

# העיקר במחקר 2019

אסופת מאמרים בנושאי משטרה



## פתח דבר

קוראים יקרים,

לפניכם אסופת מאמרים ומחקרים נבחרים לשנת 2019, תמצית נבחרת מפרי עבודתם לאורך השנה של אנשי מחלקת אסטרטגיה. בכתב-העת לשנה זו, לראשונה, מאמר פרי עטו של קצין משטרה בכיר, שתקוותנו כי תהווה את הסנונית הראשונה למאמרים נוספים מסוג זה, לעתיד לבוא. בנוסף, כהרגל שהפך לשגרה, שני מאמרים שנכתבו בידי אנשי אקדמיה, או בשיתוף עימם.

שיתוף הפעולה הפורה והביקורתי, ההולך ומעמיק בשנים האחרונות, בין המשטרה לבין האקדמיה, מקבל השנה משנה תוקף, עם הקמתו של המכון למחקרי משטרה ע"ש תנ"ך עקב מבורך ז"ל. מכון זה משמש במה משמעותית לפעילות מחקרית, עם גורמי מחקר חיצוניים, בתוך המשטרה פנימה, בבואה של המגמה הארגונית הנוהגת, לעידוד ופיתוח חשיבה משטרית אסטרטגית עמוקה.

אסופת המאמרים לשנה זו פותחת בשני מאמרים שנכתבו בידי חוקרי המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, בשת"פ הדוק עם אנשי המחקר במחלקת אסטרטגיה. המשכה במחקרים מגוונים בנושאי ליבה ארגוניים בתחום השיטור, אשר העסיקו אותנו השנה, וכן מאמרים שעניינם ניתוח מרחבי ומתודולוגיה במחקר המשטרתי. עוד בכתב-העת לשנה זו, כיאה לתקופה - שני מאמרים שעניינם מגדר, אמון ושילוב נשים בעבודת המשטרה, הרואים אור לראשונה.

אני תקווה כי תמצאו בהם ענין וכי אלה יאירו נושאי עיסוק ארגוניים מרכזיים.

תודותיי לכל הכותבים, ובראשם לסנ"צ מיה זיסו, רמ"ד מחקר ומדיניות במחלקה, על הכתיבה, החשיבה, הליווי וההפקה, וכן לרפ"ק רות כהן, קצינת מדור מחקר ומדיניות, על הבאת כתב-העת בתצורתו הנוכחית לדפוס.

תודה מיוחדת - לנצ"ם יגאל חדד, ק' אג"ם מחוז חוף, לפרופ' דיייד וייסבורד, פרופ' באדי חסיסי, ד"ר טל יונתן-זמיר וד"ר יעל ליטמנביץ' מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, על פועלם להבאת מאמריהם לכדי גמר, כך שיוכלו לראות אור במסגרת כתב-עת זה.

את המאמרים ניתן למצוא גם באתר האינטרנט של משטרת ישראל, בכתובת [www.police.gov.il/](http://www.police.gov.il/) אגף תכנון וארגון/פרסומים.

בברכה,



**לילך לאופמן גברי, נצ"מ**

רמ"ח אסטרטגיה





## דבר רמ"ד מחקר ומדיניות

קוראים יקרים,

באסופת מאמרי ומחקרי "העיקר במחקר" לשנת 2019, תשעה במספר, בחרנו להתמקד בנושאים, במחקרים ובעבודות המבטאים את עיקרי הנושאים שעמדו במוקד העשייה והחשיבה במחלקת אסטרטגיה במהלך השנה, לשקף את שיתוף הפעולה האמיץ והמתמשך עם גורמי אקדמיה, וכן ללבן שאלות וסוגיות מתודולוגיות העולות שוב ושוב כסוגיות מרכזיות במחקר המשטרה.

### החלק הראשון כולל שני מחקרי שיטור בהובלה אקדמית.

הראשון, מחקר ראשון מסוגו בישראל, הבוחן את נטיית קציני משטרה בישראל להסתמך על ממצאים מחקריים או, לחילופין, על ניסיונם המקצועי האישי. המחקר ראה אור בכתב-עת מדעי ותמציתו מובאת בכתב-עת זה, בשפה העברית. המסמך השני, בהובלת פרופ' באדי חסייסי וד"ר יעל ליטמנביץ' מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, ובשת"פ מחלקת אסטרטגיה, מהווה נדבך נוסף מתוך מחקר דו-שנתי מקיף שמטרתו לבחון את אפקטיביות רפורמת אמו"ן [2016-2018], ובוחן את טיפול המשטרה במטרדי התנועה.

**בחלק השני** שני מחקרים משטרתיים שנכתבו במחלקה, שעיסוקם בניתוח מרחבי וחקר ביצועים. הראשון שבהם שופך אור על שיעורי היוממות ככלי אסטרטגי בעבודת המשטרה ובאסטרטגיה הארגונית. המחקר השני נוגע באופן מרחיב בסוגיית נתוני כוח אדם במשטרות בעולם, בעיקר ככלי מאומת מחקרית, ויכול לסייע לכל גורם מחקרי הנדרש להשוואות בנתוני כוח האדם בין ישראל לבין העולם.

**החלק השלישי**, עניינו אקטואליה בשיטור, כולל מאגן נושאים אקטואליים ורלוונטיים לעת הזו, שמצאנו לנכון לתת להם במה במסגרת כתב-עת זה. מטבעו, הוא כולל נושאים מאגנים שהעסיקו במהלך השנה את אנשי מדור מחקר ומדיניות במחלקת אסטרטגיה. המאמר הראשון עוסק באסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית, נושא בעל משמעות לאומית המעסיק תדיר את המשטרה. המאמר השני, תמצית עבודת חניך מב"ל, כיום קצין אג"ם מחוז חוף, עניינה באמל"ח והנשק הבלתי חוקי במגזר הערבי. שני מאמרים נוספים עוסקים באמון ומגדר ובשילוב נשים בעבודת השטח במשטרה ונכתבו בשת"פ עם ק' המחקר ביחידה למגדר וגיוון תרבותי. המאמר האחרון והחותם את כתב-העת נוגע לנושא שהעסיק רבות את מדור מחקר ומדיניות במהלך שנת 2019, ועניינו עלות הפשיעה [למשק ולמשטרה], ככלי שבכוחו לסייע בקביעת מדיניות, בתעדוף ארגוני בחלוקת משאבים וכיו"ב. בכתב-העת הנוכחי נכללת סקירת ספרות כללית בנושא, כסנונית ראשונה. כתמיד, אני תקווה כי תמצאו ענין בתשעת המאמרים וכי אלה ישפכו אור על נושאי עיסוק מרכזיים המצויים במוקד העשייה של משטרת ישראל בעת הזו.

ברכה,  
ליה יוס

**סנ"ץ מיה זיסו**

רמ"ד מחקר

ומדיניות



## תוכן עניינים

- 1 פתח דבר.....
- 3 דבר רמ"ד מחקר ומדיניות.....

### מחקרי שיטור בהובלה אקדמית

- 9 הנטייה להסתמך על ניסיון מקצועי ושיטור מבוסס-ראיות: ממצאים מסקר קצינים בכירים במשטרת ישראל.....  
 ד"ר טל יונתן-זמיר ופרופ' דיייד וויסבורד, רפ"ק מיכל דיין וסנ"ץ מיה זיסו
- 29 מחקר הערכת תכנית אמו"ן.....  
 פרופ' באדי חסייס, פרופ' דיייד וויסבורד, ד"ר יעל ליטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל, שני תשובה, טאינה טרחטנברג

### ניתוח מרחבי וחקר ביצועים

- 63 שיעורי יוממות במשטרת ישראל - מתפיסה מופשטת לשימוש שוטף באסטרטגיה הארגונית.....  
 מר יונתן אילן
- 71 סוגיות בהשוואת נתוני כוח האדם במשטרות בעולם.....  
 ד"ר יקטרינה יז'מסקי

### אקטואליה בשיטור בישראל

- 103 אסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית...  
 פקד יהודה קייסי
- 133 אמצעי לחימה והנשק הבלתי חוקי במגזר הערבי.....  
 נצ"מ יגאל חדד
- 175 מְגָדָר ואמון הציבור במשטרת ישראל.....  
 רפ"ק טל גוטפריד-עוז ופקד ד"ר עוזי ששון
- 193 שילוב נשים במשטרת ישראל.....  
 רפ"ק טל גוטפריד-עוז ופקד ד"ר עוזי ששון
- 205 עלות הפשיעה | גישות ומתודולוגיות בעולם.....  
 גב' אורית דניאל, סנ"צ מיה זיסו



# מחקרי שיטור בהובלה אקדמית





# הנטייה להסתמך על ניסיון מקצועי

## ושיטור מבוסס-ראיות:

### ממצאים מסקר קצינים בכירים במשטרת ישראל<sup>1</sup>

ד"ר טל יונתן-זמיר<sup>2</sup> ופרופ' דייוויד וויסבורד<sup>3</sup>

המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית בירושלים

רפ"ק מיכל דיין<sup>4</sup> וסנ"ץ מיה זיסו<sup>5</sup>

משטרת ישראל

(מרץ 2019)

## תקציר

מחקרים (בעיקר בארה"ב) זיהו כי פעמים רבות קציני משטרה תומכים ומעריכים את התפיסה של "שיטור מבוסס-ראיות", אך עם זאת מעדיפים להסתמך על ניסיונם המקצועי והאישי בעת קבלת החלטות. למרות האמור, חוקרים הקדישו תשומת לב מועטה לכך שמדובר בנטייה רחבה (שאינה ייחודית לשוטרים), למנגנונים הפסיכולוגיים שעומדים בבסיסה, או להשלכותיה על יישום התפיסה של שיטור מבוסס-ראיות. המחקר הנוכחי מבקש לשפוך אור על התופעה האמורה. המאמר סוקר את הבסיס הפסיכולוגי של נטייה זו ועושה שימוש בסקר של קצינים בכירים במשטרת ישראל כדי לבחון את שכיחותה. מהמחקר עולה כי בעוד שקצינים בכירים תומכים באופן עקרוני בשיטור מבוסס-ראיות, הם מאמינים כי החלטות מקצועיות צריכות להתבסס בראש ובראשונה על ניסיון, לא על מחקר. נמצא כי שני המשתתפים הללו מהווים גורמים נפרדים, למרות שקיימת קורלציה ביניהם. בנוסף, נמצא כי העדפת הניסיון כבסיס לקבלת החלטות הנה תכונה כללית ורחבה, שאינה קשורה לשונות במאפיינים האישיים.

1 תורגם ותומצת ע"י סנ"ץ מיה זיסו. למאמר המקורי ראה:

Jonathan-Zamir, T., Weisburd, D., Dayan, M., and Zisso, M. (2019). The proclivity to rely on professional experience and evidence-based policing: Findings from a survey of high-ranking officers in the Israel Police. *Criminal Justice and Behavior*, 46(10), 1456-1474.

2 מרצה בכירה במכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים

3 פרופסור ווילטר אי. מיייר במכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית בירושלים, ו-distinguished professor במחלקה לקרימינולוגיה, משפט וחברה באוניברסיטת ג'ורג' מייסון, וירג'יניה, ארה"ב.

4 בעבר קצינת מחקר במדור מחקר ומדיניות במחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל.

5 רמ"ד מחקר ומדיניות אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל. B.A. בשפה וספרות ערבית וסוציולוגיה ואנתרופולוגיה חברתית, האוניברסיטה העברית. M.A. בקרימינולוגיה האוניברסיטה העברית.

## נטיית אנשי מקצוע לבסס החלטות על ניסיון מקצועי

ישנה הסכמה רחבה בספרות כי אנשי מקצוע מעדיפים לבסס את החלטותיהם המקצועיות על ניסיון ואינטואיציה, גם כאשר יש בנמצא ראיות מדעיות משמעותיות ויש מודעות לקיומן והכרה בערכן. מגמה זו זוהתה בתחומים שונים כגון רפואה, פסיכיאטריה, סיעוד, פיזיותרפיה, רפוי בעיסוק ופסיכולוגיה. באופן לא מפתיע, נטייה זו זוהתה גם במחקרים בתחום השיטור, בהם נבדק היחס בין שימוש בניסיון לשימוש בִּידע מדעי.

למשל, בסקר שנערך בקרב קצינים בשלושה ארגוני משטרה בארה"ב, מצאו טלפ ולם (Telep & Lum, 2014) כי "המשיבים ... סברו באופן גורף כי שיתוף פעולה עם חוקרים הוא הכרחי עבור ארגוני משטרה בכדי לשפר את יכולתם להפחית פשיעה. קצינים מכירים באופן כללי בחשיבות של ראיות מדעיות בהפיכת ארגונם לטוב יותר בלחימה בפשיעה" (עמ' 19). עם זאת, חוקרים אילו מצאו גם שהתשובה השכיחה ביותר לשאלה בדבר האיזון הראוי בין השימוש במחקר המדעי לבין הניסיון האישי הייתה 75%:25%, בהתאמה. כלומר, בעת קבלת החלטות, יש, לדעת השוטרים, לתת את עיקר המשקל (75%) לניסיון אישי ומקצועי ורק חלק קטן (25%) לממצאי המחקר המדעי. ממצאים דומים עלו גם במחקר שנערך בקרב מפקדים וְשָׂרִיפִים באורגון, ארה"ב (Telep & Winegar, 2015), וכן בסקרים, ראיונות ובקבוצות מיקוד שנערכו באנגליה (Fleming & Rhodes, 2018; Hunter et al., 2011; Palmer 2015).

בספרות השיטור ניתנו לממצאים הללו בעיקר הסברים רציונאליים. וויליס ומסטרוֹפֶסקי (Willis & Mastrofski, 2014) טענו כי המשטרה תמשיך להסתמך על ניסיון, לא על מדע, מכיוון שהמדע לא מספק פתרונות לסוגיות שמטרידות שוטרים בעולם האמיתי. ואכן, בתחומים רבים כגון גיוס כוח אדם והכשרתו, שימוש בכוח, תפיסות לגבי לגיטימיות המשטרה ועוד, המחקר הקרימינולוגי טרם הצליח לבנות גוף יָדע שיאפשר חיזוי בהסתברות גבוהה ובעוצמה מספקת בכדי לתת הכוונה לגבי מה המשטרה צריכה לעשות וכיצד עליה לעשות זאת (President's Task Force, 2015; Telep, 2016; Weisburd, & Majmundar, 2018). לאם וקופר (Lum & Koper, 2017) סבורים כי המשטרה טוענת בעקשנות לערך שיש לניסיון המקצועי של השוטרים במטרה למנוע מכוחות חיצוניים, כגון טכנולוגיה או ראיות מדעיות, מלהגביל את שיקול דעתה ואת האוטונומיה הרחבה שלה. הסברים רציונאליים אלו מספקים תובנות חשובות, אך מתעלמים מכלליות התופעה: הנטייה להעדיף ניסיון על פני ממצאי מחקרים כבסיס לקבלת החלטות אינה ייחודית לשיטור ונובעת ממנגנונים פסיכולוגיים מוכרים, כפי שיפורט להלן.

למשל, רוסיו (Ruscio, 2010) מסביר כי מאחר וניסיון אישי מהווה ידע שנרכש ממקור ראשון, הוא עצמתי יותר מבחינה רגשית מאשר הראיות המדעיות ה"יבשות" שמדווחות בספרות, ולכן מוחשי יותר. מידע מוחשי נשלף בקלות רבה יותר מהזיכרון. מידע או תסריט שנשלפים בקלות מהזיכרון נתפסים כסבירים מאד להתכנות או תדירים (עקב "יוריסטיקת הזמינות", ראה: Tversky & Kahneman, 1973). כך, הניסיון האישי המוחשי אשר נשלף בקלות מהזיכרון נתפס כרלוונטי במיוחד.

הילוק וריינס (Giluk and Rynes, 2012) טוענים כי הנטייה לסמוך על הניסיון האישי נובעת מהשילוב של העדפת הפרט ל"ראיות אנקדוטאליות" - ראיות בצורת 'סיפורים', יחד עם צורך עז להאמין בסיפורינו האישיים. אנשים משתמשים בסיפורים בכדי להבין את העולם (Mink, 1978), ונמצא כי מקרים ספציפיים נוטים להשפיע על אנשים יותר מאשר הסתברויות מופשטות (Kahneman & Tversky, 1973). ניסיון אישי מהווה סוג מסוים של 'סיפור', "אחד הסיפורים החזקים מכולם מבחינת יכולתו לייצר התנגדות לראיות מדעיות סותרות" (עמ' 141). הסיבה הראשונה לכך היא שלאנשים יש צורך לראות את עצמם באור חיובי, ולכן הם חושבים ומתנהגים בדרכים המשמרות את דימויים העצמי החיובי (למשל: Epstein, 1973). ראיות מחקריות שמראות לאנשי מקצוע שהידע שלהם הוא שגוי, או שיטות העבודה שלהם אינן יעילות, מאתגרות את ההערכה העצמית שלהם. שנית, אנשים חותרים לעקבות בין עמדותיהם לבין התנהגותם בכדי להימנע מדיסוננס קוגניטיבי (Festinger, 1957). נטייה זו מגבילה את יכולתם לפקפק ביעילות הפרקטיקות שלהם.

גרוב ומיל (Grove and Meehl, 1996) דנים בחיזוי אימפרסיוניסטי (מבוסס-התרשמות) אל מול חיזוי מְכָנִי (מבוסס-נתונים), ומציגים מספר גורמים סוציו-פסיכולוגיים אשר, לדעתם, מסייעים להסביר את ההעדפה השכיחה לחיזוי סובייקטיבי במסגרות מקצועיות שונות. ראשית, אנשי מקצוע עלולים לחשוש שטכנולוגיה (או המדע) יגרמו להם להיות מיותרים, עד כדי אבטלה. בהקשר של שיטור, קצינים עלולים לחשוש כי בארגון 'מְכוּוֹן ראיות מדעיות', שוטרים בעלי רקע אקדמי-מחקרי יקודמו, בעוד אלו שאינם יישארו מאחור. בנוסף, חיזוי מְכָנִי עלול לאיים על ההערכה העצמית של אנשי מקצוע, או, לחילופין, במצב בו אנשי המקצוע מחזיקים ב"תיאוריה" מסוימת לגבי האופן בו העולם פועל, איומים על "תיאוריה" זו עלולים לעורר דיסוננס קוגניטיבי. אנשי מקצוע עשויים להאמין כי פרקטיקות "מכאניות" יובילו לטיפול קר, מנותק ולא אמפתי, וכתוצאה מכך עלול להיווצר מצב של דה-הומניזציה ללקוחות שלהם; הם עשויים להרגיש טינה כלפי הרעיון שמחשבים (או המדע באופן כללי יותר) יכולים להתעלות מעל לביצועים הקוגניטיביים של האדם; או שהם עשויים להתנגד לחיזוי מְכָנִי עקב העדר השכלה מתאימה.

לסיום, הייהאוס (Highhouse, 2008), מציע הסבר המבוסס על הצורך לחוש אופטימיות לגבי תוצאות ההחלטות. הסבר זה מסתמך על איינהורן (Einhorn, 1986), המבחין בין הגישה האינטואיטיביות לגישה האנליטית לחיזוי. הגישה האינטואיטיבית, מבוססת הניסיון, משקפת תפיסה דטרמיניסטית של העולם, לפיה הרעיון שהעמיד הנו הסתברותי מטבעו - נדחה. לפיכך, טעויות פוטנציאליות בניבוי תוצאות של החלטה נותרות מופשטות ועמומות. בשונה ממנה, הגישה האנליטית, מבוססת המחקר, מקבלת את אי-הוודאות כגורם מובנה בחיזוי. ישנה הכרה בגורם הטעות והוא הופך לחלק בלתי נפרד מהחיזוי. עמימות, בתורה, מאפשרת אופטימיות רבה יותר לגבי התוצאה מאשר הסתברות ידועה, נמוכה להצלחה (Kuhn, 1997). במילים פשוטות, פתרונות מבוססי-ניסיון עם סיכוי לא ידוע להצלחה הנם אטרקטיביים, משום שהם מאפשרים לאדם לחוש אופטימיות רבה יותר לגבי התוצאה, בהשוואה לפתרון מבוסס-מחקר עם הסתברות ידועה לכישלון.

**ולסיכום:** מהספרות הפסיכולוגית עולה כי הנטייה להסתמך על ניסיון מקצועי ועל השקל הישר בעת קבלת החלטות, גם כאשר הפרט מכיר ומעריך את המדע, מושתתת על צרכים רגשיים, הטיות וקיצורי דרך קוגניטיביים שמשפיעים על כולנו, כולל על אנשי מקצוע בעלי ניסיון רב. ניסיון אישי הוא מוחשי, קל לשליפה מהזיכרון, וכתוצאה מכך נתפס כרלוונטי במיוחד. ניסיון אישי נתפס כהגיוני מכיוון שהוא 'סיפור' ולא 'נתונים', ובנוסף - לאנשים יש צורך עז להאמין בסיפוריהם האישיים במטרה לשַׁמֵּר את הדימוי העצמי החיובי שלהם ולהימנע מדיסוננס בין מה שהם מאמינים למה שהם עושים. מסיבות דומות, אנשים חוששים שפתרונות "טכניים" או "סטטיסטיים" יהפכו לדומיננטיים, מה שיהפוך אותם לנחותים או מיותרים ואת עבודתם לבלתי אישית ומנותקת. לבסוף, אנשי מקצוע נוטים לבחור בפתרונות המאפשרים להם לחוש אופטימיות לגבי תוצאות החלטותיהם.

## קבלת החלטות מבוססת-ניסיון בהקשר של מדיניות מבוססת-ראיות

בפרק זה נרחיב על טיעוניהם של התומכים בתהליכי קבלת החלטות מבוססי ראיות מדעיות, ומנגד, יוצגו טיעונים התומכים בתהליך קבלת החלטות מבוסס-ניסיון. מצד אחד, טוען רוסיו (Ruscio, 2010) כי כאשר אנו נותנים משקל מכריע לניסיונו האישי של אדם זה או אחר, אנו למעשה מפחיתים מערכו של הניסיון הקולקטיבי, עתיר הידע, של אנשי מקצוע רבים אחרים, שיחד נחשפו למדגם גדול ומגוון הרבה יותר. הוא מסביר כי הכללה מתוך ניסיון אישי מַפְרָה את עקרונות החשיבה המדעית: לא ברור מה מייצג מדגם ההתנסויות של אדם אחד, כמה או איזה סוג של "נתונים" חסרים בגלל מגבלות זיכרון והטיות קוגניטיביות; "התנאים" של הטיפול לא "הוקצו" באופן אקראי; אמינות ה"תוצאות" ותוקפן, כפי שנשלפו מהזיכרון, מוטלת בספק; וה"ניתוח" חשוף לאשליה כי קשרים מסוימים בין משתנים מתקיימים, בעוד קשרים אמתיים, חלשים או נוגדי-אינטואיציה, עשויים לחמוק מן העין. לאם וקופר (Lum and Koper, 2017) טוענים כי בעולם המשטרה מוענק ערך מופרז לניסיון האישי, ובהינתן הרמות הגבוהות של שיקול הדעת שמאפיינות את המקצוע, עלול הדבר לעכב פתיחות לידע חיצוני ולשינוי. מצב זה הופך להיות בעייתי במיוחד כאשר ממצאי מחקרים אינם עולים בקנה אחד עם תפיסות מקובלות. תומכים אחרים בשיטור מבוסס-ראיות העלו טענות דומות (למשל: Sherman, 1984, 1998; Lum, 2009).

לעומתם, יש הטוענים בדבר החשיבות של "אינטואיציה מבוססת-ניסיון", כזו שהתפתחה מתוך ניסיון רב. סלאס ואחרים (Salas, Rosen & DiazGranados, 2010) מבהירים את ההבחנה בין שתי מערכות שונות לעיבוד מידע: מערכת "אינטואיטיבית", שהיא "מהירה, הוליסטית ואינה דורשת מאמץ קוגניטיבי מוּדָע", ומערכת "מוּדָעֵת", שהנה "איטית יותר, אנליטית ודורשת מאמץ מבחינה קוגניטיבית". סקירת הספרות של חוקרים אילו מלמדת כי ישנם תנאים בהם המערכת האינטואיטיבית תהיה מדויקת יותר: בקרב אנשי מקצוע מנוסים יותר (כל עוד ניסיון זו לווה במשוב); כאשר המצב הנוכחי נמצא בתחום ההתמחות של מקבל החלטות; כאשר המשימה מורכבת (למשל, לא ברור איך ניראת

"הצלחה"; וכאשר הסביבה מאופיינת בלחצים (כגון לחץ זמן). יש לציין כי הנטייה של אדם להסתמך על אחת משתי המערכות נתפסה על ידי חוקרים כמרכיב אישיותי, כלומר אנשים מעדיפים לצַבד מידע באמצעות אחת המערכות. עם זאת, אין לנו סיבה לשער כי מאפיינים ברמת הפרט - סוציו-דמוגרפיים ואחרים - הנמדדים בדרך כלל בסקרי משטרה, יהיו קשורים להעדפה זו.

בהקשר של שיטור, מהדהד וו'ליס (Willis, 2013) טיעונים מוקדמים שהועלו על ידי ביילי וביטנר (Bayley & Bittner, 1984) אודות החשיבות של "מיומנות השיטור". לטענתו, בניגוד לראיות מדעיות 'קשיחות', "מיומנות" מאפשרת יצירתיות וגמישות בהתאמת התגובות הן לסיטואציה הספציפית והן לכישורים ולתכונות האישיות של השוטר המגיב, כגון רמת הניסיון שלו וכישוריו המילוליים. בנוסף, ארגוני משטרה מצופים להשיג מטרות רבות מְצָבָר להתמודדות עם הפשיעה (הסוגיה שבאופן מסורתי הייתה בלב המחקר המדעי), כגון מתן מענה הולם לקורבן, ביטחון בזירה, מניעת הסלמה, ובאופן כללי יותר - שוויון, להיטימיות, חירות וערכים חברתיים אחרים. ואולם, לעיתים קרובות, אין למדע מה לתרום בנוגע לדרך הטובה ביותר להשיג מטרות שכאלו, ועל כן אין תחליף לניסיונם המקצועי של השוטרים (ראה גם: Willis & Mastrofski, 2014).

נחזור לדיון בנושא התפקידים של ניסיון מקצועי אל מול ראיות מדעיות בתהליך קבלת ההחלטות, תוך קישורו לממצאי המחקר ולהשלכותיהם, בפרק הדיון שלהלן. הנקודה המרכזית שיש, לטעמינו, לקחת מהספרות בשלב זה היא כי הממצאים הקודמים בדבר נטייתם של שוטרים לתפוס את המדע באופן חיובי, אך בה בעת להעדיף להישען על ניסיונם בעת קבלת החלטות, אינם ייחודיים לתחום השיטור. מסקנה זו אינה מפתיעה לאור העובדה שנטייה זו נובעת ממנגנונים פסיכולוגיים אינהרנטיים ומוכרים. בהתאם לכך, שיערנו את ההשערות הבאות: 1 - קציני המשטרה במדגם יפגינו תמיכה עקרונית ברעיון של שיטור מבוסס-ראיות. 2 - למרות התמיכה האמורה, הקצינים יעדיפו לבסס החלטות על ניסיון מקצועי, לא על ראיות מדעיות (למשל: Telep & Lum, 2014). 3 - התמיכה בשיטור מבוסס-ראיות והנטייה להסתמך על ניסיון תיצורנה שני פקטורים נפרדים (שעשויים להיות בקורלציה זה עם זה). 4 - הנטייה להעדיף את הניסיון על פני המדע כבסיס לקבלת החלטות לא תהיה קשורה למאפייניהם האישיים של השוטרים.

## שיטה

### זירת המחקר

המחקר נערך במשטרת ישראל (להלן: מ"י), משטרה לאומית ארצית, היחידה בישראל. מתוקף נסיבות כינונה (בזמן מלחמה, על בסיס משטרת המנדט הבריטית, שהייתה משטרה קולוניאלית-מיליטנטית) ובשל התפקיד המרכזי של הארגון בתחום ביטחון הפנים, נחשבת מ"י לעתים קרובות לארגון ריכוזי יחסית, דמו-צבאי, מבחינה ארגונית, תרבותית וניהולית (ראה סקירה ע"י: Jonathan-Zamir & Harpaz, 2018). עם זאת, ישנם קווי דמיון

משמעותיים בין מ"י לארגוני משטרה מערביים דמוקרטיים רבים. שוטרי מ"י מוגבלים על ידי החוק מלנצל את סמכותם לרעה ומחויבים להעניק יחס שווה לכל. המשימות השוטפות של תחנות המשטרה דומות לאילו של ארגוני משטרה מקומיים בארצות הברית או באירופה: הן אחראיות על הטיפול בפשיעה המקומית, בסדר הציבורי ובתנועה. כמו כן, שוטרי הסיור והתנועה של התחנות מקיימים את רוב האינטראקציות עם האזרחים (למשל: Weisburd et al., 2009). בנוסף, לאורך השנים הושפעה מ"י ממגמות בינלאומיות בתחום השיטור, כגון שיטור קהילתי, שיטור בנקודות חמות ושיטור מוכוון בעיות (ראה סקירה ע"י: Jonathan-Zamir et al., 2015).

יש לציין כי המפקח הכללי של מ"י בעת עריכת המחקר, רב ניצב רוני אלשיך, היה מחויב לרעיון של שיטור מבוסס-ראיות. בהתבסס על העקרונות של שיטור מוכוון בעיות (למשל: Goldstein, 1979), מניעה מצבית (לדוגמה: Clarke, 1980), שיטור קהילתי (לדוגמה: Skolnick & Bayley, 1988) ולגיטימיות ציבורית כבסיס לציות לחוק (למשל: Tyler, 2009), הציג אלשיך תכנית אסטרטגית רחבה המכוונת לטיפול בבעיות המטרידות את הציבור (ראו סקירות ע"י: Casey, 2017; Zisso, 2017). גישתו הובילה לפיתוח מערכת ממוחשבת המנחה את הפעילות היום-יומית של תחנות המשטרה בישראל. מערכת זו מתרגמת את עקרונות האסטרטגיה לפעולה ומאפשרת למפקדי תחנות המשטרה לזהות את הבעיות הבולטות באזורם (בהתבסס, במידה רבה, על סדרי העדיפויות של הקהילה המקומית) ולעקוב אחר הישגיהם בהתמודדות עם בעיות אלו (Laufman-Gavri & Hasisi, 2017). לסיכום, מחקר זה נערך בתקופה שבה הפילוסופיה של שיטור מבוסס-ראיות הייתה מוערכת על ידי הפיקוד הבכיר של הארגון, ובאמצעות מערכת ניהול חדשנית השפיעה על קבלת ההחלטות היומיומיות של מפקדי התחנות. נסיבות אלו חיזקו את השערתנו כי קצינים במדגם שלנו יתמכו ויעריכו את הפילוסופיה של שיטור מבוסס-ראיות.

## משתתפים

אוכלוסיית המחקר כללה את כלל המפקדים הבכירים הלא-מנהליים (קציני השטח) של מ"י בדרגת רב-פקד ומעלה (למעט המפכ"ל). אוכלוסייה זו כוללת למשל מפקדי מחוזות, מרחבים ותחנות; מפקדים מתחום המבצעים והחקירות ברמת המחוז והמרחב והמפקדים הבכירים של חמש חטיבות מְטָה נבחרות: סיור, מודיעין, חקירות, מבצעים ואבטחה ותנועה, סה"כ 420 קצינים בכירים. אוכלוסייה זו נבחרה מאחר ומעמדם של הקצינים כמפקדי שטח בכירים מאפשר להם, בפוטנציאל, למלא תפקיד מרכזי ביישום מדיניות מבוססת-ראיות בשיטור הרחוב ה"אמיתי". כל הקצינים הללו הוזמנו על ידינו להשתתף במחקר (פירוט להלן), כאשר 227 נענו בחיוב. שיעור היענות זה (54%) נחשב גבוה עבור סקרים אנונימיים מבוססי-אינטרנט (Nix et al., 2017). עשרה משיבים הושמטו מהמדגם הסופי, שכן למרות תפקידם הבכיר דרגתם לא נכללה בקריטריון ההכללה (6) או לא צוינה כלל (4). כך, כלל המדגם הסופי 217 קציני שטח בכירים.

הקצינים במדגם הנם בני 30 ומעלה, בעלי השכלה אקדמית (86% בעלי תואר שני) ומינימום 7 שנות שירות במשטרת ישראל. מאפיינים אלה אינם מפתיעים לאור זאת שאוכלוסיית

המחקר הוגדרה מראש כפיקוד הבכיר של הארגון- השכלה גבוהה וניסיון הינם תנאים הכרחיים לקידום. בהקשר זה, יש לציין כי טלפ (Telep, 2017) זיהה קשר בין השכלה ברמת תואר שני לבין פתיחות למחקר, מה ששוב חיזק את השערתנו כי קצינים אלה יפגינו תמיכה רחבה ברעיון של שיטור מבוסס-ראיות.

רוב הקצינים במדגם הנם בעלי אחת משתי הדרגות הנמוכות בקריטריון ההכללה של המחקר - רב-פקד וסגן-ניצב, והרקע שלהם הוא בעיקר בחטיבות המבצעים, החקירות או המודיעין. כמעט כולם גברים יהודים שנולדו בישראל. פרופיל סוציו-דמוגרפי זה אינו ייחודי למשטרת ישראל, ומאפיין דפוסי גיוס מסורתיים לארגוני משטרה (למשל, Loftus, 2010). טלפ ו'וינגאר (Telep & Winegar, 2015), למשל, מצאו במדגם של שְׁרִיפִים ומפקדים מאורגון, ארה"ב, כי כמעט 87% מהם היו גברים לבנים (שאינם היספנים).

מדגם המשיבים במחקר זה דומה לאוכלוסייה שממנה הוא נלקח מבחינת מין, גיל ושנות ניסיון. לדרגות הגבוהות של האוכלוסייה קיים ייצוג חסר מסויים במדגם שלנו, בעוד שלדרגות הנמוכות יש מעט ייצוג יָתֵר. הרקע המקצועי העיקרי נמדד במ"י באמצעות קטגוריה נוספת שלא נכללה בסקר שלנו: "פיקוד". דיונים עם נציגי מ"י הבהירו כי קצינים אלה שייכים בעיקר לחטיבות המבצעים, החקירות או המודיעין. במילים אחרות, 87.9% מהמדגם ו-89.1% מאוכלוסיית המחקר שייכים לאחת משלוש החטיבות המוזכרות. לסיכום, הממצאים שיתוארו להלן מייצגים את עמדותיהם של מפקדי השטח הבכירים, עם הטיה קלה עקב ייצוג יָתֵר קל במדגם הנוכחי לשתי הדרגות הנמוכות וייצוג-חסר לשתי הדרגות הבכירות.

## הסקר

לטובת הסקר ביצענו שימוש בשאלון עמדות, שנבנה על ידי צוות המחקר על בסיס סקרים דומים שבוצעו בארצות הברית וכן על בסיס ספרות כללית בנושא פתיחות למחקר (למשל: Lum et al., 2012; Telep & Lum, 2014; Telep & Winegar, 2015). על מנת להבטיח את תוקף התוכן של השאלון, כלל השאלון את הנושאים הבאים: חשיפה לממצאי מחקרים וחסמים לחשיפה; רלוונטיות ממצאי מחקרים וחסמים נתפסים ליישום הפילוסופיה בעולם השיטור האמיתי; כיצד הארגון משתמש בממצאי מחקרים ועמדת המשיבים לגבי אופן שימוש זה; נכונות לשתף פעולה עם מחקרים; ורעיונות למחקר עתידי בארגון.

רוב הפריטים בשאלון נוסחו בצורת הִיגָדִים, אותם התבקשו הקצינים לדרג על פי מידת הסכמתם עמם בסולם הנע בין 1 ("כלל לא מסכים") ל-5 ("מסכים במידה רבה"). בחלק מהשאלות התבקשו הקצינים לדרג מספר אפשרויות על פי סדר עדיפות (האופן בו הם מעוניינים להיחשף לממצאי מחקרים והגורמים שיש לקחת בחשבון, לדעתם, בעת קבלת החלטות). לבסוף, הוצגה שאלה פתוחה בה התבקשו המשיבים להציע נושאים למחקר עתידי. העקביות הפנימית של הסולמות והתוקף המבחין בניהם נבחנו באמצעות ניתוח גורמים ומבחן כרונבך אלפא, כפי שיפורט בפרק הממצאים להלן.

## הליך

הסקר הועבר למשתתפים באמצעות הודעת דוא"ל שנשלחה במערכת האינטרנט-הפנימית של מ"י על ידי דמות בכירה באגף התכנון והארגון (שאינה בעלת סמכות פיקודית על אוכלוסיית הסקר). בהודעה הוסברו מהות הסקר וחשיבותו. קצינים שהסכימו להשתתף בסקר התבקשו ללחוץ על קישור שפתח את השאלון. בפתח השאלון הוצגה פסקת הסכמה מדעת שכללה את זהות החוקרים, מטרת המחקר ותרומתו הצפויה למ"י. הובהר לקצינים כי אין חובת השתתפות בסקר, הסקר הנו אנונימי ותשובותיהם תשמשה למטרות מחקר בלבד. הודעות דוא"ל ובהן בקשה להשתתפות נשלחו לראשונה ביום 1 בנובמבר 2017. הודעות תזכורת נשלחו שלוש פעמים נוספות במהלך חודש הסקר.

## אסטרטגית הניתוח

השערוטינו כיוונו אותנו לשתי קטיגוריות של שאלות בהן נשתמש במאמר הנוכחי: תשע שאלות שמדדו עמדות כלליות כלפי שיטור מבוסס-ראיות ושתי שאלות ששאלו באופן מפורש לגבי התפקיד שאמור להיות לניסיון האישי אל מול ראיות מדעיות בעת קבלת החלטות מקצועיות. תחילה בחנו את התפלגויות התשובות לשאלות הללו. לאחר מכן, השתמשנו בניתוח גורמים (factor analysis) בכדי לזהות האם שתי הקטיגוריות של השאלות אכן מתקבצות לשני גורמים שונים. בנינו סולמות בהתבסס על שני הגורמים הללו, והשתמשנו במודל רגרסיה מסוג OLS (Ordinary Least Squares) בכדי לנבא התנגדות לשימוש בשיטור מבוסס-ראיות באמצעות הנטייה לבסס קבלת החלטות על ניסיון, תוך כדי שליטה במאפיינים האישיים. לבסוף, השוונו את המאפיינים האישיים של קצינים שהציגו נטייה חזקה במיוחד לבסס החלטות על ניסיון, לאילו של שאר הקצינים.

## ממצאים

בטבלה 1 (בנספח) מוצגות ההתפלגויות של תשעת הפריטים שמודדים את עמדות הקצינים כלפי הרעיון של שיטור מבוסס ראיות מדעיות. עבור כל ההיגדים, הסכמה משקפת התנגדות לשיטור מבוסס-ראיות. כפי שניתן לראות מטבלה 1, התשובות מצביעות על תמיכה רחבה בפילוסופיה זו: מעל 60% לא מסכימים עם רוב ההיגדים, בעוד רק 7-16% מסכימים. למשל, 65.6% אינם מסכימים עם ההיגד "בעולם המשטרה יש להתייחס למחקר כמותרות ולא כהכרח", לעומת 11.6% שהסכימו עמו. רוב של 63.3% לא הסכימו עם ההיגד "רוב המחקרים בנושא משטרה אינם רלוונטיים לעבודתי" (9.3% הסכימו), ו-62.7% לא הסכימו עם ההיגד "מחקרים בנושא עבודת משטרה בד"כ לא עוסקים בליבת העשייה המשטרתית", לעומת 16.3% בלבד שהסכימו.

