מבקר המדינה | דוח שנתי 72א - חלק ראשון | התשפ"א-2021

נושאים מערכתיים

# היבטי משילות בנגב

# היבטי משילות בנגב

## רקע

"משילות" (governance) מוגדרת ככושר וכיכולת של הרשויות הממלכתיות לפעול בגדר סמכויותיהן[1]. המונח מתאר את יכולתה של הממשלה להצליח למלא את תפקידיה וליישם את מדיניותה בצורה טובה ויעילה. על פי הדוח ממרץ 2013 של הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה, בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, משילות היא האופן שבו פועל הממשל - משלב התכנון, דרך הביצוע וכלה במדידה ובמעקב למפרע. ככלל, המדינה מחויבת לספק לאזרחיה שירותים בסיסיים שונים, חלקם באמצעות משרדי הממשלה השונים וחלקם באמצעות רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים שונים. כמו כן, על המדינה לדאוג לסדר החברתי ולוודא, בעזרת גורמי האכיפה, כי אזרחי המדינה ותושביה מקיימים את החוקים והחובות האזרחיות המוטלות עליהם, ואילו היעדר משילות משמעה, בין היתר, היעדר כושר ביצוע של הממשלה, שבין היתר בא לידי ביטוי בכך שההחלטות שהתקבלו כדין אינן מוצאות מן הכוח אל הפועל, שהמדינה אינה מספקת לאזרחים את השירותים שהיא מחויבת בהם, ואת הסדר החברתי שהם זכאים לו, ואלה אינם מקיימים את חובותיהם האזרחיות במלואן.

1 כפי שציינה כב' נשיאת בית המשפט העליון בכנס בדצמבר 2017: "משילות משמעה יכולתה של הממשלה לפעול בגדר סמכויותיה".

## נתוני מפתח

**1.7 מיליארד ש"ח**

מתוך 3.2 מיליארד ש"ח (53%) הוציאו משרדי הממשלה בשנים 2017 - 2019 במסגרת תוכנית החומש לסיוע למגזר הבדואי

**1.2 מיליארד ש"ח**

מתוך 2.38 מיליארד ש"ח יתרות חוב ב-2019 למשרד מס ערך מוסף (מע"ם) באר שבע הם של חייבים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב

**348 מיליון ש"ח**

הוציאה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב למימוש יעדיה, ששיעורם 90% מהתקציב המתוכנן לשנת 2019

**9 היישובים**

הבדואיים בנגב מדורגים בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי

**80,000 כתובות**

מגורים של בדואים בנגב היא "שבט", מצב המקשה עליהם לקבל הטבות מס ולהצביע בבחירות, נכון לשנת 2017

**268,000 איש**

מונה האוכלוסייה הבדואית בנגב - 3% מסך תושבי המדינה בשנת 2018

**14,000 נשים**

במשפחות פוליגמיות בישראל בשנת 2017

**10 ילדים ויותר**

לכשליש מהגברים הפוליגמיים בנגב

# פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 - יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הנוגעים למשילות המדינה בנגב. הבדיקה בוצעה במשרדי ממשלה ובגופים שונים, ובכללם משרד החינוך, אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, צבא ההגנה לישראל (צה"ל), חברת דואר ישראל, חברת החשמל, חברת מקורות, חברת תשתיות נפט (תש"ן), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (רשות ההסדרה), משרד הפנים, וכן בשבעת היישובים הוותיקים (רהט, חורה, לקייה, תל שבע, שגב-שלום, כסייפה וערערה בנגב), בשתי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, ברשות האוכלוסין, במשרד להגנת הסביבה, במוסד לביטוח לאומי (הבט"ל), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), ברשות המים, בתאגידי המים "מי רהט" ו"נווה מדבר", במרכז למיפוי ישראל (מפ"י) ובמגן דוד אדום.

# שער ראשון - התוויית מדיניות לקידום כלכלי ולצמצום פערים

**נתוני מפתח**

**3,097**
**תושבים**
היו רשומים בפנקס הבוחרים של מועצת אל-קסום בשנת 2016, אך לפי נתוני המועצה התגוררו בה כ-24,000 תושבים

**323**
**הסכמי**
פינוי והסדרה ערכה רשות ההסדרה בשנת 2019 מתוך 641 הסכמים לביצוע בתוכניתה

**1,050**
**יחידות**
דיור במענה לריבוי הטבעי של האוכלוסייה הבדואית שווקו בשנת 2019

**10,000**
**לידות**
בשנה הוא קצב הילודה של האוכלוסייה הבדואית

**41%**
**מהתושבים**
(בלבד) ביישובים הבדואיים המוכרים נסקרו על ידי הלמ"ס ב-2019; בשל קשיים לא נסקרו תושבי הפזורה

**9**
**משרדי ממשלה**
ורשות ההסדרה לא דיווחו למשרד החקלאות על מדדי התוצאה ב-19 פעילויות בתחומן בשנת 2019

**46,000**
**תושבים**
בדואים רשומים בכתובת אחת ברשות האוכלוסין ובכתובת אחרת ברשות ההסדרה

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**עמידת רשות ההסדרה ביעדי תכניות העבודה לשנת 2019 -** רשות ההסדרה ביצעה באופן חלקי את היעדים שפורטו בתוכנית העבודה שלה לשנת 2019 בתחומים של פיתוח מגרשי מגורים, פינוי והסדרת תושבים מהפזורה ביישובי קבע ואישור עסקאות לשיווק מגרשי מגורים כמענה לריבוי הטבעי. כך לדוגמה, היא פיתחה 758 מגרשים (38%) מתוך ה-2,000 שהציבה כיעד בתוכנית העבודה לשנת 2019. בד-בבד, על פי נתוני רשות ההסדרה מינואר 2021, בשנת 2019 שווקו 1,050 יחידות דיור לאוכלוסייה הבדואית בנגב. יצוין כי הרשות ניצלה 98% מהתקציב שהעמידה לטובת ביצוע תוכנית העבודה שלה וכן פעלה למתן תוקף של 24,652 יחידות דיור בתכנון הסטטוטורי, 23% מעבר ליעד שהגדירה - 20,030 יחידות דיור.

- **תוכנית אב להשלמת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב** - רשות ההסדרה גיבשה הצעה להשלמת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב עד 2030. תוכנית זו הוגשה לשר הכלכלה ב-2020, אך טרם אושרה תוכנית אב מתוקצבת ליישובים הבדואים בנגב מעבר לתוכנית החומש (שתסתיים בשנת 2022), המשקללת מגמות של גידול אוכלוסייה, הסדרת הפזורה, הקמה ושדרוג של תשתיות, בחינת הצורך להעביר את סמכויות הפיתוח לרשויות המקומיות וכיוצא באלו.

- **הדירוג החברתי-כלכלי** - על פי המדד החברתי-כלכלי שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הבדואיים בנגב נמוך ביחס לשאר היישובים בנגב, ולא חל שינוי מהותי בדירוג היישובים הבדואיים לאורך השנים על אף ההשקעה הממשלתית מכוח החלטות ממשלה. כך, תשעה יישובים בדואיים הם בדירוג חברתי-כלכלי נמוך, במקומות הנמוכים ביותר (1 - 11) מתוך 255 רשויות.

- **מימוש תוכנית החומש 2397 (לשנים 2017 - 2021)** - בשלוש מתוך חמש שנות תוכנית החומש (60% מתקופת התוכנית) בוצעו התקשרויות למימון פרויקטים בהיקף של 1.675 מיליארד ש"ח (כ-53% מסך של 3.177 מיליארד ש"ח). משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה והרשות להסדרה, האמונה על קידום יישובי הבדואים, העמידו התחייבויות תקציביות לכ-23% בלבד מהנדרש בתוכנית הרב-שנתית. כמו כן, תשעה משרדי ממשלה ורשות ההסדרה לא דיווחו למשרד החקלאות על מדדי התוצאה ב-19 תחומי פעילויות (61%) מתוקצבים בתחומן.

- **אומדן מספר הבדואים החיים ביישובים** - בנוגע ל-268,000 הבדואים בנגב, ישנם פערים גדולים בין נתוני רישום המגורים של הבדואים שבידי רשות ההסדרה לבין הנתונים המצויים ברשות האוכלוסין. לדוגמה, על פי נתוני רשות האוכלוסין משנת 2018, מספר הבדואים המתגוררים בשבע הרשויות המקומיות גדול ב-46,000 ממספר הבדואים הרשומים ברשות ההסדרה.

- **פערים במספר התושבים הרשומים במועצות נווה מדבר ואל-קסום** - נתוני רשות האוכלוסין מפברואר 2020 לגבי מספר התושבים הרשומים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום נמוכים משמעותית מנתוני הוועדה לחלוקת הכנסות מהמועצה המקומית תעשייתית רמת חובב. כך, במועצת נווה מדבר רשומים 8,287 תושבים, לעומת 26,500 תושבים לפי נתוני הוועדה, ובמועצת אל-קסום רשומים 12,723 תושבים, לעומת 24,600 תושבים על פי נתוני הוועדה. בהיעדר נתונים מלאים המשקפים את מספר התושבים הגרים פיזית בתחומי השיפוט של כל אחד מהיישובים, ההחלטות בכל מה שקשור לתקצוב רשויות, לתכנון התשתיות ביישוב וכיוצא באלו לא יהיו מבוססות דיין ויפגעו ביישומן בכל התחומים הרלוונטיים - חינוך, רווחה, בריאות, תחבורה, תקשורת.

- **קושי בבירור דרישות לתושבות** - אין בידי רשות האוכלוסין הכלים המתאימים והמשאבים הנדרשים כדי לבצע בירור יסודי של כל דרישה לשיוך מוניציפלי של מי שרשום כ"שבט" או לשינוי מקום מגורים של תושב בדואי, וכן אין לה הכלים לבירור יסודי של כל דרישה לתושבות מצד בני האוכלוסייה הבדואית. לדברי נציגת רשות האוכלוסין, במהלך השנים נעשה פעמים רבות שימוש במסמכים ואישורים מזויפים כדי להוכיח מגורים בישראל, כגון חוזי שכירות פיקטיביים ונתוני צריכת מים וחשמל מזויפים. כמו כן, רשות האוכלוסין ממעטת לבצע חקירות שטח בכפרים הבדואיים מפאת חשש לביטחונם

האישי של החוקרים. לרוב הרשות מסתמכת על חקירות והחלטות של הבט"ל, שאף הוא כאמור מתמודד עם קשיים בביצוען של חקירות מסוג זה.

- **קצבאות ביטוח לאומי הניתנות לתושבים מהאוכלוסייה הבדואית הגרים ביהודה ושומרון** - תושבים מהאוכלוסייה הבדואית הגרים בפועל בשטחי יהודה ושומרון נהנים מהטבות המוענקות להם, ובפרט קצבאות מהביטוח הלאומי, מתוקף היותם רשומים כתושבי הנגב, והדבר מביא לאובדן של כספי המדינה. עלה כי לא מתבצע רישום של יציאות תושבים מישראל לאזור יהודה ושומרון ומעקב אחריהן, וכי כניסות לישראל נרשמות באופן חלקי בלבד.

- **אי-עמידה ביעדי גביית הארנונה ואי-אכיפת צווים בדבר חלוקת ההכנסות מארנונה שלא ממגורים (בסיסי צבא ואזורי תעשייה)** - על פי נתוני הלמ"ס, ממוצע יחס גביית הארנונה למגורים בתשע הרשויות הבדואיות בנגב בשנת 2016 עמד על 24.4%, בעוד שבשאר 31 הרשויות בנגב על 78.6%. משרד הפנים לא אכף את הצווים בדבר חלוקת הכנסות מופחתת (בשיעור 85%) לרשויות מקומיות שכלל אינן גובות ארנונה למגורים, כמו המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר.

- **ליקויים ביישוב תראבין א-ס'אנע (תראבין)** - 20% מתושבי השבט מתגוררים מחוץ לתחום השיפוט של היישוב; בשנים שמאז הקמת היישוב הושחתו חלק מהתשתיות שנבנו בו - מגרש ספורט הוצת והושחת עד כי לא ניתן להשתמש בו; עבודות פיתוח, אספלט ותאורה בשכונה מסוימת הופסקו בשל איומים על מנהלים וקבלנים.

**בחינת הישגי תוכנית החומש לשנים 2012 עד 2016** - נערך הליך מחקר מלווה לשם בחינת הישגי תוכנית החומש (3708) לשנים 2012 - 2016.

## עיקרי המלצות הביקורת

- **קביעת גורם מתכלל לטיפול באוכלוסייה הלא-יהודית בנגב** - מומלץ כי המשרדים הממשלתיים, ובראשם משרד ראש הממשלה, האחראיים לטיפול באוכלוסייה הלא-יהודית בנגב יקבעו גורם מתכלל, אשר יהיה אחראי גם לתוכנית האסטרטגית, שתכלול את כל התחומים הרלוונטיים לטיפול באוכלוסייה הלא-יהודית, ויעקבו אחר יישומה.

- **בחינת החסמים להעלאת הדירוג החברתי-כלכלי של יישובי הבדואים** - מומלץ כי תוכנית החומש תגובש בדרך שתעמוד על החסמים המרכזיים ותקבע יעדים להעלאת הדירוג החברתי-כלכלי של הישובים הבדואיים בנגב ובהתאם לנתונים חברתיים-כלכליים אובייקטיביים אחרים של אוכלוסיית הבדואים בנגב.

- **יישום תוכניות החומש הרב-שנתיות** - מומלץ כי משרד הכלכלה יעקוב אחר קבלת כלל הדיווחים הנדרשים מכלל המשרדים המשתתפים בתוכנית החומש על בסיס שנתי ואחר מיצוי כלל התקציבים על בסיס שוטף, תוך בחינת חסמים למימושם והצגת פתרונות

לחסמים אלו. עוד מומלץ כי משרד הכלכלה ייזום דיון עיתי בממשלה בדבר מימוש תכנית החומש.

- **הקמת מנגנון להסדרת רישום התושבים** - מומלץ כי משרד הפנים, רשות האוכלוסין, הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הרלוונטיות, משרד החינוך, משרד הרווחה, הלמ"ס וגופים ממלכתיים אחרים יכוננו מנגנון להסדרת הרישום של התושבים הבדואים שמקבלים מהם שירותים בכל יישוב, על פי יעדי הגופים השונים, באופן שכל גוף ינהל רישום של התושבים הפונים לקבל ממנו שירותים. זאת כדי להקצות בצורה מיטבית את התקציבים בין הרשויות השונות וכדי לטייב את השירותים הניתנים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

- **טיוב נתוני הרישום של הבדואים בנגב** - מומלץ כי משרד הפנים ורשות האוכלוסין יבחנו את המשך רישום מעמד ה"שבט" למול רישום לפי מקום מגוריו של התושב כמקובל לגבי כלל תושבי ישראל. זאת כדי לטייב את הנתונים הנוגעים למספר התושבים הגרים בתחומי השיפוט של כל אחד מהיישובים הבדואיים.

- **אכיפת הצו בדבר חלוקת הכנסות** - מומלץ לאכוף את הצו שקבע כללים בעניין חלוקת הכנסות מארנונה שלא למגורים בנוגע לרשויות שאינן עומדות ביעדיהן לגביית ארנונה עצמית, ולבחון את נושא הקמת הקרן לפיתוח הרשויות הבדואיות שלא עמדו בהתניית גביית הארנונה למגורים, כפי שהומלץ בדוח רזין.

- **היערכות לקיום סקרי הוצאות ומפקד אוכלוסייה בנגב -** מומלץ כי הלמ"ס ייערך בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, כגון רשות ההסדרה, לביצוע מיטבי של המפקד הקרוב בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, תוך הפקת הלקחים הנדרשים מהמפקד הקודם והקצאת התקציב המתאים לכך. כמו כן, מומלץ לפעול להעלאת שיעור הפקידה של משקי הבית בסקרי הוצאות משקי הבית השנתיים ולבצע את הפקידה גם בפזורה לשם הצגת תמונה מלאה.

- **הטיפול ביישוב תראבין** - מומלץ כי רשות ההסדרה והמועצה האזורית אל-קסום יפעלו לקליטה וליישוב של כל התושבים המתגוררים מחוץ לקו הכחול. על רשות ההסדרה להמשיך לפעול לביצוע ליווי של גורמי אבטחה בכל עבודת תשתית שיש בה חשש לאיום על עובדי הביצוע. עוד מומלץ כי כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם ההנהגה המקומית והמשטרה, יקימו "שולחן עגול" לצורך קיום הידברות באופן קבוע ופתרון מחלוקות, ויגבשו תוכנית למלחמה בוונדליזם.

# שער שני - תפקוד רשויות מקומיות ותאגידי מים במגזר הבדואי

**נתוני מפתח**

**91%**
**תשתיות**
ציבוריות חסרות ביישובים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, ובהן מים, חשמל, ביוב, כבישים ותקשורת, נכון לשנת 2020

**180**
**מיליוני ש"ח**
התקציב להסעת 44,000 תלמידים במועצות נווה מדבר ואל-קסום. 20 מלש"ח הוא הפער התקציבי הנדרש למימון הסעות באל-קסום

**- 15%**
**38%**
שיעורי גביית הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות בנגב לעומת 84% בממוצע בשאר הרשויות בדרום. לרשויות הבדואיות בנגב הכנסה של 120 ש"ח לנפש מארנונה שלא למגורים מול כ-2,100 ש"ח ביישובים היהודיים בנגב

**21**
**מיליון ש"ח**
היקף הנזק הכספי של תאגיד המים נווה מדבר בגין גניבות מים של תושבי היישובים בשנת 2016; לתאגיד 57% פחת מים ו-68% פחת גבייה

**384**
**רחובות**
מתוך 886 רחובות בשבעת יישובי הבדואים הוותיקים בנגב, שהרשות המקומית לא קידמה בהם את הליך המיפוי

**30%**
**נשירה**
בקרב תלמידים בדואים, שיעור הגבוה משמעותית משיעור נשירת התלמידים בכלל הארץ

**12,600**
**תלמידים**
שאינם גרים או לומדים במועצת אל-קסום דווחו על ידי המועצה לצורך קבלת תקציב להסעות תלמידים

**53,000**
**תושבים**
של הפזורה הבדואית מקבלים שירותים מוניציפליים בשבעה יישובים, הגם שאינם רשומים בהם

# תמונת המצב העולה מן הביקורת

- **חיבור יישובי הפזורה לתשתיות ציבוריות** - במועד סיום הביקורת במרבית יישובי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר כמעט שלא הוסדרו תשתיות ציבוריות של מים, ביוב, חשמל, כבישים, תקשורת, תאורת רחוב ומדרכות. כך לדוגמה: התשתיות הציבוריות של מים וביוב הוסדרו רק בתראבין.

- **שיעור פחת המים** - בתאגידי המים נווה מדבר ומי רהט שיעור פחת המים בשנים 2016 - 2017 עומד בממוצע על כ-17% עד 38% אל מול ממוצע של כ-7% ביתר תאגידי הדרום. נתונים אלה מצביעים על חולשתם של תאגידי המים. כך, בשלושה מתוך ששת יישובי תאגיד המים נווה מדבר היה פחת המים בשנת 2016 גבוה במיוחד ועמד על 59% (תל שבע), 50% (לקייה) ו-61% (ערערה בנגב). על פי אומדן תאגיד נווה מדבר, היקף הנזק הכספי בגין גניבות המים בתאגיד בשנת 2016 עמד על כ-21 מיליון ש"ח בגין גניבות מים של כשני מיליון קוב.

- **תלות תאגידי המים במימון המדינה** - כשש שנים לאחר הקמת תאגיד המים נווה מדבר וכשבע שנים לאחר הקמת תאגיד המים מי רהט, ועל אף שתאגידים אלו נהנים מסבסוד תעריף רכישת המים וממענקי מדינה מיום הקמתם, לא הופחתה תלותם במימון אוצר המדינה, ולא ברור מהי התוחלת לקיומם העצמאי ללא תלות כזו גם בעתיד.

- **סך ההכנסות השנתיות של הרשויות הבדואיות מארנונה למגורים** - עומד על כ-25 מיליון ש"ח בלבד מתוך ההכנסות בתקציב הרגיל המצרפי (כ-2%). זאת לעומת הכנסות מארנונה למגורים של 1.12 מיליארד ש"ח בשאר הרשויות בדרום הארץ מתוך ההכנסות בתקציב המצרפי (כ-14%).

- **אי-הוצאת שומות ארנונה במועצות נווה מדבר ואל-קסום** - על אף הצהרות המדינה והמועצות לבג"ץ, מעת הקמת המועצות בשנת 2012 הן לא הוציאו שומות ארנונה לתושביהן כחוק וממילא לא גבו חיובים אלו.

- **מענקי איזון** - בפברואר 2018 הוקם צוות בין-משרדי לבחינת מענקי האיזון של משרד הפנים בגין התושבים הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבים המשתייכים לשבטים הבדואיים בנגב (להלן - הצוות הבין-משרדי). הועלה כי משרד הפנים טרם התאים את נוסחת מענק האיזון למצבן הייחודי של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב.

- **עריכת ביקורות שטח בעניין הסעות תלמידים** - בשנים 2015 - 2018 בוצעו שתי ביקורות שטח. בביקורת שבוצעה ב-4.5.17 לבדיקת המרחקים והעלויות המבוקשות להסעה שהגישה המועצה האזורית אל-קסום נמצאו פערים בין המרחק הרשום בבקשה לבין המרחק שנמדד בפועל בשיעורים של בין כ-100% לכ-500%.

- **דרכים משובשות להסעות תלמידים ואוטובוסים לא-בטיחותיים** - הדרכים שבהן עוברים רכבי ההסעות ביישובי הפזורה הבדואית הן בלתי סלולות ומאוד משובשות, ובעונת בחורף השיטפונות גורפים קטעי דרך. לכן גוברת הסכנה לתלמידים המוסעים,

ולדברי מנהל מחלקת החינוך במועצה הורים רבים בוחרים שלא לשלוח את ילדיהם ללימודים בעת אירועי גשם משמעותיים. כמו כן, חברות ההסעה המסיעות את התלמידים משתמשות באוטובוסים ישנים, בני יותר מעשור שנים, הנחותים מבחינה בטיחותית.

- **נתוני נוכחות של עובד מחלקת החינוך במועצה האזורית אל-קאסום** - דוח המבקר הפנימי בנושא דיווחי נוכחות עובדים מעלה חשש לקיום נורמה פסולה של דיווחים כוזבים.

- **תיעוד ונהלים בביצוע ואישור עבודת קבלני משנה** - במועצה האזורית אל-קסום לא קיים נוהל להגשת חשבונות ביצוע של קבלני עבודות תשתית ולאישורם. כמו כן, במערכת הממוחשבת של ביצועי הפרויקטים במועצה לא מנוהל "תיק פרויקט", הכולל את מכרז העבודה, חוזה העבודה, תחשיבי כמויות, דפי ביצוע וכיוצא באלו.

- **שיום רחובות ומתן מספרים לבתים** - ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב קיימת בעיה מתמשכת של היעדר מיפוי ושיום לרחובות. רוב הרחובות ביישובים אלו הם חסרי שמות רשמיים, ובבתים אין שלטים שבהם מצוין מספר הבית. הזמנת מיפוי היישובים נעשתה לגבי שבעה יישובים ותיקים מוכרים, אך לא עבור 11 יישובים מוכרים נוספים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר.

## עיקרי המלצות הביקורת

- **גיבוש תוכנית רב-שנתית להשלמת כלל התשתיות הציבוריות ביישובים בנגב** - מומלץ כי רשות ההסדרה, משרד הפנים, משרד התחבורה, רשות המים, משרד התקשורת, משרד האוצר, המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר וכל גורם ממשלתי אחר הנוגע בדבר יגבשו תוכנית רב-שנתית להשלמת כלל התשתיות בכלל היישובים, בציון לוחות זמנים לביצוע ומקורות תקציביים נדרשים.

- **ייזום תוכנית להגברת האכיפה והגבייה של תאגידי המים** - מומלץ שתאגיד המים נווה מדבר יזום תוכנית להגברת הגבייה והאכיפה בכל יישובי התאגיד, שתכלול מיפוי של סרבני תשלום ושימוש בכל אמצעי האכיפה העומדים לרשות התאגיד, ובכללם עיקול נכסים.

- **עריכת סקרי נכסים וחיוב התושבים בארנונה** - על המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום להשלים את עריכת סקרי הנכסים ובמידת הצורך לנקוט אמצעים חלופיים, לשלוח שומות ארנונה לתושבים כחוק ובהתאם להודעת המדינה לבג"ץ 2018 ולגבות חיובי ארנונה אלו כחוק. על משרד הפנים לעקוב אחר פעילות המועצות האזוריות ולוודא הוצאת שומות ארנונה לכלל תושביהן כחוק וקיום הפעילות הנדרשת על ידי הרשויות לגבייתן. מומלץ כי משרד הפנים יבחן התניית מתן מענקי האיזון לרשויות בעמידה ביעדי גביית ארנונה ונקיטת צעדים נגד ראשי רשויות שאינם מבצעים את תפקידם לגביית ארנונה.

- **חקיקת חוקי עזר** - מומלץ כי כלל הרשויות ישלימו חקיקת חוקי עזר בתחומן, ובפרט בעניין הטלת היטלי פיתוח. כמן כן, מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר פעילות המועצות האזוריות וכלל הרשויות הבדואיות ויוודא השלמת חקיקת חוקי עזר על ידן, הוצאת

החיובים על ידי הרשויות לתושבים בהתאם, ביצוע הפעילות הנדרשת לגביית ההיטלים והשלמת עבודות הפיתוח כנגד היטלים אלו.

- **הסעות תלמידים** - נוכח היקף הסכומים המושקעים בהסעות דרך תקציב משרד החינוך, השתתפותו בעלויותיהן בשיעור של 100% וההיקף הגבוה של אי-ההתאמות מול הדיווחים מהשטח, מומלץ כי משרד החינוך יבצע ביקורות שטח בהיקף ובתדירות רבים יותר וישקול דרכים ואמצעים ממוחשבים לשם בקרה שוטפת, כגון הצבת מכשירי בקרה בכלי הרכב המסיעים וציוד התלמידים בכרטיס חכם (דוגמת כרטיס רב-קו המתוקף עם העלייה לכלי הרכב), בתיאום עם הגורמים הרלוונטיים במועצות האזוריות. עוד מומלץ כי משרד החינוך יפעל בשיתוף רשות האוכלוסין כדי לטייב את נתוני התלמידים המוסעים על ידו, ובכך יגדיל בצורה משמעותית את אמינות ודיוק הנתונים המופיעים בקובץ ההסעות.

- **בקרה על דיווחי מועצת אל-קסום ועובדיה ואכיפת הוראות למניעת ניגוד עניינים** - על המועצה האזורית אל-קסום לחדד את הנחיותיה לכלל עובדיה ולמנהלי בתי הספר שאין לחתום על דוחות כוזבים ויש לקיים בקרה שוטפת וסדורה אחר כלל דוחות הנוכחות הנחתמים במועצה. בהמשך לכך, על מועצת אל-קסום לאכוף את הוראות החוק וההנחיות ולדרוש מכל עובדיה למלא את טופס הגילוי הנאות. כמו כן, עליה להשלים מיפוי של כלל קרובי המשפחה המועסקים במועצה, ולהעביר במידת הצורך את המקרים המתאימים לקבלת אישור מוועדת השירות להעסקת קרובי משפחה. עוד מומלץ כי משרד החינוך ומשרד הפנים יפעילו מערך של ביקורות שוטפות על דיווחי המועצה.

- **בחינת פרויקט הבינוי והשדרוג של תיכון אורט ביישוב א-סייד** - מומלץ כי המועצה, החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (משכ"ל) ומשרד החינוך, הגוף שמימן את הפרויקט, יערכו בדיקה יסודית של ניהול הפרויקט ובהתאם לבדיקתם יבחנו את הצורך בנקיטת צעדים כמתבקש.

- **בחינת פעילות מועצת אל-קסום על ידי משרד הפנים** - מומלץ כי הממונה על המחוז במשרד הפנים יבחן את פעילות המועצה וינחה אותה להכין תוכנית לארגון מחדש בכל התחומים שהועלו לעיל ויעקוב אחר מימושה.

- **הסדרת מיפוי היישובים ושיום הרחובות** - מומלץ כי כל הגורמים הרלוונטיים - ובכללם ועדות התכנון המקומיות, ועדת התכנון המחוזית, רשות ההסדרה ומשרד הפנים - יפעלו להסדרת הפערים בכל יישוב בין מספר הרחובות בתוכנית המתאר ומיקומם לבין מיפוי כל סוגי הרחובות שנסללו בפועל, באופן שבסופו של התהליך תיווצר זהות מלאה בנתוני הרחובות בכל הרשויות השלטוניות הרלוונטיות, ובכללן מפ"י ורשות האוכלוסין. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר פעילות הרשויות המקומיות הבדואיות להשלמת פרויקט המיפוי בכל הנוגע לרחובות שמופו על ידי מפ"י ויוודא את השלמתו.

## שער שלישי - תשתיות ממשלתיות

**נתוני מפתח**

**13**
**אירועי גניבה**
של שנאים מחברת החשמל וקווי מתח גבוה בשנים 2018 - 2019

**30**
**התחברויות**
פירטיות לרשת החשמל בשכונה אחת ברהט בינואר-יוני 2018

**1,150**
**אירועים**
של חבלה בתשתיות חברת המים מקורות וגניבת מים וציוד בשנים 2008 - 2018

**41**
**מיליון ש"ח**
אומדן הנזק הכלכלי לחברת החשמל בגין חיבורי חשמל בלתי חוקיים בשנת 2020

**300,000**
**ש"ח**
אומדן הנזק לחברת תש"ן בגין פגיעה בקווי דלק בעת ניסיונות גניבה של דלק בשנים 2017 - 2019

**70,000**
**בתים**
במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום מפנים את שפכיהם באמצעות בורות ספיגה, היוצרים סיכון לזיהום מי תהום ולמחלות

**73**
**אירועים**
פליליים ובהם זריקות אבנים וחדירה לשטח בסיס נבטים בשנים 2018 - 2019

**1,628**
**אירועים**
שכללו בין היתר גניבת ציוד, כניסה לשטחי אש והקמת חממות קנאביס בבסיס צאלים בשנים 2017 - 2020

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- **פגיעה במתקני מקורות -** חברת מקורות מתמודדת מדי שנה עם כ-105 אירועי חבלה במתקניה בנגב וגניבה מהם. היקף הפגיעה בתשתיות החברה בשנים 2008 - 2018 רחב ביותר. בשנת 2019 התבצעו פגיעות בתשתיות החברה - כגון גניבות סולר ומים, גניבת רכב, פריצות למבנים וחבלות לאורך הקווים - שהסבו לה נזק בסכום כולל של 275,900 ש"ח. הטיפול באירועים אלו גורם נזק כספי ניכר לקופת החברה. כמו כן, אירועים כאלו פוגעים בתשתית לאומית חיונית ביותר ומעכבים ביצוע פרויקטים לחיבור תקין של האוכלוסייה לרשת המים.

- **פגיעה במתקני חברת החשמל** - חברת החשמל מתמודדת מדי שנה עם אירועי גניבה רבים, בעיקר של שנאי מתכת, ממתקניה בנגב. כך, בין ינואר 2018 לספטמבר 2019 תועדו 13 אירועי גניבה בנגב הצפוני, בעיקר של שנאים, כבלי נחושת וציוד, שהם ככל

הנראה מטרה לסוחרי מתכת. נוסף על כך, בחלק מיישובי הבדואים בנגב קיימת התחברות פירטית של תושבים מקומיים לתשתיות החשמל של חברת החשמל או של גופים ציבוריים, ועולה כי מדובר בתופעה נפוצה יחסית ביישובים אלה. לתופעה זו השלכות שליליות רבות, ובכללן סיכון חיי אדם כתוצאה מהתחברויות בלתי בטיחותיות, גרימת תקלות ברשת החשמל המשפיעות על כלל התושבים, נזק לציוד של חברת החשמל ושריפת נתיכים שלה. על פי נתוני חברת החשמל מאוקטובר 2020, אומדן הנזק הכלכלי השנתי שנגרם לה בגין חיבורי חשמל לא-חוקיים עמד על 41 מיליון ש"ח לפחות בשנת 2020.

- **פגיעה במתקני חברת תשתיות נפט (תש"ן) -** תש"ן מתמודדת זה שנים עם פגיעות בקווי הדלק של החברה בדרום וניסיונות לגנוב דלק מקווי הצנרת התת-קרקעיים. מעבר לפגיעה הכלכלית בחברה, קיימת פגיעה ברציפות האספקה למתקנים חיוניים וכן פגיעה בסביבה כתוצאה מדליפת דלק לקרקע.

- **היעדר תשתיות לטיפול בשפכים** - ביישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום אין תשתיות לטיפול בשפכים. פינוי השפכים של כ-70,000 בתים מתבצע כיום בצורה מיושנת, באמצעות בורות ספיגה, מצב המשמש כר פורה לזיהום מי התהום ולמחלות, תוך סכנה לחיי אדם. נזקי המפגע הסביבתי שמקורו באותם יישובים צפויים להגיע גם לבאר שבע.

- **היעדר תאגיד מים להסדרת הטיפול בשפכים** - ביישובים הלא-מוכרים אין תאגיד מים המסדיר את הטיפול בשפכים. נוסף על כך, עד פברואר 2020 טרם קבעה רשות המים כיצד תחולק הנשיאה בנטל של העלויות הכרוכות בהרחבת מכון טיהור שפכים (מט"ש) באר שבע בין תאגידי המים מי שבע ונווה מדבר. כמו כן, לא קודמה הרחבה זו, הנוגעת לאיסוף השפכים מוואדי אל-נעים למט"ש מי שבע. תנאי מקדים להרחבת המט"ש הוא איכות השפכים.

- **התיישבות בדואית שאינה מוסדרת בסמוך לבסיס נבטים ופעילות פלילית בסמוך לו** - ההתיישבות הבדואית סמוך לבסיס מביאה לידי פגיעה ביטחונית, נזק לתשתיות בסיס ופגיעה באיכות הסביבה, וכן עלולה לפגוע בבדואים החיים שם. לדוגמה: (א) ניתן להשקיף על בסיס נבטים, מצב המאפשר לימוד דפוסי פעילות הבסיס, הן בשגרה והן בחירום, פעילות שהיא בגדר נכס מודיעיני אסטרטגי; (ב) חדירת עדרי צאן יכולה להסב נזק למטוסים; (ג) לעיתים מתרחשים אירועים של השלכת צמיגים ואבנים לעבר מכוניות צבאיות; (ד) שריפת גזם של התושבים הבדואים סמוך לגדר האלקטרונית ההיקפית של הבסיס פוגעת בגדר.

- **בנייה בלתי חוקית בסמוך לבסיס צאלים (מל"י)** - בשנים האחרונות קיימת בנייה בלתי חוקית של תושבים, שמזוהים ברובם כתושבי הכפר ביר הדאג', סמוך לבסיס צה"ל מל"י בצאלים ולשטחי האש של הבסיס. כמו כן, קיימת תופעה של רעיית עדרים בשטחי האש של הבסיס, המסכנת הן את רועי הצאן והן את בעלי החיים.

- **פעילות פלילית במרחבי בסיס צאלים (מל"י)** - במרחבי הבסיס מבוצעת פעילות פלילית הכוללת גניבת ציוד למטרות שונות, בין היתר לצורך מכירתו לארגוני פשע (תחמושת, חומרי חבלה), סיוע לפעילות של הברחות (אמצעי ראיית לילה ומכשירי קשר) והפקת רווחים כלכליים (ברזל, נחושת, סולר). בין ינואר 2017 ליולי 2020 היו 1,628 אירועים פליליים, והוקמו בשטחי האש של הבסיס מאות חממות קנאביס.

# עיקרי המלצות הביקורת

- **שיתוף פעולה למיגור הפגיעה בתשתיות לאומיות** - נוכח פגיעה כה משמעותית ומתמשכת בתשתיות החיוניות בנגב של חברות ממשלתיות מרכזיות במשק (חברת החשמל, מקורות וחברת תשתיות נפט), מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הרלוונטיות ייערכו למיגור התופעה, תוך שיתוף פעולה הדוק ביניהם ורתימתה של משטרת ישראל. כמו כן, על רשויות אכיפת החוק ומשטרת ישראל לפעול לתיעדוף גבוה של הטיפול בנושא הפגיעה בתשתיות בנגב והחיבורים הבלתי חוקיים למים ולחשמל של התושבים וגורמים בלתי מורשים אחרים.

- **היעדר משאבים בתאגידי מים חלשים** - מומלץ כי רשות המים תיתן את הדעת על היעדר משאבים מספיקים של תאגידים חלשים להשקעה בפרויקטים חשובים במשק המים ותפעל למצוא פתרון להשקעות בפרויקטים הללו. כן מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה, הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות שאחראיות לאזורים אלו יטפלו בהסדרת הפתרונות הנדרשים לטיפול בשפכים ולהשלכות תופעת דליפת השפכים.

- **התיישבות בדואית שאינה מוסדרת ופעילות פלילית בסמיכות ובתוך בסיסי נבטים וצאלים (מל"י)** - מומלץ שצה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל ורשות ההסדרה יפעלו למניעת הפעילות הפלילית והקרבה היתרה לבסיסי צה"ל.

# שער רביעי - אכיפה ובריאות הציבור

## נתוני מפתח

**87%**
**מהדוחות**
לנהגים שלא הוציאו רישיון מעולם ניתנו לתושבי האוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2017 - 2018

**264**
**תיקי דמי חסות**
נפתחו במרחב נגב בין ינואר 2015 למרץ 2020; 205 מהם מינואר 2019

**4,411**
**פניות**
למרכז שליטה דרום של המשטרה בשנת 2018 בשל סכנות בכביש - ירי, בריונות, זריקת אבנים וגמלים משוטטים

**20**
**אתרי פסולת**
פירטיים מצויים בנגב, ואליהם מגיעה פסולת ביתית גם ממרכז הארץ

**224**
**תיקי פוליגמיה**
מתוך 259 שטופלו במחוז דרום נסגרו, ורק 15 הועברו להגשת כתב אישום

**61%**
**מהתאונות**
הקטלניות בנגב ו-60% מהתאונות הקשות בשנת 2018 אירעו במעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, ששיעורם כ-10% מהנהגים במחוז דרום

**244**
**ילדים**
בני 0 - 16 מהאוכלוסייה הלא-יהודית (61%) נתפסו נוהגים בשנים 2016 - 2020

**17**
**בני אדם**
נהרגו בתאונות עם בעלי חיים וכ-399 נפצעו בשנים 2008 - 2018

**70%**
**מהתיקים**
הפליליים בנגב בגין עבירות המס המהותיות משויכים למגזר הלא-יהודי

**400**
**מיליון ש"ח**
אובדן ההכנסות ממיסים מדי שנה בגין מהילת בנזין הנמכר בתחנות דלק פירטיות

# תמונת המצב העולה מן הביקורת

- **השלכת פסולת ופגרים במרחב הציבורי -** ביישובים הארעיים וביישובי הקבע שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית קיימת תופעה של השלכת פסולת ברשות הרבים ובניגוד לחוק שמירת הניקיון, ומתבצעות "יוזמות פרטיות" לשריפות בלתי מוסדרות של פסולת, הגורמות לזיהום אוויר ניכר שאליו נחשפים התושבים. נוסף על כך, הרשויות המקומיות ביישובים הארעיים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אינן אוספות פסולת ופגרים בעקבות שחיטת בעלי חיים לצרכים פרטיים ואינן מטפלות בכך כראוי. ביישובי הקבע חסרים אתרים למיחזור פסולת, ותדירות איסוף הפסולת והטיפול בה נמוכה. כמו כן, המשרד להגנת הסביבה אינו מצליח למנוע את התופעה של השלכת פסולת בשטחים הגליליים שברחבי הנגב.

- **קרבה יתרה של מוסדות חינוך לנאות חובב** - במרכז חינוכי גדול שבתחום אחריותה של המועצה האזורית נווה מדבר, המצוי בקרבה לאתר נאות חובב (2.5 ק"מ ממנו), לומדים כ-3,000 תלמידים בשני בתי ספר יסודיים וב-13 גני ילדים, ואולם עד יולי 2020 הם טרם הועברו לבית ספר אחר כפי שדרש השר להגנת הסביבה.

- **הקמת תחנות משטרה** - עד פברואר 2020 טרם הוקמו תחנות משטרה בחורה, בכסייפה ובלקייה, שנועדו על פי תוכנית השר לביטחון הפנים לחזק את מערך המשטרה ביישובי המגזר הערבי בדרום. בערערה בנגב הוקמה תחנת משטרה, ובשגב-שלום פועלת תחנה שבה מוצב מספר קטן של שוטרים ביחס לתחנת משטרה רגילה.

- **סחיטת דמי חסות מבעלי עסקים, בונים פרטיים, מוסדות חינוך ומפעלים** - מינואר 2015 עד מרץ 2020 נגנזו או הועברו להליכי סגירה 177 (67%) תיקי סחיטת דמי חסות במרחב נגב, ו-87 תיקים (33%) הועברו להמשך טיפול בפרקליטות מחוז דרום. נתוני המשטרה לגבי היקף תופעת סחיטת דמי חסות בנגב אינם משקפים את היקף התופעה במלואה, אלא רק את הדיווחים למשטרה על תופעה זו.

- **היעדר טיפול בתחנות דלק פירטיות בידי הרשויות המקומיות** - בשנים 2014 - 2018 הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות לא יזמו אכיפה נגד תחנות הדלק הפירטיות שבתחומן. עוד עלה כי המידע שהתקבל במשטרת ישראל לגבי תחנות הדלק הפירטיות מקורו בגורמים פרטיים ולא מגורמים ממשלתיים הקשורים לתחום.

- **מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות דרכים קטלניות וקשות בנגב** - מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב בתאונות קטלניות, קשות וקלות גבוה משמעותית משיעורם במרחב נגב (10%) ובכלל האוכלוסייה (21%). כך, במרחב נגב היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית ב-62% מהתאונות הקטלניות וב-45% מהתאונות הקשות בשנים 2016 - 2019.

- **דוחות בגין עבירות תנועה מסכנות חיים ובריונות בכביש במרחב נגב** - בשנים 2016 - 2019 שיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב היה גבוה משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים אלו בכל הארץ ובמחוז דרום. כך, 57% מהדוחות

בגין עבירות מסכנות חיים ו-62% מהדוחות בעבירות בריונות בכביש נרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

- **נהיגה ללא רישיון נהיגה / ביטוח בתוקף** - בשנים 2016 - 2019 שיעור הדוחות שנרשמו במרחב נגב לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית גבוה משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל הארץ ובמחוז דרום, בכל אחת מהעבירות שנבחנו, ועומד על בין 81% ל-90%. מלבד זאת, בשנים 2016 - 2019 שיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שקיבלו דוחות תנועה בגין עבירות ביטוח במרחב נגב היה 88%, גבוה משיעור זה במחוז דרום (73%) ובכל הארץ (68%).

- **נהיגת ילדים** - משנת 2016 ועד 2020 (באופן חלקי) נתפסו 399 ילדים (בני 0 - 16) במרחב נגב הנוהגים ברכב, בלי שהוציאו רישיון נהיגה מעולם. 244 מהם (כ-61%) הם מהאוכלוסייה הלא-יהודית. עם זאת, בתוכניות העבודה של משטרת ישראל בתחנת העיירות ובתחנת רהט נגב לשנים 2017 ו-2018 לא הייתה התייחסות לתופעת נהיגת ילדים במרחב נגב, ולא נקבעו יעדים ודרכי אכיפה.

- **סכנה תעבורתית משוטטות של גמלים בצירי תחבורה** - בין השנים 2008 - 2018 נהרגו 17 בני אדם בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים בעלי חיים, חלקם הגדול בתאונות עם גמלים, ו-399 בני אדם נפצעו, בהם יותר מ-70 באורח קשה. בתוכניות העבודה של אגף התנועה במחוז דרום ושל התחנות עיירות ורהט-נגב לשנים 2017 - 2018 אין התייחסות לתופעת שיטוט הגמלים ולא נקבעו יעדי אכיפה.

- **סגירת תיקי פוליגמיה ללא הגשת כתב אישום** - הגם שהיועץ המשפטי לממשלה הנחה להגביר את האכיפה בתחום הפוליגמיה, ומאות דיווחים על עבירות פוליגמיה הועברו למשטרה מבית הדין השרעי, ממשרד הפנים, מהפרקליטות האזרחית ומרשות האוכלוסין וההגירה, בפועל, בין שנת 2017 לפברואר 2020, על פי הנתונים לפברואר 2020, הוגשו כתבי אישום ב-18 תיקים, ואילו 345 תיקים נסגרו. דהיינו, בכ-5% מהתיקים בלבד הוגשו כתבי אישום.

- **דיווחים כוזבים לביטוח הלאומי -** קיימת תופעה לפיה נשים מגורשות על ידי בעליהן ונשארות לחיות במקום מגוריו ואף סרות למרותו, אך מדווחות לבט"ל כמשפחות עצמאיות (חד הוריות). כמו כן, קיימת תופעה של נשים בדואיות תושבות ישראל שעברו לגור בשטחי יהודה ושומרון וממשיכות לקבל קצבה מהבט"ל. בשל היעדר משאבים מתאימים וקשיים אובייקטיביים, הבט"ל אינו מצליח לבצע חקירות ובדיקות נאותות, שהיה בכוחן להוכיח כי מרבית הנשים המדווחות כמשפחות עצמאיות עדיין מקיימות חיי משפחה, בצורה כזאת או אחרת, עם הגבר שגירש אותן. היעדר אכיפה מספקת מאפשר את הניצול של תופעת הפוליגמיה לצורך קבלת קצבאות שלא כדין.

- **שיעור גבוה של עברייני מס בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית בנגב** - נכון ליוני 2020, 218 מתוך 388 התיקים הפליליים (56%) שנפתחו לעברייני מס באזור הנגב משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית. יצוין כי שיעור העוסקים הפעילים באזור הנגב הוא 22,416 עוסקים, ומתוכם 3,504 משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית (כ-16%). כלומר, שיעור עבירות המע"מ של האוכלוסייה הלא-יהודית גדול פי 3.5 מחלקם היחסי בכלל אוכלוסיית העוסקים בנגב.

- **מבצעי אכיפה של רשות המיסים בנגב** - בשנים 2016 - 2019 ערכה הרשות 327 מבצעי אכיפה באזור הנגב, אך רק מבצע אחד מהם נערך בפזורה הבדואית. הימנעותה של רשות המיסים מלהיכנס לאזורים אלו עלולה לגרום לאובדן מהותי של הכנסות ממיסים ולהפחתת ההרתעה.

- **אובדן ההכנסות למדינה ממיסים כתוצאה ממהילת הבנזין בתחנות דלק פירטיות** - אובדן ההכנסות השנתיות למדינה ממיסים כתוצאה ממהילת הבנזין בתחנות דלק פירטיות מוערך בכ-400 מיליון ש"ח (ללא אובדן המס בעקבות העלמות מס בתחנות דלק אלה). על פי נתוני רשות המיסים מאוקטובר 2020, בשנים 2016 - 2019 בפקיד שומה באר שבע לא נערכו שומות לבעלי תחנות דלק פירטיות. באותה תקופה טופל במשרד מע"מ באר שבע, בשיתופה של משטרת ישראל, אדם אחד בלבד שמכר דלק בחצר ביתו.

- **אבטחת מוסדות חינוך** - משרד החינוך ומשטרת ישראל לא הקצו תקני אבטחה בשעות הבוקר למוסדות חינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. כמו כן, בניגוד לנוהלי משרד החינוך, במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר לא מתבצעת אבטחת מוסדות חינוך בשעות הבוקר. ישנה "שמירת רכוש" בשעות הערב על ידי חברות שמירה, אשר תוקצבה בשנת 2018 בסכום של כ-19 מיליון ש"ח.

## עיקרי המלצות הביקורת

- **טיפול באתרי פסולת פירטיים ברשויות המקומיות הבדואיות** - מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות הבדואיות ברחבי הנגב יפעלו לפינוי הפסולת משטחן לאתרי פינוי פסולת מוסדרים, ועל משרד הפנים לפקח על פעילותן בנושא. על המשרד להגנת הסביבה ומשטרת ישראל לפעול לסגירת כלל אתרי הפסולת הפירטיים ברחבי הנגב ולאכיפת החקיקה האוסרת על שפיכת פסולת באתרים בלתי מורשים ושריפתה, וכן להוציא צווי ניקיון לרשויות המקומיות ולבעלי הקרקע כחוק. מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים יגבשו תוכנית כוללת לניקיון שטחי הנגב ממפגעי איכות הסביבה הרבים המצויים בו.

- **טיפול בתופעת סחיטת דמי חסות** - מומלץ כי הפרקליטות והמשטרה יבחנו דרכים למיגור תופעת דמי החסות. עוד מומלץ כי המשטרה תגבש דרכי פעולה ובהתאם תערוך לעיתים מזומנות מבצעים יזומים במוקדי הפעילות של הסוחטים - אתרי בנייה, אזורי תעשייה, מוסדות ציבור וכיוצא באלו.

- **מיסוד הטיפול בתחנות דלק פירטיות** - על משרד הפנים בשיתוף עם משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, רשות מקרקעי ישראל ומשטרת ישראל, לבחון את הצורך בהסדרת הגורם אשר ילווה את מבצעי האכיפה בתחום תחנות הדלק הפיראטיות, ואת דרכי האחסון וההשמדה של הדלק המוחרם. בנוסף, על המשטרה לפעול, לצד אכיפה בתחומי היישובים, לאיסוף מודיעיני על תחנות דלק פירטיות גם בשטחי הפזורה ולפעול לסגירתן של כלל תחנות דלק אלה.

- **אכיפה בתחום עבירות התנועה** - כדי להבטיח את ביטחונם של כלל הנוסעים והולכי הרגל בדרום הארץ מומלץ כי משרד התחבורה ומשטרת ישראל ישלבו כוחות במיגור דרך

הנהיגה העבריינית הרווחת אצל חלק מנהגי האוכלוסייה הלא-יהודית, היוצרת סיכון לכלל התושבים והנוסעים במרחב זה. עוד מומלץ כי משטרת ישראל תבצע אכיפה יעילה של איסור הנהיגה והשימוש ברכב ללא ביטוח או ללא כיסוי ביטוחי תקף, הן מול הנהגים והן מול בעלי הרכב או מחזיקי הרכב שהתירו את השימוש ברכב. כמו כן, מומלץ כי הגורמים האחראיים יבחנו ייזום הסדרה שתאפשר הטלת סנקציה בדרך של ברירת קנס בסכום גבוה על עבירה של שימוש ברכב ללא ביטוח לצד אכיפת עבירת נהיגה ללא רישיון נהיגה תקף. כמו כן, מומלץ כי משטרת ישראל, משרד התחבורה, משרד החינוך ושאר הגורמים הנוגעים בדבר יפעלו למגר את תופעת נהיגת הילדים באמצעות אכיפה קפדנית ושיטתית, לרבות הטלת עיצומים מינהליים על אדם שמאפשר לקטין - שאינו יכול לקבל רישיון נהיגה - לנהוג ברכב שבבעלותו או בשליטתו. כמו כן, יש מקום לבצע פעילות הסברה בבתי הספר על הסכנות הכרוכות בנהיגה של ילדים.

**טיפול מערכתי בתיקי פוליגמיה במחוז דרום** - מומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את יישום הנחייתו בקרב מערכות אכיפת החוק בעניין תופעת הפוליגמיה, וכי משרד המשפטים ומשטרת ישראל יקיימו הליכי הפקת לקחים מכלל תיקי החקירה שנסגרו בשנים 2017 - 2018 ויכינו תוכנית פעולה. בכלל זאת, יבחנו את הצורך בהקצאת משאבים מתאימים לאכיפת האיסור בחוק על ריבוי נישואין ולצמצום תופעה זו, המעוגנת ברבדים עמוקים חברתיים, תרבותיים ודתיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. עוד מומלץ כי משרד המשפטים יבחן את יישום כלל המלצות ועדת פלמור בעניין מיגור תופעת הפוליגמיה באופן סדור ועיתי, ויוודא עמידת כלל הגורמים השונים בהמלצות השונות. מומלץ כי הביטוח הלאומי יערוך באופן שוטף השוואה בין קבציו לבחינת נשים שמצד אחד זוכות לקבל הבטחת הכנסה בגין גירושיהן ומן הצד האחר ילדו ילדים נוספים לבני זוגם לאחר גירושיהן ומקבלות בגינן גמלת ילדים. זאת כדי לוודא שעומדת להן הזכות להמשיך לקבל את הגמלאות האלו.

**טיפול בעבירות מס מהותיות ובתופעת החשבוניות הפיקטיביות** - על רשות המיסים להמשיך ולטפל בתופעת חשבוניות פיקטיביות בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית באזור הנגב כדי לצמצמה ככל האפשר. עוד מומלץ כי רשות המיסים תגבש תוכנית גבייה שנתית עם יעדים לכלל יישובי הבדואים בנגב, שבה תשלב את הגרים בפזורה, ובהתאם תקצה משאבי אכיפה כנדרש. הגברת הנוכחות הפיזית של יחידות רשות המיסים ביישובי הבדואים ובפזורה הבדואית תביא לחיזוק יכולת ההרתעה של הרשות וצפויה להעלות את רמת הציות והדיווח בקרב הנישומים והעוסקים. נוסף על כך, על כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם המשרד להגנת הסביבה, המשטרה ומינהל הדלק, לשתף פעולה עם רשות המיסים בכל המבצעים שהם עורכים לאיתור תחנות דלק פירטיות באזור הנגב. על רשות המיסים לפעול לגביית המס ואף לשקול הגשת כתבי אישום בגין עבירות מס אלו. כמו כן, מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי ורשות המיסים יבחנו דרכים לשפר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם את יעדיהם, בפרט בכל הנוגע לאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב, שמצד אחד כאמור חלקה בגמלאות הביטוח הלאומי גבוה ביחס לכלל האוכלוסייה, ומצד שני האכיפה כלפיה ברשות המיסים טעונה שיפור.

**מיגור תופעת תשלום דמי חסות בגין "שמירת לילה" במוסדות חינוך** - מומלץ כי הגופים הרלוונטיים ייצרו מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים על הפעילות השוטפת של הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות, כדי שכספי תוכניות החומש ותקציבי הפעילות השוטפת לא יופנו למעשה לתשלום דמי חסות במסגרת שמירת לילה, על חשבון שמירה במוסדות החינוך במהלך שעות הלימודים ופעילויות חינוך.

# שער חמישי - אספקת שירותים סדירים

**נתוני מפתח**

**48.4%**
**מדברי**
הדואר הרשום שנשלחו לתושבי האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנת 2019 הוחזרו לשולח

**41**
**מקרים**
של ניסיונות פריצה ושוד ביחידות דואר בנגב, רובן ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית, בשנים 2015 - 2019

**55%**
**מהתושבים**
שהיו אמורים להשתתף בקורסי הכשרה בריאותית במסגרת תוכנית החומש (2397) לשנים 2017 - 2019 אכן השתתפו בהם

**54%**
**מערכות**
ומכשירי ההחייאה שסופקו ליישובים בנגב ביחס לאלו שהיו אמורים להיות מסופקים במסגרת תוכנית החומש (2397) לשנים 2017 - 2019

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

- **קשיים בחלוקת הדואר ביישובי הקבע ובפזורה -** שיעור ההחזרה של דברי הדואר הרשום ביישובי האוכלוסייה הבדואית בנגב הוא כ-48.4%, הגבוה בהרבה משיעור ההחזרה בכל מקום אחר במדינת ישראל, העומד על ממוצע של כ-24%. הדבר פוגע בעיקר במדינה, ברשויותיה ובבעלי החוב שנבצר מהם לגבות את חובם. בכך נוצרת מעין הגנה על החייבים המסרבים לקבל את דברי הדואר הרשום מפני נקיטת צעדי אכיפה בשל אי-תשלום מיסים, אגרות וחובות.

- **סניפי הדואר ביישובי הבדואים בנגב -** הסניפים אינם ערוכים מבחינה פיזית ולוגיסטית לטפל בהיקף הרב של הנזקקים לשירותיהם, ובמיוחד בימי חלוקת קצבאות הביטוח הלאומי לסוגיהן, כגון גמלת הבטחת הכנסה וקצבת ילדים.

- **פגיעה במרכזי חלוקת דואר** - בכמה יישובים של הפזורה הבדואית חברת הדואר לא הצליחה לחלק דואר באמצעות מרכזי חלוקת דואר עקב חבלות שבוצעו במרכזי החלוקה, וחלקם אף פורקו. כמו כן, בשנים האחרונות אירעו פריצות וחבלות רבות בסניפי דואר בנגב. כך, בשנים 2015 - 2019 אירעו 18 אירועי פריצה, 14 אירועי שוד ותשעה ניסיונות שוד בסניפי דואר, אירועים שהתמקדו בעיקר ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית באזור באר שבע.

- **היעדר התרעות פיקוד העורף ביישובי הפזורה הבדואית** - נכון למועד הביקורת במאי 2020, לא הותקנו ביישובי הפזורה הבדואית מערכות התרעה באמצעות צופרים, המספקות מידע מקדים אודות ירי רקטי. זאת בשל העובדה שלהתקנתן נדרש שילוב של

חיבור מסודר לתשתיות חשמל ומבני ציבור ראויים ויציבים, החסרים ביישובים אלו. כמו כן, במרבית היישובים בפזורה סירבו האחראים למסגדים להתקין כרוזיות. האמצעי המרכזי בפזורה לקבלת ההתרעות הוא היישומונים של פיקוד העורף לטלפונים הניידים.

**מערכת שירותי הצלת החירום באוכלוסייה הבדואית בנגב** - הגם שנעשו פעולות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב להכשרת גורמי הצלה ולאספקת ציוד החייאה, עולה כי כ-1,700 תושבים השתתפו בקורסי הכשרה מתוך כ-3,080 תושבים שהיו אמורים להשתתף בהם (כ-55%). כמו כן, ליישובים סופקו 334 ערכות ומכשירי החייאה מתוך 620 שנועדו להיות מסופקים (כ-54%).

# עיקרי המלצות הביקורת

**הסדרת חלוקת הדואר ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית -** מומלץ כי חברת הדואר תפעל לבחינת פתרונות לאי-מסירת דברי הדואר הרשום ביישובי הקבע ובפזורה הבדואית בנגב, ובין היתר תגיש תלונות במשטרה כשעולים חששות לפגיעה בבעלי תפקידים מטעמה. על חברת הדואר לבחון להחיל את הפתרון שהשיתה בזמנו עם הנהלת בתי המשפט על דברי דואר רשום אחרים שהיא מחלקת עבור גופי אכיפה אחרים. כמו כן, על המשטרה לבחון את התופעה ואת הדרכים למיגורה. עוד מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי יבחן דרכים להגברת השימוש באזור אישי באתר המוסד בקרב האוכלוסייה הבדואית ומשלוח הודעות על ידו באמצעות מסרונים בהתאם לנהליו.

**טיוב השירות בסניפי הדואר** - מומלץ שחברת הדואר תפעל לטיוב השירות ביישובים הבדואיים, תוך בחינת חלופות אחרות לתשלום קצבאות. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה ששיעור הנזקקים לקבלת קצבאות בקרב תושבי האוכלוסייה הבדואית גבוה משמעותית לעומת שאר האוכלוסייה. פעולה זו יש בה גם כדי לווסת את העומסים בסניפים בצורה טובה יותר. עוד מומלץ כי חברת הדואר תבחן הקמת מרכזי חלוקת דואר נוספים ביישובים שבהם יש לכך ביקוש.

**הסדרת אמצעים להתרעות פיקוד העורף בפזורה הבדואית** - מומלץ כי פיקוד העורף יפעל למצוא פתרונות להתקנת אמצעים להתרעות, לרבות פנייה לאחראים למסגדים בעניין הצבת הכרוזיות, וכן יבחן הצבת הכרוזיות במבני הציבור הקיימים בכלל היישובים (גני ילדים ובתי ספר) ובמשרדי הרשויות המקומיות. במידת הצורך יפעל פיקוד העורף להעלאת הנושא מול משרד הפנים כדי שיסייע בנושא מול הרשויות המקומיות הבדואיות.

**גיבוש תוכנית לצמצום פערים בתשתיות חירום ולהכשרת נאמני בריאות** - מומלץ כי משרד הבריאות יגבש תוכנית רב-שנתית להשלמת צמצום הפערים בפריסת תשתיות חירום, הצלה והכשרה בנגב בכלל ובקרב האוכלוסייה הבדואית בפרט, וזאת בתיאום עם מגן דוד אדום ועם הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

# סיכום

הפגנת משילותה של המדינה בכל חלקי הארץ מחויבת כחלק מהצורך להבטיח מתן שירותים תקינים וסדירים לכל תושביה באשר הם.

דוח זה דן במכלול השירותים והתפקידים המוטלים על רשויות המדינה כחלק ממחויבותם כלפי תושביה באזור הנגב. מן הצד האחר עומדים אכיפת החוק ומילוי החובות המוטלות על התושבים. בהיעדרם של שני אלה נפגעת המשילות באופן ממשי.

לפי נתוני הלמ"ס, בסוף שנת 2018 מנתה האוכלוסייה הבדואית בנגב כ-268,000 איש, שהם כ-20% מכלל האוכלוסייה בו, אך לפי הנתונים העולים בדוח, שיעור מעורבותה באירועים הקשורים לפגיעה במשילות גבוה משמעותית. זאת בין היתר בנוגע לנושאי תעבורה, איכות הסביבה, תשלומי מיסים, פוליגמיה, תשלומי דמי חסות ופגיעה בתשתיות אזרחיות וצבאיות.

בדוח זה הועלו ליקויים שעניינם ניהול מוניציפלי, ניהול משק המים והביוב, המאבק בפוליגמיה, התמודדות עם מקרים של ניצול לרעה של זכויות, הסעות תלמידים, אבטחת מוסדות חינוך, תשתיות התחבורה, קבלת נתונים מהאוכלוסייה לצרכים סטטיסטיים של הלמ"ס, גביית מיסים, היבטי איכות הסביבה, רווחה, בריאות ועוד.

על אף התקצוב הממשלתי מכוח החלטות הממשלה לאורך השנים בתוכניות חומש בהיקף של מיליארדי שקלים, שנועדו לצמצם את הפערים בין המגזרים, והקצאת תקציבים שוטפים לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הבדואיות בנגב, הפערים בין היישובים הבדואיים לשאר היישובים בנגב נותרו ניכרים.

קידומה של האוכלוסייה הבדואית בנגב תלוי בתיאום בין כלל הגורמים הקשורים: רשות ההסדרה, משרד השיכון, הסיירת הירוקה, מינהל התכנון, יחידת האכיפה, אגף התקציבים במשרד האוצר, המטה הייעודי במשרד הכלכלה, רשות מקרקעי ישראל, משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד המשפטים ועוד.

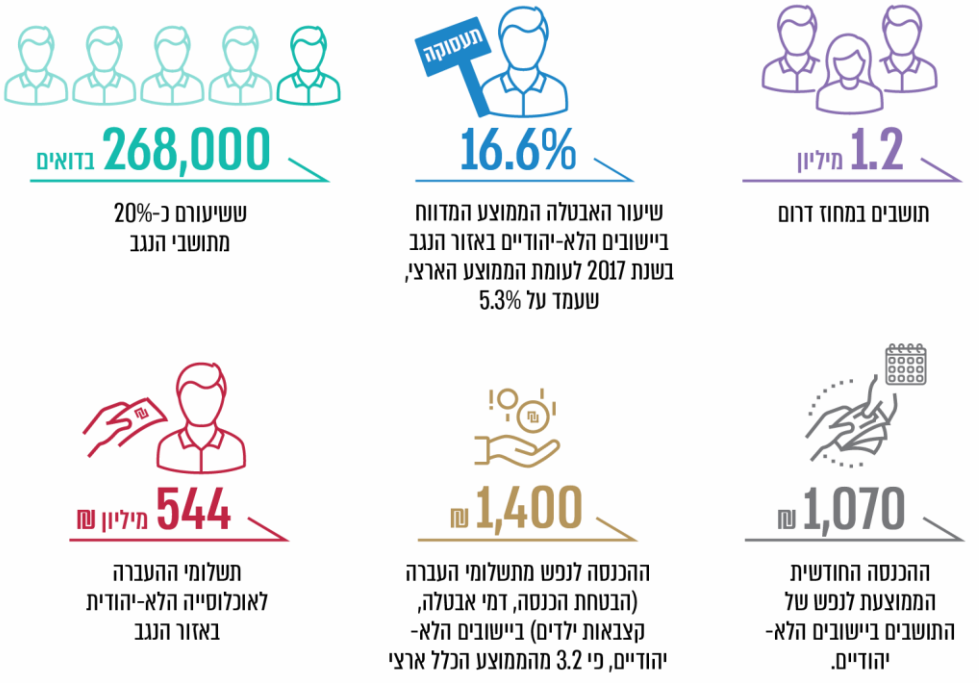
הבדואים בנגב זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם להשתלב שילוב של ממש בחברה הישראלית. מיצובם כיום כקבוצה הענייה ביותר בישראל מטיל על ממשלת ישראל את האחריות לפעול להגברת המשילות בנגב כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם ולהעניק להם, ובייחוד לדור הצעיר, את הכלים הדרושים ואת התשתיות הפיזיות כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד.

# היבטי משילות בנגב

## מבוא

**"משילות"** (governance) מוגדרת ככושר וכיכולת של הרשויות הממלכתיות למשול, כלומר, הכושר והיכולת לנהל אותן בצורה סבירה ונכונה[2] ולהשיג את התוצאות הרצויות להן. משילות[3] היא האופן שבו פועל הממשל, החל משלב התכנון דרך הביצוע וכלה במדידה ובמעקב למפרע. המדינה מחויבת לספק לאזרחיה ולתושביה שירותים בסיסיים שונים, חלקם באמצעות משרדי הממשלה השונים וחלקם באמצעות רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים שונים. כמו כן, על המדינה לוודא כי האזרחים נושאים בנטל של קיום החובות האזרחיות וכי גורמי האכיפה אכן דואגים לקיומן של חובות אלו.

**נתוני מפתח**




2 על פי ההגדרה במילון "ספיר".

3 על פי דוח הצוות לשיפור עבודת המטה ויכולות הביצוע של משרדי הממשלה (שבראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז; מרץ 2013).

**מחוז הדרום:** מחוז זה הוא הגדול ביותר מבין ששת מחוזותיה האדמיניסטרטיביים של מדינת ישראל, והוא כולל את כל שטחי הנגב ועמק הערבה. שטחו הכולל 14,185 קילומטר רבוע, רובו מדברי. צפיפות האוכלוסייה של מחוז זה היא הנמוכה ביותר מבין כל המחוזות בארץ - כ-77 נפש לקמ"ר. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2016, אוכלוסיית המחוז היא כ-1.2 מיליון נפש. כ-909,000 מהם רשומים כיהודים (כ-73%); כ-250,000 רשומים כמוסלמים (כ-20%); כ-79,000 רשומים ללא סיווג דת (כ-6.5%); וכ-5,500 רשומים כנוצרים (כמחצית האחוז). אוכלוסייה מרכזית בנגב היא אוכלוסיית הבדואים, שבסוף שנת 2016 מנתה כרבע מיליון נפש. חלקם מתגוררים ביישובים מוכרים[4] וחלקם ביישובים בלתי מוכרים[5] (להלן - הפזורה). כל יישובי הבדואים המוכרים נכללים באשכול החברתי-כלכלי (הדירוג הסוציו-אקונומי) הנמוך ביותר.

**הפזורה הבדואית:** המשימה של קיבוע שבטי נוודים מורכבת ביותר ונתקלת בקשיים בכל מקום בעולם המודרני. בדוח מבקר המדינה (ג66) בנושא "היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב" צוין כי התשתיות ביישובים המוכרים עדיין לוקות בחסר. נכון למועד הביקורת, מונה אוכלוסיית הפזורה כ-70,000 עד 90,000 נפש, והיא גדלה ומתבססת מחוץ לתחומי היישובים המוכרים, מחוץ לתחום שיפוטו של השלטון המקומי, ובמגורים במבנים בלתי חוקיים הפזורים ברחבי הנגב. כמו כן, ככל שחולפות השנים הולך ונסגר חלון ההזדמנויות להסדיר את התיישבותה של הפזורה, ואילו הקונפליקט בין אוכלוסייה זו לבין המדינה הולך ומעמיק ומתרחב.

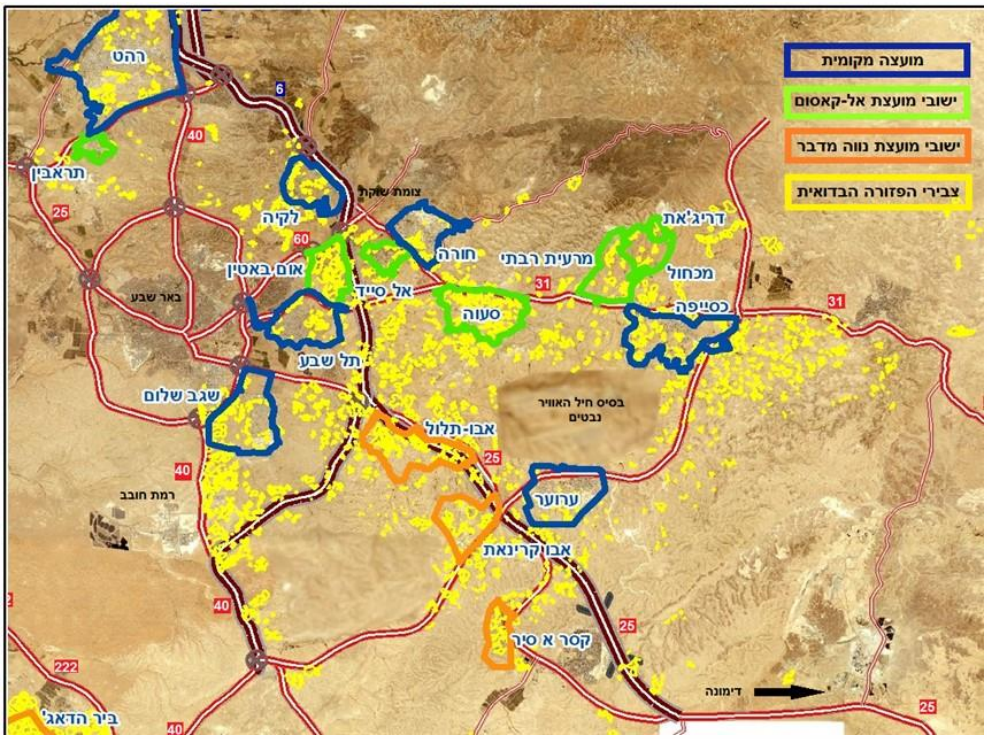
## מפת היישובים הבדואים והמועצות המקומיות בנגב וצבירי ההתיישבות הלא-מוסדרת

להלן בתמונה 1 מוצגת ההתיישבות הבדואית בנגב, היישובים הגדולים, יישובי המועצות אל-קסום ונווה מדבר, וכן, צבירי ההתיישבות הלא-מוסדרת (הפזורה) בשנת 2020.

4 יישובים שהוכרו על ידי המדינה ומנוהלים בידי מועצה מקומית או עירייה.

5 אזורים גיאוגרפיים שבהם התיישבה האוכלוסייה הבדואית ללא אישור מהמדינה.

תמונה 1: **היישובים הבדואים הגדולים בנגב, יישובי המועצות אל-קסום ונווה-מדבר, וצבירי ההתיישבות הלא-מוסדרת (פזורה), 2020.**




המקור: הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב.

## תמונת מצב כלכלית של האוכלוסייה הלא-יהודית המתגוררת באזור הנגב

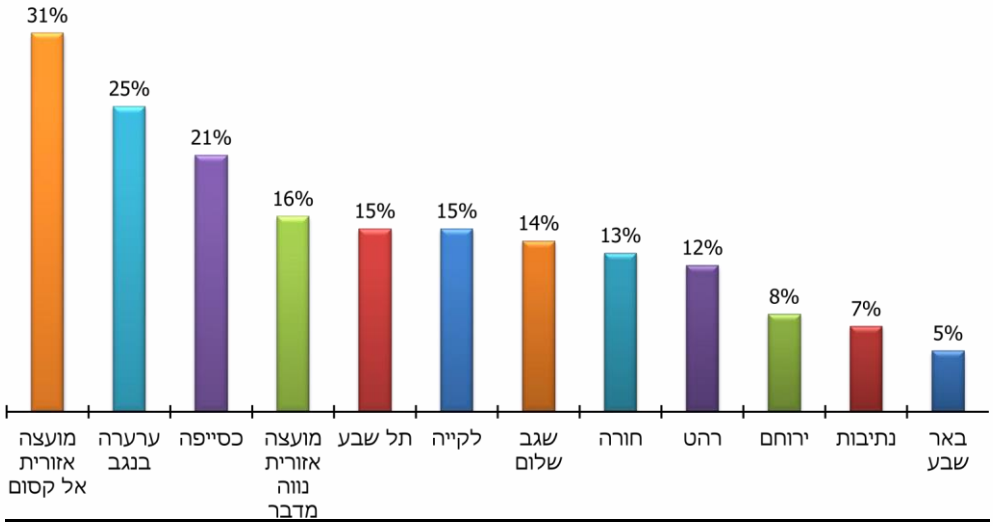
ההכנסה החודשית מיגיעה לנפש ביישובים הלא-יהודיים באזור הנגב היא בממוצע כ-1,070 ש"ח לחודש – פחות משליש מההכנסה הממוצעת לנפש בכלל היישובים באזור הנגב. ההכנסה מתשלומי העברה (הבטחת הכנסה, דמי אבטלה, קצבאות ילדים) ביישובים הלא-יהודיים באזור הנגב היא כ-1,400 ש"ח לחודש למשק בית, פי 3.2 מהממוצע הכלל ארצי[6]. על פי נתוני הביטוח הלאומי (להלן - הבט"ל), תשלומי ההעברה לאוכלוסייה הלא-יהודית באזור הנגב הם בהיקף של כ-544 מיליון ש"ח, שהם כ-200 ש"ח הכנסה לנפש, קרי, הגדלת ההכנסה לנפש בכ-19%.

6 יודגש כי הנתונים האמורים מתייחסים להכנסות מדווחות בלבד לרשויות המס.

על פי נתוני הביטוח הלאומי, התושבים הלא-יהודיים בנגב (המהווים כ-5.2% מאוכלוסיית ישראל) מקבלים יותר מ-11% מסך קצבאות הבטחת ההכנסה ששולמו על ידי המוסד לביטוח לאומי לכלל תושבי מדינת ישראל.

**שיעור האבטלה:** הממוצע המדווח ביישובים הלא-יהודיים באזור הנגב בשנת 2017 היה 16.6%. לעומת זאת, הממוצע הארצי עמד על 5.3% והממוצע במחוז הנגב ללא היישובים הלא-יהודיים עמד על 5.2%. בתרשים 1 להלן נתונים על ממוצע שיעורי האבטלה ביישובים הלא-יהודיים וביישובים יהודיים נבחרים בנגב בשנת 2017:

תרשים 1: **ממוצע שיעורי האבטלה ביישובים הלא-יהודיים וביישובים יהודיים נבחרים בנגב, 2017**




על פי נתוני שירות התעסוקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**פיתוח כלכלי-חברתי של הבדואים בנגב:** בשנים האחרונות קיבלה הממשלה החלטות שתכליתן לפעול לפיתוח כלכלי וחברתי לשם קידום האוכלוסייה הבדואית בנגב, והוקצו בהן מיליארדי שקלים למטרה זו: קידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית[7], פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020[8] מדצמבר 2015; תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב[9]; תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב לשנים 2017 - 2021[10].

7 החלטת הממשלה 3708, "תוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית" (11.9.11).

8 החלטת הממשלה 922, "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020" (30.12.15). החלטה זו התייחסה לפיתוח כלכלי בכלל אוכלוסיית המיעוטים בישראל.

9 החלטת הממשלה 1877, "תוכנית לפיתוח חברתי וכלכלי לחברה הבדואית בנגב" (11.8.16).

10 החלטת הממשלה 2397, "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021" (12.2.17).

משרדים וגופים שלטוניים אחדים אחראיים לקידומן וליישומן של החלטות ממשלה אלו: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, משרד החינוך, משרד האוצר (אגף התקציבים), הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן גם - רשות ההסדרה), משרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הוועדה לתכנון ולתקצוב והמועצה להשכלה גבוהה, המועצה הלאומית לכלכלה, משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים, משרד הבריאות, המשרד לביטחון פנים (להלן גם - המשרד לבט"פ), משרד הכלכלה והתעשייה, הסוכנות לעסקים קטנים ובינוניים, הרשות להשקעות ולפיתוח התעשייה והכלכלה, שירות התעסוקה הישראלי, המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, משרד המשפטים, רשות מקרקעי ישראל, משרד הבינוי והשיכון, רשות המים, משרד הפנים, המשרד להגנת הסביבה, תשע הרשויות המקומיות הבדואיות ועוד.

**הקמת רשות ההסדרה:** ביולי 2007 החליטה ממשלת ישראל[11] להקים את הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב (ששמה שונה לאחר מכן - ראו בהמשך). נקבעו לה התפקידים האלה: הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לרבות הסדרת תביעות בעלות על קרקע; הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים; סיוע בהשתלבות בתעסוקה; תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה. בהחלטת הממשלה צוין: "אין בתפקידי הרשות כמפורט לעיל, כדי לגרוע מסמכויות משרדי הממשלה השונים ומסמכויות הרשויות המקומיות על פי כל דין".

**ועדת גולדברג[12]:** ועדה זו עסקה בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב והגישה את המלצותיה בדצמבר 2008 לשר הבינוי והשיכון דאז. דוח הוועדה תיאר בין השאר את התשתית הפיזית החסרה או הלקויה ביישובים הלא-מוכרים בנגב.

בשנת 2016 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב[13]. דוח זה עסק בסוגיית אי-הסדרת תביעות הבעלות של בדואים על מקרקעין בנגב. בסיכום דוח זה צוין: "על ממשלת ישראל לפעול בנחישות ובהקדם כדי לקדם את הטיפול בנושא, מתוך מאמץ להשגת תוצאות של ממש".

דוח הביקורת שממצאיו יפורטו להלן אינו עוסק בסוגיית הסדרת תביעות הבעלות, אלא בפן הכלכלי-חברתי של התנהלות רשויות שלטוניות אל מול האוכלוסייה הבדואית בנגב.

# פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2018 - יולי 2020 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים הנוגעים למשילות המדינה בנגב במשרדי ממשלה ובגופים שונים, ובכללם משרד החינוך, אגף החשב הכללי שבמשרד האוצר, צבא ההגנה לישראל (צה"ל), חברת דואר ישראל, חברת החשמל, חברת מקורות, חברת תשתיות נפט (תש"ן), הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס), המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל, משרד החקלאות ופיתוח הכפר, הרשות לפיתוח

11 החלטה 1999, "הקמת רשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב" (15.7.07).

12 דוח הוועדה להצעת מדיניות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב בראשות שופט בית המשפט העליון (בדימוס) אליעזר גולדברג.

13 מבקר המדינה, **דוח שנתי 66ג** (2016), "משרד החקלאות ופיתוח הכפר - היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 917 - 984.

והתיישבות הבדואים בנגב (רשות ההסדרה), משרד הפנים, וכן בשבעת היישובים הוותיקים (רהט, חורה, לקייה, תל שבע, שגב-שלום, כסייפה, ערערה בנגב), בשתי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, ברשות האוכלוסין, במשרד להגנת הסביבה, במוסד לביטוח לאומי (הבט"ל), ברשות המיסים בישראל (רשות המיסים), ברשות המים, בתאגידי המים "מי רהט" ו"נווה מדבר", במרכז למיפוי ישראל (מפ"י) ובמגן דוד אדום.

# שער ראשון - התוויית מדיניות לקידום כלכלי ולצמצום פערים

## מבוא

התווייית המדיניות הממשלתית היא נדבך חשוב לקידום כלכלי וחברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולצמצום הפערים בתשתיות הציבוריות בין היישובים הבדואיים ליישובים מהאוכלוסייה היהודית. הפרק בוחן את פעילותם התקציבית של משרדי הממשלה השונים ליישום תוכניות החומש שנקבעו בהחלטות ממשלה, ונועדו לקדם את איתנותן של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב ואת רווחת תושביהן בכל תחומי החיים.

בפרק זה יפורטו ההבדלים בין בסיסי הנתונים של רשויות שונות בדבר מקום המגורים של אוכלוסיית הבדואים בנגב ותתואר השפעתם על מתן שירותים חברתיים בידי גופי השלטון המקומי והשלטון המרכזי וממילא על תקצוב השירותים, המבוסס על גודל האוכלוסייה. ככלל, השוני ברישומים משפיע על היקף התקציבים המועברים לרשויות בנגב ועל יכולתן של רשויות אלו לספק שירותים מוניציפליים לקהילה; מביא לעיוותים בחלוקת ההכנסות מארנונה שלא-ממגורים בין הרשויות המקומיות (ארנונה על בסיסי צבא ואזורי תעשייה), ומקשה על הלמ"ס לערוך סקרים בקרב תושבי הנגב. הפרק מדגים באמצעות מקרה בוחן - הקמת היישוב תראבין א-ס'אנע (להלן - תראבין) - את הקשיים בהקמת יישובי קבע לפזורה הבדואית ובהעברת תושבי הפזורה אל יישובי קבע אלו. סוגיה נוספת היא השפעת מקום המגורים על האפשרות לממש את הזכות לבחור ולהיבחר בבחירות המוניציפליות ולקבל הטבות מס שהחוק מעניק לתושבי יישובים מוגדרים.

פרק זה משקף בעיות יסוד המאפיינות את החברה הבדואית בנגב ויוצרות חסמים לפיתוח כלכלי וחברתי של הרשויות הבדואיות. חסמים אלו הם אתגר לפיתוח הנגב ומקשים על יכולתם של המשרדים הממשלתיים לגשר על פערי העבר ולבנות תשתיות יסוד ושירותי חינוך, רווחה ובריאות ראויים ברשויות המקומיות.

## נתוני מפתח

**500** מיליון ₪

לשנה מחלקת הקרן לצמצום פערים לרשויות מקומיות בשל ביטול המעמד של "עיר עולים"

**323** הסכמי

פינוי והסדרה ערכה רשות ההסדרה בשנת 2019 מתוך 641 הסכמים לביצוע בתוכניתה

**1,050** יח' דיור

למגורים במענה לריבוי הטבעי באוכלוסייה הבדואית שווקו בשנת 2019

**10,000** לידות

בשנה הוא קצב הילודה באוכלוסייה הבדואית

**9** משרדי ממשלה

ורשות ההסדרה לא דיווחו למשרד החקלאות על מדדי התוצאה ב-19 פעילויות בתחומן בשנת 2019

**41%** מהתושבים

שביישובים הבדואיים המוכרים נסקרו על ידי הלמ"ס ב-2019 בשל הקושי לסקור את כולם; לא בוצעה סקירה בפזורה

**46,000** תושבים

בדואים רשומים בכתובת אחת ברשות האוכלוסין ובכתובת אחרת ברשות ההסדרה

**3,097** תושבים

היו רשומים בפנקס הבוחרים של מועצת אל-קסום בשנת 2016, אך לפי נתוני המועצה התגוררו בה כ-24,000 תושבים

**80,000** מתושבי

הפזורה הבדואית בנגב רשומים במשרד הפנים על פי סמל היישוב "שבט"

# התוויית מדיניות ממשלתית כוללת ותוכניות החומש

**תוכנית החומש:** האוכלוסייה הבדואית בנגב, המונה כרבע מיליון נפש, נמצאת על פי נתוני הלמ"ס בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי במדינת ישראל זה שנים רבות. בספטמבר 2011 קיבלה הממשלה את ההחלטה 3708, שעניינה קידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב ושילובה בכלכלה ובחברה הישראלית. בחלק מהנושאים ההחלטה עוסקת ביישובים הבדואיים המוכרים בלבד. ההחלטה הציגה תוכנית חומש לשנים 2012 - 2016, שנועד להשיג את המטרות האלה: קידום המצב הכלכלי של האוכלוסייה הבדואית בנגב; חיזוק הרשויות המקומיות הבדואיות; חיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות בקרב האוכלוסייה הבדואית.

## הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב

הגוף המרכזי המופקד כיום על האוכלוסייה הבדואית בדרום הארץ הוא הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן - רשות ההסדרה). רשות זו הוקמה מכוח החלטת הממשלה 1999 מיולי 2007, ונקראה תחילה "הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב". בהחלטת הממשלה 1986 מ-21.8.14 היא קיבלה את שמה הנוכחי, ובמועד עריכת הביקורת הייתה כפופה לשר החקלאות. לאחר מועד הביקורת, בשנת 2020, הועברה הרשות ממשרד החקלאות והוכפפה למשרד הכלכלה והתעשייה.

**תפקידי רשות ההסדרה[14]:** הסדרת תביעות בעלות על הקרקע; הסדרת מגורי קבע, כולל תשתיות ושירותים ציבוריים, הן לגבי יישובים קיימים והן לגבי יישובים חדשים; סיוע בהשתלבות בתעסוקה; תיאום שירותי חינוך, רווחה וקהילה.

הואיל וחלק ניכר מתפקידי הרשות כפי שפורטו לעיל מצויים בגדר הסמכויות של משרדי ממשלה אחרים, צוין בהחלטת הממשלה 1999: "אין בתפקידי הרשות כמפורט לעיל, כדי לגרוע מסמכויות משרדי הממשלה השונים ומסמכויות הרשויות המקומיות על פי כל דין". ואכן, החלטת הממשלה מפרטת בהמשך כי הרשות תפעיל את סמכויותיה כדלקמן: "ריכוז מידע בעניין המצב הקיים של האוכלוסייה בפזורה ובישובים הקיימים, כולל תביעות בעלות, ייזום וביצוע הסדרי קרקע, ייזום תכנון סטטוטורי בתיאום עם מנהל התכנון במשרד הפנים של פתרונות התיישבותיים, קידום תכנון ופיתוח תשתיות לפתרונות קבע" וכיוצא באלו.

**תקן כוח האדם ברשות ההסדרה:** התקן עומד על כ-70 משרות. ב-11.6.19 פנה מנכ"ל רשות ההסדרה למשרד ראש הממשלה ולמשרד האוצר בנושא "פערי כוח אדם להסדרת הבדואים". מפנייתו עולה כי כוח האדם הקיים אינו מאפשר להגדיל את היקף ההסדרה וכי בחלוף הזמן ללא טיפול, העלות למשק היא יותר ממיליארד ש"ח מדי שנה בשל זכאים חדשים בקרב האוכלוסייה הבדואית.

**תוכנית העבודה של רשות ההסדרה:** בתוכנית העבודה של הרשות לשנת 2019 ציין מנהל הרשות: "הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מצויה בעיצומו של שינוי בתפיסת

14 כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה 1999.

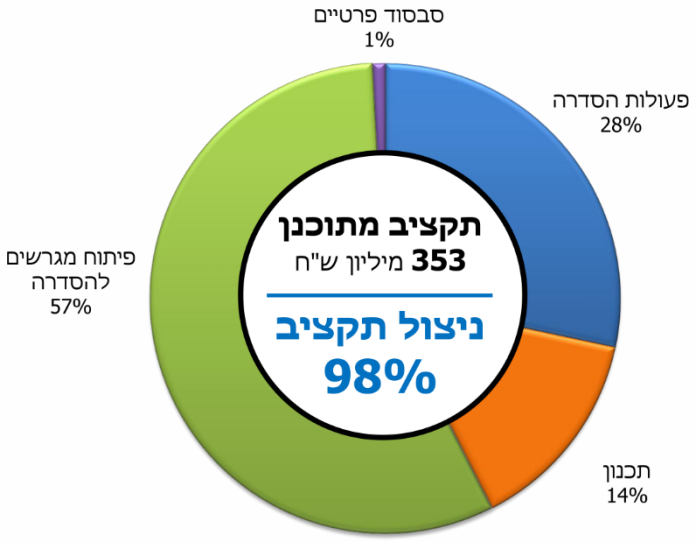
ההפעלה. הרשות פועלת להגדלת מצאי המגרשים למגורים באופן משמעותי ביישובי הקבע וביישובי המועצות האזוריות, באופן שיענה על הצורך בפתרונות לריבוי הטבעי ולאוכלוסיית הפזורה". המנהל הוסיף שהרשות מתמקדת בהסדרת ההתיישבות ובמתן מענה לריבוי הטבעי ופחות מכך בתביעות הבעלות. בלוח 1 ובתרשים 2 להלן מוצגים נתונים על התקציב שיועד להסדרת ההתיישבות הבדואית ברשות ההסדרה לשנת 2019 ועל שיעור ניצולו.

לוח 1: **ניצול תקציב הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית, 2019 (במיליוני ש"ח)**

| מימוש תקציב רשות ההסדרה | היעד | הביצוע | השיעור ניצול תקציב |
|---|---|---|---|
| הסדרה - 100; תכנון - 50; פיתוח - 200; סבסוד פרטיים - 3 | 353 | 344.7[15] | 98% |

המקור: רשות ההסדרה.

תרשים 2: **ההקצאה התקציבית של רשות ההסדרה, לפי סעיפים, 2019 (באחוזים)**



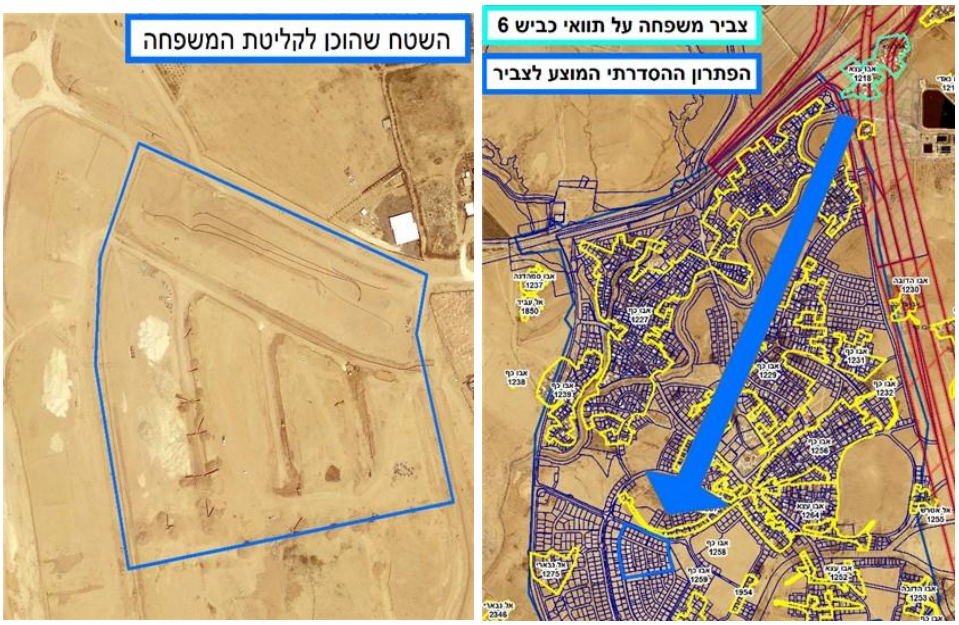

על פי נתוני רשות ההסדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני לוח 1 עולה כי רשות ההסדרה תכננה להוציא 353 מיליון ש"ח להסדרת ההתיישבות הבדואית, 100 מיליון ש"ח (28%) עבור הסכמים לפינוי ההתיישבות ולהסדרתה, 50 מיליון ש"ח (14%) לתכנון סטטוטורי ולמגרשים, 200 מיליון ש"ח (54%) לפיתוח של מגרשים. הרשות ניצלה כ-98% מהתקציב שתכננה להוציא בשנת 2019. עם זאת, בחלק מתחומי הפעילות היא ביצעה רק חלק מתוכניותיה.

להלן בתמונות 2, 3 מוצג צביר מבנים שנבנו ללא היתר על תוואי מתוכנן של כביש 6 סמוך לצומת שוקת, והפתרון החלופי שהוצע למשפחה המורחבת ביישוב אבו כיף, ינואר 2021.

15 רשות ההסדרה מסרה בתשובתה מינואר 2021 כי נוצלו 348 מיליון ש"ח.

תמונות 2, 3: **צביר מבנים שנבנו ללא היתר על תוואי מתוכנן של כביש 6 סמוך לצומת שוקת, והפתרון החלופי שהוצע למשפחה המורחבת ביישוב אבו כיף, ינואר 2021**

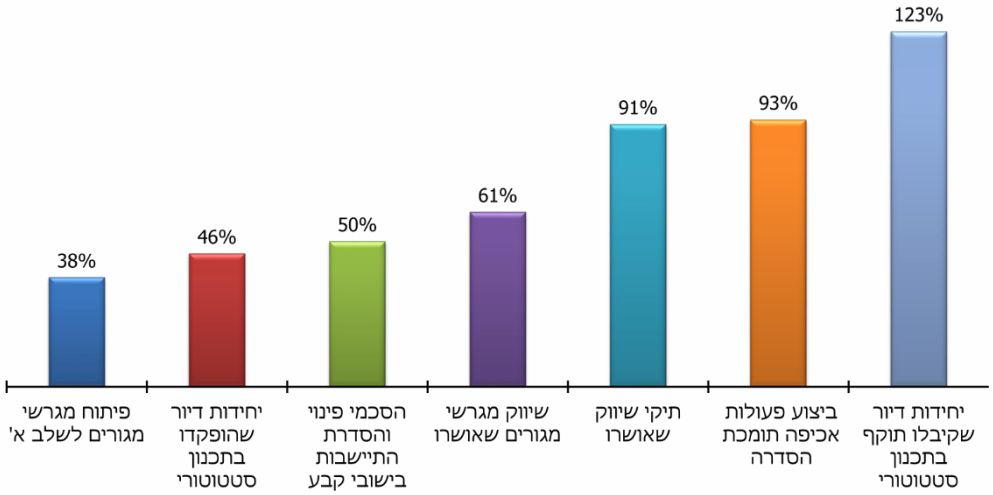



המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

מהתצלום עולה כי השטח שהוכן לקליטת משפחה זו טרם אוכלס. עיכוב הסדרה זו מעכב גם קידום הליכי הארכת תוואי כביש 6.

**תחומי העבודה של רשות ההסדרה:** התוכנית מציגה את מדדי הביצוע של הרשות בהתאם ליעדים שנקבעו לכל אחד מהנושאים המפורטים בה בתחום המקרקעין. להלן פירוט הנושאים: (א) תכנון סטטוטורי של יחידות דיור שקיבלו תוקף במשרד הפנים או אושרו להפקדה; (ב) קידום הסכמי הפינוי והסדרת התיישבות תושבי הפזורה ביישובי הקבע; (ג) קידום עסקאות שנחתמו ושיווק מגרשים או יחידות דיור במענה לביקוש שנוצר בעקבות הריבוי הטבעי באוכלוסיית היעד; (ד) פיתוח מגרשי מגורים או יחידות דיור לרמת שלב א' (תשתיות כבישים, מים וביוב); (ה) קידום ביצוע פעולות אכיפה בתחום המקרקעין; (ו) אישור "תיקי שיווק" למכירת מגרשים לאחר סיום שלב התכנון הארעי. בתרשים 3 ובלוח 2 להלן מוצגים נתונים על ביצוע יעדי תוכנית העבודה של רשות ההסדרה לשנת 2019.

תרשים 3: **שיעור ביצוע היעדים בתוכנית העבודה של רשות ההסדרה, 2019 (באחוזים)**




על פי נתוני רשות ההסדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוח 2: **ביצוע יעדי תוכנית העבודה של רשות ההסדרה, 2019**

| תיאור משימה בתוכנית העבודה | היעד | הביצוע | השיעור |
|---|---|---|---|
| פיתוח מגרשי מגורים לשלב א' | 2,000 | 758 | 38% |
| תכנון סטטוטורי - החלטה על יחידות דיור שהופקדו | 22,530 | 10,397 | 46% |
| הסדרת הפזורה ביישובי קבע - הסכמי פינוי והסדרה שנחתמו | 641 | 323 | 50% |
| שיווק מגרשי מגורים לריבוי טבעי - עסקאות שאושרו | 694 | 420 | 61% |
| תיקי שיווק שאושרו | 11 | 10 | 91% |
| אכיפה תומכת הסדרה - ביצוע פעולות אכיפה למול תוכנית | 200 | 185 | 93% |
| תכנון סטטוטורי - יחידות דיור שקיבלו תוקף | 20,030 | 24,652 | 123% |

על פי נתוני רשות ההסדרה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי רשות ההסדרה ביצעה באופן חלקי את היעדים שפורטו בתוכנית העבודה לשנת 2019 בתחומים של פיתוח מגרשי מגורים, פינוי והסדרת תושבים מהפזורה ביישובי קבע ואישור עסקאות לשיווק מגרשי מגורים כמענה לריבוי הטבעי. כך לדוגמה, היא פיתחה 758 מגרשים (38%) מתוך ה-2,000 שהציבה כיעד בתוכנית העבודה לשנת 2019. בד-בבד, על פי נתוני רשות ההסדרה מינואר 2021, בשנת 2019 שווקו 1,050 יחידות דיור לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

ככלל, כמצוין לעיל, הרשות ניצלה 98% מהתקציב שהעמידה לטובת ביצוע תוכנית העבודה שלה. יש לציין כי הרשות פעלה למתן תוקף של 24,652 יחידות דיור בתכנון הסטטוטורי, 23% מעבר ליעד שהגדירה - 20,030 יחידות דיור.

בהקשר זה ראוי לציין כי בקרב משרדי הממשלה אין תמימות דעים לגבי תוחלת עבודת רשות ההסדרה מאז הקמתה. כך לדוגמה, במכתב של ראש המועצה הלאומית לכלכלה אל מבקר המדינה ממרץ 2021 הוא ציין: "הרשות שמה לה למטרה ליישב כמה שיותר משקי בית בתוך קווים כחולים של יישובים, אך ללא ניסיון משמעותי למנף את ההתיישבות על מנת לייצר שינוי חברתי-כלכלי בחברה הבדווית, ובכך חוטאת, לטעמי, לתפקידה ולמטרותיה. כך יוצא שהרשות ממשיכה לנסות, ללא הצלחה, ליישב משפחות על תביעות בעלות בהתאם למבנה השבטי הקיים ולשם כך מרחיבה את הקווים הכחולים של יישובים על מנת שאלה 'יעטפו' התיישבות קיימת של בדווים, ללא העתקתם. מה שנקרא 'הסדרה במקום' או 'הלבנה' של תפיסה לא חוקית של קרקע, בלשון פחות מכובסת, במקום לעשות את המאמץ הדרוש כדי לפנות אותם. תפיסה שגויה זו יוצרת מצב לפיו המשפחות המיושבות מרוחקות ממוסדות חינוך ומשירותים ציבוריים, באופן שמסייע להנצחת מעמדן הכלכלי והחברתי הירוד, במקום לשפרו".

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה מינואר 2021 (להלן - תשובת רשות ההסדרה) כי "הרשות קבעה מראש יעדים גבוהים מאוד ביחס לשנים קודמות כדי לתמרץ את ההנהלה לעמוד ביעדים גבוהים יותר. הרשות קבעה מראש גם יעד צפוי לעמידה ביעדים וכך גם העבירה מראש בתוכנית השנתית".

תמונות 4, 5: **בתי ספר ביישוב ביר הדאג'**

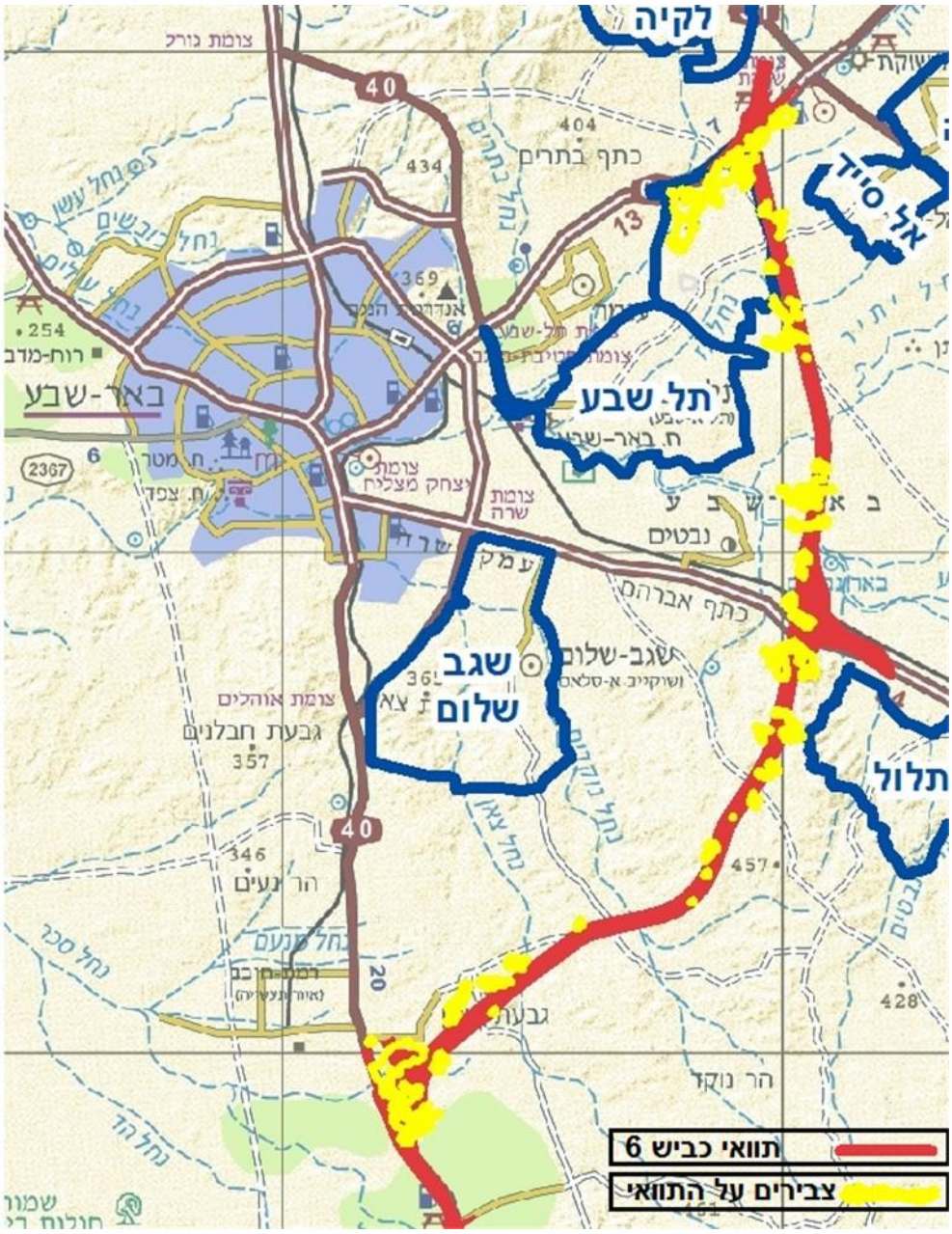
המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

תמונה 6: **מרכז יזמות ביישוב אבו קרינאת**

המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

**צבירים של התיישבות בדואית לא מוסדרת לאורך התוואי של כביש 6** - להלן בתמונה 7 מוצגים צבירים של התיישבות בדואית בנגב, שהוקמו על בסיס התוואי המתוכנן של כביש 6. בנוסף, מוצג הפתרון ההסדרתי של צביר מבנים של אחת מהמשפחות המורחבות שהתיישבה סמוך לצומת שוקת, נכון לינואר 2021.

תמונה 7: **צבירים של התיישבות בדואית לא מוסדרת לאורך התוואי של כביש 6, ינואר 2021**




המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

מהתמונה עולה כי ישנם צבירים רבים של התיישבות בדואית לא מוסדרת לאורך התוואי המתוכנן לסלילה של כביש 6 בין צומת שוקת לבין כביש 40, אשר עד להסדרת יישובם מחדש של תושבי אלו, יתעכב הפיתוח של כביש 6.

**אי-קידום פרויקטים תשתיתיים:** משרד מבקר המדינה ביקש מרשות ההסדרה נתונים לשנים 2013 - 2017 על פרויקטים תשתיתיים שלגביהם פורסם מכרז, נבחר זוכה וניתנה הרשאה תקציבית - ואולם הפרויקט לא קודם מסיבות שונות ובהן היעדר מימון, הפרעה לביצוע העבודות וכיוצא בכך. כן התבקשה רשות ההסדרה לציין בכמה מקרים בשנים אלו פורסם יותר ממכרז אחד עבור אותה עבודה בשל אי-מימושו של המכרז הראשון.

ממסמך פנימי של הרשות[16] עולה כי אין בידי רשות ההסדרה נתונים כמבוקש בנושא קידום פרויקטים תשתיתיים, אף שקיימות תופעות כגון הפרעות לביצוע עבודות ציבוריות ועריכת יותר ממכרז אחד עבור אותה עבודה בשל כישלון המכרז הראשון. במסמך צוין בין היתר כי יש "קושי בפיתוח שכונות ביישובי הקבע, איומים על קבלני משנה שמבקשים להתמודד על ביצוע עבודות הפיתוח, איומים על מבקשים לרכוש מגרשים וצורך בליווי [משטרתי] צמוד של העבודות".

**התיישבות בדואית לא-מוסדרת לאורך תוואי קו חשמל "400"** - להלן בתמונות 8, 9 מוצגת התיישבות בדואית לא-מוסדרת על התוואי המתוכנן של קו חשמל "400", ינואר 2021.

תמונות 8, 9: **התיישבות בדואית לא-מוסדרת על התוואי המתוכנן של קו חשמל "400", ינואר 2021**

המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

16 המכתב אינו נושא תאריך, ונמסר למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת.

מהתמונות עולה כי חלק מההתיישבות הלא-מוסדרת בנגב, ממוקמת על תוואי מתוכנן של תשתיות לאומית, דבר העלול לפגוע בבריאות התושבים ולעכב את הליכי הפיתוח התשתיתי בנגב.

במחצית הראשונה של 2020 שלח מנהל רשות ההסדרה מכתב לשר הכלכלה והתעשייה, שלמשרדו הועברה באותה תקופה הרשות. במכתב זה פירט מנהל הרשות "הצעה לשר הכלכלה להשלמת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב עד 2030". זאת לאחר עבודת מטה שהתקיימה במהלך 2019 בסיוע חברת ייעוץ חיצונית, העוסקת בכלל ההיבטים של החברה הבדואית, ובהם נושאי משילות, חינוך ואכיפת חוק. בשלב זה הוצגו לפני השר נושאי ההתיישבות.

מנהל הרשות אמד את המשאבים הנדרשים למימוש תוכנית זו, ככל שתאושר: "לצורך מימוש התוכנית יידרש תקציב תכנון ופיתוח והסדרה של כמיליארד ש"ח לשנה בהרשאה (כיום כחצי מיליארד)". כלומר, בהנחת תקופת מימוש של כעשור, כאמור בכותרת המסמך, עלות תוספת התקציב הנאמדת היא כחמישה מיליארד ש"ח.

מהביקורת עולה כי רשות ההסדרה גיבשה הצעה להשלמת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב עד 2030. הצעה זו הוגשה לשר הכלכלה ב-2020, אך טרם אושרה תוכנית אב מתוקצבת ליישובים הבדואיים בנגב מעבר לתוכנית החומש (שתסתיים בשנת 2022), המשקללת מגמות של גידול אוכלוסייה, הסדרת הפזורה, הקמה ושדרוג של תשתיות, בחינת הצורך להעביר את סמכויות הפיתוח לרשויות המקומיות וכיוצא באלו.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "הרשות עדכנה את תכנית החומש עד לשנת 2025 וכוללת את התכנון, הפיתוח וההסדרה של האוכלוסייה בשנים אלו. התוכנית מותנית בתקציב מדינה בהיקף מתאים לביצוע הפעולות. החל משנת 2020 הרשות ללא תקציב מתאים ופועלת בתפוקה נמוכה ביותר שלא תאפשר עמידה ביעדים".

