



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

## הערכת השפעתה של התוכנית "עיר ללא אלימות" על אלימות ילדים ובני נוער

**כתיבה: אתי וייסבלאי**

אישור: שרון סופר, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ז בחשוון תשע"א

25 באוקטובר 2010

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

[www.knesset.gov.il/mmm](http://www.knesset.gov.il/mmm)

לקראת דיון בוועדה לזכויות הילד בנושא "בחינת פרויקט עיר ללא אלימות" תוצג במסמך זה התוכנית "עיר ללא אלימות", מטרתיה והפעילות שלה בכל הנוגע למניעת אלימות בני נוער, ויובאו הערכות ונתונים המעידים על השפעתה על תופעת האלימות בקרב בני נוער.

## תמצית

• האלימות, ובכללה אלימות בני נוער, היא תופעה חמורה. הגורמים לה מורכבים, וקשורים הן בגורמים המיוחדים לגיל ההתבגרות והן בגורמים כלליים דוגמת מצבי משבר ושינויים חברתיים, סביבה חברתית המשמשת מודל חיקוי שלילי ומנגנוני פיקוח לא מספקים.

• בשנים האחרונות ניכרת ירידה בהיקף האלימות של בני נוער. מספר התיקים שנפתחו לבני נוער בגין עבירות אלימות בשנת 2009 היה 6,518, לעומת 9,085 תיקים בשנת 2004 – שנת שיא בעבירות בני נוער. כמו כן נתוני סקרים מעידים על ירידה ברמת האלימות בבתי-ספר. עם זאת, בשלוש השנים האחרונות יש עלייה קלה ברמת הפשיעה של בני נוער, הבאה לידי ביטוי במספר התיקים שנפתחו לבני נוער במשטרת ישראל.

• התוכנית "עיר ללא אלימות" היא מודל עירוני להתמודדות עם אלימות לסוגיה, ובהם אלימות בני נוער. התוכנית פותחה בעיר אילת בשנת 2004, ובשנת 2007 החליטה הממשלה להרחיבה ל-12 ערים נוספות. בשנת 2009 הורחבה התוכנית לפי החלטת הממשלה ל-66 ערים נוספות. בסך הכול התוכנית מופעלת ב-78 ערים שבהן מתגוררים כ-4.2 מיליון תושבים, ובהן 19 רשויות במגזר הערבי, שמונה במגזר ההתיישבותי ואחת – במגזר החרדי.

• מימון התוכנית נחלק בין המשרד לביטחון פנים, הקרן לידידות והרשות המקומית. עד שנת 2009 היה תקציב התוכנית בכל רשות מקומית 1.68 מיליון ש"ח, ומתוכם כ-250,000 ש"ח מתקציב הרשות. הרחבת התוכנית בשנת 2009 לא לוותה בתקצוב המאפשר שמירה על רמת תקציב זו. התקציב שהועבר לערים המשתתפות בתוכנית הופחת בכ-20%. ברשויות שהצטרפו לתוכנית בשנת 2010 התקציב תלוי בגודל הרשות, בצרכים שלה ובאשכול החברתי-כלכלי שאליו היא שייכת, ושיעור השתתפות הרשות בתקציבי התוכנית גדל.

• ברשויות שבהן התוכנית פועלת מוקמים צוות היגוי וועדות מקצועיות שחברים בהן נציגים מכל הגופים הקשורים בנושא. בשלב הראשון נערך מיפוי של האלימות והתשתיות למאבק בה ברשות ומוגשות תוכניות פעילות למטה הארצי לאישורן. חלוקת תקציב התוכנית לתחומי פעילות – חינוך, אכיפה, פנאי וחינוך לא פורמלי, רווחה וההקשר העירוני הרחב – נקבעת מראש, ובכל אחד מהתחומים נקבעו עקרונות עבודה ופיתוח תוכניות ליבה, דוגמת סירות הורים, הצבת מצלמות במקדי אלימות ובבתי-ספר ותוכניות למניעת אלימות בגני-ילדים ובבתי-ספר.

• כמה ממשרדי הממשלה המעורבים בתוכנית טוענים שיש חילוקי דעות וקשיים ביישומה. נציגי משרד המשפטים והסניגוריה הציבורית מביעים חשש לפגיעה בפרטיות בשל הצבת מצלמות ברשויות מקומיות רבות ודורשים הסדרה של הנושא. נציגי המשרד לקליטת העלייה טוענים כי לא הוכן מודל מקיף להתמודדות עם אלימות בקרב עולים. בין משרד החינוך למשרד לביטחון פנים מתנהלים דיונים בדבר ההתמודדות הראויה עם אלימות בבתי-ספר.

• למרות בקשותינו, המשרד לביטחון פנים לא מסר נתונים על הישגי התוכנית ברשויות שבהן היא פעלה מאז שנת 2007. לדברי נציגי המשרד, בימים אלו המשרד עורך מחקר שמטרתו למדוד ולהעריך את



האפקטיביות של התוכנית ברשויות האלה. המחקר אמור להסתיים בשנת 2011. **ראוי לציין כי מחקר מסוג זה לא נערך קודם להחלטה על הרחבת התוכנית.**

• לפי נתונים על מספר התיקים שנפתחו במשטרה לבני נוער בגין אלימות, בערים שבהם התוכנית פועלת מאז שנת 2007 אין מגמה אחידה בשיעור השינוי במספר התיקים שנפתחו בשנה לעומת הירידה הכללית במספר התיקים. במרבית הערים לא חלה ירידה עקבית במספר התיקים שנפתחו לבני נוער בגין אלימות בשנים אלו, ובחלקן גדל מספר התיקים שנפתחו לבני נוער.

• לדברי נציגי כמה מהרשויות שמשתתפות בתכניות – אשקלון, טבריה, נצרת-עילית, נתניה, מעלה-אדומים ולוד – התוכנית פועלת בהצלחה והביאה לירידה בשיעור האלימות בקרב בני נוער ולצמצום הוונדליזם. כמה מנציגי הרשויות ציינו כי צמצום תקציבי התוכנית בשנת 2010 וחוסר הוודאות בדבר תקציבה בשנים הבאות מביאים את העירייה להקצות לנושא תקציבים משלה ומקשים עליה את הרחבתה.

## 1. רקע – פשיעה ופשיעה אלימה בקרב בני נוער

תופעות של עבריינות ואלימות בקרב בני נוער שכיחות בקרב קבוצות מסוימות בחברה הישראלית. תיאוריות ומחקרים רבים מציעים הסברים לתופעות העבריינות בכלל ולעבריינות נוער בפרט. הסברים ברמת הכלל קושרים בין התנהגות עבריינית לשינויים חברתיים כמו הגירה, מצבי מלחמה, חוסר יציבות של מוסדות חברתיים, סביבה חברתית המשמשת מודל חיקוי שלילי ומנגנוני פיקוח לא מספקים. הסברים ברמת הפרט מתמקדים במניעים אישיים ובגורמים פסיכולוגיים ומשפחתיים. יש הסכמה שמאפייני גיל ההתבגרות עשויים להסביר במידה רבה את מעורבותם של בני נוער בהתנהגויות הכרוכות בסיכון ועבריינות. שנים אלו הן תקופה רוויית לחץ המלווה בבלבול, במבוכה, בחוסר ביטחון, בחוסר שייכות ובמשברים סביב תהליך חיפוש הזהות האישית וגיבושה. בני נוער חווים רגשות מעורבים בכל הקשור לתחושת עצמאות והתנתקות מההורים מול הרצון להמשיך ולהישען עליהם, וכן לצורך לבנות זהות ייחודית מזה ולהשתייך לקבוצת השווים מזה. מצב זה עשוי להתבטא בהתנהגות עבריינית.<sup>1</sup>

נתוני המשטרה על תיקים שנפתחו לבני נוער מעידים כי בשני העשורים האחרונים היתה עלייה ניכרת בהיקף האלימות והפשיעה בקרב בני נוער. בין 2004 – שהיתה שנת שיא בעבריינות נוער – ל-2009 צומצמה התופעה במידה ניכרת, אך בשלוש השנים האחרונות מספר תיקי הנוער נותר יציב עם מגמה קלה של עלייה. בבחינת מספר תיקי האלימות<sup>2</sup> שנפתחו לבני נוער עולה כי מאז שנת 2004 יש מגמה עקבית של צמצום במספר תיקי האלימות הגופנית בכ-6% בכל שנה, ומספרם בשנת 2009 נמוך בכ-10% ממספרם בשנת 1996. בשנת 2010 נמשכת מגמת הירידה, ובין ינואר לספטמבר נפתחו 3,985 תיקי אלימות לבני נוער. עם זאת, בעבירות מסוימות, דוגמת אינוס בכוח ובאיומים, אינוס ובעילה שלא כחוק,

