

מאמר פתיחה: משטרה עירונית בישראל - שאלות

של יעילות, קהילה, שוויון ויושרה[♦]

דויד ויסבורד*, אפרת שהם** וליאור גדעון***

* פרופסור מן המניין במכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית

** ד"ר, רכזת החוג לקרימינולוגיה במכללה האזורית באשקלון

*** דוקטורנט לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית

(התקבל במערכת בנובמבר 2000, אושר לדפוס בינואר 2001)

המאמר מתמקד בהשלכות יישום המודל של משטרה עירונית בישראל. מחד גיסא, ההכרה הגוברת והולכת בחשיבותם של צרכים ותפיסות קהילתיות, מעוררת שאלות ביחס להמשך ריכוזיותה של המשטרה בישראל. מאידך גיסא, מודל זה בעייתי בתחומים של יעילות, שוויון ויושרה. חשיבותה של סוגיית היעילות בולטת במיוחד על רקע המציאות הביטחונית, הדורשת מידה רבה של גמישות וניידות בהקצאת הכוחות המשטרתיים. שליטה מקומית בכוח המשטרה תוליך לחוסר שוויון במשאבים המשטרתיים. פיתוחה של משטרה עירונית יביא לחיזוקן של הרשויות המקומיות, ובכך עלול לעודד את השימוש לרעה בכוח המשטרה ביחס לקבוצות חלשות באוכלוסייה. השליטה המקומית על משאבי המשטרה ודרכי התנהלותה עלולה גם לעורר שאלות כבדות משקל בנושאים של אמינות, הוגנות ויושרה. משטרה, אשר אינה פועלת בהקפדה במסגרת החוקים והנהלים, ואינה מטפלת באזרחים או בענייניה הניהוליים והכספיים, תוך הקפדה יתרה על שמירת החוק, אינה יכולה לזכות באמון הציבור.

מילות מפתח: שיטור, משטרה עירונית, שיטור קהילתי, משטרת-ישראל, יעילות, קהילה, שוויון, יושרה.

[♦] מאמר זה מבוסס, בחלקו, על הרצאה שנישאה ביום עיון בנושא "משטרה עירונית בישראל", 6 בינואר 2000, באוניברסיטה העברית בירושלים.

הקדמה

במהלך רוב חמישים ושתיים שנות קיומה של מדינת-ישראל, נושא השיטור בישראל נתפס כמשני בהשוואה לבעיות לאומיות, בטחוניות וחברתיות. במדינה, שקולטת מיליוני עולים חדשים, שיטור, באופן טבעי, נראה מדאיג פחות בהשוואה לשאלות קיומיות של תעסוקה, שירותי רווחה ובריאות. כמו כן, החשיפה המתמדת לאיום בטחוני חיצוני, המלווה את מדינת-ישראל לאורך רוב שנות קיומה, תרמה למיעוט ההתעניינות בביטחון הפנים בהקשר של עבריינות וסדר ציבורי. גורמים אלה, בשילוב ההתנגדות והשנאה כלפי המשטרה, שהתפתחו במהלך השלטון הקולוניאלי בתקופת המנדט הבריטי (גימשי, 1999, עמ' 24) מיקמו את תפקוד המשטרה הרחק מדאגות היום יום של הציבוריות הישראלית.

שאלת טיבו ומאפייניו של השיטור בישראל לא תפסה מעולם מקום גבוה בסדר היום הציבורי, ולא נראה, שהחברה בישראל דרשה להגדיל את המעורבות המשטרתית בחיי היום יום של האזרחים. השאלה היא, כמובן, מדוע לצפות, כי האזרח במדינת-ישראל יבקש דווקא להעמיק את ההתערבות המשטרתית? רמות הפשיעה במדינת-ישראל היו מהנמוכות ביותר בהשוואה למדינות מערביות אחרות (פישמן, 1979). בשנות החמישים, כמדינה שבה פערי השכר היו הנמוכים ביותר בעולם המערבי (Pack, 1971; לובנטל ואח', 1998), נראה היה, שמדינת-ישראל הייתה, באופן יחסי, בסיכון נמוך להיווצרות של עבריינות רכוש בקנה מידה רחב. בנוסף, הלכידות החברתית של הקהילה היהודית ושל הקהילה הערבית, שאפיינה את שנותיה הראשונות של המדינה, הולידה רמה נמוכה של לחצים אנומיים והתפוררות חברתית, המזוהים, בדרך-כלל, עם רמות גבוהות של פשיעה אלימה. בחברה המאופיינת ברמה גבוהה של סולידריות ולכידות

חברתית מחד גיסא, ובשוויון כלכלי בשיעור גבוה מאידך גיסא, לא סביר לצפות, שסוגיית התפקוד המשטרתי תהפוך לעיסוק חברתי מרכזי.

אולם, בישראל חלו שינויים רבים מאז הקמתה ועד לתחילתו של המילניום הנוכחי. הגורמים החברתיים והביטחוניים, שגרמו למשניות של העיסוק החברתי בנושאי שיטור, השתנו באופן מהותי. כיום, שייכת מדינת-ישראל לאותן המדינות, שבהן ישנו פער הכנסות גדול מאוד בין השכבות החלשות לשכבות החזקות (קשתי, 26.5.97; 19.10.97). כיום, קשה לטעון שסולידריות ולכידות חברתית מרחיקות אותנו מבעיות של פשיעה וחוסר סדר ציבורי. כיום, העימותים והמתחים בישראל בין אשכנזיים למזרחיים, בין דתיים לחילוניים, בין עולים לותיקים ובין יהודים לערבים הם לחם חוקנו היומיומי, שאת ביטויו ניתן לראות ברחובות ובמהדורות החדשות מדי יום.