**תיאום בין משרדי ממשלה לקידום האוכלוסייה הבדואית:** קידומה של האוכלוסייה הבדואית בנגב תלוי בין היתר בתיאום בין כל הגורמים הקשורים: רשות ההסדרה, משרד השיכון, הסיירת הירוקה, מינהל התכנון במשרד האוצר, היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה במשרד האוצר, אגף התקציבים במשרד האוצר, המטה הייעודי במשרד החקלאות, רשות מקרקעי ישראל, משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד המשפטים ועוד.

משרד מבקר המדינה פנה אל משרד החקלאות בבקשה לקבל פרוטוקולים של הדיונים בנושאים בין-משרדיים (בין משרדי הממשלה) בדרגים בכירים בשנים 2015 - 2018[17] בנושא זה.

הועלה כי בשנים 2015 - 2018 התקיימו שישה מפגשים. המפגשים נשאו אופי של עדכון הדדי בפעולות כל משרד ומשרד.

כך לדוגמה, בדיון במאי 2016 תיאר מנכ"ל רשות ההסדרה את התפתחות הפערים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. לדבריו, "במגזר הבדואי בנגב יש 7,000 לידות בשנה, כך שנדרשים מדי שנה כ-3,500 מגרשים חדשים, וכ100- כיתות לימוד. הפערים גדלים והדרוג

17 עד נובמבר 2018.

הסוציואקונומי הוא נמוך מאוד. האתגר הוא להכניס את האוכלוסייה לעולם התעסוקה ולעלות בדירוג הסוציואקונומי". באותו דיון ציין נציג חברת ייעוץ פרטית שנשכרה ע"י משרד החקלאות: "יש שיפור במדדים מול הגדלה מתמדת בפערים".

רשות ההסדרה עדכנה בתשובתה את נתוני הלידות לכ-10,000 תינוקות בדואים בנגב בשנה, נכון לשנת 2020.

מהמתואר לעיל עולה כי לא קיים אורגן ממשלתי המתווה את המדיניות הממשלתית הכוללת והמפקח על יישומה במטרה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לבין כלל האוכלוסייה. תפקידו של אורגן מסוג זה הוא לגבש אסטרטגיה לטווח הארוך, לאשר את תוכניות הפעולה השוטפות, למצוא את דרכי המימון ולקבוע את סדרי העדיפויות ביניהן. לשון אחר, אורגן כזה יוכל לגבש תוכנית אב ארוכת טווח ומתוקצבת, שתכלול מנגנון מעקב ובקרה אחר יישומה.

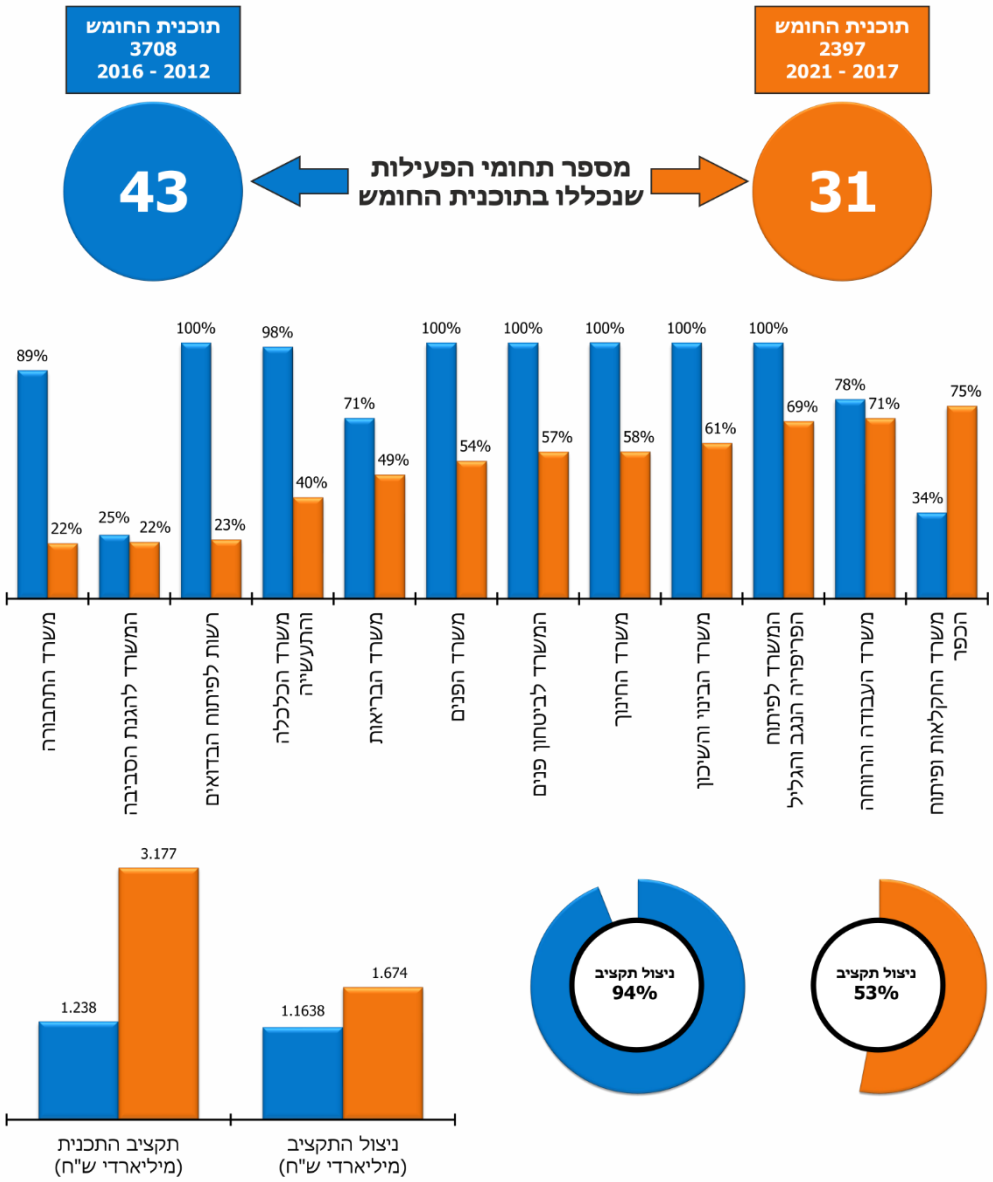
משרד הפנים ציין בתשובתו ממרץ 2021 לטיוטת דוח הביקורת (להלן - תשובת משרד הפנים) כי "הסדרת הבדואים וטיפול מעמיק מחייבים תכלול ממשלתי, שמלבד הקצאות כספים והגברת הפיתוח ייתן את הדעת ויפעל לחיזוק האכיפה והבקרות. משרד הפנים סבור כי הגדרת המשימה ברמה הממשלתית, בצד הירתמות כלל הגורמים תקדם את המשילות הלכה למעשה. אין זה מספיק שכל גורם פועל במסגרת סמכויותיו וחייבת להיות אינטגרציה במכלול נושאים".

מומלץ כי המשרדים הממשלתיים, ובראשם משרד ראש הממשלה, האחראיים לטיפול באוכלוסייה הלא-יהודית בנגב יקבעו גורם מתכלל, אשר יהיה אחראי גם לתוכנית האסטרטגית, שתכלול את כל התחומים הרלוונטיים לטיפול באוכלוסייה הלא-יהודית, ויעקבו אחר יישומה.

## תוכניות החומש לפיתוח ההתיישבות הבדואית (3708, 2397) לשנים 2012 -2021

בתרשים 4 להלן מוצגים נתוני שיעורי הניצול של תקציבי תוכנית החומש 3708 בשנים 2012 - 2016 ותוכנית החומש 2397 בין השנים 2017 - 2019 (שלוש שנים מתקופת תוכנית החומש).

תרשים 4: **שיעורי הניצול של תקציב תוכנית החומש (3708) לשנים 2012 - 2016 לעומת תוכנית החומש (2397[18]) לשנים 2017 - 2019, לפי משרדי ממשלה**




על פי נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

18 ניצול תקציב תוכנית החומש 2397 היא לתקופה שבין 2017 ל-2019. כלומר, ניצול תקציבי של שלוש שנים מתוך החמש.

# תוכנית החומש 3708 לשנים 2012 - 2016

**המיקוד בתוכנית החומש 3708:** בתוכנית נקבע כי השגת המטרות תיעשה תוך שימת דגש על השקעה בנשים ובצעירים, בפרט בתחומי התעסוקה וההשכלה, מתוך הכרה בכך שלקידום שתי קבוצות אלו תרומה מיוחדת להגברת הצמיחה והפיתוח הכלכליים של כלל האוכלוסייה הבדואית בנגב. החלטת הממשלה 3708 פירטה את מטרותיה של תוכנית הפיתוח: (א) קידום המצב הכלכלי של אוכלוסיית הבדואים בנגב; (ב) חיזוק הרשויות המקומיות ושיפור מצבן הכלכלי ותנאי החיים בהן; (ג) חיזוק חיי החברה, הקהילתיות והמנהיגות ביישובי הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב. בהחלטה זו מפורטים יעדים ופעולות שבאמצעותם יושגו המטרות.

הועלה כי מטה היישום מונה שני עובדים, העוסקים באיסוף נתונים סטטיסטיים ממשרד הממשלה ועוקבים אחר יישום תוכנית החומש.

בדוח בקרה ומעקב ממאי 2016 אחר החלטת הממשלה 3708 צוין בין היתר: "יש לציין כי השנה התברר לנו כי חלק מהמשרדים לא הגישו בזמן דרישות תקציביות או לא הגישו דרישות כלל לקבלת החלק התוספתי [המתוקצב בהחלטה 3708]". בדוח זה גם צוינו הליקויים הבאים:

**העברת תקציבים מאוחרת בשנים שבהן התקיימו בחירות:** "חלק ממשרדי הממשלה קבלו תקציבים באיחור בשל היעדר תקציב מדינה הנובע מקיומה של שנת בחירות... מצב זה לא מאפשר ניצול מקסימלי ויישום מלא של ההחלטה".

**תקצוב חסר:** "חלק מהמיזמים תוקצבו באופן שלא מאפשר יציאה מידית לביצוע והפעלה".

**חסמים קרקעיים, תכנוניים, סטטוטוריים:** "חסם זה שעליו דיווחנו לפני כשנה ממשיך לעמוד כאבן נגף בפני קידומם של חלק מהפרויקטים בתחומי התשתיות ובמיוחד בינוי ותחבורה".

באוקטובר 2018 פרסם מכון המחקר "מאיירס-ג'וינט-ברוקדייל" מחקר בנושא "התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב (החלטת הממשלה 3708)". המחקר נעשה בהזמנת משרד החקלאות, והתמקד בבחינת יישום החלטת הממשלה בכל הנוגע לארבעה תחומי ליבה שלהם הוקצו 76% מסך תקציב ההחלטה: תחום התעסוקה; פיתוח תשתיות תומכות תעסוקה: תחבורה ומסגרות לילדים; קידום ההשכלה וחיזוק הביטחון האישי.

ממצאי המחקר העלו כי חלק מהיעדים בתוכנית 3708 אכן בוצעו: נסללו כבישי גישה אל היישובים ובתוכם; הופעלו קווי תחבורה עירוניים ובין-עירוניים חדשים; פותחו תוכניות חינוכיות חדשות ועוד. עם זאת, על פי המחקר, עדיין קיימים חסמים משמעותיים ביישום החלטת הממשלה:

**מחלוקות בדבר בעלות על קרקעות:** מחלוקות אלו יוצרות מתח בין הבדואים לבין רשויות המדינה ומקשות על יצירת אמון ושיתוף פעולה.

**מחסור בתשתיות:** של מבני ציבור, תחבורה וחשמל.

**מערך ההסעות לתלמידים:** המערך פעיל בשעות הלימוד המקובלות בלבד ומקשה על התלמידים להגיע לפעילויות הנערכות בשעות שלאחר מכן, למשל במסגרות החינוך הבלתי פורמלי.

**המאפיינים החברתיים-תרבותיים:** מאפיינים ייחודיים של החברה הבדואית, כמו מעמד הנשים והליך איוש משרות המבוסס על קרבת משפחה, מציבים אתגרים בנושאים שונים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מפרסמת את המדד החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות לפי סדר עולה 1 - 255 (1 - הרמה הנמוכה ביותר). בלוח 3 להלן מובאים נתוני הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות הבדואיות בנגב ושל כמה רשויות מקומיות יהודיות בנגב.

לוח 3: **הדירוג החברתי-כלכלי של הרשויות המקומיות הבדואיות ורשויות מקומיות יהודיות בנגב, 2002 - 2015**

| הרשות | דירוג 2002 | דירוג 2013 | דירוג 2015 |
|---|---|---|---|
| נווה מדבר | | 1 | 1 |
| תל שבע | 3 | 3 | 2 |
| שגב-שלום | 6 | 2 | 3 |
| אל-קסום | | 8 | 4 |
| ערערה בנגב | 7 | 5 | 5 |
| חורה | 17 | 7 | 6 |
| כסייפה | 1 | 9 | 8 |
| לקייה | 4 | 10 | 9 |
| רהט | 2 | 11 | 11 |
| ערד | 119 | 105 | 94 |
| דימונה | 82 | 111 | 102 |
| באר שבע | 115 | 136 | 134 |
| מיתר | 201 | 245 | 245 |
| להבים | 205 | 253 | 253 |

המקור: על פי הודעה לתקשורת של הלמ"ס, נובמבר 2018.

מנתוני הלוח עולה כי הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים הבדואיים בנגב נמוך ביחס לשאר היישובים בנגב, וכי לא חל שינוי מהותי בדירוג היישובים הבדואיים לאורך השנים על אף ההשקעה הממשלתית מכוח החלטות ממשלה.

משרד הכלכלה והתעשייה ציין בתשובתו מינואר 2021: "דירוג סוציו אקונומי... הוא בעייתי... בשל היותו מדד משוקלל (אינדקס) אשר מבצע הפשטה והכללה ולכן אינו משקף בצורה מספקת את איכות החיים בחברה הבדואית בנגב ואת השפעת הפעילות הממשלתית עליה... בשל סיבות אלו פיתח מכון ברוקדייל, עבור האגף לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב, את סט מדדי איכות החיים בחברה הבדואית בנגב. סט זה כולל למעלה מ-20 מדדים שונים הנוגעים למספר תחומי ליבה באיכות החיים בחברה הבדואית בנגב (חינוך, תעסוקה, ביטחון אישי, בריאות, ממשל, אוריינות דיגיטלית ועוד). המכון אף ביצע מעקב אחר השתנות מדדים אלו לאורך זמן תוך השוואה לקבוצות אוכלוסייה נוספות. דו"ח המדדים עתיד להתפרסם במהלך הרבעון הראשון לשנת 2021 ולהתעדכן מידי שנה".

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הליך המחקר המלווה לשם בחינת הישגי תוכנית החומש לשנים 2012 - 2016, וממליץ לבצע בקרה ומחקר על אודות ההישגים והחסמים של תוכנית החומש לשנים 2017 - 2021 לשם גיבוש תוכנית החומש הבאה.

מומלץ כי תוכנית החומש תגובש בדרך שתעמוד על החסמים המרכזיים ותקבע יעדים להעלאת הדירוג החברתי-כלכלי של הישובים הבדואיים בנגב ולנתונים חברתיים-כלכליים אובייקטיביים אחרים של אוכלוסיית הבדואים בנגב.

## תוכנית החומש 2397 לשנים 2017 - 2021

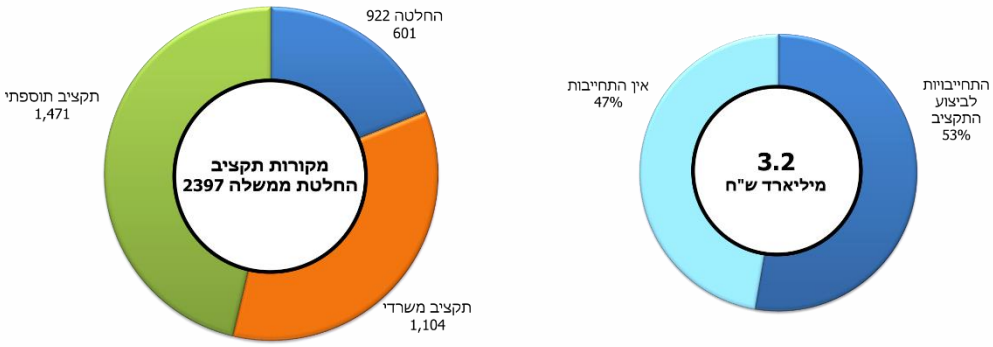
בפברואר 2017 החליטה ממשלת ישראל (החלטה 2397) להשיק תוכנית חומש חדשה לפיתוח כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב בהיקף של כ-3.2 מיליארד ש"ח בשנים 2017 - 2021 ואת בעיקר בתחומים הבאים: חיזוק השירותים הציבוריים; חינוך ושירותים חברתיים; קידום התעסוקה ופיתוח תשתיות ציבוריות.

בביצוע ההחלטה 2397 מעורבים 12 משרדי ממשלה. כאמור, סך תקציב ההחלטה עמד על כ-3.2 מיליארד ש"ח, והתקציב התוספתי, תקציב שאינו עומד בבסיס התקציב של המשרדים, עומד על כ-68% מהם. על פי ההחלטה, הוקם מטה יישום לתוכנית. על פי החלטת הממשלה האמורה לעיל, ראש מטה היישום אמור לנהל את יישום התוכנית על כל היבטיה, לבצע מעקב ובקרה, לרבות מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה של משרדי הממשלה שמפעילים את התוכנית, לגבש נוהלי עבודה בין משרדי הממשלה לבין הרשויות המקומיות הבדואיות לצורך יישום התוכנית, ולפעול להסרת חסמים במידת הצורך.

עולה כי הדיונים שקיימה הממשלה מאז קבלת התוכנית היו בנושא הפוליגמיה אך לא בנושאי ההחלטה האחרים. דיונים אלו, שעסקו כאמור בפוליגמיה, התקיימו בשנת 2017 ובתחילת 2018.

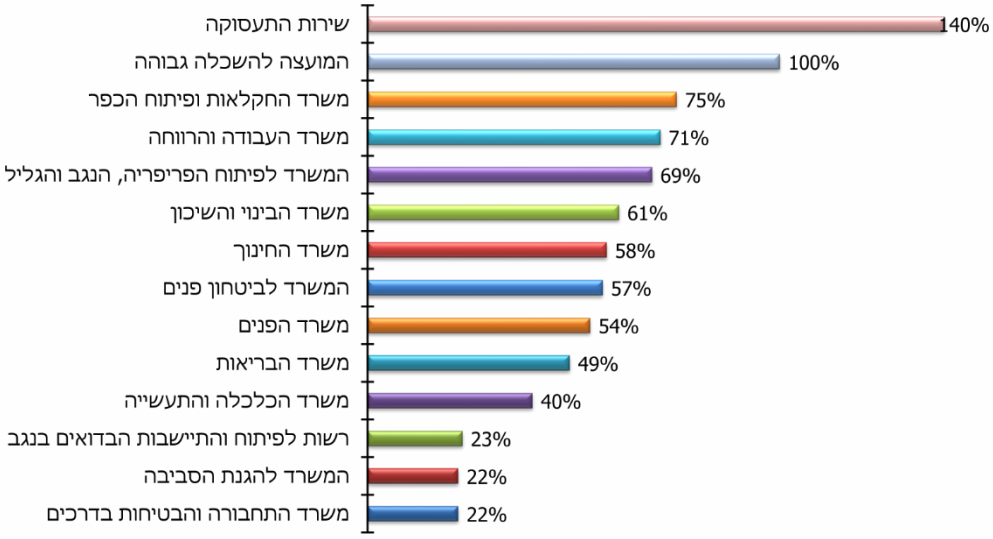
כמדי שנה, בשנת 2020 הוכן במשרד החקלאות דוח לניתוח מימוש יעדי תוכנית החומש 2397 (תכנון מול ביצוע). הדוח ריכז את נתוני הביצוע של התוכנית לשנים 2017 - 2019 לפי הגופים הממשלתיים שתוקצבו בתוכנית. בתרשימים 5 - 6 להלן מוצגים נתונים על הביצוע התקציבי ושיעורי ניצול התקציב של תוכניות הסיוע למגזר הבדואי בשנים 2017 - 2019 לפי משרדי הממשלה (על החלטת הממשלה 922 המופיעה בתרשים - ראה בהמשך) :

תרשים 5: **נתונים על תקציב תוכנית החומש 2397, העמדת המימון למימושו והתפלגות מקורות ההכנסה, 2017 - 2019**




על פי נתוני משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

תרשים 6: **שיעורי ניצול תקציב הסיוע למגזר הבדואי במשרדי הממשלה, 2017 - 2019 (באחוזים)**




על פי נתוני משרד החקלאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2017 - 2019 עמדו שיעורי העמדת ההתחייבויות לביצוע התקציב בשלושה גופים - רשות ההסדרה, המשרד להגנת הסביבה ומשרד התחבורה - על פחות מרבע. לעומתם, שירות התעסוקה והמועצה להשכלה גבוהה העמידו התחייבויות (תקציב המשרד ותקציב תוספתי) לביצוע כל המשימות בתחומי פעילותם שעליהן התחייבו בתכניות החומש.

בלוח 4 להלן מוצג סיכום הביצוע התקציבי של תוכניות הסיוע למגזר הבדואי בנגב, לפי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, כפי שדווחו למשרד החקלאות, לשנים 2017 - 2019.

לוח 4: **הביצוע התקציבי ומדדי התוצאה של תוכניות הסיוע למגזר הבדואי בנגב, לפי משרדי ממשלה וגופים ציבוריים, 2017 - 2019 (במיליוני ש"ח)**

| משרד | תחומי הפעילויות | סך תקציב 2397 | סה"כ התחייבויות | שיעור ניצול התחייבויות המשרד מתקציב 2397 | מדדי התוצאה שלא דווחו |
|---|---|---|---|---|---|
| משרד התחבורה והבטיחות בדרכים | 2 | 440 | 95.46 | 22% | 0 |
| המשרד להגנת הסביבה | 1 | 12.5 | 2.78 | 22% | 1 |
| הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים | 4 | 133.75 | 31 | 23% | 2 |
| משרד הכלכלה והתעשייה | 3 | 93 | 36.92 | 40% | 2 |
| משרד הבריאות | 2 | 10 | 4.85 | 49% | 2 |
| משרד הפנים | 4 | 565 | 304.63 | 54% | 2 |
| המשרד לביטחון פנים | 1 | 20 | 11.49 | 57% | 1 |
| משרד החינוך | 4 | 1423 | 818.5 | 58% | 4 |
| משרד הבינוי והשיכון | 1 | 95 | 57.8 | 61%[19] | 1 |
| המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל | 1 | 50 | 34.67 | 69% | 1 |
| משרד העבודה והרווחה | 4 | 197.5 | 139.32 | 71% | 3 |
| משרד החקלאות ופיתוח הכפר | 2 | 16.25 | 12.25 | 75% | 0 |
| המועצה להשכלה גבוהה | 1 | 110 | 110 | 100% | 0 |
| שירות התעסוקה | 1 | 10.75 | 15.01 | 140% | 0 |
| סה"כ | 31 | 3,177 | 1,675 | 53% | 19 |

המקור: משרד החקלאות.

מנתוני הלוח עולה כי בשלוש מתוך חמש שנות תוכנית החומש (60% מתקופת התוכנית) בוצעו התקשרויות למימון פרויקטים בהיקף של 1.675 מיליארד ש"ח (כ-53% מסך של 3.177 מיליארד ש"ח). משרד התחבורה, המשרד להגנת הסביבה והרשות להסדרה, האמונה על קידום יישובי הבדואים, העמידו התחייבויות תקציביות לכ-23% בלבד מהנדרש בתוכנית הרב-שנתית. כמו כן, תשעה משרדי ממשלה ורשות ההסדרה לא דיווחו למשרד החקלאות על מדדי התוצאה ב-19 תחומי פעילויות (61%) מתוקצבים בתחומן.

משרד הפנים ציין בתשובתו: "לגבי הגדרת צרכי הרשויות הבדואיות בבסיס התקציב, הנושא רלוונטי למשרד הכלכלה, הרשות להסדרה ואגף תקציבים במשרד הפנים... חלק מהתקציבים הגיעו בשלב מאוחר יחסית הן בשל התנהלות תקציבית של ממשלות מעבר שונות והן משום שגיבוש הנושאים והתכניות הפרטניות לתקצוב בוצע ביוזמת ובשיתוף הרשויות המקומיות".

19 על פי נתוני משרד הבינוי והשיכון, נוצלה התחייבות בסך של 57 מיליון ש"ח, ששיעורם 60% מהתקציב.

מומלץ כי משרד הכלכלה יעקוב אחר קבלת כלל הדיווחים הנדרשים מכלל המשרדים המשתתפים בתוכנית החומש על בסיס שנתי ואחר מיצוי כלל התקציבים על בסיס שוטף, תוך בחינת חסמים למימושם והצגת פתרונות לחסמים אלו. עוד מומלץ כי משרד הכלכלה ייזום דיון עיתי בממשלה בדבר מימוש תכנית החומש.

משרד הבינוי והשיכון מסר בתשובתו מינואר 2021 כי "במסגרת מאמצי המשרד אנו מתמודדים מול חסמים שונים וביניהם תביעות בעלות על הקרקע המיועדת לבניית מוסדות ציבור, הצורך באיגום תקציבים על ידי הרשות המקומית מול משרדי ממשלה נוספים ושותפים אחרים... ותהליך ארוך ומתמשך בנושאי תכנון וקבלת היתרי בנייה לבניית מוסדות ציבור".

משרד הכלכלה והתעשייה מסר בתשובתו בנושא זה כי "ניתן לשקול, בשיתוף אגף תקציבים באוצר, הכללת צורכי החברה הבדואית בבסיס התקציב אולם לא באופן של אחוזים מתקציב המשרד אלא בסכומים אבסולוטיים. הקצאה אחוזית אינה מאפשרת מעקב הולם אחר מימוש התקציבים. מובן כי גם בנושא זה האגף לפיתוח בחברה הבדואית אינו מחליף את גופי המקצוע".

עוד מסר משרד הכלכלה והתעשייה בתשובתו ממאי 2021 כי "לצד פעולות למיצוי הביצוע והמימוש של ההחלטה הנוכחית [2397], החל משרד הכלכלה והתעשייה בתהליך תכנון לקראת גיבוש החלטת ממשלה המשכית שתתייחס לשנים 2022 - 2026, בין היתר באמצעות ערוץ משותף שיכלול נציגי משרדי ממשלה, נציגי רשויות מקומיות בדואיות, ארגוני חברה אזרחית ומגזר עסקי ונציגי ציבור מהחברה הבדואית בנגב. תהליך התכנון יתמקד בארבעה נושאים מרכזיים: חינוך והשכלה גבוהה, כלכלה ותעסוקה, שלטון מקומי ופיתוח תשתיות, שירותים חברתיים, העצמה קהילתית ובטחון אישי".

תוכניות החומש שהונהגו נועדו לסגור את פערי העבר תוך מתן פתרון ליישום חלקי של החלטות הממשלה הקודמות. מומלץ כי לפני גיבוש תוכנית חומש נוספת ישקלו משרדי הממשלה הנוגעים בדבר בכלל, ומשרד הכלכלה בפרט, חלופה לפיה יוגדרו באופן קבוע, בבסיס התקציב, צורכי האוכלוסייה הבדואית בכל התחומים, תוך מעקב ופיקוח אחר יישום ההחלטות ומועילות הפעילות מכוחן לפיתוח האוכלוסייה הבדואית.

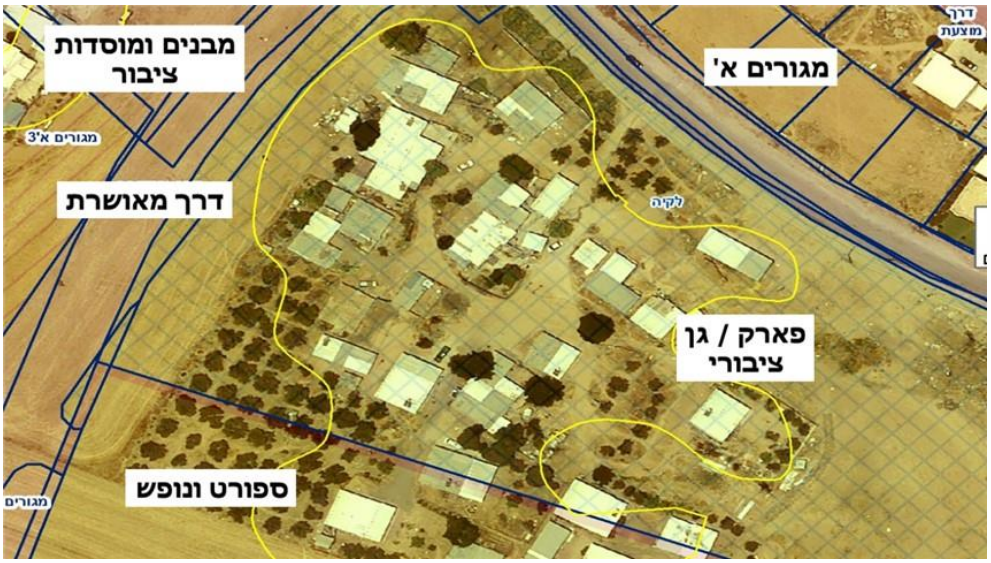
**בתים שפונו בישוב רהט לצורך פיתוח שכונה:** להלן בתמונות 10, 11 מוצגת התיישבות בדואית ללא היתר ביישוב רהט, אשר עיכבה את פיתוח שכונת המגורים והקצאת המגרשים לתושבים. ההתיישבות פונתה בשנים 2019 - 2020.

תמונות 10, 11: **פינוי התיישבות ללא היתר ברהט ופיתוח מגרשים, 2019 - 2020**

המקור: היחידה הארצית לאכיפת מקרקעין.

**מבנים שנבנו ללא היתר ביישוב לקייה:** להלן בתמונה 12 מוצג צביר מבנים שנבנו ללא היתר על שטחי ציבור ודרכים עירוניות ביישוב לקייה, 2021.

תמונה 12: **צביר מבנים שנבנו ללא היתר על שטחי ציבור ודרכים עירוניות ביישוב לקייה, 2021**




המקור: היחידה הארצית לאכיפה במקרקעין.

# בסיסי נתונים של רשויות שונות על אוכלוסיית יישובי הבדואים בנגב

רשות האוכלוסין וההגירה הוקמה בשנת 2008 והיא אחראית ליישום מדיניות הממשלה ולביצוע סמכויות שר הפנים שהואצלו לה בתחום הטיפול באוכלוסיית המדינה. הפעילות של רשות האוכלוסין מושתתת על כמה חוקים ובהם חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952; חוק האזרחות, התשי"ב-1952; חוק השבות, התש"י-1950; חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965. מעבר להשגת מטרותיה, לפעילות יסודית ואפקטיבית של רשות האוכלוסין במרחב הנגב יש השפעה על היקף ואיכות המידע העומד לרשות מקבלי ההחלטות, ומכאן שיש לה תרומה משמעותית ליכולת המשילות של המדינה בנגב.

**קושי בהערכת מספר התושבים הבדואים שמתגוררים בנגב והשלכותיו:**
גודל האוכלוסייה בנגב בכלל והאוכלוסייה הבדואית בפרט קשה להערכה, וזאת בין היתר מכיוון שלמתגוררים בכפרים הלא-מוכרים (להלן - הפזורה) אין כתובת רשמית. נוסף על כך, חלק מהם מדווחים לרשויות השונות שהם מתגוררים באחד מיישובי הקבע, ולהפך. בלוח 5 להלן פרטים בדבר הפער שבין נתוני רשות האוכלוסין לנתוני רשות ההסדרה בכל הנוגע למקום מגוריהם ולמספרם של התושבים הבדואים הרשומים כבעלי מקום מגורים בנגב.

לוח 5: **הפער בין נתוני רשות האוכלוסין לרשות ההסדרה בנוגע למקום מגוריהם ולמספרם של התושבים הבדואים בנגב (באלפים)**

| | נתוני רשות האוכלוסין | | נתוני רשות ההסדרה | |
|---|---|---|---|---|
| שבע הרשויות המקומיות[20] הבדואיות | 151 | 62% | 105 | 43% |
| שתי המועצות האזוריות[21] | 11 | 5% | 34 | 14% |
| הפזורה | 80 | 33% | 103 | 43% |
| סה"כ | 242 | 100% | 242 | 100% |

על פי נתוני רשות האוכלוסין ורשות ההסדרה שהתקבלו ב-2018, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

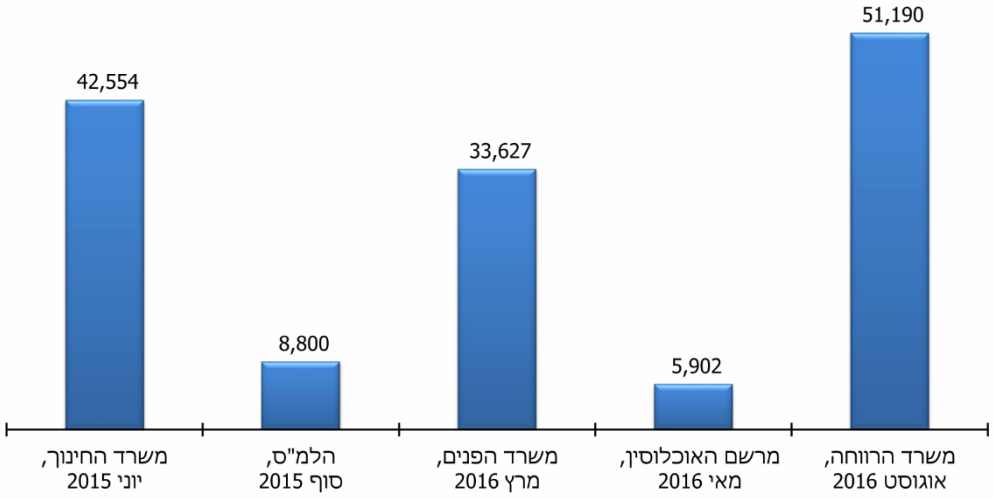
מנתוני הלוח עולה כי בנוגע לכלל אוכלוסיית הבדואים בנגב המונה כ-242,000 איש, ישנם פערים גדולים בין נתוני רישום המגורים של הבדואים שבידי רשות ההסדרה לבין הנתונים המצויים ברשות האוכלוסין. כך לדוגמה, על פי נתוני רשות האוכלוסין, מספר הבדואים המתגוררים בשבע הרשויות המקומיות גדול ב-46,000 ממספר הבדואים הרשומים ברשות ההסדרה. לעומת זאת, נתוני רשות ההסדרה מעלים פער של כ-23,000 בדואים במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ועוד פער של כ-23,000 בדואים בפזורה שמחוץ לשטחי הקו הכחול של היישובים לעומת מספרם הרשום ברשות האוכלוסין.

השונות בנתונים קיימת גם במשרדי הממשלה, המעניקים תמיכות לרשויות המקומיות על פי נתוני האוכלוסין הרשומים בכל משרד ממשלתי. בתרשים 7 להלן מוצגים נתונים על מספר תושבי הפזורה הרשומים במועצה האזורית אל-קסום או מיוחסים אליה בשנים 2015 - 2016.

20 רהט, כסייפה, ערערה בנגב, תל שבע, לקייה, חורה ושגב שלום.

21 המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום.

תרשים 7: **מספר תושבי הפזורה במועצה האזורית אל-קסום (הרשומים או המיוחסים), לפי מקור הרישום או האומדן, 2015 - 2016**




על פי נתוני משרדי הממשלה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**ועדות לחלוקת הכנסות מנכסים מניבים בין היישובים בנגב:** השונות בנתונים קיימת גם בוועדות החקירה של משרד הפנים לבחינת שינויים בחלוקת הכנסות מנכסים מניבים בנגב (בעיקר בסיסי צבא), שנסמכו על אומדנים עתידיים של רשות ההסדרה, שנערכו בפברואר 2017. לדוגמה, דוח הוועדה לחלוקת הכנסות מהמועצה המקומית תעשייתית רמת חובב, שהוגש למנכ"ל משרד הפנים ביוני 2018, אמד את סך המתגוררים בשתי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה-מדבר בכ-51,000 איש[22] (24,600 באל-קסום ו-26,500 בנווה-מדבר).

תקנה 6 לתקנות מרשם האוכלוסין (רישום מען), התשל"ד - 1974 (להלן - התקנות), קובעת: "הודעה על המען של שבט בדוי המשתרע על שטח רחב, תכלול את שם השבט הבדוי המצוין בטור א' בתוספת השלישית, את שם הנפה המצוין לצדו בטור ב' ואת שם המחוז לפי טור ג'".

השונות בנתוני הרישום של מגורי הבדואים בנגב נובעת בין השאר מהעובדה שבמרשם האוכלוסין קיים סימול ייחודי, המאפשר לאוכלוסייה הבדואית בנגב להירשם בסימול יישוב "שבט", שבניגוד ליישוב המעוגן אינו תחום בהכרח במרחב. לדוגמה, שבט מסעודין אל-עזאזמה פרוס מבאר שבע ועד למצפה רמון, מרחב של עשרות קילומטרים. כך, נכון לפברואר 2017, כ-80,000 תושבים (לכאורה, תושבי הפזורה כאמור לעיל) רשומים במרשם האוכלוסין על פי סימול היישוב "שבט".

22 בדוח זה לא פורטה דרך עריכת האומדן של רשות הבדואים, אולם בדוח של ועדת חקירה אחרת, בנוגע לחלוקת ההכנסות מבסיס נבטים, צוין למשל לגבי אומדן תושבי אל-קסום - 24,600 נפש: "מדובר על מספרי אוכלוסייה המיועדת להתאכלס ביישובי המועצה האזורית בהתאם לנתוני הרשות להסדרה".

כמו כן, מרבית שינויי הכתובות באוכלוסייה הבדואית בדרום הם של אנשים ששינו את כתובתם מהסימול "שבט", שחסר ציון גיאוגרפי במרשם, ליישובי הקבע. כל שינוי מהסימול "שבט" ליישוב נרשם כשינוי כתובת, אף שבפועל לא התבצע שינוי במיקומו הגיאוגרפי של התושב, והשינוי הוא מינהלי לצורך שיוך מוניציפלי. בשנים האחרונות השינויים בעיקרם הם לשמות היישובים החדשים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום.

במצגת של נציגת מועצת אל-קסום, שהוכנה בשנת 2017 לקראת דיון בוועדת הכספים של הכנסת, פורטו סיבות אפשריות נוספות לרישום הנהוג של מען האזרח על פי שיוכו השבטי גם ביישובים מוכרים: חשש לאיבוד זכויות בתביעות בעלות; חשש משלילת אזרחות[23]; אי-הסכמה עם השם הרשמי שניתן ליישוב; פערים בגובה הטבת המס בין הרשויות המקומיות הבדואיות; תהליך מסורבל לשינוי מען ליישוב של מועצה אזורית לעומת שינוי מען ליישוב קבע[24]; והרצון להשתייך ליישוב מסוים לצורך קבלת זכות הצבעה באותו יישוב בבחירות המקומיות.

בפברואר 2020 פנה משרד מבקר המדינה לרשות האוכלוסין בבקשה לקבל נתונים מעודכנים לגבי מספר התושבים הרשומים ביישובים הבדואיים, כולל האנשים שחיים בפזורה. בתשובת רשות האוכלוסין מאותו חודש עולה כי לרשות האוכלוסין אין אומדן להיקף האנשים החיים בפזורה, והיא אינה מנהלת אומדנים לגבי אוכלוסיות מסוימות. הרשות ציינה בתשובתה כי "בידי הרשות הסמכות והחובה עפ"י חוק המרשם, לנהל את רישומי התושבים. משכך, אין ביכולתנו להעריך כמות תושבים באזור מסוים, אלא עפ"י הרישום בלבד". בלוח 6 להלן נתוני רשות האוכלוסין על מספר התושבים שמענם הרשום במרשם האוכלוסין הוא ביישוב בדואי בנגב, נכון לפברואר 2020.

לוח 6: **מספר התושבים הרשומים ביישובים הבדואיים ובמועצות בנגב, פברואר 2020**

| שם היישוב | מספר התושבים | שם היישוב במועצת אל-קסום | מספר התושבים | שם היישוב במועצת נווה מדבר | מספר התושבים |
|---|---|---|---|---|---|
| תל שבע | 20,636 | מיכחול | 862 | קס'ר א-סיר | 2,461 |
| כסייפה | 17,937 | תראבין | 1,147 | ביר הדאג' | 2,702 |
| לקייה | 15,550 | א-דריג'את | 1,008 | אבו תלול | 2,031 |
| רהט | 67,737 | אום בטין | 4,053 | אבו קרינאת | 1,093 |
| ערערה בנגב | 18,377 | א-סייד | 3,340 | סה"כ | 8,287 |
| שגב שלום | 11,031 | סעווה | 1,876 | | |
| חורה | 17,911 | כוחלה | 437 | | |
| סה"כ ביישובים | 169,179 | סה"כ | 12,723 | | |

על פי נתוני רשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

23 ראו בעניין זה דיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת בנושא "תעודות זהות ורישיון לישיבת קבע בקרב האזרחים הבדואים בנגב" (8.12.15).

24 תהליך שינוי הכתובת למתגורר בתחומי המועצה האזורית הוא כפול: ראשית יש לשנות את הכתובת במזכירות היישוב, ולאחר מכן במועצה האזורית.

כאמור, דוח הוועדה לחלוקת הכנסות אמד את סך המתגוררים בשתי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר בכ-51,000 איש (24,600 באל-קסום ו-26,500 בנווה מדבר). מנתוני הלוח עולה כי נתוני רשות האוכלוסין מפברואר 2020 לגבי מספר התושבים הרשומים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום נמוכים משמעותית מנתוני הוועדה לחלוקת הכנסות מהמועצה המקומית תעשייתית רמת חובב. כך, במועצת נווה מדבר רשומים 8,287 תושבים, לעומת 26,500 תושבים לפי נתוני הוועדה, ובמועצת אל-קסום רשומים 12,723 תושבים, לעומת 24,600 תושבים על פי נתוני הוועדה.

משרד מבקר המדינה מציין כי בהיעדר נתונים מלאים המשקפים את מספר התושבים הגרים פיזית בתחומי השיפוט של כל אחד מהיישובים, ההחלטות בכל מה שקשור לתקצוב רשויות, לתכנון התשתיות ביישוב וכיוצא באלו לא יהיו מבוססות דיין וככל שיושמו יביאו לפגיעה בכל התחומים הרלוונטיים - חינוך, רווחה, בריאות, תחבורה ותקשורת.

הואיל ותקציבי משרדי הממשלה בכלל ומשרד הפנים בפרט מחולקים בין הרשויות המקומיות לפי מספר התושבים שבמרשם האוכלוסין, כלל הפערים שצוינו לעיל (בין מספר התושבים הרשומים ברשות מקומית - עירייה או מועצה מקומית, למעט מועצה אזורית - מסוימת לבין מספר מקבלי השירותים בפועל מאותה רשות) פוגעים ביכולת התפקוד של הרשויות הבדואיות, כפי שיפורט להלן:

**תכנון שירותים מוניציפליים:** חוסר יכולת להכין תוכניות אב ותוכניות אסטרטגיות וחוסר יכולת לתכנן שירותים מוניציפליים בצורה מושכלת.

**תכנון היקף כוח האדם וגיוסו:** כוח האדם הנדרש לטיפול בשירותים הניתנים לתושבים הוא חסר, היות שהוא מבוסס על המבנה הארגוני ברשויות ורשימות התושבים הלא-מעודכנות.

**תקצוב חסר:** הרשויות המקומיות אינן מתוקצבות עבור אלו שכתובתם "שבט", אשר אינם משויכים לכאורה לשום רשות מקומית (ראו על כך בהמשך בפרק הדן במענקי האיזון).

כתוצאה מכך קיימת הקצאה שגויה של משאבים בקרב הרשויות המקומיות הבדואיות - לרעת המועצות האזוריות ולטובת שאר הרשויות המקומיות (עירייה אחת ושש מועצות מקומיות) - הקצאה שאינה מביאה בחשבון את אלה שכתובתם שונה ממגוריהם בפועל במרחב. הפער שבין גודל האוכלוסייה שנסמכת על שירותיהן של כל אחת מהמועצות האזוריות לבין מספר התושבים הרשומים בהן מוביל לתקצוב חסר ולדיונים חוזרים ונשנים עם משרדי הממשלה בנושא הקצאות הכספים המיועדים למועצות האזוריות. פער זה גדול לעומת הפער המקביל ברשויות המקומיות.

כך לדוגמה, בדצמבר 2015 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה 922 בדבר "פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016 - 2020". בהחלטה זו תוקצבו[25] הרשויות הערביות במענק פיתוח רב-שנתי הנסמך על נתוני האוכלוסין שלהם[26]. כל אחת מהמועצות

25 על פי "נוהל הקצאת תקציב תגבור מענקי פיתוח לרשויות בחברה הערבית במסגרת החלטת ממשלה מס' 922".

26 הנתונים להלן מבוססים על מצגת שהוגשה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת באוקטובר 2017 על ידי מנהלת הפיתוח הכלכלי במועצה האזורית אל-קסום.

האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, המעניקות שירותים לעשרות אלפי תושבים, תוקצבה במענק של 3.938 מיליון ש"ח, סכום הזהה למענק שקיבלו רשויות שמספר תושביהן עומד על כ-3,000 נפש[27].

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה: "לרשות הבדואים אין רישום כתובות של הבדואים. הרשות הכינה סקר ואומדן של מספר הנפשות האמיתי בכל ישוב לפי כמות המבנים ולא לפי הרישום בפועל במרשם האוכלוסין, שכן תושבים רבים משאירים את כתובת השבט במקום לרשום את כתובת המגורים. אציין בעניין זה כי הרשות קידמה עם רשות האוכלוסין הצעה לביטול הרישום לפי השבט ומעבר לרישום בכתובת המגורים. התקנה ממתינה לחתימת שר הפנים... הוועדה לחלוקת הכנסות [של משרד הפנים] קיבלה את האומדן שהכינה רשות הבדואים המתייחס למצב הקיים בפועל לעומת הרישום בכתובות המגורים במרשם האוכלוסין לגבי אל קסום ונווה מדבר. יש לפעול באמצעות המועצות ומשרד הפנים ולחייב את התושבים לשנות את כתובתם לכתובת האמיתית בתוך הישובים".

משרד הפנים ציין בתשובתו: "יצוין כי לאחר הדוח מיוני 2018 שהוזכר בהערה, פורסם דוח נוסף של הוועדה בעניין שהוגש בפברואר 2020. דוח ועדת החקירה הציג שתי חלופות – האחת בהתאם לנתוני מרשם האוכלוסין, והשנייה בהתאם למסקנות צוות אשר ביקש לאמוד את שיעור התושבים המתגוררים בפועל ברשויות המקומיות הבדואיות בהתאם להחלטת ממשלה מס' 2397. יצוין כי הלשכה המשפטית הצביעה בפני הגורמים הנוגעים בעניין על הבעייתיות והקשיים המשפטיים של חלופה ב' שביקשה להסתמך על אומדן שיעור התושבים כפי שהוצע על ידי הצוות האמור. המלצת מנכ"ל משרד הפנים, אשר התקבלה בסופו של יום על ידי השר ואומצה בצו חלוקת ההכנסות, הייתה לאמץ את שיעור חלוקת ההכנסות שהומלץ על ידי הוועדה בהתאם לחלופה המבוססת על נתוני מרשם האוכלוסין בלבד".

עוד ציין משרד הפנים בתשובתו, כי "נתוני רשות האוכלוסין הם הנתונים שנקבעו ומהווים את המרשם הרשמי של מדינת ישראל. לפיכך, על גורמי המדינה לפעול בהתאם לנתוני המרשם... לצורך קבלת החלטה בהתאם למאפיינים ולתחומי הסמכות והפעולה הנוגעים לכל גורם".

כן ציין משרד הפנים כי "סוגית ביטול המצב החוקי הקיים לפיו ניתן לבצע רישום של תושבים במסגרת 'שבט' הינה סוגיה מורכבת שחורגת מטבע הדברים על רקע השלכותיה, מתחום סמכותו ואחריותו הפורמלית של משרד הפנים, אלא דורשת בחינה בראיה ממשלתית רחבה תוך התייחסות למורכבות הנוגעת לשינוי האמור וליכולת יישומו".

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה מינואר 2021 כי "לעניין בחינת המשך רישום מעמד 'שבט' - רשות האוכלוסין וההגירה העבירה למחלקת ייעוץ וחקיקה נוסח מוצע לתיקון התקנות, ובימים אלה מצויים הגופים בשלבי ליבון הנוסח והסמכויות".

עוד מסרה רשות האוכלוסין בתשובתה בנוגע לפערי הנתונים בין רשות האוכלוסין וההגירה ובין הרשות להסדרת הבדואים בנגב והמועצות המקומיות: "נתוני התושבים במרשם מתבססים על בקשות הרישום, ובהעדר בקשות כאמור לא ניתן לבצע שינויים / עדכונים, בעוד נתוני המועצות המקומיות מתבססים על בקשותיהם להיכלל כתושבי המועצה. מכאן פער הנתונים שבין הגופים. בהמשך להערות המבקר, החליטה רשות האוכלוסין כי בעת מילוי הבקשה להיכלל כתושב המועצה המקומית, יחויב התושב גם למלא טופס של בקשה לשינוי מען של רשות האוכלוסין. בקשות אלה יועברו במרוכז באופן עיתי מהמועצות ללשכות הרשות, ועל

27 כדוגמת ר'ג'ר ומיעיליא.

בסיסן יבוצעו שינויי המען. יישום ההחלטה יביא בעתיד לבסיס נתונים אחיד, ויצמצם את הפער בין הגופים השונים".

מומלץ כי משרד הפנים, רשות האוכלוסין, הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הרלוונטיות, משרד החינוך, משרד הרווחה, הלמ"ס וגופים ממלכתיים אחרים יכוננו מנגנון להסדרת הרישום אצל כל גוף של התושבים הבדואים שמקבלים ממנו שירותים בכל יישוב, על פי יעדי הגופים השונים, באופן שכל גוף ינהל רישום של התושבים שמקבלים ממנו שירותים. זאת כדי להקצות בצורה מיטבית את התקציבים בין הרשויות השונות וכדי לטייב את השירותים הניתנים לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

עוד מומלץ כי משרד הפנים ורשות האוכלוסין יבחנו את המשך רישום מעמד ה"שבט" למול רישום לפי מקום מגוריו של התושב כמקובל לגבי כלל תושבי ישראל. זאת כדי לטייב את הנתונים הנוגעים למספר התושבים הגרים בתחומי השיפוט של כל אחד מהיישובים הבדואיים.

## הענקת אזרחות לתושבי קבע בנגב

בדיון שנערך בוועדת הפנים של הכנסת בדצמבר 2015 עלה כי במגזר הבדואי בנגב קיימת תופעה של מעמד "תושבות קבע[28]". בעבר אנשים בעלי רישיון לישיבת קבע ואזרחים ישראלים החזיקו בסוג זהה של תעודת זהות, ולא היה רשום בתעודת הזהות אם נושא התעודה הוא אזרח או רק בעל רישיון לישיבת קבע. לכן במשך שנים רבות היו אנשים בעלי תעודת זהות שלא ידעו כי אינם רשומים כאזרחים. למעשה, רק כשביקשו להנפיק דרכון בדק משרד הפנים את אזרחותם. תופעה זו נובעת מליקויים במפקד שהתקיים בשנות החמישים, שנערך בפרק זמן קצר בתנאי אי-הוודאות ששררו בראשית המדינה. עוד התברר שבמקרים מסוימים[29] נשללת אזרחות של אדם כאשר מתברר שהייתה טעות רישומית, והאיש היה רשום כאזרח בשל טעות. בדיון זה ציינה נציגת רשות האוכלוסין: "אם מתברר לנו שהסב התפקד לפני שנת 1952, והוא זכאי לאזרחות, אנחנו מאזרחים את כל המשפחה".

בלוח 7 להלן מוצגים נתוני רשות האוכלוסין על מספר בעלי הרישיון לישיבת קבע בנפות באר שבע ואשקלון, שרובם ככולם משתייכים לאוכלוסייה הבדואית[30].

28 משמעות מעמד של תושב קבע בישראל היא היכולת לשהות בארץ וליהנות כמעט מכל הזכויות להן זכאי אזרח ישראלי, החל מתנאים סוציאליים במלואם, דרך ביטוחים מלאים בקופות החולים, ועד לזכויות שונות במוסד לביטוח לאומי. ההבדל היחיד בין תושב קבע בישראל לבין אזרח ישראלי היא זכות ההצבעה בבחירות לכנסת ישראל שיש רק לאזרח ישראלי.

29 משרד הפנים לא ידע לספק נתונים באשר להיקפם.

30 בעלי לאום ערבי ודת מוסלמית.

לוח 7: **"בעלי רישיון לישיבת קבע" בנפות באר שבע ואשקלון לפי רישום מקום מגוריהם (יישובים מעל 100 תושבים), ינואר 2019**

| היישוב | סה"כ |
|---|---|
| באר שבע | 766 |
| מסעודין אל-עזאזמה | 601 |
| אילת | 514 |
| רהט | 446 |
| שגב-שלום | 287 |
| כסייפה | 215 |
| אבו רוביעה (שבט) | 156 |
| ג'נאביב (שבט) | 156 |
| חורה | 138 |
| לקייה | 137 |
| תל שבע | 122 |
| יתר היישובים | 981 |
| סה"כ | 4,519 |

המקור: רשות האוכלוסין.

מנתוני הלוח עולה כי ביישובי הבדואים בנגב רשומים במרשם התושבים 4,519 בדואים בסיווג "תושבי קבע" ולא כאזרחי המדינה.

מומלץ כי רשות האוכלוסין תבחן את רישומם של "תושבי הקבע".

## רישום בעלי זכות בחירה בבחירות לרשויות המקומיות

היעדר הסדרה של רישום כלל התושבים במועצות האזוריות הבדואיות במרשם האוכלוסין פוגע בזכות לבחור בבחירות המוניציפליות, כמתואר להלן.

על פי סעיף 143 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958, אדם שיום הולדתו ה-17 חל לא יאוחר מיום הבחירות למועצה זכאי להיכלל בפנקס הבוחרים לאזור המועצה "אם היה רשום הוא ומענו במרשם האוכלוסין כתושב של אזור המועצה... 'מען' - לרבות ציון במרשם האוכלוסין של יישוב בלבד".

בספטמבר 2016 הוגשה עתירה לבית המשפט המחוזי בבאר שבע בשבתו כבית משפט לעניינים מינהליים[31] מטעם כ-5,000 תושבים שהתגוררו בתחום המועצה האזורית אל-קסום ומענם הרשום היה שבט. הם קבלו על כך שלא נכללו בפנקס הבוחרים של המועצה האזורית

31 עת"מ (ב"ש) 56484-08-16 **סלאמה אלאטרש** נ' **משרד הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 11.9.16).

(להלן - "המועצה")[32]. בפסק הדין צוין שנציגי המועצה הצביעו על כך שבתחום המועצה התגוררו כ-24,000 תושבים באותה עת, ואילו סך הרשומים בפנקס הבוחרים למועצה היה 3,097 בוחרים.

בשטחה של המועצה, המשתרעת על פני אזור נרחב, ללא רצף טריטוריאלי, מצויים שבעה יישובים, וביניהם "תחום עודף" (כפי שהוגדר על ידי בית המשפט בעתירה האמורה לעיל), שאינו נכלל ביישוב מיישובי המועצה. נוסף על כך, בין היישובים קיימים שטחים גליליים[33], מחוץ ל"קו הכחול" של המועצה. כאמור לעיל, המועצה מעניקה שירותים גם לתושבים המצויים באותם שטחים גליליים, שאינם בתחומה, ואלו אינם זכאים להשתתף בבחירות למועצה.

נפסק כי בנסיבות המיוחדות של עיתוי הדיון - זמן קצר לפני הבחירות הראשונות למועצה, שנועדו להתקיים ב-29.11.16 - יש לקבל את העתירה ולאפשר השתתפות בבחירות אך ורק לעותרים המתגוררים בתוך תחומי המועצה (השטחים המסומנים בקו הכחול), ומענם בתעודת הזהות נעשה לפי שיוך שבטי, אך הודגש כי פסק הדין חל אך ורק על העותרים, ואין לייחס לו השלכות רוחב. עם זאת, בית המשפט קבע כי הפירוש הנכון לסעיף 144 לצו הוא כנטען על ידי משרד הפנים, שלפיו אי-רישום מען במרשם האוכלוסין בתחומי המועצה עלול לגרום לכך שתושבים המתגוררים בתחום המועצה לא ייכללו בפנקס הבוחרים.

יצוין כי לאחר הגשת העתירה השתנה המצב המשפטי, באופן שאדם שנמצא שאינו כלול בפנקס בוחרים של רשות מקומית כלשהי יכול לפנות לשר הפנים, ויש לו זכות לעתור לבית המשפט לעניינים מינהליים נגד החלטת השר (ראו סעיפים 18(ב) ו-20(ד) לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), שחלים על בחירות למועצה אזורית מכוח סעיף 143א לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות)).

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "השינוי שנערך לעניין פנקס הבוחרים בסעיף 143א לצו לא שינה את המצב המשפטי, ולפיו, המבחן להיכללות בפנקס הבוחרים הוא הרישום במרשם האוכלוסין - ולא מבחן אחר", וכי בית המשפט העליון ביטל את פסק הדין האמור לעיל[34].

עלה כי מספר בעלי זכות הבחירה במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר בבחירות המוניציפליות שנערכו באוקטובר 2018 עמד על 10,156 איש[35], ואילו בבחירות שנערכו בשנים 2016 - 2017 היו רשומים רק 5,520 איש[36]. מדובר בגידול של 84% במספר בעלי זכות הבחירה בפרק זמן של פחות משנתיים. הגידול האמור נובע בעיקר מרישום חלק מתושבי הפזורה כתושבי המועצות האזוריות.

32 העותרים ביקשו כי בית המשפט יורה למשרד הפנים ולוועדת הבחירות לאשר את החלטת המועצה לרשום את העותרים בפנקס הבוחרים.

33 "שטח גלילי" הוא אזור שאינו מצוי בתחום שיפוטה של שום רשות מקומית.

34 בג"ץ 7148/16.

35 6,341 איש במועצה האזורית אל-קסום ו-3,815 איש בנווה מדבר.

36 3,320 בעלי זכות בחירה בבחירות למועצה האזורית אל-קסום, שנערכו באפריל 2017, ו-2,112 בעלי זכות בחירה בבחירות למועצה האזורית נווה מדבר, שנערכו בנובמבר 2016.

# קשיים בביצוע בדיקת התושבות

המוסד לביטוח לאומי מעניק זכויות סוציאליות[37] ל"תושב ישראל" שעומד בתנאי הזכאות שנקבעו לקבלתן. חוק הביטוח הלאומי אינו מגדיר במפורש מיהו תושב ישראל, ואולם פסיקת בתי המשפט לאורך השנים קבעה מבחנים לתושבות ותנאים המעידים שמרכז החיים של אותו אדם הוא בישראל. אם כן, על רשות האוכלוסין מוטל לבצע בדיקת תושבות, דהיינו ביצוע בדיקות וחקירות שונות, כדי לוודא כי אכן מרכז החיים של כל דורש תושבות הוא בישראל. רק אם יתברר כי אכן מתקיימים כלל התנאים שנקבעו, יהיה זכאי אותו דורש תושבות לכלל ההטבות המגיעות לתושב ישראל, ובכללן קבלת קצבאות מהמוסד לביטוח לאומי.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה הועלה כי בכל הנוגע למגזר הבדואי אין בידי רשות האוכלוסין הכלים המתאימים והמשאבים הנדרשים כדי לבצע בירור יסודי של כל דרישה לשיוך מוניציפלי של מי שרשום כ"שבט" או לשינוי מקום מגורים. לדברי נציגת רשות האוכלוסין, פעמים רבות נעשה שימוש במסמכים ואישורים מזויפים כדי להוכיח מגורים בישראל, כגון חוזי שכירות פיקטיביים ונתוני צריכת מים וחשמל מזויפים. נציגי רשות האוכלוסין מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2018 כי גם כאשר מזמנים את בעלי הנכס להעיד, הם לרוב מתחמקים מלהגיע לריאיון, ולפיכך רשות האוכלוסין נאלצת לבצע בירור טלפוני, אשר אינו מהווה ראיה מספקת בבית המשפט כדי לבטל תושבות.

עוד מסרו נציגי רשות האוכלוסין כי כאשר יש חשש לחריגות מתוך ידיעות שהגיעו אליהם, הם ממעטים לבצע חקירות שטח בכפרים הבדואים מחשש לביטחונם האישי של החוקרים וכי במרבית המקרים הם מסתמכים על חקירות והחלטות הבט"ל. עם זאת, אף הבט"ל, כאמור לעיל, מתמודד עם קשיים בביצוען של חקירות מסוג זה.

במכתב בדואר אלקטרוני שנשלח ב-12.9.18 מרשות האוכלוסין למנהל החקירות של הבט"ל במחוז דרום נכתב, בין השאר, כי "כחלק מבדיקת הזכאות לקבלת מעמד בישראל נבחנת מידת הימצאותם, דהיינו קיום מרכז חיים בישראל. בדיקות אלו נעשות באמצעים דלים ומיושנים, ללא כלי עבודה אשר עימם נוכל להתמודד כאשר מוגשות עתירות לבתי המשפט השונים... מבדיקתנו עולה כי ישנם אזרחים ישראלים, תושבי קבע ותושבים ארעיים רבים, המתגוררים בשטחי הרשות, והנהנים מכל הזכויות ואין דרך לעצור את התופעה. תושבים אלה מגיעים ללשכתנו ומגישים בקשות לאיחוד משפחות עם תושבי האזור, ואח"כ מבקשים לרשום את הנולדים, כולל נולדים מאשה שניה ושלישית, כאשר כולן תושבות שטחים והם לא גרים בארץ בכלל. אנו לא יכולים לסרב למי שהמציא את המסמכים הנדרשים (הרוב מפוברק), הופיע לראיון, רשם את ילדיו לבית ספר בארץ ואף אחד לא טורח לעדכן את תנועותיו במעברים ולתעד זאת כראיה".

הבט"ל מסר בתשובתו מיום 20.1.21 כי "רק מרגע שרשות האוכלוסין מעניקה למבקש, את אחד מסוגי האשרה המהווים תנאי סף לתושבות על פי חוק הביטוח הלאומי, הביטוח הלאומי רשאי להחליט, לעניין חוק הביטוח הלאומי... אם מרכז חייו של בעל האשרה אכן בישראל, ולשם כך נקבעו כללים וקריטריונים אשר נבחנים על ידי הביטוח הלאומי לאורך כל חייו של

37 בדרך כלל באמצעות תשלום של קצבאות כספיות, כגון הבטחת הכנסה, זקנה, נכות, אבטלה, ילדים.

בעל האשרה... אימוץ ההמלצה כאמור, יעביר את כובד האחריות למתן האשרה על כתפי הביטוח הלאומי, בעוד שאין עניין זה בתחום סמכותו ותפקידו".

מומלץ כי הבט"ל ורשות האוכלוסין ימסדו הליכי בחינה יסודיים ומבוססים לדרישות תושבות מצד האוכלוסייה הבדואית ויפעלו להקצאת משאבים, כוחות חקירה וליווי כנדרש. כן מומלץ למסד הליכי בחינה למול מאגרי מידע נוספים שבידי רשויות המדינה או הרשויות המקומיות, כגון נתונים על חיבורים חוקיים למים ולחשמל, ובמידת הצורך להסדיר את הליכי שיתוף הידע הנדרש לצורך קיום הליכי בדיקה מיטביים.

## בקרה במעברים

שטחי הרשות הפלסטינית בהר חברון משקיפים לאזור צפון הנגב, ועיקר המעבר בין אזורים אלו מתבצע דרך שלושה מעברי גבול יבשתיים, המופעלים על ידי רשות המעברים היבשתיים, יחידת סמך של משרד הביטחון: **(א) מעבר תרקומיא:** נמצא על כביש 35 מזרחית לתרקומיא, ועוברים בו כלי רכב, סחורות ופלסטינים בעלי היתר; **(ב) מעבר מיתר:** בדרום הר חברון, סמוך ליישוב מיתר, ועוברים בו כלי רכב, סחורות ופלסטינים בעלי היתר; **(ג) מעבר מצודת יהודה:** ממוקם בדרום הר חברון, סמוך ליישוב בית יתיר, ועוברים בו כלי רכב שבבעלותם של בעלי תעודת זהות כחולה.

על פי נתוני רשות המעברים היבשתיים, יש גידול ניכר בהיקף הולכי הרגל העוברים במעברים, ובשנת 2017 עברו כ-15 מיליון הולכי רגל בכל המעברים, לעומת 12.9 מיליון בשנת 2016. גידול זה מגביר את העומסים במעברים אלו ומקשה על בקרה נאותה של היוצאים והשבים ועל רישומם. כבר בדוח קודם של מבקר המדינה[38] נכתב כי "לאורך השנים חל גידול ניכר בהיקף הכניסות של הולכי רגל... בלי שחל גידול במספר המעברים או שינוי בתשתיות המשמשות אותם".

הועלה כי במעברים אלו לא מתבצע כלל מעקב אחר יציאות של תושבים מישראל לאזור יהודה ושומרון ורישום שלהן, וכי כניסות לישראל נרשמות רק באופן חלקי. באופן זה קיים קושי לבדוק תושבות של אנשים המבקשים להירשם כתושבי ישראל ולקבל את ההטבות מכוח רישום זה.

יצוין כי בעבר פעלה במעברים מערכת מידע, והוזנו בה רישומים חלקיים, אולם השימוש במערכת זו הופסק בפברואר 2017. גם בדוח[39] מבקר המדינה הנזכר נכתב כי "בשנת 2006 החליט הקבינט הביטחוני... על פיתוח מערכת... שנועדה לשמש כמערכת אחודה שתאפשר קיום ובקרה אמינה, מהירה ומדויקת על כל התנועות במעברים ורישומם. בשל העובדה שהגופים לא העבירו את חלקם במימון עלות פיתוח המערכת, הופסק פיתוחה".

38 מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017) **"**פעילות המעברים בין ישראל לבין אזור יהודה ושומרון - ממצאי מעקב", עמ' 1798.

39 **שם**, עמ' 1799.

נוסף על הבעיה המתוארת של היעדר הבקרה והרישום במעברים היבשתיים הרשמיים, הרי שלדברי נציגת רשות האוכלוסין, יש מעברים פתוחים בלתי חוקיים, שבהן מתבצעת תנועה לא-מבוטלת של הולכי רגל לשני הכיוונים, והדבר ידוע זה שנים. סוגיה זו הועלתה גם בדוח מבקר המדינה האמור[40], שבו נכתב כי "בנוסף לכך, קיומן של פרצות בגדר 'קו התפר' מאפשר חדירה לשטחי ישראל ללא בקרה".

מצב הדברים המתואר לעיל מעלה חשש שישנם תושבים מהאוכלוסייה הבדואית הגרים בפועל בשטחי יהודה ושומרון ואולם נהנים מהטבות המוענקות להם, ובפרט קצבאות מהביטוח הלאומי, מתוקף היותם רשומים כמי שמתגוררים בנגב, והדבר מביא לאובדן של כספי המדינה.

רשות ההסדרה מסרה בתשובתה כי "מהמעברים מגיעים אלפי שב"חים [שוהה בלתי חוקי] שגרים ביישובי הבדואים ועובדים בישראל. נשים פלשתיניות מדרום הר חברון גם הן עוברות במעבר ועוברות לגור עם הבעל בישוב הבדואי ובהמשך יולדות בבית החולים סורוקה ורושמות את הילד כישראלי".

רשות המעברים היבשתיים שבמשרד הביטחון (להלן - רמי"ם) מסרה בתשובתה מיום 6.1.21 כי "בכלל מעברי הולכי הרגל שבאחריות רמי"ם מופעלת כיום מערכת בקרת כניסות אשר הינה באחריות מנהא"ז [המינהל האזרחי]. מערכת זאת, מבצעת רישומי כניסה ובקרת היתרים עבור פלסטינים. בהתאם למדיניות, לא מתבצעים תהליכי בדיקה ורישום בעת חזרת פלסטינים לשטחי איו"ש [אזור יהודה ושומרון] והרש"פ [הרשות הפלסטינית]. כמופיע בדו"ח, רמי"ם הפעילה בעבר, כמעט באופן בלעדי, במשך מספר שנים את מערכת רעו"ת [רישום עוברים ותנועות] עבור בדיקת נוסעים אשר עוברים במעברי הרכב... והשימוש בה הופסק בשל סיבות שונות... בפועל, נבדקו באמצעות מערכת רעו"ת כ-1% מכלל העוברים במעברי הרכב, כך שרוב מוחלט של העוברים לא נבדק וכניסתו לא נרשמה... כיום, מתבצע תהליך מול משרד הפנים / רשות ההגירה והאוכלוסין באמצעות הוועדה להעברת מידע באגף התקשוב (משהב"ט) לקבלת הרשאה עבור חלק מעובדי רמי"ם למערכת מרשם האוכלוסין. שימוש במערכת מרשם האוכלוסין יאפשר אבחון יעיל יותר של אזרחים ישראלים במעברי הרכב, אם כי לא באופן גורף אלא נקודתית בלבד... השימוש במערכת יאפשר את אבחון אזרחותם של הנבדקים אך ללא רישום בפועל של מעברם... אנו סבורים כי במסגרת פיתוחה של מערכת חדשה לאבחון מעמדם של העוברים במעברי הרכב ו/או רישום כניסתם/יציאתם, חייב להינתן פתרון לצרכים המבצעיים והתפעוליים של רמי"ם. אין היום טכנולוגיה מוכרת המאפשרת זיהוי של כלל נוסעים בתוך הרכב באופן מהיר וחד ערכי אשר ימנע עומסי תנועה בצירים המובילים אל המעברים כתוצאה מתהליך הבדיקה והרישום".

מומלץ כי רשות המעברים היבשתיים תשלים פיתוח מערכת מידע מקוונת לרישום כניסות ויציאות של כלל העובדים במעברים, ובפרט בכל הנוגע למעבר תושבים מהאוכלוסייה הבדואית, לשם מעקב ובקרה אחר נתוני המעברים של תושבים אלו לשטחי יהודה ושומרון. עוד מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי ורשות האוכלוסין יבצעו בחינה עיתית וסדורה של נתוני המעבר לשם בחינת מעמדם בהתאם למקום מגוריהם בפועל.

40 **שם**, עמ' 1801.

הבט"ל מסר בתשובתו כי "אנו מסכימים להמלצת המבקר באופן כזה שיתבצע רישום כניסות ויציאות בכלל המעברים לשטחי יהודה ושומרון, שכן בעיה זהה קיימת למשל גם בשטחי מזרח ירושלים. במידה ורשות המעברים היבשתיים תבצע רישום כאמור, הביטוח הלאומי יפעל לקבלת המידע, בהיותו מידע חיוני להחלטותיו בדבר מעמדו של התושב, זכויותיו וחובותיו בביטוח הלאומי".

## חלוקת הכנסות ארנונה שלא-ממגורים מבסיסי צבא ומאזורי תעשייה

על פי סעיף 9ב (ב) לפקודת העיריות, "השר רשאי, בהסכמת שר האוצר ולאחר עיון בתסקיר של ועדת חקירה שמינה השר לעניין זה (בסעיף זה - ועדת החקירה לחלוקת הכנסות), להכריז בצו, כי אזור המצוי בתחום רשות מקומית, אחת או יותר, שלא נכלל בו שטח המיועד בתוכנית למגורים בלבד ואשר תחומו יוגדר בצו, יהיה אזור שבו ההכנסות מארנונה כללית, או ההכנסות מארנונה כללית יחד עם ההכנסות מהיטלי השבחה או מאחד או יותר מתשלומי החובה, יחולקו בין הרשות המקומית שבתחומה מצוי אותו אזור לבין רשות מקומית, אחת או יותר, **הסמוכה** [ההדגשה אינה במקור] לרשות המקומית האמורה או הגובלת בה (בסעיף זה - אזור חלוקת הכנסות), הכל כפי שנקבע בצו".

1. **ועדות חקירה:** במהלך השנים 2013 - 2014 פעלו שלוש ועדות חקירה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות באזור הדרום (להלן - הוועדות הגיאוגרפיות): ועדת רזין, שעסקה בחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות ברמת הנגב; ועדת פתאל, שבחנה שיוך שטחים גליליים מניבים באזור הדרום וחלוקת הכנסות מהם לרשויות מקומיות גובלות וסמוכות (ובכללן רשויות בדואיות); וועדת ולרשטיין, שבחנה את חלוקת ההכנסות מאזור מישור רותם בין המועצה האזורית תמר ובין עיריית דימונה ועיריית ערד.

   **צווים ליישום המלצות ועדות החקירה:** בשנת 2014 חתם שר הפנים על צווים ליישום המלצות הוועדות האמורות לעיל. צווים אלו נכנסו לתוקף ביום 1.1.15. ראו: צו העיריות (חלוקת הכנסות בין עיריית דימונה לבין עיריית ערד והמועצות המקומיות כסייפה, מיתר וערערה בנגב והמועצה האזורית אל קסום), התשע"ה-2014, ק"ת 494; צו המועצות המקומיות (חלוקת הכנסות בין המועצה האזורית רמת הנגב לבין המועצה האזורית נווה מדבר והמועצות המקומיות ירוחם ושגב שלום), התשע"ה-2014, ק"ת 495.

2. **דוח ועדת פתאל:** ועדה זו הגישה את מסקנותיה ביולי 2014 ובהן ציינה כי "אי-השוויון בחלוקת הכנסות מארנונה במתקנים לאומיים בנגב בולט מאוד. מפעלים ומתקנים לא משלמים כיום ארנונה מאחר והם ממוקמים על שטחים גליליים בנגב... יוצא מכך שרשויות חלשות, שמפאת מרחקן מהמרכז... סובלות מחוסר הכנסה ולכן לא מתאפשר להן מתן שירותים נאותים לאוכלוסייה המתגוררת בהן". מטה היישום של ועדת החקירה הציע תבחיני חלוקה ובכללם לקבוע "תנאי סף לקבלת ההכנסות לפיו תימנע הזכאות לחלוקה כאמור, מרשויות שאינן גובות לפחות 50% מהארנונה ממגורים לאחר ניכוי ההנחות על פי דין".

3. **ועדת החקירה (רזין) לגבולות וחלוקת הכנסות:** באוגוסט 2014 הוגש למנכ"ל משרד הפנים דו"ח ועדת החקירה לגבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות ברמת הנגב (ועדת רזין). הוועדה השתמשה בקריטריונים שונים לגיבוש מתווה כללי לחלוקת ההכנסות בין הרשויות המקומיות, ובין היתר, גובה חיובי הארנונה שלא למגורים וקרבה גיאוגרפית לכל אזור חלוקת ההכנסות. בדוח זה צוטטה עמדת מטה היישום כי הוא "תומך בחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות ברמת נגב. תכלית השינוי הינה חלוקה הוגנת של ההכנסות המושתתת על תבחינים שקופים וברורים, המביאים לידי ביטוי מטרות של פיתוח כלכלי וחברתי של הקהילה הבדואית בנגב".

ועדת רזין המליצה להתנות את העברת הכספים במסגרת המנגנונים לחלוקת הכנסות באחוז גבייה מינימלי של 50% מהחיוב השנתי של ארנונה למגורים, בניכוי הנחות על פי חוק, וזאת בשל "החשש שרשות שאיננה מסוגלת להגיע לשיעור גביה זה עלולה שלא לנצל את הסכום שיועבר לה באופן מושכל... ראויה היא אפוא ההצעה שהתגבשה להפקיד סכום זה בקרן לטובת פיתוח הרשויות הבדואיות שלא ניתן יהיה להעביר אליהן את הסכום".

בצווי שר הפנים שפורסמו בשנת 2014 נקבע שרשות מקומית ששיעור גביית הארנונה שלה בשנת הכספים האחרונה שלגביה הוגש דוח מבוקר קטן מ-50%, תקבל 85% מהשיעור המגיע לה לפי הסדר חלוקת ההכנסות שנקבע בצו, והיתרה תחולק בין שאר הרשויות המקומיות לפי יחס החלוקה ביניהן לפי הצו. בלוח 8 להלן נתונים על חלוקת ההכנסות לפני עבודת הוועדות הגיאוגרפיות וביטול המעמד של "עיר עולים" (ראו בהמשך) ובעקבות עבודתן.

לוח 8: **חלוקת ההכנסות בערים ובמועצות מקומיות ואזוריות לפני ואחרי שינויי הוועדות הגיאוגרפיות וביטול מעמד "עיר עולים", 2018 (באלפי ש"ח)**

| שם הרשות | סה"כ הכנסות מחלוקת הכנסות לפני שינויי הוועדות וביטול מעמד עיר עולים | סה"כ הכנסות מחלוקת הכנסות לאחר שינויי הוועדות וביטול מעמד עיר עולים | הפער לאחר ביטול המעמד "עיר עולים" |
|---|---|---|---|
| תמר | 16,200 | 7,200 | 9,000- |
| רמת הנגב | 12,795 | 3,838 | 8,957- |
| מצפה רמון | 3,519 | 317 | 3,202- |
| דימונה | 13,396 | 10,262 | 3,134- |
| כסייפה | 4,510 | 1,845 | 2,665- |
| מיתר | 1,980 | 810 | 1,170- |
| נווה מדבר | 2,238 | 1,931 | 307- |
| באר שבע | 0 | 0 | 0 |
| נתיבות | 1,917 | 1,917 | 0 |
| אופקים | 564 | 564 | 0 |
| שדות נגב | 1,579 | 1,579 | 0 |
| בני שמעון | 1,950 | 1,950 | 0 |
| להבים | 850 | 850 | 0 |
| רהט | 2,200 | 2,200 | 0 |
| אילת | 0 | 0 | 0 |
| חבל אילות | 0 | 0 | 0 |
| הערבה התיכונה | 0 | 0 | 0 |
| ירוחם | 2,238 | 2,464 | 226 |
| אל-קסום | 2,508 | 2,772 | 264 |
| שגב-שלום | 1,120 | 1,881 | 761 |
| ערערה בנגב | 1,496 | 2,678 | 1,182 |
| לקייה | 0 | 1,823 | 1,823 |
| תל שבע | 0 | 1,914 | 1,914 |
| חורה | 0 | 2,086 | 2,086 |
| מרחבים | 1,579 | 6,079 | 4,500 |
| ערד | 10,910 | 16,245 | 5,335 |
| **סה"כ** | **83,549** | **73,204** | **-10,345** |

המקור: משרד הפנים.

מהביקורת עולה כי משרד הפנים לא אכף את הצווים בדבר חלוקת הכנסות מופחתת (בשיעור 85%) לרשויות מקומיות שאינן גובות ארנונה למגורים כלל, כמו המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, והן קיבלו בפועל 100% מהתוספת בגין חלוקת ההכנסות. על פי נתוני הלמ"ס, ממוצע יחס גביית הארנונה למגורים בתשע הרשויות הבדואיות בנגב בשנת 2016 עמד על כ-24.4%, ואילו ביתר 31 הרשויות בנגב עמד הממוצע על כ-78.6% (ראו בהמשך).

4. **ועדת ולרשטיין:** ביולי 2013 הוקמה על ידי מנכ"ל משרד הפנים "ועדה לחקירת גבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבים באזור הדרום". הוועדה הוקמה על ידי מנכ"ל משרד הפנים כדי לבדוק ולהמליץ בדבר שינוי גבולות וחלוקת הכנסות מאזורים מניבי הכנסות באזור הדרום, בעיקר אזור התעשייה מישור רותם ומתקנים אחרים המצויים או גובלים בתחום שיפוט המועצות האזוריות תמר, הערבה התיכונה וחבל אילות.

**א. הסתמכות על הסכמי חלוקה בין הרשויות טרם עבודת ועדות החקירה:** ועדה זו הגישה את המלצותיה למנכ"ל משרד הפנים ביולי 2014, והמליצה לחלק את הכנסות המועצה מאזור התעשייה מישור רותם בין עיריית ערד, עיריית דימונה והמועצה האזורית תמר ולא לחלק לרשויות המקומיות כסייפה וערערה בנגב ולמועצות האזוריות אל-קסום והערבה התיכונה. זאת על בסיס הסכמים נפרדים בין ערד ודימונה לבין המועצה האזורית תמר. ההסכמות בין הרשויות המקומיות כפופות לחלוקות היסטוריות. כך לדוגמה, על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2016, הכנסות הארנונה לנפש במועצה האזורית תמר עמדו על כ-80,000 ש"ח, ובעיר דימונה הסמוכה על כ-2,300 ש"ח[41]. בסיס ההכנסה של המועצה האזורית תמר נקבע כבר בשנות החמישים, עת יוחס אליה המתחם שבו מצויים מפעלי ים המלח ומתחם המלונות של ים המלח.

מומלץ כי משרד הפנים ישקול להתוות עקרונות להגדרת רשות סמוכה בבואו למנות ועדות חקירה גיאוגרפיות וכן ינחה את הוועדות לבחון הסדרים המוגשים להם על ידי חלק מהרשויות למול רשימת קריטריונים מקצועיים, כמו הדירוג החברתי-כלכלי, שיעור ההכנסות מארנונה שאינה למגורים, הגידול הדמוגרפי הצפוי וכיוצא בכך, עובר לקבלת החלטתם בדבר אימוץ הסדרים אלו.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "משרד הפנים רואה בחיוב שיתופי פעולה בין רשויות מקומיות. עם זאת מדיניות השר והמנכ"ל ובהתאם לכך הוועדות הגיאוגרפיות, היא שאין לקבל הסכם בין רשויות באופן אוטומטי אלא על הוועדות לבחון את הסוגיה באופן עצמאי ובלתי תלוי, כאשר ההסכם מהווה שיקול בגיבוש ההמלצות אך בוודאי לא שיקול יחיד".

עוד מסר משרד הפנים בתשובתו כי הגדרת רשות "סמוכה" בכתב מינוי לבחינת חלוקת הכנסות מתבססת על שילוב בין שיקולי מרחק הרשות המקומית מהנכס הנבחן לחלוקה לבין הערכת המשרד בנוגע להיקף ההכנסות הקיימות או הצפויות מהנכס. מודל חלוקת ההכנסות שמפעילות הוועדות הגיאוגרפיות מביא בחשבון בעיקר את הקריטריונים שצוינו, כגון המדד החברתי-כלכלי של התושבים, החוסן

41 ההכנסות במועצה אזורית תמר ובדימונה לשנה זו מארנונה שלא למגורים עמדו על 120.46 מיליון ש"ח ו-77.24 מיליון ש"ח, בהתאמה. ביישובים אלו היו בשנה זו 1,500 ו-33,500 נפש בהתאמה.

הכלכלי של הרשות ועוד. בתשובה מצוין כי "הנתונים בדבר היקף ההכנסות של רשות מקומית מנכסים שמחוץ לתחום שיפוטה קיימים במשרד וניתן לחשוף אותם בכל עת. כמו כן, בימים הקרובים ייצא פרסום לציבור אודות עבודת האגף בשנת 2020 הכוללת מידע זה גם כן... יצוין שהעיכוב בטיפול בנושאים השונים שמוזכר בטיוטת הדו"ח נבע בעיקרו מתקופת ממשלת המעבר הארוכה בה היינו מצויים משלהי שנת 2018 ועד לכינון הממשלה בחודש מאי 2020... עמדת המשרד היא ששיקול הפגיעה הסביבתית אינו ניתן לכימות באופן מדויק ועל כן לא ניתן לקחת שיקול זה בחשבון בעת גיבוש המלצות ועדת חקירה לחלוקת הכנסות. שיקול המרחק הגיאוגרפי נלקח בחשבון בעת החתימה על כתב המינוי כמוזכר לעיל, אך לרוב לא נלקח בחשבון בעת גיבוש ההמלצות".

כמו כן, ציין משרד הפנים בתשובתו כי הוא אינו חלק ממערך חלוקת ההכנסות וההתחשבנות הנדרשת לשם הוצאת החלוקה לפועל, אשר נדרשת להיעשות על ידי הרשויות המקומיות עצמן - בהתאם להוראות הצו.

משרד מבקר המדינה ממליץ לבחון בחלוף השנים, האם הסכמים בין רשויות מקומיות בעניין חלוקת הכנסות, עדיין משקפים את האינטרס הציבורי לחלוקה הוגנת של משאבי המדינה, תוך התייחסות גם לרשויות המצויות באזור שאינן צד להסכמים אלו ותוך בחינת עמידת הסכמים אלו בקריטריונים המקצועיים שנקבעו ע"י משרד הפנים.

נוסף על כך, על משרד הפנים לאכוף את הצו שקבע כללים בעניין חלוקת הכנסות לרשויות שאינן עומדות ביעדיהן לגביית ארנונה עצמית ולבחון הקמת קרן לטובת פיתוח הרשויות הבדואיות שלא עמדו בהתניה שעניינה שיעור גביית הארנונה ממגורים, כפי שהומלץ בדוח רזין ובדוח פתאל.

ב. **היעדר שקיפות של סכומי ההכנסות המחולקים בין רשויות:** באתר משרד הפנים אין מידע על סך ההכנסות של כל רשות מקומית ממקורות שהם במרחב שמחוץ לתחום שיפוטה, כמו ארנונה ממתקנים ומבסיסים ממשלתיים או של חברות ממשלתיות, ממפעלים תלויי משאבי טבע ייחודיים וכיוצא באלו. לפיכך לא ניתן לציבור לבחון את התמונה הכוללת של חלוקת ההכנסות וכיצד, אם בכלל, החלוקה שנעשית אכן מסייעת לצמצם פערים בין הרשויות.

מומלץ כי משרד הפנים יפרסם באתר משרד הפנים באופן שנתי את התפלגות סכומי חלוקת ההכנסות לפי רשויות ויבחן מעת לעת את הצורך בבחינה מחדש של חלוקת ההכנסות באזור מסוים - באופן כולל ולא עבור מספר מוגבל של נכסים מניבי ארנונה.

ג. **ביטול מעמד "עיר עולים":** בדצמבר 2016 פורסם חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב לשנים 2017 - 2018), התשע"ז-2017, ובמסגרתו בוטל המעמד של "עיר ויישוב עולים", שניתן בעבר לרשויות מקומיות מסוימות מתוקף הכרזה של שר הפנים לפי פקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פטורין), 1938. ברשות מקומית שהוכרזה עיר עולים לא חלו הוראות הפקודה בעניין שיעורי ארנונה מופחתים לנכסי המדינה, ולכן ביטול המעמד של עיר עולים הביא להקטנת הכנסותיהן מארנונה ממתקנים ממשלתיים (בסיסים צבאיים

ומפעלים) בכ-60%. בעקבות זאת היה צורך לבצע בחינה מחודשת של הסדרי חלוקת ההכנסות מאזורים מניבי הכנסות על פי צווי שר הפנים, שנכנסו לתוקף ב-1.1.15. לצורך כך, במאי 2017 מינה מנכ"ל משרד הפנים את הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום[42], וזו בחנה בין יתר הנושאים שלה גם את החלוקה מחדש של ההכנסות בדרום. יוער כי הוועדה הגיאוגרפית דרום אינה עוסקת בחלוקת הכנסות ממתקנים מניבים בשטח הגלילי שבו מספקות המועצות האזוריות שירותים (כמו מתקנים של מקורות או של חברת החשמל).

בגין ביטול המעמד של עיר עולים הוקמו שני מנגנוני פיצוי: (א) בשנת 2017 הוקמה קרן שנתית קבועה, "הקרן לצמצום פערים", המחלקת מדי שנה כ-500 מיליון ש"ח לרשויות מקומיות בכל הארץ שהוגדרו בעבר "ערי עולים" על פי קריטריונים מסוימים; (ב) הוקם מנגנון שיפוי לרשויות מקומיות שנפגעו (ובהן רשויות בדואיות), שנועד לפעול משנת 2019 ועד סוף שנת 2024 ומאפשר לתת שיפוי כספי, ההולך ופוחת עם השנים. בלוח 9 להלן מוצגים נתוני משרד הפנים על התחשיב הכספי נטו מביטול מעמד עיר עולים (לאחר השיפוי ולאחר התקבולים מהקרן לצמצום פערים) בשנים 2017 - 2019.

42 שמה המלא של הוועדה: "ועדת חקירה קבועה לאיחוד רשויות, שינוי גבולות, חלוקת הכנסות ושינוי מעמד מוניציפלי באזור הדרום".

לוח 9: **התחשיב הכספי נטו מביטול מעמד עיר עולים (לאחר השיפוי ולאחר תקבולים מהקרן לצמצום פערים), 2017 - 2019 (באלפי ש"ח)**

| הרשות | הפגיעה/הרווח נטו מביטול מעמד עיר עולים - 2017 | הפגיעה/הרווח נטו מביטול מעמד עיר עולים - 2018 | הפגיעה/ הרווח נטו מביטול מעמד עיר עולים - 2019 |
|---|---|---|---|
| אופקים | 997 | 1,333 | 1,687 |
| אילת | 1,785 | 1,132 | 1,059 |
| אל-קסום | 903 | 1,234 | 2,375 |
| אשדוד | 0 | -907 | -1,815 |
| אשכול | 686 | 922 | 1,167 |
| אשקלון | 0 | -1,019 | -2,038 |
| באר טוביה | 0 | -2,638 | -5,275 |
| באר שבע | 0 | -3,282 | -6,564 |
| בני שמעון | 0 | 0 | 0 |
| דימונה | 1,253 | -62 | -1,304 |
| הערבה התיכונה | 82 | -458 | -1,001 |
| חבל אילות | 525 | -441 | -1,137 |
| חוף אשקלון | 379 | 512 | 560 |
| חורה | 602 | 826 | 1,571 |
| יואב | 0 | 0 | 0 |
| ירוחם | 305 | 129 | -17 |
| כסייפה | 764 | 1,033 | 1,807 |
| להבים | 0 | 0 | 0 |
| לכיש | 1,065 | 1,178 | 1,157 |
| לקייה | 705 | 935 | 1,001 |
| מיתר | 0 | 0 | 0 |
| מצפה רמון | 152 | -314 | -783 |
| מרחבים | 661 | -65 | -807 |
| נווה מדבר | 516 | 706 | 2,609 |
| נתיבות | 1,278 | 1,697 | 2,079 |
| עומר | 0 | 0 | 0 |
| ערד | 1,068 | 1,080 | 1,291 |
| ערערה בנגב | 628 | 852 | 1,508 |
| קריית גת | 1,951 | 2,569 | 3,237 |
| קריית מלאכי | 951 | 545 | 258 |
| רהט | 2,533 | 3,408 | 4,199 |
| רמת הנגב | 0 | -1,800 | -3,600 |
| שגב-שלום | 311 | 424 | 929 |
| שדות נגב | 497 | 609 | 1,150 |
| שדרות | 651 | 874 | 1,827 |
| שער הנגב | 0 | -40 | -80 |
| שפיר | 297 | 401 | 539 |
| תל שבע | 836 | 1,126 | 1,458 |
| תמר | 0 | -20 | -40 |
| סה"כ | 22,381 | 12,478 | 9,006 |

המקור: משרד הפנים.

מנתוני הלוח עולה כי נכון לשנת 2019 כמעט ואין עדיין פגיעה במחוז דרום כתוצאה מביטול מעמד עיר עולים, שכן כספי השיפוי בלוויית ההכנסות מהקרן לצמצום פערים ברמה המחוזית, גבוהים יותר מהפסד ההכנסות מביטול מעמד עיר עולים. כמו כן, בגין ביטול מעמד עיר עולים פחת סך חלוקת ההכנסות בכ-60% - מ-22 מיליון ש"ח בשנת 2017 ל-9 מיליון ש"ח ב-2019.

נכון למועד הביקורת, נובמבר 2018, טרם הסתיימה עבודתה של "הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום" בנושאים מסוימים (כפי שיפורט להלן), כך שחלוקת ההכנסות שנקבעה בצווים שנכנסו לתוקף בשנת 2015 ממשיכה להיות בתוקף. בלוח 10 להלן מוצגים נתונים על סטטוס הטיפול בנושאים שדנה בהם הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום.

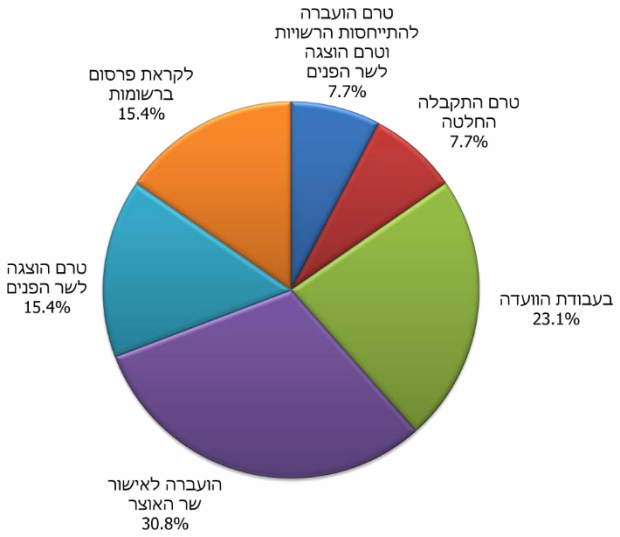
לוח 10: **סטטוס הטיפול בנושאים שבהם דנה הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום, נובמבר 2018**

| המנדט | האם הוגשה המלצה מטעם הוועדה | סטטוס הבקשה - שרי הפנים והאוצר |
|---|---|---|
| בקשה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין עיריית שדרות ובין המועצה האזורית שער הנגב | כן | הועברה לאישור שר האוצר |
| בקשה לחלוקת הכנסות בין עיריית אילת והמועצה האזורית חבל אילות ממתחם נמל התעופה תמנע ע"ש אילן ואסף רמון | כן | לקראת פרסום ברשומות |
| בקשה לחלוקת הכנסות מבסיס נבטים שבשטחה המוניציפלי של דימונה | כן | הועברה לאישור שר האוצר |
| בקשה לחלוקת הכנסות מהמועצה המקומית תעשייתית נאות חובב וגבולות מרמת הנגב | כן | הועברה לאישור שר האוצר |
| בחינת המעמד המוניציפלי של מישור רותם וחלוקת הכנסות | כן | הועברה לאישור שר האוצר |
| בקשה לחלוקת הכנסות מהמועצה האזורית רמת הנגב בין הרשויות | כן | טרם הוצגה לשר הפנים |
| בקשה לשינוי גבולות בין המועצה האזורית אל-קסום ובין שטח חסר מעמד מוניציפלי - שטח המחצבות | כן | טרם התקבלה החלטה |
| בקשה לחלוקת ההכנסות מאזור התעשייה העתידי צומת שוקת בין הרשויות המקומיות | כן | לקראת פרסום ברשומות |
| בקשה לחלוקת ההכנסות מאזור התעסוקה המשותף "עידן נגב" בין עיריית רהט, המועצה האזורית בני שמעון והמועצה המקומית להבים | כן | טרם הועברה להתייחסות הרשויות וטרם הוצגה לשר הפנים |
| בקשה לחלוקת ההכנסות מבסיס ליקית בין המועצה המקומית עומר, המועצה האזורית בני שמעון והרשויות הסמוכות לבסיס | לא | בעבודת הוועדה |
| בקשה לחלוקת הכנסות בין המועצה המקומית עומר ורשויות סמוכות | לא | בעבודת הוועדה |
| בקשה לחלוקת הכנסות ממפעלי ים המלח שבמועצה אזורית תמר בין הרשויות האלה: עיריות ערד ודימונה, המועצות האזוריות רמת הנגב, נווה מדבר, אל-קסום והערבה התיכונה והמועצות המקומיות כסייפה, ערערה בנגב וירוחם | לא | בעבודת הוועדה |
| בקשה לשינוי גבולות וחלוקת הכנסות בין שטח חסר מעמד מוניציפלי לבין עיריית דימונה והמועצה המקומית ערערה בנגב - הבקשה נוגעת למחצבות בין שטח חסר מעמד מוניציפלי לבין עיריית דימונה והמועצה האזורית נווה מדבר | כן | טרם הוצגה לשר הפנים |

המקור: משרד הפנים.

מנתוני הלוח עולה כי הוועדה העבירה את המלצותיה לשר בעשרה נושאים (כ-77%) מתוך 13 הנושאים שבהם היא דנה. בשלושה נושאים הוועדה עדיין דנה. הטיפול בהמלצות הוועדה בנושאים של חלוקת ההכנסות בין היישובים טרם הושלם מסיבות שונות. בתרשים 8 להלן מוצג סטטוס הטיפול בנושאים שבהם דנה הוועדה.

תרשים 8: **סטטוס הטיפול בנושאים שבהם דנה הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום (באחוזים)**




על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי 85% מהמלצות הוועדה עדיין לא אושרו, ורק 15% מהן לקראת פרסום ברשומות.

כך לדוגמה, לגבי חלוקת ההכנסות מבסיס צה"ל נבטים עולה כי הוועדה הגיאוגרפית של אזור הדרום הגישה בחודש יולי 2018 את המלצותיה. נכון לאוקטובר 2020, שר הפנים חתם על החלטה לחלוקת ההכנסות, ואילו שר האוצר טרם אישר את החלטת שר הפנים. לכן צווי החלוקה לא נחתמו עדיין על ידי שר הפנים.

**ד. חלוקת ההכנסות מארנונה כללית במועצה המקומית תעשייתית נאות חובב:** ביוני 2018 המליצה הוועדה הגיאוגרפית דרום על חלוקת ההכנסות המתקבלות מארנונה כללית בנאות חובב בינה לבין רשויות מקומיות סמוכות, באופן שסכום של כ-12.6 מיליון ש"ח מתוך הכנסה שנתית של כ-20 מיליון ש"ח יועבר

לשבע רשויות מקומיות בדואיות: חורה, לקייה, ערערה בנגב, שגב-שלום, תל שבע, נווה מדבר ואל-קסום[43]. טרם נחתם בידי שר הפנים צו חלוקת הכנסות.

בדיון בשנת 2018 בוועדה הגיאוגרפית דרום ציינו נציגי המועצה המקומית שגב-שלום כי מועצה זו "היא הרשות הקרובה ביותר גיאוגרפית למועצה תעשייתית נאות חובב. הוועדה מתבקשת לאזן את החסרונות הבריאותיים הנובעים מהקרבה, על ידי קביעת חלוקה הוגנת מהכנסות הארנונה ממתקני התעשייה שבתחום נאות חובב" (ראו עוד לעיל בפרק הדן בקרבת מוסדות חינוך[44] לרמת חובב).

מהביקורת עלה כי הוועדה הגיאוגרפית דרום לא התבססה בהחלטותיה לגבי קביעת ההכנסות מאזור התעשייה רמת חובב על קריטריון הסמיכות הפיזית ולא נתנה משקל לחסרונות הבריאותיים הנובעים מכך.

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה מינואר 2021 (להלן - תשובת מועצת אל-קסום) למשרד מבקר המדינה: "לגבי הרכב הוועדות הגיאוגרפיות, נוכחות של נציג מקומי בדואי בכל אחת מהוועדות הוא גורם הכרחי להבנת המציאות בה חייה האוכלוסייה הבדואית ולייצוג הולם של אותה אוכלוסייה בדרג קבלת ההחלטות, כמו כן נציג בדואי עשוי לתת לוועדה מהימנות בעיני חלק ניכר מתושבי הנגב הבדואים".

מומלץ כי משרד הפנים ישקול להביא בחשבון במסגרת הקריטריונים לחלוקת ההכנסות מאזורים מניבי הכנסות, בין היתר, את מידת החשיפה של כל יישוב סמוך למפגעים הסביבתיים שנגרמים בשל מפעלים ומתקנים מזהמים. נוסף על כך, יש לתת את הדעת על המצב שנוצר ולפיו ביטול מעמד עיר עולים והקמת מנגנוני השיפוי גרעו באורח ניכר מן התקבולים לרשויות הבדואיות, ללא מנגנון שיפוי מקביל. כמו כן, מן הראוי כי הוועדה הגיאוגרפית דרום, שהיא ועדת קבע, תדון אחת לתקופה שתיקבע, במכלול ההסדרים לחלוקת הכנסות בין הרשויות ותבחן את הצורך לעדכנם.

# ביצוע סקרי הלמ"ס

הלמ"ס פועלת כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, והיא הזרוע הממשלתית האחראית להפקת מידע סטטיסטי בנושאים כלכליים וחברתיים שונים ולפרסומם בציבור, וזאת בהתאם להוראות פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

43 בעקבות ביטול מעמד עיר עולים זכאיות שלוש הרשויות מרחבים, באר שבע ורמת הנגב לשיפוי שנתי בסך כולל של כ-5.72 מיליון ש"ח, וזאת עד לתום שנת 2024. לכן, בין השנים 2018 - 2024 הן לא זכאיות לתקבולי ארנונה מנאות חובב. החל בינואר 2025 יוקצה להן חלק יחסי מהארנונה של נאות חובב. המלצת הוועדה בנוגע לרמת חובב שפורטה לעיל מתייחסת לחלוקת ההכנסות משנת 2025.

44 מוסדות חינוך של המועצה האזורית נווה מדבר.

## מפקד וסקרי אוכלוסין

הלמ"ס מבצעת מפקד אוכלוסין לצורך ספירת האוכלוסייה ומשקי הבית במדינה, קבלת מידע דמוגרפי על האוכלוסייה, קבלת מידע חברתי וכלכלי (כגון השכלה, תעסוקה ורמת חיים) וכן לשם הפקת מידע עבור משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לצורכי תקצוב פעילויות שונות שבתחומי אחריותם. מדי שנה מופקים אומדני אוכלוסייה בהסתמך על תוצאות המפקד שנערך אחת לעשור וכן על בסיס השינויים שדווחו לרשות האוכלוסין וההגירה בין המפקדים. יצוין כי המפקד שונה מהסקרים, שכן במהלכו מתקבלים נתונים מכלל האוכלוסייה ולא רק ממדגם מתוכה. המפקד המסורתי האחרון בוצע בשנת 1995, ואילו ב-2008 בוצע מפקד משולב[45].

יוער כי מטרה חשובה נוספת העומדת בבסיסם של המפקד וסקרי האוכלוסין היא הצורך לאפיין אזורים קטנים וקבוצות אוכלוסייה קטנות, ובהם אזורים גיאוגרפיים, ולבנות תמונה ואומדן של האוכלוסייה על פי פירוט גיאוגרפי.

בביקורת הועלה כי במפקד האחרון, בשנת 2008, נתקלו נציגי הלמ"ס בקשיים שונים מול האוכלוסייה הבדואית בנגב, ובכללה התושבים המתגוררים ביישובים המוכרים. כך, פעמים רבות היה שיתוף פעולה חלקי בלבד - השאלונים לא מולאו באופן מלא ומפורט, ולא נכללו בתשובות פרטי כל בני המשפחה. כמו כן, היו יישובים שבהם נקבע שהסוקרים יערכו את המפקד לא בבתי התושבים ויקבלו את תעודות הזהות של כלל התושבים כפי שהן, בלא שיוכלו לזהות את התושבים בעין ולערוך בקרה על הזיהוי.

עוד הועלה בביקורת כי הלמ"ס מתקשה לשייך את התושבים לאזורים השונים, שכן השיוך במרשם האוכלוסין[46] הוא לפי שבט ולא לפי מקום. יתרה מכך, מאחר שחלק מתושבי הפזורה יושבים סמוך ביותר ליישובים מוכרים, הרי שלסוקרי הלמ"ס קשה לזהות את הגבולות המדויקים של הקו הכחול[47] ולקבוע אם התושבים שנבדקו שייכים לעיר המוכרת או לפזורה הסמוכה אליה.

הלמ"ס, כחלק מהפקת הלקחים מהמפקד הקודם, מקיים הערכות מצב שונות ומנסה להיערך טוב יותר לקראת המפקד הבא, של שנת 2021, שנועד להתקיים גם בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. בפרוטוקול דיון פנימי בלמ"ס, שנערך ב-6.4.17 ועסק בפקידת הבדואים בדרום, נכתב כי "במסגרת תכנון מפקד 2020, זוהתה האוכלוסייה הבדואית כאוכלוסייה מיוחדת עבורה תהליך המפקד הרגיל אינו מאפשר קבלת אומדנים מהימנים". הסיבות שפורטו הן בין היתר אלו: **(א) בעיות בשיוך הגיאוגרפי של התושבים:** כיסויה של האוכלוסייה בקבצים המינהליים ללא שיוך גיאוגרפי (רישום כ"שבט" ללא שיוך גיאוגרפי) או עם שיוך לא-מדויק (רשומים ביישוב אך גרים בפזורה, או להפך); **(ב) פריסה גיאוגרפית רחבה:** פריסה של האוכלוסייה במרחב שבחלקו הגדול אינו נגיש; **(ג) חשדנותה של האוכלוסייה כלפי גורמי ממשל:** חשדנות הכרוכה בחוסר שיתוף פעולה מצידה.

45 מפקד שבו אוספים נתונים מינהליים על כל האוכלוסייה ומשלימים ומתקנים מידע זה באמצעות סקר מדגמי, שבו המידע נאסף ישירות רק מחלק מהאוכלוסייה.

46 במרשם האוכלוסין רשומים גם תושבי הפזורה, אולם מיקומם אינו מדויק, בין השאר מכיוון שרשות האוכלוסין איננה מאפשרת שינוי כתובת מיישוב מוכר לפזורה.

47 הקו הכחול הוא הקו המגדיר את גבולות שטח השיפוט של הרשות המקומית.

בסיכומו של דיון זה הוחלט כי על צוות העבודה לתכנן תהליכי עבודה עבור מפקד מלא, וכי מטרתו של מפקד שכזה היא להגיע לאומדנים מהימנים ברמה של פירוט גיאוגרפי, דהיינו קבלת אומדנים ליחידות שטח מפורטות ככל הניתן.

בשנת 2020 ערכה הלמ"ס חזרה כללית במסגרת פעולות ההכנה למפקד, אולם זאת ללא האוכלוסייה הבדואית, שכן תוכנן לפקוד אותם בשטח, והדבר לא היה אפשרי בתקופה זו. עם זאת, מתוכננת השלמת החזרה הכללית במחצית 2021, ובמסגרתה ייבדק תהליך הפקידה של הבדואים לקראת המפקד שיחל בסופה של שנה זו.

## סקר הוצאות משקי בית

הלמ"ס מבצעת מדי שנה, החל משנת 1997, סקר הוצאות משקי בית, שבין מטרותיו קבלת מידע על ההוצאות וההכנסות של משקי הבית בישראל, בעלות על מוצרים ורמת החיים. כמו כן, סקר זה משמש לעדכון סל המוצרים והשירותים המשמש לחישוב מדד המחירים לצרכן וכן לחישוב מרכיב הצריכה הפרטית בתוצר המקומי הגולמי. סקר זה מכיל מדגם של אלפים בודדים, נערך באמצעות ראיונות בכתב ובעל פה, וחלה בו חובת השבה על פי חוק.