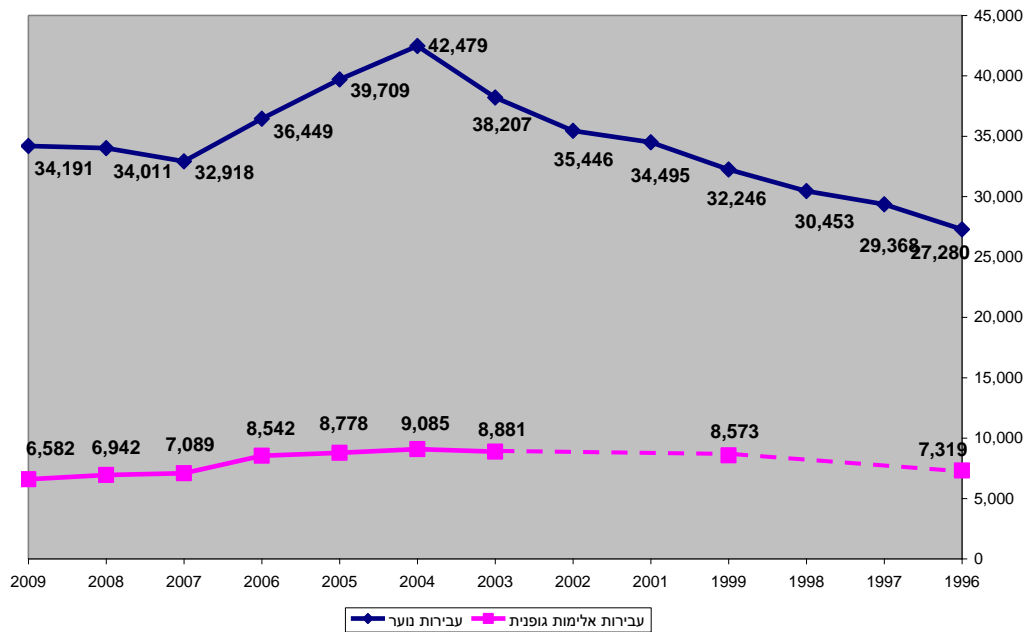
<sup>1</sup> מלי שחורי ואביטל לאופר, "עבריינות בני נוער בישראל: מעורבותם של בני נוער מיהודה ושומרון בפעילות לא חוקית כנגד תהליך ההתנתקות", **מפנה**, מאי 2008.

<sup>2</sup> בתיקי האלימות הגופנית נכללים תיקים שנפתחו לבני נוער בעבירות האלה: קטטה והפרעות במוסדות, קטטות והפרעות ברחובות, תקיפה והכשלה של שוטר, תקיפת שוטר בנסיבות חמורות, רצח, ניסיון לרצח, הריגה, חבלה גופנית חמורה, תקיפת עובד ציבור, תקיפה (למעט עובד ציבור), אינוס בכוח או באיומים, אינוס ובעילה שלא כחוק, מעשה מגונה בכוח, שוד בנסיבות חמורות, שוד ותקיפה לשם גנבה.



שוד, שוד בנסיבות חמורות ותקיפה לשם גנבה, אין מגמה עקבית של ירידה, ובשנת 2009 אף היתה עלייה במספר התיקים שנפתחו בגין עבירות אלו. להלן פירוט הנתונים:<sup>3</sup>

עבירות בני נוער ועבירות אלימות של בני נוער 1996-2009



ראוי לציין שמכיוון שתיקי נוער הם תיקים גלויים בלבד, אשר יש בהם חשוד בתיק, מספר התיקים, ובהם אלו משנים קודמות, מתעדכן לעתים קרובות, ויש קושי בהשוואת נתונים שנאספו בנקודות זמן שונות.

נתוני המשטרה מעידים על מקרי אלימות המדווחים לה ונפתחת בגינם חקירה. ואולם, התנהגות אלימה בגיל הילדות וההתבגרות נתפסת לעתים קרובות כחלק נורמטיבי מתהליך התפתחותו החברתית של הילד, ולפעמים הטיפול בה נעשה בכלים חינוכיים והיא אינה מדווחת למשטרה. סקרים שנערכו לאחרונה מעידים על מצב זה.

משרד החינוך סוקר את נושא האלימות בבתי-הספר במבחני המיצ"ב הנערכים מדי שנה בכיתות ה' עד י"א. לפי נתוני המיצ"ב לשנת תש"ע, בחודש שקדם לעריכת הסקר נחשפו לאלימות, ובכלל זה אלימות עקיפה, 15% מן התלמידים בכיתות ה' ו-י, 11% מן התלמידים בכיתות ז' ו-ט' ו-6% מן התלמידים בכיתות י"א. לדוגמה, 34% מתלמידי כיתות ה' ו-י העידו כי תלמיד דחף אותם, 22% – כי קיבלו מכה או אגרוף מתלמיד, 8% – כי תלמיד השתמש בחפץ כדי לפגוע בהם, 9% – כי תלמיד נתן להם מכות חזקות, 13% – על איומים מצד תלמיד אחר ו-3% – על סחיטה מצד תלמיד אחר. 10% מתלמידי כיתות ה' ו-י, 8% מתלמידי כיתות ז' ו-ט' ו-4% מתלמידי כיתות י"א מדווחים על היעדר תחושת מוגנות בבית-הספר. לפי נתוני המיצ"ב, מאז שנת תשס"ז ירד שיעור התלמידים המעורבים באירועי אלימות מ-19% מתלמידי

<sup>3</sup> השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, שנים שונות, באתר: [http://police.gov.il/mehozot/agafTichnon/Pages/mipoy\\_pshiha.aspx](http://police.gov.il/mehozot/agafTichnon/Pages/mipoy_pshiha.aspx); תיקי נוער שנפתחו בגין אלימות גופנית, משטרת ישראל, מכתב, 17 באוקטובר 2010.



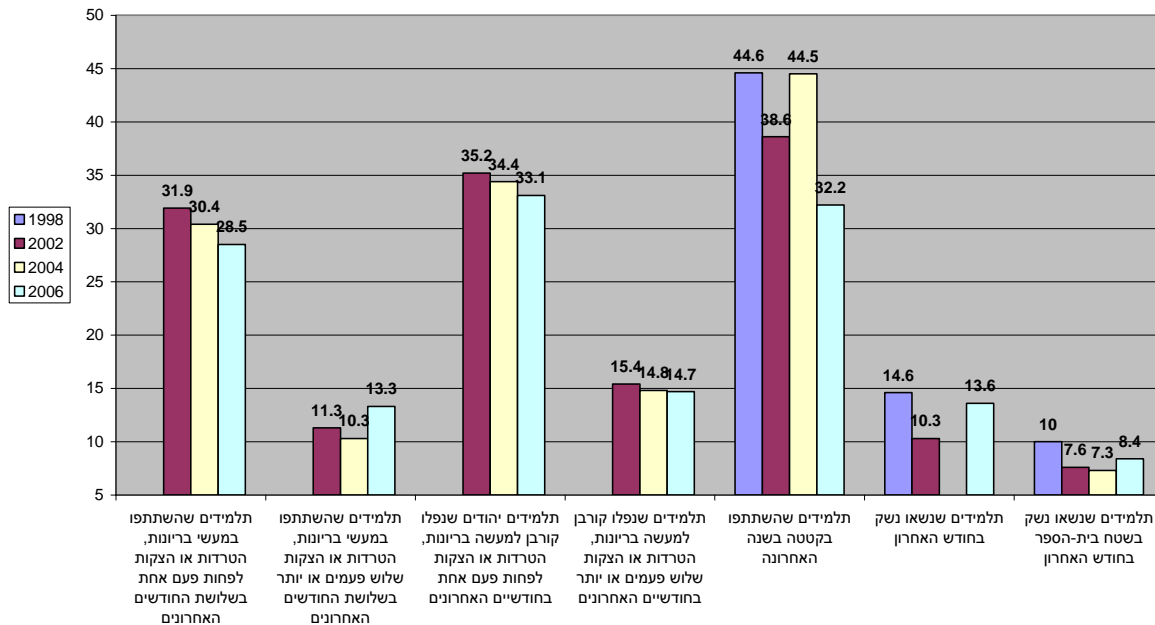
הכנסת

מרכז המחקר והמידע

כיתות ה' ו' ו-13% מתלמידי כיתות ז' ו'ט'. כמו כן ירד מעט שיעור התלמידים המדווחים על היעדר תחושת מוגנות בבית-הספר בין תשס"ח לתש"ע.<sup>4</sup>