יתכן, שדווקא ההצלחה של החברה הישראלית היא שהציפה מתחים אלה על פני השטח בעוצמה, שאותה אנו רואים היום. למרות שאנחנו עדיין רחוקים מאוד מפתרון הבעיות החברתיות במדינה, ניתן לומר, כי מדינת-ישראל השיגה רבות בתחומים של קליטת העלייה ופיתוח שירותי חינוך, רווחה ובריאות, כמו חינוך חינוכי, יום לימודים ארוך, דיור ציבורי, סל קליטה, ביטוח בריאות לאומי לכל אזרחי המדינה ועוד. לעומת זאת, למרות שבעת כתיבתה של הקדמה זו, ישראל עומדת בפני משבר בטחוני לאומי, חל בעשור האחרון שיפור במעמדנו הבינלאומי, והשתפר "היתרון האיכותי" של צה"ל לעומת המדינות השכנות. מצב זה אפשר לאזרחי ישראל לעסוק יותר מקרוב בשאלות של בטחון פנים וסדר ציבורי.

אזרחי ישראל רואים עלייה מתמשכת של חוסר סדר בקהילותיהם. שיעורי הפשיעה המדווחים עלו בשני העשורים האחרונים בקצב משמעותי, בעיקר בעבירות של אלימות, שבהן מגיע שיעור הגידול עד כדי הכפלת נפח הפשיעה

בקבוצת עבירות זו (קוגן, 1999, עמ' 19). מדי יום ביומו, מדווחת התקשורת, זו הכתובה וזו האלקטרונית על מקרי פשיעה חמורים ואלימים. רק לאחרונה צוטט המפכ"ל הנכנס, שלמה אהרונישקי, כי "חל פיחות בחוסן שלנו להתמודד עם אלימות" (ברוידא, 26.1.01). יש הטוענים, כי העלייה המתמדת בפשיעה מקורה יותר בעלייה בדיווח מאשר בשינויים דרמטיים בהתנהגות. לטענתם, אנו שומעים על פשיעה רבה יותר בשל שינויים במאפייני העיסוק של התקשורת ושינויים בדגשיה, וכיוון שהתקשורת הפכה את הפשיעה לרכיב מרכזי יותר בדיווח החדשותי (Goode & Ben Yehuda, 1994; קוגן, 1999). אולם, ללא קשר לשיעורים האמיתיים של פשיעה וחוסר סדר, תשומת הלב של הציבור בישראל החלה להתמקד בסוגיות שונות, הקשורות לחיי הקהילה הפנימיים. תהליך זה מזכיר במידה מסוימת את המציאות האמריקאית של שנות השמונים, אשר גרמה לאמריקאים רבים להתבונן במצבה של הקהילה שבה הם חיים ופועלים (Weisburd & Uchida, 1993). גם אצלנו, הישראלים החלו לשאול, האם המשטרה משרתת את הקהילה ואת צרכיה באופן הולם. משטרת-ישראל הייתה רגישה לשאלות החדשות שהתעוררו בנוגע לתפקודה. היא החלה, במהלך העשור האחרון, ביישומה של סדרת חידושים שנועדו להעצים את הקהילה ולשפר את תפקודה ואת שליטתה של המשטרה בפשיעה ובמלחמה בפשיעה (גבע, 1992; גימשי, 1997). השיטור הקהילתי, אשר יושם בישראל בתחילת 1995, ביקש לשחזר את ההצלחה האמריקאית של קירוב הקהילה למשטרה במלחמה בפשיעה ובבעיות של סדר ציבורי (גימשי, 1999; ויסבורד ואח', טרם פורסם). למרות שמחקר הערכה, אשר נעשה לאחרונה בישראל, מצא שמטרות רבות של השיטור הקהילתי לא הושגו (ויסבורד ואח', טרם פורסם), הרי עצם העובדה, כי מודל שאפתני מסוג זה הוצג, וזכה לתמיכה משמעותית, מעידה על המחויבות של משטרת-ישראל לחדשנות ולשינוי. עדות נוספת לעניין שמגלה משטרת-ישראל במתן מענה לשאלות, שמתמקדות בתפקוד המשטרה בא לידי ביטוי באימוצה של תוכנית ה- COMPSTAT (Silverman,

1999; שלו, 1999), או "מנהיגות בתנופה" - בשמה הישראלי, בשנת 1998 בישראל. על-פי תוכנית זו נעשה שימוש במדדים סטטיסטיים והמשטרה לוקחת על עצמה את האחריות על אפקטיביות תגובתה שלה לבעיות פשיעה וחוסר סדר.

יום העיון, שעליו מבוסס גיליון זה, תוכנן על מנת לעודד דיון בנוגע לשינוי אפשרי אחר במבנה השיטור בישראל, אשר החל לקבל תמיכה בקהילות שונות בארץ. בארצות-הברית ובמספר מדינות מערביות אחרות, השיטור הוא, בעיקרו, פעולה מקומית ולא פונקציה לאומית. במדינת-ישראל, המשטרה היא ארגון ברמה הלאומית. בעוד שלאזרח ההבדל לא תמיד נהיר, הרי שלרכיבים המבניים של שני מודלים אלו של שיטור, המקומי והלאומי, יש השלכות חשובות על תפקוד המשטרה. שירותי משטרה ברמה המקומית ברורים ומובנים, הן במבנה של שיטור מקומי והן במבנה של שיטור לאומי. למשל, במשטרת ישראל (הלאומית), ישנן תחנות משטרה, אשר מספקות שירותים לקהילה ברמה המקומית. אולם, במודל של המשטרה הלאומית, כמו בישראל, קביעת סדרי העדיפויות והשליטה על תחנות אלו נעשית על-ידי משטרה שלה נקודת מבט לאומית ולא מקומית. השלטון המרכזי מחליט על הפיקוד, על המשאבים ועל אופן הקצאתם במשטרת-ישראל. תקציב המשטרה הינו חלק מתקציב המדינה שמאושר על-ידי הכנסת. במבנה של משטרה מקומית, הרשות המקומית או העירייה, היא האחראית לבחירתו של סוג הארגון המשטרתית, לתקציב המשטרה ולכוח-האדם שיוקצה לה ואף לחלוקת משאבי המשטרה השונים במסגרת הקהילה, שאותה היא משרתת.

