבדואים בנגב; תוכן תכנית רב-שנתית לפיתוח חברתי-כלכלי של היישובים הבדואיים, כדי לחזקם ולהפוך אותם למוקד משיכה לתושבי הפזורה; פעולות התכנון והפיתוח ייעשו בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות ועם האוכלוסייה הבדואית; הסדרי הפשרה על תביעות בעלות יקודמו באופן פרטני וייבחנו תמריצים שונים לכך; יחודש שימוש מידתי ומושכל בתביעות נוגדות; הפתרונות ההתיישבותיים יותאמו ככל האפשר לתכנית המתאר המחוזית ולמסגרות דוח ועדת גולדברג; יונהג תיאום בין גורמי האכיפה המונעים בנייה בלתי חוקית ובין מהלכי התכנון והפיתוח, כדי שהאכיפה תשמש כלי התומך בהסדרה.

על פי החלטת ממשלה מיוני 2014 הוקמה ועדת שרים לענייני הסדרת ההתיישבות ופיתוח חברתי-כלכלי של הבדואים בנגב (להלן - ועדת השרים)⁵⁵. באוגוסט 2014 הציג משרד החקלאות לוועדת השרים את קווי המדיניות והפעולה שקבע בהיעדר חקיקה. בדיון ציין השר שמיר כי "המתווה השתנה מהסדרה עפ"י חוק להסדרה בהסכמה. לאחר שההסדרה תתקדם (בתקופת ביניים) אפשר יהיה לחזור לחקיקת חוק". על תביעות בעלות בשטחי יישובים מוכרים אמר השר, כי יש לפעול להסדרתן גם בתקופת הביניים וכי אי-אפשר להמתין לחקיקה. שר הבינוי והשיכון דאז, מר אורי אריאל, ציין כי "יש צורך לחוקק עכשיו חוק הסדרה, במקביל לקדם את ההסדרה בהסכמה ולהקים יישובים".

55 בהחלטת הממשלה 1695 מיום 8.6.14 נכתב כי יו"ר הוועדה הוא ראש הממשלה; הוועדה "תדון בכלל הסוגיות והנושאים הקשורים להתיישבות בדואים בנגב, ובכל דבר ועניין שראש הממשלה יראה לנכון להעלות בפני הוועדה הקשור בנושאים אלה. הוועדה תעסוק בפרויקטים שונים בתחומי פיתוח חברתי, כלכלה, תעסוקה, השכלה, חינוך, רווחה ומתן שירותים לתושבים בקרב בדואים בנגב ובהקצאת מקורות תקציביים ליישום פרויקטים אלו".

בתום הדיון החליטה ועדת השרים⁵⁶ כי נוסף על התפקידים שהוטלו על הרשות להסדרה עם הקמתה, היא תעסוק גם ביישום המדיניות שיקבע משרד החקלאות בנושאי פיתוח חברתי וכלכלי של הבדואים בנגב. עוד הוחלט לשנות את שם הרשות ל"רשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב" ולהכין תכנית תקציבית לשנים 2015-2016 לשם חיזוק חברתי-כלכלי של היישובים, מעבר לפעולות הנעשות במסגרת תכנית הפיתוח.

העברת הדגש, מהסדרת תביעות הבעלות בחקיקה לקידום הפיתוח החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, באה לידי ביטוי גם בהחלטת הממשלה מספטמבר 2014 (להלן - החלטת ממשלה 2025)⁵⁷, ולפיה יקצה משרד האוצר תקציב בסך 113 מיליון ש"ח, ומשרד החקלאות יבצע משימות שונות, וביניהן הכנת תכנית כוללת משלימה ברמה הלאומית והסטטוטורית שתציע פתרונות התיישבות במרחב הנגב; וגיבוש תכנית הסברה לקהלים מקומיים ובין-לאומיים.

על פי המשרד, בהיעדר חקיקה יש קושי מהותי להסדרת ההתיישבות, בשל תביעות הבעלות המקשות לשווק מגרשים שיש עליהם תביעות כאלה. בדיון שקיים שר החקלאות בספטמבר 2014 בהשתתפות נציגי הרשות להסדרה הועלה מתווה להקמת צוותי הסדרה, שיהיו בהם נוסף על עובדי הרשות גם דמויות המקובלות על האוכלוסייה הבדואית בנגב. כדי לקדם את הסדרת הקרקעות שבמחלוקת, יציעו צוותי הסדרה לתובעי הבעלות הסדרי פשרה שיכללו תמורות כלכליות במתכונת שטרם הוצעה להם עד כה, לרבות אפשרות להקים עסקים מסוימים הנדרשים לתושבי האזור; הוצע גם לבחון שינויים נדרשים בהחלטות רמ"י ובהחלטות הממשלה, לשם קידום הסדרי פשרה⁵⁸.

במרץ 2015 נערכו בחירות לכנסת ובמאי 2015 פרש השר שמיר מתפקידו כשר החקלאות. לתפקיד מונה השר אורי אריאל.

בירורים שערכו נציגי משרד מבקר המדינה במשרד החקלאות וברשות להסדרה העלו, כי לאחר פרישת השר שמיר מתפקידו דעכו תכניות אלה - צוותי הסדרה והצעות פשרה במתכונת שביקש השר שמיר לקדם לא הגיעו לכדי מימוש.

משרד החקלאות והרשות להסדרה שלחו למשרד מבקר המדינה את תשובותיהם בדצמבר 2015 והן ניתנו במסמך אחד - תשובת המשרד ולאחריה הערות הרשות (להלן - תשובת המשרד והרשות). בתשובה נכתב, כי "עצירת הליך החקיקה הביאנה לעצירת עסקאות ושיווקים של מגרשים לבניה, על רקע ציפייה לבאות ולתמורות גבוהות ואטרקטיביות יותר. על כן הוחל במשרד החקלאות במהלך לבחינת כלים וחלופות לכלי ההסדרה ופשרה ולימוד מקרים לדוגמא (פיילוט), באופן שיגדיל את הסיכויים לפשרות ראויות ואיכותיות ויגביר את השיווקים. לאחר חילופי השרים, למד השר הנכנס, אורי אריאל יהודה הכהן, את הנושא. לימוד השר נושא זה הייתה חיונית להבנת כיווני הפעולה. התנעה מחדש של תהליך החקיקה אמורה הייתה לייתר את תהליך הבחינה, הפיילוט ואת תיקון החלטות מועצת מקרקעי ישראל".

עלה, כי כדי ללמוד עוד את הנושא על היבטיו השונים, סייר השר אורי אריאל, עם כניסתו לתפקיד, ביישובים בדואיים בנגב ונפגש עם אישים רבים שעסקו ועוסקים בכך: עובדים במשרדי ממשלה, ראשי רשויות מקומיות בדואיות ויהודיות באזור הדרום, נציגים מן המגזר הבדואי בדרום. זמן קצר לאחר כניסתו לתפקיד הודיע השר כי בכוונתו להניע מחדש את הליכי החקיקה של הצעת החוק המוקפאת הנוגעת בהסדרת תביעות הבעלות. השר ציין כי בכוונתו להכניס בהצעת החוק שינויים לרבות הוספת פרק הנוגע להסדרה של ההתיישבות הבדואית בנגב.

- 56 החלטה בד/2 של ועדת השרים לענייני הסדרת ההתיישבות ופיתוח חברתי כלכלי של הבדואים בנגב מיום 4.8.14 (קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 21.8.14).
- 57 החלטת ממשלה 2025 מיום 23.9.14.
- 58 ב-27.10.14 התקיים דיון שעניינו כלים להסדרת קרקע ביישובים הבדואיים.

בתשובת המשרד והרשות למשרד מבקר המדינה נכתב עוד כי "אין עוררין על כך שההמלצה [שבדוח ביקורת זה]⁵⁹... בדבר הצורך בקבלת החלטות בממשלה, הינה צורך השעה", וכי במסגרת פעולותיו לקידום החקיקה העלה השר אורי אריאל את הנושא בפני הממשלה. כן הנחה השר אורי אריאל את מנכ"ל רשות ההסדרה לקדם יחד עם רשות התכנון של משרד החקלאות "היערכות לתהליך חקיקה".

בתשובת משרד ראש הממשלה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה צוין כי בנובמבר 2015 "במהלך ישיבה הממשלה, מסר שר החקלאות... כי בכוונתו להציג תכנית מקיפה להמשך טיפול בנושא תוך תקופה של כחודשיים... ראש הממשלה ביקשו אף לקצר תקופה זו".

בתשובה נוספת של משרד החקלאות מינואר 2016 נאמר, כי הואיל ודין הרציפות על הצעת החוק לא הוחל, לא הסתייע דבר החקיקה לעת הזו.

מן האמור לעיל עולה, כי מדיניות הסדרתה של ההתיישבות הבדואית בנגב, שגיבשה הממשלה במשך השנים האחרונות, לא הגיעה עדיין לכדי מימוש. זאת ועוד, העברת הטיפול בנושא ממשרד ראש הממשלה למשרד החקלאות, לאחר משיכת הצעת החוק, וחילופי השרים במשרד החקלאות - דרשו מכל שר חדש שהנושא הגיע לפתחו ללמוד אותו טרם יגבש דרכי פעולה בעניין. שר החקלאות הקודם, מר יאיר שמיר, שימש תקופה קצרה כאחראי לנושא, וכחונתו תמה קודם שהבשילו חלק מהמהלכים שיוזם; ואילו לשר אורי אריאל שנכנס לתפקידו במאי 2015 נדרש מטבע הדברים זמן מה ללימוד נוסף של פרטים הקשורים לנושא, והוא החל בצעדים לקידום הטיפול בו. בשינויים שהתחוללו בגורמי הטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בשנתיים האחרונות היה כדי לעכב את הממשלה בגיבוש דרכי פעולה לקידום הטיפול בו.

השלכותיה של אי-הבהירות בנוגע לעתידה של הצעת החוק בקרב העוסקים בהסדרה

ממסמכים ומפגישות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם גורמים ברשות להסדרה, במשרד החקלאות, ברמ"י, במשרד המשפטים, במשטרה, ועם ראשי רשויות מקומיות בדרום מן המגזר הבדואי והיהודי, עלה כי מאז משכה הממשלה את הצעת חוק ההסדרה, בדצמבר 2013, התושבים וכן הגורמים העוסקים בדבר נשארו מצפים להכרעה בעניין הצעת החוק. אי-הבהירות בנוגע לעתידה של הצעת החוק מקשה לפחות על חלק מהם לגבש דרכי פעולה כיוון שהם אינם יודעים אם הצעת החוק תקודם או לא, ואם היא תקודם - מה יהיה בסופו של דבר תכנה.

בעניין זה ייאמר שאין עוררין על כך שלגורמים המוסמכים ברשות המבצעת יש סמכות להחזיק בעמדות שונות ובהמשך לכך להחליט, כל בעל סמכות בעת תקופת כהונתו, על מדיניות שונה מזו בה נקט קודמו. עם זאת, הגישות השונות שבהן החזיקו בעלי סמכות בממשלה, בכל הנוגע להצעת החוק בעניין הסדרת התיישבות הבדואים בנגב וחילופי הגברי שהתבצעו ביניהם הביאו לחוסר בהירות בנוגע לאופן שבו יוכרע העניין ולכך היו השלכות שליליות, כמפורט להלן:

1. פגיעה ביכולת הרשות להסדרה לקדם הסכמי פשרה ולהסדיר את תביעות הבעלות: על פי הרשות להסדרה, בשנים שבהן נעשתה עבודת מטה לגיבוש הצעת החוק וקידומה, לא יזמו עובדי הרשות הסדרי פשרה עם תובעי הבעלות, כיוון שציפו לעיגון נוסחות התמורה בחקיקה, שבה ייקבעו לתובעי הבעלות פיצויים גבוהים יותר מאלה שניתנים להם על פי החלטות רמ"י. אי לכך, עסקו עובדי הרשות בתקופה זו בהסברת משמעותה של הצעת החוק לתושבים הבדואים.

משהוקפאה הצעת החוק, לא היה ברור אם יחודשו הליכי אם לאו, והטיפול בנושא עבר למשרד החקלאות. בתקופת המעבר היה על המשרד ועל השר שבראשו ללמוד את הנושא, והשר שמיר ביצר שלא לחדש לזמן מה את הליכי החקיקה. משהחל השר אורי אריאל לכהן כשר החקלאות, הוא הצהיר כי בכוונתו לחדש את הליכי החקיקה.

נתונים שהציגה הרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה על הסדרת תביעות בעלות (ראו להלן בפרק: "תוצאות פעולות שננקטו מאז שנת 2008 להסדרת תביעות בעלות וליישוב תושבי הפזורה"), מלמדים על כך שבשנים 2008 ועד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, לא קודם באופן ממשי הטיפול בנושא תביעות הבעלות, וכן לא קודמה באופן ממשי הסדרת התיישבותם של תושבי הפזורה. על פי הרשות להסדרה, ככל שמתעכבים פתרונות בנושא ואין הגבלה לתקופה שתושב רשאי להסדיר בה את התיישבותו ועדיין לקבל תמורה בשל כך, ונוכח כללי רמ"י ולפיהם תושב פזורה מגיל מסוים זכאי לרכוש מגרש בתנאים מועדפים - לתושבי הפזורה יש אינטרס מובהק לעכב את הסדרת התיישבותם כדי שלגיל הזכאות יגיעו גם בני משפחה נוספים.

דברים דומים עלו במסמך מאפריל 2015 שהכניח רשות התכנון במשרד, על תמונת המצב של הסדרת ההתיישבות, כדי להציג לפני השר אורי אריאל עם כניסתו לתפקיד. במסמך נכתב כי "בהעדר חקיקה, קיים קושי מהותי להסדרה, זאת על רקע תביעות הבעלות ולאור הקושי לשיווק מגרשים מפותחים שיש עליהם תביעות בעלות, גם אם המדינה הגיעה להסדר פשרה עם התובע". עוד נכתב כי סוגיית תביעות הבעלות מהווה "חסם עיקרי לעבודת ההסדרה והפיתוח...[וכי] תובעי הבעלות ממתינים למדיניות ברורה ומונעים מתושבים להסדיר את מקום מושבם במגרשים הנמצאים על שטחי תביעתם". לגבי תושבי הפזורה צוין כי הם מעוניינים "להגיע להסדרה כמה שיותר מאוחר, וכך לכלול בנים צעירים כזכאים להסדרה".

2. עלייה במספר תובעי הבעלות עקב ריבוי יורשים: דוח ועדת גולדברג קבע כי "המציאות חותרת תחת טובת המדינה וטובת הבדווים, כאחד. גורם הזמן אינו ניטרלי, הוא דוחק ויש לו משמעות קריטית. ככל שחולף הזמן כן קשה הפתרון. פתרון כולל ומהיר שיסדיר את התיישבות הבדווים בנגב הוא, על כן, צו השעה". גם בדוח בגין מצוין כי השתוות ביישום הסדר הקרקעות בנגב תביא לידי ריבוי יורשים לתביעות הבעלות ולהפחתת ערכו הכלכלי של ההסדר לגבי כל יורש.

דברים דומים עלו גם בפגישות ובכתובות של נציגי משרד מבקר המדינה עם פקיד ההסדר. הוא הסביר כי רוב תביעות הבעלות נתבעו במקורן בשלמות, ואילו כיום מדובר ביורשי יורשים של התובעים המקוריים ובצאצאי צאצאיהם, והזכויות הנתבעות בחלקה המקורית נחלקות בין

מספר תובעים הגדל והולך. הרשות להסדרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי כיום מתמודדת המדינה עם מספר רב מאוד של תובעי בעלות בהשוואה למספר התובעים המקורי, "זאת נוכח חלוקת ירושות ורכישות של תביעות אלו".

3. קשיים בפיתוח תשתיות ובמתן שירותים ביישובים המוכרים: החלטת הממשלה 3707, ולפיה יש להאיץ את הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, קבעה כי יש להטיל על משרד הפנים לבדוק את הארגון הראוי של התחום המוניציפלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, לאור דוח ועדת גולדברג והמלצות צוות היישום, כדי לקדם את יעדי הממשלה שבהחלטה זו. בעקבות זאת הקים מנכ"ל משרד הפנים דאז ועדה⁶⁰ אשר ציינה בדוח הביניים שהגישה באוגוסט 2012, כי בהיעדר הסדר קרקעות בין המדינה לבדואים "קשה מאוד להתקדם עם אתגר הקמת היישובים עליו הופקדה אבו בסמה". וכי הרשות להסדרה "מתנה התקדמות בחיבור לתשתיות ובקידום יישובי הקבע בהסדר קרקעות" (בהנחה שללא התניה כזו לא תהיה התקדמות בהסדר הקרקעות). עוד ציינה הוועדה כי היא "סבורה שמחובתה להמליץ בפני הרשויות המוסמכות על האצת תהליך הסדרת תביעות הבעלות, אשר מהווה אבן יסוד הן להסדרת ההתיישבות והן לקיום סדרי שלטון".

בתשובת הרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה, נכתב שהיא פועלת בשיטה שלפיה "קידום של עבודות פיתוח [נעשה] רק כנגד הצטרפות תושבים לתהליך ההסדרה. הנחיה זו הינה תולדה של מצב בעייתי ששרר עד לשנת 2006 אז שיווקה המדינה מגרשים שפותחו על ידה, ללא קשר להסדרה... אולם בשל הפיתוח המוקדם על חשבון המדינה והעדר אכלוס של המגרשים... נגרם למדינה הפסד כספי ניכר" (ראו להלן בפרק: "היעדר תשתיות בסיסיות ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום").

בנובמבר 2014 כתב יו"ר מרכז השלטון המקומי לשר הפנים, לשר האוצר ולשר החקלאות, כי "אחת הבעיות הקשות [אתן]... מתמודדות הרשויות הבדואיות הינה בעיית הפזורה... תושבים אלו אינם רשומים בספרי האוכלוסין של מדינת ישראל, אולם בהיותם צמודי דופן לרשויות הבדואיות בדרום מחויבות אלו במתן שירותים במגוון רחב של נושאים כגון: רווחה, חינוך, בריאות וכדומה. בעיה זו חמורה שבעתים היות והרשויות אינן מקבלות את השיפויים הכספיים הממשלתיים שמשולמים לרשויות המקומיות בדרך של השלמה תקציבית (מאצינג)".

4. התגברות חוסר האמון ברשויות המדינה והתסכול מהן: היעדר ההסדרה של רוב השטח שקיימות עליו תביעות בעלות מקשה את היכולת לפתח שכונות מגורים ביישובים המוכרים וליישבם. בפגישה מאוגוסט 2015 שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי משטרת ישראל ובהם סגן מפקד מחוז הדרום, הם ציינו כי פעולות אכיפה לגבי בנייה בלתי חוקית על רקע מחסור בפתרונות מוצעים למגורים, הנחוצים ככל הנראה בעיקר לזוגות צעירים, מעוררות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב התמרמרות גוברת והולכת.

בית משפט השלום בבאר שבע העיר: "אין זה סביר, במדינת ישראל של היום, כי משפחה בפזורה, החיה זמן רב ביותר במבנה ארעי מתכלה (אף אם נבנה בניגוד לחוק) והיא מעוניינת

60 ועדת חקירה לבדיקת הארגון הראוי של תחומי השיפוט המוניציפליים ומרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע.

בהסדרת מצבה, תמצא עצמה בלא פתרון זמני למצבה, ולו בדרך של אישור מוגבל לשפך המבנה הארעי (בכפוף כמובן לצורך מידי) עד למציאת פתרון הקבע⁶¹.

5. התמשכות ההליכים בתביעות הסדר מקרקעין: במכתב מיוני 2014 ששלחה פרקליטת מחוז דרום (אזרחי) במשרד המשפטים אל המשנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) ציינה כי בבית המשפט המחוזי בבאר שבע התנהלו יותר מ-80 תביעות הסדר מקרקעין שהוגשו בשנים 2006-2009 והדיון בהן נדחה שוב ושוב, בגלל בקשות התובעים לבחון הליכי פשרה, בהתחשב במינני ועדת גולדברג ובעיבוד המלצותיה. עוד ציינה, כי לאחר גיבוש הצעת החוק ותחילת הליכי החקיקה הגיש משרד המשפטים לבית המשפט הודעות על מדיניות לתקופת ביניים ועל נכונות לדחיית מועד הדיונים עד השלמת תהליך החקיקה, וכי מדי שישה חודשים מוגשות לבית המשפט בקשות להארכת המועד לתקופה נוספת; החל בשנת 2014 החל בית המשפט המחוזי, לסרב להוסיף ולדחות את ההכרעה בתיקים, והדבר השתקף גם בדברי אחד השופטים בדיון שבו ביקש משני הצדדים למשוך את התביעות תוך כדי שמירת זכויותיהם כאשר יחודשו ההליכים. הוא הסביר את החלטתו בכך שהימשכות המופלגת של ההליכים המשפטיים פוגעת באמון הציבור, ביעילות המערכת המשפטית ובפעילות הכלכלית. עוד כתבה פרקליטת מחוז דרום (אזרחי), כי "הפרקליטים המטפלים בתיקי ההסדר התמודדו ומתמודדים עם ביקורת מצד כל השופטים הדנים בתיקים, בגין העדר מדיניות והתנהלות לא ברורה... בקשות דחייה חוזרות ונשנות ודיוני סרק בתיקים מחדדים מסר שלילי לבית המשפט כמו גם לציבור, של העדר מדיניות והעדר ריבונות".

6. הגבלה בשימוש בכלי התביעות הנוגדות: בדצמבר 2011 התקיים בלשכת המשנה לפרקליט המדינה לעניינים אזרחיים, בהשתתפות נציגים ממשרד רה"ם, ממ"י והרשות להסדרה, דיון שנאמר בו כי המשך בירור התביעות הנוגדות עד מתן פסק דין ימנע מתובעים קבלת תמורה מן המדינה במסגרת הליך החקיקה המתוכנן⁶². לפיכך הוחלט כי בתקופת הביניים - עד שיתקבל החוק ובמשך שישה חודשים - לא יוגשו ככלל תביעות נוגדות אלא באזורים בעלי חשיבות לאומית מיוחדת או בעלי צרכים מיוחדים אחרים ובמקרים שאין בהם אפשרות למדינה להשתמש בכלי ההפקעה. בדיון באותו נושא שנערך כעבור שנה, בדצמבר 2012, סוכם כי "קידום הליכי בירור התביעות הנוגדות אינו עולה בקנה אחד עם מתווה היישום", וכי יש להמשיך בהקפאת השימוש בכלי התביעות הנוגדות.

בדצמבר 2013 הוקפאו כאמור הליכי החקיקה והנושא הועבר לטיפול משרד החקלאות. עמדתו הייתה שיש לחדש את השימוש בכלי התביעות הנוגדות אך לעשות בו שימוש מידתי ומושכל, לאור שיקולי משילות המדינה ופיתוח הנגב, לצד מדיניות המצדדת בהסדרה בפשרה. בדיון אצל המשנה לפרקליט המדינה, באוגוסט 2014, עלה שבנסיבות שנוצרו, בית המשפט מצפה להודעת המדינה על עמדתה בעניין תביעות נוגדות תלויות ועומדות. סוכם כי עמדת המדינה היא שיש לקדם את התביעות הנוגדות על פי סדר עדיפות "לקידום מדיניות הממשלה".

