



התאמת התוכניות שהוצעו במסגרת "עיר ללא אלימות" לחברה הערבית

מסמך זה נכתב לבקשת חברת הכנסת אבתיסאם מראענה, ועניינו התאמת התוכנית "עיר ללא אלימות" לחברה הערבית. בראשית המסמך יוצג הרקע להפעלת התוכנית; בהמשך יוצג דיון על התאמת התוכניות המוצעות על ידי הרשות הלאומית לביטחון קהילתי למאפיינים של הרשויות המקומיות, ובעיקר לרשויות ערביות. לבסוף יובאו המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית והתייחסות של גורמי שטח המעורבים בהפעלת התוכנית לקשיים והחסמים בהפעלת התוכנית ברשויות הערביות. יודגש כי לא מדובר בסקירה מקיפה וממצה של התוכנית, אלא בהתמקדות בשאלת התאמתה לרשויות הערביות. כמו כן, יצוין כי לקראת הגשת המסמך פרסמה ממשלת ישראל תוכנית חדשה להתמודדות עם הפשיעה בחברה הערבית. מסמך זה אינו עוסק בתוכנית החדשה, וייתכן שיש מקום לבחון בהמשך אם וכיצד הממשלה החדשה תשפיע על יישום תוכנית "עיר ללא אלימות".

"עיר ללא אלימות" היא תוכנית ארצית-לאומית להתמודדות עם כל סוגי האלימות במרחב העירוני הציבורי בישראל. התוכנית החלה לפעול בשנת 2005 בעיר אילת, ובמהלך השנים הצטרפו אליה בהדרגה מרבית הרשויות המקומיות. בשנת 2019, התוכנית הפסיקה להתקיים כמסגרת נפרדת ואוחדה עם תוכנית מציל"ה ותוכניות למניעת אלימות ומאבק בסמים ובאלכוהול שהופעלו על ידי הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול תחת השם **תוכנית למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות**.

ככלל, התוכניות המוצעות במסגרת זו הן כלליות, וכל רשות יכולה לבחור תוכניות לפי הצרכים והמאפיינים שלה, וכן לפי התקצוב שהועבר לרשותה. תקצוב התוכנית מתבצע לפי שיטת המימון המותאם (מצ'ינג), בחלוקה בין הממשלה לרשויות המקומיות שבהן התוכנית פועלת. התקציב מועבר לרשויות לאחר בחירת תוכניות, גיבוש תוכנית עבודה ואישורה על ידי הרשות הלאומית.

מתשובת הרשות הלאומית אפשר ללמוד כי התוכניות המוצעות לרשויות המקומיות הן תוכניות כלליות, וכל רשות יכולה להתאים לעצמה את התוכניות לפי הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלה. ברשויות הערביות מנהלי התוכנית הם בני החברה הערבית, ולרוב הם תושבי היישוב שבו הם מועסקים. מנהלי התוכניות אמונים במסגרת תפקידם על בחירת תוכניות וגיבוש תוכנית עבודה, על סמך מיפוי מקיף של תופעות האלימות והאתגרים הקיימים ביישוב כדי להתאים להם את המענים. נוסף על כך, בבניית התוכנית משתתפים גם צוותי מחוזות, ובהם מנהל מחוז וסגן המתמחה בחברה הלא יהודית, וכן אנשי מטה מקצועי ברשות הלאומית.

בדצמבר 2018 החליטה הממשלה על הרחבת התוכנית, כך שהיא תיושם בכל הרשויות המקומיות בישראל על פי רצון ויכולתן להעמיד את המשאבים הנדרשים למימון חלקן בהפעלת התוכנית. לפי הרשות הלאומית, נכון להיום, 238 רשויות מקומיות (מקרב 255 רשויות מקומיות בישראל) משתתפות בתוכנית, ובהן כלל הרשויות הערביות (85 רשויות מקומיות). מהרשות הלאומית נמסר כי אין בידיה מסד נתונים אחוד שבו מרוכזות התוכניות המופעלות בכלל הרשויות, ועל כן אי-אפשר לדעת אילו תוכניות הופעלו ברשויות אלו.

בעקבות תשובת הרשות הלאומית, אפשר לשאול אם במצב הקיים יש לה אפשרות לערוך מעקב ובקרה אחרי יישום התוכנית ולבחון את תוצאותיה ברשויות המקומיות ככלל וברשויות הערביות בפרט.

כמו כן, אין בידי הרשות הלאומית נתוני תקצוב של כל אחת מהרשויות שהשתתפו בתוכנית טרם הרחבת התוכנית לרשויות נוספות. לפיכך, היא אינה יכולה לדעת כיצד השפיעה הרחבת התוכנית לרשויות נוספות על גובה התקציב שהוקצה לכל רשות. נציין כי ייתכן שחוסר היכולת לדעת מה גובה התקציב הושפע מכך שלא היה תקציב מדינה ומהתנהלות לפי תקציב המשכי. על כן, ייתכן כי יש מקום לבחון שאלה זו לאחר אישור תקציב המדינה לשנים 2021-2022.

בשנת 2019 הפסיקה התוכנית להתקיים כמסגרת נפרדת ואוחדה עם התוכנית מציל"ה ותוכניות למניעת אלימות ומאבק בסמים ובאלכוהול שהופעלו על ידי הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול תחת השם **תוכנית למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות**.

רקע

עיר ללא אלימות היא תוכנית ארצית להתמודדות עם כל סוגי האלימות במרחב הציבורי העירוני בישראל

"עיר ללא אלימות" היא תוכנית ארצית-לאומית להתמודדות עם כל סוגי האלימות במרחב העירוני הציבורי בישראל, ובהם אלימות בני נוער. התוכנית מבוססת על תפיסה רב-מערכתית ויצירת שיתוף פעולה בין מערכת אכיפת החוק ובין כלל המערכות והגורמים הרלוונטיים האחרים, ובהם מערכת החינוך, גורמי רווחה, מערכת הבריאות וארגוני המגזר השלישי.¹ התוכנית החלה לפעול בשנת 2005 בעיר אילת, ובמהלך השנים הצטרפו בהדרגה מרבית הרשויות המקומיות.²

התוכנית החלה לפעול בשנת 2005 בעיר אילת, ובמהלך השנים הצטרפו בהדרגה מרבית הרשויות המקומיות בישראל בשנת 2019, אוחדה התוכנית "עיר ללא אלימות" עם תוכנית "נוספות תחת השם 'תוכנית למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות"

במהלך השנים הובלה התוכנית "עיר ללא אלימות" על ידי המשרד לביטחון פנים וקודמה באמצעות החלטות ממשלה שונות שבהן נקבעו תבחינים להכללת רשויות מקומיות בתוכנית וכן אופן תקצובן.

בפברואר 2018 הוקמה **הרשות הלאומית לביטחון קהילתי** (להלן: הרשות הלאומית), על פי חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, התשע"ז-2017,³ כגוף ייעודי לטיפול באלימות ובהתמכרויות, תחת המשרד לביטחון פנים. כשנה לאחר הקמתה גיבשה הרשות הלאומית **תוכנית למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות מקומיות**, אשר החליפה את התוכנית למניעת אלימות שהפעיל המשרד לביטחון פנים ברשויות מקומיות, ובהן **עיר ללא אלימות**, מציל"ה והתוכנית למאבק בסמים ובאלכוהול שהפעילה הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול.⁴ **כלומר תוכנית עיר ללא אלימות הפסיקה להתקיים**

כמסגרת נפרדת ואוחדה עם תוכניות נוספות.