יום העיון בנושא "משטרה עירונית בישראל", אשר אורגן על-ידי המועצה הישראלית לקרימינולוגיה ועל-ידי המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, נועד להעלות מספר שאלות עקרוניות בנוגע ליתרונות ולמחויבויות המבנה של שיטור עירוני לעומת מבנה של שיטור לאומי בהקשר הישראלי. על אף שהמאמרים השונים, אשר כלולים בגיליון זה, עוסקים בשאלות ובהיבטים

שונים של סוגיית השיטור העירוני, הם חלק מדיון כללי יותר, אשר התפתח ביום העיון. במאמר זה ברצוננו להתמקד בארבעה תחומי דיון עיקריים ובהשלכותיהם על יישום מודל של משטרה עירונית בישראל. באופן רחב ניתן להגדיר את ארבעת התחומים כשאלות של יעילות, קהילה, שוויון ויושרה (Integrity).

יעילות

שאלת היעילות היא בלבו של כל דיון בשינויים מבניים במשטרת-ישראל. מדינת-ישראל משקיעה בתקציב המשטרה סכומי כסף הדומים לאלו של מדינות מערביות רבות אחרות (Farrell, Lane & Clark, בדפוס). אולם, המציאות של השיטור בישראל היא, שמשאבים מועטים יחסית מושקעים בנושאי משטרה "קלאסיים", ושיעור גבוה ממימון זה מוקדש לביטחון ולהתמודדות עם הטרור. בעוד שבמשטרת-ישראל קיימים כ- 26,000 תקני שוטרים (השנתון הסטטיסטי, 2000), הרי ש- 7,372.5 תקנים מתוכם (28%) הם שוטרי משמר-הגבול בסדיר ובקבע (נתוני משמר-הגבול, ינואר 2001). ועל מספר זה יש להוסיף גם את השוטרים ה"כחולים", העוסקים באבטחת מוסדות חינוך, באבטחת תחבורה ציבורית, בהפעלת המשמר האזרחי, בתפעול מערך החבלנים ועוד (משטרת-ישראל - דו"ח שנתי, 1999).

בחינה של התקציב השנתי הממוצע של משטרת-ישראל בעשור האחרון מראה, כי למרות הגידול במספרים המוחלטים, בעקבות האינפלציה והעברת תקציב הגמלאות מהאוצר למשטרה, אין גידול משמעותי, במונחים ריאליים, בתקציבי המשטרה (נתוני מדור הוצאות והכנסות במטה הארצי של המשטרה, 2000).

משמעותם והשלכותיהם של נתונים אלה ביחס להתפתחותו של מודל השיטור העירוני בישראל ברורות. סביר להניח, שמבנה של שיטור מקומי יהיה יקר יותר

ויצריך כוח אדם רב יותר מהמצב הנוכחי של שיטור לאומי. במבנה של משטרות מקומיות תהיה כפילות תפקידים בין מרכזי השיטור השונים. השליטה המקומית במשטרה תביא בעקבותיה אחריות מקומית למספר רב של תפקידים, אשר כיום נשלטים ומבוצעים ברמה הארצית. תפקידים כדוגמת תקצוב, הקצאת משאבים, ניתוח פשיעה ותכנון אסטרטגי יצטרכו להיות חלק מהארגון המקומי. בהקשר זה קשה הרבה יותר לחלוק במשאבים בין קהילות שונות, וכל קהילה יכולה להדגיש סדרי עדיפויות אחרים או לבחור בגישות אסטרטגיות שונות להשגתם.

מבנה של שיטור מקומי או שיטור עירוני, יוביל, כנראה, לכפילויות של משאבים ותפקידים. לכפילויות אלו יש תפקיד במונחים של עצמאות הקהילות המקומיות, אך בלתי אפשרי יהיה להצליח להעצים שיטור מקומי ולממשו ללא העלאה משמעותית של עלות השיטור בישראל. השאלה המרכזית, שצריכה להישאל, היא עד כמה מוכנים או רוצים אזרחי ישראל לשלם את מחיר המעבר לשיטור עירוני. מגמות עדכניות מצביעות על כך, שעל אף שיש עניין רב יותר בבעיות של שיטור, אין בהכרח מידה דומה של נכונות להגדיל את ההשקעה בתפקוד המשטרתית. משטרה לאומית יעילה יותר בפיתוח משאבי שיטור, לא רק בגלל שחלק מהשירותים ניתנים במרוכז למספר רב של יחידות מקומיות, אלא גם בגלל שניתן לבנות מדיניות שיטור אחידה באופן שיצור יעילות או יגביר אותה.

