



# תכנית השיטור העירוני והמועצתי - תמונת

## מצב

כתיבה: מתן שחק | אישור: אורלי אלמגור לוטן  
תאריך: י"ד בכסלו תשפ"ה, 15 בדצמבר 2024

סקירה

## תוכן עניינים

1	תמצית	1
10	רקע	1.1
11	מסגרת התוכנית	2
14	2.1 היקף תכנית השיטור העירוני – תמונת מצב כללית	
17	3. הגופים המשתתפים בהפעלת התוכנית, תפקידיהם והרכבם	3
21	4. תבחינים להשתתפות בתכנית ותיעדוף רשויות להצטרפות לתכנית	4
25	4.1 צפי/תכנית עבודה לשילוב רשויות נוספות בתכנית	
28	5. תקצוב ומשאבים להפעלת התכנית	5
29	5.1 נתוני תקציב השתתפות המשרד לביטחון לאומי בהפעלת התכנית	
34	6. תקני כח אדם ומצבה – שוטרים ופקחים	6
35	6.1 שיעור איוש תקני השוטרים והפקחים המסייעים	
39	6.2 סוגיית תוספתיות כח האדם ביחידת האכיפה העירונית	
43	7. הקצאת כלי רכב ליחידות האכיפה העירוניות	7
45	8. אופן הפעלת יחידת הפיקוח העירונית, המשימות וסל העבירות שבאחריותה	8
49	8.1 טיפול יחידות האכיפה העירונית בפניות למוקד המשטרה (100) בנושאים שבאחריותה	
54	8.2 חריגה מסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני	
57	9. סמכויות הפקחים המסייעים	9
59	9.1 נתונים על שימוש בסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים	
60	9.2 סוגיית הרחבת הסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים	
61	10. הכשרת פקחים מסייעים ושוטרים ביחידת האכיפה העירונית	10
63	10.1 הקצאת נשק ארגוני לפקחים מסייעים	
65	11. שימוש במערך טכנולוגי מתקדם בהפעלת יחידת האכיפה העירונית	11
66	12. פיקוח ובקרה על יישום התכנית	12
70	12.1 אכיפת תנאי ההסכם עם הרשויות המקומיות	
70	13. מדידה והערכה של תכנית השיטור העירוני	13
74	13.1 אופן בחינת אפקטיביות השיטור העירוני	

76.....	נספח א	.14
78.....	נספח ב	.15

## תמצית

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לביטחון לאומי בראשות חה"כ צביקה פוגל, לקראת דיון ב[הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 14\), התשפ"ה-2024](#), המציעה לעגן את תכנית השיטור העירוני והמועצתי (להלן: התכנית, או תכנית השיטור העירוני) בהוראת קבע.

במסמך מוצג תיאור של התכנית, ונסקרות כמה סוגיות הנוגעות להפעלתה, ובכלל זה: הגופים המעורבים בהפעלת התכנית - במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות - וממשקי העבודה ביניהם; תנאי הסף להצטרפות לתכנית; אופן דירוג ותעדוף הרשויות המועמדות להצטרפות ותכנית העבודה לצירופן; תקציב ומשאבים המוקצים לתכנית; תקני כח האדם וכלי הרכב ברשויות המשתתפות בתכנית ושיעורי המיצוי שלהם; אופן הפעלת השיטור העירוני וסל העבירות הייעודי שבאחריותו; הכשרת כוח האדם - שוטרים ופקחים מסייעים - סמכויותיהם, ואופן השימוש בסמכויות אלו; שימוש בערך טכנולוגי מתקדם ברשויות המשתתפות בתכנית; מנגנוני הפיקוח והבקרה על התכנית וממצאיהם; ואופן בחינת האפקטיביות של התוכנית וממצאיה. נציין כי בעבר נכתבו במרכז המחקר והמידע של הכנסת כמה מסמכים בנושא.<sup>1</sup>

לצורך הכנת המסמך פנינו למשרד לביטחון לאומי, למשרד הפנים, ולכל הרשויות המקומיות שבהן פועלות יחידות שיטור עירוני, בבקשה לקבל מידע ונתונים בנושא. עד למועד סיום כתיבת המסמך קיבלנו תשובות משני משרדי הממשלה הרלוונטיים, אולם ללא מענה לחלק משמעותי מהשאלות ששאלנו אותם. בתוך כך, המשרד לביטחון לאומי, שהוא הגורם הראשי האחראי להפעלת התוכנית, לא השיב לשורת שאלות, ובהן שאלות שנוגעות לנתוני פעילות השיטור העירוני. נציין, כי לגבי חלק מהנושאים הללו קיבלנו את התייחסות המשרד בשנים קודמות, ועל כן נראה כי יש בידי המשרד את המידע המבוקש. למשרד הפנים, שהוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, לא היה מידע על תקני פקחים רגילים ברשויות המקומיות ומידת אישום, על סוגיית אישום תקני פקחים מסייעים ברשויות ערביות, ונתונים לגבי רשויות שמשרד הפנים לא אישר את השתתפותן בתכנית בשל חוסר יכולת כלכלית לעמוד בהתחייבויות הכרוכות בכך. נוסף על שני המשרדים הללו השיבו על פנייתנו 15 רשויות מקומיות, ובהן ארבע רשויות ערביות, רשות מעורבת אחת, ומועצה אזורית אחת.

להלן מוצגים עיקרי המסמך.

תכנית השיטור העירוני הוקמה בהחלטת ממשלה [1848](#) בשנת 2010 כתכנית ניסיונית ("פיילוט") ב-12 רשויות מקומיות למשך שנתיים. כשנה לאחר מכן, בשנת 2011 עוגן פיילוט השיטור העירוני ב[חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#). (להלן: חוק הייעול והאכיפה או החוק). במהלך השנים הוארכה הוראת השעה כמה וכמה פעמים ובתוך כך הורחבה התכנית לרשויות ערביות ולמועצות אזוריות.

**מטרות התכנית הן לחזק באופן מהותי את יכולת המניעה, ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפאלית ולהפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות ה"אנטי חברתית", תוך דגש ברור על עבירות**

<sup>1</sup> מרכז המחקר והמידע פרסם שני מסמכים מרכזיים בנושא בשנים האחרונות: ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023; ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

**שבתחום איכות החיים; זאת, בהובלת ראש הרשות המקומית, ובשיתוף פעולה צמוד בין השוטרים לבין הפקחים המסייעים, המרכיבים את השיטור העירוני.**

מערך השיטור העירוני ברשות המקומית נקרא **יחידת אכיפה עירונית**. היחידה מורכבת משני כוחות: **כוח שיטור ייעודי** שהוסמך לתפקידו בהכשרה ייעודית נוספת על הכשרה כשוטר סיוור, **בפיקוד קצין משטרה; וכוח פיקוח ייעודי**, המורכב מפקחים עירוניים שהוסמכו לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, **הכפוף לראש הרשות המקומית**. הפקחים המסייעים הם פקחי עירייה אשר עברו הכשרה ייעודית של חמישה ימים ובסיומה קיבלו סמכויות ייחודיות לסיוע לשוטר למנוע ולאכוף עבירות אלימות ועבירות איכות חיים, סמכויות שאין לפקחים עירוניים "רגילים". סמכויות אלו מאפשרות לפקח מסייע **לדרוש מאדם להזדהות; לערוך חיפוש על אדם אם מתעורר חשד סביר שהוא נושא נשק שלא כדין או עומד להשתמש בנשק שלא כדין; לתפוס חפץ שהתגלה במהלך חיפוש ועלול לפגוע בביטחון הציבור; ולעכב חשוד עד לבואו של שוטר תוך שימוש בכוח סביר**.

### הצטרפות רשויות לתכנית

מאז הקמתה, פריסת התוכנית הלכה והתרחבה. נכון למועד כתיבת מסמך זה, **ב-87 רשויות מקומיות פועלות יחידת אכיפה עירונית מבצעית**. כשני שלישי מהן (59 רשויות) הן יהודיות, כ-19% הן רשויות ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות, כ-7% הן ערים מעורבות, וכ-3% הן רשויות חרדיות. 6 מועצות אזוריות משתתפות בתכנית.

התבחינים להשתתפות בתכנית נקבעו בהחלטות ממשלה המתעדכנות מעת לעת. **תנאי הסף להצטרפות לתוכנית הוא גודל אוכלוסיית הרשות – ככלל, רק רשויות שאוכלוסייתן מונה מעל 16,000 תושבים יכולות להצטרף אליה**. רשויות שעמדו בתנאי סף זה מדורגות על פי "מדד הצורך", המשקלל כמה גורמים, ובהם היקף עבירות הרחוב והיקף אירועי איכות החיים ברשות. מדד זה קובע את סדר העדיפויות בצירוף רשויות לתכנית. הכללת רשויות ערביות ומועצות אזוריות נעשית בהסדרים ייחודיים. לדברי המשרד לבל"מ, לאור הצרכים שעלו מהשטח מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", יש צורך בעדכון התבחינים הקובעים את סדר ההצטרפות לתכנית. המשרד מסר כי ביצע עבודת מטה כדי לבחון את שינוי ועדכון התבחינים, אך לא נמסר מהם השיקולים שהנחו בחינה זו, או מהם התבחינים אותם שוקלים לאמץ.

### תקצוב ומשאבים להפעלת התכנית

הפעלת יחידות השיטור העירוני ממומנת בשיטת המימון התואם (מצ'ינג) – המשרד לביטחון לאומי מממן את כח האדם המשטרתי ואת התחזוקה השוטפת, וכן משתתף במימון שכרם של פקחים מסייעים בחלק מהרשויות שבהן פועלת התכנית; הרשות המקומית מחויבת מצידה להעמיד את המשאבים הנדרשים לתפעול השיטור העירוני: להקצות רכבים, נייזות ומבנה לתפעול השיטור העירוני ולגייס ולהכשיר פקחים מסייעים. **כדי לעודד את כלל הרשויות המקומיות להשתתף בתוכנית ללא תלות ביכולתן הכלכלית, הוחלט כי המנהלה הארצית של התכנית תקבע שיעורי השתתפות דיפרנציאליים לכל רשות מקומית המשתתפת בתכנית**, לפי תבחינים שונים, ובהם האשכול החברתי-כלכלי של הרשות, מגזר הרשות ותבחינים נוספים. **השתתפות המשרד היא בטווח של 20%-90% משכר הפקחים המסייעים. לצד זאת, הוחלט כי תינתן לרשות מקומית האפשרות להציע הגדלה של שיעור השתתפות הקבוע לה, באופן שיעניק לה ניקוד עודף בדירוג הכניסה לתוכנית**.

**כ-70 רשויות מקומיות** המשתתפות בתכנית (שהן כ-80% מהרשויות המשתתפות בתכנית) **מקבלות השתתפות בשכר פקחים מסייעים**, בשיעורים שונים. **ביקשנו מהמשרד לבל"מ את שיעור ההשתתפות שנקבע לכל רשות המשתתפת בתכנית, אך מידע זה לא הועבר לידינו.**

**הסדר המימון התואם מהווה חסם בפני הצטרפות של רשויות לתכנית:** אמנם נקבעו שיעורי השתתפות דיפרנציאליים, המיטיבים עם רשויות חלשות יותר, אך ההצטרפות עדיין מבוססת על יכולתה של הרשות המקומית לממן את חלקה בתכנית, ולכן לאיתנותה הכלכלית של הרשות יש חלק מרכזי ביכולתה להקים ולתפעל את מערך השיטור העירוני. גם מתן ניקוד עודף בדירוג הכניסה לתכנית לרשויות המציעות להגדיל את שיעור ההשתתפות שלהן במימון, מתעדפת רשויות בעלות יכולת כלכלית גבוהה יחסית, על פני רשויות חלשות יותר. נציין כי לאחרונה עיריית מודיעין עילית הודיעה שלא תצטרף לתכנית בשל קושי להעמיד את המשאבים הדרושים להפעלת התכנית, למרות שהיא נמצאת בסדר העדיפויות להצטרפות.

בהקשר זה יצוין כי **משרד הפנים מאשר לרשויות מקומיות המעוניינות בכך לגבות היטל שמירה לצורך מימון חלקן בתוכנית השיטור העירוני. לפי נתוני המשרד, נכון לאוגוסט 2024, 23 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית (כרבע מהרשויות בה) גובות היטל שמירה לצורך מימון חלקן בתכנית.**

#### **נתוני כח אדם ואמצעים ביחידות האכיפה העירוניות**

ככלל נקבע, כי ביחידת האכיפה העירונית יהיו עשרה שוטרים, ועל כל שוטר – פקח מסייע. בשיטור המועצתי סדר הכוחות אמור להיות קטן יותר – שבעה שוטרי מג"ב וארבעה פקחים מסייעים. עם זאת, סדר הכוחות נקבע גם בהתאם למאפייני הרשויות, ולכן התקן לסדר הכוחות ביחידות השיטור שונה בכל רשות. **אין בידינו מידע לגבי התבחינים לפיהם קובע המשרד לביטחון לאומי את סדר הכוחות והאמצעים של יחידות השיטור העירוני השונות. כמה רשויות מקומיות הצביעו בפנינו על כך שתקני כח האדם והאמצעים להפעלת התכנית נקבעים בשלב הצטרפות הרשות לתכנית ואינם מתעדכנים עם הזמן, בהתאם לגידול האוכלוסייה, גידול השטח הבנוי, או גידול בהיקף המשימות בתחום איכות החיים והאלימות. לשיטתן, דבר זה יוצר אי הלימה בין התקנים המוקצים ליחידה לבין משימותיה, לאורך זמן.**

**לפי נתוני המשרד לביטחון לאומי, נכון ליוני 2024 - ב-87 יחידות אכיפה עירוניות מבצעיות (כלומר, יחידות שכבר הוקמו) נקבע תקן ל-1,049 שוטרים ו-1,000 פקחים מסייעים. ברשויות אלו היו באותו מועד 751 שוטרים במצבה הפעילה (74% איוש) ו-857 פקחים מסייעים במצבה הפעילה (82% איוש). רק בשבע יחידות אכיפה עירוניות (8% מהרשויות בתכנית), התקינה מלאה, כלומר, מספר הפקחים המסייעים והשוטרים במצבה פעילה תואם את הנדרש בתקן.**

**יש שונות גדולה בשיעור איוש תקני השוטרים והפקחים המסייעים בין הרשויות:** שיעור האיוש הממוצע הגבוה ביותר הוא ברשויות חרדיות (84% איוש תקני שוטרים, ו-98% שיעור איוש תקני פקחים מסייעים, בממוצע); ברשויות יהודיות לא חרדיות שיעור האיוש הממוצע היה 75% איוש שוטרים ו-88% איוש פקחים; ברשויות מעורבות - 71% איוש שוטרים ו-87% איוש פקחים; וברשויות ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות שיעור האיוש הממוצע של פקחים מסייעים הוא הנמוך ביותר - 58%, ושיעור איוש תקני השוטרים גבוה במעט מבערים מעורבות - 72%. נתונים אלו מדגישים את

הקושי הקיים ברשויות ערביות בגיוס פקחים מסייעים ליחידת הפיקוח העירונית, ואת המחסור הכללי בשוטרים בכל היחידות.

באשר לתקני כלי רכב ומידת מיצוי, מנתוני המשרד לבל"מ עולה כי בכל היחידות מצבת כלי הרכב המשטרתיים מלאה, ובכמה רשויות יש יותר כלי רכב מהתקן.

### סוגיית הפחתת מאמץ וסד"כ שוטרים ופקחים שאינם שייכים לשיטור העירוני בשל הקמת היחידה

בהחלטת הממשלה ובחוק נקבע כי כוחות השיטור והפיקוח של יחידת האכיפה העירונית יהיו **תוספתיים**, וכי לא יופחתו המאמצים והכוחות מהשיטור ומהפיקוח העירוני בשל הקמת היחידה. הפחתה כזו מצריכה את אישור השרים. לדברי המשרד לבל"מ ומשרד הפנים, לא ניתנו אישורים מהשרים להפחתת מאמצים וכוחות בשל הקמת היחידות השונות. מכאן **שבאופן רשמי, תקני השוטרים והפקחים המסייעים הם תוספתיים, כלומר אינם באים על חשבון תקני השוטרים או הפקחים הקיימים; אך השאלה עליה קשה יותר לענות היא האם בפועל השוטרים המגויסים ליחידות השיטור העירוני או עוברים אליהן מיחידות אחרות במשטרה, באים על חשבון כוח השיטור בתחנות; זאת, נוכח המחסור הקיים בשוטרי סיור והקושי לגייסם, כפי שעלה בדיונים ובסיורים שונים שהתקיימו בשנים האחרונות בוועדה לביטחון לאומי.**

ביקשנו לבחון שאלה זו באמצעות נתוני כוח אדם במשטרה, ולצורך כך פנינו למשטרת ישראל, באמצעות המשרד לבל"מ, בבקשה לקבל נתונים על תקני שוטרי במשטרה ואיושם לפי מחוזות, בנקודות זמן שונות מאז תחילת התכנית. בנוסף, ביקשנו את פירוט הוותק של סיירי השיטור העירוני (ותק במשטרה, וותק ביחידת הסיור העירוני) בכל יחידה לאכיפה עירונית, כדי לבחון מהיכן הגיעו השוטרים המרכיבים את יחידות השיטור העירוניות, וכיצד השפיעה העברתם על מצבת הסיירים בתחנות. עד מועד סיום כתיבת מסמך זה, וחרף תזכורות חוזרות ונשנות, לא התקבלה מהמשרד לביטחון לאומי תשובת המשטרה. במסמך מוצגות דוגמאות המסייעות לקבל תמונה חלקית של הנושא, אך השאלות המרכזיות עומדות בעינין:

- האם כוחות השיטור והאכיפה הייעודיים של יחידת האכיפה העירונית הם כולם תוספתיים גם בפועל, כנדרש בחוק? או שמא, עם הקמת היחידה הצטמצמו למעשה כוח השיטור בתחנה או כוח הפיקוח ברשות, שאינם חלק מיחידת האכיפה העירונית?
- האם פקחים מסייעים מחפים למעשה על מחסור בשוטרים? האם העסקת פקחים מסייעים מעבר לתקן נעשית כדי להתמודד עם איוש חסר של תקני השוטרים ביחידה?
- האם קיים קושי לגייס פקחים מסייעים בחלק מהרשויות? מהם הקשיים, וכיצד מתמודדים איתם?

### אופן הפעלת התכנית והמשימות שבאחריות היחידה לאכיפה עירונית

יחידת האכיפה העירונית יכולה לפעול בשלושה אופנים: פעילות אכיפה משטרתית על ידי שוטרים בלבד; פעילות אכיפה עירונית על ידי פקחים בלבד; ופעילות אכיפה משולבת על ידי צוות משולב של פקחים ושוטרים. **נוהל הפעלה של התכנית** מנחה את היחידות לתעדף פעילות משולבת. ככלל, **השיטור העירוני מטפל בתשעה סוגי עבירות ואירועים:** איכות חיים, אלימות, ביטחון, חירום וסכנות לציבור, מין, סדר ציבורי, פעילות משטרתית, רכוש, ותנועה.

הרשות המקומית ממקדת את העבירות שבאחריות היחידה בהתאם למיפוי מצב הפשיעה ברשות וקביעת סדרי עדיפויות לאכיפה מתוך סל העבירות. עם זאת, נקבע כי **במצבי חירום אפשר להסיט את השיטור העירוני מיעודו לפעולות מצילות חיים, לרוב רק באישור מפכ"ל, ולשם כך התירו חריגה מעבירות אלו, בשיעור של 10% לכל היותר**. עוד נקבע כי היחידה **ולא תעסוק במשימות ביטחון שוטף, במניעת פח"ע ובפעילות שב"ח, וכי חל איסור על הפעלת כוח השיטור העירוני שלא ביעודו כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, וכל חריגה מחייבת אישור מפכ"ל**. למרות זאת, היו רשויות שעברו את שיעור החריגה המותר בשנים האחרונות, ומדיוני הוועדה עלה כי יש רשויות שמשתמשות בשיטור העירוני למשימות בטחון שוטף ושב"ח למרות האיסור.

במסגרת בקשת המידע מהמשרד לביטחון לאומי, ביקשנו גם לקבל נתונים עדכניים על חריגת יחידות האכיפה העירוניות מסל המשימות והעבירות שבאחריותן. עד למועד הגשת המסמך, לא קיבלנו נתונים אלה. מנתונים שהתקבל מהמשרד בנושא זה בשנת 2023 עלה כי **בשמונה** רשויות מקומיות הייתה חריגה מסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני בשיעור גבוה מהמותר באחת מהשנים 2021–2022.

כאמור, **יחידות השיטור העירוני מורכבות משתי מסגרות: אזרחית – רשויות מקומיות, ומשטרתית; לכל אחד מהגופים האלה יש אינטרסים, מטרות מקצועיות וכפיפות ארגונית שונים**. דבר זה עשוי לאפשר שיתופי פעולה פוריים, אך עלול גם לגרום למחלוקות, התנגשות אינטרסים, או אי הלימה בין סדרי עדיפויות שונים. לדברי המשרד לבל"מ, **אחד הקשיים בהפעלת התכנית נוגע לאי הסכמות בין הרשות המקומית למשטרה לגבי הפעלת כוח השיטור העירוני**. כפי שעלה במסמך זה ובממסכים קודמים בנושא, רשויות מקומיות רבות הצביעו על מורכבות זו והשלכותיה. הדבר משפיע על פעילות היחידה בשתי דרכים:

- **תעדוף המשימות שבהן השיטור העירוני מטפל ברשות** – בעוד הרשויות המקומיות מעדיפות להתמקד באכיפה ובמניעה של אירועים בתחום איכות החיים והסדר הציבורי, המשטרה מעדיפה לטפל בעבירות פליליות.
- **טיפול בעבירות שאינן בסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני באותה רשות** – כאמור, בשנים 2021–2022 חרגו שמונה רשויות מקומיות מסל העבירות הייעודי שהוגדר עבורן בשיעור העולה על החריגה המותרת (10%). חלק מהרשויות המקומיות שבהן הייתה חריגה מעבר לשיעור המותר, טענו כי החריגה נובעת ממחסור בכוח אדם במשטרה. לפי רשויות אלו, יחידות השיטור העירוני מסופחות לעיתים למשטרה לצורך מילוי תפקידי השגרה של מפלגי סיור, בעיקר כאשר פעילות מפלגי הסיור נדרשת לצורך אבטחה של אירועים גדולים. נוסף על כך, לפי הרשויות האלה, תחנות המשטרה "מושכות" את יחידות השיטור העירוני לביצוע משימות מחוץ לסל באמצעות שליחתן לטפל באירועים שאינם בסל עד להגעת שוטרי סיור לזירת האירוע. נציין, כי הסטת כוחות השיטור העירוני לטובת משימות שמחוץ לסל האירועים עלתה גם בבקרות שהמשרד לבל"מ עושה על התוכנית, וראו להלן.

#### [הסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים](#)

- מנתוני המשרד לבל"מ עולה כי השימוש בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים מצומצם – בשנים 2021–2023 היו 244 מקרים שבהם הפקחים המסייעים השתמשו בסמכויותיהם הייחודיות, בעיקר דרישת

הזדהות (73%) ועיכוב (16%). לדברי המשרד **על-פי רוב הפקח המסייע אינו מממש את סמכויותיו ומסתייע בשוטר הפועל לצדו.**

- בין השנים 2021 ל-2023 ירד בצורה ניכרת השימוש בסמכויות הייחודיות של הפקחים – מ-179 פעמים בשנת 2021, עבור ב-49 מקרים בשנת 2022 ועד ל-16 מקרים בלבד בשנת 2023.
- 11 מבין 15 רשויות מקומיות שהשיבו לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציינו בתשובתן לבקשת המידע כי סמכויות הפקחים כפי שהן כיום אינן מספיקות, ומגבילות מדי. רשויות אלה מעוניינות להרחיב את סמכויותיהם של הפקחים המסייעים, כדי שיוכלו לטפל בעבירות ומפגעים נוספים (למשל, שפיכת אלכוהול). מנגד, רשויות אחרות אינן מעוניינות בהרחבת הסמכויות האלו, בטענה שהסמכויות הקיימות מספיקות, ובטענה שהפקחים המסייעים אינם תחליף לשוטרים, וכי גם אם יינתנו להם סמכויות נוספות חדשות, השימוש בהן יהיה מוגבל ובעייתי בשל היעדר הרתעה של הפקחים (לעומת שימוש בסמכויות אלו על ידי שוטר).
- **מהמשרד לבל"מ נמסר כי במסגרת עבודת המטה שנעשתה לקראת הוראת הקבע, ובשל הצורך בהרחבת הסמכויות לפקחים המסייעים העולה גם מצד הרשויות המקומיות והשלטון המקומי, הנושא נבחן בקפידה במטרה להתאים את הסמכויות הנוספות של הפקח המסייע לצרכים הנדרשים בעת הנוכחית. לא נמסר מהי העבודה שנעשתה ואיזה שינוי מוצע.**
- בהקשר זה עולה השאלה, האם הרחבת סמכויות הפקחים המסייעים, ובפרט הסמכתם להפעיל את סמכויותיהם הייחודיות לבדם ללא נוכחות שוטר, עשויה למעשה לשנות את תפקידם מפיקוח עירוני למעין כוח שיטור.

#### הכשרה והקצאת נשק ארגוני לפקחים מסייעים

- בשנים קודמות עלה צורך בטיוב ההכשרות המועברות לבעלי תפקידים ביחידות השיטור העירוני, ובפרט בהכשרות משותפות לשוטרים ולפקחים המסייעים. לדברי המשרד לבל"מ, לאור הצורך המבצעי שעלה להכשרות משותפות, בשנת 2021 מנהלת מערכי אכיפה במשרד לבל"מ קידמה בשיתוף ותיאום עם מדור שיטור עירוני במשטרת ישראל אימון מבצעי משותף לכלל השוטרים והפקחים של יחידות האכיפה העירוניות והמועצתיות, וכי הנושא מעוגן בפקודת אימון. בנוסף נמסר, כי החל משנת 2023 האימון המבצעי כולל גם אימון בירי חי, במימון מלא של המשרד. לא עלה בידינו לברר האם מדובר באימון חובה והאם האימון הוא עיתי/שגרתי או חד פעמי.
- לפי נתוני המשרד לבל"מ, נכון לספטמבר 2024, ב-62 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית הוקצה נשק ארגוני לפקחים המסייעים (כ-71% מהרשויות המשתתפות בתכנית), ואילו ב-25 רשויות מקומיות לא הוקצה לפקחים המסייעים נשק ארגוני (29% מהרשויות). בכל הנוגע להקצאת נשק ארגוני לפקחים המסייעים יש הבדלים גדולים בין רשויות שונות: רק בשתי רשויות ערביות הוקצה נשק לפקחים המסייעים (11% מהרשויות הערביות המשתתפות בתכנית); לעומת זאת, בכ-83% מהרשויות המעורבות ובכ-88% מהרשויות היהודיות הוקצה נשק לפקחים. בכל שלוש הרשויות החרדיות המשתתפות בתכנית הוקצה נשק ארגוני לפקחים המסייעים.

#### שימוש במערך טכנולוגי מתקדם ברשויות המשתתפות בתכנית

**החלטת הממשלה 1848 קובעת כי ברשויות המשתתפות בתכנית יוקם מערך טכנולוגי מתקדם שיכלול מוקד עירוני ופריסת מערך מצלמות, סנסורים ואמצעים שונים.** המערך יוקם ב"נקודות חמות", כלומר במקומות המוכרים כמועדים לאלומות או ונדליזם, ויפעל מול יחידת האכיפה העירונית. ביקשנו לדעת באילו רשויות הוקמו מערכים כאלו, ועד כמה הם עובדים עם היחידה. לפי המשרד לבל"מ, **למנהלת מערכי אכיפה במשרד לביטחון לאומי לא ידוע על שימוש במנגנוני מעקב דיגיטליים במערכי האכיפה העירוניים והמועצתיים.** כל 15 הרשויות שהשיבו לבקשת המידע שנשלחה אליהן לצורך כתיבת המסמך השיבו כי יש בהן מערכת מצלמות במרחב הציבורי, בכמות זו או אחרת. **נראה, כי למרות הקבוע בעניין זה בהחלטת הממשלה, נושא השימוש במערך טכנולוגי מתקדם לא יושם בצורה סדורה כחלק מתכנית השיטור העירוני ואין לגביו בקרה מצד המשרד.**

### [פיקוח ובקרה על יישוב התכנית](#)

המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל עורכים בקרה שנתית יזומה בכל אחת מיחידות השיטור העירוני והמועצתי שהוגדרו כמבצעיות. במסגרת הבקרה נבחנים פרמטרים שונים של יישוב התכנית, כגון עמידה בתקינת כוח אדם; ביצוע הכשרות ואימונים; התכנסות המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה לאכיפה עירונית על פי נוהל תפיסת ההפעלה; שיעור החריגה מסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני; תיקון ליקויים שעלו בבקרות קודמות, ועוד. תוצאות הבקרה מובאות לידיעת כל בעלי העניין. מבחינת ציוני הבקרות עולה כי ברוב הרשויות חל שיפור בציוני הבקרה בשנים האחרונות. עם זאת, במקרים שבהם יחידת אכיפה עירונית מקבלת ציון נמוך או נכשלת בבקרה, אין לכך השלכות מעשיות על הפעלת התכנית ברשות.

לפי ציוני הבקרה של המשרד לבל"מ לרשויות המשתתפות בתכנית, **בשנת 2021 היו 19 רשויות שבהן היו סיפוחים של שוטרי היחידה בניגוד לנוהל, בשנת 2022 היתה רק רשות אחת בה הדבר קרה (תל שבע), ובשנת 2023 היו 15 רשויות שבהן נמצא בבקרה כי שוטרי יחידת האכיפה העירונית סופחו למשימות/יחידות/פעילויות אחרות בניגוד לנוהל.**

### [מדידה והערכה של התכנית ומידת האפקטיביות שלה](#)

בהתאם להחלטת הממשלה 1848, יישום התכנית לווה בקביעת מדדי תפוקה ותוצאה ובמחקר הערכה לגבי תוצאותיה והשלכותיה, ובתוך כך ריכוז וניתוח נתונים על יישום התכנית והערכת התכנית על סמך מקורות נוספים כגון סקרים (סקר אקלים ארגוני וסקר דעת קהל).

במסגרת המסמך הנוכחי, ביקשנו להציג את ממצאי מחקרי ההערכה שנעשו מאז שנת 2021, אז פורסמו תוצאות המחקרים הקודמים. לדברי המשרד, **משנת 2021 ערכה לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון לאומי מספר מחקרים שתכליתם לנתח את נתוני היישום ואת האפקטיביות של תכנית השיטור העירוני:** ניתוח איכותני של פרטוקולים של מועצת האכיפה העירונית בשנת 2023 – בדיקה איכותנית של סיכומי ישיבות מועצת האכיפה העירונית ב-31 רשויות בהן נכתב פרטוקול מסוג זה; סקר אנשי מפתח לשנת 2024; וסקר עמדות תושבים בשנת 2024. עם זאת, הסקרים של שנת 2024 ככל הנראה לא הושלמו. כמו כן, למרות פניותינו לא הועברו לנו מידע ונתונים על ביצוע מחקרים אלו וממצאיהם המלאים, אלא רק התייחסו חלקית.

המשרד לבל"מ מסר כי **אפקטיביות התכנית** נבחנת באמצעות מספר תבחינים ומדדים לאורך זמן, בכמה יישובים שהגדיר כמייצגים: ניתוח מגמות **בעבירות עבירות פע"ר** (פשיעת עברות רחוב – התפרצות לדירה, התפרצות לבית עסק, גניבת רכב והתפרצות לרכב); **אירועי איכות חיים** (שיגור ניידות באמצעות מוקד 100 לאירועים מסוג של גרימת רעש, השלכת פסולת ועברות מנהליות); **ואירועי שיטור עירוני** (שיגור ניידות לאירועים בסל העבירות שבאחריות השיטור העירוני). מהמשרד נמסר כי לפי מדדים אלו התכנית אפקטיבית, אך למרות בקשתינו לא מסר לנו את ממצאי הבדיקה והנתונים שבבסיסה.

**מכאן, שמאז שנת 2021 הסתיים רק מחקר אחד על התוכנית - ניתוח איכותני של פרוטוקולי מועצת האכיפה העירונית, 2023, שנערך רק -31 רשויות בהן נכתב פרוטוקול של ישיבות מועצת האכיפה העירונית; ואופן בחינת אפקטיביות השיטור העירוני אינה נעשית בכל הרשויות בהן פועלת התכנית, אלא רק ברשויות המוגדרות כ"מייצגות". ממצאי בחינה זו לא הועברו לנו או פורסמו לציבור. לאור זאת - נשאלת השאלה מה היה הבסיס העובדתי של השינוי המוצע?**

יודגש כי מסמך זה מציג את תכנית השיטור העירוני ואופן יישומה כפי שהיא כיום, ואינו מתייחס לשינויים המוצעים בהצעת החוק. לפיכך, אין בידינו לומר האם וכיצד מוצע לשנות את תכלית התכנית ומטרותיה, מאפייני התכנית והנהלים המסדירים את פעילותה, מנגנוני הפיקוח והבקרה על יישומה, וחובות הדיווח לוועדה.

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה לביטחון לאומי בראשות חה"כ צביקה פוגל, לקראת דיון [בהצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 14\), התשפ"ה-2024](#), המציעה לעגן את תכנית השיטור העירוני והמועצתי (להלן: התכנית, או תכנית השיטור העירוני) בהוראת קבע. במסמך מוצג תיאור של התכנית, ונסקרות כמה סוגיות הנוגעות להפעלתה, ובכלל זה: הגופים המעורבים בהפעלת התכנית - במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות - וממשקי העבודה ביניהם; תנאי הסף להצטרפות לתכנית; אופן דירוג ותעדוף הרשויות המועמדות להצטרפות ותכנית העבודה לצירופן; תקצוב ומשאבים המוקצים לתכנית; תקני כח האדם וכלי הרכב ברשויות המשתתפות בתכנית ושיעורי המיצוי שלהם; אופן הפעלת השיטור העירוני וסל העבירות הייעודי שבאחריותו; הכשרת כוח האדם - שוטרים ופקחים מסייעים - סמכויותיהם ואופן השימוש בסמכויות אלו; שימוש במערך טכנולוגי מתקדם ברשויות שבהן פועלת יחידת אכיפה עירונית; מנגנוני הפיקוח והבקרה על התכנית וממצאיהם; ואופן בחינת האפקטיביות של התוכנית וממצאיה.