במהלך השנים האחריות על יישום התוכנית ותקצובה עברה בין גופים שונים; כיום היא מופעלת על ידי הרשות הלאומית לביטחון קהילתי תחת המשרד לביטחון פנים

במאי 2020 החליטה הממשלה השלושים וחמש על העברת הרשות הלאומית ותקציבה לאחריות המשרד לחיזוק וקידום קהילתי.⁵ כשנה לאחר מכן, ביולי 2021, החליטה הממשלה השלושים ושש על סגירת המשרד לחיזוק וקידום קהילתי והעברת הרשות הלאומית בחזרה לאחריות המשרד לביטחון פנים.⁶

¹ החלטת ממשלה מס' 575 של הממשלה ה-31, [פריקט עיר ללא אלימות](#), 12 באוקטובר 2006.

² החלטת ממשלה מס' 4601 של הממשלה ה-30, [תוכנית משותפת למשרד הממשלה ולעיריית אילת למאבק באלימות](#), 22 בדצמבר 2005.

³ [חוק הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, התשע"ז-2017](#) (שם קודם: חוק הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, התשע"ז-2017).

⁴ אתר האינטרנט של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, [אודות הרשות הלאומית לביטחון קהילתי](#), כניסה: 12 בספטמבר 2021.

⁵ החלטת ממשלה מס' 31 של הממשלה ה-35, [הקמת המשרד לחיזוק וקידום קהילתי ותיקון החלטת ממשלה](#), 31 במאי 2020.

⁶ החלטת ממשלה מס' 137 של הממשלה ה-36, [העברת שטח פעולה ממשרד למשרד; ביטול המשרד לחיזוק וקידום קהילתי; שינוי חלוקת התפקידים בין השרים ותיקון החלטת ממשלה](#), 19 ביולי 2021.

הפעלת התוכנית ברשויות הערביות

עד שנת 2019 הצטרפותן של רשויות לתוכנית הייתה כפוף לקול קורא, תוך מתן עדיפות ליישובים מאשכול חברתי-כלכלי נמוך.⁷ בדצמבר 2018 התקבלה החלטת ממשלה מס' 4388, שעניינה עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ברשויות המקומיות. במסגרת החלטה זו ניתנה אפשרות לכלל הרשויות המקומיות להצטרף לתוכנית, לפי רצון ויכולתן להעמיד את המשאבים הנדרשים למימון חלקן בהפעלת התוכנית.⁸

לצורך קבלת מידע על התאמת התוכנית "עיר ללא אלימות" לחברה הערבית, מרכז המחקר והמידע של הכנסת פנה לרשות הלאומית לביטחון קהילתי. ביקשנו לדעת, בין היתר, כיצד התוכנית פועלת ברשויות הערביות, מהו הליך בחירת התוכניות ואם בוצעו התאמות של התוכניות המוצעות על ידי הרשות הלאומית לצורכי הרשויות המקומיות, ובעיקר לצורכי ומאפייני הרשויות המקומיות הערביות.

בתשובה על פנייתנו השיבה הרשות הלאומית כי נכון לספטמבר 2021, כל הרשויות הערביות (85 רשויות מקומיות) משתתפות בתוכנית.⁹ כמו כן, מסרה הרשות כי אין ביכולתה לדעת אילו תוכניות מופעלות בכל אחת מהרשויות האלו (או ברשויות היהודיות) משום שלא קיים מסד נתונים אחוד המרכז את התוכניות המופעלות על ידי הרשויות המקומיות במסגרת התוכנית.¹⁰

על פי הרשות הלאומית, כלל התוכניות מבוססות על ראייה הוליסטית ואינטגרלית של התמודדות עם תופעת האלימות.¹¹ לפי ספר התוכניות לרשויות המקומיות,¹² התוכניות המוצעות מתמקדות בשישה תחומי פעילות מרכזיים:¹³ א. תוכניות מניעה בקהילה; ב. תוכניות מניעה בתחום החינוך;

⁷ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי 71 לג' לשנת 2021, [התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים – ביקורת מעקב](#), מאי 2021, עמ' 67.

⁸ החלטת ממשלה מס' 4388 של הממשלה ה-34, [עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות](#), 20 בדצמבר 2018.

⁹ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בספטמבר 2021.

¹⁰ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טלפון, 13 בספטמבר 2021.

¹¹ המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, ספר תוכניות לרשויות המקומיות, מתוך תשובת הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

¹² **ספר התוכניות לרשויות המקומיות**: ספר המהווה נספח להסכם התקשרות בין הרשויות המקומיות לרשות הלאומית ונכללות בו תוכניות בתחומים שונים, אשר אושרו והותאמו על ידי המשרד לביטחון פנים ומשרדי ממשלה שונים. כל רשות מקומית יכולה להחליט באילו תחומים ובאילו היקפים תבוצע התוכנית בתחום שיפוטה.

¹³ המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, ספר תוכניות לרשויות המקומיות, מתוך תשובת הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

החל משנת 2018 כל רשות מקומית יכולה להצטרף לתוכנית על פי רצונה ויכולתה להעמיד את המשאבים הנדרשים למימון חלקה בהפעלת התוכנית

נכון לספטמבר 2021, 85 רשויות ערביות משתתפות בתוכנית. לרשות הלאומית אין מסד נתונים המרכז את התוכניות המופעלות ברשויות המקומיות במסגרת התוכנית

תקצוב התוכנית מבוצע בשיטת המימון המותאם (מצ'ינג), בחלוקה בין הממשלה לרשויות המקומיות שבהן היא פועלת

כל התוכניות המוצעות
במסגרת התוכנית הן
כלליות, וכל רשות
יכולה להתאימן
לצרכים ולמאפיינים
הייחודיים שלה

ג. פנאי; ד. תוכניות טיפול ושיקום; ה. שירות לאומי-אזרחי; ו. ביטחון אישי.¹⁴ עבור כל אחת מהתוכניות שהוזכרו לעיל נקבעו מדדים לבחינת הצלחתן¹⁵ (פירוט מלא של התוכניות מובא בנספח 1 למסמך).

ככלל, כל רשות מקומית יכולה לבחור בכל אחת מהתוכניות המוצעות בספר התוכניות לרשויות המקומיות, לפי צרכיה ולפי התקציב אשר הועבר לרשותה.¹⁶ תקצוב התוכנית מתבצע בשיטת מימון מותאם (מצ'ינג), בחלוקה בין הממשלה לרשויות המקומיות שבהן התוכנית פועלת. היקף המימון הממשלתי נקבע לפי גודל אוכלוסיית הרשות, מספר בני הנוער בגיל 10-19 ושקלול המדד חברתי-כלכלי והמדד הפריפריאלי של הרשות.¹⁷ **יצוין כי כמה מהתוכניות המוצעות מבוססות על תשתיות קיימות ברשויות המקומיות, בין היתר מגרשי ספורט. על כן, היעדר תשתיות כאלו עשוי להקשות על יישום התוכניות ברשויות שבהן אין תשתיות.**

כל רשות מקומית מקבלת מהרשות הלאומית הקצאה תקציבית לפי הקריטריונים שצוינו לעיל, ועל בסיס התקציב שהוקצה לה היא בוחרת תוכניות. התקציב מועבר בפועל לרשויות המקומיות לאחר אישור תוכנית העבודה על ידי הגורמים הרלוונטיים ברשות הלאומית, ובהם ראש הרשות.¹⁸

מנהלי התוכנית
אמונים על בחירת
תוכניות (על בסיס
מיפוי הצרכים של
הרשויות) ויישומן, וכן
על בניית תוכנית
עבודה

