

נתונים על ראשי רשויות מקומיות ועובדי רשויות מאוימים

מסמך זה נכתב לבקשת הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית, בראשות חבר הכנסת ד"ר מנסור עבאס, לקראת דיון הוועדה בנושא: אלימות כלפי ראשי רשויות מקומיות. במסמך מובאים נתוני משטרת ישראל על מספר ראשי רשויות מקומיות ועובדי רשויות המוגדרים מאוימים, וכן נתוני משרד הפנים על הסיוע הכלכלי שהוא נותן למימון אבטחתם.

1. נתונים על ראשי הרשויות המקומיות המאוימים

לצורך הכנת המסמך פנינו למשרד לביטחון הפנים בבקשה לקבל נתוני משטרה על פגיעה בראשי רשויות מקומיות ואוימים כלפיהם; בין היתר ביקשנו לקבל נתונים על מספר אירועי האלימות ועל מספר האוימים שהופנו כלפי ראשי רשויות מקומיות, שדווחו למשטרת ישראל. נוסף על כך, ביקשנו מידע על סוגי התקיפה ועל הרקע או הסיבות לה. כמו כן ביקשנו נתונים על סטטוס הטיפול בתיקים (למשל הגשת כתבי אישום, סגירת תיקים והעילות לכך). מן המשרד לביטחון הפנים נמסר שאין אפשרות להשיב על שאלות אלו, שכן אין למשרד יכולת להפיק את הנתונים הסטטיסטיים הרלוונטיים לשאלות אלו באמצעות מערכת המחשוב שלו.¹ נוכח זאת, ביקשנו ממדור מאוימים במשטרת ישראל נתונים על ראשי רשויות מקומיות ועל עובדי רשויות, שהוגדרו "מאוימים". להלן נתונים אלו.

בטבלה 1 מוצגים נתוני מדור מאוימים של משטרת ישראל על ראשי רשויות שהוגדרו מאוימים משנת 2017 עד חודש אוגוסט 2020, בפילוח לפי קבוצת אוכלוסייה (על פי הגדרת המשטרה: "יהודי" ו"לא יהודי" – המשטרה אינה מעבירה נתונים של קבוצות אוכלוסייה בפילוח לפי יהודי או ערבי). טרם הצגת הנתונים נציין כי בישראל יש 255 רשויות מקומיות ושליש מהן (85 רשויות) ערביות.²

¹ עו"ד רפ"ק לימור אדמון, ראש תחום ייעוץ והנחיה, משטרת ישראל. מכתב, 24 באוגוסט 2020, הועבר בדוא"ל, 13 בספטמבר 2020.

² מספר הרשויות המקומיות הערביות חושב על סמך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל – קובצי נתונים לעיבוד 1999-2018, [קובץ נתונים לעיבוד 2018](#).

טבלה 1 – ראשי רשויות מקומיות שנרשמו כמאוימים לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017 עד אוגוסט 2020³

שנה	יהודי	לא-יהודי	סך הכול
2017	27	18	45
2018	23	34	57
2019	18	35	53
2020 (עד אוגוסט)	15	23	38

מתחילת 2017 ועד אוגוסט 2020 מספר ראשי הרשויות המקומיות הלא-יהודים המאוימים כמעט הוכפל. בתקופה זו קטן מספר ראשי הרשויות היהודים המאוימים.

באוגוסט 2020, מספר ראשי הרשויות המאוימים הלא-יהודים היה כמעט כפול ממספרם של ראשי הרשויות המאוימים היהודים.