יצוין כי אחת מההמלצות המופיעות בדוח פלמור[48] קובעת כי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תלווה את יישום המלצות הדוח באמצעות מחקר שיבחן את האפקטיביות שלהן ואת השפעתן על ממדי ואופי תופעת הפוליגמיה, צוין כי "ליווי זה יחייב הקצאת תקן ייעודי מתאים ללמ"ס".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי באופן קבוע הלמ"ס אינה כוללת בסקרים אלו את תושבי הפזורה הבדואית. בשנים 2012 - 2015 נתקלה הלמ"ס בקשיים בביצועם של סקרים אלו בקרב תושבי היישובים המוכרים. קשיים אלה באו לידי ביטוי במחסור בסוקרים שיכולים היו להגיע לדרום הארץ, בבעיית אמינות בחלק לא מבוטל מן התשובות שניתנו וכן בעובדה שסוקרים משבטים מסוימים אינם יכולים להיכנס לשבטים מסוימים אחרים. המצב המתואר השתפר מהותית בסקרי הוצאות משקי הבית שבוצעו בשנים 2016 - 2017. ואולם, בשנת 2018 חזרה הבעיה, וזו באה לידי ביטוי, בין השאר, באחוזי פקידה נמוכים ביישובים המוכרים (כאמור, בפזורה אין פקידה בכלל): בשנת 2018 עמד אחוז הפקידה על 68.3% (לעומת 74% בכלל האוכלוסייה), ובשנת 2019 על 41.5% (לעומת 64% בכלל האוכלוסייה).

יצוין כי במכתב מנובמבר 2015 ששלח הסטטיסטיקן הממשלתי במענה לפניית חברת כנסת נכתב כי קיים קושי רב ומתגבר בפקידת האוכלוסייה הבדואית בדרום עקב קשיים בגיוס כוח האדם המתאים לעבודה זו. במכתב צוין כי סמנכ"ל משאבי אנוש בלמ"ס רואה משימה זו בסדר עדיפות ראשון, וכי הכללת אוכלוסייה זו היא חיונית וחשובה למאגר הסטטיסטי במדינת ישראל.

48 בהחלטת הממשלה 2345, "התמודדות עם תופעת הפוליגמיה" (29.1.17), נקבע שמנכ"לית משרד המשפטים דאז תעמוד בראש צוות בין-משרדי לגיבוש תוכנית פעולה להתמודדות עם תופעה זו. ביולי 2018 פורסם דוח הצוות.

היעדר נתונים סטטיסטיים אמינים על האוכלוסייה הבדואית בדרום מקשה על גופי הממשלה השונים לטפל בסוגיות השונות המאפיינות אוכלוסייה זו ואף לתקצבה כיאות.

מומלץ כי הלמ"ס ייערך בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, כגון רשות ההסדרה, לביצוע המפקד הקרוב בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום בצורה מיטבית ומלאה, תוך הפקת הלקחים הנדרשים מהמפקד הקודם והקצאת התקציב וכח האדם המתאים לכך. כמו כן, מומלץ לפעול להעלאת אחוז הפקידה של משקי הבית בסקרי הוצאות משקי הבית השנתיים ולבצע הפקידה גם בפזורה, וזאת לשם הצגת תמונה מלאה ומהימנה.

**היעדר בסיס נתונים אחוד:** לקיומו של בסיס נתונים אחוד ואמין על האוכלוסייה המתגוררת בנגב ישנה חשיבות רבה בייעול הטיפול של הגופים השונים העוסקים במתן מענה לסוגיות הרבות המתעוררות באוכלוסייה זו.

הועלה כי אין בסיס נתונים אחוד ואמין המקובל על כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. מצב זה מהווה פתח לדיווחים שונים בהתאם לצורך[49], ויכול אף להביא לעלויות נוספות, אשר יושתו על תקציב המדינה.

כך לדוגמה:

1. בתכתובת מיוני 2017 בין אנשי מחוז דרום של משרד הפנים לבין אנשי משרד החקלאות העוסקים בסוגיית הבדואים בנגב צוין במפורש כי לגבי "אופן רישום מיקום מגורים באזורים... שאין בהם כתובות... אין כל מאגר נתונים כזה בנמצא וכל משרד ממשלתי משלמים הוצאות על בסיס מאגרי נתונים חסרים או לא קיימים. כתוצאה ישנן הוצאות ממשלה כפולות ומיותרות... מובהר כי הנושא נוגע למשרדי ממשלה רבים וביניהם: החינוך והרווחה בנושאים מגוונים אך בעיקר הסעות ואזורי רישום וכלה בהמצאת אישורי תושב, הנחות מס, ביטוח לאומי וכו'. בשלה העת שכל הגופים שאוגרים מידע לגבי האוכלוסייה הבדואית בפזורה ובכלל יבצעו קירוב של הנתונים".

2. בדיון שנערך ב-3.12.18 במשרדי הלמ"ס צוין כי ישנם פערים בנתונים שהתקבלו מהמקורות השונים ונדרש פתרון מערכתי לבעיה הקיימת בנתוני האוכלוסייה הרשומה ביישובים מסוימים. עוד הועלה בדיון זה כי "20 אלף איש רשומים במרשם בישוב אך למעשה חיים בשטח בפזורה. יש גם הפוך אך לא מתקזז... זו בעיה כי אין התאמה בין הרשום לבין השטח". באותו דיון הוצג גם לדוגמה מסמך הנושא את הכותרת "סיכום נתוני ילודים בסורוקה 2017", שהוצא על ידי רשות ההסדרה, המצביע על הפערים שבין הנתונים שבידי הבט"ל ובין נתוני מרשם האוכלוסין ונתוני הלמ"ס.

זרימת מידע מיטבית בין הגופים השונים העוסקים בסוגיית הבדואים בנגב יש בה כדי לייעל ולזרז את הטיפול בסוגיות השונות הנוגעות לאוכלוסייה זו. יצוין כי בעבר התכנסו לעיתים נציגי המשרדים והגופים הממשלתיים השונים העוסקים בסוגיית הבדואים בנגב. במהלך הביקורת ציינו נציגים מאנשי רשות המיסים, הביטוח הלאומי וחברת הדואר לפני נציגי משרד מבקר המדינה את החשיבות ואף את האפקטיביות בזרימת המידע שנוצרה

49 לדוגמה, במשרד הפנים יש לו אינטרס לומר שהוא נשוי כדי שהאישה תקבל אזרחות; ברמ"י מוטב לו להצהיר שהוא נשוי לכמה נשים כדי שיקבל מגרש עבור כל אישה; ואילו בביטוח הלאומי כאשר הם מדווחים כגרושים מתקיים פוטנציאל לכל אחד מהם לקבל גמלת הבטחת הכנסה.

בין הגופים באמצעות המהלך. גם חברת הדואר מסרה בתשובתה כי בעבר כונס פורום של כל משרדי הממשלה ושל גופים ציבוריים נוספים כדי למצוא פתרון לבעיות הייחודיות במגזר הלא-יהודי.

הועלה כי הפורום שיזמה חברת הדואר עם נציגי המשרדים והגופים הרלוונטיים התקיים פעם אחת לפני שש שנים.

לאור החלטות הממשלה לאורך השנים[50], שבהן הוקצו תקציבים משמעותיים לשיפור המצב בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, מומלץ כי כלל משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר יארגנו זרימת מידע מסודרת ואחודה יותר ביניהם, בכפוף להסדרים החוקיים הנדרשים. עוד מומלץ כי משרד הכלכלה ימליץ לפני הממשלה על הגורם שיקים את מאגר המידע בנושא, יאפשר לכלל הגופים לעשות במידע שימוש על פי צורכיהם ובהתאם לכללים שייקבעו ויפעל לכינוס פורום של הגופים הממשלתיים העוסקים בטיפול באוכלוסייה הבדואית בצורה עיתית וסדורה לשם טיוב העברת המידע ושיפור השירותים הניתנים לאוכלוסייה.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו כי הוא מסכים עם המלצת המבקר וכי אכן, נוסף על הפער בנתוני כתובות המגורים ונתוני הילודה בנגב בין הגופים השונים, קיים גם פער בדבר המצב המשפחתי (ידועים בציבור / פרודים) המדווח לרשויות השונות.

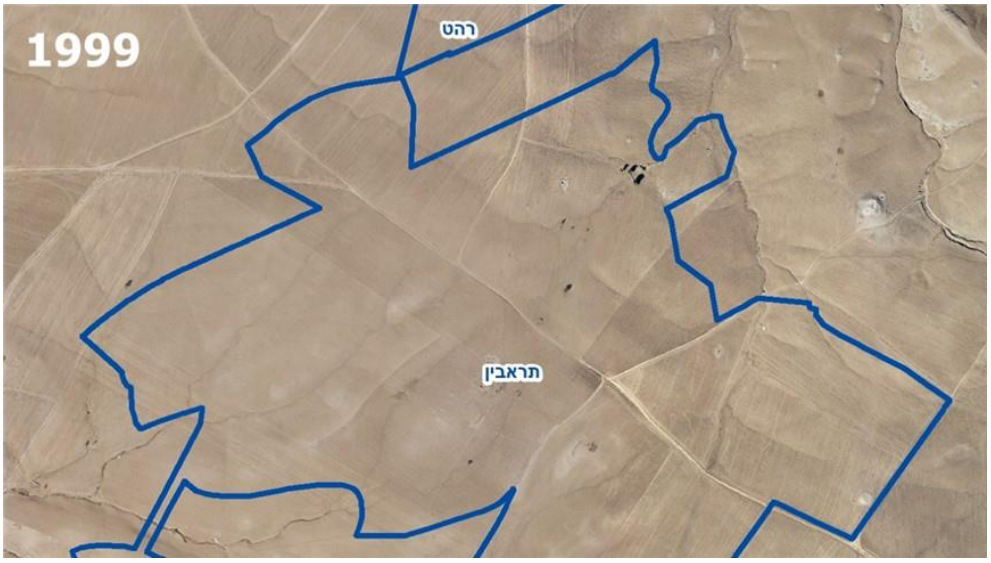
# מקרה בוחן להקמת יישוב קבע - תראבין

בשנת 2005 הוקם היישוב תראבין א-ס'אנע (להלן - תראבין) סמוך לרהט. היישוב הוקם עבור השבט תראבין, אשר שכן לפני כן בפזורה הסמוכה לעומר, והוא משתייך למועצה האזורית אל-קסום. היישוב אוכלס החל בשנת 2005, עת בוצע עיקר המעבר של השבט ממשכנו הקודם, ועד שנת 2012.

המעבר מהחיים הכפריים בפזורה להתיישבות קבע אינו רק שינוי צורת מגורים, אלא משלב בתוכו תמורות בכל תחומי החיים. לצורך כך חיוני היה ליצור מעטפת של יישוב עם תשתיות מתאימות, שיכול לשמש מודל הצלחה של קליטת אוכלוסיות בדואיות ביישובי קבע. היישוב תראבין, שנועד לשבט שהתפנה מהפזורה ליישוב קבע מרצונו, אמור היה להיות "פרויקט הדגל" של יישובים כאלה. להלן בתמונות 13, 14 מוצגת התפתחות היישוב תראבין, בשנים 1999 ו-2019.

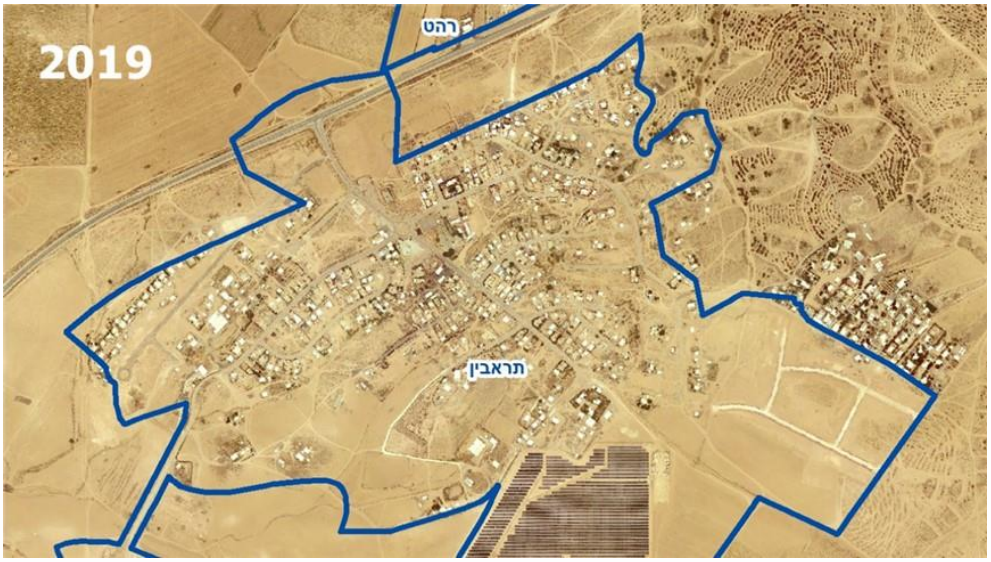
50 כאמור, בפברואר 2017 אישרה הממשלה בהחלטה 2397 את תוכנית החומש למגזר הבדואי בהיקף של כשלושה מיליארד ש"ח.

תמונה 13: **היישוב תראבין, בשנת 1999**




המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

תמונה 14: **היישוב תראבין, בשנת 2019**




המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

משרד מבקר המדינה בחן את מצב התשתיות בתראבין כמקרה בוחן להקמת יישוב קבע לתושבי הפזורה. להלן הממצאים:

**כ-20% מתושבי השבט מתגוררים מחוץ לתחום השיפוט של היישוב:** על פי אומדני רשות ההסדרה, נכון לפברואר 2017, כ-500 מתוך כ-2,700 נפש בשבט מתגוררים מחוץ לתחום היישוב ("הקו הכחול"), וזאת כשש שנים לאחר השלמת מעבר השבט ליישוב.

**עיכוב בפיתוח כביש:** ביישוב ישנו תוואי כביש לא סלול, שבתוכו מצוי בית מגורים. השלמת הכביש מתעכבת כל עוד לא יועתק בית המגורים.

רשות ההסדרה פירטה בעניין זה בינואר 2019 כי בית המגורים הממוקם בתוואי הכביש, כולל המתחם המגודר, נבנה ע"י משפחה שפונתה מהפזורה שבסמוך לישוב עומר עם מעבר הקבוצה הראשונה לישוב תראבין ובשעה שרק שכונה א' הייתה סטטוטורית. המבנה נבנה על מה שהיה לימים המשך הכביש שחיבר את שכונה ב' לשכונה א'. הנושא דורש תשומות טיפול כדי לפנות את המשפחה למגרשי קבע תוך עיסוק בסוגיות הנובעות מהסכם העבר ויטופל במהלך 2019 כדי להשלים את הפינוי. בעבר נערכו ניסיונות לפנות את המשפחה אולם ללא הצלחה בשל דרישות שלא ניתן לעמוד בהן מחד והיעדר סיוע אכיפה מאידך.

רשות ההסדרה מסרה בתשובתה המעודכנת בינואר 2021 כי "הכביש נסלל לפני כשנה לאחר שהמשפחה עברה למגרש הקבע".

**ונדליזם במהלך עבודות הפיתוח:** בשנים שמאז הקמת היישוב הושחתו חלק מהתשתיות שנבנו בו: מגרש ספורט הוצת והושחת, ולכן לא ניתן לעשות בו שימוש; עבודות פיתוח האספלט והתאורה בשכונה א' הופסקו בשל איומים על מנהלים וקבלנים (כולל שריפת הג'יפ של מנהל הפרויקט).

רשות ההסדרה פירטה בינואר 2019 כי "חשוב לציין כי במהלך עבודות התאורה הפריעו תושבים משכונה ב' ושרפו את המרכזייה החדשה. לאחר החלפתה הושלמו עבודות התאורה ונמסרו לרשות המקומית. בשנת 2016 זכה קבלן בביצוע מדרכות בשכונה ב', אך עקב תאונה בה נדרסה למוות ילדה ע"י כלי עבודה של הקבלן, לא ניתן לקבלן אישור לחזור ולעבוד באתר. יש לציין שמכרז זה יצא לאחר מספר מכרזים שלא ניגשו אליהם קבלנים. תושבי היישוב מונעים מקבלנים לגשת למכרזים".

עוד מסרה רשות ההסדרה כי "בשנת 2019 הושלם פיתוח מרבית היישוב תראבין ובשנת 2020 אושרה השכונה האחרונה של הישוב שהתעכבה שנים רבות בוועדות. יש בישוב ונדליזם משמעותי של האוכלוסייה והמועצה האזורית כלל לא עוסקת באחזקת היישוב באופן שוטף ולא באחזקת שבר".

משטרת ישראל ציינה בתשובתה מפברואר 2021 כי "הישוב תראבין נמצא באופן קבוע על 'סדר היום' של המשטרה, המבצעת פעולות רבות לקידום המשילות ביישוב... בתאריך 10.11.20 ערך ק' אג"מ רהט פגישת עבודה עם מנהל מרכז הנוער של הישוב, לצורך קביעת תכנית הסברה משותפת בבתי הספר, בשילוב וועד ההורים ומכובדי הכפר. פעילות ההסברה תתמקד בנושאי עניין כגון: מניעת אלימות, יידוי אבנים בצירים, המשמעות של תיקים פליליים, נהיגה זהירה ועוד... קיים קושי בשיתוף פעולה מצד הקבלנים. אתגר זה מוביל לקושי בגיבוש תשתית ראייתית כנגד החשודים. יודגש כי כל תיק חקירה בו קיים שיתוף פעולה מצד הקבלנים מגיע למיצוי ראייתי ומוגש בו כתב אישום לפי העניין".

מומלץ כי רשות ההסדרה והמועצה האזורית אל-קסום יפעלו לקליטה וליישוב של כל התושבים המתגוררים מחוץ לקו הכחול. על רשות ההסדרה להמשיך ולפעול לכך שיוענק ליווי של גורמי אבטחה בכל עבודת תשתית בה יש חשש לאיום על עובדי הביצוע.

משרד מבקר המדינה מציין כי במצב המתואר לעיל, היישוב תראבין אינו משמש מודל לחיקוי בקידום הליכי משילות אל מול כלל הפזורה. כדי לקדם את מימוש חזון היישוב, מומלץ כי כל הגורמים הרלוונטיים, ובהם ההנהגה המקומית והמשטרה, יקימו "שולחן עגול" לצורך קיום הידברות באופן קבוע ופתרון מחלוקות, ויגבשו תוכנית למלחמה בוונדליזם.

רשות ההסדרה גיבשה הצעה להשלמת הסדרת התיישבות הבדואים בנגב עד 2030. הצעה זו הוגשה לשר הכלכלה ב-2020, אך טרם אושרה תוכנית אב מתוקצבת ליישובים הבדואיים בנגב מעבר לתוכנית החומש (שתסתיים בשנת 2022), המשקללת מגמות של גידול אוכלוסייה, הסדרת הפזורה, הקמה ושדרוג של תשתיות, בחינת הצורך בהעברת סמכויות הפיתוח לרשויות המקומיות ועוד.

☆

בפרק זה הוצג הצורך בגוף מתכלל להתוויית המדיניות הממשלתית הכוללת ולפיקוח על יישומה, ובכלל זה מימוש תוכניות החומש הרלוונטיות, בחינת החסמים להעלאת הדירוג החברתי-כלכלי של הישובים הבדואיים וחלוקת ההכנסות בין רשויות מקומיות, אשר יאפשרו להן להתקיים ממקורות עצמיים ולספק שירות הולם ומלא לכלל התושבים ברשויות.

# שער שני - תפקוד מועצות מקומיות ותאגידי מים ביישובי הבדואים

פרק זה עוסק בתפקוד מועצות מקומיות ותאגידי מים ביישובי הבדואים בנגב וביכולתם של גופים אלו להתבסס על מקורות מימון עצמאיים לשם אספקת שירותים לתושבים. במסגרת זו בוחן הפרק את שיעור ההכנסות השנתיות של הרשויות הבדואיות מארנונה למגורים ביחס לתקציב הרגיל המצרפי, תוך השוואה לגביית הארנונה בשאר הרשויות בדרום הארץ.

הפרק דן, בין היתר, בחיבור כפרי הפזורה הבדואית לתשתיות ציבוריות ובתמונת המצב של התשתיות במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. מוצגות בו תמונת המצב של תשתיות המים והביוב ביישובי הבדואים בנגב והאיתנות הפיננסית של תאגידי המים המשרתים אותם, המושפעות מתופעות רחבות היקף של דלף מים וגניבת מים בידי התושבים המקומיים. עוד בוחן הפרק ליקויי תפעול מהותיים בפעילות המועצה האזורית אל-קסום, ומציג את תמונת המצב העולה מבדיקת המיפוי והשיום של רחובות ביישובים הבדואיים בנגב.

תמונת המצב הכוללת העולה מפרק זה מעלה כי הסיוע הממשלתי הנרחב (חלקו בתמיכה ישירה וחלקו בסבסוד תעריפים), שניתן לרשויות המקומיות ולתאגידי המים של יישובי הבדואים בנגב, לא השיג את מטרותיו: לא בהיבט השירותים הניתנים לתושב ולא בהיבט של חיזוק האיתנות הפיננסית והקיימות של הגופים האמורים.

## נתוני מפתח

**60,000** נפש

מקבלים שירות במועצת אל-קסום, אף שרשומים בה 11,846 תושבים בלבד

**120** ₪ לנפש

ההכנסה מארנונה שלא למגורים ברשויות הבדואיות בנגב לעומת כ-2,100 ש"ח ביישובים היהודים בנגב

**38%-15%**

שיעורי גביית הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות בנגב לעומת 84% בממוצע בשאר הרשויות בדרום

**91%** מהתשתיות

הציבוריות הנדרשות חסרות ביישובים שבמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום ובהן מים, חשמל, ביוב, כבישים ותקשורת, לפי נתוני שנת 2020

**986,000** ₪

מתוך 1.1 מיליון ש"ח הכנסות (87%) בתקציב הרגיל של תשע רשויות ומועצות מקומיות בדואיות הם במימון המדינה, על פי נתוני שנת 2017

**52** עובדים

במועצת אל-קסום, שהם כ-50% מהעובדים שנדרשו לכך, לא מילאו טופס גילוי נאות בדבר ניגוד עניינים

**68%** פחת גבייה

שעניינו שיעור אי-תשלום חשבונות המים של תושבים לתאגיד המים נווה מדבר

**57%** פחת מים

הנובע בעיקר מגניבת מים של תושבים בפזורה מתאגיד המים נווה מדבר. חמור הדבר ביישוב ערערה בנגב, שבו פחת המים הוא בשיעור 82%, לפי נתוני שנת 2017

**21** מיליון ₪

הוא היקף הנזק הכספי של תאגיד המים נווה מדבר בגין גניבות מים של תושבי המועצה האזורית בשנת 2016

**900,000** ₪

שילמה מועצת אל-קסום לקבלן, שלא כדין, בגין עבודות שלא ביצע בשיפוץ בית ספר

**77%** מהוצאות

הרשויות הבדואיות בנגב הן לחינוך, רווחה ותשלומים סוציאליים לעומת 59% בשאר היישובים בנגב

**20** מיליון ₪

הוא הפער התקציבי הנדרש למימון הסעות תלמידים במועצת אל-קסום שנובע מההפרש בין נתוני משרד החינוך לבין נתוני המועצה, הגבוהים יותר

# תשתיות חלקיות במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ובפזורה הבדואית

בתחילת שנת 2004 הוקמה המועצה המקומית אבו בסמה (להלן - המועצה). בשנת 2010 שכנו בתחום שיפוטה עשרה יישובים מוכרים ובהם התגוררו אז, על פי הערכת המועצה, כ-30,000 תושבים, אולם רובם לא היו רשומים במרשם האוכלוסין כבעלי מען בתחום המועצה. בשנת 2012 החליט שר הפנים כי יש לפרק את המועצה לשתי מועצות אזוריות נפרדות, ובנובמבר אותה שנה הוקמו נווה מדבר ואל-קסום.

משרד מבקר המדינה בחן את האיכות של חלק מהתשתיות הציבוריות ב-11 יישובים במועצות האזוריות אל-קסום [51] ונווה מדבר [52] וכן את התשתיות הציבוריות בכמה מיישובי הפזורה הבדואית. התשתיות שנבחנו הן מים, ביוב, חשמל, כבישים, תקשורת ותשתיות תאורת רחוב ומדרכות.

בשנת 2016 ציין מבקר המדינה בדוח האמור לעיל בעניין הסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב[53]: "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.... לפיתוח תשתיות ולהכשרת פתרונות מגורים עבור תושבי הפזורה הבדואית בנגב... באין הסדרה, קשה לשפר את רמת חייהם של התושבים הבדואים ביישובים המוכרים ובפזורה... 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-צאנע יש תשתית ביוב".

הועלה כי גם בספטמבר 2020, מועד סיום הביקורת, מרביתם המכרעת של כפרי הפזורה אינם מחוברים לתשתיות החשמל, המים והביוב, וכמעט שאין בהם שירותים ציבוריים.

להלן פירוט מצב התשתיות בתחומי המועצות האזוריות, נכון למרץ 2020:

**תשתיות מים:** מכל יישובי המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, רק בתראבין קיימות תשתיות מסודרות לאספקת מים לבתי התושבים. הדרך היחידה לאספקת מים בשאר היישובים היא על ידי התחברות של בתי אב באופן ישיר לצינור של חברת "מקורות" או חיבור לשעון מרכזי שאספקת המים אליו נעשית באמצעות ספק מים פרטי. הצנרת מונחת מעל פני הקרקע ונפרסת לעתים בצינורות פלסטיק לאורך כמה קילומטרים, מנקודת מים שבאחריות המועצה האזורית ועד לבית התושב. ברוב היישובים יש רק נקודת מים אחת.

**ביוב:** תראבין הוא היישוב היחיד שבו הוקמו תשתיות ציבוריות לאיסוף שפכים מבתי המגורים וממוסדות ציבור, לטיפול בהם ולסילוקם. בשאר היישובים לא קיימת תשתית כזו. בתים

51 המועצה האזורית אל-קסום מאגדת שבעה יישובים: תראבין, אום בטין, א-סייד, סעווה, כוחלה, מכחול וא-דריג'את.

52 המועצה האזורית נווה מדבר מאגדת ארבעה יישובים: אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאג' וקסר א-סר.

53 דוח שנתי 66ג (2016), "משרד החקלאות ופיתוח הכפר - היבטים בהסדרת התיישבות הבדואים בנגב", עמ' 917 - 984.

פרטיים ומוסדות ציבור משתמשים לרוב בבורות ספיגה. ביישוב א-סייד חלק מהמגרשים מחוברים לקו הראשי של הביוב, המגיע אל מכון טיהור שפכים (להלן - מט"ש) שוקת. ביישוב א-דריג'את קיים מט"ש וחלק מהתושבים מחוברים אליו. בשני קווי הביוב שביישובים א-סייד וא-דריג'את מתרחשות תקלות רבות בקו השפכים.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2021: "לאחרונה בוצעה הדרך למט"ש [ביישוב א-דריג'את] על ידי רשות הבדואים וחברת החשמל תחבר את המט"ש בהקדם לחשמל קבע, פורסם המכרז לשדרוג המט"ש".

**חשמל:** חלק ניכר מבתי התושבים של יישובי המועצות אינם מחוברים לרשת החשמל הארצית, והתושבים משתמשים בגנרטורים או במערכות סולריות, שעונים רק באופן חלקי על הצרכים. חלק ממבני הציבור אינם מחוברים לרשת החשמל[54]. המט"ש בא-דריג'את אינו מחובר לחשמל ופועל על סולר בשל סירובו של תושב להעברת תשתיות של חברת החשמל והיעדר כביש גישה מוסדר, מה שגורם לאי-פעילות שוטפת של המתקן.

**כבישים:** ברוב היישובים אין כבישים מסודרים. חלק מכבישי הגישה הראשיים אל תוך היישובים עדיין נמצאים בשלבי ביצוע. כבישי הגישה הקיימים נסללו רק עד בתי הספר הנמצאים בכניסה ליישוב. כבישי גישה נסללו לארבעה יישובים: תראבין, אום בטין, סעווה וקס'ר א-סר. כביש הגישה ליישוב א-סייד נמצא בסלילה זה שנתיים וטרם הושלם (חלקו סלול וחלקו אינו סלול). בסעווה אומנם נסלל כאמור כביש גישה, אך הוא אינו מחובר כנדרש לדרך הארצית, ולכן אין מתאפשרת גישה בטוחה לכפר. כמו כן, דרכים ביישובים מכחול, כחלה, קס'ר א-סר וא-דריג'את מצויות בשלבי ביצוע. בא-דריג'את פיתוח הדרכים מתקדם במיוחד, והוחל גם בפיתוח תשתיות במתחמי המגורים.

מנהל רשות ההסדרה מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2020 כי לכלל היישובים יש כבר כביש גישה וגם עבודות פיתוח מתקדמות בשכונות רבות, למעט ביישוב אבו תלול, שבו יש כביש גישה רק למרכז, והתב"ע (תוכנית בניין עיר) היא בשלבים מתקדמים.

**תקשורת**: בכל יישובי המועצות האזוריות אין תשתיות תקשורת של קווי טלפון[55], שירותי טלוויזיה מתקדמים (כמו חברת "יס" או "הוט") ואינטרנט קווי. המשמעות היא העמקת הפער הדיגיטלי, הקיים ממילא, בין החברה הבדואית בנגב לבין שאר החברה הישראלית. לנתון זה יש משמעות רבה באוכלוסייה זו, שרובה ילדים ובני נוער. ללא הקניית כישורי למידה בגישה ישירה למקורות מידע אינטרנטיים, נפגעת במידה רבה יכולתם של ילדים אלו להיקלט בשוק העבודה העתידי[56] במשרות המשקפות את מלוא הפוטנציאל שלהם. לליקוי זה נודעת חשיבות רבה בתקופה זו של משבר הקורונה. בעניין זה ראוי להעיר כי לאחר פרוץ משבר הקורונה הנחה שר התקשורת לפעול להתקנת תשתיות לצורך למידה מרחוק.

**תאורת רחוב ומדרכות:** רק בתראבין קיימת תאורת רחוב, וזאת באופן חלקי בלבד. ביישוב א-סייד יש תאורת רחוב רק בכביש הראשי. בשאר היישובים אין תאורה כזו כלל. כמו כן, רק בשני יישובים (תראבין וא-דריג'את) ישנן מדרכות, וגם זאת באופן חלקי. בשטחם של יתר

54 מבני הציבור במועצת נווה מדבר מחוברים לרשת החשמל.

55 פרט לא-דריג'את, שבו קיימת תשתית חלקית של תקשורת בזק.

56 בעניין זה ראה גם דוח מבקר המדינה 71ב בנושא " המוכנות לשוק העבודה המשתנה (ביקורת בשיתוף פעולה בין-לאומי)", פורסם במרץ 2021.

היישובים אין מדרכות כלל. בלוח 11 להלן מוצגים נתונים לשנת 2020 על תשתיות חיוניות ציבוריות ביישובים שבמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום:

לוח 11: **תשתיות חיוניות ציבוריות ביישובים שבמועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, 2020**

| שם הישוב | תשתיות מים | ביוב | חשמל | כבישים | תקשורת | תאורת רחוב ומדרכות |
|---|---|---|---|---|---|---|
| תראבין | **יש** | **יש** | אין | אין | אין | **חלקי** |
| אום בטין | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| א-סייד | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| סעווה (או מולדה) | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| כוחלה | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| מכחול | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| א-דריג'את | אין | אין | אין | אין | **חלקי** | **חלקי** |
| אבו קרינאת | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| אבו תלול | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| ביר הדאג' | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| קס'ר א-סר | אין | אין | אין | אין | אין | אין |
| שיעור היישובים שלא קיימות בהם תשתיות | 91% | 91% | 100% | 100% | 91% | 81.80% |

על פי נתוני המועצות האזוריות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי במרבית יישובי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר כמעט שלא הוסדרו תשתיות ציבוריות של מים, ביוב, חשמל, כבישים, תקשורת, תאורת רחוב ומדרכות. כך לדוגמה: תשתיות ציבוריות של מים וביוב הוסדרו רק בתראבין; לא הוסדרו תשתיות ציבוריות של חשמל וכבישים בשום יישוב מיישובי המועצות; תשתיות ציבוריות של תקשורת, תאורת רחוב ומדרכות הוסדרו באופן חלקי בשני יישובים.

בהקשר הזה מן הראוי לציין כי תוצאות החוסר בתשתיות הן לא פעם קשיים בניהול המוניציפלי ופגיעה נוספת בתושבים. לדוגמה, בנובמבר 2015 התקבלה במשרד נציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה (להלן - נת"ץ) תלונה מתושב רהט על אי-טיפול של העירייה בתלונתו על מפגע בטיחותי - פרצה בגדר הסמוכה לכביש שדרכה עולים רכבים למדרכה ומסכנים הן את הרכבים והן את הולכי הרגל המצויים בסביבה.

ביולי 2016 קיימו נציגי נת"ץ פגישה עם ראש עיריית רהט דאז ובה סוכם כי מהנדס העיר יפעל באופן מיידי לסגירת המעבר לכניסת רכבים. במכתב ממאי 2018 שנשלח לראש עיריית רהט דאז ובו ציינה נת"ץ: "חרף הסיכום הנ"ל, דבר לא נעשה בשטח והמפגע עדיין קיים... ומהווה סכנה לשלום הציבור... על העירייה לפעול להסרת המפגע תוך 60 ימים מקבלת מכתב זה ולהודיענו עם ביצוע".

תלונה נוספת נתקבלה בנת"ץ באוגוסט 2017 מתושב רהט בנושא חובות בגין צריכת מים במוסדות החינוך ברהט. באפריל 2018 השיב לנת"ץ היועץ המשפטי של עיריית רהט: "סוגיית גניבת מים (וגם חשמל) בבתי הספר בעיר רהט הינה סוגיה ידועה העולה מעת לעת. משלל סיבות, כגון, היעדר תשתיות בבתי המגורים... תושבים... מתחברים לתשתיות של בית הספר וגונבים משם מים או חשמל... עיריית רהט הגישה בעבר מספר תלונות למשטרת ישראל בעניין זה, אך ללא הועיל... מאחר ובתי הספר מנוהלים בניהול עצמי, נתבקשו מנהלי בתי הספר להגיש את התלונה כאמור, אך הם נמנעים מכך".

רשות המים ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי "המציאות הקשה ביישובים העירוניים ובמועצות האזוריות של הכפרים הבדואים מהווה אבן נגף גדולה בפעילות להבטחת שירותי המים והביוב לתושבים. בהקשר של אספקת שירותי מים קיימות גם מגבלות חוקיות מפורשות, האוסרות על אספקת שירותים למבנים שהוקמו שלא כדין. איסור זה שם מחסום משמעותי בפני היכולת להבטיח אספקת שירותים סדירה ובת קיימא לתושבים". עוד ציינה הרשות בתשובתה כי "בסוף שנת 2020 פנתה הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב לרשות המים בבקשה לקדם פיתוח תשתיות לסילוק ביוב מיישובי המועצות האזוריות ולטיפול בו. רשות המים נענתה לפניה והנחתה את הרשות להסדרת ההתיישבות להכין תכניות אב למים ולביוב עבור היישובים וכן תכניות לסילוק השפכים כדין".

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "משטרת ישראל אינה מלווה עבודות פיתוח של רשות הבדואים ולפעמים גם לא מאשרת ליווי בשכר... חלק מפיתוח השכונות מתעכב כבר כמה שנים... היו מקרי ירי על קבלן בביר הדאג', תקיפה באבנים של עובדי הרשות בתראבין, שריפת מבנה הקבלן בלקיה. מקרים אלו לא פוענחו עד היום על ידי המשטרה. הרשות אינה עוסקת במניעת וונדליזם זוהי חובתה של המועצה יחד עם המשטרה".

עוד ציינה רשות ההסדרה בתשובתה כי "בשנת 2020 ובשנת 2021 הכול נעצר. התקציב לשנת 2020 היה כ 110 מיליון ש"ח ובשלב זה לא ברורה מסגרת התקציב לשנת 2021. כל התנופה נעצרה ואנחנו עוצרים את כל פעולות הפיתוח החדשות וגם את אלו שהחלנו בהן לא נוכל להמשיך לפתח. זהו אירוע חמור ביותר שלמעשה מחזיר את טעויות העבר בכך שעצרו את פיתוח יישובי הבדואים וגרמו להם להישאר בפזורה. חובה להגדיל את התקציב המיועד לרשות בכדי שנוכל להמשיך בפיתוח הישובים".

עוד הוסיפה רשות ההסדרה בתשובתה כי "חברת בזק נמנעת מלבצע תשתיות תקשורת ביישובים בניגוד לחובתה וכן חברות הסלולר לא פורסות מספיק עמודי תקשורת ביישובים וביניהם וכך כל יישובי הבדואים סובלים מפער משמעותי בתשתית התקשורת. הרשות פנתה בנושא כבר מעל 3 שנים למשרד התקשורת לשרים ולמנכ"לים כולל סיורים שנערכו בשטח ורק בשנה האחרונה החל שינוי בנושא. חברת החשמל מפגרת באופן קבוע בחיבור השכונות לתשתית החשמל זאת למרות שרשות הבדואים החל משנת 2016 משלמת מראש עבור כלל השכונות בשלב התכנון את מלוא התשלום לחברת החשמל במקום הצרכנים כדי לזרז את תכנון וביצוע תשתיות החשמל, למחוז דרום ובעיקר לנפת באר שבע אין מספיק כוח אדם לטיפול בנושא. הרשות התריעה על כך מספר פעמים בפני מנהל המחוז ואף למנכ"ל חברת החשמל ומנכ"ל משרד האנרגיה... חברת החשמל ערכה מבצע בנושא בערוער ובאל סייד, זהו היקף קטן ולא מספק".

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי רוב תושבי המועצה אינם מחוברים למים באופן קבוע אלא מחוברים למרכזיה זמנית אשר ממנה נמשך צינור עד לבית

התושב. ככל שיקדים ויוקם תאגיד מים וביוב למועצה כך יוקטן הפחת ומספר החיבורים הפיראטיים יצטמצמו. רשות ההסדרה מבצעת מספר מכרזי פיתוח ביישובים אל-סייד, אום בטין, מולדה ודריג'את. ביישובי המועצה אין תשתיות תקשורת. אף חברת תקשורת לא הניחה תשתיות תת קרקעיות ביישובים.

מומלץ כי רשות ההסדרה, משרד הפנים, משרד התחבורה, רשות המים, משרד התקשורת, משרד האוצר והמועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר וכל גורם ממשלתי אחר הנוגע בדבר יגבשו תוכנית רב-שנתית להשלמת כלל התשתיות בכלל היישובים, בציון לוחות זמנים לביצוע והמקורות התקציביים הנדרשים.

# תשתיות מים וביוב - סבסוד פחת ואיתנות פיננסית

מים הם מוצר חיוני שבאחריות המדינה לספקו לכל תושב בכמות ובאיכות הראויות ובתעריף הוגן. שירותים אלו, המסופקים בדרך כלל על ידי השלטון המקומי, נוגעים ישירות לפרט ולאורח חייו היום-יומי וחשובים ביותר לרווחתו האישית.

בשנת 2011, במסגרת הליך משפטי של תושבי הפזורה בנגב בנוגע לקבלת שירותי מים באופן מוסדר, הכיר בית המשפט העליון[57] בזכות למים כזכות חוקתית במשפט הישראלי הנגזרת מחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, שממנה נובעת חובת המדינה להבטיח שלכל תושב מדינת ישראל תהיה גישה למים באופן שמאפשר קיום מינימלי בכבוד. בית המשפט אישר את עמדת המדינה שלא לחבר חיבורים פרטיים למים אלא במקרים מיוחדים ומטעמים הומניטריים, בשל העובדה שהבדואים מתגוררים ביישובים בלתי חוקיים.

כאמור לעיל, על פי נתוני רשות ההסדרה, כפי שנמסרו במהלך הביקורת, ברחבי הנגב מתגוררים כ-100,000 איש המוגדרים כתושבי הפזורה, וקצב הגידול הטבעי שלהם הוא הגדול בארץ. תושבים אלו פרוסים על שטח של מאות אלפי דונמים במאות מקבצי דיור שנבנו ללא היתר ומוגדרים כ"בנייה בלתי חוקית". מבחינה חוקית, ניתן לחבר לתשתיות רק מבנים שלהם ישנם היתר בנייה כדין, אולם בהתאם למדיניות שנדונה ואושררה במסגרת החלטת בית המשפט העליון האמורה לעיל, אושר לחבר כל מקבץ בלתי חוקי לרשת המים על ידי צינור אחד, וזאת כדי לאפשר לתושביו את הצרכים הבסיסיים. כך הותקנו מאות נקודות מים באמצעות חיבור למתקני חברת מקורות שבקרבת צירי תחבורה ראשיים, ובאמצעותם צורכים תושבי הפזורה את המים, בין באמצעות חיבור ישיר של צינור ומכלית ובין באמצעים אחרים.

חוק תאגידי המים והביוב, התשס"א-2001, מגדיר את מהות תפקידו של התאגיד באספקת המים. סעיף 31 לחוק קובע כי "חברה תמכור ותספק מים ברציפות וביעילות, בכמות ובאיכות הנדרשים לפי כל דין ותנאי הרישיון, לכל צרכן בתחומה בלא אפליה, בהתאם לאמות המידה שנקבעו לפי סעיף 9". סעיף 99 לחוק קובע כי "מועצת הרשות תקבע, בהתייעצות עם הממונה או לפי הצעתו, אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה

57 בע"א 9535/06 **עבדאללה אבו מסאעד ואח' נ' נציב המים ואח'** (פורסם במאגר ממוחשב, 2011).

לתת לצרכניה ולהבטחתם ברציפות ולאורך זמן". בהתאם לסעיף 99, קבעה מועצת הרשות כללים[58] להתנהלות התאגידים.

על פי נתוני רשות המים והביוב (להלן - הרשות) מאוגוסט 2020, בארץ פועלים 56 תאגידי מים וביוב (להלן - תאגידים), המשרתים כ-6.9 מיליון תושבים ב-158 רשויות מקומיות מתוך 183 רשויות המחויבות בתיאגוד על פי חוק. החוק אינו חל על מועצות אזוריות ועל אגודות מים. באזור הנגב (בין אשדוד לאילת) פועלים שמונה תאגידים, המשרתים כ-958,000 תושבים ב-18 רשויות מקומיות.

ברשות המים פועלת יחידת הממונה על התאגידים, שתפקידה לבחון את יעילותם של תאגידי המים והביוב.

## סבסוד תאגידים חלשים על ידי תאגידים חזקים

על פי כללי רשות המים[59], תאגידי המים מסווגים לפי שלוש קטגוריות: חברה א' (תאגיד חלש), חברה ב' (תאגיד בינוני) וחברה ג' (תאגיד חזק). דירוג התאגיד נעשה על פי נוסחה המבוססת על הדירוג החברתי-כלכלי של היישובים שבתחומם פועל התאגיד. בלוח 12 להלן מוצגים נתונים על תאגידי מים וביוב בדרום הארץ לסוף 2018:

לוח 12: **נתוני תאגידי מים וביוב בדרום הארץ, סוף 2018**

| שם התאגיד | מספר התושבים (באלפים) | מספר הרשויות בתאגיד | רשויות מקומיות החברות בתאגיד | דירוג התאגיד על ידי הרשות[60] |
|---|---|---|---|---|
| יובלים אשדוד | 225 | 1 | אשדוד | 5 |
| מי אשקלון | 177 | 2 | אשקלון, נתיבות | 5 |
| מי קריית גת | 55 | 1 | קריית גת | 4 |
| מי-רהט | 69 | 1 | רהט | 2 |
| מי שבע | 238 | 2 | באר שבע, אופקים | 5 |
| מעיינות הדרום | 76 | 4 | ערד, דימונה, ירוחם, מצפה רמון | 4 |
| נווה מדבר | 104 | 5 | ערערה בנגב, תל שבע, חורה, כסייפה, לקייה | 2 |
| אילת עין נטפים | 52 | 1 | אילת | 5 |

על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

58 כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה לשירות), התשע"א-2011, וכללי תאגידי מים וביוב (קביעת תנאים ברישיון לעניין אמות מידה הנדסיות), התשע"ז-2017.

59 על פי חוזר רשות המים - "עדכון נורמות פחת המים ופחת הגביה בתאגידי המים והביוב".

60 דירוג התאגיד נעשה בהתאם לממוצע הדירוג הכלכלי-חברתי של הרשויות המקומיות החברות בתאגיד, על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. דירוג של 1 מתייחס לרמה הנמוכה ו-10 לרמה הגבוהה.

מנתוני הלוח עולה כי שני תאגידים בנגב חלשים במובהק: מי רהט ונווה מדבר.

הפעלת תאגיד בהתאם לכלל הדרישות הנורמטיביות כרוכה בהוצאות קבועות רבות, שאינן תלויות בגודל המערכת או בכמות המים המסופקת. הוצאות קבועות אלו נותנות יתרון כלכלי לגודל אזור השירות והאוכלוסייה שתאגיד מסוים משרת. ככל שהתאגיד גדול יותר, ההוצאות הקבועות מתחלקות על פני אזור ואוכלוסייה גדולים יותר, ולכן העלות לכל מ"ק של מים מסופקים או של ביוב מטופל נמוכה יותר. בהקשר הזה יש לציין כי יש משמעות גם לצפיפות האוכלוסייה. לעיתים, כשהאוכלוסייה צפופה יותר, יורדות עלויות הקמת התשתיות ביחס לכל תושב (למשל, באספקה לרבי-קומות).

יתרון חשוב נוסף של התיאגוד האזורי הוא בכך שעצם שילובן של רשויות מקומיות חזקות וחלשות בתאגיד אחד מאפשר ליצור כושר החזר ולקבל הלוואות לצורך הקמת תשתיות. בהיעדר יכולת להראות כושר החזר, כפי שאכן קורה ברשויות מקומיות חלשות כיום, הדרך היחידה שבה יכול תאגיד מים וביוב חלש לפעול היא באמצעות קבלת מענקים. מצב זה עלול להותיר את התאגיד כגוף התלוי בתקציב המדינה, במקום שישאף לפעול כגוף כלכלי עצמאי ולהתייעל.

בתיקון מאוגוסט 2013 לחוק התאגידים מים וביוב[61]. נקבעה חובה על תאגידים ועל כל הרשויות המקומיות שטרם התאגדו להתאגד בתאגידים אזוריים, לפי מפת שיוך שתקבע מועצת רשות המים. מועד יישום התיאגוד האזורי נדחה מדי פעם בפעם באמצעות תיקוני חקיקה. רשות המים הציעה כמה מתווים של תיאגוד אזורי - 11 תאגידים אזוריים בשנת 2013, 28 בשנת 2019 ו-30 בשנת 2020. יצוין כי ב-2020 שייכה מועצת רשות המים את התאגידים בישראל ל-30 קבוצות, וכי ב-12.5.20 פורסמה ברשומות הודעה בדבר שיוך הרשויות המקומיות לקבוצות לפי חוק תאגידי מים וביוב.

הרציונל המרכזי ברפורמת התיאגוד היה ניצול יתרונות לגודל על ידי הקמת תאגידים אזוריים. ואולם, במציאות הוקמו 56 תאגידים לאורך השנים (וזאת ברשויות המקומיות בלבד, טרם יישום הרפורמה במועצות האזוריות). הדבר פגע משמעותית באפשרות לניצול יתרונות לגודל, והצריך את רשות המים לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של התאגידים החלשים.

הפתרון נמצא באמצעות קביעת מחיר דיפרנציאלי של ספק המים (חברת מקורות) לתאגידים או לרשויות שטרם העבירו את ניהול משק המים והביוב לידי תאגיד ייעודי, באופן שייקבעו מחירים מוזלים לתאגידים החלשים ומחירים יקרים יחסית לתאגידים החזקים. בלוח 13 להלן מוצגים נתונים על תעריפי המכירה של מקורות לתאגידי מים ולרשויות המקומיות בנגב (בתוקף מינואר 2020):

61 ס"ח תשע"ג מס' 2405 מיום 5.8.2013 עמ' 174.

לוח 13: **תעריפי המכירה[62] של מקורות לתאגידי מים ולרשויות המקומיות בנגב, לפי מחיר ממוצע (בש"ח)**

| שם תאגיד המים או שם הרשות המקומית שאינה מתואגדת | היישובים הכלולים | מחיר תעריף א' מקורות | מחיר תעריף ב' מקורות | מחיר ממוצע |
|---|---|---|---|---|
| נווה מדבר | חורה, לקייה, תל שבע, שגב-שלום, ערערה בנגב, כסייפה | 0.3 | 0.823 | 0.6 |
| מעיינות הדרום | דימונה, ערד, ירוחם, מצפה רמון | 0.3 | 3.988 | 2.1 |
| מי רהט | רהט | 0.3 | 4.167 | 2.2 |
| עין נטפים | אילת | 0.907 | 5.896 | 3.4 |
| מי קריית-גת | קריית גת | 1.224 | 6.205 | 3.7 |
| מי אשקלון | אשקלון, נתיבות | 1.204 | 6.25 | 3.7 |
| מי שבע | באר שבע, אופקים | 1.312 | 6.268 | 3.8 |
| יובלים אשדוד | אשדוד | 1.792 | 6.733 | 4.3 |
| שדרות - רשות מקומית | שדרות | 1.46 | 7.45 | 4.5 |
| עומר - רשות מקומית | עומר | 1.62 | 7.3 | 4.5 |
| להבים - רשות מקומית | להבים | 1.94 | 7.92 | 4.9 |
| מיתר - רשות מקומית | מיתר | 1.94 | 7.92 | 4.9 |

המקור: נתוני רשות המים.

מנתוני הלוח ניתן לראות כי המחיר הממוצע בשני תאגידים חלשים, המדורגים בדירוג 2 על ידי רשות המים כאמור לעיל (מי רהט ונווה מדבר), נע בין מחיר ממוצע של 0.56 ש"ח לכ-2.2 ש"ח לקוב, ואילו המחיר הממוצע ביתרת חמשת תאגידי הדרום (המדורגים 4 עד 5 על ידי רשות המים) נע בין כ-2.144 ש"ח לקוב לכ-4.26 ש"ח לקוב. פער מחירי רכש המים, המשקף סבסוד עמוק של התאגידים החלשים, קיים מאז הקמת התאגידים לפני כעשור. על אף זאת, לא היה בו כדי לשמש את התאגידים לביסוס מודל עסקי בר-קיימה, שיאפשר בטווח הנראה לעין הפחתה של סבסוד זה לצד התמודדות מקיפה עם נתוני התפעול הבעייתיים שלהם, כפי שיוצג בהמשך.

מאפיינים נוספים המעידים על חוסנם או חולשתם של התאגידים הם כמות פחת המים ושיעורי הגבייה של חובות שוטפים (להלן - פחת גבייה).

**פחת מים:** ההפרש בין כמות המים שרוכש תאגיד מים ממקורות או מגופים פרטיים שבבעלותם בארות לכמות המים לצרכני הקצה שלו. פחת מים יכול להיות תוצאה של גורמים אחדים, שהמכלול שלהם הוא ניהול משק המים: מדידה לקויה באמצעות מדי מים אם בשל חוסר תקינותם ואם בשל חבלות שנעשו בהם; ליקויים בצנרת ובתשתית, שגורמים לנזילות שלא תמיד ניתן לזהות בעין ואינם מאותרים ומטופלים בידי התאגיד; גניבות מים.

62 התעריפים לתאגידים אינם כוללים מס ערך מוסף, הניתן לקיזוז על ידם כחברה בע"מ. התעריפים לרשויות המקומיות כוללים מע"מ.

**פחת גבייה:** ההפרש בין סך כל החיובים בש"ח שהוציא התאגיד לצרכנים בעד שירותי המים והביוב ובין סך כל הגבייה בגין חיובים אלו. בלוח 14 להלן מוצגים נתונים על פחת מים ושיעורי גבייה של חובות מים שוטפים בתאגידי הנגב לשנת 2017:

לוח 14: **נתוני פחת המים ושיעורי הגבייה של חובות מים שוטפים בתאגידי הנגב, 2017 (באחוזים)**

| מספר סידורי | שם התאגיד | פחת המים 2016 | פחת המים 2017 | שיעור גביית החובות השוטפים בשנת 2017[63] | שיעור גביית החובות השוטפים בשנת 2018 |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | נווה מדבר | 38.9 | 36.7 | 52 | 51 |
| 2 | מי רהט | 15.3 | 18.3 | 56 | 50 |
| 3 | מעיינות הדרום | 9.4 | 11 | 81 | 79 |
| 4 | מי אשקלון | 10.1 | 10.7 | 83 | 82 |
| 5 | מי שבע | 7 | 8.2 | 80 | 82 |
| 6 | עין נטפים | 4.1 | 5.6 | 88 | 89 |
| 7 | מי קריית גת | 7.7 | 5.3 | 95 | 95 |
| 8 | יובלים אשדוד | 4.1 | 3.4 | 95 | 95 |

על פי נתוני רשות המים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בתאגידי המים נווה מדבר ומי רהט שיעור פחת המים בשנים 2016 - 2017 עומד בממוצע על כ-17% עד 38%, מול ממוצע של כ-7% ביתר תאגידי הדרום. נתונים אלה מצביעים על חולשתם של שני תאגידי מים אלו.

רשות המים ציינה בתשובתה כי "התאגידים במגזר הבדואי מתמודדים עם היקף נרחב ביותר של בניה לא חוקית. המשמעות של בניה בלתי חוקית, היא איסור על ספק המים לחבר את המבנים למים, העדר גביה של דמי הקמה מבעלי הנכס, כך שניתן יהיה לממן את הנחת התשתיות הציבוריות והעדר אפשרות למדוד בצורה אמינה ומדויקת את הצריכה שקיימת בפועל במבנים הללו ולחייב את הצרכנים על בסיס קריאת מד המים... עמדת רשות המים בנושא זה היא, כי לא ניתן לצפות לשיפור משמעותי במדדים אלו מבלי שיחול שיפור ברמת המשילות באזור... התאגידים מתמודדים עם מקרים חמורים של חבלה בתשתיות, שאינם נחקרים על ידי המשטרה; עם מקרים חוזרים של פגיעה במדי מים, של חיבורים לא חוקיים תת קרקעיים לתשתיותיהם, עם גניבות מים על ידי מי שהחוק אוסר על חיבורם בצורה חוקית לתשתיות התאגיד ועוד".

משרד מבקר המדינה ממליץ למשרד לביטחון פנים ולמשטרת ישראל להגביר פעילותו בתחום אבטחת תשתיות ובכללן תשתיות מים וביוב, באופן בו תופגן נוכחות קבועה בשטח שעשויה לצמצם במידה ניכרת את כמות החבלות והגניבות, להפחית את עלויות תחזוקת השבר - תיקוני תשתית וטיפול מיידי - ובהתאם להאיץ את תוכניות הפיתוח.

63 שיעור גביית החובות השוטפים של הצרכנים ליום 31.12.17.

עוד מומלץ כי כלל הגופים הרלוונטיים ובכללם משרד האוצר, משרד הפנים, הרשויות הבדואיות בנגב, תאגידי המים, רשות המים ורשות ההסדרה יבחנו עם המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל גיבוש מודל מימוני, לפי הצורך, לתקצוב הנדרש להקמת היחידה והפעלתה.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה ממאי 2021 כי, ככלל, משימותיה אינן כוללות משימות אבטחה נקודתיות של מתקנים ותשתיות אלא מתן הנחיות בתחום האבטחה ומתן מענה לאירועים פלילים.

יחד עם זאת, במקרים בהם יש הפרות סדר שכתוצאה מהן נגרם נזק לתשתיות תבחן המשטרה את האפשרות למתן מענה באמצעות כוחות שיטור, בין היתר באמצעות מימון גורמי חוץ.

## מעקב ופיקוח של רשות המים אחר תאגידי המים

במהלך שנת 2014 והמחצית הראשונה של שנת 2015 ביצעה רשות המים מעקב מורחב וביקורות עומק בתאגידי המים והביוב בכל מישורי פעילותם. ביקורת מעקב נוספת בוצעה בשנים 2016 -2017. בביקורת זו נקבעו לתאגידים מדדי התנהלות, ובכללם עמידה באמות מידה לשירות לצרכנים, עמידה בדרישות ביטחון מים והפחתה בעלויות התפעול. מדדים נוספים שנבדקו היו עמידה בתוכנית ניטור השפכים, פיתוח התשתיות, דיווחים ופרסומים, פחת מים וחובות היטלי הפקה. תוצאות הביקורות ובחינת הדוחות שוקללו עם מדדי ההתנהלות הנוספים שהוזכרו.

11 מתוך 56 התאגידים מוגדרים כ"חברות זכאיות" מדובר בתאגידים הפועלים ברשויות בעלות מדד כלכלי-חברתי נמוך, אשר קיבלו לרשותם תשתיות מים וביוב במצב גרוע במיוחד. שניים מתוכם נמצאים בנגב - מי רהט ונווה מדבר.

הועלה כי ביקורות רשות המים בתאגידי המים והביוב התייחסו להיבטים מסוימים בתחום השירות, כגון בדיקת קיומו של מערך למעקב אחר הפרת אמות המידה ותשלום פיצויים לצרכנים בעת הצורך, תפקוד מרכזי השירות ומשך זמן ההמתנה. מאידך, הרשות לא ערכה ביקורות על התנהלות התאגידים בכלל היבטי פעילותם - תחזוקה שוטפת, תחזוקת שבר, ביצוע תוכנית ההשקעות וכיוצא בכך.

תופעות החבלה, גניבות המים ואי-תשלום חשבונות מים, הבאות לידי ביטוי במדדי תפעול כמו פחת מים ופחת גבייה, מעלות את "העלויות הנורמטיביות" המוכרות לתאגיד ומפחיתות בהתאם את "מחיר מקורות" לתאגיד. נוסף על כך, ההתמודדות של התאגיד עם התופעות האמורות לעיל כרוכה לעיתים בעלויות ניכרות, הגבוהות מתוחלת גביית הכספים בעקבות פעולות האכיפה.

כך נוצרת תלות גוברת של התאגיד בסבסוד תעריפי מקורות ובמימון המדינה. מומלץ כי רשות המים תבחן דרכים להתייעלות התאגידים ודרכים לעידוד תאגידים "חלשים" לטיוב מדדי פעילותם.

## תאגיד המים נווה מדבר

תאגיד המים נווה מדבר מספק שירותים לששת היישובים הוותיקים פרט לרהט (חורה, לקייה, כסייפה, שגב-שלום, תל שבע וערערה בנגב) וכן לתושבי הפזורה שמסביבם. יש להבחין בין שתי אוכלוסיות: (א) הפזורה הפנימית: ריכוז בתים או פחונים הנמצאים בתחום השיפוט (הקו הכחול) של המועצה האזורית, ללא תשתיות (כבישים, תשתיות מים, ביוב, חשמל), המחוברים למערכת המים בדרך לא פורמלית[64]; (ב) הפזורה החיצונית: ריכוזי בתים או פחונים ("מקבצי דיור") הנמצאים מחוץ לתחום השיפוט של המועצה האזורית אך מקבלים שירותי מים מהתאגיד. סך הכול מחוברים לתאגיד 1,287 בתי אב מהפזורה הפנימית והחיצונית גם יחד.

הפרקטיקה הנוהגת בתאגידי מים היא שלכל צינור מים שממנו מחולקים מים למספר בתי אב מוצמד מד מים ראשי, שבאמצעותו מחויבת "הצריכה המשותפת". להלן דוגמה לליקויים שהועלו לגבי תאגיד המים נווה מדבר, הנותן שירותים לאוכלוסייה הבדואית.

נתוני התאגיד מעלים כי כשמונה שנים לאחר הקמתו, שיעור פחת המים (דלף וגניבת מים) הוא משמעותי ביותר. בשנים 2016, 2017 היה הפחת בשיעור של 38.9% ו-36.7%, בהתאמה. בלוח 15 להלן מוצגים נתוני פחת המים ביישובי תאגיד המים נווה מדבר לשנת 2016.

לוח 15: **פחת המים ביישובי תאגיד המים נווה מדבר, 2016**

| שם היישוב | שיעור פחת המים בצריכה |
|---|---|
| ערערה בנגב | 61% |
| תל שבע | 59% |
| לקייה | 50% |
| חורה | 39% |
| כסייפה | 12% |
| שגב-שלום | 11% |
| ממוצע | 38.9% |

המקור: תאגיד המים נווה מדבר.

על פי אומדן תאגיד נווה מדבר, היקף הנזק הכספי בגין גניבות המים בתאגיד בשנת 2016 עמד על כ-21 מיליון ש"ח בגין גניבות מים של כשני מיליון קוב ועל כ-0.4 מיליון ש"ח בגין דלף של כ-1.3 מיליון קוב. הסך האמור לעיל של 21 מיליון ש"ח חושב לפי עלות של 10.5 ש"ח למ"ק, שהיה המחיר לצרכן בתעריף ב' באותה תקופה. התחשיב של הדלף נעשה לפי מחיר ישיר של מקורות -0.3 ש"ח למ"ק. כלומר, רוב הנזק הכספי בתאגיד זה נובע מהתחברות פירטית לתשתיות המים של התאגיד. להלן בתמונות 15 - 18 מוצגות דוגמאות לגניבות מים (התמונות נמסרו על ידי תאגיד המים נווה מדבר, וניתן לראות בהן חיבור ישיר לצינורות מים).

64 לעיתים צרכני המים אינם מחוברים למוני מים אישיים (לכל בית אב בנפרד), אלא למוני מים לכלל המשפחה או החמולה על שם אחד מבני המשפחה, המוגדר בתאגיד המים כ"משלם".

תמונות 15 - 18: **אירועי גניבת מים**

המקור: תאגיד המים נווה מדבר.

בתמונות 19 - 20 להלן מוצגות דוגמאות לנזקים למערכת הביוב:

תמונות 19 - 20: **נזקים למערכת הביוב**

המקור: תאגיד המים נווה מדבר.

בלוח 16 להלן מוצגים נתונים על פחת המים בצריכת הפזורה בתאגיד המים נווה מדבר:

לוח 16: **פחת המים בצריכת הפזורה בתאגיד המים נווה מדבר, 2017**

| שם היישוב | צריכה בפזורה הפנימית והחיצונית (בקובים) | גניבה או דלף (בקובים) | שיעור פחת המים בצריכת הפזורה |
|---|---|---|---|
| ערערה בנגב | 39,995 | 32,676 | 81.70% |
| תל שבע | 17,931 | 12,588 | 70.20% |
| לקייה | 312,840 | 209,603 | 67% |
| חורה | 125,055 | 78,409 | 62.70% |
| כסייפה | 455,241 | 145,677 | 32% |
| שגב-שלום | 37,416 | 10,476 | 28% |
| סה"כ | 988,478 | 561,456 | 56.80% |

המקור: תאגיד המים נווה מדבר.

בלוח 17 להלן מוצגים נתונים על שיעורי פחת הגבייה בתאגיד המים נווה מדבר:

לוח 17: **פחת הגבייה בתאגיד המים נווה מדבר, 2017**

| היישוב | חיוב (בש"ח) | גביה (בש"ח) | אחוז גביה |
|---|---|---|---|
| חורה | 823,164 | 323,055 | 39% |
| כסייפה | 3,386,119 | 1,113,942 | 33% |
| ערערה בנגב | 276,099 | 151,241 | 55% |
| תל שבע | 123,017 | 44,454 | 36% |
| לקייה | 2,517,480 | 604,667 | 24% |
| שגב-שלום | 264,158 | 94,908 | 36% |
| סה"כ | 7,390,037 | 2,332,267 | 31.6% |

המקור: תאגיד המים נווה מדבר.

מנתוני הלוחות עולה כי בכל יישובי התאגיד והפזורה בשנת 2017 קיים שיעור פחת מים גבוה מאוד ושיעור גבייה נמוך מאוד מצרכני המים. כך לדוגמה: **(א) פחת המים:** תושבי הפזורה הפנימית והחיצונית בשבעת היישובים השייכים לתאגיד המים נווה מדבר צרכו כ-990,000 קוב מים, אך שילמו בפועל רק עבור 561,000 קוב מים - נתונים המשקפים גניבת מים או דלף של כ-57%; **(ב) פחת הגבייה:** תאגיד המים נווה מדבר הוציא חיובי גבייה בגין צריכת מים בסכום כולל של 7.4 מיליון ש"ח, אך הצרכנים שילמו רק כ-2.3 מיליון ש"ח - נתונים המשקפים פחת גבייה של כ-68%, ולמעשה את סירוב הצרכנים לשלם בעבור מים. נתונים אלו חמורים במיוחד נוכח העובדה שבעיית צריכת המים בפזורה קיימת זה עשרות שנים, והקמת התאגיד לפני כעשור נועדה בין השאר למצוא פתרונות תפעול למדידה, לחיוב ולגבייה של צריכת המים בפזורה.

על תאגיד המים נווה מדבר ליזום תוכנית להגברת הגבייה והאכיפה בכל יישובי התאגיד, שתכלול מיפוי של סרבני תשלום ושימוש בכל אמצעי האכיפה העומדים לרשות התאגיד, ובכללם עיקול נכסים.

במאי 2017 ביצע התאגיד פיילוט להפחתת גניבות המים בשתי שכונות ביישוב ערערה בנגב, שבהן קיים פחת מים מצרפי של כ-66%, ובמסגרת הפיילוט ערך סקר תשתיות ומדי מים. סקר זה הצריך אבטחת שוטרים ונתקל בגילויי אלימות רבים. לאחר כחודש של פעילות נרשמה ירידה (לפחות זמנית) של 9% - 17% בפחת המים ועלייה של עשרות אחוזים בשיעור הגבייה מצרכני המים בתאגיד.

ראוי לציין כי צריכה שאינה מדווחת, או שלא משולם בגינה, מסובסדת באופן כפול על ידי קבוצת הצרכנים המשלמים בכל הארץ: הן בכך שבעריכת תמחור העלויות על ידי רשות המים, שממנו נגזר חיוב התאגידים במחירי רכישת המים, ההוצאות הקבועות של התאגידים באספקת המים מחולקות על פני פחות צרכנים משלמים; והן במבט צופה פני עתיד על ידי גידול בפרמטר אי-היעילות - מקדם פחת המים, שאינו נובע מדלף מים "רגיל" (כמו אי-טיפול בליקויים הנדסיים, חוסר השקעה באיתור דלף פיזי של מים, תחזוקה לקויה של תשתיות וכיוצא באלו), אלא בעיקר מגניבות מים.

מענקי המדינה, כמו גם הסבסוד הצולב בתעריפי מקורות, הם מקורות המימון העיקריים של התאגידים החלשים ובלעדיהם אין להם יכולת קיום עצמאית. המשך מתן מענקים אלו, ללא הסדרת פעילות התאגידים החלשים מול הצרכנים, ובין היתר, הטיפול בפחת מים ופחת גבייה, מנציחים את הבעיה ולא מביאים לצמצומה.

רשות המים ציינה בתשובתה כי "התאגיד מתמודד עם חוסר משילות בשטחים רבים בתחום פעילותו ואנשי הגבייה שפועלים מטעם התאגיד מסתכנים בפגיעה פיזית עת מגיעים לבצע פעולות גבייה וכך גם בעלי התפקידים בתאגיד".

משרד מבקר המדינה מציין כי הדבר מחדד הצורך בליווי אבטחתי ופעילות אכיפתית מצד גורמי אכיפת החוק ומשטרת ישראל, גם לשם הסדרת פעילות תאגידי המים.

## האיתנות הפיננסית של תאגידי המים נווה מדבר ומי רהט

משרד מבקר המדינה ניתח את פעילות תאגידי המים נווה מדבר ומי רהט על פי דוחותיהם הכספיים לשנת 2017. להלן המסקנות:

### תאגיד נווה מדבר

על פי דוח הרווח וההפסד של התאגיד לשנת 2017, הכנסותיו בשנה זו עמדו על 46.2 מיליון ש"ח, והרווח הגולמי שלו עמד על 19.97 מיליון ש"ח. יש לציין כי הרווח הגולמי החשבונאי אינו

משקף את הרווח הכלכלי, הואיל ובעלויות הישירות גלומה סובסידיה בהיקף של מיליוני שקלים ברכישת המים ממקורות.

הרווח השנתי של התאגיד לשנת 2017 לפני מענקי המדינה הוא כ-1.2 מיליון ש"ח, ובתוספת החלק של מענקי המדינה לשנה זו, בהיקף של כ-4.4 מיליון ש"ח, הרווח השנתי של התאגיד עומד על כ-5.6 מיליון ש"ח. ללא מענקי המדינה וללא סבסוד ישיר של המדינה ברכישת המים ממקורות באמצעות התעריף, תאגיד זה היה מפסיד מדי שנה מיליוני שקלים.

התאגיד השקיע בשנת 2017 כ-31 מיליון ש"ח במזומן[65] בהקמה או בשדרוג של תשתיות מים וביוב[66], ופעולות אלו מומנו כמעט כולם (כ-30 מיליון ש"ח) באמצעות מענקי ומלוות המדינה[67].

בביאור 19 לדוחות הכספיים מוצגת התפלגות הכנסות התאגיד, להכנסות ממכירת מים ולהכנסות מטיפול בביוב. ההכנסות מביוב הן כשני שלישים מסך ההכנסות - כ-31 מיליון ש"ח מתוך סך הכנסות של כ-46 מיליון ש"ח. הרווח הגולמי מביוב מהווה כ-78% מסך הרווח הגולמי (15.65 מיליון ש"ח מתוך 19.97 מיליון ש"ח). נתון זה נובע מרכיב הביוב בתעריף לצרכן של תאגיד זה, שהוא גבוה לעומת תאגידים אחרים[68].

חובות הלקוחות עמדו על סך של 76.18 מיליון ש"ח בתום שנת 2017. סך החובות המסופקים של לקוחות עמדו על 53.1 מיליון ש"ח (כ-70%). סך ההכנסות בשנה זו משירותי מים ומסילוק ביוב היו 46.2 מיליון ש"ח. עלויות גבייה וחובות מסופקים עמדו על 11.66 מיליון ש"ח (כ-25%). הגירעון המצטבר עמד בתום שנה זו על כ-44 מיליון ש"ח.

היקפי החובות המסופקים של התאגיד לתום שנת 2017, העומדים על סך של 53 מיליון ש"ח, ושיעורם הוא בהיקף של כ-70% מחובות הלקוחות, כמו גם הנתון שחובות אלו עולים על הגירעון המצטבר של התאגיד (המסתכם בכ-44 מיליון ש"ח למועד הנ"ל), מעידים על היעדר פעולות גבייה אפקטיביות בתאגיד.

### תאגיד מי רהט

על פי דוח הרווח וההפסד של התאגיד לשנת 2017, הכנסותיו בשנה זו עמדו על 2.79 מיליון ש"ח, והרווח הגולמי שלו עמד על 3.9 מיליון ש"ח. יש לציין כי הרווח הגולמי החשבונאי אינו משקף את הרווח הכלכלי, הואיל ובעלויות הישירות גלומה סובסידיה בהיקף של מיליוני שקלים ברכישת המים ממקורות.

ההפסד השנתי של התאגיד לפני מענקי המדינה הוא כ-0.8 מיליון ש"ח. בתוספת החלק של מענקי המדינה לשנה זו, בהיקף של כשני מיליון ש"ח, הרווח השנתי של התאגיד עומד על כ-1.2 מיליון ש"ח. ללא מענקי המדינה וללא סבסוד ישיר של המדינה ברכישת המים ממקורות

65 על פי דוח תזרים המזומנים של התאגיד לשנת 2017.

66 כולל מתקני טיהור שפכים.

67 כ-27 מיליון ש"ח מענקים וכשלושה מיליון ש"ח מלוות.

68 מחיר המים לצרכן בכלל התאגידים הוא אחיד. בתאגיד זה רכיב רכישת המים ממקורות נמוך, ואילו רכיב הטיפול בביוב הוא בתעריף גבוה.

באמצעות התעריף, תאגיד זה היה מפסיד מדי שנה מאות אלפי ש"ח (כאמור לעיל, הרווח של התאגיד אינו משקף רווח כלכלי אלא נובע מתעריפי רכישה נמוכים ומסובסדים של מים מחברת מקורות).

הפסד זה אינו כולל התחייבות הנובעת מסכום שנוי במחלוקת בין רשות המים לבין התאגיד בסך כ-3.2 מיליון ש"ח בשל סבסוד ביתר בתעריפי הרכישה ממקורות. לו הייתה נרשמת הפרשה זו, היה ההפסד השנתי עומד על כ-4 מיליון ש"ח.

סך מצבת חובות הלקוחות עמדה בסוף שנת 2017 על סך של 20.16 מיליון ש"ח. סך החובות המסופקים של לקוחות עמד על 11.3 מיליון ש"ח (כ-56%). סך ההכנסות בשנה זו משירותי מים ומסילוק ביוב היו 24.79 מיליון ש"ח. עלויות גבייה וחובות מסופקים עמדו על 1.05 מיליון ש"ח (כ-4%). הגירעון המצטבר עמד בתום שנה זו על כ-12 מיליון ש"ח.

היקפי החובות המסופקים של התאגיד לתום שנת 2017, העומדים על סך של 11 מיליון ש"ח, ושיעורם הוא בהיקף של כ-56% מחובות הלקוחות, כמו גם הנתון שחובות אלו מכסים את מרביתו של הגירעון המצטבר של התאגיד (המסתכם בכ-12 מיליון ש"ח לסוף 2017), מעידים על היעדר פעולות גבייה אפקטיביות בתאגיד.

הנה כי כן, כשש שנים לאחר הקמת התאגיד נווה מדבר וכשבע שנים לאחר הקמת התאגיד מי רהט, ועל אף שתאגידים אלו נהנים מסבסוד תעריף רכישת המים וממענקי מדינה מיום הקמתם, נתוני הגבייה שלהם מעידים שאינם מבצעים גבייה כנדרש, וכפועל יוצא לא הופחתה תלותם במימון מאוצר המדינה. אף לא ברור מהי התוחלת למצב שבו יתקיימו בעתיד כגוף עצמאי.

רשות המים ציינה בתשובתה כי "השאלה מתי יעלו גם תאגידים אלו [נווה מדבר ומי רהט] על מסלול שיאפשר התנהלות עצמאית שלהם היא שאלה שרשות המים עוסקת בה, אולם נראה כי המענה לכך הוא לא בפעולות מצד רשות המים... אלא דווקא בהשגת משילות ובטיפול מקיף בסממנים הקשים של העדרה".

תאגיד נווה מדבר ציין בתשובתו מפברואר 2021 כי "הדוח לא מתייחס בדגש הראוי לסביבה הייחודית שבה פועל תאגיד המים והביוב נווה מדבר, [הדוח] מתעלם מנתוני הפתיחה שבמסגרתם קיבל עליו התאגיד אחריות, שאותו שיפר משמעותית, ואינו מציין את ההישגים המשמעותיים של התאגיד שאינם מובנים מאליהם... התאגיד הקים כמעט את מלוא תשתית הביוב והסדיר את חיבורי המים... מעל 97% מהשכונות ביישובי התאגיד הן עם מערכות ביוב תקינות. במקומות שנשארו לא ניתן להשלים את העבודה בשל נוכחות של פזורה פנימית לא מוסדרת וכתוצאה מבנייה לא חוקית על תוואי הקווים המתוכננים... התאגיד גיבש תכנית רב שנתית להשלמת כלל התשתיות בתחום המים והביוב... לפני יותר משנתיים התכנית הוצגה בפני ראשי רשויות ונציגי הרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית בנגב... התאגיד ערוך לצאת לביצוע מידי [של התוכנית הרב שנתית] ככל שיימצא מקור תקציבי [לביצוע אותה תוכנית],... נקיטת פעולות אכיפה קשה ויקרה כנגד חייבי התאגיד הנה בעייתית שכן מדובר במידה רבה באוכלוסייה החלשה בארץ... התאגיד ירש מהמועצות המקומיות... פחת מים שנע סביב ה-90 אחוז... בהמשך התאגיד הצליח להוריד את פחת המים לרמה המתקרבת לשלושים אחוז בשנה החולפת... רוב רובו של הנותר מהווה פחת הנובע מגניבות, [שלגביהן] אין לתאגיד את הכלים להתמודד... פעולות של גילוי גניבות והסדרתן הנן יקרות ביותר ומצריכות מאמץ רב ומשאבים יקרים. הדבר מקבל משנה תוקף עקב כך שלרוב הפעולות בשטח נדרש ליווי משטרתי,

שלעיתים קרובות לא מתקבל, וכשהוא מתקבל הנו יקר ביותר. לכל פעולת הקמה, תחזוקה ואכיפה שהנה טריוויאלית בכל מקום אחר בארץ, התאגיד נאלץ להתלוות ולשלם אלפי שקלים על ליווי שוטרים וניידת, זאת בהתאם להנחיות המשטרה. לעלויות אלו אין כיסוי תקציבי כלל. בנוסף, על מנת שיהיו אפקטיביות יש צורך לחזור ולעשותן באופן סיזיפי, וכאמור ליווי המשטרה אינו רציף ובר סמכא. למעשה לצורך הבטחת אפקטיביות של מהלך כזה נדרש גדוד חי"ר שיהיה במקום... מצב המשילות הוא עד כדי כך חמור שחלקים שלמים של ישובים להם אנו מחויבים או נאלצים לספק תשתית אינם ברי עבודה עבורנו. לדוגמא לכשליש מהישוב תל שבע אין יכולת כניסה כלל, עקב התנגדות של עבריינים מקרב התושבים, והמים מסופקים שם למעשה בחינם, לא ניתן להפסיק השרות, כניסה לאזור זה אפשרית רק עם ליווי משטרתי וכאמור זה אינו ניתן. חלק ניכר מאספקת המים של התאגיד, ניתנת לפזורות, חיצוניות ופנימיות לישובים, להערכתנו כרבע מצרכני התאגיד הנם תושבי פזורה - כשלושים אלף מתוך 120 אלף. לפזורות אלו כמעט בלתי ניתן לספק מים ולבטח שלא ניתן לחייב בעדם. כל ניסיון הסדרה מיד מלווה בוונדליזם למונים ולרכוש ואף סכנה ממשית לנזק פיזי לעושים במלאכה. אפילו הפרויקט שצוין לחיוב בדוח של גילוי והסדרת החיבורים התת קרקעיים בערערה (שמחצית הישוב נבנה מראש עם חיבורים אלו על מנת למנוע חיוב), תוצאותיו לא מחזיקות לאורך זמן, עקב כך שהתושבים חוזרים ומתחברים באופן בלתי מסודר לתשתית, והמשטרה לא יכולה ללוות את התאגיד לעבודה חוזרת ונשנית שם (גם לתאגיד אין יכולת כספית לכך), וכל התלונות שהוגשו על גניבה וחבלה בתשתית בעניין נסגרו ללא כלום.., [בכלל הארץ] צרכני תאגיד נדרשים לשלם תשלום חד פעמי המחושב על בסיס גודל השטחים הנבנים בנכסי מקרקעין. התשלומים בגין שטחים אלו נועדים לממן את תשתית התאגיד האזורית וזו המוליכה מים אל הנכס ומפנה ביוב ממנו... אלא שהוועדה המקומית המטפלת ביישובי תאגיד נווה מדבר הנה היחידה בארץ שלא ממלאת כלל זה, ונותנת היתרי בניה ואכלוס ללא הסדרת תשלום לתאגיד. הוועדה מסבירה מהלך זה בכך שככל שהיא תעמוד על ביצוע התשלום לתאגיד יבנו תושבי המקום בניה ללא היתר. בצורה זו נוצר מצב שדווקא לתאגיד שפועל בתנאים הקשים ביותר, אין מקורות תקציביים לשם בנית התשתית, וכפועל יוצא אין ברירה אלא להסתמך על מענק המדינה לשם כך".

על רשות המים לבחון את תוחלת קיומם העצמאי של תאגידי המים מי רהט ונווה מדבר לטווח הארוך, ולבחון את המסגרת התאגידית המיטבית לשיפור מדדי הביצוע הנוגעים לאספקת שירותי מים וביוב ביישובים ובאזורים הרלוונטיים. כמו כן, על הוועדות המקומיות לתכנון ולבניה הרלוונטיות להתנות הוצאת היתרי בניה בתשלום דמי הקמה לתאגידי המים לשם מימון הקמת התשתיות כחוק.

**ספק המים בתחום המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר:** משנת 2009 פועלת חברה מנהלת פרטית לאספקת מים (להלן - החברה המנהלת) בתחומי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. על פי הסכם האספקה, החברה המנהלת מתחזקת את קווי המים בתחומי המועצות, גובה עבורן את תשלומי צריכת המים ומשלמת מתוך סכומים אלו למקורות עבור אספקת המים שלה למועצות.

**אל-קסום:** באפריל 2018 פנתה החברה המנהלת למועצה האזורית אל-קסום (להלן גם - המועצה), ודרשה ממנה לשלם חוב מים למקורות ע"ס 574,000 ש"ח, שנגרמו לטענתה בשל קשיים בגבייה מהתושבים ופחת מים גבוה, המגיע ביישובים מסוימים (תראבין וא-סייד) למעל 50%, ושחלקו נגרם בשל גניבות מים וביצוע חבלות מכוונות בצינורות האספקה.

ביולי 2018 נערכה ישיבה אצל הממונה על התאגידים ברשות המים, ובה הבהירו נציגי המועצה שנוכח מצבן העגום של תשתיות המים במועצה, נחוץ שמשרד הפנים יתערב במימון הטיפול בתשתיות המים שבה. באותו חודש הודיעה החברה המנהלת למועצה שגירעונה של המועצה עומד על כשלושה מיליון ש"ח בגין פחת המים לשנת 2018 בלבד, וחוב המועצה לחברה המנהלת עומד על כשמונה מיליון ש"ח.

בשל איום חברת מקורות שתנתק את המים לכלל צרכני המים של המועצה, המועצה סיכמה ישירות מול מקורות על מתווה לסילוק חובות העבר.

בנובמבר 2018 התקיים דיון בהשתתפות הממונה על התאגידים ברשות המים, הממונה על מחוז דרום במשרד הפנים, נציג רשות ההסדרה, נציגי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ועוד. על פי מסקנות הדיון, כפי שסוכמו בפרוטוקול הישיבה, שנערך על ידי נציג רשות המים, "ברור לכל כי המצב במועצות מחייב פתרון בדמות צירופם לתאגיד מים וביוב, למרות שאין למועצות אלו חובה חוקית לכך". בנוגע למועצה האזורית נווה מדבר צוין בפרוטוקול: "מצבה של המועצה יותר יציב, למועצה אין חובות בגין מים ואף עשתה פעמיים מכרז, שלא נשא תוצאות, על ספק מים... ככל שלא תהא תוכנית מסודרת בעניין הנחת תשתיות מתאימות, אזי תאגיד נווה מדבר לא יוכל לשמש כספק מים בעל רישיון עבור המועצות האזוריות".

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "מחוז דרום שותף לדיונים בצוות משותף של משרד האוצר ורשות המים לנסות להתגבר על קשיי התאגוד ובעיות נוספות הקשורות בנושא".

רשות המים ציינה בתשובתה כי היא "חברה בצוות בהשתתפות משרד האוצר, משרד הפנים והרשות להסדרת ההתיישבות הבדואית, שפועל להעברת פיתוח ותפעול משק המים במועצות האזוריות לספק חלופי וזאת בשל תפקודן הלקוי כספקי מים".

עוד ציינה רשות המים בתשובתה ממאי 2021 כי: "בחודש אפריל 2020, לאחר הליך ארוך ומקיף, שנפרס על פני תקופה ארוכה, קבעה מועצת רשות המים, בהתאם להוראות חוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001, את מפת השיוך להקמתם של תאגידים אזוריים. לפי מפה זו, אשר פורסמה ברשומות, תאגיד "נווה מדבר" יתמזג בתאגיד אזורי "הנגב המזרחי", ותאגיד "מי רהט" יתמזג בתאגיד אזורי באר שבע...משכך, הרי שהמלצת המבקר כפי שהובאה לעיל, עתידה לקבל מענה עם הקמת התאגידים האזוריים, בהתאם להוראות החוק".

מומלץ כי משרד הפנים ורשות המים יגבשו תוכנית רב-שנתית להקמה או לשיקום של תשתיות המים והביוב שבתחומי המועצות, וזאת כדי לאפשר, בעתיד הנראה לעין, את שילובן של מועצות אלו בתאגיד מים אזורי קיים. כמו כן, על רשות המים להכין תוכנית רב-שנתית שתבחן, באופן רציף, את יכולתם של התאגידים, ובהם אלו החלשים, להיערך, מעבר לסגירת פערי העבר, גם אל מול אתגרי העתיד, ובכללם הצפי לגידול מואץ בעלויות התפעול, הן בשל הגידול הדמוגרפי המהיר, הצפוי על פי התחזיות, והן בשל הגידול הצפוי של עלויות טיהור השפכים עם המעבר משימוש בבורות ספיגה לתשתיות ביוב חדשות, אשר מהן יוזרם הביוב למט"שים. כמו כן, על רשות המים לפעול מול התאגידים נווה מדבר ומי רהט ולהניע אותם להציג תוכנית פעולה להקטנת פחת המים ולפעול להעמקת הגבייה עד למיזוגם בתאגידים אזוריים כאמור.

# גביית ארנונה ברשויות ובמועצות המקומיות במגזר הבדואי בנגב

הרשות המקומית שבה מצוי הנכס אחראית לגביית מיסי ארנונה בעדו. הרשות המקומית רשאית לתת הנחה במיסי ארנונה בהתאם להוראות הדין, ובהן מבחן הכנסה, נכות ומעמד של אזרח ותיק.

מדדי גביית הארנונה משמשים אחד הכלים העיקריים להערכת איכות הניהול של הרשויות המקומיות וליכולתן לפעול באורח עצמאי. ההשוואה בין יעדי המערכת לבין הערכת המצב לפי המדדים מובילה להחלטות שמתוות דרכי פעולה, ולכן לניתוח המדדים יש חשיבות מכרעת, שכן אם המדד למצב המערכת נבחר בצורה לא-מושכלת, או נמדד בצורה לא-ראויה, תיפגע היכולת להגיע להחלטות מושכלות.

להלן ניתוח נתוני מקורות המימון של יישובי הנגב, המעודכנים על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2016 (הכוללים את הנתונים הכספיים): במחוז דרום של משרד הפנים ישנם 39 יישובים (עיריות, רשויות מקומיות ומועצות אזוריות), ומתוכם תשע רשויות בדואיות ו-30 שאינן בדואיות. סך ההכנסות בתקציב הרגיל המצרפי של 30 הרשויות שאינן בדואיות עמד על 7.963 מיליארד ש"ח. 2.966 מיליארד ש"ח (כ-37%) היו במימון המדינה[69]. בשנת 2017 עמד התקציב המצרפי על 8.65 מיליארד ש"ח, ומימון המדינה מתוכו עמד על 3.32 מיליארד ש"ח (כ-38%).

סך ההכנסות בתקציב הרגיל המצרפי בשנת 2016 של תשע הרשויות הבדואיות (שבע רשויות מקומיות ושתי מועצות אזוריות) עמד על סכום מצטבר של 1.136 מיליארד ש"ח. מימון המדינה מתוכו עמד על 986 מיליוני ש"ח (כ-87%[70]). בשנת 2017 הסכום המצטבר עמד על 1.29 מיליארד ש"ח, ומתוכו מימון המדינה עמד על 1.12 מיליארד ש"ח (כ-86%). בלוח 18 להלן מוצגים נתונים על התפלגות סך ההכנסות ב-30 הרשויות המקומיות במחוז דרום במשרד הפנים, ללא האוכלוסייה הבדואית בשנת 2016 ובשנת 2017:

69 הנתונים המצרפיים של כלל הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות בארץ מעלים כי שיעור המימון של מענקי מדינה ומלוות מדינה עומד בממוצע על 44%, ושיעור הארנונה למגורים עומד על 17%.

70 שיעור מימון המדינה הנמוך ביותר הוא 77% (בכסייפה) והגבוה ביותר הוא 100% (בנווה מדבר).

לוח 18: **התפלגות מקורות התקציב ב-30 הרשויות המקומיות במחוז דרום במשרד הפנים, ללא האוכלוסייה הבדואית, 2016 - 2017 (במיליוני ש"ח)**

| סעיפי התקציב | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|
| | גובה ההכנסה (במיליוני ש"ח) | השיעור מההכנסות | גובה ההכנסה (במיליוני ש"ח) | השיעור מההכנסות |
| הכנסות ארנונה מכל המקורות (גבייה) | 3,436 | 43% | 3,466 | 40% |
| פטורים והנחות מארנונה | 400 | 5% | 415 | 5% |
| הכנסות עצמיות מחינוך ומרווחה | 207 | 3% | 179 | 2% |
| הכנסות עצמיות אחרות | 954 | 12% | 1,234 | 14% |
| מענקי מדינה | 2,905 | 36% | 3,320 | 38% |
| מלוות לאיזון | 61 | 1% | 35 | 1% |
| סך התקציב הרגיל המצרפי | 7,963 | 100% | 8,649 | 100% |

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בלוח 19 להלן מוצגים נתונים על התפלגות הארנונה של תשע הרשויות הבדואיות בנגב בשנת 2016 ובשנת 2017:

לוח 19: **התפלגות מקורות התקציב של תשע הרשויות הבדואיות בנגב, 2016 - 2017 (במיליוני ש"ח)**

| סעיפי התקציב | 2016 | | 2017 | |
|---|---|---|---|---|
| | גובה ההכנסה (במיליוני ש"ח) | השיעור מההכנסות | גובה ההכנסה (במיליוני ש"ח) | השיעור מההכנסות |
| הכנסות ארנונה מכל המקורות (גבייה) | 53 | 5% | 50 | 4% |
| פטורים והנחות מארנונה | 54 | 5% | 60 | 5% |
| הכנסות עצמיות מחינוך ומרווחה | 14 | 1% | 23 | 2% |
| הכנסות עצמיות אחרות | 29 | 2% | 36 | 3% |
| מענקי מדינה | 963 | 85% | 1,113 | 86% |
| מלוות לאיזון | 23 | 2% | 7 | 0% |
| סך התקציב הרגיל המצרפי | 1,136 | 100% | 1,289 | 100% |

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח נתוני 2016 ו-2017 עולה כי סך ההכנסות השנתיות של הרשויות הבדואיות מארנונה למגורים עומדות על כ-25 מיליון ש"ח בלבד - כ-2% מההכנסות בתקציב הרגיל המצרפי. זאת לעומת הכנסות מארנונה למגורים של כ-1.12 מיליארד ש"ח בשאר הרשויות בדרום הארץ - כ-14% מההכנסות בתקציב המצרפי.

ראוי להעיר כי חלק מתקציב הרשות המקומית הוא מתן הנחות ופטורים מארנונה, אולם זה אינו רכיב תזרימי, כלומר, אינו נגבה בפועל. לכן חלקו של כל אחד מהרכיבים האחרים גדול יותר. לדוגמה, בשנת 2016 עמד חלקה של המדינה במימון הרשויות הבדואיות בנטרול רכיב ההנחות מארנונה על 91% (986 מיליון ש"ח מתוך 1,082 מיליון ש"ח). רכיב מנוטרל זה עומד בממוצע על 39% בשאר הרשויות בדרום.

על פי הנתונים שהציג מכון המחקר "ברוקדייל" (במחקר מטעם משרד החקלאות[71]), שיעורי גביית הארנונה למגורים ברשויות הבדואיות בדרום בשנת 2015 עמדו על 15% - 38% בחמישה מתוך שבעת היישובים הבדואים הוותיקים (תל שבע, לקייה, רהט, שגב-שלום וערערה בנגב), 42% בחורה ו-71% בכסייפה. זאת לעומת ממוצע כלל-ארצי של 73% וממוצע של 84% בשאר הרשויות המקומיות במחוז הדרום.

על פי נתוני משרד הפנים לשנת 2016, עיקר ההוצאות השוטפות של הרשויות הבדואיות בנגב הופנו לחינוך, רווחה ו"תשלומים בלתי רגילים"[72]. בתשעת היישובים האלה הסתכמו הוצאות אלו ב-77% בממוצע. לעומת זאת, בכלל הארץ הן הסתכמו ב-59%, וביישובים בנגב ללא האוכלוסייה הבדואית ב-55%. במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום היו שיעורי מרכיבים אלו 93% ו-90% מהתקציב השוטף, בהתאמה.

בהקשר של מרכיב ההנחות בתשלומי הארנונה ברשויות המשתייכות למועצות האזוריות שצוינו לעיל, ראוי להעיר כי על פי מחקר של הבט"ל שפורסם בנובמבר 2018, "שכר והכנסה מעבודה לפי יישוב ומשתנים כלכליים שונים 2016", בשנת 2016 היו במועצה האזורית אל-קסום 1,835 שכירים ששכרם הממוצע לחודש עבודה היה כ-7,000 ש"ח[73]. באותה שנה היו 1,151 שכירים במועצה האזורית נווה מדבר ששכרם הממוצע לחודש עבודה עמד גם הוא על סכום זה[74].

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2016, בשתי המועצות גם יחד היו 18,100 נפש[75]. הואיל ועל פי המבנה הדמוגרפי של האוכלוסייה הבדואית בנגב, שיעור הילדים והצעירים (מתחת לגיל 18) גבוה (כ-60%), הרי ששיעור השכירים במועצות אלו הוא כשליש מסך הגברים והנשים בגיל העבודה, ועליהם יש להוסיף את בעלי ההכנסות שאינם שכירים (כמו עצמאים ומשכירי נכסים).

מנתוני הבט"ל והלמ"ס לגבי השכר הממוצע עולה שעל פני הדברים, ביישובי המועצות האזוריות קיים פוטנציאל לגביית ארנונה למגורים. זאת ללא מתן הנחות או פטורים, הואיל וככלל הקלות אלו ניתנות לתושבים שעיקר הכנסתם נסמכת על קצבאות.

על פי המחקר האמור, הארנונה שאינה כלולה בהגדרה של ארנונה ממגורים היא נמוכה ביותר בשל מיעוט או היעדר אזורי תעשייה ומסחר וכן מתקנים ציבוריים שונים. היעדר המקורות

71 **התוכנית לקידום הצמיחה והפיתוח הכלכליים של האוכלוסייה הבדואית בנגב** (אוקטובר 2018) https://brookdale.jdc.org.il/projects/development-bedouin-national-project.

72 תשלומים עבור הוצאות שנים קודמות, השלמות בגין פיגורי תשלומים לקרנות פנסיה, הנחות במיסים (על אף שהנחה במס אינה תשלום) וכיוצא באלו.

73 7,060 ש"ח לשנת 2015 ו-7,081 ש"ח לשנת 2016.

74 7,220 ש"ח בשנת 2015 ו-7,329 ש"ח בשנת 2016.

75 9,500 באל-קסום ו-8,600 בנווה מדבר.

התקציביים הללו מקשה על הרשויות לספק שירותים וכן לבצע השקעות שיניבו תוצאות בעתיד. אם כן, ההכנסה מארנונה שלא למגורים ברשויות הבדואיות בדרום נמוכה משמעותית מהממוצע הארצי. הכנסה זו בכלל הארץ עומדת על 1,511 ש"ח לנפש, ובמחוז דרום, ללא הרשויות הבדואיות, על 2,077 ש"ח לנפש; ואילו הכנסה זו ברשויות הבדואיות בדרום עומדת על 120 ש"ח לנפש בלבד.

על פי תוכניות רשות ההסדרה, הרשויות הבדואיות מיועדות לקלוט אליהן עשרות אלפי תושבים הגרים בפזורה. קליטה כזו, האמורה להתווסף על הצורך במתן מענה לדיור לזוגות צעירים מקרב תושבי הרשויות, עלולה רק להרחיב את הפער בין הוצאות הרשויות לבין הכנסותיהן. זאת כל עוד לא מוקמים, לצד בתי המגורים, גם מבנים ציבוריים גדולים ואזורי תעשייה ומסחר, העשויים לשמש מקור לארנונה.

**השלכות הוונדליזם על הפיתוח הכלכלי ברשויות ובמועצות האזוריות הבדואיות בנגב:** נוסף על היעדר ההכנסה ממקורות עצמיים נדרשות הרשויות הבדואיות בנגב להתמודד עם בעיית הוונדליזם, כפי שיודגם להלן:

בדצמבר 2020 שלח מנהל רשות ההסדרה מכתב למנכ"ל משרד הפנים בנוגע לתפקוד המועצה המקומית תל שבע ובו ציין: "לאור ריבוי מקרי אלימות ופשיעה בתל שבע, ביניהם ונדליזם ופגיעה בתשתיות חשמל ותקשורת, גניבות חשמל ומים, השחתת ציוד ומבני ציבור והיעדר פיקוח וטיפול בפסולת, ניכר כי המועצה, כגוף סמכותי מטעם המדינה מתמודדת באזלת יד אל מול מקרים מסוג זה. מבקש התערבות משרד הפנים, כגוף ממונה על הרשויות המקומיות, לבחון את המשך תפקודה של המועצה כגוף עצמאי. וכן, לבצע בקרה על פעילותה בניהול ומתן שירות לתושבים".

בינואר 2021 השיבה מנהלת מחוז דרום במשרד הפנים למכתבו האמור לעיל של מנהל רשות ההסדרה: "הועברה הודעה לרשות [תל שבע] כי כלל התקציבים המיועדים להצטיידות פיזית במסגרת החלטת ממשלה 2397 [תוכנית החומש] יוקפאו עד לאחר פריסה של לפחות 50% מהמצלמות [המחוברות למוקד האבטחה]".

במצגת של רשות ההסדרה מדצמבר 2020 צוין לגבי פרויקטים תשתיתיים בכלל האוכלוסייה הבדואית בנגב: "עזיבת הקבלנים את השטח ואי יכולת פיתוח הישובים היא פגיעה בשלטון החוק ובכוח המשילות ומהווה פגיעה תודעתית קשה ביותר בכך שהמדינה לא מצליחה לבצע עבודות פיתוח תשתיות ולמצות את הדין עם עבריינים אלימים שמאיימים על קבלנים מטעם המדינה. הנזק בעזיבת הקבלנים את השטח מוערך במאות מיליונים. חשוב להדגיש כי אין מדובר במקרים נקודתיים אלא בתופעה רוחבית הפוגעת בסיכויים של מאות רבות של משפחות בדואיות להיכנס לתהליך הסדרה, במתחמי רהט, תל שבע, שגב שלום ועוד. פרויקטים ברמה לאומית אסטרטגיים מתעכבים בשל גורמים מאיימים והיעדר טיפול מתאים".

# גביית ארנונה למגורים במועצות נווה מדבר ואל-קסום

כאמור, בסוף שנת 2003 הוקמה המועצה האזורית אבו בסמה. בשנת 2012 קבע שר הפנים כי יש לבטל את המועצה האזורית אבו בסמה ולכונן שתי מועצות אזוריות חדשות. בנובמבר אותה שנה הוקמו שתי המועצות - נווה מדבר ואל-קסום. כל אחת מהן נקבעה בתחומה כמחליפה של המועצה האזורית אבו בסמה.

בדוח קודם[76] התריע מבקר המדינה על שלמועצה המקומית אבו בסמה אין כמעט הכנסות עצמיות, שכן היא אינה מחייבת את התושבים בארנונה, אינה מנהלת מערך חייבים וגבייה, ואין ברשותה נתונים בדבר שטחי הבניינים והנכסים שבתחום שיפוטה, לרבות נתונים על הבעלים של אותם נכסים. בעקבות דוח מבקר המדינה האמור לעיל הגישה בשנת 2014 תנועת רגבים עתירה לבג"ץ נגד שר הפנים[77]. העותרים ביקשו מבית המשפט להורות למשיבים לבצע הליך סקר נכסים לקבלת המידע הנדרש לשם גביית ארנונה כחוק מכלל המחזיקים בשטחי השיפוט של המועצות ולפעול להוצאת שומות ארנונה לכלל מחזיקים אלו, שפרטיהם ידועים כבר למועצות, ובכלל זה לעסקים.

בתשובתה לבג"ץ לעתירה זו מאוקטובר 2014 ציינה מועצת אבו בסמה כי קיבלה ממשרד הפנים מענק פיתוח ליישום כלל הפרויקטים במועצה, וביניהם הפרויקט של סקרי נכסים. עם זאת, "תקציב מלא לעריכתו של סקר נכסים לא הועבר".

בשנת 2014 המועצות האזוריות לא החלו בגביית ארנונה מהתושבים ומרוב העסקים הפועלים בתחומיהן, ובמשרד הפנים מסרו באותה שנה כי המועצות אינן גובות ארנונה בשל הצורך לבצע סקר נכסים. זאת אף שכבר בשנת 2011 מסרה המועצה למבקר המדינה כי קיבלה ממשרד הפנים את המימון הנדרש לביצוע סקר נכסים. משרד הפנים מסר כי המועצה "השלימה את האפיון לביצוע הסקר כולל אומדן עלויות".

בהחלטת בית המשפט העליון בשבתו כבג"ץ במאי 2017 הורו השופטים למועצות האזוריות להגיש "לוח זמנים קונקרטי ומהודק יותר לגבי ביצוע הסקרים בהם מדובר, מועד סיומם, והמשך הליכי החיוב והאכיפה המתוכננים".

במרץ 2018 נתן בג"ץ ארכה למועצות האזוריות לעיל להגיש הודעה, עד סוף אוגוסט 2018, על השלמת סקר נכסים, השומות שנערכו וייערכו והליכי גבייה ככל שיינקטו. בתשובה של המדינה לבג"ץ זה מספטמבר 2018 צוין: "מאז השלמת המכרז [לבחירת סוקר הנכסים] פועלות שתי המועצות באופן נמרץ על מנת לקדם את ביצועו של הסקר". בעקבות תשובת המדינה, החליט בית המשפט בנובמבר 2018 לדחות את העתירה הואיל ו"בשלב זה הטיפול בעתירה הגיע לכלל מיצוי".

במרץ 2020, במסגרת בדיקת השלמה של משרד מבקר המדינה אל מול מועצת אל-קסום, ציינה המועצה בנוגע לעריכת סקרי הנכסים: "הופסק התקצוב מצד משרד הפנים, ובהיעדר תשלום עבור השלמת העבודה, החברה אשר בצעה את הסקר אינה משלימה את טיוב הנתונים אשר יאפשר הפקת חיובי ארנונה נכונים לתושבי המועצה".

76 ראו מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2010** (2011), עמ' 691.

77 בג"ץ 5663/14 **רגבים נ' שר הפנים** (פורסם במאגר ממוחשב, 28.11.18).

יש לציין כי כאשר תושב ביישובים שבתחום המועצות האזוריות טוען לשינוי כתובת או לאי-מגוריו בכתובת מסוימת, לא ניתן לאמת פרטנית את שינוי הכתובת באמצעות בדיקת תשלומי ארנונה, הואיל ולא מופקות בהן שומות ארנונה לתושבים ולא נערכה בדיקה מדגמית פיזית לאימות המגורים בתחומי הקו הכחול של יישובי המועצות.

בהקשר זה ניתן לצטט ממכתב שנשלח בספטמבר 2018 ממנהל רשות ההסדרה אל מנכ"ל משרד הפנים בנושא גביית ארנונה במועצות אל-קסום ונווה מדבר: "אני מוצא לנכון לעדכן כי הבעיה העיקרית נובעת מכך שהמועצות לא מוציאות כלל חיובי ארנונה. טענתם שחברת המדידה נתקלת בקשיים להגיע לבתים ללא ליווי משטרתי צריכה להידחות על הסף. יש לחייב את המועצות להוציא שומות ארנונה באמצעות חברות המודדות בעזרת צילומי אויר. ניתן להיעזר בנתוני רשות הבדואים לצורך מיפוי הבעלות במבנים נשוא השומה ולשלוח חיובים בהתאם".

משרד מבקר המדינה מציין כי האמצעים החלופיים לסקרי הנכסים כלל לא הועלו כחלופת ביצוע על ידי משרד הפנים במהלך הדיונים בעתירה האמורה לעיל.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2017, ביישובי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר עדיין לא נרשמה גביית ארנונה למגורים בשנה זו.

נמצא כי מעת הקמת המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום בשנת 2012 הן לא הוציאו שומות ארנונה לתושביהן כחוק, וממילא לא גבו חיובים אלו.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "המועצות האזוריות לא גובות ארנונה כלל וכן, לא גובות חשבונות מים מחלק גדול מהתושבים ואפילו לא שולחות חיוב ארנונה. גם ב 7 המועצות הוותיקות... הגביה נמוכה מאוד... יש לבצע סקר נכסים מלא בכל המועצות בפיקוח החשב המלווה ומשרד הפנים שיבטיח חיוב מלוא הנכסים במועצה בדגש על המבנים הלא חוקיים גם של אוכלוסייה לא מוסדרת בתחום המועצה".

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "משרד הפנים באמצעות מחוז דרום מקיים מעקב הדוק ביותר אחר קיום ומימוש סקרי הנכסים. במועצה האזורית נווה מדבר נסקרו כל הישובים למעט ביר הדאג'... המשטרה לא מוכנה להיכנס למרות פגישות שנעשו עם המשטרה... נשלחו חיובים לנסקרים (רק למי שזוהה כנישום), חלק גדול מהחיובים ללא יכולת זיהוי בעל הנכס... בנוגע למועצה האזורית אל-קסום נסקרו כל הישובים למעט תראבין. נשלחו חיובים לנסקרים על ידי חברת הגבייה, חלק גדול מאוד מהחיובים ללא יכולת זיהוי בעל הנכס... לרשות קיימים מקורות מימון להשלמת המשימה בדמות מענק מותנה, נבחנת אפשרות לשחררו אך ורק למטרות הסקר".

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה כי "הטענה לפיה המדינה העבירה לשתי המועצות האזוריות הבדואיות בנגב 100% מענק למרות שלכאורה הם לא הגיעו לשיעורי גבייה של 50% לכל הפחות היא טענה מטעה, זאת כיוון שמדידת ה-100% ארנונה או כל נגזרת ממנה היא משיעור הנכסים שניתן לגבות מהם ארנונה כדין, כדי לגבות ארנונה כדין צריכים להיות בידי הרשות המקומית מלוא הנתונים לחיוב ארנונה שעיקרם שלושה נתונים מצטברים: שטח, סיווג וזיהוי המחזיק בנכס. מאז קום המדינה ועד לאחרונה לא נעשה מאומה כדי לאפשר חיוב אותם נכסים בארנונה, ולא במקרה, סיור קצר ביישובי המועצה מראה ללא מאמץ כי התושבים

שחיים ביישובי המועצה נעדרי תשתיות באופן חלקי או באופן מלא... המועצה העבירה שומות ארנונה בסוף מרץ 2019, לאחר העברת השומות התברר שקיים כשל בסקר בכל מה שנוגע לזיהוי המחזיק בנכס... טיוב הנתונים כאמור כרוך בהעברת תקציבים ייעודיים לצורך כך... הדוח עצמו מציין כי המועצה נעדרת הכנסות עצמיות כמעט לחלוטין.... על מנת לחזק את המועצה יש לתקצב אותה באופן מלא הן בתחום החינוך והן בתחום הרווחה והן בתחום המוניציפאלי והן בעבודות בינוי ופיתוח".

המועצה האזורית נווה מדבר ציינה בתשובתה כי "המועצה פנתה לרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב... וזאת על מנת לקבל סיוע בזיהוי ושיוך הנכסים על פי הנתונים הקיימים ברשות. המועצה לא זכתה לשיתוף פעולה מצד הרשות... המועצה פנתה למשטרת דימונה... לשם קבלת הסיוע הנדרש... אולם... עד היום... לא נענתה בחיוב... למרות בקשה ופניה ומסודרת... להקצאת שוטרים בשכר לנושא... טרם התקבל מענה". בתשובתה תיארה המועצה פנייה דומה למשטרת ערוער לשם קבלת סיוע, וגם היא טרם נענתה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי האחריות הבלעדית לגביית ארנונה מוטלת על הרשות המוניציפלית.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את היעדר הגביה למרות הצהרות המדינה והרשויות לבג"ץ. על המועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום להשלים בהקדם את עריכת סקרי הנכסים ובמידת הצורך לנקוט באמצעים חלופיים, לשלוח שומות ארנונה לתושבים כחוק ובהתאם להודעת המדינה לבג"ץ 2018 ולגבות חיובי ארנונה אלו כחוק.