נושא האלימות בבתי-ספר נבדק גם בסקר בין-לאומי להתנהגויות בריאות של בני נוער שעורך ארגון הבריאות העולמי בשיתוף משרד החינוך. הסקר האחרון נערך בשנת 2006 בקרב תלמידי כיתות ו', ח' ו'י, ונבדק בו שיעור התלמידים שהשתתפו באירועי אלימות. נתונים אלו מצביעים על יציבות או ירידה בשיעור התלמידים המעורבים באירועים אלימים.<sup>5</sup>

מעורבות תלמידים באירועי אלימות 2006-1998



נתוני הסקר מעידים כי המעורבות של בנים באירועי אלימות רבה מזו של בנות. השכיחות הרבה ביותר של מעורבות באירועי אלימות נמצאה בקרב בנים במגזר הערבי. המעורבות הרבה ביותר באירועי אלימות נמצאה בכיתה ו', והיא פוחתת בכיתות הגבוהות יותר. 10.5% מתלמידי כיתות ו' דיווחו כי נשאו נשק בשטח בית-הספר בשנת 2006, לעומת 9% מתלמידי כיתות ח' ו-6.3% מתלמידי כיתות י'.<sup>6</sup>

בהשוואה בין-לאומית עולה כי שיעור התלמידים בכיתה ו' שהשתתפו בקטטות שלוש פעמים או יותר בשלושת החודשים שקדמו לסקר דומה לממוצע הבין-לאומי, שהיה 25% מן הבנים ו-7% מן הבנות. בכיתות ח' ובכיתות י' שיעור התלמידים שהשתתפו בקטטות נמוך במידה ניכרת מהממוצע בסקר.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> ראמ"ה – הרשות הארצית למדידה והערכה בחינוך, "מיצ"ב תש"ע, חלק ב' – נתוני אקלים וסביבה פדגוגית", חשוון תשע"א, אוקטובר 2010, באתר ראמ"ה: <http://cms.education.gov.il/EducationCMS/Units/Rama/>; [MivchaneiHameitzav Klali/DochoMaarachim.htm](http://MivchaneiHameitzav Klali/DochoMaarachim.htm), תאריך כניסה: 21 באוקטובר 2010.

<sup>5</sup> נתונים מתוך תוכנית המחקר הבין-לאומית על רווחתם ובריאותם של בני הנוער, ד"ר יוסי הראל פיש, הפקולטה למדעי החברה, אוניברסיטת בר-אילן, התקבלו ב-11 בינואר 2010.

<sup>6</sup> במחקר זה נשק הוא סכין, אולר, מקל (אלה) או אקדח.

<sup>7</sup> World Health Organization, "Inequalities in Young People's Health: HBSC International Report from the 2005/2006 Survey", at: [http://www.euro.who.int/data/assets/pdf\\_file/0005/53852/E91416.pdf](http://www.euro.who.int/data/assets/pdf_file/0005/53852/E91416.pdf).



## 2. התוכנית "עיר ללא אלימות"

התוכנית "עיר ללא אלימות" היא מודל עבודה עירוני להתמודדות מערכתית עם כל סוגי האלימות, ובהם אלימות בני נוער. המודל מבוסס על יצירת שיתוף פעולה בין כלל המערכות והגורמים העירוניים המתמודדות עם אלימות: מערכת החינוך, מערכת הרווחה, מערכת אכיפת החוק ומערכת הבריאות, וכן ארגוני המגזר השלישי. חזון התוכנית, לפי אתר האינטרנט שלה, הוא "יצירת אקלים עירוני שמקדם ערכים של כבוד הדדי, סובלנות, הידברות, משא-ומתן ושמירה על זכויות אדם, ומאידך מוקיע עבירה על החוק, הפרת זכויות אדם ושימוש בכוח לא לגיטימי, מכל סוג שהוא." מטרתיה הן הפחתה הדרגתית ומשמעותית של תופעות האלימות, העבריינות והפשיעה ביישוב; הגברת תחושת הביטחון האישי של תושבי היישוב; ייסוד תשתית עירונית להתמודדות יעילה עם אלימות ועבריינות ופיתוח מודל להתמודדות עירונית יעילה עם אלימות מסוגים שונים ועבריינות.<sup>8</sup> כאמור, התוכנית אינה ממוקדת באלימות בקרב ילדים ובני נוער אלא באלימות בכלל, מתוך תפיסה ששינוי כולל בעיר ישפיע גם על אלימות ילדים ובני נוער. ואולם, כפי שנראה להלן, פעילויות רבות בתוכנית מכוונות לילדים, לבני נוער, להורים ולעובדי הוראה.

### 2.1. רקע

התוכנית פותחה בעיר אילת והיא מיושמת בה מאז שנת 2004. בספטמבר 2006 החליטה ועדת השרים למאבק באלימות לאמץ את מודל "עיר ללא אלימות" כמודל ארצי-לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות, זאת על מנת להביא לשינוי באקלים החברתי וליצירת נורמות התנהגות בלתי אלימות בחברה". על סמך ההחלטה, בראשית שנת 2007 החלה התוכנית לפעול בעשר רשויות מקומיות נוסף על אילת: טבריה, נצרת-עילית, עכו, חדרה, נתניה, רהט, מעלה-אדומים, אשקלון, רמלה ובת-ים.<sup>9</sup>

**בדצמבר 2007 צורפה גם לוד לתוכנית.**

באוגוסט 2009 החליטה הממשלה להמשיך את התוכנית "עיר ללא אלימות" ולהרחיבה לפי קריטריונים שיפורטו להלן.<sup>10</sup> ראוי לציין כי החלטה זו התקבלה לפני שנערך מחקר מקיף על הצלחת התוכנית, כפי שנראה להלן. בעקבות זאת פרסם המשרד לביטחון פנים ב-31 באוגוסט 2009 קול קורא לרשויות המקומיות להגיש בקשת הצטרפות לתוכנית "עיר ללא אלימות". לפי מסמך זה תנאי הסף להצטרפות לתוכנית הם מחויבות של הרשות לתוכנית ויכולתה לממן אותה. הרשויות המבקשות להצטרף דורגו לפי קריטריונים קבועים:

• צורך – ההיקף והחומרה של תופעות האלימות והפשיעה ברשות על-פי נתונים ומדדים קבועים מראש, דוגמת נתוני סל עבירות האלימות ברשות, נתוני פשיעת נוער, נתוני סל עבירות הפע"ר (פרטי עברות רכוש), אלימות בבתי-ספר ברשות ומספר הפניות לשירותי המבחן לנוער ומבוגרים, לפקדי הסעד לחוק הנוער ולצווי הגנה ברשות.

<sup>8</sup> לפי אתר תוכנית עיר ללא אלימות, [www.cwv.gov.il](http://www.cwv.gov.il).

<sup>9</sup> מזכירות הממשלה, החלטה מס' אלמ2/ של ועדת שרים למאבק באלימות מיום 25.9.2006, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 12.10.2006 ומספרה 575(אלמ2), באתר משרד ראש הממשלה,

[www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il), תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2010.

<sup>10</sup> מזכירות הממשלה, החלטה מס' אלמ2/ של ועדת שרים למאבק באלימות מיום 5.8.2009, אשר צורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה ביום 27.8.2009, ומספרה 713(אלמ2), באתר משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il), תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2010.



• רמת הסיכון ברשות, שבאה לידי ביטוי במספר העולים ושיעורם באוכלוסייה, במספר הילדים ובני הנוער בסיכון ושיעורם באוכלוסייה, בשיעורי הנשירה ממערכת החינוך, במספר התיקים המטופלים על-ידי שירותי הרווחה, בשיעור המשפחות החד-הוריות ביישוב ובישעור הפגיעה ל-1,000 נפש.