מן הנתונים בטבלה אפשר ללמוד כי בין השנים 2017–2019 מספר ראשי הרשויות המאוימים היה 45–57 ובין ינואר לאוגוסט 2020 נרשמו 38 ראשי רשויות מאוימים. **בעוד שמספר ראשי הרשויות היהודים המאוימים קטן מ-27 בשנת 2017 ל-18 בשנת 2020, המספר בקרב לא-יהודים כמעט הוכפל, מ-18 בשנת 2017 ל-35 בשנת 2019.** נזכיר ששליש מהרשויות המקומיות בישראל הן ערביות, ומכאן שיש ייצוג-יתר של ראשי רשויות לא-יהודים בין המאוימים.⁴ בהקשר זה יש לציין כי באוקטובר 2018 נערכו בחירות מוניציפליות ברוב הרשויות המקומיות וגם ב-2019 התקיימו בחירות בכמה רשויות ערביות.

על פי נתוני מדור מאוימים של משטרת ישראל, מספר ראשי הרשויות הלא-יהודים הרשומים כמאוימים כפול ממספר ראשי הרשויות היהודים – נכון לאוגוסט 2020 23 ראשי רשויות מקומיות הוגדרו מאוימים, שמונה מהם יהודים ו-15 מהם לא-יהודים; על פי נתוני המשטרה, תשעה מראשי הרשויות הלא-יהודים שנרשמו כמאוימים, הם מצפון הארץ. בהקשר זה יש לציין שכ-70% מהרשויות הערביות בישראל הן במחוז הצפון.⁵

ממדור מאוימים נמסרו נתונים על **השנה שבה החל האיום** על ראשי הרשויות, לפי קבוצת אוכלוסייה. מבין 15 ראשי הרשויות הלא-יהודים המאוימים כיום, האיום על שמונה מהם החל בשנת 2020, והאיום על שבעת האחרים החל בשנים 2018–2019. כלומר, **במקרים של כמחצית מראשי הרשויות הלא-יהודים שמוגדרים כיום מאוימים, מדובר במצב מתמשך לאורך**

³ רפ"ק לימור אדמון, ראש תחום ייעוץ והנחיה, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באוקטובר 2020, הועבר על ידי גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 26 באוקטובר 2020.

⁴ מספר הרשויות המקומיות הערביות חושב על סמך נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, הרשויות המקומיות בישראל – קובצי נתונים לעיבוד 2018–1999, [קובץ נתונים לעיבוד 2018](#).

⁵ רפ"ק לימור אדמון, ראש תחום ייעוץ והנחיה, משטרת ישראל, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באוקטובר 2020, הועבר על ידי גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 26 באוקטובר 2020.

לפי המשרד לביטחון הפנים, איומים רבים על ראשי הרשויות המקומיות הם על רקע מכרזים, סכסוכי בחירות, מדיניות אכיפה ומדיניות בעלי תפקידים. לעיתים האיום נמשך שנים.

שנים. לעומת זאת, האיום על שישה משמונת ראשי הרשויות היהודים המאוימים כיום, החל בשנת 2020.⁶

לפי המשרד לביטחון הפנים **מרבית ראשי הרשויות חשופים לאיומים רבים ומגוון מסוגים במשך תקופות ממושכות.** באופן כללי השיב המשרד כי איומים רבים הם על רקע **מכרזים, סכסוכי בחירות, מדיניות אכיפה ומינוי בעלי תפקידים.**⁷

להלן מוצגים גם נתוני מדור מאוימים של המשטרה, על **עובדי** הרשויות המקומיות המאוימים, לפי קבוצת אוכלוסייה (יהודים ולא-יהודים).

טבלה 2 - עובדי רשויות מקומיות מאוימים, לפי קבוצת אוכלוסייה, 2017 עד נובמבר 2020⁸

שנה	יהודי	לא-יהודי	סך הכול
2017	62	44	106
2018	79	64	143
2019	62	70	132
2020 (עד נובמבר)	82	67	149