כמו כן, על משרד הפנים לעקוב אחר פעילות המועצות האזוריות ולוודא הוצאת שומות ארנונה לכלל תושביהן כחוק וקיום הפעילות הנדרשת על ידי הרשויות לגבייתן. מומלץ כי משרד הפנים יבחן התניית מתן מענקי האיזון לרשויות בעמידה ביעדי גביית ארנונה ונקיטת צעדים נגד ראשי רשויות שאינם מבצעים את תפקידם לגביית ארנונה.

כן מומלץ כי משרד הפנים, היחידה הארצית לפיקוח על הבנייה, רשות ההסדרה והמועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר יפעלו לגבש במשותף מאגר נתונים על הבעלות והאחזקה של הנכסים הפרטיים שבתחומי המועצות האזוריות האמורות ועל גודלם ויפעילו אמצעים להרחבת מאגר הנתונים ולתחזוקתו.

## חוסנן הפיננסי של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב

**אי-עדכון נוסחת מענק האיזון לרשויות הבדואיות בנגב:** "מענק איזון" הוא מענק שהמדינה נותנת לרשויות מקומיות באמצעות משרד הפנים, שנועד לסייע להן להגיע לאיזון תקציבי ולגשר בין ההוצאות וההכנסות של הרשויות המקומיות כדי להבטיח מתן סל שירותים בסיסי לתושביהן. סכום המענק נקבע לפי נוסחה מורכבת, המיועדת ליצור תמריץ להתייעלות ברשויות המקומיות. ככלל, מענקים אלו מחושבים לפי מספר התושבים הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבי אותו יישוב. מאחר שהרישום של התושבים שביישובי הבדואים אינו כולל את תושבי הפזורה, כמתואר לעיל, סכומי המענק שנקבעים ליישובים אלו נמוכים ביחס למקבלי השירותים בפועל.

# מענקי האיזון - ייחוס הכנסות לפי רישום תושבים

**נייר העמדה של מטה היישום בנוגע למענקי איזון:** בשנת 2012 הכין מטה היישום להתיישבות ופיתוח כלכלי של הבדואים בנגב, שפעל אז במשרד ראש הממשלה (להלן - "מטה היישום"), נייר עמדה בנושא "מענקי האיזון - התאמת פרמטרים בנוסחה לישובים הבדואים בנגב". בנייר זה, שאותו שלח למשרד הפנים, פורטו מספר התושבים ומספר צרכני השירותים ביישובי הבדואים נכון לאותו מועד. בלוח 20 להלן מוצגים נתונים של משרד הפנים על מספר התושבים ומספר צרכני השירותים ביישובים הבדואיים:

לוח 20: **מספר התושבים ומספר צרכני השירותים ביישובי הבדואים**

| שם היישוב | מספר התושבים לפי משרד הפנים[78] | מספר תושבי הפזורה המקבלים שירותים | היחס בין תושבי הפזורה לתושבי היישוב |
|---|---|---|---|
| רהט | 52,597 | מעל 3,000[79] | 6% |
| לקייה | 11,456 | 4,429[80] | 38.6% |
| חורה | 13,020 | 10,000 - 7,000 | 76.8% - 53.7% |
| שגב-שלום | 8,104 | 15,095[81] | 186% |
| כסייפה | 13,628 | 8,315[82] | 61% |
| תל שבע | 16,691 | 7,000[83] | 41.9% |
| ערערה בנגב | 14,075 | 6,625[84] | 47% |
| סה"כ | 129,571 | כ-53,000 תושבים | 41% |

המקור: נתוני משרד הפנים.

* המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר אינן רלוונטיות למודל זה, כיוון שקיים בהן הסדר חלופי למענק האיזון.

מנתוני הלוח עולה כי שבע הרשויות נותנות שירותים מוניציפליים לכ-130,000 תושבים הרשומים במשרד הפנים ולכ-53,000 תושבי פזורה שאינם מוגדרים כתושביה. כלל לא ברור אם זיקתם של מקבלי השירותים מהפזורה ניתנת לייחוס לרשות מקומית אחת, או שהם מקבלים שירותים מכמה רשויות במקביל.

בנייר העמדה שצוין לעיל הציע מטה היישום מתווה לעדכון נוסחת מענק האיזון עבור יישובים המדורגים בדירוג חברתי-כלכלי 1 או 2: "מצב זה בו אין קשר כלכלי בין הקבועים המינימאליים בנוסחה [של מענק האיזון] לבין המצב האמיתי של הרשויות רק מנציח את הפערים בין

78 בנייר לא פורט תאריך העדכון של נתוני משרד הפנים, אך הוא מתאים בקירוב לנתוני הלמ"ס לתום שנת 2010.

79 רשות ההסדרה העריכה את מספר תושבי הפזורה הנסמכים על שירותיה על פי מספר התלמידים מהפזורה הלומדים אצלה.

80 נתון זה מבוסס על רישום השבטים במשרד הפנים.

81 נתון זה מבוסס על סקר חברתי שביצעה רשות ההסדרה.

82 נתון זה מבוסס על סקר חברתי שביצעה רשות ההסדרה.

83 הנתון הועבר מהמועצה המקומית תל שבע.

84 נתון זה מבוסס על מספר המבוטחים בקופות החולים ביישוב.

הרשויות והאוכלוסיות וגורם לחלוקה פחות צודקת בין הרשויות. לפיכך, יש לבצע התאמות בפרמטרים הקבועים בנוסחה כך שישקפו טוב יותר את הרשויות המדורגות בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי".

בפברואר 2018 הוקם צוות בין-משרדי לבחינת מענקי האיזון של משרד הפנים בגין התושבים הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבים המשתייכים לשבטים הבדואיים בנגב (להלן - הצוות הבין-משרדי). הועלה כי משרד הפנים טרם התאים את נוסחת מענק האיזון למצבן הייחודי של הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב.

משרד הכלכלה והתעשייה ציין בתשובתו מינואר 2021 כי תוספת למענק האיזון [תוספת חד פעמית] חולקה לרשויות המקומיות בשנים 2018 - 2020.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "הצוות העביר המלצותיו למנכ"ל משרד הפנים ויצר נוסחה לקביעת האוכלוסייה הנכונה בכל ישוב, המלצות הצוות לא אושרו ליישום ע"י היועץ המשפטי של משרד הפנים ולכן לא מיושמות באופן שפוגע בתפקודן השוטף של המועצות".

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "לצערנו עבודת הצוות של משרד הפנים לא הביאה לשינוי אמיתי של המצב המעוות בו עשרות אלפי אנשים הרשומים ברישום שבטי (לא משויכים לאף רשות מקומית) אינם מתוקצבים. למרות ההצהרה שנכתבה במסמך ההמלצות שהוגש למנכל משרד הפנים [בזו הלשון]: "תוצר העבודה העיקרי של עבודת הצוות הוא הטבלה שלעיל אשר נועדה לאפשר להכליל את התושבים הרשומים בשבטים במניין תושבי הרשויות המקומיות. במענקים ותקציבים של משרד הפנים המבוססים על מספר תושבי הרשויות המקומיות, מומלץ לכלול את האחוז היחסי מאוכלוסיית הרשומים בשבטים על פי הטבלה שלעיל".

המועצה ציינה בתשובתה גם כי "בפועל, 'השיוך' לרשויות בעקבות עבודת הוועדה לא הביא לשינוי במספר התושבים על בסיסו מחושבים מענקים ותקציבים של משרד הפנים".

ממשרד הפנים נמסר לצוות הביקורת שהמענקים שהועברו לרשויות כתוספת למענק האיזון הם תקציבים חד-פעמיים, שנשמר עבורם תקציב מיוחד ומוגבל בזמן. לא מדובר בתוספת תקציבית קבועה כתוצאה משינוי קבוע של מספר התושבים שנחשבים כתושבי המועצה. כוונת הצוות הייתה לקבוע מנגנון הקצאה שיתייחס למספר התושבים - כולל את התושבים הלא רשומים, אבל זה נתקל בקושי בתוך המשרד ולא יושם. לסיכום, מצבה של המועצה לא השתפר בצורה משמעותית כתוצאה מפעילות צוות להבי [הצוות לבחינת מענקי האיזון האמור לעיל]. חולשתה העיקרית של המועצה היא היעדר תקציבים שוטפים קבועים ומשמעותיים, וכאמור - הצוות לא הביא שינוי בר קיימא אלא תקצוב חריג ונקודתי.

המועצה המשיכה וציינה בתשובתה: "האבסורד הוא שהוועדה הגיאוגרפית לחלוקת הכנסות, שפועלת תחת משרד הפנים, בהמלצתה על חלוקת הכנסות ממועצת נאות חובב הציעה חלופה לחלוקה בהתאם למפתח מספר תושבים כפי שעולה מדוח צוות להבי של משרד הפנים. המנכ"ל המליץ לשר שלא לקבל את מפתח החלוקה שצוין בדוח צוות להבי, בטענה ש'דו"ח צוות המענקים עסק רק בסוגיית מענק האיזון ולא בסוגיות אחרות שעל הפרק". עוד ציינה המועצה כי מנכ"ל משרד הפנים המליץ לשר שלא לקבל את המלצות צוות להבי בנוגע למפתח חלוקת ההכנסות של מענקי האיזון.

**רישום תושבים לצורך קביעת ייחוס הכנסות למענקי איזון:** ביולי 2018 פנה ראש המועצה האזורית אל-קסום דאז אל נציג משרד הפנים כדי להציג את עמדת המועצה בנושא בעיית רישום האוכלוסין והשפעתה על תקציב המועצה האזורית אל-קסום. במכתבו ציין ראש המועצה האזורית: "התקציבים השונים, המחולקים כבר היום, מבוססים כולם על מספרים שגויים אלה... ידוע לכל כי ישנו רישום יתר ביישובים העירוניים בעוד המועצות האזוריות סובלות מרישום חסר מובהק".

בביקורת התברר כי לא הוסדר רישומם של תושבים רבים המתגוררים מאז ומתמיד בתחומי המועצות האזוריות ונרשמו ברשויות המקומיות הבדואיות בעבר. זאת הואיל ורשויות אלו הוקמו שנים רבות לפני הקמת המועצות האזוריות, ובעת רישומם לא נדרשו אותם תושבים לסמן על גבי מפות היכן הם מתגוררים בפועל.

יש לציין כי בין המועצות האזוריות ובין המועצות המקומיות ישנה מחלוקת עקרונית על אופן הייחוס של תושבי השבטים. שתי המועצות האזוריות טענו בדיונים מול משרד הפנים בהקשר של מענק האיזון כי יש לייחס אליהן את כל התושבים שאינם מתגוררים במועצות המקומיות (להערכתן, כ-94% מתושבי הפזורה בכלל), ורק את התושבים שבפזורות הפנימיות (כ-6%) יש לייחס למועצות המקומיות[85].

**קשיים במימון תוכניות רווחה וחינוך:** מימון תוכניות רווחה ברשות מקומית על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים מותנה ב"מימון תואם" ("מצ'ינג") - על כל הקצאת סכום מטעם המדינה משלימה הרשות המקומית סכום בהתאם למפתח יחסי שנקבע מראש.

בתחום החינוך מממנת המדינה רק חלק מההוצאות של הרשויות המקומיות, כגון שירותי עזר (לדוגמה, פסיכולוגים במוסדות חינוך והסעות) ובינוי של גני ילדים, והרשות המקומית נדרשת להשלים את מימון ההוצאה מכספה. רשויות מקומיות שאינן יכולות לעמוד בהשלמת המימון מתקציבן אינן מקבלות את המימון מהמדינה, והתקציב שלא נוצל מועבר לרשויות שיכולות לעמוד במימון.

מרבית הרשויות המקומיות הלא-יהודיות בנגב נמצאות כאמור בדירוג הכלכלי-חברתי הנמוך ביותר, ומצבן הכלכלי מקשה עליהן לעמוד בתשלומי המימון התואם. כאשר רשות מקומית אינה יכולה לעמוד בתנאי המימון התואם, היא מוותרת בפועל על שירותי העזר. יתר על כן, הרשויות האלו, האמורות באופן רשמי לשרת אלפים בודדים, נותנות שירותים (כמו חינוך ורווחה) לעוד כמה עשרות אלפים שכלל אינם נחשבים כתושביהן, דבר המעמיד אותן במצב קשה אף יותר.

כבר בדוח בקרה ומעקב של משרד החקלאות אחר יישום החלטת הממשלה 3708 ממאי 2016, בעניין קידום הצמיחה הכלכלית של האוכלוסייה הבדואית בנגב, צוינה בעיית החולשה הארגונית של הרשויות הבדואיות בנגב: "הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב נכללות בדירוגים התחתונים מבחינה סוציו-אקונומית והן מספקות שירותים לתושבים רבים שחיים בעוני. מעבר לכך הן נדרשות לספק שירותים לתושבי הפזורה הסובבים אותן וזאת ללא מענה תקציבי הולם שיכסה על ההשקעות הללו. הרשויות לא מבצעות פעולות שונות כיוון שהן מתקשות לאתר תקציבים לטובת מצ'ינג (תקציב תואם) בתחומים שונים כגון עולם הרווחה והשירותים

85 "פזורה פנימית" מוגדרת כריכוז בתים ו/או פחונים אשר נמצאים בתחום השיפוט (הקו הכחול) של רשות מקומית.

החברתיים. תמונת מצב זו מבהירה את הקושי של הרשות המקומית הבדואית לנהל פרויקטים באמצעים העומדים לרשותה בהשוואה לרשויות האחרות בדרום".

עוד צוין בדוח זה: "מסתבר כי ברשויות הבדואיות ההוצאה בפועל נמוכה מההוצאה הנורמטיבית[86] בכ-20% והיא נמוכה מהותית מכל קבוצות הרשויות שנבחנו בהשוואה (שהן הרשויות האחרות בנגב). לפיכך, ניתן לומר כי רמת השירותים אותה מספקות הרשויות הבדואיות נמוכה אף מרמת השירותים כפי שהוגדרה על ידי משרד הפנים. בעוד שהרשות היהודית החיצונית במרחב הדרום מוציאה מעל ל-120% מההוצאה הנורמטיבית שחושבה עבורה בנוסחת המודל של מענקי האיזון, הרי שרשות מקומית בדואית מוציאה רק כ-80% מהוצאה זו. המשמעות של האמור לעיל היא שהצלחת הרשויות הבדואיות בשמירה על האיזון התקציבי, באה בפועל על חשבון רמת השירות המסופקת לתושבים".

היועץ המשפטי של משרד הפנים ציין בתשובתו ממרץ 2021 בנוגע לעבודת הצוות הבין-משרדי, כי "רק לאחר סיום עבודת הצוות... כאשר במסגרת זאת וסמוך לאחר שהובאו לידיעתנו, הצבענו בפני גורמי המקצוע על הקשיים העומדים בייסוד הדו"ח, ההמלצות שהוגשו והיכולת לממשם... בנסיבות אלו... לא היה מקום לפרסום הדוח כפי שהוגש, לרבות בשל החשש להסתמכות שגויה עליו".

עוד ציין היועץ המשפטי של משרד הפנים את הקשיים המרכזיים ביישום המלצות הצוות הבין-משרדי, וביניהם אי-הלימה בין החלטת הממשלה 2397 (תוכנית החומש) לבין המלצות הצוות, המלצות הצוות סותרות את הכלל לפיו הרישום במרשם האוכלוסין הוא הקובע ובכלל זאת את הכלל העקרוני לפיו על גורמי הממשלה לפעול תוך הסתמכות על נתונים רשמיים של מרשם האוכלוסין, וביתר שאת כי לא ניתן להכיר במי שאינו רשום כתושב ואף אינו גר בפועל בתחום הרשות המקומית, אי ההתאמה בין מענק האיזון כמענק כללי בלתי מיועד לבין התכלית שעמדה ביסוד החלטת הממשלה לתקצוב בגין שירותים ייעודיים לאוכלוסייה המיועדת והצורך בקביעת מנגנון פיקוח ובקרה להבטחת יישומה, וכן ככל שמבקשים לבצע שינויים במענק האיזון, כדוגמת דרך שינוי הגדרת התושבים, יש צורך להביא את הדברים להחלטת ממשלה.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "מנכ"ל משרד הפנים אימץ את המלצות הצוות (הבין-משרדי) ובהתאם להנחייתו הקצה המשרד מסגרת תקציבית מתוך מענק האיזון לרשויות המקומיות הבדואיות. ההקצאה נועדה לסייע להן מבחינה תקציבית וזאת, בין היתר, לאור מצבם הסטטוטורי הייחודי של תושבי השבטים הבדואים בנגב. לאור הקשיים שהלשכה המשפטית הצביעה עליהם בהנחיות המנכ"ל, מנכ"ל משרד הפנים הנחה לקיים ישיבה יחד עם כל הגורמים הרלוונטיים במטרה לדון באומדני מענק האיזון לשנת 2021 שפורסם לרשויות הבדואיות בדרום".

משרד הפנים ציין בתשובתו ממאי 2021 כי ב-7.3.21 הוא קיים דיון שעניינו בנושא אומדני מענק איזון לרשויות הבדואיות בדרום, ובו הנחה מנכ"ל המשרד כי "אגף בקרה ותקצוב יבחן מחדש את השירותים שבתחומי אחריות משרד הפנים אשר דרוש שיינתנו על ידי הרשויות המקומיות לתושבי הפזורה הבדואית, ואת מנגנון התקצוב המוצע לרשויות בגין שירותים אלה. במסגרת זאת, ייבחנו מכלול ההערות שהועלו על ידי הלשכה המשפטית, לרבות בכל הנוגע לניתוק התקצוב ממענק האיזון ולמתן התקצוב בהתאם לשירותים שיינתנו בפועל לתשבי הפזורה ע"י הרשויות המקומיות; הצורך בקביעת מנגנון פיקוח ובקרה; והימנעות מביצוע שינויים בהגדרה

86 על פי הנורמה שנקבעה בנוסחת מענקי האיזון.

ובמספר תושבי הרשויות המקומיות בחישוב מענק האיזון". עוד צוין כי במסגרת הבחינה האמורה, תיבחן בין היתר, האפשרות לבסס את מנגנון התקצוב בשל שירותים כאמור על העקרונות שנקבעו לעניין אחר וכי "באחריות אגף תקציבים להוציא בהקדם מכתב לרשויות המקומיות הרלוונטיות שיבהיר כי לאור הערות מבקר המדינה והלשכה המשפטית, החל משנת 2022 המשרד לא ימשיך בהקצאת תוספת למענק האיזון בהתאם למנגנון שנהג והינו מתחיל בהליך בחינה של מנגנון חדש להקצאת סיוע תקציבי למתן שירותים מוניציפליים לתושבי הפזורה. בהתאם לכך, המנכ"ל הנחה כי יש לפעול לכך שהמנגנון החדש יגובש ויאושר עוד בטרם המועד הקבוע בחוק לאישור תקציבי הרשויות המקומיות לשנת 2022".

מומלץ כי משרד הפנים ורשות האוכלוסין יפעלו להסדרת השיוך של כל בני בית-אב מהפזורה הבדואית ולרישומם במרשם האוכלוסין כתושבים ברשות המקומית שבה הם מתגוררים בפועל וממנה הם מקבלים שירותים. נוסף על כך, מומלץ כי הרשויות, אשר להן יש אינטרס לשקף נתוני אמת של אוכלוסיית מקבלי השירותים שהן מספקות, יבצעו מהלך כולל של טיוב הנתונים לשם הסדרת סוגיית התושבים הרשומים ברשות מקומית אחרת או ברישום שבטי, או שאינם רשומים כלל כתושבי אחת מהרשויות המקומיות. בד בבד, על משרדי הממשלה להשלים את עדכון נוסחאות המענק (בתחומים כמו מענקי איזון, מענקי חינוך, רווחה) על פי השיוך של אוכלוסיית הפזורה לרשויות המקומיות הרלוונטיות, לאחר שיעודכן במרשם האוכלוסין, כמוצע לעיל.

**הטלה ומימוש היטלי פיתוח:** אגרות והיטלי פיתוח הם תשלומי חובה הנדרשים מבעל מקרקעין, ותכליתם לחייבו להשתתף במימון התקנתן של מערכות תשתית מוניציפליות. חוקיות היטלי הפיתוח מעוגנת לרוב בחוקי עזר עירוניים שמחוקקת הרשות המקומית.

קיימים חמישה סוגים של תשתיות מוניציפליות בגינן נוהגות רשויות מקומיות לגבות היטלי פיתוח: (א) מערכת הביוב (היטל ביוב); (ב) מערכת הולכת מי השתייה (היטל הנחת צנרת מים); (ג) מערכת תיעול (ניקוז) מי גשמים (היטל תיעול); (ד) מערכת הכבישים והמדרכות (היטל סלילה); (ה) שטחים ציבוריים פתוחים (היטל שצ"פ).

קיימים שני אירועי מס עיקריים, המצויים ברוב חוקי העזר, שבמועד התממשותם תהיה רשאית הרשות המקומית להוציא דרישה לתשלום היטלי פיתוח: (א) כאשר מונחת לראשונה תשתית עירונית הגובלת בנכס; (ב) במועד הגשת בקשה להיתר של בנייה חדשה[87] או תוספת בנייה למבנה קיים.

בביקורת עלה כי בחלק ניכר מהרשויות הבדואיות בנגב הבנייה למגורים היא ארעית ובתים אלו, שאינם בהכרח ראויים למגורים, אינם נבנים על סמך היתרי בנייה ולא משולמים בגינם היטלי פיתוח. לדוגמה, בארבעת היישובים של המועצה האזורית נווה מדבר לא מוגדר ולו מבנה אחד כבניין מגורים.

בעניין זה ניתן לצטט את תשובת מנכ"ל מועצת נווה מדבר במכתב ששלח בנובמבר 2020 במהלך הביקורת למשרד מבקר המדינה: "במרבית השכונות ביישובי המועצה אין עבודות פיתוח כמו סלילת כבישים, הנחת קווי ביוב ומים. את עבודות הפיתוח מבצעת הרשות להסדרת הבדואים בנגב בהתאם לתקציבים העומדים לרשותה, לכן עוד מוקדם לחוקק חוקי עזר

87 בנייה שהיא הקמת בניין חדש לנכס.

בתחומים אלה. במקום חוקי עזר אלה אנו עובדים על חוקי עזר בנושא איכות סביבה, פינוי אשפה ועוד".

המועצה המקומית לקייה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2021: "אין זה סוד כי סכסוכי הבעלות על הקרקע בין תושבי הנגב הבדואים ובין המדינה, המיוצגת על ידי הרשות להסדרה... מציבים קושי אמתי לניצול משאב הקרקע... כמו כן סכסוך זה מקשה, ואף לעיתים מונע מהמועצה להקים מיזמים ומבני ציבור... ואף מונע... יישום האכיפה העירונית וביצוע שיקום תשתיות חשמל, מים, מבני חינוך ומבני ציבור".

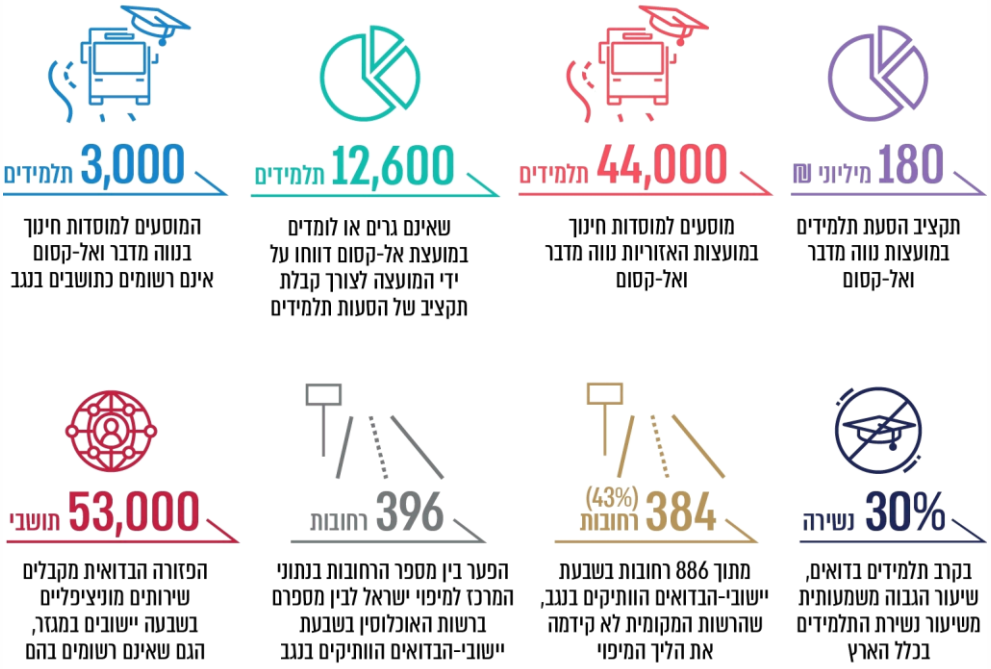
עיריית רהט ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מינואר 2021: "עיריית רהט מקדמת חקיקת חוקי עזר מניבים כמו שצ"פ, תיעול כבישים ומדרכות".

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "נדרש לחוקק גם חוקי עזר של שילוט, חניה, סלילה ותיעול, השלכת פסולת".

מומלץ כי כלל הרשויות להשלים חקיקת חוקי עזר בתחומן, ובפרט בעניין הטלת היטלי פיתוח. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים יעקוב אחר פעילות המועצות האזוריות וכלל הרשויות הבדואיות ויוודא השלמת חקיקת חוקי עזר על ידן, הוצאת החיובים על ידי הרשויות לתושבים בהתאם, ביצוע הפעילות הנדרשת לגביית ההיטלים והשלמת עבודות הפיתוח כנגד היטלים אלו.

## סדרי הסעות התלמידים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום

משרד החינוך מתקצב ומאשר מערך היסעים לתלמידים זכאים בהתאם לקריטריונים שנקבעו בהוראות חוזר מנכ"ל בעניין הסעות תלמידים. מחוז הדרום שבמשרד החינוך משתרע מאילת ועד אשדוד, ותקציבי ההסעות שבהם טיפל בשנת 2019 הגיעו לסך של כ-380 מיליוני ש"ח. כחצי מסכום זה נותב לכלל היישובים הגדולים שבמחוז, כגון באר שבע, נתיבות ואשדוד, לפי מפתח השתתפות של 60% מתקציב משרד החינוך ו-40% מתקציב הרשות המקומית. היתר נותב ברובו למימון הסעות התלמידים שבמועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, אשר תוקצבו יחד בשנת 2019 בכ-180 מיליוני ש"ח, לפי מפתח השתתפות של 100% מתקציב משרד החינוך.




## שימוש בבסיס נתונים שגוי בתקצוב ההסעות

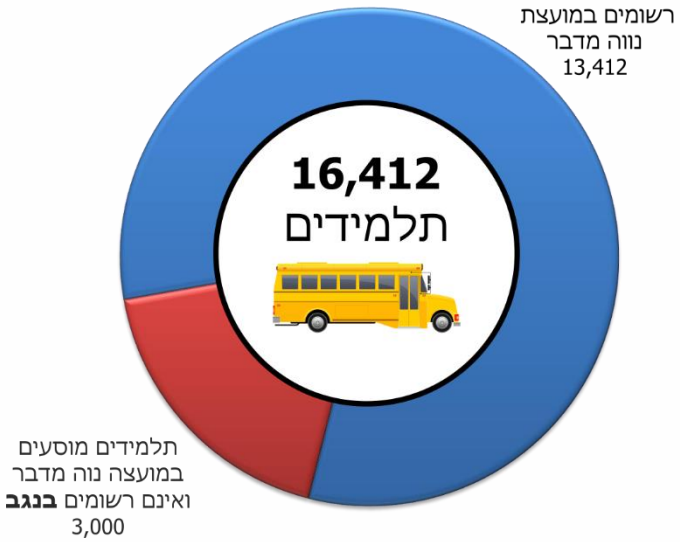
תקצוב מערך ההסעות נקבע בהתאם למספר התלמידים המדווח. תקצוב הסעות תלמידי החינוך המיוחד נגזר גם מהמרחקים שעל רכבי ההסעות לעבור מדי יום בדרכם לבתי הספר השונים. על כן קיימת חשיבות רבה לנכונות הנתונים המופיעים בקובץ כתובות התלמידים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי קובץ התלמידים שרשות האוכלוסין מעבירה למשרד החינוך לצורך קביעת תקציב ההסעות מכיל מידע שגוי לגבי כתובותיהם של התלמידים. כך לדוגמה, ישנם בקובץ תלמידים שרשומים כמי שמתגוררים ביישוב מסוים בנגב, אף שבפועל אינם גרים שם[88]. כמו כן, חלק מהתלמידים רשומים על פי שם השבט[89], ולא על פי המיקום הגיאוגרפי. יוער בהקשר זה כי כתובותיהם הרשומות של כ-3,000 מתוך 16,412 התלמידים המוסעים בחינוך הרגיל במועצת נווה מדבר הם מחוץ לנגב. יצוין כי הדוח שהוגש למשרד הפנים ביוני 2018 אמד את מספר התושבים בנווה מדבר ב-26,500 איש. בתרשים 9 להלן מוצגים נתונים על מספר התלמידים המוסעים במועצת נווה מדבר ואלו שאינם רשומים כתושבים בנגב.

88 להרחבה ראו בהמשך את התלונה שהוגשה בנושא לנציבות תלונות הציבור.

89 רישום כזה יכול להוביל לטעויות בתקצוב, שכן שבטים בעלי שם זהה נמצאים הן בצפון המחוז והן בדרומו.

תרשים 9: **מספר התלמידים המוסעים במועצת נווה מדבר והמוסעים שאינם רשומים כתושבים בנגב, יוני 2018**




על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתכתובת פנימית במשרד החקלאות, האמון על הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, נכתב כי "למעשה למשרד החינוך אין מידע של איפה גר כל תלמיד ואיך זה משתלב עם תכנון ההסעות. מכאן שהם משלמים לשתי המועצות האזוריות מבלי שיש להם כלי לבצע בעזרתו בקרה".

משרד החינוך מסר בתשובתו מינואר 2021 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי "משרד החינוך מבקש להעיר כי לגבי רובם, כתובות המגורים המופיעות במשרד הפנים נמצאו כלא מדויקות. משרד החינוך קיים בדיקה של כתובות מגורים והם אותרו כתושבי פזורה בפועל, ולכן גם אושרה להם הסעה".

בדיון מ-3.12.18 במשרדי הלמ"ס ציין נציג רשות ההסדרה כי המידע לגבי מערך ההסעות אינו קיים במשרד החינוך, אלא אצל מנהלי ההסעות ברשויות עצמן.

בעיית היעדר המידע המלא על כתובות התלמידים והשלכותיה באה לידי ביטוי גם במקרים שטופלו בנציבות תלונות הציבור שבמשרד מבקר המדינה. כך לדוגמה, במאי 2016 טיפלה הנציבות במתלונן שטען כי ברשות האוכלוסין סירבו לשנות את כתובתו לצורך אישור קבלת הסעה לגן לחינוך מיוחד עבור בתו מהיישוב המוכר ערערה, שבו הוא רשום, חזרה לשבט אבו קרינאת שבפזורה. לאחר שבנציבות הסבו את תשומת ליבה של רשות האוכלוסין לסעיף 6 לתקנות מרשם האוכלוסין (רישום מען) התשל"ד-1974[90], הודיעה רשות האוכלוסין כי ניתן יהיה לשנות את כתובתו בכפוף להמצאת אישור בדבר מקום מגוריו בפועל. בירור שביצעה הנציבות העלה כי אף שהמתלונן המציא את האישור המבוקש, רשות האוכלוסין לא ביצעה

90 יש לציין כי הפזורה שבה הוא מתגורר מופיעה בתוספת לתקנות אלו באופן מפורש.

את השינוי עד תחילת שנת 2019. מרשות האוכלוסין נמסר טלפונית לאנשי הנציבות כי השינוי טרם בוצע בין היתר בשל מדיניות משרד הפנים שלא לשנות כתובת חזרה לפזורה והרצון של רשות האוכלוסין לפעול בתיאום עם המדיניות. עמדת נציבות תלונות הציבור הייתה שבמקרה הנדון למתלונן הייתה זכות משפטית מוקנית לרישום מענו בהתאם לתקנות מרשם אוכלוסין (רישום מען), התשל"ד-1974, ועל רשות האוכלוסין לפעול בהתאם ללשון התקנות ולשנות את כתובתו של המתלונן לפזורה. יצוין כי במקביל לעניין רישום הכתובת ובעקבות פניית הנציבות למשרד החינוך הוסדר נושא ההסעות לביתו של המתלונן.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "עובדה היא כי עבור תושבי הפזורה הבדואית בנגב מוזנת כתובת מגורים (שבט) שאינה ניתנת לשיוך לכתובת מגורים פיזית: כך הדבר לגבי המתגוררים בשטח גלילי וכך לגבי המתגוררים בתוך קו כחול של ישוב מוכר אך לא שינו את כתובת מגוריהם. היות וכך, אכן לא ניתן להעריך את המרחקים בין כתובת המגורים לבין המוסד החינוכי של התלמיד. אולם, ברוב המקרים אין הדבר משפיע על העלויות של מערך ההיסעים עבור תלמידי הפזורה, שכן הסעות תלמידי חינוך רגיל מתוקצבות בשיטת 'פר תלמיד' בהתאם לתעריף קבוע. שונה הדבר לגבי הפעלת הסעות לתלמידי חינוך מיוחד המתוקצבות בשיטת 'פר מסלול', שעלותן נגזרת ממרחק הנסיעה בין מקום המגורים למוסד החינוך".

המועצה האזורית אל-קסום ציינה בתשובתה כי "הנתונים שמוזנים מסתמכים על מקום המגורים בפועל כפי שהוא ידוע לגורמי המקצוע ברשות. קיים קושי רב בטיוב הנתונים שכן הורים שמתגוררים בפזורה מופיעים כרשומים ביישובי קבע על מנת להשתתף בבחירות או/ו לקבל הנחת תושב שלמרבה הפלא תושבים שכתובתם שבט אינם זוכים לה. נוסף לכך, משרד הפנים לא משנה כתובת מישוב קבע לשבט, כך נוצר מצב בו אין יכולת של ההורה שמסיבה כלשהי נרשם בכתובת ישוב באופן זמני לחזור לכתובת הקודמת (מגוריו בפועל)... המועצה ניסתה באמצעות הלמ"ס להגיע לטיוב של הנתונים אולם התהליך בוטל בשל נושא הפרטיות. יחד עם זאת, בשנה האחרונה בוצע תהליך אמידה של נתוני התלמידים המוסעים ובהתאם צומצם מספר התלמידים המוסעים וגם מספר המסלולים".

מומלץ כי משרד החינוך יפעל בשיתוף רשות האוכלוסין כדי לטייב את נתוני התלמידים המוסעים על ידו, ובכך יגדיל בצורה משמעותית את אמינות ודיוק הנתונים המופיעים בקובץ ההסעות. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה שמימון ההסעות במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ממומן ב-100% מתקציב משרד החינוך, וכי למידת אמינות נתוני הכתובות של התלמידים ישנה השפעה ניכרת על ניצולו של תקציב זה. ככל שמרחק ההסעות המדווח גבוה יותר מהמרחק בפועל, התקציב וכן התשלומים המשולמים על ידי המועצות האזוריות לקבלני ההסעות מתרחבים מעבר להיקף הראוי במידה רבה יותר, פער שיכול להביא להגדלה מעבר לנדרש של התשלומים והתקציב בסכום של מיליונים רבים.

## ביצוע ביקורות שטח בנוגע להסעות תלמידים

היקף פרויקט ההסעות במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר נרחב ביותר וחולש על מאות קווי הסעות שונים, שבהם משתמשים מדי יום כ-44,000 תלמידים, חלקם בקווי הסעה המשתרעים על פני עשרות רבות של קילומטרים. מועצת נווה מדבר מפעילה כ-38 חברות

הסעה, המפעילות יותר מ-500 מסלולים מדי יום לצורך הסעת כ-16,500 תלמידים. מועצת אל-קסום מפעילה מערך של כ-1,000 קווי הסעות להסעת כ-28,000 תלמידים מדי יום על פני אזור גיאוגרפי נרחב. התשלום לחברות ההסעה בתחום החינוך המיוחד נגזר מהמרחקים שעליהם לעבור בכל מסלול. מערך מקיף שכזה, המתוקצב כאמור בכ-180 מיליוני ש"ח לשנה בשתי המועצות גם יחד, מחייב פיקוח ובקרה הדוקים כדי לוודא כי ההסעות מבוצעות בצורה יעילה ובטיחותית וכי לא משולמים לחינם סכומי כסף משמעותיים לחברות ההסעה השונות שנבחרו במכרזים מטעם המועצות האזוריות.

חשיבות הזיהוי הוודאי של מקום מגוריהם של התלמידים והצורך של משרד החינוך לקיים ביקורות פיזיות בשטח עצמו על חברות ההסעה מקבלים משנה חשיבות בשל העובדה שרק על סמך נתון זה ניתן לקבוע את המרחק שעל ההסעה לעבור בין מקום המגורים לבית הספר. ואת התשלום הנגזר מכך אשר ישולם לקבלן ההסעות על ידי המועצות האזוריות.

ממידע שהתקבל במשרד מבקר המדינה עולה החשש לביצוע מניפולציות ואי-התאמות בדיווחים השונים של קבלני ההסעות (ראו להלן). בתכתובת דואר אלקטרוני פנימית במשרד החקלאות בנושא ההסעות נכתב כי למשרד החינוך אין מידע לגבי מי גר והיכן וכי קיים חשש באשר לרמת הבקרה בתחום ההסעות שהיקפו עשרות מיליוני ש"ח בשנה.

בהקשר זה יצוין כי גם במסמך סיכום סיור של צוות משרד מבקר המדינה ב-10.9.20, שהוציא מנהל רשות ההסדרה, נכתב כי "עניין השבטיות לא פוסח גם על מערך ההסעות בבתי הספר, גם בו מועסקים קרובי משפחה בעלות שנתית של 200 מל"ש לשתי המועצות האזוריות. הסעות רבות לא מתבצעות ונדרשת בקרה צמודה".

מנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה על ידי משרד החינוך עולה כי בין השנים 2015 - 2018 בוצעו שתי ביקורות שטח. בביקורת שבוצעה ב-4.5.17 לבדיקת המרחקים והעלויות המבוקשות להסעה בבקשה שהגישה המועצה המקומית אל-קסום נמצאו פערים הנעים בין כ-100% לכ-500% בין המרחק הרשום בבקשה לבין המרחק שנמדד בפועל. כך לדוגמה, עבור הסעה מהיישוב סבבחה לגן המיוחד סעווה נמדד בפועל מרחק של שלושה ק"מ, ואילו המרחק שצוין בבקשה להסעה עמד על 17 ק"מ. גם עבור ההסעה מפזורת כסייפה[91] לגן מעוכבי התפתחות כסייפה נמדד בפועל מרחק של 15 ק"מ, אף כי המרחק שצוין בבקשה להסעה עמד על 29 ק"מ.

גם בביקורת מינהלתית[92] שערך משרד רואה חשבון חיצוני במועצה האזורית נווה מדבר ביוני 2018 עבור משרד החינוך נמצא פער גדול בין הצהרת המועצה על מספר התלמידים לצורך תקצוב לבין הנתונים של משרד החינוך. פער זה עומד על 3,015 תלמידים המוסעים בחינוך הרגיל ו-178 תלמידים המוסעים בחינוך המיוחד, משמעותו הכספית של פער זה נאמדת על ידי משרד מבקר המדינה בכ-20 מיליון ש"ח בקירוב.

עוד נמצא כי חטיבת הביקורת של החשב הכללי החלה בינואר 2019 בבדיקת הסעות התלמידים ביישובי הבדואים בנגב, הן בהמשך לתוכנית העבודה שלה והן בהמשך לבקשתו

91 פזורת כסייפה, היא התיישבות בקרבת הקו הכחול של הישוב כסייפה.

92 להבדיל מביקורת שטח.

של חשב משרד החינוך, שטען בעל פה שקיים חשד לאי-סדרים בהתנהלות המעשית של אותן חברות הסעות.

מדוח הביקורת[93] לגבי התנהלות המועצה האזורית אל-קסום בתחום הסעות התלמידים עולים ממצאים חמורים ובהם אלו: (א) 65 תלמידים שדווחו באופן ידני לצורך קבלת תקצוב על ידי מועצת אל-קסום דווחו במקביל גם על ידי מועצת נווה מדבר; (ב) כ-12,600 תלמידים שדווחו על ידי המועצה אינם מתגוררים בפועל ביישובי המועצה ואף אינם לומדים בהם; (ג) 129 תלמידים שדווחו על ידי המועצה ידנית כמוסעים אינם מופיעים במצבת התלמידים במוסדות החינוך לשנה זו, כפי שהועברה על ידי משרד החינוך.

במכתב של סגן בכיר לחשב הכללי לחשב משרד החינוך פורטו הליקויים הרבים שהועלו בהתנהלותה של המועצה האזורית אל-קסום, הן בביקורת שביצע אגף החשב הכללי והן בביקורת שביצע משרד החינוך. ליקויים אלו התייחסו, בין השאר, לאי-אספקה נאותה של שירות העסקת המלווים בהסעות לגנים; שינויים בלתי סבירים בכמויות התלמידים המוסעים; הפרש בתקציב (הכנסות ממשרד החינוך) מול ביצוע בפועל (הוצאות); היקף נמוך של פיקוח ובדיקות פתע בנוגע לדיווחי המסיעים; שימוש נפוץ בקבלני משנה ולא בספק שזכה במכרז; השתהותה של מועצת אל-קסום בבדיקת חשד לחשבוניות מזויפות.

עוד צוין במכתב זה כי גם לאחר תגובת המועצה לממצאי הבדיקה, לא חל שינוי בממצאי דוח הביקורת.

המועצה האזורית אל-קסום ציינה בתשובתה כי "המועצה מעסיקה מפקח הסעות אחד ובתהליך גיוס של מפקח שני ובכוונתה לגייס באמצעות מכרז חברת בקרה ופיקוח כולל שילוב אמצעים טכנולוגיים של תחבורה חכמה במערך ההסעות... כל נושא המרחקים נבדק שוב בשנה האחרונה בסיוע של עובד ממשרד רו"ח. המרחקים והמסלולים נבדקו בקפדנות והמרחקים עודכנו בהתאם למצב בשטח".

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "תקציב ההסעות מנופח ביותר ומבוסס גם על מידע לא נכון של מגורי התלמידים על כמויות לא נכונות ועל מסלולים לא נכונים. יש פה חשד גדול לפלילים ע"י כלל המעורבים בנושא... נדרש להקים מנגנון משותף של משרדי הפנים והחינוך ושל המועצות ורשות הבדואים וכן לשתף את הנתונים עם שלטונות המס: מס הכנסה, ביטוח לאומי ומע"מ. התושבים רושמים כתובת מסוימת במשרד החינוך כדי ליהנות מהסעות וכתובת אחרת במועצה כדי לקבל הנחות במס הכנסה. חייב מנגנון רישום כתובות אחיד לכלל האוכלוסייה ובעיקר הפעלת סנקציות כנגד המועצות שנותנות אישור מגורים לכל דורש ללא תשלום ארנונה ומים ע"י התושב שמקבל אישור תושב".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמועצות האזוריות כי נוכח היקפי הסכומים המושקעים מתקציב משרד החינוך וההיקף הגבוה של אי-ההתאמות בדיווחים מהשטח, מומלץ שמשרד החינוך יבצע ביקורות בשטח עצמו בצורה מקיפה יותר ובתדירות רבה יותר וישקול דרכים ואמצעים לבקרה שוטפת, לרבות בקרות ממוחשבות, כגון הצבת מכשירי בקרה בכלי הרכב המסיעים וציוד התלמידים בכרטיס חכם אותו יתקפו התלמידים עם עלייתם להסעה ובעת רדתם, בתיאום עם גורמים רלוונטיים במועצות האזוריות.

93 דוח ממרץ 2019, שנערך על ידי משרד רואה חשבון עבור חטיבת הביקורת של החשב הכללי.

עוד מומלץ כי משרד החינוך יבחן מנגנון התחשבנות למול הרשויות שיעודד התייעלות ובקרה, וכן יבחן את התניית התשלום בקיום בקרות, תוך התחשבות בתוצאות הבקרות; או יבדוק יצירה של מנגנון קנסות מותנה.

## פגיעה בבטיחות ההסעות בשל תשתיות ואמצעי תחבורה לקויים

בטיחות ההסעות של התלמידים בנגב מקבלת משנה חשיבות נוכח תנאי הדרך הקשים המאפיינים את האזור והמרחקים הרבים שעל רכבי ההסעות לעבור מדי יום. נספח ג' לחוזר מנכ"ל משרד החינוך - הוראת קבע מס' 0153 - עוסק בהנחיות הביטחון והבטיחות בהסעות. על המועצות האזוריות לנהוג בנושא זה על פי הוראותיו של נספח זה, באופן שמידת הסכנה האורבת לתלמידים המוסעים בהסעות אלו תפחת למינימום האפשרי. להלן בתמונה 21 מוצג מושב נוסע פגום ברכב הסעות המשמש להסעת תלמידים עם צרכים מיוחדים לקריית החינוך בתל שבע.

תמונה 21: **מושב נוסע פגום ברכב הסעות המשמש להסעת תלמידים עם צרכים מיוחדים לתל שבע, 2017**

המקור: משרד החינוך, מינהל רישוי בקרה ואכיפה.

בדוח מבקר המדינה[94] נכתב לגבי הסעות התלמידים במועצה המקומית נווה מדבר כי "מרבית ההסעות מתבצעות בדרכי עפר ובדרכים בשטחים טרשיים, ורובן משובשות... בימי החורף

94 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי** (2015), "הסעות תלמידים למוסדות חינוך", עמ' 186.

הגשומים חלק ניכר מהדרכים אינו עביר והמסלולים מושבתים, הואיל וכלי הרכב אינם מותאמים לנסיעה בדרכים אלו".

בדיון בנושא הסעות תלמידים שנערך ב-10.3.16 במחוז דרום של משרד החינוך, בהשתתפות נציגי המועצות המקומיות, צוין במפורש על ידי ראש המועצה הקרואה של נווה מדבר דאז כי קיימות בעיות מורכבות של תנאים דמוגרפיים והיעדר של תשתיות כבישים ומדרכות, וכי התלמידים אינם מגיעים כלל לבתי הספר כשיש הצפות של מי גשמים.

> גם בביקורת הנוכחית הועלה כי הדרכים שבהן עוברים רכבי ההסעות ביישובי הפזורה הבדואית הינן בלתי סלולות ומאוד משובשות, וכי בעונת החורף השיטפונות גורפים קטעים מהדרך וגדלה הסכנה לתלמידים המוסעים. לדברי מנהל מחלקת החינוך במועצה, הדבר מביא הורים רבים לא לשלוח את ילדיהם ללימודים בעת שמתרחשים אירועי גשם משמעותיים.

בתשובת משרד התחבורה והבטיחות בדרכים נכתב כי הסעות התלמידים מופעלות על ידי המועצות האזוריות ואינן באחריות משרד החינוך, וכי דרכי עפר למוסדות חינוך ומרכזי שירותים שהוגדרו בהחלטת ממשלה בוצעו על ידי המשרד. הדרך לבית הספר תל ערד נמצאת בתכנון של נתיבי איילון.

כך לדוגמה, בתאריך 2.10.18 בנקודת האיסוף אל-עול מסילה, הממוקמת צפונית מערבית לדימונה ובסמוך לכביש 25, התקשר נהג ההסעה לאחראי ההסעות במועצת נווה מדבר וטען שאינו יכול לעבור את הנחל. האחראי הגיע מייד למקום וקבע שהדרך מסוכנת ואינה עבירה בעקבות שיטפון, ולכן נאלצו לקבוע נקודת איסוף חדשה. תמונה 22 להלן מציגה את נקודת איסוף התלמידים:

תמונה 22: **נקודת האיסוף של מסלול ההסעה אל-עול מסילה**

המקור: המועצה האזורית נווה מדבר, אוקטובר 2018.

דוגמה נוספת הממחישה את המצב בשטח היא של תלמידים מהיישוב חממדה (חמישה ק"מ דרומית מזרחית לשגב-שלום), הלומדים בבית הספר אל-עזאזמה ג'. במסלול ההסעה שלהם קיים ערוץ נחל העולה על גדותיו בימים גשומים ומונע מ-40 תלמידים להגיע לבית הספר.

יש לציין כי המסלול של חלק מקווי ההסעה עובר לאורך עשרות רבות של קילומטרים. מאחר שהתלמידים נדרשים להיות בבית הספר כבר בשמונה בבוקר, הם חייבים לצאת מהבית בשעות מוקדמות ביותר בבוקר, ומגיעים לבית הספר עייפים ומותשים.

כך לדוגמה, בהסעה שבמסלול מס' 710 נוסעים תלמידים מאזור חצבה לבית הספר באבו קרינאת לאורך כ-85 ק"מ מדי יום. כמו כן, ההסעה מאזור עובדה לתיכון שבביר הדאג' מיועדת ל-70 תלמידים והיא נמשכת לאורך כ-60 ק"מ, המורכבים מ-15 ק"מ של הסעה באמצעות רכבי טרנזיט מנקודות איסוף קשות להגעה, ולאחר שחוברים לאוטובוס בכביש 40, ממשיכים 45 ק"מ נוספים.

בעיית בטיחות התלמידים המוסעים עולה מדיווחי הגורמים הרלוונטיים במשטרת ישראל במסגרת בדיקת תקינותם של רכבי ההסעות.

הועלה כי חברות ההסעה שנבחרו להסיע את התלמידים משתמשות באוטובוסים ישנים, בני יותר מעשור, הנחותים מבחינה בטיחותית.

כך לדוגמה, בתמונה 23 להלן מוצג כיסא בטיחות שאינו ראוי לשימוש ילדים ברכב הסעות תלמידים לקריית החינוך בתל שבע.

תמונה 23: **כיסא בטיחות שאינו ראוי לשימוש ילדים ברכב הסעות תלמידים לקריית החינוך בתל שבע, 2017**

המקור: משרד החינוך, מינהל רישוי בקרה ואכיפה.

בפברואר 2019 ציין מפקד אגף התנועה במחוז דרום לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות ביצעה המשטרה השבתת כלי רכב המסיעים תלמידים, ואוטובוסים שמסיעים תלמידים מורדים מהכביש עקב מצבם הלקוי (מבחינת הצמיגים והמושבים וגם מפאת מצב טכני שאינו מאפשר נסיעה). עוד הוסיף בהקשר זה כי חלק מהפעילויות של השבתת האוטובוסים נעשו בגלל התערבותם ובקשתם של הורי התלמידים, שהעירו על מצבם הלקוי של כלי הרכב.

גם בשיחה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2019 עם קציני תחנת משטרת העיירות הועלתה התופעה של הסעות תלמידים הנערכות בצורה בלתי תקינה. הם ציינו כי בשנים האחרונות נתפסו על ידם רכבי הסעות שהסיעו באוטובוס גם 70 ו-80 תלמידים, מספר הגבוה בעשרות אחוזים מן המותר על פי הרישיון. תמונות 24, 25 להלן מציגות אוטובוסים ישנים:

**תמונות 24, 25: אוטובוסים ישנים המשמשים להסעות תלמידים**

המקור: משרד מבקר המדינה.

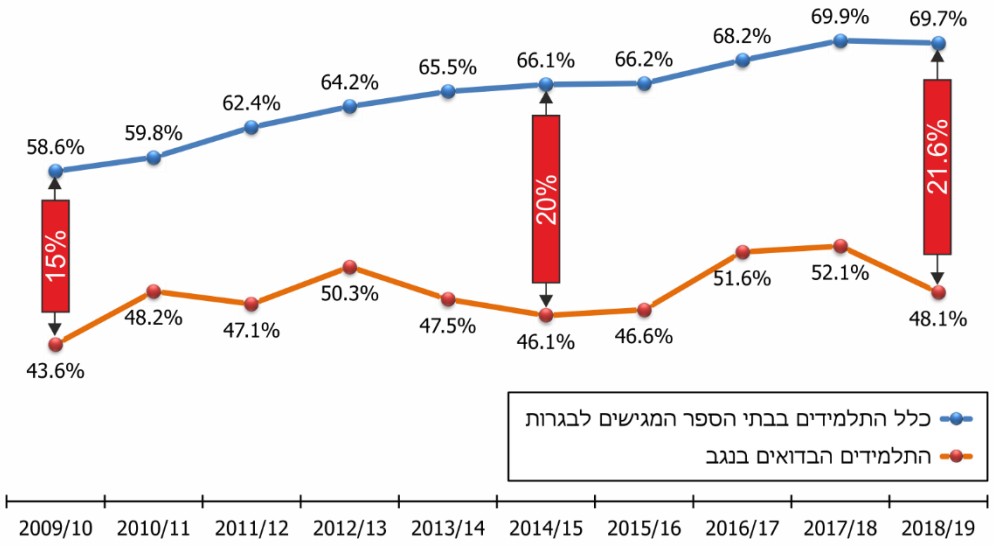
בהקשר הזה ראוי לציין כי גם ראשי המועצות השונים שנפגשו עם נציגי משרד מבקר המדינה ציינו במהלך אותן פגישות כי חלק מהאוטובוסים המשמשים להסעות התלמידים ביישוביהם הם מיושנים ובלתי בטיחותיים. כך לדוגמה, בפגישה עם ראש המועצה המקומית של חורה וצוותו הם ציינו כי ישנם אוטובוסים לא-תקניים שצריך להוריד אותם מהכביש. כן צוינה על ידם התופעה שבה תלמידים בהסעות משחיתים את האוטובוסים שהם נוסעים בהם, ולכן קבלני ההסעות משתמשים באוטובוסים שהם ישנים והרוסים ממילא.

הליקויים שהועלו בתחום הסעות התלמידים וההשפעה שלהם על בטיחות ההסעות, יש בהם בכדי לפגוע ביכולתם ובאפשרותם של התלמידים להגיע למוסדות הלימוד בצורה תדירה וסדירה.

יצוין כי מנתוני[95] רשות ההסדרה עולה כי שיעור הנשירה בקרב תלמידים בדואים עומד על כ-30%, שיעור הגבוה משמעותית לעומת שאר האוכלוסייה ועל כן עולה החשיבות בשיפור אופן ההגעה של התלמידים שעשויה לתרום גם להקטנת הנשירה. עוד עולה כי שיעור התלמידים באוכלוסייה הבדואית הלומדים באופן סדיר נמוך משמעותית משיעורם באוכלוסייה הכללית בארץ. בהקשר זה יצוין כי החלטת הממשלה 3708 העמידה את נושא מניעת הנשירה ושיפור ההישגים הלימודיים בקרב תלמידי מגזר זה במקום גבוה בסדר העדיפויות. בתרשים 10 להלן מוצגים נתונים על שיעורי הזכאות לבגרות בחינוך הבדואי בנגב.

95 ממצגת שהכינה באוקטובר 2017 רשות ההסדרה לוועדה הגיאוגרפית דרום.

תרשים 10: **הזכאות לבגרות בחינוך הבדואי בנגב, 2009 - 2019**




המקור: מרכז המידע והמחקר של הכנסת, 16.12.20.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה כי "נדרש תקציב מדינה שיוקצה למטרה זו של סלילה חלקית של הדרכים במצעים למניעת סיכון בטיחות ולאפשר לרשות הבדואים לפעול מחוץ לקווים הכחולים של היישובים ולבצע משימה זו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך ולמועצות האזוריות כי המשך המצב המתואר יכול לעלות עד כדי סיכון חיי התלמידים המוסעים. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי בטיחותם של התלמידים המוסעים היא בעדיפות העליונה. הקושי האינהרנטי הטמון בתפעולו של מערך ההסעות המורכב והנרחב וכן הליקויים המצויים בו עשויים לשמש אחד הגורמים לשיעורי הנשירה הגבוהים ולנתוני הנוכחות הנמוכה של התלמידים באוכלוסייה זו. כאמור, החלטת הממשלה 3708 העמידה את נושא מניעת הנשירה ושיפור ההישגים הלימודיים בקרב התלמידים באוכלוסייה זו במקום גבוה בסדר העדיפויות.

מומלץ כי משרד החינוך והמועצות האזוריות יפעלו לשיפור מערך ההסעות שלהם ודרכי הפיקוח והבקרה על קבלני ההסעות כדי לוודא כי כלל רכבי ההסעה המסיעים תלמידים בתחומן הם במצב תחזוקתי תקין ובטיחותי וכי גיל הרכב הוא בהתאם להנחיית משרד החינוך. זאת כדי לסייע לעמידה ביעדי הממשלה כפי שנקבעו.

עוד מומלץ כי המועצות האזוריות, בשיתוף רשות ההסדרה, ימפו עד כמה שניתן את כלל הנקודות שבהן קשיי מעבר, כגון מעבר על ערוצי נחלים בתוואי הסעות התלמידים לבתי הספר, ויפעלו לגיבוש תכנית להסדרה פיזית של מעברים אלו, להגברת בטיחותם או להסדרת מסלולי הסעה חלופיים לימי גשם.

# ליקויים בפעילות המועצה האזורית אל-קסום

המועצה האזורית אל-קסום מאגדת שבעה יישובים: תראבין, אום בטין, א-סייד, סעווה, כוחלה, מכחול וא-דריג'את. נוסף על התושבים המתגוררים ביישובי הקבע שבתחום שיפוטה משרתת המועצה תושבים המתגוררים בפזורה הבדואית. ביישובי המועצה רשומים 11,846 תושבים, אך המועצה מעריכה שהיא מעניקה שירות ליותר מ-60,000 נפש בתוך היישובים ומחוץ להם.

רשות ההסדרה ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה: "הנתון של 60,000 שמקבלים שירות באל-קסום אינו נכון ומופרך לחלוטין, מספר זה [הוא] ניפוח של המועצה ואין לו קשר למציאות. הפער של 20 מיליון ש"ח שחסר לאל קסום מופרך ונובע מניפוח המסלולים [של הסעות התלמידים] שאינם נכונים".

מנייר עבודה שהוכן בדצמבר 2017 במשרד הפנים[96] צוין לגבי המועצה האזורית אל-קסום: "מהקמת המועצה [בשנת 2012] ועד היום, לא התמסדה תשתית ארגונית... כאשר המשמעויות העיקריות הינן: עמימות במבנה הארגוני בהגדרות התפקידים האחריות והסמכות, העדר נורמות ודפוסי עבודה מקצועיים, בעיות משמעת ומנהל תקין, חוסר איוש משרות רבות (כשהחמור שבהן הוא אי-איוש משרת מנהל חינוך במשך תקופה ארוכה ביותר, תחום המהווה כ-75% מתקציב המועצה ומעובדי המועצה), חוסר בכוח אדם במקומות קריטיים, ועוד. מורכבות זו נוספת לקושי הגדול בהתנהלות מועצה אזורית במרחב הכפרי הבדואי... מציאות זו, מבית ומחוץ, יוצרת תחושה של כאוס, סחרור, העדר שליטה וקושי גדול בהתנהלות המועצה".

להלן יפורטו מספר מקרים המעידים על ליקויים בפעילות מועצת אל-קסום:

## תשלום בגין דיווחים כוזבים לסייעת במחלקת החינוך המיוחד

בינואר 2019 פנתה למחלקת חינוך מיוחד במועצה אמו של תלמיד בטענה כי בנה אינו מקבל סייעת צמודה, אף שהוא זכאי לה. בביקורת הועלה כי במחלקת חינוך מיוחד נחתם (בתאריך 16.9.18) חוזה העסקה בין המועצה לבין הסייעת, בהמשך לחוזי העסקה קודמים עמה, לסיוע לאותו תלמיד בבית הספר אבו כף כבר משנת הלימודים התשע"ו, שהחלה ביום 1.9.15. מחלקת חינוך מיוחד הבהירה לאמו של התלמיד כי לבנה הוצמדה סייעת בבית הספר אבו כף, שמקבלת שכר מהמועצה בהתאם לדוחות נוכחות חתומים שמעביר מנהל בית הספר בכל חודש למחלקת החינוך המיוחד במועצה.

לאחר שהאם עמדה על כך שהחל מספטמבר 2018 בנה אינו זוכה לסיוע כלשהו, נערך במחלקת החינוך המיוחד בירור נוסף על ידי מבקר מטעם משרד הפנים. בבירור זה הוכח למחלקה כי התלמיד אינו מבקר בבית הספר אבו כף אלא בבית הספר "עהד" למצוינות במדעים, הממוקם מחוץ לתחומי המועצה (ביישוב חורה).

96 הנייר הוכן על ידי מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (מפע"ם) במשרד הפנים וכותרתו: "תיק חפיפה מועצה אזורית אל-קסום לראש רשות נבחר".

מהמתואר לעיל עולה כי דוחות הנוכחות שהועברו למחלקת החינוך המיוחד לא תאמו את ההעסקה בפועל.

בעקבות זאת פנה מנהל מחלקת משאבי אנוש במועצה בתכתובת פנימית לכמה מעובדי המועצה ובכללם ליועץ המשפטי של המועצה בזו הלשון: "לאחרונה אני עד לתופעה מדאיגה מאוד שחלק ממנהלי בתי הספר חותמים על דו"חות פיקטיביים של סייעות בבתי ספר דבר הגורם נזק כלכלי ותדמיתי למועצה, לדעתי מעשים מסוג זה מהווים עבירה פלילית".

משרד הפנים ציין בתשובתו: "בנושא דיווחים כוזבים - המנהלים הונחו לחתום אישית על גבי כרטיסי הנוכחות ולבצע הקפדה יתרה... אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות ישקול במסגרת הנושאים לביקורת 2021 גם את נושא אימות דוחות נוכחות... כיום [מונהגת] החתמה אלקטרונית במבנה המועצה [אל-קסום]. במוסדות החינוך [של מועצה זו] ההחתמה היא ידנית. הנושא הוצף על ידי החשב המלווה של הרשות לפני כחודש ונערכו מספר דיונים עם ראשי מחלקת החינוך, ראש המועצה היועץ המשפטי וועד העובדים. הוחלט שהחל מ 1 במרץ 2021 עובדי החינוך יפעילו אפליקציה ולא יתקבלו דווחים ידניים, ההוראות והנחיות פורסמו לעובדים".

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה כי "בעבר המועצה התקינה שעוני נוכחות בבתי ספר ובגני ילדים, השעונים ניזוקו במכוון ובמזיד... כיום... דו"חות [נוכחות] יתקבלו ויאושרו על ידי מנהלת המחלקה... במקביל, אנו בתהליך מתקדם להפעלת אפליקציה באמצעות הנייד להחתמות נוחות של כלל חברי המועצה".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את התנהלות מנהלי בתי הספר החותמים על דוחות שאינם משקפים את המציאות בכל הנוגע לסייעות בבתי ספר. על המועצה האזורית אל-קסום לחדד את הנחיותיה לכלל עובדיה ולמנהלי בתי הספר בדבר החתימה על דוחות הנוכחות ולקיים אימות ובקרה שוטפת וסדורה בנוגע לכלל דוחות הנוכחות הנחתמים במועצה. מומלץ שמשרד החינוך ומשרד הפנים יקיימו מערך ביקורות שוטפות על דיווחי המועצה.

## היעדר התייחסות ראש המועצה לממצאי דוח מבקר הפנים

ביוני 2018 שלח המבקר הפנימי של המועצה לראש המועצה דאז את דוח הביקורת הפנימית השנתי לשנת 2017 לשם קבלת תגובתו. במאי 2018 הדוח הועבר, לפי תחום האחריות, לבעלי תפקידים נוספים - גזבר המועצה, מנכ"ל המועצה, מנהל משאבי אנוש וכוח אדם וחשבת השכר - למתן תגובה והתייחסות.

הועלה כי ראש המועצה הקודם לא כינס את מליאת המועצה לדיון בדוח[97], וממילא לא השיב למבקר הפנימי.

97 כמחויב על פי סעיף 170ג לפקודת העיריות.

בנובמבר 2018 הוגש הדוח לראש המועצה החדש שנבחר באותו חודש. תגובות ראשונות נשלחו למבקר הפנימי בינואר ובפברואר 2019, בהתאמה, מגזבר המועצה ומראש המועצה המכהן, שנכנס לתפקידו בדצמבר 2018. בתגובה זו ציין ראש המועצה כי הדוח יובא "בקרוב" בפני ועדת הביקורת ובפני מליאת המועצה.

בתגובתו לדוח הביקורת בינואר 2019 ציין גזבר המועצה: "הדוח לא מציין כי עד היום אין מנהל [אגף] גני ילדים... שאין למועצה מהנדס ושאין למועצה מנכ"ל, שלא לדבר על יציבות שלטונית". בבדיקת השלמה שערך משרד מבקר המדינה במרץ 2020 הועלה כי רק ביוני 2019 מונתה מהנדסת למועצה, ורק באוגוסט 2019 מונתה מנהלת מחלקת חינוך קדם יסודי (גני ילדים).

על ראש המועצה האזורית אל-קסום לכנס כנדרש את המועצה ולקיים דיונים בדוחות הביקורת הפנימיים בהתאם לחוק.

## דיווחי נוכחות של עובדים שלא באמצעות כרטיסי הנוכחות

בביקורת שנערכה בשנת 2018 מטעם משרד הפנים על דיווחי הנוכחות לצורך תשלום שכרם של חלק מעובדי המועצה האזורית אל-קסום הועלו ספקות לגבי מהימנות דיווחים אלו באותה שנה, הואיל וחלק ניכר מהם דווחו בצורה ידנית ולא באמצעות העברת כרטיס הנוכחות של העובד. כך לדוגמה:

דוחות הנוכחות של עובד מחלקת החינוך במועצה הוזנו לעיתים קרובות באופן ידני, ולעיתים לא הוזנו כלל חלק מהנתונים: בנובמבר 2017 דווחו לגביו "תנועות שגויות" בשבעה מתוך 21 ימי עבודה שעבד בחודש זה (למשל, בגין אי-הזנה של שעת יציאה); בדצמבר 2017 הוזנו לגביו נתוני הנוכחות בדיעבד ידנית (להלן - דיווחי כוכביות) בעשרה מתוך 12 ימי עבודה שעבד בחודש זה; בינואר 2018 נרשמו דיווחי כוכביות ב-16 מתוך 20 ימי עבודה; בפברואר 2018 – ב-12 מתוך 17 ימי עבודה בחודש זה. נתונים דומים לגביו, של "תנועות שגויות" ודיווחי כוכביות, הועלו גם בדוחות הנוכחות שלו לחודשים מרץ-נובמבר 2018.

מדוח המבקר הפנימי של המועצה לשנת 2017 עולה כי מדובר בתופעה נפוצה. בדוח זה צוין: "נמצא כי חלק מדוחות הנוכחות מועברים למדור שכר באיחור רב ולאחר סיום הכנת השכר לאותו חודש... דוחות הנוכחות מועברים למדור שכר כשהם ממולאים באופן ידני או מוקלדים ידנית למערכת... בחלק גדול מאוד מדוחות הנוכחות נעשים שינויים, כך שכל הימים מוקלדים ידנית למערכת ולא דרך שעון הנוכחות, יוצא מכך שעובדים רבים לא מחתימים כרטיס נוכחות בכניסה לעבודה וביציאה ממנה... הטיפול בדוחות הנוכחות אינו נמצא במחלקת כוח אדם, אלא על ידי עובדים אחרים".

נתוני הנוכחות של עובד מחלקת החינוך במועצה האזורית אל-קסום ודוח המבקר הפנימי בנושא דיווחי נוכחות עובדים מעלים חשש לנורמה פסולה של דיווחים כוזבים.

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה "ביום 13.1.19 אויש תפקיד מנהל אגף החינוך... רמת הרשות הינה נמוכה... מה שמקשה על איוש התקנים באופן מידי... [בנוגע להחתמת דוחות נוכחות]... מנהל אגף החינוך יפנה למנהלי בתי הספר במטרה לחדד נהלים".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצת אל-קסום כי עליה להסדיר את הליקויים שהצביע עליהם המבקר הפנימי. כמו כן, עליה לברר מי הגורם בעל הגישה למערכת הממוחשבת של דיווחי הנוכחות ששינה בדיעבד את נתוני הנוכחות ואם בעל תפקיד הנחה אותו לבצע שינויים אלו. במידת הצורך, על המועצה לפעול לקיזוזי שכר שניתן עבור דיווחי נוכחות פיקטיביים.

סעיף 174 לפקודת העיריות וסעיפים 106 - 108 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977, מגדירים את המצבים שבהם נדרש אישור ועדת מנהל השירות במועצות המקומיות והאזוריות או ועדת השירות לעיריות (להלן - ועדת השירות) למינוי קרוב משפחה לעבודה ברשות המקומית (לפי ההגדרה הקובעת מיהם קרובי משפחה לעניין זה, המצוינת בחקיקה האמורה לעיל).

בהנחיות שפרסם משרד הפנים[98] מפורטות המגבלות החוקיות על העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות ומצוין שקיים איסור על העסקת קרובי משפחה אם היא לא אושרה מראש בידי ועדת מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות. בהתאם לכך, על כל עובד ברשות מקומית או מועצה אזורית לגלות, בטופס שנקבע לכך, על קרבת משפחה שיש לו לנבחר ציבור, עובד, עובד של ספק או קבלן באותה רשות או מועצה. הוראות החוק הקובעות איסור על העסקת קרובי משפחה ברשויות מקומיות נועדו למנוע פגיעה בסדרי מינהל תקינים ובעקרונות השוויון בשל העדפת קרובי משפחה[99] על ידי בכירי הרשות המקומית, נבחרים או עובדים. נוסף על כך, הוראות החוק נועדו למנוע מצב של ניגוד עניינים בתפקוד השוטף של הרשות המקומית.

בינואר 2019 שלח מנהל מחלקת משאבי אנוש במועצה מכתב אל מנהל מחלקת הרווחה במועצה בנוגע להפרת ההנחיה במחלקה זו. הועלה כי האח של המנהל מועסק כנהג עובד המועצה ממאי 2009, ומנהל המחלקה מכהן בתפקיד זה מאוגוסט 2017.

בחודשים ינואר, פברואר ומרץ 2019 פנה מנהל מחלקת משאבי אנוש במועצה אל 104 עובדי המועצה שנדרשו למלא טופס זה.

על פי נתוני המועצה לחודש אפריל 2019, 52 עובדים מילאו והגישו את טופס הגילוי הנאות האמור לעיל.

98 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2011.

99 על פי סעיף 174א בפקודת העיריות, "קרוב משפחה" הוא בן זוג, הורה, בן, בת ובני זוגם, אח או אחות וילדיהם, גיס, גיסה, דוד, דודה, חותן, חותנת, חם, חמות, חתן, כלה, נכד/ה, לרבות חורג או מאומץ. הגדרה מקבילה נמצאת גם בסעיף 106 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977.

על מועצת אל-קסום לאכוף את הוראות החוק וההנחיות ולדרוש מכל עובדיה את מילוי טופס הגילוי הנאות. כמו כן, עליה להשלים מיפוי של כלל קרובי המשפחה המועסקים ברשות, ולהעביר במידת הצורך את המקרים המתאימים לקבלת אישור מוועדת השירות להעסקת קרובי משפחה.

## פרויקט בינוי בבית ספר

משרד מבקר המדינה בדק את הליכי הבקרה והפיקוח של המועצה האזורית אל-קסום בנוגע לפרויקט בינוי ושדרוג בתיכון אורט שביישוב א-סייד. הפרויקט בוצע על פי מכרז החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - משכ"ל), וקבלן הביצוע שלו היה חברה א' (להלן - הקבלן). הפרויקט מומן על ידי משרד החינוך, והפיקוח בו נעשה על ידי חברת פיקוח מטעם המועצה. הביקורת העלתה ליקויים בפרויקט. להלן הפרטים:

**ליקויים בביצוע עבודות בבית ספר:** ביצוע הפרויקט החל באוגוסט 2017. כבר במהלך הביצוע, באוקטובר 2017, שלח אדריכל הפרויקט מכתב אל חברת הפיקוח בפרויקט ובו התריע על כך שביצוע העבודות החל ללא השלמת התכנון: "התכנון של היועצים לא הושלם ועל כן יש סכנה בביצוע... הקבלן עובד במרץ". כלומר, הביצוע החל לפני סיום שלב התכנון. במכתב זה גם צוין כי טרם הושלם שלב תכנון מערכת החשמל; אין תוכניות אינסטלציה; טרם נשכר יועץ בטיחות; "יועץ פיתוח ניתק מגע".

בנובמבר 2017 שלח עובד חברת הפיקוח מכתב אל מנהל הפרויקטים במשכ"ל, ובו תיאר ליקויי בטיחות חמורים שאירעו בפרויקט באותו חודש, שאף הביאו לפגיעות גוף בעובדים.

במרץ 2018 הורה גזבר המועצה לעובדת הגזברות במועצה לבטל דרישת תשלום לחשבון ביצוע שהגיש הקבלן ("חשבון מס' 4") בסך של כ-1.8 מיליון ש"ח - כולל מס ערך מוסף (להלן - מע"מ) -עבור ביצוע עבודות בבית הספר. זאת הואיל ו"קיימים סימני שאלה לעניין עצם ביצוע העבודות הכלולות בחשבון". במענה לבקשה זו השיבה לו תקציבאית המועצה באותו חודש: "אעדכן אותך שהחשבון כבר שולם".

נמצא כי בפרויקט בתי הספר עלו ליקויים בהליכי הביצוע של הפרויקט, ובפרט ליקויי בטיחות, וכן בביצוע התשלומים. יצוין כי בעקבות תלונות מצד תושבים שונים בנוגע לפרויקט, נדרשה המועצה לעניין וטיפלה מול הקבלן לביצוע השלמות שונות בפרויקט האמור.

מומלץ כי המועצה, משכ"ל ומשרד החינוך, הגוף שמימן את הפרויקט, יערכו בדיקה יסודית של ניהול הפרויקט ובהתאם לבדיקתם יבחנו את הצורך בנקיטת צעדים כמתבקש.

משרד החינוך ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה: "תבוצע פנייה לרשות ולחברה למשק וכלכלה לקבלת הסבר מפורט לניהול הפרויקט בהתייחס להערות המבקר".

**תיק פרויקט:** הועלה כי במערכת הממוחשבת של ביצועי הפרויקטים במועצה לא מנוהל "תיק פרויקט", הכולל את מכרז העבודה, חוזה העבודה, תחשיבי כמויות, דפי ביצוע וכיוצא באלו.

**נוהל לאישור עבודת קבלני המשנה:** הועלה כי במועצה האזורית אל-קסום לא קיים נוהל שמתווה את הליך הבקרה של דרישות התשלום של קבלני ביצוע עבודות תשתית בטרם תאשר המועצה את ביצוע התשלום.

יש לציין כי כבר בדוח מבקר המדינה שפורסם בנובמבר 2017[100] צוין לגבי עבודת הקבלן הנזכר לעיל במועצה המקומית תעשייתית נאות חובב: "קבלן השלד ביצע יציקות בטון ללא אישור גורמי המקצוע... המועצה התחייבה לשלם כ-1.25 מיליון ש"ח לקבלן עבודות גמר לביצוע השינויים הנדרשים, כשבסופו של דבר לא בוצעו. המועצה אישרה לקבלן השלד תשלומים על פי הערכה בלבד אף שלא צירף כתבי כמויות כנדרש... מדידת הכמויות העלתה כי... הפער בין הסכומים שדרש הקבלן ובין הסכום על פי מדידת הכמויות מסתכם ב-4.45 מיליון ש"ח (לא כולל עלות הנזקים)".

הממצאים לגבי עבודת קבלן זה בשני פרויקטים - בנאות חובב ובאל-קסום - מעידים על חולשת הבקרות במקרים האמורים - הן ברשויות המקומיות עצמן והן במשכ"ל. מומלץ כי המועצה האזורית תגבש נוהל לביצוע פרויקטים וככלל תוודא כי בכל פרויקט מתנהל תיק הכולל את התהליך מתחילתו ועד סיומו. מומלץ שמשכ"ל תחדד את בקרותיה, בפרט בכל הנוגע לביצוע עבודות על ידי קבלנים שעלו לגביהם תלונות במהלך ביצוע העבודות.

עוד מומלץ כי הממונה על המחוז במשרד הפנים יבחן את פעילות המועצה, ינחה אותה להכין תוכנית לארגון מחדש בכל התחומים שהועלו לעיל ויעקוב אחר מימושה.

# מיפוי שמות הרחובות

על פי סעיף 235 (4) לפקודת העיריות, רשות מקומית "תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסמטאות והכיכרים... ותדאג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים".

**היעדר שיום הרחובות והבתים ביישובי הבדואים:** המצב של היעדר שיום פוגע בנגישות של רשויות שלטוניות לתושבי יישובים אלה, ובכלל זה בשירות שנותנים גופים ממשלתיים (ראו בהרחבה בפרקים על פעילות דואר ישראל ועל גביית מיסי מדינה ביישובים הבדואיים). הקושי לאתר כתובות במהירות גם פוגע ביכולתם של טכנאים, אנשי שירות וספקים לבצע את שירותיהם. היעדר כתובות מסודרות ומדויקות גם עלול לעכב את הגעתם של צוותי חירום, כמו של מגן דוד אדום (להלן - מד"א) וכיבוי אש. כך לדוגמה, במכתב של סמנכ"ל מבצעים במד"א אל מנכ"ל הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מאוקטובר 2016 בנוגע לשיתוף פעולה בין שני הגופים האמורים הוא ציין: "מהניסיון במד"א עולה כי פעמים רבות

100 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי**, "בניית מבנה למועצה ומרכז מבקרים - המועצה המקומית תעשייתית נאות חובב", עמ' 775.

קשה לקבל מידע מדויק על מיקום תאונת הדרכים ומנגנון ההתרחשות, שכן לעיתים סימון הרחובות לוקה בחסר וקיים קושי בתחקור בדיעבד לקבל את מירב הפרטים לגבי האירוע".

**תוכנית למיפוי ושילוט רחובות במגזר הערבי**: על פי החלטת ועדת השרים לפיתוח הנגב והגליל מיום 10.3.14, אשר קיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.3.14[101], המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל (להלן - המשרד לפיתוח הפריפריה), באמצעות הרשות לפיתוח הנגב[102] ובשיתוף משרד האוצר, הרשות לפיתוח כלכלי של המגזר הערבי, הדרוזי והצ'רקסי במשרד ראש הממשלה, המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפ"י) וכן רשות מקרקעי ישראל, יפעלו לקידום תוכנית למיפוי ולשילוט של רחובות במגזר הערבי.

בשנת 2015 הוציא המשרד קול קורא לרשויות מקומיות בנושא מיפוי רחובות, ובו הודיע כי בעקבות החלטת הממשלה האמורה לעיל הוכנה תוכנית למיפוי שמות רחובות בנוגע ליישובים הבאים: תל שבע, חורה, ערערה בנגב, כסייפה, רהט, שגב-שלום ולקייה. בקול הקורא צוין: "מטרת התוכנית [היא] יצירת מיפוי, שילוט, הכוונה וקביעת כתובת שמית ונומרית לכל יחידת מגורים, עסק ומבנה ציבור ביישובים אלו". הקול הקורא הזמין את הרשויות המקומיות לעיל להגיש בקשה להיכלל בתוכנית.

למפ"י יש בסיס נתונים הקרוי בסיס נתונים טופוגרפי לאומי (להלן - בנט"ל), שהוא מפת ישראל הכוללת את כל מערכת הדרכים העירונית והבין-עירונית - כבישים, מבנים, דרכי עפר, נקודות עניין וכיוצא באלו. הנתונים במערכת בנט"ל מעודכנים מדי כמה שנים (בין שנתיים לארבע שנים). מערכת זו אמורה לשמש את כל משרדי הממשלה.

שבעת היישובים מופו על ידי מפ"י, והמפות נשלחו למהנדסי היישובים. הם התבקשו לשלוח מכתב חתום שבו הם מאשרים את תקינות המפה והתאמתה למציאות בשטח[103]. כל הרשויות אישרו את המפות מול מפ"י. לאחר סיום תהליך המיפוי באמצעות מפ"י, על הרשות המקומית היה לבצע תהליך פנימי של בחירת שמות, אישורם והצמדתם לרחובות בפועל, ולעדכן את הגורמים הרלוונטיים במפ"י, משרד הפנים, הלמ"ס ויישומוני הניווט[104]. לאחר עדכון זה יכולה הרשות המקומית לבצע את תהליך השילוט.

משרד מבקר המדינה קיבל בפברואר 2020 מהמשרד לפיתוח הפריפריה את סטטוס פרויקט המיפוי ביישובי הבדואים. להלן הנתונים:

**שגב-שלום**: יש הרשאה לביצוע שילוט; הרחובות והבתים טרם שולטו.

**כסייפה**: טרם הושלם שלב השיום על ידי ועדת השמות המקומית.

**ערערה בנגב**: טרם אושר על ידי המועצה שלב מיפוי הרחובות, שבוצע על ידי מפ"י.

**רהט**: היישוב נמצא בשלבים ראשוניים להכנת שילוט להצבה, והחל גם בהליך הטמעת שמות הרחובות החדשים אל מול אפליקציות הניווט.

101 החלטה 1519, "תוכנית למיפוי ושילוט רחובות ביישובי המיעוטים באזורי עדיפות לאומית" (27.3.14).

102 על פי אותה החלטת ממשלה, ניתן יהיה להסתייע ברשות לפיתוח הנגב, ואולם בפועל לא בוצעה כל פנייה לרשות זו מצד הגורמים הרלוונטיים.

103 אם עלה צורך בתיקונים, מפ"י תיקן והחזיר את המפה לאישור המהנדס המקומי.

104 כדוגמת WAZE או GOOGLE - כשירות לציבור.

**לקייה**: היישוב טרם העביר למשרד הפנים את מסמכי אישור השמות על ידי ועדת השמות המקומית.

**חורה**: טרם הועבר למשרד לפיתוח הפריפריה אישור מפ"י לשמות הרחובות לטובת הליכי הטמעתם ביישומוני הניווט.

הועלה כי ככלל, ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב קיימת בעיה מתמשכת של היעדר מיפוי ושיום לרחובות. רוב הרחובות ביישובים אלו הם חסרי שמות רשמיים, והבתים בהם ללא שלטים הנושאים את מספר הבית.

הועלה כי מבין שבע הרשויות המקומיות שנכללו בפרויקט המיפוי, רק המועצה המקומית שגב-שלום קיבלה בדצמבר 2017 הרשאה תקציבית מהמשרד לפיתוח הפריפריה לביצוע תהליך השילוט (על סך 640,248 ש"ח). בחודש נובמבר 2018 נמסר ממשרד זה כי "בימים אלה נחתם הסכם עם קבלן מבצע לביצוע עבודות שילוט ורימזור ביישוב".

כן הועלה כי הזמנת המיפוי בוצעה אל מול שבעת היישובים המוכרים הוותיקים שפורטו לעיל, ואולם לא כללה את 11 היישובים המוכרים האחרים: ארבעה בתחום המועצה האזורית נווה מדבר (אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאג' וקסר-א-סר) ושבעה בתחום המועצה האזורית אל-קסום (אום בטין, א-סייד, דריג'את, כוחלה, סעווה, מכחול ותראבין). זאת בעיקר בשל מיעוט הכבישים הסלולים ביישובים אלו. הועלה כי רק בשניים מתוך 11 יישובים אלו ישנם שמות לרחובות: א-דריג'את (24 רחובות) ותראבין (18 רחובות). בלוח 21 להלן מוצגים נתונים על מיפוי הרחובות, כפי שהתקבלו ממפ"י באוקטובר 2018 ולאחר עדכון ממאי 2020, לגבי כל אחד משבעת היישובים הוותיקים:

לוח 21: **מצב מיפוי הרחובות בשבעת יישובי הבדואים הוותיקים**

| שם היישוב | תאריך שליחת מכתב הבקשה ממפ"י לרשות המקומית לאישור מיפוי הרחובות | מספר הרחובות | שיעור הרחובות שאושרו מסך הרחובות ביישוב | תאריך אישור הרשות למיפוי הרחובות | תאריך אישור הכתובות הסופי[105] |
|---|---|---|---|---|---|
| חורה | 21.3.17 | 132 | 60% | 17.7.17 | 18.6.18 |
| כסייפה | 28.3.17 | 62 | 0% | 13.12.17 | 14.1.20 |
| לקייה | 21.3.17 | 86 | 60% | 10.12.17 | טרם ניתן אישור |
| ערערה בנגב | 19.4.17 | 113 | 0% | 14.1.18 | טרם ניתן אישור |
| רהט | 18.4.17 | 305 | 60% | 3.9.17 | 18.5.20 |
| שגב-שלום | 29.3.17 | 70 | 100% | 15.5.17 | 13.3.18 |
| תל שבע | 26.3.17 | 118 | 0% | 29.10.17 | טרם ניתן אישור |
| סה"כ | | 886 | 43% | | |

על פי נתוני מפ"י, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

105 אישור הכתובות ניתן לאחר סיום עבודת ועדת השמות ואישור הלמ"ס.

מנתוני הלוח עולה כי בשלוש מתוך שבע הרשויות הוותיקות הליך מיפוי הרחובות נמצא בראשיתו וטרם התקבל לגביו אישור הרשות המקומית. זאת אף שחלפו כשלוש שנים מאז פניית מפ"י לשלוש רשויות מקומיות אלה. בשש מתוך שבע הרשויות אושר המיפוי של 384 (43%) רחובות מתוך 886 הרחובות שביישובים.

משרד מבקר המדינה השווה בין הנתונים שהתקבלו ממפ"י ובין הנתונים שמופיעים באתר רשות האוכלוסין ב"קובץ רשימת רחובות", שעודכן באוקטובר 2018. בלוח 22 להלן מוצגים הנתונים המספריים של הרחובות:

לוח 22: **מספר הרחובות בשבעת יישובי הבדואים הוותיקים, אוקטובר 2018**

| שם היישוב | מספר הרחובות על פי רשות האוכלוסין | מספר הרחובות על פי מפ"י | ההפרש בין רשות האוכלוסין למפ"י |
|---|---|---|---|
| חורה | 129 | 132 | 3 |
| כסייפה | 0 | 62 | 62 |
| לקייה | 0 | 86 | 86 |
| ערערה בנגב | 0 | 113 | 113 |
| רהט | 264 | 305 | 41 |
| שגב-שלום | 70 | 70 | 0 |
| תל שבע | 27 | 118 | 91 |
| סה"כ | 490 | 886 | 396 |

על פי נתוני מפ"י ורשות האוכלוסין, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשש מתוך שבע הרשויות קיים פער בין מספר הרחובות על פי רשות האוכלוסין לבין מספר הרחובות לפי נתוני מפ"י. הפער נע בין שלוש ל-113 רחובות.

משרד מבקר המדינה פנה אל שבע הרשויות הבדואיות כדי לקבל נתונים ואסמכתאות על הקמת ועדת שמות ועל פעילותה. עד מועד סיום הביקורת טרם התקבלו תשובות מהרשויות הבאות: רהט, תל שבע, חורה, וכסייפה.

הועלה כי ביישוב ערערה בנגב הוקמה ועדת שמות בדצמבר 2017, אך לא נמצאו אסמכתאות על כינוס הוועדה ולו פעם אחת.

בנובמבר 2018 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה כי "במליאת המועצה הבאה תיבחר ועדת שמות שתיתן שמות לרחובות... המועצה שולחת תלוש ארנונה תקופתי במסירה ידנית עד בית התושב באמצעות שליח".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית ערערה בנגב על מימון משלוחים לאלפי בתי מגורים ובתי מסחר חלף שליחתם בדואר. על המועצה לבחור ועדת שמות, להשלים את פרויקט מיפוי ושיום הרחובות ולבחון משלוח יעיל של חיובי הארנונה התקופתיים לבתי התושבים.

בנוגע ללקייה נמסר על ידי מחלקת ההנדסה ביישוב זה: "התקיימה ועדת שמות ב-2015, מצורף הפרוטוקול. מעבר לוועדה עצמה לא התקדמנו במתן אישור שמות ועל כן לא ידוע אם כל השמות אושרו או כמה שמות חסרים".

הועלה כי בשגב-שלום אכן הוקמה באוקטובר 2016 ועדת שמות, והיא החלה לפעול בפברואר 2017, אך לביקורת לא הומצאו פרוטוקולים בדבר מתן השמות לרחובות.

המשרד לפיתוח הפריפריה מסר בתשובתו מפברואר 2020 שהחלו העבודות בשגב-שלום: כמחצית מעבודות השילוט ורמזור הצמתים בוצעו; למשרד הוגשה דרישת תשלום של כ-78,000 ש"ח והיא בבדיקה; ההתחייבות הוארכה עד ל-30.6.20.

המשרד לפיתוח הפריפריה הודיע בתשובתו מינואר 2021 שבשגב-שלום הסתיימו עבודות שילוט הרחובות.

המועצה המקומית כסייפה הודיעה בתשובתה מפברואר 2020 כי עד מועד זה שוימו בתחומי היישוב 122 רחובות, וכי בשנה האחרונה נקבע מספר רב של ישיבות ועדת השמות לדיון בשמות הרחובות והשכונות ואישורם, אולם דיונים אלו לא התקיימו בשל חוסר מניין חוקי. לפיכך אישור שמות הרחובות בוצע בינואר 2020 על ידי המועצה. מועצת כסייפה ציינה בתשובתה: "הצעת השמות לרחובות ולשכונות תועבר למשרד הפנים לאישורו... המועצה שולחת חיובי ארנונה לתושבים... לפי תיבות הדואר".

עיריית רהט ציינה בתשובתה כי היא "מקדמת תהליך שיום רחובות והתחילה בהתקנת שלטים לחלק מהרחובות".

המועצה המקומית ערערה בנגב ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי "מונתה ועדה לקריאת שמות... בימים אלו שוקדת המועצה על מיפוי רחובות...אמנם המועצה עושה שימוש בשירותי שליח... בעוד שמשלוח בדואר רשום הינה... בעלות גבוהה יותר ומשכך למעשה המועצה אף חוסכת כספים במתכונת משלוח זו".

מומלץ כי משרד הפנים יבחן את דרכי משלוח חיובי הארנונה בכלל הרשויות לשם בקרה ולצורך גיבוש כללים והנחיות בנושא. עוד מומלץ כי משרד הפנים יבחן הסדרה של משלוח תלושי הארנונה בדוא"ל בפרט למסדירים את התשלום בהוראת קבע או בכרטיס אשראי.

# רחובות שנסללו בניגוד לתוכנית המתאר המקומית

הועלה כי ביישובים הבדואיים בנגב ישנם "רחובות פרטיים" או "רחובות לא ציבוריים", שנסללו בניגוד לתוכנית המתאר המקומית (תוצר היסטורי של בניה בלתי חוקית באזורים שלא עברו הליכי תכנון ופרצלציה). כך גם לא תמיד ישנה התאמה בין נתוני המגרשים ברשויות הבדואיות (על פי התכנון והפרצלציה) לבין המציאות בשטח.

משרד מבקר המדינה פנה למנכ"ל מפ"י בבקשה לקבל נתונים על מספר הרחובות הפרטיים בכל אחד משבעת היישובים שהשתתפו בפרויקט. בתשובתו מאוקטובר 2018 הוא ציין: "במקרה של איתור כבישים לא ציבוריים, אנו לא ממפים אותם משום שהם אינם רחובות, לפיכך לא נוכל לענות על שאלתך לגבי מספר הרחובות הפרטיים".

מאידך הועלה כי אם הרחובות שנסללו בניגוד לתוכנית המתאר אינם רחובות צדדיים (כלומר, אינם רחובות שנסללו בתוך מקבצי דיור או בסמוך להם), ומדובר בכבישים המשרתים את כלל השכונה או היישוב, הם בכל זאת ימופו, יקבלו סימול נומרי במפת הבנט"ל ויהיו כשירים לשיום.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי "ישנו תקציב לצורך קריאת שמות הרחובות מכוח החלטה מס' 922, בהמשך, יוטלו סנקציות על רשויות שלא ימלאו אחר הנחיות החלטת ממשלה מס' 922... המשרד ביצע בחינה ראשונית בינואר 2020 וקבע כי אי-מימוש התקצוב הנ"ל עד ה-31.12.2020 תלווה בסנקציות כלפי הרשות המקומית כאמור. לאור משבר הקורונה והקשיים בביצוע התקציב אצל הרשויות, הוחלט להאריך את המועד עד לסוף שנת 2021".

מפ"י צירפה בתשובתה מינואר 2021 טבלת סטטוס מעודכנת לכל היישובים הבדואיים בנגב, ובכלל זה גם לעשרה מתוך 11 היישובים שבתחומי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, אשר גם בהם החל תהליך של מיפוי רחובות[106]. להלן בלוח 23 מוצגים הנתונים העדכניים[107].

106 כלל הישובים במועצות נווה מדבר ואל-קסום מופו, למעט ביר הדאג', שמופה באופן חלקי ללא שיום הרחובות בשל מגבלה תקציבית.

107 בעמודת השיעור מהיישוב ניתן לראות את מצב השיום של הרחובות. ביישובים שבהם שיעור השיום חלקי לא כל הגורמים אישרו את השמות. ביישובים שבהם לא התקיים דיון בוועדת השמות, הרחובות נקלטו בבנט"ל ללא שמות אך עם קוד מספרי, כך שלאחר אישור השמות תהיה הטמעה מהירה.

לוח 23: **סטטוס מיפוי הרחובות ביישובי מועצות נווה מדבר ואל-קסום, ינואר 2021**

| שם היישוב | תאריך שליחת נתוני המיפוי לרשות | תאריך אישור המיפוי ע"י הרשות | מספר הרחובות | תאריך אישור ועדת השמות ממשרד הפנים | תאריך ההטמעה בבנט"ל | השיעור מהיישוב |
|---|---|---|---|---|---|---|
| חורה | 4.4.17 | 17.7.17 | 154 | 17.7.17 | 18.6.18 | 100% |
| כסייפה | 4.4.17 | 1.8.20 | 98 | 7.6.20, 6.8.20, 10.11.20 | 1.8.20 | 50% |
| לקייה | 4.4.17 | 1.5.20 | 86 | 14.1.20 | 1.5.20 | 100% |
| ערערה בנגב | 24.4.17 | לא התקבל אישור | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | טרם נקבעו שמות | 0% |
| רהט | 4.4.17 | 1.5.20 | 264 | 3.9.17 | 1.5.20 | 100% |
| שגב-שלום | 4.4.17 | 13.3.18 | 70 | 15.5.17 | 13.3.18 | 100% |
| תל שבע | 4.4.17 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | טרם נקבעו שמות | 0% |
| א-סייד | 31.3.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| אום בטין | 3.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| א-דריג'את | 4.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| כוחלה | 5.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| סעווה | 6.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| מכחול | 7.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| תראבין | 9.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| אבו קרינאת | 1.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| אבו תלול | 2.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |
| קס'ר א-סר | 8.4.19 | התקבל אישור במעמד פגישת עבודה | 0 | לא התקיימה ועדת שמות | 17.6.19 | 100% |

המקור: מפ"י.

מד"א ציין בתשובתו מינואר 2021: "נבקש להתייחס לנושא היעדר שיום הרחובות והבתים, שיש בו כדי לעכב הגעה דחופה של צוותי מד"א באופן הפוגע בזמני התגובה ובמתן הטיפול הראשוני למטופלים במסגרת קריאות חירום רפואיות. גם בנושא זה חרף פניותיה של מד"א לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מד"א עדיין נתקלת בקשיים רבים באיתור והגעה למוקדי התרחשות, תאונות דרכים וקריאות חירום לבתים ביישובים שסימון הרחובות בהם לוקה בחסר".

על כלל הרשויות המקומיות הבדואיות להשלים את הליכי שיום הרחובות ומספור הבתים, ובכלל זה למנות ועדות שמות ולוודא את התכנסותן וכן את גיבושן של המלצות בעניין זה, למועצות הרשויות המקומיות.

מומלץ כי כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם ועדות התכנון המקומיות, ועדת התכנון המחוזית, רשות ההסדרה ומשרד הפנים, יפעלו להסדרת הפערים בכל יישוב בין מספר הרחובות בתוכנית המתאר ומיקומם לבין מיפוי כל סוגי הרחובות שנסללו בפועל, באופן שבסופו של התהליך תיווצר זהות מלאה בנתוני הרחובות בכל הרשויות השלטוניות הרלוונטיות, ובכללן מפ"י ורשות האוכלוסין. כמו כן, מומלץ כי משרד הפנים והצוות הבין-משרדי שהוקם מכוח החלטת הממשלה 1519 ממרץ 2014 יעקבו אחר פעילות הרשויות המקומיות הבדואיות להשלמת פרויקט המיפוי בכל הנוגע לרחובות שמופו על ידי מפ"י ויוודא את השלמתו.

✯

הליקויים המוצגים בפרק זה ממחישים את הצורך בגיבוש תוכנית רב-שנתית להשלמת כלל התשתיות הציבוריות ביישובים בנגב; לבחינת דרכים להתייעלות תאגידי המים; ולייזום תוכנית להגברת האכיפה והגבייה על ידם, כך שיתאפשר קיומם העצמאי ללא צורך בסיוע ממשלתי מתמיד.

הפרק דן עוד בפירוט בליקויי תפעול מהותיים בסעיף ההוצאות הגדול ביותר ברשויות המקומיות הבדואיות בנגב, "הסעות תלמידים". בעניין זה מומלץ בין השאר על טיוב נתוני התלמידים המוסעים למוסדות חינוך ועל ביצוע בקרה עצמאית ושוטפת על ידי משרד החינוך.

עוד דן הפרק בפעילותה של מועצת אל-קסום, המתנהלת בדרך לא-סדורה במספר תחומי פעילות. בעניין זה מומלץ כי הממונה על המחוז במשרד הפנים יבחן את פעילות המועצה וינחה אותה להכין תוכנית של התארגנות מחדש בכל התחומים שהועלו לעיל ויעקוב אחר מימושה.

# שער שלישי - תשתיות ממשלתיות וצבאיות - פגיעות ונזקים

תשתיות המים, החשמל, הנפט והאנרגיה מנוהלות בדרך כלל על ידי חברות ממשלתיות, והן חיוניות ביותר לניהול אורח חיים מודרני ומסודר.

פרק זה עוסק בתופעה הנפוצה של פגיעה בתשתיות של חברות ממשלתיות באזור הנגב הצפוני וכן במשמעויות של פגיעות אלו, הן עבור החברות הממשלתיות עצמן והן עבור התושבים שומרי החוק, הסובלים אף הם מתופעות נרחבות אלו. כן מובאים אומדנים כספיים רב-שנתיים לעלויות הכבדות שנגרמות לאותן חברות ממשלתיות בשל אותן פגיעות. הפרק גם סוקר את הפעולות שבהן נוקטות אותן חברות ממשלתיות כדי להתמודד עם תופעות אלו ולצמצמן. כן נידון היעדר תשתיות לטיפול בשפכים במועצות נווה מדבר ואל-קסום, מצב היוצר סיכון לזיהום מי התהום ולמחלות.

פרק זה עוסק גם בהתמודדותם של בסיסי צה"ל בנגב - בסיס חיל האוויר בנבטים ומרכז האימונים היבשתי (להלן - מל"י) בצאלים - עם פעילויות פליליות של התושבים הבדואים נגד הבסיסים ומשרתיהם. פעילויות אלו כוללות חדירה של תושבים בדואים לבסיסי הצבא; זריקות אבנים; שריפת גזם בסמיכות לגדר הבסיס, הפוגעת בגדר ההגנה האלקטרונית ההיקפית; פלישה לשטחי אש, ובכלל זאת גניבת ציוד יקר ערך שמרביתן מבוצעות משטחי האש, והקמת חממות קנאביס בשטחים אלו.

עולות כאן תופעות חמורות ביותר, המשפיעות בצורה ממשית על בטיחותם, על בריאותם ועל איכות חייהם של כלל התושבים וכרוכות בנזקים רחבי היקף, החוזרים ונשנים, לחברות הממשלתיות הרלוונטיות ולבסיסים מרכזיים של צה"ל.

**נתוני מפתח**

# פגיעה בתשתיות של חברת המים מקורות

מקורות חברת מים בע"מ היא חברה ממשלתית שבאחריות משרד משאבי המים ומשרד האוצר. החברה פועלת כמפיק וספק מים לפי חוק המים התשי"ט-1959, ומספקת מים למגזר הביתי, לחקלאות ולתעשייה. היא עוסקת בהנחת תשתיות להובלת מים למוקדי יישוב שונים בארץ ואחראית לתחזוקה השוטפת שלהן. בצפון הנגב החברה אחראית לנקודות תשתית רבות ובכללן מתקני קידוח, שנאי חשמל וגנרטורים לאספקת אנרגיה למשאבות החברה, וכן מתקנים לאחסון סולר.

הועלה כי חברת מקורות מתמודדת מדי שנה עם עשרות רבות של אירועי חבלה וגניבה במתקניה בנגב, והטיפול באירועים אלו גורם נזק כספי לקופת החברה. אירועים כאלו פוגעים בתשתיות לאומיות ומעכבים ביצוע פרויקטים לחיבור תקין של האוכלוסייה לתשתיות המים.

בשנים 2014 - 2018 אירעו כ-240 אירועי גניבת יחידות קריאה מרחוק[108] באזור הנגב המרכזי והנגב הצפוני.

בלוח 24 להלן מוצגים נתונים שהתקבלו מחברת מקורות על מספר אירועי החבלה במתקני מקורות במשך השנים 2008 - 2018 באזור צפון הנגב, התחום בין שדרות בצפון למצפה רמון בדרום:

לוח 24: **מספר אירועי החבלה במתקני חברת מקורות בנגב הצפוני, 2008 - 2018**

| השנה | מס' האירועים |
|---|---|
| 2008 | 157 |
| 2009 | 106 |
| 2010 | 177 |
| 2011 | 165 |
| 2012 | 91 |
| 2013 | 51 |
| 2014 | 98 |
| 2015 | 168 |
| 2016 | 46 |
| 2017 | 56 |
| 2018 | 35 |
| סה"כ | 1,150 |

על פי נתוני חברת מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ניתן לראות כי מדובר במספר אירועים רב, ממוצע של כ-105 אירועים מדי שנה, המסתכמים ל-1,150 אירועים, הגם שבשנים 2016 - 2018 חלה ירידה ניכרת בכמות האירועים.

בלוח 25 להלן מוצגים נתונים על 17 מקרים בולטים מבין 1,150 האירועים שפורטו לעיל, כולל אומדן הנזק מהפגיעה ברכוש:

108 יחידות קריאה ממוחשבות שניתן לקוראן ממרחק ללא צורך להגיע אליהן פיזית.

לוח 25: **חבלות מרכזיות בשנים 2008 - 2017**

| מס' | תאריך | שם המתקן / הקו | תיאור החבלה ותוצאות הטיפול | עלות הנזק המוערכת (בש"ח) |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 3.1.08 | תחנת מוחקה | פריצה לחדר החשמל, חבלה בקיר המבנה, פריצה נוספת למבנה דיזל | 30,000 |
| 2 | 18.10.08 | קידוח שוקת 1 | ניסיון לגנוב גנרטור דיזל | 70,000 |
| 3 | 18.10.08 | תחנת שוקת | גניבת 12,500 ליטר סולר | 77,000 |
| 4 | 20.1.09 | תחנת שמחה | פריצה לאתר שמחה לגניבת שני גנרטורים דיזל | 475,000 |
| 5 | 21.5.09 | קידוח מכתש 4 א' | פריצה לארון חשמל וחבלה בו | 20,000 |
| 6 | 3.11.09 | קידוח חלוצה 1 | חבלה בשער המתקן וגניבת שנאי של מקורות | 100,000 |
| 7 | 28.12.09 | בוסט' מבואות ירושלים | חבלה בשנאי מקורות | 45,000 |
| 8 | 27.5.10 | קידוח אשלים | שבירת דלת וגרימת נזק לקיר המבנה | 30,000 |
| 9 | 13.8.10 | ח"צ באר חיל | גניבת מים (במבצע עם כוחות מג"ב נתפסו הגנבים) | 236,000 |
| 10 | 24.1.11 | תח' מפסח לצאלים | חיתוך וגניבת כבלי חשמל של חמש יחידות | 36,000 |
| 11 | 19.2.11 | קידוח חלוצה 1 | גניבת שנאי מקורות | 85,000 |
| 12 | 19.6.11 | קידוח אשלים | גניבת מנועי קידוח ובוסטר | 180,000 |
| 13 | 2.9.11 | בריכת לקייה | שריפת מבנה פיקוד | 25,000 |
| 14 | 17.3.15 | קידוח ניר עם 16 | גניבת סולר | 24,000 |
| 15 | 21.4.15 | בוסטר לכיש | גניבת סולר | 27,000 |
| 16 | 18.4.16 | קידוח שוקת 1 | ניסיון גניבת רכב מתוך המתקן בזמן עבודה (הרכב הוחזר) | |
| 17 | 10.6.17 | קידוח זיקים 8 | גניבת סולר | 30,000 |
| | סה"כ | | | 1,490,000 |

על פי נתוני חברת מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי היקף הפגיעה בתשתיות החברה בגין 17 האירועים האמורים הסתכמה בכ-1.5 מיליוני ש"ח במשך השנים 2008 - 2017.

מבדיקה משלימה שערך משרד מבקר המדינה בחודש מרץ 2020 עולה כי גם בשנת 2019 התבצעו פגיעות בתשתיות החברה, כגון גניבות סולר ומים, גניבת רכב, פריצות למבנים וחבלות לאורך הקווים. פגיעות אלו הסבו לה נזק בסכום כולל של 275,900 ש"ח.

נציגי משרד מבקר המדינה שערכו ב-31 באוקטובר 2019 סיור אקראי ביישובים שונים בנגב נתקלו גם הם בתופעה זו של פגיעה בתשתיות חברת מקורות. לדוגמה תמונה 26, שצולמה באזור בסיס צאלים:

תמונה 26: **ברז מקורות שנפרץ בכביש 222, 31.10.19**

המקור: משרד מבקר המדינה.

## פגיעה בתשתיות חברת החשמל

חברת החשמל לישראל היא חברה ממשלתית וציבורית המייצרת חשמל ומספקת אותו לכל מגזרי המשק הישראלי. חברת החשמל מחזיקה במתקני תשתיות רבים באזור הנגב הצפוני, המשמשים אותה בפעילותה ומבטיחים כי אספקת החשמל לישובים הפריפריאליים שבאזור זה תתבצע בצורה תקינה ותתנהל בסדירות וברציפות.

הועלה כי חברת החשמל מתמודדת במתקניה בנגב עם אירועי גניבה רבים, בעיקר של שנאים ממתכת.