• התרשמות מקצועית של הוועדה מהרשות המקומית, בשים לב לפרמטרים דוגמת תוכניות למניעת אלימות ועבריינות שפועלות ברשות בהווה ופעלו בה בעבר ותוצאותיהן, מידת המעורבות של הרשות בפעולות למניעת אלימות ועבריינות והתרשמות הוועדה מנכונות הרשות לקדם את התוכנית ויכולתה הארגונית והמקצועית לנהל אותה.

• נכונות הרשות להשקיע בתוכנית משאבים מעבר להשקעה הבסיסית הנדרשת.

לאחר השלמת הדירוג נבחרו הרשויות המשתתפות בתוכנית באופן המייצג את כלל המגזרים בחברה ואת כלל האשכולות במדרג החברתי-כלכלי ומבטיח פריסה גיאוגרפית מאוזנת.

כ-130 רשויות הגישו מועמדות להצטרף לתוכנית, וב-16 בדצמבר 2009 הודיע המשרד לביטחון פנים כי השלים את הליך הבחירה – נבחרו 66 רשויות, והן יצטרפו ל-12 שבהן פעלה התוכנית עד למועד זה, ובסך הכול תפעל התוכנית ב-78 רשויות מקומיות (פירוט הרשויות המקומיות שנבחרו להצטרף בטבלה שבנספח).<sup>11</sup> לפני נתונים שפרסם המשרד לביטחון פנים, ברשויות שנבחרו להצטרף לתוכנית מתגוררים כ-3.3 מיליון תושבים, ועם הצטרפותן מגיע מספר התושבים ברשויות שהתוכנית פועלת בהן לכ-4.2 מיליון. 38 מן הרשויות שנבחרו שייכות למגזר הכללי, 19 – למגזר הערבי, שמונה – למגזר ההתיישבותי ואחת – למגזר החרדי. כ-29% מהרשויות מקומן בדירוג החברתי הכלכלי הוא הנמוך ביותר (אשכולות 1-3), 48.5% עומדות באמצע (אשכולות 4-6) ו-22.7% – במקום גבוה (אשכולות 7-10).<sup>12</sup>

הצטרפות הרשויות החדשות לתוכנית החלה בינואר 2010, והיא נעשתה בהדרגה. בשלב הראשון של התהליך מוקם צוות ההיגוי של התוכנית, נערך מיפוי של הצרכים והתשתיות בכל רשות שהצטרפה, ותוכנית הפעילות ברשות מובאת לאישור ועדת ההיגוי הארצית.

## 2.2. עקרונות התוכנית ופעילותה<sup>13</sup>

יישום המודל של התוכנית בכל רשות מקומית נעשה בשלבים מוגדרים. לפני יישום התוכנית יש להקים מערך ארגוני ובו מטה יישובי, בהשתתפות כלל נציגי הרשות – ובהם ראש הרשות – וועדות מקצועיות בנושאים שונים, למפות את האלימות ברשות לסוגיה ולזירותיה, את התשתיות העירוניות הקיימות בעיר להתמודדות עם אלימות ואת התוכניות הפועלות בה. יישום התוכנית נעשה בשלבים ובהדרגה, ויש ללוות אותו באמצעי הערכה הולמים. הליך אישור התוכנית והפעלתה בשטח נמשכים חודשים אחדים, ובמהלכם הרשות נדרשת להציג את תוצאות המיפוי ואת הצעותיה לפעילויות לפני המטה הארצי של התוכנית כדי לקבל את אישורו לפעילויות הספציפיות.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> המשרד לביטחון פנים, "התוכנית הלאומית 'עיר ללא אלימות' מתרחבת ל-78 רשויות בכל רחבי הארץ", הודעות הדובר, 16 בדצמבר 2009.

<sup>12</sup> המשרד לביטחון פנים, "רשימת הרשויות שהצטרפו לתוכנית 'עיר ללא אלימות'", באתר: [http://www.mops.gov.il/BP/NoViolenceCityProject/theCities/list\\_of\\_cities\\_without\\_violance.htm](http://www.mops.gov.il/BP/NoViolenceCityProject/theCities/list_of_cities_without_violance.htm), תאריך כניסה: 17 באוקטובר 2010.

<sup>13</sup> אורלי אינס-קניג, יגאל בן-שלום ומאיר יצחק הלוי, "עיר ללא אלימות", בקישור: [www.aminut.org.il/SafeCMS/?PageID=35](http://www.aminut.org.il/SafeCMS/?PageID=35), תאריך כניסה: 10 באוקטובר 2010.

<sup>14</sup> אסנת רווח, מנהלת התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית נצרת-עילית, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2010.



הפעולות שנעשות במסגרת התוכנית נחלקות לארבעה תחומי פעילות: אכיפה; חינוך פורמלי, פנאי וחינוך לא פורמלי; רווחה; הקשר עירוני רחב. בכל אחד מהתחומים האלה מותווים עקרונות מנחים לפעולה המבוססים על טיפול מערכתי באלימות, על שיתוף פעולה בין הגורמים הנוגעים בדבר ועל חיזוק גורמי סמכות ומנהיגות. יש תוכניות ליבה קבועות שיש לקיימן בכל יישוב שבו התוכנית פועלת, ותוכניות מיוחדות לכל רשות המבוססות על המיפוי העירוני ועל הצרכים והמאפיינים של היישוב. רבות מהתוכניות בתחום האכיפה, החינוך, הפנאי והחינוך הלא-פורמלי ממוקדות במניעת אלימות של ילדים ובני נוער: הקמת מערך שליטה ובקרה עירוני הכרוך בהצבת מצלמות באזורים המועדים לאלימות ופשיעה; הקמת מתחמים מפקחים במקומות בילוי ובמועדונים; סיירות הורים; מבצעי אכיפה משותפים של המשטרה ושל הרשות המקומית המתמקדים בנושאים בעייתיים; תוכניות למניעת אלימות בגיל הגן ובבית-הספר היסודי באמצעות מתן הדרכה ממוקדת לצוותים החינוכיים ולהורים; תוכנית להגברת המוגנות בבית-הספר; מתן תשובות מערכתיות ומקיפות לקבוצות בקצה הרצף הטיפולי ולמשפחות הסובלות מבעיות רבות ובהן אלימות; פיתוח שירותים לחיזוק המשפחה בנושאים הקשורים לאלימות, דוגמת סמכות הורים, הצבת גבולות ותגובה אפקטיבית להתנהגות אנטי-חברתית של ילדים; פתיחת מגרשי ספורט בשעות הערב בליווי מדריך ספורט שהוא גם מדריך חברתי; גיוס מדריכי חברות רחוב; פיתוח מנהיגות נוער; הפעלת תוכניות קיץ.<sup>15</sup>

לדברי הגב' אסנת רווח, מנהלת התוכנית בנצרת-עילית, חלוקת התוכנית והתקציבים המיועדים לה לתחומי הפעולה והכתבת תוכניות ליבה מוגדרות מנעו ריכוז של התקציבים והפעילויות בתוכנית בתחום מסוים ואפשרו את המגוון הנדרש.<sup>16</sup>

### 2.3. תקציבים

מימון התוכנית "עיר ללא אלימות" נחלק לשלושה מקורות תקציביים: ממשלת ישראל, באמצעות המשרד לביטחון פנים, הקרן לידידות והרשות המקומית.

על סמך החלטת הממשלה מ-2007 בעת יישום התוכנית ב-12 ערים, לכל רשות מקומית המשתתפת בתוכנית ניתן תקציב שנתי של 1.68 מיליון ש"ח: 47% מהתקציב – 790,000 ש"ח – מתקציב המשרד לביטחון פנים; 38% מהתקציב – 638,000 ש"ח – מתקציב הקרן לידידות; 15% מהתקציב – 252,000 ש"ח – מתקציב הרשות המקומית.<sup>17</sup> לפי תחשיב זה היה התקציב השנתי כולל של התוכנית 20.16 מיליון ש"ח: 9.48 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לביטחון פנים, 7.656 מיליון ש"ח מתקציב הקרן לידידות ו-3.024 מיליון ש"ח מתקציב הרשויות המקומיות. התקציב שהוקצה לתוכנית בשלוש השנים שבהן היא הופעלה ב-12 ערים היה כ-60 מיליון ש"ח, כ-28.4 מיליון ש"ח מהם מתקציב המשרד לביטחון פנים.<sup>18</sup>

עם הרחבת התוכנית השתנה אופן המימון שלה. ככלל, אפשר לומר כי **התקציב המועבר לכל רשות מקומית המשתתפת בתוכנית קטן, שיעור ההשתתפות של המדינה ושל הקרן לידידות בתקציב זה קטן, וחלקה של הרשות גדל.**

<sup>15</sup> לפי אתר התוכנית "עיר ללא אלימות", [www.cwv.gov.il](http://www.cwv.gov.il).