לפי הרשות הלאומית, כל התוכניות המוצעות בספר התוכניות הן תוכניות כלליות,¹⁹ וכל רשות יכולה להתאים לעצמה את התוכניות לפי הצרכים והמאפיינים הייחודיים שלה. בחירת התוכניות ויישומן בפועל מתבצעים על ידי מנהלי התוכנית הפועלים בכל אחת מהרשויות המשתתפות בתוכנית. במסגרת תפקידם, מנהלי התוכנית אמונים על ביצוע מיפוי מקיף ואיסוף נתונים על מצב הפשיעה, האלימות וצריכת הסמים והאלכוהול ביישוב, וכן על תכנון ובנייה של התוכנית לפי הצרכים והמאפיינים של הרשות. בבניית התוכנית לרשויות משתתפים, בין היתר, צוותי מחוזות, ובהם מנהל מחוז וסגן המתמחה בחברה הלא יהודית, וכן אנשי מטה מקצועי ברשות הלאומית.²⁰

לפי הרשות הלאומית
לביטחון קהילתי,
מנהלי התוכניות
ברשויות הערביות הם
בני החברה הערבית
ולרוב הם תושבי
היישוב שבו מועסקים

¹⁴ ש.ם.

¹⁵ ש.ם.

¹⁶ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בספטמבר 2021.

¹⁷ החלטת ממשלה מס' 4388 של הממשלה ה-34, [עדכון תוכניות למניעת אלימות ולמאבק בסמים ובאלכוהול ברשויות המקומיות](#), 20 בדצמבר 2021.

¹⁸ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 באוקטובר 2021.

¹⁹ ש.ם.

²⁰ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 11 באוקטובר 2021.

מנהלי התוכנית ברשויות הערביות הם בני החברה הערבית ולרוב הם תושבי היישוב שבו הם מועסקים.²¹

כמו כן, מהרשות הלאומית נמסר כי במסגרת התוכנית עיר ללא אלימות, יש שתי תוכניות ייעודיות לחברה הערבית, שהתקבלו בעניין שלוש החלטות ממשלה שונות שיפורטו בהמשך. מהמידע שהועבר ושיפורט להלן עולה כי למעשה לא מדובר בתוכניות ייעודיות, אלא בהתאמות של תוכניות כלליות לחברה הערבית.

ביוני 2017 אושרה תוספת

- **עובד סוציאלי בתחנת משטרה:** מודל עו"ס בתחנת משטרה החל בשנת 2000,²² וכיום התוכנית פועלת בשיתוף משרד הרווחה, אגף נפגעי עבירה במשטרת ישראל והרשות הלאומית לביטחון קהילתי.²³ אחת ממטרות התוכנית היא ביצוע אבחון ראשוני, הערכת מסוכנות והפניית הקורבן והתוקף בעבירות אלימות במשפחה לטיפול בקהילה.²⁴ ביוני 2017 אישרה ועדת השרים למאבק באלימות תוספת תקציבית ייעודית לתוכנית זו לשנים 2017-2018 בעבור גיוס עובדים סוציאליים דוברי ערבית, אשר יוצבו בתחנות משטרה הנותנות שירות ליישובים בחברה הערבית.²⁵ לפי הרשות הלאומית, הקריטריון לבחירת תחנת המשטרה בחברה הערבית שבה יועסק עו"ס משטרה הוא היקף האוכלוסייה הרלוונטית שאותה משרתת התחנה, באופן שיינתן מענה טיפולי לכלל תושבי האזור.²⁶ נכון לינואר 2021, הרשות הלאומית משתתפת במימון 15 תקני עו"ס משטרה בכ-15 תחנות משטרה בחברה הערבית, אשר נותנים שירות ל-55 יישובים.²⁷ יש לציין כי לא ידוע לנו אם תקנים אלו אכן מאוישים בפועל.

²¹ רוזלין שחאדה, מנהלת תחום בכיר – החברה הערבית, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 13 בספטמבר 2021.

²² בהתאם להוראות תקנות עבודה סוציאלית 3.28, מניעה וטיפול בתופעת האלימות במשפחה.

²³ בעבר התוכנית פעלה במסגרת התוכנית "עיר ללא אלימות". עם הקמתה של הרשות הלאומית לביטחון קהילתי בשנת 2018, ואיחוד התוכניות "עיר ללא אלימות", מציל"ה ותוכניות המאבק בסמים תחת רשות אחת, הפעלת התוכניות היא באחריות הרשות לביטחון קהילתי בשיתוף משטרת ישראל ומשרד הרווחה.

²⁴ המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, ספר תוכניות לרשויות המקומיות, מתוך תשובת הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

²⁵ הצעת מחליטים מס' 2711 של הממשלה ה-34, יישום מודל ייחודי להתמודדות עם אירועי אלימות נגד נשים בחברה הערבית, 1 ביוני 2017.

²⁶ מבקר המדינה, דוח ביקורת שנתי, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, [התמודדות עם תופעת האלימות בין בני זוג](#), התשפ"א-2021. עמ' 500.

²⁷ אתר הרשות לביטחון קהילתי, [עובד סוציאלי בתחנות משטרה](#), עודכן: 13 בינואר 2021, [טיפול ושיקום](#), כניסה: 28 בספטמבר 2021.

• **חיבור רשויות ערביות למערכים טכנולוגיים ולמוקדים "רואים" אזוריים:** בשנים

2017-2018 התקבלו שתי החלטות ממשלה הקשורות להקמת מערכים טכנולוגיים²⁸

ברשויות מקומיות ערביות ולחיבור למוקדים רואים אזוריים.²⁹

1. החלטת ממשלה מס' 2414, אשר במסגרתה הוחלט על הקמת מערכים טכנולוגיים

ברשויות ערביות רלוונטיות וחיבורן למוקדים רואים אזוריים שיוקמו ברשויות:

כרמיאל, כפר יונה ודימונה.³⁰ לפי הרשות הלאומית, החלטה זו יושמה: בכלל

הרשויות הרלוונטיות הוקמו מערכים טכנולוגיים והן חוברו למוקדים האזוריים.³¹

2. החלטת ממשלה מס' 4390, שבמסגרתה הוחלט על הקמת מערכים טכנולוגיים

ברשויות ערביות רלוונטיות וחיבורן למוקדים רואים אזוריים שיוקמו ברשויות: צפת,

עכו ואור עקיבא.³² לפי הרשות הלאומית, החלטה זו טרם יושמה: **המערכים**

הטכנולוגיים ברשויות הערביות הרלוונטיות, וכן המוקדים האזוריים בצפת, עכו

ואור עקיבא, לא הוקמו בשל קיצוץ נרחב בתקציב.³³

כאמור, בשנת 2018 ניתנה אפשרות לכלל הרשויות המקומיות להצטרף לתוכנית. בהתאם, עד

שנת 2019 הורחבה התוכנית לרשויות נוספות. נכון להיום התוכנית פועלת ב-238 רשויות

מקומיות. יצוין כי למרות מתן האפשרות לרשויות נוספות להשתתף בתוכנית, התקצוב שלה לא

גדל, בשל מגבלות התקציב ההמשכי.³⁴

בעקבות הרחבת התוכנית לרשויות נוספות ללא הגדלת התקציב המוקצה לה עולה שאלה אם

הרחבה זו לא יכולה לפגוע בתקציב שתקבל כל רשות הנכללת בתוכנית. **לפי הרשות הלאומית,**

הרחבת התוכנית לרשויות נוספות לא פגעה בתקציב שכל רשות קיבלה טרם הרחבת

התוכנית לרשויות נוספות, שכן איחודן של התוכנית "עיר ללא אלימות", אגף מציל"ה

²⁸ **מערכים טכנולוגיים:** מצלמות ביטחון, חיישני ניטור והתרעה המקושרים למערכת שליטה ובקרה.