עם זאת, כאשר התבקשו הקצינים לדרג לפי סדרי עדיפויות את הגורמים שלדעתם יש לשקול בעת קבלת החלטות מקצועיות, מצטיירת תמונה שונה. השוטרים נשאלו: "כאשר מתקבלות החלטות לגבי שיטות פעולה ברמת הארגון, מה צריך, לדעתך, לקחת בחשבון?" הם התבקשו לדרג חמש אפשרויות: הניסיון האישי של הפיקוד הבכיר; הגיון

בריא של הפיקוד הבכיר; נתונים/ מחקרים שבוצעו בתוך מ"י; מחקרים בנושא שבוצעו בארץ על ידי גורם חיצוני לארגון ומחקרים בנושא שבוצעו בחו"ל". שאלה זו נשאלה שוב בנוגע לקבלת החלטות ברמת היחידה, כאשר ברמה זו נוסף שיקול שישי: נתונים/מחקרים בתוך היחידה/התחנה. המשיבים התבקשו לדרג שיקולים אפשריים אלה על ידי הקצאת הערך "1" לשיקול החשוב ביותר והערך "5" (או "6") לשיקול הכי פחות חשוב, לדעתם.

כפי שניתן לראות מטבלה 2 (בנספח), הערך שהוקצה בשכיחות הגבוהה ביותר ל"ניסיון האישי של הפיקוד הבכיר" היה "1", מה שמצביע על כך שהניסיון האישי, לדעת רבים מהמשיבים, צריך להיות הגורם העיקרי שמשפיע על תהליכי קבלת החלטות הן ברמת הארגון והן ברמת היחידה (ברמת הארגון - 49.7% וברמת היחידה - 54.1%). הקצינים הציגו עקביות גם בערכים שהקצו לממצאי מחקרים: לדעתם, שיקול זה צריך לבוא אחרי הניסיון האישי וההיגיון הבריא של הפיקוד הבכיר, וככל שמקור המחקר רחוק יותר מהיחידה בה מתקבלות ההחלטות - כך עליו להשפיע פחות. מעל 70% מהקצינים במדגם הביעו עמדה לפיה למחקרים שבוצעו בחו"ל יש להקצות את המשקל הנמוך ביותר בעת קבלת החלטות.

הממצאים שמדווחים בטבלאות 2 ו-3 מצביעים כי, באופן שתואם את השערות המחקר, קצינים בסך הכל מבטאים עמדות חיוביות כלפי שיטור מבוסס-ראיות, אך עם זאת מאמינים כי החלטות מקצועיות צריכות להתבסס בעיקר על ניסיון מקצועי, ואח"כ - על ההיגיון הבריא של הפיקוד הבכיר. רק אחר כך יש לבחון את הראיות המדעיות, וככל שמקור המחקר רחוק יותר מהיחידה לגביה מתקבלות ההחלטות, כך המשקל שניתן לו בתהליך קבלת ההחלטות צריך להיות נמוך יותר. כפי שניתן לראות מניתוח הגורמים המוצג בטבלה 3 (בנספח), פריטי הסקר המופיעים בטבלאות 1 ו-2 אכן יוצרים שני גורמים נפרדים (עבור הפריטים שמדווחים בטבלה 2, כללנו רק את אלה שבהם התגובה השכיחה ביותר משקפת את העמדות של לפחות 50% מהקצינים).

לשם בחינת המתאם בין הנטייה לבסס החלטות על ניסיון אישי לבין עמדות כלליות כלפי שיטור מבוסס-ראיות, נבנו שני סולמות: התנגדות לשיטור מבוסס-ראיות (ממוצע הפריטים 1-9 בטבלה 3) והעדפה לניסיון אישי על פני מחקר כבסיס לקבלת החלטות (ממוצע פריטים 10-16 בטבלה 3, פריטים 10 ו-13 קודדו מחדש כך שציונים גבוהים יותר משקפים העדפה חזקה יותר לניסיון על פני מחקר). בטבלה 4 מוצג מודל רגרסיה OLS המנבא התנגדות כללית לשיטור מבוסס-ראיות באמצעות העדפה לניסיון האישי על פני ממצאים מדעיים ומאפיינים אישיים. שלושת המשתנים - "גיל", "שנות שירות במ"י" ו"דרגה" מהווים מדדים לניסיון, ולכן רק המשתנה "שנות שירות במ"י" נכלל במודל. ערכי ה-VIF היו קטנים מ-1.15, מה שמעיד כי מולטי-קוליניאריות לא מהווה בעיה בנתונים אלו (O'Brien, 2007). המודל מובהק סטטיסטית ( $p = .01$ ) אך מסביר אחוז קטן בלבד (6.9%) מהשונות בהתנגדות לשיטור מבוסס-ראיות. מחקר קודם שהעריך את המנבאים של פתיחות למחקר בקרב שוטרים דיווח על אחוזי שונות מוסברת דומים (Telep, 2017). אין ספק כי יש צורך במחקרים נוספים על מנת לזהות את הגורמים המשפיעים על עמדות אלו. עם זאת, העדפה לניסיון אישי על פני ראיות מדעיות נמצאת בקשר חיובי ומובהק עם התנגדות לשיטור מבוסס-ראיות (ראה טבלה 4 בנספח).

לבסוף, בחנו את השאלה האם הנטייה לבסס קבלת החלטות על ניסיון קשורה למאפיינים האישיים של השוטרים. בטבלה 5 (בנספח) אנו משווים את המאפיינים של הקצינים בעלי העדפה חזקה במיוחד לביסוס החלטות על ניסיון, ליתר הקצינים. זיהינו את הקצינים בעלי העדפה מובהקת זו באמצעות שימוש ב"נקודת שבירה טבעית" בהתפלגות מדד "עדיפות לניסיון על פני מחקר": כמעט שליש מהקצינים (31.4%) קיבלו את הציון הגבוה ביותר האפשרי במדד זה - 5 (68.6%). הנותרים התפזרו בשיעורים דומים על פני הציונים האחרים (0.5% עד 10.5% בכל ערך). כפי שעולה מטבלה 5, קצינים אלה דומים מאוד במאפייניהם האישיים ליתר הקצינים. לא נמצאו הבדלים מובהקים סטטיסטית בין הקבוצות, מה שמצביע על כך שהנטייה לבסס קבלת החלטות על ניסיון מקצועי ככל הנראה לא קשורה למאפיינים סוציו-דמוגרפיים או מאפיינים אישיים אחרים.

## דין

"שיטור מבוסס-ראיות" הפך לתחום עניין מרכזי בספרות השיטור בשנים האחרונות. בחיפוש אחר דרכים ליישום תפיסה זו, ביקשו החוקרים לשכנע ארגוני משטרה ביתרונותיה, ופעלו נמרצות בכדי להפוך את ממצאי המחקרים לברורים, נגישים ורלוונטיים לאנשי השטח (למשל: Lum & Koper, 2017). ואכן, מחקרים מראים כי, פעמים רבות, אנשי משטרה מבטאים הן היכרות והן תמיכה בשיטור מבוסס-ראיות (למשל: Telep, 2017, Telep & Winegar, 2015, Telep & Lum, 2014). יחד עם זאת, מחקרים אילו מראים גם כי שוטרים מאמינים כי יש לבסס החלטות מקצועיות בעיקר על ניסיון, לא על מחקר. ממצאים מבלבלים אלו מעוררים עניין, אולם עד כה חוקרי שיטור לא בחנו אותם בהקשר הרחב יותר של אנשי מקצוע אחרים, או ניסו להבין את המקורות הפסיכולוגיים שלהם או לחשוב על השלכותיהם בכל הנוגע ליישום תפיסת השיטור מבוסס-ראיות. במחקר הנוכחי נעשה ניסיון להאיר תופעה זו, הן מבחינה תיאורטית (באמצעות הספרות הפסיכולוגית), והן מבחינה אמפירית (באמצעות מדגם של קצינים בכירים ממ"י), ולשקול את השלכותיה. באופן התואם את הספרות, מציאנו כי מפקדי השטח הבכירים במ"י הציגו נטייה לבסס קבלת החלטות על ניסיון, אך במקביל הביעו עמדות חיוביות כלפי שיטור מבוסס-ראיות. באופן לא מפתיע, נמצאה קורלציה בין שתי העמדות, אך עם זאת נמצא כי מדובר בגורמים שונים ונפרדים. אנו סבורים כי הסיבה לכך היא שבעוד עמדות כלליות כלפי שיטור מבוסס-ראיות הושפעו, ככל הנראה, מגורמים חיצוניים (השכלה גבוהה, תוכנית האמון), הנטייה להסתמך על ניסיון, שהנה פסיכולוגית מטבעה, לא הושפעה באותו אופן או באותה מידה. מכאן עולה כי ניסיונות "לשכנע" שוטרים בדבר יתרונות המדע הנם בעלי ערך מוגבל. שיקולים רציונאליים עשויים לשפר הבנה והתמיכה בשיטור מבוסס-ראיות, אך אין לצפות כי ישפיעו על נטיות פסיכולוגיות עמוקות. מעבר לכך, מציאנו כי הנטייה להעדיף ניסיון על פני המדע אינה מאפיינת "פרופיל" מסוים של קצינים, לפחות לא בקרב מפקדים משכילים ומנוסים.

כמו בכל מחקר, גם כאן יש להכיר במגבלות הממצאים. ראשית, אנו מכירים בכך כי במדגם הטרוגני יותר עשוי להתקבל פרופיל המאפיין קצינים בעלי העדפה חזקה במיוחד לקבלת החלטות בהתבסס על ניסיון (Telep, 2017). באופן כללי יותר, אנו מודעים למאפיינים הספציפיים של זירת המחקר שלנו, ולא טוענים כי ממצאים אילו בהכרח משקפים את המצב במדינות אחרות, בארגוני משטרה אחרים או בהקשרים אחרים של שיטור. אנו בהחלט מעודדים רפלקציות בעתיד. עם זאת, ממצאינו עולים בקנה אחד עם הטיעונים התיאורטיים והמחקרים הקודמים שפורטו לעיל.

ככל שהממצאים המדווחים כאן אינם ייחודיים, הם מעוררים שאלה קריטית: בחיפוש אחר דרכים ליישום תפיסת השיטור מבוסס-ראיות, כיצד עלינו להתייחס לנטייה של שוטרים לייחס ערך משמעותי לניסיון המקצועי שלהם? הסוגיה הראשונה אליה יש להתייחס בהקשר זה הנה פרגמטית: האם ניתן "לגרום" לשוטרים להעניק פחות משקל לניסיון ויותר למדע בעת קבלת החלטות? מסקירת הספרות לעיל עולה כי הנטייה להסתמך על הניסיון נובעת, במידה רבה, ממנגנונים פסיכולוגיים עמוקים שאינם בהכרח רציונליים או ניתנים לשינוי בקלות. מסקנה זו מובילה לשתי השלכות חשובות הנוגעות למדיניות:

**ראשית**, לא מספיק להעריך ולכבד את הפילוסופיה של שיטור מבוסס-ראיות. המשטרה זקוקה למסגרות המעודדות את הקצינים לקבל החלטות באופן שיטתי. דוגמה לכך הוא מודל ה-SARA, המארגן את הפילוסופיה של "שיטור מוכון-בעיות" לארבעה שלבים ברורים וקלים ליישום (סריקה - זיהוי בעיה; ניתוח - איסוף נתונים על הבעיה; תגובה - תכנון תגובה הולמת; הערכה - הערכת התגובה. ראה: Eck & Spelman, 1987).

**שנית**, אם נקבל שהנטייה להסתמך על ניסיון אישי הנה בגדר עובדה מוגמרת, מסתמן כי כדאי יותר להשקיע בחיזוק (במקום בדיכוי) מערכת עיבוד המידע מבוססת האינטואיציה וניסיון, באמצעות הפיכת התוכן של ניסיון השוטרים לכזה התואם את ממצאי המחקר המדעי. הצעה זו עולה בקנה אחד עם הטענה של לאם וקופר (Lum and Koper, 2017) כי "ניסיון" או "אומנות" של אנשי משטרה אינם בגדר מיסטיקה או "קסם". אילו מתפתחים ממשיות יומיומיות, ממדיניות, מנהלים, מתהליכים וממבנים ארגוניים. אם אלו ישתנו - התוכן של ניסיון השוטרים ישתנה אף הוא. מכאן, שניתן להפוך את ממצאי המחקר המדעי לחלק מה"ניסיון" וה"אינטואיציה".

בהתאם לכך, אנו מציעים כי בהינתן הדומיננטיות הפסיכולוגית של ידע שנרכש ממקור ראשון (Ruscio, 2010), הכשרות שוטרים ורפורמות אחרות צריכות להשתמש בעיקר במטודה של התנסות מעשית - לגרום לשוטרים להתנסות באופן מלא בשיטור מבוסס-ראיות. הדבר כולל התנסות אישית ישירה הן בתהליך החשיבה וההסקה המדעית, והן ביישום שיטות שיטור שנמצאו יעילות במחקרים. התנסויות אילו צריכות לכלול את ממד החשיבה, הממד הרגשי והממד החושי של הקצינים. ייתרה מכך, על צוות ההכשרה להכיר ולהעריך את ניסיון העבר של הקצינים, ולהשתמש בו בכדי לְצַקֵּת משמעות ולהוביל תהליך של רפלקציה ואינטגרציה, כפי שבא לידי ביטוי בגישת ה-"experience-based learning" (למשל: Andresen et al., 2000) וברעיון של "מומחיות אינטואיטיבית" בארגונים (Hodgkinson)

(et al., 2009). מחקרים עתידיים יוכלו לבחון הצעה זו באמצעות השוואת הנטייה להסתמך על ניסיון אל מול המדע והנטייה להשתמש בפרקטיקות שנמצאו יעילות במחקרים (לדוגמה, נקודות שיטור חמות, ראה: Weisburd, & Majmundar, 2018). בקרב קצינים השונים זה מזה במידה בה הוכשרו תוך שימוש בעקרונות של למידה מבוססת-התנסות. הסוגיה השנייה בה יש לדון היא נורמטיבית: האם הנטייה להסתמך על ניסיון היא "טובה" או "רעה"? האם יש מקום לניסיון ולאינטואיציה במדיניות מבוססת-ראיות? סקירת הספרות לעיל מראה כי החוקרים חלוקים בדעתם (Rousseau & Gunia, 2016). המחקר הנוכחי לא נועד לתרום לדיון חשוב זה. עם זאת, אנו טוענים כי בשל האופי האינהרנטי של הנטייה להסתמך על ניסיון, יהיה זה מועיל עבור חוקרים בתחום השיטור להתחיל לחשוב על ראיות מדעיות וניסיון מקצועי לא כגישות סותרות, אלא כאלמנטים שיש לשלבם לצורך שיטור מוצלח. באופן זה תיפתח דרך לשאול ולחקור מה צריכים להיות תפקידיהם המדויקים בתהליכי קבלת החלטות. ניסיונות כאלה כבר החלו בתחומים אחרים, כגון רפואה (Tonelli et al., 2012).

הצעה אחת לשילוב בין שתי הגישות, בעלת השלכות ברורות על מדיניות, היא להבחין בין רמות שונות של תהליכי קבלת החלטות כאשר שוקלים את מערכת עיבוד המידע האופטימלית. ייתכן כי החלטות טקטיות ברמת הרחוב, במצבים מורכבים ומתוחים ותחת לחץ זמן, צריכות להתקבל על סמך ניסיונם של קציני הסיוור והאינטואיציה שלהם. בהנחה ש"אינטואיציה" זו צמחה מהשכלה והכשרה המבוססות על ראיות מדעיות, מניסיון מעשי בשטח שכלל משוב, ומ"מומחיות אינטואיטיבית" (Hodgkinson et al., 2009), בהחלט ייתכן כי היתרונות של מערכת העיבוד המהירה, הוליסטית ונטולת מאמץ עולים על חסרונותיה בניסיונות אילו. עם זאת, החלטות אסטרטגיות ברמת הארגון או היחידה צריכות להתבסס על הראיות המדעיות הטובות ביותר, כולל הספרות האקדמית הרחבה ומחקרים פנים-ארגוניים (Sherman, 1998). קבלת החלטות ברמה זו יכולה, ולכן גם צריכה, לאפשר תהליכים איטיים יותר, אנליטיים ומאמצים מבחינה קוגניטיבית. מחקרים עתידיים יוכלו לבחון מודל זה באמצעות השוואת הדיוק של תחזיות שבוצעו במצבים שונים (כגון - מצבי חירום, סיוורים רגילים או מפגשי תנועה, קבלת החלטות אסטרטגיות ארוכות-טווח) תוך שימוש בשיטות עיבוד מידע שונות.

## מסקנות

דיונים בנושא יישום גישת ה"שיטור מבוסס-ראיות" מהעת האחרונה הקדישו תשומת לב מועטה לעובדה כי, בדומה לאנשי מקצוע אחרים, שוטרים מוטים פסיכולוגית להסתמך על ניסיונם המקצועי בעת קבלת החלטות, גם כאשר הם מודעים לראיות מדעיות רלוונטיות ומכירים בערכן. במחקר זה שפכנו אור על נטייה זו באמצעות סקירת היסודות התיאורטיים לתופעה (הצומחים מהספרות הפסיכולוגית), וכן באמצעות ראיות אמפיריות מסקר של מפקדים בכירים במשטרת ישראל. אנו מסיקים כי יוזמות ליישם את הגישה של שיטור מבוסס-ראיות מדעיות בארגוני משטרה לא יכולות לצאת מנקודת הנחה כי התהליך של אימוץ גישת השיטור מבוסס-ראיות הוא לחלוטין רצינולי. במילים אחרות, אין די בשכנוע קציני

משטרה בדבר יתרונות המדע ובייצור ראיות מדעיות רלוונטיות ונגישות. ממצאי המחקר הנוכחי מראים כי במקרים רבים קציני משטרה תופסים את הרעיון של שיטור מבוסס-ראיות באופן חיובי, אך עדיין מושפעים מתהליכים פסיכולוגיים עמוקים שאינם בהכרח רציונליים. לפיכך, אנו טוענים כי ניסיונות ליישם את התפיסה של שיטור מבוסס-ראיות צריכים להיעשות מתוך מודעות מלאה לנטייה הפסיכולוגית של אנשי מקצוע להעדיף את הניסיון על פני המדע כבסיס לקבלת החלטות, ובמקום לנסות לדכאה- יש לעבוד איתה ו"לייבא" שיטות מדעיות לתוך הניסיון האישי, מבחינת - "If you can't beat them – join them!". אנו אף טוענים כי חוקרים בתחום השיטור צריכים להתחיל להתייחס לראיות מדעיות ולניסיון מקצועי כאל שני מרכיבים חיוניים הנחוצים לשיטור מוצלח, ולעודד מחקרים עתידיים באשר לאופן בו ניתן לשלב בין השניים בצורה מיטבית.

## ביבליוגרפיה

- Andresen, L., Boud, D., & Cohen, R. (2000). Experience-based learning. In G. Foley (Ed.), *Understanding adult education and training* (second edition, pp. 225-239). Sydney: Allen & Unwin
- Bayley, D. H., & Bittner, E. (1984). Learning the skills of policing. *Law & Contemporary Problems*, 47, 35-59.
- Casey, Y. (2017). "Classic policing:" The empirical basis for the "Emun" reform in the Israel National Police. In M. Ziso (Ed.), *The essence of research* (pp. 13-39). Jerusalem, Israel: The Israel National Police, Planning and Organization Department, Strategic Division. [In Hebrew]
- Clarke, R.V. (1980). Situational crime prevention: Theory and practice. *British Journal of Criminology* 20, 136-147.
- Einhorn, H. J. (1986). Accepting error to make less error. *Journal of Personality Assessment*, 50, 387-395.
- Epstein, S. (1973). The self-concept revisited: Of a theory of a theory. *American Psychologist*, 28, 404-416.
- Festinger, L. (1957). *A theory of cognitive dissonance*. Evanston, IL: Row Peterson.
- Fleming, J., & Rhodes, R. (2018). Can experience be evidence? Craft knowledge and evidence-based policing. *Policy & Politics*, 46(1), 3-26.
- Giluk, T. L., & Rynes, S. L. (2012). Research findings practitioners resist: Lessons for management academics from evidence-based medicine. In D. M. Rousseau (Ed.), *The Oxford hand-book of evidence-based management* (pp. 130-164). New York, NY: Oxford University Press.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236-258.
- Grove, W. M., & Meehl, P. E. (1996). Comparative efficiency of informal (subjective, impressionistic) and formal (mechanical, algorithmic) prediction procedures: The clinical-statistical controversy. *Psychology, Public Policy, and Law*, 2(2), 293.
- Highhouse, S. (2008). Stubborn reliance on intuition and subjectivity in employee selection. *Industrial and Organizational Psychology*, 1(3), 333-342.

- Hodgkinson, G. P., Langan-Fox, J., & Sadler-Smith, E. (2008). Intuition: A fundamental bridging construct in the behavioural sciences. *British Journal of Psychology*, 99, 1-27.
- Hodgkinson, G. P., Sadler-Smith, E., Burke, L. A., Claxton, G., & Sparrow, P. R. (2009). Intuition in organizations: Implications for strategic management. *Long Range Planning*, 42(3), 277-297.
- Hunter, G., Wigzell, A., May, T. and McSweeney, T. (2015). *An evaluation of the 'What Works Centre for Crime Reduction.' Year 1: Baseline.* London: Institute for Criminal Policy Research.
- Jonathan-Zamir, T., & Harpaz, A. (2018). Predicting support for procedurally just treatment: The case of the Israel National Police. *Criminal Justice and Behavior*, 45(6), 840-862.
- Jonathan-Zamir, T., Weisburd, D., & Hasisi, B. (2015). Editors introduction. In T. Jonathan-Zamir, D. Weisburd, & B. Hasisi (Eds.), *Policing in Israel: Studying crime control, community and counterterrorism* (pp. 1-6). Boca Raton, Florida: CRC Press, Taylor and Francis Group.
- Kahneman D. (2011). *Thinking, fast and slow*. New York: Macmillan.
- Kahneman, D. & Tversky, A. (1973). On the psychology of prediction. *Psychological Review*, 80, 237-251.
- Kuhn, K. (1997). Communicating uncertainty: Framing effects on responses to vague probabilities. *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 71, 55-83.
- Laufman-Gavri, L., & Hasisi, B. (2017, November 15). "Let My Station Go:" *Reforming Police Practices in Israel*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Society of Criminology, Philadelphia, PA.
- Loftus, B. (2010). Police occupational culture: Classic themes, altered times. *Policing and Society*, 20(1), 1-20.
- Lum, C. (2009). Translating police research into practice. *Ideas in American Policing*, 11.
- Lum, C., & Koper, C. S. (2017). *Evidence-based policing: Translating research into practice*. Oxford, England: Oxford University Press.
- Lum, C., Koper, C., & Telep, C. W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7, 3-26.
- Lum, C., Telep, C. W., Koper, C., & Grieco, J. (2012). Receptivity to research in policing. *Justice Research and Policy*, 14, 61-95.
- Mink, L. O. (1978). Narrative form as a cognitive instrument. In R. H. Canary & H. Kozicki (Eds.), *The writing of history: Literary form and historical understanding* (pp. 129-149). Madison, WI: University of Wisconsin Press.
- Nix, J., Pickett, J. T., Baek, H., & Alpert, G. P. (2017). Police research, officer surveys, and response rates. *Policing and Society*, DOI: 10.1080/10439463.2017.1394300
- Palmer, I. (2011). *Is the United Kingdom Police Service receptive to evidence-based policing? Testing attitudes towards experimentation* (Master's thesis submitted to University of Cambridge, Cambridge, UK).
- Perry, S., & Jonathan-Zamir, T. (2014). Lessons from empirical research on policing in Israel: Policing terrorism and police-community relationships. *Police Practice and Research: An International Journal*, 15(2), 173-187.

- Rousseau, D. M., & Gunia, B. C. (2016). Evidence-based practice: the psychology of EBP implementation. *Annual Review of Psychology*, 67, 667-692.
- Ruscio, J. (2010). Irrational beliefs stemming from judgment errors: Cognitive limitations, biases, and experiential learning. In D. David, S. J. Lynn, & A. Ellis (Eds.), *Rational and irrational beliefs: Research, theory, and clinical practice* (pp. 291-312). New York: Oxford University Press.
- Salas, E., Rosen, M. A., & DiazGranados, D. (2010). Expertise-based intuition and decision making in organizations. *Journal of management*, 36(4), 941-973.
- Sherman, L. W. (1984). Experiments in police discretion: Scientific boon or dangerous knowledge? *Law and Contemporary Problems* 47, 61-81.
- Sherman, L. W. (1998). Evidence-based policing. *Ideas in American Policing*, July.
- Sherman, L. W. (2015). A tipping point for "totally evidenced policing": Ten ideas for building an evidence-based police agency. *International Criminal Justice Review*, 25(1), 11-29.
- Skolnick, J. H., & Bayley, D. H. (1988). Theme and variation in community policing. *Crime and Justice*, 10, 1-37.
- Telep, C. W. (2017). Police officer receptivity to research and evidence-based policing: Examining variability within and across agencies. *Crime & Delinquency*, 63(8), 976-999.
- Telep, C. W., & Lum, C. (2014). The receptivity of officers to empirical research and evidence-based policing: An examination of survey data from three agencies. *Police Quarterly*, 17(4), 359-385.
- Telep, C. W., & Winegar, S. (2015). Police executive receptivity to research: A survey of chiefs and sheriffs in Oregon. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 10(3), 241-249.
- Tonelli, M. R., Curtis, J. R., Guntupalli, K. K., Rubinfeld, G. D., Arroliga, A. C., Brochard, L., ... & Mancebo, J. (2012). An official multi-society statement: The role of clinical research results in the practice of critical care medicine. *American Journal of Respiratory and Critical Care Medicine*, 185(10), 1117-1124.
- Tversky, A., & Kahneman, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive Psychology*, 5, 207-232.
- Weisburd, D., Jonathan, T., & Perry, S. (2009). The Israeli model for policing terrorism: Goals, strategies and open questions. *Criminal Justice and Behavior*, 36(12), 1259-78.
- Weisburd, D., and Neyroud, P. (2011). Police science: Toward a new paradigm. *New Perspectives in Policing*, January.
- Willis, J. J. (2013). Improving police: What's craft got to do with it? *Ideas in American Policing*, 16.
- Willis, J. J., & Mastrofski, S. D. (2014). Pulling together: Integrating craft and science. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 8(4), 321-329.
- Wilson, J. Q. (1978). *Varieties of police behavior: The management of law and order in eight communities*. Cambridge: Harvard University Press.
- Zisso, M. (2017). "High policing:" The empirical basis for the "Emun" reform in the Israel National Police. In M. Zisso (Ed.), *The essence of research* (pp. 41-58). Jerusalem, Israel: The Israel National Police, Planning and Organization Department, Strategic Division. [In Hebrew]

## נספח א' - טבלאות נתונים

### טבלה 1

#### Officers' Views on the Relevance of Scientific Research to Real-World Policing

|                          | Studies carried out in other police forces around the world are NOT relevant to the INP. | Policing studies are often NOT about the core of police work. | Policing studies are good in providing general knowledge, but are not helpful in providing real-world solutions. | Studies about policing carried out in the academia are disconnected from reality. | I have no trust in a policing study carried out by someone who never sat in a police car. | Most policing studies are not relevant to my work. | In the policing world, by the time studies provide results the topic is no longer relevant. | The "hot" topics in the INP change too quickly for it to be worthwhile to study them. | In the world of policing, research should be viewed as a luxury rather than a necessity. |
|--------------------------|--|---|--|---|---|--|---|---|--|
| Disagree (responses 1+2) | 69%  | 62.7%   | 54.9%  | 51.4%   | 57%   | 63.3%  | 64.3%   | 74.3%   | 65.6%  |
| Agree (responses 4+5)    | 7.4%   | 16.3%   | 11.8%  | 14%   | 16.2%   | 9.3%   | 11.7%   | 8%  | 11.6%  |
| M                        | 2.21   | 2.48  | 2.49   | 2.60  | 2.52  | 2.37   | 2.39  | 2.23  | 2.31   |
| SD                       | .90  | .91   | .87  | .87   | .99   | .84  | .89   | .82   | .90  |
| Range                    | 1-5  | 1-5   | 1-5  | 1-5   | 1-5   | 1-5  | 1-5   | 1-5   | 1-5  |
| N valid                  | 216  | 215   | 213  | 214   | 216   | 215  | 213   | 214   | 215  |

*Officers Views on the Factors that Should Affect Decision-Making at the Organization and Unit Levels*

|   | When making decision about courses of action at the <b>organization</b> level, what should, in your view, be considered? | When making decision about courses of action at the <b>unit</b> level, what should, in your view, be considered? |
|---|--|--|
| The personal experience of the top command of the agency/unit           | 1<br>(49.7%; N valid = 197)  | 1<br>(54.1%; N valid = 207)  |
| The common sense of the top command of the agency/unit                  | 2<br>(28.9%; N valid = 197)  | 2<br>(36.1%; N valid = 202)  |
| Data/studies from within the unit                                       | N/A  | 3<br>(38.2%; N valid = 204)  |
| Data/studies from within the INP  | 3<br>(34.2%; N valid = 199)  | 4<br>(50.2%; N valid = 203)  |
| Studies carried out in Israel by a figure external to the organization. | 4<br>(50.3%; N valid = 195)  | 5<br>(65.7%; N valid = 198)  |
| Studies carried out abroad  | 5<br>(71.1%; N valid = 194)  | 6<br>(81.8%; N valid = 198)  |

Note: the figures in the middle and right columns represent officers' priorities about the effect each consideration (left column) should have on decision-making, where 1 = the most effect and 5/6 = the least effect. For each consideration we report the most common response, and, in parentheses, the percentage of officers who gave that response.

*Principle Components Analysis Differentiating Broad View of Evidence-Based Policing from the Proclivity to Rely on Professional Experience*

| Item   | F. 1  | F. 2  |
|--|-------|-------|
| 1. Studies carried out in other police forces around the world are NOT relevant to the INP.  | .67   |       |
| 2. Policing studies are often NOT about the core of police work.   | .75   |       |
| 3. Policing studies are good in providing general knowledge, but are not helpful in providing real-world solutions.                  | .68   |       |
| 4. Studies about policing carried out in the academia are disconnected from reality.   | .78   |       |
| 5. I have no trust in a policing study carried out by someone who never sat in a police car.   | .65   |       |
| 6. Most policing studies are not relevant to my work.  | .60   |       |
| 7. In the policing world, by the time studies provide results the topic is no longer relevant.                                       | .71   |       |
| 8. The "hot" topics in the INP change too quickly for it to be worthwhile to study them.   | .70   |       |
| 9. In the world of policing, research should be viewed as a luxury rather than a necessity.  | .69   |       |
| 10. When making decisions at the organization level, what should be the role of the personal experience of the top command?          |       | -.83  |
| 11. When making decisions at the organization level, what should be the role of studies carried out in Israel by an external figure? |       | .78   |
| 12. When making decisions at the organization level, what should be the role of studies carried out abroad?                          |       | .73   |
| 13. When making decisions at the unit level, what should be the role of the personal experience of the top command?                  |       | -.90  |
| 14. When making decisions at the unit level, what should be the role of studies carried out in the INP?                              |       | .58   |
| 15. When making decisions at the unit level, what should be the role of studies carried out in Israel by an external figure?         |       | .71   |
| 16. When making decisions at the unit level, what should be the role of studies carried out abroad?                                  |       | .64   |
| Eigenvalues  | 5.38  | 3.07  |
| Variance explained (%)   | 33.64 | 19.17 |

Note: Varimax rotation with Kaiser Normalization; Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy = .78; only factor loadings > .40 are displayed.

*OLS Regression Model Predicting Officers' Resistance to Evidence-Based Policing*

| Variable                                    | <i>b</i>    | <i>S.E.</i> | $\beta$ | 95% Confidence Interval |     |
|---|-------------|-------------|---------|-------------------------|-----|
| Preference for experience over research     | 2.4***      | .06         | .32     | .13                     | .34 |
| Years of service                            | .01         | .01         | .08     | -.01                    | .03 |
| Background: Investigations (vs. operations) | .05         | .10         | .04     | -.15                    | .24 |
| Background: Other (vs. operations)          | .04         | .15         | .02     | -.25                    | .34 |
| Female (vs. male)                           | -.08        | .22         | -.03    | -.50                    | .35 |
| Education                                   | -.05        | .11         | -.03    | -.28                    | .18 |
| Born abroad                                 | .11         | .17         | .05     | -.22                    | .44 |
| Ethnicity: Druze (vs. Jewish)               | .28         | .24         | .09     | -.19                    | .75 |
| Level of religiosity                        | -.08        | .08         | -.07    | -.23                    | .08 |
| $R^2$ (Adjusted $R^2$ )                     | .12 (.07)** |             |         |                         |     |
| N   | 176         |             |         |                         |     |

\*\* $p \leq .01$  \*\*\* $p \leq .001$

*Personal-Level Characteristics of Officers with Strong Preference for Experience over Research and all Other Officers*

| Variable                           | Strong Preference (N=60)  | All Other (N=131)  |
|------------------------------------|---|--|
| Sex                                | Male: 93.3%<br>Female: 6.7%<br>N valid = 60   | Male: 96.9%<br>Female: 3.1%<br>N valid = 130   |
| Age                                | M = 46.36; SD = 5.24; Min. = 30; Max. = 56<br>N valid = 59  | M = 46.44; SD = 4.85; Min. = 30; Max. = 58<br>N valid = 125  |
| Experience in the INP (years)      | M = 22.52; SD = 5.50; Min. = 7; Max. = 33<br>N valid = 60   | M = 22.99; SD = 5.10; Min. = 11; Max. = 44<br>N valid = 126  |
| Rank (low to high)                 | Superintendent: 25%<br>Chief Superintendent: 53.3%<br>Commander: 18.3%<br>Brigadier General: 3.3%<br>N valid = 60                 | Superintendent: 37.4%<br>Chief Superintendent: 41.2%<br>Commander: 17.6%<br>Brigadier General: 3.8%<br>N valid = 131               |
| Main professional background       | Operations Division: 50%<br>Investigations and Intelligence Division: 36.7%<br>Border Guard: 3.3%<br>Other: 10.0%<br>N valid: 60  | Operations Division: 51.2%<br>Investigations and Intelligence Division: 38.8%<br>Border Guard: 2.3%<br>Other: 7.8%<br>N valid: 129 |
| Education (low to high)            | Higher education beyond high school: 3.3%<br>Bachelor's degree: 8.3%<br>Master's degree: 86.7%<br>Doctorate: 1.7%<br>N valid = 60 | Higher education beyond high school: .8%<br>Bachelor's degree: 13.1%<br>Master's degree: 84.6%<br>Doctorate: 1.5%<br>N valid = 130 |
| County of origin                   | Israel: 96.7%<br>Other: 3.3%<br>N valid = 60  | Israel: 89.1%<br>Other: 10.9%<br>N valid = 129   |
| Ethnicity                          | Jewish: 98.3%<br>Druze: 1.7%<br>N valid = 59  | Jewish: 95.4%<br>Druze: 4.6%<br>N valid = 130  |
| Level of religiosity (low to high) | Secular: 65%<br>Traditional: 30.0%<br>Religious: 5.0%<br>Ultra-Orthodox: .0%<br>N valid = 60                                      | Secular: 62.0%<br>Traditional: 32.6%<br>Religious: 4.7%<br>Ultra-Orthodox: .8%<br>N valid = 129                                    |

## מחקר הערכת תכנית אמו"ן

דוח מס' 2: סל עבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש<sup>1</sup>

פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דיויד וייסבורד, ד"ר יעל ליטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל,  
שני תשובה, טאינה טרחטנברג

המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית

(מאי 2019)

### תודות

דוח זה הוא תוצר של מחקר משותף שלא היה יכול לצאת לפועל ללא המחויבות וההירתמות של אנשים רבים במחלקת אסטרטגיה במשטרת ישראל. תודתנו נתונה להם על תמיכתם העקבית והבלתי-מסויגת במחקר שאפשרה לו לצאת מן הכוח אל הפועל. וכמובן - תודתנו נתונה למפקדים ולשוטרים בתחנות שפינו את זמנם ומרצם וכך אפשרו לנו ולמשטרת ישראל ללמוד מניסיונם ועמלם. תודה גם לפרופ' לוי גרוף על הייעוץ הנדיב.

### תקציר מנהלים

דוח זה הוא השני בסדרת דוחות שמוגשים למשטרת ישראל במסגרת מחקר ההערכה של תכנית האמו"ן, אשר נערך בהובלתם של פרופ' דיויד וייסבורד ופרופ' באדי חסיסי מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית ובשיתוף פעולה עם המחלקה לאסטרטגיה באגף התכנון והארגון של משטרת ישראל. מטרת המחקר היא כפולה. ראשית, המחקר נערך במטרה להעריך את השפעת תכנית האמו"ן על מדדי פשיעה ואמון הציבור (Impact evaluation). שנית, הוא בוחן את תהליך יישומה של התוכנית (Process evaluation). במרכז המחקר עומדות "הבעיות" בהן מטפלת המשטרה. המחקר בוחן באיזה אופן ובאיזו מידת הצלחה התמודדו התחנות עם הבעיות בהן בחרו לטפל.

הדוח הנוכחי מתמקד **בבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש** ובוחן את יעילות תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיה זו מבחינת ירידה בהיקף סל עבירות זה, ואת טיב היישום של התוכנית בפועל. לדוח חמישה חלקים: הראשון מציג את עברת מטרדי תנועה בישראל, השני סוקר את הספרות המדעית לגבי 'מה עובד' בהתמודדות עם עברות אלה, הפרקים השלישי והרביעי מציגים את שיטת המחקר והתוצאות של מחקר ההשפעה, הפרק החמישי מציג את ממצאי מחקר התהליך, והפרק השישי מסכם את הממצאים של שני חלקי המחקר.

1 זוהי גרסה מתומצצת של דוח משולב בנושא מטרדי תנועה שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל את הגרסה המלאה בפניה לאג"ת או לחוקרים.

הדוח מציג מחקר דמוי-ניסויי במסגרתו הושוו ביצועי שלוש תחנות שבחרו להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה במסגרת תוכנית האמו"ן ב 2017 ('תחנות טיפול') עם ביצועי חמש תחנות דומות להן ('תחנות ביקורת') שלא התמודדו באמצעות תוכניות תקיפה עם בעיה זו. המדד המרכזי להצלחה הוא ביצועי התחנה בתוך שטח הטיפול ('הפוליונים'). תחנות הטיפול נבחרו באופן אקראי (שמצמצם אפשרות להטיית הממצאים) והותאמו לתחנות הביקורת על פי קריטריונים שהוגדרו מראש, על ידי שימוש במטריצה מתמטית שבחנה את מידת ההתאמה. ההתאמה אומתה מול גורמים מקצועיים במדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה.

הממצאים מעלים כי בכלל תחנות ההתערבות שנבדקו הטיפול בבעיית מטרדי התנועה על ידי התמקדות בבעיה ספציפית ובאזור גאוגרפי מוגדר ועל ידי בניית תוכנית תקיפה לוקאלית השפיע לחיוב בשטח הפוליון. מדובר בפערים של עשרות אחוזים לטובת תחנות ההתערבות, כאשר בפוליונים של תחנות ההתערבות ישנה ירידה בין 2016 ל-2017 ואילו בתחנות הביקורת נצפתה עליה בין שנים אלו. בנוסף נבחנו הביצועים מחוץ לאזור הטיפול (מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה) כדי לבדוק השפעה רחבה יותר של התוכנית, מעבר לאזור הטיפול. התוצאות לגבי מדדים אלה אחידות פחות, אך הכיוון החיובי הכללי בחמש מתוך שש ההשוואות מצביע על האפשרות של השפעה חיובית רחבה יותר של השיטור היזום לגבי עבירות אלה.

כחלק מהמחקר נמדדה גם התקה מרחבית אפשרית של עבירות אלה לאזורי חיץ שמקיפים אותם. נמצאה התקה משמעותית בתחנה שאופיינה בהיקף עברות גדול בה מוקם הפוליון על ציר תנועה ראשי. לצד זאת נמצאו אדוות חיוביות בשתי התחנות הנוספות, בהן התמקד הטיפול באזור תעשייה ובאזור מגורים ומסחר. אנו סבורים כי מקור ההבדל טמון בהבדלים המשמעותיים באופי הפוליונים. ממצאים אלה מצביעים על כך שבטיפול ממוקד במטרדי תנועה תתכן התקה ויש להתייחס לכך על מנת לנסות להימנע ממנה. עם זאת, התקה איננה 'גזרת גורל' ודאית, ולמעשה באותה מידה תתכן גם אדווה חיובית לטיפול כפי שמראים ממצאי המחקר שלנו.

