

## היבטי משילות בנגב - ביקורת מעקב מורחבת

### מבוא

משילות מוגדרת כיכולתה של המדינה, באמצעות הרשויות הממלכתיות שלה, לפעול בגדר סמכויותיה ולהוציא אל הפועל את מדיניותה באופן אפקטיבי ויעיל. מונח זה מבטא את כושר הביצוע של הממשלה למלא את תפקידיה בהצלחה. היעדר משילות משתקף בין היתר בהיעדר אכיפה והרתעה מצד המדינה, בכשלים במימוש החלטות שהתקבלו כדין, באי-מתן שירותים ציבוריים שהמדינה מחויבת לספקם ובהתרופפות הסדר החברתי. מצב זה אף מוביל לכך שהאזרחים אינם מקיימים את חובותיהם האזרחיות במידה המצופה מהם.

היעדר משילות פוגע ביכולת ההרתעה של גורמי האכיפה כלפי פורעי החוק, דבר שמשפיע ישירות על תחושת הביטחון של אזרחי המדינה ותושביה ועל מידת האמון שהם נותנים במוסדות המדינה, ויש לו השלכות כלכליות חמורות, ובכלל זה תשלומי קצבאות שלא כדין, תשלומי מס בחסר, פגיעות כלכליות בבתי עסק נורמטיביים עקב איומים עליהם, גידול בפעילות כלכלית בלתי חוקית כמו סחר בסמים ועוד.

המשילות של המדינה בנגב ובכל רחבי הארץ הכרחית כדי לקיים חיים סדירים ויחסים נאותים בין כל רובדי האוכלוסייה השונים, והיא נדרשת כדי להבטיח מתן שירותים תקינים וסדירים לכלל התושבים מכל המינים והדתות.

מחוז דרום הוא הגדול ביותר מבין ששת מחוזותיה האדמיניסטרטיביים של מדינת ישראל, והוא כולל את כל שטחי הנגב ועמק הערבה. שטחו הכולל 14,185 ק"מ רבוע, רובו מדברי. על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) לשנת 2023, אוכלוסיית המחוז מונה כ-1.45 מיליון נפש.

אוכלוסיית הבדואים בנגב גדלה פי שישה בשנים 1995 עד 2023 ובכ-20% בשנים 2018 עד 2023. בסוף שנת 2023 מנתה אוכלוסייה זו כ-325,000 איש לפי נתוני הלמ"ס, ושיעור הצעירים (בני 0 - 17) בקרבה היה גבוה ביותר: 48.6%. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (להלן - רשות האוכלוסין) מתגוררים במחוז הדרום כ-315,000 בדואים<sup>1</sup>, שהם כ-20% מכלל האוכלוסייה במחוז<sup>2</sup>. כ-72% מהבדואים בנגב חיים ב-18 יישובים מוכרים<sup>3</sup>, ו-28% חיים מחוץ ליישובים המוכרים (להלן - פזורה).

להלן בלוח 1 ההתפתחות הדמוגרפית של אוכלוסייה זו בין השנים 1995 - 2023, ושיעור הצעירים (בני 0 - 17) מתוכה.

לוח 1: ההתפתחות הדמוגרפית של האוכלוסייה ושיעור הצעירים מתוכה, 1995 - 2023

סוף שנה	סה"כ אוכלוסייה	בני 0 - 17	שיעור בני 0 - 17
2023	325,678	158,131	48.6
2018	269,863	141,101	52.3
2013	223,268	124,036	55.6
2008	143,187	83,032	58
2003	136,157	85,695	62.9
1998	102,466	64,298	62.8
1995	52,410	32,266	61.6

המקור: נתוני הלמ"ס, אגף דמוגרפיה ומפקד.

1 לדיון על אודות הפער בין נתוני הלמ"ס לנתוני רשות האוכלוסין ראו את הפרק העוסק בנושא זה.  
2 על פי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, "תושבים בישראל לפי יישובים וקבוצות גיל" (מעודכן לאוקטובר 2024).  
3 רהט, לקייה, תל שבע, כסיפה, ערערה בנגב, שגב שלום, חורה, אבו קרינאת, אבו תלול, ביר הדאגי, קסיר א-סיר, אום בטין, א-סייד, דוריגיא, כחלה, מכחול, סעווה ותרובין א-סיאנע.

מהלוח עולה כי מספר הצעירים בקרב אוכלוסייה זו וחלקם היחסי בה גבוה מהמקובל ונע בשנים האחרונות סביב 50% (לשם השוואה - חלקם היחסי של בני 0 - 17 בכלל האוכלוסייה בישראל הוא 32.4% נכון לסוף שנת 2024). לנתון זה השפעה על התנהלותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב.

נכון לתקופת הביקורת (אוגוסט עד דצמבר 2024) מונה אוכלוסיית הפזורה כ-70,000 עד 90,000 נפש, והיא מתגוררת מחוץ לתחומי היישובים המוכרים, מחוץ לתחום שיפוטו של השלטון המקומי, ובמגורים במבנים בלתי חוקיים הפזורים ברחבי הנגב. כמו כן, הקונפליקט בין אוכלוסייה זו לבין המדינה הולך ומעמיק נוכח תופעת ה"פלסטניזציה" שמשמעותה התגברות הזיקה<sup>4</sup> לאוכלוסיית הפלסטינים תושבי איו"ש, וזאת כתוצאה מנישואים לנשים פלסטיניות מרחבי יו"ש ומעזה, אי-ידיעה של השפה העברית, היחלשות הזיקה למדינת ישראל ומוסדותיה וחשיפה להסתה נגד המדינה ולאירועי אלימות מסוגים שונים.

## פעולות הביקורת

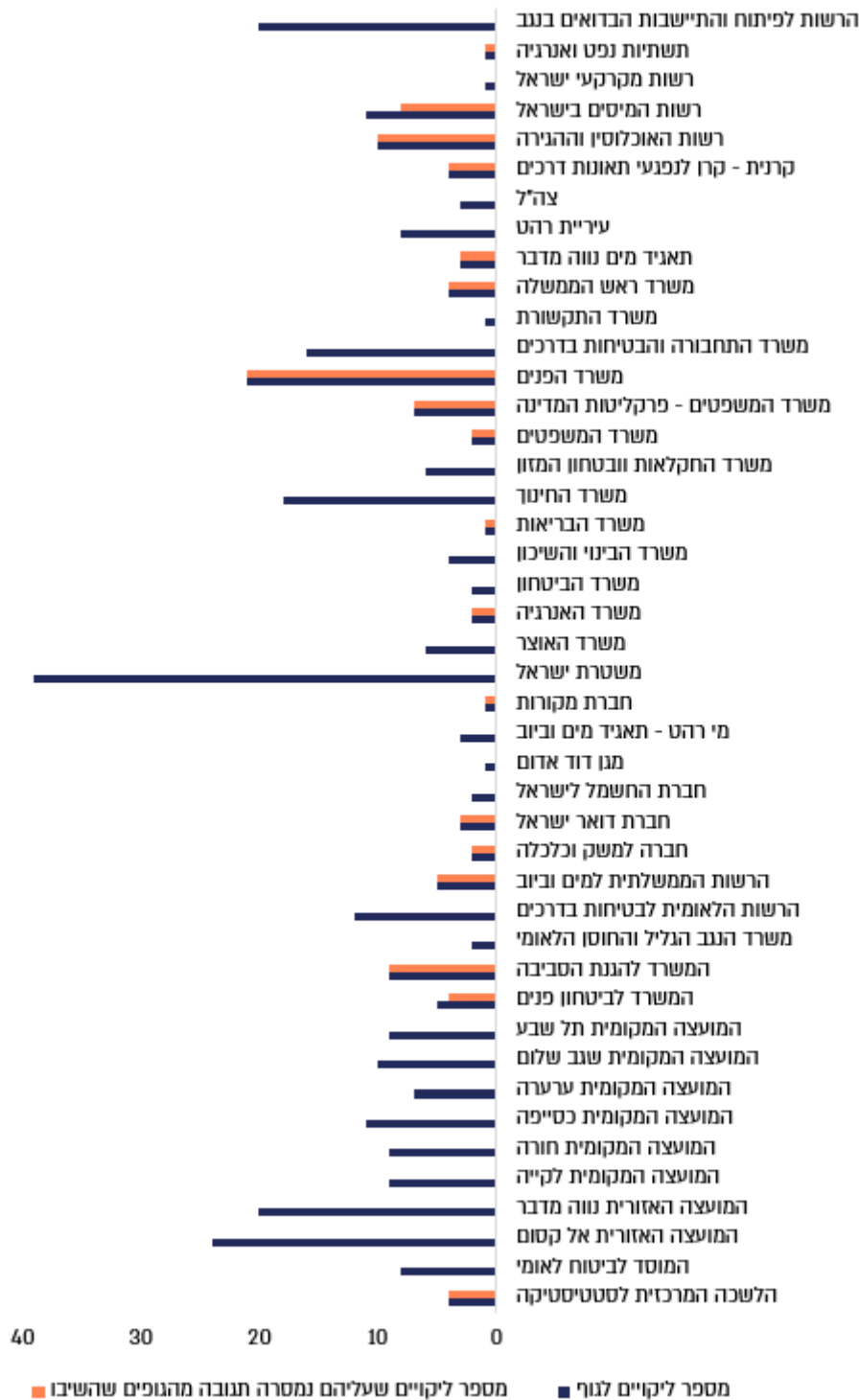
בשנת 2021 פורסם דוח שנתי 72א של משרד מבקר המדינה בנושא "היבטי משילות בנגב"<sup>5</sup> (להלן - הדוח הקודם או דוח הביקורת הקודם). בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את תיקון חלק מהליקויים ואת יישום חלק מההמלצות שהועלו בדוח הקודם בנושאים האלה: בדיקת תושבות, הטיפול בעבירות פוליגמיה, תשלומי קצבאות, הליכי אכיפה וגבייה של חובות מס, פגיעה באיכות הסביבה, פגיעה בתשתיות של חברות ממשלתיות ופרטיות, שמירה על ביטחון הנפש והרכוש, פיקוח על חוקי התנועה ואכיפתם, פלישה לשטחי אש צה"ליים והצורך במידע מרוכז ואמין ובגורם מתכלל. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), בחברת החשמל לישראל (להלן - הח"י), במקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות), בחברת תשתיות אנרגיה בע"מ (להלן - תש"א), בתאגיד המים נווה מדבר, ברשות האוכלוסין, במוסד לביטוח לאומי (להלן - בט"ל), ברשות המיסים בישראל (להלן - רשות המיסים), ברשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), ברשות המעברים היבשתיים במשרד הביטחון (להלן - רמ"ס), במשטרת ישראל ובמשרד המשפטים. בדיקות השלמה נעשו במשרד העבודה, בלמ"ס, בעיריית באר שבע, במועצה המקומית להבים, במועצת אל-קסום ובמועצת נווה מדבר.

בהתאם לסעיפים 21א ו-21ג לחוק מבקר המדינה על ראשי הגופים המבוקרים להקים צוותי תיקון ליקויים, על צוותים אלו לדון בנושא תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת ולקבל החלטות בנושא. על ראש הגוף המבוקר לדווח למבקר המדינה על החלטות צוותי תיקון הליקויים בתוך 105 יום ממועד פרסום דוח הביקורת. ממצאי דוח הביקורת הקודם נשלחו ל-44 גופים מבוקרים.

להלן תרשים 1 המציג את מספר הליקויים בכל גוף מבוקר ואת מספר הליקויים אשר הגוף המבוקר ענה עליהם.

4 תהליך של אימוץ הנרטיב הפלסטיני והתרחקות מהשיוך למדינת ישראל ומהשפה העברית.  
5 מבקר המדינה, דוח שנתי 72א - חלק ראשון (2021), "היבטי משילות בנגב", עמ' 21 - 288.

תרשים 1: מענה מכלל הגופים המבוקרים



מהתרשים עולה כי נכון למועד סיום הביקורת התקבל מענה על דוח הביקורת הקודם מ-18 גופים מבוקרים בלבד (41%). הועברו בסך הכול 346 ליקויים לגופים המבוקרים, והתקבל מענה על 91 ליקויים (כ-26%). כל הגופים המבוקרים שדיווחו למבקר המדינה על תיקון ליקויים דיווחו על

כלל הליקויים שהועברו, למעט רשות המיסים אשר דיווחה על 8 ליקויים מתוך 11 (73%)  
המשרד לביטחון הפנים אשר דיווח על 4 ליקויים מתוך 5 (80%).

בביקורת הקודמת נמצאו ונשלחו לליקויים ל-44 גופים מבוקרים; בביקורת המעקב נמצא כי התקבל מענה מ-18 גופים מבוקרים בלבד, 26 גופים לא דיווחו למבקר המדינה על החלטות צוותי תיקון הליקויים, וזאת כאמור בניגוד לסעיפים 21א ו-21ג לחוק מבקר המדינה, הקובעים כי על ראש הגוף המבוקר לדווח על כך בתוך 105 יום ממועד פרסום דוח הביקורת.

## שער ראשון: אכיפה ובריאות הציבור

כאמור מידת המשילות נאמדת 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, אשר פוגעים בתושבים ובבריאותם, והיעדר תחנות משטרה לטיפול בהפרות החוק, מעידים על רמת משילות נמוכה.

### הטיפול בעבירות פוליגמיה

הפוליגמיה (נישואין ליותר מבן זוג אחד), היא תופעה נפוצה בקרב החברה הבדואית בישראל ואף מהווה נורמה חברתית בקרב האוכלוסייה הבדואית במיוחד במחוז הדרום<sup>6</sup>. החוק הישראלי אוסר על פוליגמיה<sup>7</sup>.

על פי מחקרים, לפוליגמיה השלכות שליליות, ובהן פגיעה כלכלית בתא המשפחתי, נזקים פסיכולוגיים ונפשיים, מאבקים בתוך המשפחה, פגיעה בכבוד האישה ובמעמדה, אלימות כלפי נשים, פגיעה בילדים, יצירת נוער שוליים ועוד. קורבנותיה העיקריים של הפוליגמיה הן נשים וילדים.

לפוליגמיה השלכות רוחביות נוספות, כגון הקצאת משאבים מצד המדינה ופגיעה בערכי מדינת ישראל כמדינת חוק דמוקרטית, וכן ביצוע עבירות נלוות כמו נישואי קטינות, שהייה בלתי חוקית בישראל במקרים של נישואין שניים לאישה מהרשות הפלסטינית, דיווחים פיקטיביים לרשויות המדינה ועוד.

בהחלטת ממשלה מינואר 2017<sup>8</sup> הוחלט להקים צוות בין-משרדי בראשות מנכ"לית משרד המשפטים דאז, שיבחן הכנת תוכנית פעולה להתמודדות עם השלכותיה השליליות של תופעת הפוליגמיה.

ביולי 2018 פורסם דוח הצוות הבין-משרדי האמור לעיל (להלן - דוח פלמור)<sup>9</sup>, ובו 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".

<sup>6</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, פוליגמיה בחברה הבדואית טרם החלטת ממשלה 4211 ובעבור חמש שנים (21.3.24).

<sup>7</sup> בסעיף 176 לחוק העונשין, התשל"ז-1977, נקבע כי "נשוי הנושא אשה אחרת, ונשואה הנישאת לאיש אחר, דינם - מאסר חמש שנים".

<sup>8</sup> החלטת הממשלה 2345, "התמודדות עם תופעת הפוליגמיה" (29.1.17). בהחלטת הממשלה 4211, "מדיניות ממשלתית להתמודדות עם הפוליגמיה - יישום ומעקב אחר עקרונות דו"ח הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה" (25.10.18), הוחלט להטיל על מנכ"לית משרד המשפטים להקים צוות יישום ומעקב באמצעות תוכנית מדורגת ורב-שלבית אחר עקרונות הדוח ובכפוף למציאת המקורות למימון על ידי כל אחד מהמשרדים הרלוונטיים. בהחלטה פורטו 74 המלצות.

<sup>9</sup> דו"ח מסכם - הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018).

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".

### היקף תופעת הפוליגמיה

נתונים מהימנים על היקף תופעת הפוליגמיה רלוונטיים למשרדי ממשלה וגופים ציבוריים שונים, כגון הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב (להלן - רשות ההסדרה), המשטרה ומשרד הרווחה.

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי בהתאם לנתוני הלמ"ס יש בנגב כ-14,000 נשים בתאים משפחתיים פוליגמיים ו-6,179 גברים פוליגמיים בנגב, ולכ-67% מהגברים הפוליגמיים יש יותר מ-9 ילדים.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2016 - 2021 חל גידול של כ-2,256 נשים בתאים משפחתיים פוליגמיים<sup>10</sup> (עלייה של כ-16%), וכי מתוך 16,256 נשים הנשואות לגברים פוליגמיים, 2,423 נשים (15%) הן מהרשות הפלסטינית. כמו כן, נמצא כי ישנם 7,159 גברים פוליגמיים<sup>11</sup>, גידול של כ-1,000 גברים פוליגמיים בנגב<sup>12</sup>. עם זאת שיעור הגברים הפוליגמיים מסך הגברים שיש להם ילדים בנגב ירד בשנים 2016 - 2023 מ-18.1% ל-15.4%.

**בביקורת הקודמת עלה כי יש בנגב כ-14,000 נשים בתאים משפחתיים פוליגמיים ו-6,179 גברים פוליגמיים. בביקורת המעקב נמצא כי יש 16,256 נשים בתאים משפחתיים פוליגמיים (עלייה של 16%), מהן 2,423 נשים (15%) הן מהרשות הפלסטינית; כמו כן יש 7,159 גברים פוליגמיים (עלייה של 16%). עם זאת שיעור הגברים הפוליגמיים מסך הגברים שיש להם ילדים בנגב ירד בשנים 2016 - 2023 מ-18.1% ל-15.4%. ביקורת המעקב העלתה כי כעבור חמש שנים התופעה נמשכת.**

### הקצאת תקן ייעודי בלמ"ס

בדוח פלמור<sup>13</sup> צוין כי "על מנת לבחון האם וכיצד יש בהמלצות הדו"ח כדי להביא לצמצום התופעה, יידרש ליווי צמוד מטעם הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה", והומלץ כי<sup>14</sup>: "הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה תלווה את יישום המלצות דו"ח זה באמצעות מחקר, אשר יבחן את האפקטיביות של המלצות אלה והשפעתן על ממדי ואופי התופעה. ליווי זה יחייב הקצאת תקן ייעודי, ותקציב מתאים, עבור הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה".

**ביקורת המעקב העלתה כי התקן טרם אויש, ואין נתונים אחידים ומהימנים על משפחות פוליגמיות.**

הלמ"ס מסרה בתשובתה מיום 2.9.25 (להלן - תשובת הלמ"ס) כי היא לא קיבלה את התקן הייעודי לצורך עריכת מחקר בהתאם להמלצות דוח פלמור, זאת מכיוון שסוכם עם משרד המשפטים כי ייערך מחקר באמצעות חוקרים שיגויסו על ידי משרד המשפטים. החוקרים צפויים לעבוד עצמאית בחדר מחקר של הלמ"ס, והלמ"ס תסייע בהנגשת הנתונים הנדרשים לצורך עריכת המחקר. עוד

<sup>10</sup> נתוני הלמ"ס בדוח הקודם היו מעודכנים לשנת 2016 ולפיהם היו 14,000 נשים בתאים משפחתיים פוליגמיים. לפי הנתונים המעודכנים לשנת 2021 יש 16,080 נשים הנשואות לגברים פוליגמיים.

<sup>11</sup> הלמ"ס התבססה על הנתון - גבר עם ילדים מיותר מאשה אחת.

<sup>12</sup> מתוך מצגת של הלמ"ס. מדובר בגברים שיש להם ילדים מיותר מאישה אחת. עוד צוין כי נוספו 1,576 מקרים של גברים כאלה, אך בו-זמנית 576 מקרים נעלמו מהעיבוד של שנת 2016 (בעיקר גברים שנפטרו, שעברו למחוז אחר, שהם חסרי יישוב, שהם נעדרים או שהם ירדו מהארץ).

<sup>13</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018) עמ' 116.

<sup>14</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018) עמ' 114.

מסרה הלמ"ס כי היא מודדת את גודל תופעת הפוליגמיה ומעדכנת את החישובים מפעם לפעם בהתאם לבקשת משרד המשפטים, והמידע הסטטיסטי מועבר ישירות למשרד.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "בהיעדר תקן ייעודי ללמ"ס, החטיבה החברתית קידמה במסגרת החלטת ממשלה 705 מיוני 2023 תקצוב של מחקר נרחב בנושא. בהמשך לכך נבחר ספק שיקדם את המחקר וההתקשרות נמצאת בשלבי אישור אחרונים. הגם שהמחקר צפוי לספק נתונים בהיקף נרחב ומעמיק מזה שהוצג עד היום, אשר יניח תשתית משמעותית להמשך העיסוק בתחום, מדובר במענה נקודתי לשנתיים הקרובות ולא פתרון לצורך במעקב מתמשך וקבוע".

**מומלץ כי למ"ס יבחן את המלצות דוח פלמור בדבר הקצאת תקן ייעודי בלמ"ס לביצוע פילוחים ואיסוף נתונים בנושא פוליגמיה וישקול ליישמה, לצורך מתן מענה מתמשך וקבוע.**

### הטיפול בפוליגמיה על ידי גורמי אכיפת החוק

הנחיית היועץ המשפטי (להלן - היועמ"ש) לממשלה בדבר "עבירת ריבוי נישואין"<sup>15</sup> "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".

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין פסק דין<sup>16</sup> שנידון בבית המשפט העליון בבקשת רשות ערעור שהגיש אבו סקיק על פסק דינו של בית המשפט המחוזי. בסעיף 12 להחלטת בית המשפט העליון שדחה את הבקשה נכתב מפי 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".

פרקליטות מחוז דרום מסרה בתשובתה לדוח הביקורת הקודם 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".

<sup>15</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1112 "מדיניות התביעה - סוגי עבירות ומבצעי עבירות - עבירת ריבוי נישואין", הנחיות היועץ המשפטי לממשלה 4.1112 (התשע"ז יולי 2021).

<sup>16</sup> רעפ 6413/19 אמין אבו סקיק נ' מדינת ישראל (פורסם במאגר ממוחשב, 23.10.19).

בדוח הקודם צוין 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. בדוח הביקורת הומלץ כי היועמ"ש ישקול את תיקון ההנחיה לפי ההמלצה האמורה של ועדת פלמור.

בדוח הקודם הומלץ 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 הומלץ כי משרד המשפטים יבחן את יישום כלל המלצות ועדת פלמור בעניין מיגור תופעת הפוליגמיה באופן סדור ועיתי, ויוודא עמידת כלל הגורמים השונים בהמלצות השונות".

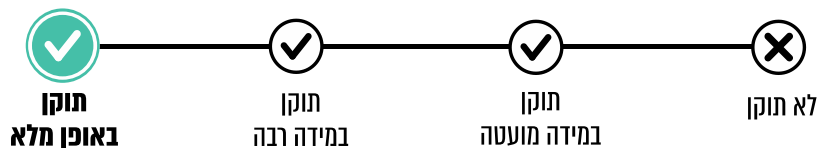
### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי בהתאם להמלצה שנקבעה בדוח פלמור ובהתאם להמלצת הדוח הקודם, היועמ"ש תיקן בשנת 2021 את ס.ג.16 "להנחיית היועמ"ש בדבר עבירת ריבוי נישואין", וקבע כי הונאת הרשויות או השגת טובות הנאה שלא כדין כתוצאה או בקשר עם עבירת ריבוי הנישואין מהוות נסיבות לחומרה שיש לשקול במסגרת בחינת העניין הציבורי באכיפה באמצעות כלים מן המשפט הפלילי, אף במקרה שהנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם היוודע הדבר לרשויות האכיפה.

במהלך הביקורת נמסר מהפרקליטות כי "על אף ההחמרה בהיקפי התופעה, הנחיית היועמ"ש היא מהותית, ולכן לא ניתן להחיל אחורה". כלומר לא ניתן להסתמך על סעיף ג.16 בנוגע לעבירות שבוצעו טרם התיקון.

בביקורת הקודמת המליץ משרד מבקר המדינה לשקול את תיקונו של סעיף ג.16 להנחיית היועץ המשפטי לממשלה בדבר עבירת ריבוי נישואין. זאת בהמשך להמלצת ועדת פלמור לשקול לתקן את הסעיף האמור בהנחיית היועץ המשפטי לממשלה ולקבוע כי דיווחי כזב לרשויות המדינה לצורך קבלת גמלאות וטובות הנאה ייחשבו "נסיבות לחומרה" שמצדיקות אכיפה אף אם הנישואין הנוספים נערכו זמן רב בטרם הדבר נודע לרשויות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא, אך עם זאת האכיפה לא הוחלה למפרע.

### מידת תיקון הליקוי



משטרת ישראל מסרה בתשובתה מיום 20.10.25 (להלן - תשובת משטרת ישראל) כי "לאחרונה הוגש כתב אישום ראשון ובו עבירה העוסקת בנושא הקצבאות (הצהרה כוזבת בקשר לדמי ביטוח). נוסף על כך, מחלק הפוליגמיה נמצא בקשר רציף הכולל קבלת מידע וחומרים מחקירות בט"ל לצורך איתור הפוטנציאלים".

## סגירת תיקי פוליגמיה

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי ב-293 מתוך 323 תיקי הפוליגמיה (91%) שנוהלו בפרקליטות מחוז דרום בשנים 2017 עד 2018 עילת הסגירה 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".

המשרד לביטחון הפנים ציין בתשובתו מפברואר 2021 לדוח הקודם כי "[צוות בין-משרדי בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים 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 לצי"ח [ציון ידיעות חיוניות] המודיעיני והמחקרי של המשטרה ועוד... בעקבות היעדר ממשלה לתקופה ממושכת, ועדת השרים טרם התכנסה והמלצות הצוות הבין משרדי טרם אושרו".

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי ב-69 מתוך 130 חשודים אשר להם נפתחו תיקי פוליגמיה (53%) בפרקליטות מחוז דרום מ-1.1.19 ועד 13.10.24 עילת הסגירה הייתה "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין" או "אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית". 71 תיקים נסגרו באחת העילות האלה: "חוסר אשמה", "חוסר ראיות" ו"התיישנות".

בביקורת הקודמת הועלה כי 91% מהתיקים העוסקים בפוליגמיה נסגרו בגין העילות "נסיבות העניין אינן מתאימות להעמדה לדין" או "אינן מצדיקות המשך חקירה פלילית". בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה; שיעור זה ירד ב-38% והוא 53%.

### מידת תיקון הליקוי



משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "יש הבדל משמעותי בין העילה של נסיבות העניין אינן מצדיקות המשך חקירה, שהשימוש בה נעשה כאשר החקירה מגיעה ל"מבוי סתום" שהסיכוי להתגבר עליו נמוך, באופן שאינו מצדיק את המשך החקירה, לבין העילה של נסיבות העניין אינן מצדיקות הליך פלילי, שלא משקפת מצב ראייתי אלא שיש לכאורה ראיות והשיקולים להימנע מהגשה הנם של האינטרס הציבורי בכללותו. עוד צוין כי "אין במערכת הממוחשבת אפשרות לדעת כמה מבין התיקים שנסגרו בעילה זו, נסגרו לאור המועד של הנישואין הפוליגמיים וכמה נסגרו מנסיבות אחרות שבגינן לא הייתה הצדקה להעמדה לדין בהתאם לחוק והנחיית פרקליט המדינה בנושא".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי התיקים שנגזרו בשנת 2025 הם בעילת "חוסר ראיות" וישנו מיצוי דין מרבי.

## הגשת כתבי אישום בגין פוליגמיה

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2017 עד מרץ 2020 נפתחו 363 תיקים בגין פוליגמיה: ב-18 מהם הוגשו כתבי אישום, ואילו 345 מהם נסגרו. דהיינו, בכ-5% מהתיקים בלבד הוגשו כתבי אישום.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי בשנים 2022 עד 2024 נפתחו 113 תיקים בגין פוליגמיה ורק בשלושה מהם הוגשו כתבי אישום (3%).

לוח 2 שלהלן מציג את מספר תיקי הפוליגמיה שנפתחו ואת מספר כתבי האישום שהוגשו במחוז דרום בשנים 2022 עד 2024.

לוח 2: תיקי פוליגמיה שנפתחו וכתבי אישום שהוגשו במחוז דרום, 2022 - 2024

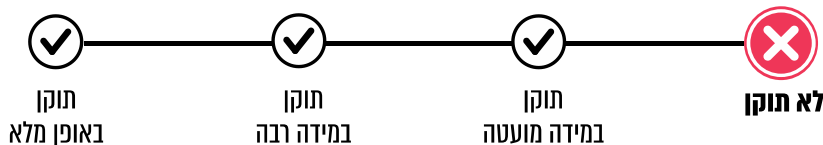
השנה	תיקים שנפתחו	כתבי אישום
2022	24	2
2023	25	1
2024	64	0
סה"כ	113	3

המקור: משטרת ישראל.

מהלוח עולה כי בשנת 2024 נפתח מספר התיקים הרב ביותר (64), אולם לא הוגשו כתבי אישום כלל.

בביקורת הקודמת עלה כי רק ב-5% מהתיקים הוגשו כתבי אישום בגין פוליגמיה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; בשנים 2022 - 2024 נפתחו 113 תיקים, אך פרקליטות מחוז דרום (פלילי) הגישה רק 3 כתבי אישום. לפיכך אף חלה ירידה (2%) בשיעור כתבי האישום שהוגשו (3%) לעומת הביקורת הקודמת, וזאת על אף הקמת מחלק הפוליגמיה במחוז דרום ביום 6.10.24.

### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי פרקליטות המדינה בשיתוף משטרת ישראל יבחנו את הסיבות לשיעור הנמוך של הגשת כתבי אישום בגין פוליגמיה ובהתאם יפעלו להגברת שיתוף הפעולה ביניהם במטרה להבטיח אכיפה אפקטיבית ועקבית שתביא לשינוי המצב בשטח.

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "ישנם מספר גורמים שהובילו לירידה בהיקף כתבי האישום שהוגשו. ראשית, עומס העבודה במחוז והצורך לתעדף תיקים, הובילו לכך, שתיקים אחרים - כגון אלימות כלפי קטינים בידי הוריהם... תיקי גננות (אלימות כלפי ילדים בגן), תאונות עבודה קטלניות, תיקי מרמה ושחיתות, ועוד זכו בקדימות לטיפול. עוד נבקש להזכיר כי מדובר בשנים שבהם אירע טבח ה-7/10 על כלל המשמעותיות הנוגעות למחוז (ובין היתר גיוס מילואים, נסיבות אישיות של פרקליטות שנאלצו להתפנות ממקום מגוריהם, הקמת צוות הטיפול בפשעי מחבלי החמאס שהוטל על מחוז הדרום ועוד)". נוסף על כך הוסבר כי בתגובה לאמצעי האכיפה של הפרקליטות, עברייני פוליגמיה הפסיקו להירשם בבתי הדין השרעי, אשר מסמכו היוו מסד

ראייתי לאישומים שהוגשו בעבר. התיקים היום נבנים על מסד ראייתי אחר, מאתגר יותר, נסיבתי יותר, ויש קושי גדול יותר להוכיח נישואין פוליגמיים. החקירות היום מורכבות יותר, משך החקירה ארוך יותר, והתשומות שמושקעות בכל תיק גדולות יותר. גם מבחינת עבודת הפרקליטות, התיקים מורכבים יותר ונדרשת עבודה רבה יותר. בפרקליטות מחוז דרום הוקצה תקן ייעודי לפרקליט ממונה לתחום הפוליגמיה, אשר פועל בשיתוף פעולה עם מחלק הפוליגמיה, ומתחילת שנת 2025 הוגשו 18 כתבי אישום.

כמו כן, משרד המשפטים ציין בתשובתו כי "כחלק מפעילותו של הצוות הבין-משרדי לצמצום השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, פרקליטות מחוז דרום מובילה צוות משנה בנושא אכיפה, לו שותפים נציגים מכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים לרבות משטרת ישראל, החטיבה החברתית, בט"ל, רשות האוכלוסין והפרקליטות האזרחית. מטרתו של הצוות הינה לפעול להגברת אכיפה משולבת ופרואקטיבית, בכלל הרבדים האפשריים. הצוות החל לפעול וגיבש דרך פעולה לקידום האכיפה של עבירת ריבוי הנישואין, בשים לב לתמורות שחלו בהתנהגות הציבור מאז גובש דוח פלמור ובעקבות האכיפה שנלוותה אליו".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "תופעת הפוליגמיה מצריכה משאבים וידע מקצועי רב ולכן מתוך הבנה כי נחוץ מחלק ייעודי שיעסוק בתחום וכחלק מהעצמת המשילות בנגב הוקם מחלק פוליגמיה בימ"ר דרום. המחלק החל לפעול בשנת 2024... הליך פתיחת תיקים, חקירתם והעברתם לעיון פרקליט נמשך מס' חודשים ולכן עד סוף שנת 2024 לא נצפו כתבי אישום. בשנת 2025, מתיקי ימ"ר דרום בלבד הוגשו 15 כתבי אישום. בצירוף תיקים שנפתחו ביחידות אחרות, הוגשו עד כה בשנת 2025 כ-20 כ"א ע"י כלל יחידות המחוז".

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי "ערך עבודת מטה למתן המלצות לכלים מנהליים להתמודדות עם תופעת הפוליגמיה, מתוך מטרה לצאת לתוכנית עבודה בין-משרדית לשנת 2026".

## טיפול פרקליטות מחוז דרום בתיקי פוליגמיה

### הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

בביקורת המעקב נבחן הטיפול בתיקי פוליגמיה שהועברו מהמשטרה לפרקליטות בשנים 2017 עד 2024.

מאוקטובר 2024 תיקי פוליגמיה מטופלים על ידי יחידה ייעודית שהוקמה בימ"ר<sup>17</sup> דרום של המשטרה. החוקרים ביחידה מכינים את התיקים בליווי פרקליט מלווה ייעודי. לאחר השלמת עבודת המשטרה מועברים התיקים לפרקליטות בצירוף המלצה לסגירה (גניזה) או להעמדה לדין. תיקים המכילים המלצה להעמדה לדין מועברים לשלב ההכנה ובסופו מתקבלת החלטה בפרקליטות אם להגיש כתב אישום או לא, וזאת לאחר עיון בחומר הראיות.

לוח 3 שלהלן מציג את מספר תיקי הפוליגמיה שנפתחו<sup>18</sup> בפרקליטות מחוז דרום (פלילי), ובהם תיקים שנגנזו<sup>19</sup>, התיקים שמתנהלים<sup>20</sup>, התיקים שהוחזרו לגוף החוקר, התיקים שנמצאים בשלבי ההכנה<sup>21</sup> והתיקים שנסגרו לאחר הליך שיפוטי<sup>22</sup> במחוז דרום, בחלוקה לשנים 2017 עד 2020 ו-2021 עד 2024.

17 יחידה מרכזית.

18 תיק שנפתח בפרקליטות יכול להכיל מספר תיקי חקירה שבמשטרה הומלץ להגיש בגינם כתב אישום.

19 תיקים שלאחר הליך החקירה הפרקליטי החליט שלא להגיש כתב אישום, ויש לגנוז.

20 תיק מתנהל זהו תיק שהוגש בו כתב אישום ומתנהל בבית המשפט.

21 "שלב הכנה" - תיק שהגיע מהמשטרה וממתין לעיון והחלטה על הגשת כתב אישום או השלמות חקירה. יש מסלול נוסף לתיקים שמגיעים מהיחידה החוקרת וכוללים המלצה לגניזה.

22 תיק שנסגר לאחר הליך שיפוטי זהו תיק שניתנה בעניינו הכרעת דין (הרשעה או בזיכוי) וההליך בגינו הסתיים בבית המשפט.

לוח 3: תיקי הפוליגמיה שנפתחו בפרקליטות מחוז דרום (פלילי) ובהם התיקים שנגנזו, שמתנהלים, שהוחזרו לגוף החוקר, שנמצאים בשלבי הכנה ושנסגרו לאחר הליך שיפוטי במחוז דרום, 2017 - 2020, 2021 - 2024

התקופה	התיקים שנפתחו	התיקים שנגנזו	התיקים שמתנהלים	התיקים שהוחזרו לגוף החוקר	התיקים שנמצאים בשלבי הכנה	התיקים שנסגרו לאחר הליך שיפוטי
2020 - 2017	386	341	7	3	1	34
2024 - 2021	132	118	2	3	7	2

על פי נתוני פרקליטות מחוז דרום.

מנתוני הלוח עולה כי חלה ירידה מהותית במספר התיקים שנפתחו, ובמספר התיקים שנסגרו לאחר הליך שיפוטי: בעוד שבשנים 2017 - 2020 נפתחו 386 תיקים, בשנים 2021 - 2024 נפתחו 132 תיקים בלבד. בשנים 2017 עד 2020 34 תיקים נסגרו במסגרת הליך שיפוטי ו-88% מהתיקים נגנזו, ואילו בשנים 2021 עד 2024 נסגרו בהליך שיפוטי 2 תיקים בלבד. שיעור התיקים שנגנזו נותר כמעט ללא שינוי 118 תיקים (89%) מתוך 132 תיקים שנפתחו.

נמצא כי בשיעור התיקים שנגנזו לא חל שיפור, ואילו מספר התיקים שנסגרו לאחר הליך שיפוטי פחת באופן משמעותי, והוא משקף ירידה של כ-94% בהשוואה לתקופה הקודמת.

### הקמת מחלק חקירות פוליגמיה

בדוח פלמור<sup>23</sup> משנת 2018, במסגרת הגברת אכיפת העבירה של ריבוי נישואין הומלץ, בין היתר, על: "תקנון (מתן תקנים) משטרת ישראל בכוח אדם ייעודי לחקירת תיקים שיועברו מכל רשויות המדינה בנוסף על תיקי ריבוי נישואין שנחקרים במשטרה ממילא".

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת צוינו נתונים לגבי מיעוט תיקי הפוליגמיה המגיעים להשלמת ההליך הפלילי ותשובת משרד המשפטים, ולפיה "קוימו הדרכות רבות על ידי פרקליטות המחוז לחוקרים הרלוונטיים ביחידות המשטרה הנוגעות בחקירת עבירות אלו על מנת לייעל את החקירות ולהביא למיצוין המיטבי". המשטרה ציינה בתשובתה לדוח הקודם כי "הנושא יטופל במסגרת הפעילות בשנת 2021, לרבות הטלת המשימה על יחידת חקירות ייעודית לנושא".

במסגרת החלטת הממשלה 705 מחודש יוני 2023, "התמודדות עם תופעת הפוליגמיה והשלכותיה ותיקון החלטת ממשלה", נרשמה בין היתר הודעת השר לביטחון לאומי, ולפיה לשם הגברת האכיפה נגד תופעת הפוליגמיה תקצה המשטרה 14 תקני שוטרים ייעודיים מתוך מכסת התקנים הקיימת.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי באוקטובר 2024 הוקם בימ"ר דרום מחלק חקירות פוליגמיה<sup>24</sup>. במחלק מוצבים ראש מחלקה (רמ"ח), חמש חוקרות, שני בלשים, דסקאית הערכה אחת ורכז מודיעין אחד, ובסך הכול עשרה עובדים.

<sup>23</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 216.  
<sup>24</sup> המחלק הוקם ביום 6.10.24.

לוח 4 שלהלן מציג את התקינה (תקן) לעומת מצבת כוח האדם בפועל (מצבה) במחלק חקירות פוליגמיה ימ"ר דרום וכן את הפער ביניהן במספרים ובאחוזים, לינואר 2025.

לוח 4: התקן מול מצבת כוח האדם במחלק חקירות פוליגמיה ימ"ר דרום, והפער ביניהם במספרים ואחוזים, ינואר 2025

השנה	התקן	המצבה	הפער	הפער באחוזים
2025	14	9	5	35.7%

המקור: משטרת ישראל.

מהלוח עולה כי נכון למועד סיום הביקורת הפער בין התקינה שנקבעה (14 שוטרים) למחלק חקירות פוליגמיה בימ"ר דרום למצבה בפועל (9 שוטרים) היה חמישה שוטרים, פער המבטא חוסר של כשליש מהתקינה שנקבעה לטיפול המשטרה הייעודי באזור הדרום.

יתר על כן, בפגישה עם מפקד ימ"ר דרום נמסר כי לא בוצעו הכשרות ייעודיות לתחום הפוליגמיה והכשרות בנושא אכיפה כלכלית, וכי יש חוסר בדוברי ערבית. עוד נמסר כי היעדר הכשרות ייעודיות לתחום הפוליגמיה, ובכלל זה בסוגיות של אכיפה כלכלית, והמחסור המהותי בדוברי ערבית עלולים לפגוע בתפקוד המבצעי של המחלק שהוקם.

כמו כן בפגישה עם פרקליט מחוז דרום נמסר כי יש לבצע הכשרות ייעודיות ליחידה שהוקמה, וכי מגבלת השפה של החוקרים מקשה את עבודת המשטרה.

בביקורת הקודמת צוינו נתונים אשר העידו על מיעוט התיקים בנושאי פוליגמיה המגיעים להשלמת ההליך הפלילי, כמו כן צוינה תשובת המשטרה ולפיה היא תקצה שוטרים ייעודיים לטיפול בעניין. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה. הוקם מחלק ייעודי לטיפול בתחום הפוליגמיה כ-6 שנים לאחר ההמלצה בדוח פלמור אך התפוקות עדיין נמוכות, קיים חוסר בשוטרים ביחס לתקינה שנקבעה, טרם בוצעו הכשרות נדרשות, ויש חוסר בדוברי ערבית.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משטרת ישראל תגבש ותבחן תוכנית הכשרה ייעודית למחלק הפוליגמיה, שתכלול בין היתר הכשרת דוברי ערבית והענקת כלים מקצועיים נוספים שיסייעו לשיפור התפקוד, התפוקות והיכולות המבצעיות, לחיזוק האכיפה ולצמצום התופעה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי בתקופת ביקורת המעקב ימ"ר דרום הייתה בתהליך הקמה, ובשנת 2025 הפערים בתקינה צומצמו. נכון ליום 28.9.25 קיים במחלק פוליגמיה ימ"ר דרום פער של שני תקנים בלבד - מפקד וקצין חקירות. עוד מסרה המשטרה כי "משטרת ישראל רואה בפשיעה הכלכלית איום מרכזי על המשילות ופועלת לחיזוק המענה בתחום, דבר שקיבל משנה תוקף, עם פרסום תכנית המפכ"ל לשנים 2025 - 2027 ששמה דגש, בין השאר, על טיפול בתופעת פשיעה תוך אכיפה, סיכול מניעה והרתעה. בימים אלו מתבצע מהלך להקמת מגמת פשיעה/אכיפה כלכלית ייעודית, שתאגד ידע, כלים וכוח אדם מקצועי להתמודדות עם האתגר של הנחלת הידע באופן רוחבי לכלל השוטרים העוסקים באכיפה, חקירה ומניעה של תופעות הקשורות לפשיעה כלכלית, ובכלל זה בתופעת תחנות הדלק הפיראטיות ודמי החסות... וכן בתופעות פשיעה נוספות הנקשרות לעבריינות כלכלית הכוללת בדרך כלל עבירות של הלבנת הון, הונאה, מרמה, עבירות מס ועוד. לצורך כך מתקיימות פגישות עבודה עם כלל הגורמים המעורבים - פנים משטרהיים (כגון

חטיבת החקירות) וחוף משטרתיים (כגון רש"ה), לצד השקעה בהכשרת שוטרים באולפן ערבית כחלק בלתי נפרד מהמאבק בפשיעה במגזר זה. בשלב זה שולבו סה"כ 6 שוטרים ממחוז דרום, מיום הקמת האולפן... עוד יצוין כי בהובלת מ' המכללה ומ' הכשרת נגדים הסתיימה עבודת מטה שלפיה יוכשרו חוקרים שאינם דוברי השפה הערבית, מתחנות מגזר ותחנות מעורבות, לקורס יסוד חוקר בשילוב עם אולפן ערבית באופן מלא. הצפי לתחילת פעילות על פי עבודת המטה, נובמבר 2025. נוסף, כי במחלק הפוליגמיה ישנה חוקרת דוברת ערבית... החוסר בדוברי ערבית בימ"ר דרום מורגש בפרשיות שונות וניסיונות איתור פוטנציאלים רבים נכשלים...".

**לאור ממצאי פרק זה, חוזר משרד מבקר המדינה על המלצתו מהדוח הקודם כי היועצת המשפטית לממשלה תבחן את יישום הנחייתה בקרב מערכות אכיפת החוק בעניין תופעת הפוליגמיה, וכי משרד המשפטים ומשטרת ישראל יקיימו הליכי הפקת לקחים מכלל תיקי החקירה שנסגרו בשנים 2021 - 2024 ויכינו תכנית 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. נוכח העובדה שמושקעים מאמצים רבים בטיפול בעבירה לאחר שנעברה ושהתוצאות אינן מספקות, מומלץ כי משרד המשפטים יבחן את יישום כלל המלצות ועדת פלמור בעניין מיגור תופעת הפוליגמיה, ובכלל זה פעולות למניעת התופעה מלכתחילה ובהן צמצום התמריצים המניעים לביצועה, באופן סדור ועיתי, ויודא את עמידת כלל הגורמים השונים בהמלצות.**

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "אנו פועלים לקידום כלל המלצות הדוח, גם בהיבטי פיתוח חברתי-כלכלי, מתוך תפיסה שלא לו יש השפעה גם על מידת האמון של הציבור במדינה ומתוך כך גם על הנכונות של הציבור להישמע להוראות החוק". עוד ציין המשרד בתשובתו כי "החטיבה החברתית מובילה את פעילות הצוות הבין-משרדי שהוקם לצורך כך בהחלטת ממשלה 4211. לצורך טיוב פעילות הצוות ובקרה שוטפת אחר יישום ההמלצות בפועל, החטיבה גיבשה מתווה מעודכן לפעילות הצוות הכולל חלוקה לצוותי משנה מקצועיים בתחום ההסברה, האכיפה, המחקר וצוות נוסף שיעסוק בתחום הפיתוח החברתי-הכלכלי וקידום מעמד האישה בפריוזמה הייחודית של תופעת הפוליגמיה".

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מסרה בתשובתה כי "הרשות קיימה יום עיון לעובדי הרשות בנושא המאבק בפוליגמיה בהשתתפות נציגי משרד המשפטים ומשטרת ישראל - מחוז דרום". עוד היא מסרה כי "הוגדר נוהל לשיתוף פעולה בין הרשות למשטרת ישראל לטובת שיפור הטיפול והמאבק בתופעה".

## **תשלומי קצבאות ותחום החקירות של בט"ל**

### **השלכות הפוליגמיה על תשלומי קצבאות בט"ל**

בט"ל אחראי על תשלומי קצבאות מסוגים שונים בהתאם למבחנים חברתיים, בריאותיים וכלכליים. פעילות בט"ל מוסדרת בחוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל). תשלום הקצבאות מוסדר בחוקים נוספים, בהם חוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980 חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972.

בדוח פלמור<sup>25</sup> נכתב כי "...בחלק מהמשפחות הפוליגמיות הבעל רשום בפועל כנשוי לאישה אחת בלבד, בעוד שאר הנשים להן הוא נשוי על פי הדין הדתי רשומות כרווקות עם ילדים או כגרושות. רישום כוזב מעין זה, מאפשר לחמוק מן הדין הפלילי, מבסס את הזכאות להטבות מסוימות (לדוגמה, קבלת קצבאות מוגדלות הניתנות לאימהות חד הוריות)...".

<sup>25</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 78.

עוד נכתב<sup>26</sup> בדוח זה כי "היקף הדיווחים על משפחות שבראשן עומדת 'הורה עצמאית' בקרב האוכלוסייה הבדואית השמרנית מעוררת חשד ממשי לדיווחים כוזבים. אין המדובר בתופעה זניחה... למעלה מרבע מהמשפחות שתובעות הבטחת הכנסה, בקרב הבדואים בדרום, הן משפחות שבראשן עומד הורה עצמאי. נתון זה, מעורר תהיה רבה לאור אופיה המסורתי של החברה הבדואית בדרום. יודגש כי לא ניתן לקבוע בוודאות שמדובר בדיווח כוזב, ללא חקירה של הנתונים בפועל" (ההדגשה במקור).

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי יש תופעות הרווחות בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב ולהן השפעה על קצבאות בט"ל המשולמות לתושבים ואף למי שאינם בגדר תושבים.

**תופעת הפוליגמיה:** בהנחיית היועמ"ש<sup>27</sup> בדבר פוליגמיה צוין כי "...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...".

**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.

**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 מבט"ל.

**נשים פלסטיניות הנישאות לאזרח ישראלי (בדואי):** נשים מהרשות הפלסטינית מתחתנות עם בדואי אזרחי ישראל, יולדות לו ואינן מקבלות אישור לאיחוד משפחות, כעבור שנים אחדות הבעל מבקש לרשום את הילדים כזכאים לקבל את קצבת הילדים של בט"ל על שמו. בהיעדר מידע מספק בידי הרשויות וחוסר יכולת שלהן להוכיח את אי-זכאותו לקצבת ילדים, ההורים מקבלים את קצבת הילדים. זאת אף שבמקרים רבים האם והילדים מתגוררים בפועל ברשות הפלסטינית.

בט"ל מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "ככל שיש לנו נתון על הפסקת התושבות או על שהיה ברשות הפלסטינית, 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".

בהקשר זה יצוין כי גם בדוח פלמור נכתב<sup>28</sup> 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". כמו כן צוין שם כי כ-30%

<sup>26</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 106.

<sup>27</sup> הנחיית היועץ המשפטי לממשלה 4.1112 "מדיניות התביעה - סוגי עבירות ומבצעי עבירות - עבירת ריבוי נישואין", (יולי 2021).

<sup>28</sup> דין וחשבון הצוות הבין משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 102.

מהזכאים לגמלת הבטחת הכנסה במגזר זה הן משפחות עם הורה עצמאי<sup>29</sup>. עוד נכתב<sup>30</sup> 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".

### ביקורת המעקב

הוועדה הבין-משרדית לנושא תופעת "יבוא" נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב (להלן - הוועדה הבין-משרדית - יבוא נשים) ציינה<sup>31</sup> בפברואר 2022 כי "האינטרס כלכלי... קצבאות רבות מבט"ל ניתנות לאב הפוליגמי מאחר ומדובר בריבוי נשים וילדים, אשר על פי חוק אינם רשומים כנשואים הרי שהקצבאות גבוהות יותר (חד הוריות). הדבר מהווה תמריץ כלכלי ליבוא נשים פלסטיניות ולקיים אורח חיים פוליגמי".

הוועדה הבין-משרדית - יבוא נשים ציינה<sup>32</sup> עוד כי במפגשי הדיונים הקודמים שהתכנסו בעניין הועלו הצעות והמלצות למיגור התופעה באמצעות צמצום התמריצים הכלכליים הניתנים ממוסדות המדינה, וכי הצוות פועל לשיתופי פעולה בין כלל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים כדי למצוא פתרונות יעילים למזעור התופעה בפן הכלכלי בעיקר.

עלה כי ביוני 2023 רשמה הממשלה<sup>33</sup> לפנייה את הודעת שר המשפטים כי מנכ"ל משרד המשפטים וממלאת מקום מנכ"ל בט"ל, ימנו צוות בין-משרדי<sup>34</sup> לבחינת נושא "גמלאות בט"ל המשולמות למשפחות פוליגמיות והשלכותיהן" וכן נקבע בהחלטת הממשלה כי המלצות הצוות יוגשו למנכ"ל משרד המשפטים ולממלאת מקום מנכ"ל בט"ל בתוך 4 חודשים ממועד המינוי. מהביקורת הנוכחית עולה כי הצוות התכנס במהלך השנתיים האחרונות מספר פעמים ודן בהצעות השונות הנדרשות לתיקון חוק הבטחת הכנסה. בסיכום הדיון מה 10.9.23 נכתב כי "נציגות בט"ל העלו את הצורך בתקן נוסף למנהל המחקר של בט"ל על מנת לבצע מחקרים ולהוציא נתונים מורכבים יותר שימשו את המוסד ואת הצוות. הוצע לכלול המלצה לתוספת תקינה כאמור להמלצות הצוות. כמו כן, בט"ל התבקש לבחון את האפשרות להבאת נתונים אודות נשים אשר ילדו ילד לאחר פסיקת מזונות ונחשבות כהורה עצמאי". נציגות בט"ל מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ב-24.7.25 כי בשבועות הקרובים הם אמורים לקיים עוד כמה ישיבות, וכנראה לאחר מכן הם יתכנסו לכתיבת המלצות הצוות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד המשפטים ולבט"ל כי למרות הזמן הרב שחלף, כשנתיים, ממועד החלטה על הקמת הצוות הבין-משרדי, הצוות אשר התכנס מספר פעמים טרם גיבש את המלצותיו נכון למועד סיום הביקורת.

מומלץ כי משרד המשפטים ובט"ל יפעלו לגיבוש המלצות הצוות הבין-משרדי לבחינת נושא "גמלאות בט"ל המשולמות למשפחות פוליגמיות והשלכותיהן" בהקדם.