²⁹ **מוקד רואה אזורי:** מוקד שאליו מחוברות מצלמות מכמה יישובים והוא מופעל 24 שעות ביממה. ברשויות שאינן מחוברות למוקד רואה לא נעשה מעקב בזמן אמת אחר האזורים המצולמים בשטח שיפוטן, והצילומים משמשים לתחקיר שלאחר מעשה.

³⁰ החלטת ממשלה מס' 2414 של הממשלה ה-34, [הקמת צוותים בין-משרדיים בנושאי מערכים טכנולוגיים והמשך הפעלת מוקדים רואים אזוריים](#), 16 בפברואר 2017.

³¹ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טלפון, 19 בספטמבר 2021.

³² החלטת ממשלה מס' 4390 של הממשלה ה-34, [הפעלת מודל ניסיוני להקמת מערכים טכנולוגיים ומוקדים רואים אזוריים למניעת אלימות וונדליזם ברשויות המקומיות בחברה הלא יהודית](#), 20 בדצמבר 2018.

³³ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, טלפון, 19 בספטמבר 2021.

³⁴ שם, 11 באוקטובר 2021.

בשנת 2018 הוחלט
לאפשר לכלל
הרשויות המקומיות
להצטרף לתוכנית
עיר ללא אלימות;
בעקבות ההחלטה לא
חל שינוי בתקצוב
שהוקצה עבור
התוכנית

והרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול תחת רשות אחת הביא לאיגום משאבים ולניהול נכון של התקציבים שהופנו לכל אחת מהרשויות. נוסף על כך, נמסר מהרשות הלאומית כי אם היה תקציב מדינה מאושר, היה אפשר להרחיב את הפעילות לרשויות מקומיות נוספות.³⁵

מרכז המחקר והמידע של הכנסת ביקש לקבל מהרשות הלאומית נתונים על התקציב שהוקצה לרשויות המקומיות שהשתתפו בתוכניות הללו לפני הרחבת האפשרות להצטרף אליה. **מהרשות הלאומית נמסר כי עקב המעבר מהמשרד לביטחון פנים למשרד לחיזוק וקידום קהילתי וחזרה למשרד לביטחון פנים, אין ברשותם גישה לנתוני תקצוב של רשויות לפני קבלת ההחלטה על הרחבת התוכנית לכלל הרשויות המקומיות.**³⁶ כמו כן, יצוין לעניין התקציב כי לפי איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה במרכז לשלטון מקומי, ייתכן שהוא הושפע גם מאי-אישורו של תקציב מדינה ועבודה לפי תקציב המשכיל.³⁷ ייתכן כי יש מקום לבחון את השפעת הרחבת התוכנית על התקציב המוקצה לכל אחת מהרשויות המשתתפות בה לאחר אישור תקציב המדינה לשנים 2021-2022.

קשיים בהפעלת התוכנית לחברה הערבית

כאמור, נוסף על פנייתנו לרשות הלאומית, פנינו לגורמי שטח המעורבים בהפעלת התוכנית ברשויות הערביות בבקשה לקבל את התייחסותם לאופן התאמת התוכנית לרשויות הערביות. כמו כן, גם בדוח המלצות צוות המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית (להלן: דוח המלצות ועדת המנכ"לים) שפורסם ביולי 2020 נכללת התייחסות לעניין.

יודגש כי בדוח המלצות ועדת המנכ"לים אין התייחסות נפרדת לתוכנית "עיר ללא אלימות", אלא מוזכרת התוכנית האחודה למניעת אלימות שמפעילה הרשות הלאומית לביטחון קהילתי (כאמור איחוד של התוכניות: "עיר ללא אלימות", מציל"ה והרשות למאבק בסמים ובאלכוהול).

להלן יפורטו הקשיים בכל הקשור להפעלת התוכנית, כפי שעלו מדוח המלצות ועדת המנכ"לים ומפי גורמי השטח שפנינו אליהם. לאחר מכן יוצגו המלצות ועדת המנכ"לים בעניין יישום התוכנית ברשויות הערביות.

³⁵ נטע בן ישי, מרכזת בכירה, הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 12 באוקטובר 2021.

³⁶ שם.

³⁷ איתי חוטר, סמנכ"ל כלכלה, המרכז לשלטון מקומי, טלפון, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 12 באוקטובר 2021.

יש מחסור בתוכניות עבור צעירים ערבים בני 18-24, ויש צורך בפיתוח תוכניות שמטרתן הרחקת צעירים אלו מתופעות של אלימות ופשיעה

צעירים ערבים בגילים אלה בולטים בתיקי עבירות נשק, הן כחשודים והן קורבנות

בתוכניות שמציעה הרשות הלאומית לרשויות המקומיות לא נכללות תוכניות ייעודיות לתעסוקת צעירים ערבים

המלצות ועדת מנכ"לים לתוכנית למניעת אלימות:

1. מחסור בתוכניות המוצעות לצעירים בני 18-24:

על פי נתוני עבריינות שהועברו לצוות המנכ"לים על ידי משטרת ישראל, הוגדרו שתי קבוצות גיל שצריך לשים עליהן דגש: **קבוצה ראשונה**: בני נוער בגילי 14-18; **קבוצה שנייה**: צעירים בגילי 18-24.

לפי הדוח, בעבור הקבוצה הראשונה של בני נוער בגילי 14-18 יש מגוון של תוכניות המופעלות על ידי גורמים שונים, לרבות הרשות הלאומית לביטחון קהילתי, ויש השקעה כספית ניכרת. עבור הקבוצה השנייה, צעירים בני 18-24 – יש מחסור בתוכניות, ויש צורך בפיתוח של תוכניות שמטרתן הרחקת הצעירים מתופעות של פשיעה ואלימות.³⁸ נציין כי אחת התופעות הבולטות בעבודת צוות המנכ"לים היא **חוסר המעש בקרב צעירים ערבים בני 18-24 (משמעות הביטוי "חוסר מעש" היא חוסר השתלבות בעבודה או בלימודים)**: מעיבוד נתונים מיוחד שערכה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה בעבור הצוות עלה כי בשנת 2017,³⁹ שיעור חסרי המעש בקרב צעירים ערבים בני 18-24 היה גבוה – 30.4%.⁴⁰ לפי אומדן שערך מרכז המחקר והמידע של הכנסת, נכון לשנת 2019, כשליש מהצעירים הערבים תושבי ישראל בגיל 18-24 היו חסרי מעש.⁴¹ כתבי הדוח מציינים כי לחוסר מעש יש השלכות שליליות, ובהן בידוד, ניכור חברתי ומעורבות בפשיעה.

בהקשר זה יצוין כי במסמך אחר שנכתב על ידי מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא "עבירות נשק – נתונים והתמודדות הרשויות" עלה כי צעירים ערבים שגילם 18-24 בולטים בתיקי עבירות נשק הן כחשודים (מספר החשודים הערבים הצעירים בעבירות נשק גדל בארבע השנים האחרונות ב-83%), והן כקורבנות עבירה (הסיכוי של צעיר ערבי להיות קורבן לעבירת נשק גדול פי 20 מהסיכוי של צעיר יהודי).⁴²

נקודה נוספת שעלתה מדוח ועדת המנכ"לים בכל הקשור לחוסר מעש של צעירים ערבים קשורה ל**תעסוקה**. בדוח נטען כי הממשלה השקיעה משאבים רבים בעידוד שילובן של נשים ערביות בכוח העבודה ואף קבעה כיעד לאומי להעלות את שיעור התעסוקה של נשים ערביות,

³⁸ [המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם](#), יולי 2020, עמ' 42.