יעילות מעין זו יכולה להיות חשובה במיוחד בחברה שעדיין עומדת בפני דאגות בטחוניות מהותיות. לדוגמא, "אינתיפדת אל-אקצא" העלתה מאוד את המתחים בירושלים, והצריכה ריכוז של משאבי משטרה רבים לשמירה על הביטחון ועל הסדר בעיר הבירה. המפכ"ל הנכנס, שלמה אהרונישקי (ברוידא, 26.1.01), טוען, כי כוחות גדולים של משטרה פועלים במשימות ביטחון בירושלים, וכי "ירושלים היא לב הסכסוך, בעיקר עכשיו, כאשר נוגעים בעצבים

הכי רגישים. כל בעיה בעיר מטופלת מיד ברמות הכי גבוהות". משטרה לאומית מאפשרת תנועת משאבים וכוחות בצורה מהירה ויעילה. שיטור עירוני מקומי עלול למנוע הקצאה מחודשת כזו של כוחות, במקרה של חירום לאומי.

קהילה

במרכזה של שורת החידושים בתחום השיטור בארצות הברית ובאירופה, עומד רעיון השיטור הקהילתי (Greene and Mastrofski, 1991). שיטור קהילתי זכה להגדרות שונות על-ידי חוקרים שונים ועל-ידי בעלי-מקצוע שונים במשטרה. עם זאת, בכל ההגדרות ישנו רכיב של רה-ארגון יסודי ומהותי של תפקיד המשטרה ותפקודה (ויסבורד ואח', 1997).

באופן מסורתי שוטרים רואים את עצמם כ"מקצוענים" - "פרופסיונלים", שמסוגלים לקבל בעצמם את ההחלטות בנוגע לסוג הבעיות שבהן על המשטרה לטפל. פרופסיונליות זו מרמזת גם שהתגובה המשטרתית לפשיעה צריכה להיות מבוצעת באופן עצמאי על-ידי שוטרים. מודל פרופסיונלי מסורתי זה של שיטור, שיהיה דומה למודלים של עבודה מקצועית בתחומים אחרים כגון רפואה או עריכת דין, והוא מתייחס ליעילות השיטור כבעיה משטרתית ואינו מצפה מהקהילה להיות מעורבת בתפקוד המשטרה.

במהלך שנות השמונים החלו חוקרים בתחום המשטרה לבקר את מודל השיטור המקצועני-אכיפתי במשטרה (Goldstein, 1987). החלו להצטרף ראיות המעידות על כך, שהמודל המקצועני אינו משיג את מטרותיו. חוקרי משטרה, כמו גם אנשים מהישוב, החלו להעלות שאלות בדבר יכולתה של המשטרה למלא את תפקידיה באפקטיביות, בלי לערב את הציבור בעבודתה. בעקרון נאמר, שהקהילה עצמה יכולה להחליט מהו סדר העדיפויות בעבודת המשטרה בצורה הטובה ביותר, כיוון שתפקיד המשטרה הוא לסייע לקהילה להגיב על בעיות פשיעה ועל חוסר סדר ציבורי. ההחלטה על סדר העדיפויות בטיפול בבעיות לא

צריכה להתקבל בלעדי הקהילה. גם המשטרה החלה להכיר בכך, ששיטור אפקטיבי דורש קשרים חזקים עם הציבור. הקהילות המקומיות החלו להיתפס כמשאב חשוב בפעילות נגד בעיית הפשיעה. שיטור קהילתי קרא לשיתוף פעולה בין הקהילה למשטרה בזיהוי הבעיות ובהגדרתן, ובעיצוב התגובה המתאימה להן.

בהקשר זה, קהילה לא הוגדרה במובן רחב אלא נתפסה כמקומית. ואכן, הוכרה העובדה, שהמשטרה אינה יכולה להגדיר עיר כמורכבת מקהילה יחידה. גם בתחום מוניציפלי אחד ניתן למצוא מספר קהילות אתניות ודתיות השונות זו מזו. ההנחה הייתה, שכדי שהמשטרה תהיה אפקטיבית, עליה לבסס מערכות של קשרים עם מגוון רחב של אזרחים. בתכניות מסוימות של שיטור קהילתי הוגדרו גבולות הקהילה המובחנת במונחים של השתייכות לקבוצת רחובות מוגדרת. באחרים באמצעות קטעי שיטור (Beats), אזורי רישום לבתי-ספר או לעתים באמצעות גבולות פיזיים מובחנים כגון כביש ראשי או מחסומים טבעיים אחרים (Weisburd & Eck, 1995). הגדרת גבולות הקהילה הפכה להיות אחד הנושאים השנויים במחלוקת במסגרת השיטור הקהילתי (אמיר, טרם פורסם). למרות זאת, היה ברור, כי המשטרה נדרשת להכיר במגוון האנשים ובמגוון התרבויות שקיימים בתוך המסגרות הקהילתיות הרחבות יותר שבקרבתן היא עובדת. במסגרת השיטור הקהילתי, תפיסת הקהילה נעשתה ברמת המיקרו ולא ברמת המאקרו.

בעוד שמשטרה לאומית יכולה להכיר במגוון זה ובקהילה, כפי שהיא מוגדרת במסגרת השיטור הקהילתי, ההקשר הלאומי של המשטרה הלאומית אינו הולם את ההקשר המקומי של השיטור הקהילתי. במשטרה לאומית, באופן טבעי, סדרי העדיפויות נקבעים ברמה הלאומית. האינטרסים הלאומיים הרחבים הינם בעלי קדימות גבוהה יותר לעומת אינטרסים מוגבלים בטבעם. אולם, רעיון השיטור הקהילתי אכן מתבונן באינטרסים מוגבלים, על מנת להבין את תפקיד

המשטרה ועל מנת להגדירו. מה שנראה חסר חשיבות ברמה הלאומית, יכול להיות בעל חשיבות מכרעת לאנשים שחיים במקום מסוים ולו בעיות ייחודיות. באופן טבעי, הנטייה של משטרה לאומית היא להתמקד בהיבט רחב יותר של בעיות, ובשל כך, יתכן שהיא תחמיץ בעיות מקומיות.