לבקשת משרד מבקר המדינה, נציגי חברת החשמל פירטו את אירועי החבלה במתקני חברת החשמל בנגב הצפוני בשנים 2018 - 2019, כמוצג בלוח 26 להלן:

לוח 26: **אירועי החבלה במתקני חברת החשמל בנגב הצפוני, 2018 - 2019**

| מס' | תאריך | תיאור החבלה |
|---|---|---|
| 1 | 19.1.18 | במתקן קידוח יבנה 105 ליד עמוד מס' 388 נמצא שנאי פתוח על הרצפה שכל תכולתו הוצאה ממנו |
| 2 | 26.2.18 | גניבת שנאי ליד צומת אנטין, עמוד מס' 173 |
| 3 | 1.4.18 | גניבת שנאי ליד קיבוץ להבים, עמוד מס' R1130.732 |
| 4 | 1.4.18 | גניבת שנאי ליד היישוב סנסנה, עמוד מס' BR12/1292 |
| 5 | 14.6.18 | גניבת שנאי ליד היישוב עומר, עמוד מס' DR32/198 |
| 6 | 13.8.18 | גניבת שנאי חולות יבנה, עמוד מס' 2/43ענ - שנאי ארגז 630 גישורים ונחושת, השנאי והעמוד הזינו את קידוח 225 |
| 7 | 19.8.18 | גניבת שנאי קידוח יבנה 103, מס' עמוד 14/85 |
| 8 | 20.8.18 | גניבת שנאי קידוח יבנה 230, מס' עמוד 7/30 |
| 9 | 26.8.18 | גניבת שנאי קידוח יבנה 230, מס' עמוד 7/30 |
| 10 | 26.8.18 | חבלה וניסיון גניבת שנאי מיידן6-, מס' עמוד ZA26 |
| 11 | 5.9.19 | גניבת שנאי על כביש 40, שישה קילומטר דרומית לצומת אוהלים (דרומית לב"ש), מס' עמוד SP3/39 |
| 12 | 21.9.19 | פריצה לתחנת טרנספורמציה במרכז העיר באר שבע (שדרות שז"ר 1 - מגדל אלמוג); כל ההארקות שהיו בתחנה נגנבו; בשנאי אחד נגנב "אפס" בין שנאי ללוח מתח נמוך |
| 13 | 22.9.19 | שנאי על עמוד בק79 נגנב ושנאי נוסף ניזוק. המיקום: בין בית קמה לרהט |

על פי נתוני חברת החשמל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה שבין ינואר 2018 לספטמבר 2019 תועדו 13 אירועי גניבה בנגב הצפוני, בעיקר של שנאים, כבלי נחושת וציוד המהווים, ככל הנראה, מטרה לסוחרי מתכת בעיקר.

בביקורת שנערכה בחלק מיישובי הבדואים בנגב הועלה כי קיימת התחברות פירטית של תושבים מקומיים לתשתיות חשמל של חברת החשמל או של גופים ציבוריים, וכי תופעה זו נפוצה יחסית ביישובים אלה. בין פניה והשלכותיה של התופעה גניבה של חשמל; תקלות ברשת החשמל, המשפיעות על כלל האוכלוסייה; שריפת נתיכים של חברת החשמל ונזק לציוד; סיכון חיי אדם מפני שההתחברויות אינן בטיחותיות.

נציגי משרד מבקר המדינה, שערכו ב-26 לדצמבר 2018 סיור אקראי ביישובים שונים בנגב, נתקלו בתופעה זו של התחברות בלתי מוסדרת לקווי חשמל בצורה פירטית ומסוכנת. בתמונה 27 מוצג חיבור פירטי לקווי חשמל באזור תל שבע:

תמונה 27: **חיבור פירטי לקווי חשמל בתל שבע, 26.12.18**

המקור: משרד מבקר המדינה.

גם בסיור שערכו נציגי משרד מבקר המדינה באזור כביש 222 התגלו עדויות לפגיעות בתשתיות חברת החשמל. בתמונה 28 מוצגת פגיעה בשנאי של חברת החשמל:

תמונה 28: **פגיעה בשנאי חשמל**

המקור: משרד מבקר המדינה.

ממסמכים של חברת החשמל עולה כי החברה נאלצת להתמודד ביישובים בדואיים עם התופעה המתוארת. כך לדוגמה, במכתב ששלחה החברה לראש עיריית רהט במאי 2018 נכתב כי תקלות חשמל רבות נגרמות כתוצאה מהתחברות עצמית של לקוחות לכבלים ולרשתות החשמל באופן לא חוקי, וכי בעטיין אף נותק מרכז מסחרי וכמותו עוד מבנים רבים. גם בסיכום פגישה שנערכה בין נציגי חברת החשמל לבין נציגי שכונה 25 ברהט ביולי 2018 נכתב, כי במחצית השנה החולפת אירעו כ-30 הפרעות ברשת החשמל כתוצאה ישירה של התחברויות התושבים לציוד של חברת החשמל. עוד צוין כי תקלות החשמל מביאות את התושבים לתסיסה, והם אף מנסים לבצע פעולות כגון חסימת כבישים והפגנות.

בישיבה פנימית בחברה באוגוסט 2018 צוין כי בא-סייד התחברו תושבים לעמודים ולציוד חברת החשמל במידה מוגברת. בישיבה זו ניתנה סקירה על פעילות החברה בתחום השימוש הבלתי חוקי בחשמל, ומנהל נפת באר שבע ביקש שיושם דגש על הבעיה, שתינתן עזרה לנפה בפעילות במגזר הבדואי ושתקודם פגישת עבודה עם משטרת ישראל. גם במכתב מ-8.1.20 של מנהל רשות ההסדרה ליו"ר רשות החשמל ולפרקליט מחוז דרום פלילי נכתב בהקשר זה, כי "במהלך עבודות פיתוח בישוב אל סייד נחשפו עשרות חיבורי חשמל פירטיים וגנבות חשמל נרחבות... לטובת טיפול בסוגיה חמורה זו ומציאת פתרון אפקטיבי, נדרש טיפול מערכתי והתגייסות של כלל גורמי האכיפה למציאת פתרון מידי".

תופעה דומה צוינה בדוח מבקר המדינה[109] לגבי המועצה המקומית לקייה: "במועצה קיימת תופעה של חיבורים לא חוקיים וגניבות חשמל ומים ממערכות החשמל והמים של מוסדות ציבור וחינוך. תופעה זו פוגעת בקופת המועצה ומהווה מפגע בטיחותי חמור, בעיקר במוסדות חינוך". על פי נתוני חברת החשמל מאוקטובר 2020, אומדן הנזק הכלכלי השנתי שנגרם לה בגין חיבורי חשמל לא-חוקיים עומד על לפחות 41 מיליון ש"ח בשנת 2020.

חברת החשמל ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי "חברת החשמל אכן מתמודדת עם מספר תופעות המסכנות את כלל הציבור וגורמות להפרעות בחשמל ואספקת חשמל סדירה: **גניבת תשתיות** - ישנה תופעה רחבת היקף של גניבת תשתיות, בעיקר לצרכי מסחר במתכות, בכל מקרה של גניבת שנאי ו/או תשתיות חשמל ישנם היבטי בטיחות והיבטים מסחריים וכלכליים: (א) **היבטי בטיחות** - הגניבות יוצרות סכנה משמעותית לעוברי אורח שחשופים לכבלים חתוכים ואביזרים שעלולים להיות מחושמלים וכן יוצרות סכנה בטיחותית לרכוש כגון שריפות שפורצות כתוצאה מכך. (ב) **היבטים מסחריים** - פגיעה באמינות האספקה והשרות הניתן ע"י חברת החשמל, בנוסף לפגיעה בתדמיתה גורמים לחברה נזק כלכלי כבד. (ג) **היבטים כלכליים** - כתוצאה מהגניבות נגרמים נזקים כלכליים מצטברים, מאחר וחברת החשמל נדרשת לחדש שוב ושוב את התשתיות ולשקמם".

עוד ציינה חברת החשמל כי "בנוגע לגניבת תשתיות... המשטרה פעלה לבקשתנו בנושא בנחישות ובמקצועיות והביאה ללכידת הגנבים (ולא בפעם הראשונה)... בנוסף חברת החשמל מבקשת לציין כי כחלק מהיבטי המשילות בנגב, החברה מתמודדת מזה זמן רב עם חסם משמעותי לפעילותה באזור הדרום עקב התיישבות בלתי חוקית של הפזורה הבדואית בסמוך ומתחת פרוזדורי קווי מתח של החברה אשר אושרו בתכניות מתאר, המהווים עורק מרכזי של תשתית החשמל בארץ... לשם הדוגמה נביא את פרויקט קו "אשכול נגב" אשר בתחומי

109 **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2019**, "המועצה המקומית לקייה - ניהול כללי וכספי" (2019), עמ' 2.

המקטעים השונים של הקו מצויים כ-500 מבנים בלתי חוקיים שאינם מאפשרים את ביצוע העבודות הנדרשות לביצוע הפרויקט".

חברת החשמל ציינה בתשובתה עוד כי "בהיעדר טיפול בנושא של הסדרת בעלויות קרקע והעדר בפרצלציה (שבעקבותיה לא ניתנים היתרי בניה ובהתאמה טפסי 4) חברת החשמל מנועה באופן חוקי / רגולטורי לחבר מבנים לרשת החשמל. זו לדעתנו מהות הבעיה משום שבהעדר יכולת לספק חשמל באופן חוקי, גדלה התופעה של מרבית החיבורים הפיראטיים... חיבורים אלו מסכנים בראש ובראשונה את התושבים עצמם, יוצרים ריבוי שריפות ומקרי התחשמלות. בנוסף נגרמות תקלות מרובות, חוזרות ובהיקפים גדולים בהרבה מהממוצע הארצי המשפיעים על לקוחות אחרים של חברת החשמל. למשל: ממוצע שנתי לקריאות בנושא תקלות בחברה עומד על כ-7% ובישוב אל סייד - 69%. מעבר לכך מושת על חברת החשמל הצורך בתיקונים מרובים, מסביב לשעון, בהיקפים חסרי תקדים ובעלויות גבוהות".

## פגיעה בתשתיות חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ

חברת תשתיות נפט ואנרגיה בע"מ (להלן-תש"ן) משמשת כחברת התשתית הלאומית של משק הדלק והאנרגיה בישראל והיא בבעלות מלאה (100%) של המדינה. החברה אחראית לספק את צורכי משק האנרגיה הן בשגרה והן בחירום ופעילותה כוללת בין השאר פריקה, אחסון וטעינה של נפט גולמי ומוצריו, ניפוק מוצרי הדלק לחברות השיווק השונות והזרמת הדלק ברשת קווי דלק תת-קרקעיים, המקשרת בין מקורות הדלק, הנמלים ובתי הזיקוק אל אתרי האחסון והצרכנים הסופיים: חברת החשמל, מערכת הביטחון, נתב"ג ועוד.

בביקורת עלה כי זה שנים מתמודדת חברת תש"ן עם אירועים של פגיעות בקווי הדלק של החברה בדרום וניסיונות לגנוב דלק מקווי הצנרת התת-קרקעיים. מעבר לפגיעה הכלכלית בחברה, קיימת גם פגיעה ברציפות האספקה למתקנים חיוניים וכן פגיעה בסביבה כתוצאה מדליפת דלק לקרקע.

לטענת החברה, כל ניסיונות הפגיעה אותרו על ידה, והיא נאלצה להשקיע סכומי כסף גדולים בהיקף של כ-300,000 ש"ח בתקופה שמאוקטובר 2017 ועד פברואר 2019 לתיקון הנזקים, הנדרשים להתבצע מידית ובאופן מהיר כדי להבטיח את מבצעיות הקווים, שהם בעלי חשיבות אסטרטגית. בלוח 27 להלן מוצגים אירועי גניבות דלק שאירעו במתקני חברת תש"ן בנגב הצפוני בשנים 2017 - 2019 ולהערכת החברה בוצעו על ידי תושבים מהאזור.

לוח 27: **אירועי גניבות דלק שאירעו במתקני חברת תש"ן בנגב הצפוני, 2017 - 2019**

| התאריך | מהות האירוע | אזור כולל קו |
|---|---|---|
| 9.10.17 | התחברות פירטית לקו הדלק גבעתי-פלוגות - במהלך הזרמה מאשדוד לאשל של סולר תחבורה הורגשה ירידת לחץ והוחלט להקפיץ כוחות לכיוון המקטע. כשהגיעו הסיירים מצאו צנרת פרוסה על הקרקע, ללא איתור נקודת התחברות. | קו הדלק גבעתי-פלוגות-אשל |
| 7.5.18 | התחברות עוינת לקו הדלק גבעתי-עד הלום - במהלך הזרמת בנזין מאשדוד לאשל אובחנה ירידת לחץ. לאחר סריקות רבות ועל פי ניתוח הנקודות נמצאו סימנים חשודים המצביעים על אזור ההתחברות לקו, מזרחית לשביל הסיור. | קו הדלק גבעתי-עד הלום |
| 22.2.19 | ירידת לחץ באזור בית קמה (קו "6 פלוגות-אשל), המעידה על התחברות לקו וגניבה ממנו. | קו הדלק פלוגות-אשל |

על פי נתוני חברת תש"ן, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי אזור פלוגות-אשל הוא אזור המועד לניסיונות גניבת דלק.

נציגת תש"ן מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה כי החברה מתקצבת שעות עבודה עודפות לסיורים ולפעילות ביום ובלילה לאורך הקווים בדרום כדי להבטיח שקווים אלו לא יינזקו מפעילות גנבי דלק.

חברת תש"ן ציינה בתשובתה מ-12.1.21 כי החברה פועלת למגר את התופעה באמצעים העומדים לרשותה ובשיתוף פעולה עם המשטרה וחברות התשתית.

רשות ההסדרה מסרה בתשובתה כי "תופעת גניבות מים וחשמל כוללת חיבור פיראטי לרשתות המים והחשמל וגנבות מהם וכן התחברות פירטית למבני חינוך ולעמודי התאורה בישובים. מדובר בתופעה בהיקף שמגיע בחלק מהישובים לכ-50% - 60% מצריכת החשמל והמים... נדרש מענה ממשלתי מרכזי לתופעה חמורה זו המעודדת פעילות פלילית וגנבות ע"י התושבים ובידיעת מנהלי מוסדות החינוך מהם גונבים באופן כמעט ממוסד". הרשות ציינה בתשובתה כי פנתה בנושא פעמים אחדות למנכ"ל משרד האנרגיה, לפרקליטות ולמשטרה כדי שייזמו פעילות למניעת התופעה, ואולם בשלב זה הנושא אינו מקבל עדיפות על ידי מי מהגורמים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "מפכ"ל המשטרה, בתיאום עם השר לבט"פ, קבע את נושא הסד"ח [סחיטת דמי חסות] כאחד מנושאי הטיפול המרכזיים בתכנית 'תחילת הדרך-2021', והנחה לחזק את היחידות המטפלות בנושא. אחד מיעדי מפקד המחוז לשנת 2021 הינו יעד סד"ח / סחיטה באיומים. הממ"ז [מפקד המחוז] רואה בתופעה זו יעד מרכזי במסגרת הלחימה בפשיעה במחוז. חלק מתופעה זו של פגיעה בתשתיות נובעת מסד"ח לא ממומש, ועל כן, ישנה חשיבות רבה בטיפול בתופעת הסד"ח, שממנה מתפשטות תופעות אחרות של פגיעה בתשתיות. יצוין כי במסגרת המבצעים המתקיימים ברחבי הנגב, קיים שת"פ הדוק בין המשטרה לבין חברות החשמל / מים / משרד הבריאות / רשות המיסים ועוד. במהלך הפעילות המבצעית פושטים הגורמים שתוארו לעיל על ישובים שקיים אודותיהם מידע מודיעיני על חיבורים פיראטיים ועוולות נוספות. באופן זה מטופלים במהלך המבצעים עשרות מקרים של חיבורים פיראטיים לתשתיות, ונפתחים תיקים פליליים כנגד המבצעים. יצוין כי בגין כל אירוע הנוגע לפגיעה בתשתיות נפתח תיק חקירה עם סיווג מתאים. לזירה מוזמנים מז"פ, גשש

(במידת האפשר) זי"ט [זירה טכנית] ומודיעין. התיק לא נסגר מבלי שבוצעו כלל הפעולות הנ"ל. בשנת 2020 הושגה עלייה במספר תיקי החקירה שנפתחו בנושא זה במרחב נגב: 78 תיקי חקירה, לעומת 46 תיקים בשנת 2019".

עוד ציינה המשטרה כי "כחלק ממתן המענה לתופעה הוקמה ביחידת 'יואב' (יחידה שייעודה לתת סיוע אבטחתי לכלל הגופים העוסקים בהסדרת הישוב הבדואי בנגב - באיתורים של בב"ח - בניה בלתי חוקית) יחידה אופרטיבית לטיפול משימתי בתופעה. תופעת הסד"ח הינה יעד ארגוני ליחידות אח"מ בכל המדרגים ונקבעו יעדים ומדדים. יצוין כי הפגיעה בתשתיות נעשית גם ממניעים פליליים נוספים שאינם סד"ח, כגון גניבת תשתיות לשם השימוש בהם ללא עלות / מכירתן בעלות מופחתת וכן כתשתית תומכת לביצוע פעילות פלילית נוספת (לדוגמא גידול / ייצור סמים). קיימת חשיבות לשת"פ עם רשויות מקומיות / חברות ממשלתיות לצורך העברת דיווח על התנהלות חריגה אשר תהיה עשויה להצביע על ביצוע פעילות פלילית מסוג זה ותוביל לפתיחה בחקירה".

המשטרה הוסיפה בתשובתה כי "הגברת הפעילות ביישוב אלסייד באה לידי ביטוי בעלייה של 18% במספר תיקי החקירה בשנת 2020, בהשוואה לשנה קודמת. סומנו שני יעדים שכנגדם בוצעה פעילות אופרטיבית וחקירתית לאחר שהתחברו לקו מתח גבוה ומכרו מביתם חשמל לשכנים. חשוב לציין כי טיפול בתופעה של גניבת חשמל באל סייד מצריך הערכות מבצעית ענפה. קיים תכנון לפעול בקו חשמל הנ"ל - קו 160".

נוכח פגיעה כה משמעותית ומתמשכת בתשתיות החיוניות בנגב של חברות ממשלתיות מרכזיות במשק (חברת החשמל, מקורות וחברת תשתיות נפט), מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הרלוונטיות ייערכו למיגור התופעה תוך שיתוף פעולה הדוק ביניהם.

על רשויות אכיפת החוק ומשטרת ישראל הפועלות בנגב לפעול לתיעדוף גבוה של הטיפול בפגיעה בתשתיות, בחיבורים בלתי חוקיים של התושבים למים ובפרט לחשמל ובתופעה שגורמים פרטיים בלתי מורשים אחרים מתחברים לרשת החשמל בניגוד לחוק.

# תשתיות לטיפול בשפכים

המינהל לפיתוח תשתיות ביוב שברשות המים הוא זרוע הביצוע הממשלתית לביצוע תשתיות ביוב. בין תפקידיו - השוואת איכות ואמינות תשתיות הביוב בין כל המגזרים וסגירת הפערים בין הפריפריה למרכז וכן שמירה על בריאות הציבור ואיכות הסביבה.

מנתוני המשרד להגנת הסביבה עולה כי במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום אין כלל תשתיות לטיפול בשפכים. פינוי השפכים של כ-70,000 בתים מתבצע כיום בצורה מיושנת, באמצעות בורות ספיגה, תוך סיכון לזיהום מי התהום ולמחלות. קיימת סכנה לחיי אדם בישובים הבדואים וכי נזקי המפגע הסביבתי שמקורו באותם יישובים צפויים להגיע גם לבאר שבע.

המועצה האזורית נווה מדבר ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי "נכון להיום אין כל פתרון למערכת הביוב פרט לבורות ספיגה".

במחקר שערך "מכון הערבה" ללימודי הסביבה והתפרסם באפריל 2018 נמצא כי קיימת סכנה לחיי אדם ביישובי הבדואים, וכי נזקי המפגע הסביבתי שמקורו באותם יישובים צפויים להגיע גם לבאר שבע. על פי המחקר: "בקהילות בדואיות רבות בנגב יש מחסור בגישה למי שתייה בטוחים ולתשתיות טיהור מים. בתי אב רבים נסמכים על אמצעים יקרים, לא יעילים ובעייתיים מבחינה סביבתית, בהם בורות ספיגה. הביוב בבורות מחלחל למי התהום, שמשמשים מקור חשוב למי שתייה בישראל. הביוב מזהם הן את הקרקע והן את מי התהום ומהווה סכנה בריאותית ציבורית רצינית מבחינת מחלות"[110].

לפי הסקר שערך המכון, 85% מתושבי הכפרים המוכרים העידו כי השפכים שלהם מגיעים לבורות הביוב בכפר, באופן שמי השירותים מובלים לבור הביוב והמים האפורים מוזרמים לקרקע. 37% מהנשאלים הביעו מודעות ודאגה בנוגע להשפעה המזיקה שיש לבורות הביוב, הנמצאים בקרבת הבית, ואף הזהירו את ילדיהם מלהתקרב לאזור. בסקר נמצא כי בורות הביוב אינם אטומים, מצב שעלול להביא לזיהום מי התהום.

בהקשר זה יוזכר כי כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2011 צוין[111] כי "הבעיה הסביבתית הנוצרת מזיהום מי התהום והנחלים משפכים ומקולחים היא בעיה לאומית ויש לה השלכות על בריאות הציבור ועל משק המים".

זאת ועוד, ליישובים הבדואיים הלא-מוכרים אין תאגיד מים שמטפל בשפכים, ולכן אין למי לפנות כאשר מתעוררות בעיות בתחום זה. כך לדוגמה, מהודעת דואר אלקטרוני ששלחה נציגת חברת מקורות למשרד להגנת הסביבה ב-23.10.17 עולה כי קיים מפגע ביוב שזורם מעל קווי מים של מקורות ביישוב הבלתי מוכר אבו קווידר. הביוב מגיע מכיוון ריכוז בתים צמודים של שבט אל-עפאוי וחלק מתושבי אבו קווידר, המתגוררים על גבעה דרומית למושב נבטים, ומשם דולף לכיוון כביש 25 ומתנקז מעל לקווי מקורות ובצמוד לכביש. נציג המשרד להגנת הסביבה יצא עם נציגת חברת מקורות לסיור במקום ומצא שהמפגע אכן משמעותי.

יצוין כי גם ביישובי הבדואים המוכרים יש ליקויים רבים בתשתיות הביוב ותקלות שונות בפעולתן. כך לדוגמה, בדוח פיקוח מ-9.5.18 ששלח מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה למהנדס המועצה המקומית חורה צוין כי בשכונה 7 לא הושלמו תשתיות הביוב, וכי בעקבות התחברות בלתי חוקית של התושבים לקו הביוב קיימת דליפת ביוב מתוך שוחה בשטח פתוח לכיוון ערוץ הנחל. תצלומים שצורפו לדוח מראים כי הביוב מתנקז בצורת בריכה גדולה בסמוך לבתי התושבים, ומצוין שקיימים במקום ריחות צחנה עזים ובלתי נסבלים.

בעיה אחרת נובעת מחלוקת האחריות בין תאגידי המים עצמם. לדוגמה, באוקטובר 2016 התקיים דיון ברשות המים בנושא השלמת החיבור של קו מאסף הביוב "ואדי אל-נעים", המיועד לאסוף שפכים מתאגיד נווה מדבר ולהעבירם לטיפול במט"ש (מכון טיהור שפכים)

110 צוות החוקרים דגמו את איכות מי השפכים ומי הביוב שמצטברים ועומדים ביישוב הבדואי אום בטין, שאינו מחובר לתשתיות ביוב. החוקרים גילו תנאי סניטציה קשים שאף יוצרים סכנה לחיי אדם. הבריכות הגדולות של מי הביוב שזורמים מהבתים התגלו כמזוהמות ומלאות חיידקים.

111 **דוח שנתי 63א** (2011), "המשרד להגנת הסביבה - טיפול המדינה בשיקום נחלים", עמ' 84.

באר שבע דרך תשתיות מי שבע[112], ובכך להרחיב את ספיקת מט"ש באר שבע. בדיון זה הועלתה טענת תאגיד מי שבע לפיה "הוא לא יכול לפעול כנגד תאגיד 'נווה מדבר' בכל הנוגע לאיכות השפכים המוזרמים ממנו ובשל כך נגרמים לו נזקים אדירים לתשתיות ההולכה, השאיבה והטיפול אשר חושפים אותו לטענות ולתביעות". בסיכום דיון זה צוין כי "ייצא מסמך מסודר המגדיר את חלוקת ההשתתפות [להרחבת ספיקת מט"ש באר שבע] בין נווה מדבר למי שבע".

הועלה כי נכון לפברואר 2020, רשות המים טרם קבעה כיצד יחולקו העלויות הכרוכות בהרחבת מט"ש באר שבע בין שני תאגידי המים מי שבע ונווה מדבר לגבי איסוף הביוב מוואדי אל-נעים, המיועד לאסוף שפכים מתאגיד נווה מדבר למט"ש מי שבע, וממילא הרחבה זו טרם קודמה בפועל. תנאי מקדים להרחבת המט"ש הוא איכות השפכים.

מנכ"ל תאגיד מי שבע תיאר בתשובתו מינואר 2021: "הרחבת מט"ש באר שבע, מקודמת על ידו [על ידי תאגיד מי שבע], ללא כל קשר לסוגיית שפכי ואדי אל נעים - וזאת נוכח הצורך הקיים במתן פתרון קצה לשפכי הרשויות באר שבע ואופקים החברות בתאגיד... יתרה מכך... במהלך השנה האחרונה... התקבלה הסכמה עקרונית מצד גורמי המקצוע ברשות המים בדבר הסטת שפכי הבדואיים והעברתם לטיפול במט"ש שוקת, פעולה אשר עתידה לקרום עור וגידים במהלך המחצית הראשונה לשנת 2023... הפעולה הנ"ל לכשתתרחש, תאפשר לתאגיד "מרווח נשימה" בכל הקשור לפעולות המבוצעות להרחבת מט"ש באר שבע והגדלת כושר הטיפול, ומאידך תספק פתרון לבעיית איכות השפכים המוזרמים משטחי היישובים הבדואים למט"ש התאגיד ללא טיפול קדם ו/או פיקוח ובקרה מצד תאגיד נווה מדבר. ומאידך, תאפשר ליישובים הבדואים לקבל טיפול טוב וראוי בשפכים שלהם באמצעות מט"ש שוקת ללא כל הגבלה של קיבולת קליטה וטיפול הקיימת כיום במט"ש מי שבע. התאגיד מקווה כי רשות המים תעמוד מאחורי הבטחותיה והסכמותיה העקרוניות בעניין הסטת השפכים, ותפגין את אותה משילות בנגב בה עוסק דוח הביקורת, ובכך תאפשר לתאגיד להמשיך ולספק לצרכניו שירותים מקצועיים, איכותיים וטובים בכל הנוגע לטיפול בשפכים, לאחר שהנושא יוסדר כאמור לרווחת כל הצדדים".

רשות המים ציינה בתשובתה כי "בדיון שהתקיים ברשות המים ביום 10.10.19, התקבלו החלטות לעניין שפכי היישובים שגב שלום, ואדי אלנעם, תל שבע ואחרים. השפכים האמורים יופנו לטיפול במט"ש שוקת".

יצוין כי לתאגידים חלשים, כדוגמת נווה מדבר, אין המשאבים להשקעה בפרויקטים חשובים במשק המים שאותם לא ניתן לייחס ללקוחות מסוימים ובגינם לגבות כספים. בכלל פרויקטים אלו, פרויקטים למניעת זיהום סביבתי, שדרוג בדיקות איכות המים מעבר לבדיקות המינימום שדורש משרד הבריאות ועוד.

112 דיון זה היה דיון המשך לדיון קודם באותו נושא בפברואר 2016.

מומלץ כי רשות המים תיתן את הדעת על היעדר משאבים מספיקים של תאגידים חלשים להשקעה בפרויקטים חשובים במשק המים ותפעל למצוא פתרון להשקעות בפרויקטים הללו. כן מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות והמועצות האזוריות שאחראיות לאזורים אלו יטפלו בהסדרת הפתרונות הנדרשים לטיפול בשפכים ולהשלכות תופעת דליפת השפכים.

# השלכות של הימצאות אוכלוסייה אזרחית סמוך לבסיסים צבאיים

אזור הנגב אינו מיושב ברובו וכולל שטחים צבאיים ושטחי אש רבים, ובחלקו צה"ל פועל גם בקרבה למתחמים מיושבים. לדבר יש השלכה על פעילותו של הצבא ועל החיכוכים שלו עם האוכלוסייה האזרחית. להלן בתמונות 29, 30 מוצג בסיס נבטים ותצבירי ההתיישבות ללא היתר המקיפים אותו, נכון לינואר 2021.

תמונה 29: **בסיס נבטים וצבירי ההתיישבות הלא חוקית המקיפים אותו, ינואר 2021**

המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

תמונה 30: **צביר של מבנים (משפחה מורחבת) הנושק לגדר בסיס נבטים, ינואר 2021**

המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

התמונות ממחישות כי ישנה התיישבות בדואית לא-חוקית רחבה סביב בסיס נבטים, וכי חלקם של המבנים נושק לגדר ההיקפית המקיפה את בסיס נבטים.

## אוכלוסייה בדואית בקרבה יתרה לבסיס חיל האוויר בנבטים

בסיס חיל האוויר נבטים, שבנייתו הסתיימה באוקטובר 1983, נמצא סמוך לתל מלחתה ולערערה שבנגב. יצוין ששבטי הבדואים ששכנו במתחם זה בעבר קיבלו מהמדינה "שטחי תמורה" במסגרת הפינוי שלהם מהמתחם. כיום הבסיס מוקף מכל עבריו בהתיישבות בדואית צפופה, הן של היישוב ערערה בנגב והן של הפזורה עצמה, מצב שמעלה בעיות שונות שעניינן פגיעה בביטחון, באיכות הסביבה ובתשתיות הבסיס וכן בתושבים הבדואים. להלן הפרטים:

**תצפית על בסיס נבטים:** ליד ההתיישבות של פזורת מולדה קיים רכס שממנו ניתן להשקיף מלמעלה על הבסיס ולתעד את כל ההמראות והנחיתות. מצב זה מאפשר לימוד של דפוסי הפעולה שמאפיינים את פעילות הבסיס, הן בשגרה והן בחירום. ידע זה הוא נכס מודיעיני אסטרטגי והוא חשוף לעיני כול.

**רעיית צאן סמוך לבסיס נבטים:** רועי צאן ותושבים מפזורת כסייפה מתקרבים לעיתים למובלעת[113] של הבסיס שבצידו המזרחי, עד כדי כניסה למובלעת עצמה, מצב שיש בו פוטנציאל לפגיעה במטוס, שיכולה להסב נזקים אדירים, ובתושבים עצמם.

**השלכת צמיגים ואבנים בנתיבי תחבורה:** לעיתים מושלכים צמיגים ואבנים לעבר מכוניות צבאיות הנעות בכביש 80.

**קרבת התושבים לגדרות הבסיס:** שבטים שנמצאים בחלקו הצפוני של הבסיס מתקרבים באין מפריע לבסיס, ולעיתים אף קושרים בעלי חיים לגדרות הבסיס ותולים פריטי כביסה לייבוש על הגדרות. אירועים אלה מביאים להתרעות שווא במערכת ההתרעה של הבסיס.

**פגיעה בגדר האלקטרונית ההיקפית של בסיס נבטים:** בחלק הדרומי של הבסיס (בצד כביש 80) נמצאות שכונות 1 ו-2 של ערערה בנגב, והמרחק שבין מטעי הזיתים שלהם לגדר הבסיס הוא רק מטר אחד. ברווח צר זה מתבצעות בתדירות גבוהה שריפות גזם, הפוגעות בגדר ההיקפית של הבסיס. בתמונה 31 להלן מוצגת הצתה במטע הפוגעת בגדר ההיקפית של בסיס נבטים:

תמונה 31: **הצתה במטע הפוגעת בגדר ההיקפית של הבסיס, פברואר 2019**

המקור: משרד מבקר המדינה.

צוות הביקורת איתר היקוות מאסיבית של מי שפכים סמוך לגדר ומתחתיה, שמקורה מתקן טיהור שפכים הממוקם סמוך לגדר. הדבר מהווה מפגע תברואתי סביבתי חמור ועלול לאפשר חדירות של גורמים בלתי מורשים לבסיס.

113 אזור מפורז שבו המטוסים מנמיכים ל-15 מטר והם פגיעים ביותר בתחומו.

בשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם קציני חיל האוויר האמונים על ההגנה הקרקעית המרחבית של בסיס נבטים הועלה, כי מתקיימים לעיתים אירועי התמודדות של הבסיס עם האוכלוסייה המקיפה אותו, וזאת כמעט בכל הצדדים סביב הגדר ההיקפית של הבסיס ובצמוד לה.

לבקשת נציגי הביקורת המציאו אנשי הבסיס את רשימת האירועים הרלוונטיים שעימם התמודדו במהלך שנת 2018. רשימה זו, שבה מצוינים כ-50 אירועים, מלמדת על האירועים המגוונים שעימם התמודד הבסיס בשנה זו, על חומרת התופעות ועל מידת האינטנסיביות שלהן. תופעות בעלות מאפיין חוזר שאירעו בשנה זו היו בעיקר של זריקות אבנים וכן של חדירות תושבים לשטח המובלעת. בבדיקת השלמה שבוצעה ביוני 2020 על ידי נציגי משרד מבקר המדינה התברר כי התופעה לא פסקה, וכי בשנת 2019 התמודד הבסיס עם 23 אירועים בעלי מאפיינים זהים.

יצוין כי בעבר בוצעו תחקירים פנימיים רבים בחיל האוויר בעקבות אירועים דומים. כך לדוגמה בתחקיר שנערך בעקבות חדירת נער תושב היישוב ערערה בנגב לבסיס ב-19.10.12 נקבע, בין השאר, כי הגדר ההיקפית בבסיס מיושנת ומאפשרת חדירה ללא מאמץ רב. בתחקיר שנערך בעקבות זריקת אבנים בציר הגישה לבסיס ב-30.8.11 נקבע, כי מדובר באירוע שני ברציפות לאירוע דומה מיום קודם. גם ב-25.11.13 היה אירוע של תפיסת שוהים בלתי חוקיים באתר עבודה השייך לבסיס. בתחקיר של אירוע זה הוגדר האירוע כחמור, וזאת גם בשל העובדה שאחד מהעובדים באתר הוא בעל עבר ביטחוני, שתכנן בעבר לבצע פיגוע בשטח ישראל.

> ההתמודדות של בסיס חיל האוויר בנבטים עם התופעות המפורטות לעיל, ובכלל זאת הסכנות הביטחוניות והבטיחותיות הטמונות בהן והעלויות הכספיות של ההתמודדות, נמשכת זה זמן רב. כך, במסמך שנשלח עוד בינואר 2008 לוועדת גולדברג צוין במפורש כי לבסיס נבטים ישנה בעיה עם התיישבות הבדואים בקרבתו.

צה"ל מסר בתשובתו מינואר 2021 לגבי בסיס חיל האוויר בנבטים, כי "לפני מספר שנים הוקמה ביישוב ערערה בנגב תחנת משטרה חדשה. הבסיס מקיים קשרים צמודים עם תחנה זו. נראה כי רמת הביטחון בסביבה עלתה לאור הקמת התחנה וכי חיזוקה יהווה פוטנציאל להמשך שיפור בנושא. הנושאים המרכזיים בהם מזוהה פער הדורש טיפול: (א) צורך בשיפור משמעותי בתרבות הבטיחות בדרכים ובהיקף האכיפה באזור. הנ"ל מהווה סיכון משמעותי הן למשרתי הבסיס והן לכלל התושבים והמשתמשים בדרך. (ב) המשך אחיזה ביטחונית צמודה ע"י גורמי שב"כ ומשטרה, למול גורמים העוינים למדינת ישראל המתגוררים בסביבה, להבטחת בטחון משרתי הבסיס ושימור רציפות הפעולה של הבסיס בדגש למצב לחימה. (ג) הסדרת נושא הבעלות על האדמות, לאור טענות העולות מתושבי הפזורה ביחס לשטחי הבסיס. נושא זה אינו מהווה בעיה בטווח הזמן הקרוב אך עלול להתעורר בעתיד. (ד) קרבה של תושבי הפזורה לגדר הבסיס. הנ"ל מהווה אתגר בטחוני לאור "הרגלה" והקושי לזהות פעילות חריגה לאור ההימצאות היומיומית בסביבת הבסיס. נדרשת הגברת אכיפת משטרת ישראל במעגל החיצוני לבסיס והרחקה מקרבת הגדר. (ה) הפסקת אירועים של שריפת גזם בקרבת הבסיס שעלולים להתקרב לגדר הבסיס".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בסמוך לבסיס נבטים קיימת התיישבות בדואית נרחבת בפזורה בלתי חוקית על קרקעות מדינה ושטחי אש. חלק מריכוזי ההתיישבות נמצאים בסמיכות של מטרים בודדים מגדר הבסיס ומהווים אתגר אבטחתי ובטחוני לחיל האוויר. ראוי לציין כי אין בידי משטרת ערוער תלונות בגין אירועים ספציפיים מצד אנשי הבסיס. עם זאת,

גורמי התחנה מכירים ומודעים לבעיה האסטרטגית שעולה מקרבת ההתיישבות לבסיס והנושא מועלה בדיונים מול גורמי האכיפה".

מומלץ שצה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב יפעלו להסדרת הנושא ולתיקון המצב. על גופים אלו להגדיר במפורש את תחומי האחריות של כל אחד מהם וזאת על מנת למנוע אי טיפול בתופעות המתוארות.

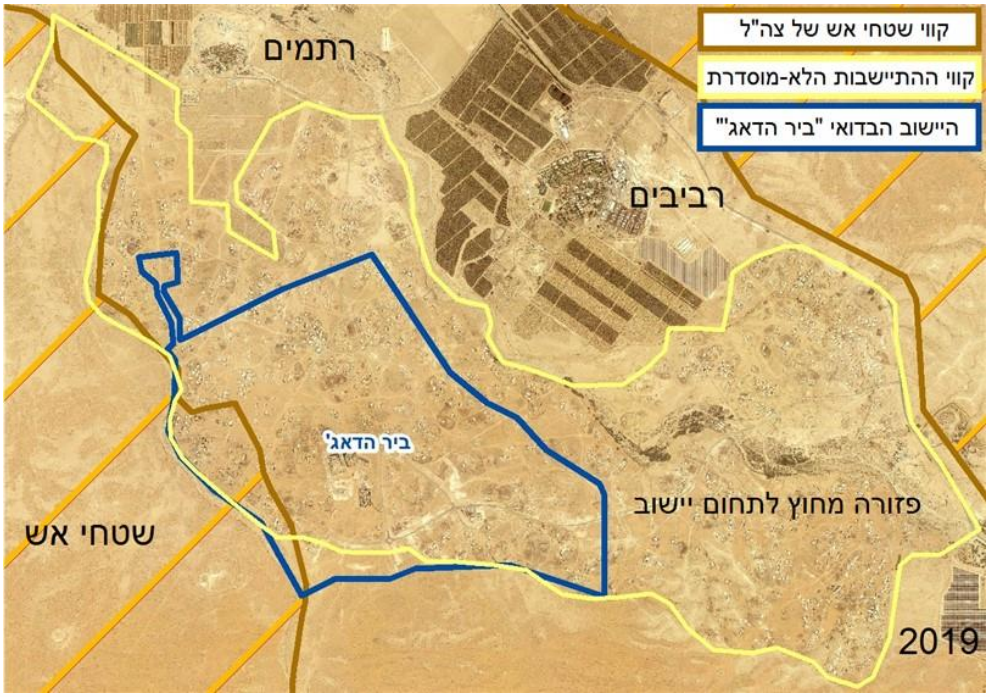
## פלישה לשטחי אש ואימונים בצאלים

באזור צאלים שבנגב ממוקם בסיס צה"ל, המרכז הלאומי לאימונים ביבשה (להלן - מל"י), שייעודו להוות מרכז אימונים לאומי לאימון מערך המילואים של יחידות זרוע היבשה. מל"י אחראי למיליון דונם שטחי אש, שהם כשליש משטחי האש שבמרחב פיקוד הדרום.

**ריכוז האירועים במרחב מל"י בצאלים, 2017 - 2020**

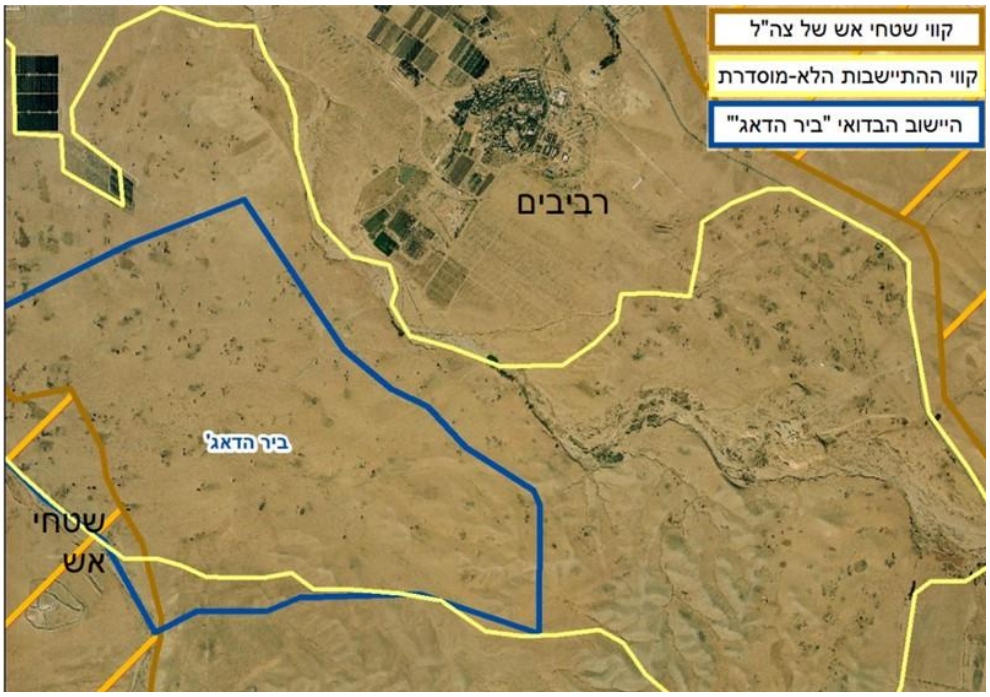
**התפתחות ההתיישבות הבדואית הלא-מוסדרת בביר-הדאג' ובקרבת שטחי אש ושטחי האימונים של בסיס צאלים** - להלן בתמונות 32, 33 מוצגת התפתחות ההתיישבות הלא-מוסדרת בביר הדאג', בין השנים 1997 ו-2019.

תמונה 32: **ההתיישבות הבדואית הלא-מוסדרת באזור ביר-הדאג', ובקרבת שטחי אש ושטחי האימונים של בסיס צאלים, 2019**




המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

תמונה 33: **ההתיישבות הבדואית הלא-מוסדרת באזור ביר-הדאג', ובקרבת שטחי אש ושטחי האימונים של בסיס צאלים, 1997**




המקור: הרשות לפיתוח ההתיישבות הבדואית בנגב, ינואר 2021.

מהתמונות עולה כי בין השנים 1997 - 2019 התפתחה ההתיישבות הבדואית הלא-מוסדרת (הפזורה) באזור ביר-הדאג', כאשר, בשנת 1997 כמעט ולא הייתה פזורה, ובשנת 2019 התפתחה בנייה לא מוסדרת מצומת משאבי שדה, לאורך כביש 222, וגלשה אף לתוך שטחי האש של בסיס צאלים.

בשנים האחרונות קיימת תופעה של בנייה בלתי חוקית של תושבים, שמזוהים ברובם כתושבי הכפר ביר הדאג', סמוך לבסיס צה"ל מל"י בצאלים ולשטחי האש של הבסיס. כמו כן, קיימת תופעה של רעיית עדרים בשטחי האש של הבסיס, המסכנת את רועי הצאן ובעלי החיים.

נוסף על כך, במרחבי הבסיס מבוצעת פעילות פלילית, הכוללת גניבת ציוד למטרות שונות, בין היתר לצורך מכירתו לארגוני פשע (תחמושת, חומרי חבלה), לסיוע להברחות (אמצעי ראיית לילה ומכשירי קשר) ולצורך הפקת רווחים כלכליים (ברזל, נחושת, סולר).

בלוח 28 להלן מוצגים נתונים על אירועים במתקני מל"י בצאלים:

לוח 28: **ריכוז האירועים במרחב מל"י בצאלים, 2017 - 2020**

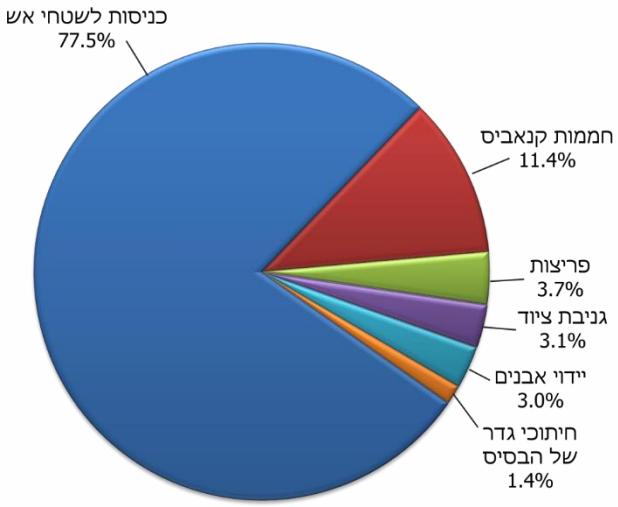
| סוג האירוע | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | סה"כ לפי סוג האירוע | שיעור התופעה |
|---|---|---|---|---|---|---|
| גניבת ציוד | 15 | 17 | 13 | 5 | 50 | 3.1% |
| כניסות לשטחי אש | 544 | 322 | 198 | 198 | 1,262 | 77.5% |
| יידוי אבנים | 9 | 22 | 14 | 4 | 49 | 3.0% |
| חיתוך גדר הבסיס | 5 | 17 | - | - | 22 | 1.4% |
| פריצות | 5 | 5 | 35 | 15 | 60 | 3.7% |
| חממות קנאביס | - | - | 75 | 110 | 185 | 11.4% |
| סה"כ | 578 | 383 | 335 | 332 | 1,628 | 100% |

המקור: מרכז מל"י, צה"ל.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2017 עד מרץ 2020 היו 1,628 אירועים פליליים. אירועים אלו כללו גניבות ציוד, כניסות לשטחי אש צה"ליים, יידוי אבנים בחיילי צה"ל, חיתוך גדרות הבסיס, פריצות למבני הבסיס ולרכבי חיילים וכן פעילות בחממות קנאביס. כ-78% מהאירועים היו חדירות לשטחי אש של צה"ל, המהווה סכנה לחיילי הבסיס ולתושבים עצמם.

בתרשים 11 להלן מוצגים שיעורי האירועים הפליליים לסוגיהם בשנים 2017 - 2020.

תרשים 11: **סוגי האירועים הפליליים בבסיס צאלים (מל"י) בשנים 2017 - 2020 (באחוזים)**




על פי נתוני בסיס צאלים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

נציג צה"ל ציין בפני נציגי משרד מבקר המדינה את העלייה בתעוזה של אותם עבריינים, והביא כדוגמה לכך אירוע בינואר 2019, שבו נגנבו עשרות אמצעי ראיית לילה מרכב של אחד הגדודים תוך כדי נסיעה מצאלים לביסל"ח[114]. יצוין כי במקרה זה המשטרה החזירה כ-90% מהציוד.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קיימת מגמה ברורה של עליה בתעוזה ובאינטנסיביות בפעילותם של העבריינים באזור. דוגמה לאירוע חמור המשקף מגמה זו היא אירוע בתחילת חודש יוני 2020, שבמהלכו נאלצו חיילי מילואים לבצע מרדף רכוב אחר עבריינים שזוהו בשטחי האימונים של הבסיס. במהלכו של המרדף הקיפו מספר רכבי שטח אזרחיים את הרכב הצבאי באזור הכפר ביר הדאג' וחסמו אותו. במקום התפתח עימות סוער שעמד על סף אלימות.

בהמשך לאירוע זה ביצע צה"ל תחקיר, שתוצאותיו הצביעו על הסיכון הרב הגלום במרדף לא-מתוכנן של חיילים אחר עבריינים באזור זה, ואסר על ביצוע מרדפים מעין אלו ללא סמכות.

יצוין כי גם ברשת הפייסבוק הוקמו קבוצות שונות של חיילי מילואים ששירתו בבסיס. החיילים מתארים בקבוצות אלו את חומרת הבעיה, היקפה הנרחב ואוזלת היד של האחראים לטיפול בדבר.

עוד עלה כי בשנים האחרונות הוקמו בשטחי האש של הבסיס מאות חממות קנאביס. מדי שבוע מושמדים בשטחי האש חממות המתגלות בעת אימונים בשטח בסיוע היחידה הארצית לפיקוח בשטחים הפתוחים (הסיירת הירוקה) ברשות הטבע והגנים.

תמונה 34 להלן מציגה חממת קנאביס באזור צאלים.

תמונה 34: **חממת קנאביס באזור צאלים, אוקטובר 2019**

המקור: משרד מבקר המדינה.

114 בית הספר למפקדי כיתות ומקצועות חיל הרגלים.

# טיפול הרשויות בתופעה של פלישה לשטחי אש צה"ליים

סגן מפקד הבסיס ציין בפברואר 2019 בפני נציגי משרד מבקר המדינה סדרה של פעולות שאותן נקט צה"ל, ובכללן גידור מתחמי חניית הרכבים של אנשי מילואים והקפת מחנות שמשמשים לאחסון הציוד בסוללות עפר גבוהות. לדבריו, פעולות אלו תרמו להורדת הפשיעה בתוך המתחמים הספציפיים המתוארים, אולם תופעת הפלישות לשטחי האש והגניבות מתוכם נמשכת ביתר שאת.

לדברי סגן מפקד הבסיס, המשך התופעה פוגע באיכות האימון ובניצול מיטבי של הזמן על ידי החיילים המתאמנים. נוצרת בקרב החיילים תחושת השפלה וחוסר אונים, והדבר אף פוגע בתדמיתו של צה"ל. הוא ציין שאנשיו הגישו תלונות בנושא המדובר למשטרת ישראל, אולם לא זכו למתן מענה הולם ומהיר כפי שציפו.

מסמך מה-5.2.19 שהתקבל ממטה מחוז הדרום של משטרת ישראל קובע כי בנושא זה הוגשו שבע תלונות בשנת 2016, 15 תלונות בשנת 2017 ועשר תלונות בשנת 2018. סקירה של התלונות מלמדת כי מרביתן עסקו בגניבת ציוד צבאי ובפריצה לרכבים בשטחי הבסיס.

צה"ל מסר בתשובתו לגבי בסיס צאלים, כי (א) "זרוע היבשה פועלת בשיתוף פעולה מלא עם משטרת ישראל המפעילה אכיפה באמצעות 'הסיירת הירוקה'. זו, תפקידה למנוע פלישות וכניסות לא חוקיות (לרבות: רעייה ועיבודים לא חוקיים וללא היתר) לשטחי האש"; (ב) "מראיית הדברים, לא מבוצעת במרחב פעילות מספקת של מבצעים יזומים לטובת תפיסה, סיכול והפללת משיגי הגבול. עם זאת, בנושא מיגור תופעת חממות הסמים, רועי הצאן ומשיגי הגבול ישנה עבודה מסודרת ועיתית. נדרש כי משטרת ישראל, על אף אתגרי התקופה, תשקיע יותר מאמץ בפעילות התקפית יזומה במרחב"; (ג) "בהקשר להגברת השמירה, מל"י הוסיפה משימות שמירה המבוצעות על ידי גדודים לוחמים המתאמנים במרחב".

עוד הוסיף צה"ל בתשובתו כי "סגן הרמטכ"ל מציין כי **מל"י נדרש במקביל למשימה העיקרית שלו,** שהיא העלאת כשירות מערך המילואים, **להתמודד עם פעילות פלילית וחוסר משילות**. סגן הרמטכ"ל מציין עוד כי יפעל לקידום העמ"ט [עבודת מטה], כולל מול הסמפכ"ל הנכנס, על מנת לסכם עמ"ט משותפת".

משרד הביטחון מסר בתשובתו כי "במסגרת הדרכים לפתרון הנושא, המצויות בתחום פעולתו, מקדם אגף אמון[115] הסכם הבנות ושיתוף פעולה בין משרד הביטחון לבין הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב. מטרתו של מהלך זה הינה לייצר רווח עבור שני הצדדים על ידי צמצום המגבלות והשטחים הביטחוניים עבור הפיתוח האזרחי של האוכלוסייה הבדואית, לצד פינוים של צבירי אוכלוסייה בדואית השוהה שלא כחוק בשטחים בהם קיימים אינטרסים ביטחוניים. תהליך מורכב זה נסמך על עבודת מטה רחבת היקף המקודמת בהובלת אגף אמון ובשיתוף אגף התכנון בצה"ל ואגף ההסדרה ברשות הבדואים".

עוד מסר משרד הביטחון בתשובתו כי "תופעת הרעייה הבלתי חוקית בתחום שטחי האש של צה"ל מהווה סיכון הן למפרי החוק והן לבעלי החיים. לצורך כך מפעיל משרד הביטחון את היחידה הארצית לפיקוח בשטחים הפתוחים (הסיירת הירוקה) העומדת בקשר ישיר עם נציגי

115 אגף אמון הוא אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון.

הצבא ורשויות האכיפה במדינה. במסגרת זאת נוקטת יחידת הפיקוח בפעולות של סיור, מניעה ופינוי עדרים תוך הגשת תלונות במשטרה כנגד מפרי החוק".

משרד הביטחון הוסיף בתשובתו כי "תופעת הגידול הבלתי חוקי של סם הקנאביס מצויה בעליה מתמדת בשטחי הנגב מזה מספר שנים. גם במקרה זה מפעיל משרד הביטחון את יחידת הפיקוח האחראית על הטיפול בתופעה לרבות בהיבטי מניעה, איתור, פינוי, השמדה וניהול תיקים בבית המשפט. לצורך כך מקיימת יחידת הפיקוח קשרי עבודה הדוקים עם חדרי המבצעים של שטחי האש, סיורים תכופים ואף טיסות לאיתור הקמתן של החממות. מאחר ומדובר באיתור חומר החשוד כסם מחייבים חוקי המדינה גם את עירוב משטרת ישראל בתהליך ודבר זה נעשה באמצעות יחידת הפיקוח".

הסיירת הירוקה מסרה בתשובתה כי "הסיירת הירוקה אחראית לטיפול באירועים בתוך שטחי האש ולא בתוך בסיסי הצבא... כמו כן הסיירת הירוקה מבצעת פעולות מניעתיות (שילוט שטחי אש... מתן התראות לכלל הנכנסים לשטח האש) - פעולה המסייעת רבות בדחיית תביעות נזיקין כנגד משהב"ט, הגשת תלונות במשטרת ישראל כנגד עבריינים פולשים לשטחי האש, ייזום תביעות עם פרקליטות המדינה והמשטרה ועוד... הסיירת הירוקה היא הגורם המתכלל לנושא טיפול בגידולי הקנאביס בשטחי האש כולל ביצוע ההשמדה בפועל. ככלל הסיירת הירוקה מפנה פלישות ללא סיוע משטרתי. מאחר ומדובר בחומר החשוד כסם, הפעילות מחייבת סיוע של גורמים משטרתיים (לצורך זיהוי החומר, תיעוד והוצאת צו להשמדה).

לוחות 29, 30 להלן מפרטים את פעילות הסיירת הירוקה בשטחי האש של בסיס צאלים:

לוח 29: **פעילות הסיירת הירוקה בשטחי אש מל"י צאלים, 2017 - 2020**

| הפעילות | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| השמדת חממות קנאביס (שתילים) | 29 (2,237) | 31 (1,486) | 123 (50,183) | 248 (131,985) |
| פינויים משטחי האש | 46 | 54 | 152 | 334 |
| טיסות פיקוח לאיתור חממות | 3 | 1 | 4 | 1 |
| התראות שניתנו בשטחי אש | 9 | 17 | 28 | 76 |
| תלונות שהוגשו נגד פולשים לשטחי האש | 6 | 5 | 6 | 5 |

המקור: הסיירת הירוקה.

לוח 30: **פעילות הסיירת הירוקה בשטחי אג"ת וסביבת בסיס נבטים, 2017 - 2020**

| הפעילות | 2017 | 2018 | 2019 ביצוע | 2020 |
|---|---|---|---|---|
| הפיכות (דונם) | 1,452 | 3,060 | 2,577 | 2,908 |
| צווי פינוי קרקע | 13 | 3 | 4 | 15 |
| פלישות בעיבודים | 5 | 11 | 6 | 4 |
| פלישות חדשות | 29 | 3 | 7 | 23 |
| התראות שניתנו בשטחי אש | 0 | 0 | 0 | 3 |

המקור: הסיירת הירוקה.

מנתוני הטבלאות עולה כי בשנים 2017 - 2020 חלה עלייה בפעילויות הפליליות שבשטחי האש, בייחוד בתחום של חממות קנאביס ובעניין הצורך לבצע פינויים משטחי האש.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "נושא השימוש בנשק ואמל"ח צה"לי, שנגנב ממחנות צה"ל בכלל ושטחי מל"י צאלים בפרט, מוכר למשטרת ישראל ולכלל הגורמים בצה"ל. מעורבות אזרחים, חיילים ואנשי קבע בביצוע עבירות גניבת אמל"ח מצה"ל ומכירתם או העברתם לגורמי פשיעה ברחבי הארץ מטופלת בכלל מישורי האכיפה על ידי משטרת ישראל ועל ידי מצ"ח / צה"ל. המשטרה עובדת בשת"פ מלא עם מצ"ח בכל הנוגע לגניבות תחמושת ואמל"ח. לצורך טיוב שיתוף הפעולה בין מ"י ומצ"ח, הוקמה יחידת פסג"א (פיענוח וסיכול גניבות אמל"ח מצה"ל) שהינה יחידת דסק מודיעין משולב לצורך הבאת כלל יכולות המודיעין, הטכנולוגיה, החקירות ומאגרי המידע הקיימים במ"י ובצה"ל לטובת הטיפול בתופעת גניבות האמל"ח מצה"ל וזליגתו לארגוני הפשיעה ופח"ע. הבנת הצורך בהקמת יחידה משותפת, למ"י ומצ"ח, שתעסוק בפיענוח, סיכול גניבות אמל"ח מצה"ל, משקפת את מידת החשיבות אותה מייחסים משטרת ישראל וצה"ל לאירועי גניבות נשק ואמל"ח מצה"ל ופוטנציאל הפגיעה הטמון בכך. יצוין כי כל תלונה שמוגשת במתחם הבסיס מטופלת עד תום, לרבות שימוש באמצעים טכנולוגיים רבים. המשטרה עובדת בשת"פ מלא עם מצ"ח בכל הנוגע לגניבות תחמושת ואמל"ח. תיקים אלו מנוהלים ע"י יחידות העילית של המשטרה (ימרי"ם) ומקבלים את מלוא תשומת הלב של סגל הפיקוד הבכיר במחוז, וכך יהיה גם בעתיד".

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי "בימים אלו מתקיים שיח בדבר הקמת כוח משימתי לשטחי האש. בהקשר זה, הוגש נמ"ט [נייר מטה] מסודר ע"י ק' אג"ת [קצין אגף התכנון] מחוז דרום (בשיתוף פעולה עם פיקוד מרחב נגב) בדבר הקמת כוח משימה לטיפול בתופעה. הנושא הועבר לטיפול אג"ת מול המשרד לבט"פ".

המשטרה הוסיפה כי "שטחי האש של צה"ל מהווים שטח ריבוני וצה"ל אמון על אבטחתם וניהולם. נושא בסיסי צה"ל נמצא במרכז העשייה של המחוז הדרומי וקיים נמ"ט ארגוני להקמת יחידה לטיפול בגזרת צאלים. ניכר קושי באיתור עבריינים המבצעים גניבות בשטחי אש. ברבים מן המקרים מוגשת תלונה בדיעבד, מה שמקשה מאוד על איתור העבריינים. במסגרת השת"פ עם פיקוד הדרום, חוזרת המשטרה ומדגישה בפני נציגי צה"ל, כי קיימת חשיבות רבה להזעקתה בזמן האירוע עצמו, לצורך איתור מהיר ויעיל של החשודים. המשטרה מסייעת לצה"ל בפעילות כנגד גורמים פליליים הפועלים בשטחי האש. בנוסף, מתקיים בימים אלו שיח בדבר הקמת כוח משימתי לשטחי האש. יצוין כי כל תלונה שמוגשת במתחם הבסיס, מטופלת עד תום, לרבות שימוש באמצעים טכנולוגיים רבים. בכל הנוגע לשדות מריחואנה: מזה מספר

חודשים נערך מבצע, אחת לשבוע, בשת"פ היחידה האווירית, בו מבוערים שדות מריחואנה, בכל רחבי הנגב, בדגש לשטחי צאלים. יצוין כי ביעור שדות מריחואנה מהווה יעד מרכזי במחוז הדרומי בשנת העבודה 2021. כמו כן, בשנת 2020 הושמדו מעל ל 638 חממות סמים ו-351,716 שתילי מריחואנה".

משרד מבקר המדינה מציין כי הקרבה היתרה של אוכלוסייה אזרחית לגדרות בסיס חיל האוויר בנבטים ולשטחי האימונים של צה"ל בנגב מעוררת בעיות שונות שפורטו, ויש בה גם כדי לסכן באופן ממשי את חיילי צה"ל מחד ואת התושבים מאידך.

מומלץ כי צה"ל יפעל לחידוד סמכויות המפקדים בשטח הצבאי ויגביר את השמירה בבסיס נבטים ובבסיס האימונים במל"י צאלים, תוך יצירת שיתוף פעולה הדוק יותר עם משטרת ישראל בנושא. יתרה מכך, על משטרת ישראל להגביר את פעולותיה למיגור התופעות שתוארו בפרק זה, לחקירת אירועים פליליים ולהעמדת האחראים לדין.

☆

חברת מקורות, תש"ן וחברת החשמל מתמודדות מדי שנה עם אירועי חבלה רבים במתקניהן בנגב וגניבה מהם. נמצא כי בחלק מיישובי הבדואים בנגב קימת התחברות פירטית של תושבים מקומיים לתשתיות של חברת החשמל ושל גופים ציבוריים. עוד נמצא כי במועצות נווה מדבר ואל-קסום אין כלל תשתיות לטיפול בשפכים, וכי במרחבי בסיס מל"י שבצאלים מתבצעת פעילות פלילית הכוללת גניבת ציוד, חדירה לשטחי אש, הקמת מאות חממות קנאביס ועוד.

פגיעה בתשתיות לאומיות, גרימת נזק והתחברות פירטית למשאבי המדינה מבטאות אף הן את התרופפות ה"משילות" בנגב. מומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הממשלתיות הרלוונטיות ייערכו למיגור התופעה של פגיעה בתשתיות, תוך שיתוף פעולה הדוק ביניהם ותוך רתימתה של משטרת ישראל לתיעדוף גבוה יותר של הטיפול בנושא. עוד מומלץ שצה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל ורשות ההסדרה יפעלו למניעת הפעילות הפלילית והקרבה היתרה לבסיסי צה"ל.

# שער רביעי - אכיפה ובריאות הציבור

מידת "המשילות" נאמדת אף באופן שבו התושבים מקיימים את הוראות החוק. ככל שהמדינה נאלצת להשקיע משאבים רבים יותר באכיפת החוק, כך מידת המשילות נמוכה יותר. ריבוי האירועים בנגב שהם בעלי אופי עברייני, תוך פגיעה בתושבים ובבריאותם, וחסרונן של תחנות משטרה לטיפול בהפרות החוק מעידים על רמת משילות נמוכה. השער הרביעי סוקר את התופעות הבאות: השלכת פסולת, הפוגעת באיכות הסביבה ובבריאות הציבור; סחיטת דמי חסות; ריבוי תאונות; ונדליזם לאורך צירי תנועה ועבירות תנועה; קיומה של כלכלה שחורה וקושי מהותי בגביית מס; וכן אי-אבטחה של מוסדות חינוך.

פרק זה מציג תופעות ששיעור היקפן הגבוה ייחודי לאזור הדרום, ובפרט בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית בנגב. בשל כך, על מוסדות המדינה האמונים על אספקת שירותי יסוד בסיסיים, כגון ביטחון כלל התושבים, להשקיע משאבים כדי למנוע תופעות אלו.

## נתוני מפתח

**10%** מהנהגים

במחוז דרום של המשטרה משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית

**8** תחנות משטרה

פועלות במרחב נגב וכן שתי נקודות משטרה ושתי יחידות מיוחדות

**3,000** תלמידים

לומדים במוסדות חינוך בקרבה יתרה לאזור התעשייה נאות חובב

**577** מיליון ₪

הקצתה הממשלה בשנים 2017 – 2021 במסגרת תוכנית החומש להעצמת הרשויות המקומיות בנגב

**4,411** פניות

למשל"ט (מרכז שליטה) דרום בשנת 2018 בנושאי סכנות בכביש: ירי, בריונות, זריקת אבנים וגמלים משוטטים

**20** אתרי פסולת

פירטיים מצויים בנגב, ואליהם נשפכת פסולת ביתית גם ממרכז הארץ

**73%** מהדוחות

בגין עבירות מסכנות חיים ו-63% בגין בריונות בכביש במרחב נגב הושתו על האוכלוסייה הלא-יהודית

**ב-61%** מהתאונות

הקטלניות בנגב וב-60% מהתאונות הקשות בשנת 2018 היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית

**87%** מהדוחות

לנהגים שלא הוציאו רישיון מעולם ניתנו לתושבי האוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2017 - 2018

**84%** מהדוחות

לנהגים ללא רישיון נהיגה תקף מעל שנה ניתנו ב-2018 לתושבים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב

**244** ילדים

עד גיל 16 מהאוכלוסייה הלא-יהודית (61%) בשנים 2016 - 2020 נתפסו נוהגים

**17** בני אדם

נהרגו בתאונות עם בעלי חיים ו-399 נפצעו בשנים 2008 - 2018

**264** תיקי דמי חסות

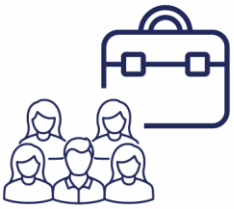
נפתחו במרחב נגב בין ינואר 2015 למרץ 2020, 205 מהם מינואר 2019

**400** מיליון ₪

אובדן ההכנסות ממיסים בשנה בגין מהילת בנזין הנמכר בתחנות דלק פירטיות

**19** מיליון ₪

תקציב אבטחת מוסדות החינוך במועצות נווה מדבר ואל-קסום בנגב בשנת 2018



**224** תיקי

פוליגמיה מתוך 259 שטופלו במחוז דרום נסגרו, ורק 15 מהתיקים הועברו להגשת כתב אישום

**56%** מתיקי

עבירות המס במשרד מע"מ באר שבע בשנת 2020 משויכים לאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב

**70%** מהתיקים

הפליליים בנגב בגין עבירות המס המהותיות משויכים לעבריינים מהאוכלוסייה הלא-יהודית

# פגיעה באיכות הסביבה ובבריאות התושבים

המשרד להגנת הסביבה פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים ופיקוח על יישומם ואכיפתם. המשרד פועל גם מתוקף אמנות בין-לאומיות מחייבות. בין תחומי האחריות של המשרד: טיפול באיכות האוויר, ניהול הפסולת, פיקוח על חומרים מסוכנים, הגנת משאבי הטבע והסביבה הימית.

## השלכת פסולת ושריפתה

סעיף 2 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, קובע כי "לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטאות רכב ברשות הרבים... ולא ילכלך את רשות הרבים". בסעיף 7(א) לחוק נכתב כי "רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטאות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר". בסעיף 7(ד) נכתב כי "לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן (א) אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מחזור או למשרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר".

בסעיף 16(א) לחוק נכתב כי השר לאיכות הסביבה הוא הממונה על ביצוע חוק זה. ביולי 2018 פורסם תיקון לחוק זה, האוסר על הבערת פסולת בשטחים פתוחים וקובע כי העושה כך צפוי לקבל קנס של עד 226,000 ש"ח או עונש מאסר של שנה - סעיף 13(ב) (3א).

בביקורת עלה כי ביישובים הארעיים וביישובי הקבע שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית מושלכת פסולת ברשות הרבים, בניגוד לחוק שמירת הניקיון, ומתבצעות שריפות בלתי מוסדרות של פסולת, הגורמות לזיהום אוויר ניכר שהתושבים נחשפים אליו. עוד עלה מהביקורת כי הרשויות המקומיות ביישובים הארעיים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אינן אוספות ומטפלות בפסולת כראוי. גם ביישובי הקבע המצב איננו משביע רצון הן בשל היעדרם של אתרי מיחזור לפסולת והן מבחינת תדירות איסוף הפסולת והטיפול בה.

כך לדוגמה, בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש מועצת בית לקיא ב-24.2.19 הוא מסר כי אין אתר מיחזור פסולת ביישוב. לדבריו, המצב החברתי-כלכלי אינו מאפשר להקים אתר פסולת, וכיום אין פינוי פסולת בפזורה, גם פסולת ביתית וגם פסולת של פגרי חיות.

עוד הועלה כי המשרד להגנת הסביבה אינו מצליח למנוע את התופעה של השלכת פסולת בשטחים הגליליים[116] שברחבי הנגב.

תופעה זו מצויה בהיקף נרחב בשטחים הללו והובאה לידיעת המשרד להגנת הסביבה. בין היתר, במשרד להגנת הסביבה התקבלו שש פניות במהלך השנים 2017 - 2018 בנוגע למטרדי פסולת ואף לגבי הקמת אתר פסולת לא חוקי באזורים גליליים בצידי כביש 316 בדרום, לא

116 שטח גלילי הוא שטח שאינו מצוי בתחום שיפוטה של אף רשות מקומית. שטחים גליליים הם כ־5% משטחי מדינת ישראל.

רחוק מהיישוב הבדואי חורה. במצבים מעין אלו הבעיה מתחדדת במיוחד, שכן הואיל והשטח נמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית, לא ניתן לחייב שום רשות מקומית בצו ניקוי מסוג זה. אולם לפי חוק שמירת הניקיון, השר להגנת הסביבה או עובד משרדו שהוא הסמיך לכך רשאי לתת צו לשמירת הניקיון לבעל הנכס או למחזיק הנכס שבו הושלכה פסולת וכן כנגד מי שפינה את הפסולת או מי שהזמין את פינויה.

ביום 22.6.17 שלח מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה דאז למ"מ מנכ"ל המשרד לביטחון פנים מסמך הנושא את הכותרת "בקשת עזרה לטיפול באתרי פסולת פיראטיים בפזורה הבדואית בדרום". במסמך נכתב כי "לאחרונה אנו עדים להשלכה פראית של פסולת בפזורה הבדואית, הכוללת פסולת ביתית ופסולת בניין, בהיקפים שלא הכרנו בעבר. למיטב ידיעתנו, נכון ליום זה פועלים כשישה אתרי פסולת פיראטיים משמעותיים (אלסייד, אבו קוידר, תל שבע, שדה תימן, מחצבת פיוניר, אלווקילי)... האתרים אינם חוקיים ולפיכך אינם מוסדרים ולא כוללים תשתיות הנדרשות באתרי הטמנת פסולת למניעת מפגעים סביבתיים לרבות זיהום מים וקרקע... זאת ועוד, לעיתים קרובות מפעילי האתרים שורפים את הפסולת באופן היוצר זיהום אוויר נרחב וחמור, במשך ימים רבים. **לתופעה זו, של שריפת פסולת ביתית באופן לא מבוקר, חומרה יתרה, שכן כתוצאה ממנה נפלטים לאוויר חומרים רעילים ומסוכנים כגון דיאוקסינים ופוראנים, העלולים לגרום לנזק בריאותי כבד לאזרחים החשופים למפגעי עשן** [ההדגשה במקור]. נציין כי אירוע שריפה כאמור התרחש בין ה-31.5.2017 - 2.6.2017 במחצבת פיוניר הישנה בסמוך לערוער, תוך יצירת מפגעי עשן וזיהום אוויר חמור לתושבים בפזורה הבדואית. כוחות כיבוי אש שהוזעקו למקום התקשו להתמודד עם השריפה".

עוד כתב המנכ"ל במסמך זה כי "למפקחי המשרד להגנת הסביבה (הן במשטרה הירוקה והן במחוזות) סמכויות לטיפול במפגעים אלו. יחד עם זאת, הפעילות העבריינית המתוארת לעיל היא בעלת סממנים מאורגנים. לפיכך אנו מבקשים סיוע מיחידות מתאימות במשטרת ישראל... לבסוף, ולאור חומרת התופעה וממדיה, אנו מבקשים כי תורה על הקמת צוות פעולה מיוחד, אשר יגבש תוכנית פעולה למיגור התופעה, וימנה, בין היתר, נציגים של המשרד להגנת הסביבה".

לטענת המשרד להגנת הסביבה, לא התקבלה תשובה למכתב זה מהמשרד לביטחון פנים. עוד ציינו אנשי המשרד להגנת הסביבה במאי 2020 כי תופעה זו נמשכת ביתר שאת וכי הם מוזעקים גם לאחרונה, לעיתים אף מבתיהם, כדי לטפל באירועי שריפת פסולת חריגים בהיקפם.

יצוין כי דרכי ההתגוננות העומדים בדרך כלל בפני תושבים שנחשפים לעשן המגיע משריפות הן פינוי מהשטח או לחלופין הסתגרות בתוך הבתים והגפת החלונות והפתחים למניעת חדירת העשן. אולם לתושבי הפזורה הבדואית אין יכולת מעשית ואפקטיבית להתגונן בדרכים אלו, שכן הם מתגוררים במבנים ארעיים בשטח, שאינם מאפשרים זאת.

נמצא כי לא הוקם צוות פעולה מיוחד שיגבש תוכנית למיגור תופעת הפסולת הפירטית ושריפות הפסולת בפזורה, כפי שביקש מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ביוני 2017.

במאי 2020 מסרו נציגי המשרד להגנת הסביבה למשרד מבקר המדינה כי בשנה האחרונה מסייעת יחידת השריפות שברשות הטבע והגנים למשרד להגנת הסביבה בכל הקשור לטיפול בתופעה המתוארת, אולם טרם חל שינוי מהותי בהיקף התופעה, ועדיין ישנו קושי משמעותי באכיפת הנושא.

במסמך סיכום סיור של צוות מבקר המדינה בשטחי הפזורה ב-10.9.20, שהוציא מנהל הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, נכתב כי "פסולת ביתית מגיעה ממרכז הארץ ונשפכת במעל 20 אתרי פסולת פיראטיים בכל הנגב, ולמשרד הגנת הסביבה אין מספיק פקחים לנושא. בנוסף, יש תופעה נרחבת של שפיכת פסולת בניין בכל הנגב ובעיקר בצמוד ליישובי הבדואים".

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב מסרה בתשובתה כי "שר החקלאות הציג את הנושא לשר להגנת הסביבה לפני למעלה משנתיים בסיור שהתקיים בשטח. הנושא עלה גם בפגישה בין המנכ"לים, הוצע פתרון של הטלת המשימה על הסיירת הירוקה שיש לה סמכות לפעול בכל רחבי הנגב גם בתפיסת קרקע וגם בהשלכת פסולת. המשטרה הירוקה של המשרד להגנ"ס כמעט ולא פועלת בנושא, חטיבת השמירה על הקרקע של רמ"י פועלת בנושא במקביל למשימות אחרות שלה. יש להטיל את המשימה על גורם אחד שיוכל לפעול בסמכויות של כולם. הסיירת הירוקה מהווה פתרון מיטבי לנושא... מאז החל המשרד להגנת הסביבה לגבות את אגרת ההטמנה, עלה משמעותית התמריץ להטמנת פסולת פירטית. יש לשקול את ביטול אגרת ההטמנה ולחלופין להטיל על המשרד להגנת הסביבה להפעיל מתוך תקציב היטלי ההטמנה מערך אכיפה יעיל ואפקטיבי למניעת הטמנת פסולת פיראטית".

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו מיום 13.1.21 כי "המשרד להגנת הסביבה הקצה בשנים האחרונות, קרוב ל 100 מלש"ח בהחלטות ממשלה ייעודיות למגזר הבדואי, וכן 100 מלש"ח לאשכולות הרשויות נגב מזרחי ונגב מערבי, שחברות בהם, נכון להיום, גם הרשויות הבדואיות במרחב. התקציב נועד להיבטים שונים של ניהול משק הפסולת, הסדרת האיסוף, פיקוח, וכד'... רוב ההתיישבות הבדואית בפזורה לא הוכרה ע"י מדינת ישראל בשום צורה שהיא עד היום, כך שכל ההשקעות והמאמצים הנ"ל נעשים רק בשטח הישובים המוכרים... עוד יצוין שפינוי שוטף של פסולת הוא שירות מוניציפאלי, וככזה הוא נתון לאחריות משרד הפנים, ולא המשרד להגנת הסביבה". עוד ציין המשרד בתשובתו דוגמאות לפעולות שונות שבהן הוא נקט לטיפול במישור האכיפה לאחרונה, וביניהן פעולות אכיפה משמעותיות של המשטרה הירוקה בתחום השלכת פסולת ברשות הרבים ואתרים פיראטיים, נקיטת הליכי אכיפה על ידי המשרד כנגד הרשות המקומית כסייפה, הוצאת צו ניקוי למועצה המקומית לקיה, סגירת אתר הפסולת היבשה בתל שבע ושיפור המצב בתחום זה בשגב שלום וכן בעיר רהט באופן משמעותי". המשרד הוסיף כי אין לו התנגדות להמלצה בדבר הטיפול באתרי הפסולת הפירטיים, אולם נוכח מחסור במשאבים המתאימים ונוכח הפעילות התעשייתית האינטנסיבית במחוז דרום, יכולתו לתת מענה מוגבלת. המשרד הדגיש את חשיבות פעילותה של היחידה למניעת שריפות פסולת שברשות הטבע והגנים, הפועלת במימון המשרד להגנת הסביבה מסוף שנת 2019 לצורך מתן מענה משלים וסיוע אכיפתי, וציין כי בשנת 2020 חלה ירידה של 30% ביחס לשנת 2019 בהיקף אירועי שריפות הפסולת בשטחים הפתוחים.

רשות הטבע והגנים (להלן – רט"ג) מסרה בתשובתה מיום 12.1.21 כי לפעילותה של היחידה למניעת שריפות פסולת, שהוקמה על ידה עבור המשרד להגנת הסביבה לנושא השלכת פסולת ושריפתה, ישנה השפעה בכל הקשור לעבריינות כבדה, שבה נדרשות נחישות והתמדה כדי לטפל בתופעה, וכן המשך תקצוב היחידה והגדלתה. רט"ג ציינה כי נכון להיום אין אפשרות להטיל קנס (ברירת משפט) על עבירת שריפת פסולת.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי "בחודש מרץ 2020, השתתפו נציגי מנהלת דרום לתיאום האכיפה של דיני המקרקעין במשרד לביטחון הפנים ונציגי המשטרה ביום עיון בנושא מטמנות פיראטיות שיזם, מנהל מחוז דרום של חטיבת שמירת הקרקע של רשות מקרקעי

ישראל. במסגרת יום העיון, נערך סיור מטמנות פיראטיות. הסיור נערך בהשתתפות המשנה לפרקליט המדינה (אזרחי) ומנכ"ל המשרד להגנת הסביבה ומשתתפים נוספים, ביניהם מפקד יחידת "יואב" במשטרה, נציגי מרחב "נגב" של משטרת ישראל, משרד האוצר - היחידה הארצית לתכנון ובניה, סיירת ירוקה, רט"ג ונציגים נוספים של משרדים ויחידות ממשלתיות. בסיור עלו החשיבות והדחיפות בטיפול בבעיה. בחודש מאי 2020 התקיים במנהלת דיון עם מנהל היחידה למניעת שריפות ברט"ג, אשר מסייעת למשרד להגנת הסביבה בנושא זה, וזאת לאור בקשת סיוע מהמנהלת בתיאום אבטחת כוחותיו. סוכם כי הצורך לסייע הוא ברור וחשוב ויש לראותו כנושא לטיפול ברמה הלאומית ומשום כך אנו נרתמים לסייע. החל מחודש אוקטובר 2020 החלה היחידה למניעת שריפות ברט"ג לקבל סיוע מיחידת 'יואב' בפעילותה נגד אחת המטמנות הגדולות והפעילות במרחב במטרה לסכל את הפעילות הנעשית במקום. נוכח חשיבות הטיפול בהיבטי התיאום בנושא הוסיפה המנהלת משימה חדשה לשנת העבודה 2021 של טיפול בשני אתרי מטמנות פירטיים משמעותיים".

המשטרה מסרה בתשובתה, בין היתר, כי "משטרת ישראל בשיתוף המשטרה הירוקה מבצעת אכיפה כנגד אתרי פסולת פיראטיים בכל רחבי הארץ. למחוז דרום מוקצה צוות של שני שוטרים הפועלים יחד עם צוות דרום של המשטרה הירוקה בשת"פ היחידות המקומיות. בשנה החולפת התקיימו במחוז דרום 39 פעילויות של תחנות המשטרה עם המשטרה הירוקה. 17 מתוכן ברהט, 2 בערערה, 1 באלסייד, והשאר בין ישובים בפזורה הבדואית, רשויות ושבטים. במהלך התפיסות נתפסו כלי צמ"ה מסוג משאיות ושופלים. בנוסף, ניתנו דוחות והורדו רכבים מהכביש. בין השנים 2018 ו-2019 קיים מחוז דרום מבצע רחב היקף בשת"פ המשטרה הירוקה / המשרד להגנת הסביבה. במסגרת המבצע נערכו כוחות משטרה, בשת"פ כוחות משטרה ירוקה, בשטחי פינוי פסולת במגזר הבדואי ואספו ראיות כנגד מספר חשודים בהשלכת הפסולת. בוצעו מעצרים רבים ונתפסו עשרות משאיות וכלי צמ"ה. במהלך שנת 2019 הוגש כתב אישום ע"י המשרד להגנת הסביבה, במסגרתו הוגשה בקשה לחילוט של כלי צמ"ה ומשאיות בשווי של עשרות מיליוני שקלים. בנוסף, בעלי הקרקע נתבעו בסכום של מעל 15 מיליון שקלים, על חלקם בהפיכת הקרקע לאתר פסולת. כלל הפעילות לוותה באופן הדוק ע"י כוחות משטרה מהמחוז הדרומי, מרחב נגב ותחנת ערוער. נציין כי אנשי משטרה מלווים פעילויות של המשרד להגנת הסביבה הנוגעות להשלכת פסולת בשטחים ציבוריים. בהקשר זה אף יצוין כי הליווי והסיוע לאנשי הגנת הסביבה הינם מרכיבים מרכזיים במדיניות המחוז הדרומי לשנת 2021".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "כיום פועלים בנגב שני אשכולות (אשכול נגב מערבי ואשכול נגב מזרחי). שני האשכולות מאגדים בתוכם 8 מתוך 9 הרשויות (רהט לקיה באשכול נגב מערבי ושאר הרשויות למעט תל שבע באשכול נגב מזרחי. המשרד מעודד את תל שבע להצטרף לאחד האשכולות). שני האשכולות פועלים בתמיכת המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים בתחום הסביבתי בין השאר ניהול מערך איסוף הפסולת ברשויות. במסגרת כך מקדם האשכולות מענים לטיוב השירות ואסדרת הטיפול בתחנות קצה מוסדרות. לאחרונה ובמסגרת האצלת סמכויות שבוצעה על ידי הרשויות הבדואיות לאשכולות, הקימו שני אשכולות מערך אכיפת הדינים הסביבתיים שתוקצב בדצמבר 2020 על ידי משרד הפנים ב-2.5 מיליון ש"ח במסגרת תקציבי החלטת ממשלה 2397 המיועדים לאשכולות. בהתאם להחלטת ממשלה 546 המשרד להגנת הסביבה אמור לתקצב את מערך האכיפה ב-7 מיליון ש"ח נוספים. מערך האכיפה צפוי לשפר משמעותית את איכות החיים בנגב. יצוין כי המערך אינו חל בשטחים הגליליים שבשטח האשכולות שכן הסמכויות במקרה זה נתונות למשרדי הממשלה. משרד

הפנים קורא למשרדים לגבש מודל עבודה משותף עם האשכולות להרחבת פעילות האכיפה גם לשטחים אלה".

על כלל הרשויות המקומיות הבדואיות ברחבי הנגב לפעול לפינוי הפסולת משטחן לאתרי פינוי פסולת מוסדרים, ועל משרד הפנים לפקח על פעילות הרשויות בנושא. על המשרד להגנת הסביבה בסיוע משטרת ישראל לפעול לסגירת כלל אתרי הפסולת הפירטיים ברחבי הנגב, ולפעול לאכיפה בנושא שפיכת הפסולת באתרים בלתי מורשים ושריפתה. מומלץ כי השר להגנת הסביבה יפעל למימוש סמכותו כחוק להוציא צווי ניקיון לרשויות המקומיות ולבעלי הקרקע, לרבות באזורים שאינם בתחום הרשויות. עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים יגבשו תוכנית כוללת לניקיון מרחבי הנגב מפסולת. מומלץ לבחון מקורות מימון מקרן הניקיון לטובת פרויקט לאומי זה.

## השלכת פגרים וקבורתם

השלכה בלתי מוסדרת של פגרי בעלי חיים היא מפגע תברואתי קשה. פגרים אלו הם מקור עיקרי להרעלה, יוצרים בעיות תברואה ומביאים להתפרצות מחלות שונות ובכללן כלבת, לזיהום של קרקע ומי תהום, להפצת ריחות רעים וכן לריבוי של זבובים ומכרסמים מזיקים.

תקנות מחלות בעלי חיים (פסדים[117]), התשמ"א-1981, קובעות כי המחזיק בבעל חיים שמת חייב לקבור או לשרוף את נבלתו במקום שקבעה הרשות המקומית או להביאה לתחנת איסוף או למפעל פסדים[118]. כמו כן, רשות מקומית תקבע באישור מנהל השירותים הווטרינריים אתר לקבורת בעלי חיים או למשרפה או למפעל פסדים וכן תחנות לאיסוף פסדים.

ממצגת בנושא "סניטציה" שהכינה בשנת 2017 רשות הטבע והגנים עולה כי ישנם כ-200,000 ראשי צאן בקרב האוכלוסייה בדרום, וכי תמותה ממוצעת של 10% בשנה מביאה לכ-20,000 פגרים בשנה (כ-50 כבשים ביום) ולבשר פגרים במשקל כולל של 850,000 ק"ג.

הועלה כי הרשויות המקומיות ביישובי הבדואים אינן מטפלות בפסולת הנובעת משחיטת בעלי חיים לצרכים פרטיים. השאריות נזרקות במקומות ציבוריים, ועל כן הערימות מצטברות.

בפגישה שערכו באוגוסט 2018 נציגי משרד מבקר המדינה עם אנשי מחוז דרום של המשרד להגנת הסביבה ציינו הללו כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום פועלות "משחטות שחורות", שפועלות ללא קבלת כל היתר ורישיון. משחטות אלה משליכות בצורה בלתי מוסדרת פסולת של תוצריהן, ובכללה פגרי עופות וצאן. התברר כי התופעה קיימת בכמה יישובים, והיא ניכרת בייחוד בתקופת הרמדאן. משיחות עם ראשי המועצות בעניין זה הם אישרו שמדובר בתופעה מקובלת באוכלוסייה הבדואית.

117 פקודת מחלות בעלי חיים [נוסח חדש], התשמ"ה-1985.

118 מפעל להפקת מוצרים מפסדים.

נציגי משרד מבקר המדינה ערכו באוגוסט 2018 סיור באזור לקייה. בתמונה 35 להלן מוצגת השלכת פסולת ופגרי בעלי חיים בצורה בלתי מוסדרת ומסוכנת:

תמונה 35: **פסולת מעורבת עם פגרי בעלי חיים באזור לקייה, אוגוסט 2018**

המקור: משרד מבקר המדינה.

בביקורת עלה כי התופעה נפוצה גם במקומות נוספים בדרום, כגון בחלקו הצפוני של בסיס חיל האוויר שבנבטים. באזור נחל מלחתה ובערוצי נחלים נוספים נמצאה פסולת רבה ופגרים של גמלים ובעלי חיים אחרים. בעונת החורף, כאשר יש הצפות של הנחל, פגרים גדולים אלה ופסולת ביולוגית מגיעים בזרימה חזקה ומצחינה לתוך הבסיס וגורמים לתשתיות הגדר החכמה ולטכנולוגיות הקשורות אליה נזקים המוערכים בעשרות אלפי ש"ח, ואף פוגעים במעבירי המים שבצמידות לבסיס.

המשרד להגנת הסביבה נתקל בתופעה חמורה זו במסגרת סיורי הפיקוח הנערכים על ידו. כך לדוגמה בדוח סיור מיום 3.10.19 ששלח מחוז דרום לרכזת איכות הסביבה במועצה האזורית בני שמעון נכתב, בין השאר, כי "מערבית לכביש 40 מדרום לכביש 310 ואזור התעשייה עידן הנגב... מושלכת פסולת מעורבת ויבשה בכמות רבה לרבות... פסולת ממשחטות, עופות מתים ועוד. הפסולת מושלכת על קרקע חשופה ללא כל תשתיות מתאימות... ניתן היה להבחין בריחות צחנה עזים ובלתי נסבלים (בעוצמה 5) של פסולת ופגרים, אשר גרמו להרגשת מחנק ובחילה". בתמונה 36 להלן מוצגים פגרי עופות שהושלכו מדרום לאזור התעשייה עידן הנגב.

תמונה 36: **פגרי עופות בשטח שמדרום לאזור התעשייה עידן הנגב, 3.10.19**

המקור: מפקח המשרד להגנת הסביבה.

דוגמה מאזור אחר עולה בדוח סיור מ-1.8.17 ששלח מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה למנהל מחלקת התברואה במועצה המקומית ערערה. בדוח נכתב כי בנקודות ציון מסוימות לאורך כביש 80 בערערה פועלים אתרים בלתי חוקיים לסילוק פסולת, וכי במקומות אלו מושלכת פסולת מגוונת הכוללת פסולת ביתית, פסולת בניין, פגרי בעלי חיים ופסולת מסחרית. בדוח צוין כי ניתן היה להבחין במהלך הסיור בריחות צחנה חריפים של פסולת ושל פגרי בעלי חיים וכי נצפו גם סימני שריפה של פסולת.

עיריית רהט מסרה בתשובתה שכדי לייעל את פינוי הפסולת, דרושה אכיפה והרתעה ובכלל זאת הפעלת קנסות נגד משליכי הפסולת ברשות הרבים.

המועצה האזורית בני שמעון מסרה בתשובתה כי היא ממליצה על הקמתה של קרן (בעקבות ריכוז התקציב מכלל הצווים שנקבעו במחוז דרום) שתשמש את הרשויות המקומיות בנפת באר שבע לטיפול בפסולת לסוגיה הפזורה ברחבי הנגב בשיטה של החזר עלויות פינוי כנגד הוכחת תשלום. לדבריהם, המתווה המוצע יאפשר לכל רשות מקומית או אשכול רשויות לבצע את פינוי הפסולת במרחב ללא כל שיקולים פנימיים של עדיפות תקציבית.

המועצה האזורית נווה מדבר מסרה בתשובתה כי היא "השקיעה בחמש שנים האחרונות כ-9 מיליון ש"ח להסדרת מערך פינוי האשפה הביתית ולפינוי מפגעי פסולת משטחה... הרחיבה את פינוי האשפה הביתית בצורה משמעותית, ואנו עדיין בתהליך של הרחבת מערך פינוי

האשפה... התופעה של מזבלות פיראטיות והשלכת פסולת ברשות הרבים קיימת במרחב והיא בעיקר מתקיימת בשטחים גליליים ובשטחם של רשויות אחרות... תופעת השלכת פגרים בשטחים פתוחים ידועה למוא"ז נווה מדבר והיא אף התריעה בפני משרדי הממשלה השונים על תופעה זו... המועצה מקיימת מדי שנה ימי עיון והדרכות למגדלי צאן וחלק מהתכנים כוללים התייחסות לשמירה על שטחים פתוחים ולנושאים תברואתיים אחרים הקשורים לנושא. אין במועצה שחיטה שחורה או מכירת עופות אחרי שחיטה".

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "מלבד תפיסות מקומיות של משליכי פסדים ופגרים - המשרד, בכוחות הקיימים בידו, אינו יכול להגיע אל כל המשליכים, שהם תושבי הרשויות המקומיות הבדוויות. אנו מצפים למעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות, בתגבור יחידות האכיפה המקודמות על ידי האשכולות, וכן הכנסת גורמים נוספים 'תחת האלונקה'. למשל משרד הבריאות שהשחיטה השחורה עוברת על החוקים והתקנות הנתונים בידו". עוד כתב המשרד כי הוא הוציא צו ניקוי למועצה המקומית לקייה, אשר לא קוים, וכי מחוז דרום של המשרד עוסק בהכנת בקשה לחקירה פלילית בגין אי-מילוי צו ניקוי. עוד כתב המשרד כי המציאות שהייתה קיימת באזור התעשייה עידן הנגב מוגרה.

רשות הטבע והגנים מסרה בתשובתה מיום 12.1.21 כי בוצע פרויקט סניטציה לטיפול בפגרי בעלי חיים. הפרויקט הביא לשינוי בשטח וראוי למסד אותו ולקבע את תקציבו. רט"ג ציינה עוד בתשובתה כי נושא הפסדים ופגרי העופות אכן לא פתור ומחייב פתרונות אכיפה. בנוסף ציינה רט"ג כי בשטחים הגליליים, שבהם נמצאים היישובים הלא-מוסדרים, אין יחידת פיקוח ברמה המקומית או המחוזית שמבצעת אכיפה של חוקי הסביבה.

לתופעה של השלכת פגרים במרחב הציבורי ואי-קבורתם ישנה השלכה תברואתית וסניטרית משמעותית, שעלולה לפגוע בבריאותם של התושבים. מומלץ כי לנוכח הישנותם של מקרים אלה והסכנה הסניטרית והבריאותית שבגינם, על המשרד להגנת הסביבה והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לוודא שהוראות החוק בעניין זה ייאכפו בקפדנות.

## סתימת ערוצי נחל

בשנים האחרונות מתגברת התופעה של אירועי גשם מרוכזים וחזקים באזור הדרום ובעקבותיהם שיטפונות מסוכנים. תופעה זו אף גרמה לאירועי היסחפות וטביעה של תושבי הפזורה, ובהם ילדים[119].

השלכת פסולת בערוצי הנחלים וסתימתם מגבירות את הסיכון לעלייה מסוכנת במפלסם של נחלים אלו בעיתות של גשמים חזקים בחורף ואת סכנת השיטפונות. לפיכך תלמידים רבים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, המשתמשים בהסעות כדי להגיע למוסדות החינוך, אינם יכולים ללמוד באותם ימים[120].

119 בשנת 2018 אירעו שני אירועים מצערים מסוג זה.

120 להרחבה בנושא ראו הפרק שדן בהסעות תלמידים.

בביקורת עלה כי הרשויות המקומיות אינן פועלות בנושא והמשרד להגנת הסביבה, משרד הפנים ומשטרת ישראל אינם מטפלים, כל גוף במסגרת סמכויותיו ובאמצעי האכיפה העומדים לרשותו, בתופעה של סתימות ערוצי נחלים בפסולת בכלל ובפסולת בניין בפרט, שנפוצה ביותר באזורים הסמוכים ליישובי הבדואים בנגב ובפזורה.

בתמונה 37 להלן מוצגת פסולת שהושלכה בערוץ נחל.

תמונה 37: **פסולת בערוץ נחל ליד לקייה, אוגוסט 2018**

המקור: משרד מבקר המדינה.

גם המשרד להגנת הסביבה נתקל בתופעה חמורה זו במסגרת סיורי הפיקוח הנערכים על ידי פקח יחיד המועסק במשרד. לדוגמה, בדוח סיור בנחל טלה מ-16.2.20 ששלח מחוז דרום במשרד להגנת הסביבה לראש המועצה המקומית ערערה מצוין שהושלכה פסולת בגדת הנחל, הוטמנה פסולת והשטח יושר עד כדי חסימת ערוץ הנחל. יתרה מכך, בחלקים של הנחל נצפתה היקוות של ביוב. הממצא תואם לדיווח שהתקבל מתאגיד המים נווה מדבר שפסולת מונחת על קווי ושוחות הביוב, וכתוצאה מכך קיים קושי בטיפול בסתימות ובדליפות של ביוב. בתמונות 38, 39 להלן מוצגת פסולת שהושלכה והיקוות של ביוב בנחל טלה.

תמונה 38: **פסולת והיקוות של ביוב בערוץ נחל טלה, 16.2.20**

המקור: המשרד להגנת הסביבה.

תמונה 39: **ערוץ נחל טלה החסום בשל הטמנת פסולת ויישור השטח, 16.2.20**

המקור: המשרד להגנת הסביבה.

נציגי המשרד להגנת הסביבה מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2020 כי מדובר בתופעה קשה ונרחבת, שמתקיימת בנחלים רבים באזור, כגון באזור נחל באר שבע (בין תל שבע לנבטים) ובאזור נחל יתיר (בין ואדי עתיר לאל-סיג), נחל רוש וכאמור נחל טלה. עוד ציינו כי יש וגורמים פרטיים בלתי מורשים תופסים קרקע סמוך לגדות הנחלים, ותפיסות אלה מפריעות למשרד להגנת הסביבה ליישם את הפרויקט המתוקצב שלו לשיקום הנחלים.

מומלץ כי כלל הרשויות המקומיות הבדואיות בנגב יפעלו למיגור התופעה ויפעלו לפינוי הפסולת מהנחלים ומגדות הנחלים לאתרי פסולת מורשים. על משרד הפנים לוודא כי הרשויות פועלות בנושא זה כנדרש.

עוד מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה יגביר את מאמציו, בסיוע משטרת ישראל וגורמי אכיפה אחרים, לצורך הטיפול בתופעות של השלכת הפסולת ושריפתה, השלכת פגרים וקבורתם וסתימת ערוצי נחל, אשר מעבר להשפעתן הסביבתיות החמורות, יש בהן אף לסכן חיי אדם. קיומו של מפקח אחד האחראי מטעם המשרד לטיפול בתופעות אלו אינה מספיקה ופוגעת ביעילות הפיקוח של המשרד וביכולת ההרתעה שלו כלפי העבריינים בשטח.

המשטרה מסרה בתשובתה כי " לאור ההמלצה, ניתן יהיה לתעדף נושא של חסימות ערוצי נחל ולשלבו באופן ספציפי בפעילות. יצוין כי בשנת 2020 נתפסו 20 מקרים של שפיכת פסולת סמוך ובתוך ערוצי נחלים: 1 פלט, 4 גרר, 1 באר שבע, 1 יתיר, 1 טלה, 1 נוקדים, 1 רביבים, ועוד. חלק מהמשאיות נתפסו ולחלק מהנהגים נמסר צו איסור שימוש מנהלי".

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "תופעת השלכת פסולת בניין לנחלים וערוצי ניקוז נעשית במקרים רבים לצורך הרחבת נחלות וחצרות בתים השוכנים על גדות הנחלים. הגורם האחראי על אכיפה בנושא זה הוא בראש ובראשונה היחידה לאכיפת דיני מקרקעין של משרד האוצר וכן רשות מקרקעי ישראל. מחוז דרום החל בתחילת 2021 לתכנן פעילות משולבת עם עירית רהט וגורמים נוספים לטיפול בתופעה".

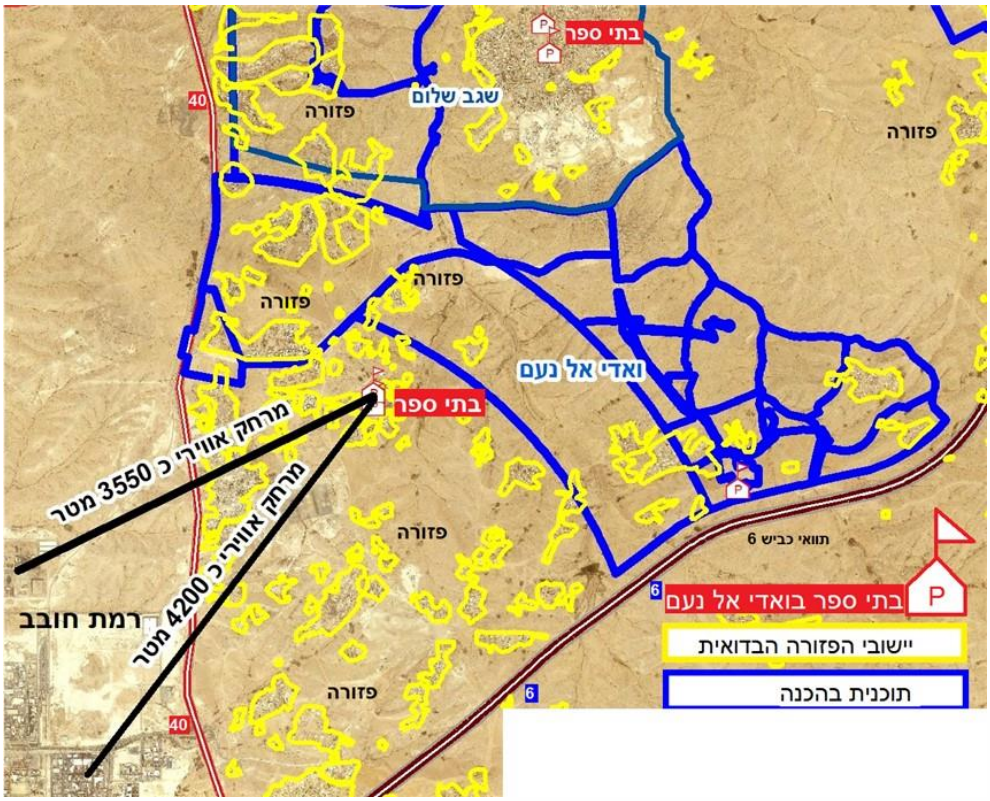
## פגיעה בתלמידי מוסדות חינוך בשל קרבה יתרה ומסוכנת לנאות חובב

אזור התעשייה נאות חובב ממוקם במרחק של 12 קילומטר דרומית מזרחית לבאר שבע, משתרע על שטח של אלפי דונמים ותוחם בתוכו כעשרים מפעלי תעשייה, המשתייכים ברובם לתחום הפטרוכימי ומייצרים בין השאר מוצרי ברום, חומרי הדברה, כימיקלים שונים ומוצרי פארמה. חלק מהמפעלים הפועלים במקום משנעים ומאחסנים חומרים שעלולים להיות מסוכנים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון לדצמבר 2018 קיים מרכז חינוכי גדול בתחום המועצה האזורית נווה מדבר, שבו לומדים כ-3,000 תלמידים בשני בתי ספר יסודיים, אל-עזאזמה א' ואל-עזאזמה ב', וב-13 גני ילדים, הממוקמים בקרבה יתרה של 2.5 ק"מ לנאות חובב. מרבית התלמידים בהם מגיעים מהיישוב ואדי אל נעם, שטרם הוסדר.

להלן בתמונה 40 מוצג המרחק האווירי בין בתי הספר ביישוב ואדי אל נעם, הסמוך ליישוב שגב שלום, לבין אזור התעשייה נאות חובב.

תמונה 40: **המרחק האווירי בין בתי הספר ביישוב ואדי אל נעם, הסמוך ליישוב שגב שלום, לבין אזור התעשייה נאות חובב, ינואר 2021**




המקור: הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב, 25.1.21.

התמונה ממחישה את קרבתם של בתי הספר ביישוב ואדי אל נעם, הנמצאים במרחק של כ-3.5 קילומטר מאזור התעשייה הכימית בנאות חובב. יש לציין, כי בתי התושבים הבדואים בפזורה, הנמצאים סמוך לכביש 40, הוקמו קרוב לאזור התעשייה.

עמדתו המקצועית של המשרד להגנת הסביבה עוד משנת 2012 היא שיש להרחיק את בתי הספר לטווח של מעבר לחמישה קילומטר מאזור התעשייה נאות חובב, והוא התריע על כך בעבר.

מנהל מחלקת החינוך של המועצה האזורית נווה מדבר מסר בדצמבר 2018 לנציגי משרד מבקר המדינה כי ישנה החלטה של משרד הפנים, עוד משנת 2009, לפנות את בתי הספר הללו, וכי אף אותר שטח לבניית בית ספר חלופי, אולם נוכח סירובם של הורי התלמידים ביצוע המהלך מתעכב.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה עוד כי בשנת 2012 נערך בבתי ספר אלו תרגיל חומרים מסוכנים, ומסיכום התרגיל שהוציא משרד החינוך עלה שאין למעשה כל פתרון יעיל מלבד

סגירת בתי הספר הללו והעברתם של התלמידים למקום לימודים חדש שיהיה מרוחק מספיק, ובהתאם לנדרש, מנאות חובב.

השר להגנת הסביבה דאז כתב בסוף מאי 2012 לשר החינוך דאז בנושא "המצאות בתי ספר באזור סיכון בסמוך לרמת חובב". במכתב צוין כי "בתי ספר באזור הכפר ואדי אל נעם בנגב מצויים במרחק של כ-2.5 ק"מ מאזור המועצה המקומית התעשייתית רמת חובב ובתוך טווח הסיכון של הפעילות באזור זה. במקרה של התרחשות אירוע חומרים מסוכנים רדיוס הסיכון הינו 5 ק"מ מהמפעלים. המשרד להגנת הסביבה התריע אודות הסיכון הכרוך במצב זה פעמים רבות במהלך השנים האחרונות... בתרגילים משולבים של משטרת ישראל, כיבוי אש ומד"א הועלה הנושא לא אחת, והובהר כי עלולה להיווצר בעיתיות בטיפול באוכלוסייה במצב חירום, עקב שהותם במבנים ארעיים ואי זמינות של כלי תחבורה המאפשרים פינוי יעיל במקום... לאור כל האמור לעיל אני סבור שאין לחדש את הלימודים בבתי הספר אלעזאזמה א' ואלעזאזמה ב' בשנת הלימודים הקרובה. אבקשך לפעול להעתקת התלמידים לבית ספר אחר המצוי מחוץ לטווח הסיכון".

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת, יולי 2020, התלמידים במרכז החינוכי הגדול עדיין נמצאים בטווח הסיכון מנאות חובב וטרם הועברו ללימודים בבית ספר אחר, כפי שכתב השר להגנת הסביבה.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי "ביום 2 בפברואר 2021 הועבר לחתימת יו"ר הוועדה המחוזית לתכנון ובניה נוסח פרסום אישור התכנית שבנידון. כזכור, משרד החינוך התחייב להקים את מוסדות החינוך בתוך שנתיים, באופן שיאפשר העתקת בתי ספר אלעזאזמה א', ב' וגני הילדים על 2,500 התלמידים מחוץ לתחום הסיכון של נאות-חובב. יש לפעול יחד עם המועצה האזורית נווה-מדבר לממש תכנית זו ולאפשר הגשת בקשה להיתר בניה. כמו כן, מנהל התכנון, יבקש את ביצוע סלילת דרך הגישה למתחם מוסדות החינוך בהתאם לתכנית זו באופן מידי על מנת לאפשר נגישות ראויה לבית ספר אלעזאזמה ג' הפועל במקום כבר כעת".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרדי החינוך והגנת הסביבה על השתהותם בפתרון הבעיה שיש בה כדי לסכן באופן ממשי אלפי תלמידים בנגב, הגם שהיישום כרוך בהתמודדות עם התנגדויות ההורים כאמור.

המשרד להגנת הסביבה מסר בתשובתו כי "על אף עמדת נציגי השרה להגנת הסביבה ומשרד הבריאות בוועדה המחוזית לתכנון ובנייה מחוז דרום שיש להעתיק את בית הספר אל מחוץ לתחום המגבלות הסביבתיות מנאות חובב, החליטה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה בישיבתה מיום 14.12.20 להמליץ למועצה הארצית לאשר תכנית למבנים יבילים אל עזזמה א' וב' במיקום הקיים, בתוך תחום המגבלות הסביבתיות מנאות חובב, ולזמן מוגבל של שנתיים ובתנאי שתתקבל התחייבות כתובה של מנכ"ל משרד החינוך להקצות תקציבים ולהתחיל בבניית בית ספר וגני ילדים קבועים לתלמידים אלו... מחוץ לתחום המגבלות הסביבתיות מנאות חובב".

