



כס"ד

הסעיף 42
כ"ט

משרד הפנים
המנהל הכללי

ד' בסיון התש"ע
17 במאי 2010
מנ. 2010-3010

1137

לכבוד
ח"כ דוד אזולאי
יו"ר ועדת הפנים ואיכות הסביבה

שלום רב,

הנדון: ישיבת הוועדה בנושא דחיית הבחירות במועצה ראשונה אבו בסמה

מצ"ב חוות דעת בנושא דחיית הבחירות במועצה ראשונה אבו בסמה.
אודה לתיאום דיון בוועדה בהקדם, לשם קיום חובת היוועצות בהתאם לאמור בסעיף 2
לחוק מועצות אזוריות (מועד בחירות כלליות), התשנ"ד – 1994.

בברכה,


מימון גבריאל, רו"ח

העתקים:

- מר רני פינצי, מנהל מינהל השלטון המקומי
- מר אבי הלר, הנומנה על מחוז הדרום
- מר עמרם קלעג', יו"ר הועדה הממונה מועצה ראשונה אבו בסמה
- מר ששי קציר, והמפקח הארצי על הבחירות
- עו"ד יהודה זמרת, יועמ"ש הפנים
- עו"ד דרורי שפירא, לשכה משפטית
- עו"ד איילת פישמן, סגן בכיר למפקח על הבחירות
- מר מוני מעתוק, יועץ מנכ"ל

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

לי בחשון התשיע
17 בנובמבר 2009
ש.מ. 2009-9882

לכבוד
רו"ח גבריאל מימון, המנהל הכללי

שלום רב,

הנדון: מועצה אזורית אבו בסמה - הארכת כהונת הוועדה הממונה

א. סקירה כללית:

- א. במסגרת מדיניות הממשלה להתיישבות הבדואים בנגב, הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה בסוף שנת 2003, כאחד הפתרונות לפזורה הבדואית בדרום המונה כיום כ 63,000 נפש.
- ב. צו הכינון והקמתה של המועצה נחתם ע"י שר הפנים בסוף שנת 2003 ובפועל התחילה המועצה את פעילותה בתחילת שנת 2004.
- ג. כבסיס להקמת המועצה שימשו החלטות הממשלה להכרה ולהקמה של ישובי קבע לאוכלוסיית הבדואים, בנוסף לישובים הוותיקים והמוכרים. עשרה ישובים נבחרו כבסיס להקמת הוועדה האזורית החדשה ואוכלוסיית היעד לאכלוסם נאמדת בכ- 20-25 אלף תושבים.
- ד. ההכרה במקום הישובים, קביעת גבולותיהם והכנת תכנית המתאר עבורם, התבססה על תכנית המונאר המחוזית, אשר נתנה ביטוי לצרכי ההתיישבות של הבדואים בנגב מאז הקמתה פועלת המועצה יחד עם מוסדות התכנון במשרד הפנים להכנתן ולאישורן של תכניות המתאר לישובי המועצה.
- ה. כיום לכל יגרת היישובים קיימות תכניות מתאר בעלות תוקף וכן תכניות מפורטות חלקיות, אשר מכוחן ניתן יהיה להקים מוסדות ציבור ותשתיות לטובת האוכלוסייה.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

להלן טבלה חמרבזת את נתוני הישובים במועצה ומצבם התכנוני.

שם הישוב	שטח בדונם	תאריך מתן סמל ישוב	מספר תושבים רשומים	מספר תושבים מיועד	סטטוס תוכנית מתאר
אבו קרינאת	7,300	2/04	250	3,600	תכנית מאושרת מתאר
מכחול	5,400	2/04	32	3,000	תכנית מאושרת מתאר
דרג'את	1,000	7/04	670	850	תכנית מאושרת מתאר
קאטר אל סר	4,800	9/04	971	3,000	תכנית מאושרת מתאר
ביר הדאג	6,500	5/05	323	4,200	תכנית מאושרת מתאר
אום בטין	6,800	6/05	1792	2,900	תכנית מאושרת מתאר
תראבין	1,100	12/05	325	1,000	תכנית מאושרת מתאר
אל סייד	3,100	5/06	438	3,000	תכנית מאושרת מתאר
מולדה	11100	8/06	132	3,500	תכנית מאושרת בהתנגדויות
כחלה	300	6/08	0	400	תכנית מאושרת מתאר