בתשובת משרד המשפטים מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נכתב כי "הוחלט באוגוסט 2014 על קידום תביעות נוגדות עד לקביעת מדיניות אך ורק במקרים העונים לקריטריונים של עדיפות שנוסחו על ידי קובעי המדיניות - משרד החקלאות ורשות מקרקעי ישראל - בסיוע

61 כב"נ (שלום ב"ש) 39433-02-12 אלגדפי נ' ועדה מחוזית לתכנון ובנייה באר שבע מחוז דרום (פורסם במאגר ממוחשב, 25.11.12) שבו נדחתה בקשה לביטול צו הריסה מינהלי נגד מבנה עשוי פח חיצוני וקירות גבס פנימיים שנבנה ברחבי הפזורה הבדואית. ערעור שהוגש על ההחלטה האמורה נדחה אף הוא: עפ"א 51491-02-13 (מחוזי ב"ש) אלגדפי נ' ועדה לתכנון ובנייה באר שבע מחוז דרום (פורסם במאגר ממוחשב, 11.3.13)

62 בפרק ד' להצעת החוק נכתב כי מוצע להחריג מההגדרה של תובע בעלות את מי שהסתיים בירור טענותיו בתביעת הבעלות "לפני מועד תחילתו של החוק המוצע, בין אם... בהסכם עם המדינה... ובין אם הדבר נעשה בפסק דין".

משרד המשפטים. בהתאם לקריטריונים אלה, השמים דגש על נחיצות הקרקע למדינה (למימוש אינטרסים ציבוריים), קודמו ההליכים המשפטיים בכארבעים תביעות נוגדות. עוד נאמר, כי "בחדש ספטמבר 2015 התקיים דיון [בלשכת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (אורחי)] בהשתתפות נציגי משרד החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב והפרקליטות, שבו סוכם כי... במהלך תקופת הביניים שעד לקידום חקיקה יש מקום לקדם תביעות נוגדות במקרים שבהם יש צורך ציבורי ברור בקרקע".

בתשובת משרד החקלאות והרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה נאמר, בין השאר, כי ריבוי תביעות הבעלות ביישובים מהווה חסם לפיתוח בהם. נוכח מדיניות המשרד בתקופת השר הקודם שלפיה לא תקודם לזמן מה הצעת החוק קידמו נציגי המשרד עמדה ולפיה "בהיעדר חקיקה יש מקום לחדש את השימוש בתביעות נוגדות וזאת 'באופן מידתי ומושכל' לצורך משילות וקידום צרכי הפיתוח וכאשר יש פוטנציאל לשימוש מידי במקרקעין". צוין, כי בהמשך לכך "הוכן מסמך של קריטריונים לקידום תביעות הבעלות... מיפוי של התביעות התלויות ועומדות" וגובשה הסכמה בין הגופים הנוגעים בדבר אילו תביעות יקודמו ואילו יימחקו. "כך שלמעשה, הופסקה ההקפאה וחודש באופן רשמי השימוש בכלי התביעות הנוגדות... בשלב זה לגבי התיקים התלויים ועומדים בלבד. כאמור, השר אריאל ביקש לקדם את החקיקה. במצב זה לא היה מקום לחידוש התביעות הנוגדות, כאמור לעיל". עוד נאמר, כי עצירת מהלכי חקיקה בשנית מעלה את האפשרות לחידוש התביעות הנוגדות, "במיוחד לאור הצורך להסדיר את התשתיות ביישובים ובמרחב כולו". עוד כתב משרד החקלאות בתשובה: "חשוב להדגיש כי פעולות להסדרת תביעות הבעלות הן פועל יוצא של החלטות הממשלה ואלו תתאפשרנה רק לאור מדיניות ברורה, אותה יש ללוות בכלים מתאימים של חקיקה, הסברה, אכיפה, הסדרה ופיתוח".

מן האמור לעיל עולה, כי בשלהי 2011, לנוכח קידום הליכי החקיקה להסדרת תביעות בעלות, הוגבל ואפילו הוקפא השימוש שעשתה המדינה בכלי המשפטי של תביעות נוגדות. מנגד, בשלהי 2013 הוקפא גם קידום הליך החקיקה להסדרת תביעות הבעלות. במשך כשנתיים, משלהי 2013 ועד סיום הביקורת בספטמבר 2015, בין השאר, על רקע נסיבות ועמדות שונות של בעלי הסמכות בממשלה בדבר קידום החקיקה אם לאו, תוכנה ועיתוי קידומה - שוב נעה המטוטלת - והנוגעים בדבר שקלו שתי חלופות הפוכות שעלו על הפרק באותו זמן, האחת - קידום החקיקה והגבלת השימוש בכלי התביעות הנוגדות, והשנייה - המשך הקפאת החקיקה והרחבת השימוש בכלי התביעות הנוגדות. נוכח המגמות המנוגדות בכיוון בעניין זה שעלו בממשלה, אין תמה שכאשר בוחנים את תוצאות הטיפול של המדינה בשנים האחרונות בהסדרת תביעות הבעלות ובהסדרת תושבי פזורה במסגרת יישובים מוכרים, נמצא שלא הייתה התקדמות של ממש.

בדוח זה בפרק "תוצאות פעולות שנקטו מאז שנת 2008 להסדרת תביעות בעלות וליישוב תושבי הפזורה" יובאו נתונים המלמדים על כך שהבעיות בסוגיית הסדרת ההתיישבות לרבות בכל הנוגע לעניין תביעות בעלות בעיני עומדות - אין התקדמות ממשית בהסדרת מגוריהם של תושבי הפזורה; ככלל, לא קודמו הסדרים בנוגע לתביעות בעלות: כ-3,000 תביעות בעלות בשטח של כ-590,000 דונם נותרו ללא הסדר.



מתיאור הדברים עד כה עולה כי בשנת 2007 החליטה הממשלה על הקמת ועדה ציבורית - ועדת גולדברג - כדי לבחון פתרונות להסדרת ההתיישבות הבדואים בנגב. על פי הוועדה, סוגיית הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב כרוכה בפתרון בעיית תביעות הבעלות; על המדינה לקבוע לה כיעד את מימוש המדיניות בעניין זה בתוך חמש עד שבע שנים. הממשלה קבעה כי המלצות הוועדה ישמשו תשתית להסדרת הסוגיה ועד שנת 2013 פעלה לגבש הצעת חוק להסדרת תביעות הבעלות על קרקעות בנגב. משרדי הממשלה נערכו ליישום המדיניות אך בגלל התנגדויות פוליטיות לנוסח הצעת החוק משכה אותה הממשלה, והליכי החקיקה הוקפאו.

בחלוף שבע שנים מאז הגשת המלצותיה של ועדת גולדברג, שהעקרונות שעמדו בבסיסן אומצו על ידי הממשלה, הם טרם יושמו. עקב מגמות שונות שעלו בממשלות ישראל בעניין חידוש הליך החקיקה או המשך הקפאתו ועל רקע עמדות שונות שבהן החזיקו בעלי הסמכות בעניין תוכן החקיקה, נבלמה תנופת העשייה שנועדה להביא להסדרת תביעות הבעלות, להסדרת תושבי הפזורה ביישובים מוכרים ובהמשך לסלילת דרך להעלאת רמת החיים של התושבים הבדואים בנגב.

הצעת החוק בעניין זה המחיישה לגופים המטפלים בנושא ולתושבים הבדואים בנגב את "כללי המשחק" שקבעה הממשלה - שיצרו אצל חלק מהתושבים הבנה מסוימת לגבי הפתרון המתגבש - מתן פיצויים לתובעי הבעלות, תגמולים לתושבי הפזורה ולוח זמנים ליישום. לנוכח הקפאת הליכי החקיקה, שורת אי-וודאות בקשר ל"כללי המשחק" שייקבעו בסופו של דבר בעניין זה והרשות להסדרה חסרה כלים ממשליים שביכולתה להביא לשולחן המשא ומתן עם תובעי הבעלות ועם תושבי הפזורה. עם זאת, ראוי להבהיר כי תביעות הבעלות הן רק אחד החסמים המונעים את הסדרת סוגיית ההתיישבות הבדואית בנגב.

ככל שאין הסדרה משמעותית של ההתיישבות הבדואית בנגב נפגעים מכך הן המדינה והן התושבים הבדואים בנגב: היישובים הבדואיים, תושביהם ותושבי הפזורה מתקיימים ברמת חיים ירודה ביותר, ומתוסכלים מחוסר פתרון נראה לעין שיעורר תקווה למציאת הסדרים למגורים חוקיים לתושבים רבים מתוכם; ואילו המדינה מאבדת את יכולתה לפתור בטווח זמן מעשי סוגיה זו - ככל שחולף הזמן תביעות הבעלות מסתבכות והולכות, גדל האתגר של המדינה להסדיר את ההתיישבות של אוכלוסיית הפזורה הצומחת בשיעור יחסי גבוה, בהמשך לאלה גדל הקושי של המדינה לפתח את הנגב ולעשות בקרקעותיו שימוש על פי צרכיה. בנסיבות אלה קיים גם חשש כי גורמים המבקשים לנצל את המחלוקת ואת ההתמרמרות, יפעלו מתוך אינטרסים שעלולים להיות מנוגדים לאינטרסים של המדינה.

משרד מבקר המדינה רואה צורך להדגיש בפני הממשלה את חשיבות הסדרת ההתיישבות הבדואית בדחיפות רבה ביותר ולהתריע כי דחייה של פעולות לקידום הנושא עלולה להחריף את המציאות בשטח, עד כדי חשש שייווצר מבוי סתום. מצב דברים זה מדגיש את הצורך הדוחק בגיבוש מדיניות בהירה ועמידה על ביצועה ועל הצעדים הדרושים למימושה, לרבות הסרת המכשולים בדרכה.

תשתית ארגונית

העברת האחריות לנושא בין משרדי ממשלה שונים לאורך כ-30 שנה

בשנת 1986 הוקמה מינהלת בדואים במסגרת מינהל מקרקעי ישראל (ממ"י), שאז היה חלק ממשרד החקלאות, לשם טיפול בתביעות הבעלות. עם השנים, נוספו למינהלת משימות, ובכלל זה השלמת תשתיות ביישובים קיימים, תכנון יישובים חדשים ופינוי אוכלוסיית הפזורה ליישובים קיימים.⁶³ בשנת 1990 הועבר ממ"י למשרד הבינוי והשיכון וב-1996, הועבר ממ"י עם מינהלת הבדואים, למשרד לתשתיות לאומיות. ב-2005 הועבר ממ"י, לרבות מינהלת הבדואים, למשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה דאז (כיום משרד הכלכלה והתעשייה).

בינואר 2006 הוציא האגף למדיניות חברה ותשתיות במועצה לביטחון לאומי דאז (כיום המטה לביטחון לאומי) שבמשרד רה"ם מסמך שכתבו מר אהוד פראור וגב' לירית סרפוס, בו צוין כי יש עודף של גורמים ממשלתיים המטפלים בנושא "כל משרד פועל לפי סדר עדיפויות שלו ולפי תכנית עבודה נפרדת ולא מתואמת"; ולא זו בלבד אלא ש"בין הארגונים יש מחלוקות וחיכוכים, מסרים סותרים ונטרול הדדי". בהמשך לכך הוצע לרכז את הפעילות על ידי גורם אחד בעל סמכות ואחריות המכתיב סדרי עדיפויות ומפקח על ביצוע ההחלטות.

במאי 2006 החליטה הממשלה כי האחריות הכוללת לטיפול במגזר הבדואי בנגב תופקד בידי שר הבינוי והשיכון, ובנובמבר 2006 החליטה הממשלה על העברת המינהלה לטיפול בבדואים בנגב למשרד הבינוי והשיכון.⁶⁴

בספטמבר 2008, בהמשך להחלטת הממשלה על הקמת הרשות להסדרה (הרשות), החליטה מועצת ממ"י כי הרשות תפעל במקום מינהלת הבדואים. מגוון סמכויות, ובהן ניהול המשא ומתן על הסדרת הקרקע והסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נמסרו לידי הרשות שהוקמה.⁶⁵

בספטמבר 2011 החליטה כאמור הממשלה בהחלטה 3707 על הקמת מטה יישום במשרד רה"ם, אשר יפקד מטעמו של רה"ם, על מימוש התכנית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ועל קביעת האסטרטגיה והמדיניות ליישומה. בדברי ההסבר להצעת ההחלטה צוין כי בהתאם לצורך ביד מכוונת ומבצעת אחת, יוקם מטה יישום אשר מתפקידו יהיה להוביל את כלל המערכת להשגת היעדים. בדצמבר 2011 אישרה הממשלה כאמור את מינויו של האלוף (במילואים) דורון אלמוג לתפקיד ראש מטה היישום. שנת 2013 הייתה למעשה שנת הפעילות המלאה הראשונה של מטה היישום. ברם, לאחר משיכת הצעת החוק בנוגע להסדרת החליטה הממשלה בינואר 2014 להעביר את הטיפול בנושא ההסדרה למשרד החקלאות, "על מנת לייצר רציפות בטיפול הממשלה בסוגיית הפיתוח הכלכלי-חברתי והסדרת התיישבות של הבדואים בנגב"⁶⁶, כפי שנאמר בדברי ההסבר להצעת ההחלטה.

כמה מהגופים המעורבים בנושא סברו כי נכון היה להותיר את האחריות לטיפול בו במשרד ראש הממשלה, להלן בקצרה מדבריהם של שניים מהם:

- | | |
|----|--|
| 63 | מבקר המדינה, דוח שנתי 2015, בפרק: "המגזר הבדואי בנגב", עמ' 97. |
| 64 | החלטת ממשלה 631 מיום 5.11.06. |
| 65 | החלטת מינהל מקרקעי ישראל 1166 מיום 23.9.08. |
| 66 | החלטת ממשלה 1146 מיום 5.1.14 ודברי ההסבר להצעת ההחלטה. |

ראש מטה היישום לשעבר, האלוף (במילואים) דורון אלמוג, מסר בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו הטיפול בנושא חייב להיות באחריות משרד רה"ם, בגלל הבכירות ובגלל חשיבות התכנון והתיאום של גורמים שונים; ראש עיריית רה"ט טלאל אל-קרינאוי, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי "לאחר תקופה של קיפאון בהסדרים שבין המדינה לבדוים בנגב... ניסתה הממשלה להפשיר את הקיפאון" והוחלט על הקמת רשות עצמאית ומטה יישום וכן על הקמת ועדה ציבורית: "פעילות זו והיקפה הרחב לצד ריכוז האחריות תחת משרד ראש הממשלה יצרה ציפייה בקרב הבדוים כי ראש הממשלה אכן מתכוון להפעיל את מלוא השפעתו לפתרון המצוקות וקידום המגזר... ", והחלטה להעביר את הטיפול בנושא למשרד החקלאות התקבלה "באכזבה רבה בקרב מנהיגי המגזר...". עוד כתב, כי "המצוקות במגזר גדולות... מכדי שהאחריות בטיפול בהן תועבר מעת לעת למשרדים שונים".

נוכח משמעותה הלאומית של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, ריבוי הגורמים המעורבים והצורך בתכנון, החליטה הממשלה בשנת 2011 להעביר את האחריות לנושא למשרד רה"ם ולהקים מטה יישום אשר יהיה מופקד מטעמו של רה"ם על קביעת האסטרטגיה ומדיניות יישומה ויתאם בין הגופים השונים הפועלים בעניין. עם זאת, זמן קצר יחסית אחרי שהחל המטה לפעול החליטה הממשלה, בינואר 2014, להעביר את האחריות לנושא לידי משרד החקלאות.

בתשובת משרד רה"ם מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, נכתב כי שיקולים בדבר ממלכתיות, רגישות מגזרית ומשמעותו של גיבוי משרד ראש הממשלה לטיפול בסוגיית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב והפיתוח החברתי-כלכלי תרמו "בזמנו להחלטה בדבר העברת שטח הפעולה למשרד ראש הממשלה בשנת 2011. אולם הניסיון שנצבר במשרד ראש הממשלה - אשר עסק באופן אינטנסיבי בשנים האחרונות - הראה כי לצד חשיבותה של ראייה מתכללת ברמות המקרו, מן הסוג שבה מתמחה משרד ראש הממשלה, העיסוק בנושא לאורך זמן מחייב גם עיסוק שוטף ואינטנסיבי ברמת המיקרו, וכפועל יוצא מכך יש יתרון משמעותי להפקדת הטיפול בנושא בידי משרד ביצועי, שכן משרד ראש הממשלה הוא משרד מטה"; "בנוסף, במשרד ביצועי מתאפשרת מעורבות רבה יותר גם בדרג השר הממונה, אשר מטבע הדברים יכול להידרש לעניין במידה רבה יותר גם בהיבטים הפרטניים. יתרונו המובהק של משרד החקלאות... הוא בהיותו משרד ביצועי קטן יחסית, אך בעל אגף מנוסה המתמחה בתכנון ופיתוח המרחב הכפרי. ואכן, שר החקלאות ופיתוח הכפר, הקודם והנוכחי, עסקו בנושא באופן אינטנסיבי ונתנו משקל רב לסוגיה בסדרי העדיפות שלהם". כאמור נאמר עוד בתשובה, כי בנובמבר 2015 בישיבת ממשלה, מסר שר החקלאות שבכוונתו להציג תכנית מקיפה להמשך טיפול בנושא בתוך תקופה של כחודשיים וכי ראש הממשלה ביקש ממנו אף לקצר תקופה זו.

פירוק מטה היישום: אחרי שהטיפול בנושא עבר למשרד החקלאות מינה המשרד יועץ ארגוני שימליץ לו על התאמות נדרשות של המבנה הארגוני הנובעות מכך. היועץ הארגוני המליץ להעמיד את מנכ"ל משרד החקלאות בראש המערך להסדרת התיישבות הבדואים, לשלב במשרד את מנהלי מטה היישום ועובדיו, ולהעביר לרשות התכנון במשרד את הטיפול בנושאי התכנון והמדיניות. ביוני 2014 התקיים בלשכת שר החקלאות דאז דיון בנושא המבנה הארגוני והוחלט שמטה היישום יוטמע במשרד החקלאות, ושהאחריות לטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב תופקד בידי רשות התכנון במשרד.

בעקבות החלטה זו, הגיש ראש מטה היישום, ביוני 2014, את התפטרותו לראש הממשלה. בפגישה עם נציגי מבקר המדינה, במאי 2015, מסר ראש מטה היישום לשעבר, כי לדעתו יש צורך במטה יישום כגוף מתכלל ומתאם, בין השאר כדי "להכין את השטח" בוועדות התכנון ולפעול ליצירת הסכמות בין-משרדיות ועם רשויות מקומיות, נוסף על משימתו כגוף הסברה של פעולות הממשלה בעניין זה.

באוגוסט 2014 החליטה הממשלה על גריעתה של משרת ראש מטה היישוב⁶⁷ מרשימת המשרות שהקצתה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב וכן על העברת האחריות למשימות שהוטלו עליו למשרד החקלאות. עוד הוחלט שמנהל רשות ההסדרה יוכפף למנכ"ל משרד החקלאות.

עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, פרשו מעבודתם במשרד החקלאות, מרבית העובדים במטה היישוב לשעבר - אשר כאמור שולבו במשרד החקלאות לאחר שהטיפול בנושא ההסדרה הועבר אליו ממשרד רה"ם (כיום נותרו לעבוד במשרד החקלאות שניים מבין 11 עובדים שעבדו בעבר במטה היישוב).

לדעת משרד מבקר המדינה יש להתייחס בכובד ראש להשתלשלות העניינים שתוארה לעיל, כיוון שמשמעות פרישתם של ראש מטה היישוב ושל רוב עובדי המטה מעוררת חשש מאובדן משאבים של ידע וניסיון בנושא וכן מניתוק של קשרים ויחסי אמון שנוצרו בינם לבין האוכלוסייה הבדואית בנגב.

נוכח חשיבות נושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב ברמה הלאומית, מן הראוי מכאן ואילך, ככל שיאפשרו הדברים על רקע חילופי ממשלות וחילופי גברי בין נבחרי ציבור, שהנושא יישאר בידי גורם מתכלל אחד, לפרק זמן מספק כדי שאפשר יהיה להשיג בו התקדמות.

ממשקי העבודה בין הגופים המופקדים על הנושא

קשרי הגומלין בין הרשות להסדרה לבין מטה היישוב : מטה היישוב נועד להיות הגוף שיקבע אסטרטגיה ויתכלל את הטיפול בסוגיה ואילו הרשות להסדרה נועדה לשמש בתפקיד הגוף המבצע ליישום המדיניות. ברם, היועץ הארגוני שמינה משרד החקלאות העלה בבדיקתו, כי אין תיאום בין שני הגופים האלה - גוף המטה וגוף הביצוע. בדוח שהגיש באפריל 2014 נכתב: "העדר עבודה מסונכרנת בין הרשות [להסדרה] למטה היישוב, מביא לחוסר אמון הן של האוכלוסייה הבדואית והן של המדינה ביכולת להשלים את הפרויקט"; הקשר של שני הגורמים עם השטח אינו מתואם - "הנושא גורם לכפילות ממשקים ותהליכים למול האוכלוסייה הבדואית (כל גוף מבטיח הבטחות שונות)"; "המטה אינו מממש את סמכותו לניהול ובקרה של הרשות"; "עיקר הנתונים בנושא הבדואים מרוכזים ברשות, בדגש לנתוני GIS".

בפגישות של נציגי משרד מבקר המדינה עם שמונה עובדים לשעבר במטה היישוב מסרו כמה מהם דברים המתיישבים עם ממצאי היועץ הארגוני בדבר קשיים וחוסר תיאום שהתגלעו בקשרי הגומלין בין מטה היישוב לבין הרשות להסדרה. לדבריהם, במהלך העבודה ניכר היה כי הרשות להסדרה לא קיבלה את סמכות מטה היישוב כלפיה: לעתים פעלה ללא תיאום עמו, ולעתים לא נענתה לבקשות מצד עובדי מטה היישוב להעביר להם נתונים שהיו ברשותה והיו נחוצים להם בעבודתם.

העובדת במטה היישום שהופקדה על עיבוד נתוני תביעות הבעלות ציינה, כי היא פנתה כמה וכמה פעמים לרשות בבקשה לקבל גישה לנתוני הרשות שבמערכת המידע הממוחשבת (מערכת ה-GIS⁶⁸), אך בקשותיה לא נענו בחיוב. לדבריה, אחרי שנואשה מקבלת גישה לנתוני הרשות, נאלצה לפנות למשרד המשפטים בבקשה לקבל נתונים על תביעות הבעלות מפקיד ההסדר.