מהפיכת השיטור הקהילתי בארצות-הברית הייתה, במידה רבה, תגובה לניכור הרב אשר שרר בין המשטרה העירונית לבין הקהילות הקטנות בערים הגדולות בארצות-הברית ובאירופה (The Philadelphia Police Study Task Force, 1987). במובן זה שיטור עירוני לא נתן מענה לצורך במציאת תשובות לקהילות תרבותיות שונות, המתקיימות בכפיפה אחת באותו אזור מוניציפלי. עם זאת, ברור ששיטור לאומי, מעצם הגדרתו, מרוחק עוד יותר מצורכיהן המובחנים של קהילות שונות בהשוואה לשיטור עירוני, הנמצא תחת פיקוחן של הרשויות המקומיות. שיטור עירוני בישראל, במובן זה, יקרב את המשטרה לקהילות שבהן עוסק השיטור הקהילתי, גם אם לא יביא בהכרח לקשר עם קהילות ברמת המיקרו, כפי שהוגדרו בתכניות שונות של שיטור קהילתי במציאות האמריקאית.

המעבר משיטור לאומי לשיטור מקומי יוביל בעקבותיו להגדרה שונה של סדרי עדיפויות, לשינוי בדרך חלוקת המשאבים ולמיקוד האחריות, ובכך תיווצר סביבת עבודה, שתוביל להתפתחות של משטרה שתהיה ממוקדת יותר בקהילה בישראל. ברמה הבסיסית ביותר, כפי שטוען ראש עיריית רעננה, זאב בילסקי, במאמרו שבגיליון זה^{*}, הגברת השליטה המקומית של נציגי ציבור על הפעילות המשטרתית תאפשר לנציגי הציבור הקרובים לבעיות, לקבל החלטות חשובות הנוגעות לעיתוי חלוקת המשאבים המשטרתיים המצומצמים ולאופן שבו יחולקו. ביחס לבעיית הקהילה, ברור לנו, ששיטור עירוני מקומי יהווה יתרון. על מעצבי המדיניות ועל הצבור הרחב לנסות לענות על השאלה, האם יתרון זה יאפיל על בעיות היעילות שהוזכרו קודם לכן.

^{*} בילסקי זאב, בדרך לשיטור עירוני ברעננה, מופיע בגיליון זה (המערכת).

שוויון

על אף ששיטור עירוני יקרב את המשטרה לקהילות מקומיות, מספר דוברים, אשר השתתפו ביום העיון, ציינו, כי במודל של שיטור עירוני קיים פוטנציאל של אי-שוויון. בארצות-הברית, לדוגמא, מקורו של עיקר התקציב המשטרתי הוא ברשויות המקומיות. אף שיש גידול ניכר במימון הפדרלי לפעילויות משטרתיות מקומיות, המציאות היא, שמצופה מרשויות מקומיות לשאת בעיקר נטל התקציב של סוכנויות המשטרה שלהן.

המשמעות היא, שקהילות מקומיות יכולות להחליט על חשיבות תפקיד המשטרה ועד כמה הן מוכנות להשקיע בשיטור. מחד גיסא, אם הקהילה מאמינה, כי שיטור חיוני לבטחון הקהילה, סביר להניח, שהיא תשקיע בו משאבים רבים יותר. מאידך גיסא, אם הקהילה מאמינה, שבעיות הפשיעה שלה מועטות, ושהמשטרה חשובה פחות לבטחון הקהילה, היא יכולה להחליט להשקיע פחות במשטרה.

אולם, לא כל הקהילות יכולות להקדיש את אותם המשאבים לתפקוד המשטרה, גם כאשר הן מייחסות לפעילות המשטרתית חשיבות דומה. המשמעות של שיטור מקומי, בדומה לשליטה מקומית במערכת החינוך בארצות-הברית, היא, כי לקהילות עניות יהיה פחות מאשר לקהילות עשירות. האירוניה היא בכך, שדווקא קהילות עניות הן אלה, שבמרבית המקרים זקוקות לשירותי משטרה רבים יותר. למשתנים כמו עוני והתפוררות חברתית יש קשר מובהק, גם אם לא בלעדי, לפעילות עבריינית. המשמעות היא, שדווקא הקהילות, הזקוקות ביותר לנוכחות משטרתית, החיונית במקרים רבים לקיומה הבטוח של הקהילה, לא סביר שתוכלנה להרשות לעצמן לממן נוכחות זאת.

ניתן לטעון, כי אין הכרח שהתפתחות שליטה מקומית בשיטור תגרום להקצאת משאבים על בסיס של צורך ולא על בסיס של יכולת. הממשלה יכולה, למשל, להגדיר את כמות המשאבים שצריכים לעמוד לרשותן של סוכנויות המשטרה המקומיות השונות. אלא, שהקצאת משאבים משטרתיים ושליטה לאומית עליהם עומדים בניגוד לתפיסת המשטרה העירונית. רעיון השליטה המקומית פירושו, שהקהילה המסוימת יכולה וצריכה להגדיר בעצמה את צרכיה ולקבוע את סדרי העדיפויות שלה. מה יקרה, למשל, במצב, שבו יש סתירה בין ההגדרות הלאומיות לבין ההגדרות המקומיות? אנו יכולים לצפות, שכך אכן יקרה. ידוע, כי לעתים, דווקא אנשים שפחות נמצאים תחת איום של פשע ושאינם בסיכון, חוששים מבעיות פשיעה הרבה יותר מאנשים, הנחשפים אליו מדי יום. בארצות-הברית, למשל, תושבי שכונות של המעמד הבינוני מבטאים פחד מפשיעה יותר מאשר תושבי שכונות עוני, אף שהסיכוי לקורבנות של העניים גבוהה יותר (Riger & Skogan, 1979).