- ישובים נוספים - בנוסף עתיד לקום ישוב נוסף אבו תלול שטרם נכלל בצו הכינון של המועצה וכן כותוכנן לקום מרכז אזורי אבו בסמה האמור לשרת את תושבי האזור (כולל תושבי הפזורה) ולהציע שירותים שלא ניתן לקיים ברמת הישוב הבודד כגון מרכז ספורט, מרכז תרבות ועוד.
- מועצת הרשוונ המקומית - ברשות מכהנת מועצה ראשונה המונה מלבד ראש המועצה עוד 9 חברים - חמישה מתוכם נציגי ממשלה וארבעה נציגי תושבים. בנוסף מקיימת המועצה 13 וינדות (הנהלה, ביקורת, תקלאות, הנחות, מליח, מכרזים, איכות הסביבה, ערר, תעסוקה, חינוך, רכש, ותמיכות (2 ועדות) כאשר נציגי התושבים המכהנים במליאת המועצה, שותפים מלאים בוועדות המועצה).

מדינת ישראל
 משרד הפנים
 המינהל לשלטון מקומי

ח. תקציב המועצה - במהלך כהונתה של המועצה הממונה, גדל תקציבה באופן עקבי כאשר שיעור ניכר מוזכנסות המועצה מגיע ממשרדי החינוך והרווחה. כך למשל:

1. תקציב שנת 2006 כ-112,837 אלפי ש"ח.
2. תקציב שנת 2007 כ-143,115 אלפי ש"ח.
3. תקציב שנת 2008 כ-160,750 אלפי ש"ח.
4. תקציב שנת 2009 כ-165,404 אלפי ש"ח.
5. תקציב שנת 2010 כ-167,722 אלפי ש"ח.

יובהר כי הרשות המקומית כיום, נסמכת בתקציבה רוב ככולה על מקורות ממשלתיים. בהתאם לכך, הצעת התקציב לשנת 2010 מורכבת מ- 4.9 מלש"ח בלבד ממקורות הרשות כאשר 2.5 מלש"ח הינם ארנונה המשולמת על ידי מחצבות הנמצאות בתחום המועצה, יתר התקציב ממומן כולו על ידי משרדי הממשלה ובראשם (חינוך, רווחה ופנים). עיקר תקציב המועצה מיועד להוצאות חינוך כ- 134 מלש"ח.

ב. יעדי המועצה האזורית - אבו בסמה

היעדים המרכזיים של המועצה הראשונה שהחלה כאמור את כהונתה בתחילת שנת 2004 והנדרשים על מנת לאפשר השלמת פעילותה ובניית מערך סדור ונדרש לרשות המקומית לטווח הקצר והארוך, שיאפשר העברת ניהולה של המועצה לידי גוף נבחר, הינם:

- א. השלמת חכנת תכניות מתאר וכן הכנת ואישור תכניות מפורטות לישובי המועצה.
- ב. פיתוח ואכלוס הישובים ע"י תושבי הפזורה הבדואית.
- ג. השלמת הליכי עדכון המען מהפזורה לתחומי הישובים (שינוי כתובת משבט לתושב קבע של ישובי המועצה).
- ד. הקמת תשתיות כגון: כבישי גישה לישובים, כבישים פנימיים בתוך הישוב, מערכות מים וכיוב ומבני גיבור לרווחת התושב (בתי ספר, גני ילדים, מתנס"ים, מגרשי ספורט ועוד).
- ה. הקמת תשתית ארגונית מוניציפאלית:
 1. הכנת מבנה ארגוני למועצה ואיוש בעלי תפקידים בהתאם לצרכים.
 2. כתיבת נהלי עבודה לפעילות ולניהול המועצה.
 3. יצירת תרבות ניהולית מוניציפאלית הן ברובד קיום פעילותה של המועצה וועוזותיה והן בתחום המינהל ותפקוד מערכות הניהול והביצוע של המועצה ועובדיה.
 4. הכנת בסיס תקציבי נאות לתפקוד המועצה ויצירת בסיס הכנסות עצמאיות. במסגרת זאת, הקמת בסיס מידע למיפוי נכסים, כינון צווי מיסים על מנת לאפשר גביית תשלומי ארנונה ותשלומים אחרים בגין שירותים אותם מספקת המועצה, והסדרת פעילותה הכספית של המועצה אל מול התושבים, המוסדות ומשרדי הממשלה השונים.