³⁹ לפי דוח המלצות צוות המנכ"לים, אף שנתוני הלמ"ס הם על שנת 2017, בשל הירידה הניכרת בשיעורי התעסוקה של צעירים ערבים, אפשר להניח כי תופעת חוסר המעש גדלה במהלך השנים.

⁴⁰ מתוך 233,000 צעירים (גברים ונשים) בגיל 18-24, 69,364 לא היו משולבים בשום מסגרת (עבודה או לימודים).

⁴¹ ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, [אומדן ראשוני של מספר הצעירים הערבים שאינם משולבים בעבודה או בלימודים](#), 10 באוגוסט 2020, עמ' 2.

⁴² ד"ר נורית יכימוביץ-כהן, [עבירות נשק – נתונים והתמודדות הרשויות, מרכז המחקר והמידע של הכנסת](#), 16 באוגוסט 2021, עמ' 63-64.

מערך המצלמות ברשויות
הערביות לא אפקטיבי –
ככלל, אין סנכרון בין מוקדי
השידור של המצלמות
למוקד משטרה או עירוני.
בשל מחסור תקציבי, רוב
המצלמות אינן תקינות
ומוקדי המצלמות אינם
מאוישים במרבית שעות
היממה

החלטת ממשלה
בדבר חיבור רשויות
ערביות רלוונטיות
למערכים טכנולוגיים
ולמוקדים רואים
אזוריים שיוקמו בצפת,
עכו ואור יהודה לא
יושמה בשל מגבלות
תקציב

ובתוך כך הזניחה את הגברים הצעירים הערבים. כך נוצר מצב שבו חלה עלייה בתעסוקת נשים ערביות, אך בד בבד חלה ירידה גדולה בשיעורי התעסוקה של גברים ערבים צעירים.⁴³ **נציין כי בפירוט התוכניות המוצעות לרשויות על ידי הרשות הלאומית לא מצאנו תוכניות ייעודיות הקשורות לתעסוקה של צעירים ערבים.**

2. יעילות השימוש באמצעים טכנולוגיים: כאמור, אחד מתחומי הפעילויות המוצעות לרשויות המקומיות להתמודדות עם תופעת האלימות הוא השקעה במערכים טכנולוגיים, שבהם נכללות מצלמות, סנסורים ו"מוקדים רואים". לפי בדיקה של צוות המנכ"לים, ככלל, המצלמות שהותקנו בתחומי הרשויות המקומיות הערביות, במימון הרשות לביטחון קהילתי, משדרות למוקד, והוא אינו מסונכרן עם תחנת המשטרה וגם לא עם המוקד העירוני (106). כמו כן, מצלמות רבות אינן תקינות, בשל מחסור בתקציבי אחזקה. וכן, מוקד המצלמות אינו מאויש במהלך מרבית שעות היממה בשל מחסור בתקנים ובתקציב. התוצאה, לפי מחברי הדוח, היא מערך מצלמות לא אפקטיבי, שנכשל גם ביצירת הרתעה.⁴⁴ **יוזכר כי לפי הרשות הלאומית, החלטת הממשלה בדבר הקמת מערכים טכנולוגיים ברשויות מקומיות ערביות רלוונטיות וחיבורן למוקדים רואים אזוריים ברשויות המקומיות צפת, עכו ואור עקיבא לא יושמה בשל קשיי תקצוב.**⁴⁵

התייחסות גורמי השטח:⁴⁶

כאמור, פנינו גם לכמה גורמים רלוונטיים שהיו מעורבים בהפעלת התוכנית בשטח. מהשיחות שקיימנו איתם עלו כמה קשיים בעניין הפעלת התוכנית ברשויות ערביות.

1. הסתכלות אחידה על כלל הרשויות: לטענת הגורמים ששוחחנו איתם, התוכנית היא תוכנית כללית ואחידה, ולא בוצעו בה התאמות תרבותיות למצב ולצרכים של כל יישוב וקהילה. גם לאחר מיפוי מקיף של מאפייני הרשויות, המתבצע על ידי מנהלי התוכנית, יש קושי בהתאמת התוכנית ויישומה בשטח. כך למשל, בספר התוכניות יש כמה פעילויות הקשורות לחיזוק הקשר בין הרשות המקומית לגורמי המשטרה ביישוב; אולם יש קושי

⁴³ המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם, יולי 2020, עמ' 31.

⁴⁴ המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם, יולי 2020, עמ' 50-51.

⁴⁵ החלטת ממשלה מס' 4390 של הממשלה ה-34, הפעלת מודל ניסיוני להקמת מערכים טכנולוגיים ומוקדים רואים אזוריים למניעת אלימות וונדליזם ברשויות המקומיות בחברה הלא יהודית, 20 בדצמבר 2018.

⁴⁶ הגורמים ששוחחנו איתם: איברהם אגבאריה לשעבר רכז התוכנית בעמותות סיכוי, רדא אמאן מנהל עמותת "אמל", עלא נג'מי מנהלת מיזם קהילות בטוחות בעמותת "מיזם אברהם", אמל עוראבי חוסיין, רכז תחום המחלקה למדיניות שוויונית בעמותת "סיכוי", ומחמוד נסאר, רכז המאבק באלימות ובפשיעה בחברה הערבית בוועד הארצי לראשי הרשויות הערביות.

ההכשרות
המקצועיות הניתנות
למפעילי התוכנית לא
מותאמות למאפיינים
ולצרכים של החברה
הערבית

בהפעלת תוכניות כאלו בקרב הרשויות הערביות, בשל חוסר אמון במערכת החוק, ובעיקר בשל המתיחות בין התושבים הערבים למשטרה, שאמורה להיות שותף מרכזי בהובלת התוכנית ברשויות הערביות. זאת ועוד, אותם גורמים ציינו כי בהתאמת תוכניות לחברה הערבית, יש צורך להכיר בהבדלים בין הרשויות הערביות ובמאפיינים הייחודיים של כל רשות בפני עצמה, ולא לראות את כלל הרשויות כמקשה אחת. לדוגמה, תוכניות שהצליחו במג'ד אל-שמס לא בהכרח ישיגו הצלחה בטייבה.

2. **היעדר הכשרה מותאמת לתרבות הערבית למפעילי התוכנית:** לטענת כמה מהגורמים, ההכשרות וההשתלמויות המקצועיות הניתנות למפעילי התוכנית בשטח, בין היתר למנהלי התוכניות ברשויות הערביות, אינן מותאמות למאפיינים ולצרכים של החברה הערבית. כמו כן, הכשרות אלו ניתנות על יד מרצים ומנחים מהחברה היהודית בלבד. נוסף על כך, לטענתם, כוח האדם הקשור להפעלת התוכניות, לרבות מנהלי התוכנית ורכזים ברשויות המקומיות הערביות, חסר הכשרה מתאימה, וכמה מהגורמים התקבלו לתפקיד עקב קרבה משפחתית או היכרות מוקדמת עם גורמים בכירים ברשות המקומית.