<sup>16</sup> אסנת רווח, מנהלת התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית נצרת-עילית, שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2010.

<sup>17</sup> החלטת ממשלה מס' 1839 (אלמ6), "תוכנית 'עיר ללא אלימות' – דוח סטטוס", באתר משרד ראש הממשלה, [www.pmo.gov.il](http://www.pmo.gov.il), תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2010.

<sup>18</sup> המשרד לביטחון פנים, "עיר ללא אלימות – ועדת שרים למאבק באלימות", מצגת, 4 באוגוסט 2009, באתר המשרד לביטחון פנים, [www.mops.gov.il](http://www.mops.gov.il), תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2010.





בעבור 12 הרשויות המקומיות הממשיכות להשתתף בתוכנית התקציב הוא 1.34 מיליון ש"ח לכל רשות, וכ-16 מיליון ש"ח בסך הכול: כ-7.5 מיליון ש"ח מהמשרד לביטחון פנים, 6.1 מיליון ש"ח מהקרן לידידות ו-2.4 מיליון ש"ח מהרשות המקומית.<sup>19</sup>

בעבור רשויות מקומיות שהצטרפו לתוכנית בשנה הזאת, הסכום המועבר לכל רשות לצורך מימון תלוי בגודל הרשות:

מספר התושבים ברשות	התקציב הניתן לרשות (בש"ח)
15,000-10,000	300,000
20,000-15,000	450,000
30,000-20,000	750,000
40,000-30,000	1,000,000
50,000-40,000	1,250,000
60,000-50,000	1,350,000
70,000-60,000	1,450,000
80,000-70,000	1,500,000
10,000-80,000	1,600,000
200,000-10,000	1,750,000
יותר מ-200,000	1,900,000

רשויות מקומיות שהצורך שלהן רב ורמת הסיכון של האוכלוסייה גבוהה לפי הדירוג בשלב הראשון של בחירת הרשויות, יקבלו תוספת למימון בשיעור של 5% עד 10%.

חלקה של הרשות המקומית במימון התוכנית תלוי באשכול חברתי-כלכלי שאליו היא שייכת. רשויות באשכול חברתי-כלכלי 1-5 יממנו 20% מן התוכנית; רשויות באשכול חברתי-כלכלי 6-7 יממנו 25% מן התוכנית; רשויות באשכול חברתי-כלכלי 8-10 יממנו 30% מן התוכנית או יותר, כפי שהוסכם עם המשרד לביטחון פנים. שאר המימון נחלק בין המשרד לביטחון פנים לבין הקרן לידידות, וחלקה של הקרן לידידות הוא 11% מתקציב התוכנית.

הקצאת התקציב לתחומי הפעילות העיקריים של התוכנית נעשית כדלקמן: 25% לתחום האכיפה, 25% לתחום החינוך, 20% לתחום הפנאי, 15% לטיפול בכלל מצבי האלימות ביישוב ו-15% לנושאים רוחביים או ייחודיים.

התוכנית אמורה לפעול במתכונת זו שלוש שנים (2010-2012). בשנה הרביעית, שנת 2013, יקטן התקציב שיוקצה לתוכנית בכל רשות ב-25%, וחלקה של הרשות במימון יעלה ב-5%. בשנה החמישית, שנת 2014, יקטן התקציב במחצית וחלקה של הרשות המקומית יעלה ב-10% (ביחס לתקציב המקורי). בשנה השישית, שנת 2015, יישקל המשך התקצוב לפי הצרכים ולפי החלטת השותפים.<sup>20</sup>

לדברי נציגי המשרד לביטחון פנים הוקצו לתוכנית כ-60 מיליון ש"ח בשנת 2010 (מתוכם כ-40 מיליון ש"ח מתקציב המדינה), וכ-80 מיליון ש"ח מיועדים לה בשנת 2011 (מתוכם כ-50 מיליון ש"ח מתקציב

<sup>19</sup> לשכת השר לביטחון הפנים, מכתב, 19 באוקטובר 2010.

<sup>20</sup> המשרד לביטחון פנים, "נוהל הצטרפות והפעלת תוכנית: יעיר ללא אלימות", 31 באוגוסט 2010, בקישור: <http://www.mops.gov.il/NR/rdonlyres/1428EF48-4567-4685-ADEB-5CE11AA5D352/0/KolKore2009.pdf>



המדינה).<sup>21</sup> כל עיר מקבלת כ-770,000 ש"ח בשנת 2010, ואמורה לקבל כמיליון ש"ח בשנת 2011. **המשרד לביטחון פנים לא מסר לנו מידע על התקציב שמוקצה בשנים אלו לתוכנית באמצעות הקרן לידידות ועל שיעור השתתפותן של הרשויות המקומיות במימון התוכנית.**

לפי נתוני משרד האוצר, בשנת 2010 הוקצו לתוכנית בבסיס התקציב 10 מיליון ש"ח וכ-43 מיליון ש"ח נוספים הועברו לתוכנית במהלך השנה, ובכלל זה תקציב שלא נוצל בשנה הקודמת. בשנים 2011 ו-2012 הוקצו לתוכנית 12 מיליון ש"ח בכל שנה בבסיס התקציב, ובמהלך כל שנה המשרד עתיד לתגבר תקציבים אלו לפי הצורך.<sup>22</sup> יש לציין כי הקצאת תקציבים באמצעות תוספות תקציב במהלך השנה מונעת דיון מקיף בתוכנית ובתקציביה בעת אישור תקציב המדינה, מאפשרת למדינה שלא להתחייב להקצות סכום מסוים למימונה ומקשה את התכנון וההיערכות מראש לקיום פעילויות בשל העברת תקציבים הדרגתית.

### **3. הערכת השפעתה של התוכנית "עיר ללא אלימות" על רמת הפשיעה האלימה בקרב בני-נוער ועל אלימות ילדים ובני נוער**

באוגוסט 2009, בדיון של ועדת השרים לענייני אלימות על הרחבת התוכנית לרשויות נוספות, הוצגה לפני הוועדה מצגת המסכמת את הישגי התוכנית ב-12 הערים שבהן היא פעלה. במצגת הובאו נתונים שלפיהם חלה עלייה במספר האירועים המדווחים למוקד העירוני, חלה ירידה במספר מקרי אלימות בבתי-ספר וגדל מספר בני הנוער המשתתפים בפעילויות פנאי של הרשויות המקומיות. עם זאת, נתונים אלו הם נקודתיים וחלקיים, ואינם מציגים תמונה כוללת של הישגי התוכנית תוך השוואה לרשויות שבהן היא לא פועלת. לדברי מחברי המצגת, שנתיים של הפעלה אינן מספיקות למתן הערכה מקיפה של התוכנית. לפי ההערכה שהוצגה, בחמש מתוך 12 הרשויות שבהן פועלת התוכנית – אילת, עכו, נתניה, בת-ים ומעלה-אדומים – יישומה של התוכנית מצוין; בארבע – טבריה, נצרת-עילית, רמלה ואשקלון – יישומה סביר; בשלוש – חדרה, לוד ורהט – יש קשיים ובעיות ביישומה. הגורמים לבעיות: חוסר מנהיגות מחויבת ומנגנון עירוני חלש הסובל מבעיות ארגוניות, וחוסר בתשתיות עירוניות מתאימות ליישום התוכנית. לפי המצגת, במרבית הרשויות המעורבות פועלות תוכניות לפי המודל של "עיר ללא אלימות", ובכלל זה תוכניות לטיפול באלימות ילדים ובני נוער. כמו כן עולה כי ברוב הערים יש שביעות רצון רבה של ההנהגה העירונית מן המודל. עם זאת, צוין כי לא כל עיר מסוגלת ליישם את התוכנית, ומחויבות ומעורבות רבות של ראש העיר ומעורבות רבה ומובנית של המשטרה הם מהתנאים להצלחתה.