יודגש כי מסמך זה אינו מציג או מנתח את הצעת החוק הנוכחית ואינו ממפה את השינויים שחלו בה ביחס לחוק הקיים, אלא ממפה ומציג את יישום תכנית השיטור העירוני עד כה. בכך, מציע המסמך נקודת ייחוס לבחינת השינויים המוצעים בהצעת החוק שעל הפרק.

לצורך כתיבת המסמך פנינו למשרד לביטחון לאומי, הגורם האחראי להפעלת התוכנית; למשרד הפנים, הרגולטור של הרשויות המקומיות והאחראי להסמכת הפקחים העירוניים; ולכל הרשויות המקומיות והמועצות האזוריות המשתתפות בתכנית. עד סיום כתיבת המסמך קיבלנו מענה מ-

**15** רשויות מקומיות (כ-17% מהרשויות המשתתפות בתכנית).<sup>2</sup> נציין כי **חלק גדול מהשאלות שהעברנו למשרדים לא קיבלו מענה, או שקיבלו מענה חלקי בלבד**: למשרד הפנים אין מידע על היבטים שונים הנוגעים להפעלת תכנית השיטור העירוני, ובתוך כך, לגבי תקני פקחים רגילים ברשויות המקומיות ומידת איושם, סוגיית איוש תקני פקחים מסייעים ברשויות ערביות, ונתונים לגבי רשויות שמשרד הפנים לא אישר את השתתפותן בתכנית בשל חוסר יכולת כלכלית לעמוד בהתחייבויות הכרוכות בכך; תשובת המשרד לביטחון לאומי, שהוא הגוף המרכזי בהפעלת התוכנית, הייתה חלקית מאוד, ולא כללה התייחסות לחלק מהשאלות שהעברנו לצורך כתיבת המסמך, ובהן, שאלות לגבי נתוני פעילות השיטור העירוני במענה לפניות למוקד המשטרה וממצאי מחקרי הבקרה וההערכה לתכנית. לכן, אין בידינו להציג חלק מהמידע והנתונים הנדרשים לצורך הבנת הנושא, כפי שיפורט במקומות הרלוונטיים לאורך המסמך. נוסף על כך, נעזרנו במסמכים ודוחות של גופים שונים על התכנית ונתונים שקיבלנו בעבר ממשרד הבל"מ במסגרת כתיבת מסמכים קודמים בנושא.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> **רשויות מקומיות שענו למרכז המחקר והמידע של הכנסת: רשויות יהודיות** – אילת, חדרה, נתניה, ראשון לציון, בית שאן, עפולה, קריית ביאליק, רמת גן, והמועצה האזורית בני שמעון; **רשויות ערביות ודרוזיות** – רהט, קלנסווה, אום אל פחם ודליית אל כרמל; **רשויות מעורבות**: תל אביב-יפו.

<sup>3</sup> מרכז המחקר והמידע פרסם שני מסמכים מרכזיים בנושא בשנים האחרונות: ג'רי אלמו-קפיטל, **נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023; ג'רי אלמו-קפיטל, **היבטים בהפעלת השיטור העירוני**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

## 1. רקע

בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, נקבע כי "משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש".<sup>4</sup> במודל השיטור הקלאסי (השיטור המסורתי) יש חלוקה ברורה של הסמכויות: משטרת ישראל מבצעת אכיפה בתחום הפלילי ופקחי העירייה עוסקים בעיקר באכיפה של חוקי עזר עירוניים.<sup>5</sup>

לצד מודל זה, **בעשורים האחרונים התפתחו בישראל שני מודלים נוספים לחלוקת עבודה ולשיתוף הפעולה בין הפקחים המקומיים לבין המשטרה:**

1. **מודל השיטור המשולב:** מודל שהחל לפעול בשנת 2000, לפי החלטת מפכ"ל המשטרה דאז (יהודה וילק), לצורך אכיפה של אירועי איכות חיים – עבירות מטרד לציבור כגון ונדליזם, הקמת רעש, בריונות, חסימת דרכים והשלכת פסולת.<sup>6</sup> במודל זה פועלת ניידת שיטור משולב המאוישת על ידי שוטרי סיור ופקח עירוני (**ללא הכשרה וסמכות בתחום השיטור**). מודל זה מופעל באכיפת עבירות בהן הרשות המקומית חולקת תחומי אחריות עם המשטרה. שיתוף פעולה זה מבוסס על ההבנה כי מרחב החפיפה בין שירותים ציבוריים עליהם מופקדת הרשות המקומית ויחידות המשטרה רחב ומגוון, וכי שיתוף פעולה זה יאפשר לסגור את התפר בין שני מוסדות אכיפה אלו. יש לציין כי במודל זה **המשטרה אינה מקצה תקנים נוספים לשוטרים והשוטרים בניידת השיטור המשולב נמנים על כוח הסיור המשטרה**.<sup>7</sup>

2. **מודל מערכי אכיפה עירוניים** (להלן: שיטור עירוני): מודל שהחל לפעול בשנת 2010, כשיפור של מודל השיטור המשולב,<sup>8</sup> הכולל **כוח משולב המורכב מכוח שיטור ייעודי וכוח פיקוח עירוני ייעודי (להלן: "פקחים מסייעים")**, שבו פקחים עירוניים ייעודיים שקיבלו **סמכויות מיוחדות בתחום מניעת האלימות** (כפי שיפורט להלן).<sup>9</sup> במודל זה נקבע כי השוטרים והפקחים המסייעים ביחידות השיטור העירוני **לא יבואו על חשבון** מצבת השוטרים בתחנת המשטרה ומצבת פקחי העירייה "רגילים", אלא **יתווספו** עליהם. מטרת

<sup>4</sup> פקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971.

<sup>5</sup> ד"ר פני יובל, עיריית פורת, [אפקטיביות הניהול של דפוסי שיטור מוניציפליים בישראל](#), העיקר במחקר- מחקרים וסקרי ספרות בתחומי העשייה של משטרת ישראל, בהוצאת משטרת ישראל, אגף תכנון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מחקר ואסטרטגיה, 2018.

<sup>6</sup> המשרד לביטחון פנים, לשכת המדען הראשי, מחקרים, סקרים וסטטיסטיקות, [שיטור קהילתי בישראל](#), המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים האוניברסיטה העברית, 2001, עמ' 22.

<sup>7</sup> ד"ר פני יובל, עיריית פורת, [אפקטיביות הניהול של דפוסי שיטור מוניציפליים בישראל](#), העיקר במחקר- מחקרים וסקרי ספרות בתחומי העשייה של משטרת ישראל, בהוצאת משטרת ישראל, אגף תכנון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מחקר ואסטרטגיה, 2018.

<sup>8</sup> שם.

<sup>9</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל- רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

מודל השיטור  
הקלאסי מציע חלוקה  
ברורה של הסמכויות:  
המשטרה אוכפת  
בתחום הפלילי,  
ופקחי העירייה  
אוכפים חוקי עזר  
עירוניים

בעשורים האחרונים  
התפתח מודל  
לשיתוף פעולה בין  
הפקחים העירוניים  
לבין המשטרה,  
שהבשיל לתכנית  
מערכי האכיפה  
העירוניים – השיטור  
העירוני – יחידה  
המשלבת כח שיטור  
ייעודי וכח פקחים  
מסייעים שלהם  
סמכויות מיוחדות  
בתחום מניעת  
אלימות.

**תכנית השיטור  
העירוני נועדה לחזק  
את הקשר בין  
האכיפה המשטרתית  
והאכיפה העירונית  
של עבירות איכות  
חיים ועבירות אלימות  
במרחב הציבורי,  
ובכך להגביר את  
הביטחון האישי של  
התושבים ואיכות  
חייהם.**

השיטור העירוני היא להגביר במידה משמעותית את הביטחון האישי ואת תחושת הביטחון האישי של התושבים, באמצעות הרתעה, מניעה ואכיפה של עבירות בתחומי איכות החיים, אלימות והתנהגות "אנטי-חברתית" בתחום המוניציפלי, תוך שיתוף פעולה צמוד של שוטרים ופקחים מסייעים.<sup>10</sup> ברמת הרשות, ראש הרשות אמור להוביל את השיטור העירוני והוא גם האחראי על קביעת מדיניות וסדר העדיפות העירוני בתיאום עם משטרת ישראל.<sup>11</sup>

נציין כי כיום פועלת גם תכנית השיטור הקהילתי, העוסקת בחיזוק הקשר בין המשטרה לבין הקהילה. בתוכנית זו יש מודל שונה של ממשק בין שיטור לקהילה, שאינו מתמקד באכיפה ואינו מיועד לסגור את הפער שבין הפיקוח העירוני למשטרה בעבירות איכות חיים ואלימות. במסמך זה לא נעסוק במודל השיטור הקהילתי.<sup>12</sup>

מודל השיטור העירוני עוגן עד כה בהחלטות ממשלה ובחקיקה זמנית (הוראות שעה) שחודשה מעת לעת ב-12 השנים האחרונות. מרכז המחקר והמידע של הכנסת פרסם בשנים האחרונות כמה מסמכים בנושא, במסגרת הדיונים בעניין בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.<sup>13</sup> כעת, חקיקת הוראת הקבע לתכנית השיטור העירוני נמצאת על שולחן הכנסת,<sup>14</sup> והמסמך הנוכחי נכתב לקראת הדיונים בה בוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.

## 2. מסגרת התוכנית

להלן נציג את ההוראות המעגנות את התוכנית ומסדירות את עקרונותיה. לאחר מכן נציג נתונים כלליים על הרשויות המשתתפות בתכנית.

תוכנית השיטור העירוני נקבעה **בהחלטת ממשלה 1848 מיוני 2010**, במסגרתה הוחלט להקים מערך שיטור עירוני בלא יותר מ-15 רשויות מקומיות כ"פיילוט" לשנתיים.<sup>15</sup> **המטרות שנקבעו למערכי השיטור העירוני היו לחזק באופן מהותי את יכולת ההרתעה והאכיפה ברמה המקומית-מוניציפאלית ולהפחית באופן ניכר את רמת האלימות, העבריינות וההתנהגות ה"אנטי חברתית", תוך דגש ברור על עבירות שבתחום איכות החיים; זאת בהובלת ראש הרשות המקומית, ובשיתוף פעולה צמוד בין השוטרים לבין הפקחים המסייעים, המרכיבים את יחידות השיטור העירוני.**<sup>16</sup> החלטת הממשלה (והחלטות הממשלה העוקבות שתיקנו אותה

<sup>10</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>11</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>12</sup> משטרת ישראל, [שיטור קהילתי](#). ראו גם: המשרד לביטחון לאומי, [הרשות הלאומית לביטחון קהילתי](#).

<sup>13</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי - עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023; ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

<sup>14</sup> [הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 14\), התשפ"ה-2024](#).

<sup>15</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>16</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

במהלך השנים) קובעת, בין היתר, את יעוד השיטור העירוני; תפקידיו; הרכב הכוחות בו; הגופים, המבנים ומנגנוני הניהול שנכללים בו; התבחינים לצירוף רשויות מקומיות לתכנית ומדדים לתיעדוף בין רשויות אלה; מנגנוני פיקוח ובקרה על יישום התכנית; וניהול מחקר מלווה הבודק את אופן יישום התכנית ומידת האפקטיביות בהשגת מטרותיה.

כשנה לאחר מכן עוגן פיילוט השיטור העירוני [בחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#) (להלן: [חוק הייעול והאכיפה או החוק](#)).<sup>17</sup> בחוק הוסדרו כמה נושאים מרכזיים:

- 1. עיגון בחוק של הקמת פיילוט מערך האכיפה העירוני ב-12 רשויות מקומיות כהוראת שעה לשנתיים.**
- 2. הסמכת פקחים עירוניים לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר בתחום הרשויות המקומיות שבהן הם עובדים,**<sup>18</sup> וקביעת סייגים לשימוש בסמכויות אלו.<sup>19</sup>
- 3. קביעת תנאים להסמכת פקחים מסייעים ליחידות השיטור העירוני.**<sup>20</sup>
- 4. קביעת הסמכויות הנוספות שיינתנו לפקחים המסייעים למניעת מעשי אלימות:** לדרוש מאדם להזדהות;<sup>21</sup> לערוך חיפוש על אדם, אם יש חשד סביר שאדם נושא נשק שלא כדין או עומד להשתמש בנשק שלא כדין; לתפוס חפץ שהתגלה במהלך חיפוש ועלול לפגוע בביטחון הציבור; לעכב חשוד עד לבואו של שוטר תוך שימוש בכוח סביר.<sup>22</sup>
- 5. קביעת הסייגים לשימוש בסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים:** הפעלת סמכויות פקחים מסייעים תעשה רק בתחום השיפוט של הרשות המקומית בה הם עובדים, ורק במקומות הקבועים בתוספת השנייה לחוק, שהוגדרו כמועדים לאלימות: גנים ציבוריים, אזורי מסחר, חופי רחצה, חניונים, אירועים תחת כיפת השמים, אזורי בילוי ומרחב חקלאי.<sup>23</sup>
- 6. קביעה שכח האדם של יחידת השיטור העירוני – גם השוטרים וגם הפקחים המסייעים – יהיה תוספתי על כוחות השיטור והפיקוח הקיימים;** כלומר, שהקמת שיטור עירוני לא תפחית את המאמץ המשטרתי ואת היקף כוחות השוטרים הקיימים בתחנות משטרה שבמסגרתן פועל כוח שיטור עירוני ייעודי, ולא תפחית את מאמץ

<sup>17</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#).

<sup>18</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיפים 4 ו-5.

<sup>19</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 6.

<sup>20</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 10.

<sup>21</sup> לדרוש מאדם למסור את שמו ומענו ולהציג תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו.

<sup>22</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 13 (א). לפי החוק, הפעלת סמכויות הפקחים המסייעים תעשה במגבלות האלה: **הפעלת הסמכויות תיעשה בנוכחות שוטר או בהנחיה של מפקד תחנה** ורק בתחום השיפוט של הרשות המקומית שבה הם עובדים, וכן במקומות הקבועים בתוספת השנייה לחוק שהוגדרו כמועדים לאלימות.

<sup>23</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיפים 11, 12 ו-14, והתוספת השנייה לחוק.

הפיקוח העירוני ואת היקף כוחות הפקחים העירוניים הפועלים ברשות מקומית שבה פועלת יחידת שיטור עירוני ייעודית.<sup>24</sup>

## 7. קביעת חובות דיווח של הרשות המקומית לציבור ולוועדה לביטחון לאומי של

**הכנסת** לגבי תלונות שהוגשו על הפעלת סמכויות הפקחים המסייעים;<sup>25</sup> וקביעת חובת דיווח חצי שנתית של המשרד לביטחון לאומי לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת לגבי מספר עבירות האלימות ברשויות שבהן פועלת תכנית השיטור העירוני, מספר עבירות האלימות ברשויות שאינן משתתפות בתכנית, שינוי במספר השוטרים ברשויות המשתתפות בתכנית, ומספר המקרים שבהם עשו פקחים מסייעים שימוש בסמכויותיהם הייחודיות.<sup>26</sup>

**בנוסף להחלטות הממשלה ולחוק, המסגרת המארגנת ועקרונות ההפעלה של התכנית נקבעו בשני מסמכים מרכזיים: מסמך [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), שפרסם אגף מבצעים במשטרת ישראל; ומסמך [מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה](#), שפרסם המשרד לבל"מ, שניהם עודכנו בשנת 2020. מסמכים אלו קובעים את אופן הפעלת יחידת האכיפה העירונית, את ההכשרות והדרישות הייעודיות מהשוטרים ומפקחים המסייעים המרכיבים את היחידה, את אופן הניהול והדיווח של הכוחות ועוד.**

**לאורך השנים הוארכה הוראת השעה מספר פעמים ומספר הרשויות שהוכללו בתכנית גדל, כפי שהוצג במסמכים הקודמים שנכתבו בנושא במרכז המחקר והמידע של הכנסת.<sup>27</sup> כך למשל, בשנת 2018 הוחלט על הקמת יחידות שיטור מועצתי, שהותאמו למועצות אזוריות,<sup>28</sup> ובשנת 2021 הוחל בהקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות הדרוזיות והצ'רקסיות.<sup>29</sup> נכון למועד כתיבת מסמך זה, הוראת השעה תקפה עד יום 18 בדצמבר 2024.<sup>30</sup> ביום 25 ביולי 2024 פורסם להערות הציבור [תזכיר חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\)](#) (הפיכת הוראת השעה להוראת קבע ותיקונים נוספים) (תיקון), התשפ"ד-2024, העוסק בעיגון תכנית השיטור העירוני בהוראת קבע, וביום 10 בנובמבר 2024 הוגשה לוועדת שרים לחקיקה **טיטת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 1)**, התשפ"ה-2024, המציעה נוסח**

<sup>24</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\)](#), התשע"א-2011, סעיף 9.

<sup>25</sup> שם, סעיף 17.

<sup>26</sup> שם, סעיף 19.

<sup>27</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023; ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

<sup>28</sup> החלטה 4389 של הממשלה ה-34, [מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות](#), 20 בדצמבר 2018.

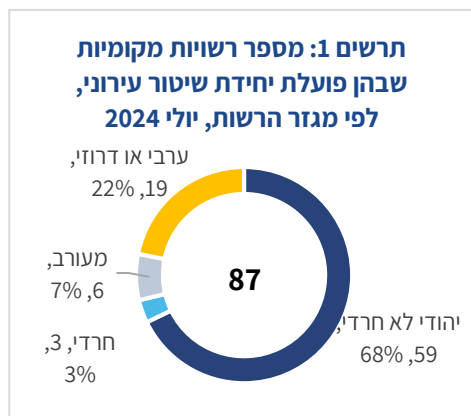
<sup>29</sup> החלטה 631 של הממשלה ה-36, [הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות](#), 14 בנובמבר 2021.

<sup>30</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 13\)](#), התשפ"ה-2024.

לאורך השנים גדל בהדרגה מספר הרשויות המשתתפות בתכנית. נכון ליולי 2024 התכנית פעלה ב-87 רשויות מקומיות (לרבות מועצות אזוריות), שהן כשליש מהרשויות המקומיות בישראל. 68% מהרשויות בהן מופעלת התוכנית הן יהודיות לא-חרדיות, 22% הן רשויות ערביות או דרוזיות, 7% הן רשויות מעורבות, ו-3% הן רשויות חרדיות.

להוראת הקבע לתכנית השיטור העירוני. ביום 10 בדצמבר 2024 הונחה הצעת החוק על שולחן הכנסת.<sup>31</sup>

## 2.1 היקף תכנית השיטור העירוני – תמונת מצב כללית



נכון ליולי 2024, תכנית השיטור העירוני פעלה ב-87 רשויות מקומיות (לרבות מועצות אזוריות),<sup>32</sup> שהן כשליש מהרשויות המקומיות בישראל. ברשויות אלו גרים נכון לסוף שנת 2022 כ-6.8 מיליון נפש, שהם כ-70% מהאוכלוסייה בישראל בשנה זו.<sup>33</sup> כפי שניתן לראות בתרשים 1, כ-68% מהרשויות בהן מופעלת התוכנית הן יהודיות לא חרדיות, 22% הן רשויות ערביות או דרוזיות, 7% הן רשויות מעורבות ו-3% הן רשויות חרדיות.

בטבלה שלהלן מוצג מספר הרשויות המקומיות שהצטרפו לתכנית בכל שנה משנות פעילותה, לפי מגזר הרשות. השנה המוצגת היא השנה בה לפי נתוני המשרד לבל"מ יחידת האכיפה העירונית הפכה מבצעית, כלומר הוקמה בפועל.

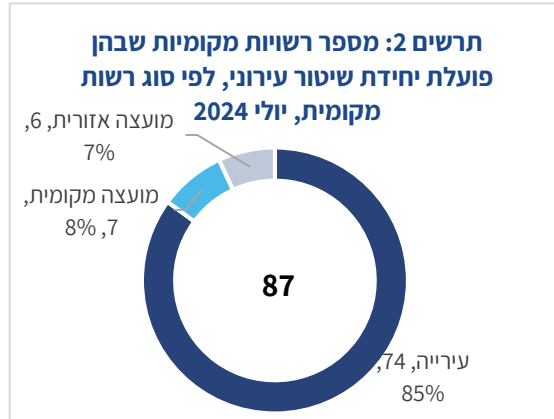
### טבלה 1: מספר רשויות מקומיות שבהן פועלת יחידת שיטור עירוני, לפי שנת הצטרפות לתכנית ומגזר, יולי 2024.

שנת הצטרפות לתכנית	יהודית	חרדית	מערבת	ערבית או דרוזית	סך הכל
2011	8	1	1	-	10
2013	2	-	1	1	4
2014	8	-	-	1	9
2015	9	1	3	2	15
2016	8	-	-	1	9
2017	2	-	-	-	2
2018	9	-	1	2	12
2019	1	1	-	-	2
2020	4	-	-	4	8
2021	1	-	-	1	2
2022	5	-	-	1	6
2023	2	-	-	5	7
2024	-	-	-	1	1
<b>סך הכל</b>	<b>59</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>19</b>	<b>87</b>

<sup>31</sup> הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 14), התשפ"ה-2024.

<sup>32</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>33</sup> למ"ס, קובץ רשויות מקומיות 2022, כניסה: 29 באוקטובר 2024.



בתרשים 2 שלהלן מוצג מספר הרשויות שנכללות בתכנית, לפי המעמד המוניציפלי של הרשות. ניתן לראות בתרשים כי 85% מהרשויות המשתתפות בתכנית הן עיריות, 8% הן מועצות מקומיות ו-7% הן מועצות אזוריות.

ב-19 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית אין תחנת משטרה או נקודת

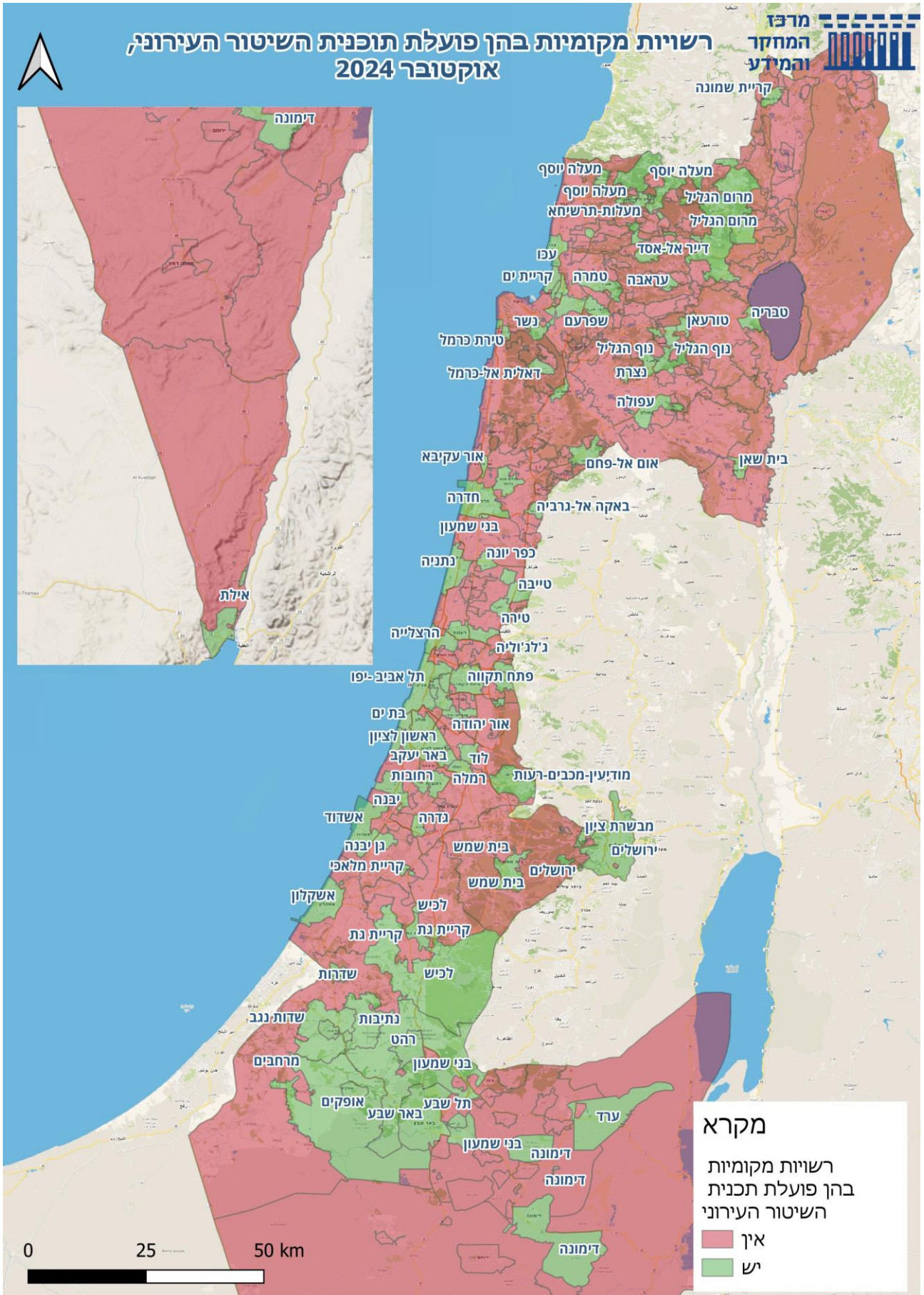
משטרה ברשות המקומית (כ-22% מהרשויות). מהן, 13 רשויות הן יהודיות (שהן כ-22% מהרשויות היהודיות שאינן חרדיות המשתתפות בתכנית), ושש רשויות הן ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות (שהן כ-32% מהרשויות הערביות, דרוזיות או צ'רקסיות המשתתפות בתכנית.<sup>34</sup> נציין כי בכל הרשויות החרדיות והמעורבות המשתתפות בתכנית יש תחנת משטרה או נקודת משטרה.<sup>35</sup>

המפה שלהלן מציגה את הרשויות המקומיות בישראל בהן פועלת תכנית השיטור העירוני. במפה לא מוצגות הרשויות המקומיות ביהודה ושומרון המשתתפות בתכנית (אריאל, ביתר עלית ומעלה אדומים).

**ב-19 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית (שהן כ-22% מהרשויות המשתתפות בה) אין תחנת משטרה או נקודת משטרה בשטח הרשות**

<sup>34</sup> להלן רשימת הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית ואין בהן תחנת משטרה או נקודת משטרה: באר יעקב, בני שמעון, ג'לג'וליה, דאלית אל-כרמל, דייר אל-אסד, טורעאן, יהוד-מונוסון, כפר יונה, לכיש, מעלה יוסף, מרום הגליל, מרחבים, עראבה, קלנסווה, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים, קריית מוצקין, שדות נגב.

<sup>35</sup> נתוני מיקומי תחנות ונקודות המשטרה נלקחו ממאגר המידע הממשלתי, והם הוצלבו עם נתוני הרשויות המשתתפות בתכנית. לנתוני המיקום של המשטרה ראו: מאגרי המידע הממשלתיים, [יחידות מקבלות קהל של משטרת ישראל](#), תאריך עדכון: 29 באוקטובר 2024.



כפי שניתן לראות במפה, באזור המרכז יש ריכוז של רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית, היוצרות רצף, וכך גם באזור באר שבע-שדות נגב, ובמידה פחותה גם באזור הקריות.

### 3. הגופים המשתתפים בהפעלת התוכנית, תפקידיהם והרכבם

תכנית השיטור העירוני כוללת גופי שלטון מקומי, משרדי ממשלה ואת משטרת ישראל (לרבות מג"ב, במועצות האיזוריות). בפרק זה נציג את מנגנון התכנית ואת הגופים הלוקחים חלק בהפעלתה - תפקידיהם והרכבם.

לפי החוק לייעול האכיפה והפיקוח ברשויות המקומיות, האחריות ליישום הוראות החוק מוטלת על השר לביטחון לאומי,<sup>36</sup> ומשתתפים בהפעלתה גם משרד הפנים והרשויות המקומיות. להלן נפרט על הגורמים המשתתפים בתוכנית, תפקידיהם וסמכויותיהם. נציג את הגופים מלמעלה למטה: נתחיל מהצגת גופי הניהול ברמה הממשלתית, נמשיך בהצגת גופי הניהול ברמת המשרד, ולאחר מכן נציג את הגופים ברמת הרשות המקומית ותחנת המשטרה המקומית, שהן אלו שאחראיות על הנחיית יחידת האכיפה העירונית והפעלתה.

**ועדת היגוי לאומית בנושא שיטור ואכיפה עירונית** (להלן: ועדת היגוי הלאומית) - משמשת כפורום שקובע את המדיניות וסדרי העדיפויות ברמה הלאומית. בראשות הוועדה עומד מנכ"ל המשרד לבל"מ ויהיו חברים בה מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר, נציג היועץ המשפטי לממשלה, נציג משרד ראש הממשלה ונציג בכיר ממשטרת ישראל. הוועדה אמורה להתכנס אחת לשלושה חודשים.<sup>37</sup>

#### **המשרד לביטחון לאומי אחראי על ההיבטים האלה:**

- אישור צירופן של הרשויות המקומיות לתוכנית השיטור העירוני על פי התבחינים הקבועים בהחלטות הממשלה (שמתעדכנות מעת לעת, וראו להלן);
- גיבוש נוהל תפיסות הפעלה – נוהל המגדיר את התנאים, התהליכים והעקרונות להפעלת השיטור העירוני;<sup>38</sup>
- ניהול חלק ממשאבי התכנית;
- קיום מחקר והערכה על השיטור העירוני והצגתו לגורמי ממשלה;
- דיווח לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת על פעילות השיטור העירוני.<sup>39</sup>

לשם כך הוקמה במשרד לביטחון לאומי **מנהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית** (להלן: מנהלה ארצית). המנהלה מסדירה, מתכננת ומנהלת את תכנית השיטור העירוני ברמה הלאומית.<sup>40</sup> בין

<sup>36</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 22 (א).

<sup>37</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף 13.א.

<sup>38</sup> המשרד לביטחון לאומי, מערכי אכיפה- תפיסת הפעלה, דצמבר 2020, עמ' 3.

<sup>39</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני- רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>40</sup> אתר האינטרנט של המשרד לביטחון פנים, [שיטור עירוני-מערכי אכיפה עירוניים](#), כניסה: 10 במאי 2021.

במסגרת הקמת התכנית, הוקמו גופים ומנגנונים בממשלה ובשלטון המקומי, שתפקידם להפעיל את התכנית, להנחותה מבחינה מקצועית ולפקח על יישומה. ברמה הממשלתית הוקמה ועדת היגוי לאומית, מנהלה ארצית לשיטור ואכיפה עירונית במשרד הבל"מ, ומדור שיטור עירוני במשטרת ישראל.

תפקידיה, ניתן למנות את אלה: פיתוח מדיניות לאומית כוללת בנושא; גיבוש סדרי עדיפויות ברמה הלאומית; ניהול התכנית ברמה הלאומית; תכנון וניהול כולל של משאבי התכנית; גיבוש מחקר והערכה לתכנית, קביעת יעדים ומדדי תפוקה; הסדרת הממשקים בין הגופים המשתתפים בתכנית; תכנון וביצוע תכנית מעקב, הובלת תהליכי חקיקה נדרשים.

גם **במשטרת ישראל** הוקם גוף מקצועי האחראי על נושא השיטור העירוני - **מדור שיטור עירוני במטה הארצי במשטרת ישראל** (להלן: מדור שיטור עירוני).<sup>41</sup> גוף זה אחראי, בין היתר, על בניין הכוח, תורת הפעלה, מתן הנחיות מקצועיות, הכשרות, רכש, פיקוח ובקרה ופעולות תיאום בנוגע ליחידות השיטור העירוני.<sup>42</sup>

**משרד הפנים**, שהוא הרגולטור של הרשויות המקומיות, אחראי על חלק מתוכנית ההכשרה של פקחים מסייעים ונדרש לתת את הסכמתו לכל צירוף של רשות מקומית לתוכנית.<sup>43</sup>

**ברמה המוניציפלית, הרשויות המקומיות** המפעילות את יחידות השיטור העירוני בתחום שיפוטן, אחראיות להקצות משאבים לצורך תפעולו, ובין היתר לצורך העסקת כוח אדם של פקחים מסייעים והקצאת מבנה, רכבים וניידות ליחידות השיטור העירוני.<sup>44</sup>

בנוסף, על כל רשות מקומית המשתתפת בתכנית להקים ולכנס את שני הגופים האלה:<sup>45</sup>

- **מועצה לאכיפה עירונית** (להלן: המועצה העירונית), בראשות ראש הרשות המקומית, היא הפורום המרכזי ברמה המקומית. היא אחראית על **גיבוש המדיניות, קביעת המטרות והיעדים וסדר העדיפות ברמה המוניציפאלית**, הפקת דוח תכנון מול ביצוע ודיווח למנהלה הארצית. המועצה תתכנס פעמיים בשנה: בחודשים נובמבר-דצמבר לסיכום שנה וקביעת יעדים לשנה הבאה; ובחודשים יוני-יולי לביצוע מעקב אחר היעדים שנקבעו.<sup>46</sup>

ברמה המוניציפלית,  
על הרשויות  
המשתתפות בתכנית  
להקים מועצה  
לאכיפה עירונית,  
שבראשה עומד ראש  
הרשות, ותפקידה  
לגבש מדיניות  
בתחום. כמו כן, עליהן  
להקים ועדת משנה  
עירונית לאכיפה,  
האחראית למעקב  
ויישום המדיניות  
שנקבעה.

<sup>41</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף 13ה.

<sup>42</sup> משרד לביטחון פנים, מערכי אכיפה- תפיסת ההפעלה, דצמבר 2020, עמ' 5.

<sup>43</sup> סעיף 22 (ב) [לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\)](#), התשע"א-2011.

<sup>44</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך שיטור עירוני, מס' 220.007.01](#), יוני 2020, נספח י"ח, עמ' 57.

<sup>45</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף 13ג.

<sup>46</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020. עמ' 2, סעיף ה'. הרכב המועצה: ראש העירייה, סגני ראש העירייה, מנכ"ל הרשות המקומית, נציג מנהלת השיטור הארצית, מנהלי מחלקות חינוך, רווחה, ביטחון, ברשות המקומית, מנהל מערך הפיקוח העירוני, מפקד העירוני הייעודי בתחנה ושני נציגי ציבור אשר יסוכמו במשותף על ידי ראש הרשות והמנהלה הארצית.