3. **תקצוב:** מימון התוכנית מתבצע בשיטת המצ'ינג, במימון משותף של המדינה והרשות. בתבחינים לקביעת שיעור המימון הממשלתי לרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית לא מובאת בחשבון רמת הפגיעה הקיימת ברשות. נטען כי היות ששיעור הפגיעה בחברה הערבית גבוה וכי רוב הרשויות הערביות אינן יכולות לעמוד בהוצאות של מימון כוח אדם והפעלת תוכניות למניעת אלימות, יש צורך **במימון מלא** של התוכניות ברשויות הערביות.

4. **קושי באיתור אוכלוסיית היעד של התוכניות:** יש קושי באיתור אוכלוסיית היעד של התוכניות המוצעות, בעיקר בתוכניות הקשורות לסיוע לצעירים בסיכון. הקושי נובע בעיקר מהיעדר שיתוף פעולה של מערכת החינוך, הורי הצעירים והצעירים עצמם.

5. **היעדר תשתיות ומסגרות בלתי פורמליות:** יש מחסור בתשתיות עירוניות הנדרשות לצורך הפעלת התוכנית ברשויות הערביות. למשל, ברוב הרשויות הערביות חסרות מסגרות בלתי פורמליות לשעות הפנאי, תשתיות לטיפול באלימות, וכן מסגרות טיפול ושיקום לנפגעי אלימות, סמים ואלכוהול בקרב בני נוער.

6. **הנחיות ונהלים קשיחים של הרשות הלאומית:** תהליך בחירת התוכניות והיקפן מתבצע לאחר בניית תוכנית עבודה שנתית על ידי מנהל התוכנית, בהתייעצות עם גורמי הרשות המקומית, ובהם ראש הרשות והמנכ"ל. לאחר בחירת התוכנית, הרשות הלאומית מאשרת את התוכנית ומחלקת אותה לאבני דרך. לפי הגורמים שאליהם פנינו, נוהלי הרשות הלאומית קשיחים ואינם מאפשרים מרחב תמרון; כל אבן דרך מצריכה אישור ודיווח לרשות

בתבחינים לקביעת
היקף המימון
הממשלתי לרשויות
המקומיות לא מובאת
בחשבון רמת
הפגיעה ברשויות.

יש קושי באיתור
אוכלוסיית היעד
לתוכניות המוצעות
ברשויות הערביות, וכן
מחסור בתשתיות
עירוניות ובמסגרות
בלתי פורמליות
הנדרשות לצורך
הפעלתן

הלאומית, ולפי הנהלים, מנהלי התוכנית מחויבים לנצל את התקציב לפי אבני הדרך, שלא בהכרח תואמות את הצרכים של הרשויות בשטח.

המלצות ועדת המנכ"לים⁴⁷

יש צורך בפיתוח
תוכניות לצעירים
ערבים בני 18-24,
לצורך הרחקתם
מתופעות של אלימות
ופשיעה

בדוח צוות המנכ"לים נכללה גם שורה של המלצות בכל הנוגע לתוכניות למניעת אלימות שהפעילה הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי. נקדים ונציין כי לא מצאנו בדוח המלצות צוות המנכ"לים התייחסות לתקצוב התוכנית – אחד הפערים שכאמור גורמי השטח ציינו. לעומת זאת, בתוכניות אחרות, ובעיקר בתוכנית מערכי שיטור עירוני, שגם היא תוכנית המופעלת בשיטת המצי'נג, הציע הצוות לבחון יצירת דיפרנציאליות בהשתתפות הרשויות הערביות לעומת הרשויות הכלליות, בשל מצבן הכלכלי הקשה.

המלצות הצוות קשורות לפיתוח של תוכניות חדשות מותאמות תרבותית למאפייני החברה הערבית, כמפורט להלן:

1. **פיתוח תוכניות המבוססות על ניסיון קודם, בדגש על מעורבות בקהילה:** פיתוח תוכניות המבוססות על ניסיון קודם ועל קשר ישיר בין התוכניות לבין צמצום תופעת האלימות, תוך הגדרת מדדי תוצאה למדידה קבועה של יעילות התוכניות. לפי הצוות, על התוכניות האלו לאפיין נמענים הנמצאים בסיכון גבוה להידרדרות לעולמות הפשיעה ולהתמקד בהם. למשל, הפעלת תוכניות המתמקדות בנערים שעברו עבירה אחת, כדי למנוע מהם לבצע עבירות נוספות ולהחזירם למסלול נורמטיבי.⁴⁸

2. **פיתוח תוכניות לקבוצת הגיל 18-24:** פיתוח תוכניות המותאמות לקבוצת הגיל 18-24, ובעיקר לגברים שמעורבותם בפשיעה גבוהה, לצורך הרחקתם מתופעות של פשיעה ואלימות. בדוח המלצות ועדת המנכ"לים נכללו דוגמאות לתוכניות ייעודיות העשויות לסייע בצמצום תופעת חוסר המעש בקרב גברים ערבים צעירים, בין היתר תוכניות סיוע בהכוונה למסגרות תעסוקה או לימודים, לרבות תוכניות לימוד השפה העברית.⁴⁹ **נוסף על כך, הצוות המליץ על הרחבה ניכרת של השירות הלאומי-אזרחי, כך שצעירים ערבים יוכלו לתרום לחברה ולקהילה ובמקביל לרכוש מיומנויות שיאפשרו בהמשך השתלבות בעולם התעסוקה.**⁵⁰ כיום, בספר התוכניות לרשויות המקומיות לא מוזכר שירות אזרחי בחברה הערבית.

אין מדדים ברורים
לבחינת השפעת
התוכנית ואין מסד
נתונים מקיף על
התוכניות שהופעלו
בכלל הרשויות
ותוצאותיהן

⁴⁷ המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, מסמך מדיניות מסכם, יולי 2020

⁴⁸ שם, עמ' 61.

⁴⁹ שם, עמ' 42.

⁵⁰ שם, עמ' 59.

3. **בחינת אפקטיביות התוכנית:** הגדרת מדדי תוצאה מוגדרים, למדידה קבועה ורציפה של יעילות התוכניות המופעלות ברשויות המקומיות הערביות וצמצום הפשיעה והאלימות בהן. בהקשר זה יצוין כי גורמי שטח ששוחחנו איתם טענו כי אין מדדים ברורים להשפעות של התוכנית או מסד נתונים מקיף על התוכניות שהופעלו ברשויות הערביות ותוצאותיהן. גם מהתשובה של הרשות הלאומית על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי לרשות אין נתונים על התוכניות המופעלות בכל אחת מהרשויות המקומיות המשתתפות בתוכנית.⁵¹

לאור האמור לעיל, אפשר לשאול אם בהיעדר מסד נתונים המרכז את התוכניות המופעלות בכל אחת מהרשויות שבהן התוכנית מופעלת יש אפשרות לערוך מעקב ובקרה על אופן יישום התוכניות המוצעות והמתקצבות על ידי הרשות הלאומית ואף לבחון את יעילות התוכניות שהופעלו, ברשויות המקומיות ככלל וברשויות הערביות בפרט?

נספח 1: תיאור התוכניות המוצעות לרשויות המקומיות בחלוקה לתחומים, כמפורט בספר

התוכניות לרשויות המקומיות של הרשות למאבק באלימות בסמים ובאלכוהול

א. תוכניות מניעה בקהילה

- **ימי עיון והכשרות לאנשי מקצוע** הפועלים ברשויות המקומיות ולעובדים המועסקים בתוכניות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.⁵² ההכשרות יכולות להיות בהיקף חד-יומי או במסגרת סדרת מפגשים. בתוכני ההכשרות נכללים העלאת מודעות לאלימות ולשימוש בסמים ואלכוהול וזיהוי מקרים והתמודדות עימם.
- **גיוס והכשרת "שומרי סף":** אזרחים שיוכלו לזהות התנהגות מסכנת ולהפנות לטיפול אנשים במצבים רלוונטיים (למשל, נוער בסיכון, נשים מוכות, או אנשים בסיכון לפגיעה מינית).
- **מניעה במקומות בילוי:** גיוס של בעלי מקומות הבילוי ושל העובדים בהם (ברמנים, מלצרים) ואף של ציבור המבלים. גורמים אלו יתערבו במקרים שבהם יש חשד להטרדה או פגיעה מינית במקומות בילוי.