23

לדברי נציגי המשרד לביטחון פנים, בימים אלו נעשה מחקר מלווה מקיף על פעילויות התוכנית ברשויות המקומיות במטרה למדוד ולהעריך את האפקטיביות שלה ולפתח כלי מדידה אפקטיביים. כמו כן, נעשה איסוף נתונים כמותי על התוכניות ברמה המקומית. המחקר עתיד להסתיים בשנת 2011.<sup>24</sup> לדברי ד"ר אלי טייכר, מנהל חברת "אנפה", המשתתפת במחקר בעבור המשרד לביטחון פנים, מטרת המחקר היא לבדוק את יישום התוכנית ב-12 הרשויות המקומיות שבהן היא פעלה שלוש שנים, לעמוד על אופי התהליכים הארגוניים הנעשים באמצעותה ולקדם בניית בסיסי נתונים משותפים לרשויות המשתתפות

<sup>21</sup> גונן ירום, מרכז ועדת השרים למאבק באלימות, מכתב, 25 באוקטובר 2010.

<sup>22</sup> יאיר אידר, רפרנט ביטחון פנים במשרד האוצר, דוא"ל, 24 באוקטובר 2010.

<sup>23</sup> המשרד לביטחון פנים, "עיר ללא אלימות – ועדת שרים למאבק באלימות", מצגת, 4 באוגוסט 2009, באתר המשרד

לביטחון פנים, [www.mops.gov.il](http://www.mops.gov.il), תאריך כניסה: 3 באוקטובר 2010.

<sup>24</sup> המשרד לביטחון פנים, מכתב, 19 באוקטובר 2010.



בה. טיוטה ראשונית תוגש למשרד בעוד כחודש.<sup>25</sup> כאמור, מחקר מסוג זה לא נעשה לפני שהתקבלה ההחלטה להרחיב את התוכנית ולא שימש בסיס לדיון בהרחבתה.

אף כי עדיין לא נערך מחקר מקיף על התוכנית, משטרת ישראל אוספת דרך קבע נתונים על מדדים שונים הקשורים בה. למרות בקשות חוזרות סירב המשרד לביטחון פנים למסור לכנסת את הנתונים המבוקשים בנוגע לפשיעה ולאלימות בקרב בני נוער. בהיעדר נתונים מקיפים מן המשרד לביטחון פנים יוצג להלן מידע ממקורות אחרים: מספר תיקים שנפתחו במשטרה לבני נוער בעבירות אלימות גופנית והערכות של הרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית ומשרדי הממשלה המעורבים בה על הצלחתה. ממידע זה לא מתגבשת תמונה אחידה של מידת הצלחתה של התוכנית.

### 3.1. נתוני המשטרה על פשיעה ואלימות של בני נוער

לצורך הכנת מסמך זה נאספו נתונים על תיקים שנפתחו לבני נוער בגין אלימות גופנית ב-12 הרשויות שבהן היא פועלת מאז שנת 2007. לא נאספו נתונים על רשויות שהצטרפו לתוכנית בשנת 2010, שכן השפעתה ברשויות אלו עדיין אינה ניכרת.

בבדיקה רוכזו נתוני התיקים שנפתחו בגין עבירות אלימות גופנית של בני נוער ונבדק השינוי במספר התיקים בכל שנה משנת 2005 עד שנת 2009. ראוי להדגיש כי נתון זה מעיד על מספר עבירות האלימות המדווחות למשטרה. ייתכן כי עלייה במספר התיקים מקורה בפעילות רבה יותר של המשטרה ובנכונות רבה יותר לדווח על אלימות, ולא בשינוי ברמת האלימות. שיעור השינוי במספר תיקי האלימות הגופנית שנפתחו לבני נוער לעומת השנה הקודמת מוצג בטבלה שלהלן.<sup>26</sup>

	2009	2008	2007	2006	
טבריה	-16.84%	30.14%	-17.05%	-17.76%	
עכו	-22.81%	-4.47%	5.92%	64.08%	
נצרת-עילית	-21.55%	7.41%	-26.53%	11.36%	
נתניה	12.88%	-23.26%	7.50%	-0.62%	
חדרה	-3.41%	-12.87%	10.99%	-30.00%	
רמלה	-13.16%	-17.39%	-17.12%	-8.26%	
לוד	-13.75%	11.11%	-4.00%	-19.35%	
מעלה-אדומים	-17.78%	-2.17%	-39.47%	43.40%	
בת-ים	-7.19%	-5.44%	-24.23%	16.87%	
אשקלון	30.51%	-14.49%	15.97%	-34.25%	
רהט	-34.04%	-6.00%	-18.03%	52.50%	
אילת	7.06%	34.92%	1.61%	21.57%	
ממוצע "עיר ללא אלימות"	-8.34%	-0.21%	-8.70%	8.29%	
כלל ארצי	-5.19%	-2.07%	-17.01%	-2.69%	

<sup>25</sup> ד"ר אלי טייכר, חברת "אנפה", שיחת טלפון, 25 באוקטובר 2010.  
<sup>26</sup> תיקי נוער שנפתחו בגין אלימות גופנית, משטרת ישראל, מכתב, 17 באוקטובר 2010.



מנתונים אלו עולה כי בשנתיים שבהם פעלה התוכנית ב-12 רשויות מקומיות אין מגמה אחידה מבחינת הירידה במספר תיקי האלימות. בשנת 2008 שיעור הירידה במספר תיקי האלימות שנפתחו לבני נוער בערים אלו היה קטן משיעור הירידה הארצי, ובשנת 2009 שיעור הירידה במספר תיקי האלימות שנפתחו לבני נוער היה גדול משיעור הירידה הארצי. כמו כן, יש חוסר אחידות בין הרשויות שהשתתפו בתוכנית: בכמה מהערים – עכו, חדרה, רמלה, מעלה-אדומים, בת-ים ורהט – נרשמה ירידה עקבית במספר תיקי האלימות של בני נוער שנפתחו, ואילו בערים אחרות, דוגמת נתניה, אשקלון ואילת, נרשמה בשנת 2009 עלייה במספר התיקים. יש לציין במיוחד את העיר אילת, שבה בשנת 2009 נפתחו 91 תיקים לבני נוער בגין עבירות אלימות גופנית, ומאז שנת 2005 יש עלייה עקבית במספר תיקי האלימות של בני נוער. כפי שנאמר לעיל, מודל התוכנית גובש בעבור אילת.

### 3.2. הערכת נציגי הרשויות המקומיות שבהן התוכנית פועלת

במסגרת הבדיקה פנינו אל מנהלי התוכנית ב-12 הרשויות המקומיות שבהן היא פועלת מאז שנת 2007 כדי לשמוע את דעתם על הישגי התוכנית בהתמודדות עם אלימות של בני נוער. שש רשויות מקומיות השיבו על פנייתנו.

לדברי מנהלת התוכנית בעיריית **נצרת-עילית**, הגב' אסנת רוה, במסגרת התוכנית פועלות בעיר תוכניות רבות למניעת אלימות בקרב ילדים ובני נוער, חלקן ממומנות ישירות מתקציבי התוכנית ואחרות ממונות על-ידי הרשות או גורמים אחרים. מהפעילויות ברשות: הקמת צוות עירוני ובו פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, יועצים ואנשי הוראה לשם מתן מענה לילדים ולבני נוער אלימים; פעילות של ועדת משמעת עירונית, תוכניות למניעת אלימות בגני-הילדים ובבתי-הספר; עבודת מדריכי נוער ועבודה עם נוער בסיכון; מעורבות של המשטרה במוסדות חינוך ובגנים לצורך פעולות הסברה ומניעה; פעילות אכיפה והסברה של הפיקוח העירוני ושל המשטרה הממוקדת בבני נוער, בעיקר בחופשות ובאירועים מיוחדים; פעילות של המשטרה למניעת מכירה של אלכוהול לבני נוער; פעילות קיץ עירוני; פעילות במגרשים מוארים עם מדריכים חברתיים; פעילות להעצמת בני נוער ושילוב של בני בוועדות העירוניות. בהפעלת התוכניות מתעוררות בעיות הנובעות מן האוכלוסייה ההטרוגנית של בני-הנוער בעיר, שהצרכים שלה מגוונים, ומן הקושי לרכוש את אמונם של בני הנוער, להציע להם אלטרנטיבות מושכות לבילוי בשעות הפנאי ולקיים פעילות הסברה אפקטיבית, וכל זאת בתקציב מוגבל. עם זאת, **להערכת מנהלת התוכנית, בשנות הפעלתה מורגשת ירידה באלימות במוסדות חינוך ושיפור בדיווח על אירועי אלימות של בני נוער ובטיפול באירועים אלו על-ידי כלל הגורמים המעורבים בה**. היא צופה כי הישגים אלו יגדלו בהמשך הפעלת התוכנית. הפחתת תקציבי התוכנית בשנת 2010 הביאה לקיצוץ בחלק מן התוכניות הפועלות במסגרתה, והעירייה קיבלה על עצמה את המימון ככל יכולתה. גם כיום לא ברור מה יהיה תקציב התוכנית בשנת 2011, והדבר מקשה על העירייה לפתח ולתכנן את הפעילות.<sup>27</sup>