השלמת מכלול צעדים אלו הינו תנאי הכרחי על מנת להשלים בניית מסד איתן לרשות המקומית כתחומי הניהול, הארגון והתכנון, אשר יאפשר העברתה בבוא העת, לניהול תחת גוף נבחר באופן שיבטיח את יכולתה להמשיך ולפעול כנדרש לאורך זמן, לאספקת שירותים לתושבים ולמילוי חובותיה.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

ג. פעולות שבוצעו ופעולות שתידרש המועצה לבצע לצורך עמידה ביעדיה

בפרק הזמן שחלף מאז חקמתה של המועצה, החלה המועצה האזורית אבו בסמה לנקוט בפעולות בכדי להגיע ליעדים אותם נטלה על עצמה. בין צעדים אלו ניתן למנות הישגים בתחומים אחדים בהם פעלה המועצה עד כה, אך להערכתנו על בסיס המצב הקיים ולאור מורכבות הנושא והיעדים שעל המועצה לעמוד נהם, כברת דרך רכה עומדת בפני המועצה עד שתגיע ליישומם ולהשגתם.

ראוי להקדים ולציין כי חקמת מועצה חדשה וריכוז תושבי הפזורה הבדואית לתחומי אורגן מוניציפאלי אחד, אינם דבר של מה בכך. במסגרת זאת, נכון לציין כי המקרה של הקמת המועצה האזורית אבו בסמה הינו מקרה בעל מאפיינים ייחודיים. במסגרת זאת, יש לזכור כי מדובר בתושבים שסירבו עז כה להצטרף ליישובי הקבע האחרים, וכי הרעיון להקמת ישות מוניציפאלית שתכניס במסגרתה נכלול רחב של יישובים אשר כל אחד נמנה על משפחה שונה, אינו עניין שקל ליישמו על רקע המסורת השבטית הנהוגה והמאפיינים של האוכלוסייה הבדואית. קשיים אשר מקבלים משנה משקל, בשל המורכבות בהקמת היישובים, בפיתוחם ובהסכמת האוכלוסייה לעבור לתחומם, על רקע המורכבות הנוגעות למחלוקת ארוכת השנים לגבי סוגיית הסדר הקרקעות בנגב על ידי האוכלוסייה הבדואית.

על רקע קשיים אלו יש ליתן את הדעת לשוני בין יכולתו של גוף ממונה לבין גוף נבחר, לבצע וליישם את ההליכים המורכבים הנדרשים לגישור ולבנייה כנדרש של ישות מוניציפאלית כאמור.

בהקשר זה, ראוי לתוסף כי המועצה הראשונה מתוך מודעות למורכבות ולצורך בשיתוף הציבור בהליכי חקמתה של המועצה, פועלת בחליכים מובנים לשיתוף נציגי התושבים בתהליכי קבלת החלטות. במסגרת זאת עוד בצו ההקמה, נקבע הרכבה של המועצה תוך מתן ייצוג לנציגי היישובים במועצה וזממונה הראשונה, מונו ועדים מקומיים מבין תושבי המקום. כמו כן, המועצה פועלת לשיתוף נציגות התושבים במליאת המועצה וועדותיה כמשקיפים ושיתוף נציגות התושבים בהליכי תכנון היישובים ופיתוחם.