בטבלה 2 אפשר לראות כי מספרם של עובדי הרשויות המקומיות הלא-יהודים המאוימים גדל במידה ניכרת - מ-44 בשנת 2017 ל-64 בשנת 2018; עד נובמבר 2020 גדל מספרם ל-67. לא הועברו לידינו נתונים על מספר הרשויות המקומיות שבהן מועסקים העובדים המאוימים ואף לא נתונים על תחומי עיסוקיהם. אפשר שיש יותר מעובד מאוים אחד באותה רשות מקומית. איננו יודעים האם יש הלימה בין הרשויות שראשיהן מאוימים לבין רשויות שבהן עובדי הרשות מאוימים. באותן שנים לא הייתה מגמה מספרית ברורה של עובדי הרשויות המקומיות היהודים המאוימים, והוא עלה וירד לסירוגין.

2. סיוע של משרד הפנים באבטחת ראשי הרשויות המקומיות המאוימים

כאמור, בכל שנה נרשמים במשטרה כמה עשרות ראשי רשויות מקומיות שקיבלו איומים. **מחלקת הביטחון במשרד הפנים מסייעת לחלק מראשי הרשויות המקומיות (ולבעלי תפקידים נוספים) שהוגדרו כמאוימים במימון הוצאות אבטחתם.** סיוע זה מעוגן בסעיף

⁶ נוסף עליהם, יש עוד שני ראשי רשויות יהודים שהאיום עליהם לא החל בשנת 2020: אחד החל ב-2015 והאחר החל ב-2018. רפ"ק לימור אדמון, ראש תחום ייעוץ והנחיה, משטרת ישראל, תשובה ע לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 20 באוקטובר 2020, הועבר על ידי גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 26 באוקטובר 2020.

⁷ שם.

⁸ רפ"ב רחל בלחני, דסק מדור מאוימים במשטרת ישראל, תשובה לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 בנובמבר 2020, הועבר על ידי גל יונה, לשכת השר לביטחון הפנים, דוא"ל, 26 באוקטובר 2020.

**משרד הפנים מסייע
במימון אבטחתם של
ראשי רשויות
מקומיות ושל עובדיהן
הנמצאים תחת איום,
בהתאם לתבחינים
שנקבעו.**

341א לפקודת העיריות [נוסח חדש]⁹ שבו נקבע כי "לצורך שמירה על ביטחונה של אישיות מאוימת ובכפוף לסכום שנקבע לכך בתקציב העיריה, ראשי קצין ביטחון להורות על ביצוע פעולות אבטחה מאושרות בישראל או באזור, לרבות בידי מאבטח שמינתה העירייה לשם ביצוע פעולות כאמור, במקום שבו מצויה אישיות מאוימת, ובלבד שלא יבוצעו פעולות כאמור אלא לאחר שקצין מוסמך הודיע בכתב לקצין הביטחון כי יש צורך בנקיטתן עקב איומים". **הסיוע** על פי סעיף 341א של הפקודה, **ניתן לעירייה המשויכת לאשכולות 1-6 למדרג החברתי-כלכלי**.¹⁰ השתתפות בהוצאות אבטחת מאוימים ברשויות המקומיות מוסדרת גם בנוהל של משרד הפנים. על פי הנוהל, בקשות של רשויות מקומיות לסיוע ייבחנו בתנאי שילוו בהנחיה בכתב מקצין מוסמך של המשטרה (בדרגת סגן ניצב ומעלה) אשר מונה על ידי מפכ"ל המשטרה; על ההנחיה לכלול את תאריך האיום. על פי הנוהל, סל האבטחה משתנה מרשות לרשות, בהתאם למדרג החברתי-כלכלי של הרשות.¹¹ הבקשות נבחנות על ידי ועדת התקציב במינהל החירום, שחברים בה מנהל מינהל החירום (יושב-ראש), מנהל אגף ביטחון במשרד הפנים וממונה התקציבים במינהל. ועדה זו קובעת את גובה ההשתתפות של משרד הפנים ואת משך הזמן שבו תחול.¹²