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "המועצה האזורית נווה מדבר, בסיוע של משרד החינוך ורשות התכנון, פעלה להקמת חלופות לתלמידי בתי הספר שבטווח הסיכון של רמת חובב. הוכנה ואושרה תב"ע לבתי ספר בשתי נקודות ואף הוקם בית ספר במבנים יבילים, אלעזזמה ג', בתוך שטח הישוב העתידי לאותה אוכלוסייה, ואדי אלנעם. עם זאת, האוכלוסייה היושבת לאורך כביש 40 באזור זה, ושולחת את ילדיהם לבתי הספא אלעזזמה א'+ב', מסרבים להגיע לביה"ס

החדש והוא עומד בתת-אכלוס. מאז, מועצה אזורית נווה מדבר קידמה תכנון והגשת בקשות לבינוי נוסף מחוץ לטווח הסכנה, וההערכה היא שתוכל להקימם תוך שנתיים".

רשות ההסדרה מסרה בתשובתה כי "עוד בשנת 2015 לאחר עתירה של הורי התלמידים לבג"ץ הוחלט להעתיק את בתי הספר לישוב המתוכנן ואדי נעם. רשות הבדואים קידמה תב"ע שתאפשר הוצאת היתרי בניה לבתי הספר. המועצה האזורית נווה מדבר ומשרד החינוך לא קידמו עד היום תכנון והוצאת היתרי בניה לבתי הספר. יש לזרז את תקצוב בתי הספר ובניתם בהקדם במיקום החדש".

מועצה אזורית נווה מדבר מסרה בתשובתה כי היא פועלת זה מספר שנים להעתקתם של בתי הספר והגנים וכן פועלת מול רשות ההסדרה למציאת שטח חלופי להקמת מוסדות חינוך בבנייה קשיחה. כמו כן, המועצה מתרגלת עם מנהלי בתי הספר תרחיש של אירוע שקורה בנאות חובב.

מומלץ כי משרדי החינוך והגנת הסביבה, בשיתוף המועצה האזורית נווה מדבר, יפעלו להעתקת התלמידים לבתי ספר אחרים המצויים מחוץ לטווח הסיכון. עוד מומלץ כי רשות ההסדרה תתעדף העתקת התיישבות בלתי מוסדרת בסביבות נאות חובב.

✯

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית נווה מדבר, למשרד להגנת הסביבה, למשרד לביטחון פנים, למשטרת ישראל, למשרד הפנים ולמשרד החינוך כי התמשכותו של המצב הקיים לאורך זמן כה רב ושלל הליקויים הקשים בתחום איכות הסביבה, כפי שתוארו לעיל, מביא לחשיפתה של האוכלוסייה המתגוררת ביישובים אלו למפגעים תברואתיים ובריאותיים חמורים ולהחמרה בתנאי המגורים והמחיה שלהם. מצב זה אף מצביע על היעדר המשילות של משרדים אלה במימוש מטרותיהם במרחב הנגב. על המשרדים הרלוונטיים לפעול לתיקון המצב הקשה.

מומלץ כי המשרד להגנת הסביבה ומשרד הפנים יגבשו תוכנית כוללת לניקיון מרחבי הנגב ממפגעי איכות הסביבה הרבים המצויים בו.

## שמירה על ביטחון הנפש, הרכוש והסדר הציבורי

תפקידה של המדינה, בין היתר, הוא להעניק ביטחון אישי לכל אזרחיה, ללא הבדל בין האוכלוסיות השונות, באמצעות אכיפת החוק והסדר הציבורי וחיזוק ההרתעה מפני אי-כיבוד החוק. הערך של "חיי אדם כולל הן את הזכות לחיים ואת החובה להגן על החיים, שהן מן

הערכים הנעלים והמקודשים ביותר בשיטתנו המשפטית, בתולדות עמנו ובתולדות האנושות בכלל"[121].

משטרת ישראל היא הגוף הביצועי האמון על אכיפת חוקי המדינה, שמירה על הסדר הציבורי ומלחמה בפשיעה לסוגיה השונים. לפעילות אפקטיבית ויעילה של משטרת ישראל בתחומים המופקדים בידה ישנה חשיבות רבה להגברת המשילות, הן ברמה המעשית של הפחתת הפשיעה, אי-הסדר ואי-הציות לחוקי המדינה והן ברמת ההרתעה הנוצרת בקרב הגורמים הפליליים השונים.

משטרת ישראל מפעילה במרחב נגב את היחידות הבאות: (א) **שמונה תחנות משטרה**: באר שבע, דימונה, ערד, עיירות, רהט, ערוער, אופקים ונתיבות; (ב) **שתי נקודות משטרה**: ביר הדאג' ותל שבע; עבור היישובים הבדואיים. (ג) **שתי יחידות מיוחדות**: היחידה המרכזית (ימ"ר) ויחידת מודיעין גבולות נגב (מג"ן).

## הקמת תחנות משטרה ביישובי הבדואים בנגב

באפריל 2016 אישרה הממשלה את תוכנית השר לביטחון פנים לחיזוק מערך המשטרה ביישובי המגזר הערבי ובירושלים. התוכנית כללה תוכנית חומש להקמת תחנות ונקודות משטרה במגזר הערבי, בין השאר בדרום. תחנות המשטרה הנוספות במחוז דרום על פי התוכנית הן במקומות אלו: ערערה בנגב, שגב-שלום, חורה, כסייפה ולקייה.

בינואר 2017 נערך דיון בוועדת הפנים של הכנסת בנושא "הקצאת קרקעות לתחנות משטרה ופריסתן במגזר הערבי". בדיון זה מסר ראש המינהלה לשיפור שירותי המשטרה לחברה הערבית בישראל: "חוסר במשטרה במגזר הערבי גרם... לפגיעה בביטחונו האישי של האזרח הערבי ביישובים הערביים". נציג משטרה אחר בדיון ציין: "תחנת משטרה ביישוב מביאה... לצמצום פשיעה... צמצום עבירות האלימות, עבירות של החזקת אמל"ח [אמצעי לחימה] וירי, עבירות של בריונות בכביש[122] ותאונות דרכים. כאשר העבירות האלה מצטמצמות, כפועל יוצא זה מביא לשיפור איכות החיים של התושבים במקום. זה בהחלט משפיע גם על החוסן של היישוב ויכול לסייע גם בהיבט החברתי-חינוכי לבני הנוער ביישוב להשתלב בחברה בציר הנורמטיבי".

הועלה כי נכון לחודש פברואר 2020 טרם הוקמו תחנות המשטרה בחורה, בכסייפה ובלקייה, על פי תוכנית השר לביטחון הפנים לחיזוק מערך המשטרה. בערערה בנגב הוקמה תחנת משטרה, ובשגב-שלום פועלת תחנת משטרה קטנה.

121 בג"ץ 2753/03 **קירש נ' ראש המטה הכללי של צה"ל**, פ"ד נז(6) 359, 377 (פורסם במאגר ממוחשב, ספטמבר 2003).

122 עבירות, שאותן מגדירה משטרת ישראל כבריונות בכביש, כוללות עבירות של נהיגה ברכב פסול לנהיגה, פגיעה באביזרי תמרור והשחתתם, נהיגה שלא בכיוון התנועה, מהירות עד 20 קמ"ש מעל המותר בדרך עירונית ועוד.

להלן בלוח 31 נתוני שתי התחנות נכון לפברואר 2020:

לוח 31: **מצבת השוטרים בתחנות המשטרה ערוער ושגב-שלום**

| | תקן | מצבה | שיעור הפער |
|---|---|---|---|
| ערוער כולל שגב-שלום | 113 | 104 | -8% |
| שגב-שלום | 34 | 32 | -6% |

המקור: משטרת ישראל.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה כי "במסגרת תכנית החומש 2021-2025, מתוכננת הקמה של תחנת חורה - לקייה, זאת בכפוף לאישור גורמי הפיקוד ולתקציב האוצר. בישובים ערערה בנגב ובשגב שלום הוקמו תחנות זמניות. בשגב שלום הוקצתה קרקע לטובת תחנת קבע, ובערערה נמצאת הקצאת הקרקע לתחנת קבע בשלביה הסופיים לקראת רכישה. בשנת העבודה 2021 תיבחן הקמת תחנה [רגילה ולא קטנה] בשגב שלום, בהתאם להקצאת המשאבים הנדרשים ולתיעדוף הארגוני".

המשרד לביטחון פנים ציין בתשובתו כי "גובשה תכנית המשך המשלימה את התכנית שקוצצה, הכוללת בין היתר בינוי תחנות משטרה ביישובי המגזר הערבי, לרבות ביישובי המגזר הערבי בנגב. התכנית תמומש בכפוף לאישור הממשלה והקצאת המשאבים הנדרשים... בשנת העבודה 2021 תיבחנה הקמת נקודות נוספות וחיזוק קיימות, בשיתוף פעולה עם המשטרה ובהתאם לתקצוב ולתעדוף ארגוני... בין השנים 2017 - 2020 השתתף המשרד לביטחון הפנים במימון תכניות מקצועיות למניעת אלימות בחברה הערבית בנגב בהיקף של כ-16 מלש"ח שהוקצו מכוח החלטת הממשלה".

## סחיטת דמי חסות מתושבי הנגב

דמי חסות (להלן גם - סד"ח), המוכרים גם בשם "פרוטקשן", הם שיטה לסחיטת כסף על ידי עבריינים. השיטה מתבססת על הסכם כביכול בין גוף כלשהו, לרוב בית עסק, ובין עבריינים, לפיו הם יספקו שירותי הגנה בתמורה לתשלום קבוע. בפועל מדובר בסחיטה, מפני שלמעשה הפושעים "מגינים" על בית העסק מפני עצמם, שכן אם לא ישלם את דמי החסות, הם יפגעו בו או בבעליו. בלוח 32 להלן מוצגים נתונים על סטטוס הטיפול ב-264 תיקי סחיטת דמי חסות בנגב שנפתחו בתקופה שבין ינואר 2015 למרץ 2020.

לוח 32: **סטטוס הטיפול ב-264 תיקי דמי חסות במרחב נגב, ינואר 2015 - מרץ 2020**

| סטטוס הטיפול בתיק | כמות | שיעור |
|---|---|---|
| תיקים שנגנזו | 124 | 47% |
| תיקים שהועברו לפרקליטות | 87 | 33% |
| תיקי חקירה בהליך סגירה | 53 | 20% |
| סה"כ | 264 | 100% |

המקור: משטרת ישראל.

מנתוני הלוח עולה כי בתקופה שבין ינואר 2015 למרץ 2020 נגנזו או הועברו להליך סגירה 177 (67%) תיקי סחיטת דמי חסות במרחב נגב, ו-87 תיקים (33%) הועברו להמשך טיפול בפרקליטות מחוז דרום.

מבדיקות שטח שערך משרד מבקר המדינה עלה שנתוני המשטרה לגבי היקף תופעת סחיטת דמי החסות בנגב אינם משקפים את היקף התופעה במלואה, אלא רק את היקף הדיווח למשטרה על תופעה זו. זאת הואיל ואירועים אלו אינם מדווחים מסיבות שונות, ובכללן רתיעה של משלמי דמי חסות מלדווח על איומים וסחיטות מחשש שעצם הדיווח למשטרה יפגע בביטחון האישי של המדווח ובני משפחתו; חוסר אמון של הציבור ביעילות הטיפול במשטרה; היעדר חובת דיווח מצד גורם קשור (כמו חברות ביטוח בשל גניבות רכבים) וכיוצא באלו.

עניין זה הועלה גם בפגישה שנערכה בפברואר 2019 בין נציגי משרד מבקר המדינה לבין נציגי תחנת המשטרה "עיירות" בנגב. הם ציינו כי תופעת דמי החסות באזור התעשייה "עמק שרה" בבאר שבע מולבנת באמצעות חשבוניות למתן שירותי שמירה. התחנה לא מקבלת מבעלי עסקים במתחם זה תלונות בנושא, ואין לה מודיעין בנושא ממקורות אחרים. נציגי המשטרה ציינו כי ללא תלונות לא ניתן לחקור סחיטת דמי חסות.

התמונות 41 - 42 להלן צולמו באזור התעשייה "עמק שרה" בבאר שבע, וניתן לראות בהן את חלוקת אזורי המתחם בין דורשי דמי החסות. כל דורש כזה מסמן את הטריטוריה "שלו" על ידי כיתוב גלוי של שמו על חזית של בניין ברחוב, וכך הוא מודיע לכולי עלמא ובפרט לדורשים האחרים כי הוא ה"פטרון" של אותו רחוב.

תמונות 41, 42: **כתובות (שטושטשו) בחזית בנייני רחוב המסמנות דמי חסות, עמק שרה, באר שבע, דצמבר 2018**

המקור: משרד מבקר המדינה.

בחודשים דצמבר 2018 - פברואר 2019 ערכו נציגי משרד מבקר המדינה פגישות עם אנשים שלטענתם נסחטו לשלם דמי חסות:

**בעל מוסך מאזור התעשייה עמק שרה בבאר שבע**: לדבריו, רוב בעלי העסקים באזור התעשייה בעמק שרה משלמים דמי חסות לעבריינים בדואים מהאזור. הוא העיד על עצמו כי הוא עצמו מתקן "ללא תמורה" רכב של בדואי מסוים. לדבריו, בעלי העסקים אינם מתלוננים למשטרה ומעדיפים לשלם את דמי החסות. הרחובות בעמק שרה מסומנים לפי "אזורי שליטה" בין חמולות.

**קבלן בניין משדרות:** לדבריו, נגרם לו נזק רב כתוצאה מגניבת חומרי בניין באתרים שבהם הוא בונה, שעלותם אלפי ש"ח. כדי להימנע מנזקים נוספים, הוא נעתר לסחיטה של דמי חסות בהיקף מצטבר של כ-17,500 ש"ח בחודש הראשון בשלושה אתרים שבהם הוא בונה. בחודש השני הוא שילם דמי חסות בהיקף של כ-10,000 ש"ח. הקבלן ציין כי לאחר שנודע למשטרה על סחיטתו, היא פנתה אליו בדרישה להתלונן, אולם הוא סירב, ובעקבות סירובו הודיע לו קצין המשטרה שלא ניתן לבצע חקירה ללא תלונה רשמית. פרשת הסחיטה הסתיימה לאחר התערבות של מנהיג מקומי בקהילה בשדרות.

**אדם שבנה בית בשדרות: ל**טענתו, שילם דמי חסות לאחר שהבין מתושבים בשכונת בן גוריון שהייתה אז בהקמה כי ללא תשלום כזה הוא מסתכן בגרימת נזקים לביתו במהלך הבנייה. תחילה שילם כל בונה כ-500 ש"ח לחודש, אבל הסכומים האמירו בשכונות החדשות והגיעו אף ל-1,500 ש"ח לחודש לבית. כשהוא ואחרים פנו למשטרה, זו דרשה שהמתלוננים יזדהו בשמם ויסכימו לערוך עימות מול סחטני דמי החסות, דבר שהבונים סירבו לעשות מחשש לשלומם. לאחר פרסום התופעה בכלי התקשורת ובלחץ העירייה, החלה המשטרה לטפל בנושא דמי החסות בשדרות. אחד הסחטנים נעצר לשבועות אחדים והורחק מהעיר לכמה חודשים.

בפגישה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בפברואר 2019 עם קצין המודיעין של תחנת המשטרה בשדרות הוא אישר את התופעה שבה הסחטן מציע לבונה שירותי שמירה, ואם הבונה אינו מעוניין לשלם נגרם לו נזק (גניבת קרמיקה, שבירת קיר ועוד).

המשרד לביטחון פנים ציין בתשובתו מפברואר 2021 כי "התכנית הרב שנתית לשנים 2016 - 2020 לשיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי, כללה, בין היתר, הקמת תחנות משטרה, חיזוק תחנות קיימות, חיזוק מערכים מבצעיים וחיזוק מערכי תמיכה. עקב הקיצוץ התקציבי שהושת על המשרד לביטחון פנים, חלה פגיעה בקצב יישום התכנית... השר הציב נושא זה [של התמודדות עם תופעת סחיטת דמי חסות] כיעד מרכזי במדיניותו לשנים 2020 - 2021, ובתיאום עם מפכ"ל המשטרה נערכת בחינה של הכלים הנדרשים לשם טיוב מאבק המשטרה בתופעה. בין היתר, ביקש השר כי יאספו נתונים ספציפיים לעבירה על מנת לנתח טוב יותר את מאפייניה. בנוסף, מתקיימת עבודת מטה בהובלת אגף כלי ירייה במשרד לביטחון פנים, בתיאום עם המשטרה ובשיח עם משרד המשפטים, לשם העברת ועדת הרישוי שמפקחת על חברות השמירה מכוח חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה, תשל"ב-1972, ממשרד המשפטים למשרד לביטחון הפנים על מנת לשפר את הפיקוח על חברות שמירה ולשלול רישיונות של חברות שמירה העוסקות בסד"ח. מעבר לכך, נבחנים כלים משפטיים נוספים שיוכלו לסייע במאבק בתופעה. במסגרת האמור לעיל, נעשתה פנייה של המשרד לביטחון פנים למשרד המשפטים על מנת לקבוע עבירה ספציפית לסחיטת דמי חסות בחוק העונשין והנושא מקודם

בימים אלו. כמו כן, נקבעו יעדים משותפים בין משטרת ישראל ופרקליטות המדינה אל מול הפשיעה במגזר הערבי".

משטרת ישראל ציינה בתשובתה כי "מפכ"ל המשטרה, בתיאום עם השר לביטחון פנים, קבע את נושא הסד"ח כאחד מנושאי הטיפול המרכזיים בתכנית 'תחילת הדרך – 2021', והנחה לחיזוק היחידות המטפלות בנושא... חלק מתופעה זו של פגיעה בתשתיות, נובעת מסד"ח [סחיטת דמי חסות] לא ממומש, ועל כן, ישנה חשיבות רבה בטיפול בתופעת הסד"ח, שממנה מתפשטות תופעות אחרות של פגיעה בתשתיות... חשוב להדגיש, כי משטרת ישראל לבדה אינה יכולה להתמודד עם תופעת הסד"ח ונדרש שת"פ עם רשויות נוספות לשם יצירת הרתעה ושבירת "משוואת הפחד". כך לדוגמא, מומלץ על קביעת רף ענישה מינימאלי בעבירות סד"ח, שיתוף רשות המיסים והרשות להלבנת הון בתיקי סד"ח במטרה למצות את האכיפה הכלכלית כנגד העבריינים המבצעים עבירות אלו, וכן העברת הפיקוח על כלל חברות השמירה (גם אלו שאינן נושאות נשק) למשרד לבט"פ וזאת לצורך טיוב הפיקוח ומניעת כניסת גורמים עבריינים לתחום. עוד יצוין בהקשר זה, כי קיימת חשיבות להגנה על המתלוננים בעבירות הסד"ח, עניין הדורש התגייסות של רשויות נוספות כאמור... ישנה כוונה לקדם חוק ספציפי לתופעת הפרוטקשן בהובלת המשרד לביטחון פנים. כמו כן לקביעת עונש מינימום בגין תופעה זו".

מומלץ כי הפרקליטות והמשטרה יבחנו דרכים למיגור תופעת דמי החסות, בפרט נוכח היקף התופעה מחד וההיקף של 264 תיקי סחיטת דמי חסות שנפתחו בין השנים 2015 - 2020, שמתוכם כ-33% בלבד הועברו לפרקליטות. כמו כן, מומלץ לתעדף את עבודת המטה להכנת הצעת החוק המוזכרת בתשובות המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל ולקבוע לוחות זמנים להשלמתה.

עוד מומלץ כי המשטרה תגבש דרכי פעולה ובהתאם תערוך מבצעים יזומים לעיתים מזומנות במוקדי הפעילות של הסוחטים - אתרי בנייה, אזורי תעשייה, מוסדות ציבור וכיוצא באלו. כמו כן, על המשטרה לתת את הדעת על עצם הדבר שתנאי יסוד למיגור התופעה הוא אמון בטיפול המשטרה בנושא ובתוחלת של הגשת תלונות למשטרה בנושא זה.

## טיפול בתחנות דלק לא-מורשות

תחנות דלק "פירטיות" הן תחנות דלק המוכרות דלק לציבור שהוקמו ללא היתר בנייה ורישיון עסק ופועלות בניגוד לחוק. תחנות דלק פירטיות יוצרות סיכונים בטיחותיים וסביבתיים חמורים עקב סכנת דליקות, סיכון המחריף כשהן בקרבה יתרה למבני מגורים ומסחר; זיהום חמור של מקורות מים וקרקע (שאכיפת התקנות בעניינם היא באחריות המשרד להגנת הסביבה); סיכוני בטיחות תחבורתיים ועוד.

משרד הפנים מגדיר תחנת דלק פירטית כמכל בנפח של מעל 2,000 ליטרים שמחובר אליו מונה. לתחנות דלק פירטיות סיכון גבוה לזיהום משום שאינן מפוקחות, ועל כן פוטנציאל הדליפה מהן גדול במיוחד. לפי תקנות רישוי עסקים (אחסנת נפט), התשל"ז-1976, "תחנת תדלוק פנימית" היא "אתר לאחסנת נפט לתדלוק רכב לצריכה עצמית ובכמות שאינה עולה על 100 מ"ק [מטר קוב]".

משרד מבקר המדינה פנה בינואר 2019 אל מינהל הדלק והגפ"מ במשרד האנרגיה והמים (להלן -מינהל הדלק) בבקשה לקבל נתונים על פעילותם נגד תחנות דלק פירטיות בנגב (בנפת באר שבע).

בינואר 2019 התקבלה תשובת מינהל הדלק. במענה לבקשה לקבל אומדן של מספר תחנות הדלק הפירטיות הפועלות בנגב צוין: "מנהל הדלק והגפ"מ כולל אגף אכיפה ואגף חקירות לא הוסמך ואינו מחזיק בתקנים ליחידת איסוף מודיעין. מכאן שבכל הקשור למידע על תחנות פיראטיות בכלל הארץ ובמרחב הדרום, כל הידע יכולת האיסוף וקביעת יעדי הפעולה, מקורם במשטרת ישראל... נזכיר כי הסמכות לסגור תחנת דלק פיראטית, אף היא איננה נכללת במסגרת סמכויות המשרד, ולכן הפעילות במקרים אלו הינה פעילות משולבת בהובלת המשטרה".

משרד מבקר המדינה פנה אל משטרת ישראל בבקשה לקבל אומדן של מספר תחנות הדלק והגז הפירטיות הפועלות במחוז דרום בנגב. בדצמבר 2018 התקבלה תשובת המשטרה כי "אין באפשרותנו לתת אומדן זה". בעניין זה ראוי לציין כי בשנת 2013, בתגובה ליחידת המעקב במשרד ראש הממשלה לדוחות מבקר המדינה (להלן - יחידת המעקב), שהתייחסה לדוח מבקר המדינה 64א בנושא זה, ציינה משטרת ישראל כי "היחידה הכלכלית באגף חקירות החלה לבנות מסד נתונים של תחנות הדלק הפירטיות, תוך קבלת נתונים מהמחוזות. מסד נתונים זה ישמש בסיס לפעילות המבצעית אשר כאמור טרם הבשילה נוכח האילוצים".

בפברואר 2020 פנה משרד מבקר המדינה אל משטרת ישראל בבקשה לקבל את תמונת המצב העדכנית לגבי מבצעים נגד פעילות תחנות דלק פירטיות. במרץ 2020 התקבלה תשובת המשטרה ולפיה בין מרץ 2019 למרץ 2020 אותרו שבע תחנות דלק פירטיות (שלוש בתל שבע, אחת בחורה, שתיים בערערה בנגב, ואחת בפזורה), וחמש מתוכן נסגרו.

בשנת 2020 פרסם מבקר המדינה דוח בנושא "הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - ביקורת מעקב[123]", ובו צוין בין היתר כי אף שבדוח הקודם צוין כי למשרד האנרגיה אין תוכנית עבודה הכוללת יעדים ברורים לפעולות אכיפה יזומות נגד ספקי דלק של תחנות פירטיות ולסגירת תחנות אלה, עדיין לא הוקם מאגר נתונים שנחוץ להצגת תמונת מצב מעודכנת ואחודה, שיסייע לגופי הפיקוח ולמקבלי ההחלטות האחרים לגבש תוכניות פעולה לשם המאבק נגד תחנות תדלוק פירטיות. כמו כן, המשרד אינו בודק את איכות הדלק בתחנות פנימיות שמוכרות דלק לציבור. המשרד גם טרם קבע נוהל להטלת עיצומים כספיים על מי שמוכר או מספק דלק לתחנות תדלוק פירטיות, וכן טרם קבע נוהל לגביית הכספים בגין עיצומים שהוטלו.

עוד התברר כי בשנים 2014 - 2018 הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות לא יזמו אכיפה נגד תחנות הדלק הפירטיות שבתחומן, וכי המידע שהתקבל במשטרת ישראל לגבי תחנות הדלק הפירטיות מקורו בגורמים פרטיים, ולא הגיע מגורמים ממשלתיים הקשורים לתחום.

123 מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות", עמ' 1033-1050.

על פי נתונים שהתקבלו בינואר 2019 ממינהל הדלק, בשנים 2014 - 2018 בוצעו 32 מבצעי אכיפה בנגב בארבעה יישובים: רהט, תל שבע, לקייה ושגב-שלום. כן נערכו שני מבצעים בפזורה הבדואית. במבצעים אלו אותרו ונסגרו (לפחות זמנית) 33 תחנות פירטיות.

על פי נתונים שהתקבלו במרץ 2020 ממשטרת ישראל, נוסף על הפעילויות האמורות לעיל, התקיימו פעילויות אכיפה[124] כנגד 16 מעורבים בהפעלת תחנות פירטיות. פעולות אלו אינן מתועדות במינהל הדלק, הואיל והוא לא נטל בהן חלק.

משטרת ישראל פירטה בתשובתה כי "[במשטרה] גובשה תכנית פעולה לטיפול בתופעת תחנות דלק פיראטיות באזור הדרום. בשל התפרצות מגפת הקורונה ולאור הגבלות המדיניות, כמו גם התחלואה הגבוהה בחלק מהיישובים, הוחלט על דחיה של ביצוע הפעילות. עם זאת, בהתאם להתייחסות שהתקבלה מק' חילוט מחוז דרום, לציין, כי בשנת 2019 - 2020 בוצעו מס' פעילויות אכיפה משולבת של המחוז בשת"פ גורמים אזרחיים וכן מנהל הגז והדלק... בנוסף, במהלך חודש יולי 2020 תוכנן להיערך מבצע כנגד תחנות דלק פיראטיות ברהט. בוצעו כל התיאומים, והמפגשים הנדרשים, הוכנה פקודת הערכות שכללה 8 תחנות דלק לתקיפה, וכן ביומי קנייה. אך מאחר ולא נמצא פתרון לסוגיית הגורם שביכולתו לשאוב את הדלק (למנהל הדלק לא היה זכיין שיכול לבצע את העבודה) וכן לסוגיית אחסון מכלי הדלק, המבצע לא התקיים, עקב העדר אפקטיביות... בנוסף, מהניסיון המצטבר, קיים פער משמעותי בין הרצון ו/או היוזמה של משטרת ישראל לטפל לבין אי היכולת של הרשויות הנוגעות להכיל מבחינה לוגיסטית מבצעים מסוג זה... במהלך שנת 2021 יוציא המחוז דרישה לרכזי המודיעין בשטח לפעול לגילוי תחנות דלק פירטיות. הידיעות יטופלו במסגרת המבצעים המשולבים הנערכים לעיתים קרובות בשיתוף פעולה של רשויות אכיפה אחרות... פעילות כנגד חברות הדלק מחייבת שינוי התייחסות מאחר שאין מניעה למכירה של חלק מהחומרים המסיסים, וקיים קושי בטיפול בתופעה בהיבט של רשויות המס בהיעדר כוח אדם... יצוין כי במגזר הערבי אין שיתוף פעולה מספק מצד הרשויות באשר לעבירות מנהליות / פליליות. לפיכך, המודיעין הקיים הוא המודיעין המשטרתי. לעיתים מתקבל מידע גם מחברות הדלק".

על כלל הרשויות המקומיות בנגב - ובכללן רהט, לקייה, תל שבע ושגב-שלום - ליזום שיתוף פעולה והעברת מידע למשטרה על פעילות תחנות דלק פירטיות בתחומן, שעצם פעילותן היא בניגוד לחוק והן מקור לסכנות אקולוגיות ובריאותיות לתושבי רשויות אלו. כמו כן, מומלץ שמשטרת ישראל תפנה לרשויות המקומיות הרלוונטיות שבשטחן פועלות תדיר תחנות דלק פירטיות וזאת כדי ליצור שיתופי פעולה, הן במישור המודיעיני והן באכיפת החוק, נגד תחנות אלו.

על משרד הפנים בשיתוף עם משרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, רשות מקרקעי ישראל ומשטרת ישראל, לבחון את הצורך בהסדרת הגורם אשר ילווה את מבצעי האכיפה בתחום תחנות הדלק הפיראטיות, ואת דרכי האחסון וההשמדה של הדלק המוחרם. בנוסף, על המשטרה לפעול, לצד אכיפה בתחומי היישובים, לאיסוף מודיעיני על תחנות דלק פירטיות גם בשטחי הפזורה ולפעול לסגירתן של כלל תחנות דלק אלה.

מינהל הדלק ציין בתשובתו כי שיתוף הפעולה (במבצעי האכיפה) והגורם המתכלל הוא כאמור משטרת ישראל. בחלק מהמקרים נלוות לפעילויות האכיפה גם שיתוף של גורמי אכיפה

124 אחת בדצמבר 2015 ושנייה ביולי 2018.

נוספים (רמ"י, רשות המיסים, הגנת הסביבה ואחרים), ולעיתים המבצע יבוצע על ידי שני הגופים בלבד (המשטרה ומינהל הדלק).

משטרת ישראל מסרה בתשובתה ממאי 2021 כי היא רואה בחומרה את תופעת תחנות הדלק הפירטיות המהווה סכנה חמורה לשלום הציבור, ובהתאם להנחיית מחוז דרום, הוקם צוות ייעודי לצורך הטיפול בתופעה זו. כמו כן, ציינה המשטרה כי הוכנה תוכנית תקיפה שנתית, הכוללת הגברת האיסוף בנושא תחנות הדלק, והטיפול המשטרתי עד להגשת כתב אישום כנגד מפעיל התחנה לרבות פעילות סמויה לחיזוק הראיות כנגד בעלי התחנה.

רכיב המיסים הוא עיקר מחירו של בנזין או סולר בתחנות דלק מורשות, ואי-תשלום המיסים יוצר חיסכון ניכר לבעלי תחנות דלק והפסד לקופת המדינה. מכאן נובע, בין השאר, התמריץ להקמת תחנות דלק פירטיות, שבהן נמכרים הבנזין והסולר במחיר נמוך בהרבה לעומת מחירם בתחנות הדלק המורשות. ללא אומדן של מספר תחנות הדלק הפירטיות והיקף פעילותן, לא ניתן לאמוד גם את אובדן המס הגלום בעצם קיומן. אומדן המס כולל גם את המס הישיר על ההכנסות של מפעילי התחנות - מס שאינו מדווח וממילא לא נגבה - ועל השכר המשולם לעובדי תחנות אלו.

בינואר 2018 החליטה ממשלת ישראל[125] לערוך תיקון חקיקת משנה ולפיו "יוטל על ממיסים ועל חומרים נוספים שכיום לא מוטל עליהם בלו, שמתאימים לשמש להנעת רכב או כחומר בעירה, בפני עצמם או בתוך תערובת, מס בגובה המס המוטל על סולר (להלן - ממיסים), וזאת במקביל לאמור בסעיף 2 בהחלטה זו"[126]. ב-26.6.19 פורסם צו כאמור.

משרד מבקר המדינה פנה אל מינהל הדלק בבקשה לקבל נתונים על העיצומים הכספיים שהוא הטיל על ספקי דלק לתחנות דלק פירטיות ולתחנות דלק פנימיות לא-מורשות בנגב.

בעניין זה השיב מינהל הדלק: "לצערנו במרבית המקרים התחנות הפיראטיות אינן מחזיקות בכל תיעוד או רישום של הרכישות, ומכאן שקשה מאד לזהות את הגורם המספק לתחנה, עליו ניתן על פי חוק להטיל את העיצום הכספי".

משרד מבקר המדינה מציין כי תשובת המינהל מחדדת את הצורך בשיתוף פעולה מודיעיני מצד כל הגורמים הרלוונטיים כדי לאתר את חברות הדלק המוכרות דלק ביודעין לתחנות דלק לא-מורשות (ולעיתים אף מוכרות להן ממיסים במצג שווא של דלק תקני לתדלוק רכבים), וכדי לפעול נגד חברות אלה.

בדוח מבקר המדינה[127] פורטו גופי האכיפה הרלוונטיים לפעילות נגד תחנות דלק פירטיות: מינהל הדלק במשרד האנרגיה, המשרד להגנת הסביבה, משרד הכלכלה והתעשייה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, הרשויות המקומיות והוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה. בדוח זה צוין: "ריבוי הגופים שלהם יש סמכויות כנגד

125 החלטת הממשלה 3371, "גילום עלויות סביבתיות במיסוי דלקים" (11.1.18).

126 בסעיף 2 להחלטה זו צוין כי ייקבע פטור מותנה ממס עבור רשימה של תעשיות המשתמשות בממיסים לייצור מוצרים.

127 מבקר המדינה, **דוח שנתי 64א'** (2013), "הטיפול בתחנות דלק פירטיות ובתחנות דלק פנימיות", עמ' 284.

תחנות דלק פירטיות (כמפורט לעיל) וחוסר התיאום ביניהם פוגעים במאבק נגד התחנות[128]. על גופים אלה שפורטו לעיל, בהובלת משרד האנרגיה, להגביר את שיתוף הפעולה ביניהם ולפעול בנחרצות למיגור תופעת תחנות הדלק הפירטיות. אם משרד האנרגיה סבור כי הסמכויות שבידיו אינן מספיקות, עליו ליזום החלטת ממשלה או שינוי חקיקה כדי להסדיר נושא זה".

משרד האנרגיה ציין בתשובתו מינואר 2021: "אין למנהל הדלק זרוע מודיעין... כפי שצוין, עיקר הבעיה בתחנות אלו הוא באכיפת רישוי עסקים, העלמות מס וסיכון בטיחותי. לכל האירועים הללו אחראים רגולטורים שונים להם נשמח לסייע. אולם האחריות לניהול המאגר ולעדכונו חייבת להיות של גורמי המשטרה והמודיעין שלה".

רשות המיסים ציינה בתשובתה מינואר 2021 (להלן - תשובת הרשות) כי "תשתף פעולה בטיפול בתחנות דלק פיראטיות ותחזק את יכולת ההרתעה על ידי הגברת הנוכחות הפיזית של עובדיה. הרשות תשלב את תיקי מנהלי תחנות הדלק הפיראטיות בתוכנית העבודה בשומה ובגבייה, ותפעל לסיוע לגורמים הרלוונטיים".

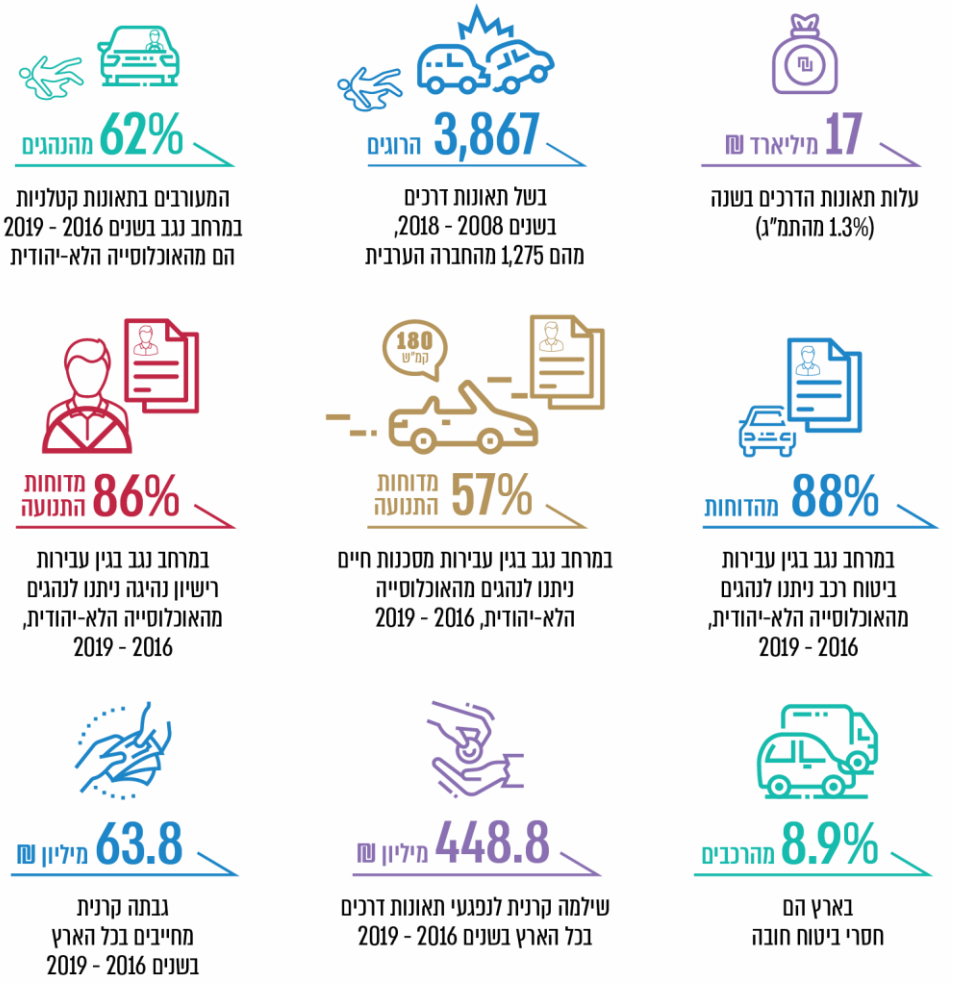
הממצאים שתוארו לעיל ותופעת תחנות הדלק הפירטיות, שתוארה בהרחבה בדוח מבקר המדינה האמור לעיל, מחייבים את כל רשויות האכיפה להיערך לגיבוש תוכנית פעולה סדורה לטיפול בתופעה. תחנות אלו, הפועלות בלב אזורי מגורים, ללא פיקוח בטיחותי וללא תקינת כיבוי אש, יוצרות סיכון לשלום הציבור.

מומלץ שמשרד האנרגיה יקים מאגר נתונים שישמש את כל גופי הפיקוח ויכיל מידע אחוד, עדכני ושלם על תחנות התדלוק הפירטיות, וכך ייעל את הפיקוח עליהן. נוסף על כך, על משטרת ישראל לכלול במבצעי האכיפה את כלל הגורמים הרלוונטיים, לרבות מינהל הדלק ורשות המיסים, ולפעול כלפי מפעילי התחנות והמסייעים להם, ובכלל זאת בדרך של הטלת עיצומים על הגורמים המספקים דלק וממיסים לתחנות הפירטיות. זאת כדי למצות את כלל אפשרויות האכיפה בגין הפרות חוק, ובכללן העלמות מיסים ישירים ועקיפים; זיהום הסביבה; פגיעה בבריאות הציבור; הפרת דיני תכנון ובנייה ועוד.

128 בנושא מפגעי בטיחות בתחנות דלק ראו גם מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011 - 2012**, עמ' 357.

# פיקוח ואכיפת חוקי התנועה

## נתוני מפתח




תאונות הדרכים, הנגרמות במידה רבה על ידי עבירות מסכנות חיים ועבירות בריונות כביש, הן תופעות קשות ביותר. המאבק נגדן מצריך בין היתר להרתיע נהגים מפרי חוק, ובכלל זאת "להרחיק מנהיגה" נהגים שביצעו עבירות חמורות ומסוכנות ונהגים שגרמו לתאונות דרכים וצפויים להמשיך ולסכן את משתמשי הדרך; וכן מחייב לחנך לתרבות של בטיחות בדרכים.

אכיפת חוקי התנועה היא אחד הכלים החשובים למאבק בתאונות הדרכים, שכן אכיפה ראויה תגדיל את רמת הציות של משתמשי הדרך ובכך, בשילוב חינוך לבטיחות בדרכים, יביאו לשינוי בנורמות הציות לחוק ובתרבות הנהיגה בישראל.

כל מרכז שליטה (להלן - משל"ט) מחוזי במשטרת ישראל אחראי לשליטה ולשירות עבור כלל תושבי המחוז שבו הוא פועל. המגע הראשוני של התושב עם משטרת ישראל, באמצעות חיוג 100, הוא עם המשל"ט. במשל"ט מתרגמים את השיחה לאירוע ומעבירים אותו לגורם הרלוונטי לטיפול.

בשנת 2018 התקבלו במשל"ט דרום 3,637 קריאות. בלוח 33 להלן מוצגים נתונים על פניות של הציבור למשל"ט דרום בשנת 2018 בנושאים של בריונות בכביש, ירי בכבישים, זריקת אבנים וגמלים משוטטים, הנוגעים למרחב נגב.

לוח 33: **פניות של הציבור למשל"ט דרום בנושאי בריונות בכביש, ירי בכבישים, זריקת אבנים בכבישים וגמלים משוטטים בכבישים, מרחב נגב, 2018**

| התופעה | מספר האירועים | שיעור התופעה |
|---|---|---|
| בריונות בכביש | 3,637 | 82.5% |
| ירי בכבישים | 34 | 0.8% |
| זריקת אבנים בכבישים | 178 | 4.0% |
| גמלים משוטטים בכביש | 562 | 12.7% |
| סה"כ | 4,411 | 100% |

המקור: משטרת ישראל.

מנתוני הלוח עולה כי מתוך 4,411 פניות של הציבור קיבל המשל"ט 3,637 פניות שהגדיר כבריונות בכביש (82%) ו-562 פניות בנוגע לגמלים משוטטים בכביש (13%).

## מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קשות וקטלניות

על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בסוף שנת 2018 היו בישראל כ-1.9 מיליון תושבים לא-יהודים, ששיעורם כ-21% מכלל האוכלוסייה, ועימם נמנים מוסלמים, נוצרים ודרוזים. 72% מהתושבים הלא-יהודים גרים ב-128 יישובים לא-יהודיים, 24% גרים בתשעה יישובים מעורבים שבהם הם מיעוט, ו-4% גרים במקומות שאינם מוגדרים על ידי משרד הפנים כיישובים.

החברה הבדואית בנגב מונה כ-268,000 נפש ושיעורה כ-3.5% מסך תושבי ישראל. רוב הנהגים במחוז דרום משתייכים למרחב נגב של המשטרה, וכ-10% מתוכם משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית[129].

129 הלמ"ס, פרסום "מורשים לנהוג" באפריל 2019, לוח 5, "מורשים לנהוג, לפי קבוצות אוכלוסייה, מחוז, נפה ואזור טבעי של מקום מגוריהם וגיל".

על פי נתוני הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים[130] (להלן - הרלב"ד), שיעור המעורבות של האוכלוסייה הערבית[131] בתאונות דרכים קטלניות גבוה ביחס לשיעורה של אוכלוסייה זו מכלל האוכלוסייה. החברה הערבית היא כחמישית מאוכלוסיית ישראל, אך שיעורה כשליש מקרב ההרוגים בתאונות דרכים בעשור האחרון, ומעורבותם של נהגים מקרבה בתאונות הייתה גדולה פי 1.9 מזו של נהגים מהחברה היהודית. בשנים 2008 - 2018 נהרגו בתאונות דרכים 3,867 בני אדם, 1,275 מהם מהחברה הערבית[132].

בוועידת ישראל השנייה לבטיחות בדרכים, שהתקיימה בנובמבר 2019, הוצגו נתונים שלפיהם עלות תאונות הדרכים למשק היא 17 מיליארד ש"ח בשנה (כ-1.3% מהתמ"ג). הרכיבים העיקריים בעלות התאונות הם נזקי גוף, נזקי רכוש ופגיעה בתוצר. צוין כי על פי תחשיב הממשלה, עלות התאונות נמוכה יותר - 14 מיליארד ש"ח בשנה - מאחר שבתחשיב זה לא נכללות עלויות של תאונות ללא נפגעים וכן השפעת תאונות הדרכים על הפריון במשק.

בלוח 34 להלן מוצגים נתונים על תאונות ברמות חומרה שונות ועל שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות אלו בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

לוח 34: **מספר התאונות ושיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות, לפי סוג התאונה, 2016 - 2019**

| שנה | סה"כ תאונות קטלניות | סה"כ תאונות קשות | שיעור מעורבותם של נהגים לא-יהודים בתאונות קטלניות | סה"כ תאונות קלות | שיעור מעורבותם של נהגים לא-יהודים בתאונות קשות | שיעור מעורבותם של נהגים לא-יהודים בתאונות קלות |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 318 | 1,735 | 47% | 10,553 | 32% | 33% |
| 2017 | 319 | 1,984 | 45% | 11,022 | 33% | 34% |
| 2018 | 284 | 1,768 | 44% | 10,156 | 34% | 34% |
| 2019 | 317 | 1,711 | 52% | 10,161 | 36% | 34% |
| סה"כ | 1,238 | 7,198 | 47% | 41,892 | 34% | 34% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 היו 1,238 תאונות קטלניות, 7,198 תאונות קשות ו-41,892 תאונות קלות, ושיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות אלו היה 47%, 34% ו-34% בהתאמה, שיעור הגבוה מחלקם באוכלוסייה ומחלקם בקרב הנהגים.

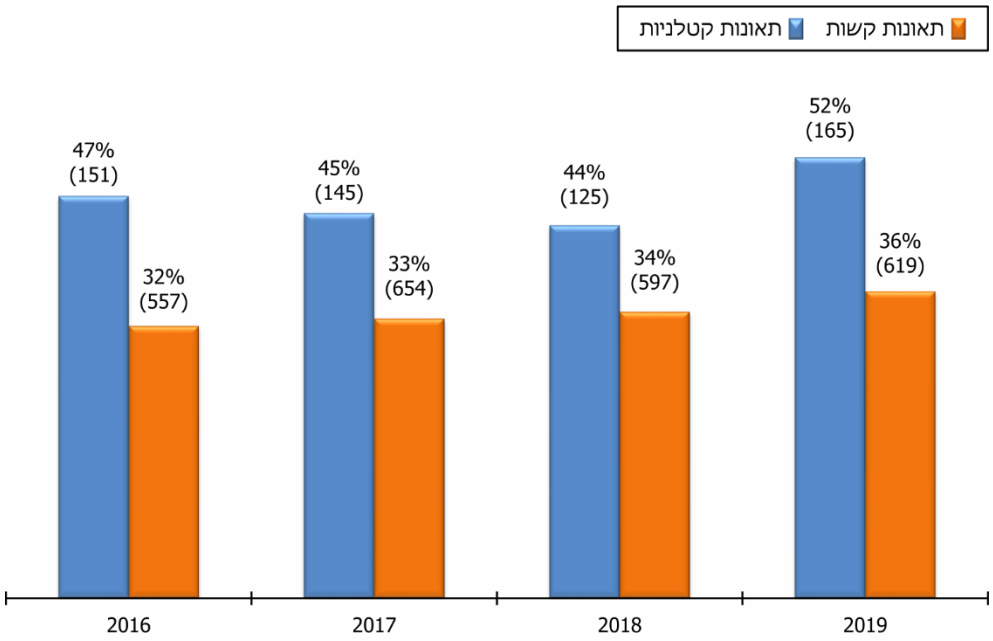
130 הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים היא תאגיד שהוקם על פי חוק הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, התשס"ו-2006 (להלן - חוק הרלב"ד). בחוק נקבע כי הרשות תפעל להגברת הבטיחות בדרכים; כי תפעל במסגרת מדיניות הממשלה ובכפוף להחלטות שר התחבורה על פי הסמכויות והאחריות שנקבעו בחוק; וכי היא גורם תומך בפעילות משרדי ממשלה אחרים במאבק בתאונות דרכים.

131 הרלב"ד משתמשת במונחים "חברה ערבית" ו"מגזר ערבי" כשם כולל למיעוט הלא-יהודי, לרבות האוכלוסייה הבדואית והדרוזית.

132 הרלב"ד, **מגמות - עשור של בטיחות בדרכים בישראל 2008 - 2018** (נובמבר 2019).

בתרשים 12 להלן מוצגים נתונים על שיעור מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל הארץ בתאונות קטלניות וקשות בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

תרשים 12: **שיעור מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קטלניות וקשות בארץ, 2016 - 2019**

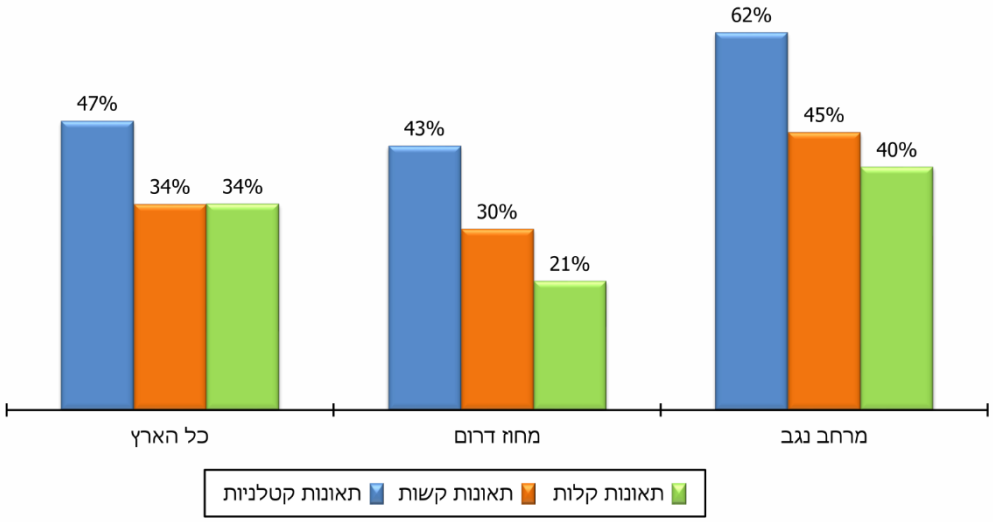



על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 עלה שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קשות - מ-32% בשנת 2016 לכ-36% בשנת 2019. בשנת 2019 הגיע שיעור המעורבות של נהגים אלו בתאונות קטלניות לכ-52%.

משרד מבקר המדינה השווה את מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קטלניות, קשות וקלות, לפי האזורים שבהם קרתה התאונה. בתרשים 13 להלן מוצגים נתונים על שיעור המעורבות של נהגים לא-יהודים בתאונות בשנים 2016 - 2019.

תרשים 13: **שיעור המעורבות של נהגים לא-יהודים בתאונות, לפי חומרת התאונה והתחום הגיאוגרפי, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב בתאונות קטלניות, קשות וקלות גבוה משמעותית משיעורם במרחב נגב (10%) ובכלל האוכלוסייה (21%). כך, במרחב נגב היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית ב-62% מהתאונות הקטלניות וב-45% מהתאונות הקשות בשנים 2016 - 2019.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי "שיעור הדו"חות בגין עבירות תנועה מסכנות חיים שניתנו לנהגים מהמגזר הערבי בנגב גבוה משיעור הדו"חות שניתנו לנהגים האחרים, וזאת בהלימה מלאה לשיעור מעורבותם בתאונות דרכים ולמאפייני הנהיגה הפרועה של חלק ניכר מנהגי המגזר הלא יהודי הצעירים. מעורבות נהגי המגזר הלא יהודי בתאונות דרכים עומדת על כ-62% מהתאונות הקטלניות וכ-45% מהתאונות הקשות במרחב נגב בין השנים 2016 - 2019. אחת הדרכים להתמודדות עם תופעה זו הינה ביצוע אכיפה אפקטיבית".

## מעורבות נהגים בתאונות דרכים לפי גיל הנהג

בממוצע העשור האחרון, מתוך כלל הנהגים, מעורבותם של נהגים בחברה הערבית בתאונות דרכים חמורות גדולה פי 2.1 מזו של נהגים בחברה היהודית. לגבי נהגים צעירים, הפער אף גדול יותר - בעשר השנים האחרונות היה שיעור מעורבותם של נהגים צעירים (עד גיל 24) בחברה הערבית בתאונות דרכים גדול פי 2.4 בממוצע משיעור מעורבותם של נהגים צעירים בחברה היהודית. עם זאת, במהלך השנים הצטמצם בהדרגה הפער בין החברות: בשנת 2007 הייתה מעורבותם של נהגים צעירים ערבים בתאונות דרכים גדולה פי 2.9 מזו של נהגים

צעירים יהודים, ובשנת 2018 - פי 1.8 בלבד[133]. בלוח 35 להלן מוצגים נתונים על תאונות הדרכים בכל הארץ לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים בתאונה בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

לוח 35: **מספר תאונות הדרכים בארץ, לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים, 2016 - 2019**

| השנה | 12 - 0 | 16 - 13 | 18 - 17 | 19+ | סך התאונות |
|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 3 | 95 | 708 | 19,386 | 20,192 |
| 2017 | | 86 | 832 | 20,268 | 21,186 |
| 2018 | | 63 | 731 | 18,596 | 19,390 |
| 2019 | 1 | 59 | 679 | 18,465 | 19,204 |
| סה"כ | 4 | 303 | 2,950 | 76,715 | 79,972 |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 אירעו 307 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים שגילם עד 16 (כולל) ו-2,950 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים בני 17 ו-18.

בלוח 36 להלן מוצגים נתונים על תאונות הדרכים בכל הארץ לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים בתאונה והאוכלוסייה בשנים 2016 - 2019.

לוח 36: **מספר תאונות הדרכים בארץ, לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים והאוכלוסייה, 2016 - 2019**

| קבוצת הגיל | נהג יהודי | נהג לא-יהודי | סה"כ תאונות | שיעור הלא-יהודים |
|---|---|---|---|---|
| 12 - 0 | 1 | 3 | 4 | 75% |
| 16 - 13 | 200 | 103 | 303 | 34% |
| 18 - 17 | 1752 | 1,198 | 2,950 | 41% |
| 19+ | 53,639 | 23,076 | 76,715 | 30% |
| סה"כ | 55,592 | 24,380 | 79,972 | 30% |

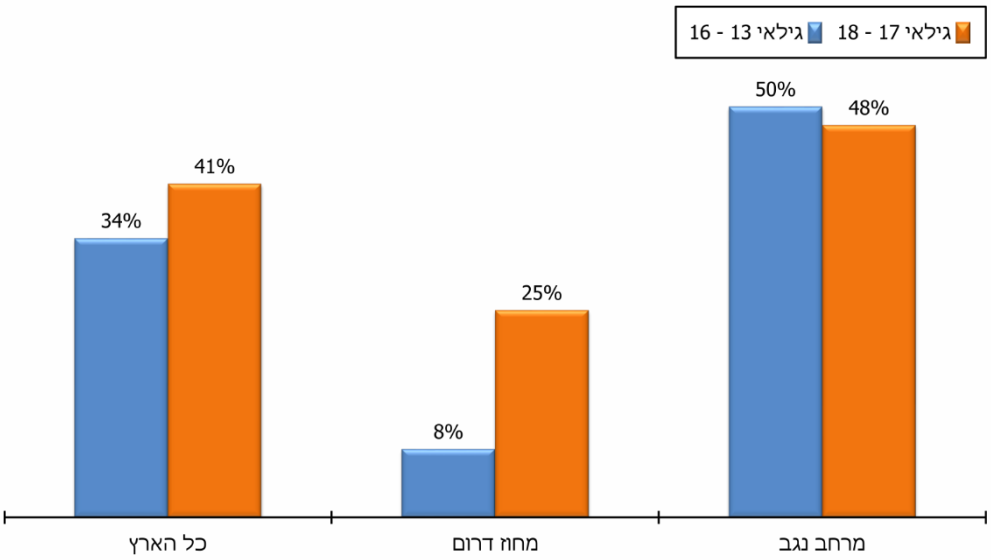
על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם 0 - 12 היו מעורבים ב-75% מהתאונות בקבוצת גיל זו; בני 13 - 16 ממגזר זה היו מעורבים ב-34% מהתאונות באותה קבוצה; ובני 17 - 18 ממגזר זה - ב-41% מהתאונות באותה קבוצה - שיעורים הגבוהים במידה ניכרת מחלקם היחסי באוכלוסייה.

133 מבקר המדינה, **דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2020**, "פעולות להגברת הבטיחות בדרכים בתחומיהן של רשויות מקומיות בחברה הערבית", עמ' 239 - 323.

בתרשים 14 להלן מוצגים נתונים על שיעורי הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בדרום הארץ ובכל הארץ שהיו מעורבים בתאונות דרכים בשנים 2016 - 2019.

תרשים 14: **שיעורי הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית המעורבים בתאונות דרכים, לפי קבוצות גיל ותחום גיאוגרפי, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 כ-50% מהנהגים המעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב שגילם 13 - 18 היו נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית. לעומת זאת, מעורבותם של הנהגים משכבת גיל ואוכלוסייה זו בתאונות דרכים במחוז דרום כולו הייתה בשיעור של 25% בקבוצת הגיל 17 - 18 ושל כ-8% בקבוצת הגיל 13 - 16.

## תרבות נהיגה עבריינית

היקף נרחב של תרבות נהיגה עבריינית ואי-מילוי הוראות החוקים לעניין נהיגה מציינים רמת משילות נמוכה, המתבטאת בין היתר בהיעדר אכיפה מספקת לשם שמירה על חיי אדם והבטחת ביטחונם של כלל משתמשי הדרך. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי נוהג ברכב בדרך ציבורית בדרך נמהרת או רשלנית שיש בה כדי לסכן חיי אדם או לגרום לו לחבלה, דינו - מאסר שלוש שנים[134].

על פי הרלב"ד, קיימים גורמים נוגדי בטיחות בחברה הערבית המגבירים את הסיכון של משתמש הדרך הערבי להיפגע. הגורם המרכזי הוא סביבה תרבותית נוגדת בטיחות,

134 חוק העונשין, התשל"ז-1977, סעיף 338(א)(1) - מעשי פזיזות ורשלנות.

המתבטאת ביחס בעייתי של האוכלוסייה כלפי הבטיחות בדרכים ואל חוקי התנועה ושמירתם. הסביבה התרבותית נוגדת הבטיחות בכלל החברה הערבית מובילה את משתמשי הדרך הערבים להתנהג בצורה מסוכנת בדרכים ולהיפגע בשיעור גבוה משיעורם באוכלוסייה. למשל, אי-חגירת הנוסעים ברכב ואי-שמירת בטיחותם של משתמשי דרך בחצר הבית[135].

בין העבירות שמשטרת ישראל מגדירה כעבירות מסכנות חיים - חציית צומת מרומזר באור אדום, נהיגה על ידי מי שמעולם לא הוציא רישיון נהיגה, נהיגה במצב שכרות, עקיפה בדרך לא-פנויה תוך חציית קו לבן רצוף ועוד. עבירות אחרות, שאותן מגדירה משטרת ישראל כבריונות בכביש, כוללות עבירות של נהיגה ברכב פסול לנהיגה, פגיעה באביזרי תמרור והשחתתם, נהיגה שלא בכיוון התנועה, מהירות עד 20 קמ"ש מעל המותר בדרך עירונית ועוד.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא "מבצעת אכיפה אינטנסיבית בכלל מרחב נגב, בדגש למגזר הלא יהודי. תרבות הנהיגה במגזר מתבטאת בזלזול בוטה בחוק, ביצוע עבירות תנועה חמורות כגון נהיגה בזמן פסילה ונהיגה ללא רישיון נהיגה כלל וכן ביצוע עבירות מסכנות חיים ובריונות כביש המסכנות את כלל משתמשי הדרך. בנוסף לאכיפה, נוקטת המשטרה בפעילות מניעה מצבית במגזר. פעילות זו כוללת הדרכות בנושא בטיחות בדרכים בבתי הספר ע"י המש"קים הקהילתיים ומדריכת הזה"ב (זהירות בדרכים) של מרחב נגב".

## עבירות תנועה בכל הארץ

על פי נתוני המשטרה, בשנים 2016 - 2019 נרשמו בכבישים העירוניים והבין-עירוניים כ-2.33 מיליון דוחות תנועה, ומהן נרשמו במחוז דרום של המשטרה כ-280,000 דוחות תנועה. בלוח 37 להלן מוצגים נתוני דוחות תנועה בכל הארץ לפי מגזרים.

לוח 37: **דוחות תנועה בארץ, לפי מגזר ההשתייכות, 2016 - 2019**

| השנה | לא-יהודי | יהודי | סה"כ | שיעור עבירות התנועה של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית |
|---|---|---|---|---|
| 2016 | 199,267 | 287,570 | 486,837 | 41% |
| 2017 | 243,133 | 339,445 | 582,578 | 42% |
| 2018 | 266,286 | 355,557 | 621,843 | 43% |
| 2019 | 287,269 | 352,151 | 639,420 | 45% |
| סה"כ | 995,955 | 1,334,723 | 2,330,678 | 43% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 ניתנו 2.33 מיליון דוחות תנועה בכל הארץ, מהם כמיליון דוחות (43%) לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, הרבה מעבר לחלקם היחסי באוכלוסייה.

135 הרלב"ד, **התוכנית להורדת שיעור הנפגעים בתאונות דרכים בחברה הערבית** (אוגוסט 2018).

בלוח 38 להלן מוצגים נתונים על שיעור מעורבות נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה, לפי סוג העבירה, בשנים 2016 - 2019.

לוח 38: **עבירות תנועה, לפי אוכלוסייה וסוג העבירה, 2016 - 2019**

| עבירות תנועה | כמות העבירות בכלל האוכלוסייה | מספר העבירות באוכלוסייה היהודית | מספר העבירות באוכלוסייה הלא-יהודית | שיעור העבירות באוכלוסייה הלא-יהודית |
|---|---|---|---|---|
| עבירות מסכנות חיים | 743,908 | 417,897 | 326,011 | 44% |
| עבירות בריונות בכביש | 788,396 | 456,562 | 331,834 | 42% |
| עבירות אחרות | 798,374 | 460,264 | 338,110 | 42% |
| סה"כ | 2,330,678 | 1,334,723 | 995,955 | 43% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי משטרת ישראל רשמה בשנים 2016 - 2019 כ-744,000 דוחות בגין עבירות מסכנות חיים, ומהן כ-418,000 (44%) ניתנו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית. נוסף על כך, היא רשמה כ-790,000 דוחות בגין עבירות בריונות בכביש, ומהן כ-456,600 (42%) לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

בלוח 39 להלן מוצגים נתוני דוחות התנועה במחוז דרום של המשטרה בשנים 2016 - 2019.

לוח 39: **דוחות התנועה במחוז דרום של המשטרה, לפי סוגי עבירות, 2016 - 2019**

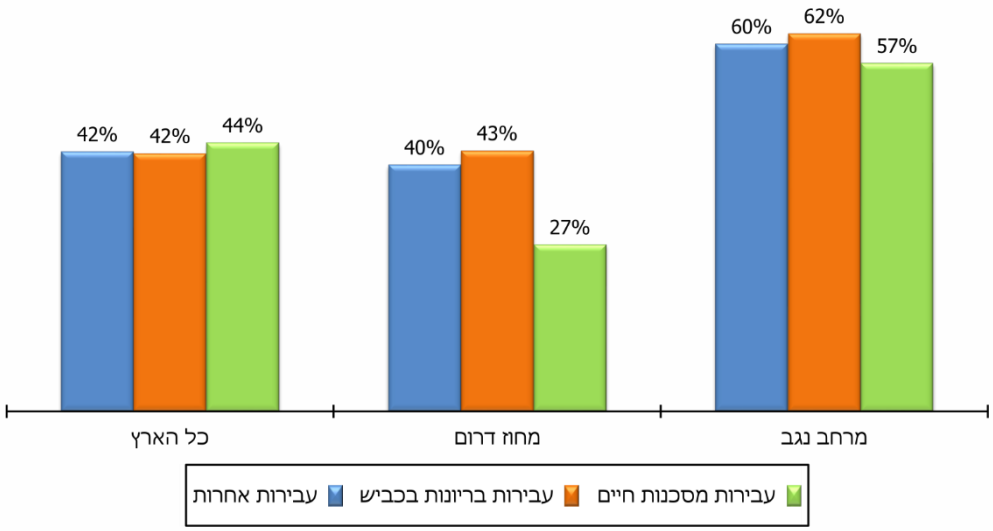
| סוג העבירה | כמות | שיעור |
|---|---|---|
| עבירות מסכנות חיים | 77,600 | 27.7% |
| עבירות בריונות בכביש | 102,200 | 36.4% |
| עבירות אחרות | 100,800 | 35.9% |
| סה"כ | 280,600 | 100.0% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 רשמה משטרת ישראל כ-280,000 דוחות בגין עבירות תנועה במחוז דרום. כ-28% מהם בגין עבירות מסכנות חיים וכ-36% מהם בגין עבירות בריונות בכביש.

**אכיפה בכבישים הבין-עירוניים ובכבישים העירוניים**: ימת"א נגב (יחידת משטרת תנועה ארצית בנגב) פועלת בעיקר בכבישים הבין-עירוניים. תחנות המשטרה פועלות בעיקר בכבישים העירוניים. בתרשים 15 להלן מוצגים נתונים על שיעורי מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה באזור הדרום ובכלל הארץ.

תרשים 15: **שיעורי מעורבות נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה, לפי התחום הגיאוגרפי וסוג העבירה, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב היה גבוה משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים אלו בכל הארץ ובמחוז דרום. כך, 57% מהדוחות בגין עבירות מסכנות חיים ו-62% מהדוחות בעבירות בריונות בכביש נרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

## עבירות תנועה במחוז דרום ובמרחב נגב של משטרת ישראל

**מחוז דרום:** בשנים 2016 - 2019 רשמה משטרת ישראל כ-280,000 דוחות תנועה לנהגים במחוז דרום, כ-105,000 מהם (כ-38%) לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית. בלוח 40 להלן מוצגים נתונים על דוחות בגין עבירות תנועה במחוז דרום ועל חלקם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

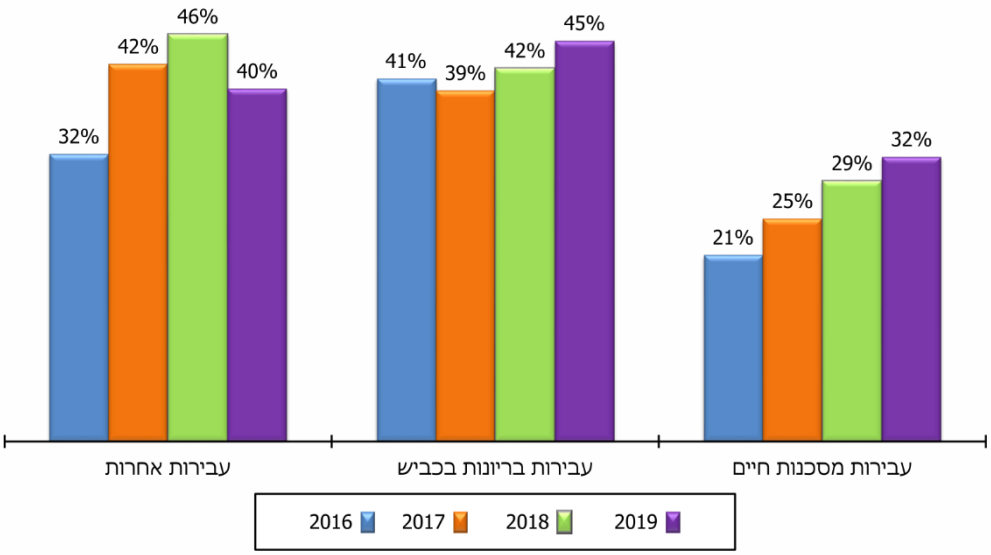
לוח 40: **דוחות התנועה במחוז דרום לכלל הנהגים ולנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, לפי סוג העבירה, 2016 - 2019**

| השנה | דוחות תנועה לכלל הנהגים | | | | דוחות תנועה על עבירות שבהן היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | עבירות אחרות | עבירות בריונות בכביש | עבירות מסכנות חיים | כל העבירות | עבירות אחרות | עבירות בריונות בכביש | עבירות מסכנות חיים | כל העבירות |
| 2016 | 24,734 | 13,985 | 17,505 | 56,224 | 8,006 | 5,713 | 3,677 | 17,396 |
| 2017 | 28,475 | 20,330 | 18,523 | 67,328 | 12,095 | 8,029 | 4,649 | 24,773 |
| 2018 | 24,801 | 29,353 | 19,899 | 74,053 | 11,373 | 12,334 | 5,839 | 29,546 |
| 2019 | 22,796 | 38,564 | 21,667 | 83,027 | 9,054 | 17,394 | 6,942 | 33,390 |
| סה"כ | 100,806 | 102,232 | 77,594 | 280,632 | 40,528 | 43,470 | 21,107 | 105,105 |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה בחן את שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה מסכנות חיים, בעבירות בריונות בכביש ובעבירות אחרות במחוז דרום ובמרחב נגב. בתרשים 16 להלן מוצגים נתונים על שיעורי מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה במחוז דרום, לפי סוג העבירה, בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

תרשים 16: **שיעורי מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה במחוז דרום, לפי סוג העבירה, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**עבירות תנועה במרחב נגב**: בלוח 41 להלן מוצגים נתונים על עבירות תנועה בקרב כלל הנהגים במרחב נגב והנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, לפי סוג העבירה, בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

לוח 41: **דוחות התנועה במרחב נגב לכלל הנהגים ולנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, לפי סוג העבירה, 2016 - 2019**

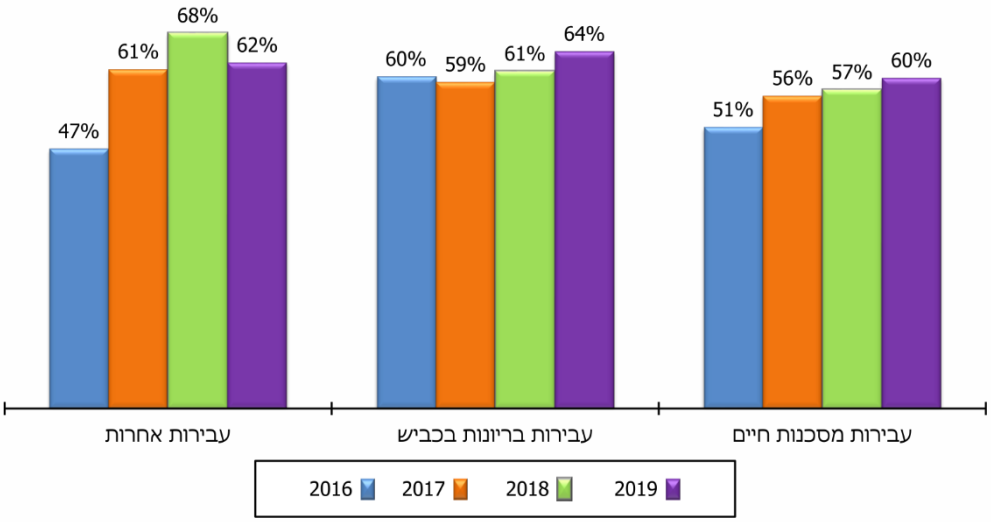
| השנה | דוחות תנועה לכלל הנהגים | | | | דוחות תנועה לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | עבירות אחרות | עבירות בריונות בכביש | עבירות מסכנות חיים | סך העבירות | עבירות אחרות | עבירות בריונות בכביש | עבירות מסכנות חיים | סך העבירות |
| 2016 | 10,925 | 7,177 | 4,347 | 22,449 | 5,114 | 4,292 | 2,204 | 11,610 |
| 2017 | 15,391 | 10,697 | 5,418 | 31,506 | 9,410 | 6,293 | 3,053 | 18,756 |
| 2018 | 13,190 | 16,386 | 6,624 | 36,200 | 8,920 | 9,955 | 3,805 | 22,680 |
| 2019 | 9,571 | 21,197 | 8,741 | 39,509 | 5,963 | 13,637 | 5,206 | 24,806 |
| סה"כ | 49,077 | 55,457 | 25,130 | 129,664 | 29,407 | 34,177 | 14,268 | 77,852 |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים עולה כי בשנים 2016 - 2019 רשמה משטרת ישראל במרחב נגב כ-130,000 דוחות תנועה בגין עבירות מסכנות חיים, בריונות בכביש ועבירות אחרות. כ-78,000 דוחות בגין עבירות תנועה (ששיעורן כ-60%) נרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

בתרשים 17 להלן מוצגים נתונים על שיעורי מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות התנועה במרחב נגב, לפי סוג העבירה, בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

תרשים 17: **שיעורי מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות התנועה במרחב נגב, לפי סוג העבירה, 2016 - 2019**

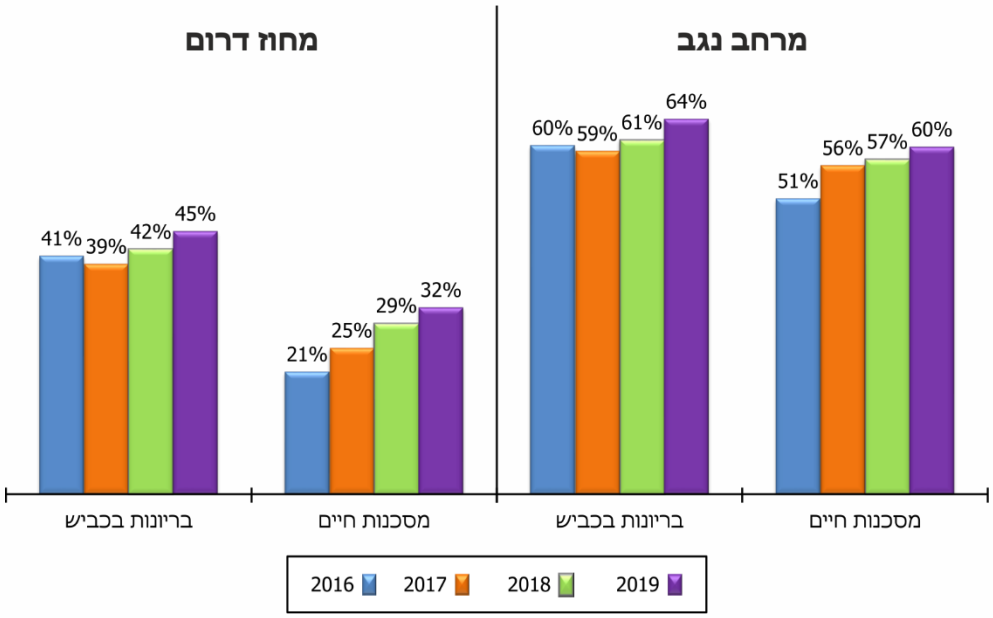



על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור דוחות התנועה במרחב נגב שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית היה בין 51% ל-60% בעבירות מסכנות חיים, בין 59% ל-64% בעבירות בריונות בכביש ובין 47% ל-68% מהדוחות בעבירות אחרות. יש לציין כי לפי נתוני המשטרה, חלקם של הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית עומד על כ-10% מסך הנהגים במרחב נגב.

תרשים 18 להלן מציג את שיעורי הדוחות בגין עבירות תנועה "מסכנות חיים" ו"בריונות בכביש" שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במחוז דרום כולו בהשוואה למרחב נגב בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

תרשים 18: **שיעורי דוחות התנועה לנהגים בדרום הארץ מהאוכלוסייה הלא-יהודית בגין עבירות תנועה "מסכנות חיים" ו"בריונות בכביש", לפי התחום הגיאוגרפי, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2019 שיעור דוחות התנועה שנרשמו לנהגים לא-יהודים במרחב נגב בגין עבירות תנועה מסכנות חיים ועבירות בריונות בכביש היה גבוה משמעותית משיעור דוחות התנועה הללו שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במחוז דרום.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "קיים שת"פ בין המשטרה למשרד התחבורה וגורמי אכיפה והסברה נוספים: הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים (רלב"ד), רשויות מקומיות, יח' חוץ משטרתיות – יח' פיצו"ח משרד החקלאות [פיקוח על הצומח והחי], מנהל המכס, מע"ם ועוד, כל זאת על מנת להבטיח את ביטחונם של משתמשי הדרך". עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי היא עורכת "מבצעים בשת"פ עם משרד התחבורה לאיתור כלי רכב בעלי ליקויים בטיחותיים". כן מסרה המשטרה כי היא מקיימת "מבצעים משותפים עם המשרד להגנת הסביבה לאיתור כלי רכב מזהמים".

כדי להבטיח את ביטחונם של כלל הנוסעים והולכי הרגל בדרום הארץ, מומלץ כי משרד התחבורה ומשטרת ישראל ישלבו כוחות במיגור דרך הנהיגה העבריינית הרווחת אצל חלק מנהגי האוכלוסייה הלא-יהודית, היוצרת סיכון לכלל התושבים והנוסעים במרחב זה.

# נהיגה ללא רישיונות נהיגה, רישיונות רכב ותעודות ביטוח

נהיגה ללא רישיון נהיגה לרכב מאותו סוג וללא רישיון רכב ותעודת ביטוח תקפים, מציינת רמת משילות נמוכה ואי-ציות להוראות החוק. צבר של הפרות חוק באזור מסוים הופך את הוראות החוק ל"אות מתה", בחינת "איש הישר בעיניו יעשה", ויכול להעיד גם על נוכחות נמוכה של משרדי ממשלה וגופי אכיפה באזור זה.

פקודת התעבורה [נוסח חדש] (להלן - הפקודה) ותקנות התעבורה, התשכ"א-1961 (להלן - התקנות), מסדירות בין היתר כללי התנהגות ותנועה בדרכים, רישיון נהיגה ורישוי רכב, לימוד והדרכה בנהיגה, תוכנית ליווי לנהג חדש וזכויות וחובות בתחבורה הציבורית. הפקודה קובעת כי לא ינהג אדם ברכב מנועי אלא אם הוא בעל רישיון נהיגה תקף לרכב מאותו סוג, שניתן על פי הפקודה, ולא ינהג אדם אלא בהתאם לתנאי הרישיון זולת אם פוטר מחובת רישיון נהיגה ובמידה שפוטר[136].

## דוחות בגין עבירות "רישיון נהיגה"

נהיגה ללא רישיון נהיגה היא עבירה חמורה ומסוכנת, שכן מדובר באדם שאינו בקיא בתפעול הרכב, באופן הטיפול בו ובחוקי התעבורה וחסר ניסיון עיוני ומעשי ראוי. בכל אלה יש כדי ליצור סיכון ממשי ומידי לכלל הציבור בכביש - נהגים אחרים, הולכי רגל וכמובן לנוהג ללא רישיון עצמו. "עבירת נהיגת רכב בידי מי שאינו מורשה, מהווה פגיעה בערכים החברתיים של בטחון הציבור, החובה לציית לחוק ובאינטרס הציבורי המחייב הרשאה לנהיגה ברכב, לאחר שנבחנים כישוריו והתאמתו של הנהג בידי גורמים המוסמכים לכך"[137].

תופעת הנהיגה ללא רישיון בחברה הערבית רחבה, חמורה ומסכנת את כלל משתמשי הדרך האחרים. בשנתיים שהסתיימו בתאריך 14.6.18 נהרגו בישראל 20 נהגים שנהגו ללא רישיון נהיגה - 15 מהם מהחברה הערבית. במחצית הראשונה של 2018 בלבד נהרגו שישה נהגים מהחברה הערבית שנהגו ללא רישיון נהיגה[138].

**עבירות רישיון נהיגה בכל הארץ**: על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בשנים 2016 - 2019 רשמה משטרת ישראל 183,000 דוחות בגין עבירות רישיון נהיגה, מתוכם כ-105,000 דוחות (כ-57%) לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית. בלוח 42 להלן מוצגים נתונים על דוחות תנועה לפי האוכלוסייה בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות[139] בכל אחת מהשנים 2016 - 2019.

136 סעיף 10(א) לפקודת התעבורה - איסור לנהוג בלי רישיון נהיגה.

137 פל"א 4506-09-17 **מדינת ישראל נ' וולי** (פורסם במאגר ממוחשב, 2018).

138 מסמך של הרלב"ד, 18.6.18 שכותרתו "תופעה חמורה - תאונות ונפגעים בחברה הערבית עקב נהיגה ללא רישיון".

139 כאן ובהמשך: נהיגה ללא רישיון נהיגה - מעולם לא הוציא; נהיגה ללא רישיון נהיגה - מעולם לא הוציא לסוג זה; נהיגה ללא רישיון נהיגה - רישיון הנהיגה פקע עד שישה חודשים; רישיון הנהיגה פקע מעל שישה חודשים ועד שנתיים; רישיון הנהיגה פקע מעל שנתיים.

לוח 42: **דוחות תנועה בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי אוכלוסייה, 2019 - 2016**

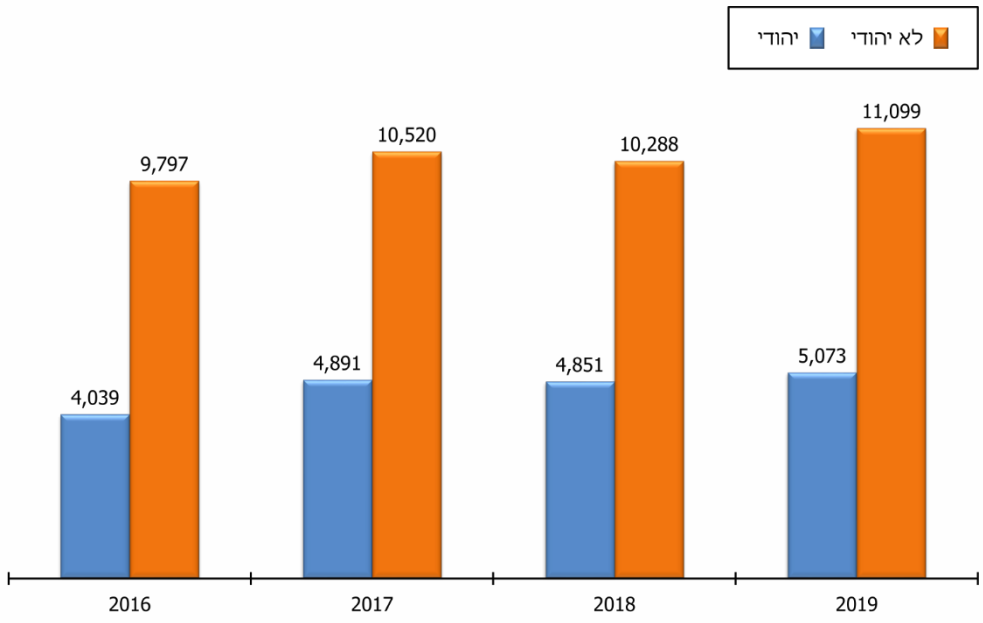
| השנה | מספר הדוחות לנהגים מהאוכלוסייה היהודית | מספר הדוחות לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית | סה"כ | שיעור הדוחות לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית |
|---|---|---|---|---|
| 2016 | 4,039 | 9,797 | 13,836 | 71% |
| 2017 | 4,891 | 10,520 | 15,411 | 68% |
| 2018 | 4,851 | 10,288 | 15,139 | 68% |
| 2019 | 5,073 | 11,099 | 16,172 | 69% |
| סה"כ | 18,854 | 41,704 | 60,558 | 69% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי משטרת ישראל רשמה בכל הארץ בשנים 2016 - 2019 כ-60,000 דוחות המוגדרים כעבירות רישיון נהיגה. כ-41,700 דוחות (כ-69%) נרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

בתרשים 19 להלן מוצגים נתונים על דוחות שנרשמו בכל הארץ בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי האוכלוסייה, בשנים 2016 - 2019.

תרשים 19: **דוחות תנועה בארץ בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי אוכלוסייה, 2019 - 2016**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2019 רשמה משטרת ישראל לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית דוחות בגין עבירות רישיון נהיגה בשיעור הגבוה מ-66%.

בלוח 43 להלן מוצג שיעור הדוחות שרשמה משטרת ישראל בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי אוכלוסייה ולפי תחום גיאוגרפי, בשנים 2016 - 2019.

לוח 43: **דוחות תנועה בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי אוכלוסייה ותחום גיאוגרפי, 2016 - 2019**

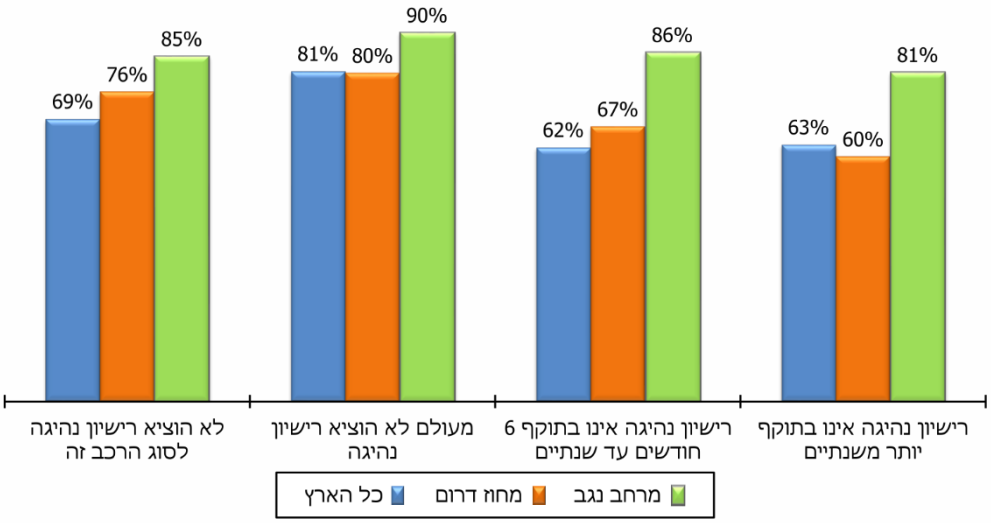
| | יהודי | לא-יהודי | סה"כ | שיעור הדוחות בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות באוכלוסייה הלא-יהודית |
|---|---|---|---|---|
| כל הארץ | 15,577 | 35,350 | 50,927 | 69% |
| מחוז דרום | 2,944 | 7,481 | 10,425 | 72% |
| מרחב נגב | 908 | 5,787 | 6,695 | 86% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעורי הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל הארץ, במחוז דרום ובמרחב נגב עמדו על 69%, 72% ו-86% בהתאמה, שיעורים המדגימים רמת עבריינות גבוהה ומשילות נמוכה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, בפרט במרחב נגב, בכל הנוגע למילוי הוראות החוק בנוגע לעבירות רישיון.

בתרשים 20 להלן מוצגים נתונים על שיעור הדוחות שנרשמו לאוכלוסייה הלא-יהודית בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות בשנים 2016 - 2019.

תרשים 20: **שיעורי דוחות התנועה באוכלוסייה הלא-יהודית בגין עבירות רישיון נהיגה נפוצות, לפי התחום הגיאוגרפי וסוג העבירה, 2016 - 2019**




לפי משטרת התנועה הארצית בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי שיעור הדוחות שנרשמו במרחב נגב לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית גבוה משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל הארץ ובמחוז דרום, בכל אחת מהעבירות שנבחנו, ועומד על בין 81% ל-90%.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "נהגים רבים מהמגזר הלא יהודי נוהגים ללא רישיונות. לעיתים קיימת בקרבם תחושה כי נהיגה בשטח אינה מצריכה רישיון נהיגה. לציין כי חלק משמעותי מנהגי המגזר הלא יהודי מתגוררים ב'פזורה הבדואית' המצויה בשטח, ולכן 'מרשים' לעצמם לנהוג ללא רישיון. פועל יוצא מכך, כל מי שנוהג ללא רישיון אזי גם אין לו למעשה תעודת ביטוח בתוקף".

### דוחות בגין עבירות "רישיון רכב"

בלוח 44 להלן מוצגים נתונים על דוחות שנרשמו בגין עבירות רישיון רכב נפוצות לפי אוכלוסייה ולפי תחום גיאוגרפי. כן מובאים נתונים על שיעורי הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, 2016 - 2019.

לוח 44: **דוחות תנועה בגין עבירות רישיון רכב נפוצות [140], לפי מגזר ההשתייכות והתחום הגיאוגרפי, 2016 - 2019**

| התחום | נהגים מהאוכלוסייה היהודית | נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית | סך הדוחות שנרשמו | שיעורי הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית |
|---|---|---|---|---|
| כל הארץ | 32,368 | 23,671 | 56,039 | 42% |
| מחוז דרום | 4,770 | 4,179 | 8,949 | 47% |
| מרחב נגב | 958 | 3,177 | 4,135 | 77% |

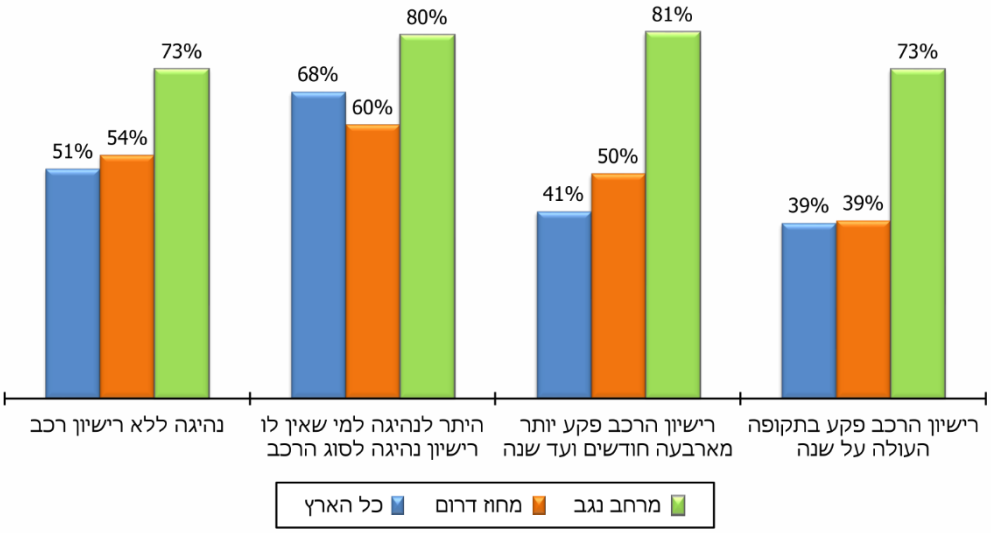
על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב בעבירות שעניינן רישיון רכב עמד על כ-77%. שיעור זה גבוה משמעותית משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים אלו בכל הארץ (42%) ובמחוז דרום (47%).

בתרשים 21 להלן מוצגים נתונים על שיעורי הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות המוגדרות עבירות רישיון רכב, בשנים 2016 - 2019.

140 כאן ובהמשך: נהיגה ללא רישיון רכב (קוד 2000); היתר לנהיגה למי שאין לו רישיון נהיגה לסוג הרכב (קוד 2005); רישיון הרכב פקע מעל שישה חודשים (קוד 5404); רישיון הרכב פקע מעל ארבעה חודשים ועד שישה חודשים (קוד 6720); רישיון הרכב פקע יותר מארבעה חודשים ועד שנה (קוד 7044); רישיון הרכב פקע בתקופה העולה על שנה (קוד 7045).

תרשים 21: **שיעורי הדוחות לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בגין עבירות רישיון רכב נפוצות, לפי תחום גיאוגרפי, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב בעבירות רישיון רכב נפוצות היה בין 73% (נהיגה ללא רישיון רכב) לבין 81% (רישיון הרכב פקע בין ארבעה חודשים לשנה). שיעור זה גבוה משמעותית משיעור הדוחות שנרשמו בכל הארץ ובמחוז דרום.

## נהיגה ברכב ללא ביטוח חובה

פקודת ביטוח רכב מנועי [נוסח חדש], התש"ל-1970[141], קובעת כי לא ישתמש אדם - ולא יגרום ולא יניח שאדם אחר ישתמש - ברכב מנועי, אלא אם יש על שימושו שלו או של האדם האחר באותו רכב פוליסה בת-תוקף לפי דרישותיה של פקודה זו (להלן - פקודת הביטוח וביטוח חובה)[142]. ביטוח החובה מבטח את בעל הרכב ואת הנוהג בו מפני כל חבות בשל נזק גוף שנגרם לאדם בתאונת דרכים שהם עשויים לחוב בה לפי חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק הפיצויים), וכן מפני נזק גוף שנגרם לבעל הרכב הנוהג בו ולכל אדם שנוהג ברכב בהיתר ממנו במקרה של תאונת דרכים.

פקודת הביטוח קובעת כי מי שמפר את חובת הביטוח לפיה דינו מאסר שלושה חודשים או קנס. נוסף על כל עונש אחר, בית המשפט רשאי להטיל על המפר פסילה או פסילה על תנאי

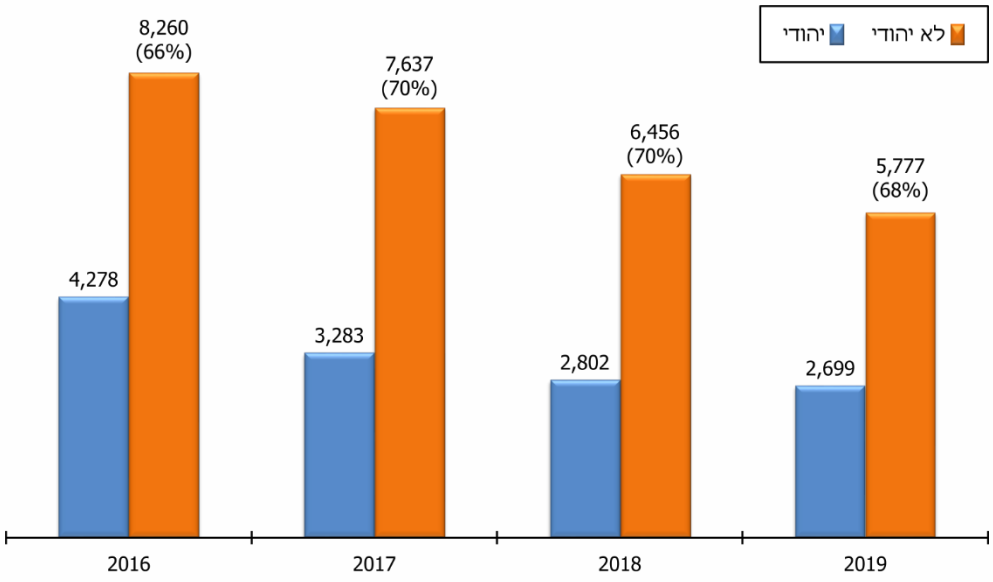
141 פקודת ביטוח רכב מנועי (נוסח חדש), התש"ל-1970.

142 סעיף 2 לפקודת הביטוח.

מקבל או מחזיק רישיון נהיגה. מלבד היותה עבירה פלילית, לנהיגה ללא ביטוח חובה יש השלכות במקרה של תאונת דרכים. חוק הפיצויים קובע כי מי שנהג ברכב ללא ביטוח לפי פקודת הביטוח, או שהביטוח שהיה לו לא כיסה את שימושו ברכב, ונפגע בתאונת דרכים, לא יהיה זכאי לפיצויים על פי החוק[143]. נפגעים מלבד הנהג יהיו רשאים להגיש תביעת פיצויים מהקרן הממשלתית לפיצוי נפגעי תאונות דרכים (להלן - קרנית או הקרן). הקרן מצידה יכולה לתבוע שיפוי מנהג שנהג ללא ביטוח. אדם שנהג ללא ביטוח חובה ונפגע בתאונת דרכים אינו רשאי להגיש תביעה נגד הקרן הממשלתית בגין נזקי גוף שנגרמו לו, למעט מי שהיה לו ביטוח שנתי שתוקפו פג בתוך 30 יום לפני התאונה. באוקטובר 2015 פרסם אגף התנועה הנחיות עדכניות בנושא[144] (ראו להלן: "קרנית - הקרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים").

**דוחות בגין עבירות "תעודת ביטוח":** כאמור, בשנים 2016 עד 2019 רשמה משטרת ישראל כ-183,200 דוחות תנועה בגין עבירות רישיון נהיגה, רישיון רכב או תעודת ביטוח, ומהם 41,192 דוחות בגין עבירות ביטוח[145]. 99.8% מעבירות הביטוח היו נהיגה ברכב ללא ביטוח, מתן רשות לאחר להשתמש ברכב ללא ביטוח או אי-נשיאת מסמכים. בתרשים 22 להלן מוצגים נתונים על דוחות שנרשמו בגין עבירות ביטוח בכל הארץ בשנים 2016 - 2019.

תרשים 22: **מספר דוחות התנועה בארץ בגין עבירות ביטוח, לפי אוכלוסייה, 2019 - 2016**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

143 חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975, סעיף 7(5).

144 ההנחיות הן: (א) בכל מקרה של היעדר פוליסת ביטוח חובה נוסף על עבירת תנועה אחרת יירשם דוח לנהג; (ב) אם זו עבירה שאינה נלווית לעבירה נוספת יירשם נגד הנהג דוח אזהרה גם אם אינו עומד בקריטריונים לאזהרה; (ג) נהג אשר קיבל אזהרה בגין עבירת הביטוח ונתפס שוב נוהג ברכב בהיעדר פוליסת ביטוח חובה, יקבל הזמנה לדין, גם אם לא ביצע עבירת תנועה אחרת. ראו: מבקר המדינה, **דוח שנתי 67א** (2016), "קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים", עמ' 1047.

145 אי-החזקת רישיון נהיגה ותעודת ביטוח; אי-החזקת רישיון רכב ותעודת ביטוח; אי-החזקת רישיונות ותעודת ביטוח; אי-החזקת תעודת ביטוח; אי-הצגת רישיון נהיגה/רכב/ביטוח; אי-נשיאת מסמכים; מתן רשות לאחר להשתמש ברכב ללא ביטוח; נהיגה ברכב ללא ביטוח; נהיגת רכב הרשום בחו"ל ללא ביטוח.

מנתוני התרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 - 2019 היה שיעור הדוחות שרשמה משטרת ישראל לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בגין עבירות ביטוח גבוה מ-66%, וממוצע שיעור הדוחות שנרשמו להם בגין עבירות אלו היה 68%.

בלוח 45 להלן מוצגים נתונים על עבירות ביטוח נפוצות בגינן קיבלו הנהגים דוחות תנועה, בכל הארץ, בשנים 2016 - 2019.

לוח 45: **נתונים על דוחות תנועה בארץ בגין עבירות ביטוח נפוצות, לפי אוכלוסייה וסוג העבירה, 2016 - 2019**

| העבירה | יהודי | לא-יהודי | סה"כ | שיעור הנהגים הלא-יהודים |
|---|---|---|---|---|
| אי-נשיאת מסמכים | 78 | 191 | 269 | 71% |
| מתן רשות לאחר להשתמש ברכב ללא ביטוח | 209 | 471 | 680 | 69% |
| נהיגה ברכב ללא ביטוח | 12,721 | 27,436 | 40,157 | 68% |
| סה"כ | 13,008 | 28,098 | 41,106 | 68% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי העבירה הנפוצה בשנים 2016 - 2019 מבין עבירות הביטוח הייתה נהיגה ברכב ללא ביטוח, ושיעור הנהגים מקרב האוכלוסייה הלא-יהודית שקיבלו דוחות תנועה אלו היה 68%.

משרד מבקר המדינה בחן את שיעור מקבלי דוחות התנועה בגין עבירות ביטוח רכב בשנים 2016 - 2019. להלן בלוח 46 ובתרשים 23 מוצגים נתונים על דוחות בגין עבירות ביטוח רכב נפוצות[146] בשנים 2016 - 2019.

לוח 46: **דוחות תנועה בגין עבירות ביטוח רכב נפוצות, לפי אוכלוסייה ותחום גיאוגרפי, 2016 - 2019**

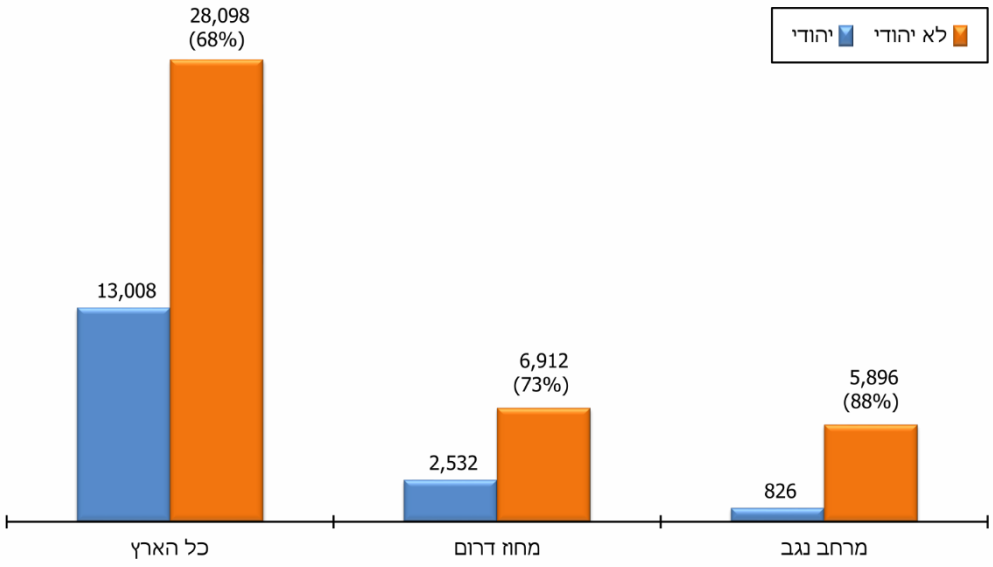
| האזור | יהודי | לא-יהודי | סה"כ | שיעור הנהגים הלא-יהודים |
|---|---|---|---|---|
| כל הארץ | 13,008 | 28,098 | 41,106 | 68% |
| מחוז דרום | 2,532 | 6,912 | 9,444 | 73% |
| מרחב נגב | 826 | 5,896 | 6,722 | 88% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שקיבלו דוחות תנועה בגין עבירות ביטוח במרחב נגב היה 88%, גבוה משיעור זה במחוז דרום (73%) ובכל הארץ (68%).

146 אי-נשיאת מסמכים; מתן רשות לאחר להשתמש ברכב ללא ביטוח; נהיגה ברכב ללא ביטוח.

תרשים 23: **דוחות תנועה בגין עבירות ביטוח רכב נפוצות, לפי אוכלוסייה ותחום גיאוגרפי, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא משלבת כוחות עם הרלב"ד, דבר "המתבטא בהעברת הדרכות בטיחות בדרכים, העברת מסרים באמצעות חלוקת מנשרים, ע"ג שלטי חוצות ועוד. כמו כן, נערכות פעולות משותפות עם ניידות הבטיחות של משרד התחבורה. במסגרת זו נערכות בדיקות כלי רכב עם ליקויים מכניים וללא ביטוח, ומתבצעת אכיפה בהתאם".

מומלץ כי משרד התחבורה, הרלב"ד ומשטרת ישראל ישלבו כוחות כדי למגר את התופעה של נהיגה ברכב ללא ביטוח, יעלו את נוכחותם במרחב נגב וינקטו צעדים נגד מפרי חוק, ובאורח זה יגבירו את רמת המשילות במרחב נגב של המשטרה.

## תאונות שבהן הכיסוי הביטוחי אינו תקף

על פי נתוני משטרת ישראל, בשנים 2016 - 2019 אירעו בכל הארץ 1,077 תאונות שבהן לנהג המעורב בתאונה לא היה כיסוי ביטוחי מסיבות שונות. ב-453 תאונות מהן היו מעורבים נהגים מהמגזר היהודי, וב-624 תאונות היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית. בלוח 47 להלן מוצגים נתונים על תאונות שבהן לנהג לא היה כיסוי ביטוחי עקב עבירות רישיון.

לוח 47: **תאונות בארץ שבהן הנהג ללא כיסוי ביטוחי עקב עבירות רישיון, לפי מגדר ההשתייכות, 2016 - 2019**

| השנה | יהודי | לא-יהודי | סה"כ | שיעור הנהגים הלא-יהודים |
|---|---|---|---|---|
| 2016 | 144 | 187 | 331 | 56% |
| 2017 | 132 | 163 | 295 | 55% |
| 2018 | 80 | 139 | 219 | 63% |
| 2019 | 97 | 135 | 232 | 58% |
| סה"כ | 453 | 624 | 1,077 | 58% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור התאונות הממוצע שבהן היה מעורב נהג מהאוכלוסייה הלא-יהודית בלא כיסוי ביטוחי תקף עמד על 58% בממוצע.** בלוח 48 להלן מוצגים נתונים על תאונות במחוז דרום ובמרחב נגב שבהן היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שעברו עבירות שהכיסוי הביטוחי לגביהן אינו תקף.

לוח 48: **תאונות במחוז דרום ובמרחב נגב שהנהגים המעורבים בהן עברו עבירות בעטיין הכיסוי הביטוחי אינו תקף, לפי אוכלוסייה, 2016 - 2019**

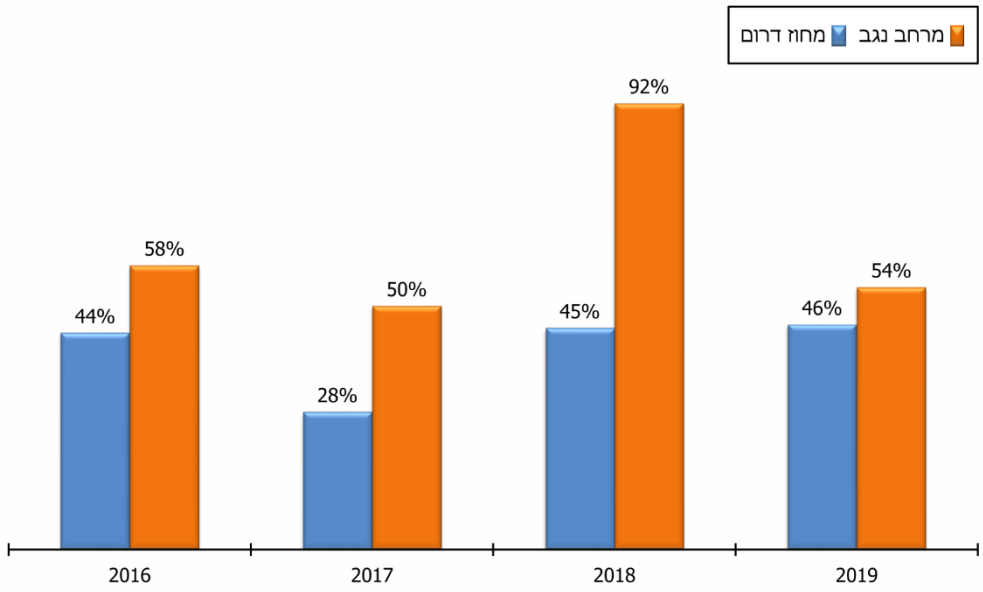
| שנה | מחוז דרום | | | מרחב נגב | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | יהודי | לא-יהודי | שיעור התאונות שבהן מעורב נהג לא-יהודי | יהודי | לא-יהודי | שיעור התאונות שבהן מעורב נהג לא-יהודי |
| 2016 | 25 | 20 | 44% | 10 | 14 | 58% |
| 2017 | 28 | 11 | 28% | 9 | 9 | 50% |
| 2018 | 18 | 15 | 45% | 1 | 11 | 92% |
| 2019 | 14 | 12 | 46% | 6 | 7 | 54% |
| סה"כ | 85 | 58 | 41% | 26 | 41 | 61% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולים הנתונים הבאים לגבי שיעור התאונות שבהן לנהג המעורב בתאונה (מהאוכלוסייה הלא-יהודית) לא היה כיסוי ביטוחי בשנים 2016 - 2019: במחוז דרום - 41% בממוצע (בין 28% בשנת 2017 לבין 46% בשנת 2019); במרחב נגב - כ-61% בממוצע (בין 50% בשנת 2017 לבין 92% בשנת 2018).

בתרשים 24 להלן מוצגת השוואה בין מחוז דרום למרחב נגב לגבי שיעור התאונות שבהן היו מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית ללא כיסוי ביטוחי תקף.