א. שירותים מוניציפאליים

1. **יישובי המועצה** – עשרת יישובי המועצה הוקמו וצורפו למועצה בנקודות זמן שונות. אין מדובר במועצה הומוגנית מבחינת "גיל" היישובים וכשלושת ברמת הפיתוח, מוסדות הציבור וכן ברמת היכולת הניהולית של הוועד המקומי. ארבעה יישובים הוקמו בשנת 2004, שלושה בשנת 2005, שניים בשנת 2006 ואחד בשנת 2008. כמו כן הוחלט כי היישוב האחד עשר (אבו תלול) שעתיד לקום יצורף למועצה אך הוא טרם נכלל בצו הכינון שלה, בהעדר תכנית הקובעת את גבולותיו ובהעדר החלטות של ועדת השמות וועדת היישובים.
2. **המרכז האזורי** - תכנית המרכז האזורי של המועצה נמצאת לקראת הפקדה והעברת שטחו לתחום המועצה נמצאת בשלבי סיום עבודת ועדת גבולות בין אבו בסמה לבין מואיז בני שמעון.
3. **פיתוח היישובים ורישום התושבים** – באופן מעשי, עדיין קיימים רק מספר קטן של מבנים למגורים שהוקמו כדיון בתחומי היישובים וזאת על רקע מורכבות הנוגעות בין היתר לסוגיות הנוגעות לטענות האוכלוסייה הבדואית בכל הנוגעת לסוגיית חסדר הקרקעות. המחלוקת על בעלות במקרקעין, בהמשך למורכבות זו, מרביתם של תושבי הפזורה טרם נרשמו כלל כתושבי המועצה. במסגרת זו, ישנם יישובים בהם מספר התושבים שנרשמו כתושבי המועצה, הינו עשרות בודדות ובאחד מהם אף טרם נרשם תושב אחד, וזאת למרות פעילות הסברה ועידוד שנוקטת המועצה בתחום זה. יודגש, כי רישום מען התושבים נדרש ומחויב על מנת ש, נדרשת ומחויבת על מנת לאפשר הקמתם וניהולם בידי התושבים.

מדינת ישראל
 משרד הפנים
 המינהל לשלטון מקומי

4. **ועד מקומי** – בתחום הישובים מונו ועדים מקומיים מבין תושבי המקום. בתלך מהישובים טרם מונו ועדים מקומיים בגין היעדר הסכמות של התושבים על רשימת חברי הוועד יחד עם זאת מתוך הכרה בחשיבות ייצוג הציבור ובניית התשתית הנדרשת לכך, במהלך השנים 2007-2008 קיימה המועצה סדרה של השתלמויות לוועדים המקומיים וקורס מיוחד לנבחרי ציבור בשיתוף המגמה למינהל ציבורי באוניברסיטת בן גוריון על מנת לסייע בקידום הליך זה.

ב. **שרותי תינוך ורווחה** – תמועצה האזורית פועלת להקמת מערך בתי ספר, גנים ושירותי רווחה, הרווחה הקמתם של המבנים הציבוריים הנדרשים ולמעלה מזאת, בנייה של מערכי אספקת שירותים אלו. יתר על כן, עם הקמתה ומעבר לחובתה של רשות מקומית לפעולת בתחום שיפוטה, קיבלה על עצמה המועצה אחריות לאספקת השירותים הממלכתיים (בתחומי התינוך ורווחה) לאוכלוסיית הפזורה אשר יושבת בשטחים שאינם בתחומה יש לצייין כי עד אז סופקו שירותים אילו ישירות ע"י המדינה. מסך תקציב המועצה, שהיקפו השנתי עומד על כ- 167 מיליון ש"ח, 134 מיליון ש"ח מהווים תקציב לתינוך וכ- 22 מיליון ש"ח מיועדים לתקציב הרווחה. כאמור המועצה מספקת שרותי תינוך ורווחה באופן מלא ושוויוני לא רק לבדואים הנמצאים בתוך תחום שיפוטה, אלא גם לבדואים תושבי הפזורה ושאינם נכללים בישובי המועצה. סוגיית מעמדם ושיוכם המוניציפאלי של עשרות אלפי הבדואים שבפזורה והסדרת מעמדם לרבות אפשרות העתקתם לתחומי ישובים מוכרים, הינה סוגיה מורכבת ובהקשר זה נכון לאמור בהמשך מכתבי, בנוגע לדוי"ח גולדברג ושאלת יישומו. יש ליתן הדעת לכך כי מועצה נבחרת, תהא מחויבת ומטבע הדברים, למתן שירותים לתושביה/בוחריה בלבד ובכך עשוי להיגרם נזק ניכר לעשרות אלפי בדואים בפזורה ולשירותים אלו הניתנים להם, בתקופה שבה טרם נקבע מעגדם ושיוכם המוניציפאלי.

