

מבקר המדינה | דוח שנתי 72 א - 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<sup>1</sup>. 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 חברתי 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

<b>9</b> <b>היישובים</b>	<b>348</b> <b>מיליון ש"ח</b>	<b>1.2</b> <b>מיליארד ש"ח</b>	<b>1.7</b> <b>מיליארד ש"ח</b>
הבדואיים בנגב מדורגים בתחתית הדירוג החברתי-כלכלי	הוציאה הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב למימוש יעדיה, ששיעורם 90% מהתקציב המתוכנן לשנת 2019	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	מתוך 3.2 מיליארד ש"ח (53%) הוציאו משרדי הממשלה בשנים 2017 - 2019 במסגרת תוכנית החומש לסיוע למגזר הבדואי
<b>10</b> <b>ילדים יותר</b>	<b>14,000</b> <b>נשים</b>	<b>268,000</b> <b>איש</b>	<b>80,000</b> <b>כתובות</b>
לכשליש מהגברים הפוליגמיים בנגב	במשפחות פוליגמיות בישראל בשנת 2017	מונה האוכלוסייה הבדואית בנגב - 3% מסך תושבי המדינה בשנת 2018	מגורים של בדואים בנגב היא "שבט", מצב המקשה עליהם לקבל הטבות מס ולהצביע בבחירות, נכון לשנת 2017

## 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

<b>10,000</b> לידות	<b>1,050</b> יחידות	<b>323</b> הסכמי	<b>3,097</b> תושבים
בשנה הוא קצב הילודה של האוכלוסייה הבדואית	דיוור במענה לריבוי הטבעי של האוכלוסייה הבדואית שווקו בשנת 2019	פינוי והסדרה ערכה רשות ההסדרה בשנת 2019 מתוך 641 הסכמים לביצוע בתוכניתה	היו רשומים בפנקס הבוחרים של מועצת אל-קסום בשנת 2016, אך לפי נתוני המועצה התגוררו בה כ-24,000 תושבים
<b>46,000</b> תושבים	<b>9</b> משרדי ממשלה	<b>41%</b> מהתושבים	
בדואים רשומים בכתובת אחת ברשות האוכלוסין ובכתובת אחרת ברשות ההסדרה	ורשות ההסדרה לא דיווחו למשרד החקלאות על מדדי התוצאה ב-19 פעילויות בתחומן בשנת 2019	(בלבד) ביישובים הבדואיים המוכרים נסקרו על ידי הלמ"ס ב-2019; בשל קשיים לא נסקרו תושבי הפזורה	

## תמונת המצב העולה מן הביקורת

**עמידת רשות ההסדרה ביעדי תכנית 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 דיוור לאוכלוסייה הבדואית בנגב. יצוין כי הרשות ניצלה 98% מהתקציב שהעמידה לטובת ביצוע תוכנית העבודה שלה וכן פעלה למתן תוקף של 24,652 יחידות דיוור בתכנון הסטטוטורי, 23% מעבר ליעד שהגדירה - 20,030 יחידות דיוור.



**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 מתקצבת 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 וכיזאצ 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 וכיזאצ 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 חווי 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 היישובים 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 יזום 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 יערך 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

<p><b>21</b> מיליון ש"ח</p> <p>היקף הנזק הכספי של תאגיד המים נווה מדבר בגין גניבות מים של תושבי היישובים בשנת 2016; לתאגיד 57% פחת מים ו-68% פחת גבייה</p>	<p><b>15% -</b> <b>38%</b></p> <p>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</p>	<p><b>180</b> מיליוני ש"ח</p> <p>התקציב להסעת 44,000 תלמידים במועצות נווה מדבר ואל-קסום. 20 מלש"ח הוא הפער התקציבי הנדרש למימון הסעות באל-קסום</p>	<p><b>91%</b> תשתיות</p> <p>ציבוריות חסרות ביישובים במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום, ובהן מים, חשמל, ביוב, כבישים ותקשורת, נכון לשנת 2020</p>
<p><b>53,000</b> תושבים</p> <p>של הפזורה הבדואית מקבלים שירותים מוניציפליים בשבעה יישובים, הגם שאינם רשומים בהם</p>	<p><b>12,600</b> תלמידים</p> <p>שאינם גרים או לומדים במועצת אל-קסום דווחו על ידי המועצה לצורך קבלת תקציב להסעות תלמידים</p>	<p><b>30%</b> נשירה</p> <p>בקרב תלמידים בדואים, שיעור הגבוה משמעותית משיעור נשירת התלמידים בכלל הארץ</p>	<p><b>384</b> רחובות</p> <p>מתוך 886 רחובות בשבעת יישובי הבדואים הוותיקים בנגב, שהרשות המקומית לא קידמה בהם את הליך המיפוי</p>



## 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 כ-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 שתאגידי 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.

**תונוי 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 הבודאיות 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.