תרשים 24: **שיעורי התאונות במחוז דרום ובמרחב נגב שבהן מעורבים נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית ללא ביטוח תקף, 2016 - 2019**




על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי בכל אחת מהשנים 2016 עד 2019 שיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שהיו מעורבים בתאונות במרחב נגב, וגם נהגו ברכב ללא ביטוח תקף, היה גבוה משיעור זה במחוז דרום של המשטרה.

בלוח 49 להלן מוצגים נתונים על תאונות הדרכים במרחב נגב שבהן היו מעורבים נהגים יהודים ולא-יהודים בלי שהיה בידם ביטוח רכב תקף.

לוח 49: **תאונות הדרכים במרחב נגב שבהן מעורבים נהגים ללא ביטוח רכב תקף בשל עבירת תנועה, לפי אוכלוסייה וסוג העבירה, 2016 - 2019**

| העבירה בגינה לא היה ביטוח תקף בקרות התאונה | נהג יהודי | נהג לא-יהודי / לא ידוע | סה"כ | שיעור התאונות שבהן היה מעורב נהג לא-יהודי |
|---|---|---|---|---|
| מעולם לא הוציא רישיון נהיגה | 18 | 36 | 54 | 67% |
| לא הוציא רישיון נהיגה לסוג רכב זה | 5 | 2 | 7 | 29% |
| רישיון הנהיגה אינו בתוקף מעל 6 חודשים | 3 | 3 | 6 | 50% |
| סה"כ | 26 | 41 | 67 | 61% |

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שלא היה להם ביטוח תקף בעת התאונה היה 61%. עוד עולה כי מרבית הנהגים שהיו מעורבים בתאונות אלו לא הוציאו רישיון נהיגה כלל, ושיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שהיו מעורבים בתאונות אלו היה 67% - גבוה באופן ניכר משיעורם באוכלוסייה או משיעורם בקרב הנהגים.

## קרנית - קרן לפיצוי נפגעי תאונות דרכים

על פי הוראות חוק פיצויים לנפגעי תאונות דרכים, התשל"ה-1975 (להלן - חוק הפיצויים), קרנית מפצה נפגעי תאונות דרכים בשני מצבים עיקריים: (א) כאשר פרטי הנהג הפוגע אינם ידועים (תאונות פגע וברח); (ב) כאשר לא קיים ביטוח לרכב הפוגע או שהכיסוי הביטוחי הקיים אינו תקף בשל התקיימות חריגים לכיסוי (כגון נהיגה ללא רישיון נהיגה תקף, או שימוש שלא למטרות הפוליסה). הוראת סעיף 9 לחוק מעניקה לקרנית זכות חזרה אל הנהג, הבעלים והמחזיק (להלן - זכות השיבוב) של הרכב חסר הביטוח (להלן - החייבים בפיצוי).

מאחר שקרנית ממומנת מכספי ציבור, קיימת חשיבות רבה לאפשר לקרנית מימוש יעיל ואפקטיבי של זכות השיבוב, כדי שבאורח זה תוכל להחזיר לקופה הציבורית את השיעור המרבי מתוך הכספים שהוצאו לפיצוי הנפגעים ובשל עלות הטיפול בתביעות. כמו כן, זכות השיבוב כלפי מי שהפר את החוק אמורה לשמש גם גורם הרתעה, מעבר לעיצום הפלילי שלא תמיד ממומש.

משרד מבקר המדינה בדק את הנושאים האלה: (א) נתונים אודות מעורבות של רכבים לא-מבוטחים בתאונות דרכים, לרבות שיעור הגבייה בתאונות אלה; (ב) הקשיים שאיתם מתמודדת קרנית בגביית סכומי כסף מנהגים המעורבים בתאונות ללא ביטוח; (ג) דיווחי משטרת ישראל על תאונות דרכים שבהן לרכב המעורב בתאונת הדרכים לא היה ביטוח תקף; (ד) מעורבות אזרחי האוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות ללא ביטוח רכב תקף. להלן ממצאי הבדיקה:

**נתונים חלקיים על רכבים לא-מבוטחים המעורבים בתאונות דרכים:** מהבדיקה עולה כי בידי קרנית נתונים חלקיים[147], המבוססים אך ורק על נתוני התאונות שבגינן הוגשה דרישה לפיצוי מקרנית, ואינם מלמדים על היקף התופעה הכללי בישראל[148].

**רכבים חסרי ביטוח חובה:** בשנת 2019 8.9% מכלל הרכבים בעלי רישוי, בהתאם לנתוני משרד התחבורה, היו חסרי ביטוח חובה.

147 יצוין כי לצורך קבלת תמונה מלאה על היקף התופעה של מעורבות של רכבים לא-מבוטחים בתאונות דרכים בישראל בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, נדרש לפנות לרשות הלאומית לבטיחות בדרכים ו/או ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה, שרשאית לפנות לשם כך אל המאגר לאיתור הונאות ביטוח (ISO) (ואף קיבלה ממנו נתונים בעבר), ואולי גם למאגר הסטטיסטי, על פי תקנות ביטוח רכב מנועי (הקמה וניהול של מאגרי מידע), התשס"ד-2004.

148 במקרים שבהם הבעלים או המחזיק של הרכב הם אלה שנפגעו בתאונה בעת שנהגו ברכבם ללא כיסוי ביטוחי, לא קיימת זכאות לפיצוי מקרנית (הוראת סעיף 7(5) ו 7(3) לחוק הפיצוי), ולכן תאונות אלה לא ידווחו לקרנית כלל.

**סימון מעורבים בתאונות ללא ביטוח תקף לפי מגזרים**: בבדיקה עלה כי קרנית אינה מסמנת בתיקיה את הנפגעים או את החייבים בחלוקה לפי מגזרים (יהודי ולא-יהודי), ולכן אין ביכולתה לתת נתונים על האוכלוסייה הלא-יהודית.

**נתוני התשלומים לזכאים וגבייה מנהגים פוגעים חסרי ביטוח**: נתוני הגבייה בכל תיק המנוהל בקרנית משקפים את סכום הגבייה מכלל החייבים בתיק, ללא הבחנה בין היקף הגבייה מהנהג, מהבעלים (של הרכב) ומהמחזיק ברכב. יצוין כי נתוני הגבייה בגין שנת 2019 אינם משקפים גבייה מלאה, שכן מדובר בתאונות "טריות" יחסית, ובשל תקופת ההתיישנות הקיימת לגביהן (שבע שנים לגבי נפגע בגיר, ועד גיל 25 ביחס לנפגע קטין)[149]. בלוח 50 להלן מוצגים נתונים על היקף התשלומים הארצי שקרנית שילמה לנפגעים שהוכרה זכאותם לפיצוי בכל התיקים שסולקו אצלה עבור תאונות בין השנים 2016 - 2019, שבהם עילת הזכאות לפיצוי מקרנית היא מעורבות בתאונה ללא ביטוח לכלי הרכב או ללא כיסוי ביטוחי תקף (בשל רישיון נהיגה לא תקף).

לוח 50: **היקף התשלומים הארצי שקרנית שילמה לנפגעים שהוכרה זכאותם לפיצוי בכל התיקים שסולקו אצלה עבור תאונות והסכומים שגבתה מחייבים, 2016 - 2019 (באלפי ש"ח)**

| שנת התשלום / הגבייה | תשלומי קרנית | סכומי הגבייה | שיעור הגבייה מהתשלומים |
|---|---|---|---|
| 2016 | 113,707 | 15,503 | 13.64% |
| 2017 | 104,807 | 13,914 | 13.3% |
| 2018 | 96,974 | 15,848 | 16.34% |
| 2019 | 133,277 | 18,554 | 13.92% |
| סה"כ | 448,765 | 63,819 | 14% |

המקור: קרנית.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 שילמה קרנית סך של 448.8 מיליוני ש"ח לנפגעי תאונות דרכים בכל הארץ. בשנים אלו גבתה קרנית סך של כ-64 מיליון ש"ח, *ששיעורם כ-14% מהסכומים ששילמה בשנים אלו.*

**הקשיים שאיתם מתמודדת קרנית בגביית סכומי כסף מחייבים:** כאמור, לקרנית עומדת זכות חזרה מכוח סעיף 9 לחוק לא רק נגד הנהגים אלא גם כלפי הבעלים הרשום והמחזיק ברכב, אשר התירו את השימוש ברכב לנהג ללא כיסוי ביטוחי תקף. במשך השנים היא התמודדה עם הקשיים האלו: (א) **קשיי איתור של חייבים**; (ב) **אי-שיתוף פעולה מצד החייבים**: במקרים שבהם הצליחה קרנית לאתר את החייבים, לא תמיד הם מוכנים למסור את גרסתם לנסיבות האירוע, לגבי האחריות הביטוחית ואם יש בידם כיסוי. הדבר גורר עיכוב במשך זמן הטיפול בפניית הנפגע עד לקבלת עמדה עניינית; (ג) **התניית שיתוף פעולה מצד חייבים בוויתור של קרנית על זכות התביעה שלה כנגדם (מכוח סעיף 9):** החייבים מנסים להתנות את הסכמתם לפשרה עם הנפגע

149 סביר כי חלק מהנפגעים בתאונות שקרו בשנים 2016 - 2019 טרם פנו לקרנית בדרישה לפיצוי בגין תאונות בשנים אלה, ועל כן טרם נאסף מלוא המידע לגבי היקף התאונות המדווחות באותן שנים.

בתמורה לוויתור על שיבוב, ומנסים לאיים במשיכת ההליכים המשפטיים ו/או בסיכול פשרות מול הנפגע בתמורה לוויתור של קרנית על השיבוב נגדם; (ד) **קשיי גבייה:** קרנית נתקלת בקשיים בגביית החוב, לעיתים בשל היעדר יכולת כלכלית והיעדר נכסים על שם החייבים שמהם ניתן לגבות את החוב[150].

**הקשיים שאיתם מתמודדת קרנית מול האוכלוסייה הלא-יהודית:** בתשובתה של קרנית לפניית משרד מבקר המדינה ב-29.11.20 היא הסבירה כי הקשיים שאיתם היא מתמודדת מתעצמים כשמדובר בחייבים תושבי האוכלוסייה הלא-יהודית, וזאת מהסיבות הבאות:

**קשיים מהותיים באיתור של החייבים:** אין כתובות מדויקות בכפרי האוכלוסייה הלא-יהודית ובפזורה הבדואית. כמו כן, השמות של בני המשפחה השונים זהים וקשה מאוד לאתר את החייבים ולקבל את גרסתם לגבי נסיבות האירוע והאחריות הביטוחית ואם יש בידם כיסוי ביטוחי.

**אי-שיתוף פעולה מצד החייבים ואיום על נציגי קרנית:** הבעיה המובנית שקיימת ביחס לכלל החייבים מתחדדת כאן, שכן קיים קושי ממשי לחוקרים מטעם קרנית לבצע חקירות בשטחי הפזורה. זאת הן בשל בעיות איתור וזיהוי של המעורבים כאמור לעיל והן בשל חשש - בעקבות חקירות קודמות בפזורה - מאיומים מצד הנחקרים, שעלולים להגיע לעיתים לניסיונות לפגוע בחוקרים פיזית.

**תופעה של "בישול האירוע":** קרנית נתקלה בלא מעט מקרים ביישובי הבדואים בכלל ובפזורה בפרט, שבהם בטרם זומנו כוחות משטרה ומד"א לזירת התאונה, קרובי משפחה של המעורבים ותושבים מעלימים רכבים או אופנועים לא-מבוטחים, מזיזים לעיתים את הפצועים (כך שלמשל נהג חסר ביטוח מועבר לכיסא ליד הנהג), משנים את מיקום כלי הרכב המעורבים ועוד. לפיכך, בשלב שבו מוגשת התביעה לקרנית ובשים לב לכך שגם המשטרה מגיעה למקום לאחר שהזירה כבר "סודרה", קרנית נתקלת בקושי לערוך בירור מעמיק של נסיבות האירוע לאשורן. לפיכך גם מתעורר קושי ראייתי בבית המשפט להוכיח את טענות הקרן שהתאונה אירעה בנסיבות שאינן מזכות בפיצוי ממנה, ולא אחת היא נדרשת להתפשר בסכומים גבוהים.

**קשיי גבייה מתושבי המגזר הלא יהודי:** לאור העובדה שההתנהלות הכלכלית של אותם חייבים מתקיימת לעיתים באופן שאינו מוצהר, קיים קושי של ממש באיתור כספים, זכויות ונכסים על שם אותם חייבים לצורך מימוש זכות החזרה (שיבוב) של קרנית.

**שיתוף פעולה חלקי בין משטרת ישראל לקרנית:** בנוסף, מסרה קרנית, כי משטרת ישראל אינה פונה אליה ומעדכנת אותה בפרטי התאונות שבהן החייב חסר ביטוח תקף. במסגרת הטיפול בתיקי התביעה השונים קרנית פונה למשטרת ישראל בבקשה לקבל מידע ותיעוד מתיקי המשטרה שנפתחו בעקבות התאונה, כגון עדויות של המעורבים באירוע ותוצאות ההליך הפלילי נגדם. הנתונים מסייעים לקרנית לברר את נסיבות האירוע ואת שאלת חבותה לפיצוי, כמו גם בירור שאלת זכות השיבוב. עוד מסרה הקרן כי שיתוף פעולה זה מול משטרת ישראל נתקל לא אחת בקשיים. כך למשל, לא ניתן להעתיק מידע מתוך תיק משטרה המצוי בחקירה או בהליך פלילי לאחר הגשת כתב אישום נגד מי מהמעורבים בתאונה,

150 מכתבה של מנהלת מחלקת תביעות בקרנית לצוות הביקורת מיום 29.11.20.

ולעיתים ההליך הפלילי נמשך שנים אחדות. גם אם נתן בית המשפט צו לצילום החומר, כל עוד לא הסתיים ההליך הפלילי לא תמיד ניתן לצלם את מלוא תיק עדויות המשטרה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה מפברואר 2021 כי "במרבית המקרים עבירת הביטוח מהווה עבירה נלווית לעבירת תנועה אחרת שבוצעה ע"י הנהג (נלווית לנהיגה בזמן פסילה או נהיגה ללא רישיון נהיגה כלל), כך שהאכיפה מתבצעת כלפי כלל העבירות שהנהג ביצע (כולל כלפי עבירות הביטוח)". כן ציינה המשטרה כי במסגרת האכיפה של משטרת התנועה הארצית (להלן - מתנ"א) בשנים 2019 - 2020 נרשמו יותר מ-400 דוחות בגין עבירות ביטוח, מתוכם כ-220 כנגד נהגי האוכלוסייה הלא-יהודית.

כמו כן, ציינה משטרת ישראל בתשובתה כי שר התחבורה הוא הגורם האחראי "**בכל הנוגע לשינוי החקיקה המוצע** (הפיכת עבירת הביטוח לעבירת קנס שקנס גבוה קבוע בצידה) מכוח סעיף 30 לפקודת התעבורה", וכי נדרש להגדיר את "**עבירת הנהיגה ללא ביטוח**" [ההדגשות במקור] בפקודת התעבורה. עוד הוסיפה המשטרה בנושא זה כי "תיקון הנושא נכלל במסגרת הצעת החוק לתיקון פקודת התעבורה מס' 112. התיקון נדון ואושר בוועדת הכלכלה של הכנסת ה-20 כבר ביום 13.2.17, אך לאור פיזור הכנסת טרם סיום הדיון בהצעת החוק כולה, ובהיעדר אפשרות להחיל רציפות, נדרש להעלות נושא זה מחדש לאישור הכנסת, דבר שלא התאפשר עד כה בשל התפזרות הכנסת ה-21, ה-22 וה-23".

המשטרה ציינה עוד כי "אשר לעבירה של נהיגה ללא רישיון, קיים כיום מדרג שנאכף החל מ-250 ש"ח לפקיעות רישיון קצרות ועד להזמנה לדין, אלא שלפני כחודש התקבל תיקון לתקנות התעבורה (תיקון מס' 4), התשפ"א-2021, במסגרתו נקבע כי רשות הרישוי רשאית לתת רישיון נהיגה או לחדשו עד לגיל 70, דבר שצפוי להשפיע על אכיפה כנגד פקיעת רישיון ועל יחס בתי המשפט לעבירה זו".

לשם מיגור התופעה של נהיגה ברכב ללא כיסוי ביטוחי, מומלץ כי משטרת ישראל תבצע אכיפה יעילה של איסור הנהיגה והשימוש ברכב ללא ביטוח או ללא כיסוי ביטוחי תקף, הן מול הנהגים והן מול בעלי הרכב או מחזיקי הרכב שהתירו את השימוש ברכב. כמו כן, מומלץ כי הגורמים האחראיים יבחנו ייזום הסדרה שתאפשר הטלת סנקציה בדרך של ברירת קנס בסכום גבוה על עבירה של שימוש ברכב ללא ביטוח[151] לצד אכיפה של עבירות בגין נהיגה ללא רישיון תקף[152].

עוד מומלץ כי משטרת ישראל, משרד התחבורה, הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים, פרקליטות המדינה וקרנית יבחנו שיתוף פעולה ביניהם והקמת צוות שירכז נתונים על עבירות תעבורה ודרכים להעברת מידע, לרבות על תאונות דרכים שבהן לא היה כיסוי ביטוחי. בהתאם לידע שייאסף יגבשו גופים אלה תוכנית להפחתת תאונות הדרכים, ובפרט תאונות שבהן אין כיסוי ביטוחי לנהגים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו מפברואר 2021 כי "כבר לפני 12 שנים הטילה כנסת ישראל [על משטרת ישראל] את האחריות להקמת מאגר פסילות באמצעות חקיקה ראשית". עוד מסר משרד התחבורה כי "הקמת מאגר פסולי רישיון מהווה פתרון לסוגיית היעדר כיסוי ביטוחי

151 עבירה על סעיף 2(א) לפקודת ביטוח רכב מנועי.

152 עבירה על סעיף 10 לפקודת התעבורה.

בתאונות דרכים במגזר הבדואי. יתרה מזאת, בחלוף הזמן לאור פסיקת ג'אבר משנת 2014[153], רשות הרישוי החלה לממש את האחריות שהוטלה עליה למנות את ימי הפסילה. אין ספק שאילו משטרת ישראל הייתה פועלת מוקדם ככל שניתן למימוש האחריות שהוטלה עליה, הרי שיתכן שמידע משמעותי היה נגיש וישים".

עוד ציין משרד התחבורה כי "בחודשים האחרונים, גוף מטעם ישראל דיגיטלית נכנס לעובי הקורה, מתוך כוונה לסייע להשלמת התהליך שיאפשר למשטרת ישראל לממש את חובתה, שכן כבר למעלה מעשור המשטרה פועלת בניגוד לתכלית החקיקה בעניין זה. רשות הרישוי במשרד התחבורה נוטלת חלק בצוות המשימה הזה, ועושה כל שלאל ידה לקדם את הפתרון הדרוש".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא תומכת "ברעיון של שיתוף מידע בין-ארגוני" וכי "בימים אלו נערכת עבודה לצורך יצירת מאגר נתונים אחיד בין משטרת ישראל לרלב"ד במסגרת תכנית לאומית בבטיחות בדרכים: "50 עד 30" (תכנית לאומית רב שנתית להפחתה ב-50% של ההיפגעות החמורה בתאונות דרכים עד שנת 2030), בשילוב גורמים ממשלתיים נוספים".

עוד ציינה משטרת ישראל בתשובתה ממאי 2021 כי בדיון בין - משרדי בנושא מערכת מתכללת לפסולי נהיגה התקיים כבר בינואר 2021 והסתיים ללא הסכמות באשר לגורם שייקח אחריות על ניהול המערכת והמשך פיתוחה.

הרלב"ד מסרה בתשובתה כי בשנת 2017 הפעילה "תכנית ייעודית לחברה הערבית, בשל מעורבותם הגבוהה בת.ד [תאונות דרכים] (וגבוהה משיעורם באוכלוסייה), אשר במסגרתה תיקצב 1 מיליון ש"ח לתיגבור מטות הבטיחות, ו-1 מיליון ש"ח להשלמת תכניות התמרור". הרלב"ד הוסיפה שבשנת 2019 הפיקה במסגרת "אקדמיה ברשת" משדר שנועד לאוכלוסייה הערבית ועסק ברובו בנהיגת צעירים: תרבות הנהיגה, מהירות, נהיגה ללא רישיון, חגורות בטיחות ועוד.

עוד מסרה הרלב"ד בתשובתה כי עשתה פעולות בתחום דריסות החצר: (א) בשנת 2018 בנתה מיזם עם עמותת "תפוח" בשבע ערים (15 בתי ספר) להטמעת בטיחות בדרכים בחברה הבדואית; (ב) פעלה בשיתוף ארגונים כמו "הצופים הערבים", "הנוער הדרוזי" ואחרים במטרה לטפח מנהיגות ייעודית בתחום הבטיחות בדרכים; (ג) בשנת הלימודים התש"ף (2019 - 2020) פיתחה יחידת לימוד לכיתות ב'-ג' בנושא חשיבות השימוש בחגורת בטיחות ברכב.

## נהיגת ילדים

התופעה של נהיגת ילדים מסוכנת מאוד, שכן מלבד העובדה שהילד לא הוכשר לנהיגה ואינו מכיר את חוקי התעבורה ואת כללי הנהיגה, גם אין ביכולתו להעריך נכונה את דרישות פעולת הנהיגה יחסית לפעולות אחרות ואת הסיכונים הכרוכים בה. נוסף על כך, מעורבות היתר של

153 בית המשפט העליון, בש"פ 9075-12, 14.4.14, מאימתי יש לחשב את מניין ימי פסילת רישיון נהיגה.

נהגים צעירים בתאונות דרכים היא פועל יוצא של גילם הביולוגי, הרגלי חיים, חוסר ניסיון, הבנה בלתי מספקת של תהליכי הנהיגה וכושר מופחת להערכת הסיכונים בדרכים[154].

פקודת התעבורה קובעת כי גיל 16 ו-9 חודשים הוא הגיל המינימלי למתן רישיון נהיגה לרכב פרטי[155]. עוד קובעת הפקודה כי בעל רכב לא ירשה לאדם לנהוג ברכב ביודעו שהאדם אינו בעל רישיון נהיגה לאותו סוג רכב. אם הנוהג הוא קטין נקבעה בפקודה ענישה מחמירה[156]. נוסף על כך, לקצין משטרה נתונה במקרה כזה סמכות למסור לנהג הודעת איסור שימוש ברכב לתקופה של 30 יום.

עבירה לפי סעיף 36ב(ג) לפקודת התעבורה היא התרה לנהוג בלא רישיון נהיגה תקף לסוג הרכב, כאשר המתיר יודע שהנהג אינו מורשה לנהוג. עבירה זו מופיעה בחלק א' של התוספת השביעית, ובגינה יש לקצין משטרה סמכות להשבית את הרכב ל-30 יום[157].

הועלה כי במרחב נגב של המשטרה קיימת תופעה של נהיגת ילדים קטנים, ותופעה זו נמצאת במגמת עלייה במשך השנים.

בתרשים 25 להלן מוצגים נתונים בדבר 399 ילדים בני 0 עד 16 שנתפסו נוהגים בכלי רכב במרחב נגב ומעולם לא הוציאו רישיון נהיגה - בכלל האוכלוסייה ובאוכלוסייה הלא-יהודית. כן מוצג שיעור הנתפסים (באחוזים) מהאוכלוסייה הלא-יהודית מכלל הנתפסים בשנים 2016 - 2020.

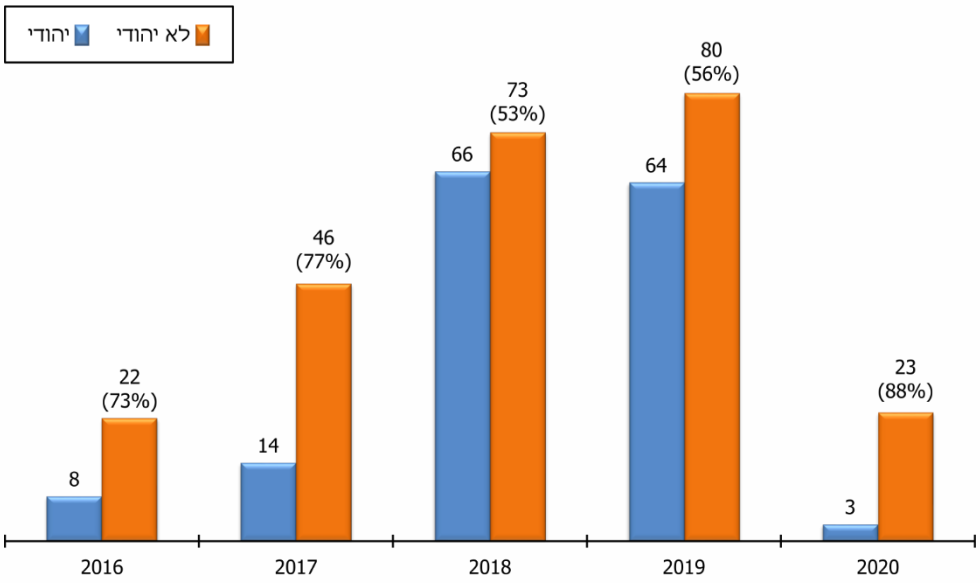
154 הרלב"ד, "בטיחות בדרכים בקיצור, נהגים צעירים - סיכונים ושיטות התמודדות", **עמדת המדען הראשי** (אוקטובר 2009).

155 סעיף 12 בפקודת התעבורה, רישיון נהיגה לקטין.

156 סעיף 36ב(ג) לפקודה בשילוב סעיף 57א (2).

157 הנוהל "השבתה מנהלית של רכב ע"י קצין משטרה" (הודעת איסור שימוש) - 02.231.23.

תרשים 25: **תפיסות ילדים (0 - 16) שנתפסו נוהגים במרחב נגב, 2016 - 2020 (במספרים ובאחוזים)**




על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* הנתונים לשנת 2020 חלקיים.

מנתוני התרשים עולה כי משנת 2016 ועד 2020 (באופן חלקי) נתפסו 399 ילדים (בני 0 - 16) במרחב נגב הנוהגים ברכב, בלי שהוציאו רישיון נהיגה מעולם. 244 מהם (כ-61%) הם מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

לדברי גורמים במשטרה, לעיתים לא רואים את הנהג ברכב, ורק כשהרכב נעצר רואים שהנהג הוא ילד קטן, שבקושי מגיע לשמשה. כמו כן, ילדים צולמו בכבישים ראשיים נוהגים בטרקטורונים. כך לדוגמה, בתאריך 21.12.18 נעצר רכב ובו שני ילדים. **הנהג היה בן 11.** זאת ועוד, בדלת שליד הילד הנהג היה חומר האסור בשימוש. ברכבים נוספים שנעצרו על ידי משטרת ישראל נהגו ילדים בני 10 - 14 ולצידם הוריהם. להלן בתמונות 43, 44 מוצגים תצלומיהם של ילדים שנתפסו נוהגים ע"י שוטרי אגף תנועה דרום:

**תמונות 43, 44: תפיסות שוטרי אגף תנועה דרום של ילדים הנוהגים ברכב**

המקור: משטרת ישראל.

נמצא כי בתוכניות העבודה של משטרת ישראל בתחנת העיירות ובתחנת רהט נגב לשנים 2017 ו-2018 לא הייתה התייחסות לתופעת נהיגת ילדים במרחב נגב, ולא נקבעו יעדים ודרכי אכיפה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "הורים רבים במגזר הלא יהודי מאפשרים לילדיהם לנהוג, בפרט בשטח הפתוח (הפזורה) ולא בכבישים, בשל התחושה כי הסיכוי להיתפס ע"י המשטרה נמוך. בנוסף, בחלק מהמקרים מדובר בילדים המשתמשים ברכבם של ההורים ללא רשות (ההורים לא רוצים להתלונן על שבל"ר [שימוש ברכב ללא רשות] ע"מ שלילדם לא יפתח תיק פלילי), ולכן הנושא מטופל ע"י המשטרה בפן התעבורתי, באמצעות אכיפה של המש"קים ושוטרי התנועה. בנוסף, מופעלת סנקציה כנגד בעל הרכב המתיר לקטין לנהוג (השבתת רכב ל-30 ימים ותשלום עבור אפסונו במוסך מורשה). כמו כן, בפן ההסברתי נערכות פעולות הסברה והדרכה במוסדות החינוך בנושא בטיחות בדרכים, נהיגה זהירה ומניעת תאונות דרכים".

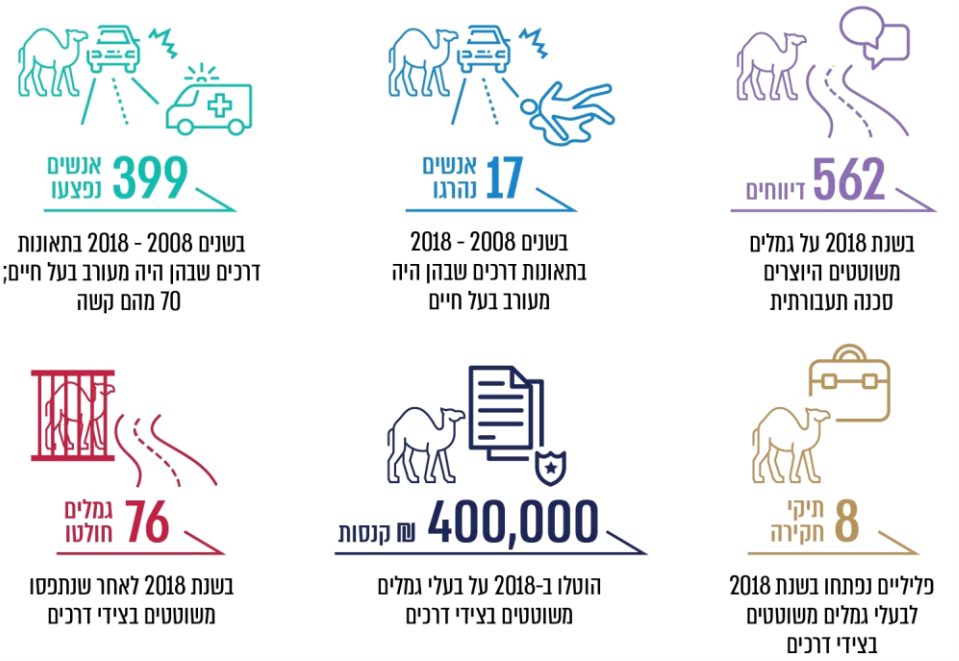
עוד מסרה משטרת ישראל בתשובתה כי בשנים 2017 - 2018 "אכן לא הייתה התייחסות בתוכניות העבודה של התחנות לתופעה זו. עם זאת, בתוכנית העבודה לשנת 2021 ישנו סעיף המתייחס לנהיגת ילדים, עם אכיפה בנושא".

הרלב"ד מסרה בתשובתה כי היא פועלת להעלאת המודעות בקרב החברה הערבית לנושאי בטיחות בדרכים, תוך התייחסות גם לנהיגת ילדים ברכבים, בין היתר באמצעות הדיגיטל: (א) בפברואר 2018 השיקה הרלב"ד קמפיין מרכזי בחברה הערבית בנושא חשיבות חגירת חגורות בטיחות; (ב) בדצמבר 2019 הושק מיזם משותף עם עמותת יד שרה להשאלת מושבי בטיחות; (ג) פעילות שוטפת ברדיו ובדיגיטל.

נהיגת ילדים מעמידה בסיכון את כל משתמשי הדרך וכמובן את הילדים עצמם, ויש להתייחס לתופעה בחומרה רבה ולבחון את הכללתה בתוכנית העבודה במרחב נגב של המשטרה. מומלץ כי משטרת ישראל, משרד התחבורה, משרד החינוך ושאר הגורמים הנוגעים בדבר יפעלו למגר את התופעה באמצעות אכיפה קפדנית ושיטתית, לרבות הטלת עיצומים מינהליים לפי הפקודה (פסילת רישיון הנהיגה בידי קציין משטרה ואיסור על השימוש ברכב) על אדם שמאפשר לקטין -שאינו יכול לקבל רישיון נהיגה - לנהוג ברכב שבבעלותו או בשליטתו. כמו כן, יש מקום לבצע פעילות הסברה בבתי הספר על הסכנות הכרוכות בנהיגה של ילדים.

# סיכוני פגיעה מבעלי חיים

**נתוני מפתח**




בנתונים שלעיל בעניין תאונות דרכים עם מעורבות של גמלים, יש כדי להצביע על היעדר אכיפה והרתעה מספקות של המשטרה ושל משרד החקלאות.

**שוטטות של גמלים בדרכים**: תופעה זו קיימת בעיקר בנגב, והיא יוצרת סכנה ממשית לחיי אדם בשל האפשרות לתאונה עם גמל. גמל ממוצע שוקל כ-500 קילוגרם, כמחצית ממשקלה של מכונית קטנה, ופגיעה בו כרוכה במכה משמעותית לרכב. הפגיעה עלולה להביא למוות בקרב הנוסעים אם גוף החיה חודר לתא הנוסעים או אם הם ללא חגורת בטיחות.

לפי הערכות שונות, מספר הגמלים בישראל הוא בין 3,000 ל-4,500. רוב הגמלים פזורים בדרום הארץ. תקנות התעבורה, התשכ"א-1961, קובעות בין היתר כי אדם שבידו ההשגחה על בעל חיים ימנע אותו מלעלות על דרך או לשוטט או לנוע בה אלא בפיקוחו[158], ולא ישאיר אותו בדרך ללא השגחה, אלא לזמן קצר ולאחר שקשרו אל עצם קבוע באופן שלא יוכל לשוטט בדרך[159].

בחוק העונשין נקבע כי מי שאינו נוקט אמצעי זהירות מפני סכנה מסתברת הכרוכה בחיה שבהחזקתו, בדרך נמהרת או רשלנית שיש בה כדי לסכן חיי אדם או לגרום לו לחבלה, דינו מאסר שלוש שנים[160].

ועדת הכלכלה של הכנסת (להלן - הוועדה) אישרה במאי 2018 תקנות והצעת חוק לסימון גמלים ואיתור הבעלים במקרה של תאונה, באופן שהסימון ייעשה באמצעות שבב תת-עורי. כך ניתן יהיה להטיל אחריות על בעלים של גמל או מחזיק בגמל שהיה מעורב בתאונת דרכים.

ביוני 2018 הוסף לפקודת התעבורה סעיף 27ב1, הקובע כי במקרה בו נעשתה עבירת תעבורה שמעורב בה בעל חיים או אירעה תאונת דרכים בין רכב ובין בעל חיים, יראו את מי שרשום כבעליו של בעל החיים במרכז הרישום כמחזיקו, אלא אם כן הוכיח כי מסר את החזקה בבעל החיים לאדם אחר[161].

בחודש פברואר 2019 נכנסו לתוקפן תקנות מחלות בעלי חיים (סימון גמלים) (תיקון), התשע"ח-2018, על פיהן חלה חובת סימון גמלים מגיל שלושה חודשים בשבב אלקטרוני-תת עורי ובתג באוזן. אי-סימון גמלים מהווה עבירה על החוק. סעיף 7ב(א) בתקנות קובע כי מי שהעביר את הבעלות בגמל לאחר חייב בתוך 21 יום להודיע למשרד הרישום על העברת הגמל מהחזקתו של מעביר הבעלות להחזקתו של המקבל, בצירוף טופס העברת בעלות.

על פי נתוני משטרת ישראל, בשנת 2018 היו 562 דיווחים על סכנה תעבורתית במרחב נגב בשל גמלים המשוטטים בדרכים.

בין השנים 2008 - 2018 נהרגו 17 בני אדם בתאונות דרכים שבהן היו מעורבים בעלי חיים, חלקם הגדול בתאונות עם גמלים, ו-399 בני אדם נפצעו, בהם יותר מ-70 באורח קשה.

כך לדוגמה, בתאריך 16.1.18 התנגש רכב פרטי בגמל. כתוצאה מכך נהרג נוסע בן 13 ונפגעו קשה ארבעה נוספים. כעבור כמה דקות בלבד מהתאונה הראשונה גם טנדר צבאי התנגש בגמל, שגופתו הייתה שרועה במרכז הכביש. הרכב התהפך פעמים אחדות וארבעה חיילים נפצעו. להלן בתמונה 45 מוצגת ההתנגשות הראשונה.

158 סעיף 137(א) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

159 סעיף 137(ב) לתקנות התעבורה, התשכ"א-1961.

160 סעיף 338 (א)(6) לחוק העונשין, התשל"ז-1977.

161 סעיף 27ב1 לפקודת התעבורה.

תמונה 45: **אירוע של התנגשות רכב בגמל**

המקור: תיעוד מבצעי מד"א.

משטרת ישראל ביצעה בשנים 2017 - 2019 מבצעים למיגור תופעת הגמלים המשוטטים בדרכים בשיתוף היחידה המרכזית לאכיפה וחקירות של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - יחידת פיצו"ח [פיקוח על הצומח והחי]), הסיירת הירוקה, צה"ל ועוד. בשנת 2018 היו 24 מבצעים, ובמסגרתם חולטו 76 בעלי חיים והוטלו קנסות ע"ס 400,000 ש"ח. כן נפתחו 34 תיקי חקירה, מתוכם שמונה תיקי חקירה פליליים.

במהלך הביקורת מסרו נציגי המשטרה שקיימת בעיה ליצור הרתעה, הואיל ובמגזר הלא-יהודי במרחב נגב לעיתים קבוצת אוכלוסייה אחת רחוקה מקבוצת אוכלוסייה אחרת. גם אם המרחק קטן לעיתים אין קשר בין האוכלוסיות בשל השוני התרבותי בין השבטים. במקרים כאלו האכיפה אינה יוצרת הד ציבורי, ואין לאכיפה אפקט מתמשך באזור.

נמצא כי בתוכניות העבודה של אגף התנועה מחוז דרום לשנים 2017 - 2018 אין התייחסות לתופעת שיטוט הגמלים ולא נקבעו יעדי אכיפה. עוד נמצא כי גם בתוכניות העבודה של משטרת ישראל בתחנת העיירות ובתחנת רהט נגב לשנים אלו אין התייחסות לתופעה זו ולא נקבעו יעדי אכיפה.

**עקירת מעקות בטיחות המונעות מעבר גמלים:** נתיבי ישראל החברה הלאומית לתשתיות תחבורה עוסקת בתכנון, בפיתוח ובתחזוקה של רשת הכבישים הבין-עירוניים ובפיתוח מסילות רכבת. נוכח תופעת הגמלים המשוטטים פעלה החברה בשיתוף משטרת ישראל להצבת מעקות או יציקות בטון באזורים ממופים כדי למנוע מגמלים משוטטים לעבור בכבישים.

הועלה כי במרחב נגב של המשטרה נעקרים ונגנבים גדרות ומעקות בטיחות כדי לפתוח מעברים לכבישים, גם לצורך תנועת גמלים[162]. מעבר לנזק הכספי שנגרם לחברה או לקבלנים, מדובר בסיכון חיים ממשי.

תמונה 46 להלן מדגימה את תופעת עקירת המעקות:

תמונה 46: **מעקה בטיחות שנעקר, 11.3.19**

המקור: חברת נתיבי ישראל.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי בשנים האחרונות היא נוקטת פעולות רבות נגד תופעת הגמלים המשוטטים בצירי התחבורה. במהלך השנתיים האחרונות פעל מרחב נגב בנושא זה במסגרת מבצעים משולבים עם גורמי אכיפה אזרחיים ועם יחידות מתנ"א. קיים שיתוף פעולה בין המשטרה ובין יחידת פיצו"ח (פיקוח על הצומח והחי) במשרד החקלאות. הגמלים מסומנים באמצעות שבב תת-עורי, מתקיימות שיחות עם בעלי גמלים, נעשות פעולות לאיתורם וגמלים שנמצאים משוטטים ללא שבב נלקחים על ידי יחידת פיצו"ח.

עוד מסרה המשטרה כי "הנושא לא הוכלל בתוכנית העבודה של רהט ועיירות, מאחר ובשנים 2018 - 2020 לא היו תאונות גמלים קטלניות בגזרת תחנות אלו". המשטרה הוסיפה כי "קיים קושי רב להכין תכניות עבודה לנושא שוטטות בעלי החיים מאחר שאין תא שטח ספציפי בו מתבצעת השוטטות. לכן בכל פעם שמתקבל דיווח במוקד 100 על שוטטות בע"ח נשלחת ניידת לטפל באירוע". כן ציינה המשטרה כי "נערך מיפוי על פי תאונות הדרכים והאירועים בגין שוטטות בע"ח בכביש, ולאור הנתונים שהוצגו פעלה חברת "נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה" לגידור המקומות הרלוונטיים בגדרות בטיחות".

הרלב"ד מסרה בתשובתה כי פעלה לקידום תקנות המחייבות התקנת שבב אלקטרוני בגמלים. התקנות אושרו בשנת 2018 ונכנסו לתוקפן בפברואר 2019. במסגרת התקנות הוסדרו גם ההנחיות לגבי האחריות האישית של בעל הגמל אם הגמל שברשותו מעורב בתאונה. עם זאת,

162 חברת נתיבי ישראל (11.3.19).

מספר הגמלים שבהם הותקנו השבבים עד כה אינו גבוה, ונדרשת אכיפה של משרד החקלאות למימוש התקנת שבבים בעדרים הגדולים.

מבקר המדינה מעיר כי לנוכח ריבוי הדיווחים על סכנות תעבורתיות כתוצאה מגמלים המשוטטים בדרכים והסכנה הטמונה בכך, מומלץ כי משרד החקלאות יישם ויאכוף את תקנות מחלות בעלי חיים (סימון גמלים) בצורה יזומה. נוסף על כך, מומלץ כי משטרת ישראל תטפל בתופעה באופן שיטתי וסדור בהתאם לפקודת התעבורה, לתקנות התעבורה ולחוק העונשין, דבר שיביא להגברת ההרתעה אצל בעלי הגמלים. זאת בדרך של תפיסת הגמל בידי גורם מוסמך והשמתו במתקן מוגן, הטלת עלויות התפיסה והטיפול על הבעלים או המחזיק של הגמל ואף העמדתם לדין.

משילות המדינה בתחום התעבורה בדרכים היא יסוד חשוב בשמירת בטיחותם וחייהם של משתמשי הדרך. שילוב של הרתעה מספקת, שתגביר את הציות לחוקי התנועה, העלאת המודעות למצב הבטיחות בדרכים, פעולות חינוך בגנים ובבתי הספר לבטיחות בדרכים ופיתוח תשתיות תעבורה ראויות במרחב הנגב יתרמו לירידה במספר תאונות הדרכים ובעבירות התנועה.

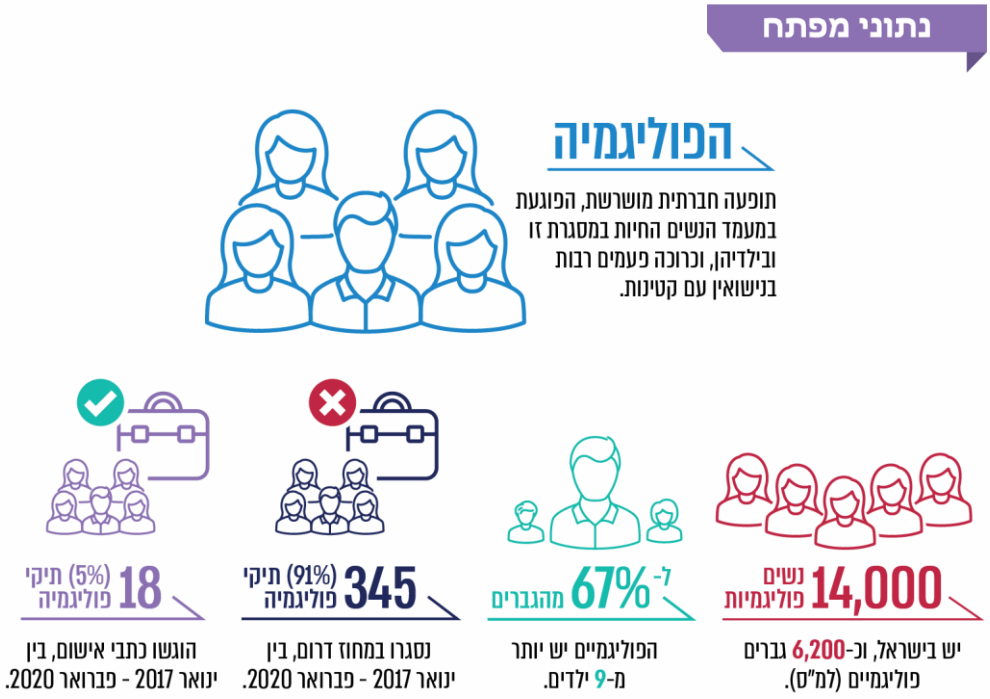
על משטרת ישראל על כלל יחידותיה לקבוע יעדים במסגרת תוכניות העבודה שלה ולהגביר את פעולותיה לאכיפת החוק נגד עברייני התנועה לסוגיהם. כמו כן, על משרד החינוך בשיתוף הרלב"ד, משרד התחבורה והמשטרה לבצע פעולות הסברה בנושא בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית. על משרד החקלאות ומשטרת ישראל לקבוע יעדים שנתיים ולהמשיך לפעול למיגור תופעת הגמלים המשוטטים בדרכים במרחב הנגב ומסכנים חיי אדם.

כלל האוכלוסייה, לרבות האוכלוסייה הלא-יהודית, תפיק תועלת מפעילות אכיפה נמרצת של המשטרה לביעור התופעות הקשות של עבריינות התנועה, בדגש על עבירות מסכנות חיים ועבירות בריונות בכביש, הפוגעות קשות במרקם החיים ובביטחון האישי של התושבים. שיתוף פעולה בין האוכלוסייה הלא-יהודית ומנהיגיה לבין המשטרה ושאר גופי המדינה הכרחי לקידום פעולות מניעה ואכיפה כלפי תופעות עבריינות אלה.

## הטיפול בעבירת הפוליגמיה והשלכותיה

ריבוי נישואין (פוליגמיה) - לשתי נשים או יותר - הוא תופעה חברתית בעלת השלכות רוחביות קשות, הכרוכה לא פעם בפגיעה במעמדן של הנשים החיות במסגרת זו ושל ילדיהן. בארץ תופעה זו מוכרת בעיקר בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום.

**נתוני מפתח**




## טיפול בעבירת פוליגמיה במרחב הנגב

החוק הישראלי אוסר על פוליגמיה[163]. בהחלטת ממשלה מינואר 2017[164] הוחלט להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד המשפטים דאז, שיבחן הכנת תוכנית פעולה להתמודדות עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה. על פי החלטת הממשלה, בצוות יהיו חברים נציגים בכירים ממשרדי הממשלה, נציגי רשויות מקומיות ונציגים מהחברה האזרחית.

ביולי 2018 פורסם דוח הצוות הבין-משרדי האמור לעיל (להלן - דוח פלמור). בדוח פלמור[165] צוין בין היתר: "לצד העלייה הברורה והחדה בהיקף הפוליגמיה בעשורים האחרונים, השתנה האופי של המשפחה הפוליגמית והמחויבות של הגברים לנשים הראשונות נעלמה לחלוטין. כאשר הגבר נושא אישה חדשה, הוא בדרך כלל עובר לגור איתה בבית חדש והאישה הראשונה נותרת ללא תמיכה כלכלית". עוד צוין בדוח כי "חרף ההכרה המערכתית בהשלכות הפוגעניות של עבירת ריבוי הנישואין, וכן העובדה כי מדובר בתופעה חברתית מושרשת, הרי שבמהלך השנים עבירה זו נאכפה באופן מועט".

163 סעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי "נשוי הנושא אשה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים".

164 החלטת הממשלה 2345, "התמודדות עם תופעת הפוליגמיה" (29.1.17).

165 דוח מסכם. הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018).

הנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר "עבירת ריבוי נישואין"[166] קובעת כי ככלל, אם נמצאה תשתית ראייתית מספקת לעבירת ריבוי נישואין, יוגש כתב אישום בעבירה זו (סעיף ג.16 להנחיה). עם זאת, לפי ההנחיה "אם נערכו הנישואין הנוספים זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה ולא נתקיימו נסיבות לחומרה, כדוגמת ניצול או פגיעה באחת הנשים או בבני משפחה כתוצאה או בקשר עם עבירת הנישואין, יהווה הדבר שיקול במסגרת בחינת העניין הציבורי באכיפה באמצעות כלים מן המשפט הפלילי".

יצוין כי דוח פלמור כולל המלצה לשקול את תיקונו של סעיף ג.16 להנחיה האמורה ולקבוע, כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה מהווים "נסיבה לחומרה" ומצדיקים אכיפה, אף אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם היוודע הדבר לרשויות (עמ' 100 - 101, 215). מומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה ישקול את תיקון ההנחיה לפי ההמלצה האמורה של ועדת פלמור.

עוד נקבע בהנחיית היועץ המשפטי כי משהורשע נאשם בעבירת ריבוי נישואין, ככלל תעתור התביעה להטיל עונש הכולל רכיב של מאסר בפועל. ההנחיה מפרטת נסיבות שיהיו שיקול להחמרת עמדתה העונשית של התביעה, וקובעת כי ככלל אין לראות בהסכמת הנשים או אחת מהן לנישואין השניים נסיבה המצדיקה הימנעות מהעמדה לדין ומהטלת מאסר בפועל.

להתרחבות נישואי הפוליגמיה גם לנשים פלסטיניות מתלוות לרוב עבירות פליליות נוספות - עבירה של שהייה בלתי חוקית והלנה של שוהה בלתי חוקי. פעמים רבות מתגוררת האישה הפלסטינית הנוספת עם בעלה הישראלי בפזורה הבדואית שבנגב אף ללא אישורים מתאימים, באופן שהן הבעל והן האישה עוברים על חוקי המדינה. נוסף על כך, בדוח פלמור צוין כי פעמים רבות לעבירת הפוליגמיה מתלווה עבירה של נישואי קטינות.

בד בבד עם פרסום הנחיית היועץ המשפטי לממשלה ובמסגרת ההודעה לעיתונות, היועץ המשפטי לממשלה הבהיר לציבור הרחב כי ממועד פרסום ההנחיה ואילך תיאכף עבירת ריבוי נישואין על פי הכללים המחמירים הקבועים בהנחיה, ובמיוחד לגבי מי שיינשא בנישואין כאלה ממועד זה ואילך.

על פי נתוני משטרת ישראל, בשנים 2017 - 2018 היא קיבלה מבית הדין השרעי 167 דיווחים על ריבוי נישואין ונישואי בוסר עם קטינות. מדובר באירועים שנערכו "במקום אחר" (לא בבית הדין השרעי בישראל), ואושרו לאחר מכן על ידי בית הדין השרעי. כמו כן, המשטרה קיבלה בשנים 2017 - 2018 262 דיווחים ממשרד הפנים ומרשות האוכלוסין וההגירה על עבירות פוליגמיה ונישואין עם קטינות ושלושה דיווחים כאלו מהפרקליטות האזרחית.

על פי נתוני המשטרה, בשנת 2017 נפתחו במחוז דרום 75 תיקי חקירה בגין עבירת ריבוי נישואין, ובשנת 2018 נפתחו 305 תיקים.

משרד מבקר המדינה פנה אל פרקליטות מחוז דרום וביקש לקבל נתונים על הטיפול בתיקי חקירה בגין עבירת ריבוי נישואין במחוז. במאי 2019 התקבלו נתונים לגבי עילות סגירת תיקי חקירה בעבירה זו במחוז דרום בשנים 2017 - 2018. הפרקליטות העירה לגבי הנתונים: "יתכן

166 "מדיניות התביעה - סוגי עבירות ומבצעי עבירות - עבירת ריבוי נישואין", **הנחיות היועץ המשפטי לממשלה** 4.1112 (התשע"ז).

שמועד פתיחת התיקים הוא בשנים שקדמו לתקופה הנבדקת". בלוח 51 להלן מוצגים נתונים על העילות לסגירת תיקי פוליגמיה במחוז דרום בשנים הנזכרות.

לוח 51: **עילות לסגירת תיקי פוליגמיה במחוז דרום, 2017 - 2018***

| עילת סגירה | 2017 | 2018 | סה"כ |
|---|---|---|---|
| אין עבירה פלילית | — | 1 | 1 |
| התיישנות | 1 | — | 1 |
| חוסר אשמה | 4 | 2 | 6 |
| חוסר ראיות | 11 | 11 | 22 |
| הועבר לגוף תובע אחר | 2 | 1 | 3 |
| נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין | 190 | 70 | 260 |
| נסיבות העניין אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית | — | 30 | 30 |
| סה"כ | 208 | 115 | 323 |

המקור: פרקליטות מחוז דרום.

מנתוני הלוח עולה כי עילת הסגירה ב-293 מתוך 323 תיקי הפוליגמיה (91%) שנוהלו בפרקליטות מחוז דרום בשנים 2017 - 2018 הייתה "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין" או "אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית". רק 30 תיקים נסגרו באחת העילות האלה: "חוסר אשמה", "חוסר ראיות", "התיישנות", "אין עבירה פלילית".

עוד עולה מנתוני הפרקליטות כי נכון לפברואר 2020, בתקופה שבין פברואר 2019 לפברואר 2020 הועברו לטיפול הפרקליטות 39 תיקים נוספים, מהם 17 תיקים עדיין בטיפול והיתר נסגרו.

בנוגע להרשעות בעבירה זו, נכון לפברואר 2020, ב-18 תיקים הוגשו כתב אישום, מהם בתשעה תיקים התקבלו הכרעות דין מרשיעות ומתוכן בתיק אחד נגזר דינו של הנאשם. בתיק אחד נרשם זיכוי, ושמונה תיקים נוספים מצויים בשלבים שונים של ההליך המשפטי טרם הכרעת דין.

נמצא כי הגם שהיועץ המשפטי לממשלה הנחה להגביר את האכיפה בתחום הפוליגמיה והועברו למשטרה מאות דיווחים על עבירות פוליגמיה מבית הדין השרעי, ממשרד הפנים, מהפרקליטות האזרחית ומרשות האוכלוסין וההגירה, בפועל, נכון לפברואר 2020, ב-18 תיקים הוגשו כתבי אישום ואילו 345 תיקים נסגרו בתקופה 2017 - מרץ 2020. דהיינו, בכ-5% מהתיקים בלבד הוגשו כתבי אישום.

המשרד לביטחון פנים ציין בתשובתו כי "[צוות בין משרדי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון פנים גיבש] המלצות לעניין הגברת האכיפה כנגד תופעת הפוליגמיה, כדוגמת הגברת האכיפה הפרואקטיבית של המשטרה כנגד השב"חים ועבירת הפוליגמיה, הגברת החקירות בגין עבירות כלכליות נלוות לתופעת הפוליגמיה ובחינת אפשרות לביצוע אכיפה משולבת, הכנסת המאבק בתופעת הפוליגמיה לציו"ח [ציון ידיעות חיוניות] המודיעיני והמחקרי של

המשטרה ועוד... בעקבות היעדר ממשלה לתקופה ממושכת, ועדת השרים טרם התכנסה והמלצות הצוות הבין משרדי טרם אושרו".

משטרת ישראל ציינה בתשובתה כי "הנושא יטופל במסגרת הפעילות בשנת 2021, לרבות הטלת המשימה על יחידת חקירות ייעודית לנושא... קיימת הנחיית פרקליט המדינה לאכיפה כנגד עבירות מסוג זה החל מתאריך 23/1/2017. בכל דיווח למשטרה על עבירה מסוג זה, שבה תאריך הנישואין הוא לפני התאריך בו נקב פרקליט המדינה, התיק ייפתח וייסגר. לעומת זאת, כל עבירת פוליגמיה שהתרחשה לאחר התאריך הנקוב מקבלת את מלוא הטיפול. הבעל נחקר באזהרה, נגבות עדויות מהורים ונשים, התיק מובא לעיון הפרקליטות ומוגשים כתבי אישום".

מומלץ כי היועץ המשפטי לממשלה יבחן את יישום הנחייתו בקרב מערכות אכיפת החוק בעניין תופעת הפוליגמיה, וכי משרד המשפטים ומשטרת ישראל יקיימו הליכי הפקת לקחים מכלל תיקי החקירה שנסגרו בשנים 2017 - 2018 ויכינו תוכנית פעולה. בכלל זאת, יבחנו את הצורך בהקצאת משאבים מתאימים לאכיפת האיסור בחוק על ריבוי נישואין ולצמצום תופעה זו, המעוגנת ברבדים עמוקים חברתיים, תרבותיים ודתיים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב. עוד מומלץ כי משרד המשפטים יבחן את יישום כלל המלצות ועדת פלמור בעניין מיגור תופעת הפוליגמיה באופן סדור ועיתי, ויוודא עמידת כלל הגורמים השונים בהמלצות השונות.

## השלכות הפוליגמיה על תשלומי קצבאות

המוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל) אחראי למימושן הלכה למעשה של מרבית הקצבאות החברתיות במדינת ישראל. הדבר נעשה על ידו בעיקר באמצעות תשלומי קצבאות מסוגים שונים בהתאם למבחנים חברתיים וכלכליים. פעילות הבט"ל מוסדרת בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995. תשלום הקצבאות מוסדר בחוקים נוספים, ביניהם חוק הבטחת הכנסה וחוק המזונות (הבטחת תשלום), הרלוונטיים לביקורת זו.

**תופעת הפוליגמיה:** בהנחיית היועץ המשפטי בדבר פוליגמיה צוין כי "תופעת ריבוי הנישואין היא תופעה חברתית קשה בעלת השלכות פוגעניות על הנשים ועל ילדיהן בנישואין אלו, ואף מביאה לפגיעה רוחבית במעמד האישה בחברות בהן נישואין אלו נהוגים... היבט בעייתי נוסף של תופעת ריבוי הנישואין הוא נישואין שניים או יותר לנשים פלסטינאיות שאין להן מעמד חוקי בישראל או לנשים חסרות מעמד חוקי אחרות... תופעת ריבוי הנישואין אף מהווה אמצעי להשגת רווח כלכלי, לעיתים שלא כדין, בתחומים שונים. ריבוי נישואין מאפשר זכאות להטבות שונות מכוח החוק, הטבות שעלולות ליצור תמריץ משמעותי לקיום אורח חיים פוליגמי, למשל קצבת הבטחת הכנסה ליחידה משפחתית שבה יותר משני בני זוג. בנוסף, בין התמריצים הכלכליים הנלווים לקיום אורח חיים פוליגמי ניתן למנות: קבלת גמלאות להבטחת הכנסה לכל אישה נוספת וזכאות של כל אישה נוספת למקרקעין, בכסות סטטוס של 'ראש משפחה חד הורית'... על אף קיומה של עבירת ריבוי נישואין ושל הפסיקה בעניינה, הרי שבמישור הפלילי נהגה בעבר אכיפה מועטה של העבירה. נוכח הימשכות התופעה וחומרתה, יש להגביר את האכיפה של עבירת ריבוי הנישואין ולפעול להחמרת הענישה המוטלת בגינה. זאת, כמובן, בכפוף למבחנים המחייבים בדבר דיות הראיות והעניין הציבורי שיש בנסיבות המקרה הפרטני".

בדוח פלמור צוין כי "ממצאי מחקר הלמ"ס מעלים כי ביחס ליותר מ-75% מהגברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת (4,691 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים), הילדים נולדו משתי נשים בלבד. ביחס לכ-18.2% הילדים נולדו משלוש נשים (1,128 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים), וביחס לכ-5.8% הילדים נולדו מארבע נשים ויותר (360 מתוך 6,200 גברים פוליגמיים)... במחקר הלמ"ס נמצא כי רק לכשליש מהגברים הפוליגמיים יש פחות מ-10 ילדים". נתון זה מעלה כי מספר הנשים הפוליגמיות בישראל עומד על יותר מ-14,000 נשים.

גם בפגישות שערכו נציגי משרד מבקר המדינה בחלק מהמועצות המקומיות הבדואיות צוינה תופעת הפוליגמיה. כך בפגישה שהתקיימה ב-4.3.19 עם ראש המועצה האזורית נווה מדבר וצוותו נאמר על ידם כי תופעת הפוליגמיה היא תופעה חברתית דתית במגזר הבדואי, וכי הם אינם מקבלים את התערבות המדינה בהתנהלותם, שחלקה נובעת מניכור. גם בפגישה שהתקיימה ב-7.4.19 עם מבקר המועצה האזורית שגב-שלום נאמר כי הפוליגמיה בחברה זו נפוצה כתפיסת עולם, אולם לדעתו היא במגמה של ירידה.

**תופעת הנשים המגורשות:** נוסף על תופעת הפוליגמיה קיימת תופעה שבה נשים מגורשות על ידי בעליהן, ובכל זאת עדיין נשארות לרוב במקום מגוריו ואף סרות למרותו. התברר כי ברוב המקרים האלה הנשים המגורשות מדווחות על היותן חד-הוריות, וזאת כדי ליהנות מגמלת הבטחת הכנסה גבוהה יותר, שאותה הן מעבירות לאדם שגירש אותן.

בהקשר זה יצוין כי גם בדוח פלמור צוין[167] כי "בשנים האחרונות ניתן להבחין במגמה ברורה לפיה נשים מהאוכלוסייה הבדואית בדרום מצהירות כי הן עומדות בראש משפחה עצמאית... יש להניח שהסיבה לכך היא שהגמלה הניתנת להורה עצמאי גבוהה בשיעור ניכר". עוד צוין שם כי כ-30% מהזכאים לגמלת הבטחת הכנסה במגזר זה הן משפחות עם הורה עצמאי[168]. גם ממסמך פנימי ששלח מנהל החקירות של הבט"ל במחוז דרום למנהל הסניף בבאר שבע ב-16.9.18 עולה כי אחוז מקבלי הגמלאות באוכלוסייה הבדואית גבוה ביחס לממוצע הארצי, וכי חוק הפוליגמיה כמעט שאינו נאכף מסיבות שונות.

**תופעת הנשים הישראליות העוברות לגור בשטחי יהודה ושומרון**: נשים מהאוכלוסייה הבדואית שרשומות כתושבות ישראל ברשות האוכלוסין מתחתנות ועוברות לגור ביהודה ושומרון, אולם ממשיכות לקבל קצבאות מהבט"ל. בשיחה שקיימו בנובמבר 2018 נציגי משרד מבקר המדינה עם סמנכ"לית הגמלאות של הבט"ל היא הסכימה שיש בעיה עם כך שהבט"ל ממשיך לשלם קצבאות לנשים מהאוכלוסייה הבדואית הרשומות כתושבות ישראל שעברו להתגורר ביהודה ושומרון, אף שהדבר מנוגד לכללים שנקבעו בחוק הביטוח הלאומי.

**נשים פלסטיניות הנישאות לאזרח ישראלי (בדואי):** מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה עוד כי קיימת תופעה של נשים מהרשות הפלסטינית שהתחתנו עם בדואי אזרח ישראל, ילדו לו ולא קיבלו אישור לאיחוד משפחות, ולכן הילדים אינם בעלי מעמד בישראל. כעבור שנים אחדות הבעל מבקש לרשום את הילדים כזכאים לקבל את קצבת הילדים של הבט"ל על שמו. בהיעדר מידע מספק בידי הרשויות וחוסר יכולת שלהן להוכיח את אי-זכאותו לקצבת ילדים,

167 דוח פלמור, עמ' 102.

168 3,283 משפחות עצמאיות עם הורה יחיד מתוך 11,000 משפחות בדואיות הזכאיות להבטחת הכנסה.

ההורים מקבלים לבסוף את קצבת הילדים. זאת אף שבמקרים רבים האם והילדים מתגוררים בפועל ברשות הפלסטינית.

בהקשר זה יצוין כי גם בדוח פלמור נכתב[169] כי "אחת התופעות החמורות של ריבוי נישואין בקרב הבדואים, אשר התגברה בשנים האחרונות, היא מעין סחר בנשים פלסטיניות למטרות נישואין עם גברים בדואים... רבות מן הנשים השניות הן פלסטיניות תושבות השטחים. גם כאשר מדובר באשה הזכאית לקצבה, לרוב, הקצבאות מגיעות ישירות לבעל ולא אליה".

רשות האוכלוסין ציינה בתשובתה כי "בכל הנוגע לאכיפת החוק בעניין תופעת הפוליגמיה - ביום 24/11/20 נערך דיון במל"ל, בו הוחלט על הקמתו של צוות בין-משרדי, בראשות מנהלת לשכת האוכלוסין בבאר שבע. הצוות, המורכב מכלל נציגי המשרדים הנוגעים בדבר (משרד המשפטים, ביטוח לאומי, מנהלת הבדואים, בט"פ, משטרת ישראל, משה"בט, שב"כ, רשות האוכלוסין) יעסוק בסוגיית תופעת הנישואין של אזרחים ישראלים לפלשתיניות במגזר הבדואי, ובכלל זה בתופעת הפוליגמיה. לאחר התחלת פעולת הצוות, ניתן יהיה להסתייע בעבודתו גם לענייני הסדרת רישום התושבים, בחינת מרכז חייהם של תושבי הפזורה בנגב ומחוצה לו ובבחינת בקשותיהם של תושבי קבע להתאזרחות".

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו כי "ככל שיש לנו נתון על הפסקת התושבות או על שהיה ברשות הפלשתינית, אנו מפסיקים את תשלום הגמלאות הרלוונטיות. גמלת הבטחת הכנסה משתלמת כדין גם למי שאיננה תושבת וחיה עם בן זוג תושב, זאת, כל עוד הם חיים בשטחי ישראל. עד כמה שידוע לנו לא מתבצע רישום מעבר תושבי ישראל במעברים לשטחים ומהשטחים לישראל ולכן אין בידנו מידע מלא ועדכני בדבר מרכז חייהם של מקבלי קצבאות העוברים במעברים היבשתיים. ככל שנקבל מידע על שהייה בשטחים, יבחן הביטוח הלאומי את הצורך בביטול תושבות במקרים בהם מרכז החיים הוא בשטחי יו"ש".

## הטיפול בפוליגמיה על ידי גורמי אכיפת החוק

הנחיית היועץ המשפטי מינואר 2017[170] קבעה כי לשם אכיפה אפקטיבית של העבירה, רשויות המדינה שנחשפות במסגרת עבודתן למידע המעלה חשד לביצוע עבירה של ריבוי נישואין יעבירו מידע זה לידי גורמי האכיפה הפלילית. בהתאם לכך גובשו נהלים להעברת פרטי המידע הנדרשים מהרשויות הרלוונטיות (כגון רשות האוכלוסין) למשטרת ישראל.

על פי הנחיית הרשויות השונות, חלה חובת דיווח על הפרת איסור הפוליגמיה: בית הדין השרעי והבט"ל מחויבים לדווח למשטרה; רשות האוכלוסין מחויבת לדווח לבט"ל ועוד.

לעניין העברת מידע על חשד לעבירה שעולה בעת דיונים לפני בתי הדין השרעיים, ב-30.4.17 הנחה נשיא בית הדין השרעי לערעורים את הקאדים: "כאשר מתברר לקאדי, בעת דיון בתובענה, כי ישנו חשד לעבירה על חוק גיל הנישואין ו/או חוק העונשין, על הקאדי לרשום בהחלטתו הערה לגבי אותו חשד, ולהעביר העתק של ההחלטה הנזכרת לעיל יחד עם העתק של חוזה הנישואין... אל הגורם הנוגע בדבר במשטרת ישראל".

169 **דין וחשבון הצוות הבין משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה** (2018), עמ' 58.

170 הנחיה 4.1112.

בחודש מרץ 2019 פרסם נציב תלונות הציבור על שופטים דין וחשבון שנתי על פעילות נציבות זו לשנת 2018. במסגרת זו הוא פרסם את החלטתו (697/17) הנוגעת לשני קאדים של בית הדין השרעי בבאר שבע[171].

בדוח הנציבות צוין: "בעקבות בקשת בירור של שרת המשפטים נמצא, כי שני קאדים המכהנים באחד מבתי הדין השרעיים האזוריים נהגו להוציא לגברים נשואים, שפנו לבית הדין אישורים בדבר העדר מניעה שלהם להינשא מבחינת הדין השרעי. התוצאה היא, על פי החשד, הכשרה של ריבוי נישואין (פוליגמיה) בתוככי מדינת ישראל. בהחלטתו מצא הנציב את בקשת הבירור מוצדקת וקבע כי הנילונים הסירו מעליהם את מרותו של החוק בנותנם בעקיפין יד להפרת חוק המדינה. ההערה שהוסיפו להחלטותיהם, בדבר קיומה של עבירת ריבוי הנישואין בדין הישראלי, אינה אלא בבחינת מס שפתיים, שאינו עונה על הצורך להימנע מהצהרה שעשויה להוביל לביצוע העבירה, ומכל מקום אין בהערה זו שהם מוסיפים כדי לצאת ידי חובתם לדווח לרשויות החוק על הכוונה להפר את החוק. התנהלותם של הנילונים אינה ראויה. יש בה משום הפרה של נורמות אתיות בסיסיות, בשל שהפרו את הנחיות נשיא בית הדין השרעי לערעורים, לא קיימו את הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ואפשרו בכך לאחרים להפר את חוק המדינה... החלטת הנציב הובאה בפני שרת המשפטים ובפני נשיא בית הדין השרעי לערעור, על מנת שישקלו אם יש מקום לנקיטת צעדים משמעתיים כנגד הקאדים הנילונים. העתק מן ההחלטה נשלח גם ליועץ המשפטי לממשלה, על מנת שיבחן אם נתקיימו במקרה זה היבטים פליליים"[172].

משרד מבקר המדינה פנה אל משרד המשפטים וביקש לקבל נתונים על מספר האישורים לנישואים פוליגמיים שנתנו שני הקאדים הנזכרים, וכן ביקש לברר אם היועץ המשפטי לממשלה בחן את המלצת הנציב לנקוט צעדים נגדם. מתשובת משרד המשפטים מאפריל 2019 עולה כי שני הקאדים נתנו 40 אישורים לנישואים פוליגמיים (16 על ידי האחד ו-24 על ידי השני) בין יולי 2017 לינואר 2018, כחצי שנה עד שנה לאחר פרסום ההנחיות של היועמ"ש ושל נשיא בית הדין השרעי לערעורים האמורות לעיל, ולא העבירו את המידע למשטרה כנדרש.

מנהל בתי הדין השרעיים ציין בתשובתו מינואר 2021 כי "לאחר מתן החלטת נציב תלונות הציבור על שופטים, נגד שני הקאדים של בית הדין השרעי בבאר שבע, פנה נשיא בית הדין השרעי לערעורים לשרת המשפטים דאז, בבקשה לכנס את הוועדה למינוי קאדים לדיון בקביעות הנציב... כינוס הוועדה למינוי קאדים... נמצא בסמכות שר המשפטים, וכך גם ההחלטה בעניין העמדת שני הקאדים הנ"ל לדין משמעתי... עניין זה נדון בלשכת שר המשפטים, ואמורה להתקבל בו החלטה".

משרד מבקר המדינה ממליץ לשר המשפטים להשלים הטיפול בהחלטת הנציב ולקבל החלטה בעניין כינוס הוועדה.

171 בדוח הנציבות לא צוין מיקום בית הדין, אולם הדבר צוין בפרסומים בתקשורת.

172 צוטט מתמצית ההחלטה: נציבות תלונות הציבור על שופטים, **דין וחשבון שנתי לשנת 2018** (2019), עמ' 97 - 101.

במקרה מסוים בית משפט השלום[173] בבאר שבע גזר על נאשם שהורשע בביצוע עבירה של ריבוי נישואין עונש של 12 חודשי מאסר על תנאי, קנס של 36,000 ש"ח וביצוע שירות לתועלת הציבור בהיקף של 400 שעות.

המדינה ערערה לביהמ"ש המחוזי על פסק הדין. ביהמ"ש המחוזי קיבל את הערעור וקבע כי תחת עונש השירות לתועלת הציבור שהטיל בימ"ש השלום, יהיה על הנאשם לרצות עונש מאסר בפועל של 7 חודשים ובמקביל הופחת הקנס ל-25,000 ש"ח.–בהכרעתו כלל בית המשפט גם סקירה של פסקי דין שניתנו במהלך השנים בעבירת הפוליגמיה שהטילו עונשי מאסר בפועל[174].

עניין אבו סקיק נדון גם בבית המשפט העליון[175], בבקשת רשות ערעור שהגיש אבו סקיק על פסק דינו של ביהמ"ש המחוזי. בסעיף 12 להחלטת ביהמ"ש העליון שדחה את הבקשה נכתב מפי כב' השופט אלרון:

"תופעה זו של ריבוי נישואין פגיעתה רבה באוכלוסיית הנשים וגוררת יחד עימה פגיעה במעמד האישה בחברות בהן התופעה נהוגה. זאת, בין היתר בשל פערי מעמדות הנוצרים לא פעם בין הנשים, אשר להם השלכות ניכרות על התפתחותם התקינה של ילדיהן ועל מצבם הבריאותי והרגשי. על רקע השלכותיה המשמעותיות של תופעה חברתית זו, נקבע לא אחת כי יש לנקוט כלפי עבירת ריבוי הנישואין מדיניות ענישה מחמירה ומרתיעה הכוללת עונשי מאסר בפועל מאחורי סורג ובריח, וכי אין להסתפק בריצוי העונש בעבודות שירות (ראו למשל: ע"פ 4085/91 שיבלי נ' מדינת ישראל [פורסם בנבו] (17.10.1991)). הנחיית היועמ"ש מבקשת לספק מזור לסוגיה חברתית רחבת היקף אשר קורבנותיה רבים, וקולם לעיתים לא נשמע. זאת, תוך הרתעת הרבים מפני ריבוי נישואין על-ידי שינוי מדיניות האכיפה בגין עבירה זו".

משרד המשפטים ציין בתשובתו בינואר 2021 כי "בעקבות דו"ח פלמור 2 [דו"ח הצוות הבין משרדי בנושא הפוליגמיה], נשקלת ההצעה לתיקון להנחיית היועץ המשפטי לממשלה [בנושא הפוליגמיה]... במסגרת הצעת התיקון, הונאת הרשויות או השגת טובות הנאה שלא כדין כתוצאה או בקשר עם עבירת ריבוי הנישואין ייבחנו כשיקול במסגרת בחינת העניין הציבורי באכיפה באמצעות כלים מן המשפט הפלילי אף אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב טרם היוודע הדבר לרשויות... נדגיש כי תופעת הפוליגמיה הינה תופעה מורכבת וההתמודדות עמה מצריכה התערבות הוליסטית שכן האכיפה לבדה אינה יעילה ואינה מהווה מענה מספק. לשם כך... הוקמו לאחרונה ועדות מחוזיות בנושא חינוך ותעסוקה, בריאות ורווחה, לצד הצוות העוסק באכיפה... נציין כי החלטת הממשלה התייחסה גם לתופעת ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות והטילה על מנכ"ל המשרד לביטחון פנים להקים צוות מיוחד לבחינת השפעת תופעת ריבוי הנישואין לנשים פלסטיניות על תופעת הפוליגמיה ודרכים להתמודדות עמה. הצוות סיים את עבודתו וגיבש המלצותיו".

עוד ציין משרד המשפטים בתשובתו כי "פרקליטות מחוז דרום (פלילי) הקצתה כוח אדם מתאים לקידום הטיפול בתיקי ריבוי נישואין, ובכלל זה פרקליטה, ממונה (ראש צוות) אשר מרכזות באופן אישי את הטיפול בתיקים אלו והנושא נמצא בפיקוח של פרקליט המחוז. בנוסף לכך, קוימו דיונים במסגרת שולחן עגול בשיתוף גורמים שונים על מנת למצוא דרכים יעילות

173 תפ (ב"ש) 25462-04-18 מדינת ישראל נ' אימן אבו סקיק (פורסם במאגר ממוחשב, 28.2.19).

174 עפג (ב"ש) 26408-04-19 מדינת ישראל נ' אימן אבו סקיק (פורסם במאגר ממוחשב, 19.9.19).

175 רעפ 6413/19 אמין אבו סקיק נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 23.10.19).

למיצוי החקירה בעבירות המרמה העלולות להתלוות לעבירות ריבוי הנישואין, תוך שיתוף כלל הגורמים הרלוונטיים ובכללם משטרת ישראל, המוסד לביטוח לאומי ועוד. כן קוימו הדרכות רבות על ידי פרקליטות המחוז לחוקרים הרלוונטיים ביחידות המשטרה הנוגעות בחקירת עבירות אלו על מנת לייעל את החקירות ולהביא למיצוין המיטבי".

פרקליטות מחוז דרום מסרה בתשובתה מינואר 2021 כי "במקרים בהם מועד ביצוע העבירה היה לפני המועד הקובע [מועד פרסום הנחיית היועמ"ש ב-23.1.17], נתקבלה החלטה לסגור את התיקים בעילה של 'נסיבות העניין אינן מצדיקות המשך חקירה ו/או העמדה לדין', שכן בתיקים אלה - נוכח הנחיית היועמ"ש ועל מנת למנוע טענות אפליה והגנה מן הצדק - לא היה מקום להגשת כתב אישום. מבדיקה שנערכה באשר ל-293 תיקי ריבוי נישואין שנסגרו בעילה של 'נסיבות העניין בכללותן אינן מצדיקות העמדה לדין או המשך חקירה פלילית', בשנים 2017 - 2018, עולה כי 8 תיקים נסגרו בשל התיישנות משטרתית, וכל היתר נסגרו בשל העובדה שהעבירה בוצעה לפני המועד הקובע... הוגשו... 23 כתבי אישום. 5 תיקים נסתיימו בהרשעה ובעונשי מאסר בפועל ורכיבי ענישה נוספים... תיק אחד נסתיים בזיכוי... והיתר מתנהלים בבית משפט השלום בבאר שבע".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עצם העובדה שמאות תיקי חקירה נפתחו ורק לאחר פתיחת החקירות התברר מועד הנישואין, מעידה על המידע המועט המצוי בידי הרשויות על המועדים והנסיבות של הנישואין בחברה הבדואית בנגב. כך ירד לטמיון הרוב המוחלט של מאמצי האכיפה בתחום בשלוש השנים שחלפו מאז פרסום הנחיית היועץ המשפטי. על משרד המשפטים ומשטרת ישראל להפיק את הלקחים הנדרשים, באופן שפתיחת תיקי חקירה תתבסס על תשתית עובדתית ומודיעינית תומכת.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה ממאי 2021 כי היא הכניסה את נושא "ריבוי הנישואין" כחלק מנקודות ההתעניינות בתוכנית המודיעין השנתית.

מומלץ כי משרד המשפטים והיועץ המשפטי לממשלה יחדדו את הנחיותיהם בנושא הפוליגמיה, בהמשך להנחיית נשיא בית הדין השרעי מאפריל 2017, לפסיקת בית המשפט בעניין אבו סקיק, להחלטת נציב תלונות הציבור על שופטים. בנוסף, מומלץ כי כלל המשרדים הרלוונטיים יערכו מסע הסברה בקרב האוכלוסייה הבדואית לצמצום התופעה בתיאום עם משרד המשפטים.

## משאבים בבט"ל לביצוע חקירות ולטיפול בתופעת הפוליגמיה

אחת מההמלצות המופיעות בדוח פלמור קובעת כי "יוקצו לאגף החקירות בביטוח לאומי, משאבים ייעודיים לצורך חקירת דיווחים החשודים כדיווחי כזב בקרב הבדואים בדרום הארץ. בכלל זה: 4 תקני חוקרים; הכשרת נשים דוברות ערבית כחוקרות; שני כלי רכב המותאמים לעריכת חקירות בפזורה; מבנה משרדי לעריכת החקירות בבאר שבע; ציוד חקירות מתאים".

בהקשר זה יצוין כי סעיף 3 להחלטת הממשלה 1799 מ-13.4.04 בדבר הקמת יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (להלן - יאל"כ) קובע, כי בראשית דרכה תתמקד היחידה,

בין השאר, בהוצאת כספים במרמה מהביטוח הלאומי. מבירור עם סמנכ"לית המוסד לביטוח לאומי בנובמבר 2018 צוין על ידה כי ביאל"כ אין חוקרים ייעודיים במידה המספקת למשימות הבט"ל כפי שהחליטה הממשלה.

לדברי מנהל מחלקת החקירות בסניף הבט"ל בבאר שבע בספטמבר 2018, בשל היעדר משאבים מתאימים וקשיים נוספים, הבט"ל אינו מצליח לבצע חקירות ובדיקות נאותות, שהיה בכוחן להוכיח כי מרבית הנשים המדווחות כחד-הוריות עדיין מקיימות חיי משפחה, בצורה כזאת או אחרת, עם הגבר שגירש אותן. אם כך, היעדר אכיפה מספקת מאפשר לנצל את הפוליגמיה כדי לקבל קצבאות שלא כדין. על פי נתוני הבט"ל לאוקטובר 2020, יש 854 נשים בדואיות בדרום במצב זה, שהן כ-9.5% מכלל הנשים (8,946) בכל הארץ שמעמדן דומה.

כך לדוגמה, אישה מהפזורה החלה לקבל בנובמבר 2008 קצבת הבטחת הכנסה בגין גירושיה. למרות זאת, על פי המידע שבידי הבט"ל, בשנים 2013, 2014 ו-2016 נולדו לה ילדים נוספים בעודה גרושה[176].

רשות ההסדרה מסרה בתשובתה כי "תופעת לידה של נשים פלשתיניות עם ת"ז של בדואית אחרת אינה מטופלת ובכך מקבלת האישה גם דמי לידה וגם בהמשך קצבת ילדים והילד נרשם כישראלי במקום כפלשתיני".

הבט"ל מסר בתשובתו כי בעקבות ההמלצות בדוח פלמור הוא קיבל שישה תקנים של חוקרים דוברי השפה הערבית שיעסקו בחקירות שמטרתן בחינת חשדות לדיווחים פיקטיביים ולקבלת גמלאות שלא כדין. כמו כן התקבלו שלושה כלי רכב המותאמים לשטח הפזורה הבדואית וציוד רלוונטי וטכנולוגי הנדרש לביצוע חקירות במגזר הבדואי. הבט"ל ציין כי העביר עשרות דיווחים למשטרת ישראל בעניין חשד לפוליגמיה, והחל מדצמבר 2019 כל ידיעה מודיעינית מטופלת בתחום החקירות בבאר שבע כנדרש.

הועלו גם קשיים אחרים. במסמך פנימי[177] של מחלקת החקירות של הבט"ל בבאר שבע נכתב שבבואם לחקור מקרים שכאלו הם אינם זוכים לשיתוף פעולה בחקירות מהקהילה: ניכרת עוינות רבה כלפי מבצע החקירות - לא אחת עד כדי יידוי אבנים ואיומים. כן צוין שהיעדר מספרי בתים ביישובי הקבע מערים קשיים לא מבוטלים באיתור הבתים. גם העובדה שבבית אחד מתגוררים משפחות אחדות מקשה לבצע את החקירות ביעילות.

הבט"ל מסר בתשובתו כי "לצערנו, הקשיים עדיין קיימים, בשל חוסר בשיתוף פעולה מצד התושבים המקומיים ותקיפות חוקרים. עם זאת, מאז חודש 5/2019, מועד כניסתו לתפקיד של מנהל תחום החקירות הנוכחי בסניף באר שבע, הושג שיתוף פעולה מבורך בין תחום החקירות בסניף לבין הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב (משרד הכלכלה), באופן המקל על חוקרי הביטוח הלאומי באיתור מקום המגורים של המבוטח".

בשיחה עם מנהל סניף באר שבע בינואר 2019 התברר כי הלה ביצע בעבר ניסיון לבצע השוואה בין בתי העסק שרשומים בעיריית רהט לבין בתי העסק ביישוב המדווחים לבט"ל. זאת

176 כפי שעלה מפלט מחשב שהוציא מנהל מחלקת החקירות ממערכות המידע של הבט"ל, לבקשת נציגי משרד מבקר המדינה.

177 מסמך הנושא את הכותרת "האוכלוסייה הבדואית מול החקירות".

כדי להצליב בין בסיסי נתונים אלו ולאתר עסקים בלתי חוקיים שאינם משלמים דמי ביטוח לאומי כחוק. ניסיון זה נתקל בקשיים שהוערמו מצד עיריית רהט, שלא שיתפה פעולה, והיה צורך בהוצאת "צו עשה" מבית המשפט.

עוד נמצא כי הבט"ל מתקשה לבצע חקירות גם בתופעות אחרות. במסמך הנושא את הכותרת "תגבור בכוח האדם לחקירות במגזר הבדואי ותוכנית הפעלה", ששלח מנהל סניף באר שבע למנכ"ל המוסד לביטוח לאומי ביום 19.12.13, נכתב כי קיים מחסור ניכר בחוקרים וכי "לצורך ביצוע חקירות כמתבקש וכמתחייב מגוף המשלם מיליונים רבים דרוש כוח חקירתי משמעותי שתפקידו יהיה לאכוף ולהרתיע. על מנת לממש האמור במסמך זה דרושים כ-10 חוקרים שיופעלו כדלהלן... כך ניתן יהיה להוריד מסך מקבלי גמלאות שלא כדין כמות בלתי נדלית, פתיחה בהליכים פליליים, אכיפה, הרתעה וכו'".

בשיחה שהתקיימה עם מנהל החקירות בסניף ביטוח לאומי בבאר שבע באוקטובר 2018 הוא ציין כי ישנו מחסור חמור בחוקרים דוברי ערבית שיכולים להתנהל מול המגזר הבדואי, וכי הקושי העיקרי הוא לחקור[178] בזירה עצמה, שכן החוקרים מזוהים מייד על ידי התושבים.

בשיחת צוות הביקורת עם נציגת הבט"ל ב-10 ביוני 2020 היא מסרה כי לאחרונה נקלטו לעבודה בסניף באר שבע שישה עובדים, והם נמצאים בעיצומו של הליך לימוד והכשרה כחוקרים ייעודיים לטובת הטיפול במגזר הבדואי בנגב.

הבט"ל כתב בתשובתו כי כאמור לאחרונה התקבלו שישה תקנים של חוקרים, ציוד ורכבים והיחידה מתעתדת לעבור למבנה מתאים בקרוב.

> מומלץ כי הביטוח הלאומי ומשרד האוצר יגבשו תוכנית חקירות סדורה עם יעדים שנתיים להתמודדות עם כלל התופעות שצוינו, הן בהמשך להחלטת הממשלה והמלצות ועדת פלמור והן בהתאם למתבקש מצורכי השטח. בפעולות אלו יהיה כדי להגביר הן את האכיפה והן את ההרתעה כלפי מי שמקבל כספים במרמה מהביטוח הלאומי וכלפי אלה שאינם מדווחים כחוק. הצעד של הכשרת שישה חוקרים ייעודיים הוא מהלך חיובי בכיוון זה.

המוסד לביטוח לאומי מסר בתשובתו כי "במהלך הרבעון הראשון של שנת העבודה הנוכחית, מתכוון אגף החקירות (תחום חקירות באר שבע) לבצע חישוב כספי, לרבות חישוב אקטוארי - על מנת לאמוד את היקף החיסכון כתוצאה מהחקירות המתבצעות כיום למיגור תופעת ההונאה במגזר הבדואי. עם קבלת הנתונים, יתאם אגף החקירות פגישות עבודה עם נציגי האוצר, על מנת להציג היקפי החיסכון. זאת, במטרה לגבש תכנית עבודה שיטתית וסדורה, מלווה בהקצאת המשאבים הנדרשים ע"י האוצר, על מנת שנוכל למקסם את פעולות האכיפה וההרתעה".

עוד מסר הבט"ל כי כשמתקבל המידע ממערכות הביטוח הלאומי על הולדת ילד לאישה שאינה נשואה נערכים בדיקה ובירור פרטניים של פקיד התביעות וכל מקרה נבדק לגופו, שכן בחלק מהמקרים מתברר כי הפרידה אירעה רק לאחר שהאישה הרתה, או כי מדובר באירוע חד-פעמי או ביחסים בכפייה. לכן הדרך לברר מקרים שכאלו היא רק באמצעות בירור פרטני, ולא באמצעות הצלבה בין קבצים והפסקה אוטומטית של הקצבה.

178 באמצעות ביצוע, בין השאר, של צילומים ותצפיות.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "כל אירוע המדווח כחשד לעבירה פלילית מסוג זה, בין אם מתקבל מהביטוח הלאומי או ממקור אחר, מטופל עד תום, בכפוף להנחיות פרקליט המדינה. הדיווחים מתקבלים במסגרת דיווחי פוליגמיה. נערכת חקירה של הבעל ואביו. בנוסף, נגבית עדות מהאישה ומאמה. אם מועד הנישואין הינו לאחר תאריך 23.1.17, כפי שהנחה פרקליט המדינה, המשטרה מצרפת טפסים מבית הדין השרעי ומשרד הפנים, התיק מסוכם ועובר לפרקליטות".

מומלץ כי הביטוח הלאומי יערוך באופן שוטף השוואה בין קבציו לבחינת נשים אשר מצד אחד זוכות לקבל הבטחת הכנסה בגין גירושיהן ומן הצד האחר ילדו ילדים נוספים לבני הזוג שלהן לאחר מועד גירושיהן ומקבלות בגינם גמלת ילדים. זאת כדי לוודא שהן עדיין עומדות בזכות לקבלת הגמלאות האלה.

# הליכי אכיפה, הרתעה וגבייה של חובות מס באזור הנגב

מיסים הם מציין שלטוני מובהק הנועד לממן את הפעילות השלטונית, ובכלל זאת את שירותי הרשויות. מכאן חשיבות קיומו של מערך גבייה ואכיפה יעיל ואפקטיבי. במסגרת דיני המס מוענקים למדינה ולרשויות השונות כלים שונים שנועדו לסייע בגביית המיסים ולאכוף את תשלומם. שלטון החוק מחייב את אכיפת החוק באופן שוויוני, ללא שרירות וללא מקריות[179].

על פי נתוני רשות המיסים, גביית המיסים בשנת 2019 במשרד האזורי באר שבע הסתכמה בכ-7.5 מיליארד ש"ח - מיסים ישירים בסך של כ-4.2 מיליארד ש"ח ומיסים עקיפים בסך של כ-3.3 מיליארד ש"ח.

חטיבת הגבייה בראשות סמנכ"ל גבייה ואכיפה אחראית לתכנון גביית המיסים ולפיקוח ובקרה בעניין העמידה ביעדי הגבייה שקבעה רשות המיסים. על הגבייה השוטפת מופקדים מדורי הגבייה ב-26 משרדי שומה אזוריים, 18 משרדי מס ערך מוסף אזוריים ו-10 משרדי מיסוי מקרקעין.

# מאפיינים ייחודיים של עוסקים באזור הנגב

משרדי מע"מ, מס הכנסה ומיסוי מקרקעין באר שבע אחראיים לגביית המס מנפת באר שבע, המשתרעת על שטח גיאוגרפי נרחב מאוד, ששיעורו כ-58% משטחה של מדינת ישראל. בשטח זה מתגוררים כ-530,000 תושבים (כ-8% מאוכלוסיית המדינה), ובהם מספר לא גדול יחסית של עוסקים. בלוח 52 להלן מוצגים נתונים על ההתפלגות הדמוגרפית של העוסקים הפעילים במשרד מע"מ באר שבע:

179 ראו ע"פ 3520/91 **תורג'מן נ' מדינת ישראל**, פ"ד מז(1) 441, 456 (1993).

לוח 52: **ההתפלגות הדמוגרפית של העוסקים הפעילים במשרד מע"ם באר שבע, יולי 2017**

| סוג היישוב ומספר העוסקים הפעילים הרשומים בו | | האוכלוסייה היהודית | | האוכלוסייה הלא-יהודית | |
|---|---|---|---|---|---|
| סוג היישוב | מספר העוסקים | מספר היישובים | מספר העוסקים | מספר היישובים | מספר העוסקים |
| ערים | 14,247 | 8 | 12,742 | 7 | 1,505 |
| עיירות ומועצות מקומיות | 2,911 | 9 | 1,576 | 3 | 1,335 |
| קיבוצים, מושבים, כפרים ויישובים לא-יהודיים | 5,258 | 168 | 4,594 | 139 | 664 |
| סה"כ | 22,416 | 185 | 18,912 | 149 | 3,504 |

על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי 18,912 עוסקים (כ-84%) ב-149 יישובים משתייכים לאוכלוסייה היהודית, ו-3,504 (20%) ב-36 ישובים משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית.

יש לציין כי 22,416 העוסקים הרשומים במע"ם באר שבע נמצאים ב-185 יישובים, הפזורים בשטח גיאוגרפי גדול יחסית, ששיעורו כאמור יותר ממחצית משטח המדינה. עובדה זו מקשה על פעולות האכיפה וגביית המיסים של משרד מע"ם באר שבע.

לפי נתוני רשות המיסים, ב-31.12.19 הסתכמו יתרות החובה של עוסקים במשרד מע"ם באר שבע, כולל ריבית והפרשי הצמדה, בכ-2.38 מיליארד ש"ח, מהם יתרות חוב בסך כ-2.25 מיליארד ש"ח שלשם גבייתן הוצאו כתבי הרשאה לתפיסה ולמכירה של מטלטלין (להלן - חובות בהרשאה).

מניתוח שערכה רשות המיסים עולה כי כ-50% ממספר בעלי החוב במשרד מע"ם באר שבע משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית, ואילו חלקם היחסי באוכלוסיית העוסקים בנגב מגיע לכדי 20%.

## טיפול בנישומים המתגוררים באזור הנגב

בשל השטח הגיאוגרפי הגדול והפיזור הנרחב של אוכלוסיית העוסקים במרחב הנגב, התמודדותם של עובדי רשות המיסים באזור הנגב מורכבת מאוד וייחודית בהשוואה ליתר חלקי הארץ. להלן הקשיים שבהם נתקלים עובדי רשות המיסים באזור הנגב:

**קשיים באיתור נישומים באזור הנגב:** הטיפול באוכלוסיית הנישומים מצריך לאתר את העוסקים, לזמן אותם לחקירה, למסור זימונים לשימוע לפני הגשת כתב אישום, למסור זימונים לבית המשפט, לבצע צווי הבאה ועוד.

ביישובים הלא-יהודיים בנגב קיימת זה שנים בעיה של היעדר שמות לרחובות ומספרים לבתי התושבים[180].

היעדר שילוט של רחובות ואי-מיפוי בתים ביישובים באזור הנגב פוגעים ביכולתה של הרשות לאתר נישומים ביישובים אלו. כפועל יוצא מכך, עולים קשיים למסור מכתבים לנישומים המתגוררים בהם, ובמיוחד ביישובי הפזורה הבדואית. במשך שנים עמד שיעור החזרת דבר דואר רשום ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית בנגב על כ-70%[181] (שיעור גבוה בהרבה משיעור ההחזרה בכל מקום אחר במדינת ישראל). משנת 2019 חל שיפור קל בנושא זה, אך שיעור הדואר החוזר עדיין גבוה, ועומד על כ-48%, מצב המקשה על הליכי האכיפה וגביית המיסים.

**חשש לפגיעה בעובדי רשות המיסים:** לצורך גביית מס אמת נדרשים עובדי רשות המיסים לערוך ביקורות בבתי העסק, לבצע ספירות מלאי ולגבות עדויות. לביקורות על ניהול פנקסי חשבונות[182] עלות נמוכה והתועלת מהן רבה: ממצאיהן מסייעים בבחירת הנישומים שמן הראוי לבדוק את הדוחות שלהם ולנהוג זהירות בהכרה בשומות עצמיות שהם מגישים. קיום ביקורת חשוב גם לצורך הרתעה, שכן בידי הרשות אמצעים להטלת עיצומים על נישומים עבריינים שאינם מנהלים את ספריהם כנדרש - הגדלת המקדמות, שיעורי מס מוגדלים, קנסות מינהליים, תפיסה וחילוט של תקבולים שלא נרשמו.

מנהלי יחידות במשרדי מס הכנסה ומע"מ בבאר שבע מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה, שלא אחת מופעלת נגדם אלימות בעת ביצוע פעילויות אכיפה והרתעה לצורך גביית מיסים ואף בעת פעילויות שגרתיות, כגון ביקורות ניהול ספרים וביקורת במקום העסק[183]. הדבר מוביל לכך שעובדי הרשות חוששים להיכנס לאזורים מסוימים באזור הנגב, וזאת בשל האפשרות להתנגדות אלימה של החייבים או קרוביהם.

עוד הועלה כי מתוך כלל ביקורות ניהול פנקסי חשבונות שנערכו באזור הנגב, כמעט שלא נערכות ביקורות ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית.

בלוח 53 להלן מוצגים נתוני רשות המיסים על ביקורות ניהול פנקסים מטעם פקיד שומה באר שבע:

180 ראו הפרק לעיל בנושא מיפוי שמות רחובות.

181 ראו להלן תת-פרק בנושא "אספקת שירותי דואר ביישובים הלא-יהודיים"; ראו מבקר המדינה, **דוח ביקורת מיוחד (2019)**, "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ", עמ' 235.

182 ניהול פנקסי חשבונות על ידי נישומים מאפשר ביסוס ענייני לקביעת שומות, ויש בו כדי למנוע העלמת הכנסות. סעיף 130 לפקודת מס הכנסה קובע את סמכות רשות המיסים לחייב נישומים לנהל פנקסי חשבונות.

183 מסמך בנושא "הטיפול בפשיעה בדרום הארץ", המשרד לביטחון פנים (21.10.13), וכן בדיקות שנעשו ביחידות האכיפה של רשות המיסים.

לוח 53: **ביקורות ניהול פנקסים של פקיד שומה באר שבע באוכלוסייה הבדואית, 2016 - 2019**

| השנה | מספר הביקורות | ביקורות ביישובים הבדואים ובפזורה הסמוכה להם | שיעור הביקורות ביישובי הבדואים |
|---|---|---|---|
| 2016 | 1,984 | 12 | 0.6% |
| 2017 | 2,134 | 20 | 0.9% |
| 2018 | 2,256 | 123 | 5.5% |
| 2019 | 1,608 | 101 | 6.3% |
| סה"כ | 7,982 | 256 | 3.2% |

המקור: רשות המיסים.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 עד 2019 ערך משרד פקיד שומה באר שבע 7,982 ביקורות ניהול פנקסים, ו-256 מהם (3.2%) נערכו בסמוך ליישובים הבדואיים. שיעור הביקורות במגזר הלא-יהודי אומנם עלה מ-0.6% ב-2016 ל-6.3% ב-2019, אך הוא עדיין קטן מאוד ביחס לחלקם באוכלוסיית העוסקים בנגב, שעומד על 20%.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים על היעדר ביקורות ניהול פנקסי חשבונות ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית בנגב ועל אי-כניסתם של עובדי רשות המיסים לאזורים שבהם נדרשות גבייה ואכיפה. הימנעות מכניסה לאזורים אלו מצמצמת את כושר ההרתעה של רשות המיסים ומגבירה את התופעות של העלמת מס והון שחור, הגורמות נזק כבד לכלכלת ישראל. מומלץ שרשות המיסים תבצע ביקורות ניהול ספרים דרך שגרה בכל אזורי הנגב, לרבות בפזורה הבדואית, ותתאם לצורך כך ליווי והגנה משטרתית ככל שנדרש. ככל שנוכחות עובדי ניהול ספרים תהיה גבוהה יותר בשטח, גם באזורים אלו, הגבייה תועמק ותגבר ההרתעה בקרב מעלימי מס.

רשות המיסים ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי היא "מקבלת את המלצת המבקר ותפעל להגברת ביצוע ביקורות ניהול ספרים בכל האזורים בנגב, לרבות בפזורה הבדואית, תוך תיאום ליווי והגנה משטרתית".

**היעדר ביצוע פעולות אכיפה על ידי היחידה להוצאה לפועל**: החטיבה לאכיפת גבייה ברשות המיסים שמה לה למטרה להגביר את הנוכחות הפיזית של היחידות בשטח מתוך הנחה שהגברת הנוכחות תביא לחיזוק יכולת ההרתעה של הרשות ולהעלאת רמת הציות והדיווח בקרב הנישומים והעוסקים[184]. כדי להשיג את היעד של הגברת הנוכחות בשטח, עורכת הרשות מבצעים נרחבים, שבמהלכם היא מקיימת נוכחות מסיבית וגלויה של יחידותיה השונות בשטח, תוך שימת דגש על אתרים ואוכלוסיות שהרשות נעדרה מהם. בלוח 54 להלן נתונים על מספר מבצעי האכיפה שביצעה יחידת ההוצאה לפועל באר שבע באזור הנגב:

184 ראו רשות המיסים, חטיבת שירות לקוחות, **דו"ח שנתי אודות יישום חוק חופש המידע 2017**, עמ' 9.

לוח 54: **מספר מבצעי האכיפה שבוצעו באזור הנגב, 2016 - 2019**

| השנה | מספר המבצעים הכולל | מספר המבצעים בפזורה הבדואית |
|---|---|---|
| 2016 | 56 | 0 |
| 2017 | 34 | 0 |
| 2018 | 131 | 0 |
| 2019 | 106 | 1 |
| סה"כ | 327 | 1 |

המקור: נתוני רשות המיסים לדצמבר 2019.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2016 - 2019 ערכה הרשות 327 מבצעי אכיפה באזור הנגב, אך רק מבצע אחד מהם נערך בפזורה הבדואית. הימנעותה של רשות המיסים מלהיכנס לאזורים אלו עלולה לגרום לאובדן מהותי של הכנסות ממיסים ולהפחתת ההרתעה.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא "מבצעת פעולות גבייה משרדיות, אולם בחלק מהמקרים אין תוצאות שכן הבעלות על הרכוש אינה מוסדרת (רכב שאינו רשום על שם החייב, מכירה והעברת בעלות ללא דיווח למשרד הרישוי, קשיים במימוש נדל"ן במידה והעיקול צלח). בנוסף, פעולות אכיפה והוצאה לפועל בשטח נתקלת בקשיי איתור וחשש לאלימות שדורש ליווי משטרתי. במישור המודיעיני (איתור חייבים) רשות המיסים תחתור לפעילות קבועה מול תחנות המשטרה המקומיות (תלוי מאוד במדיניות המשטרה) ותגבש תוכניות עבודה שוטפות לפעילות בפזורה עם החזרה לשגרה במקביל לפעילות בשאר חלקי המחוז".

## מהילת דלק בתחנות דלק פירטיות

מהילת דלק נועדה להתחמק מתשלום הבלו, והדרך היא לערבב מוצר שהבלו עליו גבוה (כגון בנזין) במוצר הפטור ממס (כגון נפטא) או במוצר שהבלו עליו נמוך יחסית (סולר או נפט). לנזק שנגרם ממהילת הדלק ישנו היבט כלכלי - פגיעה בהכנסות המדינה בשל הבדלי הבלו על הדלק לסוגיו. גם המס הישיר בגין מכירת דלק בתחנות אלו אינו נגבה, שכן המכירה אינה מדווחת כלל.

משרד מבקר המדינה ביקש לקבל מרשות המיסים הערכה של אובדן המס שנגרם עקב תפעול תחנות דלק פירטיות באזור הנגב. בחודש מאי 2019 ענתה הרשות: "אין לנו הערכה לאובדן מסים בעקבות מהילות בנזין בתחנות דלק פירטיות באזור הנגב אלא אומדן לסך הפסד ההכנסות מתופעת מהילות דלק ותחנות דלק פירטיות".

אובדן ההכנסות השנתיות למדינה ממיסים כתוצאה ממהילת הבנזין בתחנות דלק פירטיות מוערך בכ-400 מיליון ש"ח[185] (ללא אובדן המס בעקבות העלמות מס בתחנות דלק אלה). על פי נתוני רשות המיסים מאוקטובר 2020, בשנים 2016 - 2019 פקיד שומה באר שבע לא ערך שומות לבעלי תחנות דלק פירטיות. באותה תקופה טופל במשרד מע"מ באר שבע, בשיתופה של משטרת ישראל, אדם אחד בלבד שמכר דלק בחצר ביתו.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המיסים כי אינה יכולה להתעלם מפעילות של העלמת מס, שהיא פעילות עבריינית, למרות הקשיים הכרוכים באכיפה. מומלץ כי רשות המיסים תגבש תוכנית גבייה שנתית עם יעדים לכלל יישובי הבדואים בנגב, שבה תשלב את הגרים בפזורה, ובהתאם תקצה משאבי אכיפה כנדרש. הגברת הנוכחות הפיזית של יחידות רשות המיסים ביישובי הבדואים ובפזורה הבדואית תביא לחיזוק יכולת ההרתעה של הרשות וצפויה להעלות את רמת הציות והדיווח בקרב הנישומים והעוסקים.

נוסף על כך, על כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם המשרד להגנת הסביבה, המשטרה ומינהל הדלק, לשתף פעולה עם רשות המיסים בכל המבצעים שהם עורכים לאיתור תחנות דלק פירטיות באזור הנגב. על רשות המיסים לפעול לגביית המס ואף לשקול הגשת כתבי אישום בגין עבירות מס אלו.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "במישור המקצועי פורסם מחקר ענפי, כולל לענף, המרכז את המידע הכלכלי ביחס להפעלת תחנות דלק ולמסחר הסיטונאי בדלק... פעולות ביקורת בשטח בשיתוף גורמי אכיפה שונים... בנוסף, נערכו, בשיתוף משטרת ישראל, מספר ביקורות ניהול ספרים בתחנות דלק שבהן היה חשד לעבירות מס. תיקים נוספים מלווים על ידי המחלקה הכלכלית במישור האזרחי... כמו כן נערכו מספר חקירות... בהיקף של מאות מיליוני שקלים של חשבוניות פיקטיביות לצורך כיסוי לדלק מהול וניפוח הוצאות... לאור הבעיה של מהילת דלק, רשות המיסים מקדמת חקיקה שתצמצם את התופעה... ההצעה לחיוב [במס] [חומרים] ממיסים עברה החלטת ממשלה בשנת 2018".

## התמודדות רשות המיסים עם עבירות מס באזור הנגב

אכיפת דיני המס וגביית מס אמת הן אבן יסוד במערכת אכיפת חוק תקינה. כאשר נישומים מתחמקים מתשלום מס, משמעות הדבר שקופת המדינה חסרה ונגרם לה נזק כלכלי כבד, שכן אחד המקורות העיקריים המזינים אותה הוא תשלום המס של תושבים שומרי חוק. הדבר מוביל להטלת מעמסה כספית נוספת על כלל הציבור ולפגיעה בערכי השוויון ובסדר החברתי, ונפגעת יכולתה של המדינה לספק שירותים ראויים לאזרח.

ממחקר שנערך עבור ג'וינט ישראל בנובמבר 2015 בנושא האוכלוסייה הבדואית בנגב[186] עולה כי "קיימים היקפים משמעותיים של כלכלה לא מדווחת (כלכלה שחורה) במגזר הבדואי בנגב

185 מדובר באומדן בגין מהילת דלק בכלל תחנות הדלק הפירטיות ברחבי הארץ. ראו גם מבקר המדינה, **דוח שנתי 71א** (2020), "הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פירטיות ותחנות תדלוק פנימיות", עמ' 981.

186 ראו ג'וינט ישראל, המכון למנהיגות וממשל, **תוכנית אסטרטגית לקידום כלכלי-חברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב**, שלב א' - גיבוש תמונת מצב והגדרת סוגיות ליבה (נובמבר 2015).

בכלל, וביישובים הבלתי מוכרים בפרט". עוד ציינו עורכי המחקר כי "בחלק ניכר מהבתים הבדואים (גם ביישובי הקבע) קיים גידול צאן בהיקפים שונים, כמשק עזר, כאשר מכירת ראשי צאן לבשר, בדרך כלל כהכנסה לא מדווחת מהווה מקור פרנסה נוסף לכלכלת המשפחה".