לסיכום, ניתן לטעון עם הזהירות המתבקשת שהממצאים שמוצגים בדוח זה מהווים חיזוק אמפירי לכך שהשימוש בכלים מארגז השיטור היזום תורמים ליכולתה של משטרת ישראל להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. הממצאים תומכים בכך שתכנית שיטור המשלבת באופן אינטגרטיבי בין מספר אסטרטגיות שיטור מגישת השיטור היזום, יכולה להביא לתוצאה הרצויה לא רק מבחינת הפחתת שיעורי הפשיעה, אלא גם ביחס לאירועי איכות חיים כמו מטרדי התנועה והבריונות בכביש. בהתחשב במגמת העלייה הארצית בסל עבירות זה, לממצאים אלו משמעות יתרה עבור משטרת ישראל.

## 1. סל העבירות: מטרדי תנועה ובריונות בכביש

נדבך מרכזי במתווה תכנית האמו"ן הוא ההתמקדות המקומית בפתרון הבעיות העיקריות המטרידות את האזרחים. בעיות אלו מהוות 'עוגנים' סביבם נבנה מערך המחקר. הדוח הנוכחי מתרכז בסל מטרדי התנועה והבריונות בכביש אשר מהווה חלק מקטגוריה רחבה עוד יותר, זו של עבירות איכות החיים. באופן מסורתי, משטרת ישראל מיקדה את מאמציה בטיפול בפשיעה 'קלאסית'. מנדט זה של המשטרה הורחב בעשור האחרון לטיפול בעבירות שמשפיעות באופן נרחב על היום יום של האזרחים הנורמטיביים בישראל.

בשנת 2013 הוגדרה במשטרת ישראל רשימה של אירועי איכות חיים שצריך למקד את הטיפול בהם. מדובר ברשימה ארוכה ומגוונת הכוללת אירועים חמורים ביותר (לדוג': יידוי אבנים כלפי אנשים וכלי רכב), לצד אירועים חמורים פחות (לדוג': הפרעת מנוחה והקמת רעש). הרשימה כוללת מספר אירועים שקשורים למטרדי תנועה: רכב חונה באיסור, הסגת גבול (חסימת חניה פרטית), עבירות תעבורה תנועה, הפרעה לתנועה, חסימת מעבר, ורכב משתולל. במסגרת תוכנית האמו"ן קובצו עבירות מטרדי תנועה לסל אחד הכולל שש עבירות אלו. מחקר של משטרת ישראל (בשיתוף עם חוקרים מהאוניברסיטה העברית) שנערך לפני מספר שנים עסק בטיפול המשטרה בעבירות איכות חיים. הנחת החוקרים היתה, ע"פ ניסיון ונתונים ארגוניים, שאירועים אלה עלולים להידרדר לאירועים פליליים חמורים יותר כאשר אינם מטופלים (אילן, אריאל, בלכר וויסבורד, 2015). אחת מהסיבות לקיבוץ של עבירות כמו חסימת מעבר ועבירות תעבורה יחד עם רכב משתולל היא ההבנה שלעיתים הראשונות מובילות לשנייה וקשה להפריד ביניהן: מה שהתחיל כאירוע אחד יכול להסתיים כשני.

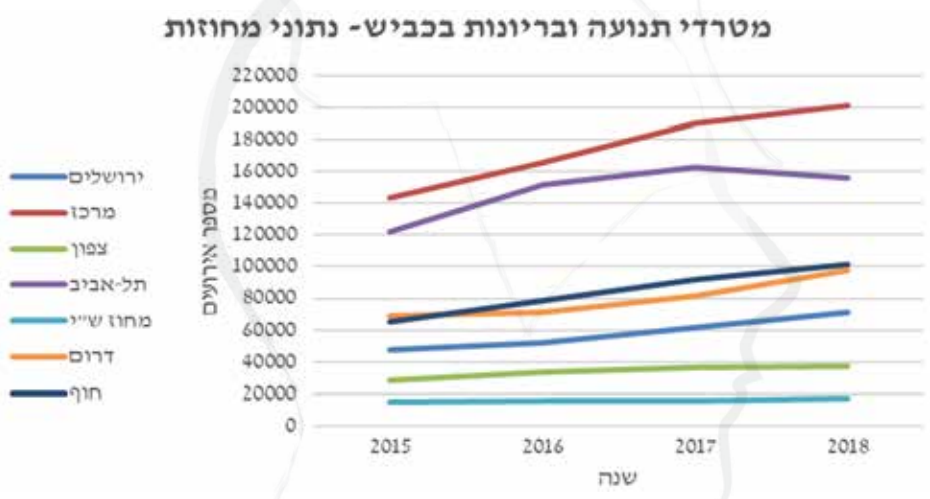
בתוך הקטגוריה של עבירות איכות חיים, מטרדי תנועה ממוצבים כתחום שמשפיע עמוקות על אזרחים. לדוגמא, דוח של המרכז לשיטור מכון בעיות סימן מטרדי תנועה סביב בתי ספר כנושא בעל השפעה רחבה יותר משנהוג לחשוב: מאליומות שמקורה באובדן עשתונות של נהגים, ועד לתאונות דרכים בהן מעורבים ילדים. העבירה הנוספת בסל, בריונות בכביש ('aggressive driving'), בעלת השפעה לא פחותה, המהווה גורם משמעותי בגרימת תאונות דרכים.

כפי שניתן לראות בגרפים, היקף עבירות 'מטרדי תנועה' בהן מטפלת משטרת ישראל עלו באופן משמעותי בשנים האחרונות, מ-490,981 אירועים בשנת 2015 ל-680,049 בשנת 2018, עליה של כמעט 200,000 אירועים בתוך 4 שנים, כלומר מעל 40 אחוזים (תרשים 1). עם העליות החדות ביותר בהיקף העבירות מתמודד מחוז מרכז (עליה של כמעט 60,000 עבירות בארבע שנים), ואחריו מחוזות תל אביב, חוף, ודרום (תרשים 2). אחת ההשלכות של גידול זה הוא הפניה לטיפול שלא על-ידי סיירים אלא ישירות על ידי מרכזי שליטה (המשל"ט). כיום, אחוז משמעותי מהאירועים בסל נסגר על ידי המשל"ט, מה שמאותת על הצורך של המשטרה למצוא דרכים חלופיות להתמודד עם אירועים אלה.

**תרשים 1.** אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בישראל בשנים 2015-2018.



**תרשים 2.** אירועי מטרדי התנועה בישראל בשנים 2015-2018: חלוקה למחוזות.

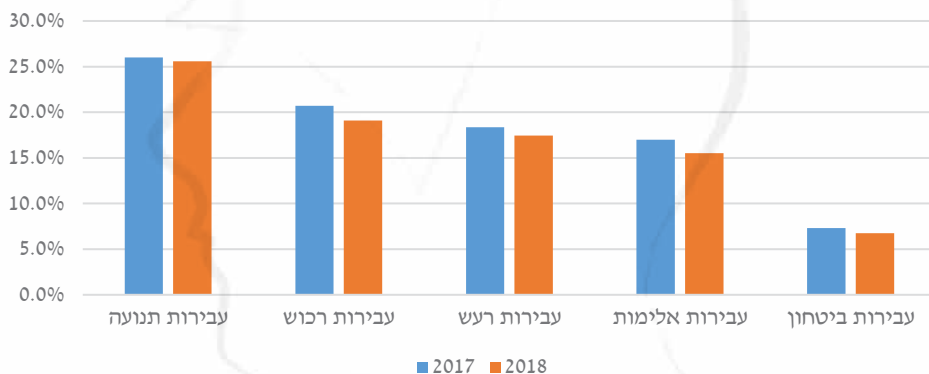


מרכיב נוסף בתמונה הוא הכלים המשפטיים שיש למשטרה ולשוטרים בהתמודדות עם עבירות אלה. כך, רק ב-2018 נחקק חוק המעניק סמכות למשטרה לטפל ברכב שחוסם חניה פרטית (בין אם בבית או במגרש חניה של קניון) (תיקון 122 לפקודת התעבורה, התשע"ח-2018). סמכות זו היא כלי משמעותי בידי השוטרים ויתכן שתוכיח את עצמה בשנים הקרובות כ'שובר שיוויון' לגבי עבירה זו. בהמשך להרחבת הסמכויות בתחום זה משכללות התחנות את דרכי עבודתן. מספר תחנות עובדות בסיוע גרר משטרת, מה שמאפשר לקצר משמעותית את זמן הטיפול באירוע לטובת משאבי המשטרה ורווחת האזרח.

למרות שאירועים אלה נתפסים לעיתים כמטרדים קלים, או ככאלה שאינם חלק מתחומי האחריות של המשטרה, סקרים בישראל ובעולם מראים כי קיימת דרישה נרחבת לפעולה נגד מטרדי התנועה ואירועי הבריונות בכביש (Innes, 2005; Reiner, 2013; Poulter & McKenna, 2007). סקר התחנות הגדול, שמבוצע בשנים האחרונות על ידי מחלקת אסטרטגיה של אגף הארגון והתכנון, בחן את סדרי העדיפויות של האזרחים ברמה מקומית וארצית לגבי הבעיות שעל המשטרה לטפל בהן. כפי שניתן לראות (תרשים 3), מטרדי תנועה ניצבים בראש סדרי העדיפויות של האזרחים. סקר זה נועד בין היתר לקבל משוב על צרכי הקהילה ולסייע לתחנות לבחור את הבעיות בהן יתמקדו. הרציונל, אם כך, שהפניית משאבים לטיפול בעבירות אלה יסייע בשיפור אופן הציבור במשטרה, שכן המשטרה תסייע לאזרח בתחומים שבו הוא מבקש את הסיוע. במסגרת תוכנית אמו"ן, מעל 60% מתחנות המשטרה בחרו להתמודד עם בעיית מטרדי תנועה כבר בשנת 2017. 'תוכניות התקיפה' (כלומר תוכניות העבודה השנתיות) כללו, מצד אחד, מרכיבים של אכיפה והרתעה, כגון פעילות גלויה של ניידות ומתן דו"חות, ומצד שני, ליזום פעילות מניעתית שמטרתה לצמצם את התופעה.

### תרשים 3. דירוג סדרי העדיפויות של הציבור על פי סקר התחנות הגדול

מבחינת סוג העבירות שמטרידות אותך באזור מגוריך, מהי העבירה העיקרית בה היית רוצה שהמשטרה תטפל?



## 2. 'מה עובד' בעבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש?

להלן תמצית סקירת הספרות שבוצעה על מנת לבחון באופן ממוקד את הראיות הקיימות לגבי היעילות של שיטות שונות להתמודדות עם מטרדי תנועה ובריונות בכביש. יצוין כי הספרות המחקרית שבחנה את יעילותן של אסטרטגיות שיטור שונות בטיפול בעבירות של מטרדי תנועה ובריונות בכביש דלה יחסית בהשוואה לספרות שמתייחסת לעבירות אחרות.<sup>3</sup>

אחת ההתערבויות הבולטות שזוהתה בהקשר של מטרדי התנועה היא **נוכחות משטרתית מוגברת באזורים 'בעייתיים'** המועדים להתרחשות של אירועי איכות חיים (ובתוך כך, של מטרדי תנועה), כאמצעי להפחתת אירועים אלו. התערבות כזאת מהווה שילוב של גישות שיטור: שיטור מכוון-מקום, שכן העבירות ממופות לאזור מסוים שבו מתרכזת הפשיעה, ומניעה מצבית, שכן נוכחות המשטרה מהווה הגברה של הפיקוח ומגדילה את הסיכוי להיתפסות ועלייה בהרתעה. הספרות האמפירית לא מספקת תמונה חד משמעית בנוגע ליעילותה של טקטיקה זו בצמצום שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש (Laing, 2010). במחקרם של כץ ועמיתיו, למשל, בחלק מן האזורים שנבחנו נרשמה ירידה בדיווחים על מטרדי התנועה, אך באחרים נרשמה עליה (Katz, Webb & Schaefer, 2001). ייתכן וגם ממצא זה קשור לסדרי העדיפויות או המשאבים הנדרשים להרתעת נהגים מביצוע עבירות תנועה, שכן הרתעה זו תלויה בתפיסה הסובייקטיבית שלהם את סיכויים להיתפס ושינוי תפיסה זו דורש כמות גדולה מאוד של משאבים (Bourne & Cook, 1993; Laing, 2010; La Vigne, 2007; Scott & Maddox, 2010). כדאי לציין כי נמצא שיעילותה של הנוכחות המשטרתית גדולה יותר כאשר האכיפה מתבצעת במקום קבוע וגלוי (Scott & Maddox, 2010).

**שיטור בגישת הנקודות החמות** גם הוא נופל תחת שיטור מכוון-מקום. הוא מאפשר למשטרה למקד את משאביה ועבודתה באיזורים קטנים ועמוסים באירועים, מתוך ידיעה ברורה כי התערבות זו תועיל (אילן ואחרים, 2015). עם זאת, הספרות העוסקת ביעילות גישה זו במניעת אירועי איכות חיים דלה. מחקר שנערך על ידי משטרת ישראל בשנת 2013 (אילן ואחרים, 2015) היה המחקר הניסויי הארצי הראשון בעולם של טיפול בעבירות איכות חיים בנקודות חמות בשילוב עם גישת **שיטור מכוון-בעיות**. במחקר נבחנה יעילותה של התערבות המשטרה המכוונת לטיפול באירועי איכות חיים. הנחה מרכזית במחקר זה הייתה כי באמצעות שימוש בגישת התערבות הוליסטית ניתן לפתור חלק מאירועי איכות חיים, תוך התבססות, בין היתר, על משאבים שכונתיים קיימים או פוטנציאליים. נמצא כי גם עבור סל מטרדי התנועה ישנה יעילות מסוימת לגישה זו (אילן ואחרים, 2015). עם זאת, המחקר מצא שינוי מובהק רק בעבירה אחת מתוך הסל - רכב חונה באיסור. השפעה בכיוון דומה נמדדה גם בעבירות תעבורה-תנועה ובעבירה של הפרעה לתנועה, אם כי היא לא הייתה מובהקת. לצומת אלו, בעבירה של חסימת מעבר לא נמצאה השפעה כלל

3 זאת אף על פי שחלק מהעבירות מקוטלגות כהתנהגות פלילית לכל דבר.

(אילן ואחרים, 2015). הסברים אפשריים לתוצאות הם: המספרים הקטנים של אירועים בקטגוריות אלו, העדר סמכויות מתאימות (מבחינת חקיקה) בשנים אלה, סדרי העדיפויות של המפקדים והמשאבים שעמדו לרשותם.

קבוצה נוספת של התערבויות המבוססת על העיקרון של **הרתעת הנהגים על-ידי שימוש בטכנולוגיות מעקב ותיעוד שונות**, כגון מצלמות תנועה, CCTV ועוד. קבוצה זו ניתנת לקיטלוג כמניעה מצבית. אך בנוסף להרתעה, טכנולוגיות אלו מקלות על הזיהוי והאיתור של נהגים מסוכנים. ככלל, נמצא כי לשימוש במצלמות הצלחה בהפחתת מהירות הנהיגה ובמספר התאונות והנפגעים מהן (Allsop, 2010; Laing, 2010; La Vigne, 2007). לדוגמא, במחקר הערכה שנערך בבריטניה בשנת 2005 נבחנו מעל 4,000 אתרים (באזורים כפריים ועירוניים) שבהם הוצבו מצלמות (נייחות וניידות). מדד התוצאה (מהירות הנסיעה של הנהגים) נמדד לפני ואחרי הצבת המצלמות ונמצא כי בעקבות הצבת המצלמות עלו שיעורי הציות לחוקי התנועה בקרב הנהגים וחלה ירידה במהירות הנסיעה שלהם (Allsop, 2010). על מנת שהאכיפה באמצעות מצלמות תהיה יעילה, הן צריכות להיות ממוקמות בפריסה רחבה מאוד ובעלות נראות גבוהה מאוד. ניתן להניח שהצבת מצלמות נייחות נוספות, באופן שיכלול שטח רחב יותר, עשויה גם לסייע באיתור או מניעה של עבירות נוספות. עם זאת, יש לציין כי קיים קושי להרתיע נהגים אנטי-חברתיים עם חיזוקים שליליים מסוג זה מאחר ואלו מעריכים ביתר את התועלת הנובעת מהתנהגותם ומעריכים בחסר את הסיכונים והעלות של התנהגותם (Laing, 2010).

אסטרטגיות אחרות, אשר גם הן מכוונות להגדיל את הסיכון/מאמץ שבביצוע העבירה, כוללות אמצעים **של פיקוח טבעי על-ידי אוכלוסיית הסביבה** (Welsh, Mudge & Farrington, 2010). הפיקוח הטבעי מתייחס בעיקר ליכולת של הציבור לפקח על סביבתו כחלק מפעילויות היום-יום וקיימות אסטרטגיות של מניעה מצבית אשר בכוחן לשפר אותו. כך למשל, ניתן לשלב אזרחים מתנדבים שמתפקדים כ"שומרי דרך", מתעדים כלי רכב משתוללים ומעבירים את פרטיהם לגורמים הרלוונטיים במשטרה (Scott & Maddox, 2010). דוגמה נוספת לאסטרטגיה כזו ניתן למצוא ביוזמות "איך אני נוהג?" ("How's my driving"?), במסגרתן מדבקה או שלט הנושאים את הכיתוב הנ"ל מודבקים בצדו האחורי של הרכב קוראים לציבור לדווח על נהגים שאינם מציינים לחוקי התנועה. מחקרים מצאו כי כלי רכב הנושאים שלטים אלו מעורבים בעד 53% פחות תאונות דרכים (Hickman, 2007). עם זאת, נושא זה טרם נבחן במערך ניסויי שיאפשר לבסס ממצאים אלה. לאור הצלחתה במדינות אחרות בעולם, יוזמה זו נבחרה ליישום גם בישראל והחל משנת 2005 אף הוסדרה בנוהל של משרד התחבורה שכונה "נוהל 6" (רונן, 2014). עם זאת, מחקרים שנערכו במטרה לבחון את יעילות הנוהל והפעלתו מצאו כי יתכן שהוא יעיל פחות בישראל (סיקרון, 2008; סיקרון, ברון-אפל ולין, 2006).<sup>4</sup>

4 הסיבות לכך עלולות להיות מגוונות: מחשש לבזבוז זמן, חשש לפגיעה בפרטיות שתחשוף את המתלונן לאלמות כנקמה על התלונה ועוד.

אסטרטגיות אחרות של מניעה מצבית כוללות **שינוי של הסביבה הפיזית** ומאפשרות 'ניהול' של התנועה בכביש (Traffic management). עקרונות אלו מגולמים למשל בתכניות של מניעת פשיעה דרך תכנון סביבתי (CPTED; Crime Prevention Through Environmental Design) (Jeffery, 1971), הכוללות תכנון מחדש של כבישים, חניונים וכדומה. במסגרת זו, למשל, שינויים בתכנון הכבישים יכולים להביא לנהיגה איטית ובטוחה יותר, למנוע הפרעות לתנועה ועוד. בין שינויים אלו ניתן לכלול, למשל, הקמה של פסי האטה, כיכרות ומעגלי תנועה, הצבת שלטים ותמרורים, בנייה 'חכמה' של מקומות חניה (בייחוד באזורי מסחר ובסמוך לבתי ספר) ועוד (Scott & Maddox, 2010). פעולות אלו נמצאו יעילות ביותר בהפחתת מטרדי תנועה כגון הפרעה לתנועה, חסימות של מעברים, חניה במקום אסור, נהיגה מסוכנת (רכב משתולל) ועבירות תנועה אחרות (Laing, 2010; La Vigne, 2007; Scott & Maddox, 2010).

ממצא חשוב שיש לציין, אשר נראה רלוונטי לכל ההתערבויות שנסקרו לעיל, הוא כי **שילוב של הסברה** עם ההתערבויות השונות תרם, במקרים רבים, להגברת יעילות ההתערבות. כאן, למשל, ניתן לציין שני דוחות של המרכז לשיטור מכון בעיות (La Vigne, 2010; Scott & Maddox, 2007) אשר סקרו מספר רב של מחקרים ניסויים ודמויי-ניסויים שהתייחסו ליעילות שילוב ההסברה עם התערבויות אחרות שמטרתן צמצום שיעוריהם של סוגים שונים של מטרדי תנועה. צוין כי לשילוש ולתמרורים אשר מסבירים מדוע על הנהג להאט (למשל: עבודות בדרך, עיקול בכביש וכדומה) יעילות גבוהה יותר בהפחתת מהירות הנהיגה לעומת תמרורים 'רגילים'. בדומה, צוינה גם יעילות האכיפה והנוכחות המשטרתית כאשר היא מלווה בהסברים, למשל לגבי איסור חניה במקום מסוים (Scott & Maddox, 2010).

## ראיות לגבי התקה

למרות ההשלכות החיוביות שנמצאו להתערבויות שנסקרו עד כה, קיימת אפשרות שלהתערבויות אלו ישנן השלכות שליליות בדמות התקה גיאוגרפית של אירועים לאזורים הסמוכים. על פניו - לאור תיאוריות פשיעה כפעילות שגרתית - תתכן התקה של עבירות מטרדי תנועה בסבירות גבוהה יותר מאשר עברות רכוש. במחקרם של כץ ועמיתיו, לדוגמה, נמצא כי מספר הדיווחים הממוצע על אירועי תנועה ועל פשיעה בכלל גדל משמעותית מחוץ לאזורי ההתערבות בהשוואה למדידה הראשונה (לפני ההתערבות) (Katz et al., 2001). החוקרים הציעו כי יתכן וממצאים אלו הם תוצאה של מודעות התושבים להתערבות, שהובילה לכך שהם פונים למשטרה בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח שיפור, ושיתכן כי בפועל, היו פחות אירועים שהצדיקו קריאות למשטרה. עם זאת, יתכן כי המודעות של עבריינים לנוכחות המשטרתית המוגברת באזורי ההתערבות עשויה הייתה להוביל לכך שאלו יעברו לאזורים סמוכים, שם האמינו כי יהיה להם סיכוי נמוך יותר לבוא במגע עם המשטרה.

**לסיכום**, פרק זה סקר התערבויות שיטור להתמודדות עם מטרדי תנועה ובריונות בכביש. גוף הראיות מורכב ממחקרים בדרגות תוקף שונות, ממחקרים ניסויים (למשל:

אילן ואחרים, 2015; Allsop, 2010) לתיאוריים (למשל: Golub et al., 2003), וגם האפקט של ההתערבויות נע ממצומצם למשמעותי. מבט כולל על סך הראיות מצביע על כך שקיימות מספר אסטרטגיות רחבות ותוכניות טיפול ממוקדות שעומדות לרשות המשטרה ורשויות המדינה שיכולות להביא לתוצאות חיוביות בצמצום שיעור עבירות אלה

### 3. שיטת המחקר: מערך מחקר דמוי-ניסוי

מטרת דוח זה להעריך את השפעת תוכנית הטיפול על רמת מטרדי התנועה, בדומה למחקר שתואר ב'העיקר במחקר 2018' לגבי עברות הרכוש. על מנת להעריך השפעה (במובן של 'סיבתיות') יש צורך במערך ניסויי שבוחן קבוצות טיפול אל מול קבוצות ביקורת. מכיוון שמדובר במחקר רטרוספקטיבי (שלא נעשה בזמן אמת), בחרנו במערך דמוי-ניסויי שמאפשר להשוות את ביצועיהן של תחנות שטיפלו בבעיית מטרדי תנועה במסגרת תכנית אמו"ן לביצועיהן של תחנות שלא עשו זאת, אך הן דומות באופיין לתחנות הטיפול. מערך זה מקרב אותנו לתובנות של 'מה היה קורה אילו' תחנות שבחרו לטפל בבעיית מטרדי תנועה לא היו עושות זאת, ומאפשר הסקה רחבה יותר של היעילות של תוכניות הטיפול בסוג בעיה זה.

**בחירת 'תחנות התערבות':** במסגרת מערך מחקר זה נבחרו באופן אקראי שלוש תחנות התערבות מתוך כלל התחנות שבחרו להתמקד בבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש ב-2017. תנאי נוסף היה שתחנות אלה לא בחרו בבעיה זו ב-2016, על מנת לנטרל את ההשפעה של שנת טיפול נוספת. בבואנו לבחור את תחנות ההתערבות עמדו לנוגד עינינו שני עקרונות: אקראיות וייצוגיות. האקראיות מצמצמת הטיות מכוונות וסמויות ומגדילה את הבטחון שלנו שתוצאות שהתקבלו ניתנות להכללה. עם זאת, מדגם שאינו מייצג את הטווח הרחב של שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש, עלול לעוות את ההבנה שלנו את התופעה בכללותה. לכן הוגדרו לצורך הבחירה שלוש רמות של אירועי מטרדי תנועה: רמה נמוכה בה נכללו תשע תחנות (עד 53 אירועים ל-1,000 יוממים<sup>5</sup>), רמה בינונית בה נכללו ארבע תחנות (96-54 אירועים ל-1,000 יוממים) ורמה גבוהה בה נכללו ארבע תחנות (מעל 97 אירועים ל-1,000 יוממים). מכל אחת מרמות הפשיעה נבחרה אקראית, על ידי מחשב, תחנה אחת.

**התאמת תחנות ביקורת:** לכל אחת משלוש תחנות אלה הוצמדו שתי תחנות ביקורת שהיו דומות ככל האפשר לתחנת ההתערבות במאפיינים שונים ו"סבלו" באותה מידה ממטרדי תנועה, אך לא בחרו לטפל בסל בעיות זה במסגרת האמו"ן בשנים 2016 או 2017. כמובן שהתחנות עדיין מטפלות בבעיות אלו כחלק מפעילותן הסדירה ('טיפול כרגיל'). כאמור, כדי להעריך את השפעת התכנית בתחנות ההתערבות, יש להשוות את השינוי

5 יוממים הם אזרחים העוברים או שוהים בעיר במהלך היום אך לא מתגוררים בה. לצורך מחקר זה נעשה שימוש בנתוני משטרת ישראל לגבי היקף היוממות על מנת לשפר את יכולתנו להעריך את נפח התנועה באזור גאוגרפי גורם מהותי בהיקף מטרדי התנועה.

בשיעורי הפשיעה בשנה שלפני תחילת הטיפול ובשנת הטיפול בתחנות ההתערבות לשינוי שחל באותו הזמן בתחנות דומות ככל הניתן.

כדי להתאים לכל תחנת התערבות את תחנות הביקורת הדומות לה ביותר, נעשה שימוש בכלי ההתאמה שפותח במיוחד למטרות המחקר ותואר בהרחבה בדוח הראשון. כל אחד ממאפייני ההתאמה (פרמטר) נבחר באופן ייחודי לבעיה שאנו בוחנים, על סמך מיפוי תיאורטי של הגורמים המשפיעים על הבעיה. נבחרו ארבעה מאפיינים כללים להתאמה:

1. צפיפות האוכלוסייה בשטח התחנה.
  2. הכנסה חציונית ממוצעת בשטח התחנה.
  3. אחוז התושבים היהודים הרשומים בשטח התחנה.
  4. מספר אירועים כללי מתוקן ל-1,000 תושבים.
- המאפיינים הייחודיים לבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש הם:
5. מספר אירועי מטרדי תנועה ובריונות בכביש מתוקן ל-1,000 תושבים.
  6. אחוז אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש שנסגרו במשל"ט<sup>6</sup> (מתוך סה"כ אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש).
  7. אחוז בני 74-20 בשטח התחנה (כאומדן מתווך לבעלי רישיון נהיגה).
  8. מספר יוממים לשטח התחנה (ראה הערת שוליים 4).

כאמור, המטרה היתה להתאים לכל תחנת התערבות את שתי התחנות הדומות לה. לשם כך חושבו לכל מאפיין ציוני תקן בנפרד על-ידי החסרת הממוצע של המאפיין וחלוקה בסטיית התקן של המאפיין, כדי להבטיח שקנה המידה בין המאפיינים יהיה זהה. הדמיון בין כל תחנת התערבות לבין כל אחת מתחנות הביקורת נמדד כמרחק האוקלידי בין התחנות במרחב רב-ממדי: ככל שהמרחק היה קטן יותר, המשמעות שהתחנות דומות יותר. בחירת תחנות הביקורת אושרה ע"י מדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה. בשל ההיצע המצומצם אפשרנו מצב שתחנה מסוימת מהוה ביקורת לשתי תחנות התערבות.

**איתור פוליגונים בתחנות הביקורת:** כזכור, אחד ממרכיבי התוכנית הוא התמקדות של הטיפול באזור בעייתי מוגדר ("פוליגון"), ולא בכלל שטח התחנה. חלק משמעותי במחקר כלל איתור פוליגונים ברי-השוואה בתחנות הביקורת כדי שנוכל להשוות את רמות הפשיעה בפוליגונים בתחנות ההתערבות לרמות הפשיעה בפוליגוני הביקורת. תהליך האיתור שיזמנו 'מחקה' את התהליך הארגוני הרשמי שבו מאותרים ומסומנים פוליגונים כחלק מאישור תוכניות העבודה השנתיות. לאור מאפייניו של סל מטרדי התנועה והבריונות בכביש התקבלה החלטה ליצור התאמה גם ברמת הפוליגון. בחינה מדוקדקת של 'התנהגות' עבירה זו העלתה שישנם למעשה מספר פוליגונים אפשריים בשטח כל תחנה, ושקיים שוני משמעותי בדרך וביכולת להתמודד עם כל סוג פוליגון. לכן ביצענו

6 להסבר ראו פרק 1 בדוח זה.

איפיון של הפוליוגונים בתחנות ההתערבות על פי המאפיינים הבאים: אופי הפוליוגון (האם מדובר בשטח עירוני/כפרי, ציר מרכזי או רחוב צדדי, שכונת מגורים, מרכזי מסחר או אזור תעשייה), מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מספר אירועי מטרדי התנועה בלבד בתוך הפוליוגון בחלוקה לעבירות השונות, מספר אירועי בריונות בכביש בלבד בתוך הפוליוגון, סה"כ אירועים בתוך הפוליוגון עם חלוקה לפעילות יזומה/תגובתית.

כל תחנת ביקורת התבקשה לסמן פוליוגון 'דמה' בתהליך שמחקה את התהליך הארגוני של בחירת פוליוגונים שנתית. חוקרים מצוות המחקר נסעו לביקור בכל תחנה ושם נפגשו עם מפקדים מהתחנה, וביחד איתם מיפו את האזור הבעייתי מבחינת מטרדי תנועה בגזרתם בשנת 2016. המטרה שהוצבה היא לסמן את הפוליוגון שהיו בוחרים לו היתה התחנה בוחרת במטרדי תנועה בשנת 2017, על פי נתונים משטרתיים והיכרותם עם השטח. בשיחה נבחנו מספר אפשרויות על מנת לוודא התאמה גם ברמת הפוליוגון, על פי נתוני האפיון שביצענו. כך, בתחנת ביקורת שהיא תחנה 'כפולה' כלומר מהווה ביקורת לשתי תחנות התערבות, סומנו שני פוליוגונים שונים, בהתאם לאופי פוליוגון ההתערבות הנדרש. הפוליוגונים שסומנו עברו את אותו אפיון על מנת לאפשר לנו לבחון את מידת התאמתם. ההתאמה אומתה עם מדור מדידה, ובסופו של דבר נבחרו שתי תחנות ביקורת לכל תחנת התערבות (סך הכל 3 פוליוגונים התערבות ו-6 פוליוגונים ביקורת), שבהם מידת ההתאמה היתה מספקת.

## שיטת ניתוח הנתונים

**מידת ההשפעה של הטיפול:** על מנת לבחון את השפעת הטיפול על בעיית מטרדי תנועה ובריונות בכביש נמדדה כל תחנה על סך האירועים שנפתחו בשטחה שהוגדרו כחלק משש העבירות שסל זה כולל. במסגרת תכנית אמו"ן 2017 יכלה כל תחנה לבחור על אילו עבירות מתוך הסל להימדד (כל עוד עמדה בסף הכמותי) אבל מאחר ונוכחנו כי אין הבדל משמעותי בהרכב אבני הדרך ('הטיפול') כאשר תחנות בחרו חלקים שונים מהסל התקבלה החלטה למדוד את כלל התחנות - התערבות וביקורת - על כל העבירות שבסל<sup>7</sup>. מדידה זו מהווה בדיקה מהימנה יותר של השפעת התכנית על סל בעיות זה. השוואות בין תחנות ההתערבות לביקורת התבצעו באופן זהה בשלושה ממדים: (1) השינוי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, כאומדן ליכולת תוכניות התקיפה להשפיע בזמן ובמקום בו הם מיועדים להשפיע; (2) השינוי בכלל שטח התחנה, כאומדן לאפקטיביות הכללית של התוכנית בשיפור במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש, ו (3) השינוי בשטח כלל התחנה פרט לפוליוגון, על מנת לקבל אינדיקציה שתוצאות חיוביות (במידה וישנן) בכלל התחנה הן לא רק תוצר לוואי ('ארטיפקט') של ההשפעה בפוליוגון.

7 נציין כי החל מ-2018 לא ניתנה לתחנות האפשרות לבחור רק חלק מהבעיות אלא היה עליהן לבחור את כל הסל מה שמתקף את בחירתנו.

לצורך הניתוח נאספו מספרי האירועים בכל חודש בשנים 2016 ו-2017<sup>8</sup> בכל תחנה, בתוך הפוליון ומחוצה לו. לצורך ניתוח השפעת התכנית, לכל זוג תחנות - התערבות-ביקורת - נערכה רגרסיה פאוסונית, שכללה את זהות התחנה (התערבות או ביקורת), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין תחנה לתקופה. אינטראקציה זו, למעשה, מביעה את ההבדל בשינוי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בעקבות החלת התוכנית. השפעת התכנית בכל אחת מתחנות ההתערבות נותחה בנפרד.<sup>9</sup> המודל שנעשה בו שימוש היה כלהלן:

$$R = e^{(\beta_0 + \beta_s I_s + \beta_t I_t + \beta_{s(t)} S(t))}$$

מקרא:

R - אירועי מטרדי תנועה בחודש;  $\beta_0$  - רמת הבסיס הממוצעת של אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש;  $I_s$  - זהות התחנה (התערבות או ביקורת);  $\beta_s$  - השפעת זהות התחנה;  $I_t$  - זהות התקופה (תקופת ההתערבות או תקופה קודמת);  $\beta_t$  - השפעת התקופה הממוצעת לשתי התחנות; S(t) - אינטראקציה של זהות התחנה והתקופה ו- $\beta_{s(t)}$  - ההבדל בין התחנות בשינוי באירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בין התקופות.

### מדידת התקה

ניתוח נוסף של הנתונים התבצע על מנת להעריך אפשרות של התקה מרחבית של סל העבירות אל מחוץ לפוליון ('אפקט הבלון'). בסל עבירות זה, אנו משערים כי התקה מרחבית תתרחש במקטעי רחוב המקיפים את הפוליון ויוצרים 'איזורי חיץ', או באפרים. כאשר המשטרה מבצעת פעילות אכיפה של עבירות אלה בשטח מסוים יש לשער שהעבירה עלולה לנדוד לרחובות סמוכים. לשם כך סימנו על המפה מסביב לפוליונים של תחנות ההתערבות אזורי חיץ, שכוללים כל רחוב שנוגע בפוליון, גם אם מדובר ברחוב ארוך. כדי להתמודד עם ההטיות שחוסר דיוק בדווח וסימון עברה יכול ליצור, הוחלט להגדיר את אזורי החיץ באמצעות רחובות שלמים.

נושא נוסף שנדרשנו להתייחס אליו הוא השוני המשמעותי במגמת העלייה של סל מטרדי התנועה משנה לשנה במחוזות שונים, כפי שתואר בפרק הראשון (תרשים 2). משום כך, יתכן שינוי משמעותי בעליה בכמות העבירות באזור החיץ, שאינה קשורה להתקה. על מנת להעריך את אפקט ההתקה בחנו את השינוי בשיפועים: האם השיפוע של כמות

8 לצורך המודלים הסטטיסטיים נדרשנו להניח שהקצב אינו משתנה לאורך הזמן באופן משמעותי. הסבירות של הנחה זו יורדת ככל שתקופת הזמן שנמדדת ארוכה יותר, בהינתן המגמה הרב-שנתית לעליה במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בישראל. לכן, הניתוח התמקד בתקופה קצרה יחסית זו.

9 ניתוח נוסף שלא נכלל בגרסא זו של הדוח כלל בנוסף על האפקטים המתוארים לעיל גם אפקטים מקריים של זהות התחנה וההבדל בין התחנות בגודל השינוי.

האירועים בין 2016 ל-2017 של אזור החיץ זהה, גדול, או קטן באופן מובהק מאותו השיפוע בכלל התחנה (פרט לפוליון + אזור החיץ)? אם השיפוע של אזור החיץ גדול יותר, מדובר באפקט התקה. אם הוא קטן יותר, ניתן לייחס זאת לאדווה חיובית (דיפוזיה של תועלת) שבה ההשפעה של הטיפול מתרחבת מחוץ לגבולות הפוליון.

השפעת התכנית על מספר האירועים בכל באפר כשלעצמו נעשתה גם כאן בעזרת הרגסיה פואסונית, שכללה משתנה בודד: שנת האירוע. בנוסף, לכל באפר נערכה רגרסיה פואסונית, שכללה את סוג האזור (באפר או שאר התחנה, לא כולל הפוליון), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין סוג האזור לתקופה. המודל הסטטיסטי בו נעשה שימוש היה דומה לזה ששימש בניתוח השפעת הטיפול.

## תוצאות

### 1. השפעת הטיפול על אזור הטיפול (פוליון) ועל כלל שטח התחנה

**תחנת התערבות א' (רמה גבוהה):** כפי שניתן לראות בתרשים <sup>10</sup>, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בתוך הפוליון, כלומר באזור בו ניתן הטיפול - בתחנת התערבות א' לעומת שתי תחנות ההשוואה (ר' לוח 1 לפרטים), אך מדובר בירידה מובהקת סטטיסטית רק מול תחנת ביקורת א-2. מדובר בירידה משמעותית של כ-15%, כאשר בפוליון הביקורת א-2 נמדדה עליה של כ-18%. מחוץ לפוליון, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד באופן מובהק רק בהשוואה לאחת מתחנות הביקורת (ביקורת 2), בעוד שבהשוואה לתחנה השנייה (ביקורת 1), נצפתה עלייה מובהקת במספר האירועים. עלייה זו נמצאה גם בכלל שטח התחנה כאשר הנתונים הושאו לתחנת ביקורת 1, אולם עלייה זו לא הייתה מובהקת. בהשוואה לתחנת הביקורת השנייה, לעומת זאת, נמצאה ירידה מובהקת בכלל שטח התחנה.

10 לגבי כלל התרשימים, הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1%-1.0%, בהתאמה). רוחי השגיאות מסמנים רוחי סמך ברמת ביטחון 95%.