בט"ל מסר בתשובתו מיום 15.9.25 (להלן - תשובת בט"ל) כי "הצוות הבין משרדי הוקם ביוני 2023, קיימנו מספר ישיבות, אך לצערנו עקב אירועי ה-7 באוקטובר ומלחמת חרבות ברזל, התקשינו בקיום ישיבות שוטפות של הצוות. לאחר מספר חודשים, ועל אף שמצב החירום עודנו

29 3,283 משפחות עצמאיות עם הורה יחיד מתוך 11,000 משפחות בדואיות הזכאיות להבטחת הכנסה.

30 דין וחשבון הצוות הבין משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 58.

31 סיכום דיון מיום 7.2.22.

32 סיכום דיון מיום 1.3.23 אשר עסק גם בענייני הסדרת רישום התושבים, בבחינת מרכז חייהם של תושבי הפזורה בנגב ומחוצה לו ובבחינת בקשותיהם של תושבי קבע להתאזרחות.

33 החלטת 705 של הממשלה ה-37(בדו/3) "התמודדות עם תופעת הפוליגמיה והשלכותיה השליליות ותיקון החלטת ממשלה" (30.6.23).

34 בוועדה חברים נציגים ממשרד המשפטים, בט"ל ואגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד התפוצות.

בתוקף, חזר הצוות להתכנס וקיים מספר רב של ישיבות ואנחנו פועלים יחד עם משרד המשפטים לגיבוש והגשת המלצות הצוות בדחיפות".

משרד המשפטים מסר בתשובתו כי "עבודת הצוות שהחלה עם מינויו במסגרת החלטת ממשלה 705, התעכבה תקופה ממושכת בשל אירועי החירום המשמעותיים שהמדינה התמודדה עמם ודרשו תשומות מיוחדות מחברי הצוות בדגש על נציגי הביטוח הלאומי. עם זאת, הצוות נמצא בפני סיום הדיונים וגיבוש המלצות. לצד ההמלצה שהוזכרה בנוגע להרחבת התקינה באגף החקירות הכלולה בהמלצות, נמצאות בהליכי גיבוש המלצות נוספות שנועדו להקל על פעילות החוקרים, אגב קשיים וחסמים שהוצגו בפני הצוות".

### שיתוף פעולה בין בט"ל למשטרה

באפריל 2004 החליט הקבינט חברתי - כלכלי<sup>35</sup> על הקמת יחידה משטרתית ארצית למאבק בפשיעה הכלכלית (להלן - יאל"כ). בהחלטה נקבע כי בראשית דרכה תתמקד היחידה, בין השאר, בהוצאת כספים במרמה מבט"ל.

### הביקורת הקודמת

מבירור עם סמנכ"לית בט"ל בנובמבר 2018 צוין על ידה כי ביאל"כ אין חוקרים ייעודיים במידה המספקת למשימות בט"ל כפי שהחליטה הממשלה. עוד צוין כי בשל היעדר משאבים מתאימים וקשיים נוספים, בט"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. היעדר אכיפה מספקת מאפשר לנצל את הפוליגמיה כדי לקבל קצבאות שלא כדין.

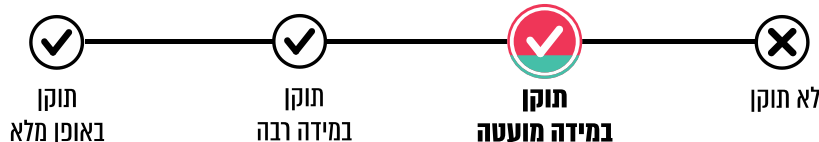
### ביקורת המעקב

נציגי בט"ל מסרו לצוות הביקורת בספטמבר 2024 כי זרוע בט"ל ביחידת התביעות בלהב 433 כבר איננה קיימת כיום.

**בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה וכי עדיין נדרשת הגברה של שיתוף הפעולה בין בט"ל למשטרה לצורך ביצוע חקירות בתיקי בט"ל.**

בט"ל מסר בתשובתו כי יחידת היאל"כ במשטרת ישראל טיפלה במספר תיקים שהועברו אליה במהלך השנים האחרונות. עוד מסר בט"ל כי "אנו מסכימים כי... נדרש המשך העמקת שיתוף הפעולה בין אגף החקירות במוסד לביטוח לאומי לבין משטרת ישראל, על מנת להבטיח טיפול מיטבי ויעיל בתיקים מורכבים".

### מידת תיקון הליקוי



**על משטרת ישראל לפעול להגברת שיתוף הפעולה עם בט"ל, בין היתר באמצעות חוקרים ייעודיים, על מנת לסייע למשימות הבט"ל בכל הנוגע להוצאת כספים במרמה מהביטוח הלאומי.**

<sup>35</sup> החלטה מס' חכ/77 של ועדת שרים לענייני חברה וכלכלה (קבינט חברתי-כלכלי) מיום 23.03.04 אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 13.04.04 ומספרה הוא 1799(חכ/77).

בט"ל מסר בתשובתו כי " פער זה בחוקרי משטרה הנוגע לתיקי ביטוח לאומי אינו נוגע רק להיבטי ההתמודדות עם תופעת הפוליגמיה, אלא למכלול המשימות של הביטוח הלאומי".

היחידה הארצית למאבק בפשיעה כלכלית במשטרת ישראל מסרה בתשובתה מיום 12.10.25 כי "בזרוע החקירות ביאל"כ פועל מפלג משאבים לאומיים, שהטיפול בעבירות מרמה כלפי הביטוח הלאומי הינו חלק ממשימותיו הייעודיות ומתוכנית העבודה השנתית. יאל"כ מקיימת קשרי עבודה רצופים ואינטנסיביים עם אגף החקירות והמודיעין של הביטוח הלאומי לצורך טיפול מיטבי ומקיף בפרשיות, שכולל הליכים מנהליים, מודיעיניים ופלייליים... יאל"כ אף יזמה ומפעילה מנגנון ייחודי, פורץ דרך וחדשני בשיתוף פעולה עם הביטוח הלאומי, שתכליתו שלילת קצבאות מגורמים פלייליים אשר עושים שימוש לרעה במשאבי הביטוח הסוציאלי במקרים העונים על תבחינים אשר נקבעו מראש".

## גיוס חוקרים לבט"ל

### הביקורת הקודמת

במסמך הנושא את הכותרת "תגבור בכוח האדם לחקירות במגזר הבדואי ותוכנית הפעלה", ששלח מנהל סניף באר שבע למנכ"ל בט"ל 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 פלייליים, אכיפה, הרתעה וכו".

אחת מההמלצות המופיעות בדוח פלמור קובעת כי "יוקצו לאגף החקירות בבט"ל, 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".

בדוח הקודם הומלץ כי בט"ל 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 בקרב מי שמקבל כספים במרמה מבט"ל ובקרב אלה שאינם מדווחים כחוק. הצעד של הכשרת שישה חוקרים ייעודיים הוא מהלך חיובי בכיוון זה.

בט"ל מסר בתשובתו לדוח הקודם 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.

### ביקורת המעקב

נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת גויסו שישה חוקרים דוברי ערבית אשר צוידו ברכבי שטח מתאימים, והמשאבים העומדים לרשותם עובו באופן משמעותי. נוסף על כך, הושם דגש על פיתוח טכנולוגיות אשר מאפשרות ביצוע מעקבים ואיסוף ראיות נגד מבצעי מרמה, והיקף החקירות המתקיימות בנושא זה גדל כך שנחשפו פרשיות מרמה רבות הן בנושאי תושבות והיעדר דיווח עיסוקים והכנסות, והן בנושאי קבלת גמלאות מבט"ל שלא כדין. עם זאת, מאחר שלמחלקת החקירות אין סמכויות משטרתיות הרי שהחוקרים רק דוחים את התביעות לגמלאות אולם אינם יכולים לנקוט אמצעי הרתעה אמניים. בשנים 2021-2025 נחקרו על ידי אגף החקירות והמודיעין של הביטוח הלאומי ביישובי הפזורה הבדואית 5,967 תיקים בנושאי גמלאות, גבייה ותושבות (מתוכם 4,617 בנושא גמלאות).

בביקורת הקודמת נמצא כי קיים מחסור ניכר בחוקרי בט"ל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה; גויסו שישה חוקרים לסיוע בטיפול בהשלכות תופעת הפוליגמיה על קצבאות בט"ל ונחקרו כ-4,600 תיקים בנושא גמלאות בין השנים 2021 - 2025. עם זאת, מאחר שלחוקרים אלו אין סמכויות משטרתיות הרי שהחוקרים רק דוחים את התביעות לגמלאות אולם אינם יכולים לנקוט אמצעי הרתעה נוספים, כגון עיכוב או חיוב בהתייבשות לחקירה.

#### מידת תיקון הליקוי



מנהל מחלקת החקירות מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בדצמבר 2024 כי נוכח הגידול באוכלוסיית הבדואים בנגב ומאפייניה נדרש לתת מענה טוב יותר באמצעות עיבוי כוח האדם, הן בשטח על ידי רכזי מודיעין וחוקרים והן במשרד על ידי עובדי דסק.

גם בסיכום דיון במטה לביטחון לאומי (להלן - מל"ל)<sup>36</sup> בנושא של צוות קשרי המגזר הבדואי עם אזור יהודה ושומרון (להלן - איו"ש) נכתב, בין השאר, כי "חיזוק יכולות החקירה של בט"ל - נדרשת תוספת כ"א משמעותית (דרישה בנדון הוגשה) מעבר ל-6 תקני החוקרים שניתנו בעקבות המלצות ועדת הפוליגמיה בראשות אמי פלמור. התוספת חיונית נוכח התעצמות האתגרים והתבהרות היקף ההונאות במגזר הבדואי בנגב והשלכותיהן החמורות גם בהיבטי הביטחון הלאומי".

**משרד מבקר המדינה ממליץ לבט"ל להתאים את התקנים לצרכים של יחידת החקירות נוכח הגידול באוכלוסיית הבדואים בנגב ובתופעת הפוליגמיה, ולשקול להגדיל את תקני החוקרים במידת הצורך. בנוסף, יש לבחון מתן סמכויות אכיפה נוספות לחוקרי בט"ל ולחזק את שיתוף הפעולה עם משטרת ישראל על מנת להגביר את אפקטיביות האכיפה.**

בתשובת בט"ל נכתב כי "...לממצאי החקירות יש משקל משמעותי לצורך קבלת תשתית עובדתית מלאה ומדויקת יותר לצורך קבלת החלטה של פקיד תביעות, ובמכלול כל המידע המונח בפני הפקיד... זאת ועוד, אנו רואים חשיבות רבה בחיזוק מערך החקירות ומבקשים להדגיש את הצורך בהקצאת תקנים נוספים לאגף, זאת, נוכח הגידול בהיקף ההונאות במגזר הבדואי בנגב והשלכותיהן החמורות. מנהל אגף החקירות יפנה בבקשה מסודרת לבחינת האפשרות להגדלת התקנים לחוקרי הביטחון הלאומי".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "המחלק המקצועי בימ"ר בקשרי עבודה מול חוקרי בט"ל, ממשק העברת המידע נעשה באופן תקין, ככל ונתבקש כמשטרה לפעול במסגרת סמכותנו ולסייע לחוקרי הבט"ל בכל הנדרש, ייעשה כן".

## פגיעה בחוקרי בט"ל

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי לא אחת נתקלים החוקרים בפגיעה ברכוש, בגרימת נזק למכוניות, בתקיפות פיזיות, באיומים, בתקיפות מילוליות וכיו"ב מצד תושבי המגזר הבדואי. במסמך פנימי<sup>37</sup> של מחלקת החקירות של הבט"ל בבאר שבע נכתב שבבואם לחקור מקרים שכאלו הם אינם זוכים לשיתוף פעולה מהקהילה: ניכרת עוינות רבה כלפי מבצעי החקירות - לא אחת עד כדי יידוי אבנים ואיומים.

### ביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב מסר נציג בט"ל כי עדיין יש תופעות של אלימות כלפי החוקרים אשר מגיעים לחקור בשטח. עם זאת אין תיעוד כרונולוגי מסודר של אירועים אלו.

לדוגמה, בתאריך 5.11.24 הושלכו אבנים על רכבם של החוקרים אשר הגיעו לחקירה בשכונת תראבין אל צענא.

תמונה 1 שלהלן ממחישה את הנזק שנגרם לרכב החוקרים בעקבות יידוי האבנים.

תמונה 1: הנזק שנגרם לרכב החוקרים בעקבות יידוי האבנים, נובמבר 2024



צולם על ידי עובדי בט"ל בנובמבר 2024.

חוקרי בט"ל הגישו בתאריך 5.11.24 תלונה למשטרת רהט בגין השלכת אבנים על רכבם של החוקרים אשר הגיעו לחקירה בשכונת תראבין אל צענא. מברור שביצע צוות הביקורת מול נציגי בט"ל עולה כי התלונה נסגרה ללא טיפול, וכי לטענת אנשי מחלקת החקירות של בט"ל תופעת סגירת התלונות המוגשות על ידם ללא טיפול היא תופעה נפוצה המאפיינת את התנהלותה של המשטרה מול תושבי המגזר הבדואי.

בביקורת הקודמת עלה כי חוקרי בט"ל נתקלים בתופעות של פגיעה ברכוש, תקיפות פיזיות ואיומים מצד תושבי המגזר הבדואי. בביקורת המעקב נמצא כי התופעה ממשיכה; חוקרי בט"ל עדיין מתקשים להתמודד עם האלימות המופנית כלפיהם בבואם לחקור בשטח.

### מומלץ כי משטרת ישראל תטפל בכובד ראש בתלונות אשר מוגשות אליה על ידי חוקרי הביטוח הלאומי בגין האלימות המופנית אליהם בבואם לחקור בשטח.

בט"ל מסר בתשובתו כי "אגף החקירות רואה בחומרה כל פגיעה בחוקרי ביטוח במהלך עבודתם. אנו סבורים כי נושא זה מחייב התייחסות הולמת מצד הגורמים הרלוונטיים, מתוך מטרה להבטיח לחוקרי המוסד את הביטחון וההגנה הנדרשים לצורך מילוי תפקידם".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "הערת הביקורת התקבלה והועברה כהנחיה לטיפול נחוש ומיצוי דין ליחידות המחוז השונות".

### קצבת שארים לשתי אלמנות ויותר

במעקב שנערך במסגרת ביקורת זו נמצא כי ב-299 מקרים ביישובי הבדואים בדרום<sup>38</sup> משולמת קצבת שארים לשתי אלמנות או יותר עבור אותו נפטר, זאת לעומת 196 מקרים ביתר חלקי הארץ.

נציגי בט"ל מסרו לצוות הביקורת כי "התשלום לאלמנה עשוי לכלול גם את התשלום עבור הילדים. כמו כן, כמחצית מהנשים המדוברות מקבלות תוספת השלמת הכנסה. אין באפשרותנו להפריד שני מרכיבים אלו מהתשלום לאלמנה וכן לא ניתן לדעת למה היתה זכאית לולא היתה מקבלת קצבת שאירים (חלקן היו זכאיות להשלמת הכנסה או להבטחת הכנסה אם לא היו מקבלות קצבת שאירים)".

עוד נמצא בביקורת המעקב כי בט"ל משלם למשפחות רבות מהמגזר הבדואי בנגב סכומי כסף נכבדים במסגרת "תוספת תלויים"<sup>39</sup> לקצבת נכות" כפועל יוצא מהחלת מונח ה"תלויים" גם על שתי נשים ויותר וכן על הילדים שמכל הנשים גם יחד. הדבר מוביל להגדלת תוספת התלויים האמורה במאות אחוזים ומגיע לכדי סכומים נכבדים. נציגי בט"ל מסרו לצוות הביקורת כי אין בידם נתונים על היקף התופעה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תשלומי שני סוגי הקצבאות על ידי בט"ל, הן קצבת שארים ליותר מאלמנה אחת בגין כל גבר שנפטר והן "תוספת תלויים לקצבת נכות" גם על שתי נשים ויותר, ייתכן שאף מהווים תמריץ כלכלי לעידוד תופעת הפוליגמיה.

מומלץ כי בט"ל ימשיך ויבחן את נושא תשלום קצבאות למשפחות פוליגמיות באמצעות הצוות הבין-משרדי העוסק בנושא. כמו כן משרד מבקר המדינה ממליץ לבט"ל להתאים את המשאבים העומדים לרשות מחלקת החקירות שלו כדי להילחם ביתר שאת בתופעה של קבלת קצבאות במרמה.

בתשובת בט"ל נכתב כי "תיקון חקיקה כאמור... יחייב מתן מענים כלכליים אחרים (למשל הכרה כמשפחה שבראשה הורה עצמאי, קבלת הבטחת הכנסה במקום זכאות לשאירים ועוד). יצוין כי סוגיה זו נבחנת במסגרת הצוות הבין משרדי והמלצות מפורטות יוגשו בעניין".

בתשובת משרד המשפטים נכתב כי "הנושא נבחן על-ידי הצוות והובאו בפניו נתונים הנוגעים בדבר, בין היתר גובה הקצבה שניתנת בגין אישה שאינה תושבת (קצבה מופחתת) ומספר התאים המשפחתיים הפוליגמיים המקבלים אותן. מתוך כך, לא נמצאו תימוכין לקביעה זו, על אף שהיא נשמעת רבות בפי גורמים שונים".

<sup>38</sup> יצוין כי על פי נתונים שנתקבלו ממשרד המשפטים, נכון לינואר 2025 מדובר ב-625 נשים שאינן האלמנה היחידה של אותו נפטר.

<sup>39</sup> בני משפחה אשר תלויים לפרנסתם במקבל הקצבה.

## **הליכי האכיפה, ההרתעה והגבייה של חובות מס באזור הנגב**

### **קשיים באיתור נישומים באזור הנגב**

בשל השטח הגיאוגרפי הגדול של מרחב הנגב ובשל הפיזור הנרחב של אוכלוסיית העוסקים בו, התמודדותם של עובדי רשות המיסים באזור זה מורכבת מאוד וייחודית בהשוואה ליתר חלקי הארץ. לצורך הטיפול באוכלוסיית הנישומים יש לאתר את העוסקים, לזמן אותם לחקירה, למסור זימונים לשימוע לפני הגשת כתב אישום, למסור זימונים לבית המשפט, לבצע צווי הבאה ועוד. אי-איתור כתובת הנמען לצורך חלוקת הדואר וחוסר במערכת מסודרת של שמות התושבים וכתובות מדויקות מקשה את האכיפה כלפי נישומים. הימנעות מכניסה לאזורים מסוימים מצמצמת את כושר ההרתעה של רשות המיסים ומגבירה את התופעות של העלמת מס והון שחור, הגורמות נזק כבד לכלכלת ישראל.

בפקודת העיריות [נוסח חדש] נקבע כי העירייה "תקרא שמות לכל הדרכים, הרחובות, הסימטאות... ותדאג לקביעתם במקומות בולטים ולסימון הבניינים במקומות אלה במספרים". בדומה לכך, נקבעה הוראה דומה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]. גם תקנות העיריות (מתן מספרים ושמות לרחובות וסימון בתים במספרים), התשל"א-1971, עוסקות בנושא זה. כלומר, האחריות למתן שמות לרחובות ולעדכון הכתובות מוטלת כאמור על הרשות המקומית באישור משרד הפנים.

### **הביקורת הקודמת**

בדוח הקודם צוין כי ביישובי הבדואים ובפזורה הבדואית קיימת בעיה של היעדר שמות לרחובות ומספרי בתים, המקשה על רשות המיסים לאתר נישומים ולמסור להם מכתבים, והוער על היעדר ביקורות ניהול פנקסי חשבונות ביישובי האוכלוסייה הלא-יהודית בנגב ועל אי-כניסתם של עובדי רשות המיסים לאזורים שבהם נדרשות גבייה ואכיפה.

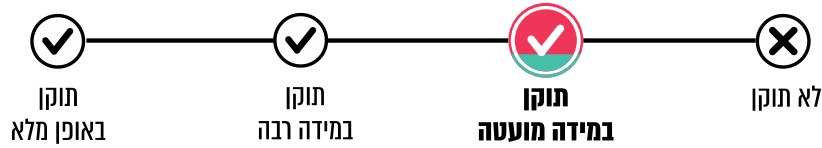
### **ביקורת המעקב**

בביקורת המעקב מסר מנהל פקיד השומה בבאר שבע כי עדיין קיימת בעיה חמורה במשלוח דואר ליישובי הבדואים ולפזורה, בשל היעדר הכתובות מוסדרות. עקב כך מכתבים רשמיים - לרבות הודעות שומה - מוחזרים לשולח ואינם מגיעים ליעדם. לפיכך, במקרים רבים נאלצים עובדי רשות המיסים למסור את המסמכים ידנית בבתי הנישומים, בליווי משטרת, בניגוד לנהוג ביתר היישובים בדרום.

מהיחידה הארצית לניהול ספרים ברשות המיסים נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי הם נתקלים בקשיים באיתור כתובות באזור הנגב, ולכן הם החלו במהלך ליישום מערכת GIS שמאפשרת מיפוי מדויק של נקודות במרחב, ועל גביהן ניתן יהיה להוסיף שכבות של מידע רלוונטי, כגון נתוני רישוי עסקים ומועדי ביקורות שבוצעו. כמו כן, המערכת תאפשר הצלבת מידע בין גופים, לדוגמה: במקרים שבהם ניתן רישוי לעסק מסוים שלא נרשם ברשות, תיווצר אינדיקציה לביצוע ביקורת במקום.

בביקורת הקודמת הועלה כי רשות המיסים מתקשה בטיפול בנישומים אשר מתגוררים ביישובים הלא-יהודיים בנגב נוכח בעיה של היעדר שמות לרחובות ומספרים לבתי התושבים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה; עדיין קיים קושי באיתור נישומים בנגב בשל היעדר כתובות מוסדרות. קושי זה מתבטא, בין היתר, בקושי באיתור עסקים ובמשלוח דברי דואר, ומכתבים רבים אינם מגיעים ליעדם ומוחזרים לשולח. עם זאת, רשות המיסים החלה ליישם מערכת GIS שתאפשר מיפוי והוספת מידע רלוונטי.

## מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי עד להסדרה כוללת של שמות הרחובות ומספרי הבתים, רשות המיסים תמשיך לקדם פיתוח והטמעה של מערכות מיפוי טכנולוגיות שיאפשרו לה לנהל את נתוני הכתובות והעסקים בצורה מסודרת ומדויקת ולחזק את יכולת האכיפה והגבייה שלה.

## החשש לפגיעה בעובדי רשות המיסים

לצורך גביית מס אמת נדרשים עובדי רשות המיסים לערוך ביקורות בבתי העסק, לבצע ספירות מלאי ולגבות עדויות. קיום ביקורת חשוב גם לצורך הרתעה, שכן בידי הרשות אמצעים להטלת עיצומים על נישומים.

## הביקורת הקודמת

בדוח הקודם התריע משרד מבקר המדינה על חשש לפגיעה בעובדי רשות המיסים בעת ביצוע תפקידם בגביית מס אמת. עובדי הרשות נדרשים לבצע ביקורות בעסקים, לערוך ספירות מלאי ולאסוף עדויות. ביקורות אלו הן כלי מרכזי באכיפת המס שכן עלותן נמוכה ותרומתן רבה בבדיקת אופן ניהול הספרים של הנישומים.

בתשובתה לדוח הקודם מינואר 2021 ציינה רשות המיסים כי היא "מקבלת את המלצת המבקר ותפעל להגברת ביצוע ביקורות ניהול ספרים בכל האזורים בנגב, לרבות בפזורה הבדואית, תוך תיאום ליווי והגנה משטרתית". עוד ציינה 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 משטרתית. 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".

## ביקורת המעקב

בביקורת המעקב מסר מנהל פקיד השומה בבאר שבע כי "בין השנים 2020 ועד למחצית 2023 הייתה הנחיה לפיה השיעור הנדרש לביקורת בעסקים [בקרב האוכלוסייה הכללית] הופחת... לעניין ביקורת שומות ביישובי הבדואים והפזורה יש לציין שהעובדים חוששים להגיע לעסקים ביישובים הבדואים ולכן מקום שנעשית ביקורת שומתית בחברות שמקום העסק נמצא ביישובים הבדואים יש פחות נכונות להגיע לביקורת שומות בעסק עצמו". עוד הוא מסר כי בקרב החברה הבדואית יש פחות דיווחים על ידיעות מודיעיניות ביחס לשאר האוכלוסייה.

מבירור שנעשה עם היחידה הארצית לניהול ספרים ברשות המיסים עולה כי בעת כניסת העובדים ליישוב בדואי לצורכי בחינת ניהול ספרים, מתרחשות התקהלויות, עימותים בין חמולות ואף אירועי ירי בסמוך למקום הפעילות. כמו כן, עובדי היחידה נחשפים לאיומים וחשים פחד מפני היחס המופנה כלפיהם כעובדי ציבור. לנוכח זאת, כל ביקורת המתבצעת במגזר הבדואי מלווה בכוחות משטרה. עוד מסרה היחידה הארצית כי במקרים רבים העובדים אינם מוכנים להגיש תלונה במשטרה מחשש לביטחונם האישי.

מנתוני היחידה הארצית לניהול ספרים בנוגע לביקורות ניהול ספרים שביצע פקיד השומה בבאר שבע עולה כי בין השנים 2016 עד 2019 ובין השנים 2020 - 2024 חל שינוי ניכר בהיקף ובשיעור של הביקורות שבוצעו ביישובים הבדואים ובפזורה הסמוכה להם: מתוך 7,982 ביקורות ניהול ספרים שבוצעו בתקופת הביקורת הקודמת - 256 התבצעו ביישובים הבדואים (שיעור ממוצע של 3.2%), ואילו מתוך 4,574 ביקורות שבוצעו בתקופת הביקורת המעקב, 869 היו ביישובים הבדואים (שיעור ממוצע של 19%).

בלוח 5 שלהלן מוצגים נתוני ביקורות ניהול פנקסים של פקיד השומה בבאר שבע לשנים 2020 עד 2024:

**לוח 5: ביקורות ניהול פנקסים של פקיד השומה בבאר שבע, בפילוח של כלל הביקורות מול הביקורות ביישובים הבדואים ובפזורה הסמוכה להם, 2020 - 2024**

שנה	מספר הביקורות	הביקורות ביישובים הבדואים ובפזורה הסמוכה להם <sup>40</sup>	שיעור הביקורות ביישובי הבדואים
2020	1,339	182	14%
2021	773	164	21%
2022	805	178	22%
2023	789	144	18%
2024	868	201	23%
סה"כ	4,574	869	19%

המקור: רשות המיסים.

מהלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024 נרשמה מגמה כללית של גידול בשיעור ביקורות ניהול הספרים שביצע פקיד השומה בבאר שבע ביישובי הבדואים. מגמה זו הגיעה לשיא בשנת 2024, לכרבע מסך הביקורות.

מרשות המיסים נמסר כי "בשנת 2023 בעקבות המלחמה, כמות הביקורת ירדה בכל הארץ ולא רק בנגב... כמות הביקורות הופחתה בכל הארץ כפועל יוצא של שינוי תפיסת ההפעלה של רשות המיסים בכל הקשור לביקורות ניהול ספרים, מתוך מטרה למקד את ביצוע הביקורות רק בעסקים הנדרשים ביקורת וזאת לאחר ניתוח נתונים ואיסוף מידע מודיעיני, בחינת סמ"חים ושאר מאפיינים ובכך להפחית בביקורות אקראיות. בכך מתאפשר לבצע ביקורות איכותיות ועמוקות יותר במקומות הנדרשים". עוד מסרה הרשות כי "מחסור בכוח אדם ביחידה מגביל גם הוא את כמות הביקורות המבוצעות".

בביקורת הקודמת נמצא כי רשות המיסים נמנעת מלפעול באופן מלא באזור הנגב בשל חשש לשלום עובדיה אף שהדבר פוגע באכיפת חוקי המס, וכי שיעור ביקורות ניהול הספרים של פקיד השומה בבאר שבע במגזר הלא-יהודי (3.2% בממוצע) נמוך, ביחס לחלקם באוכלוסיית העוסקים בנגב (20%). בביקורת המעקב הועלה כי הליקוי תוקן במידה חלקית. אף שמספר ביקורות ניהול הספרים בתיקי פקיד השומה בבאר שבע<sup>41</sup> ירד משמעותית מכ-7,982 ביקורות בתקופת הביקורת הקודמת (2016 - 2019), לכ-4,574 ביקורות בתקופת הביקורת המעקב (2020 - 2024), חלה עלייה חדה (כ-16% בממוצע) בשכיחות הביקורות ביישובי הבדואים. עוד נמצא כי עובדי פקיד השומה בבאר שבע חוסר בטחון בעת הגעה לעסקים ביישובים הבדואיים, דבר המביא לירידה

<sup>40</sup> אלה היישובים שיוחסו לפזורה: אום בטיין, ביר הדאג', שבט (החייל), חורה, לקייה, מסעודין אל-עזאזמה, עוקבי, ערערה בנגב, קסיר א-סיר, רהט, שגב שלום, שחר, תל שבע, תראבין.

<sup>41</sup> עד ינואר 2023 ביקורות ניהול ספרים נעשו על ידי יחידות ניהול ספרים בפקידי השומה, ובינואר 2023 החלה לפעול היחידה הארצית לניהול ספרים. מרבית הביקורות מבוצעות על ידה, וחלקן מבוצעות על ידי עובדי ניהול ספרים במשרדי פקיד השומה.

**בנכונות לבצע ביקורות שומה באזורים אלה ומתבצעות פחות ביקורות שומה בעסקים הנמצאים ביישובים אלו. בכך נוצרות אכיפה בלתי אחידה באזורים שונים, פגיעה בשוויון בפני החוק ופוטנציאל להגדלת ההון השחור באזורים אלה.**

#### מידת תיקון הליקוי



**מומלץ כי משטרת ישראל תפעל לספק לעובדי רשות המיסים את הכלים הנדרשים הכוללים, בין היתר, ליווי משטרתני. דבר אשר יסייע אל מול האיומים ומעשי האלימות.**

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "אכן קיים חשש לבצע ביקורות בעסקים ללא ליווי משטרתני עקב חשש לגילויי אלימות. כתוצאה מכך נמנעים בעת טיפול שומתי לבקר במקום העסק... פעילות אכיפה והוצל"פ בשטח נתקלת בקשיי איתור וחשש לאלימות שדורש ליווי משטרתני". עוד מסרה הרשות כי היא פועלת ותמשיך לפעול במגזר הבדואי ובמגזרים אחרים, בכל זמן ומקום, תוך שמירה על ביטחון העובדים, ובתיאום ושיתוף פעולה עם משטרת ישראל.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "יחידות המחוז הדרומי יפעלו במסגרת תפקידן וסמכויותיהן ויסייעו לנציגי רשות המיסים ככל ויתבקשו".

#### הנפקת אישורי תושבות שלא כדין לצורך קבלת הטבות מס

על פי סעיף 11 לפקודת מס הכנסה, יש יישובים שתושביהם זכאים להטבה בשיעור המס מההכנסה, בכפוף לתקרה שנקבעה על ידי המחוקק. שיעור ההטבה והתקרה משתנים בהתאם לתבחינים שנקבעו בחקיקה. הזכאות להטבה מותנית בתושבות רצופה של 12 חודשים לפחות ביישובים אלה. לשם הוכחת תושבות ברשות מקומית מסוימת, על התושב לפנות לרשות המקומית שבה הוא מתגורר ולהגיש לה בקשה לאישור תושבות באמצעות טופס<sup>42</sup> של רשות המיסים. את האישור תנפיק הרשות המקומית. עובד שכיר ימציא את האישור למעסיקו כדי לקבל את ההנחה שהוא זכאי לה במסגרת חישוב השכר<sup>43</sup>.

#### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם עלה בבדיקה מדגמית כי הרשויות המקומיות לקייה וכסיפה והמועצה האזורית אל-קסום אינן בודקות כראוי שכל התנאים למתן ההטבה אכן מתקיימים, ולמעשה מנפיקות אישורי תושב למבקשים שכלל אינם מתגוררים בתחומיהן.

בדוח הקודם הומלץ 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".

רשות המיסים מסרה בתשובתה לביקורת הקודמת כי "לאור מקרים רבים של ניצול לרעה של אישור תושב, הוקם ב-2018 בפקיד שומה באר שבע צוות שיפור לבחינת הנושא. המלצות הצוות

<sup>42</sup> טופס 1312 - בקשה לאישור תושבות לשם קבלת הנחת תושבות.

<sup>43</sup> אדם שאינו שכיר אלא עצמאי יצרף אישור זה לדוח שיוגש לפקיד השומה.

היו לקיים כנסי הסברה בנושא לכלל ראשי הרשויות הן במגזר היהודי והן במגזר הבדואי". בשנים 2019 ו-2020 התקיימו כנסים כאלה, ולקראת שנת 2021, בשל נגיף הקורונה, נשלח עדכון בדוא"ל לכל הרשויות. הרשות ציינה כי "שיתוף הפעולה עם חלק מראשי היישובים הבדואים לוקה בחסר, ולא פעם הרשות נתקלת בהערמת קשיים וחוסר נכונות למסור מידע בנושא סקר נכסים", וכי היא "תבצע הצלבה למול נתוני מרשם האוכלוסין בכל הנוגע לאישורים המתקבלים מהרשויות".

### ביקורת המעקב

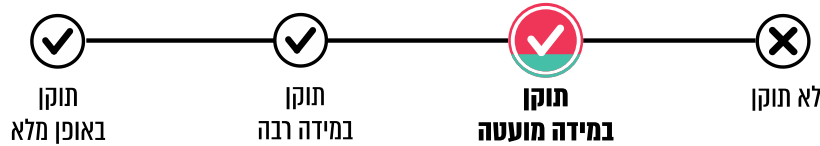
פקיד השומה בבאר שבע מסר לצוות הביקורת<sup>44</sup> כי "אנחנו לא מצליחים לאמת היכן הם גרים, חלקם מקבלים הטבות מס שכנראה לא מגיעים להם". עוד נמסר כי המועצות המקומיות מנפיקות אישורים גם לאנשים שאינם גרים במועצה ואינם זכאים להטבת המס. עוד מסר פקיד השומה כי נשלחו פניות ונעשו פעולות מול ראשי היישובים הבדואים ובפזורה כדי לחדד את ההנחיות בנושא מתן אישור תושבות. במסגרת זו התקיימו כמה כנסים שנתיים שאליהם הוזמנו נציגי המועצות והעיריות. הכנסים נועדו לחידוד ההנחיות המקצועיות הקשורות בהנפקת אישורי תושב וכן לקבלת משוב לצורך פתרון סוגיות שונות. בנוסף, התקיימו ישיבות עם ראשי מועצות וראשי ערים לחיזוק הקשר עם משרד השומה ולצורך הנפקת אישורים כדין, לדוגמה: בשנה האחרונה התקיימו ישיבות עם העיריות ירוחם ערד ורהט המועצות המקומיות לקייה ותל שבע והמועצה האזורית אל-קסום. כמו כן, נשמר קשר רציף עם האחראים על הנפקת אישורי תושב מטעם המועצות והעיריות.

עוד הוא מסר כי "משנת 2019 אנחנו מטפלים בתיקי תושבות, גם במסגרת תיאומי והחזרי מס, ויש הצפה של מקרים שמצדיקים בירור וביקורת, אנחנו נעזרים בכל מיני גופים כמו הרשות להסדרה, וגם להם יש קושי". מדבריו עולה כי יש קושי באימות מקום המגורים של תושבים במגזר הבדואי, ובמקרים מסוימים תושבים מקבלים הטבות מס אף שאינם עומדים בתנאי הזכאות, בין היתר עקב הנפקת אישורי מגורים על ידי המועצות הבדואיות גם עבור מי שאינו מתגורר בפועל בתחומן. לדוגמה, תושבים הגרים בפזורה הבדואית שאינה נחשבת "יישוב מזכה" - אינם זכאים להטבת מס, אך לעיתים מונפקים להם אישורים כאילו הם מתגוררים ביישוב מזכה ובכך מתקבלת זכאות שלא כדין.

לצורך בירור הזכאות להטבות מס על בסיס תושבות, רשות המיסים, בין היתר, מצליבה מידע אל מול נתוני רשות ההסדרה. בביקורת המעקב עלה כי קיים קושי בביצוע ההצלבות בשל התמשכות תהליכי ההסדרה והשפעתם על קבלת הזכאות לאישור התושבות, ומפני שהיא "אינה מכירה יחידים, אלא שבטים. כתוצאה מכך רוב התשובות שמתקבלות מרשות ההסדרה מציננות כי הנישום זכאי. בשטח ישנם רכזים שמבצעים בדיקות נקודתיות בלבד, אשר מוביל לקושי משמעותי בבחינת אישורי תושב".

**בביקורת הקודמת הועלה בבדיקה מדגמית כי הרשויות המקומיות לקייה וכסיפה והמועצה האזורית אל-קסום מנפיקות אישורי תושבות שאינם תואמות לתושבות של הנישום וללא בירור מעמיק, דבר המוביל לנזק כלכלי לקופת המדינה. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה; אף שרשות המיסים משקיעה מאמצים בחידוד ההנחיות ובשיפור הקשר עם הרשויות במגזר הבדואי וכן בפעולות הצלבה מול רשות ההסדרה, עדיין קיימים מקרים רבים שבהם מתקבלות הטבות מס בגין תושבות למי שאינו זכאי להן על בסיס אישורי תושבות המונפקים שלא כדין.**

## מידת תיקון הליקוי



על רשות המיסים להגביר את הפעילות לבדיקת תושבות כדי לוודא את זכאות התושבים לקבלת הטבות מס, תוך הגברת שיתוף הפעולה עם רשות ההסדרה, רשות האוכלוסין ורשויות מקומיות לצורך בדיקה זו.

## הטיפול בעבירות מע"ם באזור הנגב

על פי הוראות רשות המיסים, המעוגנות בין היתר בתדריכי אגף המכס והמע"ם, כאשר עוסק עובר על הוראות החוק או נחשד בעבירה, עובד משרד מע"ם ימלא לגביו דוח גילוי עבירה (להלן - דג"ע) במערכת הממוחשבת. קיימים שני מסלולים להמשך הטיפול: האחד הוא הגשת כתב אישום או הטלת כופר; והשני הוא מסלול מינהלי, כגון אזהרת החשוד והתחייבות שלו להימנע מעבירה למשך תקופה מסוימת, בליווי ערובה להבטחת העמידה בהתחייבות.

כל דג"ע מובא לדיון בוועדה בראשות מנהל משרד המע"ם בתוך פרק זמן שלא יעלה על חודשיים מיום הוצאת השומה במישור האזרחי לצורך קביעת עמדה בנוגע להמשך הטיפול. במקרים שבהם הוועדה המקומית ברשות המיסים ממליצה להגיש כתב אישום או שהיא מחליטה להטיל כופר, התיק מועבר ללשכה המשפטית לבחינת המקרה ולקבלת החלטה בעניין בהתאם לראיות.

## הביקורת הקודמת

ממצאי הביקורת הקודמת העלו כי על פי נתוני רשות המיסים ליום 7.6.20, 218 מתוך 388 התיקים הפליליים שנפתחו לעברייני מס (דג"ע) באזור הנגב (56%) משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית. יצוין כי מספר העוסקים הפעילים באזור הנגב הוא 22,416, מהם 3,504 משתייכים לאוכלוסייה הלא-יהודית (כ-20%). כלומר, שיעור עבירות המע"ם של האוכלוסייה הלא-יהודית גבוה פי שלושה מחלקם היחסי בכלל אוכלוסיית העוסקים בנגב.

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת הקודמת את מספר תיקי התובע הפתוחים (תיקים שהוועדה המקומית של תחנת מע"ם המליצה בהם על אכיפה או על הגשת כתב אישום) בתחנת מע"ם בבאר שבע לעומת תחנות מע"ם אחרות ברחבי הארץ. עלה כי נכון ליוני 2020 המחלקה המשפטית בתחנת מע"ם באר שבע מטפלת במספר התיקים הגדול ביותר: 254 תיקים (כ-29.5%) מ-862 תיקי התובע הפתוחים בכלל הארץ.

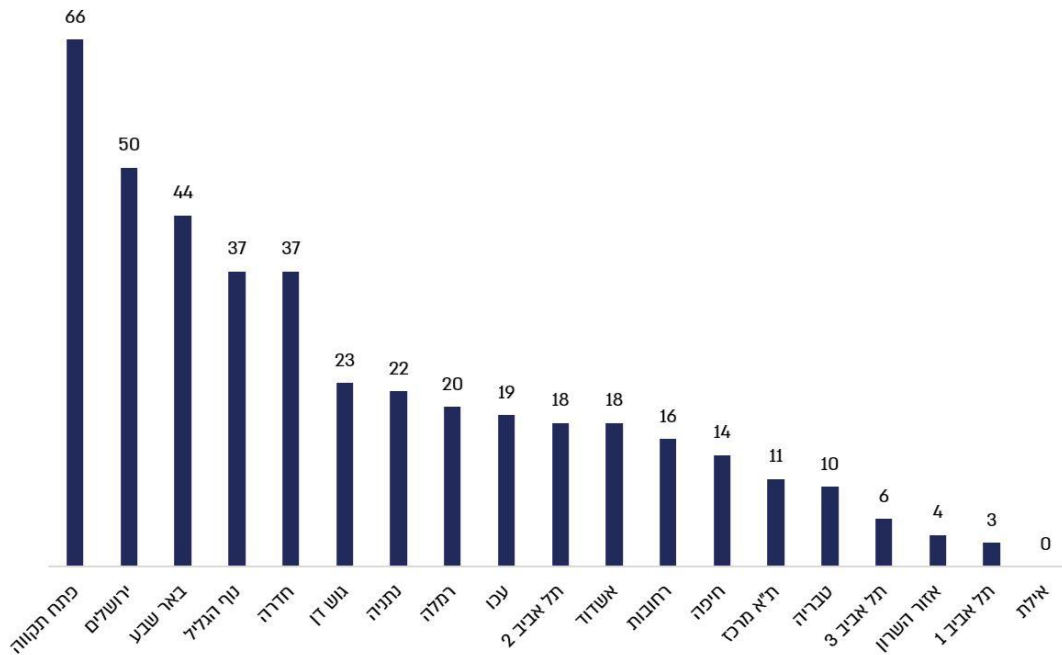
## ביקורת המעקב

בדצמבר 2024 מסר נציג רשות המיסים נתונים לגבי סך תיקי התובע<sup>45</sup> שנפתחו במהלך השנים 2020 עד 2024 ולגבי מספר התיקים שנותרו פתוחים נכון לדצמבר 2024 בחלוקה לתחנות מע"ם השונות. בתחנת באר שבע נפתחו 200 תיקים, מספר התיקים הגבוה ביותר מכלל תחנות מע"ם בארץ.

בתרשים 2 שלהלן מוצג מספר התיקים שנותרו פתוחים בכל אחת מתחנות מע"ם, נכון לדצמבר 2024:

<sup>45</sup> אלו הם תיקים שנפתחים על ידי עובדי גבייה ואכיפה. על פי קריטריונים שקבע היועמ"ש מחליטים אם לסגור את התיק בקנס מינהלי או להגיש כתב אישום.

### תרשים 2: תיקי תובע דג"ע שנותרו פתוחים לפי תחנות מע"ם, דצמבר 2024



על פי נתוני רשות המיסים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי נכון לדצמבר 2024 המחלקה המשפטית בתחנות מע"ם באר שבע נמצאת במקום השלישי, לאחר תחנות מע"ם פתח תקווה וירושלים, במספר תיקי התובע הפתוחים בה, וכי היא מטפלת ב-44 תיקים (כ-10.5%) מ-418 תיקי התובע הפתוחים בכלל הארץ.

בביקורת הקודמת עלה כי מספר התיקים הפתוחים שטופלו בתחנות מע"ם באר שבע היה הגבוה ביותר, ושיעורם מסך התיקים הפתוחים בכלל הארץ היה 29.5%. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה רבה; תחנות מע"ם באר שבע נמצאת במקום השלישי עם שיעור תיקים פתוחים של 10.5%.

#### מידת תיקון הליקוי



רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "נכון ליום 9.9.2025, מצבת תיקי התובע בתחנות מע"ם באר שבע עומדת על 41 תיקי תובע פתוחים... בהתפלגות הבאה: 30 תיקים בהם הוגשו כתבי אישום והם מתנהלים בבית משפט השלום בבאר שבע. 11 תיקים נמצאים בשלבי טיפול שונים (השלמת חקירה, מעקב או טיפול תובע)".

## הצלבת בין מאגרי הנתונים של הגופים הכלכליים לצורך גביית תשלומי חובה

מערך המחשוב של רשות המיסים מנוהל באמצעות יחידת שירות עיבודים ממוכנים (שע"ס), ומכיל מידע ונתונים רבים על ציבור הנישומים. הצלבת הנתונים הקיימים במאגר זה עם מקורות מידע נוספים יכולה לסייע לרשויות השונות (רשות המיסים, בט"ל והרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור [להלן - הרשות לאיסור הלבנת הון]) בעבודתן. לדוגמה, באמצעות הצלבת הנתונים ניתן לבדוק אם קיימות בעניינו של אדם המקבל מבט"ל קצבת הבטחת הכנסה או קצבת השלמת הכנסה ידיעות בדבר העלמת הכנסות. זאת בהתאם להוראות החקיקה בעניין העברת מידע בין הרשויות. על פי סעיף 384א לחוק בט"ל, רשאי עובד בט"ל 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 בט"ל משנת 2009 נכתב: "על פי הערכות גורמי מקצוע בארץ, שיעור התשלומים ששולמו בעקבות מעשי הונאה הוא לפחות 5% מסך תשלומי הגמלאות"<sup>46</sup>. 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 בט"ל. חלק מהגמלאות מותנות במבחני הכנסה אשר מתבצעים בפועל על סמך הצהרות התובעים בלבד ובהתבסס על מספר מסמכים מצומצם שאותם נדרש תובע הגמלה להמציא".

בשנת 2009 תוקן חוק בט"ל במסגרת חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התוכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), התשס"ט-2009<sup>47</sup>. בעקבות תיקון החוק, בט"ל רשאי לקבל מידע מרשות המיסים בדבר הכנסותיו של נישום וכיו"ב. אימות מידע זה יאפשר למנוע העלמת מידע מבט"ל, בין היתר בקשר לקביעת הזכאות של נישום לגמלה.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בדרך כלל בט"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 שהכנסותיו נמוכות.

בדוח הקודם הומלץ כי בט"ל 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 בט"ל גבוה ביחס לכלל האוכלוסייה, ומצד שני האכיפה כלפיה ברשות המיסים טעונה שיפור.

### ביקורת המעקב

מנהלת אגף פניות הציבור של בט"ל מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2024 כי "בבירור שערכתי מול גורמי המקצוע - לא ידוע על דיונים בינינו לבין רשות המיסים על מנת לקדם נוהל או תיקוני חקיקה שיאפשרו עיכוב גמלאות שונות לחייבים לרשות המיסים". בבירור נוסף שבוצע בינואר 2025 מסרה נציגה ממינהל המחקר והתכנון של בט"ל לצוות הביקורת כי אין ברשותם מידע לגבי

<sup>46</sup> 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 בט"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.

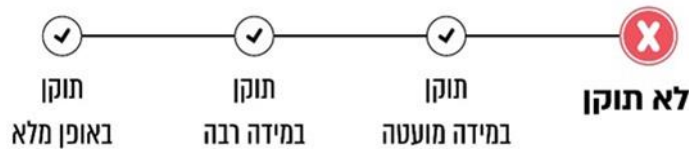
<sup>47</sup> סעיף 384א לחוק הביטוח הלאומי - קבלת מידע מרשות המיסים.

מספר הפניות של בט"ל לרשות המיסים בשנים 2020 עד 2024 בבקשה לקבלת מידע בנוגע לזכאות של אזרחים לקצבאות המשולמות להם.

ממונה תחום חקירות בין-לאומיות ברשות המיסים מסר ב-10.11.24 לנציגי משרד מבקר המדינה כי על פי חוק מע"ם סעיף 108 א': "רשאי המנהל לקבל מהביטוח הלאומי כל מידע שנקבע לפי סעיף קטן (ב) אשר הגיע אל בט"ל אגב ביצוע תפקידו, והנדרש למנהל לצורך מילוי תפקידו על פי כל דין. אין בידי מידע על פניות לבט"ל על פי סעיף זה".

**בביקורת הקודמת עלה כי שיתוף הפעולה בין בט"ל לרשות המיסים לוקה בחסר, ובט"ל אינו פונה לרשות המיסים באופן שוטף לקבלת מידע. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; שיתוף הפעולה בין בט"ל לרשות המיסים עדיין לוקה בחסר הגם שהנושא הוסדר בחוק הביטוח הלאומי ובחוק מע"ם.**

#### מידת תיקון הליקוי



**מומלץ כי בט"ל ורשות המיסים ישפרו את זרימת המידע ביניהם, כך שתחזוק היכולת המשותפת הנדרשת לצמצום תשלומי הגמלאות שלא לצורך והגדלת גביית המיסים.**

בתשובת בט"ל נכתב כי "בשנתיים האחרונות, מתקיים קשר עם רשויות המס (מע"מ, מ"ה) בתיקים משותפים מורכבים בניסיון להצליב מידע, בהתאם להוראות החקיקה בעניין העברת מידע, על מנת למצות את הטיפול בתיק".

#### מהילת דלק בתחנות דלק פיראטיות<sup>48</sup>

מהילת דלק מבוצעת בין היתר לשם התחמקות מתשלום מס הבלו, וזאת באמצעות ערבוב מוצר שחל עליו בלו גבוה (כגון בנזין) עם מוצר הפטור ממס (כגון נפטא) או עם מוצר שהבלו עליו נמוך יחסית (כגון סולר או נפט). לנזק שנגרם ממהילת הדלק יש בין היתר 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.

#### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי אין בידי רשות המיסים הערכה לאובדן מיסים הנובע ממהילות בנזין בתחנות דלק פיראטיות באזור הנגב אלא רק אומדן כללי של סך הפסד ההכנסות מתופעה זו.

אובדן ההכנסות השנתיות למדינה ממיסים כתוצאה ממהילת בנזין בתחנות דלק פיראטיות הוערך בדוח הקודם בכ-400 מיליון ש"ח<sup>49</sup> (בלא אובדן המס בעקבות העלמות מס בתחנות דלק אלה). על פי נתוני רשות המיסים מאוקטובר 2020, בשנים 2016 עד 2019 פקיד השומה בבאר שבע לא ערך שומות לבעלי תחנות דלק פיראטיות. באותן השנים טופל במשרד מע"ם באר שבע, בשיתוף המשטרה, תיק אחד בלבד של אדם שמכר דלק בחצר ביתו.

<sup>48</sup> תחנות דלק הפועלות ללא רישיון.

<sup>49</sup> מדובר באומדן בגין מהילת דלק בכלל תחנות הדלק הפיראטיות ברחבי הארץ. ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הפיקוח על תחנות תדלוק ומעקב אחר הטיפול בתחנות תדלוק פיראטיות ותחנות תדלוק פנימיות", עמ' 981.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם לרשות המיסים כי היא אינה יכולה להתעלם מפעילות של העלמת מס, שהיא פעילות עבריינית, למרות הקשיים הכרוכים באכיפתה, והמליץ כי רשות המיסים תגבש תוכנית גבייה שנתית עם יעדים לכלל יישובי הבדואים בנגב, שבה תשלב את הגרים בפזורה, ובהתאם תקצה משאבי אכיפה כנדרש. צוין כי הגברת הנוכחות הפיזית של יחידות רשות המיסים ביישובי הבדואים ובפזורה הבדואית תביא לחיזוק יכולת ההרתעה של הרשות, והיא צפויה להעלות את רמת הציות והדיווח בקרב הנישומים והעוסקים.

נוסף על כך הומלץ בדוח הקודם כי על כל הגורמים הרלוונטיים, ובכללם המשרד להג"ס, המשטרה ומינהל הדלק, לשתף פעולה עם רשות המיסים בכל המבצעים שהיא עורכת לאיתור תחנות דלק פיראטיות באזור הנגב. עוד הומלץ כי רשות המיסים תפעל לגביית המס ואף תשקול הגשת כתבי אישום בגין עבירות מס אלו.

### ביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב נחשפו נציגי משרד מבקר המדינה לתחנות דלק פיראטיות המצויות בשולי הערים ואף בתוכן וכן לתופעה של קטינים המועסקים<sup>50</sup> בתחנות דלק אלו, במכוני שטיפת רכבים וכד'. נציגים מתחומי השלטון המקומי, המשטרה והגנת הסביבה מסרו כי מדובר בתופעה נפוצה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום. כמו כן, נתונים ומידע שהתקבלו מהמשטרה בדצמבר 2024<sup>51</sup> על מאפייני הפשיעה הכלכלית בנגב כוללים, בין השאר, מידע על קיומן של תחנות דלק פיראטיות אשר משמשות לממכר סולר שמקורו בהחזרי מס הבלו שניתן בעיקר לחברות ובעלי ציי רכב גדולים שנמכרים בשוק השחור.