גם אם נניח, כי הרשות הלאומית יכולה לייחד משאבים ניכרים לשיטור, סביר להניח, כי ייווצר אי-שוויון רב בהקצאת משאבי המשטרה. אחת הצורות של אי-שוויון יכולה להיות רצויה בהקשר של חלוקת משאבים הוגנת וצודקת לשיטור בישראל. אם כסף רב יותר לשיטור יושקע במקומות עתירי פשיעה, אי-השוויון בהקצאה ייתפס כחיובי. אולם, ניתן להניח, כי במרבית המקרים, ההחלטה על אופן חלוקת המשאבים תהיה תולדה של המפה הפוליטית. בישראל אנו מודעים לכוחם של אינטרסים ייחודיים בחלוקת משאבים ממשלתיים. לדעתנו, קבוצות בעלות מעורבות אזרחית מועטה יחסית, תלכנה שוב לאיבוד בעת חלוקת משאבי המשטרה.

גם ללא קשר לדרך הקצאת המשאבים, סביר להניח, כי לקהילות חזקות יהיה יתרון בפיתוח שיטור מקומי. האם הרשות הלאומית תמנע מרשויות מקומיות לסבסד שיטור מקומי? תהליך זה מתחיל להסתמן גם במסגרת השיטור הקהילתי בישראל. בערים רבות, שבהן פועל השיטור הקהילתי בישראל, החלו

הרשויות המקומיות לספק מימון וכוח אדם לצורכי שיטור שונים (ויסבורד ואח', טרם פורסם). כך קרה, לעתים, שרשויות רכשו ניידות לסיור משותף עם המשטרה, והקצו פקח עירוני לסיור זה על בסיס קבוע. בדרך-כלל, המשטרה ראתה הקצאת משאבים זו על-ידי רשויות מקומיות בעין יפה, בדומה לאופן החיובי שבו תפסה המשטרה את שיתופם של אזרחים בעבודתה, במסגרת המשמר האזרחי. אולם, בפיתוח של שיטור מקומי, סביר להניח, שתמיכה עירונית זו תגדל, ותהליך זה ירחיב את הפער בתפקוד המשטרה ובתפקידיה בקרב קהילות שונות בישראל.

נשאלת השאלה, האם אנחנו, כישראלים, רוצים לאמץ מודל של שיטור, אשר סביר שיוביל למידה מסוימת של אי-שוויון במשאבים, העומדים לרשותה של המשטרה בקהילות השונות. תשובה אפשרית אחת לשאלה זו תהיה, שאי-שוויון הוא רכיב בסיסי בכלכלה הקפיטליסטית בעולם המודרני. אי-שוויון בשירותי משטרה רק משקף אי-שוויון, שקיים בשירותים אחרים בישראל ואי-שוויון במערכת ההזדמנויות בארץ. על בסיס זה, השאלה היא, האם נושא השיטור צריך לחרוג מגבולות אי-השוויון, שאותו אנחנו מוכנים לסבול בחברה הישראלית. לשאלת השוויון יש משמעויות נורמטיביות אם רוצים לעבור לשיטור מקומי יותר, ומשמעויות הכרוכות בקביעת מדיניות בנושא זה, שאותן צריך לשקול.

יושרה

רעיון מרכזי בשיטור הוא הנושא של יושרה במשטרה. לא די בכך, שהמשטרה תהיה אפקטיבית במלחמתה בפשיעה או בסיוע לחברה לשמור על הסדר הציבורי. רכיב חיוני בשיטור מודרני במדינה דמוקרטית הינו הפיקוח על עבודת המשטרה. בארצות-הברית נושא הפיקוח על המשטרה נתפס בהקשר רחב יותר של יושרה (Skolnick and Fyfe, 1993). יושרה משטרית מתייחסת לתפקידי משטרה בתחומים נרחבים, ובאופן ישיר היא מייחסת חשיבות למניעת שחיתות משטרית ולשימוש לרעה בסמכויותיה.

Skolnick (1966), התייחס כבר לפני שלושים שנה לבעיה זו, כאשר דיבר על המתח המובנה הקיים בין תפקידה של המשטרה לשמור על סדר לבין הציפייה המשפטית, כי המשטרה תפעל במסגרת החוק. לשאלת היושרה משמעות חשובה בדיון על מעבר לשיטת שיטור עירונית. האם רשויות מקומיות יכולות לספק את אותה המידה של פיקוח ובקרה על הפעילות המשטרית, שמאפשר מבנה של משטרה לאומית? יתכן, ששאלה חשובה יותר היא, אם רשויות מקומיות שונות תצגנה סטנדרטים שונים של פיקוח.

בחברה שסועה כשלנו, האם שיטור מקומי יהווה את הדרך להגברת סכסוכים במקום לצמצמם? למשל, האם הרוב ברשויות מקומיות ישתמש בכוחו לפעול באורח לא הוגן כלפי מיעוטים מקומיים? תומכים ומבקרים של שיטור קהילתי הצביעו על בעיה זו (Weisburd, Uchida, with Green, 1993). האם הניסיון להזדהות עם קהילה מקומית לא עלול להביא בעקבותיו הזדהות משטרית עם קבוצות מסוימות, בעלות כוח, ושימוש בהצדקות של הקהילה על מנת להטריד ולרדוף אחרים, חסרי כוח?