**תרשים 4.** השפעת הטיפול בתחנת התערבות א' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת.

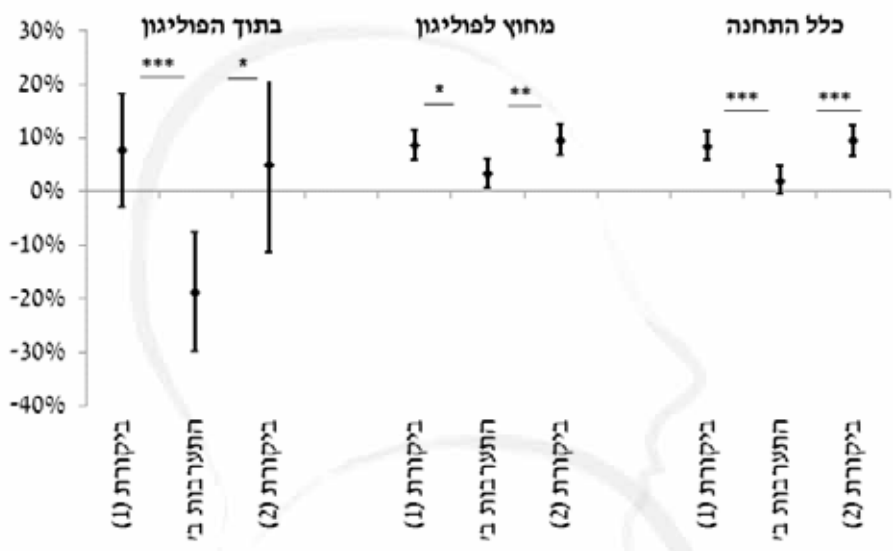


**לוח 1.** שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתחנת התערבות א' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

|              | בהשוואה לביקורת (1) | בהשוואה לביקורת (2) |
|--------------|---------------------|---------------------|
| בתוך הפוליון | -15.6% (p=0.052)    | -28.8% (p<0.001)    |
| מחוץ לפוליון | 3.6% (p=0.016)      | -5.3% (p<0.001)     |
| כלל התחנה    | 2.9% (p=0.062)      | -6.4% (p<0.001)     |

**תחנת התערבות ב' (רמה בינונית):** כפי שניתן לראות בתרשים 5, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליון, מחוצה לו ובכלל שטח תחנת התערבות ב', ירד באופן מובהק בהשוואה לשתי תחנות ההתערבות (ר' לוח 2 לפרטים).

**תרשים 5.** השפעת הטיפול בתחנת התערבות ב' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת.

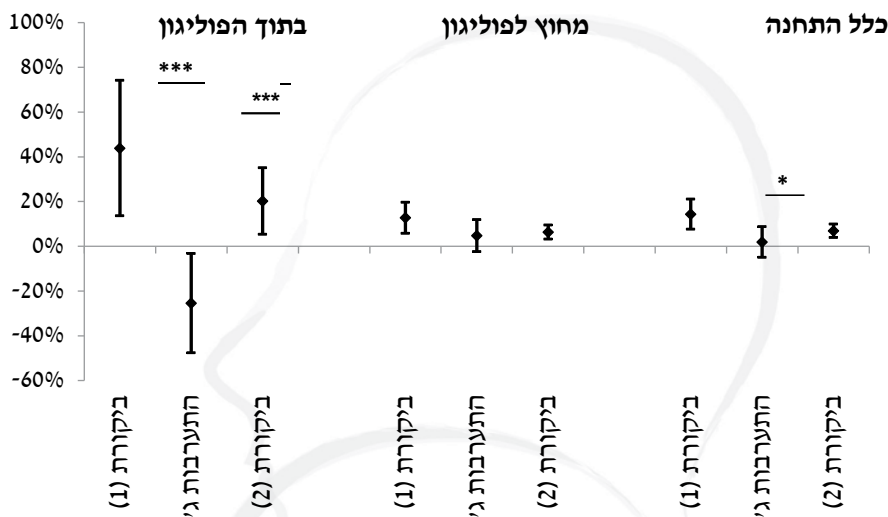


**לוח 2.** שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתחנת התערבות ב' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

|              | בהשוואה לביקורת (2) | בהשוואה לביקורת (1) |              |
|--------------|---------------------|---------------------|--------------|
| בתוך הפוליון | -22.7% (p=0.019)    | -24.6% (p<0.001)    | בתוך הפוליון |
| מחוץ לפוליון | -5.7% (p=0.002)     | -4.8% (p=0.010)     | מחוץ לפוליון |
| כלל התחנה    | -6.8% (p<0.001)     | -6.0% (p<0.001)     | כלל התחנה    |

**תחנת התערבות ג' (רמה נמוכה):** מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליון ירד באופן מובהק בהשוואה לשתי תחנות הביקורת (ר' תרשים 6 ולוח 3). גם מחוץ לפוליון, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בהשוואה לשתי תחנות הביקורת, אולם שיפור זה לא היה מובהק. גם באופן כללי, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בתחנת התערבות ג' יחסית לתחנות הביקורת. שיפור זה היה מובהק רק בהשוואה לתחנת ביקורת (1), ולא לתחנת ביקורת (2).

**תרשים 6.** השפעת הטיפול בתחנת התערבות ג' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריכות בכביש בתוך הפוליוגון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת



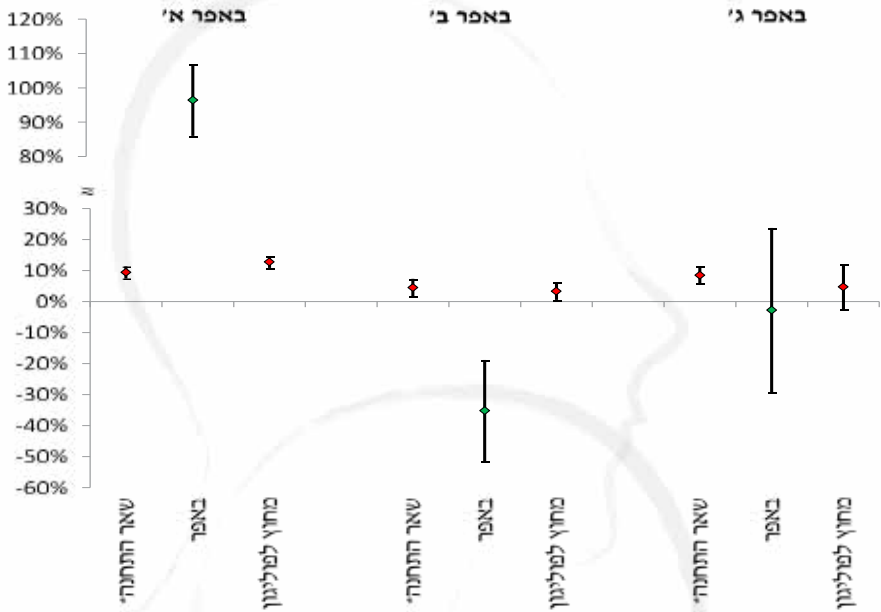
**לוח 3.** שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריכות בכביש בתחנת התערבות ג' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליוגון ההתערבות, מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

|                | בהשוואה לביקורת (1) |           | בהשוואה לביקורת (2) |           |
|----------------|---------------------|-----------|---------------------|-----------|
| בתוך הפוליוגון | -48.2%              | (p<0.001) | -38.0%              | (p<0.001) |
| מחוץ לפוליוגון | -7.1%               | (p=0.116) | -1.5%               | (p=0.695) |
| כלל התחנה      | -10.9%              | (p=0.011) | -4.7%               | (p=0.188) |

**בחינת אפקט התקה או אדוות חיוביות**

ניתוח מספר אירועי מטרדי התנועה והבריכות בכביש באזורי החיץ (באפרים) של כל אחת מתחנות ההתערבות הצביע על ירידה במספר האירועים באזורי החיץ של תחנת התערבות ב' (באפר ב') ושל תחנת התערבות ג' (באפר ג') בהשוואה לכלל שטח התחנה (ללא הפוליוגון), אולם שיפור זה היה מובהק רק בתחנת התערבות ב'. לעומת אלו, באזור החיץ של תחנת התערבות א' (באפר א') נמדדה עליה חדה ומובהקת במספר אירועי מטרדי התנועה והבריכות בכביש בהשוואה לכלל שטח התחנה.

**תרשים 7.** השפעת הטיפול על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בשטח שמחוץ לפוליגונים, באיזורי החיץ (באפרים) ובשאר שטח התחנה ללא שטח הפוליגון (לתחנות ההתערבות בלבד). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



**לוח 4.** שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בין השנים 2016 ו-2017 באיזורי החיץ (באפרים) בהשוואה לשאר שטח התחנה\*.

| בהשוואה לשאר התחנה* |        |           |
|---------------------|--------|-----------|
| באפר א'             | 79.4%  | (p<0.001) |
| באפר ב'             | -38.0% | (p<0.001) |
| באפר ג'             | -10.4% | (p=0.565) |

\* לא כולל פוליגון

## 5. מחקר תהליך: נאמנות ואיכות ביישום התוכנית

החלק השני של מחקר זה עוסק בהבנת היישום של תוכנית הטיפול. המחקר ביקש לבחון שתי שאלות. ראשית, האם מרכיבי תוכנית התקיפה עולים בקנה אחד עם תפיסת האמו"ן ועם ממצאי סקירת הספרות? פן זה חוקר את נאמנות היישום לעקרונות הפעולה. שנית, האם התוכנית הוצאה לפועל באופן איכותי, ומה ניתן ללמוד מהאתגרים וההצלחות של התחנות השונות? פן זה בוחן את איכות היישום של התוכנית. מחקר התהליך מבקש להוסיף שכבה נוספת של ידע שמאפשר להבין טוב יותר את ממצאי מחקר ההשפעה, שכאמור הצביע על הצלחה בכל שלושת התחנות מבחינת ביצועים בפוליוגן ואף בכלל התחנה, אך על ממצאים מעורבים לגבי התקה (התקה משמעותית בתחנה א' לעומת דיפוזיה חיובית בתחנות ב' וג'). שיטת המחקר כללה ניתוח של תוכניות התקיפה ושל ראיונות עומק בתחנות לאור כלי לבחינת נאמנות ואיכות ביישום שפותח לצורך מחקר זה (ותואר בהרחבה בדוח מחקר התהליך של עברות הרכוש). כאמור, בדוח זה מובא תקציר של הממצאים.

### חלק ראשון: בחינת תוכניות התקיפה

חלק זה יציג ראשית את שלושת תחנות ההתערבות ואת תוכניות התקיפה שלהן בשנת הטיפול.

#### תחנת התערבות א': רמה גבוהה

תחנה זו משרתת עיר במרכז הארץ. הפוליוגן שנבחר עבור תחנת התערבות א' היה בציר התנועה המרכזי בעיר, בו עוברים עשרות אלפי יוממים בשעות העומס. מבחינת סל מטרדי התנועה והבריונות בכביש, בשנת 2016 נמדדו בפוליוגן 586 אירועים כאשר מהם, 455 היו אירועי חסימת מעבר, 24 אירועי הפרעה לתנועה ו-107 אירועים של רכב חונה באיסור. בפוליוגן זה לא נמדדו כלל אירועי בריונות בכביש.

בחינת תוכנית התקיפה של התחנה למטרדי תנועה בפוליוגן לשנת 2017 (נספח א') מעלה שילוב של גישות וטקטיקות שיחד יוצרות תוכנית מקיפה אך ממוקדת. כפי שניתן לראות, התוכנית מכילה אלמנטים של אכיפה ממוקדת, לא רק בפוליוגן באופן כללי כאזור בעייתי אלא אף התמקדות מעבר לכך בתוך הפוליוגן (באזור השוק) ובשעות 'חמות' (פעילות על-פי שעות חיים, שרלוונטית במיוחד לציר תנועה עם יוממים רבים). אכיפה זו מתבצעת הן על-ידי שוטרי התחנה והן על ידי כוחות נוספים המגויסים למשימה: שייטור עירוני, פיקוח עירוני, מתנדבים וסיירת אגף התנועה. בנוסף, התוכנית מכילה מספר אלמנטים מניעתיים, חלקם על ידי הסברה (שמבוצעת בשטח באופן ממוקד מקום ועבירה על יד מתנדבים ומש"ק ייעודי, וכן הסברה רחבה יותר בעיתונות המקומית), וחלקם על ידי עיצוב פני הסביבה (שדרוג תשתיות על ידי סימון ופיתוח, השתתפות בוועדת התנועה העירונית). תוכנית תקיפה זו מכילה אם כך חלק גדול מהטקטיקות שאותרו על ידי סקירת הספרות. בנוסף, ניתן לציין שמדובר בתוכנית מותאמת למציאות של הפוליוגן (ייחודית ולא גנרית)

וכן שמנסה לעשות שימוש במשאבים מחוץ למשאבי התחנה כדי למקסם את יעילות התחנה בעמידה ביעדים.

### תחנה ב': רמה בינונית

תחנה זו, גם היא באזור המרכז, משרתת מקבץ של ערים בינוניות עד קטנות. הפוליון בו התמקדה תחנה זו תחום באזור תעשייה של אחת הערים הבינוניות. מצד אחד הוא גובל בכביש ראשי, כך ש'גבולות הגזרה' שלו ברורים מאוד מבחינת אפיון השטח. כמות העברות כאן קטנה משמעותית. בשנת 2016 היו בפוליון 186 אירועים בסל שבחרה התחנה: 109 חסימות מעבר, 12 הפרעה לתנועה, ו-57 מקרים של רכב חונה באיסור.

תוכנית התקיפה בתחנה זו (נספח א') כוללת שילוב של מספר גישות וטקטיקות לכדי תוכנית שלמה שמנסה להתייחס למספר היבטים של בעיית מטרדי התנועה, תוך שימוש במשאבים מתוך התחנה ומחוצה לה. ניכר שלתחנה זו יש פחות משאבים זמינים, ויש ניסיון לפצות על כך תוך שימוש באכיפה ממוקדת וכוח אדם מחוץ לתחנה (שיטור עירוני). הפן הראשון בתוכנית הוא אכיפה, שמשלב הן שיטור ממוקד מקום (הפוליון כאזור בעייתי) על ידי שימוש בניידות אכיפה ובסיירת אגף התנועה, והן שיטור ממוקד-אנשים, שפועל על ידי זיהוי עבריינים רציוויסטים והתמקדות בהם. טקטיקה זו הגיונית כשמדובר באזור תעשייה מוגדר. הפן השני בתוכנית מכיל רכיבים שונים של מניעה, בעיקר על ידי שינוי סביבת: הצבת תמרור ושילוט, ויצירת חניון אלטרנטיבי. מרכיבים אלה מכוונים למניעת העבירה על ידי תזכור של החוקים והנורמות ויצירת אלטרנטיבות לציבור הנהגים ה'נורמטיבי'. בנוסף מכילה תוכנית זו גם התייחסות ליצירת אזור 'אכיפה מוגברת', כלומר הצבת מצלמות ויידוע הציבור על קיומן. אסטרטגיה משולבת זו קיבלה חיזוק בממצאי סקירת הספרות. לסיכום, בחינת תוכנית התקיפה מעלה שגם כאן ישנן שילוב של גישות שנתמכות על ידי הראיות המחקריות, מה שמצביע על יעילות פוטנציאלית 'על הנייר'.

### תחנה ג': רמה נמוכה

תחנה זו, שהיא תחנה קטנה על-פי הגדרות אג"ת, משרתת עיר בינונית בצפון הארץ. תחנה זו בחרה להתמקד בשכונת מגורים שבה ממוקם אזור מסחרי שוקק. כאמור, מדובר בתחנה בעלת היקף נמוך של מטרדי תנועה, המתבטא גם בהיקף האירועים בפוליון, שב-2016 עמד על 115 אירועים שקוטלגו בסל מטרדי תנועה. מתוכן, 42 קריאות על חסימת מעבר, 58 רכב חונה באיסור והשאר עברות תנועה ללא פירוט. זוהי גם התחנה היחידה מבין תחנות ההתערבות במחקר זה בהם נרשמו אירועי בריונות בכביש העונים להגדרה 'רכב משתולל' (12 אירועים בשנה זו).

בחינה של תוכנית התקיפה של תחנה זו (נספח א') מגלה תוכנית מרובת מרכיבים, בה האכיפה היא פן אחד בתוך מכלול פעולות, בין היתר של מניעה מסוגים שונים. ניתן להבחין כי מדובר בתחנה עם פחות משאבים זמינים לאכיפה-כך, פעילות ממוקדת של 'כוח אכיפה משימתי' באזורים בעייתיים המשלבת פקחים עירוניים מתבצעת רק פעם בחודש. תחנה זו מתמודדת עם עברת רכב משתולל, וישנה התייחסות להפעלת אכיפה

הממוקדת בעבירה זו (עם כי בתדירות נמוכה - ראה נספח א'). כוח יס"מ מגויס בתוכנית לנסות לעבות את משאבי האכיפה והנוכחות הקיימים.

עם זאת, ניתן לראות ניסיון לשפר את איכות ועומק הטיפול. כחלק מתוכנית העבודה משולב מש"ק שתפקידו לוודא שאירועים הקשורים לסכסוכי שכנים לא יחזרו. בנוסף, אמורים שוטרי התחנה לקבל הדרכות במהלך השנה לטיוב השירות בזמן המענה לאירוע. מבחינת מניעה מצבית, שני סעיפים מתייחסים לפעילות הממוקדת בפוליוגון: הצבת תמרורים וחלוקת עלוני הסברה בנושא חסימות מעבר. שני סעיפים נוספים הם גנריים יותר: פרום החוק במדיה המקומית, והדרכת המש"ק בבתי ספר תיכוניים לגבי נהיגה זהירה. שני רכיבים אלה כמובן יכולים לשאת פירות אך אינם ממוקדים לאזור אותו סימנה התחנה. גם שיתוף פעולה עם הרשות המקומית מקבל מקום במסגרת פרום אכיפה רבועי עם הרשות ושילוב פקחי העירייה בכוח האכיפה.

\*\*\*

לסיכום חלק זה, ניתן לראות ששלושת התחנות משלבות רכיבים שאותרו בסקירת הספרות כיעילים להתמודדות עם עברות תנועה, אם כי בהרכבים ובמינונים שונים. קשה לשפוט מתוכניות התקיפה את איכות היישום של כל אחת מאבני הדרך, ועד כמה היא במהותה היא משקפת את ההתערבויות המחקריות. על שאלות אלו מנסה לענות החלק השני של מחקר התהליך.

### חלק שני: יישום תוכניות התקיפה

חלק זה של המחקר עושה שימוש בראיונות עומק עם בעלי תפקידים בתחנות ההתערבות על מנת ללמוד על תהליך התכנון והיישום של תוכניות התקיפה בפועל. מערכת האמו"ן נותנת 'ציונים' לתחנה לא רק על ביצועים, אלא גם על יישום תוכניות התקיפה, אך יש קושי להתבסס על הציונים כדי להעריך את טיב היישום ואפילו את היקפו. מכיוון שכל תחנה רשאית להגדיר בעצמה את אבני הדרך שמרכיבות את התוכניות ואת התדירות בהן יבוצעו יכול להיות מצב שבו שתי תחנות מציינות 'נוכחות מוגברת בפוליוגון' ומקבלות את מלוא הנקודות על ביצוע אבן הדרך, אך בפועל מדובר בטקטיקות שונות לחלוטין בעוצמה שונה לחלוטין. על מנת לקבל תמונת עומק של היישום בוצעו במהלך קיץ 2019, לאחר השלמת הניתוח הכמותני, ראיונות בשלושת התחנות עם בעלי תפקידים שהיו מרכזיים בביצוע התוכנית (מפקדי תחנות וסגניהם, רכז סיור ומש"קית). יש לציין שמדובר בראיונות רטרוספקטיביים, שנערכו שנה וחצי לאחר סיום ה'טיפול' ולכן חלק מהמגבלות הן חילופי כוח אדם וקושי של המראיינים להתרכז רק בתקופה הטיפול ולזכור אותה במבודד מהטיפול בשנת 2018 ו 2019. בדוח זה מובאת גרסה מקוצרת של הממצאים, תוך שימת דגש בעיקר על תמות ותיאורים שמסייעים להבין את הממצאים הכמותניים. הדוח מתייחס הן לתפיסת הפעולה של התחנות והן לאבני דרך ספציפיות בעלות חשיבות בשיטור יזום.

**א. כללי: עבודת משטרה במסגרת מערכת אמו"ן****1.1 תוכניות תקיפה**

ראשית, הממצאים משקפים את החשיבות שבעצם יצירת תוכניות התקיפה, שמאפשרות שיטור מכוון-בעיות: מתאפשר לתחנה לנתח לעומק את הבעיה בביטויה המקומי, ולאתר את הדרכים המתאימות ביותר להתמודד איתה, בהתאם למשאבים שברשותה. שיטת תוכניות התקיפה מאפשר למפקד התחנה ולסגל הפיקוד להיות בעמדה יוזמת ולעשות שימוש בניתוח ארוך וקצר טווח להעריך את יעילותן של טקטיקות שונות. באותה נשימה מתחדדת בראיונות החשיבות של גמישות: על תוכניות התקיפה להיות דינמיות ולעבור הערכה מתמדת.

**2.2 מערכת המדידה**

מערכת האמו"ן כמערכת מדידה נתפסת על ידי מפקדים כ'שובר שוויון' בכל התחומים מבחינת יכולתם להבין את המציאות ולהיערך אליה. חלק מהחשיבות של המערכת היא בנגישות שלה לדרגי ביניים, שעושים בה שימוש תדיר ודרכה נכנסים למעגל האחריות הפיקודית על ביצועים. 'רוח המפקד' מקבלת בצורת עבודה זו ביטוי מוחשי של פיקוח ומעקב רציפים על ביצוע התוכנית. חלק מהאתגר של התחנות הוא לתווך את המערכת עד לאחרון השוטרים כדרך לעמידה ביעדים המתגרים שמוצבים לתחנה. כל תחנה פיתחה לעצמה את השיטה לעשות זאת, ובהחלט יש מקום ללמוד מתחנות שונות לגבי נושא זה.

**3.3 ניהול התחנות**

ההתנהלות המשתקפת בראיונות היא של מפקדי התחנה כמנהלים שמטרתם לעמוד במטרות. הם עסוקים במציאת פתרונות ניהוליים: כיצד להרחיב את המשאבים הקיימים. ישנה הבנה בקרב המרואיינים שאופי עבודה זה בראש ובראשונה אמור לסייע לתחנות למקד את עבודתם עדי למקסם את הישגיהם, לא באופן מופשט אלא ברמת ניצול זמן של כל שוטר שיוצא למשמרת. בנוסף, מדובר בצורת עבודה שמאפשרת גם לשקף החוצה הצלחות. יש לציין כי אחד האתגרים הניצבים בפני המפקדים הוא להצליח לעמוד במקביל ביעדי המטה וביעדי המחוז. הפיצול בין שני אלה - הן בפועל והן בחזון - מהווה לעיתים מכשול להצלחה מלאה.

**ב. סל מטרדי תנועה: חלק ממנדט המשטרה?**

לפחות בתחנות ההתערבות שנבחרו למחקר זה, עלה הרשם שפיקוד התחנה היה מודע לצורך לטפל בנושא מטרדי תנועה ותוכנית האמו"ן יצרה את המרחב לעשייה בתחום זה. אולם, חשוב לחדד ולהציף את המתחים והדילמות סביב היקף המנדט המשטרה. נושא מטרדי תנועה ובריונות בכביש נתפס על ידי מרואיינים כחשוב ומשמעותי כאשר הוא ממוסגר כ'עשיית סדר' במרחב הציבורי והגברת המשילות (גם בראיונות בתחנות ההתערבות וגם בביקורים בתחנות הביקורת). במילים אחרות הנושא מקבל תמיכה כאשר רואים בו כלי לביסוס שלטון החוק בעיר או אזור מסוים, או ככלי ליצירת בטיחות. ישנה

גאוה שניכרת בדברי המראיינים לגבי היכולת 'לעשות סדר' במרחב ציבורי כאוטי. פן נוסף של משמעות שמתלווה לנושא המשילות והסדר הוא השירות לקהילה במובן הענות לצרכי האזרחים. זהו כמובן חלק מרכזי בתפיסת האמו"ן לגבי בחירת בעיות, והוא עלה בראיונות מבחינת הסבר החשיבות של הנושא. לסגל הפיקודי היה חשוב במיוחד לחבר את השוטרים לפן זה, מתוך ידיעה שמדובר בנושא פעילות פחות ליבתי לגבי תפיסת שוטרים את עבודתם.

לצד המשמעות יש אמביוולנטיות ואף התנגדות לגבי אחריות המשטרה לעברות מינוריות במיוחד של חסימות חניה (שבמובן מסוים שייכות למרחב הפרטי). השיח לגבי גבולות המנדט או האחריות המשטרתית מתנהל בהקשר של משאביה המוגבלים של המשטרה הן מבחינת משאבים של התחנה (שוטרים, ניידות) והן מבחינת הכלים שיש ברשות המשטרה: איפה המשטרה יכולה להועיל באופן יחסי? חלק מהטיעון של המפקד הוא שלשוטר אין באמת את הכלים המשפטיים (סמכויות וחוקים) והפיזיים (כגון גרר) לטפל באירועים אלו, כך שאין לו ערך מוסף לגבי עבירה זו.

### ג. סל עברות תנועה: הבניית הבעיה בעיני המשטרה

מהראיונות עולה שהמפקדים מבינים כי חלק משמעותי מהעברות בסל זה נגרמות כתוצאה מתשתיות בשטח ש'מובילות' את האזרח לבצע את העבירה. תיאור זה עולה בקנה אחד עם תיאוריות של פשיעה רציונלית, שרואות את העבריין כאדם המקבל החלטה הגיונית בתוך הקשר הנסיבות. כך מתאר את ההקשר של העברה מפקד התחנה הגדולה במחקר: "הבנק שלו שם על רחוב... התופרת שלו שם, הגלידרייה שלו שם, הסופר-פארם שלו שם... הכול מרוכז ברחוב הראשי, ... מרכז חייו שם, הוא חייב להגיע לשם? אז הוא יצטרך להחנות שם? זה התוצאה" (מת"ח תחנה א'). אין בתיאור זה משום סלחנות של המשטרה כלפי העברה. אותו מת"ח תומך בענישה כבדה (בעיקר כלכלית) שתיצור התרעה, אך בעיניו שילוב של תרבות (נהיגה ובכלל), תשתיות שאינן מותאמות לנפח כלי הרכב הנוכחי, והעדר חקיקה מתאימה יוצרים מצב בלתי אפשרי שלא מאפשר מניעה רחבה של עברות מסוג זה.

לאור הסבר זה, ניתן גם להבין מתי תתרחש התקה של העבירות האלה: כאשר מדובר בסיטואציית 'אין ברירה' במובן שבסוף (או בהתחלה), בהעדר תשתיות המאפשרות חלופה חוקית האזרח יבצע את העברה של חניה במקום אסור, חסימת חניה וכו'. כפי שמסביר זאת מפקד תחנה א': "האוטו לא יעלם, האוטו הזה לא יכול להיעלם, אין מי שיקפל אותו בתוך מזוודה. האוטו הזה צריך לחנות, כשהוא בא הוא בא". אם כך, גם התקה מתרחשת במצבים 'רציונליים': כשהרציונל שמנחה את קיום העבירה ממשיך להתקיים (לדוגמא צורך להגיע לבית עסק ספציפי שאין לידו חניה) עבירת התנועה תתקיים מחוץ להישג ידה של המשטרה, כלומר מחוץ לפוליון.

נושא שעלה בשתיים מהתחנות וראוי לברור הוא הנפח שתופסים תושבי חוץ בתוך מסת העברות. האם יש לתושבי חוץ יותר סיכוי לבצע עברות בין אם בגלל מאפיינים דמוגרפים, או מעצם היותם לא שייכים לקהילה, או אולי משום שלתחנה המקומית יש פחות הזדמנות

'לחנך' אותם, כלומר הם לא חשופים לא להסברה ולא להתרעה שיוצרת נוכחות קבועה של ניידות ואכיפה. ראוי לבחון נושא זה במחקר המשך.

#### ד. שיתופי פעולה כמפתח להצלחה

בשלושת התחנות, שיתופי פעולה עם גורמים רשמיים ולא רשמיים תוארו כמפתח להצלחה. לאור תוכניות התקיפה, התחנה הופכת לשחקן מרכזי בתוך רשת של שחקנים שיחד - בהכוננת המשטרה- לוקחים אחריות משותפת על המרחב הציבורי. צורת חשיבה ופעולה זו היא מרכזית בשיטור מכון-קהילה, אחת מארבעת הגישות המרכיבות את השיטור היזום (ראה פרק ראשון). גישה זו משתקפת בציטוט הבא: " אם הרשות איתך והקהילה איתך, ניצחת. זהו. זה סוד ההצלחה. משולש (של) קהילה, רשות, משטרה. שכולם פועלים באותו אינטרס, ניצחת. ניצחת את תרבות האי ציות לחוק, ניצחת את האי סדר, ניצחת כל יעד שאתה שם" (מת"ח תחנה ב').

כפי שמצופה לסל עברות זה, וכפי שעלה מתוכניות התקיפה, כלל התחנות יזמו שיתופי פעולה עם הרשות, לצורך גיוס משאבי אנוש להתמודדות עם הבעיה (שיטור עירוני ופקחים) ולצורך עיצוב הסביבה הפיזית (תמרור, שינוי טוואי הכביש ואזורי חניה). עולה מהראיונות כי גישה זו של שותפות - לא רק על נושא ממוקד כפי שהיה בעבר אלא לטווח ארוך - היא חידוש יחסי בעבודת משטרת ישראל והרשויות המקומיות. העירייה נרתמת לעבודת המשטרה כשזאת יודעת להציג את הבעיות ואת הדרכים האפשריות לפתרונם. היכולת והאינטרס לפעול במשותף הם בלתי נפרדים מהמגמה של הקמת משטרות עירוניות ועיבוי יחידות הפקחים. המשטרה, שזקוקה למשאב האנושי, לומדת לעבוד יחד עם העיריות לצורך המטרה המשותפת של הגברת הרתעה ואכיפה.

דפוס נוסף שעולה מהראיונות הוא יצירת שיתופי פעולה - לעיתים נקודתיים ולעיתים ארוכי טווח - עם גורמים לא רשמיים בתוך הקהילה. תיאור שחזר על עצמו בשלושת התחנות הוא שבעקבות פעילויות אכיפה אינטנסיביות באזורי מסחר בעלי העסקים בוחרים לקחת בעצמם אחריות מטרדי התנועה שנוצרים סביב בתי העסק על מנת לוודא שפעילות המשטרה לא תרתיע קונים ולא תפגע בעסקיהם. הם הופכים להיות 'שומרים טבעיים' של אזורים אלו ולמעשה מאפשרים למשטרה לצמצם את המשאבים שהייתה צריכה להשקיע קודם לכן.

#### ה. אבני הדרך בתוכניות התקיפה: מבט מעמיק

החלק האחרון בפרק זה מתייחס לאבני דרך עליהם הרחיבו המרואיינים באופן שתורם להבנתנו לגבי מהות ה'טיפול' או לגבי החשיבות שלו במערך של תוכניות התקיפה. במיוחד חשוב היה לזהות אילו מאבני הדרך הן ביטוי של שיטור יזום, כבעל יעילות פוטנציאלית גדולה. כפי שמפורט בחלק זה, אבני דרך משמעותיות ניתנות לקטלוג כשיטור ממוקד-מקום, שיטור ממוקד-אנשים, ושיטור מכון-בעיות. בנוסף, חלק מה'סיפור' שעולה בראיונות הוא הלמידה העצמית של התחנות לגבי מה 'לא עובד' בפועל.

## ה.1. אכיפה בפוליוגון

ההתמקדות בפוליוגון כחלק מהטיפול ניתן לקטלוג שיטור ממוקד-מקום. מהראיונות עלה שבשלושת התחנות לא הסתפקו בהתייחסות לפוליוגון כמקשה אחת ואיתרו בתוכו אזורים חמים, או בעייתיים במיוחד. ראוי לציון במיוחד אופן הפעילות של תחנה ג', שפעלה בשיטת רחובות חמים בתוך הפוליוגון וכך הגיעה לדרגת מיקוד שמקבלת תמיכה מהספרות המדעית.

## ה.2. טיפול ברצידיויסטים ומענה משלים עם מש"ק :

כלל התחנות במחקר עשו שימוש ביכולת 'לעקוב' לא רק אחר עבריינים חוזרים (רצידיויסטים) אלה גם אחר מדווחים חוזרים, וליצור איתם קשר. במקרה של עבריינים חוזרים השיטה היא ליצור הרתעה בדבר המשך הטיפול (בפעם הבא זה לא יהיה כנס, אנחנו נגרור...). במקרה של מדווחים חוזרים צורת העבודה היא להבין מה הבעיה שיוצרת את מספר האירועים הגדול שפוגע בסטיסטיקה של התחנה, ולפתור אותה. שני אופני עבודה אלו נטועים בשיטור היזום, הראשונה שיטור ממוקד-אנשים והשנייה שיטור מכוון-בעיות. אבן דרך שבה נעשה שימוש באחת התחנות - מענה משלים עם מש"ק היא למעשה גרסה ספציפית של השיטה השנייה, הנוגעת בעיקר אבל לא רק לסכסוכי שכנים, כאשר המש"ק המקומי הוא זה שאחראי לטיפול בבעיות חוזרות. אחת המטרות של שיטת עבודה זו היא להבין את הבעיות ה'קטנות' שמרכיבות את סל האירועים, את התנאים שמובילים לקריאות למשטרה, על מנת למצוא את הפתרון המתאים.

## 6. דיון

דוח זה בחן את היעילות של שימוש בכלים מגישת השיטור היזום בהתמודדות עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. המתודולוגיה בה נעשה שימוש במחקר היא של מחקר דמוי-ניסוי, בו נבחרו אקראית 'תחנות התערבות' (שבחרו להתמקד במטרדי תנועה במסגרת תכנית האמו"ן) עם תחנות ביקורת דומות להן, שלא התמקדו בבעיה זו. מערך המחקר, שבוצע בשותפות ותוך התייעצות עם הארגון מעניק תוקף למסקנות המחקר ומאפשר הסקת מסקנות באשר ליעילותה של צורת עבודה זו לגבי בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. כלומר המחקר מאפשר לנו להסיק כי הבדלים בין ביצועי התחנות מקורן בשימוש בכלי השיטור היזום.

ניתוח הנתונים כלל בחינה של השפעת התכנית על שיעור אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מחוץ לפוליוגון, ובכלל שטח התחנה, על ידי השוואה בין השנים 2016 ל-2017. באמצעות מודלים פואסונים נבחנה האינטראקציה בין התחנה לטיפול (בממד הזמן).

## השפעת הטיפול בפוליוגון

השפעת הטיפול על הפוליוגון (אזורי הטיפול) היא הרמה הראשונה והעיקרית אותה ביקש מחקר זה לבחון. הממצאים מעלים כי בכלל תחנות ההתערבות שנבדקו, הטיפול בבעיית

מטרדי התנועה והבריונות בכביש, על ידי מיקוד בבעיה ובאזור גאוגרפי מוגדר ובניית תוכנית תקיפה מקומית, השפיע לחיוב בשטח הפוליוגון. חמש מתוך שש מההשוואות היו מובהקות סטטיסטית. מדובר בפערים של עשרות אחוזים לטובת תחנות ההתערבות, כאשר בפוליוגונים של תחנות ההתערבות ישנה ירידה בין 2016 ל-2017 ואילו בתחנות הביקורת נצפתה דווקא עליה בין שנים אלו.

התוצאות החיוביות בפוליוגונים של כל שלוש תחנות ההתערבות מול תחנות הביקורת שלהן מסייעות לבסס את הטענה שהתוכנית יעילה מול 'טיפול כרגיל' (treatment as usual) בבעיה, בהורדת סל מטרדי תנועה. כאשר תחנות המשטרה התמקדו וטיפלו בבעיה באמצעות כלל הכלים של השיטור היזום, הטיפול 'עבד'. בהתחשב במגמת העלייה הארצית בסל עבירות זה, לממצאים אלו משמעות יתרה עבור משטרת ישראל. גם כתרומה למחקר מחוץ לישראל, ממצאים אלו מחזקים את הראיות כי שיטור יזום ('פראקטיבי') הוא כלי יעיל גם להתמודדות עם מטרדי תנועה.

ראוי לשים לב להבדלים בין תחנות הטיפול במידת הצלחתן, שכן חוסר אחידות מקשה להסיק מתוצאות מחקר זה לגבי התועלת של התמודדות עם סל עבירות זה במסגרת התוכנית. בעוד שבתחנות טיפול ב' וג' התוצאות אחידות, בתחנות התערבות א' רק ההשוואה לתחנת ביקורת א-2 מראה יתרון מובהק לטיפול. הממצאים לגבי תחנת הביקורת א-1 הראו הבדל בכוון המבוקש, אך שאינו מובהק. עם זאת, יש לקחת בחשבון שיתכן שאין לממצא זה קשר לטיפול עצמו ולכן במקרה זה הוא לאו דווקא מעיד על (חוסר) יעילות של הטיפול. תחנת ביקורת א-1 זו שודרגה בשנת 2017 מאזור בתוך מרחב משטרת למעמד של תחנה עצמאית, וקיבלה מעטפת ארגונית ותוספת משמעותית בכוח שיטור, במיוחד ניידות ושוטרי סיור. תחנה זו אושרה להשוואה בגלל שסל האפשרויות להשוואה היה מצומצם יחסית, תוך ידיעה מראש שיתכן שהשינוי הארגוני יהווה גורם מתערב בתוצאות. תמיכה בהשערה זו ניתן למצוא בממצא לגבי שינוי בכמות האירועים מחוץ לפוליוגון: העלייה משנת 2016 ל-2017 קטנה יותר בתחנה זו מאשר בתחנת ההתערבות א' באופן מובהק, מה שאולי מעיד על טיפול יעיל יותר בתופעה זו בכלל שטח התחנה, שמקורו בתוספת המשאבים הארגונית.

## השפעת הטיפול על אזור התחנה

ברמה השנייה, בחן המחקר את ההשפעה מחוץ לאזור הטיפול: האם הטיפול השפיע מעבר לאזור שמוקד בו? התוצאות לגבי מדדים אלה אחידות פחות, אך מכיוון שלא מדובר במדד ליבתי של השפעת התוכנית אין לכך משמעותיות שליליות לגבי הצלחת הטיפול ואף להפך. ראשית, ניתן לקבוע שאין עדויות על נזק שנגרם לתחנות (לדוגמא על ידי ריכוז משאבים רק באזור הפוליוגון). מעבר לכך, הכיוון החיובי הכללי בחמש מתוך שש ההשוואות יכול להצביע על השפעה אפשרית רחבה יותר של השיטור היזום לגבי עבירות אלה, מעבר לגבולות הפוליוגון. לפחות בחלק מההשוואות לא מדובר רק על תוצר לוואי של המדידה (ארטפקט). לגבי רמת השפעה זו, כדאי לזכור שלא מדובר באדווה מרחבית דווקא באופיה, אלא אולי ארגונית - לדוגמא, קשב של שוטרי התחנה

לנושא וחיזוק מומחיות, או השפעה רחבה על הרשות המקומית להקצות משאבים או לשפר תשתיות.

## השפעה על התקה ואדוות באזור החיץ

כחלק מהמחקר נמדדה גם התקה מרחבית אפשרית של עבירות אלה לאזורי חיץ שמקיפים אותם. כפי שמתואר בפרק שיטת המחקר, ההתקה נמדדה על ידי השוואה השיפוע בעליה בין שנת 2016 ל-2017 באזור החיץ מול כלל התחנה. אם העלייה בכלל שטח התחנה נמוכה משמעותית מזו שבאזור החיץ, הדבר מצביע על התקה מרחבית. כאן נמצאו הבדלים משמעותיים בממצאים בין שלוש תחנות ההתערבות, שיש לשים את הדעת עליהם. בתחנת התערבות א', שמאופיינת בהיקף עבירות גדול, בעוד שכמות העבירות בשטח כלל התחנה עלתה בפחות מ-10% אחוזים בין 2016 ל-2017, היא עלתה באזור החיץ בכמעט 100%. ממצא זה מעיד על התקה מרחבית משמעותית, כלומר - העבירות 'נדחפות' אל מחוץ לשטח הטיפול אל האזורים המקיפים אותו. לעומת זאת, בשתי התחנות האחרות נצפתה מגמה הפוכה. בתחנות התערבות ב' וג' נצפתה מגמת עליה של מספר אחוזים בכלל שטח התחנה בשנים שנמדדו, אך ירידה באזור שמקיף את הפוליוגון. בתחנה ג' (כמות אירועים נמוכה) מדובר בירידה על גבול המובהק של אחוזים בודדים, אך בתחנה ב' (כמות אירועים בינונית), מדובר בירידה מובהקת של מעל 30%. תוצאות אלו מעידות שלא רק שלא התרחשה התקה, אלא נוצרה אדווה חיובית שמעידה על השפעה שחורגת מהאזור שטופל ומהווה תועלת נוספת לתחנות.