לדברי מר איציק פורטל, מנהל התוכנית בעיריית **טבריה**, התוכנית פועלת בעיר כשלוש שנים, ובמסגרתה מופעלות תוכניות הממוקדות במניעת אלימות בקרב בני נוער, ובהן סיירות של סטודנטים במוקדי התכנסות של בני נוער, תוכנית מגרשים מוארים בכל מגרשי הספורט בעיר, פעילות נקודתית של המשטרה בקרב בני נוער, פריסת מצלמות במוקדי תיירות ותוכניות חינוכיות בכל בתי-הספר היסודיים ובחלק מחטיבות הביניים. **הפעלתה של התוכנית הביאה לירידה ניכרת באלימות ובמעשי ונדליזם של בני נוער**. חלה ירידה של 20% עד 30% במספר התיקים שנפתחו לבני נוער בעיר. במוקד העירייה

<sup>27</sup> אסנת רוה, מנהלת התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית נצרת-עילית, מכתב, 19 באוקטובר 2010; שיחת טלפון, 24 באוקטובר 2010.



מתקבלות פחות תלונות על ונדליזם, ירד מספר אירועי אלימות בבתי-ספר שבהן פועלת התוכנית וחלה ירידה ניכרת במספר אירועי האלימות במוקדי תיירות. עם זאת, הקיצוץ בתקציב המועבר לרשות לצורך הפעלת התוכנית בשנת 2010 מאלץ את העירייה להקצות לתוכנית תקציבים נוספים מן הרשות ומונע את הרחבתה, כפי שנדרש בשלב זה.<sup>28</sup>

מר אסף אלון, מנהל התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית נתניה, מסר כי ההצטרפות לתוכנית הביאה את כל המערכות הפועלות בעיר בהקשר של אלימות, ובכלל זה המשטרה, לשתף פעולה, לאגם משאבים ולדבר בשפה אחת בנושא זה. ברשות פועלות תוכניות רבות, והפעלתן נעשית בצורה דינמית, על בסיס הפקת לקחים מתמשכת. **בעקבות הפעלת התוכנית ניכרת ירידה במספר אירועי הוונדליזם בעיר.**<sup>29</sup>

לדברי הגב' אורלי פולט, מנהלת התוכנית באשקלון, במסגרת התוכנית פועל בעיר מגוון רחב של תוכניות שמטרתן מניעת אלימות בקרב ילדים ובני נוער: תוכנית "אילנות" בגני-הילדים, תוכנית מוגנות בבתי-הספר היסודיים, מדריכות למניעת אלימות בבתי-הספר, אמנה עירונית, פעילות לנוער עולה, מגרשים מוארים, מנהיגות נוער, סיירות הורים וסטודנטים, התקנת מצלמות טלוויזיה במעגל סגור בכל חטיבות הביניים והתיכונים באשקלון, ניידת לאיתור נוער משוטט בשעות הבוקר ובשעות הלילה, הפעלת בני נוער באמצעות תוכניות ערכיות וחוייתיות, הקמת מרכז עירוני להורות, הצבת מצלמות במוקדי בילוי וונדליזם מועדים ברחבי העיר ועוד. בתוכניות משתתפים בני נוער רבים, ובהם רבים מבני הנוער בסיכון ברשות.<sup>30</sup>

הגב' טל שוורץ, מנהלת התוכנית בלוד, מסרה כי במסגרת התוכנית מופעלות בלוד תוכניות משמעותיות למניעת אלימות ילדים ובני נוער, ובהן פעילויות ותוכניות קיץ בשעות הערב והלילה, מגרשים מוארים, סיירת הורים והצבת מצלמות בבתי-ספר ובמוקדי אלימות בעיר. התקציבים שנוספו לעיר באמצעות התוכנית מאפשרים פעילות כלל-עירונית משותפת בנושא זה, מציבים אותו בראש סדר העדיפויות ונותנים מענה לטיפול בגורמי אלימות שאינם מתוקצבים על-ידי משרדי ממשלה או תוכניות אחרות. כמו כן התוכנית מספקת תמיכה מערכתית לעיר ומקדמת השקעה בתשתיות ובמבנים, השקעה הנחוצה לשם ההתמודדות עם אלימות בעיר. לפי הערכתה, ניכרת ירידה ברמת אלימות של בני נוער בעיר, בהיקף אירועי הוונדליזם ובהיקף האלימות בבתי-ספר.<sup>31</sup>

מעיריית מעלה-אדומים הועבר מידע על תוכניות הפועלות ברשות במסגרת "עיר ללא אלימות", ובהן תוכנית בגני ילדים ובבתי-ספר, פעילויות קיץ וליילה לבני נוער, פעילות לנוער עולה, הצבת מצלמות בבתי-ספר ובמוקדי אלימות, סיירת הורים וניידות שיטור משולב. לדברי הגב' גבי בר זכאי, מנהלת התוכנית בעיר, התעוררו קשיים בהפעלת התוכנית, בעיקר בהקצאת משאבי כוח אדם ושעות עבודה ולימוד ממערכת החינוך והרווחה. לפי נתונים שהעבירה העירייה, משנת 2009 עד שנת 2010 היתה ירידה במעורבות של בני נוער באירועי פשיעה ואלימות בעיר. עם זאת, הגב' בר זכאי מציינת כי יש צורך בחמש שנות עבודה נוספות לפחות כדי להגיע לשינוי משמעותי ברשות.<sup>32</sup>

<sup>28</sup> איציק פורטל, מנהל התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית טבריה, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2010.

<sup>29</sup> אסף אלון, מנהל התוכנית "עיר ללא אלימות" בעיריית נתניה, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2010.

<sup>30</sup> אורלי פולט, מנהלת התוכנית למניעת אלימות והתמכרויות בעיריית אשקלון, דוא"ל, 21 באוקטובר 2010.

<sup>31</sup> טל שוורץ, מנהלת התוכנית "עיר ללא אלימות" בלוד, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2010.

<sup>32</sup> גבי בר זכאי, סגנית וממלאת-מקום ראש העיר מעלה-אדומים, מכתב, 25 באוקטובר 2010.



### 3.3. הערכת גורמים ממשלתיים המעורבים בתוכנית

#### משרד הרווחה<sup>33</sup>

משרד הרווחה והשירותים החברתיים היה מעורב בפיתוח התוכנית "עיר ללא אלימות", ונציגיו היו חברים בוועדה המקצועית הבין-משרדית הארצית ובוועדת ההיגוי העליונה של התוכנית. במסגרת התקציב שהוקצה לפעילויות רווחה בתוכנית (20% מן המימון שמקבלת כל רשות; ראו סעיף 2.3 לעיל) פותחו תוכניות לרשויות המקומיות, והעיקרית שבהן היא הקמת מרכזים משולבים לנוער למניעת התנהגויות אלימות ופגיעה מינית ולטיפול בהן.

לדברי נציגי המשרד, עם הרחבת התוכנית לרשויות נוספות בוטלה הוועדה המקצועית הבין-משרדית, והמשרד איננו מעורב עוד בניהול התוכנית. האופן שבו המשרד מעורב כיום איננו מאפשר את הערכת התוכנית.