הניסיון האמריקאי מלמד, כי במקרים מסוימים, אכן ישנו שימוש לרעה בסמכות המשטרתית, אך גם, כי לעתים קרובות, שיטור קהילתי העצים את אלו שהיו חסרי כוח בעבר; כי שיטור קהילתי אינו שיטור עירוני, אלא כפי שכבר ציינו, העצמת קהילות במסגרת השיטור העירוני. הדגשה נקודתית זו של קהילות מקומיות במסגרת השיטור הקהילתי, אולי אף מנעה יותר ניצול לרעה של סמכות המשטרה (Weisburd, McElroy, and Hardyman, 1988).

אולם, סביר להניח, כי אימוץ של שיטור עירוני מקומי בישראל יעלה את הסיכון לבעיות מעין אלו. השיטור הקהילתי בישראל עדיין אינו מבוסס דיו, וסביר ששיטור עירוני יוסיף כוח רב לרשויות המקומיות. הניסיון הישראלי בשיטור קהילתי מראה, כי הרשויות המקומיות ולא דווקא הקהילות השונות בתוך אותה הרשות, חברו לפעילות המשטרתית במסגרת תכניות השיטור הקהילתי (ויסבורד ואח', טרם פורסם). ישנן מספר סיבות לכך, החל מחולשתן של קהילות לא-פורמליות בישראל וכלה במבנה יחסי הכוח הפוליטיים במדינה. אולם, נראה לנו, כי פיתוחה של משטרה עירונית יחזק את כוחן של הרשויות המקומיות, ובכך, אולי, יוביל לשימוש לרעה בכוח המשטרה ביחס לקבוצות חלשות באוכלוסייה.

במהלך יום העיון התייחסו רבים לשאלת השחיתות ברשויות המקומיות בישראל. בעשור האחרון ניתן לראות שורה של העמדות לדין של אישי ציבור ברשויות המקומיות. בישראל הצטבר חומר תיעודי רב, העוסק בתיאור דפוסים של שחיתות ציבורית ואי-שמירה על נוהליים במסגרת הרשויות המקומיות (דו"ח ביקורת על השלטון המקומי, 2000). חומר זה מעיד, שישנו, כנראה, דפוס נרחב של שחיתות בשלטון המקומי בישראל. אם תפקידי המשטרה יהיו בידי הרשויות המקומיות, ישנה סיבה לדאגה. לא נוכל לצפות, שתפקידי המשטרה לא יושפעו מהמתרחש בהקשר הנרחב של שלטון מקומי במסגרת שיטור עירוני.

מסקנות

הרעיונות, השאלות וההרהורים שעלו במסגרת דיון זה לא נועדו לספק תשובה ברורה וחד משמעית לשאלה, האם יש לאמץ את מודל המשטרה העירונית בישראל. מטרתנו הייתה, בעיקר, לזהות את אותן הסוגיות, שמן הראוי לדון בהן, כאשר מתכוונים לשקול מודל של שיטור עירוני. זיהינו מספר בעיות שכדאי להתייחס אליהן בכל מעבר לכיוון של שיטור מקומי. הגדרנו "יעילות" כגורם מרכזי שיש לעסוק בו בדיון זה. משטרה לאומית הנה יעילה יותר הן בתחום פיתוח המשאבים והן בתחום הקצאתם. נושא זה חשוב במיוחד בהקשר של חברה, שכנראה אינה רוצה להשקיע משאבים רבים יותר בשיטור. הוא חשוב גם כיוון, שאנו ממשיכים להתמודד עם בעיות ביטחון רציניות, שדורשות גמישות בהקצאת משאבי משטרה.

בעוד שהדיון בסוגיית ה"יעילות" מתמקד בסוג מסוים של שאלות, הרי שהמעבר הכלל עולמי לכיוון של גישה ממוקדת קהילה, מכווין את הדיון למערכת שונה של שאלות. 'קהילה' הופכת בדיון מעין זה להיות גורם מרכזי וחשוב בעיצוב השיטור המודרני. מבנה של משטרה לאומית אינו יכול לספק מסגרות עבודה שמעודדות את המעורבות של קהילות מקומיות בפעילות משטרתית ומחזקות אותה. ללא קשר ליתרונות שיש למשטרה לאומית, ההכרה הגוברת והולכת בחשיבותם של צרכים קהילתיים ושל נקודות מבט מקומיות, מעוררת שאלות ביחס להמשך ריכוזיותה של משטרת-ישראל.

בעיית השוויון תהיה אבן נגף בכל מעבר לשיטור עירוני בישראל. סביר להניח, ששליטה מקומית בשיטור, תוליד לאי-שוויון במשאבים המשטרתיים. אי-שוויון מעין זה יתפתח, כפי שהרחבנו קודם לכן, גם אם חלוקת המשאבים תעשה ברמה הלאומית, וגם אם תתקיים ברמה המקומית. בכך טמונה האירוניה העיקרית בפיתוח של שיטור עירוני מקומי. בעוד שהיתרון של שיטור מקומי הוא

שקהילות יכולות להגדיר את סוג השיטור שבו הן מעוניינות. הרי הקהילות שדורשות נוכחות משטרתית משמעותית הן אלו, שאין בידיהן משאבים הולמים להקדיש לפיתוח המשטרה.

לבסוף, העלינו את בעיית היושרה המשטרתית. יושרה היא שאלת מפתח בשיטור מודרני. משטרה אשר אינה פועלת במסגרת החוקים במגע עם אזרחים או בניהול ענייניה הכספיים, לא תכובד על-ידי הציבור ולא תזכה באמונו. פיקוח על המשטרה בידי השלטון המקומי עלול ליצור דאגות חדשות בנוגע לשליטה במשטרה.