⁵¹ במסגרת בקשה קודמת שטופלה במרכז המחקר והמידע של הכנסת פנינו בשנת 2020 לרשות למאבק בסמים ובאלכוהול (כיום הרשות לביטחון קהילתי) בבקשה לקבלת נתונים על היקף המצלמות הקיימות ברשויות המקומיות והמועצות האזוריות; המשרד השיב שאין ביכולתו לספק מידע על היקף המצלמות הקיימות בפילוח לפי יישובים. לאחר פניות חוזרות ונשנות העביר המשרד נתונים בפילוח לפי מחוזות, כך שלא הייתה אפשרות לקבוע אם יש הבדל בהיקף פריסת המצלמות בין רשויות ערביות לרשויות יהודיות. יוליה טפר, מנהלת תחום (ארגון, תכנון ותקצוב), הרשות לביטחון קהילתי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, דוא"ל, 4 באוקטובר 2020.

⁵² באנשי המקצוע הפועלים ברשויות המקומיות נכללים עובדים סוציאליים, אנשי חינוך, מוקדנים, פקחים, שוטרים, עובדי סמך באגפי או במחלקות החינוך והרווחה (סייעות ואבות בית) ומדריכי נוער. בעובדים המועסקים על ידי הרשויות המקומיות במסגרת תוכניות הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול נכללים מדריכי מוגנות, רכז סיירת הורים, עובדים סוציאליים, מאתרים, עובדי תל"ם ורכזים קהילתיים.

- **הכשרות פעילים ומתנדבים**, ובין היתר תושבים בשכונות שיש בהן פגיעה בביטחון האישי ובאיכות החיים (רעש, עבירות רכוש ונדליזם ועוד), סוחרים במרכזים מסחריים ואזורי תעשייה. המתנדבים מקבלים הכשרה להגן על אוכלוסיות חלשות כמו קשישים וקורבנות אלימות (למשל, ילדי מכורים, ילדי אסירים, נשים נפגעות אלימות) ולתמוך בהן.
- **קמפיין יישובי**: פעולות פרסום המבוצעות ברמה המקומית לקידום התנהגויות כמו הגברת דיווח לגורמי אכיפה, הגברת פנייה לגורמי טיפול, עידוד התנדבות והצטרפות לקבוצות פעילים.
- **סיירת הורים**: הגברת נוכחות בוגרת באזורים שבהם בני נוער מתגודדים, למשל גינות ציבוריות, פארקים ומועדונים, בעיקר בסופי השבוע ובחופשות של מערכת החינוך.
- **ימי שיא וציון מועדים לאומיים לקהילה**: ציון ימי שיא ומועדים שהמדינה מציינת ברמה הלאומית ואפשר לציין גם בקהילה: שבוע המאבק הלאומי בסמים, יום המאבק באלימות כלפי נשים, שבוע הגלישה הבטוחה והיום הבין-לאומי לזכויות הילד.
- **סדנאות הורים**: לשם הגברת הידע של ההורים במה שקשור לבריונות ושימוש בחומרים מסוכנים והתנהגויות סיכון אחרות, וכן הקניית כלים ומיומנויות בתחומי התקשורת, ההשגחה והמעורבות בחיי הילדים.
- **עו"ס קהילה או רכז קהילתי**: תפקידים לגייס מתנדבים ולקיים את ההכשרות וההסברה שהוצגו לעיל.

ב. תוכניות מניעה בתחום החינוך

- **פעילות מניעה והסברה בבתי ספר**: ככלל, פעילות זו היא באחריות השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) של משרד החינוך, אך הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול מסייעת לרשויות המקומיות ב"עיבוי" תוכניות משרד החינוך באמצעות תכנים המותאמים לצורכי בית הספר והרשות המקומית.
- **הסעות בטוחות במועצות האזוריות**: במקרים שבהם התלמידים מגיעים לבתי הספר בהסעות, עלולים להיות אירועי אלימות ונדליזם. מטרת התוכנית היא למנוע אירועים אלו, ולכך שותפים נהגי ההסעות, מדריכי מוגנות, שוטרים קהילתיים ומתנדבים (מבוגרים ותלמידים).
- **מדריכי מוגנות בבתי ספר**: מדריכים בוגרים המשולבים בבתי הספר, מאתרים נשירה סמויה של תלמידים ומעורבות שלהם בהתנהגויות סיכון, ומפנים אותם לגורמים מתאימים בבית הספר ובקהילה.

- **מנחים חינוכיים:** הם הגורמים המקצועיים המנחים את מדריכי המוגנות, ועליהם להיות בעלי תואר אקדמי באחד מהתחומים האלו: חינוך, פסיכולוגיה, קרימינולוגיה, מדעי ההתנהגות או עבודה סוציאלית, ולהיות בעלי ידע בהתנהגויות סיכון והיכרות עם מערכת החינוך ועם שירותים בקהילה.

ג. תוכניות בתחום הפנאי

- **מנהיגות נוער:** קבוצות של בני נוער שיקדמו תוכניות שונות בעבור מטרות חיוביות, למשל מניעת שימוש בסמים ואלכוהול, מניעת גזענות, תמיכה בקורבנות אלימות, קידום מוגנות של קשישים, קידום מרחב ציבורי בטוח, מניעת בריונות ופגיעה ברשת. בבסיסה של תוכנית זו עומד הרעיון שלחץ חברתי חיובי של קבוצת השווים (בני אותו גיל ומעמד חברתי) יכול להשפיע לטובה על בני הנוער ולמנוע התנהגות אנטי-חברתית.
- **חונכות לנוער בסיכון:** תוכנית שבה מתנדבים בוגרים חונכים ילדים ונוער בסיכון באופן פרטני או קבוצתי, כדי לצמצם את מעורבותם בהתנהגויות מסכנות.
- **חיזוק הקשר בין הנוער למשטרה:** באמצעות סדרת מפגשים בין בני נוער לשוטרי תחנת המשטרה המקומית. במפגשים אלו ייכללו פעילויות כמו ספורט, פעילות חווייתית ואתגרית, סדנאות כישורי חיים, סיורים לימודיים והתנדבות בקהילה. מטרת המפגשים היא לשנות את הניכור, המתח והעמדות השליליות שיש לבני נוער מקבוצות אוכלוסייה מסוימות כלפי המשטרה.
- **חופשה בטוחה:** בחופשות ובסופי שבוע יש עלייה בשעות הפנאי של צעירים, ובעקבות זאת משך הזמן שבו הם שוהים במרחבים ציבוריים ללא פיקוח של מבוגרים וללא מסגרות פורמליות ארוך יותר. לעיתים, העלייה בהיקף הזמן הפנוי, ובפרט, בשעות הלילה, נקשרת גם לעלייה במעורבות של צעירים בהתנהגויות מסכנות, כמו אלימות וצריכת אלכוהול וסמים. נוסף על כך, גוברות תופעות של פגיעה באיכות חיים ברשויות המקומיות, בשל מעורבות צעירים בהקמות רעש, הפרעות מנוחה ונדל"זם. בתוכנית זו פועלת ועדה לתכנון מענים בשעות הפנאי של צעירים בזמן חופשות וסופי שבוע. בוועדה משתתפים מנהלת התוכנית היישובית וגורמים מטעם תחנת המשטרה המקומית.
- **מדריכי מוגנות במרחב הציבורי (מדמ"ץ):** מדריכי מוגנות אלו עובדים עם בני נוער במרחב הציבורי (בשונה ממדריכי המוגנות בבתי הספר). הם משובצים לפעילות במקומות מסוימים ומארגנים פעילות קבוצתית, כגון ספורט. תפקידיהם הם, בין היתר, לאתר ילדים ונוער בסיכון ומצוקה ולחשוף בפניהם את גורמי הייעוץ והטיפול בקהילה; לעודד אותם להשתלב בחינוך הבלתי-פורמלי; להשתתף בפעילות זירות לילה ביישוב ובפעילויות כמו "קיץ בטוח" וניידת פנאי.