בתשובה מנובמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כתבה עובדת זו, הנתונים ש"אותם רצינו לראות ולעבד אינם רק נתונים על תביעות בעלות. נתונים חשובים נוספים שרצינו לבחון הם נתונים על ניסיונות ההסדרה של הרשות... ע"מ לשפר את ההבנה שלנו בכל הקשור לתהליך ההסדרה ותוצאותיו. הרעיון הכללי היה בקרה של פעילות הרשות... נתקלנו בסירוב עיקש בכל מה שקשור לשקיפות הנתונים שלהם מולנו" [ההדגשות במקור].

בתשובת הרשות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, נאמר: "כל הנתונים שהיו בידי הרשות נמצאו בידי מטה היישום... בעניין רשימת תביעות הבעלות הובהר לנציגי המטה כי מדובר בחומר השייך למשרד המשפטים... והרשות התחייבה מולו לסודיות בנושא"; בתשובה נוספת, מינואר 2016, של הרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה נכתב: "טבלת תביעות הבעלות של משרד המשפטים, הייתה בידי מטה היישום כבר בתחילת דרכו"; "הפנייה למשרד המשפטים הייתה מחויבת שכן מדובר במידע רגיש שנערך לצורך תביעות נוגדות ולא ניתן להפיצו ללא אישור" [ההדגשות במקור]; "לעניין הגישה למערכת הממוחשבת של הרשות, הובהר לא אחת שהיה צורך בפתרון טכני-מערכתי בין שני משרדי הממשלה אליהם היו שייכים שני הגופים. מטה היישום השתייך למשרד רוה"מ, בעוד [שהרשות]... השתייכה למשרד השיכון ומטעם זה לא הייתה יכולת טכנית למתן גישה למערכת [ההדגשה במקור] אולם בכל רגע נתון יכלו להגיע ולהתחבר למערכת ברשות כפי שנעשה לא אחת".

קשרי הגומלין בין הרשות להסדרה לבין משרד החקלאות : הביקורת העלתה כי התגלו קשיים וליקויים בנוגע לקשרי הגומלין בין שני הגופים, בדומה לאלה שהתגלו בין הרשות להסדרה לבין מטה היישום לשעבר. להלן הפרטים:

1. היעדר יועץ משפטי לרשות להסדרה : היועצת המשפטית של המשרד נכנסה לתפקיד זה במאי 2014. חודש לאחר מכן, יצא היועץ המשפטי של הרשות להסדרה לחופשה ללא תשלום (חל"ת), ולאחר מכן פרש מתפקידו. עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, לא מונה יועץ משפטי לרשות להסדרה.

היועצת המשפטית של המשרד מסרה למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי בעבודתה מול הלשכה המשפטית של הרשות ניכר היעדרו של יועץ משפטי לרשות שירכז את פעילות הלשכה זו ויפעל מולה. לדבריה, בהיעדר יועץ משפטי לרשות להסדרה אין לה כיועצת משפטית של המשרד - אפשרות מעשית לפקח על העבודה המשפטית של עובדי הרשות להסדרה.

בתשובת הרשות והמשרד מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי בנובמבר 2015 קיבלה הרשות להסדרה הודעה שמנכ"ל משרד החקלאות "דורש פרסום מידי של המכרז"; המכרז ליועמ"ש הרשות פורסם באותו חודש. הרשות להסדרה הוסיפה בתשובה מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה, כי מיום יציאתו של היועץ המשפטי לחל"ת היא פעלה לקידום הנושא.

68 מערכת GIS היא מערכת מידע ממוחשבת שאפשר ללמוד ממנה, בין היתר, על מיקום הקרקעות שלגביהן הוגשו תביעות הבעלות, על היקף האוכלוסייה המתגוררת בפזורה ועל מיקומה.

2. קשרי עבודה בין הרשות להסדרה לבין רשות התכנון של המשרד : רשות התכנון של משרד החקלאות והפיקה מטעמו על הובלת עבודת המטה בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. הביקורת העלתה, כי במקרים אחדים לא פעלה רשות ההסדרה כגוף הכפוף למשרד ואף לא פעלה בשיתוף פעולה מלא עם רשות התכנון, להלן פרטים:

א. המנהלת ברשות התכנון של המשרד (להלן - המנהלת), כתבה בתשובה לשאלות שהפנו אליה נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי לאור חילוקי דעות שנתגלו בין רשות התכנון לבין הרשות להסדרה בנוגע לתכנון הכולל של ההתיישבות הבדואית בנגב, נקטע רצף הפגישות שהיה קודם לכן בין שני הגופים "והן מתקיימות כיום נקודתית בעיקר בפורום של מפגשים עם השר". עוד כתבה המנהלת, כי מאז שנקטע רצף הפגישות, הרשות להסדרה אינה מדווחת למנהלת ואיננה מעבירה לה נתונים אלא פועלת "ישירות עפ"י משימות שהוטלו ע"י השר". המנהלת ציינה, כי השר מזמן אותה לכל ישיבות העבודה הפורמליות, והמידע והמסמכים שמכינה הרשות לקראת דיונים עם השר או עם גורמים אחרים מועברים אליה אך ורק דרך לשכת השר.

ב. המנהלת הוסיפה, כי אין לה ולעובדיה נגישות לנתונים חיוניים הנמצאים ברשות להסדרה (גוף הביצוע). לדבריה, "אין שקיפות, אין נגישות. כל נתוני ה-GIS של הרשות [להסדרה] יושבים על השרת של המשרד אולם אין לנו נגישות אליהם". היא הוסיפה כי לא קיבלה מן הרשות להסדרה את המידע שנדרש לה לצורכי עבודתה ובמקרה אחד נאלצה לקבל מידע על תביעות הבעלות באמצעות פנייה לפקיד ההסדר של משרד המשפטים. עוד כתבה כי "בלתי אפשרי לערוך מעקב ובקרה [על הרשות] או להתבטא בענייני מדיניות ההסדרה ללא המידע השוטף והעדכני ביותר שיש".

עובד רשות התכנון, שעבד בעבר במטה היישום כתב בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי עובדי מטה היישום לא קיבלו מהרשות להסדרה "מידע למרות שהנושא עלה אין ספור פעמים במהלך פגישות עם מנכ"ל הרשות [להסדרה]"; "זכינו לכתף קרה מהיום הראשון שמטה היישום קם... [מנכ"ל הרשות] סירב להגיע למטה היישום וכל הישיבות התבצעו בחדרו ברשות... סרב להעביר לנו נתונים, סרב לתת דין וחשבון על פעילות הרשות... וסרב לקבל את העובדה שקם מטה שתפקידו לתכלל את הגופים העוסקים בסוגיה הבדואית ולבצע עליהם בקרה. הוא עבד ישירות מול גורמי המדינה השונים תוך עקיפת המטה". אותו דפוס "בדיוק מתקיים היום מול [המנהלת במשרד החקלאות]...מנכ"ל רשות הבדואים [הרשות להסדרה]...מתעלם מקיומה, עובד ישירות מול השר והמנכ"ל, לא מעביר נתונים...".

המנהלת ברשות התכנון מסרה בתשובה למשרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת, כי היא העלתה בפני המנהלת משרד החקלאות את טענותיה בדבר חוסר שיתוף פעולה של הרשות להסדרה עמה ועם עובדיה. לדבריה, הנושא עלה בישיבות עם המנכ"ל הקודם, וגם המנכ"ל הנוכחי מודע למצב.

בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה כתבה הרשות להסדרה: "כהקדמה מציין מנכ"ל הרשות, כי בחלק ניכר מהטענות המועלות כנגד התנהלות הרשות בנושאים שונים אין די התייחסות, ולא ניתן דגש ראוי, לעובדה כי לאורך כל הדרך הייתה ונותרה הרשות בהגדרתה...יחידת סמך עצמאית. מתוקף מעמדה זה, יתכן ונוצרו חילוקי דעות בנוגע לאופן

חלוקת הסמכויות... אולם לא כל מחלוקת כזו מעידה על חוסר שיתוף פעולה... קיצוץ של סמכויות הרשות משמעו פגיעה במעמדה מול האוכלוסייה הבדואית, הרשויות המקומיות ומשרדי הממשלה הרלוונטיים... בנוסף, שינויים תכופים במדיניות בעניין מהותי זה מגבירים את אי האמון וההתנגדות של התושבים למהלכים המוצעים"; "אכן צודק המבקר כי בתחילת העבודה בין שני הגופים מטה-היישום והרשות היו חילוקי דעות, זאת בשל העובדה שתחומי הפעילות והגדרות התפקידים של הגופים... לא נשמרו... ובכך התערערו יחסי האמון [ביניהם]... ואף נוצרה מתיחות. כך למשל, לעיתים קיימו שני הגופים ישיבות עצמאיות עם גופים שונים, ללא ידיעת הצד השני, באופן שגרם לראשי הרשויות ל'תמרן' בין שני הגופים"; עוד נכתב בתשובה, "עמדת הרשות היא כי לכל הפחות קיימת אפשרות שגם אם פעלה הרשות באופן מתגונן בעניין שיתוף הפעולה שנדרש ממנה, ככל הנראה לא עשתה זאת בכדי, וכי בעשותה כן פעלה הרשות למימוש החלטות הממשלה לשמן הוקמה ולשמירה על האינטרסים של האוכלוסייה שלטובתה הוקמה. עובדה היא, כי היום לאחר כניסתו של השר אורי אריאל לתפקיד ומנכ"ל משרד... ולאחר שהרשות... ומינהל התכנון במשרד החקלאות השלימו את בניית נוהלי העבודה וחלוקת התפקידים ותחומי האחריות בין שני הגופים, כיום המערכת פועלת ומתפקדת באופן סדיר ובשיתוף פעולה מלא". בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה, מינואר 2016, כתבה הרשות, כי הקשיים שהתגלעו בינה לבין משרד החקלאות מתייחסים לתקופה מסוימת - התקופה הראשונה של עבודתם המשותפת של שני הגופים - אז "נאבקה הרשות... על מעמדה ויכולותיה לפעול במשימה שהוטלה עליה כיחידת 'סמך עצמאית'". הרשות להסדרה ביקשה לחזור ולהבהיר כי לעומת אותה תקופה ראשונה הרי שבתקופה הנוכחית, "מתקיים שיתוף פעולה פורה ומקצועי" בינה לבין המשרד.

במסמך התשובה המשותף שמסרו בדצמבר 2015 משרד החקלאות והרשות, כתב המשרד כי בכל הנוגע לשיפור יחסי הגומלין בינו לבין הרשות להסדרה הנושא מטופל "ומסתמן כי [הם] יוסדרו". לגבי אי-העברת הנתונים על תביעות הבעלות נכתב בתשובה כי העברת הנתונים דרשה אישור "מיוחד של משרד המשפטים על רקע רגישות ומידע חסוי. הרשות [להסדרה] הייתה מנועה מלהעביר מידע זה ללא אישור משרד המשפטים - אלו הם ההסברים הטכניים. ברם, הסיבה האמתית הינה המאבק שנוצר [בין שני הגופים בתקופה בה החלו לעבוד יחד]... בדבר סמכויותיה של הרשות". בתשובה נוספת של המשרד מינואר 2016 נכתב כי כיום יחסי הגומלין בין שני הגופים תקינים.

מן אמור לעיל עלה, כי עלו חיכוכים והתגלע חוסר תיאום בין הרשות להסדרה לבין מטה היישום שפעל בעבר; עוד עלה כי בעיקר בתקופה בה החלו משרד החקלאות והרשות להסדרה לעבוד יחד עלו גם ביניהם חיכוכים ובעיות של חוסר תיאום.

על פי הרשות להסדרה, המקור לבעיות בקשרי הגומלין בין הרשות למשרד היה מאבק שנוצר על רקע הגדרת סמכויותיה של הרשות. המשרד והרשות ציינו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה, כי מאבק זה הוא נחלת העבר. אולם בביקורת, שהסתיימה כאמור ספטמבר 2015, עדיין נמצא ביטוי לבעיות בקשרי גומלין בין הרשות למשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות להסדרה ולמשרד, כי אין מקום למאבק כוח בין גופים שהמדינה הפקידה בידיהם את הטיפול בסוגית הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. סוגיה שהיא בעלת משמעות לאומית ועומדת לפתחה של המדינה כבר שנים רבות.

על משרד החקלאות והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב להסדיר לאתר את קשרי העבודה ביניהם בתחומים השונים ולפעול בשיתוף פעולה תוך שילוב ידיים לצורך השגת המטרה המרכזית בעלת החשיבות הלאומית - הסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

תוצאות פעולות שננקטו מאז שנת 2008 להסדרת תביעות בעלות וליישוב תושבי הפזורה

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב היא הגוף המבצע שהקימה הממשלה שבתפקידו למלא כמה משימות וביניהן, לפעול ליצירת הסכמי פשרה בין תובעי בעלות לבין המדינה ולהסדיר את התיישבותם של תושבי הפזורה במסגרת של יישובים מוכרים. שני יעדים אלה שלובים לעתים זה בזה: הסכמי פשרה עם תובעי בעלות על קרקעות שנמצאות בתחומם של יישובים מוכרים מאפשרים להשתמש בקרקעות אלה לצורך יישובם של תושבי הפזורה וכן של תושבי אותם יישובים. להלן בלוח 2 נתונים על תקציב הרשות להוצאות מטה ולפעולות של תכנון ופיתוח:

לוח 2

תקציב לפעולות מטה, תכנון ופיתוח של הרשות להסדרה (במיליוני ש"ח)*

2015	2014		2013			הפעולות
	ניצול תקציב מקורי	ביצוע תקציב	תקציב מעודכן	ניצול תקציב	ביצוע תקציב	תקציב מעודכן**
15.4	104.0%	15.7	15.1	91.5%	14.0	15.3
5.5	67.3%	9.7	14.4	49.0%	7.1	14.5
20.9	86.1%	25.4	29.5	70.8%	21.1	29.8
10.0	52.0%	5.2	10.0	45.0%	4.5	10.0
110.0	40.8%	51.5	126.2	31.5%	47.8	151.9
120.0	41.6%	56.7	136.2	32.3%	52.3	161.9

מקורות:

* הנתונים לשנים 2013 ו-2014 מתוך אתר משרד האוצר והנתונים לשנת 2015 על פי מסמכי הרשות.
** תקציב מעודכן - התקציב שאושר לאחר שינויים שהוכנסו בו במהלך השנה.

נתוני לוח 2 מלמדים שהתקציבים שניתנו לרשות להסדרה לשם תכנון ולשם פיתוח תשתיות נוצלו בשיעור נמוך יחסית: מתקציב פעולות התכנון לשנת 2013 נוצלו 45% בלבד וב-2014 52% בלבד; ומתקציב פיתוח התשתיות נוצלו באותן שנים 31.5% וכ-41% בלבד, בהתאמה. בפרק זה ובפרק המתייחס לפיתוח תשתיות על ידי הרשות להסדרה יצינו סיבות הקשורות לניצולם החלקי של תקציבים אלה.

להלן בלוח 3 נתונים שהעבירה הרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה ביולי 2015 בדבר שטח היישובים המוכרים והיקף השטח הנתבע בכל אחד מהם, במסגרת תביעות בעלות על קרקעות. נתונים אלה מלמדים על החשיבות של חתירה להסדרת סוגיית המחלוקת שבין המדינה לבין תובעי בעלות, בעיקר בכל הנוגע לקרקעות שנמצאות בתוך תחומי יישובים מוכרים, שכן ללא "חילוץ" הקרקעות מן המחלוקת מתקשה המדינה להשתמש בהן לצורכי מגורים ותשתיות, והדבר פוגע בפיתוח היישובים:

לוח 3

שטחי היישובים הבדואיים בנגב והיקף תביעות הבעלות על קרקעות בהם

היישוב	שטח היישוב (בדונמים)	סך השטח הנתבע (בדונמים)	שיעור השטח הנתבע (מהנמוך לגבוה)
ביר הדאג'	6,533	0	0%
שגב שלום	4,820	98	2%
רהט	16,980	2,583	15%
חורה	7,667	1,616	21%
קסר א-סיר	4,830	1,092	23%
תראבין א-צענא	1,550	497	32%
אבו קרינאת	8,242	3,622	44%
תל שבע	10,080	4,476	44%
ערוער	12,349	5,643	46%
לקיה	7,055	4,694	67%
מולדה	11,211	8,621	77%
אבו תלול	11,507	8,805	77%
אום בטין	6,783	5,405	80%
מכחול	6,274	5,403	86%
א-סייד	3,071	2,673	87%
כסייפה	11,172	9,977	89%
סך הכול	130,124	65,205	בממוצע 50%

המקור: הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב.

מלוח 3 עולה כי על 50% משטח היישובים המוכרים יש תביעות בעלות. יש יישובים דוגמת לקיה, כסייפה, א-סייד, אום בטין ומכחול, שעל רוב רובו של שטחיהם יש תביעות בעלות הדבר פוגע ביכולת לפתח בהם תשתיות ומגורים מוסדרים, הן לתושביהם הן לתושבי הפזורה.

עובדי הרשות להסדרה ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, כי על פי תפיסה השוררת בקרב חוגים באוכלוסייה הבדואית, עצם הגשתה של תביעת בעלות על קרקע היא כשלעצמה ביטוי של זכות התובע לקניין על הקרקע. מתפיסה זו נולד "הנוהג הבדואי", ולפיו משהגיש תושב בדואי תביעת בעלות על שטח קרקע מסוים, לא יעשו תושבים בדואים אחרים מעשה העלול להתפרש כערעור על "זכותו" זו. הדבר מקשה על המדינה להסדיר התיישבות של בדואים בתחומי היישובים המוכרים (הן במסגרת של ריבוי טבעי הן במסגרת של העברת תושבי פזורה אליהם). לשם הבהרה, על פי האמור לגבי "הנוהג הבדואי" תושבים בדואים נמנעים מלהתיישב על קרקע שהוגשה עליה תביעת בעלות, גם אם דחה בית המשפט את התביעה ופסק שהקרקע שייכת למדינה; במקרים אחרים גם כאשר הפקיעה המדינה קרקע שיש עליה תביעת בעלות, נמנעו תושבים מלהתיישב עליה, מחשש לפגיעה בזכות הקניינית של מגיש תביעת הבעלות. הרשות להסדרה מסרה, במהלך הביקורת, כי בעבר השקיעה המדינה באמצעות הרשות כספים

בפיתוח קרקעות כאלה ביישובים מוכרים לצורכי תשתיות ומגורים, אך משהתברר שהתושבים נמנעים מלעבור להתגורר בהן, בגלל "הנוהג הבדואי", הופסקו פעולות פיתוח כאלה; זו אחת הסיבות לכך שההליך הפיתוח והעיוור ביישובים הבדואיים המוכרים לא התקדם באופן משמעותי לאורך השנים.

כדי לעמוד על הפער בין המטרות שקבעה המדינה להסדרת התיישבות הבדואים בנגב ובין התוצאות שהצליחה להשיג מאז שנת 2008 (בה הוגש דוח ועדת גולדברג שהמדינה אימצה את העקרונות שעמדו בבסיס המלצותיו) ועד למועד הביקורת בשנת 2015, בחן משרד מבקר המדינה שלושה מדדים: (1) הסך הכולל של השטח שהוסדר במסגרת הסכמי פשרה עם תובעי בעלות. (2) מספר העסקות שנחתמו עם תושבי פזורה כדי להסדיר את העתקת מגוריהם ליישובים מוכרים. (3) מספר המגרשים ששווקו למגורים בתחומי היישובים המוכרים. הנתונים התקבלו מהרשות להסדרה, מפקיד ההסדר ומרמ"י⁶⁹. להלן הממצאים:

1. תוצאות פעולות שנעשו להסדרתן של תביעות בעלות בשנים 2008 - 2014: בשנים 2008-2014 הצליחה הרשות להסדרה להשיג הסכמי פשרה בין המדינה ובין תובעי בעלות על שטחים שהיקפם הכולל כ-6,000 דונם מכלל כ-590,000 דונם, שטחן הכולל של תביעות הבעלות - כלומר הסדרה של כ-1% בלבד מהשטח שאותו מכסות תביעות הבעלות; נוסף על כך באותן השנים, במסגרת תביעות נוגדות, הוסדר מעמד של עוד כ-10,000 דונם. יוצא שסך הכול במסגרת הסכמי פשרה ותביעות נוגדות הוסדרו, באותן שנים, כ-16,000 דונם - כ-3% בלבד מכלל השטח שאותו מכסות תביעות הבעלות. במהלך אותן שבע שנים הושגה אפוא התקדמות זניחה בהסדרת הבעלות על הקרקעות שבמחלוקת.

על פי הרשות להסדרה, בשנים שבהן פעלה הממשלה לקידום חקיקה שתסדיר את תביעות הבעלות, ציפו עובדי הרשות וכך גם תובעי הבעלות שיחוקק חוק שיקבע את גובה התמורות שיינתנו לתובעים; הואיל והצעת החוק שגובשה הציעה לתובעי הבעלות תמורות גבוהות בהרבה מאלה שמוצעות להם על פי החלטות רמ"י. בתשובת הרשות מאפריל 2015 למשרד מבקר המדינה, נאמר, כי בהיעדר חקיקה חסרים לה כלים "רלוונטיים, לפתרון שאלת תביעות הבעלות".

בתשובה נוספת, מינואר 2016, כתבה הרשות להסדרה למשרד מבקר המדינה, כי "לגבי אותן קרקעות שהוסדרו במסגרת הליכי תביעות נוגדות - יש לדייק ולהבהיר כי על אף שהתמריץ לפשרה במקרים אלו היה קיומה של תביעה נוגדת, הרי שבפועל הסדרי הפשרה שנעשו דרשו את אותם משאבים מצד אגף ההסדרה [ברשות להסדרה], ומנהלי המו"מ, מול האוכלוסייה, ואותה ההשקעה של זמן ומשאבים מהרשות לקיום הפשרה. דומה כי ההבדל בין הליך פשרה ללא תביעה נוגדת הוא סד הזמן שעמד בפני תובע הבעלות מצד בית המשפט ושימש זרז בתהליך".

יצוין, כי בהחלטת רמ"י 1383 מספטמבר 2014 נקבע כי בתקופת הביניים, עד אישור תזכיר החוק להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, יוסכם עם המתפשרים כי אם ירצו בכך יוכלו לקבל את התמורות על פי משטר ההסדרה המיוחד אם וכאשר ייכנס החוק לתוקפו, ובהתאם לתנאים שייקבעו בחוק.

69 הנתונים על הסדרת תביעות הבעלות התקבלו מהרשות להסדרה ועודכנו לאחר הצלבתם עם נתוני פקיד ההסדר; הנתונים על הסדרת תושבי פזורה במסגרת של יישובים מוכרים התקבלו מאגף העסקאות ברמ"י.

2.