בדיון שהתקיים ביוני 2023 בוועדה לביקורת המדינה בכנסת אמר<sup>52</sup> נציג המשטרה, בין השאר, כי "...אנחנו מרכזים מאמץ גם בנושא של תחנות דלק. אני יכול להגיד שתפסנו לא מעט מכלים, עשרות מכלי דלק, תחנות דלק, משאבות, שאבנו מעל 31,000 ליטר של דלק, תפסנו קרוב ל-500 בלוני גז בסיוע של מנהל הדלק והגז, שזה פיראטי, מבחינה בטיחותית מסוכן. נעשית הרבה מאוד פעילות. היינו שמחים לו הייתה לנו, מבחינת התקציבים, גם יכולת מענה משלים לדבר הזה. כי היום, בסוף, במסגרת מבצע "מסלול בטוח", נאלצנו לבקש עזרה איפה לאכסן את המכלים האלה. אין לנו תקציבים מסומנים לדבר הזה, וקיבלנו מענה, ואני מקווה שלפחות ככה זה יימשך".

ממונה תחום חקירות בין-לאומיות ברשות המיסים מסר לצוות הביקורת ב-10.11.24 כי "אין לי נתונים לפיהם אוכל לספק אומדן אובדן מס בגין העלמות מס בתחנות דלק פירטיות. אוכל רק לומר כי בין 1/2020 עד 8/2024 נפתחו 90 תיקים בהם המס שנגרע הוא מס בלו<sup>53</sup> (מס המוטל על מכירת דלקים). סכום המס בתיקים אלה היה 24,988,750 ש"ח". עוד הוא מסר ב-18.11.24 לצוות הביקורת כי לגבי 90 תיקי החקירה שנפתחו בגין מס הבלו לא ניתן לקבל נתונים לפי שם היישוב של העסק או העוסק אלא רק לפי תחנת המע"ס שאליה הוא שייך.

יצוין כי בדצמבר 2024 התקבלו מפקיד השומה בבאר שבע 11 דוחות פעילות שהתבצעו בתחנות דלק פיראטיות בשנים 2022 עד 2024. בתיקים אלו נעשו פעולות שונות ובהן דרישה להגשת דוחות והצהרות הון, הטלת קנסות מינהליים ועיצומי חוק המזומן. מפקיד השומה נמסר כי במקום שבו עולה צורך בטיפול שומתי, התיקים יטופלו במישור זה בשים לב למכלול השיקולים המובאים בחשבון בבחירת התיקים לתוכנית העבודה המשרדית.

נציגת מרחב דרום של המשרד להג"ס מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה, בהקשר זה, כי לרוב הם אינם מבצעים פעולות פיקוח על תחנות דלק פיראטיות, וכי הטיפול בסוגיה זו נעשה במסגרת

50 ראו הרחבה בפרק העוסק בנושא העסקת קטינים.

51 מצגת שכותרתה "משילות במגזר הערבי מחוז דרום, 2024".

52 פרוטוקול מס' 44 משיבת הוועדה לביקורת המדינה מיום 13.6.23 בנושא היבטי המשילות בנגב, עמ' 10.

53 בלו - מס המוטל על מכירת דלקים.

שולחן עגול בשיתוף פרקליטות המחוז, וזאת רק במקרים שבהם מתקבלות בגינת תלונות או כאשר הן מהוות מפגע סביבתי. כפועל יוצא מכך מבוצעות רק פעולות פיקוח מועטות במהלך השנה, ולמשרד אין מידע מהימן לגבי היקף התופעה.

יצוין כי כבר בשנת 2020 בדוח<sup>54</sup> מבקר המדינה בנושא זה נכתב כי "לא מתבצע מהלך יזום, סדור ועיתי להובלת המאבק נגד תחנות הדלוק הפירטיות, ובסוגיה מטפלים כמה גופי פיקוח ואכיפה (משרד האנרגיה והתשתיות, המשרד להג"ס, משרד הכלכלה, המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משטרת ישראל, רשות מקרקעי ישראל, הרשויות המקומיות והוועדות לתכנון ולבנייה) בתיאום חלקי, כך שכיום אין מיפוי עדכני לתופעה".

**בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי רשות המיסים הערכה לאובדן מיסים הנובע העלמות מס בתחנות דלק פיראטיות, והיא אינה מבצעת פעולות נגד תחנות דלק פיראטיות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה; עדיין אין בידי רשות המיסים אומדן בדבר אובדן מיסים הנובע העלמות מס בתחנות דלק פיראטיות, אך בשנים 2022 עד 2024 גברה פעילות רשות המיסים בתחום זה. בין ינואר 2020 לאוגוסט 2024 נפתחו 90 תיקים שבהם המס שנגרע הוא מס בלו, וסכום המס בתיקים אלה היה 24,988,750 ש"ח. עוד נמצא כי שיתוף פעולה והתיאום בין כלל גופי הפיקוח והאכיפה שבתחום זה הוא חלקי.**

#### מידת תיקון הליקוי



רשות המיסים מסרה בתשובתה כי "...נושא מסי הדלק הוא נושא שמטופל ברמה הארצית ולא רק באזור הנגב. מנהל רשות המיסים הקים ועדה פנימית של רשות המיסים בנושא הלוחמה בהון השחור בענף הדלקים. הוועדה ברשות המשנה למנהל הרשות, הספיקה לבצע פגישה אחת ולאור מלחמת 12 הימים נעצרה לאור הפעילות המרובה בקרן הפיצויים. בימים אלו תתקבל החלטה על ידי מנהל הרשות בדבר הגורם שיעמוד בראש הוועדה".

המשרד להג"ס מסר בתשובתו מיום 25.9.25 (להלן - תשובת המשרד להג"ס) כי "מהילת דלק או יצור דלק באופן פיראטי הינה תופעה ארצית ואינה ייחודית למגזר הבדואי בדרום הארץ ומטופלת בהתאם". עוד נמסר כי בין היתר, מבוצעים התהליכים האלה: גיבוש תמונת מצב מודיעינית על עסקים פיראטיים העוסקים בכך ומאחסנים חומ"ס בניגוד לחוק וכן הוצאה לפועל של אכיפה מוכוונת מודיעיני. כמו כן נמסר כי השותפה הטבעית להליכי האיסוף המודיעיני ובהמשך להליכי האכיפה היא יחידת הבלו ברשות המיסים אך מגבלות חוקיות אינן מאפשרות לרשות לחלוק מידע ללא הקמת צוות חקירה מיוחד ועיגון משפטי. ניתן להניח ששותפות מלאה, לאחר הסרת החסמים המובנים, הייתה משפרת את האכיפה המשולבת.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי שוטרי המדור להגנת הסביבה פועלים בצמוד למפקחי משרד האנרגיה והתשתיות ובהתאם לתוכנית העבודה שלהם.

**מומלץ כי רשות המיסים בשיתוף המשרד להג"ס, המשטרה ומשרד האנרגיה והתשתיות, יגבירו את האכיפה והפיקוח בתחום תחנות הדלק הפיראטיות בנגב ויפעלו למיפוי עדכני של התופעה. הדבר יגביר את ההרתעה בתחום פעילות זה ועשוי להגביר גם את גביית המס הנדרשת, זאת נוכח**

<sup>54</sup> ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 71א (2020), "הטיפול בתחנות הדלוק פירטיות ובתחנות תדלוק פנימיות - ביקורת מעקב", עמ' 988.

**התמשכות התופעה גם במהלך ביקורת המעקב, ונוכח ההשלכות השליליות הנובעות ממנה בתחומים רבים, ובהם התחום האקולוגי, העסקת קטינים ואובדן הכנסות ממיסים.**

### **פגיעה באיכות הסביבה ובבריאות התושבים**

המשרד להג"ס אחראי על שמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים, תקנות ותקנים ופיקוח על יישוםם ואכיפתם. המשרד פועל גם מתוקף אמנות בין-לאומיות מחייבות. תחומי האחריות של המשרד הם בין היתר טיפול באיכות האוויר, ניהול הפסולת, פיקוח על חומרים מסוכנים והגנת משאבי הטבע והסביבה הימית.

### **השלכת פסולת ושריפתה**

בסעיף 2 לחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984, נקבע כי "לא ישליך אדם פסולת, פסולת בנין או גרוטאות רכב ברשות הרבים... ולא יכלוך 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 וכפל הקנס האמור אם העבירה נעברה על ידי תאגיד<sup>55</sup>.

### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלה כי ביישובים הארעיים וביישובי הקבע שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית מושלכת פסולת בשטחים ציבוריים, בניגוד לחוק שמירת הניקיון, ומתבצעות שריפות בלתי מוסדרות של פסולת. שריפות אלה גורמות לזיהום אוויר ניכר שהתושבים נחשפים אליו. עוד עלה בביקורת הקודמת כי הרשויות המקומיות ביישובים הארעיים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אינן אוספות את הפסולת ואינן מטפלות בה כראוי. גם ביישובי הקבע המצב איננו משביע רצון הן בשל היעדר אתרי מיחזור פסולת והן בשל התדירות הנמוכה של איסוף הפסולת והאיכות הירודה של הטיפול בה. עוד עלה בביקורת הקודמת כי המשרד להג"ס אינו מצליח למנוע את התופעה של השלכת פסולת בשטחים הגליליים<sup>56</sup> שברחבי הנגב. תופעה זו מצויה בהיקף נרחב בשטחים הללו, והיא הובאה לידיעת המשרד להג"ס.

בדוח הקודם צוין כי דרך ההתגוננות העיקרית שעומדת לרשות תושבים שנחשפים לעשן שריפות היא הסתגרות בתוך הבתים והגפת החלונות והפתחים למניעת חדירת העשן. אולם לתושבי הפזורה הבדואית אין אפשרות מעשית ויעילה להתגונן בדרך זו, שכן הם מתגוררים במבנים ארעיים, שאינם מאפשרים זאת [מספקים הגנה מפני חדירת עשן].

המשרד להג"ס מסר בתשובתו לדוח הקודם מיום 13.1.21 כי "רוב ההתיישבות הבדואית בפזורה לא הוכרה על ידי מדינת ישראל בשום צורה שהיא עד היום, כך שכל ההשקעות והמאמצים הנ"ל נעשים רק בשטח הישובים המוכרים...". עוד ציין המשרד בתשובתו שורה של פעולות שונות שהוא נקט לאחרונה במסגרת מאמצי האכיפה, ובהן פעולות אכיפה משמעותיות של המשטרה הירוקה בתחום השלכת פסולת בשטחים ציבוריים ובאתרים פיראטיים, הליכי אכיפה נגד הרשות המקומית כסיפה, הוצאת צו ניקוי למועצה המקומית לקייה, סגירת אתר הפסולת היבשה בתל

<sup>55</sup> סעיף 13(ב) (א3) לחוק שמירת הניקיון.

<sup>56</sup> שטח גלילי הוא שטח שאינו מצוי בתחום שיפוטה של אף רשות מקומית. שטחים גליליים הם כ-5% משטחי מדינת ישראל.

שבע ושיפור ניכר בתחום האכיפה ביישוב שגב שלום ובעיר רהט. המשרד הדגיש את חשיבות פעילותה של היחידה למניעת שריפות פסולת שברט"ג, הפועלת במימון המשרד להג"ס מסוף שנת 2019 לצורך מתן מענה משלים וסיוע באכיפה, וציין כי בשנת 2020 חלה ירידה של 30% ביחס לשנת 2019 בהיקף אירועי שריפות הפסולת בשטחים הפתוחים.

המשרד לביטחון הפנים<sup>57</sup> מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "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 לדוח הקודם 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".

### ביקורת המעקב

נציגי משרד מבקר המדינה ערכו באוגוסט 2024 סיור באזור תל שבע. בתמונה 2 שלהלן מוצגת פסולת מעורבת שהושלכה בצורה בלתי מוסדרת.

תמונה 2 : פסולת מעורבת שהושלכה בצורה בלתי מוסדרת באזור תל שבע, אוגוסט 2024



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2024.

בתחילת שנת 2023 שונה שם המשרד ושמו כעת "המשרד לביטחון לאומי".

מלבד ההשפעות התברואתיות והסביבתיות הקשות הנובעות מתופעת השלכה בלתי מוסדרת שלפסולת, היא עלולה לגרום גם סכנות משמעותיות לחיי אדם<sup>58</sup>.

גם המשרד להג"ס נתקל בתופעה של השלכה בלתי מוסדרת של פסולת במסגרת סיורי הפיקוח שערך. לדוגמה, בדוח סיור מיום 1.3.23 ששלח מחוז דרום למנהלת מחלקת התברואה של המועצה המקומית כסיפה נכתב, בין השאר, כי "ממצאי הסיור מצביעים על כך שבאתר מושלכת פסולת יבשה לרבות פסולת בניין, פלסטיק, ברזל, גזם יבש ועוד. שני המפגעים בשכונה 30 ושכונה 31 הינם אתרים המשמשים לסילוק פסולת, אתרים בלתי חוקיים לסילוק פסולת כהגדרתם בתקנות מניעת מפגעים...".

בתמונה 3 שלהלן מוצג מפגע הפסולת בשכונה 31 בכסיפה.

### תמונה 3 : מפגע הפסולת בשכונה 31 בכסיפה, 1.3.23



המקור: המשרד להג"ס.

המועצה המקומית כסיפה מסרה בתשובתה מיום 30.10.25 (להלן - תשובת המועצה המקומית כסיפה) כי מפגע הפסולת שהוצג בדוח פונה.

מדוחות סיורי הפיקוח שערך המשרד להג"ס ניתן ללמוד גם על ההתמודדות שלו עם התופעה החמורה של שריפת פסולת. לדוגמה, בדוח סיור מיום 20.3.24 ששלח מחוז דרום לנציגי המשטרה הירוקה נכתב, בין השאר, כי "בעקבות המידע שהתקבל במשרד, ערכתי סיור פיקוח ביום 20.3.24 לשטח המפגע, השטח נמצא בין שכונה 5 לנחל חברון... בתחום המועצה המקומית תל שבע... במהלך הסיור נצפו מוקדים רבים של סימני שריפת פסולת ושריפת צמיגים, דבר המצביע על שריפות פסולת לעיתים קרובות באתר".

בתמונה 4 שלהלן מוצגים סימני שריפת פסולת באתר שבתחום המועצה המקומית תל שבע.

<sup>58</sup> כך לדוגמה, ביום 12.8.24 פורסם כי אותר ללא רוח חיים ילד שנלכד בתוך מקרר באזור פזורת תל שבע. פרסום מיום 13.8.24 באתר Ynet.

## תמונה 4 : סימני שריפת פסולת בין שכונה 5 לנחל חברון, 20.3.24



המקור: המשרד להג"ס.

נציגי המשרד להג"ס מסרו לצוות הביקורת ב-14.7.24 כי תופעת השלכת הפסולת הביתית (אשר היצרנים שלה הם בעצם הרשויות המקומיות) פחתה ביישובים המוכרים אולם לא בפזורה. זאת, לטענתם, לאחר מבצעים רבים ושונים של המשטרה הירוקה (מעקב ובדיקת משאיות, חילוט, הגשת כתבי אישום וכד'). עם זאת הם מסרו כי תופעת השלכת פסולת בניין עדיין קיימת בהיקפים נרחבים (בדגש על הפזורה), והיא מושלכת באזור הנגב גם על ידי משאיות שמגיעות מצפון הארץ ובעיקר על ידי קבלני בנייה מקומיים. לטענת נציגי המשרד להג"ס, בתקופת הממשלה ה-36, במסגרת תוכנית "מסלול בטוח", המשרד להג"ס יזם פעילות שהייתה אמורה להסדיר בצורה מובנית את כל תחום הטמנת הפסולת באזור הנגב, אולם הפעילות נגזזה עם חילופי הממשלות.

בהקשר זה יצוין כי גם בדוח מבקר המדינה<sup>59</sup> משנת 2011 נכתב כי "על פי אומדני המשרד להג"ס, כשליש מפסולת הבניין אינה מטופלת על פי דין ומושלכת בשטחים פתוחים".

נוכח חומרת המצב בשטח הוכן בשנת 2022 במחוז דרום של המשרד להג"ס נייר עמדה שכותרתו "תפקיד המדינה במניעת השלכת פסולת בלתי חוקית בנגב - תפקידים, סמכויות ויסל כלים". בנייר העמדה נכתב, בין השאר, כי כדי לשפר את המצב קיים צורך בשינוי ובעדכון של חקיקה כדלקמן:

- "הגדלת הקנסות הניתנים על הובלה, השלכה ושריפת פסולת בלתי חוקית בחוק שמירת הניקיון. כיום הקנס המירבי על השלכה עומד על 8,000 ש"ח בלבד. הענקת סמכויות חקירה והחרמת כלים מלאה לפקחים ייעודיים, הסמכת פקחי האשכולות והרשויות המקומיות למסירת צו איסור שימוש.
- החמרת הדרישות לקבלת רישיון עסק למובילי פסולת לרבות חיוב התקנת אמצעי בקרה ומעקב אלקטרוניים שיספקו מידע לגבי איכון, מיקום ופריקת פסולת.

59 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 171 (2021), "הטיפול בפסולת בניין", עמ' 97.

- הענקת סמכויות לגורמי פיקוח ואכיפה אזוריים כנגד השלכות פסולת בשטחים גליליים לרבות בניית מנגנון ניקוי וסילוק המפגעים מהשטח".

בביקורת המעקב נמצא כי נייר העמדה עבר לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים במשרד להג"ס ולפרקליטות האזרחית וכן הוצג לגורמי פיקוח ואכיפה במחוז. ועם זאת, ההמלצות המופיעות בו טרם יושמו.

לגבי תופעת שריפת הפסולת מסרו נציגי המשרד להג"ס ב-14.7.24 כי קיימת כיום אפשרות להטיל קנסות על שורפי פסולת מכוח תיקון לצו סדר הדין הפלילי מיולי 2022, וכי נרשמה ירידה בהיקף התופעה (הן במספר השריפות, הן במשך הזמן שלהן והן בנכונות של הרשויות המקומיות לפעול לצמצומה).

בהקשר זה יצוין כי בפגישה שהתקיימה בינואר 2025 עם ראש אגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד התפוצות, מסר הלה לנציגי משרד מבקר המדינה כי השלכת הפסולת בשטחים גליליים מקבלת מענה חלקי בלבד באמצעות יחידת "ינשוף"<sup>60</sup>, וכי בעוד כחודשיים יוחל בבדיקת היתכנות (פיילוט) של איסוף פסולת בפזורה הבדואית אשר יתוקצב במסגרת תוכנית החומש ויבוצע על ידי אשכולות הנגב.

בביקורת הקודמת עלה כי ביישובים הארעיים וביישובי הקבע שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית מושלכת פסולת בשטחים ציבוריים, ומתבצעות שריפות בלתי מוסדרות של פסולת הגורמות לזיהום אוויר ניכר שהתושבים נחשפים אליו. עוד עלה כי הרשויות המקומיות ביישובים הארעיים שבהם מתגוררת האוכלוסייה הבדואית אינן אוספות את הפסולת ומטפלות בה כראוי, וגם ביישובי הקבע המצב איננו משיבוע רצון הן בשל היעדר אתרי מיחזור פסולת והן בשל התדירות הנמוכה של איסוף הפסולת והאיכות הירודה של הטיפול בה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקויים שהתגלו בתחום השלכת פסולת הבניין לא תוקנו, ואילו בתחום השלכת הפסולת הביתית ושריפת הפסולת חל שיפור. עם זאת, תופעת השלכת הפסולת בשטחים ציבוריים ושריפתה בניגוד להוראות חוק שמירת הניקיון מוסיפה להתקיים ברחבי הנגב ולא נאכפת כנדרש על ידי המשרד להג"ס והרשויות המקומיות.

#### מידת תיקון הליקוי



על המשרד להג"ס, בשיתוף הרשויות הרלוונטיות המקומיות בנגב, להגביר את הטיפול ואת האכיפה הנדרשת בתחום השלכת הפסולת ברחבי הנגב.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי "המשרד פועל להגברת הפיקוח והאכיפה כנגד השלכת פסולת במספר דרכים. המשרד תקצב הקמת יחידות פיקוח בשתי אשכולות הנגב כך שהמשרד מממן פקח אחד לכל רשות (למעט רהט שהיא עיר גדולה ולכן שני פקחים)... המשרד מפעיל את פקחי יחידת ינשוף" (יחידה נגד השלכות ושריפות פסולת) ברטי"ג אשר מתמקדת בשטחים הפתוחים ואף מסייעת באכיפה בתוך הרשויות. בין היתר בתכנית החומש אושר תקציב לגיוס פקח נוסף לרטי"ג ליחידת ינשוף" אשר יהיה ייעודי בשטחים הגליליים שמחוץ לקו הכחול של הרשויות המקומיות. בנוסף, קיים עובד משרד שמרכז את הפיקוח והסיוע במגזר הבדואי. בנוסף, המשטרה הירוקה

<sup>60</sup> יחידה השייכת לרטי"ג שתפקידה לסייע למשרד להג"ס להילחם בתופעת השריפות והשלכות הפסולת בשטחים פתוחים.

מבצעת גם היא אכיפה פלילית כנגד עבירות סביבה חמורות. בנוסף לאמור לעיל המשרד יוזם ושותף למבצעי אכיפה ביישובי הבדואים במסגרת 'שולחן עגול' בפרקליטות יחד עם רשויות האכיפה המדינתיות הנוספות...". עוד מסר המשרד כי "במסגרת החלטת ממשלה 2941 והחלטת ועדת הקרן לשמירת הניקיון בימים אלו המשרד מקדם התחייבויות על סך 3 מלש"ח לאשכולות נגב מזרחי ומערבי לטובת פיילוט פינני פסולת בפזורות הבדואיות בהן אין שירותי פינני פסולת אך התושבים מעוניינים בקבלת שירותי הפינוי ומוכנים לשאת בעלויות ההטמנה. מימוש הפיילוט ייעשה באמצעות האשכולות אשר יתפעלו את מערך פינני הפסולת הביתית... יצוין כי במהלך 2025 החל המשרד בשיתוף הרשויות המקומיות תל-שבע, רהט במבצעי ניקיון ייעודיים לפינוי פסולת גושית ופסולת בניין".

המועצה המקומית כסיפה מסרה בתשובתה כי "החל מאמצע אוקטובר המועצה מפעילה משאיות לצורך פינני כלל הפסולת הגושית ביישוב ומתכננת לסלק את כלל מפגעי הפסולת עד לסוף שנה זו, צוות התברואה תוגבר, וכי הוחלפו פחי אשפה ביתיים, ותוגבר כח הפיקוח כך שיפעל במשך שבוע מלא בבוקר צהריים ובערב, ואף חולקו קנסות לחלק מבעלי העסקים ביישוב. בנוסף המועצה פועלת להעלאת המודעות לסביבה בשיתוף מוסדות החינוך ביישוב".

### השלכת פגרים וקבורתם

השלכה בלתי מוסדרת של פגרי בעלי חיים היא מפגע תברואתי קשה. פגרים אלו הם המקור העיקרי לבעיות תברואה ואף להרעלה, והם מביאים להתפרצות מחלות שונות ובכללן כלבת, לזיהום של קרקע ומי תהום, להפצת ריחות רעים וכן לריבוי של זבובים ומכרסמים מזיקים.

תקנות מחלות בעלי חיים (פסדים)<sup>61</sup>, 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<sup>62</sup>. כמו כן, הרשות המקומית תקצה באישור מנהל השירותים הווטרינריים אתר לקבורת בעלי חיים או למשרפה או למפעל פסדים וכן תקבע תחנות לאיסוף פסדים.

### הביקורת הקודמת

ממצגת בנושא סניטציה שהכינה רט"ג בשנת 2017 עולה כי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב מוחזקים כ-200,000 ראשי צאן, וכי שיעור תמותה ממוצע של 10% בשנה מביא לכ-20,000 פגרים בשנה (כ-50 כבשים ביום) ולהצטברות של בשר פגרים במשקל כולל של 850,000 ק"ג בשנה. עוד עלה כי הרשויות המקומיות ביישובי הבדואים אינן מטפלות בפסולת הנובעת משחיטת בעלי חיים לצרכים פרטיים. השאריות נזרקות בשטחים ציבוריים, ועל כן הערימות מצטברות.

כמו כן 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 הנחל מוצף, פגרים גדולים ופסולת ביולוגית מגיעים בזרימה חזקה ומצחינה לתוך הבסיס וגורמים לפגיעה בתשתיות הגדר החכמה ולטכנולוגיות הקשורות אליה בשווי של עשרות אלפי ש"ח ואף פוגעים במעבירי המים הסמוכים לבסיס.

בדוח הקודם הומלץ כי לנוכח הישנותם של מקרים אלה והסכנה הסניטרית והבריאותית שבגינם, על המשרד להג"ס והרשויות המקומיות הנוגעות בדבר לוודא שהוראות החוק בעניין זה ייאכפו בקפדנות.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "מלבד תפיסות מקומיות של משליכי פסדים ופגרים - המשרד, בכוחות הקיימים בידו, אינו יכול להגיע אל כל המשליכים, שהם תושבי הרשויות

<sup>61</sup> פסדים הם פגרים וחלקי פגרים של בעלי חיים, בעיקר של בעלי חיים במשק החקלאי כגון עופות, צאן ובקר. מפעל להפקת מוצרים מפסדים.

<sup>62</sup>

המקומיות הבדויות. אנו מצפים למעורבות רבה יותר של הרשויות המקומיות, בתגבור יחידות האכיפה המקודמות על ידי האשכולות, וכן הכנסת גורמים נוספים 'תחת האלונקה'...".

רט"ג מסרה בתשובתה לדוח הקודם מיום 12.1.21 כי בוצע פרויקט סניטציה לטיפול בפגרי בעלי חיים. הפרויקט הביא לשינוי בשטח, וראוי למסד אותו ולקבע את תקציבו. נוסף על כך ציינה רט"ג כי בשטחים הגליליים, שבהם נמצאים היישובים הלא-מוסדרים, אין יחידת פיקוח ברמה המקומית או המחוזית שמבצעת אכיפה של חוקי הסביבה.

בדיווח המשרד להג"ס במסגרת הערות ראש הממשלה מאוגוסט 2021 לדוח מבקר המדינה נכתב כי פינוי פגרי צאן ובקר תוקצב במסגרת החלטות הממשלה האחרונות על ידי המשרד להג"ס וזכה לתקצוב משלים מרט"ג וממשרד החקלאות. עם זאת, המערך הנוכחי אינו נותן פתרון לסוגיית הפסדים. הפתרון לסוגיית אלו צריך להיות חלק מפעילותן של יחידות האכיפה של הרשויות המקומיות.

### ביקורת המעקב

ממצגת לסיכום שנת 2024 בנושא סניטציה שהתקבלה מרט"ג עולה כי נאספו כ-355 טונות של פגרים בשנה זו, וכי תופעת השלכת הפגרים באזורי הסייג עדיין קיימת. עוד עלה כי המועצות האזוריות אינן נותנות מענה לאיסוף אשפה, פסדים ופגרים בשטחים הפתוחים והמבונים, וכי אין מענה לשחיטה מסורתית, והפסדים מושלכים בשטחים פתוחים.

באוגוסט 2024 ערכו נציגי משרד מבקר המדינה סיור באזור תל שבע. בתמונה 5 שלהלן מוצגת השלכת פגרי בעלי חיים בצורה בלתי מוסדרת ומסוכנת.

#### תמונה 5 : פגרי בעלי חיים באזור תל שבע, אוגוסט 2024



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2024.

גם המשרד להג"ס נתקל בתופעה של השלכת פגרי גמלים, פגרי צאן ופגרי עופות בצורה בלתי מרוסנת בשטח, במסגרת סיורי הפיקוח שהוא עורך. לדוגמה, בדוח סיור מיום 4.7.24 ששלח מחוז דרום למנהל אגף שפ"ע של עיריית רהט נכתב, בין השאר, כי "לאור רצון עיריית רהט בפינוי פסדים ופגרים משטח העירייה נערך סיור בתחום העיר ומסביב לעיר רהט... הסיור נערך בשני מקומות המוכרים שבהן מושלכת פסולת פסדים ופגרים בצורה לא חוקית:

1. המקום הראשון - שביל העפר / כורכר שמתחיל מתחנת הדלק תפוז: לאורך השביל נצפו פסדים ופגרים בכמות רבה המושלכת בצדדי השביל.

2. המקום השני - מאחורי אזור התעשייה של העיר רהט... קיים מפגע קשה של פסולת פסדים סביב רהט המחייב טיפול וגם אכיפה".

בתמונה 6 שלהלן מוצג מפגע הפגרים סביב רהט.

תמונה 6: מפגע הפגרים סביב רהט, 4.7.24



המקור: המשרד להג"ס.

נציגי המשרד להג"ס מסרו לצוות הביקורת ב-14.7.24 כי תופעת השלכת הפסדים עדיין מתקיימת בשטחים הפתוחים וכן בתעלות הביוב. לטענתם, מדובר בעיקר על אטליזים "שחורים" שפועלים ללא רישיון עסק ולפיכך גם ללא כל פיקוח, ועל כן יכולתו של המשרד לפקח ולתת מענה במקרים שכאלו מצומצמת ביותר. לגבי סוגיית השלכת הפגרים, מתקיים פרויקט סניטציה בשיתוף רט"ג אשר במסגרתו התושב הבדואי יכול להתקשר ולבקש שמשאית תבוא לפנות עבורו בחינם את הכבש או הגמל<sup>63</sup>.

גם במסמך שכותרתו "תוכנית סניטציה לצורך הצלת הנשרים בישראל" שהכינה רט"ג נכתב, בין השאר, כי "כיום מבצעת רט"ג איסוף של פגרים בנגב באמצעות 4 משאיות, במסגרת פרויקט משותף עם המשרד להג"ס ומשרד החקלאות. באמצעות איסוף זה מסולקים מהשטח כ-20 טון

<sup>63</sup> יצוין כי השלכת הפגרים מהווה עבירה על חוק שמירת הניקיון.

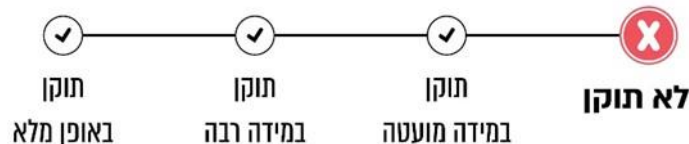
פגרים בחודש... המשאיות פועלות כרגע בצפון הנגב בלבד, באזור הפזורה הבדואית... עם זאת, הכמות הנאספת אינה מספקת והיא תלויה בתשתית דרכי הגישה אל הפגרים ויכולת ההגעה אליהם. במקרים רבים הגעה אל פגר יחיד לוקחת יום עבודה שלם".

בהקשר זה יצוין כי גם על פי המידע שהופיע במצגת שהציגו בינואר 2025 נציגי רשות ההסדרה לנציגי משרד מבקר המדינה, אף שיישובים מסוימים לא הוגדרו יישובים חקלאיים (אינם בקטגוריה של מושבים וקיבוצים) - מתנהלת בהם תופעה של גידול בעלי חיים בקרבת בתי המגורים בלא תשתיות מתאימות, והדבר גורם למפגעי ריח, מפגעי מזיקים, פסולת, שפכים וכד'. כדוגמאות ליישובים כאלו צוינו שכונה 8 באבו קרינאת, שכונת זיאדנה ברהט, שכונה מרכזית באום בטין, שכונה צפונית בקס'ר א-סיר, שכונת אל גורען במכחול ועוד.

עוד יצוין כי לאחר פרסום הדוח הקודם (בשנים 2021 - 2024) הוקמו, ותקצבו יחידות אכיפה ומפקחים נוספים במחוז לדוגמה - יחידת האכיפה הסביבתית בשדרות, המועצה האזורית שדות נגב, יחידת הפיקוח של אשכול נגב מזרחי ועוד. בהגדרות התפקיד של אותן יחידות נקבע כי עליהן להתמודד גם עם השלכות פסולת ושריפות.

**בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות ביישובי הבדואים אינן מטפלות בפסולת הנובעת משחיטת בעלי חיים לצרכים פרטיים. השאריות נזרקות במקומות ציבוריים, ועל כן הערימות מצטברות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; תופעת השלכת הפגרים במרחב הציבורי במחוז דרום עדיין נמשכת, ולמרות הקמתן ותקצובן של יחידות אכיפה ומפקחים נוספים במרחב, המצב בשטח לא השתפר ביחס לתקופת הדוח הקודם ונמשכת אוזלת היד מצדן של הרשויות המקומיות והמשרד להג"ס בטיפול בתופעה המתוארת.**

#### מידת תיקון הליקוי



**על המשרד להג"ס, בשיתוף הרשויות המקומיות הרלוונטיות בנגב, להגביר את הטיפול ואת האכיפה הנדרשת בנוגע לתופעת השלכת הפגרים במרחב הציבורי ברחבי הנגב.**

רשות הטבע והגנים מסרה בתשובתה מיום 26.8.25 כי "יש לציין כי בשנה האחרונה תקצב המשרד להג"ס 28 מש"ח מקרן הניקיון לטובת הנושא וזאת במסגרת תכנית להצלת אוכלוסיית הנשרים, התקציב מועבר על פי תוכנית לרשות הטבע והגנים שהחלה לבצע עבודות, ובמקביל אף בוחנים את השפעת העבודה על מצב הסניטציה בשטח".

עיריית רהט מסרה בתשובתה מתאריך 7.9.25 (להלן - תשובת עיריית רהט) כי היא פועלת לתגבור האכיפה בנושא השלכת פסדים, וזאת בשיתוף פעולה עם נציגי המשרד להג"ס.

#### סתימת ערוצי נחל

השלכת פסולת בערוצי הנחלים גורמת לסתימתם ומגבירה את הסיכון לעלייה חדה ומסוכנת במפלס המים בעת אירועי גשם עזים בחורף ובכך מחריפה את סכנת השיטפונות. לפיכך תלמידים רבים מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, המשתמשים בהסעות כדי להגיע למוסדות החינוך, אינם יכולים להגיע ללימודים בימים של גשמים עזים. בשנים האחרונות חלה התגברות של אירועי גשם

עזים ומרוכזים וחזקים בדרום הארץ הגורמים לשיטפונות מסוכנים. שיטפונות אלה הובילו לאירועי היסחפות וטביעה של תושבי הפזורה, לרבות ילדים<sup>64</sup>.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות אינן פועלות בנושא, והמשרד להג"ס, משרד הפנים והמשטרה אינם מטפלים, כל גוף במסגרת סמכויותיו ובאמצעי האכיפה העומדים לרשותו, בתופעה של סתימת ערוצי נחלים בפסולת בכלל ובפסולת בניין בפרט, שנפוצה ביותר באזורים הסמוכים ליישובי הבדואים בנגב ובפזורה.

בדוח הקודם הומלץ 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.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו לדוח הקודם 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".

### ביקורת המעקב

נציגי משרד מבקר המדינה ערכו באוגוסט 2024 סיור באזור נחל באר שבע. בתמונה 7 שלהלן מוצגת השלכה לא מוסדרת של פסולת בצורה בשולי הנחל.

**תמונה 7 : פסולת בלתי מוסדרת על גדת נחל באר שבע, סמוך לתל שבע אוגוסט 2024**



צולם על ידי צוות הביקורת באוגוסט 2024.

גם המשרד להג"ס נתקל בהשלכת פסולת על גדות הנחלים ובסתירתם של ערוצי נחל. לדוגמה, בדוח סיור מיום 30.11.23 ששלח מחוז דרום לראש המועצה המקומית ערערה נכתב, בין השאר, כי "בשטח נמצא כי הושלכה פסולת מגוונת בכמות רבה כגון: פסולת בניין, עודפי חפירה, פסולת יבשה, ברזל ועוד. הפסולת מפוזרת בערימות בצמוד לגדת נחל טלה... מהסיור עולה כי מפגע הפסולת כיום, מהווה חסימה לשביל עפר לאורך גדת נחל טלה, השביל מהווה שביל הליכה...".

בתמונה 8 שלהלן מוצגת הפסולת המושלכת על גדת נחל טלה וחוסמת את שביל העפר.

**תמונה 8 : הפסולת המושלכת על גדת נחל טלה וחוסמת את שביל העפר, 30.11.23**



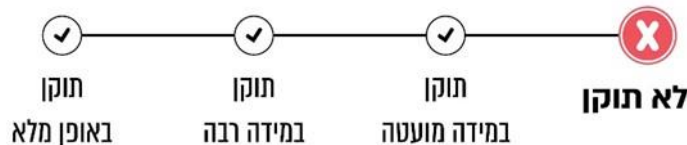
המקור: המשרד להג"ס.

נציגי המשרד להג"ס מסרו לצוות הביקורת ב-14.7.24 כי התופעה של סתימת ערוצי נחל עדיין מתקיימת, ובכלל זה הנחת קווי ביוב בתוך הנחל והשלכת פסולת לערוצי הנחלים. עוד הם מסרו כי המשרד להג"ס נעזר בשירותי הפיקוח של רט"ג ואף יזם פרויקט של שיקום נחלים הכולל, בין השאר, הצבת מצלמות, הצבת בטונדות לחסימת משאיות וכן פעילות בתחום החינוך וההסברה.

עוד ציינו נציגי המשרד להג"ס כי קיים קושי ממשי בגיוס פקחים ליל"ס<sup>65</sup> וכי קיימת תחלופה גבוהה של פקחים ביחידה זו.

בביקורת הקודמת עלה כי הרשויות המקומיות, המשרד להג"ס והמשטרה אינם מטפלים, כל גוף במסגרת סמכויותיו ובאמצעי האכיפה העומדים לרשותו, בתופעה של סתימת ערוצי נחלים בפסולת בכלל ובפסולת בניין בפרט, שנפוצה ביותר באזורים הסמוכים ליישובי הבדואים בנגב ובפזורה. ממצאי המעקב מעלים כי הליקוי לא תוקן. תמונת המצב בתחום סתימתם של ערוצי הנחל באזור הדרום באמצעות פסולת נותרה בעינה.

#### מידת תיקון הליקוי



משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "לא הועברה פנייה של רשות כזו או אחרת, על מנת לטפל בנושא הגנת הסביבה, פינוי פסולת, או מניעת סתימת ערוצי נחל, הקרובים ליישובי המגזר הבדואי. כמו כן, לא הייתה פניה של המשרד להג"ס, על מנת לקבל סיוע משטרת, כדי לטפל בתופעות אלה. משטרת ישראל מסיעת למשרד להג"ס באכיפה וטיפול בעברייני סביבה".

**על המשרד להג"ס, בשיתוף משטרת ישראל והרשויות המקומיות הרלוונטיות בנגב, להגביר את הטיפול ואת האכיפה הנדרשת בנוגע לתופעת השלכת פסולת בנחלים שבאזור הדרום וסתימתם של ערוצי הנחל.**

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי "המשרד רואה חשיבות רבה למקד את פעולות הפיקוח והאכיפה באזורים בעלי רגישות כדוגמת ערוצי נחל. נוסף כי במסגרת פעילות 'שולחן עגול' נערכו 2 מבצעי אכיפה בשיתוף גופי אכיפה ממשלתיים (רשות מקרקעי ישראל, היחידה לאכיפה דיני מקרקעין ומשטרת ישראל) בנחל גרר- ברהט ונחל פלט - באבו קוידר. כמו כן בשנה החולפת פעל המשרד בשיתוף פעולה עם הרשויות הבדואיות בערערה, שגב שלום, ורהט לתקצוב פרויקט לפיתוח ושיקום ערוצי נחלים - נוקדים, גרר וטלה. במסגרת הפרויקט ניתן תקצוב גם לפינוי פסולת, פינוי מבנים בלתי חוקיים, הסדרת תוואי הנחל, הקמת שבילי הליכה ופארקים וכן הסדרת מערכת הביוב. כך למשל, הותקנה בתמיכת המשרד הגדר הכחולה בסמוך לגדות נחל טלה (המופיעה בתצלום בסעיף 240 לטיוטת הביקורת) המונעת הצטברות פסולת בערוץ הנחל - מהווה שיפור לעומת המצב הקודם שבו נחסמו ערוצי נחל בפסולת. בנוסף, למיטב ידיעת המשרד, מפגע הפסולת שתועד על גדות נחל טלה פונה. יחד עם זאת, המשרד מודע לכך שנתרה עוד עבודה רבה בתחום זה".

המועצה המקומית כסיפה מסרה בתשובתה כי החל בתאריך 21.10.25 מתבצעות עבודות פינוי מפגעי פסולת ומתבצע ניקיון יסודי באזורי נחל העובר בתחום היישוב.

בסעיף 26 להחלטת ממשלה 550<sup>66</sup> מנובמבר 2021 הוטל על המשרד להג"ס לגבש תוכנית סביבתית. התוכנית נועדה לשיפור מצב הסביבה לרבות בהיבטי שינוי האקלים ביישובי המיעוטים. כמו כן, נקבע כי יש להקים ועדת היגוי בראשות מנכ"לית המשרד להג"ס (או מי מטעמה) ומשרדים נוספים. תוכנית העבודה תגובש, בהתאם לעקרונות האלה:

<sup>65</sup> יחידה לאכיפה סביבתית של אשכולות הנגב ואשר מבצעת אכיפה בתוך הגבולות המוניציפליים של הערים.

<sup>66</sup> החלטה 550 של הממשלה ה-36, "התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026" (8.11.21).

- קיום הליכים של שיתוף ציבור מקדימים בקרב החברה הערבית.
- קידום פתרונות למשק הפסולת בהתאם לאסטרטגיית הפסולת של המשרד.
- העצמת יכולות בקרב הרשויות המקומיות.
- שיפור השירות הניתן לתושב.
- הגברת הפיקוח והאכיפה בתחום הגנת הסביבה ביישובי המיעוטים.
- עידוד מנהיגות מקומית, העלאת מודעות ובניית יכולות בתחום הגנת הסביבה בקרב האוכלוסייה.
- הבטחת קיימות של הפעילויות נשואי התוכנית הסביבתית.

בהחלטת ממשלה 1279<sup>67</sup>, נקבע כי על המשרד להג"ס לכלול במסגרת התוכנית הסביבתית כאמור פרק ייעודי שיכלול את יישובי הבדואים בנגב. לצורך כך, יוקצה סכום בהיקף של 96.25 מיליון ש"ח על פני השנים 2022 - 2026 ממקורות שונים. בפועל הוקצו 43.75 מלש"ח מתקציב משרד האוצר, ואילו יתרת הסכום התקבלה מהקרן לשמירת הניקיון.

בהקשר זה נמצא כי במצגת של סטטוס תוכנית העבודה המשרדית ליישום החלטת הממשלה 1279 נכון לפברואר 2025 שהכין המשרד להג"ס עבור הוועדה המתמדת<sup>68</sup> הוצגו, בין השאר, היעדים של הגדלת היקף הפסולת המטופלת והגברת האכיפה הסביבתית ברשויות הבדואיות. על פי המצגת, עד כה הוקצו התחייבויות תקציביות בהיקף של כ-41 מיליון ש"ח לתמיכה במיזמים שונים כגון טיפול בפסולת גושית, תכנון בנייה ירוקה במוסדות חינוך, שיקום וניקוי של נחלים, הכנת תוכניות היערכות להתמודדות עם שינויי אקלים וחינוך אקלימי. עוד נכתב במסמך זה כי העמידה ביעדים הייתה בעיקר בפעילות של אשכול נגב מערבי בתחומים האלה: טיפול בפסולת גושית, התקדמות בתכנון בנייה ירוקה וכן השלמת תוכניות היערכות להתמודדות עם שינויי אקלים, וכי בין החסמים העומדים בפני הצלחתה של התוכנית נמצאים היעדר מימוש ההתחייבויות לטיפול בפסולת גושית באשכול נגב מזרחי, ביצוע בפועל יחסית נמוך וכן חלוקה לא מאוזנת של התקציב בין הרשויות.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו כי "ביחס... להחלטת ממשלה 1279... כ-15% מתקציב האוצר קוצץ בשלב מאוחר יותר על ידי משרד האוצר". עוד הוסיף המשרד להג"ס כי גורמי האכיפה במשרד ביצעו במהלך השנים 2021 - 2024 תפיסות של כלים בתחום הפסולת וכן מבצעים ופעילויות יזומות עם תחנות המשטרה השונות וגורמי אכיפה אזרחיים, במגוון רב של היבטים סביבתיים, כולל תחום הפסולת. במסגרת המבצעים נמסרו הודעות תשלום קנס וצווי ניקוי.

**כלל הממצאים והכשלים שהועלו בביקורת המעקב ובכללן בתופעת שריפת הפסולת והשלכתה שלא כדיון, בתופעת השלכת הפגרים במרחב הציבורי ברחבי הנגב וכן בתופעת השלכת פסולת בנחלים שבאזור הדרום וסתימתם של ערוצי הנחל מלמדים על יישום חלקי ולוקה בחסר של החלטת ממשלה 1279 בידי המשרד להג"ס.**

**על המשרד להג"ס לפעול למימוש התוכנית אשר אושרה בממשלה במסגרת החלטה 1279 ולניצול מיטבי של התקציב אשר הוקצה למימושה.**

**על כלל הרשויות המקומיות הבדואיות ברחבי הנגב לפעול לפינוי הפסולת משטחן לאתרי פינוי פסולת מוסדרים, ועל המשרד להג"ס לפקח על פעילות הרשויות לפינוי הפסולת משטחן לאתרי**

<sup>67</sup> החלטה 1279 של הממשלה ה-36, "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטות ממשלה" (14.3.22).

<sup>68</sup> הוועדה המתמדת הוקמה מתוקף החלטת הממשלה 1279, ובין היתר היא עוקבת אחר יישום החלטת הממשלה על ידי המשרדים השונים.

**פינוי פסולת מוסדרים. על המשרד להג"ס בסיוע המשטרה לפעול להגברת האכיפה בנושא שפיכת פסולת באתרים בלתי מורשים ושריפתה.**



משרד מבקר המדינה מעיר למשרד להג"ס ולמשטרה כי התמשכותו של המצב המתואר במשך שנים, ובכלל זה שלל הכשלים החמורים בתחום איכות הסביבה ברחבי הנגב, כפי שתוארו לעיל, ובהם תופעת שריפת הפסולת והשלכתה שלא כדין, תופעת השלכת הפגרים במרחב הציבורי וכן תופעת השלכת פסולת בנחלים וסתימתם של ערוצי הנחל, חושפת את האוכלוסייה המתגוררת באזור זה למפגעים תברואתיים ובריאותיים קשים ומחמירה את תנאי המגורים והמחיה שלהם.

על המשרד להג"ס לפעול לתיקון המצב הקשה כפי שתואר בפרק זה בתחומים של שריפת הפסולת והשלכתה שלא כדין ברחבי הנגב, השלכת הפגרים במרחב הציבורי וכן תופעת השלכת פסולת בנחלים שבאזור הדרום וסתימתם של ערוצי הנחל. משרד מבקר המדינה שב וממליץ למשרד להג"ס בשיתוף הרשויות המקומיות באזור הנגב לגבש תוכנית כוללת לניקיון מרחבי הנגב ממפגעי איכות הסביבה הרבים המצויים בו.

### **פגיעה בתלמידי מוסדות החינוך בשל קרבה יתרה ומסוכנת לנאות חובב**

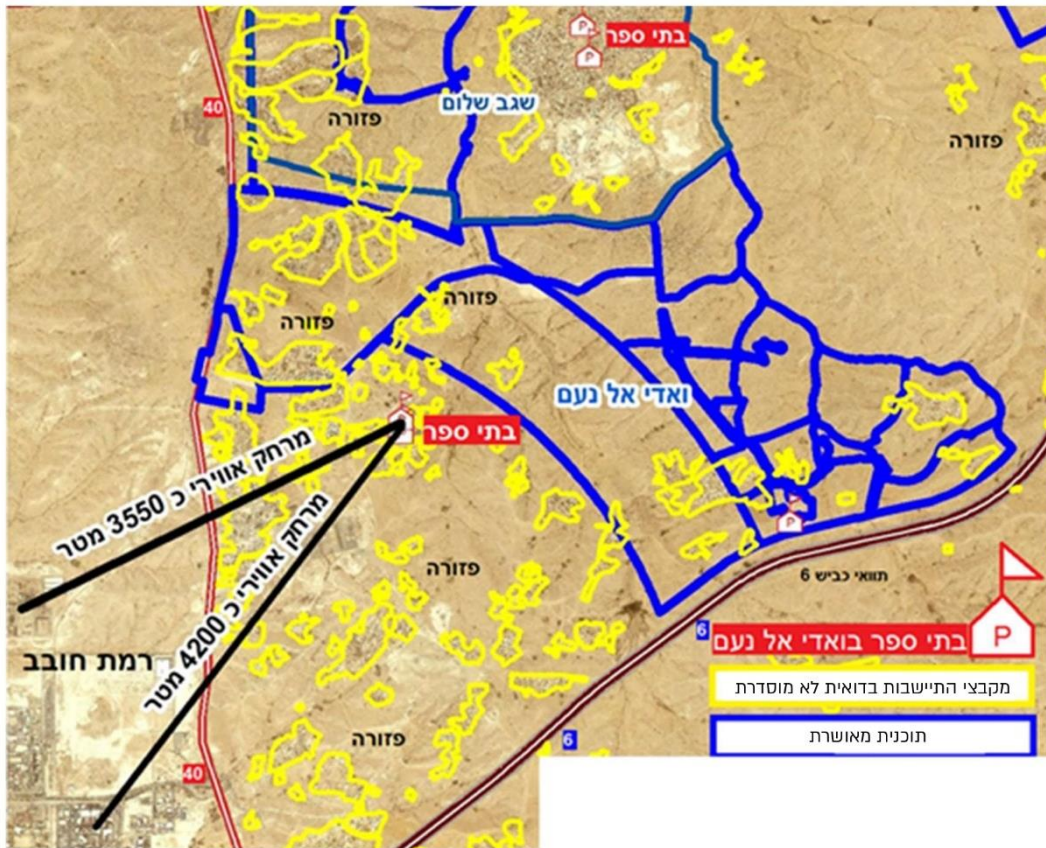
אזור התעשייה נאות חובב ממוקם במרחק של 12 ק"מ דרומית מזרחית לבאר שבע, והוא משתרע על פני אלפי דונמים וכולל כ-20 מפעלי תעשייה, רובם בתחום הפטרוכימיה, המייצרים בין השאר מוצרי ברום, חומרי הדברה, כימיקלים שונים ומוצרי פארמה. חלק מהמפעלים הפועלים במקום משנעים ומאחסנים חומרים שעלולים להיות מסוכנים.

### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלה כי נכון לדצמבר 2018 קיים מרכז חינוכי גדול בתחום המועצה האזורית נווה מדבר, הממוקם בקרבת נאות חובב, שבו לומדים כ-3,000 תלמידים בשני בתי ספר יסודיים - אל-עזאזמה אי ואל-עזאזמה ב' - וב-13 גני ילדים. מרבית התלמידים הלומדים במרכז זה מגיעים מהיישוב ואדי אל נעם, שטרם הוסדר.

בתמונה 9 שלהלן מוצג המרחק האווירי בין בתי הספר ביישוב ואדי אל נעם, הסמוך ליישוב שגב שלום, ובין אזור התעשייה נאות חובב.

תמונה 9: המרחק האווירי בין בתי הספר ביישוב ואדי אל נעם, הסמוך ליישוב שגב שלום, ובין אזור התעשייה נאות חובב



המקור: הרשות לפיתוח התיישבות הבדואים בנגב, 25.1.21.

התמונה האווירית ממחישה את קרבתם של בתי הספר והגנים ביישוב ואדי אל נעם, הנמצאים במרחק של כ-3.5 ק"מ מאזור התעשייה הכימית נאות חובב, יודגש כי בתי התושבים הבדואים בפזורה, הנמצאים סמוך לכביש 40, הוקמו קרוב לאזור התעשייה.

מהביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2012 נערך בבתי הספר ובגנים האלו תרגיל חומרים מסוכנים, ומסיכום התרגיל שהוציא משרד החינוך עלה שאין למעשה כל פתרון יעיל מלבד סגירת בתי הספר והגנים והעברתם של התלמידים למקום לימודים חדש שיהיה מרוחק מספיק, ובהתאם לנדרש, מנאות חובב.

משרד מבקר המדינה העיר בדוח הקודם למשרדי החינוך והג"ס על השתהותם בפתרון הבעיה שיש בה כדי לסכן באופן ממשי אלפי תלמידים בנגב, הגם שהיישום כרוך בהתמודדות עם התנגדויות ההורים להעברתם.

בדוח הקודם הומלץ כי משרדי החינוך והג"ס, בשיתוף המועצה האזורית נווה מדבר, יפעלו להעברת התלמידים לבתי ספר וגנים אחרים המצויים מחוץ לטווח הסיכון. עוד הומלץ כי רשות ההסדרה תפעל להערכת התיישבות בלתי מוסדרת בסביבות נאות חובב.

המשרד להג"ס מסר בתשובתו לדוח הקודם 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 עזמה אי' ובי' במיקום הקיים...".

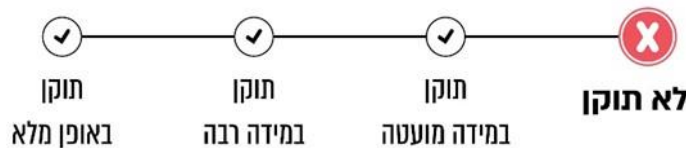
משרד החינוך מסר בתשובתו לדוח הקודם כי "המועצה האזורית נווה מדבר, בסיוע של משרד החינוך ורשות התכנון, פעלה להקמת חלופות לתלמידי בתי הספר שבטווח הסיכון של רמת חובב. הוכנה ואושרה תב"ע לבתי ספר בשתי נקודות ואף הוקם בית ספר במבנים יבילים, אלעזמה ג', בתוך שטח הישוב העתידי לאותה אוכלוסייה, ואדי אלנעם. עם זאת, האוכלוסייה היושבת לאורך כביש 40 באזור זה, ושולחת את ילדיהם לבתי הספר אלעזמה א'+ב', מסרבים להגיע לביה"ס החדש".