בחינה של הממצאים מצביעה על כך שההבדל בין התחנות נעוץ אולי בשוני הגדול בין הפוליוגונים והתחנות בהן הם ממוקמים, הן מבחינת כמות העברות - האם מדובר בתחנה המאופיינת בנפח אירועים נמוך, בינוני או גבוה - והן באפיון הגאוגרפי של הפוליוגון שנבחר - ציר ראשי, אזור תעשייה, או אזור מגורים משולב באזור מסחרי. בבואנו לבחון כיצד עבירות בסל זה 'מתנהגות', כלומר מה הדפוס שלהם, וכיצד הוא משתנה בעקבות טיפול, המסגרת התיאורטית של 'תיאוריית ההתנהגות השגרתית' יכולה לסייע לנו באפיון התופעה, ובהבנת ההיווצרות של ההתקה השלילית בתחנת התערבות א' לעומת האדווה החיובית בתחנה ב'. השונות באופי המקום ובנפח העבירה מיתרגמים להתנהגויות שונות של אזרחים ואולי גם שוטרים, במרחב.

תחנה א' מאופיינת בנפח גדול של מטרדי תנועה. הפוליוגון שנבחר הוא ציר מרכזי שבו נוסעים תושבי העיר ויוממים שמגיעים לעיר או רק עוברים בה. הכמות הגדולה של העבירות קשורה כאן לא לאוכלוסייה עבריינית, אלא לנפח גדול של תנועה ונהגים שמחויבים לעבור בציר זה. מכיוון שמדובר בעיר, ושבמסגרת ההתנהגות השגרתית של הנהגים הם חייבים לעבור מנקודה א' לב', האכיפה המוגברת שאולי מתרחשת כחלק מהטיפול גורמת לנהגים לבחור לנסוע ולבצע עבירות בצירים הסמוכים המקיפים את הציר הראשי. צירים נוספים אלה מהווים 'אפשרויות נוספות לפשיעה'. כפי שתואר בפרק האיכותני, בהעדר תשתיות מתאימות התנאים קיימים לביצוע העבירה במיקום אחר, 'מסוכן פחות'

לנהגים מבחינת הסיכוי להיתפס, אבל כזה שעדיין משרת את המטרה המקורית (להגיע לעבודה, לפרוק סחורה, לאסוף ילדים בזמן מבית הספר, וכו').

לעומת זאת, בתחנת התערבות ב', שאופיינה בכמות עבירות בינונית, האזור שנבחר הוא אזור תעשייה בעיר באזור המרכז. בעוד שגם כאן, כמו בתחנה א', הטיפול בשטח הפולגון השיג את מטרתו, כאן נצפתה גם אדווה חיובית באזור החיץ המקיף את אזור התעשייה. הטיפול במקרה זה התמקד בכלל הרחובות של אזור התעשייה. מחקר התהליך לא יכול לזהות את הסיבה בפועל להיווצרות האדווה, אך עלה מהריאיון עם מפקד התחנה שיתכן שמדובר בשילוב של שיפור תשתיות (הוספת מקומות חניה, שיפור התמרור), והגברת המשילות בתחום שמירה על חוקי התנועה ובכלל, שיוצרת הרתעה שחורגת מגבולות הפולגון. יתכן גם כי הנפח הקטן יותר של יוממים מסייע למשטרה להעביר מסרים לגבי שינוי בנורמות (בעוד שהמסה האנושית בתחנה א' גדולה מידי ויש בה תחלופה גדולה יותר, דבר שמקשה על העברת מסרים). לגבי האדווה החיובית (אם כי לא מובהקת) שנצפתה בתחנת התערבות ג', הממצאים של מחקר התהליך מצביעים על כך שמדובר בשילוב של הרתעה בעקבות אכיפה ממוקדת, וכן מחסומים בכל הכניסות לציר שיצרו הרתעה נוספת, במיוחד לתושבי חוץ.

הממצאים לגבי התקה מרחבית מצביעים על כך שבטיפול ממוקד במטרדי תנועה תתכן התקה ויש לשים לב לכך על מנת לנסות להימנע ממנה. עם זאת, התקה איננה 'גזרת גורל' ודאית, ולמעשה באותה מידה תתכן גם אדווה חיובית לטיפול. אם כך, הימנעות מטיפול ממוקד בשל החשש מהתקה אינו מוצדק בשלב זה. נדרשת חקירה נוספת של תופעת התקה/אדווה של מטרדי תנועה לצורך קבלת החלטות מושכלת בנושא זה.

כלל הממצאים מאירים שאלה ארגונית רחבה יותר: מהו המדד להצלחה ולכישלון? האם מדידת מספר האירועים כמדד עיקרי להצלחה מספקת לארגון תמונה מוגבלת על התועלת והנזק? כאשר בוחנים רק את מספר האירועים, ההתקה המשמעותית שהתרחשה בתחנת התערבות א' 'מצמצמת' את התוצאות החיוביות של העבודה בפולגון, שכן אירועים רבים זלגו לשם. אולם, יתכן כי יש חשיבות גם למקום בו מתרחשת העבירה. במקרה זה, אזור הטיפול הוא ציר ראשי דרכו עוברים אלפי ואולי עשרות אלפי תושבים כל יום. יתכן שההסטה לאזורים מרכזיים פחות היא בעלת ערך משום שהיא פוגעת פחות בסדר הציבורי, ומהווה טיפול יעיל לבעיה שמטרידה את האזרח: עומס שפוגע בשגרת חייו ולעיתים גם בחיי אדם. כלומר, ההתנהגות פלילית עדיין קיימת אבל יתכן שהיא גורמת פחות נזק (Hasisi et al., 2012). יתכן כי התרומה של הטיפול לא באה לידי ביטוי מלא כאשר לא לוקחים בחשבון פרמטרים נוספים אלה. מומלץ להמשיך ולבחון את נושא הנזק הציבורי כמדד שמשתלב בהערכת עבודת התחנות.

מבחינת מגבלות המחקר, יש להזכיר שמדובר במערך שהוא דמו-ניסוי, וככזה, המסקנות שניתן להסיק מצומצמות יותר מאם היה מדובר בניסוי שבו הדבר היחיד שמבדיל באופן משמעותי את קבוצת ההתערבות מקבוצת הביקורת הוא קבלת הטיפול. יתכן שהתוצאות החיוביות אינן בהשפעת תכנית אמו"ן, אלא בהשפעת גורמים אחרים, 'מתערבים' שאנו

לא שולטים עליהם במסגרת מערך המחקר. לדוגמא יתכן שעצם העובדה שתחנה בחרה להגדיר מטרדי תנועה כבעיה היא הגורם שמוביל לתוצאות החיוביות. חלק מהאתגר של מחקר דמוי-ניסוי הוא איתור של קבוצת ביקורת הולמת, שתעניק תוקף להשוואה. בחלק זה של המחקר, הייתה הקפדה רבה על איתור תחנת ביקורת ופוליון ביקורת. עם זאת, יש לתת את הדעת לחשיבות של עצם הגדרת בעיה לצורך התמודדות עימה, ויתכן שיש בכך להסביר הבדלים לטובת תחנות ההתערבות, במיוחד בתחום מטרדי תנועה. מטרדי תנועה אינם מהווים חלק ליבתי מעבודת המשטרה, כפי שעלה במחקר התהליך, ולכן יתכן שהנכונות להגדיר מטרדי תנועה כבעיה מצביעה על שוני מהותי בין תחנות ההתערבות לביקורת.

בהמשך לנושא זה, ממחקר התהליך עלה בחוזה הדיון הפנימי המתמשך לגבי התפקיד שצריכה המשטרה לשחק לגבי עברות בסל, במיוחד חסימות חניה. יתכן כי פתרון ביניים הוא לפרק את הסל ולהוציא ממנו את נושא חסימות החניה, על מנת לחזק את הלגיטימיות לגבי שאר העברות. כפי שעלה במחקר, השוטרים חשו ערך רב לגבי הפן של עשיית סדר במרחב הציבורי, שמירה על חיי אדם, והגברת המשילות.

לסיכום, ניתן לטעון עם הזהירות המתבקשת שהממצאים שמוצגים בדוח זה מהווים חיזוק אמפירי לכך שהשימוש בכלים מארגז השיטור היזום תורמים ליכולתה של משטרת ישראל להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. הממצאים תומכים בכך שתכנית שיטור המשלבת באופן אינטגרטיבי בין מספר אסטרטגיות שיטור מגישת השיטור היזום, יכולה להביא לתוצאה הרצויה לא רק מבחינת הפחתת שיעורי הפשיעה, אלא גם ביחס לאירועי איכות חיים כמו מטרדי התנועה והבריונות בכביש. בנוסף, יש לשים לב לאפשרות שתוצר ההתקה: ההתקה המשמעותית לאזור החיץ בתחנה א' צריכה להשפיע על דרך הטיפול של תחנות בתופעה זו, במיוחד כאלו בעלות מאפיינים דומים לה. מצד שני, הממצאים לגבי ירידת שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש מחוץ לפוליון מצביעים גם על יכולת השפעה מחוץ לגבולות אזור הטיפול ומאותתים על השפעה אפשרית של הטיפול על התנהגות האזרחים בשטח נרחב יותר, בין אם בשל הרתעה (פחד להיענש) או בשל שרטוט מחדש של גבולות הנורמטיביות והוצאת העבירות בסל זה אל מחוץ לנורמה. ניתן לקבוע בהתבסס על מערך המחקר - מערך דמוי-ניסויי הכולל בחירה רנדומלית של תחנות ושיטה סדורה למציאת תחנת ביקורת - כי המרכיבים של התוכנית רלוונטיים ומשמעותיים להתמודדות עם בעיית מטרדי התנועה. ממצאים אלה מוגבלים יותר לגבי נושא הבריונות בכביש שכן חלק מועט מהאירועים בפוליונים הנמדדים הן בתחנות ההתערבות והן בתחנות הביקורת מתייחס לחלק זה של הסל. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם סקירת הספרות לגבי הראיות המחקריות בתחום, ואף תורמים לשדה מחקר זה. למרות שממצאים אלו מבטיחים, חשוב לזכור כי יש להסיק באופן זהיר לגבי ממצאי מחקר אחד, ויש להמשיך לחקור את הביצועים הארגוניים בתחום זה.

אילן, י', אריאל, ב', בלכר, א' וויסבורד, ד' (2015). **נקודות חמות במשטרת ישראל - ממצאי ניסוי שדה בפריסה ארצית**. העיקר במחקר: אסופת מאמרים בנושאי משטרה (עמ' 93-106). ירושלים: משטרת ישראל/ אגף התכנון והארגון/ מחלקת אסטרטגיה/ מדור מחקר וסטטיסטיקה.

סיקרון, פ' (2008). **נוהל 6 - עמדות בקרב הציבור הרחב ובקרב קבוצות נבחרות**. חיפה: אוניברסיטת חיפה.  
סיקרון, פ', ברוך-אפל א' ולין, ש' (2006). **נוהל 6- מחקר הערכה**. חיפה: אוניברסיטת חיפה.  
פקודת התעבורה [נוסח חדש], סעיף 62ד, רכב של תאגיד - מערכת לדיווח ומעקב (תיקון מס' 103) תשע"ב-2012.

פקודת התעבורה [נוסח חדש], סעיף 73א. (תיקון מס' 122), תשע"ח-2018

רונן, י' (2014). **יישום החוק המחייב גופים המחזיקים צי רכב להצמיד לכלי-הרכב השייכים לצי מדבקה עם מידע בדבר דרכי הדיווח על נהיגה לא נאותה של הנוהגים בהם ("נוהל 6")**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

Allsop, R. (2010). *The effectiveness of speed cameras: a review of evidence*. London: RAC Foundation.

Bourne, M., & R. Cook (1993). "Victoria's Speed Camera Program." In R. Clarke (ed.), *Crime Prevention studies*, Vol. 1. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

Cook, P. J. (2011). Co-production in deterring crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 103-108.

Golub, A., Johnson, B. D., Taylor, A., & Eterno, J. (2003). Quality-of-life policing: Do offenders get the message?. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(4), 690-707.

Hamilton-Baillie, B., & P. Jones (2005). "Improving Traffic Behaviour and Safety Through Urban Design." *Proceedings of ICE: Civil Engineering* 158, 39-47.

Hasisi Badi, Margalioth Yoram & Orgad Liav.(2012). "Ethnic Profiling in Airport Screening: Lessons from Israel, 1968-2010", *American Law and Economics Review*. 14 (2): 517-560.

Hickman, J. S. (2007). *Impact of behavior-based safety techniques on commercial motor vehicle drivers* (Vol. 11). Transportation Research Board.

Jeffery, C. R. (1971). *Crime prevention through environmental design*. Beverly Hills: Sage.

Katz, C. M., Webb, V. J., & Schaefer, D. R. (2001). An assessment of the impact of quality-of-life policing on crime and disorder. *Justice Quarterly*, 18(4), 825-876.

La Vigne, N. (2007). *Traffic Congestion Around Schools. Problem-oriented guides for police* (guide No. 50). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Laing, C. (2010). *Aggressive Driving. Problem-oriented guides for police* (guide No. 61). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Poulter, D. R., & McKenna, F. P. (2007). Is speeding a "real" antisocial behavior? A comparison with other antisocial behaviors. *Accident Analysis & Prevention*, 39(2), 384-389.

Scott, M.S. & Maddox, D.K. (2010). *Speeding in Residential Areas* (2nd Ed.). Problem-oriented guides for police (guide No. 3). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Weisburd, D., & Majimundar, M.K. (Eds.) (2017). *Proactive policing: Effects on crime and communities*. National Academies Press.

## נספח א': תכניות תקיפה למטרדי תנועה בתחנות ההתערבות

תכנית תקיפה תחנה ב' 2017

| סוג תדירות | אבן דרך                             |
|------------|-------------------------------------|
| 3 בשבוע    | ניידת סטאטית מניעה                  |
| 2 בחודש    | ביצוע מבצעי אכיפה                   |
| 1 לחודש    | הוצאת דו"ח רצידיוויסטים             |
| 1 לרבעון   | פרסום במדיה מקומית.                 |
| ללא תדירות | הצבת שילוט, תמרוך וצביעת מדרכות     |
| ללא תדירות | יצירת חניון אלטרנטיבי               |
| 2 בחודש    | שילוב פיקוח עירוני בפעילות אכיפה.   |
| ללא תדירות | הכרזת הפוליוגון כאזור אכיפה מוגברת. |
| ללא תדירות | פעילות בשילוב משרד התחבורה.         |
| 1 לחודש    | מבצע את"ן במבצעי אכיפה              |

תכנית תקיפה תחנה א' 2017

| סוג תדירות   | אבן דרך   |
|--------------|---|
| אחת לשבוע    | מבצעי אכיפה ממוקדים- תנועה ושיטור עירוני        |
| אחת לשבוע    | הפעלת צוות תנועה למניעה ואכיפה ע"ב שעות חיים    |
| אחת לשבוע    | שילוב מש"ק בפעילות הסברה לנהגים/בעלי עסק        |
| אחת לשבוע    | פריסת מתנדבים כהרתעה מפני חצייה שלא במעברי חציה |
| אחת לשבוע    | הפעלת שיטור עירוני באזור השוק העירוני           |
| פעמיים בשבוע | פעילות בשת"פ יחידת הפיקוח העירוני               |
| אחת לחציון   | שדרוג תשתיות-צביעה סימון ופיתוח                 |
| ללא תדירות   | השתתפות בוועדת תנועה עירונית                    |
| אחת לחודשיים | קיום פורום משותף- משטרה ורשות                   |
| אחת לחודש    | פרסום הסברתי במדיה המקומית                      |
| אחת לרבעון   | שילוב סיירת את"ן                                |

## תכנית תקיפה תחנה ג'

| יעד סופי      | סוג תדירות | אבן דרך  |
|---------------|------------|--|
| בוצע/ לא בוצע | ללא תדירות | חלוקת עלוני הסברה למניעת עבירות חסימת מעבר וחניות באיסור |
| 160           | ללא תדירות | נוכחות ובולטות בפולגון                                   |
| 4             | ללא תדירות | הדרכות מש"ק בבתי הספר התיכוניים בנושא נהיגה זהירה        |
| בוצע/ לא בוצע | ללא תדירות | מתן מענה משלים מש"ק לדיווחי חסימות על רקע סכסוכי שכנים   |
| 4             | אחת לרבעון | פורום אכיפה בשת"פ רשות מקומית                            |
| 4             | אחת לרבעון | הדרכת השוטרים לשיפור מקצועיות בטיפול באירועים            |
| 12            | אחת לחודש  | הפעלת כוח אכיפה משימתי במוקדי העבירות                    |
| 4             | ללא תדירות | פעילות אכיפה כנגד עבירות רכב משתולל                      |
| בוצע/ לא בוצע | ללא תדירות | הצבת שילוט בפולגון                                       |
| 12            | אחת לחודש  | שילוב פקחים עירוניים בכוח האכיפה המשימתי                 |
| 2             | אחת לחציון | שיפור מקצועיות השוטרים בהדרכות                           |
| 4             | ללא תדירות | פרסום החוק והסנקציות במקומנים ובאתרי האינטרנט            |
| 24            | ללא תדירות | הפעלת צוותי יס"מ גיבוי לכוח האכיפה                       |



# ניתוח מרחבי וחקר ביצועים





# שיעורי יוממות במשטרת ישראל - מתפיסה מופשטת לשימוש שוטף באסטרטגיה הארגונית

מר יונתן אילן<sup>1</sup>

## 1. רקע

**"כרך שאין בו עשרה בטלנים נדון ככפר"** (רבי יהושע בן לוי - ריב"ל)

סוגיה זו נידונה בהקשר של הגדרת המושג 'עיר' בקריאת מגילת אסתר בחג פורים. על פי הריב"ל, עיר מוגדרת כגדולה כאשר יש בה יותר מעשרה בטלנים, ואם פחות מכך, תוגדר ככפר. 'בטלנים' על פי הגדרה זו הם אנשים הבטלים ממלאכתם לשם עיסוק בצרכי ציבור. מודגש, כי הבטלנים הם בני המקום בלבד ולא אורחי חוץ המגיעים לעיר לצרכים שונים.

הגדרה זו מעידה על היחס ליוממות כבר במקורות, בתקופה קדומה, תוך הדגשת ההבדל בין יושבי המקום לבין מבקרים.

יוממות, מהמילה "יום יום" (Commuting), הינה תופעה חברתית-מרחבית המתרחשת כאשר תושבים המתגוררים בתא שטח מסוים (תחנה, ישוב ועוד) מתניידים בפרקי זמן שונים לתאי שטח אחרים, בדרך כלל, לצרכי עבודה. בעולם המושגים המשטרתית נהוג להרחיב את ההגדרה גם לצרכי בילוי וטיול, לימודים, טקסים ומועדים, מסחר וכדומה. האוכלוסייה המקיימת את תופעת היוממות נקראת "יוממים" (Commuters). המהפכה התעשייתית והגידול ביכולת כלי המינוע והתחבורה הציבורית, אשר תרמו ליצירת המרכזים הכלכליים והמטרופולינים לאורך המדינה, הובילו להתגברות תופעת היוממות בעידן המודרני.

בשנים האחרונות צומחת ההבנה בקרב גורמי ממשל, אקדמיה וארגוני משטרה, כי סוגיית היוממות (Daytime population) היא משתנה מרכזי בניתוח מגמות פשיעה ובמדידת יעילות משטרתית. יותר ויותר אנשי משטרה, קרימינולוגים וסטטיסטיקאים קובעים, כי ההסתמכות על נתוני האוכלוסייה המתגוררת דרך קבע בתא שטח מסוים כבסיס לניתוח שיעורי הפשיעה בו, לא מהווה נתון מעמיק ומדויק דיו לשם הסקת תובנות מבצעיות משמעותיות באשר לפריסת כוחות ולהקצאת משומות. לפיכך, ברבות ממדינות המערב ניתן דגש רב לנתוני היוממות בחישוב שיעורי הפשיעה באזור נתון, אך אף שכך, חשוב לציין כי מדובר באומדנים.

הלשכה הסטטיסטית המרכזית של ארה"ב מפרסמת מדד יוממות שנתי מאז שנת 2000. מדד זה הינו אומדן ומבוסס על סקרים, אך למרות זאת, מהווה בסיס לניתוחי הפשיעה של ארגוני שיטור רבים ברחבי המדינה. תהליכים דומים מתרחשים בשנים האחרונות

1 יונתן אילן, ר' היחידה לניתוח גיאוגרפי במחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון, משטרת ישראל. תודה מיוחדת למיכאל אדלמן, עובד לשעבר ביחידה, אשר תרם רבות למימוש ופיתוח מערך היוממות במשטרת ישראל.

גם בקרב ארגוני שיטור בקנדה, בבריטניה ובמערב אירופה, בהם ההסתמכות על נתוני היוממות כבסיס לניתוח מגמות פשיעה מאפשרת למקבלי החלטות לפרוס את כוחותיהם בשטח באופן יעיל יותר ותוך התייחסות מחוייבת-מציאות לשינויי האוכלוסייה המשמעותיים המתחוללים במהלך היממה. בנוסף לכך, נתוני היוממות מייצרים בסיס מידע המאפשר מחקר וניתוח של מחוללי פשיעה, אוכלוסיות בעייתיות וגורמי סיכון.

האיחוד האירופי הציג בכנס AGILE<sup>2</sup> (שבדיה, 2018) את פרויקט ENCAT (From place of residence to place of activity: towards spatiotemporal mapping of population in Europe). פרויקט זה נועד להציג את נתוני היוממות בחתכים של יום ולילה, על בסיס שימושי קרקע (ולא נתוני סלולר), במקומות נבחרים בערים הגדולות באירופה, עבור כל קילומטר רבוע, למשך 12 חודשים - לצרכי תכנון עירוני, תחבורה, ניהול התיירות, ועוד. הפרויקט מממן על ידי האיחוד האירופי מתוך הבנה כי עולה הצורך בניתוח והנגשת נתונים אלו למקבלי החלטות. כל תוצרי הפרויקט יתפרסמו בעתיד ללא עלות.

## 2. יוממות במשטרת ישראל

למערך היוממות יכולת הפקת תובנות חוצות-ארגון. הפוטנציאל היישומי הטמון בנתוני יוממות לצרכים משטרתיים נבחן לפני מספר שנים והוגדר כחיוני וחשוב לארגון כולו, הן ברמה המבצעית והן ברמה המחקרית.

בראיית על, ניתן לחלק את הצרכים המשטרתיים בנתוני יוממות לשני היבטים:

1. היבט אסטרטגי - שימוש בבסיס נתונים היסטורי בלבד לצורך הסקת מסקנות. גם היבט זה מהווה לכשעצמו **שינוי פרדיגמה** לפיו אין להסתמך על נתונים סטטיים בניתוחי פשיעה, אלא על נתונים דינאמיים. יכולת זו קיימת כיום.
2. היבט טקטי - צורך במערכת המספקת נתוני יוממות בזמן אמת בנוסף לשימוש בנתונים היסטוריים. יכולת זו אינה קיימת כיום והיא מטופלת בימים אלו.

משטרת ישראל היא בין גופי הביטחון הראשונים בעולם אשר עושים שימוש בנתוני היוממות באופן גורף- ככלי לתכנון, למדידה ולהערכה. משטרת ישראל עושה שימוש רחב ויומיומי בדו"חות יוממות המבוססים על נתוני סלולר שנאספו לאורך תקופה ממושכת על פי שיטה שתוצג בהמשך, לצורך קבלת החלטות בתחום בניין הכוח והפעלתו.

דוגמאות לשימוש בניתוח יוממות בתחום בנין הכוח:

- תכנון ופריסת היחידות בשטח.
- הקצאת משאבים מושקפת וחסכון.
- תכנון ע"פ מגמות באוכלוסייה לפי שיעור פעילות והתאמה למשמרות.
- מדדים מבוססי-אוכלוסייה במערכות המידע.

מחקרי שיטור כבסיס לקבלת החלטות:

- תכנון הסיור ומיקוד הפעילות.
- היערכות מבצעית.
- אומדן מספרי של אוכלוסיה בהפגנות, לשם למידה רטרואקטיבית.
- מחקרי פשיעה.
- ניהול אוכלוסיה בחירום.

תכנון הכוח במבצעים:

- ייעול המשאבים בהתאם לאוכלוסייה, לינת שוטרים, כלכלת שוטרים, הסעת שוטרים, חסכון בהיבטי מזון, כלכלה ודלק.

### 3. פירוט השיטה: זמן, כמות, מרחב, דגימה, מידע

#### א. כללי:

משטרת ישראל היא הראשונה מבין משרדי הממשלה שאימצה שיטה זו בהיקף נרחב. באמצעות המתודולוגיה, המבוססת על ניטור אגרגטיבי של מדגם מנויי סלולאר על בסיס אותות אנונימיים, ניתן להצביע על היקף האנשים הנוכחים באזור נבחר בכל שעה ויום בשבוע, למשך תקופת זמן ממושכת.

השימושים בנתוני מערך היוממות נבחנו בשני היבטים:

- (1) ממד הזמן - לפי עונות השנה, לפי ימים בשבוע, לפי חודשים, חגים, משמרות, ברמה השעתית, אירועים מיוחדים (דוגמת יום העצמאות) ועוד.
- (2) ממד המרחב - ישוב, מועצה אזורית, תחנה, שכונה, אזור עניין ייחודי שבו מאותרות תופעות מעניינות ועוד.

#### ב. זמן וכמות:

במסגרת הפרויקט נבחנו כ-140 תאי שטח גיאוגרפיים במשך 365 ימים בשנה, 24 שעות ביממה, עבור התקופה **מאי 2016 - יוני 2017**.

#### ג. תאי השטח:

תאי השטח נבנו בסיוע המחוזות וגופי המְטָה, וכוללים את כלל השטח של תחנות משטרת ישראל (76 תחנות משטרה נכון למאי 2016) ו-65 אזורי עניין שונים ומגוונים - החל בערים בפיתוח, כגון יבנה וקריית-גת, וכלה באזורי עניין, כגון: כיכר רבין/תל אביב ושוק מחנה יהודה/ירושלים.

גודל תאי השטח מגוון והוא נע בין תאים ששטחם 250\*250 מטר לבין שטחים המכסים טריטוריות רחבות בהיקף של תחנות משטרה.

### ג. המידע הקיים על כלל תאי השטח:

מספר אנשים בתא שטח נתון בכל שעה ביממה.  
מוצא האנשים על פי ישובים (TOP 10) בכל שעה ביממה בתא השטח הנבחר (להלן: פוליון).

### ד. אופן הפקת בסיס הנתונים:

הנתונים הופקו ועובדו על ידי חברת IBM שזכתה במכרז, והם מבוססים על נתוני סלולר אנונימיים ואגרטיביים ובניית מִדְגָם מייצג בהתאם לאלגוריתם בסיס. המודל נבנה לפי חברה סלולרית נבחרת כמדגם מייצג. המודל מבוסס על **מספר המנויים בתא השטח הנבחר. המנויים מתורגמים במודל למספר האנשים** תוך שימוש בנתח השוק של החברה באותו אזור וכן במגוון נתונים נוספים, כגון: מידע על גילאים, תיירים, מגזרים ועוד.

כל אדם שנכח בפוליון נִקְפָר, כולל אנשים במכוניות ובתחבורה ציבורית. הנתונים עברו בקרת איכות ברמה גבוהה בתוך המשטרה. עם זאת, חשוב לציין, כי המספרים אינם מדויקים באופן מוחלט, בשל ניטור המבוסס על מודל מתמטי סטטיסטי. בנוסף, יכולים להתרחש "זיהומים סלולריים" הגורמים לסטיות במודל. הנתונים כוללים כל אדם שנקלט בפוליון למשך שתי דקות לפחות. למרות זאת, כל המגמות של תנועת האוכלוסייה נמצאו תקינות והגינות.

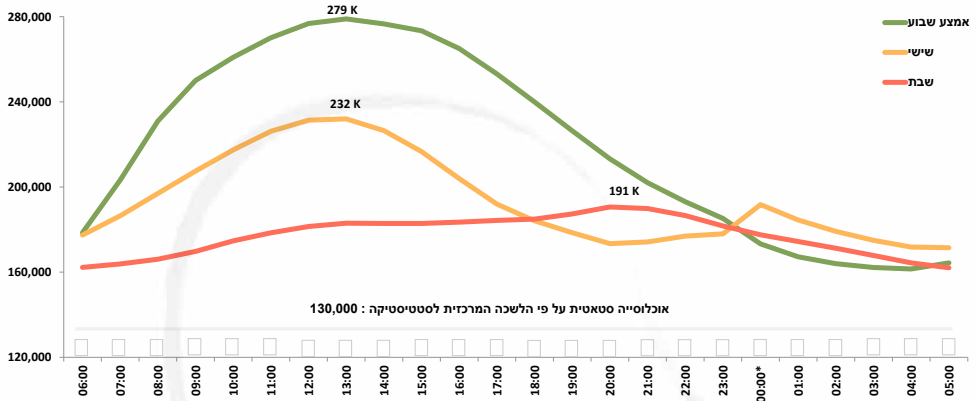
### 4. תובנות, שימושים ודוגמאות

ראשית, פרופיל היוממות יאפשר מעתה ואילך **יצירה של פרופיל דמוגרפי דינאמי לכל יחידת משטרה**. עד היום ביצעה מחלקת אסטרטגיה ניתוחי אוכלוסייה מדי שנה, והפיצה פרופיל דמוגרפי לכלל התחנות ומחוזות המשטרה. הניתוח עד כה התבסס, בחלקו הגדול, על נתוני הלמ"ס, שהינם נתונים סטטיים, ללא התחשבות בממד הזמן.

ניתוח והצגת הנתונים בצורה דינאמית (לפי עונות, חודשים, שבועות) מאפשר הצגת תמונת מצב של המציאות בצורה מהימנה יותר ומשולב בחלק מהמודלים לחלוקת משאבים, על בסיס המונח **"מְקָדָם יוממות"** = סך הנוכחים בממוצע שנתי בין השעה 12:00 בצהריים (שיא יוממות) לבין השעה 03:00 לפנות בוקר (יוממות "אָפְסו").

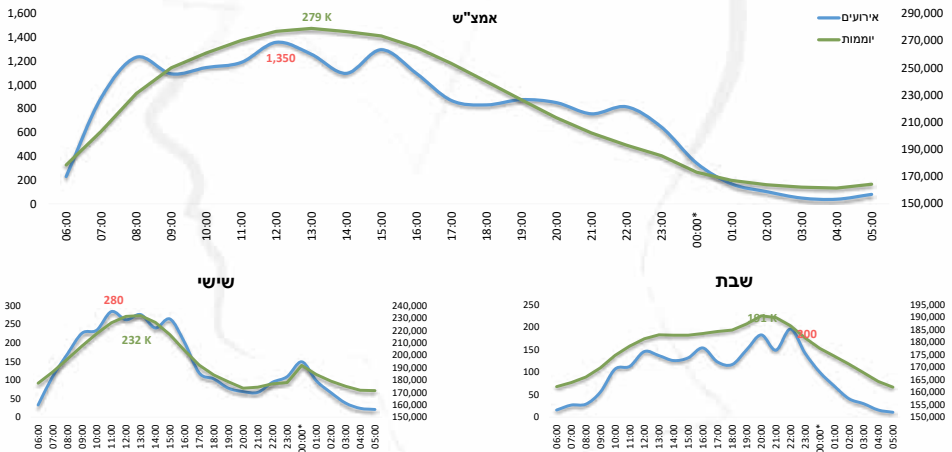
לדוגמא: בתחנה מסוימת, בשעה 03:00 נוכחים בממוצע 100,000 איש. בשעה 12:00 בצהריים נוכחים בממוצע 180,000 איש. מְקָדָם היוממות במקרה זה = **1.8**.

## דוגמא מס' 1: פרופיל יוממות תחנת לב ת"א/מחוז תל אביב



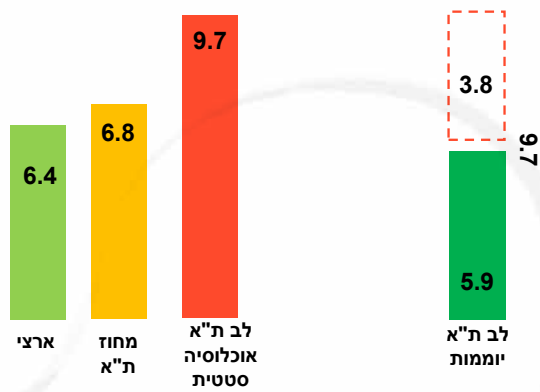
בגרף לעיל ניתן לראות את שיעור היוממות (מספר הנפשות הפעיל בזמן נתון במרחב) במיצוע שנתי עבור גזרת האחריות של תחנת לב ת"א. בציר האנכי - מספר הנפשות ובציר האופקי - השעות ביממה. הגרף מראה את שיעורי היוממות בימי החול (א'-ה'), ביום שישי וביום שבת בשבוע, בהשוואה לנתונים הסטטיסטיים המתקבלים מהלמ"ס.

## דוגמא מס' 2: השוואה בין אירועי מוקד 100 בנושא מטרדי התנועה לבין פרופיל היוממות בתחנה.



בדוגמא זו ניתן לראות את המתאם בין דיווח האזרחים למוקד 100 על מטרדי תנועה לבין מגמת היוממות באותה העת. בגרף ניתן לראות את מספר הנפשות אל מול מספר השיחות למוקד. ניתן ללמוד על התגברות מטרדי התנועה לאור כניסת יוממים למרחב. תשומת לב לשינוי מגמה חד ביום שישי בשעות הלילה (הימצאותם של מבלים בגזרת התחנה).

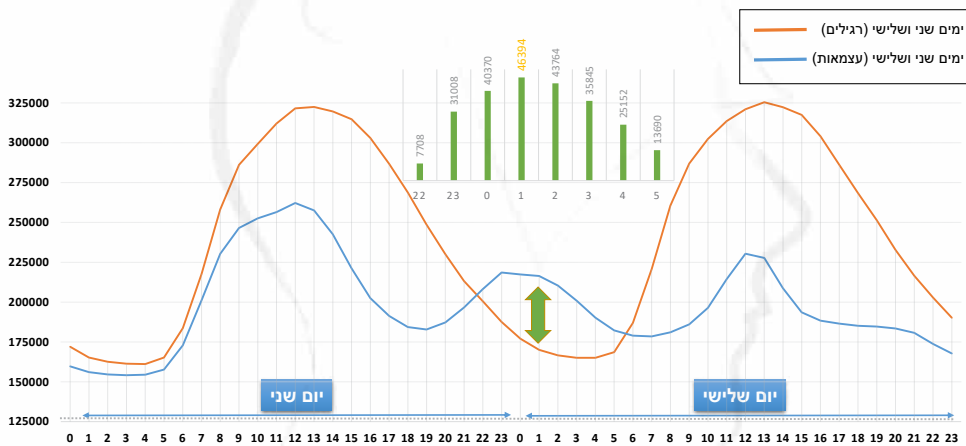
**דוגמא מס' 3: שיעור פשיעה ל 1,000 נפש - שינוי מציאות.**



שנת 2016

נתוני הפשיעה לאלף נפש (על פי אוכלוסיה סטטית) בתחנת לב תל אביב (9.7) "הופכים" לנתונים שונים לחלוטין בשל שימוש בנתוני היוממות (3.7).

**דוגמא מס' 4: חגיגות יום העצמאות בתחנת פתח תקווה/מחוז מרכז.**



בגרף לעיל מוצגים יומיים מלאים, 48 שעות בהן מתקיימים אירועי יום הזיכרון, ערב יום העצמאות ויום העצמאות. בהשוואה ליומיים רגילים בשבוע שגרתי. כך ניתן להבחין - בהבדלים בין הימים; בהתרוקנות אוכלוסיה בשעה מוקדמת יחסית ביום הזיכרון ובכניסה של יומיים בעשרות אלפים מחוץ לנורמה הרגילה (מגמה הפוכה) לקראת שעות הלילה - הפער מסומן בגרף הירוק.

## 5. הנגשה: בסיס הנתונים והכלים למימוש מטרת הפרויקט

- על גבי מערך הנתונים המסופץ פותח **DSS (Decision Support System)** הכולל:
- דו"חות עבור כל תחנת משטרה ובהם פרמטרים ייחודיים לתחנה כגון שיא אוכלוסייה, יוממות לפי משמרות, יוממות לפי ימים בשבוע, חגים ומועדים ועוד.
  - הטמעת הנתונים במערכת המדידה הארגונית ונרמול ל-1,000 יוממים בתופעות פשיעה.
  - שימוש בנתונים לצרכי תכנון ולצרכים מיוחדים: לאורך כל התקופה ועד לביצוע רכש חדש הוחלט כי הנתונים ישמשו את גורמי התכנון במשטרת ישראל.
  - שימוש בנתונים לצרכים מבצעיים מוגבלים.

## 6. לסיכום

כלי היוממות הוא צורך תכנוני משטרתי המתבקש לאור מציאות דינאמית ומאתגרת - משמעות תופעת היוממות היא דילול אוכלוסייה במקום אחד ובמקביל, תוספת אוכלוסייה במקום אחר. מתוך כך, אין די במספרים סטטיים של תושבים המתגוררים באזור נבחר, המסופקים בדרך כלל ע"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מידי שנה, ועולה הצורך לקבל הערכה כמותית אמיתית ודינאמית של נפחי אוכלוסייה. לפיכך, הפרוייקט המתואר במסמך זה טומן בחובו פוטנציאל רב - הן בהיבט הפנים-משטרתי והן בהיבט העל-ארגוני, ביתר משרדי הממשלה.

מתוך הבנה כי זהו כלי חשוב מאין כמותו לארגון, ולאור השימוש הרחב בנתוני היוממות בכל רבדי הארגון והצורך הגובר בנתוני היוממות למגוון שימושים, ניתנה הנחיה ארגונית להתקדם עם פיתוחו. בימים אלה נערכת משטרת ישראל להקמת מערך נתוני יוממות חדש לשנים 2020-2022, ובמקביל מתגבש באגף התכנון והארגון פתרון כולל למערך המידע של היוממות, עד להטמעתו ככלי עבודה דינאמי במערכות מבצעיות בכל רבדי הארגון. מערך זה יכלול הנגשת נתונים מתקדמת כגון:

- ✓ מתן תמונת מצב מדויקת ב "near on line" על פי אזורים/אירועים נבחרים במרחב ללא הגבלה בתאי השטח לתחקור.
- ✓ הגדלת מדגם הסלולר וביסוסו על טכנולוגיות מתקדמות.
- ✓ הפקת 'נקודות חמות' של אזורי מיקוד בתוך תא השטח הנבחר.
- ✓ אינדיקציה לגבי עזיבת תושבים באזור / ישוב ושינוי בשגרת חיים.
- ✓ הפרדה בין "עובדים", "מבקרים", "גרים" "זרים/תיירים".

ובמבט לעתיד -

- ✓ ברמה הלאומית - על מנת להפיק את מירב היכולות מנתוני היוממות התקיימו פגישות עם ארגונים רבים אשר הביעו ענין בפרויקט ובתוצרים שהוא יכול לספק



✓ ברמה הארגונית ובמבט על - כארגון, **משטרת ישראל שואפת להנגשת המערכת ככלי מקוון ולקבלת תמונת מצב אמיתית ומהימנה בכל רגע נתון**, עבור מפקדים וארגונים מקבילים.



# סוגיות בהשוואת נתוני כוח האדם במשטרות בעולם

ד"ר יקטרינה יז'מסקי<sup>1</sup>

## תקציר

המסמך הנוכחי מרחיב ומעמיק את הדיון בנושא תקינה ונתוני כוח אדם במשטרות בעולם ומהווה מאמר המשך למאמר "מגבלות השוואה בינלאומית בסטטיסטיקה הפלילית" (יז'מסקי, 2019). במסמך זה תוצגנה משטרות נבחרות ממדינות שונות שיכולות להתאים למחקר המשווק למשטרת ישראל ברמה הלאומית, תוך בדיקת זמינותם של הנתונים הנדרשים.

הנתונים חושפים הבדלים משמעותיים בגודל ובתמהיל כוח האדם בארגוני אכיפת חוק בעולם. ההבדלים בין המדינות נובעים, בעיקר, משוני בתחומי האחריות של משטרות בעולם, בסוגי העסקת העובדים, במבנה הארגוני והטריטוריאלי וכן בכְּלָלֵי הסינון של נתונים המשמשים לחישובי המדדים.