ג. **תשתיות ניהוליות** - במטרה להכין את התשתית הניהולית להפעלת המועצה באופן עצמאי על ידי נבחריה ותושביה, פועלת המועצה לאיוש המשרות בשורות המועצה תוך מתן עדיפות להכנת מבנה ארגוני ולאיוש התפקידים הנדרשים עד כמה שניתן, על ידי אנשים מקרב האוכלוסייה, בהתאם לכישוריהם.

למותר לשוב ולציין את החשיבות בהקמת תשתית ניהולית, אשר תוכל לאתר השלמת הליכי הגייה והטמעה להבטיח העברה והמשך ניהול תקין הן במישור הכספי והן במישור הניהולי, לעת שתבשיל האפשרות להעברת מושכות הניהול לידי נבחרי הציבור.

המבנה הארגוני הוכן בתחילת שנת 2006, וכיום עובדת המועצה על שינוי וארגונו מחדש לאחר קליטת מחלקת רווחה משגב שלום והרשות לתינוך הבדואים. מדובר במהלך מורכב הנדרש לבנות מהיסוד, מערך אספקת שירותים לעשרות אלפי אנשים בתחומי הרשות ובתחום הפזורה. מחלף מורכב כשלעצמו אשר ומקבל משנה משמעות על רקע מאפייני המועצה והאוכלוסייה בתחומה ואשר עתיד להמשך מספר שנים.

נכון לצייין כי הרשות עדיין נסמכת רובה ככולה על תקציבי השלטון המרכזי ועליה להיערך להטלת מיסים וגבייתם מתושבי הרשות המקומית לרבות בניית מערך הגביה הנדרש. הליך מרכזי מהותי ביכולתה של המועצה לפעול כגוף עצמאי, הינו הליך שבמסגרתו ישנה חשיבות רבה להשלמת הליך הקמת הישובים ורישום התושבים, אשר כפי שנאמר נמצא עדיין ריק בראשיתו.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

ד. תכנון ותשונות

1. **תכנון ובניה** – לשבעה מתוך עשרת הישובים אין כיסוי מלא של תכניות מפורטות למגורים ולכן לא ניתן לתת היתרי בניה למגורים. רק לשלושה ישובים – ביר הואג, אל סייד, דריגיאט- יש כיסוי תכנוני מפורט מלא על כל שטח הישוב. לישוב שנתהליך הצטרפות למועצה (אבו תלול) אין כלל תכנית מתאר.
2. **היתרי בניה** – תביעות הבעלות על הקרקע, היעדר הסכמי מקרקעין ופינוי, מונעים פיוזוח של תשתיות, של מגרשי המגורים ושל מוסדות חינוך וציבור בישובים, גם במקומות בהם קיימת תוכנית מפורטת למגורים. ניתן לראות בנספח א' כי כמות היתרי הבניה למגורים הינה קטנה ביותר וכמעט כולה בתחום ישוב אחד (תראבין א-סאנע). המועצה פועלת לקידום, היתרי בניה למוסדות חינוך וציבור, בהליכים שנתקלים בקשיים ובמורכבות הנוגעת לסוגיות מקרקעין וקנין הייחודיים לפזורה הבדואית.
3. **ביי-בתרונות קצה** – למעט לישוב תראבין, טרם קודמו ויושמו פתרונות קצה וקווי הולכה לישובים וזאת בשל הקשיים שתוארו לעיל.
4. **פיתוח עתידי בישובי המועצה** – תכנון ופיתוח ישובי המועצה נעשה בתוקף הולטות ממשלה ערב 15/ וערב 40/ (החלטות ממשלה 881 ו-3596) אשר תוקמן הוארך במסגרת החלטה 1210 עד לסוף שנת 2010. במסגרת החלטות אלו נקבע בין היתר כי משרד החינוך יפעל להקמת 285 כיתות בתי ספר וגני ילדים בהיקף של כ-140 מלש"ח. משרד התחבורה יקצה תקציב בסך 50 מלש"ח לסלילת כבישים ופזיוקטים בטיחותיים, משרד התשתיות יפעל להסדרת קווי הולכה ופתרונות קצה לביוב בהיקף של 44 מלש"ח. משרד התמי"ת יקצה סך של 10 מלש"ח לצורך תכנון ופיתוח אזורי תעשייה בישובים, משרד הבינוי והשיכון יתכנן ויממן מונקצינו בינוי מוסדות ציבור בהיקף של 16 מלש"ח, משרד הבריאות יתכנן תזונות לאם ולילד בהיקף של כ- 8 מלש"ח. כאשר פיתוח שכונות מגורים הינו באחריות משרדי הממשלה ולא בידי מועצה אזורית אבו בסמה.
- ביום 30.8.09 התקבלה החלטה ערב 4/ (החלטת ממשלה 724) שעניינה תוכנית חומש להסדרת דרכי הגישה למרכזי השירותים ומוסדות החינוך בישובי אבו כנוח והפזורה הבדואית וזאת בהיקף של כ- 70 מלש"ח לשנים 2009 – 2013 לצורך הסדרת דרכי הגישה למרכזי השירותים ומוסדות חינוך
5. **ישובים חדשים בתהליך** – על פי החלטות הממשלה ומוסדות התכנון מקודמת הקמתם של שכונות וישובים חדשים – שכונות דרומיות בישוב שגב שלום (ואדי א-נעים) והישובים אל פרעה, עבדת (רמת ציפורים) וזיאדנה (צפונית לרהט). לישובים אלה טרם נקבע השיוך המוניציפאלי וככל הנראה חלקם יצורפו למוא"ז אונז בסמה ויחייבו טיפולה של המועצה.