• **ועדת המשנה העירונית לאכיפה** (להלן: ועדת המשנה), אחראית על **יישום המדיניות וסדרי העדיפויות שנקבעו במועצת האכיפה העירונית**, על ידי תרגומן לתוכנית אופרטיבית והתאמתן לפעילות של מערכי השיטור העירוניים.<sup>47</sup> תפקידי הוועדה כוללים, בין היתר, גיבוש תכנית עבודה, תיאום הפעילות ושיתופי הפעולה בין כוח השיטור העירוני ליחידת הפיקוח העירוני הייעודית וגורמי האכיפה העירוניים, הפקת דוחות ביצוע. הוועדה תתכנס אחת לחודש.<sup>48</sup>

**יחידת האכיפה העירונית (להלן: יחידת האכיפה או היחידה) מורכבת מכח שיטור עירוני ייעודי במשטרת ישראל, ומיחידת פיקוח עירוני ייעודית של "פקחים מסייעים" המוסמכים לפי החוק לסיוע למשטרה במניעת אלימות, ברשות המקומית:**

• **כח השיטור העירוני** הוא כח אורגני של משטרת ישראל וחלק מסדר הכוחות (להלן: סד"כ) של התחנה המקומית הפועלת בשטח הרשות המקומית. כוח זה יהווה יחידה נפרדת בתוך תחנת המשטרה הרלוונטית והוא יוכפף ישירות למפקד התחנה, או לקצין האגם של המרחב המשטרתי האופרטיבי;<sup>49</sup>

• **כח הפקחים הייעודי** ("פקחים מסייעים") הוא יחידה מובחנת במערך הפיקוח העירוני הרשות המקומית, בה משרתים פקחים שלהם סמכויות נוספות בהתאם לחוק, כאמור. הפקחים המסייעים כפופים לראש הרשות המקומית או מי מטעמו.

היחידה תפעל ככח אורגני בתחומי הרשות המקומית ולפי תכנית עבודה כפי שהוגדרה על ידי המועצה לאכיפה עירונית. היחידה תפעל בפיקוד קצין השיטור העירוני אשר יהיה כפוף למפקד התחנה שבתחומי הרשות או בפיקודו של קצין אג"מ במרחב אופרטיבי. אישור המשימות יעשה על ידי מפקד תחנת המשטרה ברשות המקומית ובכפיפות מלאה אליו, ובמרחב האופרטיבי הכפיפות תהיה לקצין אג"מ מרחבי.<sup>50</sup>

מכאן עולה שעל פניו, **ליחידת הפיקוח העירונית יש שני ראשים – ראש הרשות המקומית מצד אחד, ומפקד משטרת מצד שני**. דבר זה עשוי לאפשר שיתופי פעולה, אך עלול גם לגרום למחלוקות, התנגשות אינטרסים, אי הלימה בין סדרי עדיפויות שונים, וכדומה. לכן, כחלק ממנגנוני הפיקוח והבקרה על יישום התכנית, נקבעו גם מנגנונים ליישוב מחלוקות.

<sup>47</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף 13.

<sup>48</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020. עמ' 2, סעיף ו'. הרכב ועדת המשנה: נציג בכיר ברשות המקומית האחראי על תחום האכיפה, מפקד תחנת המשטרה הרלוונטי או סגנו, מפקד כוח השיטור העירוני המשטרתי, מנהל יחידת הפיקוח הייעודית ברשות המקומית וממונה הביטחון ברשות המקומית.

<sup>49</sup> במקרים שבהם אין תחנת משטרה בתחום הרשות המקומית, או שיש יותר מתחנה אחת או יותר ממרחב אחד בתחומי הרשות – למשל בירושלים

<sup>50</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020. סעיפים 1-6.

יחידת האכיפה  
העירונית מורכבת  
מכח שיטור עירוני  
ייעודי במשטרת  
ישראל; ומיחידת  
פיקוח עירוני ייעודית  
של "פקחים  
מסייעים",  
המוסמכים לפי החוק  
לסיוע למשטרה  
במניעת אלימות

ליחידת הפיקוח  
העירונית יש שני  
ראשים – ראש  
הרשות המקומית לו  
כפוף כח הפקחים  
הייעודי; ומפקד  
משטרת המפקד על  
כוח השוטרים  
הייעודי.

**נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, שגובש על ידי המשרד לבל"מ ומשטרת ישראל, קובע את הכללים והעקרונות האחידים להפעלת יחידות האכיפה העירוניות; מגדיר את תחומי הפעילות וממשיקי הפעילות עם גורמי משטרה אחרים; וקובע מסגרת לתיאום הפעילות המבצעית בין כח השיטור העירוני ויחידת הפקחים בייעודית ברשות המקומית.<sup>51</sup> לסיכום חלק זה, להלן נציג את הגופים המשתתפים בהפעלת התכנית בתרשים.

---

<sup>51</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020.

### תרשים 3: הגופים המשתתפים בהפעלת תכנית השיטור העירוני



#### 4. תבחינים להשתתפות בתכנית ותיעדוף רשויות להצטרפות לתכנית

צירוף רשויות לתוכנית השיטור העירוני נעשה לפי תבחינים שנקבעו בהחלטות הממשלה ובהתחשב במגבלת התקציב המוקצה לעניין, ובהקצאת חלקה של הרשות המקומית בתקציבים הדרושים להפעלתה, כפי שנפרט להלן.

**תנאי הסף לצירוף רשויות מקומיות לתוכנית הוא גודל אוכלוסיית הרשות – ככלל, יצורפו לתוכנית רשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה מעל 16,000 תושבים; אך בשנת 2021 נקבע כי ביישובים ערביים תנאי הסף הוא אוכלוסייה המונה מעל 10,000 תושבים. לכל רשות העומדת בתנאי הסף נקבע מידד הקובע את מידת הצורך בשיטור עירוני, כפי שיפורט בהמשך. כמו כן,**

צירוף רשויות לתוכנית נעשה לפי תבחינים שנקבעו בהחלטות הממשלה ובהתחשב במגבלת התקציב המוקצה לעניין, ובהקצאת חלקה של הרשות המקומית בתקציבים הדרושים להפעלתה. ככלל, תנאי הסף להצטרפות הוא לפחות 16 אלף תושבים ברשות התכנית מתוקצבת בשיטת המימון התואם, כאשר שיעורי השתתפות של המשרד משתנים בהתאם למאפייני הרשויות.

נקבעו **תבחינים להבטחת ייצוגיות** לרשויות בעלות מאפיינים שונים בהצטרפות לתוכנית (שנערך לאחר דירוג מידת הצורך), ובהם האשכול החברתי-כלכלי של הרשות, ייצוג קבוצות אוכלוסייה ייחודיות (רשויות ערביות, דרוזיות, צ'רקסיות או חרדיות) וגודל האוכלוסייה ברשות.<sup>52</sup> נציין כי בשנת 2022 היו 130 רשויות מקומיות שבהן יש פחות מ-16 אלף תושבים (מתוך 256 רשויות מקומיות בישראל), 70 מהן ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות. בשנה זו היו 30 רשויות ערביות שמנו פחות מ-10 אלף תושבים (מתוך 85 רשויות מקומיות ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות).<sup>53</sup>

התוכנית מופעלת בשיטת המימון התואם (מצ'ינג) - המשרד לביטחון לאומי משתתף, בשיעורים שונים, במימון שכרם של פקחים מסייעים ברשויות מקומיות המשתתפות בתכנית, כפי שיפורט בהמשך.<sup>54</sup> **הרשויות המקומיות המעוניינות להצטרף לתוכנית נדרשות להעמיד את חלקן במשאבים הנדרשים לצורך הפעלת התכנית בתחומן.** זאת, בין היתר, באמצעות הקצאת רכבים וניידות על פי חוזה התקשרות עם המשרד לביטחון לאומי; הקצאת מבנה לתפעול יחידות השיטור העירוני בתיאום עם משטרת ישראל; גיוס והכשרה של פקחים מסייעים והנפקת מדים ייחודיים לפקחים המסייעים הפועלים ביחידות השיטור העירוני על פי חוק.<sup>55</sup> כל זאת, כמובן, נוסף על תשלום החלק היחסי של אותה רשות בשכרם של הפקחים.

**בשנים שבהן תכנית השיטור העירוני פועלת התקבלו כמה החלטות ממשלה שקבעו תבחינים להכללת קבוצות מסוימות של רשויות בתוכנית,<sup>56</sup> ובפרט מועצות אזוריות ורשויות ערביות:**

<sup>52</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010; החלטה 1645 של הממשלה ה-34, [עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון פנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון](#), 7 ביולי 2016 (עודכנה בספטמבר 2017).

<sup>53</sup> למ"ס, [קובץ רשויות מקומיות 2022](#), כניסה: 29 באוקטובר 2024.

<sup>54</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010; החלטה 1645 של הממשלה ה-34, [עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון פנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון](#), 7 ביולי 2016 (עודכנה בספטמבר 2017).

<sup>55</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#). החוק קובע כי מדי הפקחים לא ייחזו להיות מדי משטרה, ותהיה אפשרות להבדיל בינם לבין הפקחים העירוניים הרגילים.

<sup>56</sup> בשנים 2012 ו-2014 התקבלו שתי החלטות ממשלה לצירוף סוגי הרשויות האלה: **רשויות מקומיות ביהודה ושומרון**: באוגוסט 2012 הוחל החוק גם על רשויות מקומיות באיו"ש מכוח סעיף 87 לתקנון המועצות המקומיות (יהודה והשומרון), התשמ"א-1981, ולפיו הוקמו יחידות שיטור עירוני **בשלושה** יישובים בתחומי איו"ש: אריאל, ביתר עילית ומעלה אדומים; **הכללת ערי כרך**: בפברואר 2014 התקבלה החלטה ממשלה 1331 שעניינה הרחבת פיילוט מערכי האכיפה העירוניים לערי כרך ועדכון התבחינים להכללת רשויות מקומיות בפיילוט. בהחלטה זו נקבע כי הפיילוט יופעל גם ברשויות מקומיות שאוכלוסייתן מונה יותר מ-250,000 תושבים, וכל ערי הכרך מלבד חיפה צורפו לתוכנית – באר שבע, תל אביב וירושלים. לפי המשרד לביטחון לאומי, בשנת 2014 הוצע לחיפה להצטרף לפרויקט אולם היא סירבה. **ראש העיר הנוכחית פנתה למשרד בבקשה להצטרף לתוכנית כמה פעמים מאז נכנסה לתפקידה בשנת 2019, אך הדבר לא אושר מחוסר תקציב.** להרחבה ראו: ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2021.

לאורך השנים  
התקבלו כמה  
החלטות ממשלה  
שקבעו תבחינים  
להכללת קבוצות  
מסוימות של רשויות  
בתכנית.

רשויות מקומיות  
המועמדות להצטרף  
לתכנית מדורגות לפי  
"ציון צורך" - המורכב  
מהיקף עבירות שונות  
ביחס לגודל  
אוכלוסיית הרשות  
בשלוש השנים  
שקדמו למועד  
הבחינה.

• **שיטור עירוני במועצות האזוריות:** בדצמבר 2018 התקבלה החלטת ממשלה 4389 בנושא מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות, בה הוחלט על הקמת יחידות שיטור עירוני מותאמות למועצות אזוריות במודל ניסיוני **בעשר** מועצות אזוריות ולפי תבחינים ייעודיים,<sup>57</sup> מבין 17 המועצות האזוריות אשר בתחומן הופעלה התכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי.<sup>58</sup> ב-28 בדצמבר 2021 הוחלט על צירוף שש מועצות מתוך העשר לפיילוט: בני שמעון, לכיש, מעלה יוסף, מרחבים, מרום הגליל ושדות נגב. לפי המשרד לביטחון לאומי, נכון לאוגוסט 2024 המודל מיושם **בשש** מועצות אזוריות אלו.<sup>59</sup>

• **שיטור עירוני ברשויות ערביות:** בנובמבר 2021 התקבלה החלטת הממשלה 631 שעניינה הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות הדרוזיות והצ'רקסיות.<sup>60</sup> בהחלטה זו תנאי הסף לצירוף רשויות מקומיות ערביות שונה, כך שרשויות ערביות שאוכלוסייתן מונה למעלה מ-10,000 תושבים יוכלו להצטרף לתוכנית. כמו כן, שונה שיעור המימון של המשרד לביטחון לאומי ונקבע כי המשרד ישתתף במימון שכרם של פקחים מסייעים ברשויות מקומיות בחברה הערבית בשיעור של 70% (לעומת עד 35% ברשויות אחרות, כאמור). בינואר 2022 הוחלט על הקמת שיטור עירוני בשמונה רשויות ערביות: ג'לג'וליה, ג'יסר א-זרקא, טורעאן, כפר יאסיף, כפר כנא, כפר קאסם, ערעה בנגב ושגב שלום.

**רשויות מקומיות שעמדו בתנאי הסף להצטרפות, התחייבו לחלקן בתקצוב התכנית ונמצא שהן מתאימות להיכלל בתוכנית, מדורגות לפי "ציון צורך" - המורכב מהיקף עבירות שונות ביחס לגודל אוכלוסיית הרשות בשלוש השנים שקדמו למועד הבחינה.** ככלל, רשויות ש"ציון הצורך" שלהן גבוה יקבלו עדיפות בהצטרפות לתכנית. היקף העבירות וסוג העבירות המרכיבות את "ציון הצורך" תלוי במאפייני הרשויות:

<sup>57</sup> דירוג המועצות האזוריות להשתתפות בתכנית מערכי אכיפה עירוניים במועצות אזוריות נעשה על בסיס ציון ה"צורך" המורכב משקלול נתוני עבירות בתחומן, לפי סוגי העבירות והמשקלות שהוגדרו בהחלטת הממשלה. נציין כי **בתבחינים אין התייחסות לשטח המועצה, כלומר למידת פריסתה הגיאוגרפית**, או לקיומה של תחנת משטרה בתחומה. ראו: החלטה 4389 של הממשלה ה-34, [מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות](#), 20 בדצמבר 2018.

<sup>58</sup> החלטה 4389 של הממשלה ה-34, [מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות](#), 20 בדצמבר 2018. לתכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי ראו [החלטת ממשלה מס' 2415 \(אלמ/9\) בנושא תכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי](#), 16 בפברואר 2017.  
<sup>59</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>60</sup> החלטה 631 של הממשלה ה-36, [הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות](#), 14 בנובמבר 2021.

- **כלל הרשויות** – ציון הצורך מורכב מ-60% עבירות אלימות<sup>61</sup> ו-40% עבירות רחוב (עבירות פע"ר – פשיעת עבירות רחוב, הכוללות התפרצות לדירה, התפרצות לבית עסק, גניבת רכב והתפרצות לרכב).<sup>62</sup>
- **רשויות ערביות** – ציון הצורך מורכב מ-60% עבירות איכות חיים ו-40% **כלל** העבירות הפליליות;
- **מועצות אזוריות** – ציון הצורך מורכב מ-40% אירועי איכות חיים, 20% עבירות פע"ר (התפרצות לרכב, התפרצות לבית או עסק), 20% עבירות רכוש (כל העבירות שלא נכללו בעבירות פע"ר) ו-20% עבירות חקלאיות והסגת גבול. נציין כי שטח המועצה האזורית, פריסתה הגיאוגרפית וקיומה של תחנת משטרה בתחומה, אינם משקללים בחישוב ציון הצורך של רשויות אלו.

כאמור, בהחלטות הממשלה נקבעו **קריטריונים למתן ייצוג** לרשויות שונות, כמפורט להלן:<sup>63</sup>

- **דירוג חברתי-כלכלי של הרשות** – ייצוגיות יחסית לכל אחת מהקבוצות: 20% לרשויות שלהן דירוג גבוה (אשכולות 7-10); 40% לרשויות שלהן דירוג בינוני (אשכולות 3-6); ו-40% לרשויות שלהן דירוג נמוך (אשכולות 1-2). נציין כי הדירוג החברתי כלכלי מודד את מצבם הכלכלי של התושבים, ולא של הרשות המקומית. עם זאת, זהו מדד מקובל לזכאות של רשויות המקומיות להטבות כלכליות בתחומים שונים.
- **גודל האוכלוסייה ברשות המקומית** – ייצוגיות יחסית לכל אחת מהקבוצות: 50% לרשויות קטנות,<sup>64</sup> 30% רשויות בינוניות,<sup>65</sup> ו-20% רשויות גדולות.<sup>66</sup>
- **הבטחת ייצוג לרשויות ערביות וחרדיות** – מתוך כל 10 רשויות מקומיות שיוכללו בתכנית- לפחות 20% תהיינה מהמגזר הלא יהודי ו-10% מהמגזר החרדי.

<sup>61</sup> עבירות אלימות כוללות, בין היתר, איומים הטרדה או תקיפה במרחב הציבורי, דקירה, קטטה, התעללות בחסר ישע, עבירות אלימות כלפי בעלי חיים, שוד ושטר במצוקה – הכשלה, העלבה או תקיפה של שוטר). ראו: משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 16, נספח א').

<sup>62</sup> סעיף 490 ל**חוק העונשין, התשל"ז-1977**.

<sup>63</sup> הממשלה ה-34, **החלטה 1645 בנושא עדכון תבחינים וכללי תקצוב בתכניות שמפעיל המשרד לביטחון פנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון**, 7 ביולי 2016 (עודכנה בספטמבר 2017). נספח 1.

<sup>64</sup> רשויות המונות 16–35 אלף תושבים.

<sup>65</sup> רשויות המונות 35–75 אלף תושבים.

<sup>66</sup> רשויות המונות 75–250 אלף תושבים.

לדברי המשרד לבל"מ, מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ולאור הצרכים שעולים מהשטח בתקופה זו, עלה צורך בעדכון התבחינים לצירוף רשויות לתכנית. בספטמבר 2024 מסר לנו המשרד על עבודת מטה שביצע בעניין זה בשיתוף גורמים נוספים, אולם לא פירט לגבי תוכנה, מסקנותיה, השיקולים שעמדו בבסיסה, או מהם התבחינים אותם שוקלים לאמץ.

דרוג כלל הרשויות המועמדות להשתתף התכנית מתבצע על פי ניקוד הצורך, תוך חלוקה לקבוצות של עשר רשויות על פי כללי הייצוג ובהתאמה לתקציב שהוקצה לכך על ידי המשרד לביטחון לאומי.<sup>67</sup> הכללת הרשויות בתוכנית מתבצעת על פי צו של השר לביטחון לאומי, בהסכמת שר הפנים ובאישור הוועדה לביטחון לאומי.<sup>68</sup> לאחר צירופה של רשות מקומית לתוכנית נחתם הסכם התקשרות בינה לבין המשרד לביטחון לאומי לצורך הסדרת שיתוף הפעולה ביניהם וקידום הפעלת התוכנית.<sup>69</sup>

לדברי המשרד לביטחון לאומי, מאז פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ולאור הצרכים שעולים מהשטח בתקופה זו, עולה צורך בעדכון התבחינים לפיהם יקבע סדר הצטרפות הרשויות/מועצות הפוטנציאליות להצטרפות לתכנית. בספטמבר 2024 מסר לנו המשרד, כי טרם פקיעת הוראת החוק והפיכתו לחוק של קבע, המשרד מבצע עבודת מטה רחבה עם משטרת ישראל, משרד הפנים, השלטון המקומי ושותפים נוספים על מנת לבחון את שינוי ועדכון התבחינים באופן שייטיב עם המהלך ויעמוד בהלימה למדיניות השר ולצרכים העולים מהשטח.<sup>70</sup> מהמשרד לא נמסר מהם השיקולים המעורבים בבחינה זו, או מהם התבחינים אותם שוקלים לאמץ.

#### 4.1 צפי/תכנית עבודה לשילוב רשויות נוספות בתכנית

לדברי המשרד לבל"מ, לפי התבחינים הקיימים, יש 54 רשויות מקומיות שלהן פוטנציאל להיכלל בתכנית: שיטור עירוני ב-43 רשויות, ושיטור מועצתי ב-11 רשויות.<sup>71</sup> בספר תכניות העבודה הממשלתיות לשנת 2024 נקבעו כמה משימות הקשורות להרחבת השיטור העירוני, כחלק מיעד מניעת פשיעה וחיזוק הביטחון האישי ברחובות, בכבישים ביישובים ובתוך המשפחה. בין המשימות הקשורות לכך:<sup>72</sup>

1. חיזוק הביטחון האישי בערים ובמרחבים מעורבים תוך חיזוק משטרת ישראל כולה ובפרט מערך הסיוע בתחנות המשטרה.
2. הגברת האכיפה כנגד פשיעת רחוב ועבירות אלימות ביישובים ובערים תוך שילוב טכנולוגיות והרחבת השיטור העירוני והמועצתי.

<sup>67</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>68</sup> סעיף 18 לחוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) התשע"א-2011). אשר לשיטור העירוני ביהודה ושומרון, הכללת הרשויות נעשית לפי ההסדרה החוקית הנוגעת לאיו"ש.

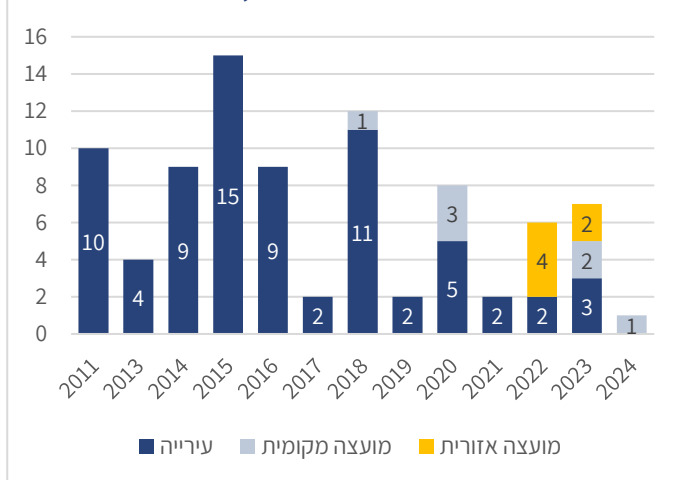
<sup>69</sup> המשרד לביטחון פנים, תפיסת הפעלה – נספח סל עבירות, דצמבר 2020, עמ' 10.

<sup>70</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>71</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>72</sup> תכניות העבודה הממשלתיות, המשרד לביטחון לאומי, תכנית עבודה לשנת 2024, עמ' 106.

**תרשים 4: הצטרפות רשויות מקומיות לתכנית השיטור העירוני לפי סוג הרשות, 2011-2024**



מדד התפוקה שנקבע ליעדים אלו הוא הקמת **שלוש** יחידות שיטור מועצתי חדשות, במועצות האזוריות אשכול, שער הנגב וחוף אשקלון. זאת, לעומת צירוף של מועצה אזורית אחת (מועצה אזורית לכיש) לתכנית בשנת 2023.<sup>73</sup>

לפי הנתונים שהועברו לנו מהמשרד לבל"מ, בשנת 2023 הוקמו יחידות שיטור מועצתי בשתי רשויות (לכיש ומעלה יוסף), ובשנת 2024 טרם הוקמו יחידות שיטור מועצתי נוספות, כפי שניתן לראות בתרשים 3 להלן.<sup>74</sup> נציין כי בשנת 2024 אושר צירופן של המועצות האזוריות אשכול, חוף אשקלון ושער הנגב

לתכנית (והן נוספו לתוספת הראשונה לחוק),<sup>75</sup> אך נכון לנובמבר 2024 יחידות האכיפה המועצתיות ברשויות אלו היו בהליכי הקמה, ועדיין לא מבצעות.

כמו כן, בתכנית העבודה הממשלתית נקבעה הרחבת מערך השיטור העירוני במרחב קדם בירושלים (מזרח העיר): הוספת 40 תקני שוטרים ו-40 תקני פקחים למערך השיטור העירוני בירושלים, לטובת אכיפה במזרח העיר.<sup>76</sup> התקנים נוספו [בהחלטת ממשלה 880 בנושא צמצום פערים חברתיים וכלכליים במזרח ירושלים](#), מיום 20 באוגוסט 2023. כפי שנראה [בפרק 6.1](#), איוש תקנים אלו טרם הושלם.

**לפי המשרד לביטחון לאומי, ביולי 2024 נתן מנכ"ל המשרד אישור עקרוני לצירופן של עשר רשויות נוספות לתכנית:** חריש, נהריה, גבעת זאב, קדימה-צורן, זיכרון יעקב, קריית טבעון, בנימינה-גבעת עדה, מודיעין עילית, כפר מנדא וריינה. תשע מתוך עשר רשויות אלו הביעו את רצונן להשתתף בתכנית והרשות האחרונה – מודיעין עילית – הודיעה למשרד שלא תוכל להצטרף לתכנית בשל חוסר יכולת כלכלית לעמוד בחלקה במימון התכנית.<sup>77</sup> צירוף רשויות נוספות לתכנית אושר על ידי שר הפנים והוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, ובנובמבר 2024 פורסמה [טיוטת צו ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(שינוי התוספת הראשונה לחוק\)](#), [התשפ"ה-2024](#), לפיה יצורפו לתכנית השיטור העירוני שמונה רשויות:

<sup>73</sup> שם, עמ' 116.

<sup>74</sup> מקור נתוני התרשים: ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>75</sup> [חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\)](#), תשע"א-2011, תוספת ראשונה.

<sup>76</sup> [תכניות העבודה הממשלתית](#), המשרד לביטחון לאומי, תכנית עבודה לשנת 2024, עמ' 106, עמ' 124.

<sup>77</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

חריש, נהריה, קדימה צורן, זכרון יעקב, קרית טבעון, בנימינה גבעת עדה, כפר מנדא וריינה. גבעת זאב, הנמצאת באיו"ש, מצורפת לתכנית בהליך שונה.

נוסף על כך, ביולי 2024 אישרה הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת את צירופן של שלוש מועצות אזוריות ב"עוטף עזה" – חוף אשקלון, שער הנגב ואשכול – וזאת כחלק מאתגרי השעה וכדי לתת מענה מידי להשבת תושבי הדרום לביתם.<sup>78</sup>

פנינו למשרד לבל"מ, וביקשנו לקבל את פירוט הרשויות המקומיות שביקשו להצטרף לתוכנית וטרם הצטרפו אליה בארבע השנים האחרונות (2020–2023) ואת פירוט הרשויות המקומיות שהמשרד ביקש לצרף והן סירבו, באם ישנן כאלו. בטבלה 3 שלהלן, מוצגות הרשויות שביקשו להצטרף לתכנית, וסטטוס אפשרות צירופן, לפי המשרד.

### **טבלה 3: רשויות מקומיות שביקשו מהמשרד לבל"מ להצטרף לתכנית השיטור העירוני, וסטטוס הבקשה, יולי 2024**

שם הרשות	סטטוס
מ.מ קדימה צורן	אופציונלית להצטרפות - נשלח בחודש יולי 2024 אישור עיקרוני לצירופה.
נהריה	אופציונלית להצטרפות - נשלח בחודש יולי אישור עיקרוני לצירופה.
חריש	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות בעבר, אך בעקבות עדכון נתוני למ"ס הרשות המקומית כעת אופציונלית להצטרפות. נשלח בחודש יולי 2024 אישור עיקרוני לצירופה.
שוהם	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
חיפה	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.מ. חורה	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.מ מג'אר	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.מ אבן יהודה	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.מ אבו סנאן	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.מ יפיע	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
גבעת שמואל	אופציונלית להצטרפות אך לא נמצאת בסדר כניסת הרשויות הבאות
מ.א. נאות חובב	לא עומדת בתבחינים שנקבעו בהחלטת ממשלה מס' 4389 להצטרפות לתכנית "שיטור מועצתי"
קריית עקרון	לא עומדת בתנאי הסף להצטרפות (אוכלוסיית הרשות מונה כ-11 אלף תושבים)
חצור הגלילית	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות
מזכרת בתיה	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות
מ.מ רמת ישי	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות
מ.מ להבים	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות
מ.מ בענה	לא עמדה בתנאי הסף להצטרפות במגזר הלא יהודי

כפי שניתן לראות בטבלה, 3 מתוך 18 הרשויות שביקשו להצטרף לתכנית בשנים האחרונות, קיבלו אישור עיקרוני לצירופן בשנת 2024; 8 רשויות נוספות אופציונליות להצטרפות (כלומר,

<sup>78</sup> שם.

עומדות בתנאי הסף), אולם לא דורגו גבוה מספיק בסדר העדיפויות, כלומר אינן נכללות בעשירייה של הרשויות הבאות להצטרפות; 7 רשויות לא עמדו בתנאי הסף להצטרפות.

## 5. תקצוב ומשאבים להפעלת התכנית

**תוכנית השיטור העירוני מתקצבת בשיטת המימון התואם (מצי'נג), בחלוקה בין הממשלה לבין כל אחת מהרשויות המשתתפות בתכנית, כפי שנקבע בהחלטות הממשלה בנושא.** המשאבים המרכזיים המוקצים לתכנית הם לתוספת תקני כח אדם ואיושם – שוטרים ופקחים מסייעים; ולהקצאת אמצעי תחבורה – ניידות וקטנועים. בפרק זה נציג את אופן התקצוב של התכנית, ואת נתוני התקציב שמקצה המשרד לבל"מ להשתתפות בהפעלת התכנית ברשויות המקומיות. בפרק הבא נציג את נושא כוח האדם, ולאחר מכן את נושא כלי הרכב.

**ככלל נקבע, כי סך חלקה של המדינה לא יעלה על 50% מהתקציב הנדרש להפעלת התכנית. עם זאת, כדי לעודד את כלל הרשויות המקומיות להשתתף בתוכנית ללא תלות ביכולתן הכלכלית, נקבע כי המנהלה הארצית תקבע שיעורי השתתפות דיפרנציאליים לכל רשות מקומית המשתתפת בתכנית, בשיעור של 20%-80%. לצד זאת, תינתן לכל לרשות מקומית האפשרות להציע הגדלת שיעור ההשתתפות הקבוע לה באופן שיעניק לה ניקוד עודף בדירוג הכניסה לתוכנית; על פניו, אפשרות זו עשויה "להקפיץ" רשויות חזקות יותר בדירוג העדיפות לכניסה, על חשבון רשויות בעלות פחות אמצעים. עוד נקבע כי ועדת ההיגוי הלאומית, באישור שר האוצר ושר הפנים, תהיה רשאית לשנות את שיעורי ההשתתפות הדיפרנציאליים, כדי לעמוד במגבלת חלקה של המדינה במימון התוכנית.<sup>79</sup>**

השתתפות המשרד לביטחון לאומי בתקצוב התכנית מיועדת לכוח אדם משטרתי, תחזוקה שוטפת, והשתתפות בשכר הפקחים המסייעים ברשויות המקומיות. קביעת שיעור ההשתתפות של המשרד במימון שכרם של הפקחים המסייעים נעשית לפי "מדד משולב" המשקלל את הדירוג החברתי-כלכלי ואת המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית.<sup>80</sup> אופן שקלול התבחינים נקבע בנוהל פנימי של המשרד, ומפורט להלן.

**כפי שהוצג במסמך קודם בנושא, הרשויות המקומיות חולקו על פי המדד המשולב לארבעה אשכולות:<sup>81</sup>**

- אשכול נמוך (מדד משולב 1-4).
- אשכול בינוני (מדד משולב 5-6).

כדי לעודד את כלל הרשויות להשתתף בתוכנית, ללא תלות ביכולתן הכלכלית, נקבע כי המנהלה הארצית תקבע שיעורי השתתפות דיפרנציאליים לכל רשות המשתתפת בתכנית, בשיעור של 20%-80%. לצד זאת, תינתן לכל רשות האפשרות להציע הגדלה של שיעור ההשתתפות הקבוע לה, באופן שיעניק לה ניקוד עודף בדירוג הכניסה לתוכנית.

קביעת שיעור ההשתתפות של המשרד במימון שכרם של הפקחים המסייעים נעשית לפי "מדד משולב", המשקלל את הדירוג החברתי-כלכלי ואת המדד הפריפריאלי של הרשות המקומית.

<sup>79</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, בנושא מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי, 24 ביוני 2010, סעיף 20.

<sup>80</sup> המדד החברתי-פריפריאלי של הרשות נקבע על פי פרסומים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.  
<sup>81</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, היבטים בהפעלת השיטור העירוני, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2021.

- אשכול גבוה (מדד משולב 7).

- אשכול גבוה מאוד (מדד משולב 8-10).

**רשויות מקומיות שדרגו באשכול הנמוך ובאשכול הבינוני זכאיות למימון ממשלתי עד שיעור של 25% ו-35%, בהתאמה, משכר כלל הפקחים המסייעים שהרשות המקומית התחייבה להעמיד במסגרת התוכנית. לעניין השתתפות המשרד, שכר פקח מסייע מחושב לפי 10,833 ש"ח בחודש למשרה מלאה.<sup>82</sup> נציין כי יש שונות רבה בשכר הפקחים העירוניים ברשויות מקומיות שונות, וכך גם בשכר פקחים מסייעים.**

**במהלך שנות פעילות התכנית התקבלו כמה החלטות ממשלה שבהן נקבעו שיעורי השתתפות גדולים יותר של המשרד לביטחון לאומי בתקצוב התכנית ברשויות בעלות מאפיינים ייחודיים:**

- הגדלת השתתפות המשרד לביטחון לאומי במימון פקחים מסייעים עד לשיעור של 90% בשדרות ו-60% באשקלון לזמן קצוב, עד סוף שנת 2022.<sup>83</sup>

- הארכת תקופת השתתפות המוגדלת של המשרד במימון פקחים מסייעים בעיר אשקלון, בשיעור של 60%, עד סוף שנת 2024.<sup>84</sup>

- הגדלת שיעור המימון הממשלתי להפעלת התוכנית ברשויות הערביות הדרוזיות והצ'רקסיות – המשרד לביטחון לאומי יממן 70% מהשכר של כלל הפקחים המסייעים ברשויות הערביות (לעומת השתתפות של עד 35% ברשויות אחרות) עד סוף שנת 2026.<sup>85</sup>

**מכאן שלמעשה, שיעור ההשתתפות של המשרד במימון שכר הפקחים המסייעים ברשויות שנמצאו זכאיות להשתתפות נע בין 20%-90%. נציין כי ביקשנו מהמשרד לבל"מ את שיעור ההשתתפות שנקבע לכל רשות המשתתפת בתכנית, אך נתונים אלו לא הועברו לידינו.**

## 5.1 נתוני תקציב השתתפות המשרד לביטחון לאומי בהפעלת התכנית

המשרד לביטחון לאומי העביר את נתוני התקציב שהוקצה לתכנית בכל שנה, לכח אדם משטרתי והפעלה שוטפת - ללא נתוני ניצול התקציב; כמו כן, המשרד העביר את נתוני

<sup>82</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דצמבר 2021; ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, שיחת טלפון, 11 בנובמבר 2024.