להלן נתוני משרד הפנים על הרשויות המקומיות שקיבלו סיוע מהמשרד בשנים 2018-2020 (עד מועד כתיבת התשובה על פנייתנו בחודש ספטמבר).¹³

- בשנת **2018** ניתן סיוע ל**שש** רשויות שבהן ראש הרשות היה מאויים – **שתי רשויות ערביות, רשות דרוזית, שתי רשויות יהודיות ורשות מעורבת.**
 - בשנת **2019** ניתן סיוע ל**עשר** רשויות שבהן ראש הרשות היה מאויים – **שש רשויות ערביות, רשות דרוזית ושלוש רשויות יהודיות.**
 - **עד חודש ספטמבר 2020** ניתן סיוע ל**17** רשויות שבהן ראש הרשות היה מאויים – **12 רשויות ערביות, רשות דרוזית וארבע רשויות יהודיות.**
- בנתונים אלו אפשר לראות כי חל **גידול** במספר הרשויות שנמצאו מתאימות לסיוע בתקצוב האבטחה (יהודיות וערביות יחד) – משש רשויות בשנת 2018 לעשר רשויות בשנת 2019 ולכל הפחות ל-17 רשויות בשנת 2020. **עיקר הגידול נובע מעלייה במספר ראשי הרשויות הערביות שנמצא כי הם זכאים לסיוע במימון האבטחה.**

⁹ [פקודת העיריות \[נוסח חדש\]](#), סעיף 341א.

¹⁰ שם. על פי הפקודה משרד הפנים יכול לסיוע באבטחתם של אישים אלה: ראש העירייה, ממלא מקומו או סגנו, חבר המועצה, מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, היועץ המשפטי לעירייה, המבקר הפנימי או עובד בכיר אחר של העירייה.

¹¹ רשויות מקומיות במדרג הנמוך ביותר (1-2) זכאיות להשתתפות בהוצאות זקיף ומאבטח עד 90% מסך ההוצאה, רשויות במדרג 3-4 זכאיות להשתתפות עד 85% מסך ההוצאה ורשויות במדרג 5-6 זכאיות להשתתפות עד 70%. רשויות במדרג 7-10 אינן זכאיות להשתתפות. בנוהל נקבע גם סכום מרבי להשתתפות בהוצאות. יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, נוהל השתתפות בהוצאות אבטחת מאוימים ברשויות המקומיות, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בספטמבר 2020.

¹² שם.

¹³ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בספטמבר 2020.

השוואת נתונים אלו לנתוני המשטרה על ראשי הרשויות המקומיות המאוימים (ראו בטבלה 1) מראה כי בהנחה שכל ראשי הרשויות הלא-יהודים (לפי הגדרת המשטרה) הם ערבים, לא כל ראשי הרשויות המאוימים (על פי נתוני המשטרה) קיבלו ממשרד הפנים סיוע במימון אבטחתם, ובייחוד ראשי הרשויות הלא-יהודים. בשנת 2018 נרשמו במשטרה 34 ראשי רשויות לא-יהודים מאוימים - שלושה מהם נמצאו זכאים לתקצוב; בשנת 2019 נרשמו במשטרה 35 ראשי רשויות לא-יהודים מאוימים - שבעה מהם נמצאו זכאים לתקצוב; בשנת 2020 נרשמו במשטרה 23 ראשי רשויות מקומיות לא-יהודים מאוימים - 13 מהם נמצאו זכאים לתקצוב. איננו יודעים מה הסיבה לפער זה; ייתכן שלא כל ראשי הרשויות הגישו בקשה למשרד הפנים לקבלת תקצוב. נוסף על כך, ייתכן שהוגשו בקשות שלא עמדו בתנאים להשתתפות בהוצאות אבטחת מאוימים ברשויות המקומיות על פיהנוהל של משרד הפנים (למשל: הגשת מסמכים מהמשטרה; מסמכי התקשרות עם חברת אבטחה; המצאת פרוטוקול מליאת מועצת הרשות המקומית המאשר את ההוצאה התקציבית). יש לתת את הדעת על הפער הזה, נוכח זאת שכל הרשויות המקומיות הערביות בישראל (מלבד אחת) נמצאות באשכול חברתי-כלכלי 1-6.¹⁴

יש לציין שיש פער דומה גם בקרב ראשי רשויות יהודים, אך ייתכן שבין רשויות אלו יש גם רשויות ששייכות לאשכול חברתי-כלכלי גבוה יותר, ואשר לכן לא היו זכאיות לתקצוב האמור.