לא קיים תקן בינלאומי אחיד לערך האופטימלי של גודל המשטרה במדינה ביחס לגודל אוכלוסייתה. בסוגיה של ניתוח תקינה והקצאה של כח אדם משטרת, יש לקחת בחשבון מגוון משתנים, בהם - מאפייני האוכלוסייה (דמוגרפיים, כלכליים ואחרים), מאפייני השטח (הגיאוגרפיים), מאפייני הביקוש לשירותי משטרה, ועוד.

## 1. מבוא

באגף התכנון והארגון במשטרת ישראל נכתבו במהלך השנים מספר מסמכים בנושא "שיעור שוטרים לנפש": (נחמיאס, 2007), (גורן, 2010) ו-(קרונפלד, 2014). בנוסף, מצת לעת, נושא זה עולה על הפרק, מחייב התייחסויות פרטניות על פי דרישה ומציף שוב ושוב מורכבויות והסברים, שמצאנו לנכון להעלותם על הכתב באופן מסודר ומבהיר. במאמר מוצגות דוגמאות רבות הממחישות את אופן הנגשת המידע לציבור במדינות שונות ובארגונים בינלאומיים, במטרה ללמוד מניסיונם של אחרים, בדגש על מידת השקיפות של נתונים לציבור, תדירות עדכון הנתונים, דיוק בהגדרות ובכללים וכיו"ב.

בפרק השני של המאמר מוצגת סקירה קצרה לגבי זמינות נתוני כח האדם הפתוחים לציבור במשטרות בעולם, תדירות פרסומם ורמות פילוח הנתונים המקובלות: מהמידע המתומצת והנפוץ ביותר ועד בסיסי הנתונים המורחבים הזמינים במדינות שונות. כן מוסברים כללי הצגת הנתונים, כמו גם סייגים לכללים, שבכוחם להשפיע על הממצאים של מחקר משווק. בפרק השלישי מוצגים מדדים המקובלים בספרות הבינלאומית, מצוינים השימושים הרצויים בהם לצד מגבלות השימוש, דוגמת חישוב סוגיית שיעור השוטרים

1 יועצת לחקר ביצועים, מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון (אג"ת), משטרת ישראל. PhD, בית הספר למנהל עסקים, אוניברסיטה העברית בירושלים.

ל-100,000 תושבים. בפרק זה מוצגים ומוסברים הבדלים משמעותיים במדד בין המדינות ובין הפרסומים השונים לאורך השנים. בפרק הרביעי תוצגנה משטרות נבחרות ממדינות שונות שיכולות להתאים למחקר המשווה למשטרת ישראל ברמה הלאומית, תוך בדיקת זמינותם של הנתונים הנדרשים. בפרק החמישי מוצגים נתונים בתחום התנועה במשטרות זרות, נושא שמצאנו לנכון לייחד לו פרק משלו במסגרת מסמך זה לאור ריבוי מפגשי אזרח-שוטר בתחום התנועה והשפעתו הנתפשת המשמעותית על תדמית המשטרה ועל עמדות הציבור כלפיה. בפרק השישי מחושים נתונים של משטרת ישראל בשנים 2014-2018 על פי ההגדרות הבינלאומיות, במטרה לבצע השוואה אובייקטיבית ומועילה. בפרק הסיכום מוצגות המלצות מקצועיות למקבלי ההחלטות במשטרת ישראל.

## 2. מקורות הנתונים הבינלאומיים<sup>2</sup>

דסק הפשיעה והסמים באו"מ (UNODC)<sup>3</sup> מפרסם, בין שורה ארוכה של נתונים, גם את נתוני כוח האדם של משטרות בעולם. נתוני האו"מ מבוססים על ממצאי סקרי UN-CTS<sup>4</sup> שנערכו בשנים 2003-2018. באתר של UNODC<sup>5</sup> מוצגים נתונים לגבי קבוצה רחבה של מדינות מכל העולם, בפילוחים הבאים: מספר השוטרים, מספר הנשים ומספר הגברים המשרתים במשטרה וכן המדד היחסי - שיעור השוטרים ל-100,000 נפש.

המשרד הסטטיסטי של האיחוד האירופי (EUROSTAT) מפרסם נתונים על מספר השוטרים וכן את שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים בין השנים 2008-2016 ברוב האזורים והמדינות באירופה<sup>6</sup>. **החל משנת 2008, מקור הנתונים של EUROSTAT הוא מאגר הנתונים המשותף עם האו"מ**<sup>7</sup>. באתר של EUROSTAT מודגש, כי הנתונים המדוּחָּים עומדים בתקן הבינלאומי הנהוג להצגת כוח האדם<sup>8</sup>.

המכון האירופי למניעת פשיעה ולבקרה עליה, המזוהה עם האו"מ (HEUNI), מפרסם דוחות סטטיסטיים תקופתיים בנושא פשיעה ואכיפת חוק באירופה<sup>9</sup>. הדוח האחרון, החמישי במספר, אשר פורסם לראשונה בשנת 2014 ועודכן באתר האינטרנט של המכון בשנת

2 זמינות הנתונים המוצגים במאמר זה נבדקה בספטמבר 2019

3 United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)

4 United Nations Survey on Crime Trends and Operations of Criminal Justice System (UN-CTS)

5 [dataunodc.un.org/crime/CJP](http://dataunodc.un.org/crime/CJP)

6 (EUROSTAT, 2018): [ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Police,\\_court\\_and\\_prison\\_personnel\\_statistics&stable=0&redirect=no](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Police,_court_and_prison_personnel_statistics&stable=0&redirect=no)

7 Joint EUROSTAT-UNODC data collection

8 According to The International Standard Classification of Occupations (ISO-2008), Police officers (group 5162 in the catalog) "maintain law and order and enforce laws and regulations. Tasks include maintaining law and order; protecting persons and property from hazards and unlawful acts; arresting persons for contraventions of the law; directing traffic and assuming authority in the event of accidents; performing related tasks; supervising other workers."

9 European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics <http://wp.unil.ch/europeansourcebook/>

2017, מציה נתונים עבור השנים 2007-2011 (Aebi et al., 2014). במהדורות האחרות של הדוח מוצגים נתוני תקופות קודמות, כדלקמן: נתונים עבור השנים 2003-2007 מוצגים בדוח של שנת 2010, נתוני השנים 2000-2003 - בדוח של שנת 2006, נתוני השנים 1995-2000 - בדוח של שנת 2003 ונתוני השנים 1990-1996 - בדוח של שנת 1999. בסדרת הדוחות של HEUNI מוסברים המושגים, שיטות איסוף הנתונים, כללי חישוב המדדים והחריגים מהכללים - בהתייחסות לכלל המדדים ולכלל מדינות אירופה<sup>10</sup>.

להלן דוגמאות לכללים והסייגים:

על פי EUROSTAT-IUNODC, במניין השוטרים נכללים **השוטרים שליבַת עיסוקם נוגעת באופן ישיר למניעת פשיעה, לגילוי וחקירה של עבירות, ללכידת עבריינים ולשמירה על הסדר הציבורי**. לא נכללים עובדים בתחומים התומכים בשירות המשטרה, כמו עובדי מזכירות ופקידים<sup>11</sup>. **ההגדרה התפעולית נגזרת מתפקידו של העובד ומתחום פעילותו ולא תלויה ישירות באופן העסקתו במשטרה** [שוטר או אזרח]. באתר EUROSTAT צוין בהרחבה, כי הסטטיסטיקה המשטרית, **בדרך כלל, כוללת** את העוסקים באכיפה בתחום הפלילי, את משטרת התנועה, משטרת הגבולות, הז'נדרמריה והמשטרה העירונית, **ואינה כוללת** פקידים וסגל "אזרחי" אחר; עובדי מכס ורשויות מס אחרות; כוח אדם צבאי, אנשי שירותים חשאיים ויחידות מיוחדות; אנשי מילואים, צוערים ושומרי בית המשפט. ניתן להבין מההסבר, כי הסגל מוגדר כ-"אזרחי" מהבחינה הפונקציונאלית ולא מהסיבה שהם לא מושבעים ואו לא לובשים מדים.

במספר מדינות, בהן ארה"ב, נהוג להפריד בדוחות הסטטיסטיים בין השוטרים המושבעים לבין האזרחים המועסקים במשטרה<sup>12</sup>. הפרדה זו לא ממש תואמת את ההגדרה התפעולית המוזכרת לעיל עקב ההבדלים בתפקידים ובסמכויות של אזרחים בין משטרות בעולם. כך, בארה"ב, אזרחים מועסקים במשטרה גם בתפקידי ליבָה, בתחומי הסיור, החקירות, התנועה ובמוקדי החירום (Wilson and Weiss, 2014). בנספח 1 של מאמר זה ניתן לראות את הפערים המשמעותיים בין המדינות בארה"ב באחוז האזרחים מתוך סך המועסקים במשטרה המקומית: מ-16% ל-12 בפנסילבניה ל-37%-35 (Banks et al., 2016), כדוגמא. הנתונים המוצגים בנספח 1 מחושבים על פי שלושת מקורות הדיווח עבור כל

10 בסיס נתונים הכולל מידע שנתי בשנים 2007-2011 ב-45 אזורים או מדינות באירופה:

Albania, Armenia, Austria, Azerbaijan, Belgium, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Finland, France, Georgia, Germany, Greece, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Latvia, Lithuania, Luxembourg, Malta, Moldova, Montenegro, Netherlands, Norway, Poland, Portugal, Romania, Russia, Serbia, Slovakia, Slovenia, Spain, Sweden, Switzerland, TFYR of Macedonia, Turkey, Ukraine, UK nations: England and Wales, Northern Ireland and Scotland), Kosovo.

11 "Personnel in public agencies as at 31 December whose principal functions are the prevention, detection and investigation of crime and the apprehension of alleged offenders. Data concerning support staff (secretaries, clerks, etc.) should be excluded." (UNODC, EUROSTAT)

12 sworn officers vs non-sworn, civilians

מדינה בארה"ב (13ASPEP, 14UCR ו-15CSLLEA). הפערים בין הדיווחים נובעים, בין היתר, מהמבנה המבוזר של רשויות אכיפת החוק בארה"ב, הפועלות ברמה הפדראלית, ברמת המדינה, המחוז והיישוב (גורן, 2010). המאפיין הייחודי הנוסף הוא שבסוכנות המקומית הטיפוסית בארה"ב מועסקים עד 10 שוטרים בלבד (Banks et al., 2016).

באנגליה ווילס אזוריים המועסקים בשכר בכוח מיוחד (16PCSO) נמצאים, בין השאר, גם בתפקידי שיטור והם בעלי סמכות לבצע עיכוב וחיפוש [אף שאין להם סמכות לבצע מעצר]. כוח ייעודי זה הוקם בשנת 2002, בעיקר בלונדון, במטרה להתמקד בפשיעה הקלה ובהתנהגויות אנטי-חברתיות ברחובות העיר. בין השנים 2010-2002 עלה היקף הכוח ברֶפֶץ ושיעורו הגיע לכ-12% מסך השוטרים באנגליה ווילס בשנת 2010. בשנים האחרונות שיעורו ירד ונכון לשנת 2018 הוא עומד על 8.6% (Allen and Zayed, 2018).

בקנדה, לדוגמא, אחוז האזרחים במשטרה הוא גבוה ועולה לאט וברציפות על פני הזמן, מ-26% בשנת 2000 ל-30% בשנת 2017. בדוחות הסטטיסטיים של משטרת קנדה<sup>17</sup> מצוין, כי במניין האזרחים נכללים פקידים, עובדי מוקד, מנהלים ואנשי מקצוע בתחומי הטכנולוגיה, המחשוב, מערכות המידע, הניהול הפיננסי, אנליסטים פליליים, משפטנים, צוערים, קציני בטחון, שומרים בבתי ספר ואחרים.

בטבלה 1 להלן מוצגת רשימת המדינות הממוינת, על פי חלקם של אזרחים בכוח האדם המשטירתי (Aebi et al., 2014).

**טבלה 1: אחוז האזרחים במשטרות בשנת 2011**

| יותר מ-40%   | 30-39%      | 20-29%  | 10-19%  | פחות מ-10% |                    |
|--------------|-------------|---------|---------|------------|--------------------|
| אנגליה ווילס | אסטוניה     | בלגיה   | אוסטריה | בולגריה    | <b>אירופה</b>      |
| דנמרק        | הונגריה     | ליטא    | אלבניה  | טורקיה     |                    |
| הולנד        | סרביה       | פולין   | גרמניה  | ספרד       |                    |
| סקוטלנד      | פינלנד      | צ'כיה   | סלובניה | פורטוגל    |                    |
|              | צפון אירלנד | קרואטיה |         | קפריסין    |                    |
|              | שוודיה      |         |         |            |                    |
|              |             | קנדה    |         |            | <b>צפון אמריקה</b> |

מכיוון שבבריתניה, דנמרק והולנד אחוז האזרחים במשטרה גבוה ואזרחים מועסקים גם בתפקידי ליבה, במדינות אלו, מדדים המחושבים על בסיס מספר השוטרים המושבעים

13 Annual Survey of Public Employment and Payroll (ASPEP)

14 Uniform Crime Reporting (UCR)

15 Census of State and Local Law Enforcement Agencies (CSLLEA)

16 Police community support officers (PCSO) are civilians employed by a police authority in a "highly visible, patrolling role".

17 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/180328/dq180328c-eng.htm>

בלבד מייצגים בקָפָר את תשומות כוח האדם ולכן לא מומלץ להשוות אותם למדדים עבור מדינות אחרות. ומנגד, במדינות אחרות, בהן ספרד ופורטוגל, יתכן מספר לא מבוטל של שוטרים אשר מושבעים ולובשים מדים, ואולם מועסקים בשירותים התומכים<sup>18</sup> שאינם נכללים ב-"מספר השוטרים" המדוּחָ.

מתנדבים, אזרחים המתפקדים ללא תמורה כספית, הם דוגמא לכוח אדם שלא מדוּחָ במניין השוטרים בדוחות הבינלאומיים. באופן כללי, יש לומר, חסרים נתונים כמותיים בנוגע למתנדבים במשטרות בעולם. רק החל משנת 2018, באתר משרד הפנים של אנגליה וויילס, הוצגה סטטיסטיקה עבור שתי קבוצות נפרדות של מתנדבים במשטרה, הנבדלים ביניהם בסמכויות ובמחויבות להיקפי משרה<sup>19</sup>. על תחומי עיסוקם של מתנדבים במשטרת אנגליה וויילס ועל אינטנסיביות הפעלתם ניתן לקבל הערכה מממצאי סקרים<sup>20</sup>.

"מספר השוטרים" מתקבל על ידי ספירת האנשים המשרתים בארגון. כאשר מירב השוטרים מועסקים באופן קבוע ובמשרה מלאה, כלל הספירה פחות חשוב. המועסקים במשרה חלקית נספרים, בדרך כלל, תוך שקלול על פי חלקיות משרתם ב-"מספר השוטרים". כתוצאה, מתקבל מספר יותר נמוך מהספירה הרגילה<sup>21</sup>. בהעסקת כוח האדם האזרחי סוגי ההעסקה הם מגוונים יותר, לכן ההבדלים בתוצאות החישוב על פי כללי הספירה השונים הם משמעותיים. במשטרת אנגליה וויילס למשל, בספירת המתנדבים משתמשים בספירה רגילה ובספירת השוטרים מחשבים את המדד המשוקלל - **מדד שווה-עָרָר למספר המשרות המלאות**. לעתים, הנתון האחרון מוצג לאחר ניכוי היעדרויות ארוכות של שוטרים עקב חופשות, מחלות, הפסקות לימודים והיעדרויות מסיבות אחרות.

הנתונים ממקורות בינלאומיים מוצגים בתדירות שנתית והם מהווים תמונת המצב **נכון ל-31 בדצמבר** (ראו הערה 11 לעיל), אלא אם כן נאמר אחרת. באנגליה וויילס, סקוטלנד וצפון אירלנד לדוגמא, נהוג לדווח את נתוני כוח האדם נכון ל-31 במרץ של שנת הדיווח. אתר משרד הפנים של אנגליה וויילס<sup>22</sup> הוא יוצא מן הכלל וראוי שיהווה דוגמא לחיקוי למשטרות בעולם מבחינת טקיפות וזמינות הנתונים בנושא הנחקר במסמך זה. לדוגמא, קבצי הנתונים מעודכנים בתדירות חצי שנתית, נכון ל-31 במרץ ול-30 בספטמבר עבור השנים 2010-2018 (נתוני 2010-1998 שמורים בארכיון הפתוח לציבור באינטרנט<sup>23</sup>). בנוסף, ניתן לקבל מידע שנתי ברמה הלאומית וברמה האזורית על מתגייסים חדשים ועל פורשים מהמשטרה במהלך שנת הדיווח: לצד הצגת הנתונים המְצַרְפִּים, ניתן לקבלם גם בפילוחים

18 overhead (support staff)

19 Police support volunteers (PSV) and special constables (part-time volunteers who have all the same powers as regular police officers).

20 See *National survey of special constables and police support volunteers (2016)* on the website: [www.ipscj.org](http://www.ipscj.org)

21 full-time equivalent vs headcount

22 [www.gov.uk/government/collections/police-workforce-england-and-wales](http://www.gov.uk/government/collections/police-workforce-england-and-wales)

23 <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk>

לפי דרגה, מְגָדָר ומוצא אתני. המידע משמש לחישוב כוח האדם נטו, קצב הגיוס ומדדי התחלופה בקרב שוטרים. מידע על התפלגות השוטרים על פי גיל ומשך השירות משמש לתכנון היקף כוח האדם העתידי במשטרה ולתכנון תקציבי לקראת פרישות צפויות. בסיס הנתונים המוזכר הוא היחיד הפתוח לציבור באינטרנט שנמצא בזמן כתיבת המסמך, בו קיימת גם חלוקה פונקציונלית, על פי נושאים ועל פי תפקידי השוטרים.

משנת 2016, תפקידי השוטרים בבריטניה נחלקים בקובץ התקינה לשלוש קבוצות:<sup>24</sup> (1) שוטרים הנמצאים יום יום במגע ישיר עם הציבור (מסיירים ושומרים על הֶסְדֵר בשכונות ובכבישים, מגיבים לקריאות מוקד ונותנים סיוע לנפגעים); (2) שוטרים המספקים שירותי תמיכה ישירה בפעילות המשטרה (אנשי מודיעין וזיהוי פלילי) ו-(3) שוטרים המספקים שירותי תמיכה עקיפה (לוגיסטיקה, ניהול, הדרכה, מימון וכו'). בזכות החלוקה הקיימת ניתן להציג בדוחות התקופתיים מגמות - ברמה הלאומית והאזורית, במספר השוטרים הנוכחיים והנראים בשטח והנותנים שירות ישיר לאזרח לצומת אלה שנותנים שירותי משטרה חיוניים, אך בלתי נראים לאזרחים (Allen and Zayed, 2018).

### 3. מדדי תשומות כוח האדם במשטרה

במסמך זה מוצגים מדדים המבוססים על נתוני תשומות במשטרות בעולם, המדוֹחֵחִים לציבור הרחב בצורת מדדים בערכים אבסולוטיים (נספח 2), מדדים במונחים כספיים (נספח 3) ומדדי יחס (נספח 4 ותרשים 1 להלן). המדדים מספקים "תמונת מצב" בתצוגה יחסית מול מדינות אחרות (נספחים 1-2 ותרשים 1) או מִסְפָּקִים ראייה רב-שנתית של תשומות המשטרה (נספחים 3-4).

בין המדדים המדווחים לציבור, שיעור השוטרים ל-100,000 נפש הוא המִדָּד והשימושי ביותר בהשוואה הבינלאומית ובניתוח מגמות על פני הזמן. ברמה הלאומית המדד מחושב על פי הנוסחה כדלקמן:

$$\text{Police officers rate per 100,000 population} = \frac{\text{Police Officers on the National Level}}{\text{Country population}} \times 100,000$$

ישנם ארגונים בינלאומיים אשר מפרסמים את שיעור השוטרים ל-1,000 נפש ויש כאלה המפרסמים את שיעור השוטרים ל-100,000 נפש. ההבדל הוא ברמת הדיוק הרצויה של המדד [הספרות שאחרי הנקודה], אך יש לומר, כי ספרות אלו, למעשה, שוליות ברמת המהות. במדד המחושב ברמה הלאומית, במוֹנֶה של הנוסחה מופיע מספר השוטרים במדינה ובמכֶּנֶה - גודל אוכלוסייתה. המדד המתקבל הוא יחסי ומאפשר השוואה בין המדינות השונות, לאורך השנים, בזמן עליה או ירידה בגודל האוכלוסייה.

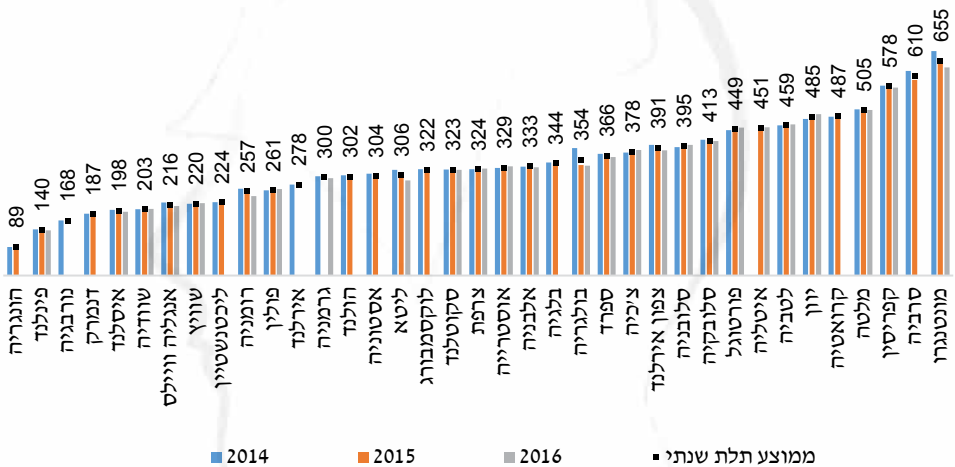
אף על פי שהקורלציה בין מספר השוטרים לבין גודל האוכלוסייה בחישוב עבור קבוצות המדינות המוצגות בנספח 2 ובתרשים 1 היא מאוד גבוהה (0.96), חשוב לציין: תקינת המשטרה,

במיוחד בתחומי הסיור, השיטור והתנועה, תלויה גם במאפייני השטח הטריטוריאלי (גודל, פריסה וצפיפות של האוכלוסייה העירונית והכפרית, רמת הפיתוח והעומס על מערכת הכבישים, ועוד), במאפייני האוכלוסיה (הדמוגרפיים, החברתיים, הכלכליים וההתנהגותיים) המשפיעים על הביקוש לשירותי משטרה ובאילוצים כלכליים, שגם הם יכולים להסביר את המגבלות באמצעים הטכנולוגיים ובתקינת כוח האדם במשטרה.

מקבלי השירות המשטרתי ומחוללי הפשיעה אינם בהכרח תושבי המדינה בלבד. כאשר חלקם של פליטים, מסתננים, עובדים זרים ותיירים באוכלוסייה הוא משמעותי ואינו קבוע, המדד המחושב על פי מספר התושבים במדינה כנראה שאינו משקף את הדרושה האמיתית לכוח האדם המשטרתי. **לפיכך, התחשבות בגודל האוכלוסייה לבדו במדד לעיל אינה מספקת לשם קביעת "תקן בינלאומי" למספר השוטרים.**

בתרשים 1 להלן ניתן לראות את ההבדלים המאוד משמעותיים בין המדינות בשיעור השוטרים: מ-89 שוטרים ל-100,000 תושבים בהונגריה ועד 655 שוטרים ל-100,000 תושבים במונטנגרו (EUROSTAT, 2018). טרם השימוש בנתונים אלה ננסה להסביר את הסיבות להבדלים הכה משמעותיים בין המדינות.

**תרשים 1: שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים ב-37 מדינות ואזורים באירופה**



הערכים הגבוהים במיוחד של המדד התקבלו במדינות קטנות מאוד מבחינת מספר התושבים והשטח הטריטוריאלי - מונטנגרו, קפריסין ומלטה<sup>25</sup>. ואולם, יש מדינות קטנות אחרות, דוגמת ליכטנשטיין ולוקסמבורג<sup>26</sup>, בהן שיעור שוטרים אינו כה גבוה.

25 מונטנגרו בעלת שטח של 13,812 קמ"ר ו-622,471 תושבים בשנת 2017, קפריסין - מדינת אי בגודל 9,251 קמ"ר ו-1,179,551 תושבים ומלטה - אי בגודל 316 קמ"ר עם 465,292 תושבים.  
 26 ליכטנשטיין (שטח 160 קמ"ר ו-37,922 תושבים) ולוקסמבורג (2,590 קמ"ר ו-599,449 תושבים)

המשותף למדינות המוצגות בצד ימין של תרשים 1 הוא שהן מהוות יעדי תיירות בינלאומית: רק בשנת 2017 נכנסו למונטנגרו 1,877,000 תיירים, לקפריסין - 3,652,000 תיירים (פי 3 ופי 3.1 ממספר התושבים במדינות, בהתאמה) ולמלטה - 2,274,000<sup>27</sup> תיירים (פי 60 ממספר התושבים).

רוב הפליטים והמהגרים נכנסו לאירופה בשנים האחרונות דרך הים התיכון, בפרט דרך יוון, קפריסין, מלטה, איטליה וספרד (UNHCR<sup>28</sup>). רק בשנת 2015 נכנסו ליוון מעל מיליון פליטים ומהגרים, בתוספת ל-10.8 מיליון תושבי המדינה ול-23.6 מיליון תיירים. מיקומה האסטרטגי של יוון והמבנה הטריטוריאלי שלה מוסיפים, כנראה, דרישות כוח אדם על מנת להבטיח נוכחות משטרתית מתאימה באיים היווניים. במדינות השכנות והקטנות כמו מלטה וקפריסין, תחום האחריות של המשטרה כה רחב<sup>29</sup>, שביכולתו להסביר את הערך החריג של שיעור השוטרים במדינות אלו, כמוצג בתרשים 1. מכיוון שמשך השהות של תיירים ופליטים במקום אחד אינו קבוע ומאחר ופונקציית הביקוש שלהם לשיירות משטרה אינה ידועה לרשויות הבינלאומיות, לא פורסם מדד כמותי המותאם לתנועת האוכלוסייה. שיעור השוטרים המקסימלי בתרשים 1 לעיל התקבל עבור מונטנגרו וסרביה. המדובר במדינות, בין ה"חלשות" ברשימה: בעלות הכנסה לאומית לנפש בינונית-גבוהה על פי דירוג הבנק העולמי<sup>30</sup> והנמצאות במקומות ה-50 וה-67 מתוך 189 מדינות בעולם ברמת התפתחותן החברתית-כלכלית על פי דירוג האו"ם (HDI 2018)<sup>31</sup>, נספח 5. אמנם, אלבניה, בולגריה ורומניה קרובות אליהן גאוגרפית ועל פי הדירוג החברתי-הכלכלי, הן מדינות "כפריות" שתושביהן גם מביעים רמת אמון נמוכה יחסית במערכת החוק והמשפט בסקרים (נספחים 6-8), אך יחד עם זאת, הן לא חריגות בתרשים 1. נראה שיש סיבות נוספות לחריגות של מדינות יוגוסלביה לשעבר בתרשים 1 (מונטנגרו וסרביה). שיעור השוטרים בקרואטיה ובסלובניה גם הוא, בין הגבוהים לפי תרשים 1. נתונים לגבי בוסניה והרצגובינה, קוסובו ומקדוניה חסרים בשנים 2013-2016 בבסיס הנתונים (EUROSTAT, 2018). בסרביה, לדוגמה, מספר השוטרים המדווח זינק בין השנים 2013-2014 ב-32% ושיעור השוטרים עלה מ-472 ל-625 שוטרים ל-100,000 תושבים. לאחר מכן הערך הגבוה נשאר יציב בבסיס הנתונים (EUROSTAT, 2018). ייתכן שמשנת 2014 ואילך נכללו בסרביה במניין השוטרים

27 <https://data.worldbank.org/indicator/ST.INT.ARVL>

28 United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)

29 "Immigration service, the port and maritime police, airport security, the presidential guard, the department responsible for the security of government building and embassies and the implementation of legislation concerning the control of smoking, noise, alcohol beverages."

(<https://cyprus-mail.com/2019/01/04/Cyprus-had-highest-rate-of-police-officer-per-capita-in-eu-in-2016>)

30 Upper middle income countries

31 Human Development Index 2018 (HDI) <http://hdr.undp.org>

"מדד הפיתוח האנושי" מתפרסם משנת 1990 מדי שנה על ידי האו"ם ומבוסס על תוחלת החיים, רמת ההשכלה וההכנסה לאומית גולמית לנפש (UNDP, 2018) (GNI per capita)

כל המועסקים במשרד לביטחון הפנים<sup>32</sup>, כולל האזרחים בתפקידים תומכים, בעוד שלפני שנת 2014 נכללו במדד השוטרים המושבעים בלבד (טבלה 1 לעיל, Aebi et al., 2014). במדינות צפון אירופה - פינלנד, נורבגיה ודנמרק שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים נמוך מאוד (תרשים 1). לציין, כי אלו מדינות מפותחות מבחינה חברתית-כלכלית, "עירוניות" (בעלות אחוז אוכלוסייה עירונית גבוה) והמאופיינות ברמת אמון גבוהה בקרב התושבים במערכת החוק והמשפט. תחושת הביטחון באזור המגורים בלילה בקרב גברים בנורבגיה ובפינלנד היא הגבוהה בין כל מדינות אירופה. סביר להניח שבסביבה כה "קרה ובטוחה" בשגרה<sup>33</sup>, נדרשת תקינת שוטרים יותר נמוכה (נספחים 5-8).

בקצה השמאלי בתרשים 1 מופיעה הונגריה. היום הונגריה חריגה בנתונה, אך בבחינת שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים בפרסומים משנים קודמות מתברר, כי נכון לאז, נתונה לא היו חריגים כלל. בטבלה 2 להלן מוצגים נתונים עבור מדינות אירופה, בהן התגלו ההבדלים המשמעותיים ביותר בין הפרסומים השונים. ההבדלים בשיעור השוטרים ל-100,000 לא נבעו מעדכון של הנתון לאחור, או מטעות הקלדה. בהונגריה, לדוגמא, "שירות הסדרה" בשנת 2008 ולאחר מכן בשנת 2011 נבעו משינויים שבוצעו בהגדרה של "מספר השוטרים" עקב הקמת יחידות מיוחדות והוצאתן ממניין השוטרים בדוח<sup>34</sup>. ובהולנד, למשל, השתנו כללי הספירה: בעוד בעבר נספרו רק מועסקים במשרה מלאה, בשנים האחרונות נספרים כל המועסקים (Aebi et al., 2014).

**טבלה 2: דוגמאות לשיעור השוטרים ל-100,000 תושבים על פי פרסומים שונים**

| EUROSTAT (2018) | EUROSTAT (2014) <sup>35</sup> | Aebi et al. (2014) | המקורות:    |
|-----------------|-------------------------------|--------------------|-------------|
| 2011            | 2010-2012                     | 2011               | הנתון לשנים |
| 469             | 461                           | 535                | איטליה      |
| 398             | 391                           | 291                | בולגריה     |
| 87              | 267                           | 323                | הונגריה     |
| 304             | 231                           | 230                | הולנד       |
| 503             | 535                           | 316                | טורקיה      |
| 388             | 534                           | 536                | ספרד        |
| 392             | 443                           | 438                | סלובקיה     |

32 <https://rs.n1info.com/Vesti/a193299/U-MUP-u-42.817-zaposlenih.html>

33 בקיץ 2011 התרחשו אירועים חריגים בנורבגיה - מתקפות טרור שנהרגו בהם 77 בני אדם ועשרות נפצעו

34 In 2008 the Border Guard organization and tasks were integrated into the National Police structure. In 2010 founded the Counter Terrorism Center and in 2011 – the National Protective Service. (Aebi et al. (2014))

35 [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/85/Number\\_of\\_police\\_officers\\_2004\\_2012.png](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/8/85/Number_of_police_officers_2004_2012.png)

נראה, כי בעיקר ניתן לסכם את הדיון לעיל בכך שקיים **קושי מהותי בשימוש בנתונים הקיימים לצורכי השוואה**, בעיקר מתוקף חוסר הידיעה, אילו נתונים עמדו בבסיסי החישוב בכל שנה נתונה בכל מדינה, כמו גם שינויים בכללים לאורך השנים וכן אי ההבנה עד תום, מה היו הגורמים המשפיעים הנוספים, הייחודיים לכל מדינה ומדינה.

**חוסר אחידות בהגדרות וחוסר עקביות לאורך זמן בבסיס הנתונים של EUROSTAT מקשה על בניית בסיס נתונים מסוג פאנל. חשוב לבדוק את הסיבות ל-"שבירת הסדרה" בכל מדינה לפני ביצוע ניתוח משווה.**

**ההבדלים בין המדינות - בתחומי האחריות של המשטרה ובמבנה שלה -** באים לידי ביטוי בכללי ההצגה בדוחות התקינה. כך, כוחות משטריים בעלי אופי צבאי, כמו שוטרי ז'נדרמריה ומשטרת הגבולות, נכללו במניין השוטרים בדוחות הסטטיסטיים בשנים 2007-2011 במדינות הבאות: אוסטריה, איטליה, איסלנד, בולגריה, יוון, ספרד, סלובקיה, סרביה, פורטוגל וצרפת. במדינות אחרות, בהן סקוטלנד, פולין, פינלנד, צ'כיה, צפון אירלנד וקפריסין, כוחות צבאיים-משטריים למחצה לא נכללו בספירת השוטרים. באנגליה ווילס, בלגיה ושווייץ אנשי משטרת הגבולות לא נכללו אך אנשי הז'נדרמריה כן נכללו במניין השוטרים. בהונגריה וטורקיה, משטרת הגבולות נכללה בספירת השוטרים (Aebi et al., 2014).

בניתוח בינלאומי משווה, כאשר משנים את רזולוציית הניתוח, בין אם המרחבית (לאומית, מחוזית או תחנתית) ובין אם התפעולית (בחירת משטרת התנועה לניתוח, למשל), בניית בסיס נתונים איכותי הופכת למשימה עוד יותר מורכבת, שכן קיימים הבדלים משמעותיים במבנה הרשויות לאכיפת החוק במדינות השונות. **החלוקה הטריטוריאלית, לא בהכרח תואמת לחלוקה הפונקציונאלית במשטרה.**

גורן (2010) הציג את הגופים לאכיפת החוק בארה"ב: סוכנויות פדראליות, סוכנויות הכפופות למושל המדינה, לשלטונות המקומיים ולשלטונות העירוניים. כתוצאה ממורכבות זו, יש קושי להעריך את גובה המדד. בשנת 2008, לדוגמא, על פי מקורות שונים, שיעור המועסקים במשרה מלאה במשטרה בארה"ב, כולל אזרחים בתפקידי תמיכה, מוערך כבין 300 (על פי ASPEP) ל-362 (UCR) ו-373 (CSLLEA) ל-100,000 תושבים. באותה שנת 2008, שיעור השוטרים המושבעים בארה"ב נמצא כעומד על בין 228 שוטרים ל-100,000 תושבים (ASPEP) ל-251 (UCR) ו-252 (CSLLEA). תרשים 2 להלן ממחיש באמצעות מגוון צבעים על גבי מפת ארה"ב את הרגישות לבחירת מקור הדיווח, ברזולוציה מרחבית של מדינה (Banks et al., 2016).

## תרישים 2: שיעור שוטרים ל-1,000 תושבים ארה"ב בשנת 2008

### על פי מקורות המידע שונים



לדוגמא, בניו ג'רסי, המדינה הדומה ביותר לישראל מבין מדינות ארה"ב על פי גודל האוכלוסייה (8.8 מיליון תושבים) והשטח (22.6 אלף קמ"ר), שיעור השוטרים המושבעים המועסקים במשטרה מלאה בשנת 2008 נמצא בין 314 שוטרים ל-100,000 תושבים (ASPEP) ל-373 (UCR) ו-387 (CSLLEA). מכיוון שבניו ג'רסי מועסקים אזרחים בהיקף של כ-16-19 אחוזים (נספח 1) וחלקם עוסקים בתפקידי ליבה במשטרה, שיעור השוטרים ל-1,000 תושבים על פי ההגדרה הפונקציונאלית הוא לפחות 3.5.

## 4. המלצות לגבי מחקר משוואה למשטרת ישראל

מדינת ישראל חברה בארגון ה-OECD<sup>36</sup>, מוגדרת בבנק העולמי כ-"High income country" וממוקמת במקום ה-22 בדירוג HDI 2018 מתוך 58 המדינות בקבוצת ה-"Very high human development"<sup>37</sup>. רוב מדינות אירופה המוצגות במסמך זה חברות בארגון ה-OECD<sup>38</sup>. ארה"ב, אוסטרליה, ניו זילנד, קנדה, צ'ילה, מקסיקו, יפן, קוריאה הדרומית וישראל הן המדינות הלא אירופיות אשר חברות ב-OECD.

ממוצע מדינות ה-OECD משמש כנקודת ייחוס פשוטה להשוואה בין ישראל לבין מדינות בעולם ואולם חובה לומר שנקודת ייחוס זו בעייתית מכיוון שארגון ה-OECD כולל היום 36 מדינות מכל העולם שמאוד שונות זו מזו מבחינה כלכלית, חברתית, תרבותית וטכנולוגית (גורן, 2010), (קרונפלד, 2014).

בטבלאות 3 ו-4 להלן מוצגים נתונים נבחרים של מדינת ישראל לעומת קבוצת המדינות החברות ב-OECD. בחלק התחתון של הטבלה מופיעים ערכי קיצון, חציון, ממוצע רגיל וממוצע משוקלל על פי גודל האוכלוסייה, כפי שפורסמו בדוח (2018) UNDP. לציון, כי נתוני ישראל יותר קרובים לערכי החציון מאשר לממוצעים של מדינות ה-OECD. בחלק

36 The Organization of Economic Co-operation and Development (OECD)

37 אלבניה, טורקיה, וסרביה שייכות לקבוצה "high human development" על פי דירוג 2018 HDI.

38 אלבניה, בולגריה, ליכטנשטיין, מונטנגרו, מלטה, סרביה, קפריסין, קואטיה ורומניה המוצגות בנספח אינן חברות ב-OECD. מדינות שהצטרפו ל-OECD בשנים האחרונות הן לטביה (בשנת 2016) וליטא (בשנת 2018)

העליון של הטבלה מוצגים נתונין של ישראל ובלגיה, כדוגמא למדינות דומות על פי הנתונים שנאספו במסגרת מאמר זה.