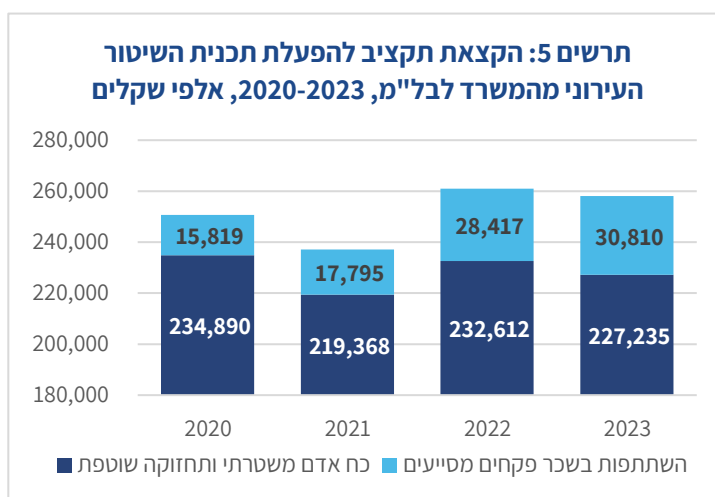
<sup>83</sup> החלטה 566 של הממשלה ה-35, [תוכנית לחיזוק החוסן האזרחי בשדרות וביישובי עוטף עזה לשנים 2011-2022 ותיקון החלטות ממשלה](#), 22 בנובמבר 2020; החלטה 658 של הממשלה ה-35, [תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה](#), 22 בדצמבר 2020.

<sup>84</sup> הממשלה ה-37, [החלטה 852 בנושא תוכנית לחיזוק העיר אשקלון ותיקון החלטות ממשלה](#), 30 ביולי 2023.

<sup>85</sup> החלטה 631 של הממשלה ה-36, [הקמת מערכי אכיפה עירוניים ברשויות מקומיות בחברה הערבית וברשויות המקומיות הדרוזיות והצ'רקסיות](#), 14 בנובמבר 2021.

בפועל, שיעור ההשתתפות של המשרד במימון שכר הפקחים המסייעים ברשויות שנמצאו זכאיות להשתתפות נע בין 20%-90%. ביקשנו מהמשרד לבל"מ את שיעור ההשתתפות שנקבע לכל רשות המשתתפת בתכנית, אך מידע זה לא הועבר לידינו.

השתתפות המשרד בשכר פקחים מסייעים ברשויות המקומיות ושיעור הניצול שלו. להלן מוצגים נתוני התקציב שהמשרד לבל"מ הקצה בשנים 2020-2023. ראשית נציג את כלל התקציב שהוקצה לתכנית, גם לכוח אדם-שוטרים ולתחזוקה שוטפת וגם להשתתפות בשכר הפקחים המסייעים ברשויות המקומיות; לאחר מכן נתמקד בנתוני תקציב השתתפות המשרד בשכר הפקחים המסייעים ברשויות הזכאיות לכך, ונציג את שיעור הניצול שלו בכל רשות.



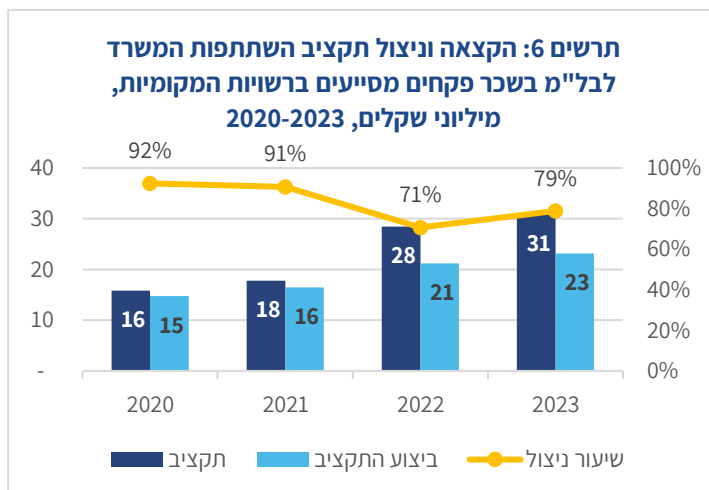
בתרשים 5 שלהלן מוצגים נתוני המשרד לבל"מ לגבי תקצוב התכנית בארבע השנים האחרונות.<sup>86</sup> בתקופה זו תוקצה התכנית בכמיליארד שקלים, כלומר, בכ-252 מיליון שקל במוצע בשנה. לא ניכר שיש מגמה בהקצאת התקציב. גם

היחס בין התקציב המוקצה להפעלת התכנית באופן כללי, לבין תקציב ההשתתפות של המשרד בשכר הפקחים והוא בין 6%-12% מסך התקציב שהמשרד מקצה לתכנית.

באשר להשתתפות המשרד לביטחון לאומי בשכר פקחים מסייעים - מהמשרד נמסר כי כ-70 **רשויות מקומיות** המשתתפות בתכנית (שהן כ-80% מהרשויות המשתתפות בתכנית נכון לאוגוסט 2024, שלפי החישוב שלנו כוללות גם רשויות באשכול 7) **מקבלות השתתפות בשכר פקחים מסייעים**, בשיעורים שונים.

לפי נתוני התקציב שהועברו מהמשרד, בשנים 2020-2023 המשרד הקצה כ-93 מיליון שקלים להשתתפות בשכר פקחים מסייעים ב-70 רשויות אלו. היקף הביצוע של התקציב בתקופה זו היה כ-75 מיליון שקלים, כלומר, שיעור ביצוע ממוצע של כ-82%. בתרשים 6 ניתן לראות את התקציב שהוקצה, את התקציב שנוצל, ואת שיעור הניצול בכל שנה. מהנתונים עולה כי התקציב

<sup>86</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.



גדל בשיעור ממוצע של 25% בכל שנה, ולעומת זאת, התקציב שנוצל גדל ב-16% בממוצע בכל שנה. כלומר, ששיעור הניצול של התקציב ירד.

נציין כי יש שונות רבה בשיעור ביצוע התקציב בין הרשויות המשתתפות

בתכנית, כפי שמוצג בטבלה 4 שלהלן. נציין, כי הרשויות בטבלה מסודרות לפי אחוז הביצוע הנומינלי,<sup>87</sup> בסדר עולה. ניצול חלקי של תקציבים אלו נובע מאיזו חסר של תקני הפקחים המסייעים, שתקציב זה מיועד להשתתפות בשכרם. נציין כי חלק מהרשויות המוצגות בטבלה הצטרפו לתכנית במהלך התקופה הנסקרת, ובשתי רשויות שהצטרפותן לתכנית אושרה – שגב שלום וערערה בנגב – היחידה בהליכי הקמה ועדיין אינה מבצעת, דבר המשפיע על שיעורי הביצוע של התקציב המיועד להשתתפות המשרד בשכר הפקחים המסייעים.

#### טבלה 4: הקצאת תקציב להשתתפות בהפעלת התכנית, היקף הביצוע ושיעור הביצוע, 2020-2023<sup>88</sup>

שם רשות מקומית	ערך הזמנה כולל מע"מ בש"ח	ביצוע חשבוניות כולל מע"מ בש"ח	אחוז ביצוע נומינלי
מ. מ. שגב-שלום	955,500	226,971	18%
מ. מ. ערערה-בנגב	682,500	207,808	23%
מ. מ. ג'יסר א-זרקא	955,500	302,832	27%
עיריית כפר קאסם	492,917	250,337	28%
מ. מ. כפר-כנא	682,500	276,531	34%
מ. מ. טורעאן	955,500	491,812	41%
מ. מ. ג'לג'וליה	955,500	404,488	43%
מ. מ. דיר אל-אסד	955,500	565,996	47%
מ. א. שדות נגב	936,000	443,116	47%
מ. מ. כפר יסיף	955,500	544,969	48%
מ. א. לכיש	195,000	64,133	49%
מ. א. מרחבים	260,000	138,425	53%
עיריית רהט	2,493,500	1,122,879	53%
מ. א. מרום הגליל	364,000	205,920	57%
מ. א. מעלה יוסף	260,000	153,176	59%

<sup>87</sup> שיעור נומינלי מתייחס לניצול התקציב בשקלים בעת התשלום, ללא הצמדה של הסכומים למדד המחירים וללא שיקול של השפעת האינפלציה לאורך השנים שעליהן מוצגים הנתונים. נציין כי הקצאת התקציבים כוללת מע"מ מפני שמדובר למעשה בהתקשרות בין המשרד לרשות המקומית, שבמסגרתה מועבר כסף בצורת עסקה לקניית שירות מהרשות המקומית.

<sup>88</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, קובץ נתונים שהועבר במענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

שם רשות מקומית	ערך הזמנה כולל מע"מ בש"ח	ביצוע חשבוניות כולל מע"מ בש"ח	אחוז ביצוע נומינאלי
עיריית אל-טירה	1,401,500	790,954	62%
מ. מ. תל שבע	1,911,000	1,054,318	64%
מ. א. בני שמעון	260,000	175,130	67%
עיריית בית-שמש	908,500	624,132	68%
עיריית שפרעם	1,699,500	989,268	71%
עיריית טבריה	1,699,500	1,208,727	72%
עיריית אור עקיבא	880,000	658,279	75%
מ. מ. דלית אל כרמל	1,865,500	1,377,277	75%
עיריית נצרת	2,440,000	1,730,515	76%
עיריית קרית מלאכי	893,500	613,073	78%
עיריית קלנסווה	1,270,500	1,023,683	79%
עיריית מעלות תרשיחא	1,337,701	971,456	80%
עיריית טייבה	1,683,500	1,239,915	80%
עיריית חדרה	1,720,000	1,381,707	81%
עיריית ביתר עילית	1,219,500	949,654	81%
עיריית אריאל	910,000	736,555	81%
עיריית טמרה	1,839,500	1,504,385	82%
עיריית אום-אל-פחם	2,184,000	1,719,228	82%
מ.מ. באקה אל-גרבייה	1,696,500	1,327,498	82%
עיריית עראבה	1,865,500	1,469,345	83%
עיריית צפת	1,274,000	1,092,956	86%
עיריית קרית ים	1,300,000	1,131,882	87%
עיריית בית שאן	1,133,000	1,008,830	88%
עיריית נשר	780,000	691,717	89%
עיריית אופקים	1,274,000	1,129,965	89%
מ. מ. גן יבנה	666,250	599,297	89%
עיריית טירת כרמל	1,300,000	1,189,995	92%
עיריית שדרות	2,537,000	2,281,492	92%
עיריית מעלה אדומים	1,267,500	1,164,326	92%
עיריית ערד	1,339,000	1,223,131	92%
עיריית עפולה	1,950,000	1,819,090	93%
עיריית אילת	1,411,000	1,319,464	94%
עיריית נתיבות	1,274,000	1,195,791	94%
עיריית רמלה	1,917,500	1,805,212	94%
עיריית קרית גת	851,500	804,908	95%
עיריית דימונה	1,820,000	1,735,618	95%
עיריית קרית ביאליק	910,000	867,807	95%
עיריית אשדוד	1,820,000	1,737,692	95%
עיריית יבנה	731,250	705,823	96%
עיריית עכו	1,456,000	1,391,421	96%
עיריית אלעד	910,000	873,012	96%
עיריית אשקלון	3,731,000	3,569,633	96%
עיריית קרית אתא	1,527,500	1,472,130	96%
עיריית בני ברק	910,000	887,321	98%

שם רשות מקומית	ערך הזמנה כולל מע"מ בש"ח	ביצוע חשבוניות כולל מע"מ בש"ח	אחוז ביצוע נומינאלי
מ.מ. פרדס-חנה-כרכור	650,000	635,616	98%
עיריית נוף הגליל	1,560,000	1,542,557	99%
עיריית קרית מוצקין	1,300,000	1,285,861	99%
עיריית קרית שמונה	1,820,000	1,800,443	99%
עיריית מגדל העמק	1,040,000	1,037,058	100%
עיריית נתניה	1,462,500	1,457,705	100%
עיריית כרמיאל	1,820,000	1,816,606	100%
עיריית ירושלים	1,625,000	1,622,203	100%
עיריית יקנעם עילית	1,267,500	1,265,513	100%
עיריית באר שבע	2,600,000	2,596,263	100%
עיריית לוד	1,820,000	1,818,906	100%
<b>סכום כולל</b>	<b>92,840,618</b>	<b>75,521,736</b>	<b>82%</b>

באשר לתקצוב התכנית על ידי הרשויות המקומיות, **חלק מהרשויות המקומיות גובות היטל שמירה לצורך מימון חלקן בתוכנית השיטור העירוני**. היטל שמירה נגבה באישור משרד הפנים ומכוח חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011,<sup>89</sup> המסמיך את הרשויות המקומיות לגבות אגרה או היטל שמירה לצורך הסדרת שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומן.

**לפי נתוני משרד הפנים, נכון לאוגוסט 2024, 58 רשויות מקומיות גובות היטל שמירה; מהן, יש 23 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית השיטור העירוני, שגובות את ההיטל לצורך מימון חלקן בתכנית. כלומר, שכ-40% מהרשויות שגובות היטל שמירה, משתתפות בתכנית השיטור העירוני, וכרבע מהרשויות המשתתפות בתכנית, גובות היטל שמירה למימון חלקן בתכנית: 19 רשויות יהודיות, רשות חרדית אחת, שתי רשויות מעורבות ורשות ערבית אחת.**<sup>90</sup>

נציין כי לפי הנתונים שהוצגו במסמך קודם, בשנת 2023 היו **36** רשויות מקומיות שהשתתפו בתכנית וגבו היטל שמירה.<sup>91</sup> בהקשר זה יצוין כי בדיונים קודמים של הוועדה בנושא, ובכלל זה בדיון במאי 2023, חברי הוועדה העירו על השימוש בהיטל השמירה לצורך מימון השיטור העירוני.<sup>92</sup> ניתן לראות כי מספר הרשויות הגובות היטל שמירה ומשתתפות בתכנית ירד מ-36 ל-23.

<sup>89</sup> [חוק לתיקון פקודת העיריות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011.](#)

<sup>90</sup> כפיר יעקב, מנהל תחום (קשרי לקוחות), אגף בכיר לתכנון מדיניות במשרד הפנים, מכתב מענה לבקשת מידע, הועבר בדוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>91</sup> ג'רי אלמו-קפיתל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 12.

<sup>92</sup> הכנסת ה-25, הוועדה לביטחון לאומי, דיון בנושא [הצעת חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 8\), התשפ"ב-2022 - החלק שפוצל](#), 29 במאי 2023; טרם פורסם פרוטוקול.

## 6. תקני כח אדם ומצבה – שוטרים ופקחים

כאמור, מערך השיטור העירוני מורכב ממסגרת משטרתית וממסגרת אזרחית: **כוח שיטור ייעודי** – המהווה חלק מסדר הכוחות בתחנה המקומית הפועל כיחידה נפרדת בתוך תחנת המשטרה וכפוף למפקד התחנה;<sup>93</sup> **וכוח פיקוח ייעודי** (פקחים מסייעים) – יחידה נפרדת בתוך מערך הפקחים העירוני הרגיל, המורכבת מפקחי עירייה שקיבלו סמכויות נוספות כדי לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, הכפופה לראש הרשות המקומית ולגורמים רלוונטיים אחרים מטעמו. **לפי החלטת ממשלה 1848, שבה הוחלט על הקמת השיטור העירוני, ראש הרשות המקומית יעמוד בראש השיטור העירוני ויוביל אותו.**

עוד נקבע כי ככלל, **ביחידות השיטור העירוני יהיו עשרה שוטרים ועל כל שוטר ימונה פקח מסייע**. עם זאת, ניתן לשנות את מספר השוטרים ביחידה ואת היחס בין מספר השוטרים למספר הפקחים, בהתאם לצרכים ולמאפיינים של הרשות המקומית ובהתאם להסכם ההתקשרות בינה לבין המשרד לביטחון לאומי.<sup>94</sup> בהחלטת ממשלה 4389, שבה הוחלט על הקמת יחידות שיטור עירוני במודל המותאם למועצות האזוריות, נקבע כי ככלל, סדר כוחות השיטור המועצתי יורכב **משבעה שוטרי משמר הגבול (מג"ב) וארבעה פקחים מסייעים בכל יחידה**, כלומר, סדר הכוחות בשיטור המועצתי קטן מזה של השיטור העירוני והיחס בין שוטרים לפקחים מסייעים נמוך יותר. עם זאת, כמו ברשויות המקומיות, גם במועצות אזוריות ניתן לשנות את סדר הכוחות בהתאם למאפייני המועצות.<sup>95</sup> מכיוון שניתן לשנות את מספר השוטרים והפקחים על פי צרכי הרשות, ברשויות מקומיות שונות נקבעו סדרי כוחות שונים ביחידות האכיפה העירוניות.

**אין בידינו מידע לגבי התבחינים לפיהם קובע המשרד לביטחון לאומי את סדר הכוחות והאמצעים של יחידות השיטור העירוני השונות. עוד, כמה רשויות מקומיות הצביעו בפנינו על כך שתקני כח האדם והאמצעים להפעלת התכנית נקבעים בשלב הצטרפות הרשות המקומית לתכנית, ואינם מתעדכנים עם הזמן, בהתאם לגידול האוכלוסייה, גידול השטח הבנוי, או גידול בהיקף המשימות בתחום איכות החיים והאלימות. סוגיה זו עלתה בתשובות לבקשת המידע של שלוש רשויות מקומיות (באר שבע, קרית ביאליק ורמת גן),<sup>96</sup> שבהן תכנית השיטור העירוני פועלת כבר עשר שנים או יותר, וגם בסיור הוועדה לבל"מ של הכנסת לנצרת.<sup>97</sup> לטענת רשויות אלו, עניין זה יוצר למעשה אי הלימה בין התקנים**

<sup>93</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>94</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010.

<sup>95</sup> החלטה 4389 של הממשלה ה-34, [מערכי אכיפה עירוניים במודל מותאם למועצות אזוריות](#), 20 בדצמבר 2018.

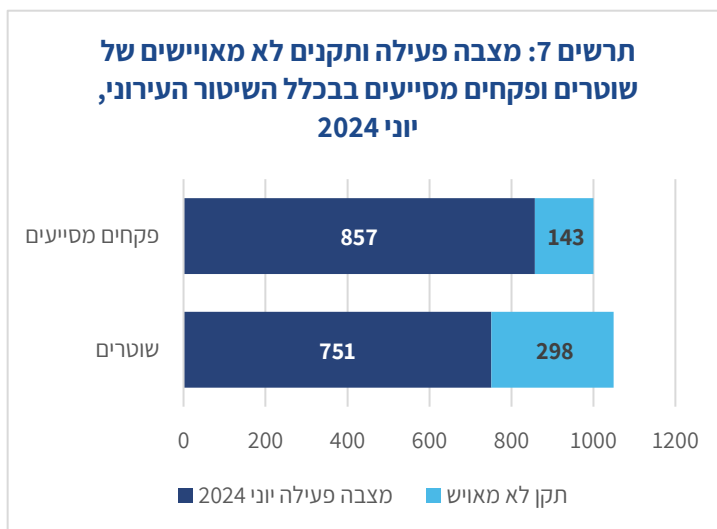
<sup>96</sup> בקרית ביאליק הנושא עלה גם בבקורת פנימית שנעשתה בתחום. ראו: עיריית קריית ביאליק, [ביקורת בנושא השיטור העירוני](#), 2023, עמ' 4.

<sup>97</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור בעיריית נצרת](#), 30 במאי 2024, כ"ב באייר תשפ"ד.

ככלל, ביחידות השיטור העירוני יהיו עשרה שוטרים, ועל כל שוטר ימונה פקח מסייע, אך ניתן לשנות את מספר השוטרים ביחידה ואת היחס בין מספר השוטרים למספר הפקחים, בהתאם לצרכים ולמאפיינים של הרשות המקומית ובהתאם להסכם ההתקשרות בינה לבין המשרד לביטחון לאומי. ביחידות השיטור המועצתי נקבע שהיחידה תורכב משבעה שוטרי מג"ב וארבעה פקחים מסייעים. אין בידינו מידע לגבי התבחינים לפיהם המשרד קובע את סדר הכוחות והאמצעים של יחידות השיטור העירוני השונות. כמה רשויות מקומיות הצביעו על כך שתקני כח האדם והאמצעים להפעלת התכנית נקבעים בשלב הצטרפות לתכנית, ואינם מתעדכנים עם הזמן, בהתאם לגידול האוכלוסייה, ושינוי ביתר התבחינים.

המוקצים לתכנית לאורך זמן, לבין מידת הצורך והיקף המשימות של יחידת האכיפה העירונית.

## 6.1 שיעור איוש תקני השוטרים והפקחים המסייעים



נכון ליוני 2024, 74% מתקני השוטרים במצבת השיטור העירוני היו מאויישים, ו-82% מתקני הפקחים המסייעים.

מתוך 87 יחידות אכיפה עירוניות מבצעות, רק בשבע יחידות שיטור עירוני הייתה תקינה מלאה. ב-16 יחידות שיעור איוש תקני השוטרים הוא 50% או פחות, וב-10 יחידות שיעור איוש תקני הפקחים המסייעים הוא 50% או פחות.

לפי נתוני המשרד לביטחון לאומי, נכון ליוני 2024 - ב-87 יחידות אכיפה עירוניות מבצעות (כלומר, יחידות שכבר הוקמו) נקבע תקן ל-1,049 שוטרים ו-1,000 פקחים מסייעים. ברשויות אלו היו באותו מועד 751 שוטרים במצבה הפעילה

(74% איוש) ו-857 פקחים מסייעים במצבה הפעילה (82% איוש).<sup>98</sup> כלומר, נכון ליוני 2024 היו חסרים ביחידות הפיקוח העירוניות 298 שוטרים ו-143 פקחים מסייעים. נציין כי לפי נתוני המשרד, באותו מועד היו 11 שוטרים מיחידות פיקוח עירוני שונות, שסופחו ליחידות אחרות של המשטרה, על אף שהדבר אסור בנוהל הפעלה של השיטור העירוני.<sup>99</sup>

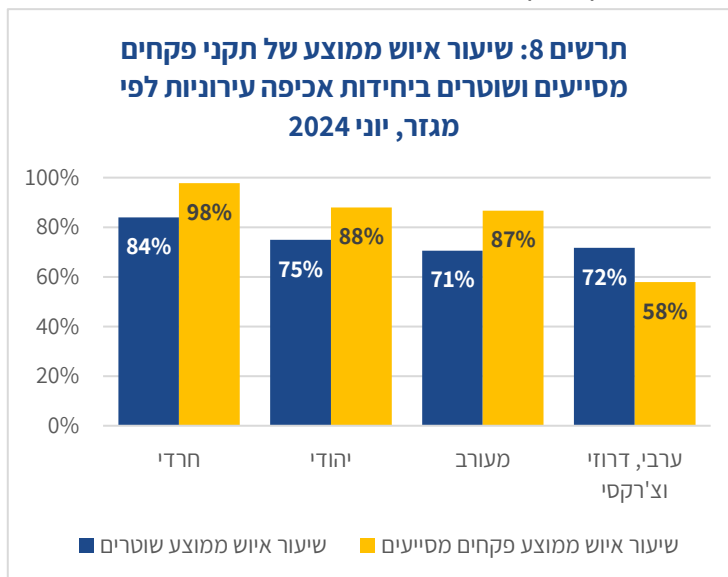
שיעורי האיוש משתנים במידה רבה בין הרשויות, בין היתר, לפי סוגי הרשויות ושיוכן המגזרי, כפי שמוצג בתרשים שלהלן.<sup>100</sup>

<sup>98</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>99</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 6.

<sup>100</sup> שם. נציין כי יש רשויות מקומיות שבהן יש עודף פקחים ביחס לתקן, דבר שמספיע על הממוצעים המוצגים.

כפי שניתן לראות בתרשים 8, שיעור האיוש הממוצע הגבוה ביותר הוא ברשויות חרדיות (84%) איוש תקני שוטרים, ו-98% שיעור איוש תקני פקחים מסייעים, בממוצע; ברשויות יהודיות לא



ברשויות ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות, שיעור איוש הפקחים המסייעים נמוך משיעור איוש השוטרים, בעוד ביתר הרשויות, המצב בדרך כלל הפוך.

חרדיות שיעור האיוש הממוצע היה 75% אצל שוטרים ו-88% אצל הפקחים; ברשויות מעורבות - 71% איוש שוטרים ו-87% איוש פקחים; וברשויות ערביות, דרוזיות או צ'רקסיות שיעור האיוש הממוצע של פקחים מסייעים הוא הנמוך ביותר - 58%, ושיעור איוש תקני

השוטרים גבוה במעט מבערים מעורבות - 72% איוש שוטרים. עוד עולה מהנתונים, כי **ברשויות ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות, שיעור איוש הפקחים נמוך משיעור איוש השוטרים, בעוד ביתר הרשויות, ככלל, המצב הפוך - שיעור האיוש של הפקחים גדול משיעור האיוש של השוטרים**. נתונים אלו מדגימים את הקושי הקיים ברשויות ערביות בגיוס פקחים מסייעים ליחידת הפיקוח העירונית. נציין כי ברשויות אלו יש קושי כללי לגייס פקחים עירוניים ונטען כי בחלק מהן הפקחים העירוניים היחידים הפעילים בתחומי הרשות הם הפקחים המסייעים של השיטור העירוני.<sup>101</sup>

בבחינת נתוני המשרד לביטחון לאומי על היקף כוחות השיטור העירוני (מספר הפקחים המסייעים והשוטרים) בפילוח לפי רשות עולה, כי **מ-87 יחידות אכיפה עירוניות מבצעיות, רק בשבע יחידות התקינה מלאה, כלומר, מספר הפקחים המסייעים והשוטרים במצבה פעילה תואם את הנדרש בתקן: בית שאן, אשקלון, באר יעקב, יבנה, כרמיאל, מגדל העמק, וקריית גת**.<sup>102</sup> לעומת זאת, **ב-16 יחידות אכיפה עירוניות שיעור איוש תקן השוטרים הוא 50% או פחות**,<sup>103</sup> **וב-10 יחידות אכיפה עירוניות שיעור איוש תקן הפקחים המסייעים הממוצע הוא**

<sup>101</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור במרחב נגב](#), יום שלישי, 17 בספטמבר 2024, י"ד באלול תשפ"ד; הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור בעיריית נצרת](#), 30 במאי 2024, כ"ב באייר תשפ"ד.

<sup>102</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, קובץ נתונים שהועבר במענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>103</sup> 12 רשויות יהודיות ומעורבות, וארבע רשויות ערביות: אור יהודה, באר שבע, בת ים, ג'לג'וליה, חדרה, חולון, טייבה, טירת הכרמל, יהוד-מונטסון, לוד, לכיש, פתח תקווה, ראש העין, רהט, תל אביב-יפו, ותל שבע.

**50% או פחות.**<sup>104</sup> כפי שנראה בהמשך, יש שש יחידות אכיפה עירוניות שבהן שיעור איוש תקן הפקחים המסייעים הוא יותר מ-100%, בחלקן שיעור איוש תקני השוטרים נמוך;<sup>105</sup> יחידות שבהן שיעור איוש תקן השוטרים הוא מלא, אך שיעור איוש תקן הפקחים הוא חלקי, ואף נמוך. נציין כי נכון ליוני 2024 היו שתי יחידות אכיפה עירוניות בהליכי הקמה - בערערה בנגב ובשגב שלום - והן אינן מופיעות בנתונים. להצגת הנתונים על גבי מפה, ראו [בנספח](#) בסוף המסמך. בטבלה שלהלן מוצגים נתוני המשרד לבל"מ לתקני השוטרים והפקחים המסייעים ושיעור איושם בכל יחידה, נכון ליוני 2024.

**טבלה 5: תקני שוטרים ופקחים מסייעים ושיעור איושם בכל יחידת פיקוח עירונית, יוני 2024<sup>106</sup>**

רשויות לפי מגזר	תקן שוטרים	מצבה פעילה שוטרים	שיעור איוש שוטרים	תקן פקחים	מצבה פעילה פקחים	שיעור איוש פקחים
<b>רשויות חרדיות</b>	<b>37</b>	<b>31</b>	<b>84%</b>	<b>28</b>	<b>29</b>	<b>98%</b>
אלעד	13	10	77%	7	7	100%
ביתר עילית	8	7	88%	8	5	63%
בני ברק	16	14	88%	13	17	131%
<b>רשויות יהודיות לא חרדיות</b>	<b>651</b>	<b>471</b>	<b>75%</b>	<b>638</b>	<b>579</b>	<b>88%</b>
אופקים	13	8	62%	7	5	71%
אור יהודה	13	6	46%	7	9	129%
אור עקיבא	13	11	85%	7	4	57%
אילת	8	7	88%	8	7	88%
אריאל	7	6	86%	7	5	71%
אשדוד	14	10	71%	14	12	86%
אשקלון	14	14	100%	14	14	100%
באר יעקב	10	10	100%	10	10	100%
באר שבע	20	8	40%	20	27	135%
בית שאן	7	7	100%	7	7	100%
בית שמש	9	6	67%	9	6	67%
בני שמעון	7	5	71%	4	3	75%
בת ים	14	7	50%	14	12	86%
גבעתיים	10	6	60%	10	9	90%
גדרה	10	9	90%	10	5	50%
גן יבנה	10	8	80%	10	8	80%
דימונה	10	6	60%	10	10	100%
הרצלייה	10	9	90%	18	19	106%
חדרה	14	7	50%	14	11	79%
חולון	14	7	50%	26	19	73%
טבריה	10	8	80%	10	8	80%
טירת כרמל	10	4	40%	10	10	100%
יבנה	10	10	100%	10	10	100%

<sup>104</sup> שבע רשויות ערביות, ושלוש רשויות יהודיות: ג'לג'וליה, דייר אל אסד, טירה, כפר קאסם, רהט, תל שבע, ג'אסר א זרקא, גדרה, יהוד-מונוסון ומעלה יוסף.

<sup>105</sup> ירושלים, רמת גן, קריית מוצקין, נתניה, הרצליה ובאר שבע.

<sup>106</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, קובץ נתונים שהועבר במענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

שיעור איש פקחים	מצבה פעילה פקחים	תקן פקחים	שיעור איש שוטרים	מצבה פעילה שוטרים	תקן שוטרים	רשויות לפי מגזר
50%	5	10	30%	3	10	יהוד-מונוסון
90%	9	10	100%	10	10	יקנעם עילית
71%	5	7	86%	6	7	כפר יונה
71%	10	14	64%	9	14	כפר סבא
113%	17	15	100%	13	13	כרמיאל
75%	3	4	43%	3	7	לכיש
86%	6	7	100%	7	7	מבשרת ציון
100%	8	8	100%	8	8	מגדל העמק
71%	10	14	71%	10	14	מודיעין-מכבים-רעות
80%	8	10	100%	10	10	מעלה אדומים
107%	0	4	100%	7	7	מעלה יוסף
75%	3	4	86%	6	7	מרום הגליל
100%	4	4	71%	5	7	מרחבים
100%	12	12	92%	11	12	נוף הגליל
100%	12	12	86%	6	7	נשר
100%	7	7	77%	10	13	נתיבות
150%	30	20	65%	13	20	נתניה
87%	13	15	100%	15	15	עפולה
100%	8	8	88%	7	8	ערד
90%	9	10	60%	6	10	פרדס חנה-כרכור
60%	12	20	45%	9	20	פתח תקווה
86%	6	7	69%	9	13	צפת
100%	12	12	92%	11	12	קריית אתא
86%	6	7	100%	7	7	קריית ביאליק
100%	7	7	100%	7	7	קריית גת
80%	8	10	70%	7	10	קריית ים
110%	11	10	90%	9	10	קריית מוצקין
57%	4	7	54%	7	13	קריית מלאכי
100%	10	10	70%	7	10	קריית שמונה
108%	13	12	50%	6	12	ראש העין
81%	21	26	64%	9	14	ראשון לציון
100%	16	16	56%	9	16	רחובות
129%	18	14	71%	10	14	רמת גן
89%	16	18	60%	6	10	רעננה
75%	3	4	86%	6	7	שדות נגב
100%	7	7	62%	8	13	שדרות
<b>87%</b>	<b>173</b>	<b>200</b>	<b>71%</b>	<b>109</b>	<b>158</b>	<b>מעורבות</b>
122%	61	50	88%	44	50	ירושלים
100%	17	17	41%	7	17	לוד
80%	8	10	90%	9	10	מעלות-תרשיחא
75%	6	8	88%	14	16	עכו
73%	11	15	67%	10	15	רמלה
70%	70	100	50%	25	50	תל אביב - יפו
<b>58%</b>	<b>76</b>	<b>134</b>	<b>72%</b>	<b>140</b>	<b>203</b>	<b>ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות</b>

<sup>107</sup> נציין כי יחידת הפיקוח העירונית במועצה אזורית מעלה יוסף הוקמה בשנת 2023, ורוב יישובי המועצה פונו לאחר ה-7 באוקטובר באותה שנה. לסקירת היישובים שפוננו ראו: מיכל לרר, [ריכוז נתונים לקראת יום למען שיקום ותקומת בצפון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 27 במאי 2024.

רשויות לפי מגזר	תקן שוטרים	מצבה פעילה שוטרים	שיעור איש שוטרים	תקן פקחים	מצבה פעילה פקחים	שיעור איש פקחים
אום אל-פחם	16	12	75%	8	5	63%
באקה אל-גרביה	7	6	86%	7	5	71%
ג'אסר א-זרקא	7	6	86%	7	3	43%
ג'לג'וליה	7	3	43%	7	2	29%
דאלית אל-כרמל	13	10	77%	7	5	71%
דייר אל-אסד	7	7	100%	7	1	14%
טורעאן	7	6	86%	7	7	100%
טייבה	13	6	46%	7	5	71%
טירה	7	5	71%	7	3	43%
טמרה	13	9	69%	7	6	86%
כפר יאסיף	7	7	100%	7	5	71%
כפר כנא	10	9	90%	5	4	80%
כפר קאסם	10	6	60%	5	2	40%
נצרת	12	11	92%	10	7	70%
עראבה	13	8	62%	7	4	57%
קלנסווה	10	6	60%	5	4	80%
רהט	18	8	44%	10	1	10%
שפרעם	13	11	85%	7	5	71%
תל שבע	13	4	31%	7	2	29%
<b>סך הכל</b>	<b>1,049</b>	<b>751</b>	<b>74%</b>	<b>1,000</b>	<b>857</b>	<b>82%</b>

בהחלטת הממשלה ובחוק נקבע כי כוחות השיטור והפיקוח של יחידת האכיפה העירונית יהיו תוספתיים, וכי המשטרה והרשויות המקומיות לא יפחיתו את הסד"כ ה"רגיל" של השוטרים והפקחים לצורך הפעלת התכנית, ולא יפחיתו מפעולות השיטור והפיקוח האחרות בשל הקמת היחידה.