### ביקורת המעקב

בפגישה שהתקיימה ב-14.7.24 בין נציגי משרד מבקר המדינה לנציגי המשרד להג"ס מסרו הללו כי לגבי אירוע חומרים מסוכנים (חומ"ס) בוצעה עבודה שעדכנה את טווח המרחק הבטוח מ-5 ק"מ ל-4.8 ק"מ, ואילו לגבי מפגעים סביבתיים שבשגרה (ריח, זיהום אוויר) - הרי שהמשרד מבצע סקרים סביבתיים בסוגיות אלו ונמצא בקשר ובבירור מתמשך אל מול המפעלים עצמם, וכי בימים אלו מתגבש סקר סביבתי מקיף חדש.

**בביקורת הקודמת נמצא כי המרכז החינוכי הגדול בתחום המועצה האזורית נווה מדבר ממוקם בקרבת נאות חובב. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; בתי הספר וגני הילדים המדוברים עדיין ממוקמים במיקומם הקודם, והם טרם הורחקו מהטווח של המרחק המזערי, 4.8 קילומטר, הנדרש מנאות חובב.**

#### מידת תיקון הליקוי



**מומלץ כי משרד החינוך, בשיתוף המועצה האזורית נווה מדבר, יפעלו להעתקת התלמידים לבתי ספר אחרים המצויים מחוץ לטווח הסיכון.**

משרד החינוך מסר בתשובתו מיום 20.10.25 (להלן - תשובת משרד החינוך) כי "המשרד מעודד את מועצה אזורית נווה מדבר לקדם את פינוי ואדי אלנעם לצד בניית מבנה קבע. עד כה הוקמו באזור החדש והמאושר ביה"ס תיכון ארבע שנתי ואשכול גנים במבנים יבילים, לצד תכנון הקמת ביה"ס יסודי וביה"ס תיכון במבנה קבע. יודגש כי במקביל המשרד פועל לקידום התקשרות עם חברה ממשלתית על מנת שזו תבנה את מוסדות החינוך במועצות נווה מדבר ואלקסום. מהלך כזה יאפשר להאיץ את בניית מוס"ח בכלל ועבור ואדי אלנעם בפרט".

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מסרה ב-10.2.26 כי היא "יזמה, קידמה והביאה לאישור את תכנית 699-0716530 מתחם למוסדות חינוך בואדי אל נעם, הממוקם מחוץ לתחום המגבלות הסביבתיות ובדרום היישוב. התוכנית מאפשרת הקמת מבני ציבור בבניית קבע עבור בית ספר תיכון, יסודי ושש כיתות גן ומעונות יום. התכנית אושרה בשנת 2021 והרשות השלימה את ביצוע כביש הגישה למתחם".

## השמירה על ביטחון הנפש, הרכוש והסדר הציבורי

### הקמת תחנות משטרה ביישובי הבדואים בנגב

משטרת ישראל היא הגוף האחראי לאכיפת החוק, לשמירה על הסדר הציבורי ולמאבק בפשיעה. פעילותה היעילה והאפקטיבית של המשטרה חיונית לחיזוק המשילות במדינה, הן בהפחתת רמות הפשיעה, אי-הסדר והעבירות על החוק, והן ביצירת הרתעה בקרב גורמים פליליים. באמצעות תחנות המשטרה מתבצעות רוב פעילויות השיטור והאכיפה המשמעותיות מול האזרח.

מרחב נגב חולש על שטח המהווה כ-60% משטח מדינת ישראל, מהקילומטר ה-101 בדרום ועד ים המלח במזרח והעיר נתיבות בצפון מערב. המשטרה מפעילה במרחב נגב את היחידות האלה: (א) תשע תחנות משטרה: באר שבע, דימונה, ערד, עיירות, רהט, ערוער (ערערה בנגב), אופקים, נתיבות ושגב שלום; (ב) חמש נקודות משטרה: ביר הדאג', תל שבע, מצפה רמון, ירוחם וים המלח; (ג) שלוש יחידות מיוחדות: היחידה המרכזית (ימ"ר), יחידת מודיעין גבולות נגב (מג"ן) ויחידת יואב שעוסקת בפח"ע, בהפרות סדר ובמאבק בפשיעה חמורה, וכן בתיאום, בהנחיה ואינטגרציה של הגופים הממשלתיים הפועלים לאכיפת דיני מקרקעין.

### הביקורת הקודמת

באפריל 2016 אישרה הממשלה את תוכנית השר לביטחון הפנים דאז לחיזוק מערך המשטרה ביישובי המגזר הערבי ובירושלים. התוכנית כללה בין היתר תוכנית חומש להקמת תחנות ונקודות משטרה במגזר הערבי בדרום ביישובים האלה: ערערה בנגב, שגב שלום, חורה, כסיפה ולקיייה. בביקורת הקודמת הועלה כי עד פברואר 2020 טרם הוקמו תחנות משטרה בחורה, בכסיפה ובלקיייה, שנועדו על פי תוכנית השר לביטחון הפנים לחזק את מערך המשטרה ביישובי המגזר הערבי בדרום.

המשרד לביטחון הפנים<sup>69</sup> ציין בתשובתו לדוח הקודם 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".

המשטרה ציינה בתשובתה לדוח הביקורת הקודם כי "במסגרת תכנית החומש 2021 - 2025 מתוכננת הקמה של תחנת חורה - לקיה, זאת בכפוף לאישור גורמי הפיקוד ולתקציב האוצר. ביישובים ערערה בנגב ובשגב שלום הוקמו תחנות זמניות. בשגב שלום הוקצתה קרקע לטובת תחנת קבע, ובערערה נמצאת הקצאת הקרקע לתחנת קבע בשלביה הסופיים לקראת רכישה".

### ביקורת המעקב

בהחלטת הממשלה<sup>70</sup> בנושא הפשיעה בחברה הערבית לשנים 2022 - 2026 נקבע כי התוכנית הרב-שנתית תכלול בין היתר את הפעולות האלה: המשרד לביטחון הפנים יפעל במסגרת המשאבים המוקצים בהחלטה זו לביצוע תוכנית רחבה וינקוט צעדים בטווח הזמן המיידי להפחתת ניכרת של הפשיעה והאלימות בחברה הערבית על ידי הגברת הנוכחות ברחוב הערבי. במסגרת החלטה זו הוחלט על "חיזוק תחנות ונקודות של משטרת ישראל ביישובים הערבים, לטובת שיפור המענה המשטרתי והגברת הביטחון האישי ביישובי החברה הערבית", ועל "הקמת תחנת משטרה ביישוב שגב שלום וריכוז מאמצי האכיפה והמניעה ביישובי הבדואים בנגב".

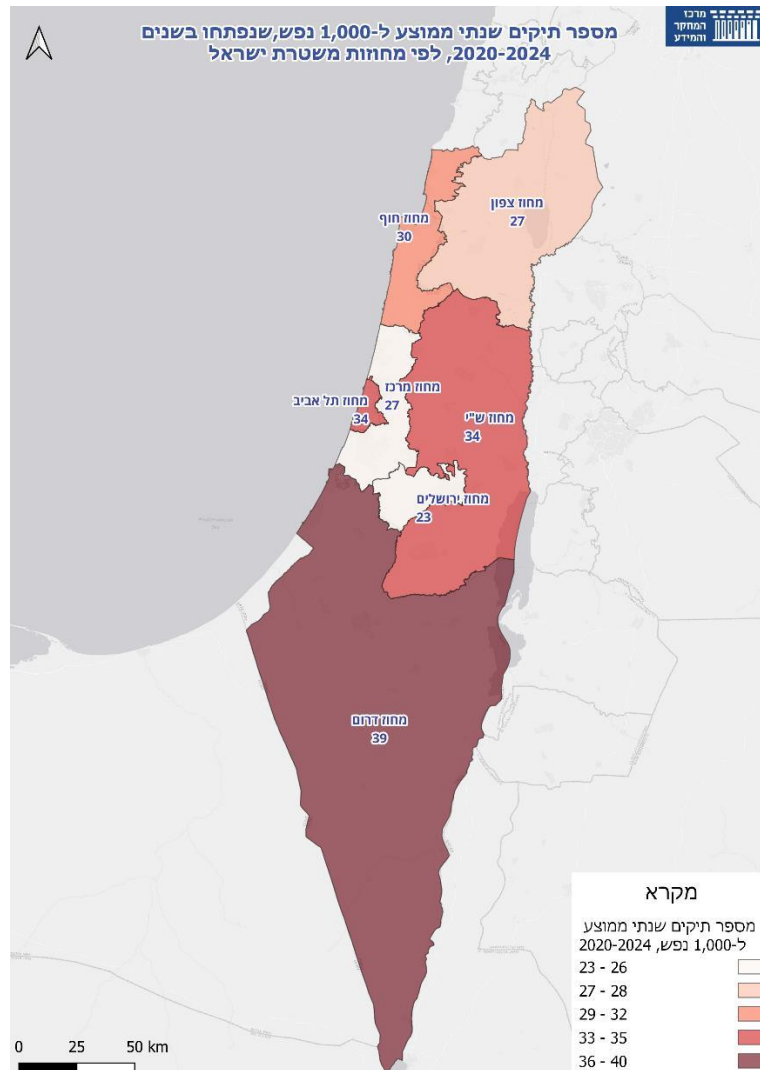
<sup>69</sup> בשנת 2023 שונה השם ושמו כעת "המשרד לביטחון לאומי".

<sup>70</sup> החלטה 549 של הממשלה ה-36 "תוכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022 - 2026" (24.10.21).

בהחלטת הממשלה<sup>71</sup> 1279 ממרץ 2022 נקבע כי על המשרד לביטחון הפנים "לגבש תכנית לחיזוק הביטחון האישי ולחיזוק הקשר בין הקהילה לבין משטרת ישראל ובכלל זה הרחבת מרכזי שיטור קהילתיים וכן חיזוק הנוכחות באזורי המיקוד שיוגדרו במסגרת התכנית".

במפה 1 שלהלן מתואר פיזור מספר התיקים שנפתחו במשטרה בשנים 2020 עד 2024 במוצע שנתי לכל 1,000 נפש לפי מחוז משטרת.

מפה<sup>72</sup> 1: ממוצע שנתי של תיקים שנפתחו במשטרה לכל 1,000 נפש, לפי מחוז משטרת, 2020 - 2024



המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לקט נתונים על פשיעה מדווחת בישראל מתחילת שנת 2019 עד סוף הרבעון השלישי של שנת 2024 - גרסה מתוקנת (25.11.24; עודכן ב-28.1.26)<sup>73</sup>.

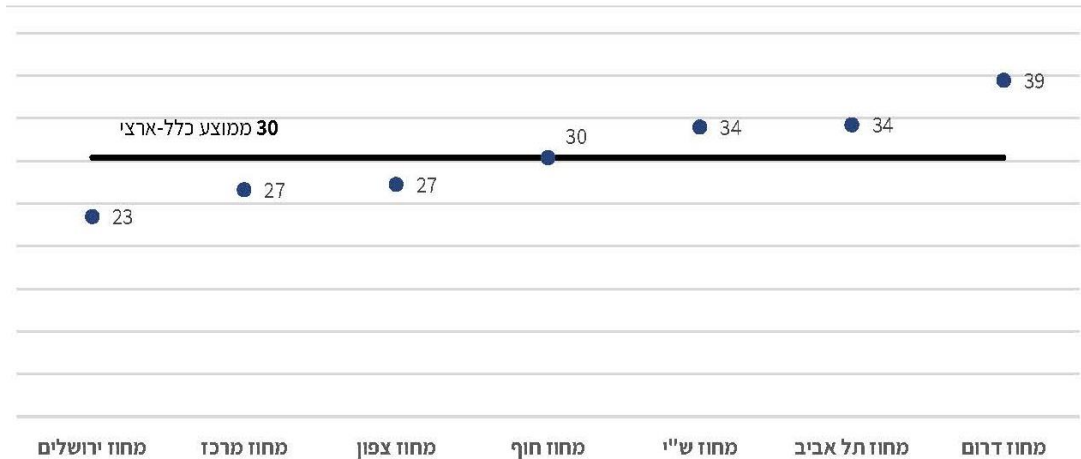
<sup>71</sup> החלטת הממשלה 1279, "תכנית לפיתוח כלכלי חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב 2022 - 2026 ותיקון החלטות ממשלה" (14.3.22).

<sup>72</sup> במפה מוצגים מספר התיקים השנתי הממוצע שנפתחו בתקופה הנדונה לכל 1,000 נפש בחלוקה לפי מחוזות משטרתיים. הנתונים במפה מייצגים את מספר התיקים שנפתחו במוצע שנתי בתקופה שבין תחילת שנת 2020 ועד סוף שנת 2024. הנתונים מתייחסים למקום שבו בוצעה העבירה, ולא למקום שממנו בא החשוד או הנילון בתיק. לפיכך, הנתונים משקפים את הפיזור הגיאוגרפי של הפשיעה המדווחת, ולא את מקום המגורים של מחוללי הפשיעה עצמם.

<sup>73</sup> עיבוד הנתונים למפה נעשה על ידי מתן שחק, ראש תחום, מרכז המחקר והמידע של הכנסת. נתוני האוכלוסייה במחוזות משטרתיים הם לפי נתוני משטרת ישראל, ומתייחסים לאומדן האוכלוסייה בשנת 2023.

בתרשים 3 שלהלן מוצג מספר התיקים שנפתחו באותן השנים בממוצע שנתי ל-1,000 נפש בכל מחוז משטרתי<sup>74</sup>, בציון הנתון הכלל-ארצי.

**תרשים 3 : מספר התיקים<sup>75</sup> שנפתחו במשטרה בממוצע שנתי לכל 1,000 נפש, לפי מחוז משטרתי, 2020 - 2024**



המקור: מרכז המחקר והמידע של הכנסת, לקט נתונים על פשיעה מדווחת בישראל מתחילת שנת 2019 עד סוף הרבעון השלישי של שנת 2024 - גרסה מתוקנת (25.11.24; עודכן ב-28.1.26).

מהמפה ומהתרשים עולה כי בבחינה כלל-ארצית, בשנים 2020 עד 2024 נפתחו 30 תיקים לכל 1,000 נפש בממוצע שנתי ארצי. מספר התיקים הגדול ביותר לכל 1,000 נפש היה במחוז דרום<sup>76</sup>, 39 תיקים לכל 1,000 נפש.

עם זאת מממצאי ביקורת המעקב עולה כי טרם הוקמו תחנות משטרה חדשות בחורה, כסיפה ולקייה, כך שתושבי חורה ולקייה ממשיכים לקבל שירות מתחנת עיירות, ואילו תושבי כסיפה מקבלים שירות מתחנת ערוער.

מפקד מחוז דרום דאז ציין לפני צוות הביקורת<sup>77</sup> כי "תחנת עיירות הייתה אחראית על שטח ענק, לאחר שהקימו את תחנות ערוער ושגב שלום, הנגישות לתושבים עלתה, וכתוצאה מכך ניכרה גם עליה בכמות התלונות". עוד הוא ציין כי אם יתווספו תחנות נוספות בלקייה, תל שבע, חורה ועוד, השירות לאזרחים יהיה נגיש יותר, וכתוצאה מכך יחול שיפור הן במספר התלונות והן בהשפעה על הביטחון האישי.

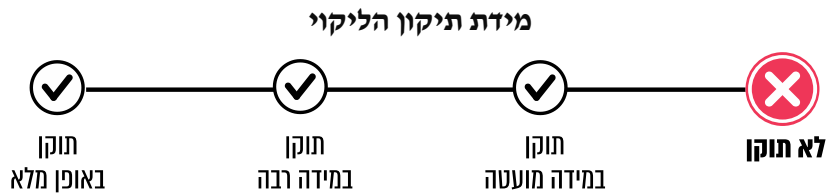
בביקורת הקודמת עלה כי בניגוד לנקבע בתוכנית החומש משנת 2016 טרם הוקמו תחנות משטרה ביישובים חורה, כסיפה ולקייה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, טרם הוקמו תחנות משטרה ביישובים חורה, כסיפה ולקייה. הדבר מעכב את יישום תוכנית חיזוק מערך המשטרה ביישובים אלו, פוגע בזמינות השירותים המשטרתיים לתושבים ועלול להשפיע לרעה על רמת הביטחון באזור.

<sup>74</sup> החישובים לפי מחוז משטרתי בחלק זה מתייחסים רק לתיקים ששויכו למחוז בנתוני המשטרה. בתקופה הנדונה נפתח מספר יחסית קטן של תיקים שלא שויכו למחוז.

<sup>75</sup> סך התיקים שנפתחו בחמש השנים 2020 - 2024.

<sup>76</sup> נציין כי מחוז דרום כולל את העיר אילת שהיא עיר תיירות, ועל כן יש פער ניכר בין מספר תושבי הקבע שעליו מבוסס חישוב מספר התיקים ל-1,000 נפש, לבין מספר האנשים הנמצאים בעיר בפועל.

<sup>77</sup> פגישה מיום 3.9.24 במשטרת ישראל מחוז דרום.



מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי בשיתוף עם משטרת ישראל יפעלו להקמת מרכזי שיטור קהילתיים ותחנות משטרה חדשות, אשר יעלו את היקף הנוכחות במרחבים העירוניים, כדי להגביר את זמינות השירותים המשטרתיים והעלאת רמת הביטחון באזור, תוך שיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות.

המועצה המקומית חורה מסרה בתשובתה מתאריך 2.9.25 כי "המועצה המקומית חורה רואה בהקמת תחנת משטרה ביישוב צורך חיוני ודחוף לשמירה על ביטחון התושבים. מתוך אחריותה הציבורית, פעלה המועצה במהלך שנת 2023 והקצתה בשיתוף עם רשות מקרקעי ישראל מגרש ייעודי לטובת הקמת התחנה...".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא "רואה חשיבות רבה בחיזוק תחושת הביטחון ומתן שירותי משטרה לכלל התושבים, תמשיך לפעול להגברת הנוכחות והאכיפה ומבצעת כל העת בחינה של כלל המקורות... מול כלל הצרכים הארגוניים ועושה את מירב המאמצים להתאים את בניין הכוח לאתגרים המשתנים. הקמת תחנות המשטרה תיבחן במסגרת תוכניות העבודה של משטרת ישראל". עוד מסרה המשטרה כי תוכנית החומש שכללה הקמת מרכזי שיטור קהילתיים או נקודות משטרה קוצצה, ולצורך הקמתם נדרש תקציב ייעודי בפריסה רב-שנתית. כמו כן, "בימים אלו הוחלט על פיצול מרחב נגב למרחב נגב מערבי ומרחב רותם שיכלול את תחנות ערד, דימונה, ערוער, שגב שלום ועיירות. הקמת המרחב תסייע בהתמודדות עם אתגרים ייחודיים ומורכבים ותאזן את מוטת השליטה ועומסי הפעילות המשטרתית".

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי "...הקמת התחנות תיבחן במסגרת תוכניות העבודה של משטרת ישראל. כאשר הנושא יגיע לפתחו של המשרד לביטחון לאומי הוא ייבחן בהתאם. לאחרונה הוקם ע"י המשטרה ובאישור השר לביטחון לאומי מרחב חדש בנגב, "מרחב רותם", על מנת להגביר את פעילות המשטרה. המרחב כולל תקינה של 42 שוטרים במטה המרחב ו-75 שוטרים בימ"ר. כיום המרחב יושב זמנית במבנה בתל שבע".

### הקמת תחנת המשטרה ביישוב שגב שלום

כאמור, באפריל 2016 אישרה הממשלה את תוכנית השר לביטחון הפנים לחיזוק מערך המשטרה ביישובי המגזר הערבי ובירושלים. התוכנית כללה בין היתר הקמת תחנת משטרה ביישוב שגב שלום.

בהחלטת הממשלה <sup>78</sup>549 מאוקטובר 2021 נקבע כי יש להקים תחנת משטרה ביישוב שגב שלום ולרכז מאמצים לאכיפה ולמניעת פשיעה ביישובי הבדואים בנגב. תחנת עיירות היא השנייה בגודלה במחוז דרום, והיא נתנה שירות, בין היתר, גם לתושבי שגב שלום.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי נכון לפברואר 2020 הוקמה ביישוב שגב שלום תחנת משטרה קטנה (נקודת משטרה) וזמנית.

<sup>78</sup> החלטה 549 של הממשלה ה-36, "תכנית לטיפול בתופעות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית 2022 - 2026" (24.10.21).

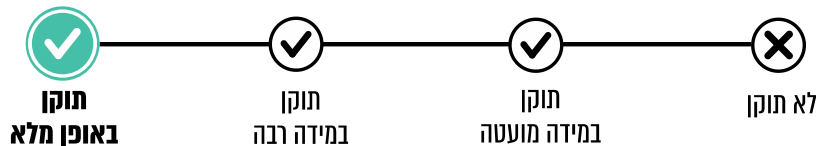
המשטרה ציינה בתשובתה לדוח הביקורת הקודם כי "בישובים ערערה בנגב ובשגב שלום הוקמו תחנות זמניות. בשגב שלום הוקצתה קרקע לטובת תחנת קבע... בשנת העבודה 2021 תיבחן הקמת תחנה [רגילה ולא קטנה] בשגב שלום, בהתאם להקצאת המשאבים הנדרשים והתיעדוף הארגוני".

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי תחנת שגב שלום הוקמה בשנת 2022<sup>79</sup> ונחנכה במרץ 2023<sup>80</sup>. תחנת שגב שלום הוקמה במטרה<sup>81</sup> לתת מענה לתופעות הפשיעה בפזורה, נקבעו לה 117 תקנים, והיא תספק מענה ושירות לכ-40,000 תושבים המתגוררים ב-17 יישובים בתוך המועצות: נאות חובב, נווה מדבר, רמת נגב, שגב שלום ולכלל הסביבה בגזרת התחנה, והכול כדי לתת את המעטפת והביטחון לתושבי הנגב הדרום.

**בביקורת הקודמת עלה כי טרם הוקמה תחנת המשטרה ביישוב שגב שלום, בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן באופן מלא; תחנת המשטרה ביישוב הוקמה והיא פועלת.**

#### מידת תיקון הליקוי



### איוש תחנות המשטרה שגב שלום וערוער

תחנת המשטרה שגב שלום הוקמה ביישוב שגב שלום<sup>82</sup>. המועצה המקומית שגב שלום הוקמה בנגב והוכרזה כמועצה מקומית בשנת 1996 והיא מאוכלסת בעיקר באוכלוסייה בדואית. נכון לסוף 2022 מנתה אוכלוסיית המועצה 12,540 תושבים<sup>83</sup>, כולם מוסלמים. המועצה מתאפיינת באוכלוסייה צעירה; והיא מדורגת באשכול החברתי-כלכלי 1, הנמוך ביותר בסולם של הלמ"ס, מה שמעיד על אתגרים כלכליים וחברתיים משמעותיים. השכר הממוצע לשכיר ביישוב הוא 7,069 ש"ח לחודש.

תחנת המשטרה ערוער הוקמה ביישוב ערערה בנגב. המועצה המקומית ערערה בנגב<sup>84</sup> היא מועצה מקומית בדואית במחוז הדרום, הממוקמת בבקעת ערד. נכון לשנת 2022 מנתה אוכלוסיית המועצה כ-20,381 תושבים, כולם ערבים מוסלמים. ערערה בנגב מדורגת באשכול החברתי-כלכלי 1 מתוך 10 במדד הסוציו-אקונומי של הלמ"ס, דבר המצביע על רמת סוציו-אקונומית נמוכה במיוחד. השכר הממוצע לשכיר ביישוב עומד על 9,263 ש"ח לחודש, נמוך משמעותית מהממוצע הארצי.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצאו פערים בין המצבה לתקן בתחנות המשטרה ערוער ושגב שלום, נכון לפברואר 2020, כלהלן בלוח א.6.

79 לפני כן שימשה כ"נקודת משטרה ולא תחנת משטרה".  
 80 אתר משטרת ישראל.  
 81 אתר משטרת ישראל.  
 82 הלמ"ס, פרופיל מועצות מקומיות, הרשויות המקומיות בישראל 2022, פרסום מס' 1957.  
 83 נכון למרץ 2025 מתגוררים במועצה 15,932 תושבים.  
 84 הלמ"ס, פרופיל מועצות מקומיות, הרשויות המקומיות בישראל 2022, פרסום מס' 1957.

## לוח 6א: התקן לעומת מצבת כוח האדם בתחנת שגב שלום, פברואר 2020

התחנה	התקן	המצבה	שיעור הפער
ערוער כולל שגב שלום	113	104	-8%
שגב שלום	34	32	-6%

המקור: משטרת ישראל.

## ביקורת המעקב

בביקורת המעקב בחן צוות הביקורת את מצבת השוטרים בתחנות ערוער ושגב שלום לעומת התקן. בלוח 6ב שלהלן ממצאי צוות הביקורת לגבי תחנת שגב שלום בשנים 2021 עד 2024.

## לוח 6ב: התקן לעומת מצבת כוח האדם בתחנת שגב שלום, 2021 - 2024

השנה	התקן	המצבה	הפער	הפער באחוזים
2021	34	27	7	21%
2022	116	83	33	28%
2023	117	92.5	24.5	21%
2024	117.5	97	20.5	17%

לפי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2021 התקן עמד על 34 שוטרים בלבד, ובשנת 2022 עלה משמעותית ל-116 תקנים, יחד עם זאת, קיימים פערים במצבה ביחס לתקינה בשיעור של כ-17% עד 28% כך, בעוד שבשנת 2021 היה חוסר של 7 שוטרים, בשנת 2024 החוסר היה למעלה מ-20 שוטרים. בין השנים 2020 - 2024 הפער הממוצע עמד על 22%.

לוח 7 שלהלן מציג את התקינה (תקן) לעומת מצבת כוח האדם בתחנת ערוער בשנים 2020 עד 2024.

לוח 7: התקן<sup>85</sup> לעומת מצבת כוח האדם בתחנת ערוער, 2020 עד 2024

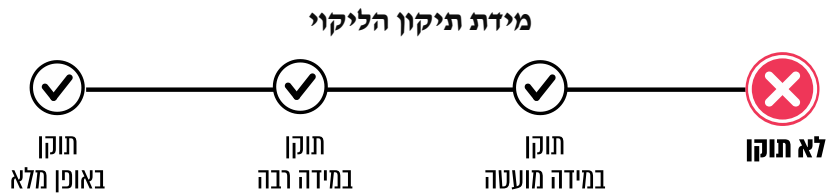
השנה	התקן	המצבה	הפער	הפער באחוזים
2020	113	99	14	12%
2021	113	99	14	12%
2022	105.5	72	33.5	32%
2023	106.5	73	33.5	31%
2024	106.5	86	20.5	19%

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2021 עד 2024 היו פערים במצבת השוטרים בתחנת ערוער לעומת התקינה בהיקף של כ-12% עד 32%, כך שבשנת 2020 היו חסרים 14 שוטרים, ואילו בשנת 2024 היה חוסר של יותר מ-20 שוטרים.

בביקורת הקודמת עלה פער בין מצבת השוטרים לתקינה שנקבעה: חוסר של 6% בתחנת שגב שלום וחוסר של 8% בתחנת ערוער. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן ואף החמיר: החוסר הממוצע בשגב שלום היה 22%, ובערוער 21%. נכון לסוף שנת 2024 היו חסרים למעלה מ-41 שוטרים בשתי התחנות יחד: בתחנת ערוער אוישו 86 משרות מתוך תקן של 106.5, ובתחנת שגב שלום אוישו 97 משרות מתוך תקן של 117.5.

<sup>85</sup> בשנים 2020 עד 2021 התקן והמצבה של תחנת ערוער כללו גם את התקן והמצבה של נקודת המשטרה שגב שלום. בשנת 2020 התקן היה 34 והמצבה 32, ובשנת 2021 התקן היה 34 והמצבה 27.



**מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי בשיתוף משטרת ישראל יפעלו לצמצום הפער במצבת השוטרים בתחנות שגב שלום וערוער, בין היתר תוך בחינת שיפור תנאי השירות, ופעולות הגיוס, כדי להבטיח את ביטחון הציבור ויכולת המשטרה לתפקד ביעילות.**

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי נכון ליום 28.9.25 צומצמו פערי האיוש באופן משמעותי. בתחנות שגב שלום ועיירות הפער במצבת השוטרים עמד על 9.5 (8%) ו-8.5 (8%) בהתאמה.

### איוש תחנות המשטרה במרחב נגב

בדוח מבקר המדינה<sup>86</sup> משנת 2021 נכתב כי "הקמת תחנות המשטרה החדשות היא רכיב מרכזי בתוכנית החומש ונועדה להגדיל את היקף הכוחות הנלחמים למיגור הפשיעה בחברה הערבית ומעניקים שירות לאוכלוסייתה. ואולם נמצא כי ארבע משמונה התחנות החדשות שהוקמו לא הביאו לתוספת משמעותית להיקף הכוחות, שכן הן גרעו מהמשרות של התחנות שכבר פועלות באותה גזרה. למעשה בוצע ארגון מחודש של הכוחות הפועלים בגזרות אלה".

ראש עיריית רהט ציין במכתבו<sup>87</sup> מיולי 2024 כי "מצב הביטחון האישי בישובים הבדואים בנגב נמצא בשפל המדרגה, אנו כבר במצב של אנרכיה ואיבוד שליטה זועק לשמיים... התעצמות הפשיעה החמורה הירי הבלתי פוסק בלילות ובימים... זריקת רימונים על סמלי שלטון ומוסדות ציבור ועוד... אנחנו לא רואים שום חיזוק לנוכחות של משטרת ישראל בישובים, נהפוך הוא אנחנו רק רואים העדר נוכחות משווע של משטרת ישראל במרחב העירוני והציבורי בישובים הבדואים בנגב, **המשטרה לא נוכחת**, בתחנת רהט ובתחנת עיירות ובעוד תחנות איוש התקנים בפועל הנו נמוך יותר מאשר היה לפני קבלת ההחלטות שצוינו לעיל אז איפה הכסף של חיזוק הביטחון האישי?!" (ההדגשה במקור). ראש העיר ביקש התערבות מיידיית ודחופה להצלת המצב ולחיזוק תחושת הביטחון האישי באמצעות הפשרת התקציבים, יישום התוכניות והאצת ביצוען וכן באמצעות איוש תקני המשטרה והגברה ניכרת של נוכחות המשטרה במרחב העירוני והציבורי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בעקבות אירועי הירי בעיר רהט, ובהמשך לסכסוכי הדמים, תחנת רהט מתגברת בכמות כוחות בלתי מבוטלת... בנוסף, בתחנת רהט התקיימו מבצעי פשיעה רבים במהלך ימי השבוע, ובדגש לסופי שבוע, כאשר הבולט בהם הוא מבצע 'דרך ערים', שהניב תוצאות מצוינות. כמות כלי הנשק שנתפסו בעיר רהט, במהלך חיפושים יזומים וחיפושי אד הוק גבוהה מאוד, מכל סוגי הנשקים".

עיריית רהט מסרה בתשובתה כי החוסר של 21 שוטרים בתחנת המשטרה רהט מהווה מצב שאינו מיטבי ופוגע בהגברת תחושת הביטחון בקרב הציבור.

לוח 8 שלהלן מציג את מצבת השוטרים במרחב הנגב בשנים 2020 עד 2024 ואת שיעור הפער לעומת השנה הקודמת.

<sup>86</sup> דוח מבקר המדינה: "התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים - ביקורת מעקב", דוח 71 (2021), עמ' 64.

<sup>87</sup> ראש עיריית רהט במכתב מיום 3.7.24. המכתב מוען לשר התפוצות ולמפקח"ל המשטרה עם העתקים לראש הממשלה, שר האוצר, השר לביטחון לאומי, שר הפנים, מבקר המדינה, יו"ר מרכז השלטון המקומי, ראשי הרשויות הבדואיות בנגב ומטה החירום למאבק בפשיעה.

## לוח 8 : מצבת השוטרים במחוז דרום, מרחב נגב, 2020 - 2024

השנה	התקן	המצבה	השינוי בתקן לעומת השנה הקודמת (באחוזים)	השינוי במצבה לעומת השנה הקודמת (באחוזים)
2020	1,035	878		
2021	1,047	924	1.2%	5.2%
2022	1,154	891.5	10.2%	-8.8%
2023	1,161	889.5	0.6%	3.3%
2024	1,179.5	974	1.6%	9.7%

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024 חל גידול מצטבר של 10% במצבת השוטרים במרחב נגב, אך גידול זה אינו יציב, ובשנת 2022 אף חלה ירידה של 9% לעומת השנה הקודמת, ומצבת כוח האדם עמדה על 891.5 שוטרים.

לוח 9 שלהלן מציג את התקינה (תקן) לעומת מצבת השוטרים בפועל (מצבה) בתחנת עיירות<sup>88</sup> בשנים 2020 עד 2024.

לוח 9 : התקן מול מצבת כוח האדם בתחנת עיירות, 2020 - 2024<sup>89</sup>

השנה	התקן	המצבה	הפער	הפער באחוזים
2020	152	124	28	18%
2021	156	136	20	13%
2022	179.5	126.5	53	30%
2023	180.5	121.5	59	33%
2024	180.5	127	53.5	30%

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנת 2020 הפער בין התקינה והמצבה בתחנת עיירות היה 18%, ובשנת 2021 הוא הצטמצם ל-13%, אך מאז הוא הלך וגדל באופן ניכר ל-33% בשנת 2023 ול-30% בשנת 2024. התקינה עלתה מ-152 שוטרים בשנת 2020 ל-180.5 שוטרים בשנת 2024, אך מצבת כוח האדם לא גדלה באופן תואם, ובשנת 2023 אף פחתה ומצבת כוח האדם עמדה על 121.5 שוטרים. הפער הממוצע לשנים 2020 - 2024 עמד על 25%.

לוח 10 שלהלן מציג את התקינה (תקן) לעומת מצבת כוח האדם בפועל (מצבה) בתחנת רהט בשנים 2020 עד 2024.

לוח 10 : התקן מול מצבת כוח האדם בתחנת רהט, 2020 - 2024<sup>90</sup>

השנה	התקן	המצבה	הפער	הפער באחוזים
2020	123.5	108	15.5	13%
2021	117.5	106	11.5	10%
2022	135	93	42	31%
2023	138	95	43	31%
2024	138	117	21	15%

על פי נתוני משטרת ישראל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>88</sup> תחנת עיירות נותנת שירותים בין היתר ליישובים: לקייה, כרמים, מיתר, חורה, עומר ותל שבע.

<sup>89</sup> הנתונים מעודכנים לסוף כל שנה.

<sup>90</sup> הנתונים מעודכנים לסוף כל שנה.

מהלוח עולה כי בשנים 2020 - 2024 היה מחסור בכוח אדם בתחנת רהט ועלייה ניכרת בפער בין התקינה למצבת כוח האדם שהגיע לכ-31% בשנת (43 שוטרים) 2023. בשנת 2024 חל שיפור מסוים בשל גידול במספר השוטרים, והפער הצטמצם לכ-15% (חסור של 21 שוטרים).

נמצא כי בתחנת עיירות היה קיים פער ממוצע של 43 שוטרים (25%), ובתחנת רהט היה קיים פער ממוצע של 27 שוטרים (20%). בתחנת עיירות התקינה לשנת 2024 הייתה 180.5 והמצבה 127.5 (חסור של 53.5 שוטרים), ובמשטרת רהט התקינה לשנת 2024 הייתה 138 שוטרים והמצבה 117 (חסור של 21 שוטרים). מחסור זה של שוטרים עלול לפגוע ביכולת המבצעת לאכיפת החוק, ברמת השירות הניתן לתושבים ובתחושת הביטחון של תושבי הנגב.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי נכון ליום 28.9.25 צומצמו פערי האיוש באופן משמעותי. בתחנות עיירות ורהט הפער במצבת השוטרים עומד כעת על 27 (16%) ו-13 (10%) בהתאמה. עוד מסרה המשטרה כי בעת ביצוע הביקורת מחוז דרום היה שרוי בעיצומה של מלחמת חרבות ברזל, ובתחנות שהוזכרו בביקורת היו חללים מאירועי 7 באוקטובר, לרבות מפקדים בכירים, דבר אשר השפיע על המורל בתחנה ופגע בין היתר גם ביכולת לגייס ולשמר כוח אדם. משנת 2024 יש עלייה משמעותית באיוש בתחנות הללו, זאת עקב גיוס ומתן עדיפות לאיוש תחנות במגזר. למשל, מענקים ותוספות שכר ייעודיות שניתנו למשרתים במגזר תרמו להעלאת האיוש בתחנות אלו.

מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי בשיתוף המשטרה יבחנו אם נדרשים שינויים באיוש תקנים במחוז דרום בכלל ובפרט בערוער, שגב שלום, עיירות ורהט. עוד מוצע לבחון את היקף נוכחות השוטרים במרחבים העירוניים ולבחון את פוטנציאל השימוש באמצעים הטכנולוגיים לחיזוק תחושת הביטחון ולהבטחת שלום הציבור.

### סחיטת דמי חסות מתושבי הנגב

סחיטת דמי חסות (להלן - סד"ח)<sup>91</sup>, המוכרים גם בשם "פרוטקשן", הם שיטה של סחיטת כספים שבה עבריינים, לרוב מארגוני פשיעה, דורשים תשלום קבוע מבית עסק בתמורה להגנה מפניהם או מפני פשיעה אחרת. דמי החסות הם האמצעי המרכזי בפעילות ארגוני פשיעה ברחבי העולם<sup>92</sup>. בעלי עסקים רבים נדרשים לשלם סכומים ניכרים כדי לשמור על רכושם, על המשך הפעילות העסקית שלהם ואף על גופם.

עד חודש אוגוסט 2023 כלל חוק העונשין שלושה סעיפים של עבירות סחיטה: סחיטה בכוח (סעיף 427 לחוק העונשין), סחיטה באיומים (סעיף 428 לחוק העונשין), נטילת נכסים לשם סחיטה (סעיף 430 לחוק העונשין). שלוש העבירות שצוינו לעיל הן "עבירות מקור" המנויות בתוספת הראשונה לחוק איסור הלבנת הון<sup>93</sup>. פעולה ברכוש שמקורו ב"עבירת מקור" יכולה במצבים מסוימים להיחשב גם כעבירה על חוק איסור הלבנת הון.

עבירת סחיטה באיומים מוגדרת בחוק כדלקמן<sup>94</sup>: "המאיים על אדם בכתב, בעל פה או בהתנהגות, בפגיעה שלא כדין בגופו או בגוף אדם אחר, בחירותם, ברכושם, בפרנסתם, בשמם הטוב או בצנעת הפרט שלהם, או מאיים על אדם לפרסם או להימנע מפרסם דבר הנוגע לו או לאדם אחר, או מטיל אימה על אדם בדרך אחרת, הכל כדי להניע את האדם לעשות מעשה או להימנע ממעשה שהוא רשאי לעשותו, דינו - מאסר שבע שנים; נעשו המעשה או המחדל מפני איום או הטלת אימה כאמור או במהלכם, דינו - מאסר תשע שנים".

בטרם תוקן חוק העונשין ונוסף סעיף 428א העוסק בגביית דמי חסות (גד"ח), התנהגויות העולות כדי סחיטת דמי חסות נחקרו תחת סעיף העבירה של סחיטה באיומים או סחיטה בכוח. תחת

91 בחוק העונשין המונח הוא סחיטה באיומים או גביית דמי חסות.

92 הכנסת, הלשכה המשפטית, "דמי חסות, סקירה משווה" (27.6.21).

93 סעיף 2 לחוק איסור הלבנת הון, התש"ס-2000, סעיף (11) לתוספת הראשונה.

94 חוק העונשין, התשל"ז-1977, סחיטה באיומים, סעיף 428.

סעיפים אלו, נחקרו אירועים נוספים וביניהם, סחיטה על רקע איומים להפצת תמונות אינטימיות, או סחיטה בין עבריינים על רקע אי תשלום חובות.

בהיעדר עבירה ספציפית של סחיטת דמי חסות, לא ניתן היה לבצע במערכות המידע המשטרותיות פילוח ישיר לתופעה אלא באמצעות בחינת כל התיקים שבהם נעברה עבירה של סחיטה באיומים (סעיף 428).

הרשות לאיסור הלבנת הון ציינה במסמך<sup>95</sup> שפרסמה במרץ 2022, אשר מתאר הלבנת הון שמקורה בדמי חסות, כי "תופעת סחיטת דמי החסות גברה בשנים האחרונות והיא מעצימה כלכלית את העבריינים העוסקים בתחום, מגבירה את אחיזת כוחם של ארגוני הפשיעה ומשליכה רבות על תחושת הביטחון של הציבור". עוד צוין במסמך כי "סחיטת דמי חסות באה לידי ביטוי ביצירת שליטה טריטוריאלית באמצעים של סחיטה המתבצעת על ידי יחידים או קבוצות פשיעה מאורגנות. התופעה מביאה לעלייה באירועי האלימות, לפגיעה כלכלית בקורבנות וכן פוגעת בתחרות ובצמיחה הכלכלית עקב קריסת עסקים או לחלופין הדרת משקיעים מפעילות עסקית במקום בו סחיטת דמי חסות הפכה לתופעה נפוצה". כמו כן צוין במסמך כי על פי הערכות גופי האכיפה, סחיטת דמי חסות מסתכמת באלפי ש"ח עד עשרות אלפי ש"ח בכל חודש מכל קורבן ובלפחות מאות מיליוני ש"ח בשנה.

במסגרת תיקוף הערכת סיכונים לאומית של רשויות האכיפה בישראל שפורסמה בנובמבר 2021<sup>96</sup> (להלן - הערכת הסיכונים) ובהתאם לעקרונות הנדרשים בסטנדרט הבין-לאומי של ארגון FATF<sup>97</sup> הוצג מסמך התיקוף להערכת הסיכונים הלאומית<sup>98</sup> הכולל ניתוח של סיכוני הלבנת הון הנובעים משני היבטים: (א) עבירות מקור; (ב) דפוסים, שיטות ואמצעי הלבנת הון. הסיכון מחושב נוכח האיום הנשקף מהתופעה וההתמודדות עימה. עבירת דמי החסות הוגדרה ברמת סיכון 4.7: רמת האיום היא 5 (הגבוהה ביותר) ורמת ההתמודדות היא 3. רמת סיכון זו נחשבת לשנייה בגובהה מתוך עבירות המקור, וקודמת לה רק עבירת ההונאה. עבירת הסד"ח הוגדרה באותה רמת סיכון כמו עבירות חשבוניות פיקטיביות וסחר בסמים.

בהערכת הסיכונים צוין כי להערכת גופי האכיפה היקף תופעת דמי החסות גבר בשנים האחרונות, ולה השלכות חברתיות וכלכליות כבדות, ומבצעה קשורים קשר הדוק לארגוני פשיעה. בין היתר צוינו במסמך הקשיים בהתמודדות עם התופעה ובהם: חוסר מענה חקיקתי למקרים של סד"ח ללא אלימות, מיעוט מתלוננים עקב פחד מהתוקפים והיעדר מנגנונים אפקטיביים להגנה על המתלוננים או לפיצוי.

### הטיפול של המשטרה והפרקליטות בתיקי דמי חסות

המשטרה חוקרת עבירות סד"ח. בסיום החקירה היא מעבירה לפרקליטות את תיק החקירה בצירוף המלצתה (להלן - תיקים שטופלו): המלצה להעמדה לדין (להלן - תיקים בהמשך טיפול בפרקליטות) או המלצה לסגירת התיק בשל מגוון עילות כגון היעדר חשוד, חוסר ראיות, או כאשר "נסיבות העניין בכללותן אינן מתאימות להעמדה לדין" (להלן - תיקים בהליך סגירה). תיקים שהפרקליטות החליטה לסגור, בעקבות המלצת המשטרה, נגנזים (להלן - תיקים שנגנזו)<sup>99</sup>.

95 ניצול של המערכת הפיננסית להלבנת הון שמקורו בתשלום דמי חסות, מרץ 2022.

96 המסמך פורסם באתר הרשות לאיסור הלבנת הון ונערך בהנחיית היועמ"ש ובהובלת הרשות לאיסור הלבנת הון בשיתוף מכלול גופי האכיפה, הביטחון והרגולטורים הפיננסיים, וכן עם הסקטור הפרטי, ובהתאם לעקרונות הנדרשים בסטנדרט הבין-לאומי של ארגון FATF.

97 FATF - Financial Action Task Force גוף בין-מדינתי האמון על קביעת הסטנדרט העולמי המחייב את כלל מדינות העולם בתחום המאבק בהלבנת הון ומימון טרור.

98 תיקוף הערכת הסיכונים הלאומית בתחום איסור הלבנת הון גופי האכיפה, נובמבר 2021.

99 בעבירות מסוימות המשטרה יכולה לקבל החלטה על גניית תיק, בעבירות דמי חסות ניתן לגנוז רק בסמכות הפרקליטות.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת הוצג הסטטוס של 264 תיקי סחיטת דמי חסות בנגב שטופלו על ידי המשטרה מינואר 2015 עד מרץ 2020. נמצא כי מכלל התיקים אלו, 177 תיקים (67%) נגנזו או שהם היו בהליך סגירה<sup>100</sup>. 87 תיקים בסטטוס המשך טיפול בפרקליטות מחוז דרום (33%). הומלץ כי הפרקליטות המשטרה יבחנו דרכים למיגור תופעת סחיטת דמי החסות, בפרט נוכח היקף התופעה.

## ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי חל גידול במספר תיקי דמי החסות במרחב נגב שטופלו על ידי המשטרה והוא עמד על 1,743 תיקים.

בלוח 11 שלהלן מוצגים נתונים על סטטוס הטיפול ב-1,743 תיקי סחיטת דמי חסות במרחב הנגב אשר טופלו על ידי המשטרה והועברו לפרקליטות מחוז דרום מינואר 2020 עד דצמבר 2024.

לוח 11: סטטוס הטיפול ב-1,743 תיקי סחיטת דמי חסות במרחב נגב אשר טופלו על ידי המשטרה והועברו לפרקליטות מחוז דרום, ינואר 2020 - דצמבר 2024

השיעור	מספר התיקים	סטטוס הטיפול בתיק
76.3%	1,330	מספר התיקים שנגנזו
18.3%	319	מספר התיקים בהמשך טיפול בפרקליטות
5.4%	94	מספר התיקים בהליך סגירה
100%	1,743	סה"כ

המקור: משטרת ישראל.

מהלוח עולה כי מינואר 2020 עד דצמבר 2024 נגנזו או שהיו בהליך סגירה 1,424 (82%) תיקי סחיטת דמי חסות במרחב נגב, ו-319 תיקים (18%) בלבד מצויים בהמשך טיפול בפרקליטות.

בביקורת הקודמת עלה כי מתוך 264 תיקי סחיטת דמי חסות בנגב שטופלו על ידי המשטרה מינואר 2015 עד מרץ 2020, נגנזו או הועברו להליך סגירה 177 תיקים (67%), ו-87 תיקים (33%) היו בסטטוס המשך טיפול בפרקליטות מחוז דרום. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה חלקית; קיים גידול במספר תיקי דמי החסות שהועברו לפרקליטות בשנים 2020 עד 2024. עם זאת מסתמן גידול ניכר בשיעור התיקים שנסגרו או שנגנזו: כ-82% מתוך 1,743 תיקים שטופלו על ידי המשטרה נסגרו או נגנזו, ורק כ-18% מהתיקים נמצאים בסטטוס "המשך טיפול" בפרקליטות.

## מידת תיקון הליקוי



על משטרת ישראל והפרקליטות, לחדד את הממשקים ביניהם ולבצע תהליכי הפקת לקחים כדי להגביר את אפקטיביות האכיפה.

<sup>100</sup> תיקים המצויים בהליך סגירה הם תיקים שבהם לא נמצאו ראיות מספיקות להוכחת העבירה מעבר לכל ספק סביר, ומשכך הוחלט על גניזתם.

ממשרד המשפטים נמסר כי מספר התיקים שנפתחו בפרקליטות משנת 2020 ועד 26.6.23 עומד על 499 תיקים, מהם 242 תיקים (כ-48%) נגזזו בעילות שונות, ובכ-127 תיקים הוגש כתב אישום (או שהם צורפו להליך משפטי אחר) שיעור של כ-25% מכלל התיקים שנפתחו בפרקליטות. עוד נמסר כי 120 תיקים (כ-24%) הועברו לטיפול יחידת התביעות. מדובר בכלל תיקי הסחיטה באיומים, לרבות תיקים שאינם קשורים לתופעת גביית דמי חסות. כמו כן נמסר כי ייתכן שהפער מול נתוני המשטרה נובע מכך שתיק פרקליטות יכול לכלול כמה תיקי משטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בשנת 2025 נעשתה פעילות משמעותית בתחום עבירות גביית דמי חסות (בפרט וללא עבירות נוספות). על פי נתוני המשטרה בשנת 2024 נפתחו 4 תיקים בגין עבירת גביית דמי חסות ובוצעו 2 מעצרים. בשנת 2025 נפתחו 79 תיקים, הוגשו 43 כתבי אישום ובוצעו 51 מעצרים. 17 תיקים הגיעו לשלב תום הליכים.

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי "בשנים האחרונות הוקמו שני מפלגי פרוטקשן בדרום ובצפון שכל עיסוקם טיפול בגביית דמי החסות לטובת הגברת הלחימה בתופעה. עבודת המפלגים הובילה לעלייה משמעותית בהיקף האכיפה והאפקטיביות באחוזי העמדה לדין. מפלגי הפרוטקשן הגישו מספר כתבי אישום בפרשיות רחבות היקף באזורי תעשייה, באתרי בנייה וכנגד מתן הלוואות וגבייתן בניגוד לחוק. זאת, בהתאם לנוסח תיקון 146 לחוק העונשין ועל מנת להילחם בתופעה בצורה רוחבית ולא נקודתית".

לוח 12 שלהלן מציג נתונים בדבר הגשת כתבי אישום ותום הליכים<sup>101</sup> בתיקים שהועברו לפרקליטות בשנים 2020 עד 2024.

#### לוח 12: הגשת כתבי אישום ותום הליכים בתיקים שהועברו לפרקליטות, 2020 - 2024

מספר	סטטוס הטיפול בתיק
263	כתב אישום
231	תום הליכים

המקור: משטרת ישראל.

**מהלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024 הוגשו 263 כתבי אישום בלבד בגין סחיטת דמי חסות, ו-231 תיקים הגיעו לכדי תום ההליכים המשפטיים.**

יצוין כי הפער בין נתוני משרד המשפטים ובין נתוני המשטרה כנראה נובע מכך שתיק פרקליטות יכול לכלול מספר תיקי משטרה.

### טיפו ל משפטי

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

באוגוסט 2023 פורסם תיקון 146 לחוק העונשין<sup>102</sup>, שבמסגרתו נוספו לחוק סעיף 428 וסעיף 428ב. תיקון זה נועד להתמודד עם תופעת גביית דמי חסות<sup>103</sup> מבעלי עסקים או מכל אדם על ידי גורמים עבריינים. בדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון חוק העונשין<sup>104</sup> בנושא גביית דמי חסות נכתב: "גביית דמי חסות מצד גורמים עברייניים הולכת ופושה בחברה, ולא אחת אנשים ועסקים נדרשים לשלם סכומים ניכרים כדי לשמור על שגרת חייהם, על שלומם הגופני ועל רכושם שלהם ושל קרוביהם. עם התפשטות פעילות עבריינית זו היא שינתה את פניה, ואינה כוללת בהכרח איומים או איומים המופנים לקורבן העבירה, אלא מעבירה מסר באמצעות מעשי אלימות, הצתה

101 תום ההליכים - עד לסיום ההליכים המשפטיים נגד הנאשם (הכרעת דין, ואם יורשע - גזר הדין).

102 חוק העונשין (תיקון מס' 146 והוראת שעה), התשפ"ג-2023, ס"ח 646.

103 מחלקת ייעוץ וחקיקה משפט פלילי.

104 הצעת חוק העונשין (תיקון - הוספת עבירה של גביית דמי חסות), התשפ"ג-2023.

או נזק בסביבתו. התנהגות זו מקשה על הוכחת הקשר הסיבתי בין האימה שמטיל העבריין ובין הדרישה או הקבלה של דמי החסות מקורבנות העבירה".

התיקון האמור לחוק העונשין הוגש כהצעת חוק פרטית שבדברי ההסבר שלה נכתב: "המציאות בשטח מוכיחה כי איום לשם סחיטת אדם או בעל עסק לא תמיד נעשה בצורה מפורשת וגלויה אלא באופן מרומז, בהסתמך על זהות המאיים, על זהות שולחו או על 'השם' שיצא לו באזור. בנוסף, המשטרה נתקלת במצבים בהם ארגוני פשע המתחזים לחברות שמירה גובות מבעלי עסקים כסף עבור 'שירותי שמירה' לכאורה, כאשר בפועל לא מסופק שירות כלשהו".