במסמך מיום 19.12.13, "תגבור בכוח האדם לחקירות במגזר הבדואי ותוכנית הפעלה", ששלח מנהל סניף הבט"ל בבאר שבע למנכ"ל הבט"ל, מצוין שישנם במגזר זה בדרום מקרים רבים של "עבודה בשחור" בתחומים שונים ומגוונים, ובהם עסקים שונים בתחומים כמו חומרי בנייה, מעבדות לתיקון פלאפונים, מרכולים ועוד שאינם מדווחים לרשויות כנדרש בחוק, ועובדים הקשורים אליהם אף מקבלים גמלאות מהבט"ל במקביל לעבודתם הלא-מדווחת.

> מאפיינים אלו של עסקים בלתי חוקיים במגזר הבדואי בדרום וכן מועסקים שאינם מדווחים, גם ביישובים המוכרים, ואף תובעים לעיתים קצבה מהבט"ל, יש בהם כדי להצביע על קיום "כלכלה שחורה" בהיקף משמעותי[187].

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול רשות המיסים בעבירות מס באזור הנגב מהיבטים אחדים:

**הטיפול בעבירות מע"מ באזור הנגב:** על פי הוראות רשות המיסים, המעוגנות בין היתר בתדריכי אגף המכס והמע"מ, כאשר עוסק עובר על הוראות החוק או נחשד בעבירה, עובד משרד מע"מ יזין דוח גילוי עבירה (להלן - דג"ע) במערכת הממוחשבת. ישנם שני מסלולים להמשך הטיפול. האחד הוא הגשת כתב אישום או הטלת כופר; והשני הוא מסלול מינהלי, כגון אזהרה והתחייבות להימנע מעבירה למשך תקופה מסוימת, הכוללת ערובה להבטחת העמידה בהתחייבות.

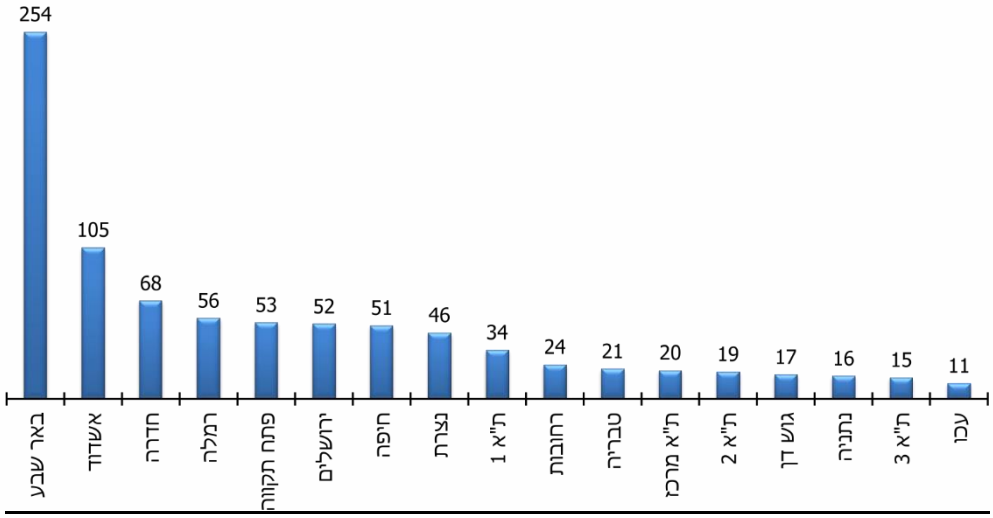
> על פי נתוני רשות המיסים ל-7.6.20, 218 מתוך 388 התיקים הפליליים (56%) שנפתחו לעברייני מס (דג"ע) באזור הנגב משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית. יצוין כי שיעור העוסקים הפעילים באזור הנגב הוא 22,416 עוסקים, ומתוכם 3,504 משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית (כ-20%). כלומר, שיעור עבירות המע"מ של האוכלוסייה הלא-יהודית גדול פי שלושה מחלקם היחסי בכלל אוכלוסיית העוסקים בנגב.

כל דג"ע מובא לדיון בוועדה בראשות מנהל משרד המע"מ לא יאוחר מחודשיים מיום הוצאת השומה במישור האזרחי לשם קביעת עמדה בנוגע להמשך הטיפול. במקרים שהוועדה המקומית ברשות המיסים המליצה להגיש כתב אישום או החליטה להטיל כופר, התיק מועבר ללשכה המשפטית לבחינת המקרה ולמתן החלטה בעניין בהתאם לראיות.

משרד מבקר המדינה בדק את מספר תיקי התובע הפתוחים (תיקים שהוועדה המקומית של משרד מע"מ המליצה בהם על אכיפה או להגיש כתב אישום) במע"מ באר שבע לעומת משרדי מע"מ אחרים ברחבי הארץ. בתרשים 26 להלן מוצגים נתונים על תיקי תובע פתוחים בסניפי מע"מ אזוריים.

187 ראו **שם**, שלב ב' - הגדרת סוגיות ליבה וכיוונים אסטרטגיים.

תרשים 26: **תיקי תובע פתוחים במע"מ, לפי משרדי מע"מ אזוריים, 7.6.20**




על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי נכון ליוני 2020, המחלקה המשפטית בתחנת מע"מ באר שבע מטפלת ב-254 תיקים (ששיעורם כ-29.5%) מ-862 תיקי התובע הפתוחים מכלל הארץ. בתיקים הפתוחים הקשורים ליחידת הגבייה עולה חלקה של תחנת מע"מ באר שבע ל-32%, שיעור המדגיש את קשיי גביית המס באזור הדרום. הקושי היחסי בגביית מס באזור זה והטיפול בתיקים הפתוחים מביאים לידי הימשכות של הליכי הגבייה והאכיפה, מצב המקטין את יכולת ההרתעה של הרשות ופוגעת באפקטיביות הענישה.

מומלץ כי רשות המיסים תפעל לצמצום מספר התיקים הפתוחים במשרד מע"מ באר שבע, ובהתאם תפחית את משך זמן הטיפול בתיקים של חייבי מע"מ באזור הנגב, שכן ענישה מהירה כתגובה על מעשהו של עברייך מס מקדמת את יכולת ההרתעה ומאפשרת להקצות משאבים לגביית חובות מס אחרים.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי "כ-60% מתיקי התובע ולמעלה מ-70% מהתיקים המהותיים שנפתחים כנגד עברייני מס באזור הנגב משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית".

**שימוש בחשבוניות מס פיקטיביות**: חשבונית מס שהוצאה שלא כדין[188] - בגין שירות או מכירה שנעשו למראית עין - היא "חשבונית פיקטיבית". דיווח על חשבונית מס פיקטיבית כתשומה (הוצאה) משמעותו הגדלת ההוצאות הרשומות, הקטנת ההכנסה החייבת במס והקטנת סכום מס ערך מוסף שעל העוסק לשלם. כתוצאה מכך, העוסק אף מקטין את התשלומים למס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי. השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות גורמים

188 הוציא חשבונית מס שלא כדין במטרה להתחמק או להשתמט מתשלום מס - הוציא חשבונית מס או מסמך הנחזה כחשבונית מס, מבלי שעשה או התחייב לעשות עסקה שלגביה הוציא את החשבונית או את המסמך האמור, סעיף 117 (ב)(3) לחוק מס ערך מוסף, התשל"ו-1975.

לאוצר המדינה נזק של מיליארדי ש"ח בשנה[189]. כך, על פי נתוני רשות המיסים, בשנים 2019 - 2020, חויבו 341 נישומים שנחקרו במשרדי החקירות במס הכנסה ובמע"מ, בגין שימוש בחשבוניות מס פיקטיביות במיסים בסך של 5.3 מיליארד ש"ח. כדי להרתיע עוסקים מלהעלים מיסים, נקבעו בחוקי המס עונשים שיושתו על מעלימי מס, לרבות עונשים פליליים חמורים.

החל בשנת 2010 ציבור העוסקים נדרש להגיש דיווח מפורט על עסקאותיהם ותשומותיהם באמצעות מערכת הדיווח המפורט. הדיווח המפורט מוגש בתדירות חודשית באופן מקוון, והוא כולל מידע מפורט על העסקאות והתשומות בתקופת הדיווח. רשות המיסים משתמשת במערכת האמורה לצורך איתור חריגות שונות בדיווחי העוסקים, וכך מקטינה נזקים הנגרמים לאוצר המדינה, בין היתר בשל השימוש והסחר בחשבוניות פיקטיביות.

על פי נתוני רשות המיסים, ב-70% מהתיקים הפליליים שנפתחים נגד עברייני מס באזור הנגב בגין עבירות מס מהותיות, כגון שימוש בחשבוניות פיקטיביות והפצתן, החשוד משתייך לאוכלוסייה הלא-יהודית.

על רשות המיסים להמשיך ולטפל בתופעת חשבוניות פיקטיביות בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית באזור הנגב כדי לצמצמה ככל האפשר.

רשות המיסים ציינה בתשובתה כי היא "מתמודדת עם התופעה במגבלות יכולות הטיפול והיקף כוח האדם הנדרש... ביום 7.10.2018 מינה מנהל רשות המיסים ועדה לאפיון ויישום בנושא "המאבק בתופעת החשבוניות הפיקטיביות - מול הקצאת מספרי אישור לחשבוניות"... התוכנית היא אחת התוכניות האסטרטגיות של הרשות ואנו פועלים בימים אלה ליישומה".

## הצלבה במאגרי הנתונים של הגופים הכלכליים לצורך גביית תשלומי חובה

מערך המחשוב של רשות המיסים מנוהל באמצעות שע"ם (שירות עיבודים ממוכנים), ומכיל מידע ונתונים רבים על ציבור הנישומים. הצלבת מאגר זה עם מקורות מידע נוספים יכולה לסייע לרשויות השונות (רשות המיסים, הבט"ל והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור). לדוגמה, ניתן לבדוק אם קיימות בעניינו של אדם המקבל מהבט"ל קצבאות הבטחת הכנסה או השלמת הכנסה ידיעות בדבר העלמת הכנסות. זאת בהתאם להוראות החקיקה בעניין העברת מידע בין הרשויות. על פי סעיף 384א לחוק הביטוח הלאומי, רשאי עובד המוסד לביטוח לאומי שהוסמך לכך לקבל מאת מנהל רשות המיסים מידע לצורך קביעת זכאותו של אדם לגמלה וכן מידע לצורך קביעת חיובו בדמי ביטוח.

בדברי ההסבר להצעת חוק לתיקון לחוק הביטוח הלאומי משנת 2009 נכתב: "על פי הערכות גורמי מקצוע בארץ, שיעור התשלומים ששולמו בעקבות מעשי הונאה הוא לפחות 5% מסך

189 ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 57ב** (2007), "התמודדות עם תופעת החשבוניות הפיקטיביות", עמ' 295; **דוח שנתי 65א** (2014), "רשות המסים - המאבק בהון השחור, פעילות המערכת החדשה לאיתור חשבוניות פיקטיביות", עמ' 77.

תשלומי הגמלאות"[190]. נכון לשנת 2018, על בסיס ההערכה האמורה, סכום זה מוערך בכ-4.4 מיליארד ש"ח מתוך 88.7 מיליארד ש"ח גמלאות ששולמו באותה שנה. עוד נכתב בדברי ההסבר להצעת החוק: "מהשוואה בין לאומית, שנערכה על ידי ממשלת אנגליה בין שמונה מדינות במערב אירופה, עולה כי שיעור ההונאות מסך תשלומי הגמלאות במדינות אלה עומד על כ-4%... סיבה אפשרית... לרמייה היא העדר נתונים מספיקים על אודות המבוטחים לצורך בחינת זכאותם לגמלאות השונות המשולמות על ידי המוסד לביטוח לאומי. חלק מהגמלאות מותנות במבחני הכנסה אשר מתבצעים בפועל על סמך הצהרות התובעים בלבד ובהתבסס על מספר מסמכים מצומצם שאותם נדרש תובע הגמלה להמציא". התיקון שהוצע לחוק הביטוח הלאומי על מנת להתמודד עם תופעת המרמה בגמלאות נכלל במסגרת חוק ההסדרים.

בשנת 2009 תוקן חוק הביטוח הלאומי במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009[191]. בעקבות תיקון החוק, הבט"ל רשאי לקבל מידע מרשות המיסים בדבר הכנסותיו של נישום, נכסים בבעלותו וכיוצא בכך. אימות מידע זה יאפשר למנוע העלמת מידע מהמוסד לביטוח לאומי, בין היתר בקשר לקביעת הזכאות של נישום לגמלה.

לדברי סמנכ"לית גמלאות בבט"ל, בדרך כלל הבט"ל אינו דורש מידע המצוי בחזקת רשות המיסים לצורך בדיקה אם האזרח אכן זכאי לקבל קצבאות המשולמות לו, וזאת על בסיס ההנחה כי אינו עובד, או משתכר הכנסות נמוכות.

מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי ורשות המיסים יבחנו דרכים לשפר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי לקדם את יעדיהם, בפרט בכל הנוגע לאוכלוסייה הלא-יהודית בנגב, שמצד אחד כאמור חלקה בגמלאות הביטוח הלאומי גבוה ביחס לכלל האוכלוסייה, ומצד שני האכיפה כלפיה ברשות המיסים טעונה שיפור.

## הנפקת אישורי תושבות שלא כדין לצורך קבלת הטבות מס

על פי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, ישנם יישובים שתושביהם זכאים להטבה בשיעור המס מההכנסה, בכפוף לתקרה שנקבעה על ידי המחוקק. שיעור ההטבה והתקרה משתנים בהתאם לתבחינים שנקבעו בחקיקה. ההטבה ניתנת למי שהיה ברציפות במשך 12 חודשים לפחות תושב ב"יישוב מזכה". לשם הוכחת תושבות ברשות מקומית מסוימת, על התושב לפנות לרשות המקומית שבה הוא מתגורר ולהגיש לה בקשה לאישור תושבות באמצעות

190 דברי ההסבר להצעת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009, ה"ח הממשלה התשס"ט 348, 604. על פי דוח שנתי של הבט"ל, **מגמות ההתפתחות של הביטוח הלאומי**, לוח 2, "תשלומי גמלאות הביטוח הלאומי (כולל הוצאות מינהל)", על פי נתוני שנת 2018, שולמו גמלאות בסך של כ-88.77 מיליארד ש"ח.

191 סעיף 384א לחוק הביטוח הלאומי - קבלת מידע מרשות המיסים.

טופס[192] של רשות המיסים. האישור יונפק על ידי הרשות המקומית. עובד שכיר ימציא את האישור למעסיקו כדי לקבל את ההנחה במסגרת חישוב השכר[193].

בחודש דצמבר 2018 ערכה רשות המיסים כנס שאליו זומנו נציגי כלל הרשויות המקומיות שתושביהן זכאים להטבות מס מכוח סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, ובו הוצגו הנחיות פקיד השומה לעניין הפקת אישורי תושב לצורך הטבות מס לשנת 2019. בחודש זה שלחה רשות המיסים מכתב הנחיות לאותן רשויות מקומיות, ובו הובהר שעליהן לוודא כי ביתו של מבקש ההטבה נמצא בתוך גבולות "היישוב המזכה".

בחודש ינואר 2019 ביצעה רשות המיסים ביקורת מדגמית במשרדי הרשויות המקומיות האמורות. הביקורת העלתה כי הרשויות המקומיות לקייה וכסייפה והמועצה האזורית אל-קסום אינן מיישמות את ההנחיות שפורטו במסגרת הכנס וההנחיות הכתובות, אינן בודקות שכל התנאים למתן ההטבה מתקיימים, ולמעשה מנפיקות אישורי תושב למבקשים שכלל אינם מתגוררים בתחומיהן. יצוין כי הטבת המס המקסימלית לתושב "יישוב מזכה" היא 42,120 ש"ח בשנה[194].

משרד מבקר המדינה אמד את גובה הטבת המס שכלל תושבי רשויות מקומיות אלו יכולים להיות זכאים לה. להלן נתונים בלוח 55 על הטבות המס הפוטנציאליות ברשויות המקומיות הנזכרות:

לוח 55: **אומדן הטבות המס הפוטנציאליות ברשויות מקומיות לא-יהודיות בנגב[195], מרץ 2019 (בש"ח)**

| | כסייפה | לקייה | אל-קסום |
|---|---|---|---|
| מספר השכירים | 4,021 | 3,833 | 1,541 |
| מספר העצמאים | 114 | 131 | 70 |
| השכר החודשי הממוצע לשכיר (בש"ח) | 7,204 | 7,127 | 5,367 |
| ההכנסה החודשית הממוצעת של עצמאי (בש"ח) | 8,206 | 7,879 | 6,030 |
| מס שנתי לשכיר[196] (בש"ח) | 3,276 | 3,144 | 612 |
| מס שנתי לעצמאי (בש"ח) | 4,956 | 4,404 | 1,404 |
| סה"כ פוטנציאל הטבת המס (בש"ח) | 13,737,780 | 12,627,876 | 1,041,372 |

על פי נתוני סקר הרשויות המקומיות בישראל 2016 והבט"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

192 טופס 1312 - בקשה לאישור תושבות לשם קבלת הנחת תושבות.

193 אדם שאינו שכיר אלא עצמאי יצרף אישור זה לדוח שיוגש לפקיד השומה.

194 הנתונים הם לשנת 2019 - תקרת ההכנסה החייבת המזכה השנתית עומדת על 234,000 ש"ח, ואחוז הזיכוי הוא 18%, כך שגובה הזיכוי המקסימלי הוא 42,120 ש"ח.

195 הנתונים לשנת 2019 הם לגבי המועצות המקומיות כסייפה ולקייה; נתוני אל-קסום הם לשנת 2016.

196 המס השנתי חושב בהתאם להנחת יסוד שהעובד זכאי לנקודות הבסיס בלבד, 2.25 נקודות זכות, וכן שמדובר בעובד ממין זכר.

מנתוני הלוח ניתן לראות כי הטבת המס הפוטנציאלית שלה זכאים תושבי הרשויות המקומיות האמורות עומדת על 27 מיליון ש"ח בשנה[197].

יש לציין כי רשות המיסים הייתה ערה זה שנים לתופעה הזו ואף שקלה ב-2018 את האפשרות שלא לכבד את האישורים שמנפיקות הרשויות המקומיות האמורות, וכך למעשה לא להעניק לתושבי הרשויות המקומיות האמורות את ההטבה לפי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה. רשות המיסים אף שקלה לשלול מהרשויות המקומיות האלה את עצם האפשרות להנפיק אישורי תושב לצורך קבלת הטבות במס.

מומלץ כי רשות המיסים תחדד מול הרשויות הבדואיות בנגב את הנחיותיה למתן אישורי תושבות לצורך מס ותבצע הצלבה מול נתוני מרשם האוכלוסין בכל הנוגע לאישורים המתקבלים מהרשויות. יצוין כי ההצלבה הנדרשת מרשות המיסים לצורכי מתן ההטבה מחדדת גם היא את הצורך בבחינת השלמת הרישום של כלל תושבי הרשויות בנגב בהתאם למקום מגוריהם.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "לאור מקרים רבים של ניצול לרעה של אישור תושב, הוקם ב-2018 בפקיד שומה באר שבע צוות שיפור לבחינת הנושא. המלצות הצוות היו לערוך כנסי הסברה בנושא לכלל ראשי הרשויות הן במגזר היהודי והן במגזר הבדואי". כן ציינה כי נערכו כנסים בשנים 2019 ו-2020, ולקראת 2021 בשל הקורונה נשלח עדכון במייל לכל הרשויות. ביקורות שנערכו על ידי הרשות במספר רשויות בדואיות העלו ליקויים משמעותיים, שבגינם הונפקו אישורים שלא בהתאם להנחיות, ופקיד השומה שלח מכתב התראה ובו ציין שתישקל האפשרות שלא לכבד את אישורי התושבות שהונפקו. הרשות הוסיפה וציינה כי "שיתוף הפעולה עם חלק מראשי היישובים הבדואים לוקה בחסר, ולא פעם הרשות נתקלת בהערמת קשיים וחוסר נכונות למסור מידע בנושא סקר נכסים", וכי "תבצע הצלבה למול נתוני מרשם האוכלוסין בכל הנוגע לאישורים המתקבלים מהרשויות".

היעדר אכיפת מס פוגע בשוויוניות ובאמון הציבור בשלטון. עלה כי ישנם אזורים במדינת ישראל שבהם גורמי האכיפה הכלכליים אינם פועלים כראוי נגד תופעות פשיעה הפוגעות בכלכלת המדינה, מאחר שלא ניתן להיכנס לאותם אזורים ללא אבטחת משטרת ישראל. משרד מבקר המדינה בדק את טיפולה של רשות המיסים בהליכי אכיפה, גביית חובות והעלמת הכנסות. הועלו ליקויים שונים בהליכי האכיפה ובטיפול בעבירות מס ובחשבוניות פיקטיביות. בין היתר נמצא כי מספר העוסקים הפעילים באזור הנגב[198] הוא 22,416 נפש (3.7%), ולעומת זאת, מספר העוסקים שיש להם חובות בהרשאה עומד על 6,600, שהם 6.6% מכלל העוסקים בעלי החובות בהרשאה בכלל הארץ.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה כי "מרחב נגב בשיתוף גורמים אזרחיים: מס הכנסה, המשטרה הירוקה, מנהל הדלק והגז, פיצו"ח ושאר גורמים אזרחיים נוספים ביצעו בשנת 2020 ובתחילת 2021 15 מבצעים. במהלך המבצעים נבדקו עשרות עסקים, נבדקו ספרים רבים על

197 פוטנציאל הטבת המס - מכפלת מספר השכירים בסכום המס השנתי הממוצע לשכיר, בצירוף מכפלת מספר העצמאים בסכום המס שנתי הממוצע לעצמאי, בכל אחד מהיישובים.

198 המשויכים למע"מ באר שבע.

ידי מס הכנסה וזימונים לחקירה, ניתנו קנסות על סך מאות אלפי שקלים, ניתוקי חשמל ומים פירטיים, הגשת תביעות אזרחיות, פתיחת תיקי נעל"ר וכו'".

עוד ציינה המשטרה בתשובתה כי היא מטפלת בכל פנייה מצד רשויות כלשהן בנוגע לאכיפה ביישובים בדואיים. כמו כן, היא עורכת מבצעים עיתיים עם רשויות המס. למבצעים אלו מתקיימת עבודת מטה סדורה: כינוס של כלל רשויות האכיפה, לרבות רשות המיסים, והוצאת צווי חיפוש מבתי המשפט (המציינים כי יתקיים חיפוש של רשות המיסים). במהלך המבצע מצטרפים אנשי רשות המיסים לעסקים הנבחרים ובודקים את ספרי העסק. כן משתתפים במבצע שוטרים סמויים, המבצעים רכישות מצולמות במספר עסקים לפני הביצוע כדי לחזק את הראיות נגד אותם בעלי עסקים.

יעילות הגבייה ואכיפתה עשויות להרתיע נישומים מפני העלמת הכנסות ועל ידי כך לצמצם את ממדי הכלכלה השחורה. ככל שגדל הסיכוי להיתפס בידי שלטונות המס, העלמת המס נעשית כדאית פחות. מומלץ כי רשות המיסים תמצא את הדרכים המתאימות לקבל מידע על אודות הפעילות הכלכלית המתקיימת באוכלוסיות הנדונות ותגביר את אכיפת גביית המיסים גם באמצעות שימוש בזרועות החוק האחרות, וזאת כדי להרתיע מפני אי-ציות להוראות החוק.

# חינוך - אבטחת מוסדות

## אבטחת מוסדות חינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר

אספקת שירותי חינוך והשכלה ברמה טובה וראויה היא אבן יסוד לחיזוקה של החברה הבדואית ולשילובם הראוי של תושביה בחברה הישראלית. על משרד החינוך מוטל לספק את השירותים הללו בהתאם לחוק חינוך חובה והנורמות החלות על פיו.

מערך אבטחת מוסדות החינוך מושתת על הנחיות משרד החינוך, משטרת ישראל ונוהלי הרשות המקומית או המועצה האזורית. האחריות לאבטחת מוסדות החינוך מוטלת על משטרת ישראל.

המשרד לביטחון פנים ומשטרת ישראל הם הגורמים המוסמכים להנחות את משרד החינוך והרשויות המקומיות, לרבות בנושאי הקריטריונים להצבת מאבטח; תקני האבטחה החמושה במוסדות החינוך; שעות האבטחה בכל מוסד חינוך; תוכני ההכשרה ומאפייני ההכשרה של המאבטחים במוסדות החינוך ועוד.

סדרי האבטחה במוסדות החינוך נקבעו ופורסמו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך סא/5 (ב) מינואר 2001 וכן בחוזר 5.3-54, התקף החל מ-1.10.12, שעניינו בטיחות, ביטחון ושעת חירום (להלן - הנוהל או החוזר). הנוהל נקבע כהוראות קבע בהתאם להנחיות הגורמים האמונים על הנושא במשטרת ישראל וגורמי הביטחון האחרים, בהתבסס על תפיסתם המבצעית. מטרתו להנחות את העוסקים בנושא, להבטיח את שלומם וביטחונם של השוהים במוסדות החינוך ולאפשר במהלך שעות הלימודים לקיים לימודים סדירים, ללא הפרעות של גורמים זרים ועוינים.

על פי חוזר זה, האבטחה במוסדות החינוך תהא בשעות הלימודים. השמירה לאחר שעות הלימודים הרשמיות תתקיים "בחוגים, באירועים ובטקסים שונים ותתבצע לאחר תיאום עם המשטרה ועל פי הנחייתה".

באוקטובר 2011 החליטה הממשלה[199] כי כדי לתת מענה ראוי לאיומי אלימות והפרת הסדר הציבורי במוסדות החינוך במגזר הערבי, תורחב האבטחה גם למוסדות אלו, וזאת במהלך הדרגתי שיתפרס על פני ארבע שנים החל ב-1.1.12. בהחלטה זו צוין כי יתווסף סכום של 30 מיליון ש"ח לבסיס התקציב של המשרד לביטחון הפנים, וכי "למען הסר ספק יובהר, כי מימון האבטחה בבתי הספר יהיה על-ידי המדינה באמצעות המשרד לביטחון הפנים והרשות המקומית לפי ההסדרים הקיימים".

משרד מבקר המדינה בדק את קיום החלטת הממשלה האמורה לעיל ונוהלי משרד החינוך בנוגע לאבטחת מוסדות חינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. להלן ממצאי הבדיקה:

## תקציב אבטחת מוסדות החינוך

על פי נתונים שהמציאה המועצה האזורית נווה מדבר על פי חוק חופש המידע[200], בשנת 2016 עמד התקציב המיועד לשמירת מוסדות חינוך על כ-6.8 מיליון ש"ח, וזאת עבור 21 מוסדות חינוך. מתקציב זה נוצלו כ-96% בממוצע (כ-6.5 מיליון ש"ח). תקציב השמירה לשנת 2017 עמד על כ-7.2 מיליון ש"ח, ומתוכו נוצלו כ-96% (כ-6.9 מיליון ש"ח)[201]. ביצוע תקציב שמירת מוסדות חינוך לשנת 2016 של מועצת אל-קסום עמד על כ-2.1 מיליון ש"ח בגין גני ילדים וכ-7 מיליון ש"ח בגין אבטחת 30 בתי ספר. סך עלות האבטחה בשנה זו עמד על כ-9.1 מיליון ש"ח. ביצוע תקציב 2017 של מועצת אל-קסום היה כ-2.3 מיליון ש"ח בגין גני ילדים וכ-8.2 מיליון ש"ח בגין 30 בתי ספר, וסך עלות האבטחה בשנה זו עמד על כ-10.5 מיליון ש"ח.

על פי נתוני הביצוע שמסר מנכ"ל מועצת נווה מדבר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020, הוצאות אבטחת מוסדות החינוך עמדו בשנת 2018 על כ-8.1 מיליון ש"ח.

מהביקורת עולה כי במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר לא מתבצעת אבטחת מוסדות חינוך בשעות הבוקר, אלא מתבצעת "שמירת רכוש" בשעות הערב על ידי חברות שמירה (ראו להלן בהמשך).

המועצה האזורית נווה מדבר ציינה בתשובתה מינואר 2021 כי "במוסדות החינוך ביישובי המועצה האזורית נווה מדבר ובתחומי הפזורה הבדואית עליהם המועצה אמונה, אין אבטחת מוסדות חינוך בשעות הבוקר... נכון לכתיבת שורות אלו אושרו רק שני תקנים לאבטחת בוקר... המועצה מפעילה שמירת רכוש בשעות הערב מאחר ומרבית בתי הספר, הן של המועצה והן של הפזורה, נמצאים במקומות בודדים בסביבתם אין תושבים או מבנה ציבור.

199 החלטת הממשלה 3738, "הרחבת יעדי אבטחת מוסדות חינוך להתמודדות למול איומים אזרחיים ושמירה על הסדר הציבורי" (3.10.11).

200 עבור עמותת רגבים.

201 על פי נתונים שמסר מנכ"ל מועצת נווה מדבר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2020, הוצאות אבטחת מוסדות החינוך עמדו בשנת 2017 על כ-7.5 מיליון ש"ח.

כעבר, ועד היום, משרד החינוך מממן שמירת רכוש בבתי הספר של הפזורה, והמועצה מממנת מכספה את השמירה בבתי הספר הנמצאים בתחום שיפוטה".

עניין זה, המוגדר "שמירת רכוש בשעות הלילה" במוסדות חינוך, נדון בפסיקה. בשנת 2009 ניתן פסק דין בבית הדין האזורי לעבודה בבאר שבע[202] במסגרת תביעה של אדם שטען כי מתקיימים יחסי עובד ומעביד בינו לבין המועצה המקומית תל שבע (להלן - המועצה), הואיל ולטענתו הוא ביצע שמירה על גני ילדים ביישוב. לפיכך הוא תבע הפרשי שכר וזכויות סוציאליות מהמועצה ומחברת השמירה שהעסיקה אותו[203]. המועצה טענה כי התובע לא ביצע בעבורה כל עבודה. המועצה לא הכחישה כי התובע אכן קיבל תשלום, אך לדבריה, לא היה מדובר בשכר עבודה. טענת המועצה הייתה שהתשלום לתובע נכפה עליה, וכי מדובר בעצם בתשלום "דמי חסות" כדי להבטיח היעדר פגיעה במבני הגנים.

השופטת דחתה את התביעה וציינה בפסק דינה: "תופעה שבה משלמות הרשויות העירוניות או הממשלתיות בעבור 'שמירה' על מבנים המשמשים לחינוך הילדים (גנים או בתי ספר) בשעות שבהן לא מתקיימת פעילות של ילדים **אינה** תופעה מקובלת וזאת **להבדיל** מתשלום בעבור אבטחת בתי הספר בשעות שבהן לומדים בהם תלמידים. אכן, במבנים מצוי ציוד ואולם ערכו הכלכלי של הציוד... אינו מצדיק העסקת שומר... המועצה טענה כי ההתקשרות בינה לבין התובע מקורה בהיענותה הכפויה לדרישת משפחת התובע לתשלום 'דמי חסות'. **להתנהלות פושעת זו שותפים שני הצדדים. הצד הדורש והצד המשלם**... המועצה בחרה לשלם ובמידה מסוימת אף הציעה לשלם את דמי החסות לאדם / משפחה תוך שימוש ב'צינור' קרי, חברות כוח אדם, להעברת התשלומים ולכאורה על מנת שלא לקשור בינה לבין התובע ומשפחתו. לאור העדויות שנשמעו, קשה שלא לתמוה אם לא חברו המועצה או מי מנציגיה בידיעה ומרצון, עם התובע או משפחתו לשלם להם בניגוד לכל דין סכומים ניכרים וזאת תוך שימוש בכספי ציבור... **מחשבוניות שהוצגו בפני בית הדין עולה כי מידי חודש העבירה המועצה המקומית תל שבע לחברות כוח אדם סכומים העולים כדי עשרות אלפי שקלים חדשים בעבור תשלומי שמירה בגנים ובבתי הספר. על פניו, ניתנו שירותים אלה ולפחות אלו שנידונו במסגרת תיק זה, בתמורה לתשלום 'דמי חסות' לתושבי היישוב עצמו, וחברות כוח האדם שימשו כדרך לכאורה חוקית להעברת הכספים"** (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה ביקש נתונים על ידיעות שהתקבלו במשטרה בנוגע לסחיטת דמי חסות כדי למנוע פגיעה במוסדות חינוך בנגב. להלן פירוט המידע שהתקבל ממשטרת ישראל.

**גניבה וגרימת נזק:** התקבלו ידיעות שעבריין רכוש מוכר מבצע עבירות באופן סדרתי לשם קבלת דמי חסות: תלונה מיולי 2016 שהוא גנב ציוד מבית ספר ביישוב א-סייד; באוקטובר 2016 התקבלה תלונה נוספת כי אותו אדם גרם נזק לגן ילדים בא-סייד; בספטמבר 2017 הוא גרם נזק בבית ספר בשגב-שלום.

202 עב (אזורי ב"ש) 1479/06 **חסן אבו עצא נ' המועצה המקומית תל שבע**, פס' 30 - 32 לפסק הדין (פורסם במאגר ממוחשב, 12.2.09).

203 לטענת התובע, שימש כשומר על מבנה גן הילדים בשעות שבהן לא התקיימה פעילות בגן. התובע העיד שתפקידו היה לשמור משעה 14:00 ועד השעה 7:00 בבוקר למחרת, ובימי שישי ושבת שמר מיום חמישי בשעה 14:00 ועד ליום ראשון בשעה 7:00 בבוקר (65 שעות ברציפות). בעדותו ציין התובע כי בחופשת הקיץ שמר במקום במשך חודשיים תמימים.

**אלימות בתגובה לסירוב לשלם דמי חסות:** הוגשו תלונות על עבירות שנעשו בגין סירוב לשלם דמי חסות בכסות "שמירה": תלונה ממאי 2018 על גניבת שתי בידוריות מגני ילדים ביישוב הפזורה אל-עזאזמה; תלונה מנובמבר 2017 על שריפת גן ילדים ביישוב הנזכר; תלונה מנובמבר 2017 על שבירת חלונות בגני ילדים בתל שבע; תלונה מספטמבר 2018 על שריפת חדרים בבית ספר בלקייה; תלונה מיוני 2012 על נזק לגן ילדים בביר הדאג'; תלונה מיוני 2018 על שריפת גן ילדים נכים וסילוק עובדי קבלן שפעלו להקמה או שיפוץ של קופת חולים בלקייה; תלונה מאוגוסט 2011 על אדם הגונב מחשבים בבית ספר בלקייה כדי לקבל מהמועצה את זכות ה"שמירה" בשכר על אותו בית ספר; תלונה מינואר 2009 על סכסוך "בעלות" בין "שומרים" בבית ספר בפזורה של שגב-שלום, שכלל ירי ושימוש באלות.

משרד הפנים ציין בתשובתו כי שבמועצת אל-קסום מתקצבים ומשלמים אך ורק בגין שמירת לילה ואין שמירה ביום. המשרד הוסיף שהנושא דורש התערבות מסיבית של המשרד לביטחון פנים.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "השמירה הכפויה נחשבת כסוג של סחיטת דמי חסות. תופעת סחיטת דמי החסות המתוארת מוכרת ברמה הארצית, ומהווה את אחד המופעים של סחיטת דמי חסות ממועצות מקומיות. משום כך, וכאמצעי יעיל למאבק בתופעה זו, המשטרה ממליצה על העברת הפיקוח על חברות השמירה ממשרד המשפטים למשרד לביטחון פנים, וזאת במטרה למנוע כניסתם של גורמים פליליים לתחום זה... מבדיקת נתוני [מערכת הניהול] שירת הסירנה נמצא כי מוסדות החינוך ביישוב אל קסום מעולם לא אובטחו במימון משטרת ישראל. לעניין היישוב נווה מדבר - שני מוסדות חינוך מאובטחים באמצעות מימון משטרת ישראל... [ביישובים אלו] שני המאבטחים מתייצבים באמצעות מערכת ok2go בשעות הלימוד הפורמליות וכפי שאושר להם ע"י משטרת ישראל... [בהחלטת הממשלה נקבע כי] המונח 'מוסדות חינוך' לעניינו של נוהל מתייחס לכלל בתי הספר, גני הילדים ומעונות היום בשעות הלימוד הפורמאליות, כפי שהוגדרו על ידי משרד החינוך... המדובר בסל תקציבי סגור של 529 תקנים בלבד [בכלל המגזר הערבי] במימון של 64% על ידי משטרת ישראל ו-36% משכר המאבטח ימומן ע"י הרשות. נכון להיום כלל התקנים במגזר הערבי מאוישים ולא ניתן להקצות אבטחה ליישוב זה. זאת ואף זאת, טרם חלוקת התקנים במגזר נעשתה עבודה: אל מול הרשויות במגזר. לאור מצב סוציו-אקונומי נמוך וחוסר יכולת לממן את יתרת 36% בחרו רשויות במגזר הערבי לוותר על אבטחת מוסדות חינוך והתקינה הועברה לרשויות שרצו ויכלו לממן את ההפרש הנדון".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשובת משטרת ישראל מחדדת את העיוות של רשויות הנמנעות ממימון של אבטחת יום בשל אי-יכולת לממן 36% מעלותה, וחלף זאת מממנים אבטחת לילה במלואה.

מומלץ כי משרד הפנים ומשרד החינוך, בשיתוף עם משטרת ישראל, יפעלו למיגור התופעה של תשלום "דמי חסות" בסך מיליוני שקלים, המשולמים בכל שנה בידי רשויות מקומיות שהן מהחלשות בשלטון המקומי, כדי לשמור על מבני מוסדות חינוך בשעות הלילה.

על הרשויות המקומיות הבדואיות לפעול להקצאת תקציבית נדרשת לשם מימון חלקם בתקינה המשטרתית (36%) כחלף למימון השמירה בשעות הלילה. בדרך זו תבוצע השמירה במוסדות החינוך כמקובל בשעות היום.

מומלץ כי משרד הפנים יוודא תקצוב הרשויות לשמירה כמקובל בשעות היום במוסדות החינוך.

## מכרזים ייעודיים לאבטחת מוסדות חינוך בשעות הבוקר עבור "שמירת לילה"

החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי (להלן - משכ"ל) היא בבעלות מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, ועוסקת באספקת פתרונות מערכתיים למגוון שירותים הנדרשים על ידי רשויות מקומיות. פעילותה זו נעשית, בין היתר, באמצעות פרסום מכרזי מסגרת פומביים. באישור שר הפנים, רשויות מקומיות מתקשרות עם ספקי שירותים שנבחרו כזוכים במכרזי משכ"ל. מעורבותה של חברת משכ"ל בביצוע מכרזי המסגרת באה לידי ביטוי בחמישה מישורים: (א) עריכת מכרז למתן שירותים בכל רחבי המדינה ובחירת רשימת זכיינים שמהם תוכל כל רשות מקומית לבחור את הזכיין שיבצע עבורה את השירותים שהוגדרו במכרז; (ב) ביצוע בדיקות מדגמיות לעיתים מזומנות על נאותות מתן השירותים בידי הזכיינים; (ג) ביצוע בקרה חשבונאית על חשבוניות הביצוע של הזכיינים באמצעות השוואת חשבוניות אלו לאישורי הרשות המקומית על ביצוע העבודות; (ד) בקרה על נאותות תשלומי השכר של הזכיין לעובדיו בהתאם לדיני העבודה; (ה) קבלת תשלומים מרוכזים מהרשות המקומית עבור שירותי הזכיינים והעברתם לזכיינים.

במסגרת פעילותה זו פרסמה משכ"ל בשנת 2013 מכרז מסגרת פומבי מס' ש/20/2013 עבור השירותים האלה: אבטחה וסיור במוסדות חינוך, אבטחת טיולים, אבטחה היקפית, שירותי סיור עירוניים, אבטחת מוסדות ציבור, אבטחת יישובים ושירותי מוקד. המכרז איפשר לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים בו על פי תנאיו. בשנת 2016 פורסם מכרז חדש לאותן מטרות (מס' ש/21/2016). מכרזים אלו נועדו לביצוע שירותי אבטחה כמצוין לעיל ועל פי נוהלי משרד החינוך שתוארו לעיל.

ממכתבים ששלחה משכ"ל באפריל 2017 לחברות השמירה שזכו במכרז 21/2016 לאבטחת מוסדות חינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, לשם קבלת הצעות מחיר, עולה כי שירותי האבטחה שהם נדרשים לתת הם בעיקרם עבור "שמירת לילה"[204], ולא לאבטחת בתי ספר בשעות שבהן לומדים תלמידים, בהתאם לנוהלי משרד החינוך.

## התקשרות המועצה האזורית נווה מדבר במכרז למתן שירותי אבטחה

על פי נתוני המועצה שהומצאו בדצמבר 2018 למשרד מבקר המדינה, בשנת הלימודים התשע"ז (ספטמבר 2016 - אוגוסט 2017) למדו בתחומי המועצה 7,356 תלמידים בבתי ספר יסודיים ו-3,193 תלמידים בבתי ספר תיכוניים.

204 באל-קסום עבור 27 מאבטחים במוסדות חינוך, ובנווה מדבר עבור 24 מאבטחים, מתוכם 22 במוסדות חינוך ושניים עבור שמירת יום בבניין המועצה.

בפרוטוקול פנימי של נציגי מועצת נווה מדבר עם פתיחת הצעות המחיר לשירותי אבטחה שהוגשו לנווה מדבר בידי החברה שזכתה בסופו של יום במכרז[205] שנערך במאי 2014, צוין כי החברה הזוכה הציעה סך של כ-193,000 ש"ח לחודש. בחישוב שנתי מדובר בסכום של כ-2.4 מיליון ש"ח. יש לציין כי סכום זה נמוך משמעותית מתקציב השמירה במועצה בשנת 2017, שעמד על כשבעה מיליון ש"ח. בפועל, נוצלו מהתקציב סך של 6.9 מיליון ש"ח.

בביקורת עלה כי לא נמצא הסבר לפער שבין התשלום בפועל ששילמה המועצה האזורית נווה מדבר לחברה הזוכה במכרז ובין הצעת המחיר שהציעה החברה: גובה התשלום היה יותר מפי שניים מהצעת המחיר.

## היעדר אסמכתאות לדיון בנחיצות ההוצאות

משרד מבקר המדינה פנה בדצמבר 2018 אל המועצות האזוריות נווה מדבר ואל קסום בבקשה לקבל את פרוטוקול הדיון שבו אושרה "שמירת רכוש" במוסדות החינוך, וכן פירוט ההנמקות לצורך בשמירה זו במוסדות חינוך, אך פרוטוקולים כאלו לא הומצאו לביקורת.

במענה מדצמבר 2018 לפניית משרד מבקר המדינה לגבי פעילות האבטחה ציין מנכ"ל המועצה נווה מדבר, כי שעות השמירה של השומרים היו בימים ראשון-רביעי משעה 18:00 עד למחרת בשעה 7:00 בבוקר, ומיום חמישי בשעה 18:00 עד ליום ראשון בשעה 7:00 בבוקר ברציפות. על פי המכתב האמור לעיל של משכ"ל לספקי שירותי האבטחה באל-קסום, אלו הן גם שעות השמירה במוסדות החינוך באל-קסום, וכי השמירה (על הרכוש בשעות הערב) מתקיימת כבר כ-20 שנה.

המועצה האזורית נווה מדבר ציינה בתשובתה כי "כל מכרזי השמירה במוסדות החינוך נעשים דרך חברת משכ"ל".

משרד החינוך ציין בתשובתו מינואר 2021 כי "האחריות לאבטחת מוסדות חינוך הינה באחריות משטרת ישראל והרשויות בכל המגזרים. התקצוב, הפיקוח והבקרה על האבטחה בשעות הלימודים הינה של משטרת ישראל. הביצוע של האבטחה הינו על ידי הרשות המקומית או מועצה בהתאם לתקנים שהוקצו. התקנים הינם לאבטחה ביום בלבד ומאושרים לכל מוסד על ידי קציני האבטחה של משטרת ישראל... קיים חוסר תקציב לנושא בסדר גודל של 250 תקנים לכל המגזר [הערבי]. בתחילת התקצוב עת קבלת החלטת הממשלה, תוקננו תקנים למחוז דרום למגזר הבדואי באופן יחסי. בעבר, בשל חוסר רצון או היעדר יכולת של הרשויות לתקצב את התקציב הנגדי של 36%, חלק גדול מהתקנים לא נוצלו והועברו למחוזות אחרים. לאחרונה, עלה צורך זה שוב, אולם בהיעדר תקנים למימוש, לא ניתן לתקנן תקנים חדשים למגזר הבדואי במחוז דרום. עוד יצוין כי מאז החלטת הממשלה הזאת אין שינוי בתקציב ובתקנים ואין מנגנון תקצוב אפילו למוסדות חדשים. אגף הביטחון במשרד החינוך מבקש לפנות למשרד לביטחון פנים לממש את אחריותו לאבטחת מוסדות חינוך וסדר ציבורי".

205 מכרז 20/2013/ש; בחוזה שנחתם עם החברה אין פירוט של העלויות הצפויות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות כי הן משלמות מיליוני שקלים בשנה (כמפורט לעיל), עבור "שמירת רכוש" בשעות הלילה, אף שכלל לא ברורה ההצדקה לכך. הדבר אף אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי משרד החינוך, שלפיהם שעות האבטחה יהיו בשעות הלימודים. מומלץ כי החברה למשק וכלכלה תבחן את פעילותה בעניין הוצאת המכרז לשמירה על מוסדות חינוך במועצות אלו שלא בהתאם לנוהלי משרד החינוך לביצוע השמירה בשעות הלימודים.

## חוסר בתקני אבטחה עבור מוסדות החינוך

הועלה כי משרד החינוך ומשטרת ישראל לא הקצו תקני אבטחה בשעות הבוקר למוסדות חינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר.

בבירור שערך משרד מבקר המדינה אל מול קב"ט מועצת נווה מדבר באשר להיעדר תקני אבטחה במועצה זו, הועלה כי הוא פנה ביולי 2018 אל קב"ט מחוז דרום במשרד החינוך והודיע שלדברי חטיבת האבטחה של המשטרה, תקני אבטחת מוסדות החינוך במגזר מלאים, ובקשת המשטרה היא לפנות למשרד החינוך שידאג להפריש ארבע משרות תקן למועצה האזורית נווה מדבר. במענה לפנייה זו השיב קב"ט המחוז בדצמבר 2018 כי בשנת הלימודים התשע"ז לא הייתה בתקינה משרות אבטחה במועצה זו, וכי בשנת הלימודים התשע"ט (ספטמבר 2018 - אוגוסט 2019) הוסטו שתי משרות אבטחה מהיישוב חורה לטובת נווה מדבר.

בדצמבר 2018 ציין מנכ"ל המועצה במכתב למשרד מבקר המדינה: "במועצה אין מאבטחים בשעות הפעילות של בתי הספר והגנים. השנה פנינו למשרד החינוך ובקשנו מאבטחים לפחות לארבעת התיכונים בתחום המועצה, היה אישור עקרוני לשני מאבטחים ועד לכתיבת שורות אלו, לא קבלנו אותם בפועל".

### היעדר מעקב ופיקוח אחר סדרי אבטחת מוסדות חינוך

החוזים שנחתמו בידי המועצות עם חברות השמירה נערכו לפי הנוסחים הסטנדרטיים של משכ"ל לחוזי התקשרות בין רשות מקומית לבין חברת אבטחה למתן שירותי אבטחה במוסדות חינוך בשעות הלימודים. בחוזים אלו קיים נוסח אחיד בסעיף 2.11: "הרשות המזמינה רשאית לדרוש מהקבלן להפעיל שעון נוכחות אלקטרוני או באמצעות חיוג, לניהול מעקב אחר שעות העבודה של העובדים".

הועלה כי המועצות האזוריות לא הקימו מנגנון בקרה למעקב ולפיקוח על השמירה, בין היתר, באמצעות דרכי האבטחה שפורטו בחוזים שנחתמו עם קבלני השמירה, ובהן טלוויזיות במעגל סגור, מצלמות אבטחה, דיווח נוכחות ממוחשב וכיוצא באלו. בהיעדר בקרה ופיקוח, אין ודאות כי התשלום התקבל בגין שמירה בפועל במוסדות החינוך.

כך גם לא יכולים היו גזבר המועצה, הקב"ט והחשב המלווה שלה לאמת את הנאותות ואף את עצם הקיום של "שמירת הלילה" טרם אישור חשבוניות חברות השמירה על סך מאות אלפי ש"ח לחודש.

משרד מבקר המדינה פנה למועצות האזוריות בבקשה לקבל נתונים על קיומם ותקינותם של אמצעי ביטחון ובטיחות בבתי הספר, כגון גדר היקפית, שער כניסה להולכי רגל, שער כניסה למאבטחים, ביתן לשומר וכיוצא באלו. במענה לפנייה זו השיב מנכ"ל מועצת נווה מדבר שקיימים אמצעי הגנה בסיסיים - גדר היקפית ושערים - בהתאם לדרישות הבטיחות.

במכתב ששלח קב"ט המועצה האזורית אל-קסום אל משרד החינוך ביולי 2017 הוא פירט את מצבן הפיזי של גדרות הבטיחות במוסדות החינוך. מפירוט זה עולה כי ב-27 מתוך 30 בתי הספר וגני הילדים שבתחום המועצה ישנן פרצות בגדרות.

מבדיקת צוות הביקורת ב-2020 עולה כי ברוב מוסדות החינוך עדיין יש פרצות בגדרות.

## שירותי אבטחת מוסדות חינוך הניתנים במהלך שעות היום

מוסדות החינוך ממומנים ומתוקצבים על ידי משטרת ישראל במהלך שעות פעילותן, בכפוף לעמידה בתנאים שנקבעו לעניין זה. הפיקוח והבקרה על השירותים מוגדרים ומבוקרים בהתאם לדרישות משטרת ישראל ובתיאום עם יתר גורמי הביטחון הרלוונטיים. בהתאם לסעיף 4 בחוזה ההתקשרות האחיד של משכ"ל בנוגע לאבטחת מוסדות חינוך, וכנדרש במסמך דרישות משטרת ישראל מהרשויות המקומיות לאבטחת מוסדות חינוך, הפיקוח על אבטחת מוסדות חינוך כולל, בין היתר, בדיקת כשירות העובדים, בדיקת בקיאות המאבטחים והבודקים בנוהלי האבטחה, בדיקת תקינות התיעוד ועוד. על פי דרישות משטרת ישראל, חברות האבטחה והרשויות המקומיות מדווחות למערכת דיווח ארצית של המשטרה לצורך בקרה על שעות העבודה בפועל, ובהתאם לכך מאושרים דיווחי השעות ומועברים התשלומים מהמשטרה לרשות המקומית.

משרד מבקר המדינה מציין כי הואיל ולא מתבצעת בתחומי המועצות אבטחה בשעות הלימודים על פי נוהלי משרד החינוך, ממילא גם לא נבדקים על ידי משטרת ישראל מדי שנה קיומם ותקינותם של אמצעי הביטחון בכל אחד ממוסדות החינוך.

מומלץ כי משרד החינוך ומשטרת ישראל ישלימו את בחינת הקצאת תקני האבטחה למוסדות החינוך שבתחומי המועצות ובהמשך, בהתאם לתוצאות הבחינה, ינחו את המועצות האזוריות בעניין ביצוע נוהלי האבטחה של מוסדות החינוך וישלימו את הבדיקות לקיומם ולתקינותם של אמצעי הביטחון בכל אחד מהמוסדות.

עוד נמצא בעניין שירותי האבטחה במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר, כי משכ"ל לא ערכה בדיקות כאמור על ידה. על המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר ועל משכ"ל לבצע בקרה ובדיקות סדירות מדי חודש במסגרת הליכי אישור החשבוניות על שירותי השמירה, וזאת במקביל לבחינת נחיצות השירותים האלה כאמור.

בפברואר 2020 פנה משרד מבקר המדינה בבקשה לקבל נתונים מעודכנים על תקציב אבטחת מוסדות החינוך במועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. במרץ 2020 התקבלו תשובות המועצות האזוריות כדלקמן:

מועצת אל-קסום ציינה בתשובתה את "ההפחתה הדרמטית שחלה בהוצאות אבטחת מוסדות חינוך: שנת 2017 - תקציב של 10.6 מיליון ש"ח, שנת 2018 - 11.8 מיליון ש"ח, שנת 2019 - 7 מיליון ש"ח".

מועצת נווה מדבר ציינה בתשובתה כי הביצוע של תקציב אבטחת מוסדות החינוך לשנת 2018 עמד על כ-7.4 מיליון ש"ח.

תוכנית החומש הגלומה בהחלטת הממשלה 2397 הקצתה כ-577 מיליון ש"ח להעצמת הרשויות המקומיות (מתוך סך תקציב בתוכנית של כ-3.1 מיליארד ש"ח). מומלץ כי הגופים הרלוונטיים ייצרו מנגנוני בקרה ופיקוח אפקטיביים על הפעילות השוטפת של הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות, כדי שכספי תוכניות החומש ותקציבי הפעילות השוטפת לא יופנו למעשה לתשלום דמי חסות במסגרת שמירת לילה, על חשבון שמירה במוסדות החינוך במהלך שעות הלימודים ופעילויות חינוך.

✯

ממצאי הפרק מעלים תופעות של מפגעים בריאותיים שמקורם בהשלכה בלתי מוסדרת של פסולת ביתית, פסולת בניין ופגרים סמוך לבתי התושבים הבדואים. כן קיימת סכנה לבריאותם של תלמידי בתי הספר הסמוכים לאזור התעשייה הכימית בנאות חובב ולאתרי ההטמנה של פסולת כימית בתחומה. עוד מעלה הפרק ממצאים חמורים על סכנה לחיי כלל התושבים בשל מעורבות רבה יותר של האוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה קטלניות וקשות ובשל שכיחות רבה יותר של נהיגת רכבים ללא רישיון, ובייחוד נהיגת ילדים. עוד הועלה כי קיימת תופעה של כלכלה שחורה, שבה התושבים הלא-יהודים אינם משלמים מס כדין והמדינה אינה גובה מהם את המס שבו הם חייבים. כמו כן, רווחת תופעת החשבוניות הפיקטיביות, שבה נגרם הפסד כספי ממשי לאוצר המדינה.

תופעות רווחות של נהיגת ילדים ואי-תשלום מיסים מציינות אף הן באורח מובהק את התרופפות המשילות בנגב. ככלל, מומלץ כי המדינה תאגם את גורמי האכיפה כדי למגר את התופעות שהועלו בפרק זה, ותפעל במערכת החינוך ובציבור הרחב להגברת המודעות של התושבים לשמירת הוראות החוק, הנוגעות גם לשמירה על חייהם. מן הראוי כי כלל רשויות אכיפת החוק יגבירו את נוכחותן בנגב.

# שער חמישי - אספקת שירותים סדירים

פרק זה עוסק באי-אספקתם של שירותים אזרחיים חשובים בנגב באורח סדיר. הפרק דן בקשיים בחלוקת הדואר ביישובי הקבע של הבדואים וביישובי הפזורה, בפגיעה של תושבים במרכזים לחלוקת דואר ובאי-היערכותם של סניפי הדואר ביישובי הבדואים למתן שירות הולם. כמו כן, הפרק דן בהיעדר התרעות פיקוד העורף מפני ירי רקטות - הנובע מחסרונן של מערכות התרעה באמצעות צופרים ביישובי הפזורה הבדואית - במחסור ניכר של ערכות ומכשירי החייאה לשימושם של התושבים וברמה נמוכה מדי של "נאמני חיים" באוכלוסייה הבדואית בנגב.

שער זה מצביע על כך שרמת השירותים, והציוד מציל החיים הניתנים לתושבים הבדואים הינה חסרה, כך שאיכות חייהם של התושבים נפגעת. סופקו 334 ערכות ומכשירי החייאה מתוך 620 שהיו אמורים להיות מסופקים ליישובים (המהווים כ-54%). גם הציוד המציל חיים סופק בכמות נמוכה.

**נתוני מפתח**

**48.4%** מדברי

הדואר הרשום שנשלחו לתושבי האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנת 2019 הוחזרו לשולח

**41** מקרים

של ניסיונות פריצה ושוד ביחידות דואר בנגב, רובן במגזר הלא-יהודי, בשנים 2015 - 2019

**55%** מהתושבים

שהיו אמורים להשתתף בקורסי הכשרה בריאותית בשנים 2017 – 2019 במסגרת תוכנית החומש (2397) אכן השתתפו בהם

**54%** מערכות

ההחייאה וממכשירי ההחייאה סופקו ליישובים בנגב בשנים 2017 - 2019 מכלל אלו שנועדו להיות מסופקים במסגרת תוכנית החומש (2397)

## אספקת שירותי דואר ביישובים הלא-יהודיים

חברת דואר ישראל היא חברה ממשלתית הפועלת מתוקף הרישיון שהוענק לה על ידי משרד התקשורת מכוח חוק הדואר, התשמ"ו-1986, לצורך אספקת שירותי דואר, שהם שירותים חיוניים ביותר לאזרחים ולכלל המשק. הרישיון אף עיגן את חובתה של החברה לתת שירות אוניברסלי, שעיקרו אספקת מגוון שירותי דואר ושירותי בנק הדואר במרכז ובפריפריה, וזאת במחיר אחיד, ללא העמסת העלות העודפת של העברת דבר הדואר לפריפריה על תושביה.

# קשיים במסירת דברי דואר

יישובי הפזורה הבדואית בנגב קטנים יחסית, ויש בהם לעיתים עשרות בודדות של תושבים. ביישובים אלו אין חלוקת דואר על ידי חברות חלוקה אחרות שמתחרות בחברת הדואר באזורים אחרים. הדבר גורם לכך שלחברת הדואר, החייבת לחלק ביישובים אלו מתוקף רישיונה[206] והגדרת השירות כאוניברסלי, ישנן עלויות חלוקת דואר גבוהות (ביחס למספר התושבים ומבחינת העלות למכתב בודד), יחסית לחלוקת הדואר ביישובים אחרים.

עוד יצוין כי מאפייני החלוקה הייחודיים לחלוקת הדואר ביישובי הבדואים מייקרים אף הם את התהליך. לדוגמה, מחלק דואר בשכונת אל-עטאונה בחורה מטפל בכ-50 דברי דואר ליום עבור כ-250 משפחות לעומתו, מחלק הדואר ביישוב מבועים מטפל בכ-400 דברי דואר ליום עבור כ-300 משפחות.

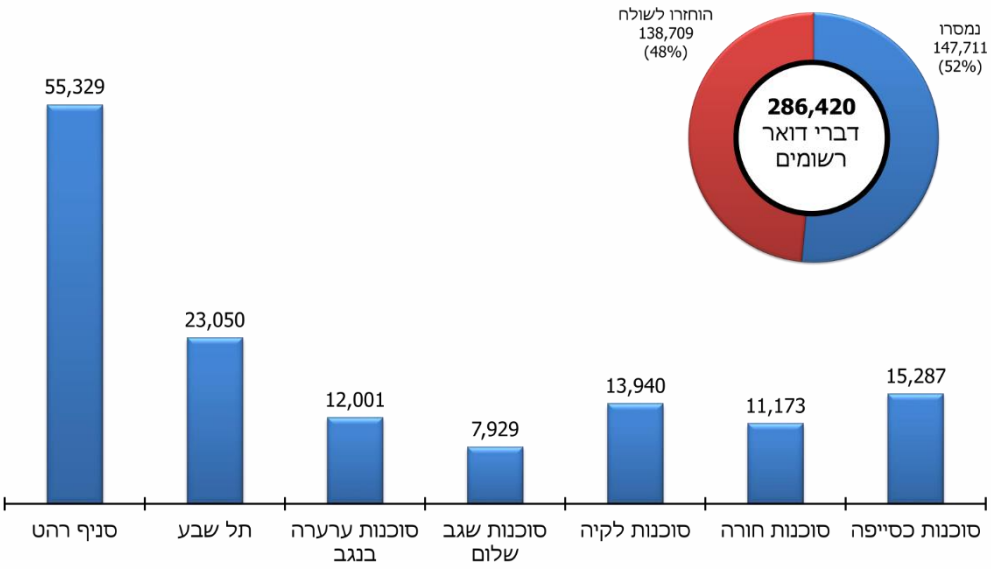
הביקורת העלתה כי יש קשיים בחלוקת הדואר ביישובי קבע קטנים וכן בחלוקת הדואר לתושבים שאינם מתגוררים ביישובי הקבע אלא במאהלים הקטנים. להלן יתוארו כמה בעיות בחלוקת הדואר כפי שעלו בביקורת זו:

**החזרת דבר דואר רשום:** חלוקת הדואר בפזורה הבדואית בנגב מתבצעת על פי הוראות הרישיון של חברת הדואר אחת לשני ימי עבודה. את דברי הדואר מעבירה חברת הדואר אל יחידות דואר או אל תחנת ממסר. מדובר במקום מוסדר ונעול שאליו מעביר בית הדואר המרכזי את שקי הדואר לחלוקה, וממנו לוקח מחלק הדואר את שקי הדואר למיון ולחלוקה. אם מחלק הדואר לא איתר את הנמען, דבר הדואר מוחזר ליחידת הדואר והמחלק מסמנו כ"לא ידוע".

הביקורת העלתה כי עיקר דברי הדואר החוזרים מהפזורה הבדואית הם דברי דואר רשום. דואר זה מכיל לעיתים קרובות חשבונות לתשלום, הודעות על קנסות, עיקולים והזמנות לבתי משפט. לפיכך, אין בהכרח אינטרס לנמען לקבל את דבר הדואר, ולעיתים הוא אף מעוניין שיוחזר. בתרשים 27 להלן מוצגים נתונים על משלוח דברי דואר רשומים לתושבי היישובים הבדואיים בנגב ושיעור ההחזרה של דברי הדואר בפילוח לפי יישובים:

206 בינואר 2008 ניתן לחברה רישיון כללי לפי הוראות סעיף 5א לחוק הדואר. בפברואר 2015 חתמו ראש הממשלה ושר התקשורת על תיקונים לרישיון זה.

תרשים 27: **דברי דואר רשום לתושבים הבדואים בנגב שנשלחו והוחזרו, לפי יישובים, 2019**




על פי נתוני חברת דואר ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני התרשים עולה כי שיעור ההחזרה של דברי הדואר הרשום[207] ביישובי הבדואים בנגב הוא כ-48.4% - שיעור הגבוה בהרבה משיעור ההחזרה בכל מקום אחר במדינת ישראל, העומד על כ-24% בממוצע.

בבירור שעשה משרד מבקר המדינה במרץ 2018 במרחב דרום של חברת הדואר נמסר כי עקב המאפיינים של הדואר הרשום ותוכנו, כאשר מחלק הדואר מגיע אל השבט או הפלג שבו מתגורר הנמען, הוא לרוב אינו מצליח לאתר את הנמען, או שהנמען מסרב להזדהות ולקבל את פריט הדואר. לעיתים הנשים השוהות במקום מסרבות לקבל את דבר הדואר עבור הנמען ולחתום שהתקבל.

פעילות הבט"ל מדגימה את הקשיים שבהם נתקל גוף ציבורי בהתנהלותו מול מגזר שלם עקב אי-היכולת למסור כיאות דברי דואר. על פי חוק הביטוח הלאומי ותקנותיו, בעת דחייה של בקשה לגמלה על ידי הבט"ל, לתובע הגמלה עומדת תקופה קצובה שבה הוא רשאי להגיש ערר לבט"ל או לערער לבית הדין לעבודה על ההחלטה, לפי העניין. עובדה זו הופכת את מועד קבלת הדואר הרשמי ששולח הבט"ל לבעל משמעות משפטית וכספית, ומחזקת את הצורך בתעבורת דואר מהירה ותקינה מהבט"ל אל אותם תושבים.

בבירור שבוצע בינואר 2019 מול האחראי לחלוקת הדואר של הבט"ל הוא ציין שכמות הדואר החוזר במגזר הבדואי בדרום גדולה באופן משמעותי מכמותו ביתר אזורי הארץ וכי מניסיונו, המבוטחים במגזר הבדואי מעדיפים שהמכתבים לא יגיעו אליהם, בייחוד כאשר מדובר

207 כולל דואר רשום שנשלח מרשויות המדינה, כגון הבט"ל ורשות המיסים.

במכתבים ממערכת הגבייה של המוסד לביטוח לאומי, השולחת להם דרישות לתשלום. בנוסף, בהרבה מקרים דואר לא מגיע ליעדו מסיבות שונות, מבלי שלבט"ל קיימת אינדיקציה שהמכתב לא נמסר, כך שלא ניתן לדעת אם המבוטח קיבל את המכתב. עוד ציין האחראי כי הבט"ל ניסה את כל החלופות האפשריות כבר לפני שנים רבות, ובכלל זאת פרויקט ייחודי לפתיחת תיבות דואר על חשבונו כדי שדברי הדואר יגיעו ליעדם ישירות. אולם לדבריו, מחלק הדואר המקומי מטעם חברת הדואר שרף את כל תיבות הדואר, היות שהפרויקט ביטל את הצורך בחלוקת הדואר, שהתבצעה עד אז על ידו, ואיים על פרנסתו.

חברת הדואר ניסתה בעבר לפתור את בעיית הדואר החוזר ולפעול באמצעות שליח מיוחד. לצורך כך העסיקה חברת הדואר קבלן פרטי, המכיר את התושבים ואת מקום מגוריהם, והפעילה "שירות מסירת דואר רשום משולב". בשירות זה חוזר שליח הדואר לנמען ומבצע עד שלושה ניסיונות מסירה. אם גם בניסיון השלישי של מסירת הדואר הרשום לידי הנמען או נציגו הנראה כבן 18 ומעלה לא עלה בידי שליח הדואר למסור את דבר הדואר הרשום, מדביק השליח את דבר הדואר הרשום על הדלת או בפתח הכניסה לבית. מהלך זה נחשב למסירתו לידי הנמען. יש לציין כי עלות שירות זה גבוהה משירות מסירת דואר רשום רגיל.

הביקורת העלתה כי שירות זה פעל במשך חמישה חודשים, מנובמבר 2010 עד מרץ 2011, ובאותה עת היה שיעור המסירה של דואר רשום ביישובי הקבע 100%, ושיעור המסירה לתושבים המתגוררים בפזורה כ-90%. ואולם הקבלן שהועסק כשליח הדואר קיבל איומים על חייו ואף ניסו לפגוע בו ולסוקלו באבנים בעת ביצוע העבודה. עקב כך, הוא סירב להמשיך לחלק את הדואר הרשום, וחברת הדואר הפסיקה שירות זה.

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי גם לה כרשות מקומית חוזר דואר רב בנימוק של "לא נדרש".

אי-מסירת דואר רשום משפיעה לא רק על הנמענים, אלא גם על בעלי החוב שלהם. כיום הדבר פוגע בעיקר במדינה, ברשויותיה ובבעלי החוב שנבצר מהם לגבות את חובם. בכך נוצרת מעין הגנה על החייבים המסרבים לקבל את הדואר הרשום מפני נקיטת צעדי אכיפה בשל אי-תשלום מיסים, אגרות וחובות.

מומלץ כי חברת הדואר תפעל לבחינת פתרונות לאי-מסירת דברי הדואר הרשום בפזורה הבדואית, ובין היתר תגיש תלונות במשטרה כשקיים חשש לפגיעה בבעלי תפקידים מטעמה. על החברה לבחון להחיל את הפתרון של משלוח דבר דואר באמצעות שליח מיוחד, שהשיתה בזמנו עם הנהלת בתי המשפט, על דברי דואר רשום שהיא מחלקת עבור גופי אכיפה אחרים. כמו כן, על המשטרה לבחון את התופעה ואת הדרכים למיגורה. עוד מומלץ כי המוסד לביטוח לאומי יבחן דרכים להגברת השימוש באזור אישי באתר המוסד בקרב הפזורה הבדואית ואת האפשרות למשלוח הודעות על ידו באמצעות מסרונים בהתאם לנהליו.

הבט"ל מסר בתשובתו שהוא "פועל כבר שנים רבות להגברת השימוש באתר האישי... כמו כן, מזה מספר שנים, הביטוח הלאומי מפעיל שירות הודעות טקסט והודעות מייל על הגעת מכתבים לאזור האישי של המבוטחים (במקום שליחה בדואר). לאור המלצת המבקר, על מנת להגביר השימוש באזור האישי בקרב הפזורה הבדואית, אנו נפעל לשליחת עלונים בשפה הערבית לתושבי הפזורה, בהם ניידע אותם בשירות זה וביתרונותיו ונציע להם שירות טלפוני בשפה הערבית לקבלת הנחיות באשר לאופן ההצטרפות לשירות".

**היעדר יכולת למיין דברי דואר במכונות המיון**: חברת דואר ישראל רכשה לפני שנים אחדות מכונות מיון אוטומטיות, שתפקידן לייעל ולזרז את תהליך מיון המכתבים לכתובות השונות ולנתב אותם כראוי. מיון ממוכן, שמתבצע מראש בבית המיון המרכזי, מייעל משמעותית את התהליך ואף מקטין את ההסתברות לביצוע טעויות, כפי שקורה לעיתים בתהליכי מיון ידניים.

כאמור בפרק הדן בשיום הרחובות, במרבית היישובים בנגב שבהן מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אין שמות לרחובות, אלא ניתנים מספרים לכל שכונה. מצב זה גורם לכך שלמכונות המיון אין סמך של רחוב שמקבלים בדרך כלל ממשרד הפנים[208]. בשל עובדה זו, דברי הדואר המיועדים לתושבי אותם יישובים אינם עוברים הליך מלא של מיון על ידי המכונות, והדבר מאלץ את עובדי הדואר במקומות אלו לבצע הליך מיון ידני ארוך ומסורבל, המעכב את זמן ההגעה לנמענים.

הנה כי כן, תהליך המיון הידני מעכב את זמן ההגעה של אותם דברי דואר לנמענים ביחס להליך מיון ממוכן שמתבצע כבר מראש בבית המיון המרכזי, זאת בנוסף להגדלת ההסתברות לביצוע טעויות בעת המיון הידני.

יצוין כי אנשי מחוז הדרום של חברת הדואר ניסו לפתור את הבעיה המתוארת ואף ביקשו מראשי המועצות ביישובי הבדואים, ובייחוד בררהט, להקצות שמות לרחובות כדי לאפשר הקצאת מיקודים, ואולם הדבר טרם הושלם[209].

חברת הדואר מסרה בתשובתה כי "אנו מסכימים עם דברי המבקר בהקשר לקושי לחלק דואר ביישובים אלה בהתאם לרמה הנדרשת ומדגישים שוב כי הבסיס לחלוקה מהירה ומדויקת של דברי דואר ביישובים אלה, כמו בכל מקום אחר בארץ, הוא מתן שמות לרחובות ומס' ייעודי לכל בית אב, אשר יאפשר מיון ממוכן של דברי הדואר כבר במרכז המיון הארצי, וחלוקה לנמענים ללא תלות בהיכרות של המחלק המקומי עם התושבים וכו'".

**עומסים בסניפי הדואר:** בדוח מ-2018 של משרד מבקר המדינה[210] נכתב כי "בעיית זמני ההמתנה בסניפים מחמירה במיוחד בתאריכים קריטיים מדי חודש, כשהעומסים בהם כבדים במיוחד, כגון ה-15 בחודש בתקופת התשלומים לרשויות המס ובסוף כל חודש, בעת תשלומי קצבאות הביטוח הלאומי. גם מדוח מערכת ניהול התורים של חברת הדואר עולה כי בסניפים רבים זמן ההמתנה ארוך מאוד באותם תאריכים. לדוגמה, זמן ההמתנה הממוצע ב-15.11.17 עמד בסניף רהט על 48.6 דקות... ב-29.11.17 היה זמן ההמתנה הממוצע בסניף רהט 53 דקות".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה שהסניפים ביישובי הבדואים בנגב אינם ערוכים מבחינה פיזית ולוגיסטית לטפל בהיקף הרב של הנזקקים לשירותיהם, ובייחוד בימי חלוקת קצבאות הביטוח הלאומי לסוגיהן, כגון גמלת הבטחת הכנסה וקצבת ילדים.

לשם המחשה, תמונה 47 להלן מציגה את סניף הדואר הראשי בבאר שבע ביום של חלוקת קצבאות.

208 סמך זה הוא הבסיס למיקוד שקיים לכתובת.

209 ראו גם הפרק בדוח העוסק בנושא שיום רחובות.

210 מבקר המדינה, **דוח שנתי 69א** (2018), "היבטים בניהולה של חברת בנק הדואר", עמ' 332.

תמונה 47: **סניף הדואר הראשי בבאר שבע ביום חלוקת קצבאות, דצמבר 2018**

המקור: מבקר המדינה.

חברת הדואר כתבה במהלך הביקורת הנוכחית בנושא זה כי "היא מפעילה את בית הדואר ברהט, ויחידות דואר בחורה, כסיפה, תל שבע, שגב שלום, לקייה ועוד, בהתאם להוראות הרישיון הכללי של החברה. עם זאת, ידוע לנו כי תושבים רבים מאותם יישובים וכן מהפזורה הבדואית (אשר מתגוררים בחלקם בישובים לא מוכרים, כך שאין בהם יחידות דואר) מקבלים שירותי אשנב בבאר שבע (כעיר מחוז אזורית), ולעתים גם ביחידות דואר אחרות כגון להבים, עומר, מיתר וכו'. מן הסתם, ביום תשלום קצבאות ביטוח לאומי, יחידות אלה, אך לא רק, משרתות מספר רב של לקוחות, (לפעמים אף בשיעור של 200% בהשוואה ליום פעילות רגיל)".

מומלץ שחברת הדואר תפעל לטיוב השירות בסניפים הממוקמים ביישובי הבדואים, כולל באמצעות הצבת כספומטים ייעודיים לתשלום קצבאות או תוך בחינת חלופות אחרות לתשלום קצבאות. הדבר מקבל משנה תוקף נוכח העובדה ששיעור הנזקקים לקבלת קצבאות בקרב תושבי האוכלוסייה הבדואית גבוה משמעותית לעומת שאר האוכלוסייה. פעולה זו יש בה גם כדי לווסת את העומסים בסניפים בצורה טובה יותר.

הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב מסרה בתשובתה כי "הדואר, שירות התעסוקה, ביטוח לאומי ורשות האוכלוסין נדרשים לפתוח סניפים בכל יישובי הבדואים כפי שהם פותחים בכל יישובי היהודים בנגב. מדובר באפליה ובפגיעה במשילות. אין שום סיבה שהדואר לא יצליח לספק שירות הולם לכלל האוכלוסייה ולחלק דואר רשום. הדואר נדרש להשקיע משאבים מתאימים וכך יוכל להגיע לכלל האוכלוסייה. תושבים בדואים רבים מחזיקים בתיבת דואר בתשלום בבאר שבע כי אינם מקבלים שירות בסיסי זה".

חברת הדואר מסרה בתשובתה כי "משיכת הכספים במזומן באשנב ושאר הפעולות הקשורות בניהול חשבון עו"ש בבנק הדואר באמצעות אשנב מאויש מבוצעות בשיעורים גבוהים במגזר הבדואי (וכן במגזרים נוספים) על אף אמצעים ישירים ומקוונים רבים שהחברה מציעה ללקוחותיה... חברת דואר ישראל מספקת את שירותיה בפריסה רחבה מאוד ביישובי המגזר הבדואי בנגב ובישובים סמוכים אשר גם הם משרתים לקוחות מקרב אותה אוכלוסייה. הפתרון היעיל ביותר אינו דווקא הצבת מכשירי כספומט, אלא הרחבה של פרויקט "דואר בקליק" אותו מובילה כעת חברת דואר ישראל ולפיו השירות ביחידות הדואר יינתן רק בהזמנת תור מראש... ברגע שכל לקוח יגיע ביום ובשעה שנקבעו לו, התורים לקבלת שירות יצטמצמו באופן ניכר". עוד ציינה החברה בתשובתה שהיא פועלת להתאמה של פריסת יחידות הדואר באזור זה וכי לאחרונה הוקמה יחידת דואר גדולה באזור התעשייה עמק שרה בבאר שבע. כמו כן, יחידות הדואר בערערה, בלקייה ובכסייפה הועברו לנכסים חדשים ומרווחים, המאפשרים שירות ברמה טובה יותר. כן מתוכננת להיפתח בקרוב ברהט יחידת דואר שלישית.

**פגיעה ביחידות דואר:** כדי להסדיר חלוקת דואר במקומות מגורים קטנים של הפזורה הבדואית, הקימה חברת הדואר מרכזי חלוקת דואר בכמה יישובים. מדובר במרכז בנוי שמכיל עשרות תיבות דואר, שאליו מגיעים התושבים לקבל את דברי הדואר שלהם.

בחלק מהמקומות פתרון זה היה יעיל והביקוש לכך היה רב, ובכלל זה הביקוש להשכרת תאי דואר בתשלום. לדוגמה, ביישוב רהט יש ביקוש רב לתאי דואר בתשלום, ויש צורך להקים עוד מרכזי חלוקה.

מומלץ כי חברת הדואר תבחן הקמת מרכזי דואר נוספים ביישובים שבהם יש לכך ביקוש.

יצוין כי בכמה יישובים של הפזורה הבדואית שיטת מרכזי חלוקת דואר לא הצליחה עקב חבלות של תושבים, אשר פירקו את תאי הדואר. כמו כן, בשנים האחרונות אירעו פעולות עבריינות, פריצה וחבלה רבים בסניפי דואר שונים בנגב, כפי שיפורט להלן.

בלוח 56 להלן מוצגים נתונים על מספר אירועי הפריצה והחבלה בשנים 2015 - 2019:

לוח 56: **אירועי פריצה וחבלה ביחידות הדואר בנגב, 2015 - 2019**

| השנה | ניסיונות שוד | מעשי שוד | פריצות |
|---|---|---|---|
| 2015 | 4 | 2 | 5 |
| 2016 | 2 | 3 | 3 |
| 2017 | 1 | 1 | 6 |
| 2018 | | 3 | 1 |
| 2019 | 2 | 5 | 3 |
| סה"כ | 9 | 14 | 18 |

על פי נתוני חברת דואר ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2015 - 2019 אירעו 18 אירועי פריצה, 14 אירועי שוד ותשעה ניסיונות שוד. אירועים אלו התמקדו ביישובי המגזר הבדואי באזור באר שבע.

כאמור, חברת הדואר ציינה בתשובתה שמרכזי חלוקה רבים בפזורה הבדואית חובלו והשקעה כספית ניכרת של החברה ירדה לטמיון. עוד ציינה החברה כי העתיקה חלק ממרכזי חלוקת הדואר משבטי הפזורה למקומות אחרים.

עוד מסרה חברת הדואר בתשובתה כי "הפגיעה בתשתיות החלוקה של החברה קיימת אך מטופלת היטב מול גורמי האכיפה באופן שוטף ואינה המרכיב המרכזי באיכות החלוקה לנמענים בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב... אגף הביטחון של חברת דואר ישראל נמצא בקשר הדוק עם תחנות המשטרה בפזורה הבדואית ופועל בשת"פ מלא באירועים פליליים וכן במידע מודיעיני שמועבר אלינו לגבי יחידות הדואר".

מומלץ כי חברת הדואר תגביר את שיתוף הפעולה עם המשטרה ועם הרשויות המקומיות שבהן מתגוררת הפזורה הבדואית ותשקול להציב את מרכזי החלוקה בצמידות למוסדות הרשות המקומית.

**אי-קבלת שירותי דואר בשל סכסוכי משפחות**: מבדיקה שערך צוות הביקורת עולה כי סכסוכים בין משפחות של שבטים בפזורה הבדואית החיים ביישובים משותפים או במקומות קרובים שאליהם מגיע מחלק דואר משפיעים לעיתים על קבלת דברי הדואר של אחת המשפחות.

כך לדוגמה, בעקבות סכסוך דמים מ-2013 בין משפחות המתגוררות באחד היישובים בדרום הייתה פגיעה מתמשכת, של כחמש שנים לפחות, בהעברת דברי דואר לאחת המשפחות וכן פגיעה בקבלת שירותי דואר בסניף שמפעיל אחד מבני המשפחה השנייה.

מומלץ כי חברת הדואר תפעל מול משטרת ישראל לגיבוש פתרון לבעיות הייחודיות של אוכלוסיית הבדואים. הדבר יבטיח כי התושבים יוכלו לממש את זכותם לקבל שירות חיוני מגורמים ציבוריים ופרטיים הנסמכים על חברת הדואר.

החברה מסרה בתשובתה מ-8.3.18 למשרד מבקר המדינה לגבי דוח הביקורת על שירותיה לציבור[211], כי בעבר כונס פורום של נציגים ממשרדי ממשלה ושל גופים ציבוריים נוספים כדי למצוא פתרון לבעיות הייחודיות במגזר הלא-יהודי, אך הפורום לא הגיע לידי מסקנות אופרטיביות בנדון. עוד מסרה החברה כי תבדוק אפשרות להקים צוות חשיבה משותף עם משרדי הממשלה הרלוונטיים ולקוחותיה הגדולים הממענים דברי דואר לתושבים בפזורה, כמו עיריית באר שבע.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "נושא רשות הדואר והפגיעה במרכזי חלוקת דואר ימוקד מודיעינית בשנת 2021. יצוין כי כל אירוע מסוג זה מקבל את מעטפת הטיפול המלאה, לרבות שימוש באמצעים, כיסוי מז"פ וטיפול ממוקד של חוקרי זירה טכנולוגית... יובהר, כי מבדיקה שנערכה מול מנהל מחלקת המבצעים וחירום בדואר ישראל (סמנב"ט דואר) לא עלה שהדואר נתקל בשנים האחרונות בבעיית חלוקת דואר בפזורה הבדואית עקב בעיות אבטחה. לא אותרו במערכת בקשות סיוע של מסירה בדואר. חלוקת הדואר מתבצעת בהתאם לסמכות החוקית שעל פיה הדואר עובד. היה ומתעוררת בעיית אבטחה, יש למערך האבטחה של דואר ישראל סמכות לאבטח את עובד הדואר או להגיש בקשת סיוע למשטרת ישראל".

211 מבקר המדינה, **דוח מיוחד** (2019), "השירות לציבור בחברת דואר ישראל בע"מ".

# התרעות פיקוד העורף ביישובי הפזורה הבדואית

אחריותו של פיקוד העורף לתחום ההתגוננות האזרחית נובעת בהיותו "שירות ההתגוננות האזרחית" בהתאם לחוק ההתגוננות האזרחית, תשי"א-1951. תפקידו המרכזי הוא לארגן ולנהל את ההתגוננות האזרחית במדינה, בין היתר, באמצעות מתן התרעות לאוכלוסייה מפני איומים, וכן ביצוע פעולות חילוץ והצלה לאחר התקפות על העורף.

פיקוד העורף הכין תוכנית לשיפור מיגון האוכלוסייה הבדואית בדרום, ובמסגרת זו הורחבו הפוליגונים[212] הקיימים בשטח, כדי שאלו יוכלו לקבל התרעות על ירי רקטות ששוגרו לעבר הפזורה הבדואית. כמו כן, חולקו כרוזיות[213] לבתי הספר והמסגדים שבפזורה.

מהביקורת עולה כי נכון למועד הביקורת, מאי 2020, לא הותקנו מערכות התרעה באמצעות צופרים המספקות מידע מקדים ביישובי הפזורה הבדואית על ירי רקטי. זאת בשל העובדה שלהתקנתן נדרש שילוב של חיבור מסודר לתשתיות חשמל וכן מבני ציבור ראויים ויציבים, החסרים ביישובים אלו.

פיקוד העורף מסר בתשובתו כי "קיים קושי בהשקעה של משאבים ציבוריים בהתיישבות שאינה מוסדרת כדין. לכן, נדרשת לטעמנו הסדרה מדינתית רחבה של ההתיישבות הבלתי מוכרת, לרבות בהיבטי התכנון והבניה, אשר תכלול בין היתר גם תכנית, עם תקציב בצדה, להסדרת פערי ההתראה".

עוד הועלה כי מרבית האחראים למסגדים בפזורה סירבו להתקין את הכרוזיות המדוברות, והכלי המרכזי לקבלת ההתרעות בפזורה הוא באמצעות היישומונים של פיקוד העורף לטלפונים הניידים.

בפגישה שהתקיימה בינואר 2019 בין נציגי משרד מבקר המדינה לבין נציגי פיקוד העורף עדכנו הללו כי בשל פערי ההתרעה האובייקטיבים בפזורה, כפי שתוארו לעיל, הם הגבירו וחיזקו בקרב אוכלוסייה זו את מערך ההסברה בנוגע ליישומונים. בשיחת עדכון טלפונית ביוני 2020 עם נציג פיקוד העורף עדכן הלה כי לא חל שינוי מהותי בתמונת המצב המתוארת.

בהקשר זה יצוין כי בדוח מבקר המדינה נכתב[214] כי "אם יתברר כי אכן קיימים פערים במתן ההתראה הנובעים מהיעדר שיתוף פעולה של הרשויות המקומיות עם פקע"ר [פיקוד העורף], מן הראוי כי פקע"ר יציף זאת באמצעות משהב"ט [משרד הביטחון] בפני משרד הפנים, המופקד על פעילותו של השלטון המקומי, למען פתרון העניין".

בדיקה של צוות הביקורת מול רשות ההסדרה העלתה כי ניתן לשלב כרוזיות במבני ציבור המוקמים ביישובי הפזורה.

212 פוליגון הוא מרחב אזורי שכל היישובים שבו מקבלים התרעה משותפת אם מתרחשת מתקפה העלולה לפגוע בהם.

213 כרוזית היא מערכת כריזה קולית ניידת שיכולה לשמש להתרעה בעת מתקפה.

214 דוח מיוחד, "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות" (2016), עמ' 55; באוגוסט 2020 התפרסם דוח ביקורת מעקב במסגרת הדוח השנתי 70ג.

הפערים שעדיין קיימים במתן ההתרעות בפזורה הבדואית מביאים לסיכון חיים ממשי בעת מצב חירום. מומלץ כי פיקוד העורף יפעל למצוא פתרונות לבעיה, ובכלל זאת דרכים לרתימת האחראים למסגדים לנושא הצבת הכרוזיות, וכן יבחן הצבה של כרוזיות במבני הציבור שבכלל היישובים (גני ילדים ובתי ספר) ובמבני הרשויות המקומיות. כן מומלץ כי במידת הצורך יעלה פיקוד העורף את הבעיה לפני משרד הפנים ורשות ההסדרה כדי שיסייעו לו לפעול בנושא זה בקרב הרשויות המקומיות הבדואיות.

פיקוד העורף מסר בתשובתו כי אכן היו בעבר בעיות של ניתוק הכרוזיות וגניבתן, וכיום ניתן מענה באמצעות פוליגוני התרעה ייעודיים ושימוש ביישומון פיקוד העורף, שנועד להיות מושק בחודש פברואר 2021. עוד נמסר בתשובתם כי אחת לשנתיים מקיים פיקוד העורף מסע הסברה, הכולל את הפזורה הבדואית, כדי להטמיע את השימוש ביישומון והתנהגות מצילת חיים בעת ירי רקטות.

צה"ל מסר בתשובתו כי סגן הרמטכ"ל הנחה לבחון את האפשרות להתרעות באמצעות "כרוזיות" ניידות וכן את האפשרות לתיאום עם כוח יישובי, שיקבל אחריות לסיוע בעת התרעה ולטיפול במרכיבים אזרחיים.

מנהל מינהל החירום שבמשרד הפנים מסר בתשובתו כי "הנושא בתחום הטיפול של פיקוד העורף, הקמת מערכי ההתרעה ממומנים מאוצר המדינה ישירות למערכת הביטחון / פיקוד העורף בתקציב ייחודי, מינהל [החירום] מסכים כי נכון לתת מענה לנושא ההתרעה בהתאם לקביעה המקצועית של פיקוד העורף". עוד מסר כי "הסדרה וסיוע לפיקוד העורף תטופל ע"י משרד הפנים מול הרשומ"ק [הרשויות המקומיות] הבדואיות לאחר שתצא דרישה של פיקוד העורף".

# קשיים במתן שירותי הצלת חירום בנגב

משרד הבריאות, בהיותו גוף מאסדר, אחראי למערכת הבריאות בישראל, ובכלל זה בתי חולים, מרפאות ומוסדות רפואיים אחרים. כן אחראי המשרד לתחומי הרפואה המונעת, בריאות הציבור, בריאות הסביבה, בריאות תלמידים ועובדים, רישוי מקצועות הבריאות ופיקוח על העיסוק במקצועות אלה בישראל. המשרד גם אחראי לפעילות קופות החולים לפי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, ומפקח על פעילות מגן דוד אדום (להלן - מד"א). כלל שירותים אלו קריטיים לבריאותם ולתוחלת חייהם של התושבים.

הזמן העובר מקרות אירוע רפואי עקב מחלה, תאונה או חבלה ועד הגעה לבית חולים עלול להיות קריטי להישרדות המטופל, ובשל כך נודעת חשיבות רבה לזמינותם ולאיכותם של שירותי ההצלה. סוגיית רפואת החירום בנגב נדונה מספר פעמים בשנים האחרונות בין מד"א לבין משרדי הממשלה הרלוונטיים. ביולי 2014 הגיש מד"א נייר עמדה למינהל הרפואה במשרד הבריאות, ובו הצעה לשדרוג ושיפור מערך שירותי הבריאות בגזרת הדרום. זאת בשל הגידול הצפוי באוכלוסיית הנגב, הן בשל הריבוי הטבעי ביישובים הקיימים והן בשל העברת מחנות צה"ל לנגב.

במהלך מבצע "צוק איתן" בקיץ 2014 הועברה אל מד"א פנייה מטעם משרד הבריאות והמשרד לביטחון פנים להצגת תוכנית לשיפור המענה לכלל תושבי הנגב. באוגוסט 2014 הגיש מד"א את הצעתו לתוכנית, אך זו לא קודמה בשל היעדר הסכמה על המימון. באוגוסט 2014 פנו נציגי הפיקוד[215] אל שרת הבריאות דאז, שר החקלאות דאז וגורמים נוספים בבקשה להרחיב את שירותי האמבולנסים בפזורה ובתחומי המועצות האזוריות אל-קסום ונווה מדבר. בפנייה זו צוין: "בין השאר, נמנעים האמבולנסים מכניסה לכפרים הבלתי מוכרים כאשר מדובר בדרכים בלתי סלולות וקשות, גם במצבים דחופים ביותר, זמני ההגעה איטיים מאד... המצב הומחש כאשר הגעת האמבולנס למקום בו נהרג גבר ונפצעו שני נשים ושני ילדים סמוך לדימונה ארכה כחצי שעה".

באוקטובר 2014, במענה לפנייה זו, שלח נציג מד"א הצעה למנהלת תחום בכירה שירותי הצלה במשרד הבריאות ובה פירט חלופות לשיפור המענה במגזר הבדואי בנגב: הצבת חובשים כוננים בכל יישוב; הצבת אמבולנס מד"א "במקום בו נדרש"; פתיחת תחנות מד"א חדשות (ללא פירוט מספרן ומיקומן). מד"א ציין כי בשל בעיית הנגישות נדרש להציב אמבולנס עם יכולת הנעה קדמית, שעלות תחזוקתו גבוהה יותר.

ביולי 2017 פנה מנכ"ל מד"א לשרי הבריאות והאוצר בבקשה לסיוע תקציבי לשיפור זמינות שירותי מד"א, בדגש על הפריפריה, ובכלל זאת מענה ליישובים הבדואיים בנגב. הועלה כי תוכנית זו טרם נדונה וממילא טרם תוקצבה.

במאי 2017 קיימה הוועדה לצדק חלוקתי של הכנסת דיון בנושא פריסת האמבולנסים בפריפריה. יו"ר הוועדה סיכם את הדיון: "הוועדה למדה כי זמני התגובה והגעת האמבולנסים בפריפריה פחות טובים ממרכז הארץ וגם זמני ההמתנה בישובים קטנים וערביים ארוכים יותר ביחס למרכז... הוועדה בראשותי פונה לשר האוצר ולשר הבריאות עם הדרישות הבאות - לפעול באופן מידי לתקצוב של כ-80 מיליון ש"ח לטובת הרחבה של פריסה ותקינה של 50 נקודות הזנקה של אמבולנסים וניידות לטיפול נמרץ ברחבי הארץ והפריפריה. כמו כן דורשת הוועדה משר הבריאות לפעול להגדלת התקציב המוקצה לשירותי חירום במסגרת החלטת ממשלה מס' 2397 מיום 12/2/17 לטובת תגבור האמבולנסים ושיפור זמני ההגעה לפריפריה ובכלל".

במסגרת החלטת הממשלה 2397[216] תוקצב משרד הבריאות בסכום של שני מיליון ש"ח לשנה למשך חמש שנים. בשנים 2017 - 2018 הוקמה תחנת מד"א בחורה בסיוע תקציבי של משרד הבריאות; הורחבו שעות הפעילות בשלושה יישובים[217]; נוספו שני אמבולנסים - בשגב-שלום ובביר הדאג'; והוכשרו 300 מתנדבים ככוננים בשישה יישובים בנגב: רהט, לקייה, חורה, כסייפה, ערערה בנגב ושגב-שלום.

בשנת 2020 הוכן במשרד החקלאות דוח לניתוח מימוש יעדי תוכנית החומש 2397 ("תכנון מול ביצוע"). הדוח ריכז את נתוני הביצוע של התוכנית לשנים 2017 - 2018 לפי הגופים הממשלתיים שתוקצבו בתוכנית.

215 המועצה האזורית לכפרים בלתי מוכרים בנגב.

216 "תוכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2017 - 2021" (12.2.17).

217 ערערה בנגב, כסייפה ורהט.

בלוחות 57, 58 להלן מוצגים נתונים על מדדי התפוקה של סעיף הכשרות הבריאות ושל סעיפי ציוד ההחייאה, ועל התכנון מול הביצוע בסעיפי הבריאות בתוכנית החומש 2397, נכון לשנת 2019.

לוח 57: **מדדי התפוקה של סעיף הכשרות הבריאות בתוכנית החומש 2397, בשנים 2017 - 2019**

| התוכנית | מדד התפוקה | התכנון | הביצוע |
|---|---|---|---|
| קורס מוכנות הפרט | מספר המשתתפים | 2,500 | 1,405 |
| קורס נאמני חיים | מספר המשתתפים | 500 | 275 |
| הכשרת שגרירי בריאות | מספר המשתתפים | 80 | 19 |
| סה"כ משתתפים | | 3,080 | 1,699 |

המקור: משרד החקלאות.

לוח 58: **מדדי התפוקה של סעיפי ציוד ההחייאה בתוכנית החומש 2397, בשנים 2017 - 2019**

| התוכנית | מדד התפוקה | תכנון | ביצוע |
|---|---|---|---|
| ערכות החייאה לנאמנים ולשגרירים | מספר הערכות | 580 | 294 |
| מכשירי החייאה | מספר המכשירים | 40 | 40 |
| סה"כ ערכות ומכשירים | | 620 | 334 |

המקור: משרד החקלאות.

מנתוני הלוחות עולה כי כ-1,700 תושבים השתתפו בקורסי הכשרה מתוך כ-3,080 תושבים שהיו אמורים להשתתף בקורסי ההכשרה (המהווים כ-55%), כמו כן, סופקו 334 ערכות ומכשירי החייאה מתוך 620 שהיו אמורים להיות מסופקים ליישובים (המהווים כ-54%). כך, שמערכת שירותי הצלת החירום במגזר הבדואי עמדה בכמחצית מהיעדים שהוצבו.

מד"א ציין בתשובתו כי הנתונים המוצגים לגבי מדדי התפוקה של סעיף הבריאות בתוכנית החומש אינם מדויקים. תוכנן כי בשנת 2019 ייערכו קורסים לכ-1,540 חניכים, ובפועל הוכשרו בקורסים השונים של מד"א לא פחות מכ-1,700 חניכים.

משרד הבריאות עדכן בתשובתו מינואר 2021 כי חולקו ערכות החייאה ל-552 חניכים. התכנון היה שיתקיימו עשרה קורסים בשנה עם 250 חניכים, כלומר, לקיים 30 קורסים שבהם 750 חניכים במשך שלוש שנים. בפועל הגיעו לכל קורס 17 חניכים בממוצע. כלומר, במשך שלוש שנים בוצעו 31 קורסים עם 552 חניכים, שכולם קיבלו ערכות החייאה. כן חולקו 40 מכשירי החייאה לאנשי מפתח בחברה הבדואית.

מד"א ציין עוד בתשובתו כי מימן ממקורותיו שלושה קורסים של חובשי רפואת חירום ונהגי אמבולנסים ביישובים האלה: (א) חורה - ובו השתתפו 20 מתושבי חורה, לקייה ושבט א-סייד; (ב) שגב-שלום - ובו השתתפו 18 בנות משבט אבו קווידר, מערוער, משגב-שלום ומשבט אל-

עזאזמה; (ג) לקייה - ובו השתתפו 14 מתושבי לקייה, חורה ואום בטין. כמו כן, מד"א חילקה במהלך השנים 2019 - 2020 ערכות כונן למתנדבים ביישובי האוכלוסייה הבדואית בנגב.

משרד הכלכלה והתעשייה ציין בתשובתו לטיוטת הדוח כי "לפני חודשים ספורים נוספה תחנת מד"א נוספת בישוב לקייה... סוכם עם משרד הבריאות ומשרד הפנים כי יתקצבו המשך הקמת תחנות במימון משרד הפנים והבריאות".

משרד הבריאות ציין בתשובתו לטיוטת דוח הביקורת מינואר 2021: "מגן דוד אדום... העריך כי יגיעו יותר חניכים לכל קורס אל מול הגעתם של החניכים בפועל... בכוונת הארגון... לבצע השנה הדרכות קצרות בנושא רפואת חירום ועזרה ראשונה באמצעות ימי בריאות בלבד שם החשיפה לכמות רבה יותר של אנשים המקבלים את המידע הכה חיוני בהדרכות קצרות, מדויקות ואיכותיות. יתר על כן, נשלים את חלוקת מכשירי ההחייאה לאנשי מפתח בחברה הבדואית. לעניין השלמת הפערים בפריסת שירותי החירום התשתיות וההכשרה, אנו סבורים שהתכנית שגובשה במסגרת החלטת הממשלה 2397, צריכה להימשך גם בשנים הבאות לאחר סיומה, ואף להתרחב, כך שיינתן מענה נרחב יותר לאוכלוסייה כולל בהוספת אמבולנסים ביישובים עצמם, ובכוונת המשרד לעלות את מלוא הצרכים הנדרשים לצמצום הפערים בשירותי החירום במסגרת גיבוש תכנית ההמשך להחלטת הממשלה".

מגן דוד אדום ציין בתשובתו מינואר 2021: "כמפורט בטיוטת הדו"ח, בשנים האחרונות פנתה מד"א למשרדי הממשלה השונים מספר פעמים באשר להרחבת שירותיה בנגב בכלל, וביישובים הבדואים בפרט. בכלל זה, פנה מנכ"ל מד"א ביום 2.7.17 לשר הבריאות ולשר האוצר בתכנית לשיפור זמינות שירותי מד"א וצמצום הפערים בזמני התגובה בין המרכז לבין הפריפריה... יצוין, כי אף שחלפו למעלה משלוש שנים מאז פניית מד"א התוכנית האמורה לא נדונה, וממילא לא תוקצבה כנדרש, באופן הפוגם ביכולותיה של מד"א לשפר את זמינות שירותיה בנגב, ולקצר את זמני התגובה לקריאות חירום".

מומלץ כי משרד הבריאות יגבש תוכנית רב-שנתית להשלמת צמצום הפערים בפריסתן של תשתיות חירום, הצלה והכשרה בנגב בכלל וביישובי הבדואים בפרט. זאת תוך כדי תיאום עם מד"א ועם הרשויות המקומיות הרלוונטיות.

משרד הבריאות ציין בתשובתו ממאי 2021 כי הוא "רואה חשיבות רבה להרחבת המענה והזמינות של שירותי החירום בנגב בכלל ובקרב האוכלוסייה הבדואית בפרט. לצורך כך, גיבש המשרד, טרם החלטת הממשלה הקודמת, יחד עם מגן דוד אדום, תכנית מפורטת המתבססת על זמני התגובה, לתוספת אמבולנסים באזור. לצערנו, התקציב שהוקצה לטובת הנושא בהחלטת הממשלה, היה מצומצם (כמיליון ש"ח לשנה) ולא נתן מענה מספק לכל התכנית". עוד ציין משרד הבריאות כי "בימים אלה החלה עבודה על גיבוש החלטת ממשלה חדשה, ובכוונתנו לפעול במסגרת ועדת ההיגוי לתכנית [כדי] לכלול בתוכה, באופן נרחב יותר הקצאה תקציבית מתאימה למענה הנדרש".

שיעור ההחזרה של דברי הדואר הרשום ביישובי הבדואים גבוה בהרבה משיעור ההחזרה בשאר המדינה. נוסף על כך, קיימת תופעה של פגיעה במרכזי החלוקה של חברת הדואר, וכן ישנה פגיעה בחלוקת הדואר בשל סכסוכי משפחות. כמו כן, פיקוד העורף טרם התקין מערכות התרעה המספקות מידע מקדים ביישובי הפזורה הבדואית על אודות ירי רקטי. אף מצבה של מערכת שירותי הצלת החירום ביישובי הבדואים בנגב טעון שיפור.

מומלץ כי חברת הדואר תפעל לבחינת פתרונות מותאמים לתושבים לשיפור רמת שירותי הדואר בפזורה הבדואית ותגביר את שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל והרשויות המקומיות כדי לצמצם את הפגיעה במתקניה. עוד מומלץ כי פיקוד העורף יפעל להצבתן של כרוזיות התרעה בפזורה הבדואית, וכי משרד הבריאות יגבש תוכנית רב-שנתית לצמצום הפערים בתשתיות חירום.

## סיכום

הפגנת משילותה של המדינה בכל חלקי הארץ הינה מחויבת כחלק מהצורך להבטחת מתן שירותים תקינים וסדירים לכל תושביה באשר הם. רמת החיים קשורה קשר הדוק לסביבת החיים של התושב ולישוב בו הוא חי. יכולת השילוב של התושבים בכלכלה ובחברה תלויה ביכולת של המדינה, והרשות המקומית על כל מוסדותיה, לספק תשתית ציבורית ושירותים ציבוריים ראויים שיאפשרו זאת.

הפערים בין היישובים הבדואים לשאר היישובים בנגב נותרו ניכרים. זאת על אף התקצוב הממשלתי מכוח החלטות הממשלה, לאורך השנים, בתכניות חומש בהיקף של מיליארדי שקלים, זאת נוסף לתקציב השוטף הנתון בידי הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות הבדואיות בנגב.

דוח זה דן במכלול השירותים והתפקידים המוטלים על רשויות המדינה כחלק ממחויבותם כלפי תושביה באזור הנגב, ומנגד באכיפת החוק ובמילוי החובות המוטלות על התושבים. בהיעדר שני אלה נפגעת המשילות באופן ממשי.

יכולתה של הרשות המקומית לספק את התשתיות והשירותים הציבוריים תלויה, בין היתר, בתקציב העומד לרשותה ובתוך כך גם בהכנסותיה. מכאן, שללא הכנסות הולמות יהיה קושי לבסס רשויות מקומיות עצמאיות כלכלית שאינן תלויות בעיקר בתקציבי השלטון המרכזי ושיכולות לספק שירותים ציבוריים.

בדוח זה הועלו ליקויים הנוגעים למערכות שנבדקו: ניהול מוניציפלי, ניהול משק המים והביוב, המאבק בפוליגמיה, התמודדות עם ניצול לרעה של זכויות, הפעלת הסעות תלמידים ואבטחת מוסדות חינוך, תשתיות התחבורה, קבלת נתונים מהאוכלוסייה לצורכי הלמ"ס, גביית מיסים, היבטי איכות הסביבה, רווחה, בריאות ועוד. עוד הועלה כי במקרים רבים, קיימת פעילות עבריינית במרחב, והמדינה מצידה אינה פועלת דיה באופן אפקטיבי למימוש מדיניותה וביצוע פעולות כנגד המפרים את החוק.

בסוף שנת 2018 מנתה האוכלוסייה הבדואית בנגב לפי נתוני הלמ"ס כ-268,000 איש - כ-20% מכלל האוכלוסייה בו. עם זאת, לפי הנתונים העולים בדוח, שיעור מעורבותה באירועים הקשורים לפגיעה במשילות גבוה משמעותי. זאת, בין היתר בנוגע לנושאי תעבורה, איכות סביבה, תשלומי מיסים, פוליגמיה, תשלומי פרוטקשן ופגיעה בתשתיות אזרחיות וצבאיות.

החסמים והיעדר שיתוף הפעולה בין הגופים הרלוונטיים מביאים לפגיעה מתמשכת במשילות המדינה ובאמון הציבור החי באזור הנגב. בין היתר, אין תיאום ושיתוף פעולה בין זרועות השלטון, ובכללן המשטרה, בטיפול בתופעות המתרחשות בנגב: נדרש טיוב העברת מידע בין הרשויות; יזמות מקומיות לאכיפת החוק נתקלות בחסמים; יכולות האכיפה מוגבלות; פעולות אכיפה באזורים מסוימים נמנעות, בעיקר בתחומי הפזורה הבדואית. תופעות אלו וחוסר המענה מהשלטון מביאים לכך שאזרחים נוטים לחדול מדיווח לרשויות החוק על אירועי עבריינות שהם סובלים מהם, והמשטרה מקבלת תמונת מצב בלתי מדויקת לגבי אכיפת החוק.

התמשכותן של תופעות חמורות אלו ומידת האינטנסיביות שלהן מציינות באורח מובהק פגיעה במשילות של המדינה בחבל הדרומי של הארץ ומביאות לפגיעה ממשית בתושבים שומרי החוק ואף לאובדן האמון שלהם במוסדות המדינה.

קידומו של המגזר הבדואי בנגב תלוי בתיאום בין כל הגורמים הקשורים: רשות ההסדרה, משרד השיכון, הסיירת הירוקה, מנהל התכנון, יחידת האכיפה, אגף התקציבים במשרד האוצר, המטה הייעודי במשרד הכלכלה, רשות מקרקעי ישראל, משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד המשפטים ועוד.

בפברואר 2017 אישרה הממשלה בהחלטה מס' 2397 את תוכנית החומש למגזר הבדואי בהיקף של כ-3 מיליארד ש"ח. החלטה זו והתקציב המשמעותי שעליו הוחלט בה, מצטרפת להחלטות ממשלה דומות משנים עברו ולרצון של ממשלת ישראל לשנות את קריאת הכיוון כלפי המגזר הבדואי בנגב ולהעדיפו מבחינה תקציבית על מנת לשפר את מצבו באופן ניכר. חשוב שהדבר יבוא בד בבד עם הגברת המשילות של המדינה בנגב ועם שינוי מהותי של יחס התושבים במגזר זה כלפי המדינה ומוסדותיה.

על מנת שהשקעת התקציבים תהיה אפקטיבית, נדרש לקבוע גוף מתכלל לתיאום ולהכרעה בין מחלוקות בין הגופים המאסדרים כפי שפורטו בדוח, ולהכין תוכנית אסטרטגית לצמצום פערי העבר.

לאור תחזיות גידול האוכלוסייה ביישובי הבדואים בשנים הקרובות נדרש שיפור משמעותי ברמת השירותים הציבוריים. הגידול הדמוגרפי נשען על תחזיות ילודה גבוהות יחסית לכלל האוכלוסייה וכן על העובדה כי ישובים אלו צפויים לקלוט משפחות המתגוררות כיום באתרים שאינם מוסדרים.

הבדואים בנגב, המונים היום כרבע מיליון נפש, זכאים למסגרת כלכלית-חברתית שתאפשר להם להשתלב שילוב של ממש בחברה הישראלית. מיצובם כיום, כקבוצה הענייה ביותר בישראל, מטיל על ממשלת ישראל את האחריות לפעול להגברת המשילות בנגב כדי לאפשר לבדואים להיחלץ ממצבם ולהעניק להם, ובייחוד לדור הצעיר, שהוא רוב מניינם, את הכלים הדרושים ואת התשתיות הפיזיות כדי להתמודד בהצלחה עם אתגרי העתיד.