- **מניעה מבוססת על ספורט:** הקמת קבוצות ספורט של בני נוער שבהן יעסקו גם בכישורי חיים (למשל, בריאות, לחץ חברתי, עבודת צוות, התמדה והתמודדות עם תסכול).

ד. תוכניות טיפול ושיקום

- **עובד תל"מ (תמיכה, ליווי ומניעת התדרדרות למסיימי תוכניות):** תפקידם לתת סיוע וליווי פרטני בתחומי החיים השונים, ובהם תעסוקה, לימודים ודיר, למי שהיו במסגרות חוץ-ביתיות לטיפול בהתמכרויות או אלימות, כדי לשמר את תוצאות השיקום ולמנוע התדרדרות.
- **רכז טיפול ושיקום יישובי:** תפקידו לבנות מערכי טיפול ושיקום בתחומי האלימות, הסמים והאלכוהול בזירה המקומית באמצעות פיתוח שירותים חסרים או מודלים חדשים המותאמים לצורכי היישוב מבחינת מגדר, גיל ורגישות תרבותית.
- **עובד איתור:** תפקידו לאתר קבוצות מודרות ומנותקות ממערכות תמיכה טיפוליות, באמצעות הגעה פיזית למרחבים ומקומות שבהם שוהות קבוצות אלו, לצורך יצירת קשר ראשוני והפניה לגורם המטפל.
- **עובד סוציאלי בתחנת משטרה:** תפקידם לתת מענה ראשוני לגברים ולנשים המגיעים לתחנת המשטרה על רקע אלימות ביניהם, בין היתר על ידי תיווך וקישור בין בני הזוג לשירותים החברתיים – לאגף הרווחה או למרכז אלימות במשפחה ברשויות המקומיות. על פי החלטת ועדת השרים למאבק באלימות ברשויות הערביות, אפשר להעסיק **עובד סוציאלי אזורי הנותן מענה לכמה יישובים במרחב גיאוגרפי**.⁵³ העסקת עובד סוציאלי יישובי, הנותן שירות רק ליישוב שבו מוצבת תחנת המשטרה שבה הוא מועסק קיימת בכלל היישובים שבהם יש מחלקת רווחה.⁵⁴ לפי האתר של הרשות לביטחון קהילתי, נכון לינואר 2021 הרשות הלאומית משתתפת במימון 15 תקני עו"ס משטרה אזוריים בכ-15 תחנות משטרה בחברה הערבית, אשר נותנות מענה ל-55 יישובים ערביים.⁵⁵
- **עובד איתור בתוכנית "דרך חדשה" (התוכנית מיועדת ליוצאי אתיופיה):** תפקידם לאתר צעירים יוצאי אתיופיה, שאינם מטופלים, עובדים או לומדים בשימת לב למוקדי

⁵³ החלטת ממשלה מס' 2711 של הממשלה ה-34, [יישום מודל ייחודי להתמודדות עם אירועי אלימות נגד נשים בחברה הערבית](#), 1 ביוני 2017.

⁵⁴ המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, ספר תוכניות לרשויות המקומיות, מתוך תשובת הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

⁵⁵ אתר הרשות לביטחון קהילתי, [עובד סוציאלי בתחנות משטרה](#), עודכן: 13 בינואר 2021, [טיפול ושיקום](#), כניסה: 28 בספטמבר 2021.

סיכון מרכזיים: זקוקים לשירותי רווחה, מעורבים בפליליים, לקויי נפש/ קוגניטיביות או בריאות, צורכי אלכוהול או סמים, כדי ליצור קשר ראשוני ולהפנותם לגורם המטפל.

ה. שירות לאומי אזרחי:

- שילוב והפעלה של מתנדבים שקיבלו פטור משירות צבאי בתוכניות שהן בתחום העיסוק של הרשות המקומית, כדי לסייע בחיזוק הביטחון האישי ותחושת הביטחון של תושבי הרשות המקומית. בין היתר, המתנדבים אמורים להיות משולבים בתפקידים האלו: עוזרים למנהלי מוקד רואה, עוזרי מדריכי מוגנות או פנאי ועוזרים אדמיניסטרטיביים למנהלי יישוב. **יצוין כי בפירוט התוכנית, כפי שהיא מוצגת בספר התוכנית, לא נכלל שירות אזרחי בחברה הערבית.**

ו. ביטחון אישי

- **טכנולוגיה:** הקמת מערכים טכנולוגיים ברשויות השונות; במרחב הכפרי, במקומות כמו מוסדות חינוך, מתקני עירייה וגנים ציבוריים. מערכים אלו כוללים מצלמות ביטחון, חיישני ניטור והתרעה המקושרים למערכת שליטה ובקרה. המערכת מספקת תמונה המאפשרת צפייה ושמירה שוטפת על המרחב הציבורי, וכן מספקת למשטרת ישראל חומר ראיות בבית המשפט במקרה של ביצוע עבירה פלילית.
- מרכיבי ביטחון פיזי וטכנולוגי במועצות אזרחיות: מרכיבי הביטחון הפיזי והטכנולוגי מאפשרים למועצות אזרחיות ולמשטרת ישראל/משמר הגבול למנוע ולשבש פעולות שונות בתחום הפשיעה החקלאית ועבירות הרכוש (פע"ר) ביישובים השונים.
- מערכי אכיפה עירוניים: על פי חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, ברשויות המקומיות המנויות בתוספת הראשונה פועל מערך אכיפה עירוני, המורכב **מיחידת פיקוח עירוני ייעודית** של "פקחים מסייעים"⁵⁶ ומכוח **שיטור ייעודי**.⁵⁷ ממסמך בנושא שיטור עירוני הנמצא בשלבי הכנה בימים אלה עולה כי מערכי אכיפה עירוניים מופעלים ב-11 רשויות מקומיות ערביות (מתוך 85 רשויות ערביות בישראל).⁵⁸

⁵⁶ פקחים מסייעים: פקחי עירייה שעברו הכשרה ייעודית וקיבלו סמכויות שיטור המאפשרות להם, במקרה של מעשה אלימות, לדרוש מאדם להזדהות, לחפש עליו נשק ולעכב אותו עד לבואו של שוטר, תוך שימוש בכוח סביר.

⁵⁷ המשרד לביטחון הפנים, הרשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול, ספר תוכניות לרשויות המקומיות, מתוך תשובת הרשות הלאומית לחיזוק קהילתי, דוא"ל, 22 באוגוסט 2021.

⁵⁸ ג'רי אלמו-קפיטל, היבטים בהפעלת השיטור העירוני, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, בהכנה.