סעיף 428א לחוק קובע כי בנוגע לעבירת גביית דמי חסות קיימות שתי דרגות לעבירה של גביית דמי חסות: (א) גביית דמי חסות בדרך של ניצול מצוקה של אדם שאין בה יסוד של איומים. נקבעה חזקה, ולפיה אם התבצעו עבירות נגד הגוף או הרכוש בסביבת מגוריו או עסקיו של אדם, שעלולות מעצם טיבן לגרום לחשש לפגיעה בגוף או ברכוש של האדם או של בני משפחתו, והאדם נדרש לשלם תמורה באופן שיטתי או מתמשך, חזקה היא כי גובה דמי החסות ידע שהתמורה ניתנה עקב מצוקה של האדם, אלא אם כן הוכיח אחרת. העונש בגין עבירה זו הוא שש שנות מאסר; (ב) גביית דמי חסות תוך כדי איום על אדם בכתב, בעל פה או בהתנהגות. העונש בגין עבירה זו הוא שבע שנות מאסר, ואם נעתר האדם ונתן דבר או תמורה מפני איום או הטלת אימה כאמור - תשע שנות מאסר.

סעיף 428ב נקבע כהוראת שעה<sup>105</sup>, וקובע כי עונש המאסר המזערי בגין הרשעה בעבירה של גביית דמי חסות, אלא אם כן החליט בית המשפט, מטעמים מיוחדים שיירשמו, להקל בעונשו של העבריין. נוסף על כל עונש שנקבע בגזר הדין יורה בית המשפט על חילוט לאוצר המדינה של כל רכוש שהושג כתוצאה מביצוע העבירה, אלא אם כן סבר שלא לעשות כן מנימוקים מיוחדים שיפרט. הסעיף גם קובע הסדר של חילוט בהליך אזרחי, גם אם לא הואשם או לא הורשע אדם בעבירה, בהתקיימות התנאים הקבועים בסעיף.

**מפרקליטות מחוז דרום (פלילי) נמסר כי "עד כה הוגשו במחוז הדרום ארבעה כתבי אישום בעבירות מכוח סעיפים אלה, ותיק נוסף נמצא בשלבים מתקדמים של הכנה. הסיבה לשיטתנו לשימוש המצומצם יחסית בסעיף היא שמדובר בהוראת חוק חדשה, שדורשת הטמעה הן בקרב היחידות החוקרות והן בקרב הפרקליטים (ובהמשך בידי ביהמ"ש). טעם נוסף הוא שהגם שסעיף 428א אינו דורש השמעת איום כנגד הקורבן, הרי שעדיין נדרשת הוכחת מחשבה פלילית, הכוללת מודעות לכך שהקורבן משלם מתוך מצוקה או לחילופין להוכיח את תנאי החזקה הראייתית שאינה קלה להוכחה ברמה הנדרשת בפלילים. עוד יש לציין כי החזקה חלה רק בשתיים משלושת החלופות של הסעיף". פרקליט המחוז מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2024 כי יש מעט מאוד סיטואציות שבהן התיקון לחוק יכול לסייע בפועל.**

כאמור, תיקון 146 לחוק העונשין (אוגוסט 2023) נועד להתמודד עם פעילות עבריינית של גביית דמי חסות שאינה כוללת בהכרח איומים ישירים על הקורבן, דבר המקשה על הוכחת קשר סיבתי בין האימה שמטיל העבריין לבין דרישת דמי החסות או קבלתם. בביקורת זו נמצא כי ממועד תיקון 146 נפתחו בפרקליטות מחוז דרום חמישה תיקים בלבד שכללו את סעיף 428א לחוק העונשין. בארבעה מהם הוגש כתב אישום, ותיק נוסף נמצא בשלבים מתקדמים של הכנה.

מומלץ כי הפרקליטות והמשטרה יגבירו את יישום הסעיפים הייעודיים לעבירת סחיטת דמי חסות, בשילוב אכיפה כלכלית וחילוט רכוש, וזאת תוך חיזוק שיתוף הפעולה ביניהם, כדי לסייע למיגור התופעה.

הוראות הסעיף יעמדו בתוקף 5 שנים מיום תחילתו של חוק העונשין.

## נרמול תופעת תשלום דמי חסות

מספר התלונות המוגשות למשטרה בגין אירועים עברייניים, ובכלל זה בהקשר של תופעת סחיטת דמי החסות בנגב, אינו משקף את היקף התופעה במלואה, שכן לעיתים רבים מנפגעי העבירה נמנעים מלפנות למשטרה מחשש שהדיווח יסכן את ביטחונם האישי ואת ביטחון בני משפחתם. נוסף על כך, חוסר האמון ביכולתה של המשטרה לטפל ביעילות במקרים אלו מגביר את ההימנעות מדיווח.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי נתוני המשטרה לגבי היקף תופעת סחיטת דמי החסות בנגב אינם משקפים את היקף התופעה במלואה, ובפועל מקרים רבים אינם מדווחים.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב עלה כי תופעת סחיטת דמי החסות נפוצה כנורמה בקרב בעלי עסקים ובפרט בקרב קבלנים וחקלאים, המתמודדים כמעט לבדם עם הפגיעה ברכושם ונאלצים להיכנע לדרישות העבריינים. כמו כן עלה כי תושבי הנגב חווים חוסר ביטחון אישי בסיסי ואובדן אמון במערכות האכיפה, הדבר בא לידי ביטוי גם באי-הגשת תלונות למשטרה.

בפגישה של צוות הביקורת עם נציגי ארגון הקבלנים בנגב<sup>106</sup> ציינו נציגי הארגון כי תופעת סחיטת דמי החסות בענף הבנייה בנגב הפכה לנורמה. לדבריהם קבלנים נאלצים לשלם סכומי עתק עבור "שמירה" שלמעשה אינה מתקיימת בפועל. דרישות התשלום מגיעות פעמים רבות מגורמים הקשורים לתאגידי שמירה עם חשבונות תקינות, מה שמקשה להתמודד משפטית עם התופעה. במקרים שבהם הקבלן מסרב לשלם, הוא סופג נזקים משמעותיים לרכושו. נוסף על כך, קיימות תופעות של השתלטות בכוח על עבודות שבמסגרתה קבלנים ללא רישיון כופים את עצמם על אתרי בנייה, משתלטים על פרויקטים ומכריחים את הקבלנים החוקיים לשתף איתם פעולה או לשלם "דמי ויתור". התנהלות זו יוצרת עיוות בשוק, פוגעת בתחרות הוגנת ומביאה לעלויות נוספות שמגולגלות על הלקוחות.

לדברי נציגי ארגון הקבלנים, נוסף על סחיטת דמי החסות ולהשתלטות על עבודות, קבלנים רבים סובלים מסחיטה באיומים, מגניבת ציוד ומלאי מאתרי הבנייה וכן מהעסקת שב"חים<sup>107</sup> הפוגעת בקבלנים הפועלים כחוק. בתחום המכרזים הציבוריים, ובפרט אלו של חברות ממשלתיות ושל משרד הביטחון, נפוצה תופעה שבה קבלנים מאוכלוסיות מסוימות מאיימים על מתחרים כדי להבטיח את זכייתם, ובפועל העבודה מתבצעת על ידי קבלנים אחרים תוך גביית רווחים משמעותיים. כמו כן עלה בפגישה כי רשות ההסדרה מודעים לבעיות אלה אך נמנעים מהתערבות, חוזי העבודה בין הקבלנים לרשות ההסדרה אף כוללים סעיפים בחוזים המשתיתים את העלויות הנובעות מנזקים מפעולות של עבריינים על הקבלנים. כלל התופעות הללו מערערות את הסדר הציבורי, פוגעות באיכות הבנייה ומייקרות את עלויות הבנייה למדינה ולאזרחים.

עוד ציינו נציגי ארגון הקבלנים בשיחה עם צוות הביקורת כי קבלנים המעוניינים להגיש תלונה למשטרה על סחיטת דמי חסות נדרשים להזדהות ולהעיד, מה שמעמיד אותם בסיכון מול גורמי הסחיטה. לדבריהם במקרים רבים תלונות אלה נסגרות במשטרה תחת ההגדרה "סכסוך עסקי", ללא נקיטת סנקציות נגד העבריינים, והדבר גורם למתלוננים להימנע מהגשת תלונות נוספות למשטרה. יתרה מכך, כאשר קבלנים פונים למשטרה, הם עשויים להיחקר בעצמם על תשלום דמי החסות, שכן החוק מחייב אותם לשכור שירותי שמירה מחברות מורשות בלבד. נציגי ארגון

<sup>106</sup> ארגון הקבלנים בנגב - הארגון פועל לקידום ענף הבנייה והתשתיות בבאר שבע והנגב, לשמירת האינטרסים והזכויות של כלל הקבלנים והבונים ולפתרון בעיות במגוון תחומים מקצועיים. הארגון מייצג כ-400 קבלנים שונים.

<sup>107</sup> שוהים בלתי חוקיים.

הקבלנים קבלו על כך שכוח השיטור אינו מספק, שהמשטרה להערכתם אינה נוקטת יוזמה לחשיפת העבירות ושקיים חוסר אמון ציבורי במערכת האכיפה.

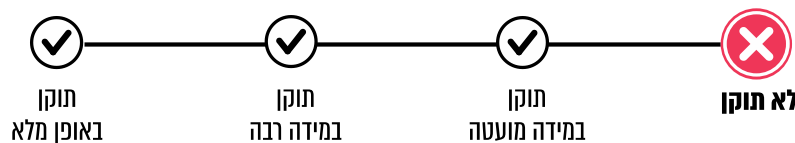
ביום 3.6.25 התכנסה בכנסת הוועדה המיוחדת לחיזוק ופיתוח הנגב והגליל<sup>108</sup> לדיון ובו ציין יו"ר הוועדה כי "תופעת גביית דמי חסות אינה מוגבלת עוד לנגב ולגליל בלבד", עוד מסר יו"ר הוועדה כי התופעה מתפשטת תוך איבוד שליטה וזולגת גם למרכז הארץ.

בפברואר 2025 ביצע ארגון הקבלנים והבוונים במחוז תל אביב והמרכז סקר<sup>109</sup> כדי לבחון עד כמה תופעת דמי החסות רחבה ומה השפעתה על ענף הנדל"ן. בסקר נמצא כי 87% מהקבלנים והיזמים<sup>110</sup> התבקשו לשלם דמי חסות, ושתופעת סחיטת דמי החסות היא כלל-ארצית. עוד נמצא בסקר כי 47% מהקבלנים והיזמים נמנעים מלגשת למכרזי בנייה ותשתיות אם ידוע להם שאחד המתמודדים במכרז הוא גורם עברייני.

כמו כן, 50% מהקבלנים והיזמים ציינו בסקר כי תשלום דמי החסות מייקר את הפרויקט במוצע בסכום של בין רבע מיליון לחצי מיליון ש"ח; 32% השיבו כי העלות הממוצעת של הפרויקט מתייקרת בסכום של עד 250,000 ש"ח; וכ-18% ציינו כי העלות מגיעה לסכומים שבין 500,000 למיליון ש"ח. 68% מהקבלנים והיזמים ציינו כי התופעה התרחבה בשנתיים האחרונות. 75% מהקבלנים והיזמים ציינו כי לא פנו להתלונן במשטרה.

בביקורת הקודמת עלתה תופעת סחיטת דמי החסות וצוינה הפגיעה הנגרמת ממנה לבעלי עסקים בנגב. כמו כן נמצא בביקורת כי קבלנים רבים נמנעים מהגשת תלונות למשטרה, וכי המשטרה רואה בסחיטת דמי החסות "עבירת חשיפה" - עבירה שבדרך כלל לא מוגשות בגינה תלונות, ולכן היא נחקרת כפעילות יזומה של המשטרה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. בפגישה שנערכה במסגרת ביקורת המעקב עם ארגון הקבלנים בנגב ציינו נציגי ארגון הקבלנים בשיחה עם צוות הביקורת כי קבלנים נאלצים לשלם סכומי עתק עבור "שמירה" שלמעשה אינה מתקיימת בפועל, וכי נוסף על תשלומי הפרוטקשן ולהשתלטות על עבודות, קבלנים רבים סובלים מסחיטה באיומים, גניבת ציוד ומלאי מאתרי הבנייה והם חוששים להגיש תלונה. כך, מסקר שנערך בפברואר 2025 על ידי ארגון הקבלנים והבוונים במחוז ת"א והמרכז עולה כי 87% מהקבלנים והיזמים התבקשו לשלם דמי חסות באתרי בנייה וכי התופעה היא כלל ארצית; קבלנים נמנעים מלגשת למכרזים, 50% מהקבלנים ציינו כי פרויקטים קבלניים מתייקרים בסכומים שנעים בין רבע מיליון ש"ח למיליון ש"ח, הקבלנים חוששים להגיש תלונה (75% מהקבלנים).

#### מידת תיקון הליקוי



על השר לביטחון לאומי לפעול לצמצום ומיגור תופעת סחיטת דמי חסות ביתר שאת, תוך הגברת שיתוף הפעולה בין משטרת ישראל לפרקליטות ומתן כלים אופרטיביים לאכיפת החוק.

משטרת ישראל מסרה בתגובתה כי "בשנת 2025, כחלק ממדיניות המטה הארצי וממ"ז דרום, הוקם צוות היגוי בתחום הגד"ח (גביית דמי חסות)/סד"ח. נערכו מס' כנסים מקצועיים בתחום הגד"ח ונעשית עבודה משמעותית וראויה בשת"פ מחלק פרוטקשן דרום... בנוסף, ביוזמת מחלק

108 מדובר בוועדה מיוחדת של הכנסת שפועלת באופן שוטף.

109 סקר פנימי בקרב כ-450 קבלנים ויזמים.

110 בקרב הקבלנים שהשיבו לסקר.

פרוטקשן דרום עתיד להיערך כנס קבלנים במחוז דרום, במסגרתו יציג עמדתו קבלן שנסחט בעבר ומשתף פעולה עם המשטרה. המטרה: לעודד קבלנים לעבוד עם המשטרה ולחשוף את התופעה".

המשרד לביטחון לאומי מסר בתשובתו כי "עם כניסתו לתפקיד, העמיד השר לביטחון לאומי בראש סדר העדיפויות את המאבק בארגוני הפשיעה ובתופעת הפרוטקשן וקידם שורה ארוכה של צעדי חקיקה שיתנו כלים וסמכויות למשטרת ישראל להתמודד עם התופעה...". כמו כן מסר המשרד בתשובתו כי מקודמים תיקוני חקיקה, בשיתוף המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, במטרה לתת מענה לתופעת השתלטות ארגוני הפשיעה על תחום המכרזים וכן לתת כלים וסמכויות למשטרת ישראל לצורך התמודדות עם התופעה ולצורך הגנה על קורבנות התופעה, ובהם בין היתר הצעת חוק עסקאות גופים ציבוריים (תיקון מס' 12) (איסור התקשרות עם ספק בשל מעורבות בפשיעה חמורה), התשפ"ה-2025, והצעת חוק שירותי אבטחה, התשפ"ה-2025, אשר "נועדה לאסדר את תחום רישוי שירותי אבטחה באופן שיבטיח את שלום הציבור ויאפשר פיקוח אפקטיבי על שירותי אבטחה הניתנים בישראל, ויעביר את האחריות לרישוי, פיקוח ואכיפה של חברות אבטחה ושמירה מידי משרד המשפטים למשרד לביטחון לאומי".

## דמי חסות עבור "שמירת לילה" במוסדות חינוך

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי מועצות אזוריות באזור הנגב משלמות מיליוני שקלים בשנה עבור "שמירת רכוש" בשעות הלילה, אף שכלל לא ברורה ההצדקה לכך, וכי הדבר אף אינו עולה בקנה אחד עם נוהלי משרד החינוך, שלפיהם שעות האבטחה יהיו בשעות הלימודים. הומלץ 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 השמירה במוסדות החינוך במהלך שעות הלימודים ופעילויות החינוך.

### ביקורת המעקב

נמצא כי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי<sup>111</sup> ערכה עבור המועצה האזורית נווה מדבר הליך התמחרות בנוהל הצעת מחיר מכוח מכרז מסגרת למתן שירותי אבטחה ושמירה. בהתאם לתוצאות נוהל הצעת המחיר התקשרה המועצה עם הקבלן בחוזה התקשרות למתן שירותי שמירה על מבני חינוך וציבור של המועצה בשעות הלילה ובסופי שבוע, סיור מדלג ושירותי פיקוח. המכרז כלל הזמנת סדרנים לא חמושים לשמירה בשעות הלילה ובסופי שבוע ושמירה על מבני מוסדות חינוך ועל משרדי המועצה, תוך קביעת מכסת שעות חודשית של 14,800 שעות ושכר שעתי של 47.97 ש"ח. בסך הכול עלות השמירה בשעות הלילה וסופי שבוע היא כ-710,000 ש"ח בחודש נוסף על כך מוקצים סדרנים לשמירת יום במכסת שעות חודשית של 340 שעות ובשכר שעתי של 47.97 ש"ח. בסך הכול עלות השמירה בשעות היום היא כ-17,000 ש"ח בחודש. מעיון בחוזה ההתקשרות שנחתם<sup>112</sup> ביום 3.11.21 עולה כי 29 מתוך 33 סדרנים (88%) מועסקים בשמירת לילה ובסופי שבוע. סך עלות שירותי השמירה במועצה עמד על כ-10.1 מיליון ש"ח בשנת 2020 ועלה לכ-12.1 מיליון ש"ח<sup>113</sup> בשנת 2024.

**נמצא כי עלויות גבוהות מופנות לשירותי השמירה בזמנים שלרוב מוסדות אלו אינם פעילים. זאת אף שהשמירה המקובלת במוסדות אלו מתבצעת דווקא בשעות היום. סך עלות השמירה במועצה בשנת 2024 עמד על כ-12.1 מיליון ש"ח. בהתאם להסכם עלות השמירה בשעות הלילה**

<sup>111</sup> החברה למשק וכלכלה (משכ"ל) הינה חברה בבעלות כלל הרשויות המקומיות בישראל. ועוסקת בפרסום מכרזי מסגרת וניהול פרויקטים עבור רשויות מקומיות וגופי הסמך שלהן.

<sup>112</sup> עמוד 53 להסכם ההתקשרות.

<sup>113</sup> המקור: כרטסת שהתקבלה מהמועצה האזורית נווה מדבר.

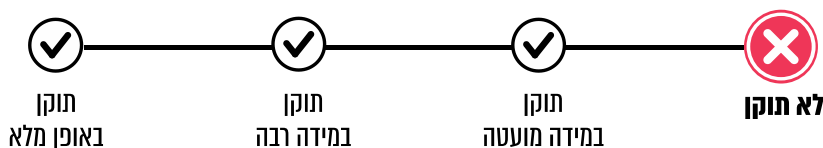
וסופי שבוע היא כ-710,000 ש"ח בחודש בעוד עלות השמירה בשעות היום היא כ-17,000 בחודש. דפוס זה מעלה סימני שאלה: האם השירות נחוץ האם הוא נובע מצורך ביטחוני אמיתי או משיקולים אחרים? העלייה החדה (2 מיליון ש"ח תוך 4 שנים) בהוצאות שמירה במועצה אזורית נווה מדבר עשויה להצביע על ליקויים בניהול התקציב ובבקרת ההתקשרות עם ספקי השירות. הדבר עלול לגרום לבזבוז משאבים ציבוריים, תוך פגיעה ביכולתה של הרשות להקצות תקציבים<sup>114</sup> לתחומים קריטיים נוספים.

בביקורת הקודמת עלה כי מועצות אזוריות באזור הנגב משלמות מיליוני שקלים בשנה עבור "שמירת רכוש" בשעות הלילה, אף שעל פי נוהלי משרד החינוך שעות האבטחה יהיו בשעות הלימודים. בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן, וכי מועצה אזורית נווה מדבר גם כיום משלמת עבור "שמירת רכוש" בשעות הלילה. כך, חוזה ההתקשרות שנחתם בין הקבלן למועצה בהיקף של 12.1 מיליון ש"ח לשנת 2024 כלל כ-88% מהסדרנים (29 מתוך 33) הייעודיים לשמירת לילה וסופי שבוע במבני מוסדות חינוך ובמשרדי המועצה.

משכ"ל מסרה בתשובתה מתאריך 4.9.25 כי "בהתאם לאישור משרד הפנים הניתן מדי שנה למכרז הני"ל, רשאית רשות מקומית להזמין שירותי שמירה ואבטחה הכלולים במכרז על פי צרכיה ושיקול דעתה. לעניין זה יובהר, כי משכ"ל לא נדרשת ואינה מוסמכת לבדוק את צורכי הרשויות המקומיות המבקשות לערוך התקשרויות מכח המכרז והיא עורכת את נוהל הצעת המחיר בהתאם לדרישות הרשות המקומית, וכך עשתה גם במקרה זה". עוד היא מסרה כי "נוהל הצעת המחיר עבור המועצה נעשה כדין, בהתאם לתנאי המכרז ובתאם לשירותים שהמועצה ביקשה להזמין במסגרת המכרז".

משרד מבקר המדינה מעיר כי תכליתה המרכזית של השמירה היא הבטחת ביטחונם ושלומם של התלמידים בזמן שהותם בבית הספר, אולם בפועל מרבית המשאבים מופנים למימון אבטחה בשעות שבהן אין כלל נוכחות במוסד. ניהול נכון של תקציב וכוח אדם מחייב מיקוד בהגנה על סביבת הלימודים הפעילה בלבד, לצורך שמירה על הנכסים הציבוריים נדרשת הקפדה על עקרונות יעילות, סבירות וחיסכון תקציבי. תוך בחינת הפניית משאבים לאמצעים אפקטיביים יותר בלילה ובסופי שבוע, כגון מערכות אבטחה טכנולוגיות, מצלמות, חיישני תנועה ומערכות התרעה, המספקות מענה מיטבי בעלות נמוכה יותר לאורך זמן.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי המועצה האזורית נווה מדבר תבחן את המשאבים המופנים לשמירת לילה אל מול אלו המופנים לשמירה על ביטחון תלמידיה בשעות הלימודים, וכן תבחן שימוש באמצעים אחרים בשעות הלילה ובסופי שבוע, כגון מערכות אבטחה טכנולוגיות.

עוד מומלץ כי משרד הפנים ומשרד החינוך יבחנו את היקף התופעה של יחס מוטא לשמירת לילה ביחס לשמירת היום במוסדות החינוך והמשמעות הנובעת מכך, את הגורמים לתופעה, ואת הצורך לנקוט בצעדים לשינוי מצב זה.

<sup>114</sup> בחוזה ההתקשרות צוין כי הרשות המזמינה מצהירה כי להזמנת השירותים על ידה קיימת הקצבה מתאימה בתקציבה המאושר, וכי התקיימו בהתקשרות זו כל התנאים, וכי ניתנו לגביה כל האישורים הדרושים על פי כל נוהל ודין.

## תופעת הפלסטיניזציה, התפשטות האלימות והפשיעה, והפגיעה בביטחון האישי

### תופעת הפלסטיניזציה

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

בשנים האחרונות הולכת ומתגברת תופעת הפלסטיניזציה בקרב התושבים הבדואים בנגב, ובמיוחד בקרב הצעירים שבהם. משמעות תופעה זו היא התגברות הזיקה לאוכלוסיית הפלסטינים תושבי איו"ש, וזאת כתוצאה מנישואים לנשים פלסטיניות מרחבי יו"ש, אי-ידיעה של השפה העברית, היחלשות הזיקה למדינת ישראל ומוסדותיה וחשיפה להסתה נגד המדינה ולאירועי אלימות מסוגים שונים.

בסיכום דיון במ"ל מ-25.4.22 בנושא "צוות קשרי המגזר הבדואי עם איו"ש"<sup>115</sup> נכתב, בין היתר, כי מטרת הצוות היא לבחון דרכים לצמצום הזיקות השליליות בין המגזר הבדואי בנגב ובין איו"ש ורצועת עזה. זאת, נוכח תהליך הפלסטיניזציה ההולך ומתרחב בקרב חלק מבני המגזר הבדואי, ובפרט בקרב צעירים בני משפחות מעורבות או פוליגמיות, החשים ניכור לזהות הישראלית. תהליך זה מציב אתגרים בפני המדינה. בדיון הוצג כי היקף התופעה הוא משמעותי - יותר מ-80,000 איש, אשר מרכז החיים של רבים מהם הוא באיו"ש, וכי מסתמנת מגמת החמרה במעורבות של אוכלוסייה זו בפעילות נגד המדינה החל בהסתה ואלימות וכלה בפעילות לאומנית וטרור.

במצגת<sup>116</sup> שהתקבלה מהמשטרה בדצמבר 2024 נכתב שהנוער הבדואי בנגב גדל באווירה של כוח ואלימות בקהילה, זאת נוסף על אווירה לאומנית בדלנית, ושקיימת תופעה של פלסטיניזציה ולאומנות הבאה לידי ביטוי בפעילות ברשתות החברתיות אשר משמשות בסיס נוח לחיזוק הזהות הפלסטינית ולחיזוק ההזדהות עם ארגוני טרור ומדינות אויב.

גם בנייר עמדה שהתקבל מהשב"כ שהינו עדכני לאוגוסט 2024, הנושא את הכותרת "אתגרי השתלבות של החברה הבדואית במרחב המשותף - הסתכלות מהזווית הביטחונית", נכתב כי "בשנים האחרונות עוברת האוכלוסייה המוסלמית בנגב תהליך של 'פלסטיניזציה'. סיבה מרכזית לכך, היא נישואים בין אזרחים תושבי הנגב לתושבי הגדה ורצועת עזה, ותופעת איחוד המשפחות". להערכת השב"כ<sup>117</sup> כ-22% מהאוכלוסייה הבדואית החיים היום בשטחי הנגב הם בעלי זיקה פלסטינית על רקע מוצא הוריהם/סביהם לרצועת עזה, איו"ש וירדן. בנייר העמדה נכתב כי "במוקד הווקטור השלילי של התופעה, ניצבת בעיית הדור הצעיר בחברה הבדואית, המושפע מהיעדר משילות בנגב, צמא לתחושת שייכות ואינו נתון לסמכות הוריו כבעבר. הרשתות החברתיות, לצד הביקורים בגדה או ברצועת עזה, חושפות את הצעירים למאבק הפלסטיני ומייצרות נרטיב פלסטיני, וזיקה לרעיונות והתפיסות הפלסטיניות... האיום לטווח הרחוק - ככל שאוכלוסייה זו תלך ותגדל, מרכיב הזהות הפלסטיני יהפוך דומיננטי לעומת זה בדואי או הישראלי".

גם בחומר הרקע שהוכן לקראת כינוסה של ועדת השרים לענייני הסדרת הבדואים בנגב ב-15.8.22 נכתב בהקשר זה כי "תהליך פלסטיניזציה הולך ומתרחב בקרב חלק מהמגזר הבדואי":

**היקף משמעותי:** כ-80,000 איש מהמגזר הבדואי (27%) הם בעלי זיקה משפחתית לאיו"ש ולרצועת עזה, ובהם עשרות אלפי ילדים ובני נוער שלהם אם פלסטינית הגדלים במנותק מהזהות הישראלית ועם זיקה הדוקה לקרוביהם ב"שטחים".

115 סיכום דיון מס' 1 מיום 25.4.22.

116 מצגת שכותרתה "משילות במגזר הערבי מחוז דרום 2024".

117 המתבססת על נתוני רשות האוכלוסין.

**מרכז חיים באיו"ש**: חלק מהילדים חיים הלכה למעשה באיו"ש עם האם הפלסטינית (אישה שנייה או שלישית), ובגיל 16 מגיעים לבקש תעודת זהות ישראלית מתוקף היות האב אזרחי ישראלי.

**פעילות נגד המדינה**: מסתמנת מעורבות גבוהה של צעירי המגזר בפעילות הסתה ואלימות נגד המדינה וסמליה. עוד מסתמנת מעורבות גבוהה של צעירים אלו והחמרה בפעילות לאומנית וטרור (לדוגמה, מאי 21, מהומות הנטיעות).

נמצא כי בקרב המגזר הבדואי בנגב רווחת תופעה של תושבים בעלי זיקה פלסטינית, מהם עשרות אלפי בני נוער. זיקה זו נובעת בין היתר מתופעת הנישואים בין גברים בדואים מהנגב לנשים פלסטיניות, משהות בלתי חוקית ומהיעדר מנגנוני ניטור ורישום אפקטיביים במעברים כאמור לעיל. להערכת השב"כ כ-22% מהאוכלוסייה הבדואית החיים היום בשטחי הנגב הם בעלי זיקה פלסטינית. היעדר זיקה ישראלית, בשילוב עם חולשת המשילות בנגב, מוביל להזדהות ומעורבות באירועי אלימות וטרור נגד מדינת ישראל, ועל פי גורמי הביטחון הוא מהווה איום אסטרטגי על מדינת ישראל.

מומלץ כי התרחבותה והשלכותיה של תופעת הפלסטיניזציה תובא בחשבון על ידי כלל הגופים הממשלתיים הנוגעים בדבר ובכללם משרד ראש הממשלה, המשרד לביטחון לאומי, המשטרה ומשרד הפנים, וזאת על מנת לטפל בצורה יסודית ואפקטיבית יותר באי המשילות בנגב.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי מחוז דרום עוסק בסוגיה זו במסגרת האכיפה בתחום הפוליגמיה.

### התפשטות הפשיעה והפגיעה בתחושת הביטחון האישי

במסמך שהוציא אגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד התפוצות באוגוסט 2023, הנושא את הכותרת "שיפור המענים החברתיים באמצעות ארגוני חברה אזרחית במסגרת החלטת ממשלה 1279 לפיתוח כלכלי חברתי בחברה הבדואית בנגב - תוצרי תהליך ההיוועצות והמחקר", נכתב כי אלימות היא מרכיב שכיח וחלק ממצאיאות החיים של צעירות וצעירים בדואים בנגב. במחקר<sup>118</sup> שנערך בשנת 2019 דיווחו בדואים על שיעור גבוה של תופעות אלימות ביחס לערבים בשאר חלקי הארץ. עוד נכתב במסמך זה כי "הסיבות המובילות לאלימות ולפשיעה בעיני הצעירים עצמם הן סכסוכים בין חמולות, הדרדרות בסמכות דור המבוגרים והריסות הבתים בנגב".

גם על פי מאמר<sup>119</sup> שפורסם במרץ 2023 "קיימת כיום בנגב עליונות של המשילות השבטית הבדואית, המתבטאת בנורמות ניהול ושליטה במגוון תחומי חיים... שילוב של אוכלוסייה צעירה שהכפילה עצמה תוך עשרים שנה, ריבוי החמולות והמרחבים המצטמצמים בערים, וכן נורמות שבטיות המתירות הפעלת כוח - כל אלה מביאים לעליית המתח. הדבר גורר התחמשות לשם הגנה, הפגנת עוצמה והרתעה, וכן כדי להבטיח שבעת הצורך תהיה החמולה בעמדה חזקה יותר למול יריביה. ריבוי כלי הנשק וזמינותם מביאים להסלמה נוספת. הגם שמרבית אירועי האלימות והירי מתרחשים ביישובים הבדואיים ובקרבתם, מעת לעת הם מתרחשים גם מחוץ להם, בעיקר בכבישים, והדבר משליך על היחסים בין יהודים לבדואים בנגב... המשילות הבדואית השבטית המושרשת מחד גיסא והמשילות המדינתית הרופפת מאידך גיסא הביאו את הנגב לנקודת מבחן. מדינת ישראל צריכה לקבל החלטה אסטרטגית להפסיק את הטיפול המדינתי של המשילות השבטית הבדואית ולהתחיל ליישם בנגב את חוקיה וערכיה. על הממשלה לחזק באופן בולט את מנגנוני האכיפה המדינתיים" (ההדגשה במקור).

118 אלימות, פשיעה ושיטור בחברה הערבית - מדד הביטחון האישי והקהילתי 2019, עמותת יוזמות אברהם, מוסד שמואל נאמן, 2020.

119 "משילות בנגב?", חבצלת יהל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, אוניברסיטת תל אביב (מרץ 2023).

בשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה בינואר 2025 עם ראש עיריית באר שבע ועם ראש מועצה מקומית להבים הועלתה על ידם הטענה כי תחושת הביטחון האישי של תושבי יישובים אלו נפגעה משמעותית בשנים האחרונות, וכי התופעות השונות של היעדר משילות בקרבת יישובים אלו אילצו את ראשי העיר והמועצה להקים סיירות אבטחה עירוניות ומערך מצלמות ולהשתמש באמצעי אבטחה נוספים, ובכלל זה אמצעים אלקטרוניים, אשר עיקר התקציב עבורם<sup>120</sup> מגיע מגבייה של אגרת שמירה אשר הוטלה על התושבים מכוח התיקון<sup>121</sup> לפקודת העיריות. בבאר שבע גם הוקמה יחידת רחפנים וכן הועמדו לרשות הסיירים ריידרים<sup>122</sup> חשמליים, וכן רכבי ריינג'ר<sup>123</sup> לפעילות באזורים פתוחים, כגון טיילות ופארקים. אמצעים אלה משמשים את הסיירים לסיורים בתחומי הרשות וכן גם לצורך מבצעים משותפים עם אגף הפיקוח העירוני והמשטרה.

בסקר<sup>124</sup> מקוון שערכה עמותת הפועלת לעידוד ההתיישבות בנגב ואשר הסתיים באפריל 2024, בנושא זיהוי קהלי יעד עיקריים למעבר לנגב ולגליל וזיהוי החסמים למעבר זה, נמצא כי 42% מהנשאלים ציינו כי הם נמנעים מלעבור לגור בנגב בשל העבריינות והדימוי השלילי הקיים לאזור, וכי למרות ירידה מסוימת בנתוני הפשיעה, התושבים בנגב אינם מרגישים בטוחים, ובאר שבע, העיר הגדולה בנגב, נמצאת בהגירה שלילית. עוד נמצא כי הפרמטר "ביטחון אישי גבוה" הוא השיקול השני בחשיבותו במדרג השיקולים המשפיעים על ההחלטה לעבור לנגב, לאחר פרמטר התעסוקה. כמו כן, נמצא בסקר זה כי שיעור הנשאלים שצינו כי התדמית "ביטחון אישי גבוה" מאפיינת את העיר באר שבע היה הנמוך ביותר. עוד עלה בסקר כי הבעיה המרכזית היא תחושת חוסר הביטחון של תושבי הנגב: כ-80% מתושבי האזור אינם מרגישים כי יש בו שליטה ממשלתית. הם נמנעים משהות במקומות מסוימים בשעות מאוחרות עקב מקרים של הטרדות, השתלטות על שטחים ציבוריים ומעשי אלימות.

בהמשך לממצאים האמורים נמצא בביקורת כי ראשי רשויות מקומיות בדרום כתבו לשר לביטחון לאומי ולמפכ"ל המשטרה מכתב שבו ביקשו לקיים פגישה ולתת מענה דחוף לפגיעה הקשה בביטחונם האישי של תושבי הנגב.

1. ראש עיריית באר שבע ציין במכתב<sup>125</sup> מ-21 בינואר 2021 כי "אנו עדים לחציית קווים אדומים ולהשתוללות ברוטלית במקרי האלימות והפשיעה מקרב בני מיעוטים המטילים אימה על תושבי הישוב והנגב". ראש העיר ביקש פגישת עבודה דחופה כדי שיינקטו הצעדים הדרושים בתקיפות ובמלוא הנחישות. עוד הוא ציין כי כנופיות אלו של בריונים חסרי רסן מכתימות ציבור שלם מקרב האוכלוסייה הבדואית במרחב הנגב, שרובה חיה בשותפות מלאה במגוון תחומי החיים.

2. ראש עיריית רהט ציין במכתבו<sup>126</sup> כי "מצב הביטחון האישי בישובים הבדואים בנגב נמצא בשפל המדרגה, אנו כבר במצב של אנרכיה ואיבוד שליטה זועק לשמיים... התעצמות הפשיעה החמורה הירי הבלתי פוסק בלילות ובימים... זריקת רימונים על סמלי שלטון ומוסדות ציבור ועוד...".

להמחשת ההיקף הנרחב של תופעת העבריינות ביישובי הנגב והצורך של התושבים בנקיטת אמצעים חריגים, מוצגות בתמונה 10 שלהן סוללות עפר עם מצלמת אבטחה, כפי שהוצבו על ידי מועצה מקומית להבים בדרום היישוב, כדי להגביל ולשבש את תנועת העבריינים, ובפרט את יכולתם לגנוב רכבים ורכוש מתוך היישוב.

120 ראו תקנות העיריות (שמירה), אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011.

121 חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"ה-2011; חוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 150), התשפ"ב-2021.

122 כלי רכב חשמלי קטן.

123 כלי רכב בעל הנעה ארבע על ארבע ואשר משמש ככלי ניווד חזק ויעיל המותאם לפעילות בשטח.

124 הסקר האינטרנטי בוצע עבור תנועת אור על ידי חברת panel view בקרב 512 משתתפים מעל גיל 18.

125 ראש עיריית באר שבע במכתב מיום 21.1.21; מקור.

126 ראש עיריית רהט במכתב מיום 3.7.24; מקור עיריית רהט.

## תמונה 10 : סוללות עפר עם מצלמת אבטחה ביישוב להבים, ינואר 2025



צולם על ידי נציגי משרד מבקר המדינה בסיור בלהבים בינואר 2025.

בסקר<sup>127</sup> שערך בשנת 2021 מכון ברוקדייל בקרב 331 תושבים בדואים בנגב בלט דירוג גבוה של חשיבות תחום הביטחון האישי וההגנה מחשיפה לפשיעה. עוד נמצא בסקר זה כי יש תחושת חוסר אמון של התושבים הבדואים ושל מנהיגיהם במוסדות השלטון, וכי הרשויות המקומיות והתושבים הבדואים מתקשים להתמודד עם תופעת הפשיעה והאלימות ביישובים הבדואים. תופעה זו פוגעת לדבריהם בראש ובראשונה באוכלוסייה הבדואית עצמה שכן התושבים ביישובים הבדואים חשופים לאלימות ולפשע שמסכנים אותם ומקשים את חייהם.

תופעת הפלסטיניזציה מתבססת על כ-22% מהאוכלוסייה הבדואית<sup>128</sup> שהם בעלי זיקה פלסטינית החיים כיום במרחבי הנגב. הקשר של הבדואים לאיו"ש ועזה, שיעור הצעירים הגבוה של אוכלוסייה זו והיעדר המשילות בנגב מובילים לאלימות רבה ולפשיעה, פוגעים בתחושת הביטחון האישי של כלל תושבי הנגב, יהודים ובדואים כאחד, ובמידת האמון שהם רוחשים למדינה ולגופי האכיפה שלה. הדבר פוגע משמעותית ביכולת לעודד תושבים נורמטיביים לבוא ולישב את הנגב ואף יכול להביא לתופעה של הגירה שלילית משמעותית של אותם אזרחים שומרי חוק אשר מתגוררים בנגב כיום.

יצוין כי בתאריך 21.9.25 התקבלה החלטת הממשלה 3376 בדבר הקמת צוותים בין-משרדיים וגיבוש תוכנית להתמודדות עם תהליכים בחברה הבדואית. הצוותים מיועדים לעסוק בארבע סוגיות ליבה:

<sup>127</sup> הסקר נערך במימון משותף של אגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב ושל מכון מאיר-גוינט-ברוקדייל במסגרת מחקר תוכנית החומש (2017 - 2021) לאוכלוסייה הבדואית בנגב.

<sup>128</sup> בהתאם להערכת השב"כ מאוגוסט 2024.

1. פלסטיניזציה בחברה הבדואית
2. זהות ושייכות
3. שלטון מקומי
4. גיוס לצה"ל

ההחלטה קבעה, בין היתר, כי על הצוותים להגיש את המלצותיהם בתוך 90 יום ממועד ההחלטה לוועדה מלווה בראשות מנכ"ל משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, ולאחר תכלול המלצות תוגש בתוך 45 יום לממשלה לטיפול בסוגיות האמורות.

**על הוועדה המלווה, בראשות מנכ"ל משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות, להגיש את המלצותיה לטיפול בסוגיות האמורות לממשלה בהתאם להחלטת הממשלה מספטמבר 2025.**

### פיקוח ואכיפת חוקי התנועה

תאונות הדרכים, הנגרמות במידה רבה בשל עבירות תנועה מסכנות חיים ועבירות בריונות בכבישים, הן תופעה חמורה ומדאיגה. המאבק בתופעה זו מחייב בין היתר הרתעת נהגים מפירי חוק, ובכלל זה נדרש לנקוט צעדים שירחיקו מהכביש נהגים שביצעו עבירות חמורות ומסכנות חיים או נהגים שנהגו ברשלנות וגרמו לתאונות דרכים, והם צפויים להמשיך ולסכן את משתמשי הדרך; וכן נדרש לחנך משתמשי הדרך לתרבות של בטיחות בדרכים.

אכיפת חוקי התנועה מהווה אחד הכלים המרכזיים והחשובים במאבק בתאונות הדרכים. אכיפה אפקטיבית, בשילוב חינוך לבטיחות בדרכים, תתרום להעלאת רמת הציות של משתמשי הדרך ותסייע ביצירת שינוי ממשני בנורמות ההתנהגות ובתרבות הנהיגה בישראל.

את תאונות הדרכים נהוג לסווג על פי חומרת הפגיעה במעורבים. להלן ההגדרות המקובלות בקרב גורמי המקצוע<sup>129</sup>:

1. **תאונת דרכים עם נפגעים:** תאונת דרכים שמעורב בה לפחות כלי רכב אחד בנסיעה ושנפצע או נהרג בה לפחות אדם אחד.
2. **תאונת דרכים קלה:** תאונת דרכים שלא היו בה הרוגים, ואף אדם מהמעורבים בה לא נפצע פציעה קשה, אך אדם נפגע בה פגיעה ממשית בגופו.
3. **תאונת דרכים קשה:** תאונת דרכים שלא היו בה הרוגים, אך היה בה לפחות פצוע קשה אחד.
4. **תאונת דרכים קטלנית:** תאונת דרכים שנהרג בה לפחות אדם אחד או שאחד הפצועים בה נפטר בתוך 30 יום מיום התאונה.
5. **תאונת דרכים חמורה:** תאונת דרכים שהיה בה לפחות הרוג אחד או פצוע קשה אחד.

כל מרכז שליטה מחוזי במשטרה (להלן - משל"ט) אמון על השליטה המבצעית ועל מתן השירות לכלל תושבי המחוז שבו הוא פועל. המגע הראשוני של התושב עם המשטרה, באמצעות חיגור 100, הוא עם מוקדני המשל"ט. במשל"ט מתרגמים את השיחה לאירוע ומעבירים אותו לטיפול הגורם הרלוונטי.

<sup>129</sup> הרלב"ד, מגמות - עשות של בטיחות דרכים בישראל 2013 - 2020 (אוקטובר 2021).

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנת 2018 התקבלו במשל"ט דרום 4,411 פניות, מהן 3,637 פניות בדבר בריונות בכבישים (82.5%), 34 פניות בדבר ירי בכבישים (0.8%), 178 פניות בדבר זריקת אבנים בכבישים (4%) ועוד 562 פניות בדבר גמלים משוטטים בכבישים (12.7%).

## ביקורת המעקב

בלוח 13 שלהלן מוצגים נתונים על פניות הציבור למשל"ט דרום בנושאי בריונות בכבישים, ירי בכבישים, זריקת אבנים בכבישים וגמלים משוטטים בכבישים בשנים 2020 עד 2024.

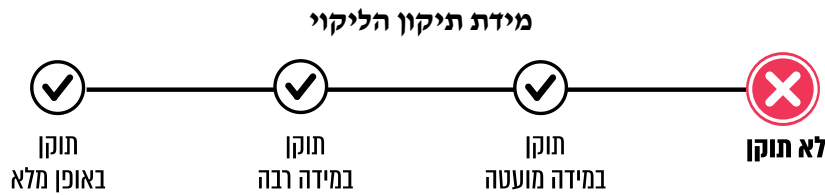
לוח 13: פניות הציבור למשל"ט דרום בנושאי בריונות בכבישים, ירי בכבישים, זריקת אבנים בכבישים וגמלים משוטטים בכבישים, 2020 - 2024

התופעה	2020	2021	2022	2023	2024	סה"כ	ממוצע הפניות	שיעור התופעה מסך הפניות
בריונות בכבישים	7,337	9,342	9,081	7,618	7,310	40,688	8,138	91%
ירי בכבישים	64	80	65	128	84	421	84	1%
זריקת אבנים בכבישים	127	343	282	146	119	1,017	203	2%
גמלים משוטטים בכבישים	470	460	553	510	606	2,599	520	6%
סה"כ פניות	7,998	10,225	9,981	8,402	8,119	44,725	8,945	100%

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024, בתקופת ביקורת המעקב, היה מספר הפניות בגין בריונות בכבישים בכל שנה הגדול ביותר מבין התופעות האחרות שהוזכרו, והוא נע בין 7,310 לכ-9,342 פניות בשנה (ממוצע של 8,138 פניות). מספר הפניות בגין ירי בכבישים גדל מ-64 בשנת 2020 לכ-128 פניות בשנת 2023, ובשנת 2024 ירד ל-84. כמו כן ניתן לראות כי נרשם גידול במספר הפניות על גמלים משוטטים בכבישים.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנת 2018 התקבלו במשל"ט דרום 3,637 פניות על בריונות בכבישים, ואילו בתקופת ביקורת המעקב התקבלו במשל"ט דרום בממוצע 8,138 פניות לשנה בעניין זה, עלייה של כ-124%. בגין עבירות ירי התקבלו בשנת 2018 34 פניות, ואילו בתקופת ביקורת המעקב התקבלו בממוצע 84 פניות בעניין זה - עלייה של 148%. בגין זריקת אבנים התקבלו בשנת 2018 178 פניות, ואילו בתקופת ביקורת המעקב התקבלו בממוצע 203 פניות - עלייה של 14%. בגין גמלים משוטטים התקבלו בביקורת הקודמת 562 פניות, ובתקופת ביקורת המעקב התקבלו בממוצע 520 פניות - ירידה של 8%. העלייה המתמשכת בפניות למרכז שליטה כגון בריונות בכבישים ועבירות ירי בכבישים מצביעה על כשל הדורש התערבות של משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה.



מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי, משרד התחבורה ומשטרת ישראל יגבשו תוכנית פעולה משולבת, שתכלול בין היתר הגברת האכיפה תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים לזיהוי, תיעוד ואכיפה של העבירות, הגברת הנוכחות המשטרתית בצירים המועדים ותוך הקצאת המשאבים הנדרשים והרחבת פעולות המניעה וההסברה.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא "פועלת על מנת להכניס מכשור אכיפה חדש לפעילות ולהפיץ אותו לשימוש בכלל היחידות, כולל בתחום מרחב נגב. לצורך כך הוקמה... 'מנהלת אכיפה' שאחראית לסנכרן בין כלל הגופים במ"י האחראים על האפיון, הרכש, כוח האדם והפיתוח הטכנולוגי. מכשור האכיפה נמצא בתהליכי רכש והטמעה". בין היתר ציינה המשטרה את האמצעים האלה: מצלמות וידאו וסטילס לתיעוד עבירות, מד מהירות עם תמונה ווידאו ו"שוטרי הדרך" - אפליקציה ומצלמת דרך לתיעוד עבירות תנועה על ידי שוטרים.

### מעורבות האוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קטלניות קשות וקלות במרחב נגב

#### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת נמצא כי בשנים 2016 עד 2019 שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות קטלניות במרחב הנגב היה 62%; שיעורם בתאונות קשות היה 45%; ושיעורם בתאונות קלות היה 40%, שיעור הגבוה משיעורם בקרב הנהגים במרחב נגב (10%) ובכלל האוכלוסייה (21%).

בתשובתה לדוח הקודם מסרה המשטרה בפברואר 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... אחת הדרכים להתמודדות עם תופעה זו הינה ביצוע אכיפה אפקטיבית".

#### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות במרחב נגב נותר גבוה ביחס לשיעורם באוכלוסייה והוא אף עלה.

על פי נתוני הלמ"ס לשנת 2022, שיעור האוכלוסייה הלא-יהודית מכלל מורשי הנהיגה בישראל היה 21.1%. נכון לספטמבר 2023 החברה הבדואית בנגב מנתה כ-304,513 נפש<sup>130</sup>, ושיעורה היה כ-19.7% מכלל תושבי מחוז דרום. מספר מורשי הנהיגה לשנת 2022 במחוז דרום היה 602,652, מהם 514,965 יהודים (85%) ו-87,687 לא יהודים (15%).

בלוח 14 שלהלן מוצגים נתונים על מספר תאונות הדרכים ועל שיעור מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב בתאונות קטלניות, קשות וקלות בשנים 2020 עד 2024.

לפי הדיווח של רשות האוכלוסין נכון לספטמבר 2023, שנתון סטטיסטי פורום דו-קיום בנגב, עמ' 12.

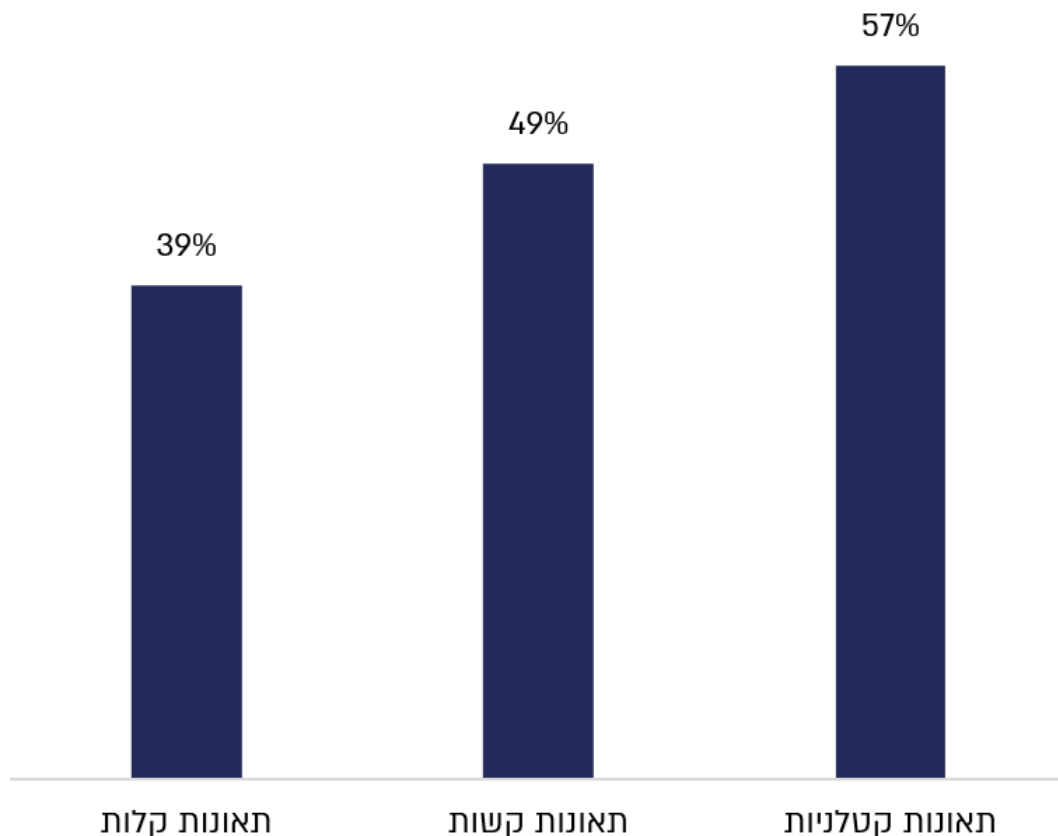
לוח 14: מספר התאונות ושיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות<sup>131</sup>  
במרחב נגב, לפי סוג התאונה, 2020 - 2024

השנה	סה"כ תאונות קטלניות	סה"כ תאונות קשות	סה"כ תאונות קלות	שיעור מעורבותם של לא-יהודים בתאונות קטלניות	שיעור מעורבותם של לא-יהודים בתאונות קשות	שיעור מעורבותם של לא-יהודים בתאונות קלות
2020	29	59	187	53%	50%	39%
2021	40	58	247	62%	47%	41%
2022	39	50	133	57%	52%	35%
2023	32	70	180	53%	52%	42%
2024	57	54	186	59%	45%	39%
סה"כ	197	291	933	57%	49%	39%

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

בתרשים 4 שלהלן מוצגים נתונים על שיעור מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב בתאונות קטלניות, קשות וקלות בשנים 2020 עד 2024.

תרשים 4: שיעור המעורבות של נהגים לא-יהודים בתאונות, לפי חומרת התאונה במרחב נגב, 2020 - 2024

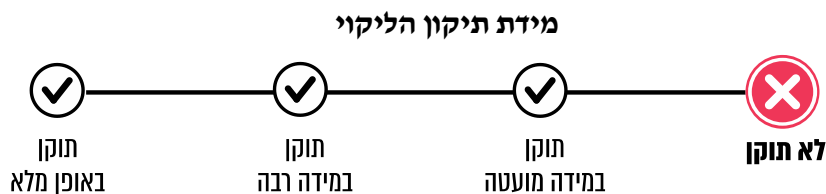


על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

<sup>131</sup> תאונה בין נהג יהודי לנהג שאינו יהודי נרשמה פעם אחת כנהג יהודי ופעם נוספת כנהג לא יהודי, ולכן מספר התאונות בפועל קטן יותר מהמספר המוצג.