#### משרד החינוך<sup>34</sup>

משרד החינוך עובד בשותפות עם המשרד לביטחון פנים בהפעלת "עיר ללא אלימות" ברמת מטה התוכנית, ברמה מחוזית וברמה מקומית, ונציגי שפ"י (השירות הפסיכולוגי ייעוצי) חברים בוועדות "עיר ללא אלימות". לדברי נציגי שפ"י, בשנים האחרונות נבנתה במשרד אסטרטגיה מערכתית למניעת אלימות ולטיפול בה, המבוססת על סרטוט גבולות ברורים ועל תגובות חד-משמעיות על אלימות, לצד הרחבה והעמקה של הקשר האישי והדיאלוג בין מורים לתלמידים ועבודה ערכית בכיתות. לפי אסטרטגיה זו מוצבים מדריכים מטעם שפ"י גם בבתי-ספר שבהם פועלות תוכניות במסגרת "עיר ללא אלימות". במקרים אלו הפעילות בבתי-ספר היא משותפת, ונציגי שפ"י נוכחים בוועדות העירוניות המתוות את הפעילות. משרד החינוך מקיים דיאלוג עם מטה "עיר ללא אלימות" לצורך גיבוש תפיסה אפקטיבית לצמצום האלימות ולהתמודדות עם דילמות ובעיות הקשורות בשותפות הזאת.

#### משרד המשפטים והסניגוריה הציבורית

לפי עמדת הסניגוריה הציבורית, הצבת מצלמות מעקב ברשויות המקומיות במסגרת התוכנית "עיר ללא אלימות" היא בגדר פגיעה בפרטיות, והיא נעשית ללא הסדרה משפטית הולמת ובלי בניית מערך רגולטורי הדוק שייתן מענה לבעיות המתעוררות עקב הצבת המצלמות ותפעולן. ביולי 2010 פנתה ד"ר חגית לנדאו, סגנית הסניגוריה הציבורית, ליועץ המשפטי לממשלה, בבקשה לשקול להורות שלא להתקין מצלמות מעקב עד אשר משרד המשפטים יסיים לבחון את המשמעויות הנורמטיביות והמעשיות של השימוש במצלמות ויפעל להסדרה משפטית של הסוגיה.<sup>35</sup> לפי תשובת היועץ מ-30 באוגוסט לא נדרשת התערבותו בשלב זה, שכן הנושא מטופל על-ידי המשנים לו.<sup>36</sup>

עו"ד אייל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במשרד המשפטים, מסר כי עם הרחבת התוכנית והשימוש במצלמות במרחב הציבורי במסגרתה התעורר חשש לפגיעה בפרטיות. משרד המשפטים מגבש כיום נוהל

<sup>33</sup> אפרת שרעבי, מרכזת הקשר כנסת-ממשלה במשרד הרווחה, מכתב, 24 באוקטובר 2010.

<sup>34</sup> עינב לוק, מנהלת היחידה לקידום אקלים בטוח וצמצום אלימות בשפ"י, משרד החינוך, מכתב, 24 באוקטובר 2010.

<sup>35</sup> ד"ר חגית לנדאו, סגנית הסניגוריה הציבורית הארצית, וישי שרון, הסניגוריה הציבורית הארצית, מכתב ליהודה וינשטיין, היועץ המשפטי לממשלה, 6 ביולי 2010.

<sup>36</sup> עו"ד דפנה גלוק, עוזרת ליועץ המשפטי לממשלה, מכתב, 30 באוגוסט 2010.



שיסדיר את ההצבה של המצלמות, את הצפייה בצילומים ואת השימוש בחומר המצולם כדי לצמצם את הפגיעה בפרטיות.<sup>37</sup>

### המשרד לקליטת העלייה

ילדים ובני נוער עולים חשופים במיוחד להתנהגויות סיכון, ובהן התנהגות אלימה. במסגרת התוכנית "עיר ללא אלימות" גיבש המשרד לקליטת העלייה, בשיתוף מטה התוכנית, פיילוט בעיר אילת שנועד לבניית דגם להתערבות הממוקדת בבני הנוער העולים.<sup>38</sup> לדברי הגב' שרה כהן, מנהלת שירותי הרווחה במשרד לקליטת העלייה, התוכנית שגובשה לא הופעלה בהצלחה באילת, ולא היה אפשר לפתח באמצעותה דגם שיישם בערים אחרות המשתתפות בתוכנית. תוכנית אחרת, שגובשה בעבור יוצאי אתיופיה בנתניה, לא יצאה אל הפועל בשל קשיים להשיג מימון מתאים. משרד הקליטה הציע כי בערים שבהן יש אוכלוסיית עולים גדולה ושיעורי פשיעה ואלימות גדולים בקרבם יוקצה חלק מסוים מתקציבי התוכנית לפעילות ייעודית לעולים. עם זאת, כיום לא פועלת באף אחת מן הערים המשתתפות בתוכנית תוכנית מקיפה הממוקדת במניעת אלימות בקרב ילדים ובני נוער עולים ונותנת מענה לצורכיהם. ילדים ובני נוער עולים מטופלים במסגרת התוכניות הכלליות באותן רשויות.<sup>39</sup>

### הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול<sup>40</sup>

הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול שותפה לתוכנית מאז הקמתה, הן בהנהלה ובמטה שלה והן בפעילות השטח, והיא פועלת בכמחצית הרשויות שמשותפות בה. לדברי נציגי הרשות, שיתוף הפעולה שנוצר במסגרת זו בכל הדרגים מצוין, ויושמו תוכניות מגוונות המיועדות להפחתת השימוש בסמים ובאלכוהול בקרב בני נוער, ובתוך כך – למניעת אלימות בני נוער. עם זאת, יש קושי באיסוף נתונים כמותיים המעידים על הישגי התוכנית. במסגרת התוכנית הלאומית למאבק בצריכת אלכוהול מתוכנן מודל פיילוט שיופעל בשש ערים שפועלת בהן התוכנית "עיר ללא אלימות", וגם עובד מתאם מטעם הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול. באותן ערים תיבדק ההשפעה של התוכניות על צריכת אלכוהול, כדי ליצור דגם לפעולה בערים אחרות.

<sup>37</sup> עו"ד אייל זנדברג, ראש תחום משפט ציבורי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 25 באוקטובר 2010.

<sup>38</sup> המשרד לקליטת העלייה, עיריית אילת, "תוכנית להתמודדות עם אלימות בקרב עולים חדשים במסגרת תוכנית 'עיר ללא אלימות'", אוגוסט 2008, התקבל באמצעות שרה כהן, מנהלת שירותי רווחה במשרד לקליטת העלייה, 17 באוקטובר 2010.

<sup>39</sup> שרה כהן, מנהלת שירותי רווחה במשרד לקליטת העלייה, 17 באוקטובר 2010.

<sup>40</sup> יאיר גלר, מנכ"ל, אורנה שביט, ראש תחום קהילה, ושמיא גולן, ראש תחום הסברה ודוברות, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, שיחת טלפון, 21 באוקטובר 2010.



נספח: רשויות מקומיות בתוכנית "עיר ללא אלימות" בחלוקה לפי מגזר ואשכול חברתי-כלכלי

אשכול חברתי-כלכלי	כללי	לא יהודי	חרדי	התיישבותי
1		חורה, כסייפה, ערערה בנגב, שפרעם, דבוריה, אל-בטוף, זרזיר, רהט	ביתר-עילית	
2		ביר אל-מכסור, זרזיר, עראבה, ג'דידה-מכר, דייר חנה		
3	בית-שמש, נתיבות, צפת	בית-גין, בסמת-טבעון, דבורייה, טמרה, מג'אר, שפרעם		
4	אופקים, דימונה, ירושלים, קריית-גת, עכו, רמלה, לוד	טירה, נצרת, עיר הכרמל, כפר-כמא		גלבע
5	אור-יהודה, אור-עקיבא, אשדוד, באר-שבע, מגדל-העמק, מעלות-תרשיחא, עפולה, קריית-ים, קריית-עקרון, שדרות, קדומים, טבריה, אשקלון, אילת			חוף אשקלון, מעלה-יוסף
6	גבעת-זאב, כפר-יונה, חולון, יקנעם-עילית, אריאל, נהריה, ראש-העין, נתניה, נצרת-עילית, חדרה, מעלה-אדומים, בת-ים			באר-טוביה, חבל מודיעין, מבואות חרמון
7	חיפה, יהוד-מונסון, כפר-סבא, נס-ציונה, צורן-קדימה, קריית-ביאליק, ראשון-לציון			
8	מבשרת-ציון, מודיעין-מכבים-רעות, שוהם, אלפי-מנשה			עמק יזרעאל
9	קריית-אונו, קריית-טבעון			דרום השרון