בדיקת מיקום הקרקעות שבהן הצליחה הרשות להגיע עם תובעי בעלות להסכמי פשרה באותן שנים, מעלה כי רוב השטח שהוסדר נמצא מחוץ לתחומי היישובים המוכרים (מחוץ לקו הכחול) ובמקומות שאינם מיועדים להתיישבות. יוצא אפוא, כי גם להתקדמות המעטה שהושגה בהסדרת תביעות הבעלות באותן שנים לא הייתה לכאורה, לפחות על פי תמונת המצב הנוכחית של היישובים המוכרים, תרומה ממשית לקידום נושא הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב. יש לזכור בעניין זה כי הסדרת תביעות הבעלות היא אמנם יעד חשוב כשלעצמו אך הוא גם אחד האמצעים המרכזיים להשגת מטרת-העל: הסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב לפיכך הסדרת תביעות בעלות על קרקע שאינה נמצאת בתחום של יישוב מוכר, ככל שגם בעתיד לא תהיה במסגרת של יישוב מוכר, אין בה כדי לקדם את מטרת-העל.

בתשובת ח"כ זאב בנימין בגין מנובמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי "הסדרת תביעות בעלות על קרקעות שנמצאות מחוץ ליישובים מוכרים חשובה מאד להסדרת יישובים שאינם מוכרים היום [ההדגשה במקור], והיא תנאי להכרה באותם יישובים שהיום אינם מוסדרים אך כוונת הממשלה להסדיר את התכנון וההכרה בהם".

יובהר, כי הנתונים נותחו על פי תמונת המצב למועד סיום הביקורת על היישובים הבדואיים המוכרים כיום על ידי הממשלה.

תוצאות הסדרת ההתיישבות של תושבי הפזורה: רשות ההסדרה נושאת ונותנת עם תושבי הפזורה כדי להסדיר את מגוריהם במסגרת יישובים מוכרים. על פי נתונים שהוצגו לעיל מתגוררים בפזורה 70,000-90,000 תושבים, החיים במבנים לא חוקיים.

על פי נתוני הרשות להסדרה, מינואר 2008 עד יולי 2015 נחתמו 669 הסכמים בין המדינה ובין תושבים בפזורה, ומהם הוסדרו סופית 430 תיקים, כלומר הוסדרו מגוריהן של 430 משפחות. בהנחה שמשפחה (יחידה ולא מורחבת) בפזורה מונה כשמונה נפשות⁷⁰ הרי שהוסדרה התיישבותם של כ-3,400 בני אדם - אלפים ספורים בלבד, שהם 3%-5% מכלל תושבי הפזורה.

אם כן, בשנים מאז שהגישה ועדת גולדברג את המלצותיה לא חלה התקדמות ממשית בהסדרת התיישבותם של תושבי הפזורה הבדואית בנגב, ורובם המכריע נותר להתגורר מחוץ ליישובים מוכרים. יתרה מזו, הואיל ושיעור גידולה השנתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב נאמד בשנת 2008 ב-5.5%⁷¹, ובהינתן ששיעור הגידול בשנים האחרונות הוא כ-5%, הרי שמשקל ההישג המזערי הזה בטל בשישים עקב הריכוזי הטבעי.

קשיים וחסימים בשיווק מגרשים למגורים

1. היעדר תכנון מפורט בחלק מהיישובים: בדיון שנערך באפריל 2014 בהשתתפות נציגי הרשות, נציגי המשרד וראשי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום,

70 האומדן של גודל משפחה בדואית בנגב מתבסס על נתונים בנוגע לפיריון. המקור: בנק ישראל, "השפעת גובה קצבאות הילדים על פיריון הילודה", חטיבת המחקר, 2009.

71 דוח ועדת גולדברג, עמ' 11.

נאמר כי ביישובים אום בטין, אבו תלול, מולדה וקסר א-סיר אין תכניות מפורטות למגורים, כלומר אי אפשר לשווק מגרשים למגורים בשכונות שבתחומי המועצות הללו.

על הקמת היישובים קסר א-סיר ואום בטין החליטה הממשלה בשנת 1999, על הקמת היישוב מולדה - בשנת 2000, ועל הקמת היישוב אבו תלול - בשנת 2006. יוצא אפוא כי מאז שהוחלט על הקמת יישובים אלה ועד מועד סיום הביקורת בספטמבר 2015 חלפו 9-16 שנים ועדיין חסרות בהם תכניות מפורטות למגורים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החקלאות, שמוביל משנת 2014 את הטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים, כי יש להניע את מוסדות התכנון הנוגעים בדבר, כדי להכין ולאשר בהקדם תכניות מפורטות ליישובים מוכרים, במקומות שבהם אין עדיין תכניות כאלה, כדי שניתן יהיה להציע פתרונות דיור הנדרשים הן לתושבי היישובים (מסיבות של ריבוי טבעי) והן לתושבי הפזורה.

2. א. הרשות להסדרה פועלת לשיווק ולפיתוח מגרשים לדיור בשיטת "משק סגור"; שיווק ופיתוח מגרשים, רלוונטי רק ליישובים שיש להם תכנית מתאר ותכניות מפורטות. ועדת הפרויקטים ברשות מאשרת תקציב תכנון ופיתוח לשכונה או ליישוב שיש להם תיק שיווק מאושר, המקיף אומדן של עלויות פיתוח התשתיות לפרויקט, לרבות עלותו של כל מגרש. באופן זה מתאפשר שיווק המגרשים, ותקבולי העסקאות משמשים למימון הפיתוח. על הרשות להתקשר עם ספקים שייבחרו במכרזים, כדי שיכינו עבורה את תיקי השיווק, לרבות התקשרויות עם קבלנים לביצוע העבודות.

ממסמכי המשרד והרשות להסדרה עולה כי בשנת 2014 היו כ-9,400 מגרשים לשיווק (חלקם על קרקעות מדינה וחלקם על קרקעות שבתביעת בעלות). ל-3,000 מגרשים בקירוב לא היה באותו מועד תיק שיווק מאושר ולפיכך לא התאפשר לשווק אותם (למשל בשכונות אחדות ביישובים חורה, תל שבע ושגב שלום).

הביקורת העלתה כי כשפעלה הרשות תחת משרד הבינוי והשיכון, בחרה ספקים על פי מכרזי משרד זה, שחלו גם עליה. אך משהועברה לתחום האחריות של משרד רה"ם, ולאחר מכן למשרד החקלאות, ועד ספטמבר 2015 מועד סיום הביקורת, לא הוסדר מנגנון שישירת אותה לצורך בחירת ספקים במכרז. הדבר מנע ממנה הכנת תיקי שיווק חדשים כדי להגדיל את מספר עסקות המכירה.

ב. בתכנית עבודתה לשנת 2014 קבעה הרשות לעצמה יעד שיווק של 1,200 מגרשים. בפועל הצליחה הרשות להסדרה לשווק באותה שנה 329 מגרשים בלבד.

עובדי הרשות נימקו, במהלך הביקורת, פער זה בכך שבמקצת המקרים היו מחירי המגרשים גבוהים מדי עבור התושבים, בגלל עלויות הפיתוח המגולמות במחיריהם. גם במסמך מאפריל 2015 של רשות התכנון עלו דברים דומים, "קיים קושי מהותי להסדיר את מגורי התושבים בתחומי היישובים הקיימים. מעבר לקשיי ההסדרה על רקע תביעות בעלות, קיים קושי מהותי ביחס ליכולת התושבים לרכוש מגרשים מפותחים, לאור הקושי לשלם את חלקם בעלויות הפיתוח"; "הקושי בשיווק המגרשים בשל קשיי ההסדרה ולאור מחירי המגרשים, גורמים לדחיית הביצוע ולהותרת השטח כשהוא לא מפותח וזמין לשינויים ולפלישות".

בתשובת הרשות להסדרה מדצמבר 2015, נכתב בין השאר, "ידוע כי, ללא קביעת מדיניות ברורה וקבלת כלים מתאימים להסדרת תביעות הבעלות קשה עד בלתי אפשרי להגיע להסדרת הקרקעות עם תובעי הבעלות. מציאות שגורמת לתפוקה נמוכה יחסית בתחום פשרות הקרקע"; "מדיניות הקפאת הליכי התביעות הנוגדות, שהיו, ועודן כלי אפקטיבי ביותר לזירוז תובעי הבעלות לקדם פשרה בקרקע, הביאה לכך שאין אינטרס לתובעים לקדם פשרה בקרקעות כלל"; "יש לשים לב כי נוכח מגוון תחומי האחריות של הרשות על פי החלטות הממשלה, לא נכון יהיה לבחון את תפוקות הרשות רק על יסוד נתונים מספריים של תביעות בקרקע שהוסדרו. כך למשל... מפעילה הרשות מזה כשנתיים... עשר חברות תכנון... לבחינת פתרונות התיישבות לבדואים בנגב... [כמו כן] הרשות... מבצעת בימים אלו... פרויקטים של פיתוח ביישובים השונים, החל מהעתקת בתי ספר... עובר דרך השלמת תשתיות... עד פיתוח והקמת שכונות חדשות לתושבי פזורה בכל היישובים. דברים אלה מהווים נתח משמעותי מעשייתה היומיומית של הרשות". הרשות הוסיפה, כי נדרש לה פרק זמן משמעותי להקמת המנגנון שלה וארגונו: "ברור כי נדרשו פרקי זמן מתאימים לגיוס כוח אדם, לקביעת נהלים, להכשרות, להקמת מבנה ארגוני".



משרד מבקר המדינה מעיר לממשלה, כי נתוני הסדרת התיישבותם של תושבי הפזורה, הסכמי הפשרה בתביעות הבעלות ושיווק המגרשים, מלמדים כי המדינה אמנם הכירה בצורך דחוף לטפל בנושאים אלה, כפי שגם עלה מדוח ועדת גולדברג שהוגש לה ב-2008, אך התוצאות שהושגו עד 2015 מלמדות שנושאים אלה לא קודמו באופן ממשי.

ככל שחולפות השנים מסתמנת ירידה ביכולתה של המדינה לטפל בנושא הסדרת התיישבותם של הבדואים בנגב, מהסיבות האלה: (1) נותרו בעינן תביעות בעלות, על שטח כולל של כ-590,000 דונם, ללא הסדר בין התובעים למדינה. לתובעים המקוריים נוספו ברבות השנים יורשים, והדבר מקשה עוד יותר לפתור את הסוגיה; (2) אוכלוסיית הפזורה גדלה ומתבססת באזורים לא מוסדרים, ואתגר הסדרת התיישבותה במסגרת יישובים מוכרים נעשה מורכב הרבה יותר; (3) האוכלוסייה הבדואית בנגב כולה גדלה בשיעור גבוה יחסית לזה של האוכלוסייה הכללית בישראל. בהמשך לכך גדל גם הפער בין הצורך בפתרונות דיור מוסדרים ובין ההיצע, פער המגדיל את מצוקת האוכלוסייה ומגביר תחושות שליליות של התושבים כלפי המדינה ומוסדותיה; (4) כפי שצוין קודם לכן, הצעת החוק הממשלתית המחיישה לגופים העוסקים בטיפול בנושא ולתושבים הבדואים בנגב מהם "כללי המשחק", ואף יצרה אצל חלק מהתושבים הבנה מסוימת לגבי הפתרון המתגבש. ייתכן שבשל כך כעת משימת הטיפול בהסדרה נעשתה מורכבת יותר.

תהליכי תכנון לצורך הסדרת ההתיישבות

חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 מסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל. על פי החוק, כדי להפוך קרקע לזמינה לבנייה יש לאשר תכנית מפורטת. על התכנית הללו לעלות בקנה אחד

עם תכניות המתאר הארציות, המחוזיות והמקומיות. עוד קובע החוק כי כדי להתחיל לבנות על הקרקע לאחר אישור התכניות המפורטות נדרש היתר בנייה. הוועדות המקומיות או רשויות הרישוי המקומיות הן המוציאות את היתרי הבנייה⁷².

בדוח ועדת גולדברג נכתב: "תהליכי התכנון המסורבלים כפי שהם היום ישימו לאל את ההמלצות... וכבר אמרנו וחזרנו ואמרנו שהזמן דוחק. הקמתם של כ-10 ישובים בדווים מלמדת כי משך הזמן הממוצע מהחלטת ממשלה על הקמת היישוב ועד לאישורה של תכנית מפורטת להקמת שכונות מגורים ומרכז שירותים ביישוב, הינו כ-8 שנים!...ישנן גם החלטות ממשלה שעד היום טרם הבשילו". הוועדה המליצה על פיתוח מסלול תכנוני קצר יותר, על ידי הקמת מוסד תכנון חדש בעל אופי ביצועי שיפעל לצד הוועדה המחוזית בדרום בכל הקשור להתיישבות הבדואים בנגב.

נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם מר דוד (דודו) כהן, שהיה נציג הממשלה שמינה שר השיכון והבנייה בוועדת גולדברג וכן שימש בעבר הממונה על מחוז דרום של משרד הפנים. להלן תמונת המצב שעלתה מן התיאור (המתועד) שהציג:

בשנים 2002 ו-2003 קיבלו היישובים הבדואיים אבו קרינאת, מכחול, דריג'את, מולדה, אום בטין וקסר א-סיר מעמד של יישובים מוכרים על ידי הממשלה. כשהכירה הממשלה ביישובים אלה כבר התגוררו בהם תושבים רבים אך לא היה תכנון⁷³ עבורם שיאפשר שיווק מגרשים והוצאת היתרי בנייה. מאז ההכרה ביישובים אלה עברו שנים לא מעטות עד שאושרו תכניות מתאר מקומיות, ולאחריהן תכניות מפורטות⁷⁴. למשל, מהחלטת הממשלה להכיר ביישובים דריג'את ומכחול ועד אישור תכניות מפורטות למגורים בשכונות ביישובים הללו חלפו כשמונה שנים וחצי.

בכמה יישובים בדואיים מוכרים עדיין חסרים, נכון למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2015, תכניות מפורטות למגורים עבור חלק מהשכונות בהם; לפיכך אי-אפשר לשווק בשכונות אלה מגרשים למגורים.

אם כן, הליכי התכנון המתארכים מהווים חסם להסדרת התיישבות הבדואים בנגב - תכניות מפורטות הן בסיס לפיתוח שכונות ולשיווק מגרשים למגורים, וכל עיכוב בהכנתן ובאישורן מעכב את פיתוח היישובים המוכרים ומונע מן המדינה לספק פתרונות דיור בהם לתושביהם ולתושבי הפזורה. בכל אלה יש גם כדי להחמיר את בעיית הבנייה הבלתי חוקית של בדואים בנגב.

בתשובה המשותפת של המשרד והרשות למשרד מבקר המדינה נכתב, "במסגרת היערכות המשרד למהלך חקיקה, נקבעו מספר צוותי עבודה ואחד מהם עסק בנושא קיצור הליכי התכנון והבנייה. צוות העבודה נפגש במהלך החודשים יוני-אוגוסט 2015 עם נציגי מינהל התכנון במשרד הפנים

72 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", אוקטובר 2015, עמ' 5.
73 הכנסת, מרכז המידע והמחקר, שם: "מינהל התכנון... והוועדות המחוזיות לתכנון ולבנייה אחראים ליוזם, לקדם, לבדוק ולאשר אלפי תכניות מתאר ותכניות מפורטות מדי שנה ברמות תכנון שונות".
74 "הוועדות אחראיות ליוזם תכניות מתאר, אך לא תכניות מפורטות", עמ' 4.

המונח "תכנית מפורטת" מתייחס בדרך כלל לתכנית שניתן להוציא מכוחה היתרי בנייה, ולפיכך היא חייבת לכלול, בין היתר, הוראות לגבי ייעודי הקרקע; היקפי הבנייה; חלוקה למגרשים, קווי בניין, וגובה הבנייה. תכנית מפורטת, לרבות תכנית מתאר מקומית עם הוראות מפורטות, נקראת בשיח המקצועי "תב"ע". את התב"ע יכול להגיש כל מי שיש לו עניין בקרקע וכן רשויות ציבוריות, והיא תאושר על ידי הוועדה המקומית או הוועדה המחוזית ולעתים יידרש גם אישור של גורמים נוספים. יש גם תכניות מתאר ארציות הכוללות הוראות מפורטות, כגון תכניות לתשתיות לאומיות, והן נקראות תמ"א מפורטת, שניתן להוציא מכוחן היתרי בנייה. ההגדרה לקוחה מתוך אתר משרד הפנים, "מפעם" - מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי.

<http://www.mifam.org.il/?CategoryID=1356&ArticleID=1504>

וגיבש מספר חלופות לקיצור הליכי התכנון⁷⁵; "כאמור לאחר משיכת הצעת החוק ... עבודת הצוות נבלמה. יחד עם זאת, נעשה שימוש בחלופה המידית והזמינה של קידום תכניות במסגרת הותמ"ל - הוועדה לתכנון מתחמים מועדפים לדיור... את מכלול הכלים והתוכנות ניתן לקדם ורצוי לשלב בהליכים לקידום הצעת החוק, כחלק מהראיה הכוללת לפתרון הסוגיות המורכבות בעניין התיישבות הבדואים בנגב".

הכנת תכנית כוללת להסדרת ההתיישבות

בהמלצות דוח צוות היישום צוין כי עם קבלת החלטת הממשלה תחל המדינה במהלך מרוכז של ייזום תכנון מתארי ומפורט, אשר בפרק זמן קצר וקצוב יקיף את כלל אוכלוסיית הפזורה הבדואית בנגב. תהליך הסדרת ההתיישבות יכלול תכנון של הרחבות צמודות דופן ביישובים קיימים, על מנת שיכילו ריכוזים של תושבי פזורה; קליטת תושבים ביישובי המועצה האזורית אבו בסמה וביישובים הוותיקים; והקמת התיישבות חדשה ככל שיידרש. ההתיישבות של הבדואים בנגב תוסדר בתחומי תכניות מאושרות המיועדות לכך, בהרחבות מתוכננות או בשטחים אחרים במסגרת תכנית המתאר המחוזית שאושרה. עוד צוין כי הסדרת ההתיישבות תיעשה בד בבד עם הסדרת תביעות הבעלות על הקרקע, מתוך תכנון משותף ככל האפשר של ההתיישבות, במסגרת המגבלות הנתונות.

מטה היישום והרשות להסדרה פעלו להכין תכנית אסטרטגית להתיישבות באמצעות חברה מתכננת שהגיש להם את תוצרי עבודתה בשנת 2013. במסגרת תכנית האסטרטגית נפגשו עובדי החברה המתכננת עם התושבים הבדואים בפזורה וביישובים ובדקו את מידת האפשרות לשלב תושבי פזורה מאזור מסוים במסגרת של יישוב כלשהו. בדיקת אפשרות זו נעשתה, בין השאר, על פי התאמה שבטית ומשפחתית של התושבים מן הפזורה לתושבי היישוב. בשלב השני לאחר קבלת התכנית האסטרטגית התקשרה הרשות להסדרה עם 11 חברות תכנון שפעלו בעשרה אזורים במרחב הנגב והכינו עבודה בדיקות היתכנות להתיישבות. בתשובתה מדצמבר 2015 מסרה הרשות למשרד מבקר המדינה, כי צוות תכנון כזה מוביל את כל תהליכי התכנון על "שלביו השונים הכוללים: יעוץ סביבה, נוף, פרוגרמה לצורכי ציבור, כלכלי, תנועה וכבישים, מים וביוב, ניקוז והידרולוגיה, חשמל ותקשורת"; "בימים אלה שוקדת הרשות להסדרה על השלמת בדיקות ההיתכנות... והצגת העמדה לשר [החקלאות]".

בשנת 2014, עם העברת הטיפול בנושא הסדרת ההתיישבות למשרד החקלאות, קבע המשרד שנוסף על תוצרי התכנון לעיל שהופקו עבור מטה היישום והרשות להסדרה, יש להכין תכנית הסדרה כוללת להתיישבות הבדואית בנגב. תכנית זו, על פי מסמכי המשרד, עשויה לקבל מעמד של תכנית מתאר מחוזית או ארצית. לשם כך פרסם המשרד בדצמבר 2014 מכרז "למתן שירותי ייעוץ להכנת תכנית מתאר כוללת ליישובי הבדואים בנגב", בעלות של שני מיליון ש"ח. יצוין כי החלטת ממשלה שהתקבלה עיגנה את הצורך בתכנית כזו⁷⁵.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות כי עד מועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, טרם גובשה תכנית להסדרה כוללת.

המנהלת ברשות התכנון של המשרד הסבירה, במהלך הביקורת, כי למרות הצורך בקידום הליכי התכנון ואף על פי שלכאורה ניתן היה לסיים את הליכי המכרז לבחירת חברה שתכין תכנית כוללת

75 החלטת ממשלה 2025, ראו הערה 57.

עוד בתקופת כהונתו של שר החקלאות הקודם, החליט המשרד להמתין עד אחרי הבחירות לכנסת, כדי לאפשר לשר החדש ללמוד את הנושא; כיוון שכך רק ביוני 2015 נבחר זוכה במכרז. בתשובת המשותפת למשרד ולרשות נכתב עוד: "תכנית התיישבות כוללת... צריכה להישען על כיווני פעולה שהם תוצרי מדיניות הסדרה בחקיקה או בדרך האחרת... מדובר במדיניות שראוי שתובל על ידי קובעי המדיניות כחלק מראיה כוללת"; "קידום התכנית בתקופת הבחירות היה עלול להתפרש כקביעת עובדות ללא התייעצות עם קובעי המדיניות"; "עבודת התכנון החלה לאחר הבחירות וקביעת מדיניות השר הנבחר ובשלב זה, עד להבהרת התמונה ביחס לחקיקה ודרכי ההסדרה, מקודם שלב א' בלבד שבו נאספים נתונים ומידע על האוכלוסייה, ומועלים כל התוצרים של מהלכי התכנון הקיימים על פלטפורמה תכנונית שתאפשר את קבלת ההחלטות וקידום התכנית הכוללת בהמשך".



מהאמור בפרק עלה, כי עדיין לא גובשה תכנית הסדרה כוללת להתיישבות הבדואית בנגב. עוד עלה כי ממועד קבלת החלטת ממשלה על הקמת יישוב בדואי מוכר בנגב ועד אישור תכנית מפורטת בתחומי חלפו לעתים שמונה שנים ויותר; כך למעשה הלך לאיבוד זמן יקר שבמהלכו ניתן היה לפתח שכונות למגורים ביישובים לרווחת תושביהם וכן כדי להסדיר בתוך היישובים מגורים עבור תושבי הפזורה.

על משרד החקלאות, על מוסדות התכנון במדינה ועל כל הנוגעים בדבר לפעול להחשת ביצוען של פעולות התכנון כדי שיישילו בהקדם. במסגרת זו נחוץ להשלים את גיבושה של תכנית כוללת להסדרה שתציע פתרונות התיישבות לאוכלוסייה הבדואית במרחב הנגב.