מנתוני הלוח והתרשים עולה כי בשנים 2020 עד 2024 היו במרחב נגב 344 תאונות קטלניות, 594 תאונות קשות ו-2,359 תאונות קלות; מתוכן מספר התאונות של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית (במרחב נגב) היה 197, 291 ו-933 בהתאמה. שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בתאונות אלו היה 57% בתאונות קטלניות, 49% בתאונות קשות ו-39% בתאונות קלות, שיעור הגבוה מחלקם באוכלוסיית מחוז דרום (19.7%) ומחלקם בקרב הנהגים במרחב נגב (15%)<sup>132</sup>.

בביקורת הקודמת עלה כי שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל סוגי תאונות הדרכים במרחב נגב היה גבוה מחלקם בקרב הנהגים במחוז דרום (10%). בביקורת המעקב עלה כי הליקוי לא תוקן; שיעור מעורבותם של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכלל סוגי תאונות הדרכים במרחב נגב (49% בממוצע) היה גבוה משיעורם באוכלוסיית מחוז דרום (19.7%) ומחלקם בקרב הנהגים במרחב נגב (15%). עוד עלה כי אף שבמעורבות בתאונות קטלניות מסתמנת ירידה של כ-5%, נמצאה עלייה מתונה במעורבות בתאונות קשות (4%) ועלייה קלה (כ-1%) במעורבות בתאונות קלות.



אגף המיעוטים במשרד התחבורה מסר בתשובתו מ-25.8.25 כי "מאז שנת 2022 משרד התחבורה משקיע בפרויקטי תשתיות בהתאם להחלטת ממשלה מס' 550, שמטרתה פיתוח יישובי הנגב עד שנת 2024, בהיקף של כ-420 מיליון ש"ח. התוכנית הוארכה גם לשנת 2025 וצפויה להסתיים בשנת 2026. במסגרת ההחלטה, היישובים הבדואיים בדרום מקבלים מדי שנה כ-18% מסך התקציב השנתי המאושר".

מומלץ כי משטרת ישראל, המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה יגבשו תוכנית פעולה משולבת לצמצום התופעה, בשיתוף הרשויות האזוריות והמקומיות וההנהגה המקומית מקרב האוכלוסייה הלא-יהודית. מומלץ כי התוכנית תכלול פעולות חינוך והסברה, הגברת האכיפה, שיפור התשתיות והנגשת מידע בשפות הרלוונטיות, תוך התאמה תרבותית וחברתית. שיתוף פעולה זה חיוני לקידום שינוי התנהגותי ולצמצום תאונות הדרכים החמורות והקטלניות בנגב.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "למרות שהאחריות על הירידה בתאונות הדרכים וההרוגים אינה מוטלת על המשטרה, רואה המפק"ל חשיבות רבה במדידת אפקטיביות פעילות האכיפה באמצעות מבחן התוצאה, קרי ירידה בפועל במספר ההרוגים והתאונות". עוד מסרה המשטרה כי היא הכינה תוכניות עבודה רב-שנתיות לבניין הכוח ואף קבעה יעד של ירידה ב-15% במספר תאונות הדרכים ביחס לממוצע תאונות הדרכים בארבע השנים הקודמות. תוכניות העבודה הללו כוללות בין היתר מיקוד אכיפה, שימוש מוגבר בסמכויות מינהליות, הגברת נוכחות ובולטות וביצוע הדרכות בקרב צעירים. כמו כן מסרה המשטרה כי מחוז דרום משתף פעולה בנושא עם הרשויות המקומיות והרלב"ד.

## מעורבות נהגים בתאונות דרכים לפי גיל הנהג במרחב נגב

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם הוצג פירוט שיעורי הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית המעורבים בתאונות דרכים, בשנים 2016 עד 2019, לפי קבוצות גיל ותחום גיאוגרפי, ועלה ששיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית המעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב שגילם 13 עד 16 ו-17 עד 18 היה 50% ו-48% בהתאמה.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נבחן שיעור תאונות הדרכים במרחב נגב שבהן היו מעורבים נהגים צעירים. בלוח 15 שלהלן מוצגים נתונים על תאונות הדרכים במרחב נגב לפי קבוצות הגיל של הנהגים שהיו מעורבים בתאונה בכל אחת מהשנים 2020 עד 2024.

לוח 15: מספר תאונות הדרכים במרחב נגב, לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים, 2020 - 2024

השנה / גיל הנהג	0 <sup>133</sup> - 12	13 - 16	17 - 18	19+	מספר התאונות
2020	11	2	31	553	597
2021	11	2	41	659	713
2022	5	3	28	459	495
2023	8	2	26	507	543
2024	11	8	24	589	632
סה"כ	46	17	150	2,767	2,980

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח<sup>134</sup> עולה כי בשנים 2020 עד 2024 אירעו במרחב נגב 2,980 תאונות בסך הכול. מהן 46 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים שגילם עד 12; 17 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים שגילם 13 עד 16; 150 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים שגילם 17 עד 18; ו-2,767 תאונות שבהן היו מעורבים נהגים שגילם יותר מ-19 ומעלה.

בלוח 16 שלהלן מוצגים נתונים על תאונות הדרכים במרחב נגב לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים בתאונה ושיעורם בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית בשנים 2020 עד 2024.

בקבוצה זו נכללים גם נהגים שאינם מזוהים במערכות המשטרה שגילם נרשם כ-0. בהתאם לנתוני משטרת התנועה הארצית, הנתונים שלהלן מציגים את מספר דוחות התנועה שנרשמו במשטרה. לאור הפילוחים שהתקבלו, יש לציין כי כאשר מתרחשת תאונה בין נהגים בטווח גילים שונה, אזי התאונה תירשם פעמיים, ולכן ייתכן כי מספר התאונות בפועל קטן יותר מהמספר המוצג.

133

134

לוח 16: מספר תאונות הדרכים במרחב נגב, לפי קבוצות הגיל של הנהגים המעורבים, ושיעורם בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, 2020 - 2024

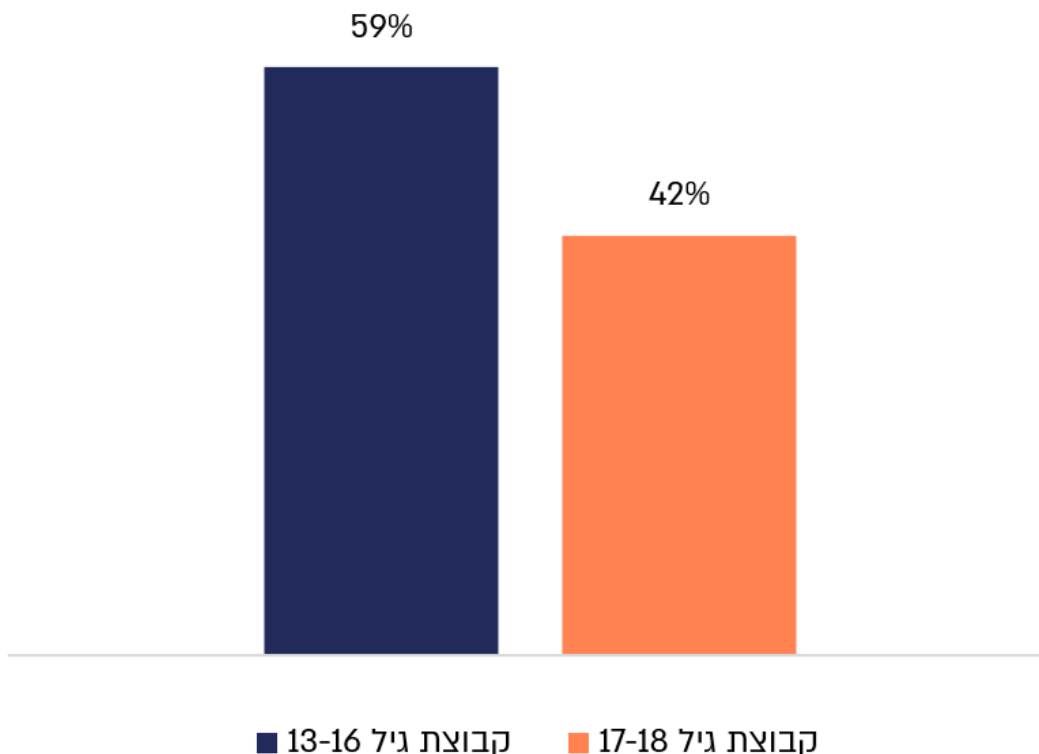
קבוצת הגיל	נהג יהודי	נהג לא יהודי	סה"כ	שיעור הלא-יהודים
0-12 <sup>135</sup>	1	45	46	98%
13-16	7	10	17	59%
17-18	87	63	150	42%
19+	1,700	1,067	2,767	39%
סה"כ	1,795	1,185	2,980	40%

על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מנתוני הלוח עולה כי בשנים 2020 עד 2024 נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם 0 עד 12 היו מעורבים ב-98% מהתאונות בקבוצת גיל זו; בני 13 עד 16 מהאוכלוסייה הלא-יהודית היו מעורבים ב-59% מהתאונות באותה קבוצת גיל; בני 17 עד 18 ב-42%; ונהגים מגיל 19 ומעלה היו מעורבים ב-39% מהתאונות באותה קבוצה, שיעורים גבוהים באופן ניכר מחלקם היחסי של המעורבים בתאונות באוכלוסייה בכלל ובאוכלוסיית הנהגים במרחב נגב בפרט.

בתרשים 5 שלהלן מוצגים נתונים על שיעורי הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב שהיו מעורבים בתאונות דרכים בשנים 2020 עד 2024.

תרשים 5: שיעורי הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית המעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב, לפי קבוצות גיל, 2020 - 2024



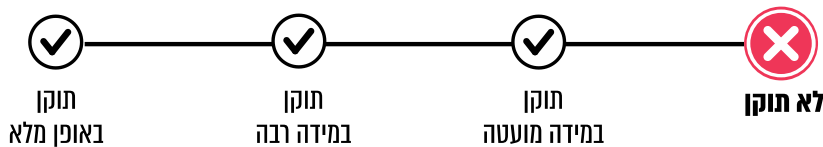
על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

135 בקבוצה זו נכללים גם נהגים שאינם מזוהים במערכות המשטרה שגילם נרשם כ-0.

מנתוני התרשים עולה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בגילאי 13 עד 16 שהיו מעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב היה כ-59%, ושיעור מעורבותם של הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בגילאי 17 עד 18 היה 42%.

בביקורת הקודמת עלה כי בשנים 2016 - 2019 שיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם 13 עד 16 ו-17 עד 18 שהיו מעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב היה 50% ו-48% בהתאמה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; בשנים 2020 עד 2024 שיעור הנהגים הצעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם 13 עד 16 שהיו מעורבים בתאונות דרכים במרחב נגב עלה והיה בממוצע 59% - נתון הגבוה משמעותית משיעורם באוכלוסייה (19.7%), עלייה של 9% מהממוצע בשנים 2016 עד 2019. לעומת זאת, נרשם קיטון של כ-6% בשיעור מעורבותם של הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם 17 עד 18 במרחב נגב (42%). ניכר כי שיעורים אלו של המעורבים בתאונות עדיין גבוהים משמעותית משיעורם היחסי באוכלוסייה הכללית העומד על 15%.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משטרת ישראל ומשרד התחבורה יפעלו בצעדים מתואמים להפחתת שיעור תאונות הדרכים בקרב נהגים צעירים מהאוכלוסייה הלא-יהודית, ובפרט במרחב נגב. מומלץ לפעול לגיבוש תוכניות חינוך והסברה ייעודיות, להגברת האכיפה, לשיפור תשתיות הכבישים באזורים מועדים לפרענות, ולקידום שיתופי פעולה ביניהם.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי נתוני מעורבותם הכוללת של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית שגילם מתחת לגיל 16 אינם כוללים תאונות שבהן מעורבים אופניים וקורקינטים חשמליים. כמו כן, במגזר הלא-יהודי חלק ניכר מתאונות הדרכים הן תאונות שאינן בכבישים אלא תאונות שטח ותאונות המתרחשות בחצרות הבתים. המשטרה מתמודדת עם תופעת הנהיגה ללא רישיון נהיגה באמצעות פתיחת תיקי עבירות תנועה חמורות, העמדה לדין של נהגים והשבתה מינהלית של כלי הרכב ל-30 יום. עם זאת, כיוון שמדובר בעבירת חשיפה, עבירה זו קשה לגילוי, והיא נאכפת במסגרת פעילות האכיפה השוטפת. המשטרה מסרה כי במקרים של עבירות של נהגים מתחת לגיל 16 ננקטים צעדים גם נגד הורי הנהג. כמו כן, המשטרה מסרה כי היא "פועלת במגבלת המשאבים העומדים לרשותה על פי תכנית סדורה על מנת לצמצם מעורבות של אוכלוסיות פוגעות ונפגעות, ובכלל זה כנגד נהגים צעירים. במחוז דרום, נערכות פעילויות משותפות עם הרלב"ד ברמת המרחב וע"י אגף התנועה, תוך גיבוש פעילויות הסברה בקרב האוכלוסייה הלא-יהודית, באמצעות שילוב והסברה של מש"קים קהילתיים, רמ"תים, דוברות מקומית, ושילוב מהנדסת תנועה בסוגיית התשתיות אל מול משרד התחבורה". עוד מסרה המשטרה כי "על מנת להביא לשינוי משמעותי נדרשים צעדים שאינם בתחום האכיפה, הדורשים הירתמות כלל הגופים: הגדלת כמות שוטרי התנועה בתחום העירוני והבינועירוני, חיזוק ההרתעה באמצעות ענישה מחמירה, חינוך והסברה ושיפור תשתיות".

הרשות הלאומית לבטיחות בדרכים מסרה בתשובתה מתאריך 27.8.25 (להלן - תשובת הרלב"ד) כי היא "מפעילה מטות בטיחות בדרכים בכלל הרשויות הבדואיות בנגב במטרה להגביר את המחויבות והאחריות של בעלי התפקידים ברשויות הבדואיות לבטיחות תושביהם, להקנות כלים ואמצעים לטיוב הטיפול בתאונות דרכים, ולהגביר את בטיחות משתמשי הדרך בתווך העירוני. במסגרת זו, מכשירה את מנהל מטה הבטיחות לעבודתו במסגרת קורס יעודי לניהול הבטיחות ברשויות מקומיות, מנחה את מנהל מטה הבטיחות מקצועית בהיותו מתכלל ישובי של פעולות ניהול וקידום הבטיחות בדרכים בישוב ומייעצת לראש הרשות ולמנהל המטה לכתיבת תוכנית

עבודה שנתית המתאימה למאפייני הרשות וההיפגעות בה". עוד מסרה הרשות כי "חטיבת המבצעים מתמקדת בפעולות חינוך והסברה המתאימות למאפייני ההיפגעות, לאוכלוסייה בסיכון ולגורמים אשר העלאת מודעותם לנושא עשויה להפחית את מספר התאונות במאפיינים אלו. כך למשל, תאונות חצר, הפעלת תוכנית חינוך והסברה הן בקרב ילדי גן בשיתוף אמהות. אוכלוסייה נוספת בה מתמקדים מאמצי חינוך והסברה בנוסף על המתקיים במערכת החינוך הפורמלית, קרי חינוך תעבורתי, היא אוכלוסיית הנהגים הצעירים וטרם נהיגה". כמו כן הרלב"ד מסרה כי "לאור עליית התאונות והמעורבות של תושבי הנגב הערבים בתאונות, יזמה הרלב"ד מפגש חירום עם ראשי הרשויות הבדואיות... בהמשך להתכנסות נקבע כי יערכו שולחנות עגולים בשיתוף עם נציגי ממשלה אחרים, בין היתר משטרה וחינוך ועמותות".

עוד נמסר כי "עם השנים נשחק תקציב הרלב"ד לרשויות המקומיות בכלל לכדי שליש מהתקציב המקורי. יחד עם זאת, במסגרת תוכנית 550, הקצתה הרלב"ד תקציב לכלל הרשויות הערביות, בכללן הרשויות הבדואיות בנגב. תקציב תגבור משמעותי להגברת פעולות החינוך וההסברה לטובת הגברת הבטיחות בדרכים ומניעת תאונות דרכים".

הרלב"ד מסרה כי בנושא הסדרת תשתיות, "בשנת 2023 הסתיימה כתיבת תוכנית תמרור לרשויות והחל ביצוע התמרור הלכה למעשה בשטח באמצעות תקצוב של משרד התחבורה. בימים אלו הושלם הביצוע בשלוש רשויות, 2 בביצוע והשאר צפוי ביצוע בשנה הבאה. במקביל לשיפור התשתיות, הרלב"ד יזמה מהלך הסברתי ביישובים, באמצעות שילוט חוצות, פרסום במדיה החברתית ובאתרי הרשויות, לשמירה וציות על התקני התנועה החדשים במטרה להגביר את שרידותם לאורך זמן".

מינהל תכנון ופיתוח תשתיות במשרד התחבורה מסר בתשובתו מתאריך 25.8.25 כי בוצעו פרויקטים גדולים להרחבת כבישים מרכזיים בנגב.

## תרבות נהיגה עבריינית

תרבות נהיגה עבריינית הרווחת בכבישים הינה ביטוי לרמת משילות נמוכה, המתבטאת בין היתר בהיעדר אכיפה מספקת לשם שמירה על חיי אדם ולשם הבטחת ביטחונם של כלל משתמשי הדרך. חוק העונשין, התשל"ז-1977, קובע כי הנוהג ברכב בדרך ציבורית באופן נמהר או רשלני, שיש בו כדי לסכן חיי אדם או לגרום לו לחבלה, דינו - מאסר שלוש שנים.

אלה בין היתר העבירות שהמשטרה מגדירה עבירות 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. עבירות אחרות, שאותן מגדירה המשטרה כריונות בכבישים, כוללות עבירות של נהיגה ברכב פסול לנהיגה, פגיעה בתמרורים והשחתתם, נהיגה נגד כיוון התנועה, נהיגה במהירות של עד 20 קמ"ש מעל המותר בדרך עירונית ועוד.

## עבירות תנועה במחוז דרום, מרחב נגב

### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי בשנים 2016 עד 2019 נרשמו במחוז דרום כ-280,000 דוחות תנועה, ושיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב היה גבוה משיעור הדוחות שנרשמו לנהגים מאוכלוסייה זו בכל הארץ. כך, 57% מהדוחות במרחב נגב בגין עבירות מסכנות חיים, 62% מהדוחות בגין עבירות בריונות בכבישים ו-60% מהדוחות בגין עבירות אחרות נרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית.

בתגובת המשטרה לדוח הקודם צוין כי היא "מבצעת אכיפה אינטנסיבית בכלל מרחב נגב, בדגש למגזר הלא-יהודי. תרבות הנהיגה במגזר מתבטאת בזלזול בוטה בחוק, ביצוע עבירות תנועה

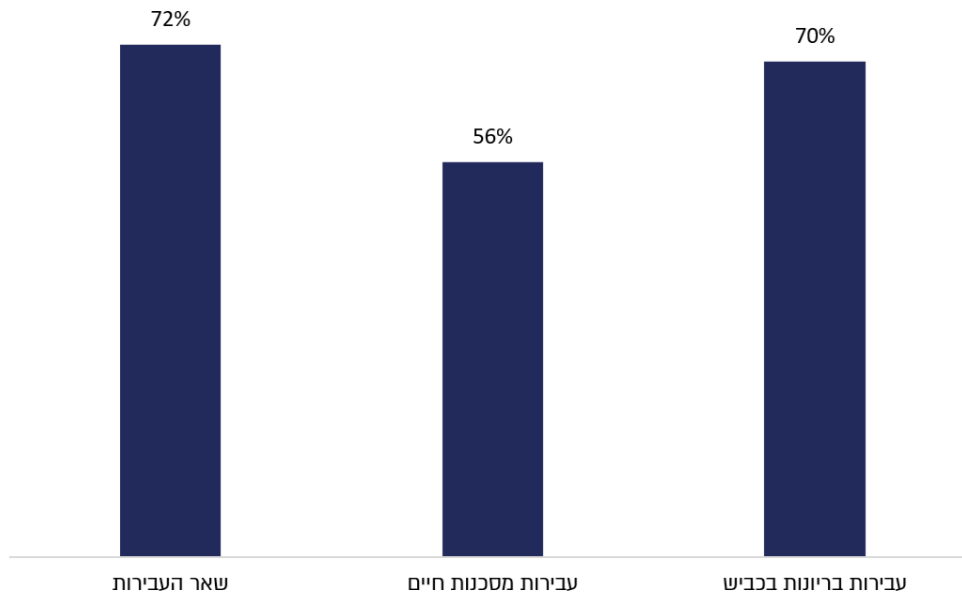
חמורות כגון נהיגה בזמן פסילה ונהיגה ללא רישיון נהיגה כלל וכן ביצוע עבירות מסכנות חיים ובריונות בכבישים המסכנות את כלל משתמשי הדרך. בנוסף לאכיפה, נוקטת המשטרה בפעילות מניעה מצבית במגזר. פעילות זו כוללת הדרכות בנושא בטיחות בדרכים בבתי הספר על ידי המש"קים הקהילתיים ומדריכת הזה"ב (זהירות בדרכים) של מרחב נגב".

#### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצאה עלייה בשיעור עבירות בריונות בכבישים ובשאר העבירות של נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב.

בתרשים 6 שלהלן מוצגים נתונים על שיעורי מעורבות הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה במרחב נגב.

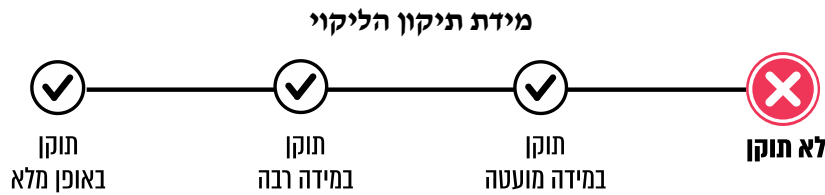
תרשים 6: שיעורי מעורבות נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות תנועה במרחב נגב וסוג העבירה, 2020 - 2024



על פי נתוני משטרת התנועה הארצית, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים עולה כי שיעור מעורבות נהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בעבירות בריונות בכבישים, בעבירות מסכנות חיים ובשאר העבירות היה 70%, 56% ו-72% בממוצע בשנים 2020 עד 2024 במרחב נגב.

בביקורת הקודמת נמצא כי שיעור דוחות התנועה שנרשמו לנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית במרחב נגב בשנים 2016 עד 2019 היה בין 51% ל-60% בגין עבירות מסכנות חיים, בין 59% ל-64% בגין עבירות בריונות בכבישים ובין 47% ל-68% בגין עבירות אחרות. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; שיעור דוחות התנועה שניתנו לנהגים לא יהודים בממוצע בשנים 2020 עד 2024 היה 64% (312,455 דוחות) - שיעור הגבוה משמעותית מחלקם באוכלוסיית הנהגים בנגב (15%). עוד נמצא כי חלה ירידה קלה (1%) בשיעור הנהגים מהאוכלוסייה הלא-יהודית בכל הארץ המעורבים בעבירות מסכנות חיים, עם זאת נרשמה עלייה בשיעור של עבירות בריונות בכבישים ובשאר העבירות בכ-8% ובכ-12%, בהתאמה. ניכר כי שיעורים אלו גבוהים משמעותית משיעורים היחסי באוכלוסייה הכללית העומד על 15%.



**על המשטרה לפעול לצמצום העבירות החמורות בכבישים בין היתר באמצעות שילוב של אמצעי אכיפה טכנולוגיים מתקדמים וחיזוק הנוכחות בצירי התנועה, בשילוב הסברה והנחלת תרבות נהיגה זהירה בשיתוף הנהגת האוכלוסייה הלא-יהודית.**

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי "בשנת 2025 יש ירידה בכמות אכיפת עבירות התנועה כנגד המגזר הלא יהודי". עוד מסרה המשטרה כי במהלך השנים משתנה מיקוד המשטרה בסלי עבירות, בעקבות הערכות מצב ועל פי ניתוח הסיבות לתאונות ועל כן יש קושי להשוות בין התקופות.

### העסקת קטינים ברחבי הנגב

#### **הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו.**

חוק עבודת הנוער, התשי"ג-1953, מסדיר את כללי ההעסקה של הנוער במדינת ישראל. בחוק זה נקבע הגיל המזערי להעסקת ילדים, איסור עבודה בלילה, העבודות האסורות להעסקת נוער ועוד. הוראות העונשין<sup>136</sup> המנויות בחוק זה כוללות ענישה פלילית, והעבירות עליו נאכפות, בין היתר, על ידי האגף לאכיפה פלילית במינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה במשרד העבודה. המעסיקים השונים במדינת ישראל מחויבים להגנה על הילדים והנוער המועסקים על ידם הן מתוקף החקיקה במדינה והן מתוקף אמנות בין-לאומיות שונות שלהן מדינת ישראל כפופה. יצוין כי הפרות חמורות של זכויות ושליטת חירות במסגרת עבודת ילדים עשויות במקרים קיצוניים להיחשב לעבירות של סחר בבני אדם, החזקה בתנאי עבדות או עבודת כפייה. עבירות אלה מצויות בסמכות משטרת ישראל; לגבי העבירות של סחר בבני אדם והחזקה בתנאי עבדות, קיימת נסיבה מחמירה כאשר הן מבוצעות כלפי קטיין - נסיבה המעלה את רף הענישה המרבי מ-16 ל-20 שנות מאסר.

בדוח מבקר המדינה שפורסם במאי 2023 בנושא "הטיפול הממשלתי בחוסר מעש בקרב צעירים בחברה הערבית"<sup>137</sup> צוין כי "ארגון ה-OECD הגדיר חוסר מעש בקרב צעירים מצב שבו הצעירים אינם לומדים, עובדים או נמצאים בהכשרה מקצועית (חוסר מעש)... הפער בשיעור חוסר המעש בין גברים ערבים צעירים ובין גברים יהודים צעירים גדל בשנים האחרונות מ-6% בתחילת שנת 2015 ל-11% בסוף שנת 2021. חוסר המעש משפיע גם על שיעורי הפשיעה באוכלוסיית הצעירים, בעיקר בקרב הגברים. נוסף על כך, חוסר המעש פוגע בתחושת המסוגלות ובמיומנויות הבין-אישיות, גורם לדלדול הקשרים החברתיים ולדיכאון, מטיל נטל כלכלי על המשפחה, וכן גורם לעומס על שירותי הרווחה והשירותים הקהילתיים, לירידה בתחושת השייכות החברתית ולהגדלת העוני והפערים בחברה. חוסר מעש בגיל צעיר מקושר לחוסר מעש בגילים בוגרים יותר. לפיכך, שילוב איכותי של אוכלוסיית הצעירים בחברה הערבית בשוק העבודה, יש בכוחו כדי לצמצם פערים חברתיים-כלכליים ולשפר את הפריון של המשק הישראלי בכללותו".

העובדה כי רבים מהילדים משתייכים למשפחות פוליגמיות מביאה לכך שרבים מהם מסתובבים בחוסר מעש או מוסללים לעבוד במקומות עבודה בניגוד לחוק, כפי שיתואר להלן.

<sup>136</sup> הוראות אלה אינן מיועדות לטפל באכיפת עבירות פליליות קשות, כגון סחר בבני אדם, עבדות ועבודות כפייה.

<sup>137</sup> ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 175 (2023), עמ' 141.

בהקשר זה יצוין כי בנספח י לדוח פלמור<sup>138</sup> - מסמך שפורסם באוקטובר 2017 על ידי משרד הרווחה והשירותים החברתיים - נכתב כי "לפולגימיה מספר השלכות רב מימדיות על תופעות חברתיות שליליות... עליה בהיקף הילדים המצויים בסיכון ולעיתים אף בסכנה. ההערכה היא כי כ-40% מהילדים בסיכון הינם ממשפחות פוליגמיות והם בעיקר הילדים שנזנחים על ידי האב נוכח נישואיו הנוספים. ילדים אלו חיים בעוני מחפיר, מתקשים להגיע למסגרות חינוך ומצויים בהזנחה ובסיכון. עליה בהיקף של נערים ונערות בסיכון - אחוזי הנשירה הגבוהים ממסגרות החינוך מציבים את בני הנוער בחוסר מסגרת, במציאות של ריקנות ושעמום והעדר פעילות חלופית של תעסוקה או התנדבות. כתוצאה מכך, ישנם ביטויי עבריינות או נישואים בגיל צעיר, אשר הופכים לפתרון מצוי לצורך שייכות וגיבוש זהות מחודשת בשבט".

בתקופת ביקורת המעקב נחשפו נציגי משרד מבקר המדינה לתופעה של קטינים המועסקים בעסקים שונים כדוגמת מכוני שטיפת רכבים ותחנות דלק פיראטיות. נוסף על כך, נציגים מהשלטון המקומי, מהמשטרה ומגופי הגנת הסביבה ציינו בפניהם כי מדובר בתופעה נפוצה בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום, וכי להתהוותה של תופעה זו יש גורמים שונים ובכללם הצורך הכלכלי והמצוקה של המשפחות שמהן מגיעים קטינים אלו וכן תופעת הפוליגמיה באזור שמקשה לפקח על הקטינים ועל הגעתם לבתי הספר.

במסמך שנשלח ממינהל האכיפה במשרד העבודה לפרקליטות בנושא "העסקת נוער - תיקים מאגף האכיפה הפלילית" מיום 28.5.18 צוינו המקרים האלה:

1. במשחטת עופות גדולה באור יהודה נמצאה קבוצה של 51 ילדים בדואים תושבי רהט, בשעה 3:00 בבוקר, שעובדים בעבודות מסוכנות במפעל.
2. בשדה בצל אותרו 18 עובדים קטינים (בנים ובנות מהמגזר הבדואי) בגילי 11 עד 15, שעבדו בקטיף בצל ובאריזתו בארגזים.
3. במפעל לתפוחי אדמה וגזרים בתחום המועצה האזורית בני שמעון בדרום נמצאו נערות מהמגזר הבדואי.

מפרוטוקולים של שתי ישיבות בין-משרדיות משנת 2018 אשר עסקו בנושא זה, בהשתתפות נציגים מהפרקליטות, משרד העבודה, בט"ל ועוד, עולה כי מדובר בתופעה ממושכת ורבת שנים, שהיקפיה גדולים, ושעיקר החשיפה שלה וההתמקדות בה נעשים מכוח פעולות האכיפה של משרד העבודה. בסיכום ישיבה מיום 11.11.18 אף נכתב כי "נדרש שילוב רב-מערכתי של גופים רבים וסמכויות שונות כדי להצליח בהתמודדות עם התופעה. על כל גוף לקחת על עצמו אחריות לעשות שימוש בסמכויות שבתחום טיפולו בסוגיה זו".

יצוין כי בספטמבר 2024 יצא מינהל הסדרה ואכיפת חוקי עבודה של משרד העבודה, בשיתוף גופי אכיפה נוספים ובראשם להב דרום ומע"מ באר שבע, במבצע אכיפה משולב שהתמקד בכמה משחטות באזור הדרום, במטרה לבחון, בין היתר, את תנאי העסקתם של עובדי הקבלן. במסגרת מבצע האכיפה גבו חוקרי משרד העבודה עדויות מיותר מ-30 עובדים בשטח וכן ממסמכים שתפסו במקום, ועלה חשד להפרות חוקי עבודה, "בשים דגש על: ...העסקת בני נוער בעבודות מסוכנות... וכן עיסוק קבלן כח אדם ללא רישיון כחוק ממשרד העבודה".

משרד העבודה מסר בתשובתו מיום 9.9.25 (להלן - תשובת משרד העבודה) כי "החקירה הסתיימה עם ממצאים והועברה להחלטת התביעה הפלילית באשר להמשך ההליכים".

נציגי משרד מבקר המדינה ביקשו מנציגי מינהל הסדרה ואכיפה במשרד העבודה נתונים על אכיפת העסקת קטינים לשנים 2020 עד 2024, והם נענו כי המינהל פועל בשני מישורים לביצוע אכיפה: על בסיס תלונות ועל בסיס מידע יזום. מידע המתקבל בעקבות תלונות מטופל בשלב הראשון על ידי יחידת הפניות. המידע נבחן לצורך זיהוי אינדיקציות להפרות, ואם עולה חשש להפרה, הוא

138 דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 271.

מועבר להליכי אכיפה מינהלית או פלילית, בהתאם להנחיות נוהל ניתוב. מידע יזום נאסף על ידי יחידת המודיעין תוך מיקוד במעסיקים המעסיקים עובדים בשכר נמוך, אוכלוסיות חלשות וכד'. המידע הנאסף במינהל מתחלק לארבעה אזורים גיאוגרפיים: צפון, דרום, מרכז וירושלים, והחיווי לזהות העובד הוא מגזר ערבי (אין תת-חלוקה למגזר הבדואי). בלוח 17 שלהלן נתונים על פעולות האכיפה שמתבצעות במגזר הערבי בנוגע החקיקה שמסדירה העסקת קטינים (מתחת לגיל 18), על בסיס פניות למינהל האכיפה ועל בסיס מידע שנאסף ביוזמת המינהל בשנים 2020 עד 2024.

**לוח 17: נתונים על אכיפת העסקת קטינים (מתחת לגיל 18) מהמגזר הערבי על בסיס פניות ועל בסיס מידע יזום, 2020 - 2024**

שאר הארץ				דרום			
תיקים על בסיס מידע יזום		תיקים על בסיס תלונות		תיקים על בסיס מידע יזום		תיקים על בסיס תלונות	
הליך פלילי	הליך מינהלי	הליך פלילי	הליך מינהלי	הליך פלילי	הליך מינהלי	הליך פלילי	הליך מינהלי
3	50	-	11	5	7	-	-

על פי נתוני משרד העבודה.

מהלוח עולה תמונת מצב של היעדר תלונות במחוז דרום בתחום אכיפת העסקת קטינים וכן אכיפה מועטה ופתיחת תיקים בודדים בין השנים 2020-2024 על בסיס מידע יזום.

יצוין כי בחוות דעת משפטית פנימית שהוציאה מתאמת המאבק לסחר בבני אדם שבמשרד המשפטים משנת 2019 נכתב כי "מורים בבתי ספר בהם לומדים ילדי הפזורה מעידים כי בתקופות מסוימות בחקלאות, כיתות שלמות בבתי הספר היו ריקות מתלמידים, שנשלחים לעבודה באותם ימים. המורים והעובדים הסוציאליים מציינים כי מדובר בשכונות שלמות שילדיהן עובדים בעבודות אלו... מאפיינים אלו מעידים כי הילדים והנערים העובדים בזמן בו אמורים להיות תלמידים בבית ספר, שהינם צעירים, בלתי עצמאיים, המשתייכים למגזר המתאפיין במצב סוציו-אקונומי נמוך ביותר, חשופים לניצול של מצבם המוחלש. מדובר בסוגי עבודות מאומצות, קשות ובלתי אטרקטיביות... כידוע, ישראל מחויבת למאבק בסחר בבני אדם הן במישור הלאומי והן במישור הבינלאומי...".

הועלה כי לצד תופעת חוסר המעש הבאה לידי ביטוי בהיעדרותם של נערים ממוסדות החינוך המוסדרים, מתקיימות זה שנים רבות ברחבי הנגב תופעה של העסקת קטינים וכן עלייה בהיקף הילדים המצויים בסיכון ולעיתים אף בסכנה. ההערכה היא כי כ-40% מהילדים בסיכון הם ממשפחות פוליגמיות<sup>139</sup>.

כן נמצא כי בשנת 2021 ירדה ישראל בדירוג מידת המאבק בסחר בבני אדם של מחלקת המדינה האמריקאית מקבוצה 1 לקבוצה 140<sup>2</sup>, זאת בשל פערים באכיפה ובזיהוי של תופעת העסקת קטינים.

השילוב של חוסר מעש הנפוץ בקרב נערים בפזורה ושל אי-השתלבות של רבים מהם במוסדות החינוך ובבתי הספר וכן העלייה בהיקף הילדים המצויים בסיכון (ההערכה היא כי כ-40% מהילדים בסיכון הינם ממשפחות פוליגמיות) מוביל רבים מהם, ובייחוד את אלו שמשתייכים למשפחות פוליגמיות, לעבודה בהעסקה אסורה ופוגענית. מצב זה יוצר כר פורה להיווצרות אוכלוסייה חסרת השכלה ולעיסוק בפשע ובאלימות ומכאן הדרך להחמרת אי-המשילות בנגב קלה.

מומלץ כי משרדי החינוך, העבודה, הרווחה והביטחון החברתי יפעלו בסיוע המשטרה ומשרד המשפטים להגברת האכיפה והפיקוח ולתיקון המצב הקשה של קטינים המועסקים בעסקים שונים כדוגמת מכוני שטיפת רכבים, חקלאות, משחטות עופות ותחנות דלק פיראטיות.

<sup>139</sup> דוח מסכם, הצוות הבין-משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה (2018), עמ' 271.

<sup>140</sup> קבוצה 2 נחשבת ברמה נמוכה יותר מקבוצה 1.

משרד החינוך מסר בתשובתו כי "על מנהל בית הספר לדווח לקצין הביקור הסדיר על התלמידים שאינם מבקרים בבית הספר וקצין הביקור הסדיר יפעל ע"פ החוק והנהלים המצויים בחוזר מנכ"ל... השילוב בין ניתוק ממערכת החינוך, חוסר מעש של בני נוער, וריבוי ילדים בסיכון - במיוחד במשפחות פוליגמיות - יוצר אתגר חמור להשפעתו על המשילות, הפשיעה והחוסן החברתי בנגב. משרד החינוך אמנם אינו הגוף האמון על אכיפת העסקת קטינים או טיפול בהתנהגויות פליליות - תחומים שבאחריות משותפת של המשטרה, משרד הרווחה, העבודה והמשפטים - אך הוא רואה חשיבות רבה בטיפול שורש בתופעת הנשירה ומניעתה. באמצעות אגף א' ילדים ונוער בסיכון מופעלות תוכניות לאיתור, השבה ומניעת נשירה, תוך מתן מענים חינוכיים, לימודיים וחברתיים. עם זאת לנוכח מורכבות המקרים, המשרד רואה ומבין כי נדרש חיזוק השותפות הבין-משרדית והגברת האכיפה, לצד הקמת צוות משותף שיקדם מענים מערכתיים - כבסיס למניעת הדרדרות לעבר עבריינות וניתוק חברתי".

משרד העבודה מסר בתשובתו כי המלצת משרד מבקר המדינה מקובלת בהנחה שיתקבלו המשאבים המתאימים להגברת הפיקוח. עוד ציין המשרד כי "השנה, החלו מבצעי אכיפה משולבים בהובלת משרד ראש הממשלה ומשטרת ישראל המתמקדים באזורי סכסוך מדממים במגזר הערבי במסגרתם נמצאו גם עובדים קטינים מהמגזר הבדואי מרהט ותארבין".

משרד הרווחה והביטחון החברתי מסר בתשובתו מיום 17.9.25 כי "ישנם בני נוער רבים בחברה הבדואית שלא מבקרים במסגרות החינוך כלל וזאת למרות שהם רשומים כתלמידים. בני נוער אלה משוטטים ועוסקים בעבודות מזדמנות, במסגרת החוק ומחוצה לו. אכן לפי ניסיונו, רובם ממשפחות פוליגמיות. במסגרת המענים שניתנים ע"י מחלקות הרווחה ב-9 הרשויות הבדואיות ישנן 70 מסגרות לילדים ונוער בסיכון אשר נותנות מענה לכ-1,343 מושמים בשנה לצורך טיפול ואיתור... בנושא ילדים עובדים מתחת לגיל העבודה, לא מכירים מקרים כאלה, במידה ויהיו ייתנו מענים טיפוליים המותאמים באופן פרטני למשפחה, כולל התערבות במסגרת חוק הנוער אם נדרש. כאמור, המענים הניתנים הם בעיקר טיפוליים ולא אכיפה. האיתור של הילדים נעשה דרך מסגרות חינוך ובריאות, ככל האפשר".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי היא תשתף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים ועם משרדי הממשלה השונים.

## שער שני: תשתיות ממשלתיות

פגיעה בתשתיות של מדינת ישראל מהווה פגיעה הן בתשתיות חיוניות ובשירותים הניתנים לתושבי הנגב והן בסמלי השלטון.

בביקורת המעקב הועלה כי האירועים השונים של גניבת מתכות, הצתת תשתיות, פריצה למתקנים והתחברויות פיראטיות לקווי חשמל, מים ודלק, ואשר מאפיינים את תופעת הפגיעה בתשתיות של החברות הממשלתיות בנגב, עדיין נמשכים. גופים אלו סובלים מהתנכלויות חוזרות ונשנות אשר מסבות להם נזק כספי רב, פוגעות ביכולת הפיתוח של התשתיות שלהם ואף מסכנות, במקרים מסוימים, חיי אדם. נוסף על כך, האוכלוסייה שמשתמשת בשירותים של חברות אלו נפגעת משמעותית מאי-היכולת לקבלם בפרק הזמן שיחלוף עד לתיקון הנזקים.

## פגיעה בתשתיות של חברות ממשלתיות ופרטיות

### פגיעה בתשתיות של חברת המים מקורות

חברת מקורות היא חברה ממשלתית שבאחריות משרד האנרגיה והתשתיות ומשרד האוצר. החברה פועלת כמפיק מים וכספק מים לפי חוק המים, התשי"ט-1959, והיא מספקת 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 וגנטורים לאספקת אנרגיה למשאבות החברה וכן מתקנים לאחסון סולר.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי חברת מקורות מתמודדת מדי שנה עם עשרות רבות של אירועי חבלה וגניבה במתקניה בנגב, והטיפול באירועים אלו גורר הוצאות כספיות גדולות מקופת החברה. אירועים כאלו פוגעים בתשתיות הלאומיות ומעכבים ביצוע פרויקטים לחיבור תקין של האוכלוסייה לתשתיות המים.

בשנים 2008 עד 2018 התרחשו בממוצע כ-105 אירועי חבלה וגניבה מדי שנה, ובסך הכול 1,150 אירועים. לדוגמה, בשנים 2014 עד 2018 אירעו כ-240 אירועי גניבת יחידות קריאה מרחוק<sup>141</sup> באזור מרכז הנגב וצפון הנגב.

הומלץ כי רשויות אכיפת החוק והמשטרה הפועלות בנגב יתעדפו את הטיפול בפגיעה בתשתיות ובחיבורים הבלתי חוקיים של התושבים למים.

### ביקורת המעקב

עלה כי מספר האירועים הממוצע של פגיעה בתשתיות החברה בנגב לא פחת, ועלות הטיפול בנוזקים בשנים 2019 עד 2024 הייתה יותר מ-3 מיליון ש"ח.

בלוח 18 שלהלן מוצגים נתונים שהתקבלו מחברת מקורות על מספר אירועי החבלה שאירעו במתקני חברת מקורות בשנים 2019 עד 2024 באזור צפון הנגב, בין שדרות בצפון למצפה רמון בדרום.

לוח 18: מספר אירועי החבלה במתקני חברת מקורות בצפון הנגב, 2019 - 2024

מספר האירועים	השנה
54	2019
111	2020
130	2021
146	2022
87	2023
41	עד יולי 2024
569	סה"כ

על פי נתוני חברת מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהלוח ניתן לראות כי מדובר במספר אירועים רב, בממוצע כ-103 אירועים מדי שנה, המסתכמים בתקופה מתחילת שנת 2019 ועד יולי 2024 ב-569 אירועים.

<sup>141</sup> יחידות קריאה ממוחשבות שניתן לקוראן ממרחק ללא צורך להגיע אליהן פיזית.

בלוח 19 שלהלן מוצגים נתונים על מקרים בולטים מבין 569 האירועים שלעיל, כולל אומדן הנזק מהפגיעה ברכוש.

**לוח 19 : החבלות המרכזיות, ובכלל זה אומדן הנזק, במתקני חברת מקורות בצפון הנגב, 2019 - 2024**

התאריך	שם המתקן/קו	תיאור החבלה	הערכת העלות הכספית בש"ח	
29.3.19	מרכז הנגב	נגב רכב מסוג טויוטה היילקס מביתו של עובד. הוגשה תלונה במשטרה.	113,700	1
29.7.21	קידוח מכתש קטן 4	אירעה פריצה לחדר חשמל ונגרמה חבלה ללוח החשמל. נגב שנאי של חח"י.	100,000	2
06.2.22	תחנת מכתש קטן	חצר השנאים פורקה כולל חיתוך הכבלים והנחושת. בתוך מבנה החשמל נגבו כבלי החשמל בתעלות והכבלים של היחידות.	100,000	3
14.4.22	צפון הנגב	נגב טנדר טויוטה. הוגשה תלונה במשטרה.	158,757	4
10.6.22	צפון נגב	נגב טנדר טויוטה היילקס.	186,000	5
14.7.22	מרכז הנגב	נגב טנדר טויוטה היילקס.	145,640	6
6.9.22	מרכז הנגב	נגב טנדר טויוטה היילקס.	191,400	7
4.10.22	קידוח ציקלג 3	נגב שנאי של מקורות.	100,000	8
3.1.23	צפון הנגב	נגב טנדר טויוטה היילקס.	117,000	9
22.5.23	אפעא 13	הוצתו שני השנאים בתחנה. הוגשה תלונה במשטרה.	250,000	10
7.9.23	תחנת לכיש	נגבו כבלי חשמל מחצר השנאים.	120,000	11
20.9.23	תחנת ניר עם	אירע ניסיון לגניבת כבלי חשמל. נגרם נזק לכבלים.	120,000	12
12.11.23	קידוח פארן 119	נגב שנאי מקורות, נגרם נזק למבנה חשמל ולגדר היקפית.	262,400	13
9.12.23	תחנת לכיש	גניבת כבלי חשמל מחצר השנאים.	120,000	14
17.12.23	תחנת ניר עם	גניבת כבלי חשמל.	120,000	15

על פי נתוני חברת מקורות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**עלה כי חברת מקורות התמודדה בשנים 2019 עד 2024, ובייחוד בשנת 2022, בעיקר עם אירועים של גניבת ציוד וכן עם אירועי הצתות וגרימת חבלות לרכוש ופריצה, וכי היקף הפגיעה בתשתיות החברה בגין 45 מקרים בולטים שלגביהם נאסף מידע היה כ-3.1 מיליון ש"ח.**

כמו כן, על פי מידע שהתקבל מחברת מקורות, בשנים האחרונות נרשמה עלייה ניכרת בגניבות סולר בעיקר בשנת 2022 ובגניבות מים לצורך גידולי קנאביס באזור הר הנגב וחלק מדרום הערבה. לשם המחשה של המצב בשטח מובאות להלן תמונות מייצגות של אירועי גניבת סולר וגידולי קנאביס.

**תמונה 11 : שבירת חומת בטון לצורך גניבת סולר בקידוח שוקת 1**



צולם על ידי נציגי חברת מקורות ב-3.8.24.

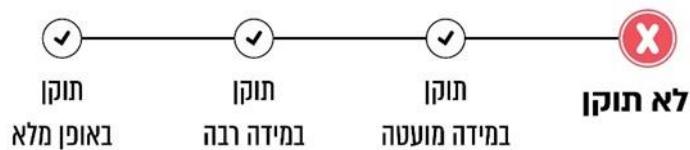
## תמונה 12 : חממה לגידול קנאביס באזור אשלים



צולם על ידי נציגי חברת מקורות ב-23.7.24.

בביקורת הקודמת עלה כי קיימת תופעה של פגיעה בתשתיות חברת מקורות באזור הנגב, וכי התרחשו בממוצע כ-105 אירועים מדי שנה, ובסך הכול 1,150 אירועים בשנים 2008 - 2018. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; ומספר אירועי הפגיעה שעומס מתמודדת חברת מקורות, בממוצע שנתי, נותר כמעט זהה: כ-103 אירועים מדי שנה, ובהם בין היתר חיתוך כבלים, גניבה והצתה של שנאים.

## מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משטרת ישראל בשיתוף חברת מקורות יפעלו להגברת האפקטיביות של מערכי ההגנה על תשתיות חברת מקורות ולהגברת שיתוף הפעולה ביניהם בתחום זה.

חברת מקורות מסרה בתשובתה מיום 1.9.25 כי "במהלך שנת 2023 החלו תיאומים ראשוניים בין גורמי הביטחון של מקורות לבין משטרת ישראל - מחוז דרום, לצורך קידום פעילות משותפת להגנה על מתקני תשתית חיוניים בדרום... עם זאת, עקב אירועי ה-7 באוקטובר ופרוץ מלחמת חרבות ברזל, הופסקו המגעים ולא חודשו עד כה... בגזרת הדרום נמשכים אירועי פריצה ונזק למתקני מקורות, בעיקר לצורך גניבת סולר ונחושת מארונות חשמל ושנאים. מדובר בפגיעה ישירה בתשתיות חיוניות ובסיכון ממשי להמשך הרציפות התפקודית... לאורך קווי המים של מקורות בנגב נרשמים נזקים תכופים, בעיקר לצורך גניבת מים להשקיית חממות קנאביס בלתי חוקיות... ממוצע האירועים השנתי בגזרת הדרום נותר גבוה ועומד על כ-100 אירועים בשנה, נתון המעיד על הצורך הדחוף בהגברת האכיפה והמשילות באזור. חברת מקורות תמשיך לפעול בשיתוף פעולה עם כלל הגורמים הרלוונטיים... לצמצום הפגיעה הפוגעת בתשתיות הלאומיות ולשמירה על רציפות השירות לאזרחי מדינת ישראל".

### פגיעה בתשתיות חברת החשמל

חברת החשמל לישראל היא חברה ממשלתית וציבורית המייצרת חשמל ומספקת אותו לכל מגורי המשק הישראלי. חברת החשמל מחזיקה במתקני תשתיות רבים באזור צפון הנגב המשמשים אותה בפעילותה ומבטיחים כי אספקת החשמל ליישובים הפריפריאליים שבאזור זה תתבצע בצורה תקינה ותתנהל באופן סדיר ורצוף.

### חבלה במתקני חברת החשמל

#### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת הועלה כי חברת החשמל מתמודדת במתקניה בנגב עם אירועי גניבה רבים, בעיקר של שנאים ממתכת, וכי מינואר 2018 עד ספטמבר 2019 תועדו 13 אירועי גניבה בצפון הנגב, בעיקר של שנאים, כבלי נחושת וציוד, המשמשים, ככל הנראה, מטרה בעיקר לסחרי מתכת.

#### ביקורת המעקב

**מנתוני חברת החשמל שהתקבלו בביקורת המעקב עלה כי היקף האירועים שעומדים נאלצת להתמודד חברת החשמל עלה באופן ניכר לעומת תקופת הביקורת הקודמת - 131 אירועים מינואר 2020 עד יולי 2024 לעומת 13 אירועים מינואר 2018 עד ספטמבר 2019). כלומר, ממוצע האירועים לשנה עלה מ-7.8 בתקופת הביקורת הקודמת ל-29 בתקופת ביקורת המעקב.**

במכתב ששלח ב-10.10.21 מנהל הביטחון הארצי של חברת החשמל אל מפקד מחוז דרום במשטרה נכתב כי "במהלך החודשים האחרונים חזרה והתגברה תופעת גנבות שנאים במרחב דרום. תופעת גנבת השנאים מגלמת בחובה סיכונים רבים וחמורים:

**המישור הבטיחותי:** פגיעה בקווי מתח גבוה והשאררת מוליכים חשופים - סכנת חשמול לעוברי אורח.

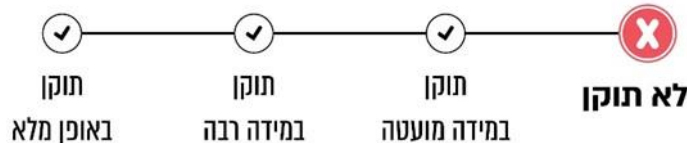
**אמינות אספקה:** פגיעה באמינות אספקת החשמל של חח"י ללקוחותיה, חלקם אסטרטגיים (אספקת מים).

**נזק סביבתי:** שפיכת שמן לקרקע וזיהומה.

**נזקים כלכליים:** הן בנזקים לחקלאות (שדות, פרדסים וכד') והן עלות הפגיעה והחלפת ציוד. לאור חומרת הנושא העבירה הוגדרה כעבירה מסוג 'פשעי' עפ"י חוק העונשין סעיף 453. חברת החשמל פועלת רבות למניעת התופעה, אך אנו זקוקים לעזרת המשטרה...".

בביקורת קודמת עלה כי קיימת תופעה של פגיעה בתשתיות חברת החשמל הנמצאות באזור הנגב. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ואף החמיר, גם מבחינת תדירות האירועים. כך נמצא כי אירעו 131 אירועים בתקופה שמינואר 2020 עד יולי 2024 (לעומת תדירות האירועים בדוח הקודם: 13 אירועים לתקופה שמינואר 2018 עד ספטמבר 2019). ממוצע האירועים לשנה שעיימם מתמודדת חברת החשמל עלה מ-7.8 בתקופת הדוח הקודם ל-29 בתקופת ביקורת המעקב.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי משטרת ישראל בשיתוף חברת החשמל יפעלו להגברת האפקטיביות של מערכי ההגנה על תשתיות חברת החשמל ולהגברת שיתוף הפעולה ביניהן בתחום זה.