לסיכום, עולה, כמובן, השאלה, מהם הסיכויים לשיטור עירוני מקומי בישראל? הנושאים שהעלנו והדאגות שנדונות בגיליון מיוחד זה של "משטרה וחברה" מרמזות על כך, שעלינו להתנהל בזהירות רבה, כאשר אנו שוקלים מודלים של שיטור מקומי. אולם, לא הכול כשורה בשיטור בישראל כיום. העדר התמיכה הציבורית בתפקוד המשטרה והדרישה הגוברת לשירותי משטרה טובים יותר מרמזים, שאיננו יכולים להמשיך בפשטות מה שעשינו עד עתה. אחת השיטות האפשריות לקירוב המשטרה הציבור היא באמצעות שליטה מקומית במשטרה. יתכן, כי המשימה היא להגדיר עד כמה אנו מוכנים להשקיע בשיטור בישראל, וכיצד אנו יכולים להגביר את השליטה המקומית, תוך שמירה על היעילות ועל צמצום בעיות של אי-שוויון ושל יושרה משטרתית. בלי קשר לתשובה, זהו הזמן לקיים דיון ציבורי מקיף בשאלת אופיו של השיטור במדינת-ישראל.

ביבליוגרפיה

אמיר מנחם, סקירת הספרות, אצל: ויסבורד דויד, שלו אורית, אמיר מנחם (טרם פורסם), **דו"ח סופי למחקר הערכה בתחום השיטור הקהילתי בישראל**, מדינת-ישראל, המשרד לבטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

ברוידא חיים, חל פחות בחוסן שלנו להתמודד עם אלימות, **ידיעות אחרונות - המוסף לשבת**, עמ' 20-21.

גבע ר. (1992), **אסטרטגיות במניעת פשיעה - שיטות, יישום והערכה**, משרד המשטרה, ירושלים.

גימשי ד. (1997), השיטור כפרופסיה - מ"לכוד גנבים" ל"יזם קהילתי", **משטרה וחברה**, 1, עמ' 5-25.

גימשי ד. (1999), **שיטור קהילתי בישראל ובעולם**, משטרת-ישראל, היחידה לשיטור קהילתי.

דו"ח ביקורת על השלטון המקומי (2000), משרד הפנים.

הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (2000), **השנתון הסטטיסטי - 2000**.

ויסבורד דויד, מנחם אמיר, ישראל ברק, אבי טננבאום, אורית שלו (1997), שיטור קהילתי בישראל - סיכויים וסיכונים, **משטרה וחברה**, 1, עמ' 109-130.

ויסבורד ד., שלו א., אמיר מ. (טרם פורסם) **השיטור הקהילתי בישראל - מחקר הערכה**, המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית.

לובנטל רות, שרון עימנואל, וינבלט גיימי, קופ יעקב (טבת תשנ"ח, ינואר 1998), **כלכלת ישראל בדגש קל**, המרכז לחקר המדיניות החברתית בישראל, ירושלים (מהדורה שנייה).

נתוני מדור הוצאות והכנסות (עדכני ל - 23/11/00), משטרת ישראל, המטה הארצי.

פישמן ג. (1979), אלימות בחברה הישראלית- שורשיה ומגמותיה, **סקירה חודשית**, 26 (1), עמ' 13-24.

קשתי א. (26.5.97), פערים וזהות, **הארץ**, ארכיון הארץ, <http://www.haaretz.co.il>.

קשתי א. (19.10.97), רק העשירים מתעשרים, **הארץ**, ארכיון הארץ, <http://www.haaretz.co.il>.

קוגן י. (1999), מגמות הפשיעה בישראל 1976 - 1999, **משטרה וחברה**, 3, עמ' 5-28.

שלו אורית, סקירת אירוע - מפגש בנושא עם מפכ"ל משטרת ניו-יורק, **משטרה וחברה**, 3, עמ' 143-151.

Farrell G., Lane E., Clark K. (In Press), What Does the World Spend on Policing, **International Journal of Comparative Criminology**.

Goode E., Ben-Yehuda N. (1994), **Morals Panics: The social Construction of Deviance**, Cambridge, Massachusetts, Blackwell.

Goldstein H. (1987), Towards Community Oriented Policing: Potential Basic Requirements and Threshold Questions, **Crime and Delinquency**, 33 (1), pp. 6-30.

Greene, J, Mastrofski D. (eds) (1991), **Community Policing: Rhetoric or Reality?**, New York, Praeger Publishers.

Pack H. (1971), **Structural Change and Policy in Israel**, Yale University Press, New Haven, Conn.

The Philadelphia Police Study Task Force (March 1987), **Philadelphia and Its Police: Toward a New Partnership**.

Riger S., Skogan, W. G. (1979), Fear of Crime, **Victimology**, vol. 3/4.

Silverman E.B. (1999), **NYPD Battles Crime: Innovative Strategies In Policing**, Northeastern University Press, Boston.

Skolnick J. (1966), **Justice Without Trial: Law Enforcement in Democratic Society**, New York, John Wiley and Sons.

Skolnick J., Fyfe J. (1993), **Above the Law, Police and Excessive Force**, New York, The Free Press.

Weisburd D., Eck J. (eds.) (1995), **Crime and Place**, Monsey, NY and Washington DC: Criminal Justice Press and PERF.

Weisburd, D., McElory J., Hardyman P. (1988), Challenges to Supervision in Community Policing: Observations on a Pilot Project, **American Journal of Police**, vol. 7 (2), pp. 29-50.

Weisburd D., Uchida C., with Green L. (Eds) (1993), **Police Innovation and Control of the Police - Problems of Law, Order and Community**, Springer-Verlag, New York.