הצורך להשלים תשתיות בסיסיות ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום

1. אחד החסמים להסדרת ההתיישבות הוא היעדר תשתיות בסיסיות בחלק מן היישובים המוכרים שאליהם מבקשת המדינה להפנות את תושבי הפזורה. היעדר תשתיות בסיסיות משמעו בתי מגורים שאינם מחוברים לחשמל ולמים, חוסר תשתית ביו, תאורת רחוב, מדרכות וכבישים בתוך היישוב. נוסף על כך הדבר מקשה על המדינה לספק לתושבים שכבר מתגוררים ביישובים אלה שירותים החיוניים לקיום רמת חיים ראויה.

כאמור, בשנים 1969-1996 הקימה המדינה שבעה יישובי קבע לבדואים בנגב: העיר רהט והמועצות המקומיות חורה, כסייפה, לקיה, ערוער, שגב שלום ותל שבע (להלן - היישובים הוותיקים). בעקבות החלטות ממשלה⁷⁶ על הקמת יישובים נוספים שיוכלו להתיישב בהם

76 החלטת ממשלה 840 משנת 1996; החלטת ממשלה 4824 משנת 1999; והחלטת ממשלה 2562 משנת 2000.

בדואים הגרים מחוץ ליישובים הוותיקים, החליטה הממשלה⁷⁷ בשנת 2003 על תכנית לטיפול במגזר הבדואי בנגב הכוללת השלמת הפיתוח של תשתיות היישובים הוותיקים והקמת יישובים חדשים. בעקבות זאת הוקמה בתחילת שנת 2004 המועצה האזורית אבו בסמה, שכבר התגוררו בתחומיה תושבים רבים. בשנת 2012 בוטלה המועצה האזורית אבו בסמה, ובמקומה הוקמו שתי מועצות אזוריות חדשות - נווה מדבר ואל-קסום.

ביישובים שבתחומי שתי המועצות האזוריות הללו הוקמו מרכזי שירותים שפועלים בהם מוסדות חינוך לילדים ומרפאות ובקצתם גם שירותי רווחה. מרכזי שירותים כאלה שוכנים במבנים המחברים לרשתות חשמל ומים והכיווץ מפונה מהם. אולם למעט במרכזי השירותים, אין בתחומי היישובים עצמם תשתיות - אין כבישים אלא דרכי עפר ובתי המגורים אינם מחוברים לרשתות חשמל ומים ואינם מוסדרים מהבחינה התכנונית, חוץ מן היישוב תראבין א-צענא (להלן - תראבין), שהוקם כיישוב חדש.

2. יישובי הפזורה הבדואית (הכפרים הלא מוכרים) שוכנים רובם בצפון-מזרח הנגב. כיוון שאינם מוכרים, אין בהם מערכת שלטון מקומי, אין להם אספקה ישירה של מים, חשמל וכיבוי והבנייה בהם בלתי חוקית. על פי פסיקות בית המשפט העליון בעתירות של תושבי הפזורה בעניין זכות הנגישות המהותית לשירותים חיוניים כגון לשירותי בריאות⁷⁸, הקימה המדינה סמוך לאזורי התיישבות בפזורה מרכזים שיאפשרו הענקת שירותים חיוניים לתושבי הפזורה, בין השאר קיימים בהם, מרפאות ובתי ספר.

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 הקנה למועצות האזוריות סמכויות כלליות "לטפל ולפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה". מכאן גם אחריות המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום לפעול להסדרת תשתיות ליישובים שבתחומן. נוסף על כך, החלטת הממשלה 1999 הטילה על הרשות להסדרה לפעול ל"קידום, תכנון ופיתוח תשתיות מקומיות ואזוריות" ביישובים הבדואיים המוכרים.

בדוח מבקר המדינה⁷⁹ משנת 2011, העיר מבקר המדינה למועצה האזורית אבו-בסמה כי יישובים שבתחומה נטולי תשתיות בסיסיות, לרבות חיבור לרשתות מים ולביוב. בדוח המבקר הובאה תשובתה של המועצה האזורית אבו בסמה שטענה, בין השאר, כי סכסוכי הבעלות בין משפחות בדואיות, ובין ובין המדינה וגם התנאים החוקיים, הרגולטוריים והסטטוטוריים שהמועצה פועלת בהם, מונעים ממנה ליישם פתרונות הניתנים למימוש בכל רשות אזורית אחרת במדינה.

בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה בקשר לביקורת הנוכחית כתב ראש המועצה האזורית אל-קסום, כי "המועצה מוכנה להיות אחראית, לקבל לידה את תקציב הפיתוח וליישם מידית כל תקציב פיתוח שיועבר לרשותה לצורך ביצוע תשתיות על".

בהחלטת ממשלה 3707 נקבע כי יש להטיל על משרד הפנים לבצע בדיקה משלימה לעניין הארגון הראוי של התחום המוניציפלי ושל מרחבי התכנון המקומיים במגזר הבדואי בנפת באר שבע, לאור דוח ועדת גולדברג, לאור המלצות צוות היישום וכדי לקדם את השגת יעדי הממשלה בתחום הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב.

77 החלטת ממשלה 216 (ערב/1).

78 דוגמה להליך משפטי בנושא, בג"ץ 4540/00 אבו-עפאש נ' שר הבריאות (פורסם במאגר ממוחשב, 4/05/06).

79 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השלטון המקומי, "המועצה האזורית אבו בסמה - אספקת שירותים ופיתוח תשתיות", דצמבר 2011, עמ' 691-759.

באוגוסט 2012 הגישה הוועדה שמינה משרד הפנים (להלן - הוועדה של משרד הפנים)⁸⁰ דוח ביניים שנכתב בו כי "אבו בסמה הוקמה אמנם כרשות מקומית, אך בפועל תפקדה כזרוע ממשלתית להקמת יישובי קבע לבדווים ולאספקת שירותים שונים לפזורה הבדווית... דהיינו, מדובר במעין מנגנון הקמה וצינון להקצאת משאבים ממשלתיים לאוכלוסייה הבדווית"; "המציאות על פיה אחרי קרוב לתשע שנים מאז הקמתה עדיין נמצאים רוב יישוביה בשלבים ראשוניים למדי של תכנון ופיתוח נובעת במידה רבה מתלותה של המועצה בהחלטות הרשות להסדרת התיישבות הבדווים בנגב... בהיעדר הסדר קרקעות בין המדינה לבדווים קשה מאוד להתקדם עם אתגר הקמת היישובים עליו הופקדה אבו בסמה. הרשות [להסדרה]... מתנה התקדמות בחיבור לתשתיות... בהסדר קרקעות... במצב זה יכולתיה של אבו בסמה לקדם את יישוביה מוגבלת".

דוח הוועדה של משרד הפנים מלמד כי הוועדה ראתה את הרשות להסדרה אחראית במידה רבה לפיתוח החסר של תשתיות ביישובים הבדואיים שנכללו במועצה האזורית אבו בסמה, וכי המועצה האזורית תלויה הייתה ברשות להסדרה ולא היו בידיה סמכויות לקדם בתחום שיפוט מהלכים של ממש בעניין. בירורים שעשה משרד מבקר המדינה עם הרשות להסדרה, במהלך הביקורת, העלו כי היא רואה את אחריותה באור שונה - על פי הרשות להסדרה היא אחראית לפיתוח התשתיות רק של שכונות שהיא משווקת בהם מגרשים למגורים ואין לה אחריות כוללת לפיתוח התשתיות של היישובים. בתשובת הרשות מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה צוין עוד כי פעולות במסגרת תיק שיווק אינן מאפשרות הוצאה כספית "ללא צפי להכנסה משיווק המגרשים"; "הרשות אינה רשאית לפתח תשתיות ביישובים שאין בהם תכניות בנין מפורטות".

המחשה לבעיות שעולות בעקבות היעדר תשתיות עולה ממסמך של משרד החקלאות מאוגוסט 2014 המתעד דיון שנעשה בנוגע לתשתיות למוסדות חינוך. בדיון עלה כי תשתיות כבישים, מים, חשמל וביוח חיוניות להבטחת נגישות למוסדות ציבור ולפעולתם, לרבות מוסדות חינוך, אך התקציב שמעבירים משרדי ממשלה להקמתם של מוסדות כאלה אינו כולל את הקמת התשתיות הנחוצות עבורם⁸¹. הובאה דוגמה של בית ספר לחינוך מיוחד ביישוב מולדה שאי אפשר היה להפעילו עם השלמת הקמתו מפני שלא חובר לתשתיות. ראש המועצה המקומית אל-קסום אמר בדיון: "משרד החינוך מאשר תקציב בתוך בית ספר עד הגדר. אי השלמת העבודה מביאה למצב בו התושבים הבדואים מתוסכלים ולא מאמינים יותר". הרשות להסדרה העירה בעניין זה בתשובה למשרד מבקר המדינה, כי "לאורך השנים בעקבות הקמת בתי ספר ללא תאום עם הרשות [להסדרה] הוקמו בתי ספר באתרים אליהם לא הגיעו תשתיות מים ביוח וחשמל"; "הרשות פנתה לראשי הרשויות [ולשאר הנוגעים בדבר]... בבקשה לתאם עמה הקמת מוסדות אלו". בדיון הוחלט, כפתרון לטווח קצר, שהרשות להסדרה תבדוק אפשרות להסיט מתקציבה כספים לצורך השלמת התשתיות לבית הספר. כפתרון לטווח הארוך, הוחלט שמשרד החקלאות יפנה לאגף התקציבים במשרד האוצר בבקשה לקיים דיון עקרוני על תשתיות ביישובים.

3. במהלך הביקורת בדק משרד מבקר המדינה את המצב המעודכן לשנים 2014 ו-2015 של התשתיות ביישובים בדואיים מוכרים שהיו בתחומי המועצה האזורית לשעבר אבו בסמה וכיום נמצאים בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, להלן הממצאים:

80 הוועדה של משרד הפנים מכונה ועדת החקירה של משרד הפנים.
81 התקצוב למוסדות ציבור כמתואר לעיל נכון גם ביישובים אחרים ולא רק באלה של המגזר הבדואי.

א.

על פי נתונים שהציגה למשרד החקלאות מועצה אזורית נווה מדבר במרץ 2015 ועל פי מסמך שהציגה למשרד המועצה האזורית אל-קסום ביוני 2014 - הן חסרות תשתיות חיוניות ביישובים שונים שבתחומן, ובכלל זאת היעדר כבישי גישה למוסדות ציבור והיעדר כבישים שיחברו בין שכונות מסוימות בתוך היישובים, היעדר קווי ביוב ביישובים והיעדר חיבור לרשתות מים, תאורה ותקשורת.

ב.

במסמך ששלחה המועצה האזורית אל-קסום למשרד נכתב כי בשטחה יש 111 מוסדות ציבור שונים, 101 מהם מוסדות חינוך (כיתות גן ובתי ספר) המשרתים את תושבי יישובי הקבע ואת תושבי הפזורה, אך "במרבית היישובים לא קיימת נגישות למוסדות הציבור, זאת כתוצאה מהיעדר כבישי גישה, מדרכות ותאורה; במרבית היישובים לא קיימת תשתית מסודרת וקבועה של מים, ביוב, חשמל ותקשורת. כתוצאה מכך, מוסדות הציבור נדרשים לפעול בתת-תנאים. כך לדוגמא: בהיעדר חשמל, מופעלים מוסדות הציבור באמצעות גנרטורים... עלות ההפעלה הינה גבוהה", וכך גם יש פגיעה בסביבה. יתר על כן, בימי הקיץ החמים אי-אפשר להפעיל מזגנים בכיתות במשך כל שעות הלימוד בהן (עקב העלות הגבוהה של הפעלת גנרטור), "דבר ההופך את מלאכת הלמידה לקשה מאוד"; "בהיעדר מערכת ביוב מסודרת נאלצים מוסדות הציבור והתושבים להשתמש בבורות ספיגה מקומיים. מעבר לעלויות גבוהות שבפינוי הבורות... הדבר גם מייצר זיהום סביבתי... ובעיות תברואה".

עוד נכתב במסמך כי על פי אומדני המועצה האזורית, 62% מתושביה הם תינוקות, ילדים ובני נוער עד גיל 18, המחויבים להגיע לתחנות טיפות חלב ולמרפאות קופות החולים לצורך קבלת חיסונים, ולבתי הספר ולגני הילדים במסגרת חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, אך "בפועל, הגישה כיום למוסדות הציבור הינה קשה וכרוכה בנסיעה או הליכה בדרכים לא סלולות, ללא מדרכות, ללא תאורה ובחלקן מזוהמות ממי שפכים"; ו"מצב זה הולך ומחמיר לאור הריבוי הטבעי של האוכלוסייה... ומעמיק את הפערים ותחשת חוסר האמון בקרב התושבים שגם ככה מצבם החברתי-כלכלי קשה ביותר".

ג. להלן בלוח 4 תמונת מצב על התשתיות ביישובי המועצה האזורית אל-קסום:

לוח 4

מצב התשתיות ביישובי מועצת אל-קסום

היישוב	כבישים שנסללו בתוך היישוב	מדרכות	תאורת רחוב	חיבור בתי מגורים למים	מערכת ביוב	חיבור בתי מגורים לחשמל	תקשורת
אום בטין	אחד	אין	אין	אין	אין	חלקי	אין
א-סייד	אחד	אין	אין	אין	אין	אין	אין
מולדה	אחד	אין	אין	אין	אין	אין	אין
כוחלה	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין
מכחול	אין	אין	אין	אין	אין	אין	אין
דריג'את	חלקי	חלקי	אין	חלקי	חלקי	מלא	חלקי
תראבין	מלא	חלקי	חלקי	מלא	מלא	מלא	אין

המקור: נתונים במסמך העמדה ששלחה המועצה האזורית אל-קסום למשרד החקלאות.

מלוח 4 עולה כי אין כמעט כבישים סלולים ביישובים שבתחומי המועצה האזורית אל-קסום; כי יש יישובים שאין בהם כבישים כלל וכי יש יישובים שאין בהם כלל מדרכות, ואין בהם חיבור לרשתות מים, ביוב, חשמל ותקשורת.

בתשובת מועצה אזורית אל-קסום בדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה היא הוסיפה על המידע שהוצג לעיל בכתבה, כי בתראבין שהוקם כיישוב חדש לא הושלמו התשתיות וכי חלק מהתשתיות שהוקמו כשלו: "מערכת הביוב קרסה מספר פעמים". עוד כתבה המועצה האזורית בתשובתה, כי היעדר תשתיות "מקשה ביותר על פיתוח מוסדות החינוך... כיום [הם] ממוקמים... במרכז הישוב. תפיסה זו... מונעת מילדי הגן להגיע אל הגנים הרחוקים... במציאות מוסעים רוב ילדי הגן בעוד שאלפי ילדים נוספים לא מגיעים אל הגן בשל המרחק מהגן"; גם בתי ספר יסודיים ממוקמים במרכז היישוב ובכך נגרם למדינה נטל רב "כאשר זו מממנת הסעות לתלמידים בעלות של מיליוני ש"ח, לו היה ביה"ס היסודי ממוקם בשכונות היו התלמידים הולכים רגלית לבית הספר וחוסכים למדינה את עלות ההסעות".

ד.

המועצה האזורית נווה מדבר הציגה גם היא את תמונת המצב ביישובים שבתחומה, באמצעות ריכוז דרישות בתחומי התשתיות. מן המסמך עולה שבארבעת היישובים שבתחומה חסרים כבישי גישה לחלק מבתי הספר וכן כבישים שיחברו בין שכונות בתוך היישובים, ונחוץ להם פיתוח תשתיות בתחום הביוב, המים והחשמל.

נציגי משרד מבקר המדינה נפגשו עם ראש המועצה נווה מדבר וכן סיירו בכמה יישובים שבתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. הסיורים המחישו שאף כי מדובר ביישובים מוכרים, הרי שבחזותם וברמת החיים שהם מספקים לתושביהם הם אינם נבדלים מהותית מיישובים בלתי מוסדרים ובלתי מוכרים שבפזורה - גם בהם אין חיבור לרשתות ביוב, מים וחשמל, אין מדרכות וחסרים כבישי גישה מבתי המגורים למוסדות הציבור, לרבות למוסדות החינוך.

כבר בדוח ועדת גולדברג, שהוגש ב-2008, צוין כי "חוסר האטרקטיביות של היישובים אף הוא תופס מקום בהסבר לאי הצלחתו של תהליך העיור, אפילו בהיעדר בעיית קרקעות. שכן תנאי החיים ביישובים רחוקים מלהיות שיפור של ממש לעומת החיים [בפזורה]... במיוחד נוכח פסיקתו של בית המשפט הגבוה לצדק אשר בעטייה מקבלים [תושבי הפזורה המתגוררים ביישובים]... הבלתי מוכרים שירותים בסיסיים".

מן האמור לעיל עולה, כי בשנת 2015, כעשור ויותר אחרי שהכירה המדינה ביישובים בדואיים הנמצאים כיום בתחומי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, קיים חוסר ממשי של תשתיות חיוניות בהם: אין כבישים בתוך היישובים, הבתים אינם מחוברים לחשמל, נקודות מים הוצבו ברוב היישובים אך מקצת התושבים בלבד יכול להתחבר אליהן; רק ביישוב תראבין, יש תשתית ביוב, כנדרש.

יצוין עוד, כי על רקע תביעות בעלות על קרקעות שנמצאות בתוך יישובים שבמועצות אזוריות אלה ובגלל היעדר תכניות מפורטות לחלק מן השכונות ביישובים כמעט שלא ניתן היה להוציא בהם במהלך השנים היתרי בנייה ורוב המבנים הקיימים בהם נבנו ללא היתר. זהו גם ההסבר לכך שמבנים שקיימים בהם אינם מחוברים לתשתיות בסיסיות של חשמל ומים.

כל עוד התשתיות ביישובים בדואיים מוכרים אינן מפותחות והם אינם מספקים רמת חיים ראויה לתושביהם, אין בכוחם לשמש מוקדי משיכה לאוכלוסייה הבדואית המתגוררת מחוץ להם ולתרום לקידום תהליכי הסדרת ההתיישבות.

ה. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות הממשלה ופעולות משרד החקלאות, שהטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים הועבר אליו בשנת 2014, בנושא התשתיות ביישובים בדואיים מוכרים.

נמצא כי בתקופת כהונתם של שר החקלאות הקודם מר יאיר שמיר ושל השר הנוכחי מר אורי אריאל, פעל משרד החקלאות לקבל מהשלטון המקומי נתונים על התשתיות החסרות ביישובים שונים, ובחן דרכים לקידום פיתוחן. להלן הפרטים:

- (1) במסמך שהוציא מנכ"ל משרד החקלאות ביולי 2014 להצגה בוועדת שרים לענייני הסדרת ההתיישבות ופיתוח חברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית, צוין כי במסגרת הפעולות שינקוט המשרד "יוגדרו אמצעים לפיתוח כלכלי וחברתי של היישובים הקיימים כך שאלו יהיו יישובים מושכים ואטרקטיביים לפזורה במכלול ההיבטים... הכוונה לפיתוח רב תחומי כולל שיקום תשתיות".
- (2) בהחלטת ממשלה 2025 הוחלט כאמור על תכנית רב-שנתית לפיתוח הדרום. במסגרת זו הוקצו תקציבים לפיתוח תשתיות ברשויות מקומיות בדואיות בנגב.
- (3) באוקטובר 2014 שלח השר שמיר מכתב לראש הממשלה, וכתב בו כי הסכים ליטול את האחריות הכוללת על נושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, על סמך הציפייה שממשלת ישראל תקצה לדבר משאבים התואמים את גודל המטלה; כי גורמים מקצועיים אמרו שנדרשים כמיליארד ש"ח בשנה; וכי לטווח המידי הציג משרד החקלאות למשרד האוצר דרישה תקציבית בהיקף של 400 מיליון ש"ח, שלאור מגבלות התקציב צומצמה ל-172 מיליון ש"ח לשנת 2015 בלבד וכי אף על פי כן "בחברת התקציב לשנת 2015 אין שום תקצוב לנושא". עוד כתב השר שמיר, כי בהחלטת ממשלה 2025 הוקצו ליישובי הבדואים בנגב משאבים ייעודיים בהיקף כספי של 112 מיליון ש"ח בקירוב, אך בפריסה לארבע שנים, 2014-2017, וכי 56 מיליון ש"ח הוסטו מהחלטת ממשלה 3708. הוא הוסיף, כי בהחלטת ממשלה 2025 ניתנת תמיכה כספית לפעולות שגרתיות של משרדי ממשלה שעניינן צמצום פערים, ולא לפעולות תומכות הסדרה ופיתוח כלכלי-חברתי. לפיכך, "יש לתקצב סכום משלים... [ל]בניית תשתיות על ציבוריות, החיוניות לשם קליטת הבדואים מהפזורה ביישובי הקבע וכן לנושאי חינוך ייחודיים".
- (4) באפריל 2015 התקיים דיון בין נציגי משרד החקלאות, הרשות להסדרה והמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום כדי לגבש את הדרישות התקציביות ממשרד האוצר בנוגע לפיתוח התשתיות החסרות ביישובים. ממסמכים המתעדים את הדיון עלה כי

הרשות להסדרה מורשית לפעול על פי שיטה של "משק סגור", ולפיה כאמור התקבולים ממכירת המגרשים מממנים את הוצאות הפיתוח של התשתיות בפרויקט.

הביקורת העלתה, כי הרשות אינה רשאית לפתח תשתיות ביישובים שאין בהם תכניות בניין מפורטות. כפי שצוין לעיל, בפרק על התכנון, לשכונות בכמה מיישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום אין תכניות מפורטות, ועל כן אין ביכולתה של הרשות להסדרה לפתח תשתיות ביישובים הללו.

בדיון האמור עלה הצורך לשנות את שיטת העבודה של הרשות להסדרה כדי לזרז את פיתוח התשתיות.

מתברר אפוא כי בשיטה שהמדינה פעלה בה עד כה ביישובים הבדואיים בנגב, באמצעות הרשות להסדרה, קיימים חסמים לפיתוח התשתיות. חסמים אלה לא הוסרו ופיתוח היישובים מוסיף ומתעכב. במציאות הנוכחית נפגעת זכותם של תושבים בדואים בחלק מהיישובים המוכרים לנגישות ראויה לתשתיות חיוניות.

(5) מן המסמכים עלה כי נציגי משרד החקלאות ונציגי הרשות להסדרה הציגו לפני עובדי אגף התקציבים במשרד האוצר את הצרכים בתקצוב תשתיות-על ביישובים הבדואיים בנגב.