#### חיבורים פיראטיים לרשת החשמל

##### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת שנערכה בחלק מיישובי הבדואים בנגב הועלה כי קיימת התחברות פיראטית של תושבים מקומיים לתשתיות חשמל של חברת החשמל או של גופים ציבוריים, וכי תופעה זו נפוצה יחסית. בין השלכותיה של התופעה: גניבה של חשמל; תקלות ברשת החשמל המשפיעות על כלל האוכלוסייה; שריפת נתיכים של חברת החשמל ונזק לציוד; סיכון חיי אדם עקב התחברויות שאינן בטיחותיות.

בתשובת חברת החשמל על הדוח הקודם נכתב 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. 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".

##### ביקורת המעקב

על פי מצגת שהתקבלה מהמשטרה בדצמבר 2024<sup>142</sup>, מאפייני הפשיעה הכלכלית בנגב כוללים, בין השאר, פחת עצום של חשמל ומים שמקורם בחיבורים פיראטיים וגניבה באמצעות חיבור עוקף של המונים.

בשיחה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי חברת החשמל בדצמבר 2024 נטען על ידם כי ההתחברות הפיראטית הלא-חוקית גורמת להעלאת העומס על רשת החשמל, והדבר מביא לניתוקים ולהפסקות חשמל רבות בקרב הצרכנים הנורמטיביים שמתגוררים באותו אזור, לפגיעה בבטיחות ובשירות ולהטלת עומס רב על עובדי חברת החשמל אשר נאלצים לתקן את התקלות שנגרמו. נוסף על כך, הדבר גורם לעלויות כספיות גבוהות לחברת החשמל אשר נובעות מהסטת המשאבים הנדרשים לטיפול בתופעה האמורה על חשבון פיתוח ושדרוג של הרשת.

כמו כן ההתחברויות פיראטיות מגדילות את הסיכון לחיי התושבים כתוצאה מהתחשמלות ומשריפות העלולות לפרוץ בגינן. לדוגמה, ביום 5.11.24 פרסמה דוברות מד"א כי בתל שבע שבנגב

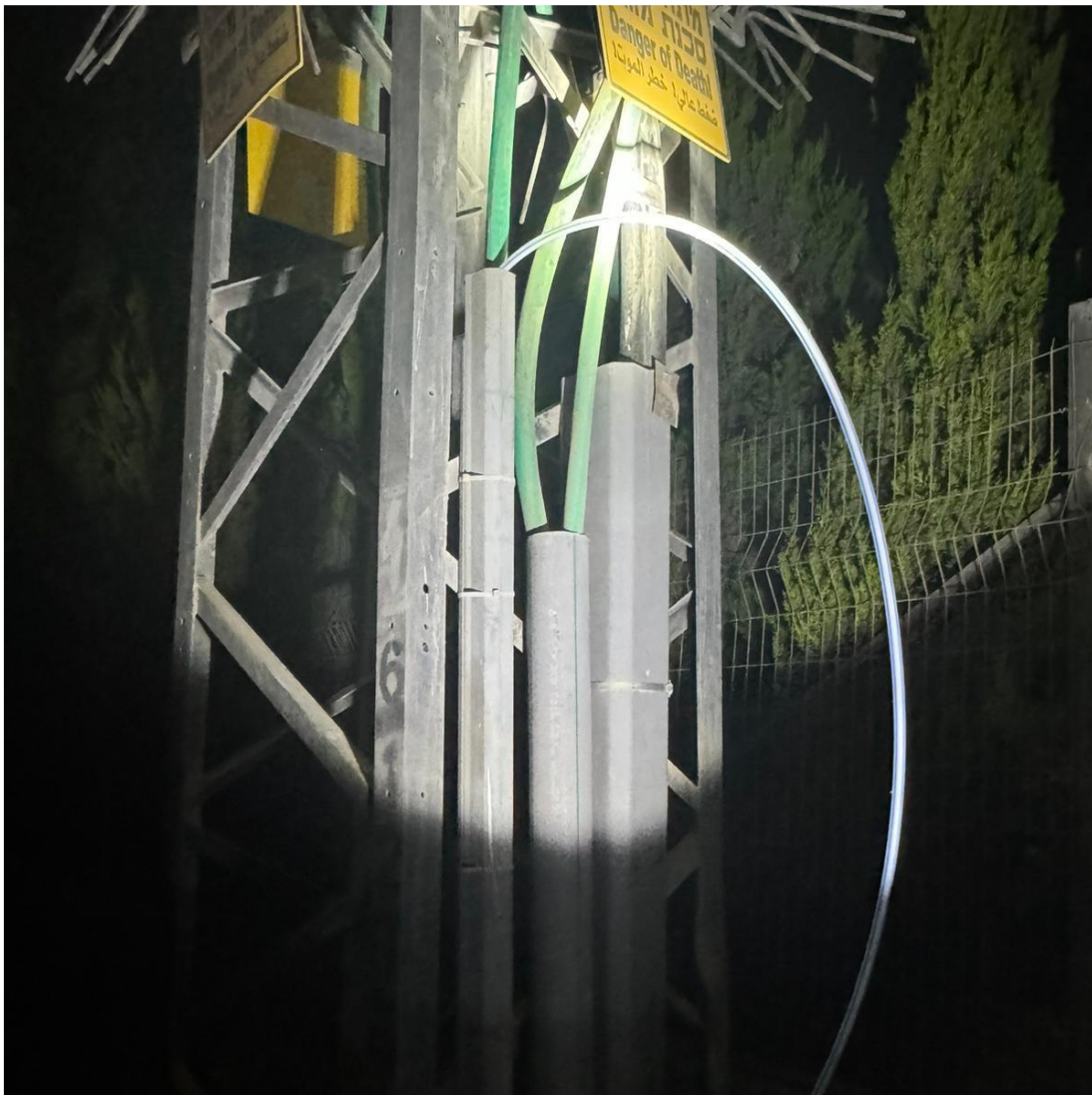
מצגת שכותרתה "משילות במגזר הערבי מחוז דרום, 2024".

אותר נער עם סימני כוויות של התחשמלות שנגרמה בשל תשתית חשמל פיראטית ופונה לבית החולים במצב אנוש.

עוד מסרו נציגי חברת החשמל בשיחה זו כי ממוצע התקלות ביישובי הפזורה בשנים 2018 עד נובמבר 2024 היה פי 2.5 מהממוצע הארצי; כי יש אובדן הכנסה של 181 מיליון ש"ח כתוצאה מאי-הזמנת חיבור; וכי סך החובות בפזורה הוא 61.8 מיליון ש"ח (37.7 מיליון ש"ח בגין תיקים פתוחים בתוספת 24.1 מיליון ש"ח בגין צריכה נמדדת שאינה נרשמת).

בתמונה 13 שלהלן מהיישוב א-סייד מוצגים חיבור של שני כבלים פרטיים לרשת החשמל והתחברות ללא מונה.

תמונה 13: חיבור שני כבלים פרטיים לרשת החשמל והתחברות ללא מונה ביישוב א-סייד, 2024

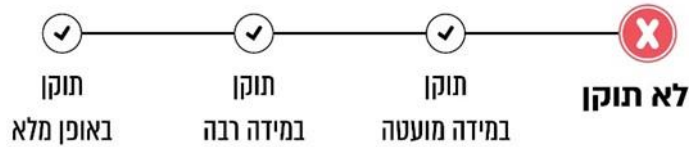


המקור: מצגת מיוני 2024 של חברת החשמל לוועדת הכלכלה של הכנסת.

בביקורת הקודמת עלה כי קיימת תופעה של התחברות פיראטית למתקני חברת החשמל הנמצאים באזור הנגב. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. ממוצע התקלות ביישובי הפזורה שעומן התמודדה חברת החשמל בשנים 2018 עד נובמבר 2024 היה כ-פי 2.5 מהממוצע הארצי, נכון לסוף שנת 2024 נרשם אובדן הכנסה של 181 מיליון ש"ח עקב אי-הזמנת חיבורים

לרשת החשמל. נוסף על כך, חובות תושבי הפזורה בגין צריכה בלתי חוקית נאמדים בכ-61.8 מיליון ש"ח.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי חברת החשמל תגביר את תדירות הבדיקות והבקרה על ניסיונות ההתחברויות הפיראטיות לרשת החשמל ברחבי הנגב כדי לצמצם את התופעה המסוכנת ככל הניתן. נוסף על כך, על חברת החשמל להגביר את פעילות גביית החובות שנוצרו כתוצאה מההתחברויות הפיראטיות לרשת החשמל שלה.

#### פגיעה בפיתוח רשת החשמל

##### הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי חברת החשמל מסרה כי היא "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 המקטעים השונים של הקו מצויים כ-500 מבנים בלתי חוקיים שאינם מאפשרים את ביצוע העבודות הנדרשות לביצוע הפרויקט".

##### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי תופעה קשה נוספת מתקיימת בהיעדר היכולת של חברת החשמל לקיים ולקדם פיתוח תשתיות: קיימים מקבצים של התיישבות בלתי חוקית בנגב בסמוך ומתחת לפרוזדורי קווי מתח של חברת החשמל אשר נקבעו בתוכנית מתאר ארצית.

בדוח מבקר המדינה<sup>143</sup> בנושא פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030 שפורסם בנובמבר 2024 נכתב בהקשר זה כי "נמצא כי על אף שהיה נדרש להשלים את הקמת שלב אחד בקו אשכול נגב עד דצמבר 2021, ואת שלב שתיים עד דצמבר 2023, חח"י לא הצליחה להשלים את הפרויקט בזמן על רקע אי-היכולת לפנות את התיישבות הבדואית בתוואי הקו, וזאת על אף שחח"י נקטה פעולות שונות לקידום הקמת הקו".

חח"י ציינה בתשובתה ממאי 2024 לדוח האמור כי הקמת קו אשכול הושלמה, וכי חשמול הקו עומד להתחיל.

כך במסמך מיום 24.6.24 שהוציא מנהל אגף רשת ירושלים והנגב בחברת החשמל אל ועדת הכלכלה של הכנסת נכתב כי "מנתונים שנאספו על פני שנים בחברת החשמל לישראל בע"מ... עולה כי שיעור מעורבותה של האוכלוסייה הבדואית בנגב הינו מהגבוהים בארץ, במקרים הקשורים לפגיעה והשחתה של תשתיות חשמל של החברה, אירועים של התחברות פיראטית מסוכנת לרשת החשמל ומקרים של גניבת ציוד לאספקת חשמל ושל צריכת חשמל שלא כדין (גניבת חשמל), מבלי שהחשמל נרשם במונה החשמל ומבלי לשלם תמורה לחברת החשמל. כמו כן, קיימת התיישבות ובנייה בלתי חוקית של הפזורה הבדואית לאורך תוואי קו החשמל המתוכנן להקמה בנגב וכן לאורך

143 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 175 (2024), "פיתוח משק החשמל לקראת שנת 2030", עמ' 71 - 72.

תוואי קווי החשמל קיימים אשר נדרש לשדרגם, באופן המונע את פיתוחה של רשת החשמל של חברת החשמל בנגב. המדובר בתופעה הולכת וגוברת, אשר לה השלכות שליליות רבות ובכללן סיכון חיי אדם כתוצאה מהתחברויות פיראטיות, בלתי חוקיות המהוות סכנה בטיחותית לגוף ולרכוש, בנוסף לפגיעה של ממש באמינות אספקה ובאיכות החשמל של כלל תושבי הנגב והסביבה. כמו כן ומעבר לנזקים התפעוליים והכספיים ולעיכוב שחל בשדרוג ופיתוח מערכת החשמל, תופעה זו גורמת גם לנזק תדמיתי רב לחברת החשמל! תופעה זו דורשת התערבות ומעורבות של כלל משרדי הממשלה והרשויות הרלוונטיות לשם גיבוש תכנית אכיפה נרחבת למיגורה".

**הועלה כי עדיין קיימים עיכובים בפיתוח רשת החשמל בנגב כתוצאה מבנייה לא חוקית באזורים נרחבים שבהם חברת החשמל הייתה אמורה לפרוס תשתיות חשמל לטובת תושבי האזור.**

**מומלץ למשרד האנרגיה לחזק את שיתוף הפעולה עם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב וחברת החשמל, וזאת על מנת לטפל במקרים בהם קיימת בעיה של הקמת תשתיות מעל להתיישבות בלתי חוקית ובסמוך אליה.**

משרד האנרגיה מסר בתשובתו מיום 3.9.25 כי הוא "עומל זה מכבר על הקמת התשתיות ברשת ההולכה והחלוקה, שחלקן עוברות מעל להתיישבות בלתי חוקית ובסמוך אליה". במסגרת ועדת החסמים ברשת ההולכה של המשרד, שמתבצעת אחת לחודש בהשתתפות גורמי המקצוע הרלוונטיים, חברת החשמל מעלה את הבעיות הקיימות בנושאי הרגולציה בפני ועדת החסמים לרשת ההולכה של המשרד, המקיימת פגישות חודשיות, ובמסגרת זו נידונים הפתרונות להסדרתם, בין היתר, נידונים הנושאים העוסקים ברשויות הבדואיות בדרום. כמו כן, מתקיים שיתוף פעולה אדוק עם המטה למאבק בפשיעה במגזר הערבי במשרד רוה"מ וכן עם המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל. עוד מסר המשרד כי "בימים אלו רשות החשמל שוקדת על יצירת מנגנון שיפוי/פיצוי לתושבי הפזורה הבדואית במידת הצורך, עפ"י אמות מידה קבועות. המשרד יביא לתשומת ליבו לזמן להבא לדיוני הועדה נציג מטעם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב להידוק שיתוף הפעולה".

### **פגיעה בתשתיות חברת תש"א**

חברת תש"א משמשת חברת 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 ומוצרי, ניפוק מוצרי דלק 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, נמל התעופה בן גוריון ועוד.

### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלה כי זה שנים מתמודדת חברת תש"א עם אירועים של פגיעות בקווי הדלק של החברה בדרום ועם ניסיונות לגנוב דלק מקווי הצנרת התת-קרקעיים שלה. מלבד הפגיעה הכלכלית בחברה קיימת גם פגיעה ברציפות האספקה למתקנים חיוניים וכן פגיעה בסביבה כתוצאה מדליפת דלק לקרקע.

חברת תש"א טענה כי כל ניסיונות הפגיעה אותרו על ידה, והיא נאלצה להשקיע סכומי כסף גדולים בהיקף של כ-300,000 ש"ח מאוקטובר 2017 ועד פברואר 2019 לתיקון הנזקים. תיקון זה נדרש להתבצע מיידי ובאופן מהיר כדי להבטיח את מבצעות הקווים, שהם בעלי חשיבות אסטרטגית.

הומלץ כי משרדי הממשלה והחברות הרלוונטיות יערכו למיגור התופעה תוך שיתוף פעולה הדוק ביניהם, וכי רשויות אכיפת החוק והמשטרה הפועלות בנגב יתעדפו את הטיפול בפגיעה בתשתיות.

חברת תש"א ציינה בתשובתה לדוח הקודם כי היא פועלת למגר את התופעה באמצעים העומדים לרשותה ובשיתוף פעולה עם המשטרה ועם חברות התשתית.

בדיווח המשטרה במסגרת הערות ראש הממשלה מאוגוסט 2021 לדוח מבקר המדינה נכתב כי הפגיעה בתשתיות נעשית גם ממניעים פליליים נוספים שאינם סד"ח, כגון גניבת תשתיות לשם שימוש בהן ללא עלות, מכירתן בעלות מופחתת ושימוש בהן כתשתית תומכת לביצוע פעילות פלילית נוספת (כמו גידול סמים או ייצור סמים). קיימת חשיבות לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות וחברות ממשלתיות לצורך העברת דיווח על התנהלות חריגה. התנהלות שכזו עשויה להצביע על ביצוע פעילות פלילית מסוג זה ולהוביל לפתיחה בחקירה.

### ביקורת המעקב

בלוח 20 שלהלן מוצגים אירועי חבלה וגניבה שאירעו במתקני החברה בשנים 2019 עד 2024 באזור הנגב.

לוח 20: מספר אירועי חבלה וגניבה שאירעו במתקני חברת תש"א באזור הנגב, 2019 - 2024

התאריך	תיאור האירוע	המתקן
6.10.21	בשעה 2:55 התקבלה התרעה מחברת חשמל על חוסר מתח בשוחת שוקת. סייר שהגיע למקום גילה ונדליזם חמור במקום. נמסר על נזק לארונות התקשורת והחשמל.	שוחת תל שוקת
22.10.21	בשעה 2:19 התקבלה התרעה על הפסקת חשמל בשוחת שוקת (קו אשל נבטים). סייר שהגיע למקום בשעה 3:45 דיווח על גניבת שנאי המזין את ארון החשמל.	שוחת תל שוקת
29.4.22	פריצה לשוחת תל שוקת, גרימת נזק לגדר.	שוחת תל שוקת
5.9.22	במהלך סיור שגרתי התגלתה פריצה בגדר בשוחת שוקת.	שוחת תל שוקת
16.11.22	פגיעה בסיב אופטי אשל פלוגות כ-4.2 ק"מ דרומית לשוחת פלוגות.	קו אשל פלוגות
4.9.23	פריצת שער הכניסה של שוחת תל שוקת (חתכו את רשת הברזל שמותקנת על שער הכניסה). נגרם נזק למערכת ההתרעה (הרמקולים של האזעקה ניזוקו ממכות).	שוחת תל שוקת
5.9.23	בתאריך 28.7.23 בשעה 2:30 זוהתה ירידה רגעית של 1.5 אטמוספרות בקו אשל נבטים. לא היה חיווי של כניסה לשוחות, והוחלט לשחרר לחץ בקו לכיוון אשל. בסיור רגלי מורחב של מחלקת הסיור אותרו צנרות השקיה שמבצבצים מהקרע. בעקבות הגילוי הוקפץ כלי חפירה ואותר החיבור הפיראטי בקו. החיבור תוקן על ידי הקבלן.	קו אשל נבטים כ-5 ק"מ מנבטים
2.2.24	בתאריך 2.2.24 בשעה 22:21 נצפתה ירידת לחץ בקו אשל נבטים. בסיור שבוצע למוחרת התגלתה נקודת התחברות לקו. הוזמן קבלן לתיקון הקו.	צנרת קמ"ד, שוחת שוקת
30.5.24	דיווח של מפעיל על ירידת לחץ בקו אשל נבטים הביא לסיור ולגילוי שתי נקודות חפירה על הקו. באחת החפירות נמצאה התחברות לקו וניסיון לגנבת דלק. הוזמן קבלן שטיפל בשתי הנקודות ותיקן את הקו.	צנרת קמ"ד, קו אשל נבטים

על פי נתוני חברת תש"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

**מהלוח עולה כי נמשכת התופעה של ניסיונות גניבת הדלק שעימם מתמודדת תש"א. בשנים 2017 עד 2019 אירעו שלושה אירועי גניבת דלק, ואילו בשנים 2019 עד 2024 היו שלושה אירועי גניבת דלק וגם שישה אירועי חבלה נוספים בתשתיות החברה.**

לשם המחשה של המצב בשטח מובאת להלן תמונה 14 המציגה אירוע גניבת דלק שהתבצע בקו נבטים דרומית לכביש 31 במאי 2024.

**תמונה 14 : אירוע גניבת דלק בקו נבטים, דרומית לכביש 31, מאי 2024**

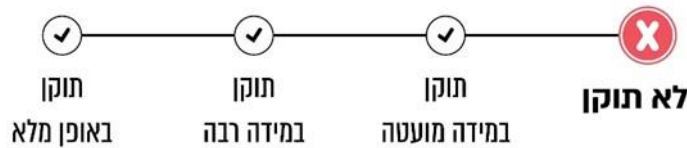


צולם על ידי נציגי חברת תש"א במאי 2024.

בביקורת הקודמת עלה כי חברת תש"א מתמודדת עם אירועי חבלה וגניבת דלק במתקני הנמצאים באזור הנגב. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; אירועי החבלה והגניבה עדיין ממשיכים להתרחש במתקני החברה. בשנים 2017 - 2019 אירעו שלושה אירועי גניבת דלק, ואילו בשנים 2019 - 2024 היו שלושה אירועי גניבת דלק וגם שישה אירועי חבלה נוספים בתשתיות החברה.

מומלץ כי חברת תש"א בשיתוף משטרת ישראל יפעלו להגברת האפקטיביות של מערכי ההגנה על תשתיות חברת תש"א ולהגברת שיתוף הפעולה ביניהם בתחום זה.

## מידת תיקון הליקוי



חברת תש"א מסרה בתשובתה מיום 29.9.25 כי לנוכח ארבעת ניסיונות הגניבה שאירעו בקו הדלק לנבטים, היא יצרה קשר עם משטרת ישראל מחוז דרום. עוד היא מסרה כי ביולי 2024 התקיימה פגישה בהשתתפות מפקד תחנת ערוער, המשטרה הירוקה, נציגי חברת תש"א, נציגי חיל האוויר מבסיס נבטים וקצינים מיחידת החקירות והמודיעין לדיון ייעודי בנוגע לפגיעה בתשתיות. בדיון נקבע כי המשטרה תפעיל כלים שברשותה, לרבות כלים חקירתיים, והתחנה האחראית לאירועי גניבות הדלק היא ערוער בראשות מפקד התחנה.

## פגיעה בתשתיות תאגיד מים

## הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

תאגיד המים והביוב נווה מדבר בע"מ (להלן - תאגיד המים נווה מדבר) הוא תאגיד המים והביוב של המועצות המקומיות חורה, לקייה, כסיפה, שגב שלום, תל שבע וערערה בנגב וכן של מועצת אל-קסום, והוא פועל על פי חוק תאגיד מים וביוב, התשס"א-2001, ומכוחו. התאגיד משרת רשויות המצויות כולן באשכול הסוציו-אקונומי<sup>144</sup>.

נציגי התאגיד מסרו לצוות הביקורת ב-8.9.24 כי התאגיד מתמודד עם השתלטות ובנייה בלתי חוקיות של תושבים על שטחים ציבוריים שבהם מצויות תשתיותיו, לרבות גידור שטחים ציבוריים תוך מניעת הכניסה של עובדי התאגיד לשטחים אלה, וכן עם הערמת פסולת מעל קווי הביוב הקיימים (תל הפסולת מועד את קו הביוב וכן מקשה להגיע לקו הביוב כדי לתקנו וכתוצאה מכך הביוב מחלחל באדמה וגורם לזיהום). פגיעות אלו מובילות, לדברי נציגי התאגיד, לפגיעה כלכלית בתאגיד, ונדרש להשקיע סכומים גבוהים לצורך תיקון התשתיות המדוברות. לדוגמה, ביישוב ערערה שבנגב הושקעו מאות אלפי ש"ח לצורך תיקון קווי הביוב שכוסו בפסולת, וכעבור חודשיים מהתיקון הם נקברו שוב תחת הררי פסולת חדשים.

במכתב<sup>145</sup> מיום 24.6.20 ששלח יועמ"ש התאגיד לשרים דאז של משרדי הבריאות, הפנים, הגנת הסביבה, הפריפריה הנגב והגליל וכן ליו"ר הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בכנסת צוין כי "מזה שנים שהתאגיד מתריע, ושב ומתריע, על תופעה חמורה ונרחבת של פגיעות מכוונות וחמורות במערכות החיוניות של התאגיד, המובילות לקריסת קווי ביוב, סתימת קווי מאספים, קריסת תהליכים במכון טיהור השפכים ונזק חמור לשוחות ביוב קיימות. כך, בין היתר, ניצב התאגיד אל מול תופעות חוזרות ונשנות של שפיכת בטון לתוך שוחות הביוב, הזרמת שפכים חריגים ואסורים הגורמים נזקים כבדים למערכות הביוב והזרמת פסולת, חומרים מזהמים ופגרי בעלי חיים... ישירות אל תשתיות הביוב... כמו גם הערמת פסולת בנין, פסולת ביתית וערימות עפר בכמויות של מטרים רבים מעל קווי ביוב קיימים... הנזקים האמורים לתשתיות הקריטיות של התאגיד יוצרים סכנה לאסון תברואתי של ממש. כבר עתה הביוב זורם ברחובות ובין הבתים, שלוליות ענק נקוות באופן המסכן עוברי אורח ובכללם ילדים, ישנו חשש לחזרת שפכים לבתי התושבים וקיימת סכנה חמורה להתפתחות מחלות זיהומיות מסכנות חיים".

<sup>144</sup> זהו האשכול הנמוך ביותר בסקלה של 1 - 10.

<sup>145</sup> המכתב הועבר לשרים דאז של משרדי הבריאות, הפנים, הג"ס, הפריפריה הנגב והגליל וכן ליו"ר הוועדה המיוחדת לענייני החברה הערבית בכנסת.

ממצאי הביקורת העלו כי קיימת תופעה חמורה ונרחבת של השתלטות ובנייה בלתי חוקית של תושבים על שטחים ציבוריים בהם מצויות תשתיות, הגורמת לפגיעות מכוונות וחמורות במערכות החיוניות של תאגיד המים נווה מדבר. פגיעות אלו מובילות לקריסת קווי ביוב, סתימת קווים מאספים, קריסת תהליכים במכון טיהור השפכים ונזק חמור לשוחות ביוב קיימות. בנוסף ישנה בנייה בלתי חוקית ופגיעה בתשתיות מים וביוב באזור הנגב כמו גם הערמת פסולת בניין, פסולת ביתית וערימות עפר בכמויות של מטרים רבים מעל קווי ביוב קיימים הגורמות לפגיעה בבריאות הציבור ובאיכות הסביבה וכן לנזקים כלכליים לתאגיד המים נווה מדבר האחראי לאספקת שירותי מים וביוב.

על תאגיד המים והרשויות המקומיות באזור הנגב לפעול לתיקון תשתיות מים וביוב שלהן נגרמו הנזקים, ועל המשטרה לפעול למניעת התופעה של בנייה בלתי חוקית ופגיעה בתשתיות מים וביוב באזור הנגב אשר להן השפעה ממשית על איכות החיים של התושבים ועל החי והצומח באזור הנגב.

תאגיד המים נווה מדבר מסר בתשובתו מיום 1.9.25 כי "התאגיד הוביל סדרה של פגישות ושיחות עם מפקדי תחנות המשטרה הרלוונטיות במחוז דרום. קיים שיתוף פעולה עם התחנות. התאגיד מגיש תלונות למשטרה נגד תושבים שמתחברים ישיר למערכת. עם זאת, עדיין לא רואים תוצאה של תלונות אלה ולא נודע לתאגיד על התקדמות בטיפול המשטרה בנושא. התאגיד הרחיב את מערך הבקרים וקלט עובדים נוספים (במימון ואישור רשות המים כחלק מתכנית עבודה רב שנתית) שנוכחים בשטח על בסיס יומי ומטפלים בחיבורים ישירים ובתיקון וונדליזם המופנה נגד מוני המים. כמה מהבקרים בחרו לסיים את עבודתם בגלל אלימות פיזית ומילולית שהופנתה כלפיהם... התאגיד מקיים קשר באופן תדיר עם המשרד להג"ס ומשתף אותו בכל השתלטות על שטח המונעת טיפול במפגעי ביוב. נחזור ונדגיש שתופעת הוונדליזם והפגיעה בתשתיות התאגיד ממשיכה. כך למשל, (1) בחודש האחרון הושחתו (כמה פעמים) גומחות לריכוזי מים שנותנות שירות לתושבים של אלקסוס, (2) תחנת השאיבה של תל שבע נשרפה ונפגעה קשות (אשר חזרתה לתפקוד דרש השקעה כספית של כ-100 אלף ש"ח), (3) מרכז חלוקת המים של לקיה נפגע בחודש האחרון שלוש פעמים כאשר בפעם האחרונה נשרפו קווי מים, (4) פגיעה משמעותית נוספת התרחשה בריכוזי מדי המים המשרתים תושבים פזורה בכסיפה".

## פגיעה בתשתיות חברת תקשורת

### הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

בפגישה שקיימו באוקטובר 2024 נציגי משרד מבקר המדינה עם ראש אגף הביטחון של חברת תקשורת גדולה (להלן - חברה א') הוא מסר כי החברה מתמודדת בעיקר עם נזקים בדמות חיתוכי כבלים שנמצאים בתווך התת-קרקעי אשר מכילים כמות רבה של נחושת שניתן למכור תמורת ממון רב, ועל כן לגנבים יש אינטרס רב לגנוב אותה.

במכתב שכותרתו "חבלות וגניבות בתשתיות" ששלח ראש אגף הביטחון של חברה א' ב-30.4.23 למפקח המשטרה דאז הוא ציין, בין השאר, כי "החבלות וגניבות התשתית גורמות לפגיעה קשה ומידית באורח חייהם של מאות אלפי אזרחים ועסקים תוך השבתה מלאה של תקשורת הטלפוניה, אינטרנט ואף סלולר ובאה לידי ביטוי בהשבתה של שירותים כגון:

1. השבתת שרותי בנקאות.
2. השבתת דלקנים בתחנות דלק.
3. השבתת מערך המחשוב של קופות חולים.
4. השבתת פעילות של לחצני מצוקה למגזר הקשישים.
5. פגיעה בתפקוד בתי חולים.

6. השבתת מסלקות אשראי בבתי עסק.

7. השבתת תקשורת אינטרנט בבתי אזרחים...

זאת ועוד, עלות ישירה של תיקון החבלות והגניבות מסתכמת ברף הנמוך בעשרות ואף מאות אלפי שקלים, זאת מבלי לחשב נזק עקיף..."

ראש אגף הביטחון של חברה א' ציין כי כחלק מעבודתו הוא עוסק בהגשת תלונות למשטרה על חבלות וגניבות בתשתיות החברה, אך לטענתו המשטרה מתעדפת נמוך את הטיפול בתלונות אלו.

**הועלה כי חבלות וגניבות תשתית שעימן מתמודדת חברת התקשורת גורמות לפגיעה קשה באורח החיים של מאות אלפי אזרחים ומביאות לעיתים להשבתה מלאה של תקשורת הטלפוניה, אינטרנט ואף סלולר.**

המשטרה מסרה בתשובתה כי "נעשית עבודת שטח ומיצוי דין בפרשיות גניבות שנאים במחוז דרום בשנת 2025, באחריות ימ"ר דרום. איכות הטיפול קשורה באופן הדוק לעיתוי בו מוגשת התלונה. במרבית האירועים של פגיעה בתשתיות, התלונה מוגשת באיחור של ימים ואף חודשים. מצב זה אינו מאפשר קיום חקירה אפקטיבית המובילה לגילוי. בשנת 2025 נערכו פגישות עבודה בין הגורמים השונים לגורמי מקצוע במחוז, במטרה להגביר את השת"פ. ימ"ר דרום נמצא בעיצומו של הליך ההקמה, ותוך כדי כך כבר פעל כנגד מס' חוליות בסוגיית פגיעה בתשתיות".

עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי "לאחר דיווח של גורם על פגיעה יוצאים לזירה כלל בעלי התפקידים והאירוע מטופל במיצוי מלא. בשנה החולפת אף נערך דיון ברמה מרחבית על הנושא ונעשתה פעילות חקירתית על אמצעים מיוחדים, להגיע לגילוי בתחנת ערוער. בכל אירוע שמדווח הטיפול מתבצע יחד עם הגורמים האזרחיים ומקבל קשב מלא. המשטרה פועלת למניעת בנייה בלתי חוקית ואף מעניקה סיוע לרשות המים, מקורות, נווה מדבר וחברת החשמל בהגנה על עבודות תשתית. המשטרה אף אוכפת כנגד פגיעה בתשתיות ובמסגרת זו הוגשו מספר כתבי אישום בשנת 2025 הנוגעים לגניבת תשתיות וכן פגיעה בתשתיות".



**על משטרת ישראל בשיתוף חברת מקורות, חברת החשמל, חברת תש"א, חברת התקשורת ותאגיד המים נווה מדבר להגביר את המאמץ ולאגד כוחות כדי להגביר את האכיפה ואת השמירה על תשתיות אלו כדי למנוע את הישנותם של האירועים בין היתר, של גניבת מתכות, הצתת תשתיות, פריצה למתקנים, התחברויות פיראטיות לקווי חשמל, מים ודלק.**

### **פלישה לשטחי אש צה"ליים**

אזור הנגב אינו מיושב ברובו, והוא כולל שטחים צבאיים ושטחי אש רבים. בחלק מאזור זה צה"ל פועל גם בקרבה למתחמים מיושבים. לדבר יש השפעה על פעילותו של הצבא ועל החיכוכים שלו עם האוכלוסייה האזרחית. אחד משטחי האש העיקריים באזור הנגב ממוקם באזור צאלים, בצמוד לבסיס צה"ל, והוא המרכז הלאומי לאימונים ביבשה (להלן - מל"י), שייעודו לשמש מרכז אימונים לאומי לאימון מערך המילואים של יחידות זרוע היבשה. מל"י אחראי למיליון דונם שטחי אש, שהם כשליש משטחי האש שבמרחב פיקוד הדרום.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי קיימת תופעה נרחבת של בנייה בלתי חוקית של תושבים סמוך לבסיס מל"י בצאלים ולשטחי האש של הבסיס ושל רעיית עדרים בשטחי האש של הבסיס, המסכנת את רועי הצאן ואת בעלי החיים. נוסף על כך עלה כי 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).

בדוח הקודם צוין כי בשנים 2017 עד 2020 חלה עלייה בפעילויות הפליליות שבשטחי האש, ביחוד בתחום של חממות קנאביס ובעניין הצורך לבצע פינויים של מסיגי גבול משטחי האש, והומלץ, בין היתר, כי צה"ל יפעל לחידוד סמכויות המפקדים בשטח הצבאי ויגביר את השמירה בבסיס נבטים ובבסיס מל"י, תוך יצירת שיתוף פעולה הדוק יותר עם המשטרה בנושא. יתרה מכך, הומלץ כי המשטרה תגביר את פעולותיה למיגור התופעות שתוארו, לחקירת אירועים פליליים ולהעמדת האחראים לדין.

לוחות 21 ו-22 שלהלן פירוטו בדוח הקודם את פעילות הסיירת הירוקה<sup>146</sup> בשטחי האש של בסיס צאלים.

לוח 21: פעילות הסיירת הירוקה בשטחי האש של בסיס מל"י בצאלים, 2017 - 2020

2020	2019	2018	2017	הפעילות
248 (131,985)	(50,183) 123	(1,486) 31	29 (2,237)	השמדת חממות קנאביס (שתילים)
334	152	54	46	פינויים משטחי האש
1	4	1	3	טיסות פיקוח לאיתור חממות
76	28	17	9	התראות שניתנו בשטחי אש
5	6	5	6	תלונות שהוגשו נגד פולשים לשטחי האש

המקור: הסיירת הירוקה.

לוח 22: פעילות הסיירת הירוקה בשטחי אג"ת<sup>147</sup> וסביבת בסיס נבטים, 2017 - 2020

2020	2019	2018	2017	הפעילות
2,908	2,577	3,060	1,452	הפיכות (דונם)
15	4	3	13	צווי פינוי קרקע
4	6	11	5	פלישות בעיבודים
23	7	3	29	פלישות חדשות
3	0	0	0	התראות שניתנו בשטחי אש

המקור: הסיירת הירוקה.

בדוח הקודם עלה כי בשנים 2017 - 2020 חלה עלייה במספר הפעילויות הפליליות שבשטחי האש, ביחוד בתחום של חממות קנאביס ובעניין הצורך לבצע פינויים משטחי האש.

צה"ל מסר בתשובתו לדוח הקודם לגבי בסיס מל"י 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

<sup>146</sup> הסיירת הירוקה היא יחידת אכיפה של רשות הטבע והגנים.

<sup>147</sup> שטחים של אגף התכנון במשרד הביטחון.

מאמץ בפעילות התקפית יזומה במרחב"; (ג) "בהקשר להגברת השמירה, מל"י הוסיפה משימות שמירה המבוצעות על ידי גדודים לוחמים המתאמנים במרחב".

הסיירת הירוקה מסרה בתשובתה לדוח הקודם 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 משטרת. מאחר ומדובר בחומר החשוד כסם, הפעילות מחייבת סיוע של גורמים משטרתיים (לצורך זיהוי החומר, תיעוד והוצאת צו להשמדה)".

### ביקורת המעקב

מנתונים שמסרה הסיירת הירוקה נמצא כי נמשכת ההתמודדות של הסיירת הירוקה עם כלל הפלישות לשטחי האש ועם האירועים הפליליים שלצידן. להלן הנתונים:

לוח 23: פעילות הסיירת הירוקה בשטחי האש של בסיס מל"י בצאלים, 2021 - 2024

2024	2023	2022	2021	הפעילות
34 (8,120)	262 (145,260)	527 (401,400)	941 (586,130)	השמדת קנאביס (שתילים)
68	300	559	996	פינויים משטחי אש
2	4	8	3	טיסות פיקוח לאיתור חממות
2	32	33	21	התראות שניתנו בשטחי אש
2	24	24	4	תלונות שהוגשו נגד פולשים לשטחי אש

המקור: הסיירת הירוקה.

לוח 24: פעילות הסיירת הירוקה בשטחי אג"ת<sup>148</sup> וסביבת בסיס נבטים, 2021 - 2024

2024	2023	2022	2021	הפעילות
0	1,897	0	2,601	הפיכות (דונם)
26	8	34	1	צווי פינוי קרקע
0	22	11	4	פלישות בעיבודים
38	13	39	2	פלישות חדשות
0	3	0	0	התראות שניתנו בשטחי אש

המקור: הסיירת הירוקה

מהנתונים עולה כי חלה עלייה במספר הפעילויות המרכזיות של הסיירת הירוקה בשטחי האש של בסיס מל"י בצאלים להשמדת קנאביס ולפינויים משטחי אש בשנים 2021 - 2023 לעומת היקף פעילויותיה בתקופת הביקורת הקודמת. בשטחי האש של בסיס מל"י בצאלים בוצעו בשנים 2021 - 2023 1,730 פעולות להשמדת קנאביס וכן 1,855 פינויים משטחי אש. נוסף על כך, בשטחי אג"ת וסביבת בסיס נבטים בוצעו בשנים 2021 - 2023 פעולות להפיכות קרקע ב-4,498 דונם, וכן ניתנו 43 צווי פינוי קרקע. עם זאת, בשנת 2024 ולמעשה גם בסוף שנת 2023 חלה ירידה ניכרת בהיקף הפעילויות האמור המיוחסת בעיקרה למלחמת חרבות ברזל והשפעותיה.

לאחר סיום ביקורת המעקב סייר צוות הביקורת בבסיס מל"י בצאלים. בסיור הוצגו לצוות פעולות שננקטו על ידי צה"ל ורט"ג כדי לצמצם את התופעות האמורות ולשפר את האבטחה על הבסיס ועל שטחי האש הסמוכים לו.

**בביקורת הקודמת עלה כי קיימת תופעה של פלישה לשטחי אש של צה"ל באזור הנגב וביצוע פעילות פלילית מסוגים שונים כגון הקמת חממות לגידול קנאביס, תפיסת קרקעות ועיבודן ללא אישור וכן פלישות בעיבודים.**

צה"ל מסר בתשובתו מיום 20.11.25 (להלן - תשובת צה"ל) כי בשנים 2024 ו-2025 (עד לחודש אוגוסט) כמות האיתורים שזוהו והשתילים שהשמידו מצויה במגמת עלייה. בשנת 2025 זוהו פי כ-1.5 יותר איתורים לחודש, והושמדו פי כ-2.3 שתילים לחודש לעומת שנת 2024. כמו כן, הוקמה יחידת הגיריות, כוח ייחודי, מקצועי ועצמאי הנותן מענה שיטתי ושוטף בשטחי האש. יחידה זו פועלת לפירוק תשתיות בלתי חוקיות ולצמצום חממות ופלישה לשטחי אש, והיא משתמשת באמצעי איתור כמו רחפנים, מצלמות, סיורי שטח ודיווחים מאזרחים ומכוחות מתאמנים. היחידה פועלת בשיתוף פעולה עם הסיירת הירוקה. נוסף על כך, בינואר 2025 הוקמה פלוגת אבטחה בבסיס מל"י העוסקת בהגנת המחנה ואף הוקם חמ"ל שעוסק בנושא. עוד ציין צה"ל כי שטחי האש סביב בסיס מל"י גודלם כמיליון דונם, ולא קיימים האמצעים לבקרה על כלל שטחי האש, מלבד יחידת הגיריות המבצעת פעולות מניעה כגון הגברת הנוכחות. כמו כן צה"ל מבצע אכיפה ובקרה שוטפות על כניסת אוכלוסייה לשטחי אש, ובצירי הגישה לשטחי האש מוצב שילוט אזהרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בסוף שנת 2024 הוקם צוות היגוי באחריות מת"ח שגב שלום, על פי הנחיית ממ"ר נגב. מטרת הצוות: לפקח ולבצע פעילות ברמה שבועית אחר הטיפול בפלישות והקמת חממות גידול סמים בשטחי אש. מאז, מבוצעות פעילויות רבות והנושא אף מתועד. בנוסף, בכל תחנה במרחב הוקם רפרנט המהווה אחראי לנושא זה בגזרתם, למול מת"ח שגב שלום. מאידך, מספר נושאים מכבידים ומקשים על איכות הטיפול, כדלקמן:

- קיימת ירידה בנושא השמדות החממות בשל ניתוק צה"ל מהקצאת כוח בשל מלחמת יחברות ברזל.
- 50% מהסד"כ של משרד החקלאות/סיירת ירוקה נמצאים בשירות מילואים פעיל עקב המלחמה.
- שטחי האש פעילים גם בסופ"ש. אי לכך, לא ניתן להיכנס להשמדות ללא תיאום מסודר מול מת"מ ופד"מ (פיקוד דרום).

**בביקורת המעקב עלה כי הליקוי תוקן במידה מועטה והתופעה של פלישה לשטחי אש של צה"ל באזור הנגב וביצוע פעילות פלילית מסוגים שונים עדיין נמשכה במהלך השנים 2021-2024. עוד נמצא בביקורת המעקב כי בשנת 2025 ניכרת התקדמות בטיפולו של צה"ל בנושא.**

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי צה"ל בשיתוף רט"ג ומשטרת ישראל יפעלו להגברת הפיקוח והאכיפה על פלישות ופעולות פליליות אחרות, כגון גידול קנאביס, המתבצעות בשטחי האש של צה"ל ברחבי הנגב.

## **אוכלוסייה בדואית בקרבה יתרה לבסיס חיל האוויר בנבטים**

בסיס חיל האוויר נבטים, שבנייתו הסתיימה באוקטובר 1983, נמצא סמוך לתל מלחתה ולערעה שבנגב. יצוין ששכני הבדואים ששכנו במתחם זה בעבר קיבלו מהמדינה "שטחי תמורה" במסגרת הפינוי שלהם מהמתחם. כיום הבסיס מוקף מכל עבריו בהתיישבות בדואית צפופה, הן של היישוב ערעה בנגב והן של הפזורה עצמה, מצב זה מעלה בעיות שונות שעניינן פגיעה בביטחון, באיכות הסביבה ובתשתיות הבסיס וכן בתושבים הבדואים.

### **הביקורת הקודמת**

בביקורת הקודמת עלו מספר תופעות:

**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 כסיפה מתקרבים לעיתים למובלעת<sup>149</sup> 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 ערעה 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.

### **ביקורת המעקב**

בביקורת הקודמת הועלו כמה תופעות המתרחשות בסביבת בסיס חיל האוויר בנבטים, כגון רעיית צאן בסמוך לבסיס, השלכת צמיגים ואבנים בנתיבי התחבורה המובילים אליו וכן פגיעה בגדר ההיקפית של הבסיס.

בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. אומנם כבר לא מתרחשים אירועי יידוי אבנים לעבר מכוניות צבאיות בכביש 80 או חזירות לבסיס, אולם תופעות אחרות שהועלו בביקורת הקודמת עדיין מתרחשות. בין היתר חלה עלייה של ממש באירועי ירי בסמיכות לבסיס ואף בזליגה של ירי לשטחו (באחד המקרים כנף של מטוס נפגעה מירי כאמור). עוד הועלה כי תושבים בפזורה עדיין יכולים להגיע קרוב מאוד לבסיס, דבר המאפשר צפייה על הנעשה בו ועלול להביא לפגיעה בביטחון המידע הקשור לפעילותו. תופעה זו באה לידי ביטוי בהגשת כתב אישום ביולי 2025 נגד תושבת הפזורה אשר עמדה בקשר עם גורמי מודיעין איראניים וביצעה עבורם משימות ביטחוניות שונות, בין היתר במבצע "עם כלביא", כגון איסוף מודיעין על הבסיס וצילום המראות

149 אזור מפורז שבו המטוסים מנמיכים לגובה של 15 מטר, והם פגיעים ביותר בתחומו.

**של מטוסי קרב. נוסף על כך החלה תופעה חמורה שלא התרחשה בתקופת הביקורת הקודמת, ועלויות להיות לה השלכות אסטרטגיות: חזירת רחפנים לשטח הבסיס<sup>150</sup>.**

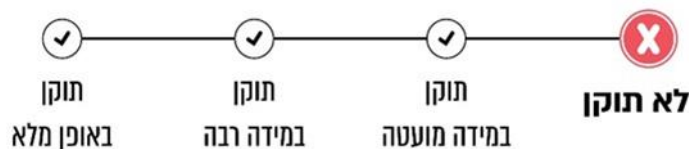
הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מסרה בתשובתה כי הרשות פועלת מזה כשנתיים, בהתאם לתוכנית המיקודים כפי שהוגדרה בהחלטת ממשלה 704 ואזור בסיס נבטים אינו חלק מאזורי המיקוד ונמצא בעדיפות נמוכה יותר מבחינת הסדרת ההתיישבות. עם זאת, לאחרונה קידמה הרשות מדיניות מעודכנת להסדרת התיישבות בתביעות בעלות ביישובי הבדואים שקיבלה תוקף בהחלטת ממשלה 3101, במסגרת זו נכללו חמישה יישובי פיילוט למימוש המדיניות, ביניהם היישוב כסייפה.

אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים במשרד הביטחון מסר בתשובתו מיום 7.9.25 כי "המשרד פועל מזה תקופה ממושכת ליצירת הסכם עם הרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב, במסגרתו יוסדר מערך היחסים בין הצדדים וינתן מענה ממוקד לאירועים נקודתיים בהם קיימים צבירי התיישבות בלתי מוסדרת בשטח האש 526 (דרום הר חברון) ובסמוך לקריית המודיעין (מדרום ללקיה). טיוטת ההסכם נדונה בין הצדדים ואנו צופים כי ניתן יהיה לסכמה במהלך הרבעון האחרון של שנת 2025".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "תחנת ערוער ובסיס נבטים של חיל האוויר מנהלים קשרי עבודה ושיתופי פעולה מצוינים שהביאו לירידה משמעותית באירועים הפליליים הנוגעים לבסיס. שיתוף הפעולה המודיעיני והמבצעי חוזק תוך קיום פגישות משותפות תכופות למתן מענה הוליסטי לאתגרים המשותפים. הוקם חמ"ל משותף המספק חוזי אווירי צבאי מעל גזרת ערוער סביב השעון במטרה למגר פשיעה וליצר שיח מבצעי משותף".

עוד הוסיפה המשטרה בתשובתה כי "בכל אירוע בו מדווח מצה"ל על פגיעה בגדר או הפרעה לפעילות הצבאית, מגיעה ניידת למקום וניתן מענה לאירוע בהתאם לממצאים. לעניין נושא הירי בשטח הפתוח - במרוצת השנה האחרונה משטרת מרחב הנגב עוסקת רבות בפעילויות יזומות בכלל הגזרה בעניין ירי בסביבת בסיס חיל האוויר ובתוך היישובים. מחוז דרום אף הקים מספר מפקדות בשת"פ יחידות שונות במהלך שנת 2025 על מנת לתת מענה לאירועי הירי".

#### מידת תיקון הליקוי



**מומלץ שצה"ל, משרד הביטחון, משטרת ישראל והרשות להסדרת התיישבות הבדואים בנגב יפעלו להמשך הסדרת הטיפול בנושא הפלישה לשטחי אש צה"ליים ולתיקון המצב.**

## שער שלישי: התוויית מדיניות ממשלתית

התוויית המדיניות הממשלתית היא נדבך חשוב לקידום כלכלי וחברתי של האוכלוסייה הבדואית בנגב ולצמצום הפערים בתשתיות הציבוריות בין היישובים הבדואיים ליישובים היהודיים. לצורך כך נדרשת מעורבות ממשלתית רציפה ורחבה וכן בסיס נתונים אמין וזמין על האוכלוסייה המתגוררת בנגב.

### דיונים בוועדות שרים בנושא היעדר המשילות בנגב

#### הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו

פעמים רבות כאשר נדרש תיאום וטיפול מערכתי ורב-משרדי בנושא בעל חשיבות רבה נעשה הדבר, בין השאר, באמצעות הקמת ועדת שרים רלוונטית. הממשלה רשאית, על פי סעיף 31(ה) לחוק יסוד: הממשלה, לפעול באמצעות ועדות שרים שדנות בעניינים מסוימים ומקבלות החלטות בתחום מוגדר, במטרה לשפר את תהליך הניהול ואת קבלת ההחלטות בתחום זה.

ועדת שרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב בראשות ראש הממשלה הוקמה בהחלטת הממשלה מיום 19.3.23 לתקופת כהונתה של הממשלה ה-37. בהחלטת ממשלה זו נכתב כי סמכויות הוועדה יהיו התוויית המדיניות הכוללת לנושא הסדרת התיישבות הבדואים בנגב, לרבות הפיתוח הכלכלי-חברתי של האוכלוסייה. מסקירת הפרוטוקולים<sup>151</sup> של ועדה זו עולה כי היא דנה בעיקר בענייני ההסדרה<sup>152</sup> ובתוכנית המיקודים, וכמעט שאיננה עוסקת בנושאי המשילות, תכלול מידע ופעולות משרדי הממשלה השונים בנגב. בישיבת הממשלה<sup>153</sup> מיום 5.3.23 הוחלט על הקמת ועדת שרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי בראשות שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי. עם סמכויותיה של ועדת שרים זו נמנו גיבוש תוכניות אסטרטגיות לחיזוק הנגב והגליל, קידום פרויקטים מחוללי שינוי ומנועי צמיחה בנגב ובגליל וחיזוק החוסן הלאומי והחברתי בנגב ובגליל. עוד נקבע כי מנכ"ל משרד הנגב, הגליל והחוסן הלאומי יהיה ממונה על הביצוע, התיאום והמעקב בנוגע להחלטותיה של ועדת שרים זו. החוסן הלאומי הוגדר בהחלטת הממשלה בהתאם לכמה מדדים, ובהם בין היתר ביטחון אישי וסביבה<sup>154</sup>.

**מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי נכון למועד סיום הביקורת, על אף הקמת ועדת השרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי בראשות שר הנגב, כאמור בהחלטת הממשלה<sup>155</sup> - ועדה זו לא התכנסה כלל במשך השנתיים שחלפו מאז הקמתה, נכון למועד סיום הביקורת - פברואר 2025<sup>156</sup>.**

**לפיכך, סוגיית היעדר המשילות בנגב ותכלול העשייה הממשלתית בנושא לא נידון על ידי ועדת שרים כלשהי.**

בתשובת שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי מיום 3.11.25 נכתב כי "...המדיניות של מזכירות הממשלה היא לכנס ועדות שרים רק כאשר מביאים הצעות החלטה. במקרים רבים רצינו לכנס את הוועדה על מנת לקיים דיונים עקרוניים על מצב הנגב והגליל (שאינם בהיבט המשילות), נאמר לנו כי הדבר אינו מקובל".

151 במהלך כהונתה של הממשלה הנוכחית התכנסה הוועדה בתאריכים: 20.6.23, 31.7.23 ו-12.11.24.

152 הסדרת הפזורה ליישובי הקבע.

153 החלטה 274 של הממשלה ה-37 "ועדת שרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי" (5.3.23).

154 בהתאם להחלטת הממשלה 2494 בנושא "מדדי איכות, קיימות וחוסן" מיום 19.4.15.

155 החלטה 274 של הממשלה ה-37 "ועדת שרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי" (5.3.23).

156 לשם השוואה יצוין שנמצא כי ועדת השרים לענייני הפריפריה, הנגב והגליל הוקמה לפי החלטת הממשלה מאוגוסט 2021 והתכנסה מדי פעם בשנים 2021 - 2022 במהלך תקופת כהונת הממשלה ה-36.

מומלץ כי שר הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, כיושב בראש ועדת השרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי, יכנס את הוועדה במטרה לקדם את הנושאים שהוגדרו בסמכות הוועדה בהחלטת הממשלה, ובכלל זה חיזוק החוסן הלאומי והחברתי בנגב.

## הפעולות של רשות האוכלוסין לבדיקת התושבות

### קשיים בניצוע בדיקת תושבות

על רשות האוכלוסין מוטל לבצע בדיקת תושבות, דהיינו לבצע בדיקות וחקירות שונות, כדי לוודא כי אכן מרכז החיים של כל דורש מעמד תושב הוא בישראל. רק אם יתברר כי אכן מתקיימים כלל התנאים שנקבעו, יהיה זכאי אותו דורש תושבות לכלל ההטבות המגיעות לתושב ישראל, ובכללן קבלת קצבאות מבט"ל.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה 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". עוד נמצא כי אין לה הכלים לבירור יסודי של כל דרישה להכרה בתושבות מצד בני האוכלוסייה הבדואית, וכי נעשה פעמים רבות שימוש במסמכים ואישורים מזויפים כדי להוכיח מגורים בישראל.