## 6.2 סוגיית תוספתיים כח האדם ביחידת האכיפה העירונית

כאמור, החלטת הממשלה קבעה כי כוחות השיטור והפיקוח של יחידת האכיפה העירונית יהיו **תוספתיים**. בתוך כך נקבע, כי "המשטרה לא תפחית את המאמץ המשטרתי הקיים בתחנות אשר במסגרתן יוקם מערך השיטור העירוני ולא תפחית מהיקף סד"כ השוטרים והיקף הפעילות הקיים רק בשל הקמת כוח השיטור העירוני" וכי "כל חריגה מהמדיניות כאמור בסעיף 9, קרי שינוי בסד"כ התחנה, תיעשה רק בנסיבות מיוחדות, לאחר שמוצו כלל האפשרויות הנוספות, באישור מראש של השר לביטחון הפנים ולאחר תיאום מלא עם המנהלה הארצית והרשות המקומית".<sup>108</sup> הדבר נקבע גם בחוק,<sup>109</sup> שקובע ב**נוסף** כי "רשות מקומית לא תפחית את מאמץ הפיקוח העירוני הקיים ברשות שבמסגרתה פועלת יחידת פיקוח עירונית ייעודית, ולא תפחית מהיקף כוחות הפקחים העירוניים ומהיקף הפעילות בשל הקמת יחידת הפיקוח העירוני הייעודית, אלא באישור שר הפנים".<sup>110</sup>

<sup>108</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף ח(9)–10.

<sup>109</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א–2011](#), סעיף 9(א).

<sup>110</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א–2011](#), סעיף 9(ב).

נוכח המחסור הקיים  
במשטרה בשוטרים  
סיור, והקושי לגייס  
שוטרים כאמור,  
נשאלת השאלה האם  
אכן כלל כוח האדם  
המשטרה בתכנית  
הוא אכן תוספתי, או  
שבפועל היתה  
הפחתה או הסטת  
כוחות לצורך השיטור  
העירוני באים על  
חשבון כוח השיטור  
בתחנות, בשל  
המחסור הקיים  
בשוטרי סיור והקושי  
בגיוסם.

לאור דברים אלה, במסגרת כתיבת המסמך שאלנו את המשרד לבל"מ ואת משרד הפנים האם השרים (שר הבל"מ ושר הפנים, בהתאמה) אישרו הפחתה של סד"כ כוחות השיטור בתחנה המקומית, או הפחתה של כוחות הפיקוח העירוניים בשל הקמת יחידת הפיקוח העירונית. מהמשרד לבל"מ נמסר כי מיום התחלת התכנית ועד ספטמבר 2024 לא ניתן אישור השר להפחתת כח אדם משטרה בשל הפעלת התכנית.<sup>111</sup> משרד הפנים מסר כי לא ניתן אישור מתוקף סעיף 9(ב) לחוק, להפחתת כח האדם בפיקוח העירוני בשל הקמת היחידה.<sup>112</sup>

**מכאן, שבאופן רשמי, תקני השוטרים והפקחים המסייעים הם תוספתיים, כלומר אינם באים על חשבון תקני השוטרים או הפקחים הקיימים; אך השאלה עליה קשה יותר לענות היא האם בפועל השוטרים המגויסים ליחידות השיטור העירוני או עוברים אליהן מיחידות אחרות במשטרה באים על חשבון כוח השיטור בתחנות, בשל המחסור הקיים בשוטרי סיור במשטרה והקושי לגייס שוטרי סיור, כפי שעלה בדיונים ובסיוורים שונים שהתקיימו בשנים האחרונות בוועדה לביטחון לאומי, כמפורט להלן.**

ראשית, בהקמת יחידת אכיפה עירונית, חלק מהשוטרים המאיישים את כוח השיטור הייעודי הם שוטרים ותיקים המוצבים ליחידה מתחנת המשטרה, וחלקם מגויסים חדשים ליחידה.<sup>113</sup> כלומר, בפועל, תחנת המשטרה צריכה להשלים את כוח האדם הנגרע ממנה לטובת הקמת יחידת אכיפה עירונית. בשל הקושי של המשטרה לגייס את מלוא מצבת השוטרים הדרושים לה, ובפרט שוטרי סיור, הדבר מעורר שאלות באשר לביצוע השלמה זו בפועל. בדיון הוועדה מיום 29 במאי 2023 טען סנ"צ משה משה, ראש מדור שיטור עירוני במשטרת ישראל, כי חסרים שוטרים, בייחוד סיירים, וכי יש קושי לגייס שוטרים לתפקידים אלו. סנ"צ משה ציין כי יותר קל לאייש את תקני השיטור העירוני מאשר את תקני הסיירים בתחנות, משכן שתפקיד הסייר קשה וטובעני יותר, מפני שהוא כולל יותר משמרות, תגבורים וליוויים, ששוטרי השיטור העירוני לא נדרשים לעשות.<sup>114</sup> תמונה דומה עולה מתשובותיהן של חלק מהרשויות המקומיות לבקשת המידע ששלחנו אליהן, לפיהן יש העדפה של שוטרי סיור לעבור לשיטור העירוני בשל תנאי עבודה נוחים יותר,<sup>115</sup> ולכן לעיתים יותר קל למלא את תקני שיטור העירוני. מנגד, רשויות אחרות ציינו כי יש העדפה של

<sup>111</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>112</sup> כפיר יעקב, מנהל תחום (קשרי לקוחות), אגף בכיר לתכנון מדיניות במשרד הפנים, מכתב מענה לבקשת מידע, הועבר בדוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>113</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף ח(14).

<sup>114</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, דיון בנושא [הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 8\), התשפ"ב-2022](#), יום שני, 29 במאי 2023, ט' בסיוון תשפ"ג.

<sup>115</sup> תשובת אום אל פחם, אילת, דליית אל כרמל, חדרה, באר שבע, חדרה.

שוטרים לשרת דווקא בתחנת המשטרה על פני השיטור העירוני, מפני ששם יש יותר אפשרויות קידום.<sup>116</sup>

עוד תופעה שרשויות מסוימות ציינו היא העדפה של שוטרי השיטור העירוני לעבור לעבוד כפקחים מסייעים, כפי שעלה למשל בסיורי הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת בירושלים ורמלה.<sup>117</sup> העדפות אלו עשויות לנבוע מהבדלים בשכר ובתנאי העבודה בין פקחים מסייעים ושוטרים ביחידות האכיפה העירוניות. בהקשר זה נציין כי עשויה להיות שונות גדולה בשכר הפקחים בין רשויות מקומיות שונות, למרות ששכר הבסיס דומה, בשל התמריצים והתגמולים הנוספים שביכולתם לקבל מהרשות המקומית, כמו שעות נוספות, אחזקת רכב, כוננות וכדומה, שאינם רלוונטיים לשוטרים. מרכיבים אלו מאפשרים לרשות המקומית גמישות יותר גדולה בתגמול הפקחים. לדברי המשרד לבל"מ, אחד הקשיים בהפעלת התכנית נוגע לחוסר אחידות בנושא שכר פקחים מסייעים.<sup>118</sup> נציין עוד, כי שכר הפקחים המסייעים גבוה משכר פקחים עירוניים "רגילים", ולו בשל תוספת שכר ייחודית של 50 שקלים ביום הניתנים כתמריץ לפקחים המסייעים.<sup>119</sup> הבדלים אלו, בנוסף להבדלים באופי התפקיד, עשויים למשוך שוטרים (או פקחים רגילים) לעבור לפיקוח.

לאור דברים אלו, **ביקשנו לבחון האם גם בפועל כוחות השיטור והאכיפה הייעודיים של יחידת האכיפה העירונית הם כולם תוספתיים, כלומר – שהוספת שוטרים לשיטור העירוני לא גרעה ממצבת שוטרי הסיור. ביקשנו לבחון שאלה זו באמצעות נתוני כוח אדם במשטרה. לצורך כך, פנינו למשטרת ישראל, באמצעות המשרד לבל"מ, בבקשה לקבל את נתוני התקן, המצבה והמצבה הפעילה/מבצעית של כלל שוטרי הסיור במשטרה (מגזר הסיור), לפי מחוזות, נכון לסוף כל שנה מהשנים 2010, 2015, 2020, 2024; וכן את נתוני התקן, המצבה והמצבה הפעילה של סיירי השיטור העירוני, לפי מחוז, נכון לסוף כל שנה מהשנים 2010-2023. בנוסף, ביקשנו את פירוט הוותק של סיירי השיטור העירוני (ותק במשטרה, וותק ביחידת הסיור העירוני) בכל יחידה לאכיפה עירונית, כדי לבחון מהיכן הגיעו השוטרים המרכיבים את יחידות השיטור העירוניות, וכיצד השפיעה העברתם על מצבת הסיירים בתחנות.**

<sup>116</sup> תשובת ראשון לציון, רמת גן.

<sup>117</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור בעיר ירושלים](#), יום ראשון, 3 בנובמבר 2024, ב' בחשון תשפ"ה; הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור בעיר רמלה](#), יום ראשון, 24 בנובמבר 2024, כ"ג בחשון תשפ"ה.

<sup>118</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>119</sup> ראו למשל בפרטי הדיון לצירוף המועצה האזורית אשכול תכנית: המשרד לביטחון לאומי, מנהלת מערכי אכיפה שיטור עירוני ומועצתי, [סיכום דיון התנעה – מ.א. אשכול](#), 19 בנובמבר 2023.

**עד מועד סיום כתיבת מסמך זה, וחרף תזכורות חוזרות ונשנות, לא התקבלה מהמשרד לביטחון לאומי תשובת המשטרה לעניין זה.** עם זאת, במסגרת התייחסות המשרד לשאלה אחרת שלנו נמסר, כי אחד החסמים בהפעלת התכנית נוגע לקשיי שכר או אי יכולת שימור כח אדם איכותי לאורך זמן.<sup>120</sup>

בד בבד, הפנינו למשרד הפנים את השאלות האלה: האם תקני הפקחים המסייעים ביחידות השיטור העירוני הם תוספתיים? האם הקצאת פקחים מסייעים מעבר לתקן, ברשויות בהן הדבר קיים, מיועד לפצות על מחסור בשוטרים או איוש חסר של תקני השוטרים? נוסף על כך, ביקשנו את נתוני **תקן הפקחים** העירוניים בכל רשות מקומית בה פועלת יחידת שיטור עירוני, לפני הקמת יחידת השיטור העירוני, ולאחריה. **למשרד הפנים לא היה מידע רלוונטי למענה על שאלות אלה.**

בהעדר נתונים מלאים על כוחות השיטור והפיקוח בכלל הרשויות המשתתפות בתכנית, לא ניתן לדעת האם הייתה הסטת כוח אדם לצורך הפעלתה.

לאור השיעורים הנמוכים של איוש תקני הפקחים המסייעים בחלק מהרשויות, בייחוד ברשויות ערביות, שאלנו את משרד הפנים גם האם קיים קושי לגיוס פקחים עירוניים ברשויות מקומיות מסוימות, ואם כן, מהם הקשיים ומהן דרכי ההתמודדות איתם? לדברי המשרד, "קיים פער לאורך זמן במצבת השוטרים לעומת התקן המהווה בעיה כלל מערכתית במשטרה. פער מצבת הפקחים לעומת התקן הינו שולי ולא משמעותי, לרשויות חלשות (אשכול חברתי-כלכלי נמוך) מקצה המשרד לביטחון לאומי בתיאום משרד הפנים תקציב השתתפות בשכר הפקחים." מתשובת המשרד עולה שבעיית איוש תקני הפקחים המסייעים בחלק מהרשויות אינה מוכרת לו, ונחשבת בעיניו לעניין שולי ולא משמעותי.

לפיכך, שאלות אלו עומדות בעיני:

- **האם כוחות השיטור והאכיפה הייעודיים של יחידת האכיפה העירונית הם כולם תוספתיים גם בפועל, כנדרש בחוק? או שמא, עם הקמת היחידה הצטמצמו למעשה כוח השיטור בתחנה או כוח הפיקוח ברשות, שאינם חלק מיחידת האכיפה העירונית?**
- **האם פקחים מסייעים מחפים למעשה על מחסור בשוטרים? האם העסקת פקחים מסייעים מעבר לתקן נעשית כדי להתמודד עם איוש חסר של תקני השוטרים ביחידה?**
- **האם קיים קושי לגייס פקחים מסייעים בחלק מהרשויות? מהם הקשיים, וכיצד מתמודדים איתם?**

<sup>120</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

מנושא זה עולה שאלה עקרונית יותר: **האם תכנית השיטור העירוני, ובתוך כך הקניית סמכויות נוספות לפקחים, משמשת כדי לפצות על מחסור בשוטרי סיוור בתחנות המשטרה?** נציין כי התכנית במקורה לא מיועדת למטרה זו באופן רשמי, אך הטענה כי זו אחת המטרות שהתוכנית יכולה לשרת עלתה כבר בדיוני הממשלה לקראת החלטת הממשלה שהקימה את התכנית,<sup>121</sup> וכן בדיוני הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת ובסיווריה בשנים האחרונות.<sup>122</sup> גם מתשובת אחת הרשויות לבקשת המידע עלה כי חשיבותו המרכזית של השיטור העירוני בעיני הרשות המקומית הוא הגברה משמעותית, לעיתים פי שניים, של היקף כוחות השיטור והניידות ברשות, הגברת הנוכחות ברחובות ויכולת המענה לאירועים.<sup>123</sup>

## 7. הקצאת כלי רכב ליחידות האכיפה העירונית

נוסף על מימון שכר הפקחים המסייעים, גם **העמדת המשאבים הנדרשים להפעלת התוכנית, ובכלל זה הקצאת כלי תחבורה (רכבים וקטנועים), נחלקת בין הרשויות המקומיות שבהן התוכנית מופעלת למשרד לביטחון לאומי**. מספר הרכבים והקטנועים ביחידות האכיפה העירוניות נקבע לפי תבחינים של המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, ובין היתר לפי מספר הפקחים המסייעים והשוטרים הפועלים ביחידות האכיפה העירוניות והמועצתיות. לפי התבחינים נקבע מספר הרכבים והקטנועים שהמשטרה מקצה לשיטור העירוני ומספר כלי התחבורה שהרשות או המועצה האזורית נדרשת להעמיד.<sup>124</sup>

לפי נתוני המשרד לביטחון לאומי, נכון למאי 2024 - ברשויות המקומיות שבהן התוכנית פועלת הקצתה המשטרה **142** תקני רכבים ו-**112** תקני קטנועים, ובפועל, הוקצו **148** רכבים (104% ביחס לתקן), ו-**106** קטנועים (95% מהתקן). הרשויות שבהן התוכנית מופעלת התחייבו להעמיד **133** תקני רכבים ו-**99** תקני אופנועים, ובפועל הוקצו 179 רכבים (135% ביחס לתקן), ו-90 קטנועים (91% מהתקן).<sup>125</sup> גם בנושא זה יש שונות בין הרשויות המקומיות, אך באופן כללי **מהנתונים עולה כי בכל הרשויות תקני הרכבים המשטרתיים מלאים, ובכמה רשויות יש יותר**

גם בנושא הקצאת כלי רכב ליחידות האכיפה העירוניות יש שונות בין הרשויות המקומיות, אך באופן כללי מהנתונים עולה כי בכל הרשויות תקני הרכבים המשטרתיים מלאים, ובכמה רשויות יש יותר כלי רכב מאשר בתקן.

<sup>121</sup> פרוטוקול ועדת שרים לבחינת הקמת מערך שיטור עירוני, יום שלישי, כ"ו בסיוון התש"ע, 8 ביוני 2010. במסגרת דיון זה ציין חגי פלג, מנכ"ל המשרד לביטחון פנים דאז, כי מספר השוטרים בישראל ירד בשנים 2003-2010 מ-3.5 שוטרים ל-1,000 נפש, ל-3 שוטרים ל-1,000 נפש, וכי "תוספת כוח הפקחים תוכל לפצות במשהו על הירידה האמורה". שם עמ' 3.

<sup>122</sup> ראו למשל: הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, דיון בנושא [הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\) \(תיקון מס' 8\), התשפ"ב-2022](#), יום שני, 29 במאי 2023, ט' בסיוון תשפ"ג; הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיוור בעיריית נצרת](#), 30 במאי 2024, כ"ב באייר תשפ"ד.

<sup>123</sup> תשובת דאלית אל-כרמל,

<sup>124</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז מהחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 19.

<sup>125</sup> עדן ששון, עוזרת השר לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 17 ביוני 2024.

**כלי רכב מאשר בתקן.**<sup>126</sup> בטבלה שלהלן מוצגים נתוני המשרד לבל"מ על תקני כלי רכב משטרתיים ומידת מילויים, נכון למאי 2024.

**טבלה 6 : תקן ומצבה כלי רכב משטרתיים ביחידות האכיפה העירוניות, מאי 2024**

מגזר	מספר רשויות	תקן רכבי משטרה	מצבת רכבי משטרה	שיעור ממוצע מילוי תקן רכבי משטרה	תקן דו גלגלי משטרה	מצבת דו גלגלי משטרה	שיעור ממוצע מילוי תקן דו גלגלי משטרה
חרדי	3	5	5	100%	5	5	100%
מעורב	6	19	19	100%	24	24	100%
יהודי	59	84	85	101%	74	71	97%
ערבי	19	34	39	122%	9	6	67%
<b>סך הכל</b>	<b>87</b>	<b>142</b>	<b>148</b>	<b>105%</b>	<b>112</b>	<b>106</b>	<b>94%</b>

כפי שאפשר לראות בנתוני הטבלה, תקני כלי הרכב המשטרתיים המוקצים לתכנית מלאים בדרך כלל – תקני הניידות מלאים בכל הרשויות, ותקני הקטנועים מלאים בדרך כלל, אך לא תמיד. ניכר שברשויות ערביות יש בממוצע יותר רכבים ממה שנקבע בתקן, אך שיעור מילוי תקני הקטנועים נמוך יחסית. נציין כי בכל שש המועצות האזוריות התקן הוא נידת אחת לכל רשות, והוא מלא. אין ברשויות האזוריות הקצאה של קטנועים, ואין להן בפועל כלים כאלו.

**טבלה 7 : תקן ומצבה כלי רכב של הרשות המקומית המוקצים ליחידות האכיפה העירוניות, מאי 2024.**

מגזר	מספר רשויות	תקן רכבי רשות מקומית	מצבת רכבי רשות מקומית	שיעור ממוצע מילוי תקן רכבי רשות מקומית	תקן דו גלגלי רשות מקומית	מצבת דו גלגלי רשות מקומית	שיעור ממוצע מילוי תקן דו גלגלי רשות מקומית
מעורב	6	27	29	117%	16	11	69%
ערבי	19	22	28	133%	10	1	10%
יהודי	59	80	116	148%	69	63	83%
חרדי	3	4	6	167%	4	15	267%
<b>סך הכל</b>	<b>87</b>	<b>133</b>	<b>179</b>	<b>144%</b>	<b>99</b>	<b>90</b>	<b>79%</b>

באשר לנתוני מילוי תקני כלי הרכב המוקצים על ידי הרשויות המקומיות, בטבלה 7 אפשר לראות כי לגבי ניידות יש בממוצע יותר ניידות ממה שנקבע בתקנים, בעיקר ברשויות חרדיות. לעומת זאת, שיעור מילוי תקני הקטנועים בדרך כלל נמוך בממוצע מהתקן, בעיקר ברשויות ערביות. יוצאות מכלל זה רשויות חרדיות, שבהן יש בממוצע יותר קטנועים מבתקן. נציין כי ממוצע זה מוטה על ידי מספר הקטנועים הגדול בבני ברק, בה יש 700% קטנועים ביחס לתקן – בעוד יש תקן לשני קטנועים, בפועל יש 14 קטנועים (תקן הניידות בבני ברק מלא).

<sup>126</sup> באשדוד, עראבה ורהט יש 150% רכבים ביחס לתקן, ובבאקה אל-גרביה, דליית אל כרמל וטירה יש 200% רכבים ביחס לתקן. נציין כי בחלק מרשויות אלו יש חוסר בקטנוע משטרת, כלומר שעודף הרכבים ביחס לתקן בא במקום קטנועים, שהתקן שהוקצה להן לא מלא (טירה, עראבה, ובאקה אל-גרביה).

## 8. אופן הפעלת יחידת הפיקוח העירונית, המשימות וסל העבירות

### שבאחריותה

נוהל ההפעלה ומסמך תפיסת ההפעלה<sup>127</sup> קובעים את תחומי פעילות יחידת האכיפה העירונית, תפקידיה ומתווי הפעלתה, ובתוך כך את ממשקי העבודה בין השוטרים לפקחים המסייעים ביחידה, את המשימות הייעודיות שלה ואת סל העבירות שבאחריותה. לפי הנוהל, ניתן להפעיל את יחידות הפיקוח העירוניות בשלושה אופנים:

1. **פעילות אכיפה משטרתית** – על ידי שוטרים בלבד;

2. **פעילות אכיפה עירונית** – על ידי פקחים מסייעים בלבד;

3. **פעילות משולבת** – על ידי צוות משולב של פקחים ושוטרים.

**נוהל ההפעלה מנחה את כל יחידות הפיקוח העירוניות לתעדף פעילות משולבת לצורך מימוש פוטנציאל ההרתעה שבשילוב הסמכויות של שני הגורמים.** נציין כי סוגי הפניות שלהן יכולה היחידה להיענות והעבירות שביכולתה לאכוף תלויות בהרכב הצוות – אם הוא משולב, וכולל שוטר ופקח מסייע, או כולל רק שוטרים או רק פקחים – בהתאם לסמכויות האכיפה של השוטר ושל הפקח המסייע. בהמשך המסמך נציג את סמכויותיהם הייחודיות של הפקחים המסייעים.

עבודת הצוותים של יחידת האכיפה העירונית (שוטרים ופקחים מסייעים) יכולה להתבצע בשלושה אופנים: **סיוור ממונע** – רכבים משטרתיים או רכבי אכיפה עירונית של הרשות; **סיוור ממונע בקטנוע** – קטנועים שהקצתה המשטרה או שהרשות רכשה לצורך תפעול יחידות השיטור העירוני; **סיוורים רגליים**.

כאמור, מערכת היחסים בין **גופי הרשות המקומית לבין גופי המשטרה והמשרד** המשתתפים בתכנית מוסדרת בנוהל ההפעלה המשטרתית,<sup>128</sup> במסמך תפיסת ההפעלה של השיטור העירוני,<sup>129</sup> ובהסכם התקשרות בין המשרד לבל"מ לבין הרשות המקומית שבתחומה התוכנית פועלת.<sup>130</sup> הנוהל קובע כי על שני הגופים – משטרת ישראל והרשות המקומית – לבצע מדי שנה מיפוי של נתוני פשיעה, של גורמים מחוללי פשיעה ושל אזורים שבהם נדרשת פעילות אכיפה

<sup>127</sup> המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, **מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה**, דצמבר 2020.

<sup>128</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020.

<sup>129</sup> המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, **מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה**, דצמבר 2020.

<sup>130</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020.

בתחומי הרשות, לצורך הכוונת יחידת האכיפה העירונית לטיפול באתגרים שעלו במיפוי, וקביעת מדיניות מקומית לפעילות היחידה.<sup>131</sup>

לאחר ביצוע המיפוי, קצין השיטור העירוני יקבע את המשימות היזומות של יחידת האכיפה העירונית בהתאם להכוונת ועדת המשנה העירונית לאכיפה, ולאור המדיניות שקבעה. בהתאם, תגובש תכנית עבודה חודשית ושבועית לפעילות יזומה לפי החלטות הוועדה ולצרכי העיר, כפי שנקבעו בתכנית העבודה.<sup>132</sup> המיקוד העירוני במשימות או בעבירות מסוימות נעשה מתוך האירועים שהוגדרו לטיפול היחידה וסל העבירות הייעודי שבאחריות יחידת האכיפה העירונית, כפי שנקבע בנוהל.<sup>133</sup>

הנוהל קובע כי יחידת האכיפה העירונית תבצע **פעולות יזומות** במסגרת סל העבירות שנקבע בנוהל, ובהתאם לתכנית עבודה, כמוצג לעיל. נוסף על כך, יחידת האכיפה העירונית **תגיב לאירועים שבתחום אחריותה, כפי שהוגדרו בנוהל ההפעלה שהוצג לעיל**,<sup>134</sup> בהתאם להרכב הכוח: **כאשר הצוות כולל שוטרים, הוא יגיב לקריאות למוקד המשטרתי 100** (פניות של אזרחים המתקבלות במוקד הטלפוני המשטרתי), **בתחומים המוגדרים בסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני**; כאשר הצוות כולל פקחים מסייעים, הוא יגיב לאירועים המתקבלים מהמוקד העירוני (106); וכאשר הצוות משולב וכולל שוטר ופקח, הוא יגיב לקריאות משני המוקדים.<sup>135</sup>

כאמור, נוהל ההפעלה מגדיר את סוג המשימות וסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני. הנוהל גובש על ידי המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, והוא עודכן לאחרונה בשנת 2020. עם זאת, **יש גמישות באכיפה ובמניעה של עבירות מתוך סל העבירות שבאחריות היחידה, בהתאם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הרשות המקומית, כפי שאלו נקבעו על ידי המועצה לאכיפה עירונית**. ככלל, השיטור העירוני מטפל בתשעה סוגי עבירות ואירועים:

<sup>131</sup> המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, **מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה**, דצמבר 2020, עמ' 10-11, ונספח א בעמ' 28. ראו גם: ג'רי אלמו-קפיטל, **נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023.

<sup>132</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020, עמ' 8.

<sup>133</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020, עמ' 16, נספח א.

<sup>134</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020, עמ' 5-6.

<sup>135</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020, עמ' 9-10.

נוהל ההפעלה קובע כי יחידת האכיפה העירונית תגיב לאירועים שבתחום אחריותה, כפי שאלו הוגדרו ב"סל העבירות", ובהתאם להרכב הכוח. הנוהל מגדיר את העבירות הנכללות בסל שבאחריות השיטור העירוני, אך גם מאפשר גמישות בחריגה מסל זה, בהתאם לצרכים ולמאפיינים הייחודיים של הרשות המקומית.

איכות חיים,<sup>136</sup> אלימות,<sup>137</sup> ביטחון,<sup>138</sup> חירום וסכנות לציבור,<sup>139</sup> מין,<sup>140</sup> סדר ציבורי,<sup>141</sup> פעילות משטרתית,<sup>142</sup> רכוש,<sup>143</sup> ותנועה.<sup>144</sup>

נציין כי **הנוהל קובע שחל איסור על הפעלת כוח השיטור העירוני שלא בייעודו כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, וכל חריגה מחייבת אישור מפכ"ל**. הנוהל מצוין במפורש פעילויות ואירועים בהם כוח השיטור העירוני לא ייקח חלק, ובהם: כוח השיטור העירוני לא יתגבר מחוץ לתחנה, ולא בתוכה בכפוף לחריגים שנקבעו בהחלטת הממשלה; לא יבצע משימות תחנתיות כמו תפקידי יומן, ליווי עצורים מחוץ לתחומי הרשות וכדומה; **ולא יעסוק במשימות ביטחון שוטף, במניעת פח"ע ובפעילות שב"ח**.<sup>145</sup>

לדברי המשרד לבל"מ, סל העבירות נבחן בימים אלו במסגרת עבודת מטה של המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל, והמלצות בנדון יוגשו לשר לביטחון לאומי. עוד נמסר, כי במסגרת החלטת פיילוט "שיטור מועצתי", אושרה בכנסת הוספת האכיפה בתחום "גניבה חקלאית במרחב הציבורי" לסל העבירות אולם הנושא טרם הוטמע בתפיסת ההפעלה.<sup>146</sup> נציין כי למרות בקשתינו, **לא הועבר לנו מידע לגבי אופי עבודת המטה שנעשתה, הסוגיות שעלו מהעבודה, ההצעות לעדכון הסל, והשיקולים שלאורם הן גובשו**.

בנוסף לגמישות באכיפה ובמניעה של עבירות מתוך סל העבירות שנקבע בנוהל, שנועדה להתאים את פעילות היחידה לצרכי הרשות המקומית, נוהל ההפעלה והחלטת ממשלה [1848](#)

<sup>136</sup> **עבירות איכות חיים בטיפול השיטור העירוני**: גרימת רעש מדירה, רכב, אתר בנייה או מקום ציבורי; השלכת פסולת מעסק, רכב או בשטח פתוח; עבירות מינהליות.

<sup>137</sup> **עבירות אלימות בטיפול השיטור העירוני**: איומים במרחב הציבורי, דקירה, הטרדה במרחב הציבורי, קטטה, תקיפה, התעללות בחסר ישע, לחצן מצוקה מעסק, הפרעה; אלימות כלפי בעלי חיים: התעללות בבעלי חיים, בע"ח משוטט, בע"ח מפריע, בע"ח במצוקה, בע"ח תוקף, בע"ח משתולל, בע"ח בנתיב תחבורה; שוד: חטיפת תיק או חפץ במרחב הציבורי; שוטר במצוקה: הכשלה, העלבה או תקיפה כלפי שוטר.

<sup>138</sup> **עבירות ביטחון בטיפול השיטור העירוני**: אדם חשוד; אמל"ח – החזקת פייגון, הפעלת חזיזים ונפצים ותפיסת אמל"ח.

<sup>139</sup> **עבירות חירום וסכנות לציבור בטיפול השיטור העירוני**: חשש לחיי אדם – צעקות לעזרה; מטרד לציבור – אדם במצוקה, אדם משתולל, חסר בית, מטריד עוברי אורח, נרקומן, עישון במקום ציבורי, קבצנות, רוכלות ושיכרות; סכנות לציבור – חומרים מסוכנים, פגיעה בתשתיות; שרפה – יער, חורש, כלי תחבורה, עסק, קוצים, שטח עירוני ושטח פתוח.

<sup>140</sup> **עבירות מין בטיפול השיטור העירוני**: הטרדה מינית במרחב הציבורי ומעשה מגונה במרחב הציבורי.

<sup>141</sup> **עבירות סדר ציבורי בטיפול השיטור העירוני**: תלייה או הסרה של שלטי תעמולה, תעמולה אסורה, הפגנה, משמרת מחאה, הפרת סדר, הפרת סדר בקלפי והתקהלות.

<sup>142</sup> **עבירות הנוגעות לפעילות משטרתית בטיפול השיטור העירוני**: הפרת צו וסיוע לבעלי סמכות חוקית; פגעי טבע – פגעי מזג האוויר, צונאמי, רעידת אדמה ושיטפון.

<sup>143</sup> **עבירות רכוש בטיפול השיטור העירוני**: גנבה – חפצים; נזק – השחתת פני מקרקעין, פגיעה בצומח, אורות דולקים ברכב, רכב נטוש, רכב פתוח, רכב שרוף.

<sup>144</sup> **עבירות תנועה בטיפול השיטור העירוני**: הפרעה לתנועה, חסימת מעבר, נהג שיכור ורכב חונה באיסור.

<sup>145</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, **נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני**, 16 ביוני 2020, עמ' 4. ההדגשה במקור.

<sup>146</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

נוהל ההפעלה קובע שחל איסור על הפעלת כח השיטור העירוני שלא בייעודו כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, וכל חריגה מחייבת אישור מפכ"ל מראש. כמו כן, נקבע כי הכח לא יעסוק במשימות ביטחון שוטף, במניעת פח"ע ובפעילות שב"ח

הגדירו מקרים מיוחדים בהם יחידות השיטור העירוני מורשות לפעול **מחוץ לסל המשימות הייעודי** שבטיפול השיטור העירוני: **הפעלת הכוח מחוץ לתחומי הרשות המקומית או למשימות שאינן בתחום עיסוקה של היחידה תעשה רק במצבי חירום ובמקרים חריגים (כפי שהוגדרו בהחלטת הממשלה ובנוהל ההפעלה) ולאחר קבלת אישור מפכ"ל**,<sup>147</sup> כמפורט להלן:

(1) **במצבי חירום לאומיים**, כגון: מלחמה, אירוע אסון המוני וכיוצא בזה ניתן יהיה להסיט את כוח השיטור הייעודי מהתחום המוניציפאלי או מתחום משימותיו;

(2) **במצבי קיצון מבצעיים**, כגון אירוע טרור, ניתן יהיה להסיט את הכוח ממשימותיו לשם מתן מענה מידי וראשוני בלבד.

עוד נקבע בהחלטת הממשלה ובנוהל ההפעלה, כי כל החלטה להפעיל את הכוח מחוץ לתחום המוניציפאלי או להפעילו מחוץ למשימותיו, במקרים החריגים שהוצגו לעיל, תעשה **באישור המפכ"ל בלבד**, ובהתאם לקריטריונים שיקבעו מראש ע"י השר לביטחון הפנים בתאום עם ראש הממשלה ויוצגו לוועדת השרים.<sup>148</sup> לדברי המשרד לבל"מ, החריגה מסל המשימות נועדה לאפשר ליחידות השיטור העירוני והמועצתי לתת מענה ראשוני לאירוע מציל חיים בלבד, עד להגעת כוחות אחרים.<sup>149</sup>

עם זאת, בדיוני הוועדה עלה כי יש רשויות שמשמשות ביחידת השיטור הייעודית גם למשימות ביטחון שוטף ושב"ח.<sup>150</sup> גם בתשובות שתי רשויות מקומיות לבקשת המידע למסמך הנוכחי עלו טענות דומות לגבי משיכת יחידת השיטור הייעודית לטיפול באירועים כאלו.<sup>151</sup>

**כפי שנכתב גם במסמך קודם בנושא**,<sup>152</sup> רוב הרשויות המקומיות שהשיבו לפנייתנו בעבר, העלו טענות על מערכת היחסים בין לבין המשטרה בכל הנוגע להפעלת יחידות השיטור העירוני. בין השאר נטען כי מכיוון ששני הגורמים האחראים להפעלת התוכנית משתייכים למסגרות שונות – אזרחית ומשטרתית – לכל אחד מהם אינטרסים ומטרות משלו, והדבר משפיע על פעילות יחידות השיטור העירוני, בשני אופנים: (1) תיעדוף המשימות שבהן

הן המשרד לבל"מ והן רשויות מקומיות שונות ציינו כי יש לעיתים מחלוקות בין ראש הרשות המקומית למשטרה לגבי אופן הפעלתן של יחידות השיטור. נראה, כי הדבר נובע מהניהול הדו-ראשי של התכנית ומהתנגשות אינטרסים בין המשטרה לרשויות המקומיות.