(6) לאחר מינויו של השר אורי אריאל לתפקידו, במאי 2015, המשיך משרד החקלאות לפעול לקידום פיתוח תשתיות ביישובים הבדואיים. המשרד הכין מסמך הצעת מחליטים⁸² שעניינה "תשתיות על ומתאר - האצת פיתוח התיישבות הבדואים בנגב תכנית עשור", ובו הצעת תכנית רב-שנתית לפיתוח תשתיות-על ליישובים ותשתיות מתאר ביישובים הבדואיים בנגב.⁸³

על פי הצעת המחליטים, אגף התקציבים "יקצה לתכנית תקציב תוספתי בסך 100 מיליון ש"ח מדי שנה, במשך עשר שנים... המקור התקציבי יהיה מתוך התקציב שמוקצה כיום לרשות הבדואים לצורך פיתוח תשתיות להסדרת הפזורה... ביישובים הבדואים, אך איננו מנוצל במלואו. ככל שתקציב זה ינוצל ולא יספק את הנדרש בהתאם להחלטה זו, ישלים אגף התקציבים במשרד האוצר את התקציב החסר ממקורותיו". עוד צוין כי הממשלה תורה לשר החקלאות למנות צוות עבודה בראשות מנכ"ל המשרד ובהשתתפות מנהל הרשות, נציג אגף התקציבים, נציג רמ"י ונציג שר הבינוי והשיכון, שיפעל לקידום התכנית, ליישומה ולמעקב אחר ביצועה.

82 הצעת מחליטים היא הצעה להחלטה שמוגשת על ידי שר למזכירות הממשלה. ההצעה עומדת על סדר יומה של הממשלה; אם הממשלה מאשרת את ההצעה היא הופכת להיות החלטת ממשלה.

83 על פי המסמך, תשתיות-על הן תשתיות המיועדות לספק ליישובים חיבורי קצה של תשתיות שבתחומי היישובים לתשתיות מקומיות או אזוריות או ארציות מחוץ לתחומי היישובים, "הסדרי תחבורה ותנועה, צמתים או מחלפים לחיבור היישובים לרשת הכבישים... לרבות כבישי גישה... כולל מדרכות, תאורה, וכן מרכיבים בטיחותיים כגון... תמרור", ובנוסף "חיבור היישובים למערכות מים, ביוב, חשמל, תקשורת וכדומה". תשתיות מתאר - "תשתיות המהוות שלד מרכזי לצורך פיתוח היישובים בהתאם לתכניות המתאר או התכניות המפורטות החלות על היישובים, בתחומי היישובים: כבישים ראשיים, כולל מדרכות ותאורה וכן מרכיבים בטיחותיים... תשתיות של מים, ביוב, חשמל, תקשורת וכדומה. תשתיות למרכזי שירותים... למוסדות ציבור וחינוך, שטחים ציבוריים פתוחים, מגרשי חניה, פינות משחקים, מעברים ציבוריים... ותשתיות ניקוז פנים יישוביות, וכדומה".

בהמשך להצעת המחליטים שהגיש משרד החקלאות, עלה כי אושר לו תקציב של 100 מיליון ש"ח, לצורך פיתוח תשתיות ביישובים הבדואיים בנגב, עם זאת לשנה אחת בלבד - 2016; ולא כפי שביקש המשרד - סכום שנתי של 100 מיליון ש"ח למשך 10 שנים במסגרת תכנית רב-שנתית להשלמת התשתיות החסרות.

בתשובה המשותפת של המשרד והרשות למשרד מבקר המדינה נכתב, כי בכל אחת מהשנים שדוח הביקורת מתייחס אליהן "נעשו עבודות פיתוח פיזיות בשטח להכשרת שכונות מגורים ואזורי תעסוקה"; "בימים אלה המשרד משלים את ההיערכות למימוש תקציב לשנת 2016 - 100 מיליון ש"ח (מעבר לתקציב הפיתוח הרגיל) וזאת לתשתיות אב מיוחדות. בהתאם לכך נערכים תיאומים עם [הרשות להסדרה]... אשר הכינה תכנית עבודה מפורטת לנושא. בנוסף התקיימו פגישות עם מינהל תשתיות ביוב ורשות המים על מנת לבחון תכנית אב ושלבי ביצוע לתשתיות אלה. כמו כן תואמה פגישת עבודה עם ראשי המועצות האזוריות ועם משרד החינוך ומשרד התחבורה במטרה לשלב בין הפתרונות המוצעים"; "נושא תשתיות אב גם ייכלל בתכנית החומש שתגובש בתחילת 2016 לשנים 2017-2021 להוסיף תקציב מעבר לתקציב הפיתוח הרגיל סך של 200 מלש"ח בשנה על פני חמש שנים, סה"כ 1 מיליארד ש"ח". במכתב מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה, כתב משרד החקלאות כי הוא מבקש לעדכן על כך שביום 7.1.16 התקיים דיון בראשות שר החקלאות, בהצעת החלטה לתוספת של מאות מיליוני ש"ח עוד בשנת 2016. בדיון השתתפו נציגי משרד החקלאות, נציגי רשות ההסדרה ונציגי אגף התקציבים.

הרשות להסדרה הוסיפה בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי היא "קיימה לא מעט דיונים בנושא... לשינוי שיטת השיווק, אולם ללא הצלחה. לאחרונה, לאחר הבהרת הקושי... לשר החקלאות, הצליחה הרשות ביחד עם המשרד לייעד תקציב לשנת 2016 שתכליתו פיתוח תשתיות על ותשתיות מתאריות ביישובים הקיימים וביישובי המועצות האזוריות אשר לא יכללו בתיקי השיווק וכך לא יועמס השווי של עבודות אלו על מחירי המגרשים".



בחינת מצב התשתיות ביישובים מוכרים שבמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום עד מועד סיום ביקורת זו מעלה תמונה עגומה ומדאיגה: עשור ויותר אחרי שהכירה הממשלה ביישובים שבתחומי מועצות אזוריות אלה, עדיין ניכר בהם מחסור חמור בתשתיות בסיסיות כגון חיבור לחשמל ולמים וכבישי גישה מרכזיים. במציאות הנוכחית נפגעת זכותם של תושבים ביישובים אלה ליהנות מנגישות ראויה לשירותים בסיסיים. יתרה מזו, במצבם הנוכחי, אין יתרון ממשי, מבחינת רמת השירותים, למגורים בחלק מיישובים מוכרים אלה לבין מגורים בפזורה, לפיכך לא נראה שיש הבדל מעשי בין השניים העשוי לעודד תושב פזורה לעבור להתגורר ביישובים המוכרים.

משרד החקלאות בראשות השר לשעבר יאיר שמיר ובראשות השר הנוכחי אורי אריאל פעל בעקביות כדי לבדוק מהן התשתיות הבסיסיות החסרות ביישובים הבדואיים המוכרים בנגב וכדי לקדם את הטיפול בכך. על פי משרד החקלאות, בתשובתו למשרד מבקר המדינה, הוא פועל כדי שיאושר לו תקציב להשלמת התשתיות החיוניות החסרות ביישובים המוכרים במסגרת של תכנית רב-שנתית.

על משרד החקלאות להמשיך בנחישות בפעולות שהחל בהן ליצירת מחויבות תקציבית ארוכת טווח, לפיתוח תשתיות בסיסיות שחסרות ביישובים הבדואיים המוכרים, ועל הממשלה לסייע לו בכך. זאת כדי לאפשר לתושביהם רמת שירותים נאותה וקיום בכבוד. דבר זה נחוץ גם להצלחת הסדרת התיישבות הפזורה במסגרת היישובים, שכן בהעדר תשתיות בסיסיות בחלק מיישובים אלה הם אינם מהווים מוקד משיכה לתושבי הפזורה.

הסדרת נושא תביעות הבעלות על קרקעות בנגב, פיתוח התשתיות הבסיסיות החסרות ביישובים המוכרים והשלמת הליכי התכנון ביישובים הבדואיים בנגב הם שלושה נדבכים חיוניים המשלימים זה את זה לצורך השגת המטרה של הסדרת התיישבות הבדואים בנגב: האחד - מטרתו להסדיר מקרקעין שבמחלוקת כדי שיהיה אפשר לעשות בהם שימוש; השני - לפתח את היישובים כדי שיוכלו לספק לתושביהם שירותים חיוניים ויהיו מוקד משיכה לתושבי הפזורה; והשלישי - תכנון הנדרש כדי שניתן יהיה לפתח ולשווק מגרשים למגורים, לתושבי היישובים המוכרים ולתושבי הפזורה.

אכיפה בנוגע לבנייה בלתי חוקית

בנייה בלתי חוקית⁸⁴ היא בנייה בלא היתר וכן בנייה בחריגה מהיתר בנייה. שימוש בקרקע שלא לפי היתר או הוראות תכנית גם הוא עלול להיחשב עבירת בנייה. בנייה בלתי חוקית היא פגיעה בשלטון החוק וכן במשאבי הציבור (כגון, במשאבי קרקע). פעילות אכיפת החוק של מדינת ישראל על עברייני בנייה בלתי חוקית נעשית מכוחם של כמה חוקים, ובהם: חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965; חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969; וחוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981. האחריות לפיקוח ולאכיפה על בנייה נחלקת בין כמה גורמים, וביניהם⁸⁵: הוועדות המקומיות והמחוזיות לתכנון ולבנייה, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה במשרד הפנים⁸⁶, רמ"י (באמצעות חטיבת השמירה על הקרקע), היחידה הפיקוח על השטחים הפתוחים ברשות הטבע והגנים ("הסירות הירוקה"), המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין בפרקליטות ובתי המשפט ומנהלת האכיפה.

בדוח ועדת גולדברג נכתב: "הנתונים בדבר הכמות העצומה של מבנים בלתי חוקיים שנבנו על ידי הבדווים [בנגב] מלמדת, כי אכיפת החוק היא רנדומלית וכמעט אינה קיימת. לא שמענו כי במקרים בהם נאכף החוק, היה הדבר תוצאה של מדיניות קבועה כלשהי"⁸⁷.

בדוח הצוות ליישום המלצות הוועדה, שהמלצותיו התקבלו על ידי הממשלה, נכתב: "התוכנית המוצעת... לא תצליח, בלא שהמדינה תאכוף את חוקיה... קיום החוק הינו חלק יסודי מקיומה של כל התיישבות מסודרת במדינת חוק"; לגבי מבנים בלתי חוקיים חדשים נאמר, כי יש לפעול באופן נחוץ ונמרץ תוך כדי הפעלת מכלול הכלים המשפטיים והאחרים העומדים לרשות גורמי האכיפה. בנוגע למבנים בלתי חוקיים קיימים צוין כי מדיניות האכיפה לגביהם תביא בחשבון את התקדמות הליך ההסדרה על פי החוק, כדי לסייע ככל האפשר לקידומה.

84 הכנסת, מרכז המחקר והמידע, "בנייה בלתי חוקית והריסת מבנים בישראל", אוקטובר 2015.

85 הכנסת, שם, עמ' 6.

86 הכנסת, הודעה מיום 13.7.15, "מליאת הכנסת אישרה העברת סמכויות מנהל התכנון ממשרד הפנים למשרד האוצר". פירוט על הסמכויות שהועברו ניתן למצוא בהודעה.

87 דוח ועדת גולדברג, עמ' 38.

בספטמבר 2011 החליטה כאמור הממשלה (החלטה 3707) על הקמת מינהלת האכיפה במשרד לביטחון פנים (מינהלת דרום לתיאום האכיפה); בהתוויית פעילותה תשתף מינהלת האכיפה באופן רצוף גם את הרשות להסדרה. יחידת יואב במשטרה הוקמה כדי לאבטח את גורמי האכיפה הפועלים במחוז דרום.

ראש מינהלת האכיפה ציין באחד הדיונים עם נציגי גופי אכיפה נוספים ועם נציגי משרד המשפטים כי תפקיד המינהלת, בין השאר, הוא לקבוע סדרי עדיפויות במסגרת לוח הזמנים לביצוע הצווים המינהליים.

בדצמבר 2015 כתב המשרד לביטחון הפנים בתשובה למשרד מבקר המדינה כי, "באופן מכוון פועלים הגופים האוכפים על פי סמכותם בכל השטח, בדגש על מניעת בניה חדשה/ פלישה טרייה בלתי חוקית, כמודגש בהמלצות דוח גולדברג. באשר לאכיפה לגבי בנייה בלתי חוקית ישנה/ מאוכלסת, האכיפה מתבצעת כש'מבשילות' פעולות ההסדרה של הרשות [להסדרה]". עוד נכתב בתשובה, כי בכל הנוגע לאכיפה שנועדה לקדם פעולות של הסדרה הרי שמתקיימת ישיבה משותפת עם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב קודם קביעת תכנית העבודה של מינהלת האכיפה, הנעשית בשיתוף גורמי האכיפה. "בישיבה זו מציגה הרשות [להסדרה]... את סדרי העדיפות לטיפול הסדרתי בו נדרש סיוע אכיפתי של המנהלת. מדי חצי שנה מתקיים דיון בקרה ומיקוד סדרי העדיפויות ביחד עם הרשות [להסדרה]... ובהתאם משנים את תכנית העבודה לחצי [ה]שנה הקרובה". עוד נאמר, כי במינהלת האכיפה "מתקיימים דיונים פרטניים לגבי כל פרויקט ובהם נקבעים סדרי העדיפות לטיפול אכיפתי, בכלל זה איזה גורם אוכף יבצע האכיפה במקום הנדון.

מדוח מינהלת האכיפה לשנת 2014 עולה כי יחסית לנתוני 2013 חלה עלייה במספר צווי ההריסה שהוגשו לביצוע ובמספר המבנים הבלתי חוקיים שנהרסו בפועל. עם זאת נכתב בדוח כי אי-זמינותה של יחידת יואב לתקופה של שלושה חודשים בקירוב (בגין צרכים מבצעיים של המשטרה) הפחיתה את היכולת לבצע את פעולות האכיפה ונוצר צוואר בקבוק של צווי הריסה שאינם ניתנים למימוש. חלקם התבטלו וגורמי האכיפה נדרשו להארכת חוזרות ונשנות של הצווים בבתי המשפט.

פעולות אכיפה לצד קידום פתרונות להסדרה

כשהמדינה מבקשת להרוס מבנים שנבנו בניגוד לחוק ולפנות את היושבים בהם, היא מוציאה צווי הריסה, ובמקרים מסוימים אף פונה לבית המשפט לשם כך. במקרים שבהם לא מוצע לתושב שפונה מן המבנה פתרון מגורים חלופי, פינוי המבנה והריסתו עלול שלא להועיל - התושב עלול לבנות מחדש מבנה בלתי חוקי למגורים, והמדינה תיאלץ לשוב ולנקוט נגדו הליכי אכיפה.

יצוין, כי על פי הגורמים העוסקים בנושא במשרד החקלאות וברשות להסדרה, יש מחסור בפתרונות דיור זמינים במסגרת היישובים הבדואים המוכרים, הן לתושבי היישובים המוכרים והן לתושבי הפזורה שאמורים להעתיק את מגוריהם לתחומי יישובים אלה; המצוקה של מחסור בפתרונות דיור ניכרת בעיקר בכל הנוגע לזוגות צעירים. לצד הצורך באכיפת החוק, המעגל החוזר ונשנה של בנייה למגורים והריסת המבנים מגביר את תחושת הניכור של תושבים בדואים בנגב כלפי המדינה ואינו תורם להסדרת התיישבותם. במסמך מאפריל 2015 שהכינו רשות התכנון של משרד החקלאות עבור השר אורי אריאל עם מינוי לתפקיד שר החקלאות נאמר, יש "מירמור הולך וגובר בקרב האוכלוסייה הבדואית בשל העדר פתרונות לדיור עבור זוגות צעירים".

1. בהחלטת ממשלה 3707 נקבע, כי ראש מטה היישום יופקד על קביעת יעדי האכיפה ועל מדיניות האכיפה בנגב. בשנת 2013 פנה ראש מטה היישום למשרד המשפטים בבקשה להעביר לו המלצות בעניין מדיניות האכיפה, לנוכח הצורך בתיאום פעילות האכיפה עם הפעולות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. ממועד זה החלה פרקליטות המדינה באמצעות המחלקה לאכיפת דיני המקרקעין (להלן - המחלקה) לפעול לגיבוש מסמך טיוטת מדיניות בנושא (להלן - מסמך המלצות לקביעת סדרי עדיפויות באכיפה או מסמך ההמלצות). במסגרת זו קיימה המחלקה דיונים שבהם השתתפו נציגים של גופי אכיפה ושל הרשות להסדרה; החל ב-2014 השתתפו בדיונים גם נציגים של משרד החקלאות.

ביולי 2013 הוכנה טיוטה למסמך המלצות בנושא. על פי האמור בה, לנוכח היקפה הגדול מאוד של הבנייה הבלתי חוקית הקיימת, ממילא אין אפשרות מעשית לאכיפה מלאה. לפיכך, וכדי שיהיה אפשר לאכוף באופן יעיל את החוק על האחראים לבנייה הבלתי חוקית, הקיימת והעתידית, אין מנוס מקביעת סדרי עדיפויות באכיפה, שכן היא תאפשר למקד את משאבי האכיפה "בעבירות המשמעותיות ביותר מבחינת העניין לציבור שהן מעוררות באכיפה. זאת, מבלי לזנוח את האכיפה לגבי כל הבניה המשמעותית הבלתי חוקית הקיימת ברחבי הנגב". עוד נאמר במסמך כי בעניין זה יש להביא בחשבון גם שיקולים שעניינם המאמץ הלאומי להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, כגון הצורך בפיתוח של חלופות מגורים חוקיות לרווחת התושבים הבדואים בנגב במקביל לאכיפה; צורכי האוכלוסייה עד הסדרת התיישבותה כדן; הקשיים השונים בתהליך ההסדרה, ועוד. במסמך הובהר כי בקביעת סדרי העדיפויות באכיפה אין משום מתן גושפנקה חוקית לבנייה בלתי חוקית, אלא היא נדרשת לשם מיקוד האכיפה במקרים המשמעותיים יותר, החיוניים יותר והדחופים יותר.

במכתב מאפריל 2014 ששלח ראש מטה היישום לשר החקלאות הקודם, השר שמיר, הוא ציין כי יש להשלים בהקדם את עבודת המטה הנעשית עם פרקליטות המדינה בנוגע להמלצות הנוגעות למדיניות אכיפת החוק על בנייה בלתי חוקית, "מתוך הבנה שנושא זה הוא המציק ביותר לאוכלוסייה הבדואית, הוא מאחד סביבו גורמים רבים גם מחוץ לאוכלוסייה הבדואית ויש בו פוטנציאל נפוצות רב".

2. מן המסמכים עלה שרמ"י והסיירת הירוקה העלו התנגדויות במסגרת הכנת מסמך ההמלצות. הדבר השתקף גם בתשובות שמסרו גופים אלה למשרד מבקר המדינה:

בתשובת רמ"י מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי "המדינה בעיקר פועלת נגד בניה [בלתי חוקית] חדשה וזאת ע"פ מדיניות ברורה שהחלה בשנת 2007 לאחר מינוי ועדת גולדברג. המלצות ועדת גולדברג, דוח ועדת היישום והחלטת הממשלה המאמצת דוח זה"; עוד נאמר: "מנהל חטיבת שמירת הקרקע [ברמ"י] מבקש להבהיר כי חטיבת שמירת הקרקע לא שותפה לבקשת ראש מטה היישום... בפנייתו למשרד המשפטים, שימליץ לו בעניין מדיניות האכיפה, גם לאחר שהגיעה אלינו טיוטת חוות הדעת, פנינו והעברנו מסמך הסתייגות להמלצות וזאת נוכח השפעת יישומם גם על אכיפת חוקים בתחום חוקי המקרקעין"; "אנו סבורים כי אין לאפשר בשום אופן... בניה בלתי חוקית חדשה ויש לפעול בכל הכלים האפשריים למנוע הגדלת שטחי הבניה הבלתי חוקית בפזורה"; "לעניין מבנים בלתי חוקיים קיימים... מומלץ לפעול עם התקדמות הליך הסדרה ע"פ חוק".

מנהל הסיירת הירוקה כתב בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה: "התייחסות הסיירת הירוקה לפלישות מכל סוג שהוא - בניה לא חוקית, נטיעות, עיבוד או אחר, אינה מתפשרת. כל פלישה שמחוץ לקווים הכחולים ואינה בתוך תביעת בעלות זוכה להתייחסות פקחי הסיירת הירוקה ומטופלת... לצערי הרב, המדינה... אינה מצליחה לספק את כמות המגורים הדרושה לתושבי הפזורה הבדואית בנגב, והרשויות (מסמך סדרי עדיפויות באכיפה...) נשאבות לפתרונות 'קלים'".

בתשובת משרד המשפטים מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה נאמר: "נבקש לחזור ולהבהיר כי קביעת סדרי עדיפויות באכיפה מהווה כלי מקובל בהקשרים רבים... מטרתה לקדם אכיפת חוק יעילה ולהגן על האינטרס הציבורי".

3. מן הביקורת עלה, כי מסמך ההמלצות הועבר לעיונו של שר החקלאות דאז מר שמיר. עוד עלה, כי על רקע הקדמת הבחירות לכנסת הוחלט לדחות את יישום המדיניות עד שייכנס לתפקידו שר חקלאות חדש כדי שניתן יהיה ליידע גם אותו בקשר למסמך. לאחר כניסתו לתפקיד של שר החקלאות אורי אריאל הועבר מסמך ההמלצות גם לעיונו.

עד דצמבר 2015, עדיין לא התקבלה החלטה בנוגע לאמור במסמך ההמלצות לקביעת סדרי עדיפויות באכיפה⁸⁸.

משרד החקלאות כתב בתשובה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, כי מסמך ההמלצות גובש לאחר עבודת מטה מקיפה שקיימה המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין עם כלל גורמי האכיפה וההסדרה; "המסמך הוצג לשר ולגורמי המקצוע במשרד החקלאות במהלך שנת 2014"; "נוכח הכניסה לתקופת בחירות, לא פורסם [ה]מסמך... ולמיטב ידיעתנו מדובר עדיין בטיוטת המלצות".

בתשובת משרד המשפטים מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה צוין בנוגע למסמך ההמלצות: "טיוטת המדיניות מונחת בפני פרקליט המדינה לקראת אישורה ולאחר מכן תועבר לאישור [ה]יועץ המשפטי לממשלה".

עוד כתב משרד המשפטים, כי ראוי לשבח את המחלקה לאכיפת דיני מקרקעין שלקחה עליה תפקיד מעבר "לגדרי סמכויותיה והוא לרכז עבודת מטה אשר תייצר מדיניות אכיפה על דעת הגופים הרבים העוסקים באכיפה בפזורה הבדואית... המדובר בעבודת מטה מורכבת ובנושא טעון ורגיש במיוחד, כאשר לכל גוף יש ראיית העולם שלו וסדרי העדיפויות שלו"; "המחלקה רואה חשיבות רבה בקידום המדיניות אישורה והטמעתה בין גורמי האכיפה השונים ובכך לתרום לאכיפה אפקטיבית באזור רגיש ומורכב".