**טבלה 3: נתונים של ישראל לעומת מדינות OECD שטח וחברה**

| מדינה       | שטח (1,000 קמ"ר)<br>2017 | אוכלוסייה ממוצעת (תושבים)<br>2017 | אחוז אוכלוסייה העירונית<br>2017 | גיל החציוני (שנים)<br>2015 | מדד הפיתוח האנושי<br>HDI 2018 |
|-------------|--------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| ישראל       | 22                       | 8,713                             | 92.3                            | 30.2                       | 22                            |
| בלגיה       | 30                       | 11,372                            | 98.0                            | 41.3                       | 17                            |
| מדינות OECD | מינימום                  | - 2.6                             | - 341                           | - 27.5                     | 1 - נורבגיה                   |
|             | מקסימום                  | 9,984.7                           | 323,128                         | 46.3                       | 74 - מקסיקו                   |
|             | חציון                    | 114.6                             | 10,443                          | 80.2                       | 22                            |
|             | ממוצע                    | 984.1                             | 36,039                          | 77.9                       | 24                            |
|             | ממוצע משוקלל             |                                   |                                 | 80.4                       | 39.0                          |

**טבלה 4: נתונים של ישראל לעומת מדינות OECD בטחון פנים ובטיחות בדרכים**

| מדינה | מקרי רצח ל-100,000 תושבים<br>2011-2016 <sup>38</sup> | הרוגים בתאונות הדרכים ל-100,000 תושבים<br>2016 <sup>39</sup> | רמת אמון במערכת החוק והמשפט<br>2012-2017 | תחושת הביטחון באזור המגורים בלילה<br>2012-2017 |             |
|-------|--|--|--|--|-------------|
|       |  |  |  | בקרבים   | בקרבים נשים |
| ישראל | 1.4  | 3.8  | 55                                       | 85   | 67          |
| בלגיה | 1.9  | 5.6  | 60                                       | 84   | 57          |

| תחושת הביטחון<br>באזור המגורים בלילה<br>2012-2017 |                 | רמת אמון<br>במערכת<br>החוק<br>והמשפט<br>2012-2017 | הרוגים<br>בתאונות<br>הדרכים<br>ל-100,000<br>תושבים<br>2016 <sup>39</sup> | מקרי רצח<br>ל-100,000<br>תושבים<br>2011-2016 <sup>38</sup> | מדינה           |                |
|---|-----------------|---|--|--|-----------------|----------------|
| בקרבי<br>נשים                                     | בקרבי<br>גברים  |   |  |  |                 |                |
| - 33<br>מקסיקו                                    | - 47<br>מקסיקו  | - 21<br>צ'ילה                                     | 2.6 - נורבגיה  | - 0.3<br>יפן   | מינימום         | מדינות<br>OECD |
| - 89<br>נורבגיה                                   | - 98<br>נורבגיה | - 88<br>נורבגיה                                   | - 12.4<br>מקסיקו   | - 19.3<br>מקסיקו   | מקסימום         |                |
| 64  | 83              | 60  | 5.3  | 1.0  | חציון           |                |
| 65  | 80              | 57  | 5.7  | 2.0  | ממוצע           |                |
| 61  | 76              | 55  | 7.4  | 4.1  | ממוצע<br>משוקלל |                |

מקסיקו חריגה ביותר בין מדינות ה-OECD: זו מדינה מתפתחת המדורגת במקום ה-74 בדירוג HDI 2018, "מדינה של צעירים"<sup>39</sup>: הגיל החציוני במקסיקו הוא 27.5 שנים בלבד (הגיל המינימלי בטבלה 3). שיעור מקרי הרצח במקסיקו הוא הגבוה בין מדינות ה-OECD - 19.3 ל-100,000 נפש. לא מפתיע אם כך, שרק 47% מהגברים ו-33% מהנשים מדווחים בסקרים על תחושת הביטחון באזור המגורים בלילה (אלה הערכים המינימליים בטבלה 4). בצ'ילה, רק 21% מתושביה מביעים אמון במערכת החוק והמשפט, 52% מהגברים ו-40% מהנשים מדווחים על תחושת הביטחון באזור המגורים בלילה (בין הערכים הנמוכים ב-OECD).

במדינה הרבה יותר מפותחת כלכלית ממקסיקו ומצ'ילה - בקוריאה הדרומית - רק 26% מתושביה מביעים אמון במערכת החוק והמשפט (כמחצית מהנתון בישראל, המוצג בטבלה 4 לעיל).

במעצמה הטכנולוגית יפן, בעלת האוכלוסייה המבוגרת ביותר בעולם (46.3 הוא הגיל החציוני ביפן, שהוא המקסימלי בטבלה 3), מדווח על שיעור מקרי הרצח הנמוך ביותר - 0.3 ל-100,000 נפש בשנה (טבלה 4 לעיל).

בנורבגיה, הנמצאת במקום הראשון בדירוג החברתי-כלכלי העולמי HDI 2018, מדווחים הערכים הגבוהים ביותר ב-OECD בנוגע לרמת האמון במערכת החוק ומשפט ולתחושת הביטחון באזור המגורים בלילה. על פי מדד הסיכון, המורכב משיעור הנרצחים ומשיעור ההרוגים בתאונות דרכים ל-100,000 תושבים, בין מדינות ה-OECD בשנים 2011-2016, רמת הסיכון הנמוכה ביותר התקבלה בנורבגיה ובשווייץ והגבוהה ביותר, במקסיקו ובארה"ב (נספח 9).

39 ישנה תאוריה קרימינולוגית תומכת בקשר בין מבנה הגילאים לסיכון להיפגע או להיות מעורב בפשיעה

מדינות מתפתחות (מקסיקו וטורקיה) ומפותחות (הרוב), מדינות גדולות מאוד (קנדה, ארה"ב ואוסטרליה) ומדינות קטנות (לוקסמבורג ואיסלנד), מדינות עם אוכלוסייה המרוכזת ברובה בשטח עירוני (בלגיה) ומדינות "כפריות" (סלובקיה), מדינות עם שיעורי פשיעה נמוכים (יפן ונורבגיה) כמו גם מדינות בעלות שיעורי פשיעה גבוהים (מקסיקו), כולן חברות ב-OECD. על כן, **רצוי ונכון להשוות את מדינת ישראל למדינות שדומות לה** ולא לממוצע היפותטי של מדינות ה-OECD. ואם בכל זאת מחפשים נקודת ייחוס המייצגת את קבוצת המדינות המפותחות, החציון פחות רגיש לערכים חריגים ולפיכך הוא עדיף על פני הממוצע (טבלאות 3-4 לעיל).

בטבלה 5 להלן מוצגים נתונים שנאספו בשנים 2014-2016 כפי שהם מפורסמים במאגר מידע של UNODC-I-EUROSTAT<sup>41,40</sup>. עבור הנתונים התלת-שנתיים חושבו מאפיינים סטטיסטיים לשלוש קבוצות של מדינות. כפי שעולה מטבלה 5, המדד המרכזי (החציון) רגיש להרכב המדגם והוא נמצא בטווח של 296-318 שוטרים ל-100,000 תושבים, השקול ל-3 שוטרים ל-1,000 תושבים.

**טבלה 5: שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים בקבוצות המדינות**

| מדינות אירופה מפותחות כלכלית | מדינות OECD אירופה | מדינות OECD | קבוצת המדינות      |
|------------------------------|--------------------|-------------|--------------------|
| 32                           | 28                 | 37          | מספר תצפיות בקבוצה |
| 90                           | 90                 | 90          | מינימום            |
| 500                          | 489                | 489         | מקסימום            |
| 318                          | 310                | 296         | חציון              |
| 317                          | 305                | 287         | ממוצע              |

כפי שהוסבר בפרקים 2-3 של מסמך זה, ישנם הבדלים משמעותיים בין המדינות בהרכב כוח האדם במשטרה, בתפקידי המשטרה, בכללי הסינון בחישוב ובהצגת המדדים, ולפיכך רצוי להשקיע ולדייק בבניית בסיס נתונים הומוגני, ככל שניתן.

בין המדינות המוזכרות במסמך זה, הן על פי הנתונים הזמניים והמוצגים במסמך זה והן על פי OECD Better Life Index - Safety<sup>42</sup>, **בלגיה היא המדינה האירופאית הדומה ביותר לישראל**. על פי מדדי הסיכון ותחושת הביטחון של נשים בלילה באזור המגורים, המצב בישראל טוב יותר מאשר בבלגיה (נספחים 7 ו-9). נציין בקודות נוספות שיש לקחת בחשבון בעת ביצוע מחקר משוואה בין המדינות: בלגיה היא פדרציה בעלת שלושה מחוזות: פלנדריה, ולוניה ובריסל. הממשלה הפדראלית אחראית על נושאי בטחון החוץ, בטחון הפנים וחוק ומשפט. בשנים 1998-2001 בוצעה רפורמה מעמיקה במשטרת בלגיה, שכללה

40 נתוני אנגליה וולס, סקוטלנד וצפון אירלנד מוצגים בנפרד

41 נתוני טורקיה לא זמינים משנת 2013

42 <http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety/>

שינוי במבנה המשטרה. בזכות רמת הריכוזיות הנוכחית, בידי המשטרה הפדראלית יש אחדות ברישום הסטטיסטי במאגרי המידע (Devroe and Ponsaers, 2018). בבלגיה שלוש שפות רשמיות (עם מגוון ניבים מקומיים): הולנדית, צרפתית וגרמנית. החלוקה הלשונית תואמת לחלוקה המרחבית: הולנדית באזור פלנדריה בצפון המדינה, צרפתית בוולוניה בדרום וגרמנית במזרח. בריסל היא דו-לשונית - הולנדית וצרפתית. להטרוגניות הלשונית מתווספות הטרוגניות אתנית, דתית ותרבותית, כתוצאה מהגירה מטורקיה, ממרוקו וממדינות ים תיכון אחרות (Hooghe and de Vroome, 2016). עשייה בחברה רב-לשונית ורב-תרבותית ומיקומם של מוסדות בעלי מעמד בינלאומי המהווים נקודות משיכה לארגוני טרור<sup>43</sup>, מקרבים בין אתגריה של משטרת ישראל לבין האתגרים הניצבים בפני משטרת בלגיה. בנספח 11 בסוף המאמר מוצגים נתוני כוח האדם במשטרת בלגיה בשנים 2013-2017, כפי שנאספו ממקורות שונים (המשטרה הפדראלית של בלגיה ו-EUROSTAT). בפרק 6 בהמשך מסמך זה, נתונים אלה ישמשו לצורכי השוואה למשטרת ישראל.

## 5. עולם התנועה - מקורות הנתונים על משטרות תנועה בעולם

במסגרת מסמך זה מצאנו לנכון לייחד פרק ייעודי לנושאי התנועה שמעניין של המשטרות השונות בעולם.

לצורך ההשוואה בין תקינת שוטרי התנועה במשטרות זרות יש לקחת בחשבון את נתוני התחבורה במדינות המשוויות, דוגמת מדדי הסיכון בדרכים ומדדי הביצוע של משטרות התנועה בעולם, בפעילות המניעה והאכיפה כאחד. במחקר משווה מעמיק, חשוב להצביע על אפקטיביות בפעילות המשטרתית ולבדוק: האם רמת השיטור, התלויה בהיקף כוח האדם, בשיטות השיטור ובאינטנסיביות הפעלת השיטור בשטח, מובילה לתועלת המרבית לציבור? האם המטרות מאוּגָּוֹת בדרך יעילה מהבחינה הכלכלית? על מנת לתת מענה לשאלות המוזכרות, רצוי לקחת בחשבון את ההשפעה של כל הגורמים המעורבים האחראים על נושא הבטיחות בדרכים בכל מדינה נבחרת - משטרה, משפט, תחבורה, תשתיות, בריאות, חינוך, מחקר ופיתוח ועוד.

מצב הבטיחות בדרכים הוא בעיה כלל-עולמית, עד כדי ששיפורו נכלל בין היעדים לפיתוח בר-קיימא של האו"ם<sup>44</sup>.

בפרק זה מוצגים מקורות לנתונים בינלאומיים בנושא הבטיחות בדרכים בעולם-ETSC<sup>45</sup>, IRTAD<sup>46</sup> ו-WHO<sup>47</sup>, יחד עם נתוני משטרות התנועה הזמינים לציבור באינטרנט.

43 בלגיה התמודדה עם אירועי טרור בשנים 2014-2016

44 Sustainable Development Goals (SDGs)

45 European Transport Safety Council (ETSC) <https://etsu.eu/europeadsafetydata>

46 International Traffic Safety Data and Analysis Group (IRTAD) <https://www.itf-oecd.org/road-safety-annual-report-2019>

47 World Health Organization (WHO) [https://www.who.int/gho/road\\_safety/en](https://www.who.int/gho/road_safety/en)

באתר ETSC מתפרסמים נתונים עבור 32 מדינות, כולל מדינות האיחוד האירופי, ישראל, נורבגיה, סרביה ושוויץ. 41 מדינות מכל העולם מדווחות נתונים רשמיים בנושא בטיחות בדרכים ל-IRTAD. הארגון מפרסם את הדוח הגלובאלי השנתי (IRTAD, 2019) ובנוסף, את הדוחות הפרטניים והמפורטים למדינות שונות, בהן גם ישראל. ועוד - בדוח השנתי של ארגון הבריאות העולמי ניתן למצוא פרופילים מתומצתים של 175 מדינות מכל העולם (WHO, 2018).

בסקירת ספרות של גיטלמן (2018) מתוארים מודלים ושיטות לאכיפה של חוקי התנועה בעולם ומוצגים נתונים כמותיים של מדינות אירופה נבחרות שפורסמו על ידי ארגון ETSC. מקור זה מספק נתונים אודות מספר דוחות האכיפה בחלוקה על פי סוגי עבירות התנועה אשר מגבירים את הסיכוי להתרחשותן של תאונות דרכים חמורות (מהירות מופרזת, אי שימוש בחגורות בטיחות, שימוש בטלפון נייד בנהיגה) וכן אודות מספר בדיקות אלכוהול לנהגים. בנוסף, במספר מדינות נאספו נתונים בחלוקה לפי אמצעי האכיפה (מצלמות מהירות, למשל). על פי הסקירה, ברוב המדינות יש ירידה במשאבים המוקצים לאכיפת חוקי התנועה. אכיפה ממוקדת ואמצעים טכנולוגיים חדישים מאפשרים את ההתייעלות הנדרשת בתחום התנועה במשטרות בעולם. ניסויים מוצלחים למערכות אוטומטיות לזיהוי אי שימוש בחגורת הבטיחות, אי שמירת מרחק, שימוש בטלפון בזמן הנסיעה, מערכות למניעת הנעת רכב על ידי נהג שיכור ועוד, כל אלו, בכוחן להוביל לשינויים טכנולוגיים משמעותיים בשיטות העבודה של משטרות התנועה בעולם בעתיד הקרוב.

מספר התאונות, מספר הנפגעים וההרוגים בתאונות דרכים משמשים כמדדי הסיכון, או מדדי תוצאה של מדיניות. בספרות העולמית מקובלת הצגת מדדי הסיכון על פי תמהיל משתמשי הדרך - נהגים בכלי רכב רגיל, רכב דו-גלגלי, רוכבי אופנוע, רוכבי אופניים, הולכי רגל ואחרים; על פי קבוצת הגיל; ועל פי סוגי הכבישים - כבישים מהירים, עירוניים וכפריים. לצורך ההשוואה בין המדינות ובין השנים, משתמשים במדדי החשיפה, דוגמת צי רכב ומספר בעלי רישיון נהיגה. בעזרת נתוני חשיפה אלה ניתן להשוות את מדדי הסיכון במונחים של מדדי יחס לגודל האוכלוסייה במדינה (לתושב), לשטח המדינה (קמ"ר), למספר כלי הרכב, לאורך הכבישים (ק"מ) ולנספח השנתית (רכב-ק"מ).

בהמשך לדמיון שהוזכר בין ישראל לבין בלגיה בפרק הקודם, בנספח 10 מוצגים לדוגמא מדדי יחס של המדינות בתחום התנועה בשנים 1997-2016. תיאמר כאן תמצית הדברים, המחזקת עוד את ההשוואה הנכונה, לטעמנו, של ישראל דווקא לבלגיה, לפיה במקביל לצמיחה הכלכלית, לעלייה מתמשכת במינוע ובנסועה בשתי המדינות, בשנים 2012-2015 נעצרה המגמה הרב-שנתית של ירידה במדדי הסיכון היחסיים ובשנת 2016, בבלגיה, המגמה חודשה. לציון, שעל פי מדד הסיכון שחושב פִּיחס בין מספר ההרוגים בתאונות דרכים לבין מספר כלי הרכב, המדדים בישראל ובבלגיה בשנים האחרונות כמעט זהים.

בדוחות IRTAD מתפרסמות הערכות, אומנם על פי מודלים שונים, לגבי העלויות כתוצאה מתאונות דרכים, במונחים כספיים. על פי הערכות אלו, בשנת 2015, במדינות האיחוד

האירופי, הנזק הכלכלי נמצא בטווח של 0.4%-4.1% מהתוצר המקומי הגולמי (Wijnen et al., 2017), כאשר בבלגיה ובישראל, הנתונים שוב דומים, ועומדים על 1.4% מהתמ"ג. בין הנתונים הכמותיים המדוּחָּים במקורות הבינלאומיים ישנם נתונים ה"מתווכים" בין המאמץ לבין התוצאות, לפי גורמי הסיכון המוּכָּחים בספרות: שיעור המשתמשים בחגורות בטיחות, בקסדות בטיחות ובמושבי בטיחות לילדים. לציין, כי נתונים אלה מבוססים על סקרים. בנוסף לנתונים המתווכים כאמור, מוצגות מְגֵבֵלוֹת הקיימות בחוק בכל מדינה, ומדדי אכיפתן. המדובר במדדים סובייקטיביים בהם נסקרים מתבקשים להעריך עד כמה, לדעתם, האכיפה במדינתם אפקטיבית בסקאלה מ-0 ל-10, כאשר המשמעות של 0 - "לא אפקטיבית" ושל 10 - "אפקטיבית ביותר". הציון המוצג בפרופיל של כל מדינה בדוח (WHO, 2018) הוא הערך החציוני שחושב במדגם המקומי. נתוני הסקרים חושפים את **תפיסות הציבור לגבי אפקטיביות אכיפת חוקי התנועה**. הציונים בהקשר לאכיפה בישראל, בסדר עולה, הם כדלקמן: 5 - בתחום המהירות, 6 - מושבי בטיחות לילדים, 7 - שיכרות וחגורות בטיחות ו-9 - קסדות בטיחות. השוואה מול בלגיה, שוב, מעלה דמיון בין המדינות, כאשר בבלגיה, הציון יותר גבוה מאשר בישראל רק עבור אפקטיביות באכיפת עבירות המהירות (7). לעניין זה נציין, כי המהירות המותרת בכבישים מהירים וכפריים בבלגיה גבוהה ב-10 קמ"ש מאשר בישראל ושם היא ניתנת להתאמות על ידי השלטון המקומי. בדוחות הבינלאומיים של WHO, ETSC, ו-IRTAD מוצגות בקצרה תכניות אסטרטגיות לשיפור הבטיחות בדרכים במדינות שונות, כמו גם יעדים ומגמות רב-שנתיות. חשוב לומר, כי נתונים כמותיים לגבי המשאבים המושקעים באכיפת חוקי התנועה או במניעת תאונות דרכים, הם נדירים. הנתון היחיד הזמין להשוואה הוא מספר המצלמות במדינה בחלוקה על פי סוגיהן: מצלמות מהירות, קבוצות, ניידות ועוד.

על מנת להשיג את נתוני כוח האדם במשטרות התנועה בעולם נדרש חיפוש במקורות מידע לאומיים<sup>48</sup>.

חריג לאמור לעיל הוא אתר משרד הפנים של אנגליה וויילס [המוצג בפרק 2 לעיל], שהוא היחיד הפתוח לציבור באינטרנט שנמצא בזמן כתיבת מסמך זה, ובו קיימת חלוקה פונקציונלית בנתוני כוח האדם, על פי נושאים ועל פי תפקידי השוטרים. בזכות החלוקה הקיימת בבסיס הנתונים ניתן לבדוד ולחקור, לדוגמא, את נתוני משטרת התנועה ברמה הלאומית והאזורית. בחינת הנתונים מעלה, כי בתחום התנועה, באנגליה ובוויילס משרתים כ-4% מסך השוטרים. בשנת 2016, שיעור שוטרי התנועה באנגליה ובוויילס, המחושב כיחס לכמות התושבים במדינה, עמד על 8.5 שוטרי תנועה ל-100,000 תושבים וביחס למינוע - 14.7 שוטרי תנועה ל-100,000 כלי רכב מורשים. לציין, כי קיימת שונות גדולה בין האזורים בתוך אנגליה וויילס, כאשר לונדון היא יוצאת מן הכלל לפי כל המדדים. ייתכן שהדבר לא מצביע על שיטור יָתֵר בלונדון, אלא נובע משיעורי יוממות גבוהים בעיר הבירה. מכיוון שישראל ואנגליה נבדלות זו מזו במגוון רחב של מאפיינים כמתוארים בפרקים

48 [http://ec.europa.eu/transport/modes/road/links\\_en](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/links_en)

הקודמים של המסמך (כמו גודל, מצב חברתי-כלכלי, מדדי החשיפה ומדדי הסיכון), אין טעם להמשיך ולהעמיק את ההשוואה בין שתי המדינות בתחום התקינה בענף התנועה.

## 6. מדדי כוח האדם במשטרת ישראל

בפרק זה מחושבים מדדי כוח אדם של משטרת ישראל בשנים 2014-2018 על פי הכללים הבינלאומיים שהוצגו והוסברו בפרקים הקודמים. סֶדֶר הצגת הנתונים בטבלה 6 להלן מותאם לדרך החישוב של שיעור השוטרים ל-1,000 נפש בישראל.

**טבלה 6: הנתונים במשטרת ישראל**

| שנה  | אוכלוסייה במדינת ישראל (1) | תקינה של משטרת ישראל (2) | סה"כ מצבה של משטרת ישראל (3) | סך המצבה ל-1,000 נפש (4) | שיעור שוטרים ל-1,000 נפש כולל מה"ב (5) | שיעור שוטרים ל-1,000 נפש ללא מה"ב (6) |
|------|----------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|--|---------------------------------------|
| 2014 | 8,296,000                  | 31,196                   | 28,314                       | 3.4                      | 2.6                                    | 2.3                                   |
| 2015 | 8,462,000                  | 32,373                   | 28,674                       | 3.4                      | 2.7                                    | 2.3                                   |
| 2016 | 8,630,000                  | 33,033                   | 29,727                       | 3.4                      | 2.7                                    | 2.4                                   |
| 2017 | 8,793,000                  | 34,768                   | 31,128                       | 3.5                      | 2.9-3.0                                | 2.5                                   |
| 2018 | 8,972,000                  | 34,036                   | 31,757                       | 3.5                      | 2.8-2.9                                | 2.5                                   |

בספירת אוכלוסיית מדינת ישראל נלקחו בחשבון רק בעלי תעודות הזהות הכחולות. מקור האומדנים: הודעות לעיתונות של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) - "אוכלוסיית ישראל" - המתפרסמות ב-31 בדצמבר כל שנה. הנתון (1) מוצג גם בשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל (2019).

בחירת התקינה (2) או, לחילופין, המצבה (3) במונח של הנוסחה לעיל (פרק 3), משפיעה על התוצאה במידה משמעותית. בעוד נתוני התקינה מייצגים את מספר השוטרים המירבי שהמשטרה יכולה להעסיק ("שיאי שוטרים"), המצבה מייצגת את מספר המועסקים בפועל (מצבה - תקנים המאווישים). אחוזי האיוש הם כ-90% בממוצע בתקופה הנחקרת, השווים, במונחים נומינליים, למחסור של כ-3,161 עובדים בממוצע. נתוני המצבה, בדרך כלל, הם יותר תנודתיים מאשר נתוני התקינה. טענה זו נכונה ברמת הניתוח של תחנת המשטרה, אך ברמה הלאומית, ההבדלים בתנודתיות הם זניחים (בשנים 2014-2018 סטיית התקן בנתוני התקינה היא כ-1,400 לעומת 1,500 בנתוני המצבה).

כך או כך נצוין, כי בחירת הנתון במונח צריכה להתקבל על פי מטרת הניתוח: לטובת אומדן תקציבי ולמטרות תכנון מקובל להשתמש בתקינת השוטרים ולטובת אומדן העומס - במצבה.

משטרת בלגיה מפרסמת באינטרנט לעיון הציבור את נתוניה לפי תקינה ומצבה (נספח 11 למסמך זה). בשוונה, במשטרת ישראל, ככל הידוע לנו, קבצי התקינה משמשים לצרכים פנים-ארגוניים בלבד. בניגוד להם, נתוני המצבה מוצגים בשנתון סטטיסטי לישראל (למ"ס, 2018) ובשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל (מ"י, 2019), ומנותחים לעומק במסמכים פנימיים של המשטרה על פי מחוזות המשטרה, אגפי המטה הארצי, מְגָדָר, דת, השכלה, דרגות, וְוֶתֶק בשירות, מגויסים, משוחררים, גיל השוטרים ועוד (אמ"ש, 2018, 2019). באתר השקיפות של מ"י<sup>49</sup> מפורסמים, נכון למועד כתיבת המסמך, דוחות מצבה מתומצתים עבור השנים 2012-2017.

בשנתון סטטיסטי לישראל (למ"ס, 2018) מוצגת מצבת כוח האדם במשטרת ישראל במונחי שיעור ל-100,000 תושבים. על פי הלמ"ס, הנתון עלה אך מעט, מ-320.9 בשנת 1960 ל-358.5 בשנת 2017. לשם המחשה, שיעור עורכי הדין ל-100,000 תושבים בישראל רשם עלייה של כמעט פי 7 בין אותן השנים [מ-108.8 ל-728.0].

אם הנתון (4) משמש לניתוח מגמות בישראל, אז למה לא להשתמש בו גם בהשוואה הבינלאומית? - כפי שהוסבר בפרק 2 לעיל, בהשוואה בינלאומית **יש לכלול את האזרחים המועסקים בתפקידי ליבה משטריים ואין לכלול את השוטרים המושבעים המועסקים בתפקידים תומכים, שאינם תפקידי ליבה.**

במשטרת ישראל, אזרחים מועסקים בתחומים תומכים כמו מחשוב, טכנולוגיה, מחקר, אחזקת בניין, בינוי, ניקיון ואבטחה. מכיוון ששירות האזרחים נקנה מגורמי חוץ, מספר האזרחים המועסקים לא נכלל בדוחות התקינה (2) והמצבה (3) של משטרת ישראל, אלא בא לידי ביטוי בנתוני רְכָש בדוחות התקציביים.

הנתונים המוצגים בעמודות (2)-(4) בטבלה 6 לעיל כוללים את כלל השוטרים המושבעים, מאחר וקיים קושי בסינון השוטרים המשרתים בתפקידים התומכים. בחלוקה על פי היחידות הראשיות, שוטרי המטה הארצי, למשל, מהווים כ-11% מ-8 מסך המצבה (אמ"ש, 2018, 2019). אומנם מרביתם משמשים בתפקידי מטה מובהקים, אך חלקם בתפקידים אשר קשורים באופן ישיר למניעה, לגילוי ולחקירה של פשעים, דוגמת מודיעין וזיהוי פלילי (קרונפלד, 2014), אותם נכון בהחלט לקחת בחשבון בחישוב.

בשנים האחרונות, בנתוני כוח האדם של מ"י, קיימת הבחנה בין תפקידים ייעודיים לבין תפקידים מנהליים ועל פי הערכה, כ-19% משוטרי מ"י עוסקים בתפקידים מנהליים (אמ"ש, 2018, 2019). בהעדר החלוקה הפונקציונלית בין תפקידים ייעודיים לבין תפקידים מנהליים לאורך כל התקופה הנחקרת, לצורך החישובים (6)-(5) בוצע סינון טקסטואלי של תפקידים בקבצי התקינה, שנשלפו נכון לחודש דצמבר עבור כל שנה מהשנים הנחקרות במסמך זה.

המדדים (6)-(5) בטבלה 6 לעיל כוללים תקני קָבֵע וחובה [ללא תקנים זמניים ותקנים המיועדים לביטול]. נכללו בהם שוטרים העונים על שני קריטריונים מצטברים, והם: 1 -

49 <https://www.police.gov.il/GraphPrintSkifout.aspx?year=2017>

שליפת עיסוקם נוגעת באופן ישיר לגילוי וחקירה של פשעים, ללכידת עבריינים ולשמירה על הסדר הציבורי. 2 - המשתייכים למערך או ליחידה אשר לִיִּבְתּ משימותיה ופעילותה, רוב הזמן, היא מול אוכלוסייה ישראלית.

ובאופן פרטני, בחישוב נכלל בעיקר המגזר הייעודי, בתוכו מחלקת שיטור קהילתי ושוטרי אג"ש [אג"ם בעברו] ואת"ן וכן נכללים מערכי אח"מ ואג"ם מנהליים העוסקים ישירות במאבק בפשיעה. לא נכללים בחישוב אזרחים, עובדים בתחומים התומכים במשטרת ישראל כמו מחשוב, או מתנדבים (האמור, תנאי משמעותי שכן בישראל מספר המתנדבים קרוב למצבת השוטרים, על אף השונות הגדולה בהיקף העסקתם והכשרתם).

הממצאים עבור השנים 2017-2018 מוצגים כטווח הערכים ב-5) שכן הם תוצאת חישוב על פי מספר חלופות סינון בקבצי התקינה. השיעורים שהתקבלו (5)-(6) די יציבים ברמת הדיוק ל-1,000 נפש. מאחר ורק משנת 2018 ניתן לזהות בקבצי התקינה, האם מישרה מאוישת או פנויה, הנתונים (6)-(5) חושבו על סמך מספר התקנים. לצורך הדיוק בניתוחי המשך, במיוחד בניתוח ברמת התחנה או היישוב, מומלץ לחשב את המדד כשווה-עֶרְךָ למספר המשורות המלאות ועל פי המצבה.

למשטרת ישראל, כנגזרת של החוק ושל החלטות ממשלה, יש תפקידים מגוונים, כגון: אכיפת החוק וחקירת פשיעה, תגובה לאירועים, מניעת פשיעה, שמירה על בטחון הציבור, הסדרת התנועה ועוד (הרפז, 2019). מצבת השוטרים כוללת את סך כל המשרתים במשטרת ישראל: שוטרי קבע, חובה, שירות לאומי, שירות אזרחי בטחוני, חניכים ומושאלים. בשנים 2017-2018, כ-24% מכלל מצבת כוח האדם של מ"י שירתו במשמר הגבול (מג"ב) (אמ"ש, 2018, 2019). **הכללת מג"ב במדדי כוח האדם של משטרת ישראל תלויה בקבוצת ההשוואה של מדינות המחקר** (ראו את ההסבר בפרק 3 לעיל). לציין, כי גם ב-5) בטבלה לעיל לא נכללו מפקדת עוטף ירושלים ומפקדת מג"ב איו"ש.

בדוחות הבינלאומיים וגם בדוחות של מ"י, לא נכללים המועסקים בסקטור הפרטי בתחומי הביטחון, השמירה והאבטחה, המהווים מכפיל כוח משמעותי למשטרה.

במ"י יש מישרות שוטרים במימון ישיר (מתקציב מ"י) ויש מישרות במימון עקיף (המתוקצבות ע"י משרד הביטחון וצה"ל). שיא עקיף מותנה ביכולת גורם החוץ וברצונו להמשיך לממן את המשימות הייחודיות של משטרה (נחמיאס, 2007), (גורן, 2010), (קרונופלד, 2014). חשוב לומר, כי מדדים המחושבים על בסיס סינון מקור המימון מועילים בניתוח מגמות על פני הזמן בישראל ומשמשים לתכנון תקציבי, אך אינם מתאימים למטרות השוואה בינלאומית, שכן בהגדרות הבינלאומיות לא הוזכר מקור מימון שכר השוטרים, פרט לאמירה שהוא ממשלתי.

על פי מספר חלופות החישוב (4-6), שיעור השוטרים ל-1,000 נפש בישראל עלה מעט בשנים האחרונות, אף שעדיין, הוא נמוך ממדינות מפותחות רבות (תרשים 1, טבלה 5). הפער נובע, בין היתר, משיעור גבוה של השוטרים המושבעים המשרתים בישראל בתפקידים תומכים, מנהליים או שעיסוקם בתחום ביטחון הפנים.

מכיוון שבבלגיה, אנשי משטרת הגבולות לא נכללו אך אנשי הז'נדרמריה כן נכללו במניין השוטרים, בתפקידים מנהליים מועסקים בעיקר אזרחים, המדד שחושב על סמך מצבת השוטרים בבלגיה (נספח 11) הוא בר-השוואה למדד (5) הישראלי בטבלה 6 לעיל: **כ-3.4 שוטרים ל-1,000 נפש בבלגיה לעומת כ-2.9 שוטרים ל-1,000 נפש בישראל.**

הערכות לגבי שיעור שוטרי התנועה ל-100,000 תושבים בישראל בשנים 2017-2018 הן בטווח של **בין 19 ל-22 שוטרי תנועה ל-100,000 תושבים.** במדד זה נכללו שוטרים ייעודיים בתפקידי לִיבָה המשרתים באגף התנועה ובמחוזות מ"י, ללא הרכבת הקלה/ת"א. לצערנו, בתחום זה, נכון להיום, לא נמצאו נתונים להשוואה של כוח אדם במשטרות תנועה אחרות ברמה הלאומית.

## 7. סיכום

כוח האדם הוא המשאב העיקרי בכל ארגון נותן שירות, ומשטרת ישראל אינה יוצאת מן הכלל לעניין זה. לא אחת מדובר על יחסי הגומלין וההשפעות ההדדיות המתקיימות בין המשאב האנושי לבין שיפורים טכנולוגיים. ללא ספק, שיפורים טכנולוגיים במחשוב ובתקשורת מביאים שינויים משמעותיים המורגשים בשנים האחרונות כמעט בכל תחומי החיים. שינויים אלה משפיעים גם על הפעילות העבריינית וגם על תחומי הפעילות ועל האמצעים של סוכנויות אכיפת חוק ומשטרות. כך בעולם וכך גם בישראל. השינויים המדוברים הם כה משמעותיים, שהם משפיעים גם על הדרישות לגבי תקינה וחלוקת תקציב במשטרות בעולם, אשר משתנות בהתאם. אחת הסברות הרַוְחָוּת היא כי השיפורים הטכנולוגיים והתייעלות בתהליכי עבודה שמקורה בטכנולוגיה מצמצמים את הדרישה לכמות השוטרים בשטח ומשנים את הדרישות המקצועיות כלפיהם.

בכוח ניתוח כמותי מְשׁוּוֹן כדי להמחיש או להפריך את השערת השינוי המוזכרת. לשם הסקת מסקנות כלליות, בנוסף לנתוני היקף כוח האדם, נדרשים נתוני התמהיל של כוח האדם במשטרה ונתוני התקציב. לצורך הניתוח נדרש בסיס נתונים רב-שנתי המכיל את המדדים המקובלים בספרות, כְּמוֹגְדֵרִים במדינות שונות באופן זהה. הבעיות העולות בבניית בסיס נתונים לניתוח וההמלצות לפתרון מוצגות במסמך זה. לדוגמא, אין להשוות את נתוני המדד של אותה מדינה לאורך תקופה בה התרחשו שינויים טכנולוגיים וכן, שאין להשוות בין מדינות שונות, בהן השימוש באמצעים טכנולוגיים הוא שונה (למשל, מתוך מדינות ה-OECD - יפן וצ'ילה).

על פי סקירת ספרות שיטתית של מחקרים שבוצעו בין השנים 1968 ל-2013 בארה"ב, ההשפעה של גודל הכוח המשטרתי על הפשיעה היא שלילית, אף קטנה ולא מובהקת סטטיסטית. התוצאה מוסברת, חלקית, על ידי שונות נמוכה בשיעור השוטרים לנפש לאורך זמן. בנוסף, החוקרים מסיקים שבכוח שינוי באסטרטגיית שיטור כדי להשפיע על היקף הפשיעה, יותר מאשר תוספת של כוח אדם (Lee et al., 2016). במחקר אמפירי אחר, המציג את מספר ושיעור השוטרים ב-68 תחנות משטרה בארה"ב בין השנים 2004-2014

(McCabe and O'Connel, 2017), ניתן למצוא פחות שוטרים בשנת 2014 ולמרות זאת, הנתונים מצביעים על המשך הירידה בפשיעה. לציין כי במחקרים מסוג זה הקשר שנבדק הינו סטטיסטי ולא בהכרח סיבתי.

הסקירה של בסיסי הנתונים המתפרסמים ברמה הלאומית במדינות המפותחות, כמאצ'ט במסמך זה, מלמדת על העדר מודל תקינה אחיד במשטרות בעולם ועל הבדלים בהגדרותיהם של מדדים כמותיים. בהשוואה בינלאומית, לעתים, לא מתחשבים בהבדלים באסטרטגיות שיטור ובסוגי העסקת עובדים בין המדינות. כך, בארה"ב, באנגליה ובויילס, בסקוטלנד ובדנמרק, לדוגמא, מועסקים אזרחים רבים בתפקידי סיוור, בחקירות ובמוקדי חירום. לא כך המצב בישראל, ובהבדלים מסוג זה חובה להתחשב טרם ביצוע השוואות בינלאומיות.

רמת הדיוק במחקר משווה היא טובה יותר כאשר הניתוח מתבצע מלמטה למעלה: מהרמה המקומית (תחנת המשטרה) בחלוקה לתחומי האחריות שונים (סיוור, חקירות או תנועה), לרמה הלאומית.

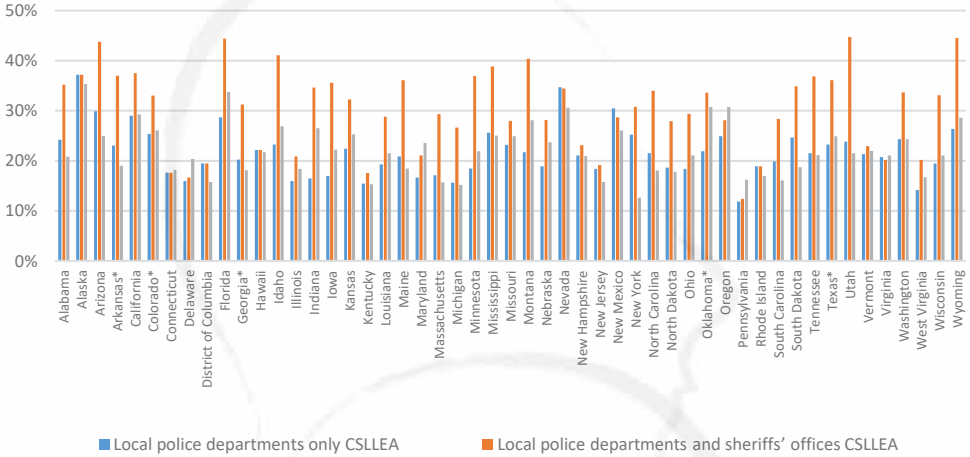
מדדי יחס בתקינה ברמות שונות של הארגון משמשים להשוואה בין היחידות, לניתוח מגמות לגבי אותן היחידות לאורך זמן ולתכנון תקינת כוח האדם והקצאתו העתידית בין היחידות. הביקוש לשירותי משטרה אינו מוסבר רק על ידי גודל האוכלוסייה, על כן, במודל התקינה חובה לקחת בחשבון את מאפייני האוכלוסייה (דמוגרפיים, חברתיים וכלכליים), את מאפייני השטח (גודל וצפיפות), התנודתיות בביקוש (עונתיות, יוממות) ועוד (Wilson and Weiss, 2014).

#### המלצות למקבלי החלטות במשטרת ישראל:

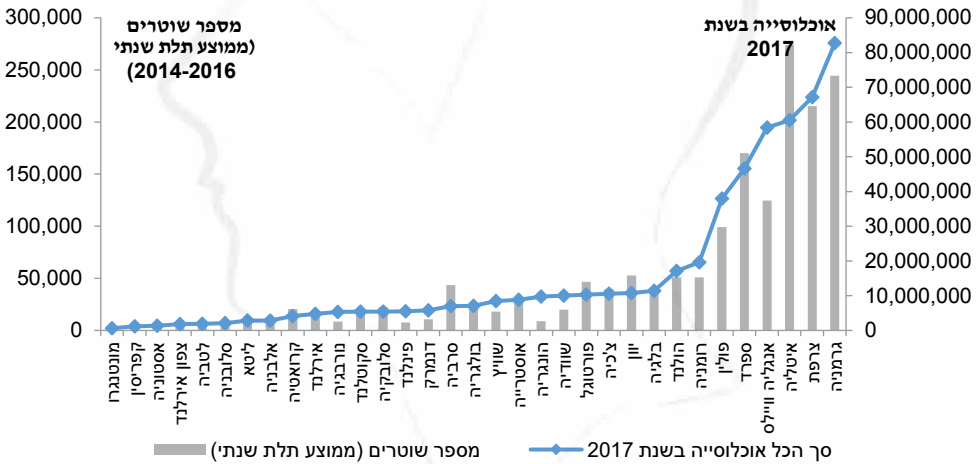
- הוספת קטגוריות תפעוליות לקובץ התקינה, דוגמת תפקיד ליבה משטרתית, תפקיד תומך מבצעי, תפקיד תומך כללי או "נראה-לא נראה" לציבור.
- אפיון כוח העבודה האזרחי המועסק על פי יחידות ותפקידים וצירוף הנתונים לקבצי התקינה.
- כנ"ל - לגבי מתנדבים.
- נקיטת מדיניות של שקיפות, המקובלת במדינות המפותחות בעולם, ופרסום לציבור דוחות מצבה של כוח אדם באופן שוטף. במסמך זה הובאו דוגמאות לחיקוי וסוגי דיווח לציבור המומלצים מאנגליה וויילס, ארה"ב, קנדה ובלגיה.
- שמירה על אחידות בהגדרות בדיווח לגופים כמו UNODC על מנת לאפשר השוואה בינלאומית הוגנת ומועילה.
- יצירת שיתוף פעולה מחקרי עם משטרת בלגיה.