ברשימת הרשויות הזכאיות לסיוע במימון האבטחה שהתקבלה ממשרד הפנים אפשר לראות כי יש רשויות שנכללו ברשימה בשלוש השנים האחרונות, וראשיהן מקבלים סיוע לתקופה ממושכת; גם בעת העברת רשימת שמות היישובים לידינו האיומים הללו לא נפסקו. יתר על כן, חמש רשויות נרשמו כזכאיות לסיוע בשנתיים האחרונות ובאחת מהן האיום עדיין לא הסתיים. **אשר לרשויות המקומיות המוזכרות שנה אחר שנה ברשימת הזכאיות לתמיכה בתחום זה, יש לשאול מה הם הצעדים שנקטו רשויות אכיפת החוק להתמודדות עם האיומים.**

האיום על ראשי הרשויות המקומיות לא רק מסכן את המאוימים, אלא יש בו גם נטל תקציבי - הן על משרד הפנים והן על הרשויות, הנושאות בחלק מתקציב האבטחה. להלן מוצגים נתוני משרד הפנים על התקציבים שהועברו לרשויות המקומיות (יהודיות וערביות גם יחד) בשלוש השנים האחרונות, לצורך סיוע במימון האבטחה.

יש רשויות מקומיות המוזכרות ברשימת הרשויות הזכאיות לסיוע במימון אבטחה במשך תקופה ממושכת.

¹⁴ נוהל ההשתתפות בהוצאות אבטחת מאוימים ברשויות המקומיות הועבר לידינו עם תשובת משרד הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, 7 בספטמבר 2020.

טבלה 3 - תקציבי משרד הפנים לסיוע באבטחת ראשי רשויות מקומיות מאוימים¹⁵

שנה	מספר הרשויות המקומיות	השתתפות משרד הפנים (במיליוני ש"ח)
2018	6	2.1
2019	10	7.3
2020	17 (עד ספטמבר)	13.1 ¹⁶

על פי הנתונים בטבלה 3, בשנים האחרונות גדל מאוד תקציב הסיוע שמשרד הפנים נותן לראשי רשויות מקומיות, מכ-2 מיליון ש"ח בשנת 2018 לכ-7 מיליון ש"ח בשנת 2019. לפי משרד הפנים, עד סוף 2020 העלות השנתית של הסיוע צפויה להגיע לכ-13 מיליון ש"ח – כלומר מספר הרשויות גדל כמעט פי שלושה ועלות הסיוע גדלה פי שישה. ייתכן ששיעור הגידול בתקציב אינו תואם את שיעור הגידול במספר הרשויות שראשיהן מאוימים, בגלל שהתקצוב נקבע כאמור בהתאם למדרג החברתי-כלכלי של הרשות ובהתאם למספר החודשים בשנה שבהם ראש הרשות היה מאויים.

ממשרד הפנים נמסר שהגידול בתקצוב האבטחה יוצר קושי תקציבי, היות שהתקציב הבסיסי למטרת אבטחת מאוימים הוא 6 מיליון ש"ח בשנה, אך בפועל העלויות גבוהות הרבה יותר.¹⁷

הסיוע לרשויות המקומיות שראשיהן מאוימים יוצר נטל תקציבי, הן על משרד הפנים והן על הרשויות, הצריכות אף הן להשתתף בתקצוב האבטחה.