בפגישה מינואר 2016 של נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי המשרד לביטחון הפנים, ציין ראש מינהלת האכיפה שהוא מבקש להבהיר שמסמך ההמלצות בא לקבוע ולעגן מדיניות ועקרונות הנוגעים להיבטים מסוימים באכיפה, אך יחד עם זאת אין לשכוח שהאכיפה הנוכחית פועלת כשלעצמה גם היא על בסיס מדיניות ועקרונות שנקבעו. כך, האכיפה נעשית בדגש על מניעת בנייה חדשה או פלישה טרייה בלתי חוקיות, כפי שעלה בהמלצות ועדת גולדברג; כמו כן, פעולות של אכיפה נעשות בתיאום עם הרשות להסדרה כדי לקדם פעולות של הסדרת ההתיישבות.



88 לעניין מדיניות הנוגעת לאכיפה, ראוי לציין, כי במאי 2011 הוגשה לבית המשפט העליון עמדת היועץ המשפטי לממשלה המרכזת את עיקרי מדיניות האכיפה ביישובים שבשטח השיפוט של הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אבו בסמה. המסמך הוגש במסגרת הליכים משפטיים שפתחה בהם עמותת רגבים, בטענה שבתחומי המועצה האזורית אבו בסמה אין נאכפים דיני התכנון והבנייה. עע"מ 2219/10 י"ר הוועדה המקומית לתכנון ובנייה אבו בסמה נ' עמותת רגבים (פורסם במאגר ממוחשב, 26.5.13).

כפי שעלה בפרק זה, על גיבוש הצעה למדיניות הנוגעת לסדרי עדיפויות באכיפה על בנייה בלתי חוקית של תושבים בדואים בנגב שקדו הנוגעים בדבר, ובהם גופי אכיפה ומשרד המשפטים, מאז 2013; הם ניסחו בעניין מסמך המלצות, עם זאת, עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלה החלטה בקשר להמלצות שהוגשו. יש להמשיך לקדם את הטיפול בנושא, כדי שניתן יהיה להתחיל ליישם בהקדם, לאחר אישור הגורמים המוסמכים, מדיניות בעניין זה.

עוד עלה, כי לצד הצורך לבצע פעולות של אכיפה נגד בנייה בלתי חוקית יש צורך גם להגדיל את היצע פתרונות הדיור לתושבים הבדואים בנגב, כיוון שהריסת מבנים במקרים שאין לצד פעולה כזו מתן פתרונות לדיור אין בה מספיק כדי להועיל; מה גם שהיא עלולה להגביר תחושות של ניכור מצד תושבים כלפי המדינה ומוסדותיה.

תכנית הפיתוח החברתי-כלכלי

בספטמבר 2011 החליטה הממשלה לפעול באופן מואץ להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (החלטה 3707); באותו יום קיבלה הממשלה גם החלטה (החלטה 3708) על תכנית לפיתוח חברתי-כלכלי ביישובים הבדואיים בנגב (להלן - תכנית הפיתוח או התכנית החברתי-כלכלית). בהחלטה 3708 נקבע שמדובר בתכנית חומש לשנים 2012-2016, ומטרתה קידום האוכלוסייה הבדואית בנגב ושילובה בחברה הישראלית ובכלכלת ישראל.

במסגרת תכנית הפיתוח נקבע כי ברשויות המקומיות הבדואיות שבנפת באר שבע יוגדרו יישובים בעלי עדיפות לאומית לצורכי החלטה זו⁸⁹. "השיקול המרכזי שביסוד החלטה זו הוא הצורך בחיזוק חוסנם הכלכלי והחברתי של יישובי הרשויות המקומיות הבדואיות שבנפת באר שבע ורמת השירותים שבהם... לשיקול עיקרי זה מתווסף הצורך בצמצום פערים בין הבדואים תושבי הנגב לבין יישובים וקבוצות אוכלוסייה אחרים... [נוכח] הפערים הגדולים באופן מיוחד בין אוכלוסייה זו לבין כלל האוכלוסייה בישראל וכן בינם לבין שאר היישובים בנגב, בהיבטי רווחה כלכלית, תעסוקה, השכלה ונגישות לשירותים".

בדברי ההסבר להצעת ההחלטה 3708 נכתב כי בעשור האחרון השקיעה הממשלה מאמצים לחיזוק האוכלוסייה הבדואית בנגב, מאמצים שהתבטאו בהשקעת מאות מיליוני שקלים בפיתוח תשתיות ושירותים שונים ביישובי הבדואים, בעיקר במסגרת שתי תכניות עיקריות בתחום זה (שעוגנו בהחלטות ממשלה 881 ו-3956), אשר הגיעו לסיומן בשנת 2010. עוד צוין כי למרות ההשקעה הנרחבת, עדיין יש פערים גדולים בין האוכלוסייה הבדואית ויישובי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ובין כלל האוכלוסייה והיישובים במדינה. "פערים אלו והרצון להביא למפנה במצבה של האוכלוסייה והיישובים הבדואיים בנגב, עומדים ביסוד החלטה זו".

89 בהחלטה נאמר כי הגדרת יישובים אלה כיישובי עדיפות לאומית היא בהתאם לפרק כ"ו לחוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009 בנושא אזורי עדיפות לאומית.

התקציב שנקבע לתכנית הפיתוח הוא כ-1.26 מיליארד ש"ח למשך חמש שנות הפעלתה⁹⁰ - מהם כ-377 מיליון ש"ח מתקציבי כתרסר משרדי הממשלה השותפים להפעלת התכנית, והשאר, כ-860 מיליון ש"ח, מתקציב תוספתי⁹¹. מטרת התכנית: "לקדם את המצב הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב"; "לחזק את הרשויות המקומיות הבדואיות, לשפר את מצבן הכלכלי ואת תנאי החיים בהן"; "לחזק את חיי החברה, את הקהילות ואת המנהיגות ביישובים אלה.

הוחלט שבפעולות להשגת המטרות תועדף ההשקעה בנשים ובצעירים, בייחוד בתחומי התעסוקה וההשכלה, כיוון שלקידום קבוצות אלה "תרומה מיוחדת להגברת הצמיחה והפיתוח הכלכליים של כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב"⁹². הפעולות שהוטל על משרדי הממשלה לבצע במסגרת תכנית החומש נועדו לחזק את האוכלוסייה בתחומים שונים וביניהם - תעסוקה, חינוך, רווחה, וביטחון אישי וכן להשלים תשתיות ביישובים המוכרים. במסגרת זו הוקצו תקציבים, בין השאר, להקמת מרכזי תעסוקה, פיתוח אזורי תעשייה, קיום הכשרות מקצועיות, תכניות חינוכיות לשיפור הישגים בלימודים ולהשלמת השכלה, פיתוח תשתיות תחבורה והקמת מבני ציבור ביישובים מוכרים⁹³.

משרדי הממשלה המשתתפים בביצוע התכנית - כתרסר משרדים - התבקשו להגיש לוועדת היגוי שתוקם לעניין זה תכנית עבודה מפורטת הכוללת מדדי הצלחה. במסגרת התכנית הוטל על הרשות להסדרה להשלים את הפיתוח בשכונות ותקוות ביישובים הבדואיים ולהכין סקר צרכים.

פיקוח ובקרה על יישום התכנית

בהחלטת הממשלה נקבע כי מטת היישום שהוקם במשרד רה"מ יהיה אחראי ליישום תכנית הפיתוח ובמסגרת זו לבצע מעקב ובקרה על ביצוע תכנית העבודה של משרדי הממשלה המפעילים אותה, ולגבש לפי צורך נהלים לעבודת יישום התכנית בין משרדי הממשלה ובין הרשויות המקומיות הבדואיות.

נוסף על כך, נקבעו בהחלטת הממשלה שלושה מנגנונים שתפקידם להניע שיתוף פעולה בין-משרדי ביישום התכנית ובהערכת יישומה⁹⁴, כדלקמן:

(1) ועדת היגוי בין-משרדית של מנכ"לי משרדי הממשלה לתיאום בין משרדי הממשלה ובקרה על התקדמות יישום התכנית; (2) ועדה מקצועית אזורית לתיאום בין הרשויות המקומיות ובין משרדי הממשלה בענייני ביצוע התכנית ולתקשורת עם התושבים בתהליך הביצוע; (3) מחקר לבדיקת יישום הפעולות שהוטל על המשרדים לבצען, והשלכותיהן על חיי האוכלוסייה הבדואית בנגב.

90 נוסף על התקציב שהקצתה הממשלה לתכנית, גוינט ישראל התחייב להעמיד תקציב בסך 25 מיליון ש"ח לביצוע פעולות מסוימות, והחברה למתנ"סים הצהירה על כוונה לפעול לגיוס תקציב נוסף בסך 10 מיליון ש"ח לפעולות מסוימות.

91 תקציב תוספתי - תקציב שהוא נוסף על התקציב המשרדי שאושר.

92 בצד החלטת ממשלה 3708 התקבלה גם החלטת ממשלה 2025 לפיתוח הדרום ובמסגרתה הוקצו תקציבים נוספים בגובה 40 מיליון ש"ח ויותר לפיתוח היישובים הבדואיים בדרום.

93 נוסף על תקציב למשרדי ממשלה נקבע בהחלטת הממשלה גם תקציב לרשות להסדרה.

94 בשנת 2014 התקבלו עוד כמה החלטות ממשלה הנוגעות לביצוע תכנית הפיתוח, וביניהן: החלטת ממשלה 1146 מ-5.1.14 שקבעה כי הטיפול בנושאי תכנית הפיתוח הכלכלי-חברתי ובהסדרת התשתיות בדואים בנגב יעבור מאחריות משרד ראש הממשלה לאחריות משרד החקלאות ופיתוח הכפר; החלטת ממשלה 1695 מ-8.6.14 שקבעה כי תוקם ועדת שרים לענייני הסדרת ההתיישבות ופיתוח חברתי-כלכלי של הבדואים בנגב.

בהחלטת הממשלה נקבע, כי חברי ועדת ההיגוי יהיו מנכ"לי משרדי הממשלה המשתתפים בתכנית, נציגי משרד האוצר וממ"י, ראש הרשות להסדרה וראש הרשות לפיתוח כלכלי במגזרי המיעוטים במשרד רה"ם (או נציג בכיר מקרב עובדי משרדים אלה). הוועדה תתכנס פעם בחצי שנה לפחות ותדווח לממשלה על ההתקדמות בביצוע התכנית. היא תהיה אחראית, בין השאר, לאישור תכנית העבודה המפורטת של המשרדים בנוגע לתכנית.

1. **ועדת ההיגוי בין משרדי ת: ועדת ההיגוי התכנסה כמה פעמים מאז הוקמה; שלוש פעמים בשנת 2014, הישיבה האחרונה התקיימה בדצמבר אותה שנה. מאז ועד למועד סיום הביקורת - ספטמבר 2015, אף שחלפה למעלה מחצי שנה, לא התכנסה ועדת ההיגוי.**

בישיבות הוועדה ציינו חבריה חסמים לביצוע התכנית שיש להתמודד עמם כדי שניתן יהיה ליישם את התכנית על פי המתוכנן ולהשלים את העבודות המבוצעות על פיה ביישובים.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד החקלאות, הממונה הנוכחי על הנושא, כי יש לקיים את פגישות ועדת ההיגוי לכל הפחות בתדירות שנקבעה בהחלטת הממשלה. הדבר נחוץ כדי ללבן את דרכי ההתמודדות של משרדי הממשלה המפעילים את התכנית עם חסמים שעולים ביישומה; כמו כן לנוכח חילופי הגברי בתפקיד המנכ"לים עם כינונה של ממשלה חדשה, יש צורך שהמנכ"לים שנכנסו לתפקידם בשנת 2015 יכירו בהקדם את התכנית ואת הפעולות שמשרדיהם אמורים לבצע במסגרתה.

בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 נכתב, כי מאז סיום ביקורת זו התכנסה ועדת ההיגוי שוב, בנובמבר 2015, בראשותו של השר אורי אריאל. "בישיבה זו הוצגו עיקרי ממצאי הדו"ח הראשון של גוף המחקר המלווה את יישום ההחלטה... וכן התקיים דיווח ודיון לסיכום שנת 2014 ודו"ח ביצוע חציוני לשנת 2015". בסיכום הישיבה נקבע כי כינוסה של הוועדה יהיה במהלך מאי 2016.

2. **ועדה מקצועית-אזורית: בהחלטת הממשלה 3708 נקבע שתוקם ועדה מקצועית-אזורית שבראשה יעמוד ראש מטה היישום ובין חבריה יהיו גם ראשי היישובים הבדואיים. הוועדה תתכנס פעם בשלושה חודשים לפחות ותפעל, בין השאר, להסרת חסמים ולהגברת התיאום בין משרדי הממשלה ובין ראשי היישובים. פעם בחצי שנה תדווח הוועדה לוועדת ההיגוי על התקדמות התכנית.**

נמצא כי הוועדה המקצועית-אזורית התכנסה פעם אחת בלבד, ביולי 2012, פגישה שהוקדשה להצגת ציפיות החברים מן התכנית. מאז עד מועד סיום הביקורת ספטמבר 2015, אף שחלפו שלוש שנים ויותר, לא התכנסה עוד הוועדה. משרד מבקר המדינה העלה עניין זה במהלך הביקורת לפני משרד החקלאות, והעיר כי הואיל ומשרד החקלאות הופקד על כינוס הוועדה המקצועית-אזורית, היה עליו לפעול להבטחת פעולתה.

בתשובה מאוקטובר 2015 למשרד מבקר המדינה כתבה המנהלת ברשות התכנון: "מהניסיון... של מטה היישום למדנו שזה לא עבד. כחלופה לכך [לוועדה המקצועית-אזורית] נוצרו מעגלי עבודה אחרים: ... פגישות עבודה של צוות המערך ברשויות... השר מזמן את ראשי הרשויות לפגישות עם השרים וצוותי המשרדים השונים - נשיא, חינוך, ביטחון פנים, יו"ר הכנסת ועוד.

זאת מעבר לסיורים תכופים אצלם". בתשובת משרד החקלאות מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נכתב, כי "במהלך הרבעון הראשון של 2016 יקבע מועד לכינוסה" של הוועדה המקצועית-אזורית.

פיקוח ובקרה על התכנית

החלטת הממשלה קבעה, כאמור, שמטה היישום ינהל מעקב ובקרה על יישום תכנית הפיתוח. אחרי שהועברה למשרד החקלאות האחריות לנושא הסדרת ההתיישבות של הבדואים בנגב שולבו לעבודה במשרד עובדי מטה היישום, שעבדו קודם תחת משרד רה"ם. מאז 2014 ועד למועד סיום הביקורת, ספטמבר 2015, פרשו רוב העובדים האלה ממשרד החקלאות (ראו לעיל בפרק על התשתית הארגונית) ונשאר במשרד כדי לבצע את מטלת המעקב והבקרה על תכנית הפיתוח, רק עובד אחד מתוך שלושת אנשי הצוות שעסקו בכך קודם לכן - בתקופה בה מטה היישום פעל.

התברר מהביקורת, כי עובד יחיד מתקשה לבצע את משימת הפיקוח והמעקב על פעולות של כתיסר משרדי ממשלה המשתתפים בתכנית, משימה הכוללת מגעים בכתב ובעל פה עם אנשי המקצוע במשרדי הממשלה, עם ראשי רשויות מקומיות ועובדיהן, ועם חברות ועובדיהן הפועלים במסגרת התכנית, ובהם מהנדסים, אנשי חינוך, עובדי רווחה ובריאות.

בתשובת משרד החקלאות מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי בעת מעבר מטה היישום למשרד החקלאות ביולי 2014, היו שלושה עובדים ממטה היישום שעסקו בנושא - "אחד מהם עסק במעקב ובבקרה והסתייע בשניים הנוספים לשם כך. שני עובדים אלה עזבו את תפקידם". משרד החקלאות עדכן בתשובתו, כי כוח האדם לבקרה על תכנית הפיתוח תוגבר וכיום "עבודת המעקב והבקרה מסורה... בידי מספר עובדים... ובימים אלה בוחנים מועמדים למרכז מידע שישולב במעקב ובבקרה".

ביצוע תכנית הפיתוח בשנים 2012-2014

לצורך בדיקת מימוש התכנית נעזר משרד מבקר המדינה בדיווחים ששלחו למשרד החקלאות משרדי הממשלה המשתתפים בה ובדוחות הביצוע המסכמים שהכין משרד החקלאות בעניין זה. הדוח המסכם האחרון שהכין משרד החקלאות הוא מחודש מאי 2015 ומתייחס לביצוע התכנית עד סוף שנת 2014. משרד מבקר המדינה ערך גם בירורים לגבי ביצוע התכנית במשרד הבינוי והשיכון ובמשרד הבריאות, ונציגי משרד מבקר המדינה סיירו ביולי 2015 בשלושה יישובים בדואיים⁹⁵, בליווי עובד משרד החקלאות, כדי ללמוד על ביצוע התכנית. הם נפגשו במסגרת זו עם נציגים של משרדי ממשלה ועם גורמים מן הרשויות המקומיות באותם יישובים.

הדוח של משרד החקלאות המסכם את ביצוע התכנית עד סוף שנת 2014 מעלה פעולות, הישגים, בעיות וחסמים, מאז שנת 2012 (להלן - דוח הביצוע של התכנית).

95 הסיור היה בכסיפה, חורה וא-סייד.

ניצול חסר של התקציב לשנים 2012-2014 על ידי משרד הבריאות ועל ידי משרד הרווחה

מדוח הביצוע לסוף שנת 2014 של תכנית הפיתוח שהכין משרד החקלאות עולה, כי רוב משרדי הממשלה ניצלו חלק נכבד מן התקציב שהוקצה להם במסגרת התכנית לשנים 2012-2014. מקצתם אף ניצלו חלק מן התקציבים שהוקצו להם לשנים הבאות במסגרת תכנית זו. לעומת זאת, משרד הבריאות ניצל 57% ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) ניצל 20% בלבד מן התקציב שהוקצה לכל אחד מהם לביצוע פעולות במסגרת התכנית באותן שנים.

1. פעולות בתחום הרווחה: לשנים 2012-2014 הוקצה במסגרת תכנית הפיתוח למשרד הרווחה סכום של 12.1 מיליון ש"ח. תקציב זה נועד לצורך מתן שירותי רווחה ניידים לתושבים ביישובים שבמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, שאין בהם שירותי רווחה קבועים, לתכנית "אוהל חם"⁹⁶, לתכנית "אורחות מדבר"⁹⁷ ולפרויקטים נוספים בתחום הרווחה⁹⁸.

מתוך ההקצאה של 12.1 מיליון ש"ח לאותן שנים ניצל משרד הרווחה, על פי דוח הביצוע של התכנית, רק 2.43 מיליון ש"ח עד סוף שנת 2014 (כאמור 20% בלבד). יצוין, כי במסגרת זו לא ניצל המשרד כלל את הסכומים שיועדו בתקציב, לאותן שנים, לשם הקמה ותפעול של שירותי רווחה ניידים וכן לשם ביצוע פרויקטים נוספים בתחום הרווחה. המשרד ניצל רק חלקית את הסכומים מן התקציב שיועדו עבור תכנית אורחות מדבר וכן עבור תכנית אוהל חם.

בדוח הביצוע המסכם לשנת 2014 שהכין משרד החקלאות, נכתב כי שירות הרווחה הנייד "אושר ע"י המועצה [האזורית נווה מדבר] ובההליך של ביצוע. שירות הרווחה באל-קסום טרם אושר ע"י המועצה, אך מתקדמים לכך, והכוונה לבצע רכישה ב-2015". לגבי תכנית אוהל חם נכתב שהיא "פועלת בשגב שלום עבור כ-30 נערים בגילאי 18-24". לגבי תכנית אורחות מדבר נכתב כי "באוקטובר 2014 נפתחה מסגרת... ברהט. התכנית פועלת בצורה הדרגתית, כעת יש 3 נערים במסגרת".

בפגישת נציגי משרד מבקר המדינה עם מפקחת במחוז דרום של משרד הרווחה היא מסרה, שהתקציב לפעולות הרווחה במסגרת תכנית הפיתוח לשנים 2012-2014 הגיע למשרד הרווחה באיחור וכי זו אחת הסיבות לניצול הנמוך של התקציב באותן שנים; סיבה נוספת היא חוסר במבני ציבור בחלק מהיישובים הבדואיים בנגב, שיאפשרו קיום פעולות רווחה ואת עצם המפגש של עובדי הרווחה עם התושבים.

בתשובה של משרד הרווחה מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה, אושרו הממצאים שעלו לעיל לפיהם: חלק מפעולות הרווחה לשנים 2012-2014 לא יצא לפועל בגלל שהתקציב עבורן הגיע למשרד באיחור; גם מחסור במבני ציבור במקומות מסוימים מנע ביצוע חלק מן הפעולות. המשרד ציין סיבה נוספת, לביצוע החלקי: מחסור בכוח אדם מקצועי "התואם את הצרכים של

96 תכנית "אוהל חם" נועדה לתת מענה לנערים ונערות בסיכון מוגבר שאינם נמצאים במסגרת מוגדרת.

97 תכנית "אורחות מדבר" להקמת מסגרת חוץ-ביתית לילדים ולבני נוער.

98 בין הפרויקטים - תכנית לצמצום אלימות.

היישובים הבדואיים, להפעלת תכניות; זאת אף שהמשרד "בנה סל תמריצים לעובדים ביישובים אלה".

בסיוור שעשו נציגי משרד מבקר המדינה עלה לדוגמה כי בכסיפה מתעורר קושי לקיים פעולות רווחה בגלל חוסר במבנה ציבור מתאים; דוגמה נוספת היא ביישוב א-סייד, שבו אין מבנה ציבור שיאפשר את פעולות הרווחה במסגרת תכנית הפיתוח.

בתשובת ראש מועצת כסיפה מדצמבר 2015 למשרד מבקר המדינה, נאמר, בין השאר, "אכן... קיים מחסור... במוסדות ציבור וחדרי פעילות אשר מקשים על הפעלת תכניות רווחה. לדוגמה, למרות שאושר לנו הקמת מט"ל (מרכז טיפולי לנוער) בחודש אוקטובר 2014, רק עכשיו אנו מפעילים אותו במרכז הספורט שהמועצה שיפצה לפני כמה חודשים"; "סדנאות להעצמת נשים, עידוד תעסוקה, חילוף משפחות ממעגל העוני והכשרת צוותי חירום שכונתיים אנו מפעילים באולם ישיבות של המועצה, שעמוס ממילא בישיבות המועצה הרגילות".

2. פעולות בתחום הבריאות: נמצא, כי משרד הבריאות ניצל 57% בלבד מן התקציב שאושר לו לשנים 2012-2014 בתכנית הפיתוח - מתוך תקציב של 12.1 ש"ח שנועד להקמת תחנות טיפות חלב ולביצוע פרויקטים נוספים ניצל המשרד בסך הכול כ-6.85 מיליון ש"ח בלבד. נציג משרד הבריאות השיב בעניין לנציגי משרד מבקר המדינה, במהלך הביקורת, שהסיבה לניצול הנמוך של התקציב הייתה שהכספים לביצוע פעולות אלה הועברו למשרד הבריאות באיחור - רק בשנת 2014.