<sup>147</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 3, סעיף 1(ב); עמ' 33 נספח ה'.

<sup>148</sup> החלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיפים ח(4)-(ח); משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 3, סעיף 1(ב); עמ' 33 נספח ה'.

<sup>149</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024. ראו גם: משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 33 נספח ה'.

<sup>150</sup> [הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, דיון בנושא עצימת עיניים של משרדי הממשלה במענה לחדירת שבחים - ישיבת מעקב](#), יום שלישי, 29 באוקטובר 2024, כ"ז בתשרי תשפ"ה.

<sup>151</sup> תשובת חדרה ועפולה.

<sup>152</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023.

## מטפלת יחידת האכיפה העירונית ברשות ו(2) הטיפול בעבירות שאינן בסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני.

פנינו לרשויות המשתתפות בתכנית וביקשנו לדעת האם היו סוגיות לגביהן היו חילוקי דעות ואי הסכמות בין הפיקוד המשטרתי המקומי לבין ראש הרשות המקומית באשר להפעלת כוח השיטור העירוני המשטרתי, וכיצד מיושבות מחלוקות כאלו. מהתשובה שהתקבלה מחדרה עלה כי בעיר היו חילוקי דעות בין קצין השיטור העירוני לבין הרשות המקומית, כאשר קצין השיטור העירוני משך את היחידה לפעילות משטרתית קלאסית, ולא היה שיתוף פעולה בין הרשות למשטרה בהפעלת היחידה. התערבות המשרד לביטחון פנים פתרה את הסוגיה ומנעה את פירוק השיטור העירוני שם. מעיריית עפולה נמסר כי היו מחלוקות בין הרשות למשטרה לגבי הפעלת היחידה בהכוננת תנועה ובטחון שוטף, אך המחלוקות נפתרו. לא נמסרו פרטים נוספים בעניין.

מהמשרד לבל"מ נמסר כי לעיתים יש מחלוקות בין ראש הרשות המקומית למשטרה לגבי אופן הפעלת ופריסת יחידת האכיפה העירונית. כך למשל היה בשדות נגב ובבית שאן. לדברי המשרד, מחלוקות אלו נפתרו באמצעות דיון משותף לכלל הנוגעים בדבר, בו הובהרו החוק ותפיסת ההפעלה, לרבות מנגנוני ניהול סדורים למניעת הישנות מחלוקות מסוג זה בעתיד. **עוד נמסר, כי אחד הקשיים בהפעלת התכנית נוגע לאי הסכמות בין הרשות המקומית למשטרה לגבי הפעלת כוח השיטור העירוני.**<sup>153</sup>

לפיכך, עולה כי יש לעיתים מתח בין המשטרה לרשות המקומית לגבי אופן הפעלת יחידת השיטור הייעודית ומשימותיה, אך יש מנגנונים לטיפול במחלוקות אלו, ברשות עצמה (למשל המועצה לאכיפה עירונית, וועדת המשנה העירונית לאכיפה), ובמשרד לבל"מ. מתשובת המשרד לא ברור האם מנגנוני יישוב המחלוקות הקיימים מספקים, והאם הם מצליחים ליצור שיתופי פעולה ולהתגבר על המכשולים שנקרים במהלך העבודה בין המשטרה לבין הרשות המקומית. זאת, בעיקר בהינתן מצוקת כח האדם במשטרה, והלחץ הקיים להיעזר ביחידות השיטור העירוניות למשימות שיטור קלאסיות.

### 8.1 טיפול יחידות האכיפה העירונית בפניות למוקד המשטרתי (100)

#### בנושאים שבאחריותה

במסגרת בקשת המידע שלנו למשרד לבל"מ ביקשנו לקבל נתונים על מספר הפניות שהתקבלו במוקד 100 ובמוקדים העירוניים 106 בתחומי פעילותה של יחידת האכיפה העירונית, ומהן, את אלו שטופלו על ידי יחידת האכיפה העירונית בכל רשות המשתתפת בתכנית, בשש השנים

<sup>153</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

האחרונות. המשרד לא העביר את הנתונים המבוקשים. נציין כי נתוני הפניות למוקדים העירוניים 106 אינם מרוכזים על ידי משרד לבל"מ (גם במשרד הפנים נתונים אלו אינם מרוכזים) והם קיימים ברשויות המקומיות בלבד. עוד נציין, כי לא בכל הרשויות יש מוקד עירוני. המשרד לבל"מ כן מרכז את נתוני הפניות למוקד המשטרה 100, אך כאמור - לא העביר את הנתונים המבוקשים. אי לכך, נציג להלן נתונים שהתקבלו מהמשרד לבל"מ לפני כשנה וחצי והוצגו במסמך קודם בנושא, על פניות למוקד 100 בכל אחת מהרשויות המשתתפות בתכנית בתחומי פעילותו של השיטור העירוני, ומהן, מספר הפניות שטופלו על ידי יחידת האכיפה העירונית.<sup>154</sup>

לפי נתוני המשרד על השנים 2021-2022, בכל אחת משנים אלו התקבלו במוקדי המשטרה ברשויות המשתתפות בתכנית השיטור העירוני כ-1.8 מיליון פניות בנושאים שבהם מטפלת יחידת האכיפה העירונית (סל המשימות והעבירות שבאחריות היחידה); מהן, יחידות האכיפה העירוניות/מועצתיות ברשויות אלו טיפלו בכ-547 אלף פניות בשנת 2021 (כ-29%), ובכ-523 אלף פניות בשנת 2022 (30%). כלומר, בשנים אלו יחידות האכיפה העירוניות טיפלו בממוצע בכשליש מהפניות למוקדי המשטרה בנושאים שבטיפולן באותן רשויות. בטבלאות הבאות נציג את הנתונים של כל רשות, בפילוח לפי מגזר. נציין כי מספר הפניות למוקד המשטרה משתנה בכל שנה, ולכן גידול בשיעור הפניות המטופלות על ידי היחידה אינו בהכרח מצביע על גידול במספר הפניות שבהן היא טיפלה, ולהיפך - גידול במספר הפניות בהן טיפלה היחידה אינו מצביע בהכרח על גידול בשיעור הפניות שבהן טיפלו. מסיבה זאת, יש לשים לב גם לסך הפניות שטופלו על ידי היחידה בכל שנה וגם לשיעורן בכלל הפניות.

מהנתונים המוצגים להלן ניתן ללמוד על היקף פעילות יחידות האכיפה העירוניות בתגובה לאירועים משטרתיים שבתחומי אחריותן בכל רשות. נזכיר, כי יחידת אכיפה עירונית יכולה לענות לפניות למוקד המשטרה רק כאשר הצוות כולל שוטר; כלומר - כאשר אין שוטר בצוות היחידה, אין באפשרותה לענות לפניות למוקד המשטרה בנושאים שבתחום אחריותה. **נציין כי המשרד לבל"מ משתמש בנתונים אלו כחלק ממדדי האפקטיביות של התכנית - ככל ששיעור הפניות שבתחומי אחריות היחידה שבהן היחידה מטפלת גדל, כך היא נחשבת אפקטיבית יותר (ראו להלן פרק 13).** עם זאת, אין בנתונים אלו כדי ללמד על פעילות היחידה במענה לפניות למוקד העירוני, והם גם אינם כוללים את הפעילויות היזומות של היחידה.

בטבלה 8 שלהלן מוצגים נתוני הפניות למוקד 100 בנושאים שבאחריות יחידת האכיפה העירונית, בכל אחת מהרשויות היהודיות שהשתתפו בתכנית נכון לשנת 2022, ומהן, מספר הפניות שטופלו על ידי יחידת האכיפה העירונית.

<sup>154</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז מהחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023.

**טבלה 8: פניות למוקד 100 ברשויות יהודיות וחרדיות בנושאים שבאחריות יחידת האכיפה העירונית, ומספר הפניות**

**שטופלו על ידי יחידת האכיפה עירונית בכל שנה בשנים 2021-2022**

שם הרשות	2022			2021		
	שיעור הפניות שטופלו על ידי השיטור עירוני	פניות שטופלו על ידי שיטור עירוני	סך כולל הפניות למוקד בעיר	שיעור הפניות שטופלו על ידי השיטור עירוני	פניות שטופלו על ידי שיטור עירוני	סך כולל הפניות למוקד בעיר
אלעד	74%	7,021	9,548	72%	5,844	8,114
באר יעקב	77%	5,932	7,746	70%	5,532	7,882
גן יבנה	72%	3,792	5,235	70%	4,036	5,791
יהוד-מונסון	65%	5,025	7,764	70%	5,323	7,641
קריית ים	64%	7,164	11,249	69%	7,982	11,609
אור יהודה	69%	7,680	11,087	66%	6,845	10,367
גדרה	75%	4,584	6,107	66%	4,295	6,481
רעננה	62%	8,906	14,333	66%	11,184	16,894
יוקנעם עילית	66%	3,183	4,843	64%	3,024	4,730
קריית מוצקין	63%	8,170	12,992	63%	8,182	13,058
מבשרת ציון	62%	3,837	6,142	61%	4,053	6,639
נשר	42%	3,326	7,945	61%	4,456	7,352
כפר סבא	61%	13,504	22,052	58%	13,401	22,974
קריית אתא	55%	11,325	20,592	58%	12,210	21,032
קריית ביאליק	56%	8,518	15,243	58%	8,908	15,297
רחובות	64%	19,959	31,345	58%	19,585	33,683
כפר יונה	55%	2,731	4,989	57%	2,697	4,691
מגדל העמק	56%	2,944	5,219	56%	3,257	5,770
מודיעין מכבים רעות	60%	8,431	13,966	56%	8,091	14,349
יבנה	60%	7,397	12,422	54%	6,772	12,596
אור עקיבא	58%	3,244	5,547	51%	2,606	5,118
בת ים	25%	9,471	37,442	49%	13,100	26,748
ראש העין	57%	8,212	14,294	49%	7,085	14,509
יוקנעם	52%	242	465	48%	213	444
עפולה	47%	7,490	16,013	48%	8,266	17,287
קריית מלאכי	42%	3,826	9,004	48%	4,238	8,801
חולון	32%	13,541	42,111	47%	13,901	29,306
אופקים	45%	4,344	9,654	46%	4,310	9,330
פרדס חנה כרכור	53%	5,361	10,117	46%	4,984	10,860
דימונה	45%	5,440	12,088	44%	5,547	12,661
כרמיאל	45%	4,204	9,347	44%	4,429	9,976
ביתר עילית	53%	3,579	6,731	43%	2,970	6,840
נתיבות	37%	6,074	16,249	42%	5,972	14,330
בית שאן	45%	1,995	4,453	41%	1,857	4,532
שדרות	40%	4,173	10,314	41%	4,232	10,227
מעלה אדומים	38%	3,441	8,994	35%	3,132	8,956
ראשון לציון	35%	26,810	75,870	35%	27,564	78,219
אריאל	30%	1,609	5,365	31%	1,583	5,087
גבעתיים	32%	4,157	13,079	31%	4,448	14,329
קריית שמונה	35%	2,165	6,154	29%	1,858	6,461

2022			2021			שם הרשות
שיעור הפניות שטופל על ידי השיטור עירוני	פניות שטופל על ידי שיטור עירוני	סך כול הפניות למוקד בעיר	שיעור הפניות שטופל על ידי השיטור עירוני	פניות שטופל על ידי שיטור עירוני	סך כול הפניות למוקד בעיר	
28%	13,456	47,896	28%	12,943	45,621	בני ברק
30%	2,768	9,373	28%	2,589	9,197	טירת הכרמל
25%	3,085	12,421	28%	3,381	12,205	צפת
25%	12,464	49,262	28%	14,290	51,776	רמת גן
28%	21,325	76,805	26%	20,359	77,128	פתח תקווה
22%	5,757	26,149	24%	6,600	27,197	הרצליה
23%	7,226	31,210	23%	6,979	30,906	חדרה
22%	4,096	18,366	22%	3,715	17,147	קריית גת
22%	4,334	20,119	21%	4,889	22,917	טבריה
20%	14,196	71,991	21%	14,736	70,217	נתניה
19%	9,786	50,999	19%	10,761	57,412	אשקלון
12%	12,030	99,158	17%	17,952	102,603	באר שבע
15%	8,757	58,884	17%	9,535	55,403	אשדוד
12%	4,170	33,882	15%	5,169	35,130	אילת
32%	2,008	6,367	15%	1,083	7,113	ערד
25%	4,914	19,815	2%	411	20,112	בית שמש
<b>33%</b>	<b>393,179</b>	<b>1,176,807</b>	<b>34%</b>	<b>403,364</b>	<b>1,173,055</b>	<b>סך הכול</b>

מנתוני הטבלה עולה כי מתוך כ-1.2 מיליון פניות למוקד המשטרתי 100 בנושאים שבתחומי האחריות של השיטור העירוני ברשויות היהודיות המשתתפות בתכנית השיטור העירוני, בממוצע כשליש טופלו על ידי יחידות האכיפה העירוניות. עם זאת, יש שונות רבה בין הרשויות: שיעור הפניות שטופלו על ידי השיטור העירוני נע בין 2% ל-77%. הבדלים אלו עשויים להצביע על הבדלים באופן הפעלת יחידת האכיפה העירונית, סדרי עדיפויות מקומיים בהפעלת היחידה, ומדיניות מקומית לגבי היחידה. בד בבד, הבדלים אלו עשויים לשקף פערים בנוכחות שוטרים בצוותי היחידה, שכן כאמור - רק בנוכחות שוטר בצוות ניתן מענה לפניות למוקד המשטרתי.

נוסף על כך, בחלק מהרשויות ניתן לראות מגמות שינוי בין השנים המוצגות. כך למשל, בבת ים ירד מספר הפניות שטופלו על ידי היחידה בכ-25% בין השנים המוצגות. לעומת זאת בביתר עילית חלה עליה של כ-20% במספר הפניות בהן טיפלה היחידה. נציין כי יחידת האכיפה העירונית בבית שמש הוקמה בסוף 2021 ולכן שיעור הפניות שטופלו על ידה בשנה זו נמוך במיוחד.

**טבלה 9: פניות למוקד 100 ברשויות מעורבות בנושאים שבאחריות יחידת האכיפה העירונית, ומספר הפניות שטופלו**

**על ידי יחידת האכיפה עירונית בכל שנה בשנים 2021-2022**

2022			2021			שם הרשות
שיעור הפניות	פניות שטופל על	סך כול הפניות	שיעור הפניות	פניות שטופל על	סך כול הפניות	

שטופל על ידי השיטור עירוני	ידי שיטור עירוני	למוקד בעיר	שטופל על ידי השיטור עירוני	ידי שיטור עירוני	למוקד בעיר	
52%	14,745	28,205	53%	15,301	28,956	לוד
41%	1,428	3,480	50%	1,917	3,855	מעלות תרשיחא
52%	12,952	25,053	41%	10,774	26,575	רמלה
34%	5,901	17,301	32%	5,457	17,225	עכו
36%	3,794	10,461	31%	3,623	11,614	נוף הגליל
15%	36,138	236,292	18%	45,431	255,995	תל אביב-יפו
14%	30,081	222,553	15%	36,673	245,740	ירושלים
19%	105,039	543,345	20%	119,176	589,960	סך הכול

מנתוני הטבלה עולה כי ברשויות מקומיות מעורבות, יחידות האכיפה העירוניות טיפלו במוצע בכ- 20% מהפניות למוקד המשטרתי בנושאים שבתחומי האחריות של השיטור העירוני, ובשתי הערים הגדולות במדינה – ירושלים ותל אביב-יפו - שיעור הפניות שטופלו על ידי היחידה נמוך עוד יותר. נציין כי אלו הערים הגדולות במדינה מבחינת מספר התושבים.

**טבלה 10: פניות למוקד 100 ברשויות ערביות דרוזיות וצ'רקסיות בנושאים שבאחריות יחידת האכיפה העירונית, ומספר הפניות שטופלו על ידי יחידת האכיפה עירונית בכל שנה בשנים 2021-2022**

שם הרשות	2022			2021		
	שיעור הפניות שטופל על ידי השיטור עירוני	פניות שטופל על ידי שיטור עירוני	סך כולל הפניות למוקד בעיר	שיעור הפניות שטופל על ידי השיטור עירוני	פניות שטופל על ידי שיטור עירוני	סך כולל הפניות למוקד בעיר
דלית אל-כרמל	86%	2,603	3,021	72%	1,492	2,076
ערבה	72%	2,193	3,032	63%	1,756	2,795
קלנסווה	67%	2,310	3,473	59%	2,163	3,682
תל שבע	36%	753	2,094	54%	1,933	3,587
טייבה	46%	2,540	5,545	50%	3,143	6,284
אום אל פחם	44%	2,886	6,537	42%	2,798	6,726
באקה אל גרביה	37%	1,416	3,844	35%	1,879	5,399
שפרעם	36%	1,748	4,870	34%	2,273	6,657
רהט	34%	2,852	8,367	33%	2,973	9,114
טמרה	29%	1,097	3,800	27%	1,160	4,344
נצרת	23%	2,435	10,632	24%	2,837	11,766
אום אל פחם	12%	12,030	99,158	17%	17,952	102,603
טירה	39%	2,047	5,312	8%	410	5,393
סך הכול	41%	24,880	60,527	37%	24,817	67,823

כפי שניתן לראות בטבלה 10, ברשויות ערביות, דרוזיות וצ'רקסיות שיעור הפניות למוקד המשטרתי בהן טיפלה יחידת האכיפה העירונית הוא 23%-25% במוצע בתקופה זו. גם בין רשויות אלו יש שונות רבה בשיעור הפניות שטופלו על ידי היחידה – בין 8% ל-72%. נציין כי יחידת האכיפה העירונית בטירה הוקמה בשנת 2021, דבר המסביר את השיעור הנמוך של פניות בהן טיפלה היחידה בשנה זו.

**כאמור, אין בידינו נתונים על סוגי העבירות שהוגדרו במיקוד של כל יחידה, ואין בידינו מידע לגבי טיפול היחידות בפניות למוקד העירוני, ולגבי פעולות אכיפה יזומות של היחידות השונות.**

## 8.2 חריגה מסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני

כאמור, לפי החלטת ממשלה 1848, וכפי שעוגן בנוהל ההפעלה ובתפיסת ההפעלה של השיטור העירוני, יחידות האכיפה העירוניות יפעלו על פי סל משימות שהוגדר עבורן.<sup>155</sup> לצד זאת נקבע, כי **במצבי חירום אפשר להסיט את השיטור העירוני מייעודו לפעולות מצילות חיים, לרוב רק באישור מפכ"ל**.<sup>156</sup> לפיכך, המשרד לביטחון לאומי ומשטרת ישראל התירו חריגה של עד 5% מסך הפעילות השנתית של השיטור העירוני לפעילות שאינה בתחום עיסוקו. לפי המשרד לביטחון לאומי, סמוך למבצע שומר חומות הועלה שיעור החריגה המותר ל-10% בכל הרשויות המקומיות שבהן התוכנית מופעלת.<sup>157</sup>

במסגרת בקשת המידע ששלחנו למשרד לביטחון לאומי, ביקשנו גם לקבל נתונים עדכניים על חריגת יחידות האכיפה העירוניות מסל המשימות והעבירות שבאחריותן. עד למועד הגשת המסמך, לא קיבלנו נתונים אלה. זאת, על אף שבשנת 2023 הועברו לנו נתונים מסוג זה, ועל כן נראה כי קיימת אפשרות טכנית להפיקם. על כן, נציג להלן את הנתונים שהוצגו במסמך קודם בנושא.<sup>158</sup>

לפי נתוני המשרד לביטחון לאומי, בשנים 2017-2021 מספר האירועים שטופלו על ידי יחידות השיטור העירוני עלה, והגיע לשיא בשנת 2021 – כ-665,000 אירועים – ככל הנראה בשל מבצע שומר חומות. אשר לטיפול במשימות שאינן כלולות בסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני, להלן יוצגו בטבלה 11 כל האירועים שטופלו על ידי השיטור העירוני, ובהם האירועים שנגעו לעבירות שמחוץ לסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני.

<sup>155</sup> סעיף ח(6) להחלטה 1848 של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני – רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010; משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 6, נספח ה' עמ' 33; המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, [מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה](#), דצמבר 2020.

<sup>156</sup> שם.

<sup>157</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז מהחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 27.

<sup>158</sup> שם, עמ' 28.

ניתן להסיט את יחידות השיטור העירוני לביצוע פעולות מחוץ לסל העבירות, עד לשיעור של 10% מסך העבירות המטופלות בכל רשות

### טבלה 11: כלל האירועים שטופלו על ידי השיטור העירוני, מהם, מספר האירועים מחוץ לסל

העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני ושיעורם, 2017-2022<sup>159</sup>

שנה	כלל אירועי השיטור העירוני	אירועים מחוץ לסל	שיעור חריגה
2017	285,798	16,608	6%
2018	344,314	14,620	4.20%
2019	354,685	13,557	3.80%
2020	464,209	11,950	2.60%
2021	665,033	17,595	2.60%
2022	559,233	10,498	2%
סך הכל	2,673,272	84,828	4%

מנתוני הטבלה עולה כי בשנים 2017-2022 שיעור החריגה מסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני היה 2%-6%. כלומר, בעוד שבשנת 2017 הייתה חריגה משיעור החריגה המותר מסל העבירות (5% באותה העת), ביתר השנים החריגה לא עלתה על המותר.

בטבלה 11 הוצגו נתונים על שיעור החריגה בכל יחידות השיטור ברמה ארצית, אולם שיעור החריגה המותרת (10%) הוא ברמת הרשות. בחינת נתוני החריגה מסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני לפי רשות מקומיות מלמדת כי **בשמונה** רשויות מקומיות הייתה חריגה מסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני בשיעור גבוה מהמותר באחת מהשנים 2021-2022. יוזכר כי בשנת 2021, סמוך למבצע "שומר חומות", המשרד לביטחון פנים העלה את שיעור החריגה ל-10%.

### טבלה 12: רשויות מקומיות שבהן הייתה חריגה מסל העבירות הייעודי, מעבר לשיעור המותר (10%)

2021-2022<sup>160</sup>

שנה	שם רשות	סך משימות	משימות מחוץ לסל	שיעור חריגה
2021	קריית ים	8,674	1,040	12%
	יבנה	9,697	1,826	19%
	נשר	5,798	739	13%
	נתיבות	11,322	1,555	14%
	קריית מוצקין	6,312	1,333	21%
	ראש העין	4,319	824	19%

<sup>159</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 29.

<sup>160</sup> עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 6 ביוני 2023.

שנה	שם רשות	סך משימות	משימות מחוץ לסל	שיעור חריגה
2022	כפר יאסיף	591	304	51%
	ג'לג'וליה	1,161	407	35%

חלק מהרשויות המקומיות שבהן הייתה חריגה מהסל הייעודי מעבר לשיעור המותר, טענו כי החריגה נובעת ממחסור בכוח אדם במשטרה, שמביא להסתת יחידות השיטור העירוני לצורך מילוי תפקידי השגרה של מפלגי סיוור.

לפי נתוני הטבלה, בשנת 2021 - בשש רשויות מקומיות בהן התכנית פועלת, הייתה חריגה משיעור החריגה המותר לטיפול בעבירות שאינן בסל העבירות הייעודי שבטיפול השיטור העירוני (יותר מ-10%). מהן, בשלוש רשויות החריגה הייתה כפליים מהמותר (כ-20%). נציין כי לא נרשמה בשנת 2021 זו חריגה כזו ברשויות המעורבות, למרות אירועי "שומר חומות"; למעשה, שיעור החריגה ברשויות המעורבות בשנת 2021 היה 5% או פחות. בשנת 2022 הייתה חריגה ניכרת מהשיעור המותר בשתי רשויות: כפר יאסיף (חריגה גדולה פי חמישה מהשיעור המותר) וג'לג'וליה (חריגה גדולה פי שלושה וחצי מהשיעור המותר).

בתשובותיהן לפנייתנו לקראת כתיבת המסמך קודם טענו **חלק מהרשויות המקומיות שבהן הייתה חריגה מהסל הייעודי מעבר לשיעור המותר, כי החריגה נובעת ממחסור בכוח אדם במשטרה. לפי רשויות אלו, יחידות השיטור העירוני מסופחות לעיתים למשטרה לצורך מילוי תפקידי השגרה של מפלגי סיוור, בעיקר כאשר פעילות מפלגי הסיוור נדרשת לצורך אבטחה של אירועים גדולים (לדוגמה בחודש הגאווה השיטור העירוני מתגבר את תחנות המשטרה בזמן ששוטרי הסיוור מאבטחים את אירועי מצעד הגאווה). נוסף על כך, לפי הרשויות האלה, תחנות המשטרה "מושכות" את יחידות השיטור העירוני לביצוע משימות מחוץ לסל באמצעות שליחתן לטפל באירועים שאינם בסל עד להגעת שוטרי סיוור לזירת האירוע.** בכפר יאסיף נטען שהחריגה מהשיעור המותר נבעה בעיקר מכך שהיחידה היתה חדשה, והצוותים הפועלים בה לא הכירו די הצורך את סל המשימות הייעודי.<sup>161</sup>

בתשובות של שתי רשויות לבקשת המידע ששלחנו לצורך כתיבת המסמך הנוכחי צוין כי המשטרה "מושכת" את פעילות יחידת השיטור הייעודית למשימות משטרתיות קלאסיות, על חשבון משימות השיטור העירוני. כך למשל, מעיריית חדרה נמסר כי בעבר היו חילוקי דעות בין קצין השיטור לרשות, בכך שהקצין משך לצד המשטרה ולא היה שת"פ בין הרשות למשטרה; לפי התשובה, מחלוקת זאת כמעט הביאה לפירוק השיטור העירוני בעיר, אולם בהתערבות המשרד לביטחון פנים נפתרה הסוגיה. מעיריית עפולה נמסר, כי בעבר היו מחלוקות מול המשטרה שמשכה את יחידת השיטור הייעודית למשימות הכוונות תנועה וביטחון שוטף, על פני ביצוע משימות שיטור עירוני.

כאמור, לא קיבלנו מהמשרד לביטחון לאומי מידע עדכני בעניין חריגה של יחידות האכיפה העירוניות מסל העבירות. עם זאת, בדיון של הוועדה לביטחון בנושא הטיפול הממשלתי בשוהים

<sup>161</sup> טענות אלו נשמעו מהרשויות ראש העין וכפר יאסיף, בתשובתם לבקשת המידע למסמך קודם בנושא.

בלתי חוקיים (שב"חים) עלה כי לפחות בחלק מהרשויות נעשה שימוש ביחידת האכיפה העירונית כדי להתמודד עם תופעת השב"חים, וכן למשימות ביטחון שוטף.<sup>162</sup> גם מתשובת עיריית עפולה לבקשת המידע למסמך זה עלה כי קרה בעבר שהמשרה משכה את יחידת השיטור הייעודית לטיפול בביטחון שוטף, על חשבון משימות שיטור עירוני. זאת, למרות שבנוהל ההפעלה נקבע במפורש ובהדגשה כי "כוח השיטור העירוני לא יעסוק במשימות בטחון שוטף, במניעת פח"ע ופעילות שב"ח" (ההדגשה במקור).<sup>163</sup>

## 9. סמכויות הפקחים המסייעים

פקח עירוני ברשות מקומית העומד בתבחינים שנקבעו בחוק ועבר את ההכשרה הנדרשת לפי חוק מוסמך לאכוף חוקי עזר עירוניים, ככל שישנם חוקים כאלו ברשות המקומית. לעומת זאת, פקח ביחידת האכיפה הייעודית, המסייע למשטרת ישראל במניעת אלימות במרחב הציבורי, שעמד בתבחינים שנקבעו בחוק והוסמך על ידי השר לביטחון לאומי ובאישור שר הפנים, מקבל **סמכויות אכיפה ייחודיות נוספות** כדי שיוכל לעמוד במשימתו לעניין אכיפת עבירות אלימות במרחב הציבורי, כמפורט להלן. החלטת הממשלה 1848 קובעת כי בנוסף לסמכויות המוקנות לפקחים עירוניים על פי חוק, יוענקו לפקחי כוח הפיקוח העירוני הייעודי, שיהיו עובדי הרשות המקומית, סמכויות ייחודיות נוספות בכל הקשור למניעת אלימות.<sup>164</sup> סמכויות אלו עוגנו ב**חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011**, ופורטו - לצד אופי ההכשרה הנדרש לתפקיד - בנוהל ההפעלה של השיטור העירוני. החוק קובע כי פקח מסייע יפעיל את סמכויותיו הנוספות לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות בלבד, בעת מילוי תפקידו, ומונה את התנאים להפעלת סמכויות אלו:<sup>165</sup>

1. הוא פועל **בנוכחות שוטר** או בהתאם להנחיות מפקד תחנת המשטרה שבשטח אחריותה הוא פועל או מי מטעמו, כפי שיינתנו מעת לעת;<sup>166</sup>
2. הוא **לבוש מדי פקח מסייע**, ובלבד שאינם נחזים להיות מדי משטרה ושונים ממדי פקח עירוני ברשות המקומית, והוא עונד באופן גלוי תג המזהה אותו ואת תפקידו;
3. **יש בידו תעודת פקח מסייע** שאותה יציג לפי דרישה;
4. הוא **בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ובמקומות שמפקד המחוז במשטרת ישראל קבע שיש חשש שיתבצע בהם מעשה אלימות**, לפי סעיף 15 לחוק. **מקומות**

<sup>162</sup> למשל, בעיריית תל אביב-יפו. ראו: [הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, דיון בנושא עצימת עיניים של משרדי הממשלה במענה לחדירת שבחים - ישיבת מעקב](#), יום שלישי, 29 באוקטובר 2024, כ"ז בתשרי תשפ"ה, בשעה 12:00.

<sup>163</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 6, סעיף 6(ז).

<sup>164</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), 24 ביוני 2010, סעיף (3).

<sup>165</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 11.

<sup>166</sup> נוהל ההפעלה קובע כי פקח מסייע יורשה להפעיל סמכויות ללא נוכחות שוטר רק לאחר תקופת חניכה בשטח והמלצה של מפקד היחידה. ראו: משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 12.

פקח ביחידת האכיפה הייעודית, שהוסמך לסייע למשטרת ישראל במניעת אלימות במרחב הציבורי, מקבל סמכויות אכיפה ייחודיות כדי שיוכל לעמוד במשימתו לעניין אכיפת עבירות אלימות במרחב הציבורי.

לפקח מסייע יש סמכויות ייחודיות לדרוש הזדהות, לערוך חיפוש על אדם, לתפוס חפץ, לעכב ולהשתמש בכח. השימוש בסמכויות הייחודיות של הפקח המסייע מותנה בקיומו של אירוע אלימות, ובמיקום אירוע האלימות.

## אלו מנויים בתוספת השנייה לחוק, ובהם בלבד רשאי פקח מסייע להפעיל את סמכויותיו.<sup>167</sup>

לפי החוק, לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, רשאי פקח מסייע להפעיל את הסמכויות המפורטות להלן. נציין כי הפעלת סמכויות אלו מותרת רק במקומות שנקבע בחוק שיש בהם חשש לביצוע מעשי אלימות,<sup>168</sup> אם ביצע אדם מעשה אלימות בפני הפקח המסייע או בפני אדם אחר הקורא לעזרה והמצביע עליו בפני הפקח המסייע או אם נוכח הפקח המסייע כי בשל איום או מעשה של אדם בפניו או בפני אדם אחר הקורא לעזרה והמצביע עליו בפני הפקח המסייע, הוא עומד לבצע מעשה אלימות:<sup>169</sup>

1. **דרישת הזדהות:** לדרוש מאותו אדם למסור לו את שמו ומענו ולהציג לפניו תעודת זהות או תעודה רשמית אחרת המזהה אותו;
2. **חיפוש:** לערוך חיפוש על גופו של האדם אם יש לו חשד סביר שהאדם נושא עמו שלא כדין נשק, או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק;
3. **שימוש בכח:** אם סירב אדם לחיפוש, והיה חשד סביר שהוא נושא שלא כדין נשק או עומד לעשות שימוש שלא כדין בנשק, רשאי פקח מסייע לערוך את החיפוש, על אף הסירוב, ואף להשתמש בכוח סביר לשם כך.<sup>170</sup>
4. **תפיסת חפץ:** אם התגלה אגב החיפוש חפץ העלול לפגוע בביטחון הציבור, רשאי פקח מסייע לתפוס אותו ולהעבירו בהקדם האפשרי למשטרת ישראל.<sup>171</sup>
5. **עיכוב:** לעכב את האדם עד לבואו של שוטר; על עיכוב לפי סעיף זה יחולו הוראות סעיפים 72 עד 74 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, בשינויים המחויבים, וכן סעיף 44 לפקודת החיפוש; פקח מסייע המבצע עיכוב לפי פסקה זו, רשאי להשתמש בכוח סביר, אם סירב האדם להיעתר לבקשת העיכוב, ויש חשש שיימלא או שזהותו אינה ידועה.

כאמור, השימוש בסמכויות הנוספות של הפקח המסייע מותנה במקום הפעילות. סוג המקומות בהם יותר לפקח מסייע להפעיל סמכויותיו נקבעו בחוק, ומפקד המחוז במשטרה מגדיר מקומות ספציפיים בתחומי הרשות המועדים לאלימות שבהם יכולים הפקחים המסייעים להפעיל את סמכותם:

<sup>167</sup> סעיף 15 קובע כי "מפקד מחוז במשטרת ישראל יקבע מקומות מסוימים, שהם מסוג המקומות המנויים בתוספת השנייה או חלק ממקומות כאמור, שיש חשש שיתבצע בהם מעשה אלימות, ופקח מסייע יהיה רשאי להפעיל בהם בלבד את סמכויותיו לפי פרק זה."

<sup>168</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), תוספת שנייה.

<sup>169</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 13(א).

<sup>170</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 14(א)(4).

<sup>171</sup> [חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 14(א)(3).