בדוח הקודם הומלץ כי בט"ל ורשות האוכלוסין ימסדו הליכי בחינה יסודיים ומבוססים לדרישות תושבות מצד האוכלוסייה הבדואית ויפעלו להקצאת משאבים, כוחות חקירה וליווי כנדרש. עוד הומלץ 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.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נבחן כיצד מתמודדת כיום רשות האוכלוסין עם הקשיים בבירור הדרישות לתושבות ועם התופעה של המצאת אישורים פיקטיביים שונים לצורך זה.

הוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת יבוא נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב ציינה<sup>157</sup> ב-7 בפברואר 2022 כי "המפגש הראשוני של הנשים הפוליגמיות וילדיהם בני הדור השני והשלישי עם רשויות המדינה מתקיים אל מול רשות האוכלוסין וההגירה ועל כן יש להעמיד לרשותה את הכלים הנדרשים על מנת שזו תגיע לחקר האמת בבחינת מרכזי החיים ותושבות לצורך קבלת החלטה בעניינם... קיים פער בין רשימות התלמידים בבתי הספר אשר מוגשות לבחינת מרכזי החיים, לבין התלמידים שמגיעים לבתי הספר בפועל, וישנו קושי בפיקוח על העניין עקב חוסר בתגמול כספי למקורות המודיעין, מהדיון עולה כי בכל המרחב הבדואי במועצות האזוריות ישנו קב"ס<sup>158</sup> אחד בלבד כך שלא ניתן לקבל מידע עדכני ונכון בעניין התלמידים הרשומים והמגיעים לבתי הספר".

גם בדיון בנושא "תופעת זיוף מסמכי הלימודים במגזר הבדואי בנגב - גיבוש דרכי התמודדות" שהתקיים ב-9.8.22 בראשות מנהלת מרחב דרום של רשות האוכלוסין, ציין נציג המל"ל כי אחד הקשיים שעולים בנוגע לבקשות למעמד תושב הוא זיוף מסמכים או הצגת מסמכים כוזבים אשר מטרתם לאמת לכאורה נוכחות בלימודים של תלמידים במוסדות החינוך במגזר הבדואי. נציג משרד החינוך ציין כי "אנו בהחלט מכירים את התופעה ויודעים שיש תלמידים שמופיעים ברישום

<sup>157</sup> סיכום דיון מיום 7.2.22.

<sup>158</sup> קב"ס - קצין ביקור סדיר.

אך בפועל אינם לומדים במערכת החינוך. כרגע ידוע שהמענה שניתן הוא לא טוב כי נסמכים על רישום שלעיתים הוא לא נכון".

הוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת יבוא נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב ציינה<sup>159</sup> ב-1.3.23 כי יש לפעול להקמת יחידת איסוף נתונים ברשות האוכלוסין וההגירה שתהיה בעלת סמכויות חקירה ושתבחן ותקבע את התושבות של אזרחים ישראלים תוך עריכת ראיונות והמצאת ראיות לקביעת מרכזי החיים.

בפגישה שהתקיימה בין נציגי משרד מבקר המדינה לבין מנהלת מרחב דרום של רשות האוכלוסין ב-12.8.24 ציינה המנהלת כי גם כיום היא מתמודדת עם תופעת המסמכים הפיקטיביים המוגשים ללשכת מרחב דרום, וכי היקף התופעה אף התגבר. עוד ציינה המנהלת כי כיום רשות האוכלוסין מתקשה לקבל שירותי חקירה מבט"ל, וכן כי היא איננה יכולה להשתמש בתוצרי החקירה של בט"ל לצורך הצגתם בבית המשפט כראיה, וזאת מהסיבה שחוקרי בט"ל פועלים מתוקף סמכויות החקירה המעוגנות בסעיפים 146, 383 ו-384 לחוק בט"ל, התשנ"ה-1995, וכן מכוח סעיפים 19 ו-21 לחוק הבטחת הכנסה, התשמ"א-1980. דהיינו, הסמכתם בחוק היא לצורכי ביצוע חקירה בהתאם לסמכויותיהם המעוגנות בחוק, ולכן קיים קושי בשימוש בתוצרי עבודתם אל מול בית הדין לעררים על פי חוק הכניסה לישראל וכד'. לטענת המנהלת קיים צורך בהקמתה של יחידת חקירה ומידע של רשות האוכלוסין עם סמכויות בחוק, וכי הדבר הועבר כדרישה להכללה במסגרת תוכנית העבודה של רשות האוכלוסין גם בשנת 2025. בהקשר זה חשוב לציין כי לא עבור כל אדם אשר רשות האוכלוסין נדרשת לקבל החלטה בעניינו יש דוחות חקירה של בט"ל, ולכן קיימת חשיבות רבה להקמת יחידה פנימית של רשות האוכלוסין.

סמנכ"לית בכירה לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין מסרה לצוות הביקורת ב-18.12.24 כי "א. הקמתה של יחידת מידע הוא נושא שנמצא על סדר היום של הרשות אולם המשימה עדיין לא נכנסה לתוכנית העבודה מכיוון שטרם נמצא התקציב הנדרש להקמתה... בכונת רשות האוכלוסין לפעול בעניין זה גם במסגרת דיוני התקציב לשנת 2026. ב. במקביל, הרשות פועלת במישור של הסדרת סמכויות ליחידה לכנות קשר, הפועלת כיום תחת מינהל אכיפה וזרים, כחלק ממהלך רחב יותר של הסדרת סמכויות למינהל. הדבר נמצא בדיונים מול משרד המשפטים. המשימה משתקפת בתוכנית העבודה של הלשכה המשפטית (שנת 2024)".

הסתמכות רשות האוכלוסין על תוצרי החקירה של בט"ל, אשר פועל על פי תוכנית עבודה שונה הנגזרת מהצרכים הייעודיים שלו, השונים מצרכיה של רשות האוכלוסין, מקשה את פעילות רשות האוכלוסין לבירור תושבות. נוכח הצרכים בשטח חשוב כי תוקם יחידה ייעודית ברשות האוכלוסין לביצוע החקירות הנדרשות.

בהקשר זה יצוין כי בין המלצותיה של ועדת פלמור<sup>160</sup> מופיעה ההמלצה בדבר "הקצאה של משאבים מתאימים לרשות האוכלוסין וההגירה, במיוחד בלשכות הרלוונטיות, לצורך עיבוד המידע שמתקבל אודות חשד לפוליגמיה".

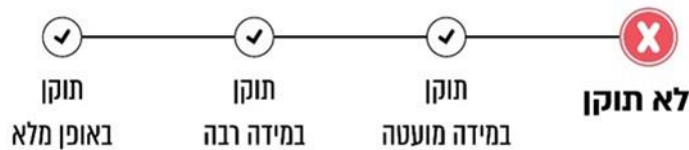
בט"ל מסר בתשובתו כי "אגף החקירות בביטוח הלאומי מקיים שיתוף פעולה שוטף ורציף עם רשות האוכלוסין, במסגרתו מועברים אליהם תוצרי חקירות באופן סדור על בסיס שבועי, וזאת כמובן בהתאם לנהלים. ההעברה מתבצעת הן ביוזמת אגף החקירות והן בהתאם לפניות המתקבלות מרשות האוכלוסין, על מנת לסייע להם בתהליכי האכיפה והבקרה שבתחום אחריותם. זאת ועוד, לאורך השנים גובשו מנגנוני עבודה מוסדרים בין שני הגופים, לרבות אנשי קשר ייעודיים, שמבטיחים זרימת מידע יעילה ומהירה".

<sup>159</sup> סיכום דיון מיום 1.3.23 אשר עסק גם בענייני הסדרת רישום התושבים, בבחינת מרכז חייהם של תושבי הפזורה בנגב ומחוצה לו ובבחינת בקשותיהם של תושבי קבע להתאזרחות.

<sup>160</sup> דין וחשבון הצוות הבין משרדי להתמודדות עם השלכותיה השליליות של הפוליגמיה, "המלצות בתחום איסוף ואיגום מידע ואכיפה פלילית" (2018), עמ' 215.

בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי רשות האוכלוסין הכלים לבירור יסודי של כל דרישה להכרה בתושבות מצד בני האוכלוסייה הבדואית, וכי נעשה פעמים רבות שימוש במסמכים ובאישורים מזויפים כדי להוכיח מגורים בישראל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; גם במועד סיום הביקורת אין בידי רשות האוכלוסין אמצעי החקירה המתאימים, המשאבים והכלים הנדרשים כדי לברר ולוודא את מרכז החיים האמיתי של מבקשי התושבות, והיא נאלצת לעיתים להסתמך על תוצרי החקירה של בט"ל. הועלה כי גם כיום רשות האוכלוסין מתמודדת עם תופעה של המצאת אישורים פיקטיביים שונים לצורך רישום התושבות. אם יכולתה של רשות האוכלוסין לחקור ולבדוק לעומק את אותם אישורים פיקטיביים לא תשתפר, ייגרם נזק כספי ניכר לקופת המדינה וכן שימוש לרעה במשאבי הביטחון הסוציאלי.

#### מידת תיקון הליקוי



על רשות האוכלוסין ומשרד המשפטים לפעול בהקדם לבחינת התאמת אמצעי החקירה, המשאבים והכלים הנדרשים, כדי לבדוק ביסודיות את דרישות התושבות של הבדואים. נוכח הצורך בכלי בדיקה ובביצוע חקירות לבדיקת אמיתות הנתונים והמסמכים המוגשים לרשות האוכלוסין וההשלכות הרבות וכבדות המשקל, כולל הכלכליות, הנגזרות מקביעת התושבות, ונוכח הפער שעלה בדבר היעדר היכולת של רשות האוכלוסין להיעזר בתוצרי החקירה של בט"ל, על רשות האוכלוסין לייסד יכולת חקירה, בין שבסיוע גורמים אחרים ובין שבאמצעות גורם ייעודי שיקבל את הכלים והסמכויות הדרושים לצורך מילוי תפקידו.

רשות האוכלוסין מסרה בתשובתה כי לאחרונה מונה יועץ לשר הפנים האחראי לבחינת תהליכי איחוד משפחות ברשות האוכלוסין וההגירה. כמו כן היא מסרה כי נעשית עבודה פנימית כחלק מתהליך של הקמת יחידה לבחינת כנות קשר, אולם אין מדובר בבחינה של מרכז חיים (תושבות) ששם קיימת הבעיה העיקרית של זיוף מסמכים והקושי בבחינתם.

בט"ל מסר בתשובתו כי "אגף החקירות בביטוח הלאומי מקיים שיתוף פעולה שוטף ורציף עם רשות האוכלוסין, במסגרתו מועברים אליהם תוצרי חקירות באופן סדור על בסיס שבועי, וזאת כמובן בהתאם לנהלים. ההעברה מתבצעת הן ביוזמת אגף החקירות והן בהתאם לפניות המתקבלות מרשות האוכלוסין, על מנת לסייע להם בתהליכי האכיפה והבקרה שבתחום אחריותם. זאת ועוד, לאורך השנים גובשו מנגנוני עבודה מוסדרים בין שני הגופים, לרבות אנשי קשר ייעודיים, שמבטיחים זרימת מידע יעילה ומהירה".

#### הבקרה במעברים היבשתיים לאזור יהודה ושומרון

רשות המעברים היבשתיים (רמי"ם)<sup>161</sup> אחראית על הפעלת המעברים היבשתיים בין שטחי איו"ש לישראל כדי לאפשר תנועה ולמנוע מעבר של אמצעי טרור וגורמי טרור במעברים אלו. המעבר בין שטחי הרשות הפלסטינית בהר חברון לאזור צפון הנגב מתבצע בעיקר דרך שלושה מעברי גבול יבשתיים:

**מעבר תרקומיא**: נמצא על כביש 35 מזרחית לתרקומיא, ועוברים בו כלי רכב, סחורות ופלסטינים בעלי היתר;

<sup>161</sup> יחידת סמך של משרד הביטחון.

**מעבר מיתר**: נמצא בדרום הר חברון, סמוך ליישוב מיתר, ועוברים בו כלי רכב, סחורות ופלסטינים בעלי היתר;

**מעבר מצודת יהודה**: נמצא בדרום הר חברון, סמוך ליישוב בית יתיר, ועוברים בו כלי רכב שבבעלותם של בעלי תעודת זהות כחולה.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי במעברים אלו לא מתבצעים כלל מעקב אחר יציאות של תושבים מישראל לאיו"ש ורישום שלהן, וכי הכניסות לישראל נרשמות רק באופן חלקי, כך שקיים קושי לבדוק תושבות של אנשים המבקשים להירשם כתושבי ישראל ולקבל את ההטבות מכוח רישום זה.

בדוח הקודם הומלץ כי רשות המעברים היבשתיים תשלים פיתוח מערכת מידע מקוונת לרישום כניסות ויציאות של כלל העוברים במעברים, ובפרט בכל הנוגע למעבר תושבים מהאוכלוסייה הבדואית, לשם מעקב ובקרה בנוגע לנתוני המעברים של תושבים אלו לשטחי איו"ש. עוד הומלץ כי בט"ל ורשות האוכלוסין יבצעו בחינה עיתית וסדורה של נתוני המעבר לשם בחינת מעמדם של העוברים בהם בהתאם למקום מגוריהם בפועל.

בדיווח רמי"ם במסגרת הערות ראש הממשלה מאוגוסט 2021 לדוח מבקר המדינה נכתב כי משרד הביטחון סבור כי במסגרת פיתוחה של מערכת חדשה לאבחון מעמדם של העוברים במעברי הרכב או לרישום כניסתם ויציאתם, חייב להינתן פתרון לצרכים המבצעיים והתפעוליים של רמי"ם.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נבחן אם מתבצע כיום מעקב ורישום של העוברים במעברים אלו, דבר אשר יסייע בבדיקת התושבות של אנשים המבקשים להירשם כתושבי ישראל.

ראש רמי"ם מסר לצוות הביקורת ב-22.1.25 כי בעבר מערכת רעו"ת סייעה בזיהוי חד-ערכי של עוברים במעבר. רשות האוכלוסין הייתה אמונה על פיתוח המערכת ותחזוקתה, ומשתמשי הקצה במערכת הם רשות האוכלוסין, רמי"ם ומג"ב עוטף ירושלים. בשנת 2018 הפסיקה רשות האוכלוסין לממן את תחזוקת המערכת והמערכת נותקה. לדבריו, הפסקת השימוש במערכת מהווה תקלה חמורה שכן אין כיום במעברים כלים שיכולים לסייע בזיהוי חד-ערכי. למעשה, בכך נפגעה יכולת רמי"ם לממש את תפקידה לפקח על מעבר אנשים.

בשיחות שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם נציגי רשות האוכלוסין עלה כי לגבי המעברים הפנימיים המצב נשאר כפי שהיה בתקופת הביקורת הקודמת לפני כארבע שנים. אין כיום מערכת המבצעת רישום לגבי הכניסות והיציאות של תושבים ארעיים, תושבי קבע ואזרחים, ואין רישום של יציאות מהארץ לגבי תושבי איו"ש. יצוין כי מתקיים רישום של כניסות תושבי איו"ש מאיו"ש לארץ אבל לא מכל המעברים. נוסף על כך, יש פרצות בגדר ומהן נכנסים לארץ ללא כל רישום ובקרה. המשמעות היא כי אין יכולת לנטר ולעקוב אחר מעבר של תושבי הנגב ליו"ש וכן גם אחר מעברם בחזרה מיו"ש לשטחי הנגב.

הוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת יבוא נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב ציינה<sup>162</sup> ב-7.2.22 כי "הקשיים בקביעת מרכזי חיים על פי נתוני כניסות מאיו"ש לישראל הם:

1. נרשמים נתוני כניסות למדינת ישראל ואולם אין רישום של יציאות מישראל.

2. רישום הכניסות מיו"ש לישראל במעברים מתייחס לפלסטינים בלבד ולא לאזרחי מדינת ישראל נשוא הדיון, משכך אין אינדיקציה למרכז חיים בישראל.
3. הנתונים אינם מדויקים מאחר וקיימות פרצות בגדר בגבול שבין ישראל ליו"ש אך מדובר בעניין מורכב שאינו באחריות הצוות.
4. לפני כעשור נותקה מערכת "רעו"ת" של רמ"ם, אשר נתנה אינדיקציה לכניסות לישראל גם עבור אזרחי ישראל".

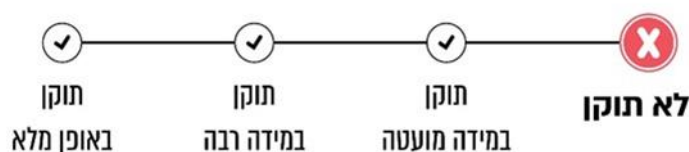
עוד ציינה הוועדה הבין-משרדית - יבוא נשים<sup>163</sup> כי "יש לבחון הקמת מערכת במעברים היבשתיים לתיעוד כניסות ויציאות של כלל האוכלוסיות ובכך לקבוע מעמד בישראל אשר ישפיע על מתן הקצבאות".

מצב הדברים שבו לא מתבצע כלל רישום, לא בכניסה מאיו"ש למדינה ולא ביציאה מהמדינה לאיו"ש, של תושבי המדינה הבדואים בנגב המתואר לעיל מעלה חשש שיש תושבים מהאוכלוסייה הבדואית הגרים בפועל בשטחי איו"ש, ואולם הם נהנים מהטבות המוענקות להם, ובפרט קצבאות מבט"ל, מתוקף היותם רשומים כמי שמתגוררים בנגב.

בביקורת המעקב עלה כי אין בידי בט"ל נתונים מדויקים או אומדן בנוגע לנשים הבדואיות הישראליות אשר עברו להתגורר בשטחי הרשות הפלסטינית, וזאת נוכח אי-הרישום של בעלי תעודת זהות ישראלית במעברים.

בביקורת הקודמת עלה כי במעברים היבשתיים לא מתבצע כלל מעקב אחר יציאות של תושבים ישראלים, כולל מהאוכלוסייה הבדואית בנגב, מישראל לאיו"ש, ויש בקרה חלקית הבאה לידי ביטוי רק ברישום של תושבי איו"ש בכניסה לישראל. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; רמ"ם לא מבצעת מעקב אחר יציאות של תושבים מישראל, ועל אף המלצת הוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת יבוא נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב - טרם הוקמה על ידי רשות האוכלוסין ורמ"ם מערכת במעברים היבשתיים לתיעוד הכניסות והיציאות של כלל האוכלוסיות, כך שעדיין מתקיים הקושי לבדוק תושבות של אנשים המבקשים להירשם כתושבי ישראל.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי רשות המעברים היבשתיים ורשות האוכלוסין יקדמו את הקמתה של מערכת מידע מקוונת לרישום הכניסות והיציאות של כלל העוברים במעברים, לשם מעקב ובקרה בנוגע לנתוני העוברים דרכם לשטחי איו"ש ומשטחי איו"ש. זאת, בין היתר, לצורך סיוע בבחינת מרכז החיים של מי שמשתייכים לאוכלוסייה הבדואית.

רשות המעברים היבשתיים מסרה בתשובתה מיום 25.9.25 כי "ככל שממשלת ישראל תחליט על ביצוע רישום כניסות ויציאות של אזרחי ישראל לשטח יו"ש, רמ"ם תפעל ליישום ההחלטה באמצעות הכנת התשתית הנדרשת בכפוף להקצאת המשאבים הנדרשים".

## הצורך במידע מרוכז ואמין ובגורם מתכלל

### ביצוע סקרי אוכלוסין על ידי הלמ"ס

הלמ"ס פועלת כיחידת סמך במשרד ראש הממשלה, והיא הזרוע הממשלתית האחראית לאסוף מידע ונתונים בנוגע לאוכלוסייה ולפעילויותיה בתחומי החברה, הבריאות, הכלכלה, המסחר והתעשייה ובתחומים אחרים, ובנוגע לתנאי הטבע של הארץ, לערוך פעולות סטטיסטיות במידע ובפרטים שנאספו ולפרסם את תוצאותיהן. זאת בהתאם להוראות פקודת הסטטיסטיקה [נוסח חדש], התשל"ב-1972.

הלמ"ס מבצעת מפקד אוכלוסין לצורך מטרות שונות, ביניהן: ספירת האוכלוסייה ומשקי הבית במדינה, לצורך קבלת מידע דמוגרפי על האוכלוסייה, לצורך קבלת מידע חברתי וכלכלי (כגון השכלה, תעסוקה ורמת חיים) וכן לשם איסוף נתונים והפקת מידע עבור משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לצורכי תקצוב פעילויות שונות שבתחומי אחריותם. מדי שנה מופקים אומדני אוכלוסייה בהסתמך על תוצאות המפקד שנערך כאחת לעשור וכן על בסיס השינויים שדווחו לרשות האוכלוסין וההגירה בין המפקדים. במהלך מפקד האוכלוסין מתקבלים נתונים מכלל האוכלוסייה ולא רק ממדגם מתוכה. המפקד המסורתי האחרון בוצע בשנת 1995, והחל משנת 2008 עורכים מפקד משולב<sup>164</sup>.

מטרה חשובה נוספת העומדת בבסיסו של מפקד האוכלוסין היא הצורך לאפיין אזורים קטנים וקבוצות אוכלוסייה קטנות, ובהם אזורים גיאוגרפיים, ולבנות תמונה ואומדן של האוכלוסייה על פי פירוט גיאוגרפי.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי במפקד שנערך בשנת 2008, נתקלו נציגי הלמ"ס בקשיים שונים מול האוכלוסייה הבדואית בנגב, בפזורה וביישובים 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, ושהם יקבלו את תעודות הזהות של כלל התושבים כפי שהן, בלא שיוכלו לזהות את התושבים בעין ולערוך בקרה על הזיהוי.

עוד עלה בדוח הקודם כי הלמ"ס מתקשה לשייך את התושבים לאזורים השונים, שכן השיוך במרשם האוכלוסין<sup>165</sup> הוא לפי שבת ולא לפי מקום. יתרה מכך, מאחר שחלק מתושבי הפזורה מתגוררים סמוך מאוד ליישובים מוכרים, הרי שלסוקרי הלמ"ס היה קשה לזהות את הגבולות המדויקים של הקו הכחול<sup>166</sup> ולקבוע אם התושבים שנבדקו שייכים לעיר מוכרת או לפזורה הסמוכה אליה.

הומלץ כי הלמ"ס תיערך בשיתוף הגורמים הרלוונטיים, כגון רשות ההסדרה, לביצוע המפקד הקרוב בקרב האוכלוסייה הבדואית בדרום בצורה מיטבית ומלאה, תוך הפקת הלקחים הנדרשים מהמפקד הקודם והקצאת התקציב וכוח האדם המתאים לכך.

בדיווח הלמ"ס במסגרת הערות ראש הממשלה מאוגוסט 2021 לדוח מבקר המדינה נכתב כי הלמ"ס משקיעה מאמצים רבים לפקידת האוכלוסייה הבדואית בנגב בצורה המיטבית.

<sup>164</sup> מפקד משולב - מבוסס על שימוש משולב בנתונים ממקורות מנהליים עם נתונים מדגמיים הנאספים ישירות מהאוכלוסייה בשיטות שונות - השבה עצמית באינטרנט, ריאיון טלפוני על ידי סוקר או ריאיון פנים אל פנים על ידי סוקר בבית הנדגם.

<sup>165</sup> במרשם האוכלוסין רשומים גם תושבי הפזורה, אולם מיקומם אינו מדויק, בין השאר מכיוון שרשות האוכלוסין איננה מאפשרת שינוי כתובת מיישוב מוכר לפזורה.

<sup>166</sup> הקו הכחול הוא הקו המגדיר את גבולות שטח השיפוט של הרשות המקומית.

## ביקורת המעקב

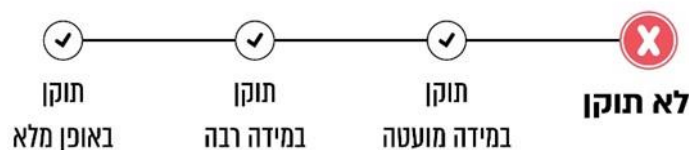
במפקד שביצעה הלמ"ס בשנת 2022 בוצע ניסיון להתגבר על חוסר שיתוף הפעולה של האוכלוסייה הבדואית באמצעות העסקת סוקרים מתוך היישובים הבדואים. בפועל, שיעור המענה היה נמוך מאוד (4%) בקרב תושבי הפזורה, ואילו ביישובים המוכרים היה שיעור המענה כ-30%. זאת ועוד: תושבי הפזורה עדיין היו רשומים במרשם האוכלוסין על פי ה"שבט" ולא לפי מקום המגורים שלהם, דבר אשר הקשה על סוקרי הלמ"ס בבואם לשייך את התושבים לאזורים השונים. נוסף על כך, לגבי תושבי הפזורה היו חסרים הנתונים החברתיים-כלכליים, כגון המצב התעסוקתי שלהם, גובה ההכנסה וכד', ולכן הלמ"ס נאלץ לבצע אומדן של נתונים אלו.

בהקשר זה יצוין כי על פי פרסום של מרכז המחקר והמידע של הכנסת מ-10.7.23<sup>167</sup> קיים פער בין נתוני הלמ"ס ובין נתוני רשות האוכלוסין וההגירה. על פי מסמך זה, "לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה (יולי 2023) והלמ"ס (דצמבר 2022) בנגב מתגוררים כ-300,000 בדואים. לפי נתוני רשות האוכלוסין וההגירה, 71% מהם מתגוררים ביישובים הבדואים המוכרים ו-29% מהם מתגוררים ב-25 שבטים מחוץ ליישובים אלה. לפי אומדני הלמ"ס, שיעור המתגוררים ביישובים המוכרים מעט גבוה יותר - 77% ובהתאמה, שיעור המתגוררים מחוצה להם נמוך יותר - 23%".

סמנכ"לית בכירה לתכנון מדיניות ואסטרטגיה ברשות האוכלוסין מסרה לצוות הביקורת ב-18.12.24 כי "למרות שגם אומדני האוכלוסייה מבוססים על נתוני מרשם האוכלוסין קיימים הבדלים ביניהם שמתבטאים הן ביחס לגודל האוכלוסייה ברמה הארצית והן ביחס לנתוני אוכלוסייה ברמת היישוב או חלוקות גאוגרפיות אחרות. הבדלים אלו אינם משקפים פער אלא נובעים מכך שכל אחד משני המקורות משמש למטרות שונות, בהתאם לתפקיד והיעוד של כל אחד מהארגונים".

בביקורת קודמת עלה כי הלמ"ס מתקשה לבצע סקרי אוכלוסין בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב המשמשים, בין היתר, כלי בידי משרדי הממשלה לתקצוב הפעילויות השונות שבאחריותם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן; הלמ"ס עדיין איננה זוכה לשיתוף פעולה בקרב האוכלוסייה הבדואית בעת ביצוע סקרי האוכלוסין, וזאת אף שהועסקו על ידה סוקרים מהחברה הבדואית. שיעור המענה הנמוך בקרב התושבים הבדואים בנגב (שיעור המענה בקרב תושבי הפזורה היה 4% בלבד, וביישובים המוכרים כ-30% בלבד) והחוסר בנתונים החברתיים-כלכליים של תושבי הפזורה מאלץ את הלמ"ס לבצע אומדן משוער של נתונים אלו.

### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי הלמ"ס תפעל לשיפור משמעותי של שיעור ההשבה למפקד בקרב התושבים הבדואים בנגב וכן תגביר את מאמציה להשגת מידע אמין ומדויק יותר של הנתונים החברתיים-הכלכליים של תושבי הפזורה בנגב.

הלמ"ס מסרה בתשובתה כי היא "פועלת ועושה כל מאמץ כדי להשיג נתונים מהימנים ומפורטים אודות האוכלוסייה הבדואית. מפקד האוכלוסין הבא מתוכנן להיות מפקד אוכלוסין מנהלי (כלומר, מפקד שיתבסס על נתונים שיתקבלו מגופים ציבוריים וממוסדות מדינה, ויצמצם את הצורך באיסוף ישיר של נתונים מהאוכלוסייה. בנוסף, לצורך קידום איסוף מידע מנהלי עבור

<sup>167</sup> מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נתונים על אוכלוסיית הבדואים בנגב (יולי 2023), עמ' 2.

האוכלוסייה הבדואית בנגב, הוקמה ועדה מייעצת מטעם המועצה הציבורית לסטטיסטיקה, שתלווה את הלמ"ס בתהליך איסוף הנתונים המנהליים (כתב המינוי של הוועדה מצורף). הלמ"ס אף פיתחה שיטה חדשנית לאיסוף מידע מנהלי עבור האוכלוסייה הבדואית בנגב, שתאפשר להשיג נתונים מהימנים ומפורטים יותר, והשיטה תיבחן על ידי הוועדה המייעצת".

### הצורך בבסיס נתונים אחוד ומהימן

לקיומו של בסיס נתונים אחוד ומהימן על האוכלוסייה המתגוררת בנגב יש חשיבות רבה בייעול הטיפול של הגופים השונים העוסקים במתן מענה לסוגיות הרבות המתעוררות בנוגע לאוכלוסייה זו.

חלק מהתושבים שעברו מהפזורה ליישובי הקבע המוסדרים שהוקמו לבדואים בנגב שינו את כתובתם בתעודת הזהות בהתאם למיקומם החדש. לעומתם, תושבים שנשארו להתגורר בפזורה הותירו לאורך זמן רב את רישום שם השבט בתעודת הזהות, חלקם גם במקרים שבהם עברו להתגורר ביישובים מוסדרים אחרים בנגב ומחוצה לו. היעדר מען מדויק בתעודת הזהות מקשה על רשויות המדינה בעבודתן השוטפת מול התושבים ובהתנהלות מולם, ובכלל זה בהקשר של אכיפה, שכן עיקר הקשר של רשויות המדינה עם האזרחים מתבצע באמצעות משלוח מכתבים הכוללים דרישות מסמכים, דוחות וקנסות, ולהעברתם לנמען נדרשת המצאה לכתובת רשומה.

### הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת הועלה כי אין בסיס נתונים אחוד ומהימן המקובל על כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר. מצב זה מהווה פתח לדיוחים שונים בהתאם לצורך ויכול אף להביא לעלויות נוספות, אשר יושתו על תקציב המדינה. הומלץ כי כלל משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר יארגנו זרימת מידע מסודרת ואחודה יותר ביניהם, בכפוף להסדרים החוקיים הנדרשים.

### ביקורת המעקב

בביקורת המעקב נמצא כי טרם הוקם בסיס נתונים מבוסס ושלם של התושבים הבדואים בנגב הכולל נתוני כתובת עדכניים, והדבר מקשה על משרדי הממשלה והרשויות המקומיות לתפקד באופן המיטבי.

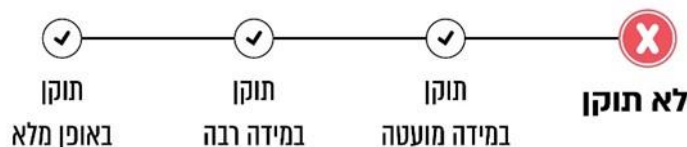
1. בסיכום דיון מס' 1 בנושא של צוות קשרי המגזר הבדואי עם איו"ש<sup>168</sup> שהתקיים ב-25.4.22 במל"ל נכתב, בין השאר, כי "יש לקדם את הקמת מערכת מקוונת לשיתוף מידע בין כלל הגורמים הרלוונטיים - מדובר בפער מערכתי משמעותי הפוגע ביכולת המדינה לנטר מרכז חיים ולמנוע הונאות בקבלת מעמד וקצבאות. פער זה מחייב הקמת בסיס נתונים משותף, תוך הסרת החסמים, בעיקר בהקשרי אבטחת מידע, הקיימים בין הגופים והמשרדים השונים. כמו כן מאגר מעין זה יסייע הן בהגברת השת"פ הבינארגוני והן בייעול העבודה של כלל הגופים בהקשרים הסקטוריאליים שלהם".
2. במסמך מסכם של הוועדה הבין-משרדית להתמודדות עם תופעת יבוא נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב מיום 1.3.23 נרשם כי "יש לפעול להקמת מאגר מידע משותף שכולל את המידע הרלוונטי מכלל הגורמים, ובאמצעותו רשות האוכלוסין וההגירה תבחן ותקבע תושבות (לדוגמה המערכת בנתב"ג)... חיזוק שיתוף הפעולה בין הרשויות להעברת מידע באופן שוטף בעניין מרכזי חיים".

זהו אחד משישה צוותי עבודה שהוקמו במרץ 2022 תחת ועדת שרים לענייני הסדרת התיישבות ופיתוח כלכלי של החברה הבדואית בנגב בראשות ראש הממשלה. בראש הצוות עומד ראש אגף במל"ל וחברים בו נציגי רשות האוכלוסין וההגירה, המשרד לביטחון לאומי, משרד הרווחה, מת"ש, משרד המשפטים, משרד החינוך, השב"כ, המשטרה, בט"ל והרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב.

3. בפגישה שקיים צוות הביקורת ביולי 2024 עם מנהל אגף הדמוגרפיה בלמ"ס הוא העריך שכל משרדי הממשלה צריכים בסיס נתונים אחוד של אוכלוסיית הבדואים בנגב, אולם הלמ"ס מתקשה לספק אותו, בין היתר, בשל העובדה כי רשות האוכלוסין רשמת את התושבים הבדואים על פי שיוך לשבט, ואיננה מאפשרת רישום של תושבי הפזורה בצורה המאפשרת לזהות את מיקומם הגיאוגרפי בשטח.
4. בפגישה שהתקיימה בינואר 2025 עם נציגי הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב, מסרו הללו לנציגי משרד מבקר המדינה כי אחת הבעיות המרכזיות היא שאין נתונים סטטיסטיים מהימנים ואין מידע על תושבי הפזורה בידי אף רשות ממשלתית. פער המידע הזה משפיע על יכולתן של המועצות אל-קסום ונווה מדבר לקבל תקציבים ולהעסיק כוח אדם בהלימה לגודל האוכלוסייה המתגוררת בפועל בתחומן, זאת מכיוון שחלק מהתושבים אינם רשומים והמועצות אינן מקבלות תקציבים עבור צורכיהם.
5. בפגישה שהתקיימה בינואר 2025 עם ראש אגף בכיר לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הבדואית בנגב שבמשרד התפוצות, מסר הלה לנציגי משרד מבקר המדינה כי האגף זיהה את הצורך בבסיס נתונים מהימן ואף החל לעבוד בימים אלו על בנייתו של מאגר ידע על אוכלוסיית הבדואים בנגב בשיתוף המדען הראשי שבמשרד המדע, שיכול להיות בעל תועלת רבה לטיוב המידע בהיבטים של דמוגרפיה, חינוך, רווחה ועוד.

בביקורת הקודמת צוין היעדרו של בסיס נתונים אחוד ומהימן המקובל על כלל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, והשפעתו על פעולתם מול התושבים. בסיס נתונים אחוד שכזה יכול למנוע מניפולציה בנתוני התושבים ולמנוע את העלויות הכספיות הנוספות הנגזרות מכך לקופת המדינה. כך לדוגמה, ייתכן מצב שבו אדם ידווח למשרד הפנים כי הוא נשוי כדי שהאישה תקבל אזרחות; ואילו בבט"ל הם ידווחו כי הם גרושים, כדי שכל אחד מהם יוכל לקבל גמלת הבטחת הכנסה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן וכי כלל משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר, ובכללם רשות האוכלוסין ובט"ל, טרם דאגו לזרימת מידע מסודרת ואחודה ביניהם, בכפוף להסדרים החוקיים הנדרשים.

#### מידת תיקון הליקוי



מומלץ כי כלל משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר ובכללם רשות האוכלוסין ובט"ל יפעלו בהקדם ליצירת זרימת מידע מסודרת ואחודה יותר ביניהם, בכפוף להסדרים החוקיים הנדרשים.

הלמ"ס מסרה בתשובתה כי "בהתאם לפקודת הסטטיסטיקה, הלמ"ס אינה רשאית להעביר מאגרי מידע מזוהים שנמצאים ברשותה למשרדי ממשלה אחרים... עם זאת, בהתאם להוראות פקודת הסטטיסטיקה, הלמ"ס תוכל לסייע בהעברת נתונים סטטיסטיים שאינם מזוהים, על בסיס הנתונים שהיא מחזיקה כיום או שתגבש בעתיד, אשר יוכלו לסייע לגורמים הרלוונטיים".

## היעדר גורם מתכלל

גורם מתכלל נחוץ כאשר נדרש לתאם פעילות משמעותית מורכבת, ארוכת טווח, המחייבת תיאום מורכב בין מספר רב של גורמים, אשר לעיתים יש ביניהם אינטרסים מנוגדים, או לא זהים, וזאת במטרה להגיע למטרה משותפת. אורגן מתכלל, תפקידו לגבש אסטרטגיה לטווח הארוך, לאשר את תוכניות הפעולה השוטפות, למצוא את דרכי המימון ולקבוע את סדרי העדיפויות ביניהן. אורגן כזה יוכל לגבש תוכנית אב ארוכת טווח ומתקצבת, שתכלול מנגנון מעקב ובקרה אחר יישומה. נוסף על כך, גורם כזה אמור לתאם בין הגורמים השונים ולהביא לפתרון של מחלוקות בין-ארגוניות.

## הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי לא קיים אורגן ממשלתי המתווה את המדיניות הממשלתית הכוללת והמפקח על יישומה במטרה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב ובין כלל האוכלוסייה<sup>169</sup>.

כמו כן, הומלץ 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"<sup>170</sup>.

## ביקורת המעקב

במהלך ביקורת המעקב נפגשו נציגי משרד מבקר המדינה עם גורמים שונים, הן ממשלתיים והן מהמגזר השלישי, שלהם היכרות טובה עם הנעשה במרחבי הנגב, וכולם העלו את הצורך הרב בקיומו של אורגן מתכלל:

1. מנהלת מחוז דרום ברשות האוכלוסין מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ב-15.12.24 כי קיימת חשיבות לקיומו של גוף מתכלל, וכי הנושא עולה רבות במסגרת הדיונים של הוועדה בנושא תופעת "יבוא" נשים פלסטיניות למגזר הבדואי בנגב והתרחבות דורות ההמשך, אולם טרם נמצא גוף שיקבל את האחריות על תכלול המידע הנדון.
2. במסמך של המשטרה בנושא "משילות במגזר הערבי מחוז דרום 2024" צוין כי "אין תכלול משרדי אחוד (הסדרת קרקעות, תחבורה, תשתיות, חינוך, אנרגיה, משרד הפנים, חשמל ומים) לטיפול בבעיה של היעדר המשילות"<sup>171</sup>.
3. ראש מועצת נווה מדבר ואנשי צוותו ציינו לפני צוות הביקורת בדצמבר 2024<sup>172</sup> כי יש צורך בקיומו של גורם מתכלל. בהיעדרו של גורם שכזה קיים כיום חוסר תיאום בין הרשויות המקומיות לבין הגופים הממשלתיים, מה שמוביל לשיבושים במתן השירותים לתושבים ובהסדרת היישובים.
4. ראש עיריית באר שבע ציין לפני צוות הביקורת בינואר 2025 כי המצב השורר בשטח וביזור הטיפול בבעיות השונות מעלים את הצורך בהקמתה של רשות מתכללת חדשה בעלת כלים, סמכויות, תקציבים ותקנים ובגיבוי ראש הממשלה וכן ביצירת תכנית לאומית לאכיפה ארוכת טווח (חומש או עשור) בשיתוף משרדי האוצר, הביטחון הלאומי, הכלכלה, החינוך, בט"ל, רמ"י

169 מבקר המדינה, דוח שנתי 72א (2021), "היבטי משילות בנגב" (עמ' 59).

170 מבקר המדינה, דוח שנתי 72א (2021), "היבטי משילות בנגב" (עמ' 59).

171 מצגת של המשטרה שכותרתה "משילות במגזר הערבי מחוז דרום 2024".

172 בפגישה עם נציגי משרד מבקר המדינה שנערכה ב-8.12.24.

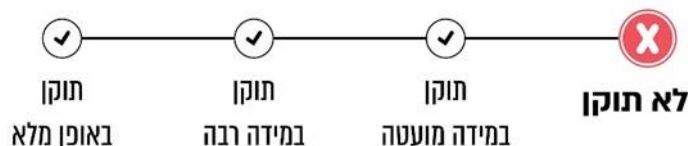
קק"ל ועוד, אשר במסגרתה ייקבעו מדדים (נשירה מבתי ספר, פשיעה, אירועי ירי, אבטלה וכד') מדידים אשר מידת ההתקדמות והעמידה בהם תדווח מדי רבעון לראש הממשלה.

5. מנכ"ל עמותה הפועלת לעידוד ההתיישבות בנגב ובגליל ציין לפני צוות הביקורת בינואר 2025 כי חשוב מאוד שתהיה יחידת מידע מתכללת שברשותה יהיה מידע חשוב, כגון מספר הנשים הפלסטיניות בנגב והיכן הן מתגוררות בדיוק. כמו כן לדעתו נדרש לשפר את הקשר בין הסיירת הירוקה, השב"כ, רמ"י והמשטרה שכן כיום כל אחד מגופים אלו בונה מערכת מידע משלו ואין שיתוף ביניהם. נוסף על כך, לדעתו יש לחזק משמעותית את האכיפה וליצור תכנית למניעת הפשע ברחבי הנגב.

חלק ניכר מהליקויים אשר תוארו בדוח הקודם עדיין נמשכים גם כיום, וזאת בתחומים השונים שנבדקו, כגון בנושאים של בדיקת תושבות על ידי רשות האוכלוסין, הטיפול בעבירת ריבוי נישואין - פוליגמיה, תשלומי קצבאות על ידי בט"ל, הליכי אכיפה וגבייה של חובות מס, פגיעה באיכות הסביבה, פגיעה בתשתיות של חברות ממשלתיות ופרטיות, שמירה על ביטחון הנפש והרכוש, פיקוח על חוקי תנועה ואכיפתם, פלישה לשטחי אש צה"ליים והצורך במידע מרוכז ומהימן ובגורם מתכלל. חלק מהתמשכות הליקויים ואף החמרתם נובעים מבעיות בתיאום בין הגופים השונים, בהסדרת הסמכויות וברתימת הגופים לסיוע לגופים אחרים. גם הקמתן של הוועדות הבין-משרדיות שהוקמו ברשות האוכלוסין (הוועדה הבין-משרדית - יבוא נשים) ובבט"ל (הוועדה לבחינת נושא גמלאות בט"ל המשולמות למשפחות פוליגמיות והשלכותיהן) לא הביאו לפתרון המיוחל בתחומן. נוסף על כך, על אף הקמת ועדת השרים לפיתוח הנגב, הגליל והחוסן הלאומי בראשות שר הנגב, כאמור בהחלטת הממשלה ממרץ 2023 - ועדה זו לא התכנסה כלל במשך השנתיים שחלפו מאז הקמתה. בתצורת הטיפול המבוזרת הנוכחית לא חלה התקדמות משמעותית בטיפול בבעיית המשילות בנגב ואף חלה החמרה אשר מתאפיינת, בין היתר, גם בהתפשטותן של חלק מהתופעות לאזורים אחרים בארץ, עולה בבירור הצורך בטיפול מערכתי מצד הממשלה. למרות ממצאי דוח זה וכן התייחסויות הגורמים השונים, ראש עיריית באר שבע, ראש מועצת נווה מדבר, משטרת ישראל ומנהלת מחוז דרום ברשות האוכלוסין - אין גורם ממשלתי מתכלל אשר מרכז את המידע ומתכלל את הטיפול בכלל הבעיות והמאפיינים של היעדר המשילות בנגב.

בביקורת המעקב נמצא כי למרות הצורך העולה מתמונת המצב בשטח, כפי שתוארה בדוח זה, לא קיים אורגן ממשלתי המתווה את המדיניות הממשלתית הכוללת והמפקח על יישומה במטרה לצמצם את הפערים בין האוכלוסייה הבדואית בנגב לבין כלל האוכלוסייה.

#### מידת תיקון הליקוי



ממצאי דוח זה העלו כי קיימת פגיעה במשילות במגוון תחומי החיים בנגב, קשיי אכיפה והסדרה, היעדר תיאום בין משרדי הממשלה ואף היעדר בסיס נתונים אחוד ומהימן. מהדוח עולה כי כמה משרדי ממשלה וכן גורמים ממשלתיים נוספים פועלים במטרה לסייע בפתרון בעיית המשילות בנגב, אך הם מתקשים בכך. עוד עלה כי קיים חוסר תיאום ותכלול של פעולות הממשלה, ונדרש לשפר את התיאום בין הגופים. תיאום כאמור, יכול להתבצע באמצעות אורגן ממשלתי אשר יתכלל את פעילות הממשלה בנגב. הצורך בקיומו של אורגן מתכלל אשר יוטל עליו לרכז ולתאם את כלל תופעות היעדר המשילות בנגב כפי שתוארו לעיל ולטפל בהן, מתחזק באופן משמעותי נוכח האמור בדוח זה ונוכח הפגיעה החמורה בתחושת הביטחון האישי ובאמון שרוחשים תושבי

הנגב למדינה ולגופי האכיפה. נמצא כי בעיית המשילות בנגב נמשכת ואף החמירה בשנים שחלפו מאז פרסומו של הדוח הקודם ובמצב הדברים הנוכחי מתקשים גופי הממשלה להתמודד עימה כל אחד בעצמו. מכאן שנדרשת התערבותו של משרד ראש הממשלה לקביעת גורם ממשלתי מתכלל לסוגיה זו. על משרד ראש הממשלה לפעול שיהיו בידי הגורם המתכלל הסמכויות המתאימות, לדאוג להכנתה של תוכנית לאומית רב-שנתית ובעלת יעדים מדידים למעקב אחר תופעת בעיית המשילות בנגב ולטיפול בה וכן לדאוג להגברת הקשב הלאומי ותשומת הלב של כלל הגופים הרלוונטיים לתופעה חמורה זו. נוסף על כך, הגורם המתכלל צריך להגביר את התיאום בין הגופים השונים, להכריע בסוגיות בין-ארגוניות ולרתום גופים שונים לסיוע בפעילותם של גופים אחרים, מתוך ראייה כוללת של טיפול הוליסטי בכל ההיבטים של בעיית המשילות בנגב כפי שהועלו בדוח זה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אכן יש לפעול לשיפור הקשר בין גופי האכיפה כאמור.

הרשות לפיתוח והתיישבות הבדואים בנגב מסרה בתשובתה כי "רשות הבדואים יחד עם משרד התפוצות שתחתיו היא חוסה בעת הזאת, מזהים את הצורך האקוטי בשיפור התיאום ובאיגום משאבים בין מגוון הגופים האמונים על הסוגיות המוזכרות בדו"ח ויצירת מנגנונים מוסדרים ומחייבים לטיפול סדור בסוגיות אלו. הרשות והמשרד פועלים בימים אלו לקידום החלטת ממשלה ל'הקמת צוותים בין-משרדיים להתמודדות עם תהליכים בחברה הבדואית בנגב' [ההדגשה במקור]... בצוותים אלו יהיו שותפים נציגים בכירים מכלל משרדי הממשלה הרלוונטיים שיגבשו תכניות פעולה בכל אחד מהתחומים לאישורה של וועדת השרים. יישום התכניות והמעקב אחר ביצוען יהיה באחריות וועדת השרים לענייני בדואים בראשות ראש הממשלה. אנו סבורים כי מודל זה... מהווה איזון נכון בין הצורך בתיאום וסנכרון פעולות הממשלה ביחס לאוכלוסייה הבדואית בנגב לבין החשיבות בשמירת האחריות המקצועית של כל משרד ממשלתי בתחומו למול האוכלוסייה..."

משרד העבודה מסר בתשובתו כי "על מנת לממש את המשילות בנגב נדרש ריכוז מאמץ של כלל גופי האכיפה של כלל הרשויות במדינה, והקמת מינהלת ייעודית לנושא".

## סיכום

המשילות של המדינה בנגב ובכל רחבי הארץ הכרחית לקיום חיים סדירים ויחסים נאותים בין כל רובדי האוכלוסייה, והיא נדרשת כדי להבטיח מתן שירותים תקינים וסדירים לכלל התושבים מכל המינים והדתות. היעדר המשילות פוגע ביכולת ההרתעה של גורמי האכיפה השונים כלפי פורעי החוק למיניהם, משפיע על תחושת הביטחון האישי ועל מידת האמון של אזרחי המדינה ותושביה במוסדות המדינה, ויש לו השלכות כלכליות כבדות משקל בדמות תשלומי קצבאות שלא לצורך, תשלומי מס בחסר, איומים על בתי עסק נורמטיביים ופגיעות כלכליות בהם, גידולי סמים וכלכלת סמים וכד'.

בסוף שנת 2023 מנתה האוכלוסייה הבדואית בנגב לפי נתוני הלמ"ס כ-325,000 איש - כ-20% מכלל האוכלוסייה המתגוררת בו. עם זאת, לפי הנתונים העולים בדוח, שיעור מעורבותה באירועים הקשורים לפגיעה במשילות גבוה משמעותית מחלקה באוכלוסייה. זאת, בין היתר בתחום עבירות תעבורה, פגיעה באיכות הסביבה, אי תשלום מיסים, פולגמיה, העסקת קטינים, סחיטת דמי חסות ופגיעה בתשתיות אזרחיות וצבאיות. ככל שחולפות השנים אוכלוסיית הפזורה, המונה כ-70,000 עד 90,000 נפש, גדלה ומתבססת מחוץ לתחומי יישובים מוכרים ובמגורים במבנים בלתי חוקיים הפזורים ברחבי הנגב. כמו כן, ככל שחולפות השנים הולך ונסגר חלון ההזדמנויות להסדיר את התיישבותה של הפזורה ובד בבד הולך ומעמיק הקונפליקט בין אוכלוסייה זו לבין המדינה כתוצאה מתופעת הפלסטיניזציה.

בדוח מעקב זה הועלו ליקויים הנוגעים למערכות שנבדקו: המאבק בפולגמיה, התמודדות עם ניצול לרעה של זכויות, עבירות תעבורה, קבלת נתונים מהאוכלוסייה לצורכי הלמ"ס, אי גביית מיסים, היבטי פגיעה באיכות הסביבה, ועוד. עוד הועלה כי המדינה אינה פועלת דייה לאכיפת חוקיה ומדיניותה וממעטת בנקיטת פעולות נגד המפירים את החוק.

דוח המעקב המקיף מגלה תמונת מצב מדאיגה ביותר. מרבית הליקויים אשר הועלו בדוח הקודם לא תוקנו כלל או לא תוקנו במלואם.

הביזור בתחומי הפעילות והיעדר שיתוף הפעולה בין הגופים הרלוונטיים מביאים לפגיעה מתמשכת במשילות המדינה ובאמון הציבור החי באזור הנגב. הועלה כי שיתוף הפעולה בין הגופים הממשלתיים לוקה בחסר: בסיס הנתונים על אודות חלק ניכר מהתושבים איננו מהימן; יכולות האכיפה מוגבלות; ופעולות האכיפה באזורים מסוימים כמעט שאינן מתקיימות. התמשכותן של תופעות חמורות אלו ומידת האינטנסיביות שלהן מעידות באורח מובהק על פגיעה במשילות של המדינה בחבל הדרומי של הארץ ומביאות לפגיעה ממשית בתושבים שומרי החוק ואף לאובדן האמון שלהם במוסדות המדינה.

הועלה כי חסרה יד מכוונת ומארגנת אשר תרכז את המידע, תוך ראייה צופה פני עתיד ותוך הגדרת יעדים ברורים ומדידים ומעקב אחר ביצועם. נדרש שילוב רב-מערכתי של גופים רבים כדי להצליח להתגבר על תופעת אי-המשילות בנגב. לפיכך, מומלץ למנות גורם מדינתי שעליו תוטל האחריות לתכלול ולתאם את פעילותם של אותם גופים ולרכז את הפעילות של כלל הגופים הרלוונטיים כפי שפורטו בדוח על בסיס תוכנית לאומית רב-שנתית לטיפול בנושא חזוק המשילות בנגב. תמונת המצב המראה על דלות האכיפה מחייבת את היועמ"ש לממשלה וצוות האב למקד המאמצים של כלל גורמי אכיפת החוק בנגב.

על ראש הממשלה להידרש לנושא היעדר המשילות בנגב - נושא אסטרטגי ובעל השלכות כבדות משקל על מדינת ישראל, על כלל מאפייניו והכשלים החמורים אשר עומדים בבסיסו כפי שתוארו בדוח ביקורת זה, ולפעול לשיפור תמונת המצב בנושא, בין השאר, באמצעות הובלת טיפול רב-מערכתי של גופים רבים ומינויו של גורם מדינתי שעליו יוטל לתכלול ולרכז את פעילותם של גופים אלו בצורה יעילה ואפקטיבית על בסיס גיבוש יעדים ברורים ובני ביצוע ומעקב אחר יישומם.