הקמת מבני ציבור

במסגרת תכנית הפיתוח נדרש משרד הבינוי והשיכון להקים ביישובים הבדואיים בנגב 47 מבנים מסוגים שונים - בריכה, מעונות יום, אולמות ספורט, מגרשי ספורט, תחנות לאם ולילד וספריות (להלן - מבני ציבור). התקציב הכולל להקמת מבני הציבור במסגרת התכנית הוא כ-89 מיליון ש"ח. המבנים תוכננו להיות מוקמים ביישובים האלה: רהט, תל שבע, שגב שלום, כסיפה, ערוער, חורה, לקיה וביישובים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום. בדוח הביצוע לשנת 2014 של התכנית נרשם כי היה ניצול מלא של התקציב בסך כ-50 מיליון ש"ח שהוקצה עבור השנים 2012-2014 לצורך הקמת המבנים.

מנתונים שמסר ביולי 2015 משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה בדבר ההתקדמות בבניית מבני הציבור המתוכננים במסגרת תכנית הפיתוח, עלה כי נכון למועד זה טרם הושלמה הקמתו של אפילו מבנה ציבור אחד (למעט השלמת פיתוח של חצר לספרייה באחד היישובים).

עוד עלה מנתוני משרד הבינוי והשיכון, שנכון לחודש יולי 2015, כשלוש שנים וחצי לאחר תחילתה של תכנית הפיתוח, עדיין לא החל שלב הביצוע לגבי רוב מבני הציבור (כ-75%) שהקמתם תוכננה במסגרת התכנית⁹⁹.

99 רוב המבנים שטרם החלה בנייתם נמצאים בשלבים שונים של תהליך התכנון.

בתשובת משרד הבינוי והשיכון מינואר 2016 למשרד מבקר המדינה נאמר, כי "התכנון והביצוע אורך שלוש עד ארבע שנים בממוצע מרגע הוצאת ההרשאה". עוד נאמר, כי מאז יולי 2015 המועד שבו מסר משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה את הנתונים על התקדמות הקמת מבני הציבור ביישובים הבדואיים ועד לינואר 2016 - מועד שליחת תשובה זו, הייתה התקדמות בעבודות ההקמה של מבני ציבור ביישובים. בתשובה צוין לגבי מבנים שונים מהו השלב המעודכן של ההקמה שבו הם נמצאים, וכן נרשם לגבי כמה מבנים כי הקמתם כבר הסתיימה.

עוד נאמר בתשובה כי, "כ-10% מהפרויקטים נתקלו בקשיים הבאים: 1. צורך לפנות פולשים ולהגיע להסדרים פנימיים בין התושבים לרשות. 2. תיאום בין הרשות לבין המשפחות השונות לגבי מיקום המבנה. 3. בקשת הרשות להגדיל את תקציב המבנה". המשרד מסר, כי הוא "פועל באופן אינטנסיבי יחד עם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים, והרשות המקומית להתמודד עם פולשים, לאגם משאבים, לייעץ ולסייע באמצעות המהנדס של המחוז - כל זאת על מנת לפתור בעיות, לאפשר גמישות מקסימלית ולוודא שכל פרויקט יוצא לדרך ומגיע לסיום".

כאמור עלה, כי היעדרם עדיין של חלק ממבני הציבור הנחוצים בכמה מן היישובים הבדואיים בנגב פוגע ביישום פעולות בתחום הרווחה שנכללו בתכנית הפיתוח, שכן אין להן אכסניה. עוד עלה, כי הדבר פוגע גם ביישום מיטבי של פעולות בתחום הכלכלה שנכללו בתכנית, מאותה סיבה - אין להן אכסניה. לדוגמה, ביישוב כסיפה טרם הוקם מתנ"ס ולכן אי-אפשר לפתוח בו מרכז להכשרה מקצועית ולשילוב דורשי עבודה בתעסוקה (מרכז ריאן), ותושבי כסיפה מקבלים שירות זה מהמרכז שהוקם בחורה.

ממצאים נוספים על ביצוע התכנית

בהחלטת הממשלה 3708 נקבע שתכנית הפיתוח תלווה במחקר הערכה. את המחקר, שעלותו תוקצבה במיליון ש"ח, מבצע מכון מאיר-ג'וינט-ברוקדייל (להלן - מכון המחקר). טיוטת דוח ראשונה על כמה היבטים הנוגעים לביצוע התכנית הגיש מכון המחקר למשרד החקלאות ביולי 2015 (להלן - המחקר)¹⁰⁰. מהמחקר, מדוח הביצוע של משרד החקלאות, מפגישות שעשו נציגי משרד מבקר המדינה עם הנוגעים בדבר בכמה משרדי ממשלה ובכמה רשויות מקומיות בדואיות בנגב ומהסיוור שקיימו בכמה יישובים עלה שישנן פעילויות שכבר ניכר שהן מניבות פירות. לצד זה עלו גם קשיים וחסמים בביצוע התכנית, להלן:

פעולות שהחלו להניב פירות

1. מרכזי הכוון תעסוקה (להלן - מרכזי ריאן): על פי המחקר, לפני הפעלת תכנית הפיתוח פעלו ביישובים המוכרים שלושה מרכזי ריאן ובמסגרתם הוקמו עוד שישה. מרכז נוסף עתיד להיפתח בקרוב. המרכזים נועדו לספק מענה למי שמחפש עבודה ולהוות כתובת עבור מעסיקים המחפשים עובדים. במרכזים מועברים קורסי הכשרה המותאמים למאפייניה התרבותיים של האוכלוסייה הבדואית. במחקר עלה עוד, כי משנת 2012 עד סוף שנת 2014 הוכפל מספר המשתתפים בפעילות במרכזי ריאן והגיע ל-3,057 משתתפים;

100 מאיר-ג'וינט-מכון ברוקדייל, "טיוטה - המחקר על התכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בדרום (החלטת ממשלה 3708): דו"ח ראשון", 2015.

חלק גדול מהמשתתפים בהכשרות המקצועיות הצליחו להשתלב בעבודה בתחום המקצוע שלמדו; חלק גדול מן המושמים בתעסוקה הוסיפו להיות מועסקים גם שנה לאחר ההשמה. יחד עם זאת, יש לציין, כי בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בנושא פעולת המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה עלו נקודות חולשה בכל הנוגע לאפקטיביות של מרכזי ריאן¹⁰¹.

2. פיתוח אזורי תעשייה סמוך ליישובים הבדואיים: על פי המחקר בזכות המשאבים שהוקצו בתכנית הפיתוח לאזור התעשייה "עידן הנגב" התאפשרו שיווק ופיתוח משמעותי ומהיר של מגרשים שנמכרו ליזמים בו, מחציתם ויותר מן המגזר הבדואי; כמו כן מועסקים באזור זה כ-800 עובדים לפחות שרבע מהם מהאוכלוסייה הבדואית. התקדם גם פיתוחם של אזורי התעשייה הקטנים יותר, כגון אזורי התעשייה באבו קרינאת ובערוער.

3. תמריצים למעסיקים: על פי המחקר שופרו התנאים הנדרשים לתמריץ מעסיקים לקליטת עובדים מהמגזר הבדואי והתחילה להסתמן עלייה במספר הבדואים שהשתלבו בעבודה במסגרת המסלול. בשנים שקדמו להחלטת הממשלה על תכנית הפיתוח היו פניות ספורות בלבד להעסקת עובדים דרך מסלול זה, ואילו בשנת 2014 השתלבו במסגרתו 242 עובדים.

4. תחבורה ציבורית: במסגרת התכנית עובד חלק מקווי התחבורה הציבורית ונוספו קווים חדשים, לרבות קווים המובילים למרכזי תעסוקה והשכלה. על פי המחקר הדבר העלה את נפח השימוש בתחבורה הציבורית, ובהקשר לכך נמצא גידול של ממש במספר הסטודנטים הבדואים הלומדים במכללות ספיר ואחוזה. יחד עם זאת מן הראוי לציין, שביקורת משרד מבקר המדינה על פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה העלתה נקודות חולשה בכל הנוגע לשירותי התחבורה המסופקים ליישובים הערביים¹⁰².

5. ביטחון אישי: על פי המחקר, במסגרת התכנית גדל תקן השוטרים הפועלים ביישובים (תחנת העיריות), מ-108 ל-182; הוקמו שלוש נקודות משטרה לצורך מתן שירותי משטרה שוטפים לאוכלוסייה ומופעלים שבעה מפקדי שיטור קהילתי.

חסמים וקשיים ביישום התכנית

1. תביעות בעלות ופלישות לקרקע: על פי דוח הביצוע של המשרד לשנת 2014, "לעיתים נתקלים המשרדים העוסקים בפיתוח תשתיות בטענות לבעלות על קרקעות המיועדות לפיתוח ציבורי לרווחת הישוב כולו דוגמת פיתוח דרכים ראשיות של משרד התחבורה". בחלק "לא מבוטל מהפרויקטים לא ניתן להתקדם לשלבי ביצוע בשל התנגדות תושבים... וצורך בפינוי פולשים". על פי המחקר, המחלוקת על תביעות הבעלות וכן הריסת מבנים שנבנו בצורה בלתי חוקית "יוצרים מתח בין האוכלוסייה מקומית לבין רשויות המדינה ומקשים על יצירת שיתוף פעולה חיובי ביניהן". הדבר פוגע באמונה של האוכלוסייה בגופים שאמורים לספק לה שירותים לטובת רווחתה, דוגמת מרכזי ריאן. תחושות אלה מופנות בעיקר כלפי מוקדי השיטור שאמורים להעניק לתושבים תחושת ביטחון אישי אך מזוהים גם עם פעולות של אכיפה כנגד בנייה בלתי חוקית. המחלוקת על הבעלות מקשה גם את ביצוען של פעולות הפיתוח ביישובים: "בא הדבר לידי ביטוי בעיכוב פיתוח אזורי התעשייה, בעיכוב בבניית תשתיות תחבורה ביישובים, במחסור בשטחי מסחר ובקושי באיתור שטחים מתאימים לבניית מבני ציבור".

101 ראו בקובץ דוחות זה את הפרק "פעולות המדינה לעידוד שילובה של האוכלוסייה הערבית בתעסוקה", עמ' 3.

102 ראו הערה קודמת.

2. **צורך בהסברה** : בדוח הביצוע נכתב, "ניכר כי פעולות רבות המבוצעות על ידי הממשלה או גורמים [מטעמה]... אינן זוכות לתקשור אל מול הציבור הרחב וכן אל מול ההנהגה של החברה הבדואית".

3. **מחסור בתשתיות** : על פי המחקר, מחסור בתשתיות במקצת היישובים מקשה את ביצוע התכנית- "במרבית יישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום אין תשתיות המאפשרות כניסת תחבורה ציבורית לתוך היישובים, ולכן קווי האוטובוס עוצרים על הכביש הראשי מחוץ ליישוב". כמו כן, "קיים מחסור במבנים העומדים בתקן... עבור מבני ציבור. הדבר עיכב פתיחה של מרכזי ריאן ושל משפחתונים במספר יישובים".

במכתב מינואר 2016 כתב משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה: "ברצוננו לעדכן כי בימים אלה הושלמה הכנת טיוטת הצעת החלטה לממשלה בדבר תכנית חמש שנתית (2017-2021) לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. תכנית החומש מוצעת בהמשך להחלטת הממשלה מס' 3708... ובהמשך להחלטה מס' 2025".

לגבי נושא ההסברה על התכנית נאמר בתשובת משרד החקלאות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015, כי "בשלהי 2014 פרסם המשרד מכרז למתן שירותי הסברה, אך זה נדחה לאור הצורך בקבלת חוות דעת מנכ"ל ואישור מוועדת הפטור בחשכ"ל [אגף החשב הכללי]. הליך שנעצר עד הבחירות וחילופי השלטון... הליך זה אמור להסתיים בקרוב והמכרז יפורסם".



משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי הממשלה המשתתפים ביישום התכנית כי לנוכח הפירות שהחלה להניב, כגון בפיתוחם של אזורי התעשייה, ראוי לבחון המשך לפעולות כאלה כדי שההישגים שבהן יישמרו וכדי שהשפעתן החיובית תמשיך גם אחרי שתסתיים תכנית חומש זו.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח החולשה שעלתה בתחום ההסברה של תכנית הפיתוח ראוי לחזק את רכיב ההסברה כדי שהציבור בכלל והתושבים הבדואים בנגב בפרט יידעו על השקעות של הממשלה ביישובים.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בנושא החסמים שעלו ביישום התכנית שמקורם יוחס למחלוקת בעניין תביעות הבעלות, הרי שממצא זה מצטרף לאלה שעלו בפרקים קודמים של דוח זה, וגם הוא מחזק את הצורך לפעול בנחישות להסדרת הקרקעות שבמחלוקת.

סיכום

הסדרת התיישבות הבדואים בנגב היא נושא בעל חשיבות לאומית מן המעלה הראשונה. בסוגיה זו כרוכים היבטים משפטיים, חברתיים, כלכליים וביטחוניים הנוגעים למדינה כולה, והסדרתה היא בבחינת צורך ואתגר אסטרטגי עבורה. במשך שנים רבות עלה על סדר היום של ממשלות ישראל הצורך להסדיר סוגיה זו ובכלל זה לפתח יישובים מוכרים ולהסדיר את תושבי הפזורה בתחומיהם. הדבר נחוץ הן לבדואים, שרמת חייהם ירודה, והן למדינה, המעוניינת לפתח את הנגב ולהבטיח שיסופקו לכל הפחות צורכיהם הבסיסיים של כל תושביו. הדבר נחוץ גם כדי ליישב את המחלוקות שבין המדינה ובין תושבי בעלות בדואים בנוגע לקרקעות; מחלוקות המולידות תסכול ומתח בין התושבים למדינה.

המצב הנוכחי שנמשך כבר שנים רבות, ולפיו מצבה החברתי-כלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ירוד, ועשרות אלפי בדואים מתגוררים מחוץ לתחומי יישובים מוסדרים - שלא בתחומי של שלטון מקומי כלשהו וגרים במבנים בלתי חוקיים, הוא בבחינת קרקע פורייה להחלשת מעמד החברתי-כלכלי ולהחלשת משילות המדינה באזור הנגב. מצב זה עלול לעורר תופעות של פשיעה ועבריינות שלהן השפעה שלילית על כל תושבי הנגב. עוד עלול הדבר להגביר תחושות של ניכור ונתק בין חלק מאזרחים אלה ובין המדינה על מוסדותיה. כל אלה יש בהם כדי לפעול שלא לטובת המדינה.

בשנת 2007 החליטה הממשלה להקים ועדה ציבורית - ועדת גולדברג - שהתבקשה להגיש לה המלצות בדבר הסדרת התיישבות הבדואים בנגב. בשנת 2008 הגישה הוועדה דוח ובו עמדה על הצורך לטפל בנושא בהקדם, כיוון ש"המציאות חותרת תחת טובת המדינה וטובת הבדואים, כאחד. גורם הזמן אינו נייטרלי, הוא דוחק ויש לו משמעות קריטית. ככל שחולף הזמן כן קשה הפתרון". הוועדה סיכמה את דבריה באמירה שעל המדינה להציב לה כיעד את מימוש המדיניות המוצעת בתוך חמש עד שבע שנים, ולרתום לקידומה את ראשי המגזר הבדואי, את נכבדיו ואת מנהיגיו.

הממשלה אימצה את העקרונות שעמדו בבסיס המלצות הוועדה ונקטה צעדים ליישומם: הצעדים הובילו, בין השאר, להגשה בשנת 2013 של הצעת חוק שהתייחסה להסדרת תביעות הבעלות, כאמצעי להסדרת המקרקעין שבמחלוקת, חוק שיישומו המוצלח יכול היה להביא להסרת אחד החסמים להסדרת התיישבות של הבדואים בנגב ובעקבות כך ליצור תנופה לקידום הטיפול בסוגיה. בד בבד החליטה הממשלה ליישם תכנית חברתית-כלכלית לחיזוק היישובים הבדואיים המוכרים בנגב.

הכיוון שהממשלה צעדה בו על פי החלטותיה ופעולותיה בשנים 2007-2013 שיקף מדיניות שביקשה לקבוע כללי משחק ברורים: המדינה אינה מכירה בבעלות של התובעים על הקרקעות, אך תציע להם לפנים משורת הדין ובמסגרת חקיקה, הסדרי פשרה בתמורה על ויתור על תביעות הבעלות; לפי הסדרי הפשרה, תובעי בעלות יקבלו כסף, ובמקרים מסוימים אף קרקע בתמורה על קרקעות שתבעו. התמורות שיינתנו לתובעים, במסגרת הסדרי פשרה על פי הצעת החוק, יהיו גדולים בהרבה מן התמורות שהוצעו להם עד אז במסגרת של פשרות על פי החלטות מינהל מקרקעי ישראל (כיום הוא רשות מקרקעי ישראל - רמ"י)¹⁰³. בהצעת החוק נקבע פרק זמן מרבי, של שנים אחדות, למיצוי המגעים בין תובעי בעלות לבין המדינה לעניין הסדרי הפשרה; לאחר מכן לא ייחתמו עוד הסדרי פשרה ולפיכך גם לא יינתנו תמורות, והקרקעות יירשמו כולן על שם המדינה. המטרה הייתה לשים קץ למחלוקת, בדרך של פשרה ובפרק זמן מוגדר, כדי שהמדינה תוכל להשתמש בקרקעות לפיתוח הנגב, ולהכשירן, בין היתר, לצורכי מגורים ביישובים הבדואיים ולפיתוח תשתיות בהם.

בפועל עוררה הצעת החוק התנגדויות פוליטיות מימין ומשמאל, וגורמים הנוגעים בדבר ציינו שלא היה לה רוב בקואליציה. הממשלה משכה את הצעת החוק בדצמבר 2013 והקפיאה את הליכה. מאז ועד ספטמבר 2015, מועד סיום ביקורת זו של משרד מבקר המדינה, לא חודשו הליכי החקיקה בנושא ואף לא נקבעה חלופה אחרת לפתרון המחלוקת בדבר הבעלות על הקרקעות שנתבעו. חילופי ממשלות וחילופי גברי בנוגע לטיפול בנושא, שבוצעו מדצמבר 2013, גורמים מטבעם לעיכובים בטיפול בנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב ולחוסר עקיבות בדרכי הטיפול בו.

על רקע השתלשלות עניינים זו, לא הייתה התקדמות ממשית בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב. אדרבה, שבע שנים אחרי שהגישה ועדת גולדברג את המלצותיה הורע המצב: אין מענה כוללני לצורכי דיור של האוכלוסייה הבדואית בפזורה, אוכלוסייה ההולכת וגדלה; פעולות שבוצעו להסדרת תביעות בעלות ולהסדרת מגורים של תושבי הפזורה ביישובים מוכרים הניבו תוצאות דלות - 1% בלבד מן השטח עליו יש תביעות בעלות הוסדר באמצעות הסכמי פשרה בין המדינה ובין התובעים (עוד כ-2% מהשטח הוסדר באמצעות הליכים משפטיים של תביעות נוגדות); שיעור זניח של תושבים מן הפזורה עבר להתגורר בתחומי היישובים המוכרים.

הבעיות הנובעות מהיעדר הסדרה כוללת של התיישבות הבדואים בנגב מחריפות ככל שחולפות השנים. קצב הגידול הדמוגרפי בחברה הבדואית מלמד שהיא עתידה להכפיל את מספרה בתוך פרק זמן של כ-15 שנה. משמע שיש צורך גובר והולך בפתרונות דיור ביישובים המוכרים, וכן שהאוכלוסייה בפזורה גדלה ומתבססת מחוץ ליישובים אלה. לתובעי הבעלות על קרקעות בנגב, שהגישו את תביעותיהם בשנות השבעים של המאה העשרים, נוספים עוד ועוד יורשים, שעמים על המדינה לבוא במשא ומתן, וכך הסוגיה הולכת ומסתבכת. יתרה מכך, הצעת החוק שיקפה בפני התושבים "כללי משחק" שבכוונת הממשלה לאמץ ואף הבנה בקרב חלק מהם בנוגע לפתרון המתגבש וכעת המשימה לטפל בהסדרה הופכת מורכבת יותר. בפערים בין רמת החיים של תושבי הנגב הבדואים לרמת החיים הכללית במדינה יש כדי להעצים אצלם תחושות של קיפוח. נראה אפוא כי חלון ההזדמנויות להסדרת סוגיית ההתיישבות הולך ונסגר, ומשבר האמון בין החברה הבדואית בנגב ובין המדינה מחריף ככל שעובר הזמן.

על ממשלת ישראל לפעול בנחישות רבה ביותר כדי לקדם באופן ממשתי את הטיפול בנושא מתוך מאמץ להשגת תוצאות של ממש. האחריות להסדרת הנושא אינה מוטלת על ממשלת ישראל בלבד, חיוני להצלחת המהלך גם שיתוף פעולה מצד ראשי האוכלוסייה הבדואית ומנהיגיה שבידיהם לרתום את האוכלוסייה הבדואית לקידום. לכל אלה יפים דבריו של שופט בית המשפט העליון אליקים רובינשטיין: "ככל שהשכל הישר יגבר והפוליטיקה מסוגים שונים תושם הצידה, יש סיכוי רב יותר לכך. שומה על הרשויות ותושבי הפזורה כאחד לקדם פתרונות מעשיים למחלוקות, ויפה שעה אחת קודם"¹⁰⁴. בעניין זה ראוי גם לציין את דבריה של שופטת בית המשפט העליון עדנה ארבל, באומרה: "אנצל הזדמנות זו לקרוא לבחינה מקיפה של הנושא, ולקידום נמרץ של הסדר כולל, אשר יהיה בו כדי לאפשר, אחת ולתמיד, את השתלבותם של האזרחים הבדואים בחברה הישראלית כאזרחים שווים מעמד - שווים בזכויות ושווים בחובות. ויודגש, קריאה זו אינה מופנית כלפי רשויות המדינה בלבד. מופנית היא גם כלפי האוכלוסייה הבדואית עצמה, אשר נושאת כאמור גם היא באחריות למצבה, כמו גם לטיב יחסיה עם הרשויות, שני הצדדים יחד נושאים באחריות למצב אותו אני קוראת לשנות - גם אם במשקלות שונים ובהיבטים אחרים. רק בדרך של הידברות, שיתוף-פעולה, סובלנות, הכרה באינטרסים המשותפים ונכונות לפשרות - מצד שני הצדדים - אפשר שנצליח להביא לשינוי. שינוי זה הוא אינטרס של המדינה ובוודאי גם של האוכלוסייה הבדואית"¹⁰⁵.

104 רע"א 3094/11 אבו אלקיעאן נ' מדינת ישראל, ראו הערה 8.

105 בג"ץ 2887/04 אבו מדיגס נ' מינהל מקרקעי ישראל, ראו הערה 9.