נדגיש, כי הסכומים שהוזכרו לעיל עוסקים בהשתתפות משרד הפנים בעלות האבטחה ואינם כוללים את ההשתתפות העצמית מתקציב הרשות המקומית. את העלות הזו חישבנו באמצעות נתונים מתוך נוהל השתתפות בהוצאות אבטחת מאוימים ברשויות המקומיות, שהוזכר לעיל. לפי חישובנו, שיעור ההשתתפות של משרד הפנים והשתתפות הרשות המקומית בהעסקת זקיף ומאבטח צמוד נעה בין 14,500-43,500 ש"ח לחודש (תלוי במדרג החברתי-כלכלי של היישוב).¹⁸

¹⁵ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובת משרד הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בספטמבר 2020.

¹⁶ סכום זה הוא אומדן של עלות ההשתתפות של משרד הפנים עד סוף שנת 2020.

¹⁷ יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, תשובת משרד הפנים על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 7 בספטמבר 2020.

¹⁸ לפי הנוהל, עלות האבטחה לחודש היא 80,000 ש"ח לזקיף ו-65,000 ש"ח למאבטח צמוד (והעסקת שניהם היא קריטריון לקביעת הזכאות לסיוע). רשויות מקומיות במדרג הנמוך ביותר (1-2) זכאיות להשתתפות בהוצאות זקיף ומאבטח עד 90% מסך ההוצאה; במדרג 3-4 הן זכאיות להשתתפות עד 85% מסך ההוצאה; רשויות במדרג 5-6 זכאיות להשתתפות עד 70% מסך ההוצאה. רשויות במדרג 7-10 אינן זכאיות להשתתפות. בנוהל נקבע גם סכום מרבי להשתתפות בהוצאות, תשובת משרד הפנים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, 7 בספטמבר 2020.

בהנחה שחלק מראשי הרשויות המקומיות מאוימים למשך תקופות ממושכות, אפשר לקבוע שחלק מהרשויות המקומיות מוציאות מתקציבן מאות אלפי ש"ח בכל שנה רק על ההשתתפות באבטחת ראש הרשות.

משרד הפנים מסייע גם במימון אבטחתם של חלק מעובדי הרשויות המקומיות המאוימים.

חשוב לציין כי בין המאוימים בשלטון המקומי יש לא רק ראשי רשויות, אלא גם נבחרי ציבור אחרים ואף נושאי תפקידים ברשויות.¹⁹ משרד הפנים העביר נתונים גם על הסיוע בהוצאות אבטחתם של אלה: ממלא מקום ראש רשות, חבר מועצה, מנכ"ל, חשב מלווה, מהנדס, וטרינר (שני הראשונים הם נבחרי ציבור, והיתר עובדי הרשות). בשנת 2019 העביר משרד הפנים כ-450,000 ש"ח לסיוע באבטחת עובדי ציבור אלו בשתי רשויות מקומיות, ובשנת 2020 גדל הסכום לכמעט ל-2.2 מיליון ש"ח, לצורך אבטחת עובדי ציבור בשש רשויות מקומיות (סכום זה נוסף על הסכומים שהועברו לאבטחת ראשי הרשויות המקומיות).²⁰

¹⁹ כאמור, על פי [פקודת העיריות \[נוסח חדש\], סעיף 341א](#), משרד הפנים יכול לסייע גם בתקצוב האבטחה של ממלא מקום ראש הרשות או סגנו, חבר המועצה, המנהל הכללי של העיריה, גזבר העיריה, היועץ המשפטי לעירייה, המבקר הפנימי או עובד בכיר אחר של העיריה, בתנאי שקצין מוסמך קבע כי יש צורך באבטחתו עקב איומים.

²⁰ תשובת משרד הפנים לפניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, יותם שדה, מנהל תחום קשרי ממשל במשרד הפנים, 3 בנובמבר 2020.