ד. יישום דו"ח הוועדה הציבורית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב

לממשלה הוגש דו"ח הוועדה הציבורית להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשותו של השופט (בדימוס) גולדברג. הממשלה החליטה (החלטה מספר 4411 מיום 18/01/09) כי היא "רואה במתווה המוצע על ידי הוועדה בסיס להסדרת התיישבות הבדואים בנגב" ולפיכך הורתה, בין היתר, על הקמת צוות יישום אשר יגיש לממשלה מתווה מפורט ובר יישום. יצוין כי במסגרת מימוש החלק התכנוני, ההתיישבותי והאכיפתי שבדו"ח, נאמר כי למועצה תפקיד משמעותי ביישום.

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

ה. סיכום והמלצה

סעיף 2 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות), תשנ"ד-1994 קובע כדלקמן:

"הבוזרות הראשונות למועצה אזורית לאחר כינונה, ייערכו בתוך שישים ימים מתום ארבע שנים לכינון המועצה, במועד שיקבע השר, ואולם רשאי השר, בהתייעצות עם הוועדה, לדחות את מועד עריכת הבחירות הראשונות למועצה אזורית למועד אחר כפי שיקבע, אם נוכח שבשל נסיבות מיוחדות לא ניתן לקיים את הבחירות במועדן; דחה השר את מועד עריכת הבחירות הראשונות במועצה אזורית לפי סעיף זה וחדלו להתקיים הנסיבות המצדיקות את הדחייה כאמור, יקבע השר מועד חדש לבחירות הראשונות באותה מועצה אזורית שיהיה קרוב ככל האפשר לאחר שחלפה הסיבה לאי-קיום הבחירות במועדן"

מועצה ראשונה נועדה על מנת להבטיח הקמת בסיס ארגוני, ניהולי, כספי ותכנוני הנדרש לבנייתה ופעולתה של הרשות המקומית החדשה וזאת על מנת לאפשר השלמת הליך בניית הרשות המקומית תוך התקדמות לטווח רחוק והעברתה לניהול בידי גוף נבחר אשר תוכל לנהלה ולספק נדרש שירותים לתושביה.

המועצה הממונה במועצה האזורית אבו בסמה פועלת לאורך שנות כהונתה על מנת להבטיח קידום בניית הבסיס הנדרש להקמת המועצה האזורית. במסגרת זאת, נדרשה המועצה הראשונה לפעול להקמת הרשות מהיסוד, לתכנן ולהקים את הישובים שיכללו במסגרתה, לפעול להקמת מערכי שירות בסיסיים לתושביה וכל זאת במסגרת המורכבות הייחודית הנוגעת להקמת וניהול רשות מקומית אזורית על רקע מאפייני הפזורה הבדואית והרגישות הנוגעת ליישובה בישובי קבע.