1. מקומות שנקבעו בתוספת השנייה לחוק; גנים ציבוריים; אזורי מסחר; חופי רחצה; חניונים; מקומות שבהם מתקיימים אירועים תחת כיפת השמים; אזורי בילוי; מרחב חקלאי – שטח שבו מתבצעות פעולות של עיבוד קרקע, או של ניהול משק חי או צומח.<sup>172</sup>
2. מפקד מחוז במשטרה יקבע כי פקח מסייע יהיה רשאי להפעיל סמכויותיו במקום מסוים שבתוספת השנייה לחוק או חלק ממנו, בלבד שמקום זה אושר על ידו כמקום מועד לאליו.<sup>173</sup>

**נזכיר כי אכיפת חוקי עזר עירוניים על ידי פקחים עירוניים "רגילים", כמו גם על ידי פקחים מסייעים, תלויה באישור חוקי העזר העירוניים בהתאם לנהלים.**<sup>174</sup> במסגרת מסמך זה לא ריכזנו מידע לגבי חקיקת חוקי עזר ומצב אישורם ברשויות המקומיות המשתתפות בתכנית, אך אפשר לומר שלא בכל הרשויות יש חוקי עזר עירוניים עדכניים מאושרים.

**החוק קובע חובת דיווח חצי-שנתי, הכולל בין היתר דיווח על שימוש בסמכויות הייחודיות של פקח מסייע שלא בנוכחות שוטר. להלן מוצגים נתונים אלו על השנים האחרונות.**

### 9.1 נתונים על שימוש בסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים

לפי נתוני המשרד לביטחון לאומי, שהועברו בדיווח לפי חוק לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת,<sup>175</sup> בשנים 2021–2023 היו 244 מקרים של שימוש בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים, בכל הרשויות שבהן התכנית פועלת. בטבלה שלהלן מוצגים הנתונים לפי שנה ולפי סוג הסמכות שהופעלה. נציין כי בדיווחים קודמים לוועדה באותו נושא נפלה טעות, והדיווח האחרון מציג נתונים מתוקנים; לכן נתונים אלו נמוכים יותר מהנתונים שהוצגו על השנים 2021–2022 במסמך קודם.

#### טבלה 13: שימוש בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים לפי סוג הסמכות שהופעל ושנה, 2021–2023

שנה	דרישת הזדהות	עיכוב	שימוש בכח	חיפוש	תפיסת חפץ	סך הכל
2021	151	14	4	10	0	179
2022	28	16	2	2	1	49
2023	0	10	3	2	1	16
סך הכל	179	40	9	14	2	244

<sup>172</sup> חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, תוספת שניה.

<sup>173</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 13, ונספח י"ב, עמ' 47.

<sup>174</sup> משרד הפנים, [נוהל אישור ופרסום חוקי עזר](#), יולי 2021. ראו גם: ד"ר מיכל לרר, [תהליך אישור חוקי עזר – עיכובים וחסימים](#), מרכז מחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2023.

<sup>175</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [הפעלת סמכויות פקחים](#), 14 בדצמבר 2023. מכתב דיווח לפי חוק לוועדה לביטחון לאומי של הכנסת.

לפי נתוני המשרד  
לב"מ, בשנים  
2021–2023 היו 244  
מקרים של שימוש  
בסמכויות הייחודיות  
של הפקחים  
המסייעים, בכל  
הרשויות שבהן  
התכנית פועלת.  
בשנים האחרונות ירד  
במידה רבה השימוש  
של הפקחים  
בסמכויות אלה.

כפי שניתן לראות בטבלה, **מספר המקרים בהם נעשה שימוש בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים ירד במידה רבה – בשנת 2022 היקף השימוש בסמכויות אלו ירד בכ-73% ביחס לשנת 2021, ובשנת 2023 ירד בכ-67% נוספים.** רוב הסמכויות שהופעלו הן דרישה להזדהות (73% ממקרי הפעלת הסמכויות הייחודיות בתקופה זו); בכ-16% ממקרי הפעלת הסמכויות הייחודיות היה שימוש בסמכות עיכוב.

מנתונים אלו עולה כי **השימוש בסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים, שמטרתן לסייע למשטרה לטיפול באירועי אלימות, מצומצם.** לדברי המשרד לביטחון לאומי, **על-פי רוב הפקח המסייע אינו מממש את סמכויותיו ומסתייע בשוטר הפועל לצדו, ולראיה, מספר המקרים המדווחים בהפעלת הסמכויות האלו נמוכה מאוד.** המשרד ציין כי החקיקה הנוכחית מגבילה את הפעלת סמכותו של הפקח המסייע למקרים בהם ארע מקרה האלימות, או לחילופין נשקף איום שמדווח מגורם אחר. במקרים אלו, בהם אפשרות הפעלת הסמכות מלכתחילה מוגבלת, גם שכיחות הפעלת הסמכויות הקיימות נמוכה.<sup>176</sup> בפרק הבא נציג את סוגיית הרחבת סמכויות הפקחים המסייעים.

## 9.2 סוגיית הרחבת הסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים

במהלך דיוני הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת בנושא השיטור העירוני ובסירי הוועדה, שב ועלה נושא הסמכויות הנוספות של הפקחים המסייעים. בעוד חלק מהרשויות מעוניינות להרחיב את סמכויותיהם של הפקחים המסייעים, כדי שיוכלו לטפל בעבירות ומפגעים נוספים (למשל, שפיכת אלכוהול, ועיכוב חשוד ללא נוכחות שוטר), רשויות אחרות אינן מעוניינות בהרחבת הסמכויות האלו, בטענה שהסמכויות הקיימות מספיקות.<sup>177</sup> טענה נוספת שנשמעה נגד הרחבת הסמכויות גורסת שהפקחים המסייעים אינם תחליף לשוטרים, וכי גם אם יינתנו להם סמכויות כאלו, השימוש בהן יהיה מוגבל ובעייתי בשל היעדר הרתעה של הפקחים (לעומת שימוש בסמכויות אלו על ידי שוטר).<sup>178</sup>

11 מבין 15 רשויות מקומיות שהשיבו לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת ציינו בתשובתן לבקשת המידע כי סמכויות הפקחים כפי שהן כיום אינן מספיקות, ומגבילות מדי.<sup>179</sup> חלקן ציינו שיש לאפשר לפקחים מסייעים להפעיל את סמכותם גם ללא נוכחות שוטר; חלקן ביקשו סמכויות נוספות בתחומים שונים, ובהם, ביצוע צווי בית משפט בתחומים שבסל העבירות, שפיכת אלכוהול, מתן דוחות לאופנועים, דוחות למפגעי רעש ממכוניות, כניסה לשטח פרטי באירוע

<sup>176</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>177</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [דיון בנושא סטאטוס השיטור העירוני בישראל](#), יום שני, 18 בנובמבר 2024, י"ז בחשוון תשפ"ה.

<sup>178</sup> ראו: סיוור הוועדה לביטחון לאומי בעיריית ירושלים, דיון הוועדה לביטחון לאומי בנושא שיטור עירוני, 29 באוקטובר 2024, 18 בנובמבר 2024.

<sup>179</sup> אילת, דליית אל כרמל, חדרה, נתניה, ראשון לציון, תל אביב, באר שבע, קלנסווה, קריית ביאליק, רמת גן, עפולה.

מציל חיים, חציה באדום, חיפוש ברכב. חלק מהרשויות ביקשו שתינתן לפקח המסייע סמכות או אפשרות להשתמש בטאבלט המשטרתי, כדי לראות בו אירועים משטרתיים ולהגיב.

מנגד, שלוש רשויות מקומיות (שתיים מהן רשויות ערביות) ציינו כי הסמכויות המוקנות כיום לפקחים המסייעים מספיקות לצרכיהן.<sup>180</sup> בסיוור הוועדה בעיריית ירושלים טען מנהל יחידת האכיפה העירונית כי סמכויות הפקחים המסייעים מספיקות ואין להרחיב אותן. הטעם לכך, לשיטתו, הוא שהפקחים אינם שוטרים, אין להם את יכולת ההרתעה שיש לשוטרים, ולכן שימוש בסמכויות שיטור עצמאיות עשוי להביא אותם למצבים מסוכנים.<sup>181</sup>

**מהמשרד לביטחון לאומי נמסר כי במסגרת עבודת המטה שנעשתה לקראת הוראת הקבע, ובשל הצורך בהרחבת הסמכויות לפקחים המסייעים העולה גם מצד הרשויות המקומיות והשלטון המקומי, נושא זה נבחן בקפידה במטרה להתאים את הסמכויות הנוספות של הפקח המסייע לצרכים הנדרשים בעת הנוכחית.**

סוגיית הסמכויות המוקנות לפקחים קשורה להגדרת התפקיד שלהם לעומת תפקידם של שוטרים. הרחבת סמכויות הפקחים המסייעים, ובפרט הסמכתם להפעיל את סמכויותיהם הייחודיות לבדם ללא נוכחות שוטר, עשויה למעשה לשנות את תפקידם מפיקוח עירוני למעין כוח שיטור. נזכיר, כי תפקיד הפקחים המסייעים הוא לסייע לשוטר לטפל במקרי אלימות, אך לא הייתה כוונה מראש כי הפקחים המסייעים יעשו זאת בעצמם או במקום שוטרים, גם במצב בו יש מחסור בשוטרי סיוור.

סוגיה נוספת בהקשר להיקף הסמכויות והשימוש בהן, נוגעת להכשרת הפקחים המסייעים לשימוש בסמכויות אלו, ומידת ההלימה בין ההכשרה לבין התפקיד ולשימוש בסמכויות הנוספות בפועל. ככל שסמכויות הפקחים המסייעים גדלות, נדרשת התאמה של ההכשרה שהם עוברים לתפקידם, וכן לאופן הפיקוח והבקרה על פעילותם. בפרק הבא נציג את נושא ההכשרה.

## 10. הכשרת פקחים מסייעים ושוטרים ביחידת האכיפה העירונית

כאמור, יחידות השיטור העירוני מורכבות מכוח שיטור ייעודי ומכוח פיקוח ייעודי שהוסמך לסייע למשטרת ישראל באירועי אלימות ושניתנו לפקחים המשרתים בו סמכויות נוספות לשם כך. תנאי הקבלה של כל אחד מהגורמים וההכשרות שעליהם לעבור במסגרת התפקיד, בנפרד וביחד, נקבעו בחוק ופורטו בנוהל ההפעלה. נציין כי נוהל ההפעלה מציג בפירוט את תכניות ההכשרה, תכני הלימודים, ולוח הזמנים של קורסי ההכשרה.

### כח פיקוח ייעודי – פקחים מסייעים

<sup>180</sup> רהט, אום אל פחם, מועצה אזורית בני שמעון.

<sup>181</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיוור בעיר ירושלים](#), יום ראשון, 3 בנובמבר 2024, ב' בחשון תשפ"ה.

מהמשרד לבל"מ  
נמסר כי במסגרת  
עבודת המטה  
שנעשתה לקראת  
חקיקת הוראת  
הקבע, ובשל הצורך  
בהרחבת סמכויות  
הפקחים המסייעים  
העולה גם מצד  
הרשויות המקומיות,  
המשרד פועל  
להתאים את  
הסמכויות הנוספות  
של הפקח המסייע  
לצרכים הנדרשים  
בעת הנוכחית.

לפי החלטת הממשלה ונוהל ההפעלה, פקח מסייע הוא פקח עירוני שעבר הכשרה ייעודית של חמישה ימים ובסיומה קיבל סמכויות נוספות כדי לסייע למשטרה בטיפול באירועי אלימות (כפי שפורט בפרק שעבר). דרישות התפקיד לפקח מסייע הן, בין היתר, סיום 12 שנות לימוד; בעל רישיון או תעודת הרשאה לנשיאת כלי ירייה, ככל שיוחלט על ידי משטרת ישראל שעליו לשאת נשק; רישיון נהיגה; קבלת אישור ביטחוני מהמשטרה על היעדר עבר פלילי ומסוכנות לביטחון הציבור; מעבר בהצלחה של קורס הכשרה לפקחים עירוניים וקורס פקחים מסייעים באחד מבתי ספר להכשרת פקחים מסייעים שאושרו על ידי חטיבת האבטחה של משטרת ישראל.<sup>182</sup> פקחים מסייעים שעברו הכשרה זו בהצלחה רשאים להפעיל את הסמכויות הנוספות הייחודיות שהוקנו להם בחוק (כפי שפירטנו בפרק שעבר), שהן בעיקרן **סמכויות שיטור: היתר לבקש הזדהות, לערוך חיפוש ולעכב חשוד עד הגעת שוטור, תוך שימוש סביר בכוח.**<sup>183</sup>

### כוח שיטור ייעודי

נוהל ההפעלה קובע כי שיטור עירוני הוא מקצוע שבדומה לתחומי עיסוק אחרים, מחייב מומחיות והתמקצעות, ואין הוא מתמצה במסגרת השיטור הקלאסי בלבד, אלא מכיל גם היבטים של עבודה מול רשות מקומית ודילמות ערכיות. לפיכך נקבע כי שוטרים ביחידות השיטור העירוני יעברו תהליך הכשרה הכולל הכשרה במסלול אג"מ/סיוור – קורס סייר בסיסי וקורס סייר מתקדם שכל אחד מהם נמשך כמה שבועות; וקורס הכשרה ייעודי לשוטרי השיטור העירוני שאורכו שבועיים.<sup>184</sup> כלומר, הכשרתם מקיפה יותר מזו של הפקחים המסייעים.

### הכשרה משותפת לשוטרים ולפקחים המסייעים

נוהל ההפעלה קובע כי בנוסף להכשרה של כח השיטור הייעודי ושל כח הפיקוח הייעודי, יתקיים אחת לשנה יום הכשרה משותף לשוטרים ולפקחים.<sup>185</sup>

כפי שעלה במסמך קודם,<sup>186</sup> בשלב חקיקת החוק ובשנים שחלפו מאז עלו טענות בדבר מתן סמכויות שיטור לפקחים עירוניים, ובעיקר על כך שהכשרתם של פקחים מסייעים אינה מספקת לקבל סמכויות שיטור. כמו כן, ממסמכים קודמים וממחקר מלווה של המשרד לביטחון לאומי על תכנית השיטור העירוני שפורסם בשנת 2018, עלה כי הכשרת הפקחים המסייעים אינה מספקת

לפערי ההכשרה בין פקחים מסייעים לשוטרים יש שתי השלכות מרכזיות: שימוש מועט בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים, כפי שהוצג בפרק קודם, ובעיית חוסר אמון בין שוטרים לפקחים מסייעים.

<sup>182</sup> [החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 10(א); המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, [מערכי אכיפה עירוניים – מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה](#), דצמבר 2020, נספח ג' – דרישות תפקיד פקח מסייע, עמ' 36, נספח – תכנית הכשרה של פקח עירוני, עמ' 50.

<sup>183</sup> [החוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות \(הוראת שעה\), התשע"א-2011](#), סעיף 13(א).

<sup>184</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 13, ונספח ג' בעמ' 24.

<sup>185</sup> משטרת ישראל, אגף המבצעים, [נוהל הפעלת מערך השיטור העירוני](#), 16 ביוני 2020, עמ' 13; המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, [מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה](#), דצמבר 2020, עמ' 19-18.

<sup>186</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 33.

להתמודדות עם מצבי אלימות.<sup>187</sup> עוד עלה כי לפערי ההכשרה בין פקחים מסייעים לשוטרים יש שתי השלכות מרכזיות: **שימוש מועט בסמכויות הייחודיות של הפקחים המסייעים**, כפי שהוצג בפרק קודם, ו**בעיית חוסר אמון בין שוטרים לפקחים מסייעים**, כפי שיפורט להלן.

נוסף על כך, מתוצאות סקר אקלים ארגוני על תכנית השיטור העירוני, שפרסמה בשנת 2021 לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים בשיתוף מנהלת השיטור העירוני, עלה כי **יש פערי אמון בין שוטרים לפקחים מסייעים** (הפער נשמר במהלך השנים). בפרט, **שוטרים נטו לסמוך פחות על פקחים מסייעים בביצוע משימות משותפות**. לפי עורכי הסקר, **ייתכן שהדבר נובע מפערים בהכשרה**. לצורך הגברת האמון ההדדי בעבודת הצוות בין שוטרים לפקחים הוצע בסקר, בין היתר, לבנות ולפתח תכנית משותפת לפקחים ולשוטרים.

נציין כי כפי שעלה במסמך קודם,<sup>188</sup> מכמה רשויות שבהן התקיים אימון שנתי משותף של שוטרים ופקחים מסייעים, כנדרש בנוהל ההפעלה, נמסר כי לא די באימון חד-שנתי להשלמת פערי ההכשרה בין שני הגורמים ויש צורך בהשתלמויות מקצועיות (תיאורטיות) לצורך צמצום הפערים המקצועיים. אחד הפערים שצוינו היה כי הפקחים המסייעים אינם בקיאים בחוקים שאכיפתם מוטלת על המשטרה, ואילו לשוטרים ביחידות השיטור העירוני אין ידע באכיפה של חוקי עזר עירוניים.<sup>189</sup>

המשרד לביטחון לאומי **מסר במענה לבקשת המידע כי לאור הצורך המבצעי שעלה להכשרות משותפות של פקחים ושוטרים, בשנת 2021 מנהלת מערכי אכיפה במשרד לבל"מ קידמה בשיתוף ותיאום עם מדור שיטור עירוני במשטרת ישראל אימון מבצעי משותף לכלל השוטרים והפקחים של יחידות האכיפה העירוניות והמועצתיות, וכי הנושא מעוגן בפקודת אימון. בנוסף נמסר, כי החל משנת 2023 האימון המבצעי כולל גם אימון בירי חי, במימון מלא של המשרד.**<sup>190</sup> ניסינו לברר האם אימון זה הוא אימון חובה, והאם הוא חלק מאימון הקמה או אימון שגרתי, אך לא עלה בידינו לקבל תשובות לשאלות אלו.

## 10.1 הקצאת נשק ארגוני לפקחים מסייעים

לפי החוק, ככל שיוחלט על ידי משטרת ישראל כי על פקח מסייע לשאת נשק, הפקח המסייע יידרש להיות בעל רישיון או תעודת הרשאה לנשיאת נשק.<sup>191</sup> לפי מסמך תפיסת ההפעלה של

<sup>187</sup> ד"ר פני יובל ועירית פורת, "אפקטיביות הניהול של דפוסי שיטור מוניציפליים בישראל", **העיקר במחקר** – מחקרים וסקרי ספרות בתחומי העשייה של משטרת ישראל, בהוצאת משטרת ישראל, אגף תכנון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מחקר ואסטרטגיה, 2018.

<sup>188</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, **נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 33. <sup>189</sup> טענות אלו עלו בעבר ברשויות אום אל-פחם, אילת, באר שבע, מגדל העמק, עכו, בני ברק, קריית ים ורעננה.

<sup>190</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>191</sup> **חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011**, סעיף 10(א)(3).

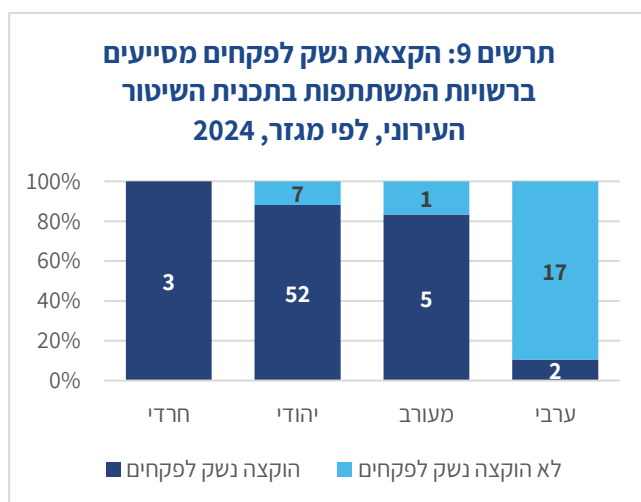
לפי המשרד לבל"מ, המשרד והמשטרה קידמו בשלוש השנים האחרונות אימון מבצעי משותף לכלל השוטרים והפקחים המסייעים, והדבר עוגן בפקודת אימון. לא עלה בידינו להבין האם מדובר באימון חובה, והאם זהו אימון שגרתי או חד פעמי.

לפי נתוני המשרד לבל"מ, נכון לספטמבר 2024, ב-62 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית הוקצה נשק ארגוני לפקחים המסייעים, ואילו ב-25 רשויות מקומיות לא הוקצה לפקחים המסייעים נשק ארגוני (29% מהרשויות).

השיטור העירוני, את ההחלטה על חימוש פקחים מקבל ראש הרשות בעצה אחת עם מפקד המשטרה המקומית. נוסף על כך צוין במסמך ההפעלה, כי פקחים מסייעים שקיבלו אישור לשאת נשק יקבלו הכשרה מתאימה ויעברו אימון שמירת כשירות אחת לחצי שנה.<sup>192</sup> נציין כי כדי לחמש פקחים מסייעים בנשק ארגוני, הרשות המקומית נדרשת להיות מוכרת כ"מפעל ראוי" בהתאם לחוק כלי ירייה, תש"ט-1949,<sup>193</sup> ובמסגרת זו לקבל את אישור השר לכך.

כפי שהוצג במסמך קודם,<sup>194</sup> לפי מודעת גיוס פקחים מסייעים שמסר אז המשרד לביטחון לאומי, בכל הנוגע לדרישות התפקיד של פקח מסייע ניתן יתרון למועמדים בעלי רישיון לשאת נשק (נציין כי בדרישות התפקיד לפקח עירוני "רגיל" לא נמצאו אז עדיפות או יתרון לבעלי רישיון נשק). בהקשר זה נציין כי חלק מהרשויות (יהודיות וערביות, לרבות מועצות אזוריות) שהשיבו בעבר על פנייתנו טענו שלפקחים המסייעים אין אישור או רישיון לשאת נשק אף כי חימוש הפקחים המסייעים עשוי להגן עליהם, בעיקר בתקופות של מתיחות ביטחונית. מתשובות הרשויות המקומיות לבקשת המידע ששלחנו לקראת כתיבת המסמך הנוכחי עלה, כי נוסף על הצורך בהגנה עצמית של הפקחים המסייעים, חלק מהרשויות טענו לבקשת המידע טענו שיש בכך גם צורך הרתעתי. בעוד רוב הרשויות התייחסו לחימוש פקחי מסייעים באקדחים, היו שטענו שיש לחמשם בנשק ארוך, בדומה לכיתות הכוננות.

לפי נתוני המשרד לבל"מ, נכון לספטמבר 2024, ב-62 רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית הוקצה נשק ארגוני לפקחים המסייעים (כ-71% מהרשויות המשתתפות בתכנית), ואילו ב-25 רשויות מקומיות לא הוקצה לפקחים המסייעים נשק ארגוני (29% מהרשויות). בכל הנוגע להקצאת נשק ארגוני לפקחים המסייעים יש הבדלים גדולים בין רשויות שונות: רק



בשתי רשויות ערביות הוקצה נשק לפקחים המסייעים (11% מהרשויות הערביות המשתתפות בתכנית); לעומת זאת, בכ-83% מהרשויות המעורבות ובכ-88% מהרשויות היהודיות הוקצה נשק לפקחים. בכל שלוש הרשויות החרדיות המשתתפות בתכנית הוקצה נשק לפקחים המסייעים, כפי שניתן לראות בתרשים 9. נציין כי אין בידינו

<sup>192</sup> המשרד לביטחון פנים, מנהלת מערכי אכיפה עירוניים, מערכי אכיפה עירוניים – תפיסת ההפעלה, דצמבר 2020.

<sup>193</sup> סעיף 10(א-ד).

<sup>194</sup> ג'רי אלמו-קפיתל, נתונים על יישום תוכנית השיטור העירוני והמועצתי-עדכון, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 ביוני 2023, עמ' 32.

מידע לגבי הסיבות להחלטה בעניין הקצאת נשק לפקחים מסייעים ברשות זו או אחרת. פירוט הרשויות מוצג ב**נספח**.

## 11. שימוש במערך טכנולוגי מתקדם בהפעלת יחידת האכיפה העירונית

החלטת הממשלה 1848 קובעת כי ברשויות המשתתפות בתכנית יוקם מערך טכנולוגי מתקדם שיכלול מוקד עירוני ופריסת מערך מצלמות, סנסורים ואמצעים שונים. המערך יוקם ב"נקודות חמות", כלומר במקומות המוכרים כמועדים לאלימות או ונדליזם. מטרת המערך הטכנולוגי הנ"ל הן יצירת הרתעה; יצירת כלי פיקוח, בקרה ואכיפה לגורמי הביטחון העירוניים ולמשטרת ישראל; יצירת תשתית למערכת שליטה ובקרה (שו"ב) שתאפשר איסוף מידע, תחקור, ניתוח, אחזור והפצתו לגורמי אכיפת החוק הנוגעים בדבר. המערכת לא תפגע בצנעת הפרט ובדרישות החוק; ויצירת יכולת התערבות בזמן אמת לצורך סיכול ומניעת אלימות, עבריינות והפרות סדר ציבורי.<sup>195</sup> ההחלטה קובעת את אופן הקמת המערך הטכנולוגי, באמצעות מיפוי הצרכים וגיבוש מודל מפורט של המענה הטכנולוגי הנדרש, קביעת הנחיות של המשרד לעניין הצבה ושימוש במצלמות שיובאו לאישור ועדת ההיגוי הלאומית.

פנינו למשרד לבל"מ וביקשנו לדעת באילו רשויות, מתוך אלו שפועלת בהן יחידת שיטור עירוני, יש מערך מצלמות במרחב הציבורי לצרכי פיקוח ומעקב? האם ברשויות אלו יש חדר בקרה/חמ"ל המרכז את נתוני המעקב בזמן אמת? האם יחידת השיטור העירוני ברשויות אלו פועלת בממשק עם מערך המצלמות של הרשות?

**מהמשרד נמסר כי למנהלת מערכי אכיפה במשרד לביטחון לאומי לא ידוע על שימוש במנגנוני מעקב דיגיטליים במערכי האכיפה העירוניים והמועצתיים.**

כל 15 הרשויות שהשיבו לבקשת המידע שנשלחה אליהן לצורך כתיבת המסמך השיבו כי יש בהן מערכת מצלמות במרחב הציבורי. עם זאת, בחלקן המוקד המרכז את הצילומים עובד ישירות מול השיטור העירוני,<sup>196</sup> ואילו באחרות אין ממשק ישיר ביניהם.<sup>197</sup> נוסף על כך, יש שונות גדולה בהיקף מערך המצלמות ואופן השימוש בו – בעוד מחלק מהרשויות נמסר כי מערך המצלמות נרחב,<sup>198</sup> באחרות דווח כי המערך אינו מספיק, וכי יש צורך במצלמות נוספות,<sup>199</sup> או שהן נמצאות בשלבי הרחבה של המערך.<sup>200</sup>

<sup>195</sup> החלטת ממשלה 1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), סעיף י"א.

<sup>196</sup> ברמת גן, למשל, הפקחים המסייעים של יחידת האכיפה העירונית יכולים לצפות במצלמות באמצעות הטאבלט שלהם.

<sup>197</sup> למשל בחדרה.

<sup>198</sup> כך למשל בנתניה, תל אביב, אילת, דאלית אל כרמל.

<sup>199</sup> כך למשל באום-אל פחם, וברהט.

<sup>200</sup> חדרה.

נראה כי למרות  
הקבוע בעניין זה  
בהחלטת הממשלה,  
נושא השימוש  
במנגנוני מעקב  
דיגיטאליים לא יושם  
בצורה סדורה כחלק  
מתכנית השיטור  
העירוני ואין לגביו  
בקרה מצד המשרד.

גם מסוירים שערכה הוועדה לבל"מ של הכנסת בכמה רשויות שבהן פועלת התכנית עלתה שונות בהקשר לסוגיה זו. כך למשל, בעיר טייבה אין מוקד עירוני, ולצורך ריכוז פניות תושבים פיתחו אפליקציה לדיווח, כתחליף למוקד. בנוסף, בטייבה הוצבו כמה מצלמות לפיקוח ובקרה במרחב הציבורי, וחדר הבקרה שממנו ניתן לצפות בתיעוד, אינו נמצא בעיר, אלא ביישוב אחר.<sup>201</sup> ברמלה, לעומת זאת, יש מערך חדש של מצלמות לפיקוח ובקרה במרחב הציבורי, והוקם חדר בקרה בעיר, אך כל זאת במימון עצמי, ללא סיוע של המשרד.<sup>202</sup>

**מכאן נראה, כי למרות הקבוע בעניין זה בהחלטת הממשלה, נושא השימוש במערך טכנולוגי מתקדם לא יושם בצורה סדורה כחלק מתכנית השיטור העירוני ואין לגביו בקרה מצד המשרד.**

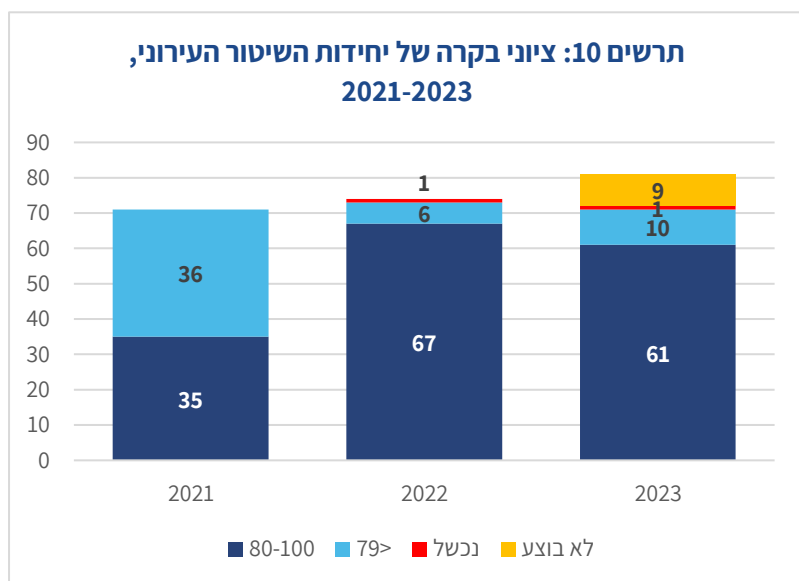
## 12. פיקוח ובקרה על יישום התכנית

לדברי המשרד לביטחון לאומי, מנהלת מערכי אכיפה בתיאום ושיתוף מדור שיטור עירוני במשטרת ישראל מבצעים בקרה שנתית אחודה בכל אחת מיחידות השיטור העירוני והמועצתי שהוגדרו כמבצעות. סיכום הבקרה מועבר לידיעת כלל בעלי העניין במשרד, ברשויות המקומיות ובמשטרת ישראל, ומתבצעים מעקב ובקרה אחר תיקון הליקויים.<sup>203</sup> במסגרת הבקרה נבחנים פרמטרים שונים של יישום התכנית, כגון עמידה בתקינת כוח אדם; ביצוע הכשרות ואימונים; התכנסות המועצה לאכיפה עירונית וועדת המשנה לאכיפה עירונית על פי נוהל תפיסת ההפעלה; שיעור החריגה מסל העבירות הייעודי של השיטור העירוני; תיקון ליקויים שעלו בבקורות קודמות; מספר התגבורים שכוח השיטור הייעודי ביצע. נוסף על כך יש פרמטר המבוסס על התרשמות כללית של המבקר מתוצאות סקר תושבים שבו הם נשאלים על תחושת הביטחון האישי, המודעות לקיום יחידות השיטור העירוני והירידה במספר עבירות איכות חיים.

<sup>201</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור הוועדה בעיריית טייבה](#), יום ראשון, 17 בנובמבר 2024, ט"ז בחשוון תשפ"ה.

<sup>202</sup> הוועדה לביטחון לאומי של הכנסת, [סיור בעיר רמלה](#), יום ראשון, 24 בנובמבר 2024, כ"ג בחשוון תשפ"ה.

<sup>203</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.



לפי נתוני המשרד,<sup>204</sup> כפי שמוצג בתרשים 10, בשנת 2021 - במחצית מהרשויות ציון הבקרה היה 30-79, ובמחצית השניה הציון היה 80-100. בשנת 2022 לעומת זאת, 6 רשויות בלבד קיבלו ציון נמוך מ-79 (8% מהרשויות שבהן בוצעה בקרה), הרוב המכריע - 91% מהרשויות שבהן בוצעה בקרה - קיבלו ציון 80-100, ורשות אחת נכשלה. בשנת 2023 - 10 רשויות קיבלו ציון נמוך מ-79 (12%), 75% מהרשויות קיבלו ציון

80-100, רשות אחת נכשלה (אותה רשות שנכשלה בשנה הקודמת), ובתשע רשויות לא בוצעה בקרה למרות שהיה בכך צורך, כלומר שהיה מדובר ברשויות שבהן יחידת האכיפה העירונית כבר פעילה ומבצעת.

#### טבלה 14: ציוני הבקרה של הרשויות המשתתפות בתכנית, 2021-2023<sup>205</sup>

שם הרשות	ציון בקרה 2021	ציון בקרה 2022	ציון בקרה 2023
תל שבע	30	נכשל	נכשל
קריית מלאכי	50	89	לא בוצע
אופקים	52	78	לא בוצע
נתיבות	52	87	89
לוד	56	95	94
ביתר עילית	60	74	72
אריאל	60	88	77
טירת הכרמל	62	73	100
ד.א.כרמל	63	93	94
מעלה אדומים	64	100	94
אשדוד	67	98	96
חדרה	70	82	86
מעלות תרשיחא	70	88	83
אילת	71	95	98
טמרה	71	87	88
גבעתיים	72	91	90
טבריה	72	91	לא בוצע
יבנה	72	91	80

<sup>204</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, קובץ נתונים במענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>205</sup> שם.