**יזום 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 האיוון 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 הבודאיות ויוודא השלמת חקיקת חוקי עזר על ידן, הוצאת



החייבים 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 כזבים 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 מועדת השירות להעסקת קרובי משפחה. עוד מומלץ כי משרד החינוך ומשרד הפנים יפעילו מערך של ביקורות שוטפות על דיווחי המועצה.

**בחירת 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.

**בחירת 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 שנשללו 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

<b>41</b> מיליון ש"ח	<b>1,150</b> אירועים	<b>30</b> התחברויות	<b>13</b> אירועי גניבה
אומדן הנזק הכלכלי לחברת החשמל בגין חיבורי חשמל בלתי חוקיים בשנת 2020	של חבלה בתשתיות חברת המים מקורות וגניבת מים וציוד בשנים 2008 - 2018	פירטיות לרשת החשמל בשכונה אחת ברהט בינואר-יוני 2018	של שנאים מחברת החשמל וקווי מתח גבוה בשנים 2018 - 2019
<b>1,628</b> אירועים	<b>73</b> אירועים	<b>70,000</b> בתים	<b>300,000</b> ש"ח
שכללו בין היתר גניבת ציוד, כניסה לשטחי אש והקמת חממות קנאביס בבסיס צאלים בשנים 2017 - 2020	פליליים ובהם זריקות אבנים וחדירה לשטח בסיס נבטים בשנים 2018 - 2019	במועצות האזוריות נווה מדבר ואל-קסום מפנים את שפניהם באמצעות בורות ספיגה, היוצרים סיכון לזיהום מי תהום ולמחלות	אומדן הנזק לחברת תש"ן בגין פגיעה בקווי דלק בעת ניסיונות גניבה של דלק בשנים 2017 - 2019

## 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 לסוחר 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. פינני 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, שמוזהים 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 לתיעודף 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 תאגידי מים 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 וצאליים (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

<p><b>20</b> אתרי פסולת</p> <p>פירטיים מצויים בנגב, ואליהם מגיעה פסולת ביתית גם ממרכז הארץ</p>	<p><b>4,411</b> פניות</p> <p>למרכז שליטה דרום של המשטרה בשנת 2018 בשל סכנות בכביש - ירי, בריונות, זריקת אבנים וגמלים משוטטים</p>	<p><b>264</b> תיקי דמי חסות</p> <p>נפתחו במרחב נגב בין ינואר 2015 למרץ 2020; 205 מהם מינואר 2019</p>	<p><b>87%</b> מהדוחות</p> <p>לנהגים שלא הוציאו רישיון מעולם ניתנו לתושבי האוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2017 - 2018</p>
<p><b>17</b> בני אדם</p> <p>נהרגו בתאונות עם בעלי חיים וכ- 399 נפצעו בשנים 2008 - 2018</p>	<p><b>244</b> ילדים</p> <p>בני 0 - 16 מהאוכלוסייה הלא-יהודית (61%) נתפסו נוהגים בשנים 2016 - 2020</p>	<p><b>61%</b> מהתאונות</p> <p>הקטלניות בנגב ו-60% מהתאונות הקשות בשנת 2018 אירעו במעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, ששיעורם כ-10% מהנהגים במחוז דרום</p>	<p><b>224</b> תיקי פוליגמיה</p> <p>מתוך 259 שטופלו במחוז דרום נסגרו, ורק 15 הועברו להגשת כתב אישום</p>
<p><b>400</b> מיליון ש"ח</p> <p>אובדן ההכנסות ממיסים מדי שנה בגין מהילת בניין הנמכר בתחנות דלק פירטיות</p>	<p><b>70%</b> מהתיקים</p> <p>הפלייליים בנגב בגין עבירות המס המהותיות משויכים למגזר הלא-יהודי</p>		



## 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, בכסיפה ובלקיה, 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 נגזרו 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 שהוצאו 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, ממשד 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 למרותן, 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"ם 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 הבניין בתחנות דלק פירטיות** - אובדן ההכנסות השנתיות למדינה ממיסים כתוצאה ממהילת הבניין 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"ם 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 המוחזק. 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 יישלבו 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 וייזמו 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 הבודאית 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 הבודאים בנגב, שבה תשלב את הגרים בפזורה, ובהתאם תקצה משאבי אכיפה כנדרש. הגברת הנוכחות הפיזית של יחידות רשות המיסים ביישובי הבודאים ובפזורה הבודאית 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 שסכפי 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

54% מערכות	55% מהתושבים	41 מקרים	48.4% מדברי
ומכשירי ההחייאה שסופקו ליישובים בנגב ביחס לאלו שהיו אמורים להיות מסופקים במסגרת תוכנית החומש (2397) לשנים 2017 - 2019	שהיו אמורים להשתתף בקורסי הכשרה בריאותית במסגרת תוכנית החומש (2397) לשנים 2017 - 2019. אך השתתפו בהם	של ניסיונות פריצה ושוד ביחידות דואר בנגב, רובן ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית, בשנים 2015 - 2019	הדואר הרשום שנשלחו לתושבי האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנת 2019 הוחזרו לשולח

## 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 הנזקים 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 שייסע 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.