המועצה הראשונה נעלה רבות, אולם עדיין ישנם הליכים רבים ומורכבים שיש צורך להשלים את ביצועם במסגרת הליך זה.

במסגרת זאת, תידרש המועצה הראשונה להשלים את חילכי התכנון של המועצה והישובים הכלולים בה, לרבות תכניות מפורטות וזאת על מנת לאפשר לתושבים לבנות בתחומי הישובים בהתאם להוראות החוק ולתכניות שיאושרו. הליך אשר כפי שנאמר בראשית דבריי וממכלול סיבות הנוגעות למאפיינים של האוכלוסייה ולבעיות הנוגעות לזכויות קניין, נמצא אך ורק בראשיתו.

כן תידרש המועצה הראשונה, להשלים את הקמת מכלול בניית חתשתיות הציבוריות הבסיסיות הנדרשות לניהול רשות מקומיות ובכללם, דרכים, ביוב ומוסדות חינוך ורווחה. צעדים אלו, שלביצוים הוקצו ונקציבים בהיקף ניכר, נמצאים בימים אלו בעיצומם והשלמתם הינה חיונית לבניית המסד הנדרש לפעולת הרשות המקומית ויכולתה למלא את תפקידיה.

בד בבד, על הרשות המקומית להשלים את בניית השדרה הארגונית, הניהולית, הכספית והתכנונית הנדרשו: לרשות המקומית, אשר תוכל לשאת בעול ניהול המועצה גם לאחר סיום כהונתה של המועצה הממונה וקיום בחירות דמוקרטיות למועצת הרשות.

במסגרת זאת, על הרשות המקומית לבצע מהלכים נוספים ברמת ההתנהלות הכספית על מנת להגיע לבסיס הכנסות עצמיות, לרבות בניית מערך חטלת מיסים וגבייתם באופן שיאפשר לה התנהלות לטווח הארוך בלא הסתמכות על מענקים מיוחדים ממשרדי הממשלה השונים.

צעדים ארגוניים וניהוליים אלו, הינם חיוניים על מנת להבטיח כי הליך בנייתה של המועצה, אשר הושקע בו כסף ציבורי רב, לא ירד לטימיון וכי המועצה הנבחרת שתבחר לאחר השלמת ההליך, תוכל למלא את פעולתה ולספק את השירותים לתושביה

מדינת ישראל
משרד הפנים
המינהל לשלטון מקומי

דברים אלו, הינם: נוסף למכלול רחב של צעדים אשר המועצה הממונה כפי שפורט על ידי בגוף המלצתי, תידרש להשלים את ביצועם במציאות המורכבת שבה הינה פועלת וזאת על מנת להבטיח השלמת המשימה המוטלת עליה, קרי הקמת בסיס יציב ואיתן לפעולת הרשות המקומית

אי השלמת ההליכים הנדרשים והעברת הרשות המקומית לניהול תחת גוף נבחר בטרם זמנו, יביא לקריסת הליך הקונתה של המועצה ועשוי מעבר לפגיעה הצפויה בתושבי הרשות המקומית אשר הרשות נועדה בראש ובראשונה עבורם ובכספים הרבים שהושקעו ומושקעים בהליך ההקמה על ידי השלטון המרכזי, לדרוש ממשרד הפנים לשוב להפעיל את סמכויותיו בעתיד על דרך התערבות בהתנהלות הגוף הנבחר, לאחר סיום כהונתה של המועצה הראשונה.