שם הרשות	ציון בקרה 2021	ציון בקרה 2022	ציון בקרה 2023
צפת	73	92	88
רהט	74	84	71
באר-שבע	75	95	88
אום אל-פחם	75	95	לא בוצע
פתח תקוה	75	81	81
קריית מוצקין	76	100	100
נשר	76	94	92
קריית ים	76	98	92
ראשל"צ	77	86	94
שדרות	77	100	100
כפר סבא	78	88	88
נתניה	78	86	90
שפרעם	79	94.5	לא בוצע
בת-ים	79	81	92
גדרה	79	84	79
טייבה	79	94	88
מודיעין	79	91	96
קריית שמונה	79	100	100
עכו	80	93	100
באר יעקב	81	89	82
קלנאסווה	82	94	92
רעננה	83	92	92
קרית-גת	84	87	100
אור-עקיבא	85	82	70
הרצליה	85	59	92
ירושלים	86	85	100
גן-יבנה	88	81	100
נצרת	89	96	94
פרדס חנה	92	95	לא בוצע
חולון	93	88	94
כפר יונה	93	84	86
תל אביב	93	88	94
בני ברק	93	98	94
אשקלון	94	100	97
ראש העין	94	69	94
עפולה	94	100	100
באקה	95	97	86
דימונה	96	98	98
יהוד	97	80.5	77
כרמיאל	98	100	100
יוקנעם	99	98	94.5
קריית ביאליק	99	95	95
רמלה	99	81	89
אור יהודה	100	98	81

שם הרשות	ציון בקרה 2021	ציון בקרה 2022	ציון בקרה 2023
אלעד	100	93	100
בית שאן	100	100	100
מבשרת	100	100	81
מגדל העמק	100	98	100
נוף הגליל	100	100	98
עראבה	100	93	לא בוצע
קריית אתא	100	98	100
רחובות	100	98	91
רמת-גן	100	97	93
בית שמש	-	60	לא בוצע
טירה	-	95	88
ערד	-	85	82
ג'לגוליה	-	-	70
כפר יאסיף	-	-	98
מ.א מעלה יוסף	-	-	71
מ.א מרום גליל	-	-	72
מ.א מרחבים	-	-	70
מבשרת	-	-	92

**בבקורות המשרד לבל"מ עלה, כי בשנת 2023 היו 15 רשויות בהן שוטרי יחידת האכיפה העירונית סופחו למשימות אחרות בניגוד לנוהל.**

מנתוני הטבלה עולה, כי ברוב הרשויות ציון הבקרה עלה במהלך תקופה זו (2021–2023). עם זאת, יש רשויות שציון הבקרה שלהן ירד, כמו אור-עקיבא ויהוד. תל שבע בולטת בציונה הנמוך בשנת 2021 ובכישלונה בבקורות בשנתיים שלאחר מכן. זאת, מפני שבתל שבע לא כונסה מועצת אכיפה עירונית, לא כונסה ועדת משנה לאכיפה, לא גובשה תכנית עבודה שנתית, והיו סיפוחים של שוטרי היחידה בניגוד לנוהל.<sup>206</sup> נציין כי לפי נתוני המשרד לבל"מ על ציוני הבקרה ברשויות המשתתפות בתכנית, בשנת 2021 היו 19 רשויות שבהן היו סיפוחים של שוטרי היחידה בניגוד לנוהל, בשנת 2022 היתה רק רשות אחת בה הדבר קרה (תל שבע), ובשנת 2023 היו 15 רשויות שבהן נמצא בבקרה כי שוטרי יחידת האכיפה העירונית סופחו למשימות/יחידות/פעילויות אחרות בניגוד לנוהל.

נציין כי מהצעת החוק לא ברור האם מנגנוני הפיקוח והבקרה על יישום התכנית, כמו גם נהלי ההפעלה המקצועיים וחובות הדיווח לכנסת, ישארו כמו שהם כיום, או אילו מנגנונים, נהלים וחובות דיווח ילוו את התכנית בהוראת הקבע.

<sup>206</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

## 12.1 איכות תנאי ההסכם עם הרשויות המקומיות

כאמור, ההתקשרות של המשרד לבל"מ עם הרשות המקומית לעניין הקמת יחידת אכיפה עירונית נעשית באמצעות הסכם, הקובע את התנאים והמחויבויות ההדדיות. שאלנו את המשרד לגבי מקרי הפרות של ההסכם מצד הרשויות המקומיות, הכלים העומדים כיום לרשות המשרד לעניין פיקוח ובקרה על יישום התכנית וכן פעולות/סנקציות שביכולתו של המשרד לנקוט כלפי רשויות שאינן עומדות בהסכם. מהמשרד נמסר כי על פי רוב, הפרות ההסכם נעשות בעיקר בנושא אי העמדת כח האדם הנדרש בתכנית (שיעור איוש תקנים נמוך). הפער והדרישה לתיקון הליקוי עולים במסגרת הבקרה השנתית, וממצאי הבקרה מועברים באמצעות ראש המנהלת לאנשי המקצוע לטובת השלמת הפערים.<sup>207</sup>

עוד נמסר מהמשרד, כי במסגרת הסכם ההתקשרות יש למשרד כלים מול הרשויות המקומיות והמשטרה בנושא המשך הפעלת התכנית, כלומר, שביכולתו של המשרד להחליט על הפסקת ההתקשרות עם הרשות ועצירת הפעלת התכנית בתחומה בשל הפרת ההסכם מצד הרשות המקומית.<sup>208</sup> לפי המידע שנמסר, עד כה לא בוטל הסכם עם רשות מקומית המשתתפת בתכנית. כחלק מהתחייבויות הרשות המקומית במסגרת ההשתתפות בתכנית, על הרשות להקצות מבנה משותף ליחידת האכיפה העירונית. לפי נתוני המשרד,<sup>209</sup> **בשש רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית לא הוקצה מבנה כזה**, בחמישה מקרים בשל חוסר תקציב,<sup>210</sup> ובמקרה אחד בשל רצון העירייה לפעול מתוך תחנת המשטרה.<sup>211</sup> ברשויות אלו יחידת האכיפה העירונית פועלת מתוך תחנת המשטרה.

## 13. מדידה והערכה של תכנית השיטור העירוני

אחד הנדבכים של תכנית השיטור העירוני הוא מחקר, מדידה והערכה של התוכנית. בחלוקה גסה, בבחינת תכניות ניתן להבחין בין ניטור (monitoring) ובין הערכה (evaluation):<sup>212</sup> **ניטור** יתמקד בעיקר **במדדי ביצוע** של התוכנית; במקרה הנוכחי הדבר יכול לכלול מדידה של מספר הרשויות שהוכללו בתוכנית, מספר השוטרים והפקחים המועסקים בה, מספר הפעולות שביצעו וכן הלאה. **הערכת** תוכניות היא מורכבת יותר, וכוללת התייחסות למידת ההשפעה שלהן. בהקשר של השיטור העירוני, הערכת ההשפעה תוכל להתייחס למדדי פשיעה שונים וכן למדדים

<sup>207</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>208</sup> שם.

<sup>209</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

<sup>210</sup> ברשויות טבריה, באקה אל גרביה, טייבה, צפת ואריאל.

<sup>211</sup> בנתניה.

<sup>212</sup> רמי שורץ וד"ר נורית יכימוביץ-כהן, **מעקב אחרי יישום מדיניות הממשלה: סקירה משווה**, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 22 באוקטובר 2020.

הנוגעים לתחושת הביטחון האישי של התושבים. בהקשר זה נציין כי במדידת עבריינות יש קושי מובנה, הנובע מכך כי במקרים רבים עבריינות נמדדת על בסיס תלונות למשטרה או פעולות אכיפה של המשטרה. אולם, **עלייה או ירידה של נתוני המשטרה על עבריינות לא מלמדת בהכרח על שינויים בהיקפי העבריינות, אלא עשויה לנבוע משינויים בדיווח או בפעולות האכיפה.**

ההוראות המסדירות את השיטור העירוני התייחסו גם לסוגיית המחקר והמדידה של התוכנית: החוק ליעול האכיפה הטיל על השר לביטחון הפנים חובת דיווח על משתנים שונים לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (וראו להלן); החלטת הממשלה 1848 קבעה כי **יישום התוכנית ילווה בקביעת מדדי תפוקה ותוצאה ובמחקר הערכה על תוצאותיה והשלכותיה**; גיבוש והובלת מחקר ההערכה ייעשה על-ידי המנהלה הארצית; גיבוש מחקר ההערכה יבוצע בתוך 60 יום מיום הקמת המנהלה הארצית, והמחקר יוצג לוועדת ההיגוי הלאומית ויאושר על ידי ועדת השרים למאבק באלימות.<sup>213</sup>

במסמך קודם בנושא נסקרו ממצאי מחקרי ההערכה השונים שבוצעו עד שנת 2021.<sup>214</sup> להלן עיקר ממצאי הסקרים שהוצגו במסמך קודם:  
סקר אקלים ארגוני 2017:

- **בהירות המשימות המוטלות על היחידות** - שוטרים נטו להסכים יותר מפקחים עם ההיגד כי הם מבינים את המשימות המוטלות עליהם. זאת על אף ששוטרים ופקחים אמורים לעבור תדריך משותף על ידי קצין לפני כל יציאה למשמרת. **לפי עורכי הסקר, ייתכן שהפער בין השוטרים והפקחים המסייעים נובע מפערים בהכשרה.**
- **אמון הדדי בין חברי צוות** – ככלל, שוטרים נוטים לתת פחות אמון בשותפיהם הפקחים. הסיבה המרכזית לכך עליה הצביעו השוטרים שנסקרו היא היעדר הכשרה מספקת של פקחים.
- **הכשרה** - שוטרים נטו להסכים יותר כי ההכשרות המקצועיות שלהם מתאימות יותר לתפקיד מאשר עמיתיהם הפקחים. **החוקרים הציעו בניית תכנית אימון משותפת לפקחים ושוטרים שתאפשר לפקחים לתרגל את המיומנות המקצועית החסרה להם, ומנגד תאפשר בנייה של אמון הדדי בין פקחים ושוטרים דרך עבודת צוות ואימון משותף.**

**סקר דעת קהל 2017:** רוב המשיבים (73%) היו מודעים לפעילות השיטור העירוני בעירם, 18% לא ידעו אם קיים שיטור עירוני ברשות ו-9% חשבו שלא פועל ברשות בה הם גרים שיטור עירוני. מי שענו כי הם מודעים לפעילות השיטור העירוני בעירם נשאלו על שביעות רצונם מפעילותו בתחומים שונים. הנשאלים הביעו שביעות רצון גבוהה יותר לגבי השפעת השיטור העירוני על

<sup>213</sup> החלטת ממשלה ה-1848, של הממשלה ה-32, [מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל - רפורמה בתחום הביטחון האישי](#), סעיף 19.

<sup>214</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

תחושת הביטחון בעיר ועל רמות האלימות. רמה נמוכה יותר של שביעות רצון הובעה ביחס לטיפול השיטור העירוני באירועי איכות חיים, ונדלזים ובריונות בכביש.

### סקר אנשי מפתח 2021:

- **מידת שביעות הרצון מהפעלת התכנית:** ישנה שביעות רצון גבוהה מאוד מהתוכנית בקרב אנשי המפתח וכן ישנו שיתוף פעולה ותיאום בין המשטרה לגורמים רלוונטיים ברשות המקומית בכל הנוגע להפעלתה.
- **השגת מטרות התוכנית:** אנשי מפתח במשטרה דירגו את המטרות המתייחסות להפחתת הקמות רעש ושיפור איכות המענה של שירותי העירייה בעיני התושבים ברמת חשיבות הנמוכה ביותר, ואילו אנשי מפתח ברשות המקומית דירגו את המטרות הנוגעות להפחתת רמת האלימות ביישוב ברמה הנמוכה ביותר.
- **הצעות לשיפור:** הצורך לצייד את הפקחים במצלמות גוף, בשל בעיות אמינות בין פקחים לשוטרים, וכן לצורך יצירת הרתעה וביצוע אימונים משותפים של שוטרים ופקחים. בנוסף עלו מספר הצעות הנוגעות לסוגיות שצוינו לעיל במסמך זה, כמו התאמת סל העבירות הייעודי של השיטור העירוני לצורכי ומאפייני הרשויות המקומיות, בעיקר לרשויות ערביות ורשויות חרדיות.<sup>215</sup>

במסגרת המסמך הנוכחי, ביקשנו להציג את ממצאי מחקרי ההערכה שנעשו מאז. לדברי המשרד, לשכת המדען הראשי של המשרד לביטחון לאומי ערכה מספר מחקרים שתכליתם לנתח את נתוני היישום ואת האפקטיביות של תכנית השיטור העירוני. משנת 2021 נערכו המחקרים והסקרים הבאים: ניתוח איכותני של פרוטוקולים של מועצת האכיפה העירונית בשנת 2023, סקר אנשי מפתח לשנת 2024, וסקר עמדות תושבים בשנת 2024.<sup>216</sup> נציין כי ככל הנראה - סקר אנשי מפתח וסקר עמדות תושבים טרם הושלמו. בניגוד לתשובות קודמות של המשרד לביטחון לאומי, הפעם לא הועברו לנו ממצאים מלאים או מפורטים של המחקרים הללו (גם לא של המחקר שהסתיים), אלא רק מידע נקודתי לגביהם, כמפורט להלן:

**ניתוח איכותני של פרוטוקולים של מועצת האכיפה העירונית (שנת 2023)** – בדיקה איכותנית של סיכומי ישיבות של מועצת האכיפה העירונית ככלי לבקרה ניהולית. מטרת הניתוח של הפרוטוקולים היא לבחון האם נקבעו יעדים קונקרטיים לטיפול מתוך סל העבירות הרלוונטי בהתאמה למאפיינים המקומיים, ולבחון מגמות שינוי בהם. מעבר לכך, לבחון האם מתקיימות מועצות אכיפה באופן סדיר והאם מיישמים במועצות האכיפה את הכתוב בתפיסת ההפעלה. לצורך כך, נערכה בדיקה ב-31 רשויות בהן נכתב פרוטוקול, הכולל התייחסות לזהות המשתתפים, סדר היום ונתונים שהוצגו, קביעת יעדים, עמידה ביעדים ובתכניות העבודה

<sup>215</sup> ג'רי אלמו-קפיטל, [היבטים בהפעלת השיטור העירוני](#), מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 בדצמבר 2021.

<sup>216</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

משנת 2021 נערכו שלושה מחקרים וסקרים:  
 • ניתוח איכותני של פרוטוקולים של מועצת האכיפה העירונית בשנת 2023;  
 • סקר אנשי מפתח לשנת 2024;  
 • סקר עמדות תושבים בשנת 2024.  
 נציין כי סקר אנשי מפתח וסקר עמדות תושבים טרם הושלמו ככל הנראה. בניגוד לתשובות קודמות של המשרד לביטחון לאומי, הפעם לא הועברו לנו ממצאים מלאים או מפורטים של המחקרים הללו אלא רק מידע נקודתי לגביהם.

שהוגדרה, החלטות שהתקבלו, פעולות שהוגדרו, לוו"ז ואחריות לביצוע. תוצאות המיפוי קבעו כי רוב הרשויות מקיימות מועצות אכיפה כנדרש, תוך הגדרת יעדים, בהתאם למטרות השיטור העירוני וקביעת אחריות ולוח זמנים לביצוע המשימות. **נציין כי בדיקה זו כמובן אינה משקפת את המצב ברשויות שבהן לא נערכו ישיבות של מועצת האכיפה העירונית כנדרש או שלא נכתבו פרוטוקולים לישיבות אלו. כאמור, לא התקבלו מהמשרד תוצאות והמלצות המחקר המלא.**<sup>217</sup>

**סקר אנשי מפתח (לשנת 2024)** – מטרת הסקר היא בחינת מגמות בעמדות אנשי מפתח. הוא בוצע בקרב מנהלים בכירים ברשויות המקומיות ומפקדי תחנות במשטרת ישראל. הסקר בוחן את טיב שיתוף הפעולה בין היחידה המשטרתית לבין הרשות המקומית, לרבות שביעות רצון מהתכנית ומידת העמידה במטרות התכנית. להבנתנו המחקר טרם הסתיים ככל הנראה, ולא התקבלו מהמשרד נתונים ומידע לגבי ממצאיו והמלצותיו.

**סקר עמדות תושבים (שנת 2024)** – במהלך השנה האחרונה החל מחקר בנושא עמדות תושבים בארבע מועצות אזוריות שהצטרפו בשנה האחרונה למערך השיטור המועצתי (בשתי מועצות נוספות הסקר לא מומש מפאת פינוי האוכלוסייה בעקבות מלחמת "חרבות ברזל"). במחקר זה, שנערך במועד קבלת מענה המשרד (ספטמבר 2024), תבחן האפקטיביות של מערך השיטור המועצתי בהתאם למדדים הבאים:<sup>218</sup>

- היקף וחומרת אירועי פשיעה אלימה, פשיעה לא אלימה ואירועי איכות-חיים בסביבת המגורים מנקודת מבטו של התושב.
- תחושת הביטחון האישי של תושבי הרשות.
- רמת האמון בשיטור המקומי.
- ידע והיכרות עם השיטור המקומי ברשות.

כאמור, ממצאי מחקרים אלו לא הועברו לידינו, ולכן אין באפשרותנו להציגם, ובפרט, להתייחס לבעיות ופערים ביישום התכנית (כפי שהוצג במסמכים הקודמים). **לאור העובדה שמאז שנת 2021 הסתיים רק מחקר אחד על התוכנית, וגם הוא לא בחן את כל הרשויות (ניתוח איכותני של מועצת האכיפה העירונית, 2023) – נשאלת השאלה מה היה הבסיס המחקרי של עבודת המטה שעמדה בבסיס תזכיר החוק שפורסם על-ידי המשרד בקיץ האחרון? נציין עוד כי בהצעת החוק לא מופיעים מנגנוני מדידה והערכה לתכנית, וגם לא חובות דיווח לכנסת לגבי פעילות מערך השיטור העירוני.**

<sup>217</sup> שם.

<sup>218</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

### 13.1 אופן בחינת אפקטיביות השיטור העירוני

לדברי המשרד, **על מנת לבחון ולעמוד על אפקטיביות המערך, הוחלט לבדוק את הפרמטרים שיפורטו להלן. הבדיקה תעשה במספר תבחינים ומדדים, לאורך שנים, במספר יישובים שהמשרד הגדיר כמייצגים. לא צוין באיזה יישובים מדובר ועל בסיס איזה תבחינים נקבעו כמייצגים.** להלן הפרמטרים:<sup>219</sup>

**ניתוח מגמת עבירות פע"ר** (פשיעת עברות רחוב – התפרצות לדירה, התפרצות לבית עסק, גניבת רכב והתפרצות לרכב). מניתוח המגמות החל משנת 2010 ביישובים המייצגים נמצאה ירידה בעבירות פע"ר בשיעור ל-1,000 נפש, לאורך השנים מיום הקמת היחידה. יחד עם זאת, לאחר תקופת הקורונה נמדדה עלייה בעבירות הפע"ר, בדומה למגמה הארצית.

**אירועי איכות חיים** – שיגור ניידות באמצעות מוקד 100 לאירועים מסוג של גרימת רעש, השלכת פסולת ועברות מנהליות. מניתוח המגמות החל משנת 2010 ביישובים החרדיים והערביים נמצאה מגמת עלייה מיום הקמת יחידת האכיפה העירונית, וזאת לפי המשרד - כתגובה לתת-הדיווח שהיה קיים עד אז. לעומת זאת, ברשויות הגדולות נמצאה מגמת ירידה בשיעור אירועי איכות החיים ל-1,000 נפש. גם בנושא זה שנת 2020, שנת הקורונה, היתה חריגה והתאפיינה בעלייה משמעותית בשיעור עבירות אלו ברוב היישובים.

**אירועי שיטור עירוני** – פניות למוקד המשטרה לגבי אירועים שבתחומי הפעילות של השיטור העירוני, להם מגיבות יחידות האכיפה העירוניות. בתחום זה נבדק שיעור הפניות למוקד המשטרה 100 שטופלו על ידי יחידת השיטור העירונית, מסך הפניות למוקד המשטרה בנושאים שבאחריות היחידה, בתקופות זמן שונות בכל הרשויות בהן הוקם המערך: **שנת ההקמה; שנה לאחר ההקמה; שנתיים לאחר ההקמה; ושלוש שנים לאחר ההקמה.** לדברי המשרד, ממצאי ניתוח הנתונים מצביעים על גידול בשיעור האירועים שבהם מטפל השיטור העירוני בשלוש השנים שלאחר הצטרפות לתכנית. לפי המשרד, מגמה זו מעידה על גידול באפקטיביות של מערך השיטור העירוני לאורך זמן וכן, כי ניידות השיטור העירוני מטפלות ביותר אירועים בתחום אחריות היחידה לאורך השנים. כאמור **בפרק 8.1 ביקשנו לקבל את הנתונים לגבי טיפול יחידת האכיפה עירונית בפניות למוקד המשטרה, אך המשרד לא מסר את הנתונים.**

**זמן תגובה** – משך הזמן משיגור הניידת ועד להגעתה לאירוע. מניתוח זמני ההגעה של יחידת השיטור העירוני לאירועים שבתחום אחריותה עלה, כי במהלך ארבע השנים הראשונות לפעילות התוכנית ברשות, זמן ההגעה הממוצע התקצר ב-4 דקות. עוד נטען, כי זמנים אלו קצרים מזמני התגובה של ניידת המשטרה המטפלת בשאר אירועי המשטרה (שאינם בסל השיטור העירוני).

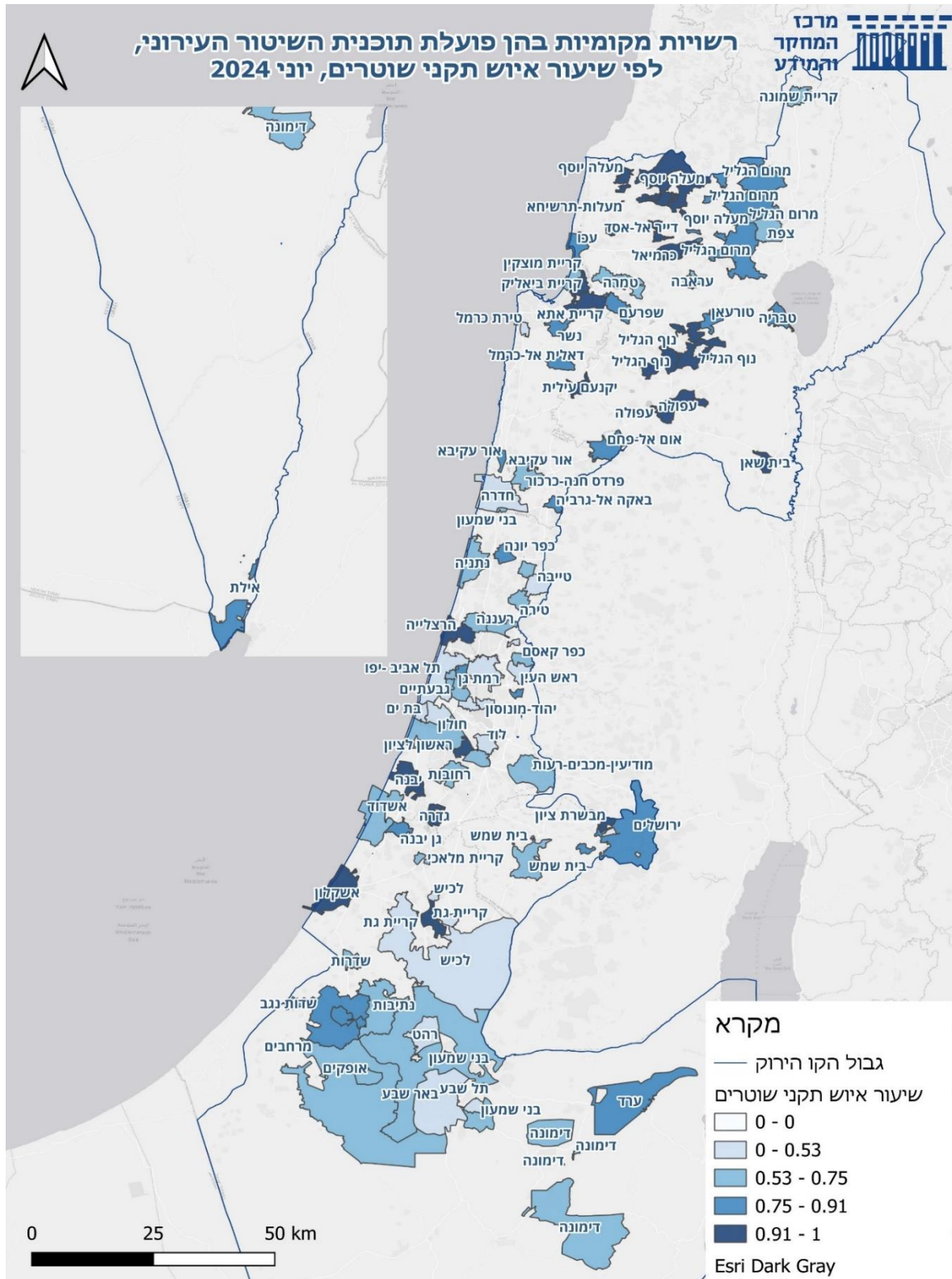
<sup>219</sup> ליאור מזרחי, ראש מנהלת מערכי אכיפה, שיטור עירוני ומועצתי, המשרד לביטחון לאומי, מכתב מענה לבקשת מידע, 8 בספטמבר 2024. התקבל במייל, מעדן ששון, רכזת לשכה בכירה, המשרד לביטחון לאומי, דוא"ל, 12 בספטמבר 2024.

נציין כי למרות בקשתינו, לא קיבלנו לידינו את כלל ממצאי המחקרים של בחינת אפקטיביות השיטור העירוני המוצג לעיל. לפיכך, אין בידינו להציג את מנעד התוצאות של בחינת אפקטיביות התכנית לפי רשות.

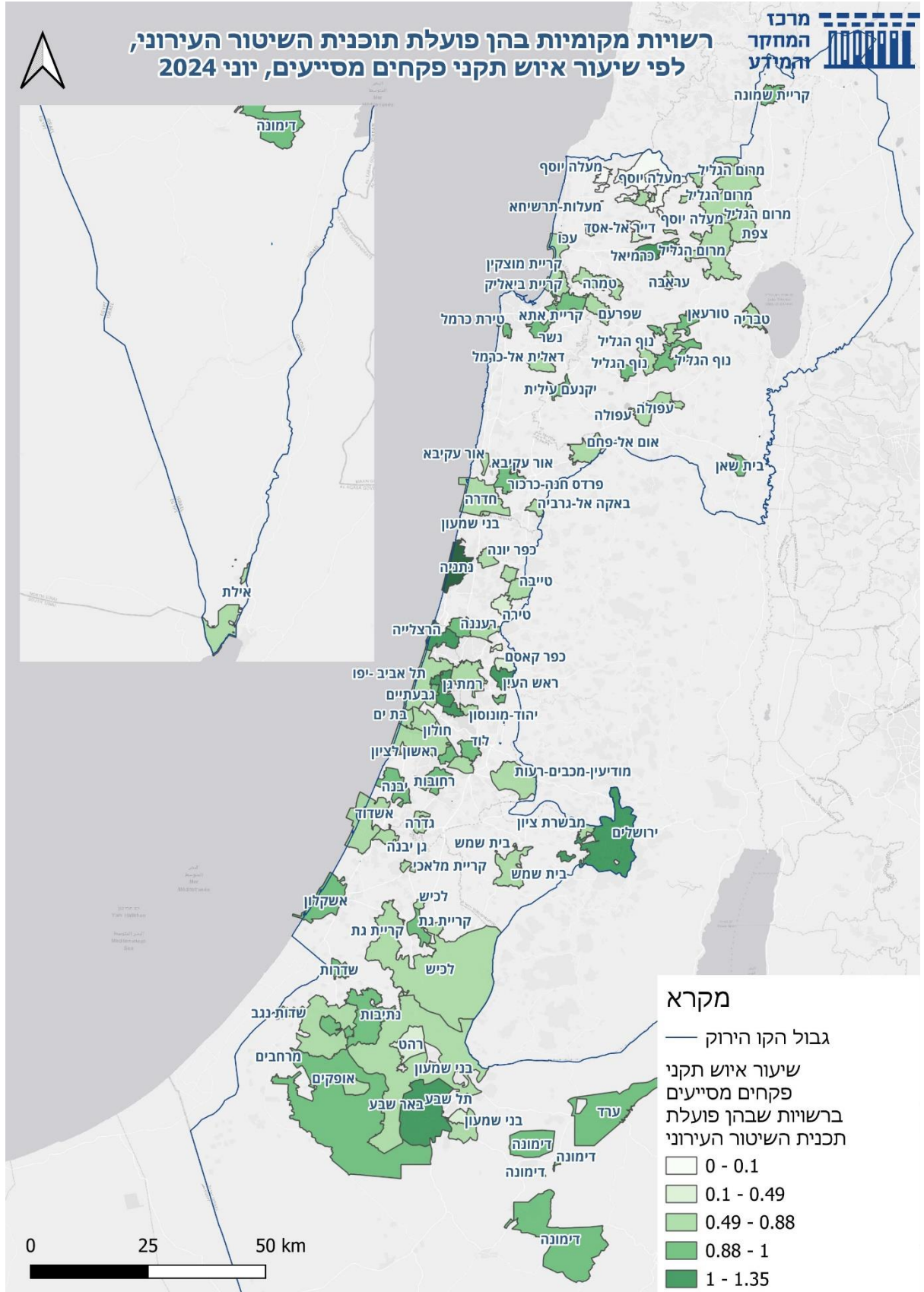
נציין עוד, כי תכנית השיטור העירוני הייתה עד כה תכנית ניסיונית ("פיילוט"), והממצאים, המסקנות והלקחים משנות הפעלתה עד כה חשובים כדי לגבש הוראת קבע על בסיס הידע והניסיון שנצברו עד כה, למידה מטעויות ותיקון בעיות במודל הקיים. לכן יש חשיבות גדולה בריכוז ופרסום כלל נתוני הסקרים והמחקרים שנערכו עד כה, ושימוש בהם בקביעת הוראות הקבע.

14. נספח א

**מפה 2: שיעור איוש תקני שוטרים ביחידות האכיפה העירוניות, יוני 2024.**

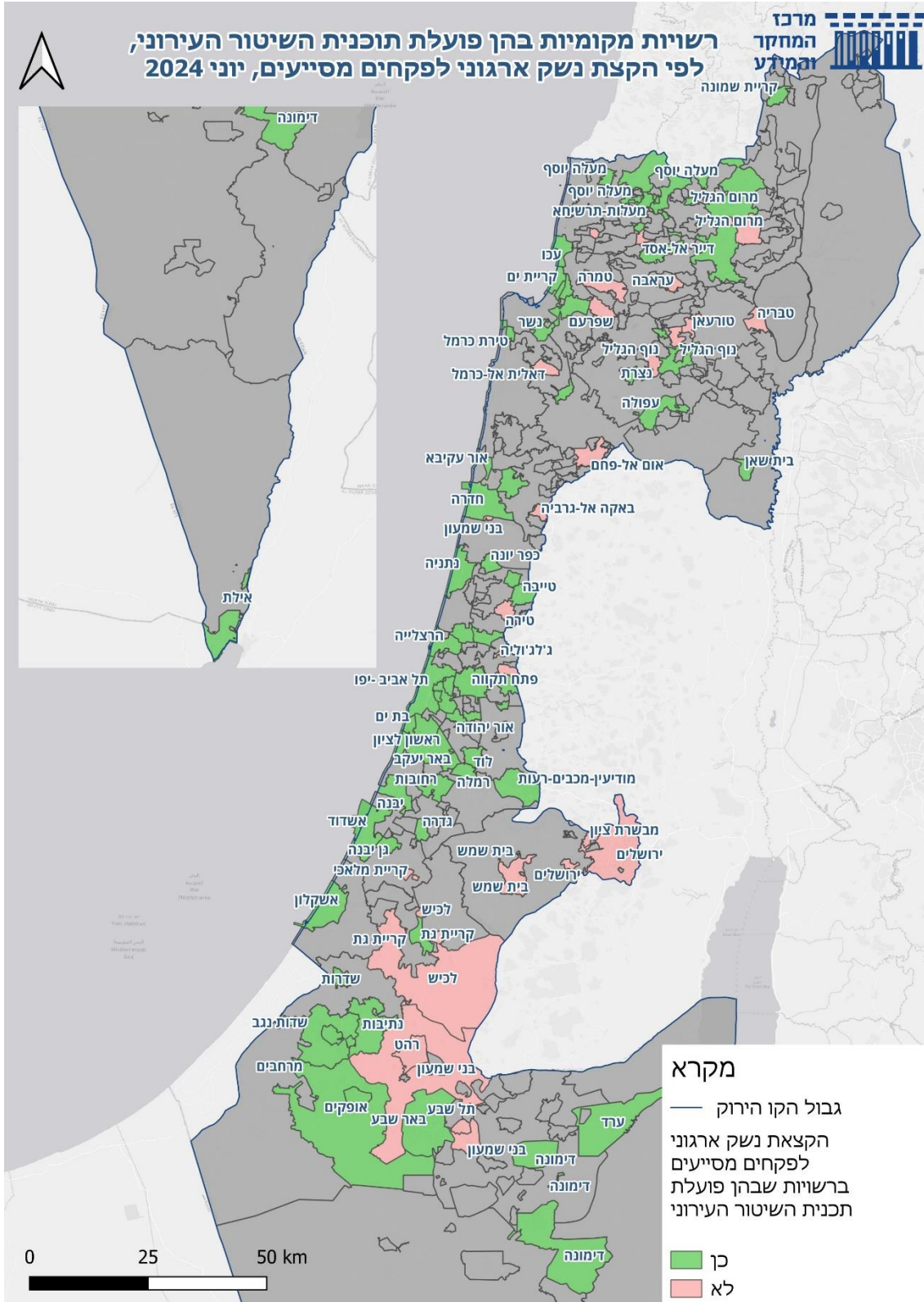


**מפה 3: שיעור איוש תקני פקחים מסייעים ביחידות האכיפה העירוניות, יוני 2024**



**מפה 4: רשויות מקומיות המשתתפות בתכנית השיטור העירוני, שבהן מוקצה נשק ארגוני לפקחים**

**המסייעים, ספטמבר 2024**



רשויות שבהן מוקצה נשק ארגוני לפקחים מסייעים לפי מגדר
יהודי לא חרדי
אופקים
אור יהודה
אור עקיבא
אילת
אריאל
אשדוד
אשקלון
באר יעקב
באר שבע
בית שאן
בת ים
גבעתיים
גדרה
גן יבנה
דימונה
הרצלייה
חדרה
חולון
טירת כרמל
יבנה
יהוד-מונוסון
יקנעם עילית
כפר יונה
כפר סבא
כרמיאל
מגדל העמק
מודיעין-מכבים-רעות
מעלה אדומים
מעלה יוסף
מרום הגליל
מרחבים
נוף הגליל
נשר
נתיבות
נתניה

עפולה
ערד
פרדס חנה-כרכור
פתח תקווה
קריית אתא
קריית ביאליק
קריית גת
קריית ים
קריית מוצקין
קריית שמונה
ראש העין
ראשון לציון
רחובות
רמת גן
רעננה
שדות נגב
שדרות
<b>מעורב</b>
לוד
מעלות-תרשיחא
עכו
רמלה
תל אביב -יפו
<b>ערבי</b>
טייבה
קלנסווה
<b>חרדי</b>
אלעד
ביתר עילית
בני ברק

**מפת רשויות לפי השתתפות בתכנית השיטור העירוני ופריסת תחנות ונקודות משטרה,**

**אוקטובר 2024**