זאת ועוד, כפי שטאמר במוא"ז אבו בסמה הליך ארגוןם ורישומם של כל היישובים והתושבים המצויים בשטח המועצה ובשטחים הגובלים ביישובי המועצה אשר תושביהם מיועדים להיכלל בתחום יישובי המועצה, טרם הושלם, כאשר בחלק מהיישובים נרשם אך ורק חלק קטן אם בכלל מהתושבים הגרים או המיועדים לגור במקום. העדר רישומם של חלק גדול מהתושבים שהינו הליך ארוך, עלול לגרום במצב הנוכחי וככל שיתקיימו בחירות למועצה, לאי ייצוג למרבית התושבים ושלילת יכולתם לבחור ולהיבחר. זאת ועוד, מתן ייצוג למיעוט מהתושבים, עלול להביא לפעולה של הרשות המקומית באופן שלא ישקלל ויאזן כנדרש בין צרכי כלל התושבים והיישובים הנכללים במסגרתה. לפיכך ואף מטעם זה, נכון וראוי להמתין לעת זו בקיום בחירות ולאפשר לרשות המקומית בשיתוף פעולה עם האוכלוסייה, להשלים את הפעולות המוטלות עליה.

יפים לענייננו דבריו של השופט זמיר בבג"ץ 10769/05 ברוך אלמקייס נ' שר הפנים:

"דמוקרטיה במהותה היא גם בחירות במועדן, אך הרבה יותר מן: היא שילוב של עקרונות ומוסדות שתכליתם לשרת ולקדם או: האדם: לא רק חירות האדם, ואף לא רק כבוד האדם, אלא גם רווחת האדם. אם אין קמח אין תורה: אם אין קמח, מה הושיבות של חופש הביטוי? אם אין תעסוקה, מה המשקל של חופש העיסוק? אם אין בריאות מה התועלת בחופש התנועה? היקמח, התעסוקה והבריאות, כל אלה תלויים ביעילות במובן הרוחני, כלומר בארגון נכון של החברה, באמצעות המינהל הציבורי, באופן המאפשר לספק את השירותים הנדרשים בחיקף רחב, ברמה גבוהה ובחיסכון הראוי. לכן עקרון הבחירות במועדן ועקרון היעילות בניתול הבחירות אינם כמלכה ושפחה אלא הם בני ברית חצריכים זה את זה כדי להשיג מטרה משותפת, דמוקרטיה בלתי יעילה שאינה מצליחה לקיים סדר טוב ולספק שירותים טובים, לא זו בלבד שהיא מחטיאה את מטרתה אלא היא אף מסכנת את עצם קיומה".

מדברים אלו עולה בבירור כי לעיתים ישנו צורך והכרח לפשר ולאזן בין העקרונות השונים של הדמוקרטיה, במסגרת זאת ובנסיבות הנוגעות למועצה האזורית אבו בסמה, לדעתי, עריכת בחירות בטרם עוז ויצירת שלטון נבחר אשר לא יונח על בסיס מסד נכון וראוי הנדרש לפעולתה של הרשות המקומית ולא ייתן את הייצוג הנאות לכלל תושבי הרשות המקומית, סופו שלא יאפשר ניהול נכון וראוי של הרשות ומתן שירותים כנדרש לתושביה וימנע את ביצוע הפעולות המורכבות והאתגרים המורכבים אשר הרשות המקומית נדרשת להתמודד עימם בשלב בו הינה מצויה.

מדינת ישראל
 משרד הפנים
 המינהל לשלטון מקומי

אשר על כן, הריני ממליץ בפניך לעשות שימוש בסמכותך לפי סעיף 2 לחוק המועצות האזוריות (מועד בחירות כלליות) על מנת לדחות את קיום הבחירות במועצה האזורית אבו בסמה בשנתיים לפחות, וזאת על מנת לאפשר למועצה הראשונה השלמת היעדים והחזון במלואם לצורך בניית תשתית כלכלית, כונהלית וניהולית איתנה למועצה הנבחרת. אנו מאמינים כי מכלול הצעדים הננקטים כיום על ידי הוועדה הממונה יהיה בהם כדי לייצב את המועצה האזורית, לבנות בסיס נכון וראוי להתנהלותה ולהביא אותה למצב אשר יאפשר העברתה בבוא העת לניהול תקין תחת גוף נבחר אשר יוכל לספק שירותים כנדרש לתושבי הרשות המקומית.

בכבוד רב,

רני פינצי

מנהל המינהל לשלטון מקומי



העתק:

עו"ד יהודה זמרת - היועץ המשפטי
 מר אבי הלר - הממונת על מחוז דרום
 גבי לילי פיינטוך - מנהלת אגף תקציבים
 איתי קורן - ממונה ונקצוב