## נספחים

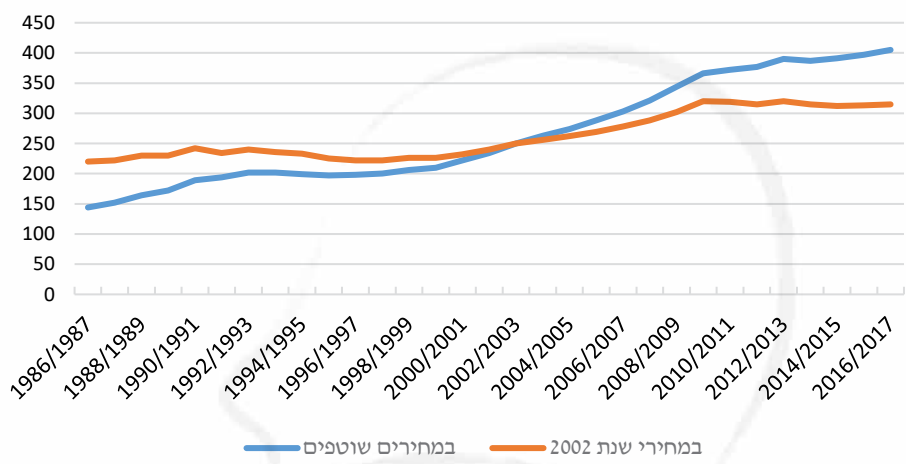
### נספח 1: אחוז האזרחים בסוכנויות אכיפת החוק המקומיות בארה"ב בשנת 2008 על פי שלושת מקורות המידע



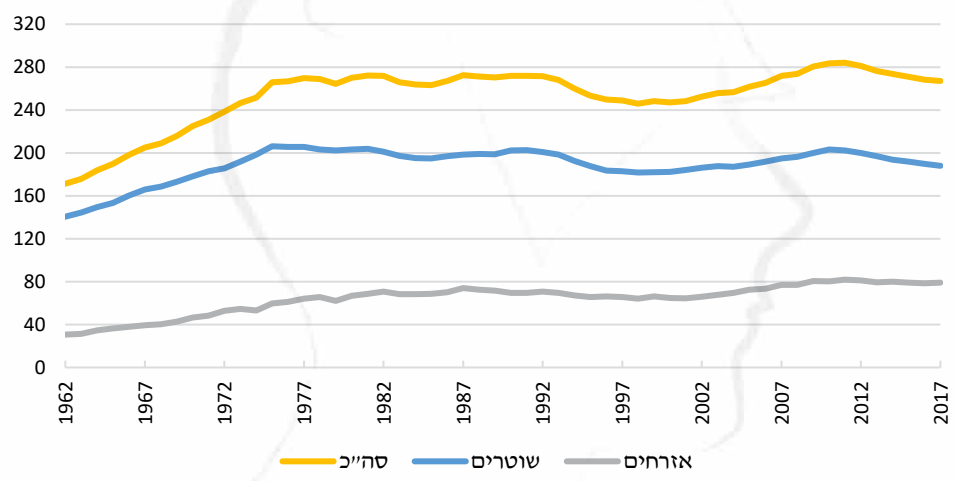
### נספח 2: מספר השוטרים לעומת מספר התושבים במדינות נבחרות באירופה (EUROSTAT, 2018)



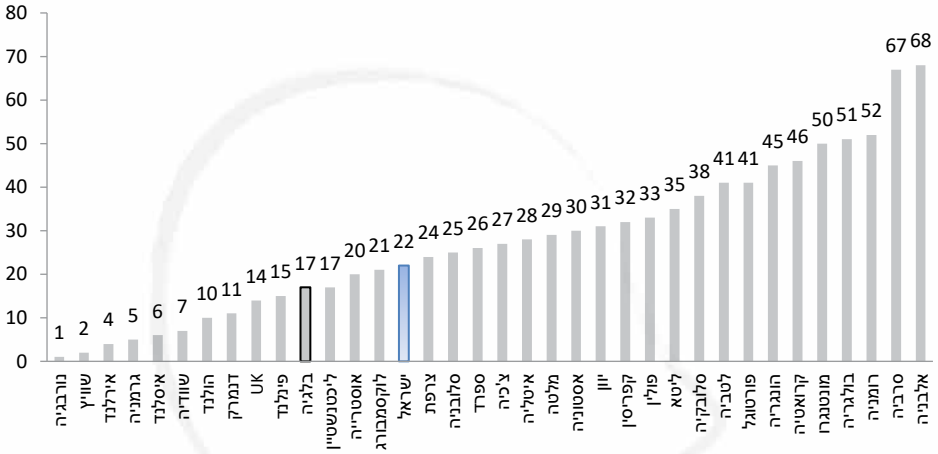
**נספח 3: הוצאות תפעוליות של משטרת קנדה**  
(במונחים של דולר קנדי פר תושב)



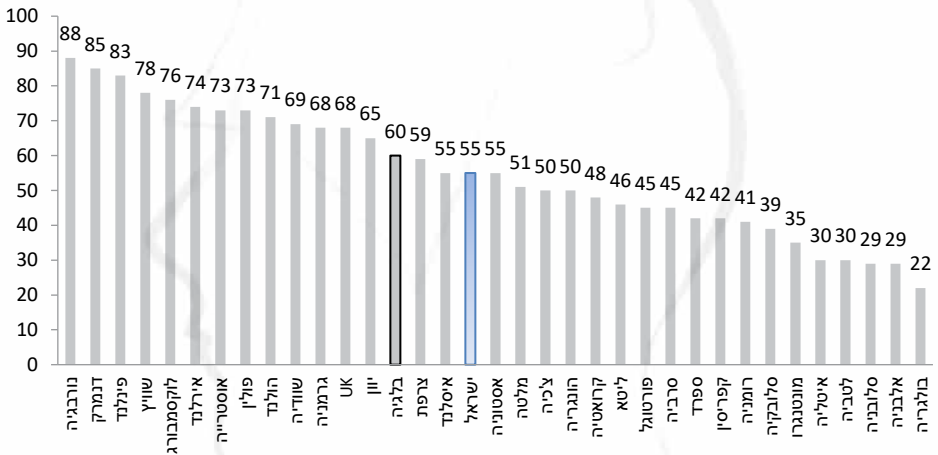
**נספח 4: שיעור השוטרים ל-100,000 תושבים בקנדה בשנים 1962-2017**



**נספח 5:** דירוג על פי רמת ההתפתחות החברתית-כלכלית (HDI 2018)



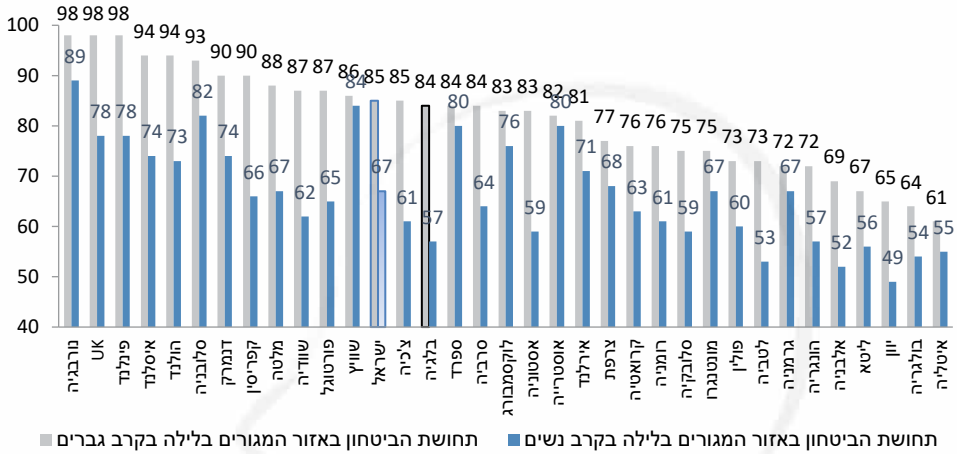
**נספח 6:** רמת אמון במערכת החוק והמשפט<sup>50</sup> (2012-2017)



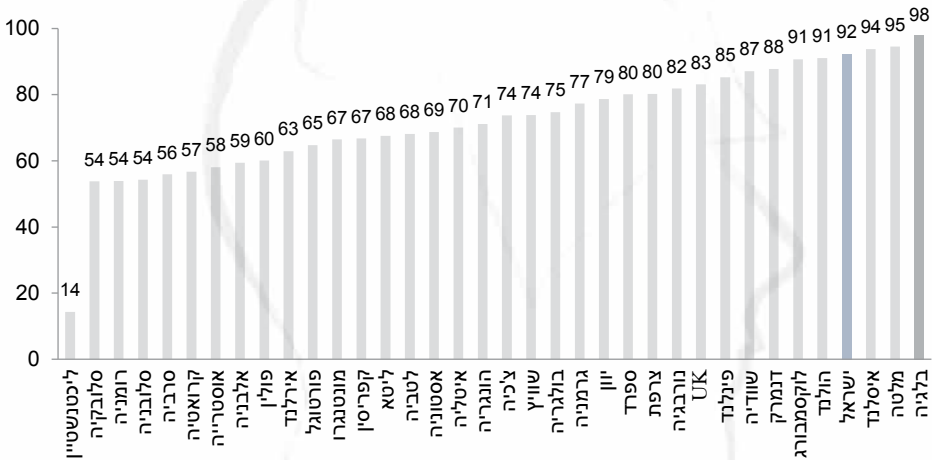
50 Percentage of respondents answering "yes" to the Gallup World Poll question: "In this country, do you have confidence in the judicial system and courts?"

הנתון האחרון שזמין בתקופה 2012-2017 מוצג

**נספח 7: תחושת הביטחון באזור המגורים בלילה<sup>51</sup> (2012-2017)**



**נספח 8: אחוז האוכלוסייה העירונית (2017)**



51 Percentage of respondents answering "yes" to the Gallup World Poll question: "Do you feel safe walking alone at night in the city or area where you live?"

הנתון האחרון שזמין בתקופה 2012-2017 מוצג



**נספח 14: נתוני מועסקים במשטרה בבלגיה בשנים 2013-2017**<sup>53</sup>

| 2017          | 2016          | 2015          | 2014          | 2013          |                            |                         |                             |
|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|----------------------------|-------------------------|-----------------------------|
|               |               | 38,437        | 38,584        | 38,532        | מספר שוטרים על פי EUROSTAT |                         |                             |
| 31,314        | 31,290        | 30,960        | 30,970        | 30,978        | תקן                        | שוטרים                  | משטרה מקומית <sup>56</sup>  |
| 29,090        | 28,875        | 28,811        | 28,815        | 28,692        | מצבה                       |                         |                             |
| 93%           | 92%           | 93%           | 93%           | 93%           | % איוש                     |                         |                             |
| 8,963         | 9,033         | 9,033         | 9,033         | 9,103         | מצבה                       |                         | משטרה פדראלית <sup>57</sup> |
| <b>38,053</b> | <b>37,908</b> | <b>37,844</b> | <b>37,848</b> | <b>37,795</b> | מצבה                       |                         | <b>סה"כ</b>                 |
| 6,276         | 6,119         | 6,112         | 6,132         | 6,089         | תקן                        | אזרחים                  | משטרה מקומית                |
| 6,177         | 6,126         | 6,079         | 6,048         | 6,038         | מצבה                       |                         |                             |
| 98%           | 99%           | 99%           | 99%           | 99%           | % איוש                     |                         |                             |
| 3,253         | 3,122         | 3,122         | 2,990         |               | מצבה                       |                         | משטרה פדראלית               |
| <b>9,291</b>  | <b>9,170</b>  | <b>9,201</b>  | <b>9,167</b>  |               | מצבה                       |                         | <b>סה"כ</b>                 |
| 17%           | 17%           | 17%           | 18%           |               | מצבה                       | % אזרחים במשטרה מקומית  |                             |
| 26%           | 26%           | 26%           | 25%           |               |                            | % אזרחים במשטרה פדראלית |                             |
| 11,183        | 11,209        | 11,274        | 11,372        |               | אוכלוסיית בלגיה (אלפים)    |                         |                             |
| 3.40          | 3.38          | 3.36          | 3.33          |               | מצבה                       | שוטרים                  | שיעור שוטרים ל-1,000 תושבים |
|               |               | 3.42          | 3.45          | 3.45          | על פי EUROSTAT             |                         |                             |

**תודות**

תודה לסנ"ץ מיה זיסון, רמ"ד מחקר ומדיניות, על ההנחיה הלשונית.

53 הערכים המוצגים באזור המסומן בצבע חושבו כממוצע של נתונים המדווחים בשנת 2013 ו-2017  
<http://statistics.brussels/themes/safety> 54

55 <http://fedpolbelgium.github.io/annualreport2013/communicatie>  
[http://rapportannuel.policefederale.be/a/RA2017\\_web\\_NL.pdf](http://rapportannuel.policefederale.be/a/RA2017_web_NL.pdf)  
[www.stat.policefederale.be/morfologie](http://www.stat.policefederale.be/morfologie)

- אמ"ש (2019). תמונת המצב כוח אדם במשטרת ישראל 2018. מחלקת תכנון ופיתוח אמ"ש, אגף משאבי אנוש, משטרת ישראל.
- אמ"ש (2018). תמונת המצב כוח אדם במשטרת ישראל 2017. מחלקת תכנון ופיתוח אמ"ש, אגף משאבי אנוש, משטרת ישראל.
- הורן, ט. (2010). שיעור שוטרים ל-1000 תושבים בישראל בהשוואה בינלאומית. העיקר במחקר 2009, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- היטלמן, ו. (2018). שיטות ומודלים לאכיפה יעילה של חוקי התנועה על ידי המשטרה. לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון הפנים.
- הרפז, ע. (2019). משטרת ישראל: אכיפת החוק, שרות לציבור ובטחון פנים - סקירת ספרות. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יז'מסקי, י. (2019). מגבלות השוואה בינלאומית בסטטיסטיקה הפלילית. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- למ"ס (2018). שנתון סטטיסטי לישראל לשנת 2018. הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- משטרת ישראל. (2019). השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל - 2018. ירושלים: המחבר.
- נחמיאס א. (2007). שיעור שוטרים ל-1000 תושבים - השוואה למדינות העולם. אג"ת, מסמך פנימי. משטרת ישראל.
- קרונופלד, ס. (2014). בחינת מסגרת לחישוב מדד "שיעור שוטרים לנפש". מחלקת אסטרטגיה, אג"ת, מסמך פנימי.
- Aebi, M.F., Akdeniz, G., Barclay, G., Campistol, C., Caneppele, S., Gruszczynska, B., Harrendorf, S., Heiskanen, M., Hysi, V., Jehle, J-M., Jokinen, A., Kensey, A., Killias, M., Lewis, C.G., Savona, E., Smit, P. & Borisdottir, R. (2014). European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics. Helsinki, ISSN 1799-5590.
- Allen, G. & Zayed, Y. (2018). Police service strength. Briefing paper 00634, [www.parliament.uk/commons-library](http://www.parliament.uk/commons-library)
- Banks, D., Hendrix, J., Hickman, M. & Kyckelhahn, T. (2016). National sources of law enforcement employment data. U.S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics.
- Devroe, E. & Ponsaers, P. (2018). The power context of police reform in Belgium – The Brussels case: a shift in the style of policing after the terrorist attacks. Policing: A Journal of Policy and Practice, 1-15.
- Hooghe, M. & de Vroome, T. (2016). The relation between ethnic diversity and fear of crime: An analysis of police records and survey data in Belgian communities. International Journal of Intercultural Relations, 50, 66-75.
- IRTAD. (2019). Road safety annual report. OECD/International Transport Forum, Paris.
- Lee, Y.J., Eck, J.E. & Corsaro, N. (2016). Conclusions from the history of research into the effects of police force size on crime – 1968 through 2013: a historical systematic review. Journal of Experimental Criminology, 12, 431-451.
- McCabe, J.E. & O'Connell, P.E. (2017). Factors related to police staffing. International Journal of Humanities and Social Science Review, 3 (6).

- UNDP. (2018). Human Development Indices and Indicators 2018: statistical update, UN, New York.
- Sung, H-E. (2006). Democracy and criminal justice in cross-national perspective: from crime control to due process. The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 605, 311-337.
- Wijnen, W., Weijemars, W., Van den Berghe, W., Schoeters, A., Bauer, R., Carnis, L. & Elvik, R. Crash cost estimates for European Countries. D 3.2 of the H2010 Project Safetycube.
- Wilson, J.M. & Weiss, A. (2014). Police staffing allocation and managing workload demand: a critical assessment of existing practices. Policing: A Journal of Policy and Practice, 8 (2), 96-108.
- WHO. (2018). Global status report on road safety 2018. Geneva: World Health Organization.



# אקטואליה בשיטור בישראל





# אסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי והתמודדות המשטרה עם הפשיעה החקלאית

פקד יהודה קייסי<sup>1</sup>

כללי

בישראל, בשנת 2017 נקבעה בהחלטת ממשלה<sup>2</sup> מס' 2415 "תכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי". תכנית זו כוללת, בין השאר, הפעלת פיילוט של מערכי שיטור משולבים במועצות האזוריות, הקמת מערכים טכנולוגיים והקמת מנהלת לחיזוק הביטחון במרחב הכפרי. החלטה זו מבוססת על שתי החלטות קודמות, שהראשונה ניתנה בשנת 2014 [מס' 1973] והשנייה בשנת 2016 [מס' 1645]. תכנית זו, אף שנקבעה בהחלטת ממשלה ואף שהוקצה לה תקציב שמטרתו הרחבת כוחות משימה ייעודיים וכן מתן משאבים נוספים למאבק בפשיעה החקלאית, טרם יושמה במלואה. שנה קודם לכן ב-2016, פורסם דו"ח מבקר המדינה מס' 66 בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית". הדו"ח העלה ליקויים באופן הטיפול של משטרת ישראל בפשיעה החקלאית ובעקבות כך הוקמה ועדת מעקב בראשות מ"מ מנכ"ל המשרד לבט"פ וקצינים בכירים ממשטרת ישראל, לתיקון הליקויים.

עבירות הפשיעה החקלאית מהוות חלק זניח יחסית מכלל הפשיעה המדוּחֶת. אולם - הנזק הכלכלי הישיר והעקיף הנגרם כתוצאה מעבירות אלו מוערך בכ-1.2 מיליארדי ₪ בשנה כאשר בנוסף לנזק הכלכלי, במובן הערכי, נגרם נזק לפעילות חקלאית המבוססת, בין השאר, גם על עבודת האדמה ועל ערכי הציונות, וכן פגיעה ביכולת הלאומית לייצר מקורות מזון באופן עצמאי ולהימנע ככל שניתן מייבוא של תוצרת חקלאית.

בשנתיים האחרונות משטרת ישראל מבצעת שימוש בטכנולוגיה במלחמה נגד הפשיעה החקלאית, פועלת לשיפור שירותי משטרה ולהרחבת המערך המגיב במרחב הכפרי, וכן ערכה שינוי בתפיסת ההפעלה של משרד מג"ב בתחנה והכפפתו לתחנת המשטרה ולמרחב המשטרתי הקלאסי ("הכחול").

מחקרים בקרימינולוגיה שעסקו בשיטור ובפשיעה, התמקדו באזורים עירוניים ומיעטו לעסוק במרחב הכפרי. בעקבות כך, אסטרטגיות השיטור בהן נעשה שימוש במרחב הכפרי, לא בהכרח התבססו על מחקרים מבוססי ממצאים, שבחנו את מאפייני המקום ו/או את מאפייני האוכלוסייה הייחודית במרחב הכפרי. בשונה מהגישה, לפיה שיעורי הפשיעה במרחב הכפרי נמוכים יותר ביחס למרחב העירוני, מניתוח של נתוני הפשיעה בארה"ב בשנים האחרונות, עולה בהקשר זה, כי שיעור הפשיעה בעבירות מסוימות, דווקא

1 מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל - B.A. במדעי החברה בהדגשת לימודי המזת"ת, האוניברסיטה הפתוחה. L.L.B. - בוגר משפטים, M.A. - לימודי משפט אוניברסיטת בר אילן.

2 משרד ראש הממשלה, החלטת ממשלה 2415/17, תכנית לחיזוק הביטחון האישי במרחב הכפרי.

גבוה יותר במרחב הכפרי ביחס לאזורים עירוניים. למשל, בעבירות הסמים, עבירות רכוש וכן בפשיעה החקלאית, שהיא ייחודית למרחב הכפרי (Ceccato, 2015).

ככלל, ממחקרים עולה, כי השיטור במרחב הכפרי נתקל לעיתים בקושי, הנובע, בין השאר, מסולידריות קהילתית גבוהה, מהיעדר אמון במערכות השלטון, מפיקוח חברתי בלתי פורמאלי בקרב האזרחים ומהיעדר רצון לשנתף בבעיות פנימיות. בנוסף, יש משטרות בעולם שלא מפנות משאבים ברמה הנדרשת לטיפול בבעיות במרחב הכפרי, וגם אם הן מפנות משאבים - המחסור בשוטרים ובציוד וכן מדיניות אכיפה, מקשים על מתן שירותי משטרה ועל אכיפת החוק באזורים אלה (Donnermeyer, 2012).

עם זאת, ישנם מקומות, כגון, אלברטה/קנדה, אסקס/מזרח אנגליה, ווילס/בריטניה, מיזורי/ ארה"ב, בהם המשטרה הגדירה את הטיפול במרחב הכפרי כיעד מרכזי. משטרות אלו, לאחר ניתוח של רמת הפשיעה באזורים הכפריים, מפעילות אסטרטגיות שיטור שפותחו, או שהותאמו, במיוחד עבור הבעיות המאפיינות מרחב זה.

מסמך זה יעסוק בהרחבה באסטרטגיות השיטור במרחב הכפרי. בחלקו הראשון יוצגו המשתנים באמצעותם ניתן להגדיר מהו מרחב כפרי, תובא סקירת ספרות של מחקרי השוואה - פשיעה כפרית למול עירונית, ויוצג ניתוח השוואתי של נתוני הפשיעה בישראל. בחלקו השני של המסמך יובאו תכניות אסטרטגיות המופעלות כיום במשטרות בעולם לצורך התמודדות עם הפשיעה במרחב הכפרי. החלק השלישי והאחרון יעסוק בפשיעה החקלאית בישראל - ניתוח נתונים, אתגרי אכיפה ומניעה, השינוי בחקיקה שחל בעשור האחרון ופעולות השיטור והאכיפה של משטרת ישראל נגד הפשיעה החקלאית.

## המרחב הכפרי

המושג "כפרי" הוא מושג, אולי קל להבנה אך יחד עם זאת, קשה להגדרה. הקושי נובע מכך שיש סוגים שונים של אזורים כפריים. כך, למשל, באנגליה יש ערים גדולות (קוטסוולדס, סטרטפורד אפון אבון, צ'שייר), שהמאפיין המרכזי בהן הוא אזור מיוער ואלפי דונמים של שדות ולכן מוגדרות כאזור כפרי. לעומת זאת, ישנם כפרים קטנים ברומניה (סירנה, רימטה, תוהאני) בהם אנשי הכפר מתפרנסים מחקלאות ולכן מוגדרים גם הם כאזור כפרי.

לפי הספרות, על מנת להגדיר ישוב/עיר כ"כפריים", יש לבחון כל ישוב/עיר על פי המשתנים - דמוגרפיה, כלכלה, מבנה חברתי ותרבות. כדלקמן:

דמוגרפיה - סיווג על פי גודל ואו צפיפות אוכלוסייה. ואולם, קיים שוני בצורות ההגדרה במקומות שונים בעולם. כך, למשל, הלשכה האוסטרלית לסטטיסטיקה מגדירה יישוב מתחת ל-1,000 איש כיישוב כפרי. בשונה, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה של ארה"ב, מגדירה יישוב מתחת ל-2,500 איש כיישוב כפרי.

כלכלה - יישוב יוגדר ככפרי כאשר תושביו עוסקים במרעה, בדיג, בגידולים חקלאיים וכן בכל תחום עיסוק הקשור בחקלאות.

מבנים חברתיים - באזורים כפריים התושבים נוטים, יותר מבאזורים עירוניים, לסולידריות קהילתית ולאינטימיות חברתית, במסגרתה הם מכירים אחד את השני או שהם קרובי משפחה.

תרבות - באזורים כפריים קיימת תרבות ייחודית של אמונות, ערכים והרגלים התנהגותיים של תושבי המקום, השונים מאלה המאפיינים תושבים באזורים עירוניים (Weisheit & Wells, 2004).

הוגו ואח' (2001) מבחינים בין יישוב כפרי לבין יישוב עירוני באמצעות המשתנים: גודל אוכלוסייה, צפיפות אוכלוסייה, סמיכות לאזורים בנויים, מעמד פוליטי, אחוז האוכלוסייה המועסק במשלח יד חקלאי ונוכחות של פעילויות או שירותים מיוחדים.

ניתן לומר, אם כך, כי קיים שוני בין מדינות באופן בו כל אחת מגדירה, מהו יישוב "כפרי", כמו גם בקריטריונים המשמשים כל אחת לטובת הגדרה זו.

להלן טבלה להמחשה:

| שם המדינה | גודל אוכלוסייה                | צפיפות אוכלוסייה             | פעילות כלכלית                                     | דפוסי בנייה                                    | מאפיינים כפריים                                     |
|-----------|-------------------------------|------------------------------|---|--|---|
| נורבגיה   | פחות מ-200 תושבים במקבץ מבנים |                              |   | המרחק בין המבנים עולה על 50 מטרים              |   |
| יפן       | פחות מ-50,000 נפש ביישוב      |                              | מעל ל-60% מהאוכלוסייה עוסקת בפעילות כלכלית חקלאית | פחות מ-60% מהמבנים ממוקמים באזורי בנייה ראשיים |   |
| צרפת      | פחות מ-2,000 נפש              |                              |   | המרחק בין המבנים עולה על 200 מטרים             |   |
| פנמה      | פחות מ-1,500 נפש              |                              |   |  | ביישוב אין רחובות; מערכות המים והביוב אינן עירוניות |
| ארה"ב     | פחות מ-2,500 נפש              | פחות מ-1,000 נפש למייל מרובע |   |  |   |

בישראל, ההגדרה של יישוב כ"כפרי", על פי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה [להלן: למ"ס], מסתמכת על קריטריון בודד של אוכלוסייה מתחת ל-2,000 נפש. קריטריון זה

הביא לכך שבעשורים האחרונים, יישובים שהם כפריים באופיים [עפ"י קריטריונים כגון: עיסוק בפעילות חקלאית, ריבוי שטחי גידול ומרעה, כפיפות למועצות האזוריות], סווגו מחדש על פי הלמ"ס כיישובים עירוניים, אך ורק עקב הגידול באוכלוסייתם, פועל יוצא של הקמה ואכלוס של הרחבות קהילתיות במושבים ובקיבוצים, וכן ריבוי טבעי. לרוב, השינוי המהותי ביישובים אלה, שהשתנו לעירוניים, הוא הגידול באוכלוסייה, ללא שינוי במאפייני היישוב מבחינת תוואי השטח, התשתיות או החברה (כהן - קסטר, 2007).

במשטרת ישראל קיימות שתי הגדרות שונות ליישוב כפרי. הראשונה, היא זו שנקבעה על ידי הלמ"ס, לפיה, כאמור, יישוב מתחת ל-2,000 נפש ייחשב כ-"כפרי" והשנייה, לפיה יישוב שנמצא בתחום המועצות האזוריות ייחשב "כפרי", כך פועלות רוב מערכות ה-BI<sup>3</sup> במשטרה.

### המועצות האזוריות

ההתיישבות הכפרית היהודית המתחדשת בארץ ישראל החלה לקראת סוף המאה ה-19, עם הקמתן של מושבות העלייה הראשונה, ונמשכה בראשית המאה ה-20, עם ההתיישבות השיתופית של העלייה השנייה והעלייה השלישית.

בשנים אלו עוצבו הדגמים המרכזיים של היישובים הכפריים השונים, שהתבססו, כולם, על חקלאות כאורח חיים וכמקור פרנסה עיקרי.

מערכת השלטון המקומי בישראל נבדלת ממערכות שלטון במדינות אחרות בעולם, בהפרדה הקיימת בה בין הרשויות של היישובים העירוניים והמועצות המקומיות לבין הרשויות של המרחב הכפרי, הן המועצות האזוריות.

בעוד כל רשות עירונית מופקדת על יישוב אחד ולפעמים על שניים-שלושה יישובים שאוחדו תחת סמכותה, מועצה אזורית מכילה מספר לא קבוע של יישובים שלכל אחד מהם מעמד סטטוטורי עצמאי והוא מנוהל על ידי ועד מקומי. בנוסף, תחום השיפוט של מועצה אזורית יכול לכלול גם שטחים שאינם בתחום של יישוב כלשהו. המועצה האזורית היא מערכת שלטונית דו-רובדית: המועצה עצמה היא הרובד העליון והיישובים הם הרובד התחתון. הן למועצה והן לוועדי היישובים יש מעמד סטטוטורי כרשויות שלטון (אפלבו, 2016).

בישראל יש 54 מועצות אזוריות ובהן 1,006 יישובים, בהם קיבוצים, מושבים, מושבים שיתופיים, יישובים קהילתיים וכן יישובים מוסדיים וכפריים. תחום השיפוט של המועצות האזוריות בישראל משתרע על פני 85%-90% משטח המדינה, ותושביהן מונים כ-10% מאוכלוסיית המדינה<sup>4</sup>.

3 מערכות BI (Business Intelligence) מקיפות את תחומי פעילות הארגון ומסייעות לגזור תובנות עסקיות ממכלול הנתונים הנאספים על ידו. במשטרת ישראל מערכות אלו משמשות לצורכי מדידה, מידע, ניתוח תוצאות ועוד.

4 מרכז המועצות האזוריות - <http://www.mhh.org.il>



### מפת המועצות האזוריות\*

54 מועצות במרחב הכפרי.

ולהמחשת השונות הרבה:

- מועצה אזורית אלונה (מחוז חוף) עם מס' היישובים הקטן ביותר - 3 סה"כ.
- מועצה אזורית מטה יהודה (מחוז ירושלים) עם מס' היישובים הגדול ביותר - 64 סה"כ.
- מועצה אזורית מגילות ים המלח (מחוז ש"י) עם מספר התושבים הקטן ביותר - 1,427 סה"כ.
- מועצה אזורית מטה בנימין (מחוז ש"י) עם מספר התושבים הגדול ביותר - 63,655 סה"כ.
- מועצה אזורית רמת נגב (מחוז דרום) עם הטריטוריה הרחבה ביותר - כ-4.3 מיליון דונמים, כ-22% משטחה של מדינת ישראל.

\* הנתונים מעודכנים לינואר 2019

## פשיעה 'כפרית' ופשיעה 'עירונית'

כאמור בפתיח למסמך זה, רוב המחקרים בקרימינולוגיה שעסקו בשיטור ובפשיעה בעולם התמקדו באזורים עירוניים ומיעטו לעסוק במרחב הכפרי. לפני כעשור, במחקר שערכו ויישהייט ואח' (2006) נמצא, כי שיעור הפשיעה (כמות תיקים ביחס לשיעור האוכלוסייה) באזורים כפריים היה נמוך יותר מאשר באזורים עירוניים.

מניתוח הפשיעה וסקרי קורבנות שנערכו בארה"ב בין השנים 2003-2005, עלו הממצאים הבאים:

- מדד עבירות המתה, הריגה ורצח גבוה יותר באזורים עירוניים, מאשר בכפריים.
- שכיחות עבירות אלימות ומין, גבוהה יותר באזורים עירוניים.
- בתוך סל עבירות הרכוש, בשני האזורים (כפרי ועירוני כאחד), עבירת הגניבה היא השכיחה ביותר, ולעומתה, גניבת רכב היא העבירה הכי פחות שכיחה.
- בעבירת השוד נמצא הפער הגדול ביותר, כאשר באזורים עירוניים, שוד מתרחש ביחס של 54 עבירות שוד על כל 100,000 אזרחים, בעוד שבאזורים כפריים היחס הוא 4 עבירות על כל 100,000 איש.
- בסקרי קורבנות זהים שנעשו באזור הכפרי והעירוני נמצא, כי באזורים עירוניים דיווחו 30% מהנשאלים כי נפגעו מעבירה כל שהיא, לעומת 17% באזור הכפרי.
- 25% מהקורבנות שנפגעו באזור הכפרי, דיווחו כי העבירה התרחשה מחוץ לקהילה/ שכונה בה הם גרים. לעומתם, רק 10% מהקורבנות באזור העירוני, ציינו כי, העבירה התרחשה מחוץ לקהילה/השכונה בה הם גרים.

בשונה מממצאי המחקר המתוארים לעיל, פישר (2012) טוען, כי עם השנים, שיעורי הפשיעה באזור הכפרי עולים והפער אל מול שיעורי הפשיעה העירוניים קטן, בין השאר, כתוצאה ממודרניזציה, מהתפתחות התחבורה ואמצעי התקשורת ומתנופת הבנייה. אלה ועוד מצמצמים את השוני בין האזור הכפרי לבין האזור העירוני.

למרות צמצום הפער, בעבירות מסוימות, שיעור הפשיעה באזור הכפרי נותר גבוה, בעקבות מאפייניו הייחודיים של המרחב הכפרי. כך, למשל, ארגוני פשיעה מעדיפים לנהל את ענייניהם באזורים כפריים, שלרוב הם מרוחקים מהמרכז. כך גם לגבי גידול, הברחה וסחר בסמים, עבירות שקל יותר לבצע הֶרְחָק מעין הפיקוח הפורמאלי (גופי אכיפה ורשויות) והבלתי פורמאלי (חברתי). ועל העבירות המוזכרות יש להוסיף את הפשיעה החקלאית, הייחודית לאזור הכפרי [נושא זה יובא בהרחבה בהמשך המסמך].

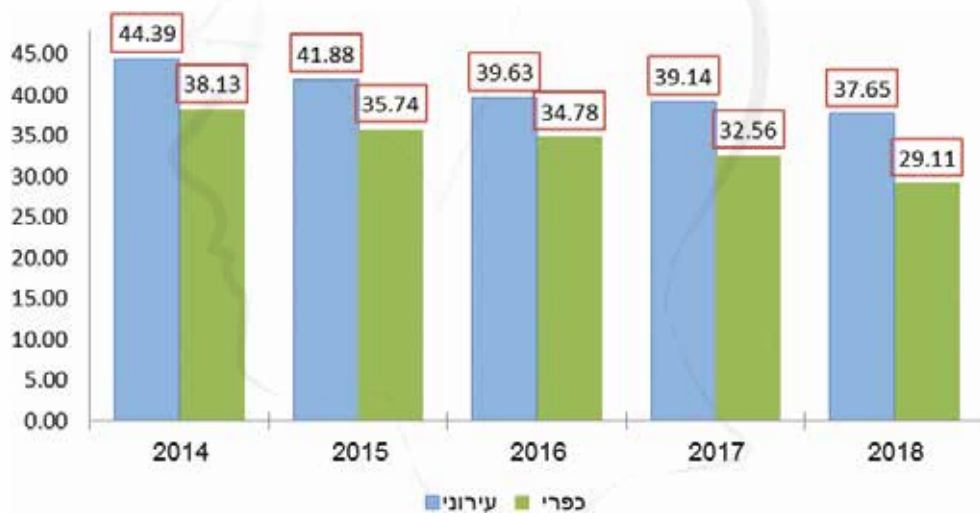
היבט נוסף המבדיל את האזור הכפרי מהאזור העירוני, הוא הסולידאריות הקהילתית המאפיינת את האזור הכפרי ומקשה על ביצוע פעולות שיטור ואכיפה. 'אנשי הכפר' ממצטים, ככלל, לדווח לרשויות וישנם מקומות בהם מביעים חוסר אמון ברשויות ובמשטרה. תפיסה זו שכיחה יותר בקרב קבוצות ייחודיות מבחינת תרבות, מוצא, דת וכדו' (2014) Bunei et al.

במחקר שערך פרידמן (2017) במדינות ניו יורק, פילדלפיה, בולטימור ודטרויט/ארה"ב, הוא מצא, בשונה מהממצאים של ויישהייט ואח' שהוזכרו לעיל, כי גם שיעור עבירות הריגה ורצח היו גבוהות יותר באזור הכפרי מאשר בעירוני. לטענתו, הסיבות לכך הן:

- אזורים כפריים הם מרוחקים יותר והנָתֵק משירותי משטרה ואכיפה יוצר תחושה של היעדר פיקוח פורמאלי.
- האזור הכפרי מרוחק גיאוגרפית ממרכזי הערים, על כן זמן התגובה וכן זמן ההמתנה לכוח גיבוי באירוע רב-משתתפים, הם ארוכים ולא אחת, אירועים מסתיימים בתוצאה חמורה יותר.
- באירועים בהם נדרש טיפול רפואי, זמן ההמתנה להגעת כוחות ההצלה והרפואה הוא ממושך, ובאירועים בהם יש פצועים, מצבם מחמיר בשל כך.
- אזורים כפריים מאופיינים בנוכחות מוגברת של כלי נשק בקרב התושבים ביחס לאזור העירוני, על כן השימוש בנשק הוא תכוף יותר מאשר באזורים עירוניים, על השלכות האמור.

בישראל, מהשוואת נתוני הפשיעה<sup>5</sup> של האזור הכפרי למול האזור העירוני ניתן לראות, כי במהלך חמש השנים האחרונות [2014-2018], שיעור הפשיעה באזור העירוני גבוה יותר ביחס לאזור הכפרי, כדלקמן:

### השוואת שיעור התיקים הפליליים ל-1,000 נפש - עירוני מול כפרי:



כפי שעולה מנתוני הגרף לעיל, בחמש השנים האחרונות, סך התיקים ל-1,000 נפש, נמוך יותר במרחב הכפרי בישראל.

5 הנתונים הופקו באמצעות מדור מדידה ומידע/אסטרטגיה/אג"ת.

בשנת 2018, נפתחו 29 תיקים לאלף נפש במרחב הכפרי, בעוד שבמרחב העירוני נפתחו 37 תיקים.

**כמות התיקים ל-1,000 נפש בנושאים מחוללי פשיעה בחלוקה לשנים, אזור כפרי ועירוני [עבירות הפשיעה החקלאית מוכללות בתוך הקבוצות הסטטיסטיות השונות]:**

| אזור כפרי    |              |              |              |              |                     |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | נושאים מחוללי פשיעה |
| 0.52         | 0.49         | 0.5          | 0.59         | 0.6          | עבירות מין          |
| 1.5          | 1.48         | 1.13         | 1.23         | 1.24         | עבירות בטחון        |
| 3.56         | 3.09         | 3.63         | 3.97         | 3.82         | עבירות כלפי המוסר   |
| 4.99         | 4.56         | 4.54         | 4.5          | 4.39         | עבירות נגד גוף      |
| <b>11.81</b> | <b>10.9</b>  | <b>10.25</b> | <b>10.63</b> | <b>10.24</b> | עבירות סדר ציבורי   |
| <b>19.91</b> | <b>19.38</b> | <b>18.67</b> | <b>15.82</b> | <b>13.03</b> | עבירות כלפי הרכוש   |

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, בחמש השנים האחרונות, מבחינת כמות התיקים ל-1,000 נפש, חלה **במרחב הכפרי** בישראל ירידה של 34% בעבירות הרכוש ו-13% בעבירות הסדר הציבורי.

| אזור עירוני  |              |              |              |              |                     |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| 2014         | 2015         | 2016         | 2017         | 2018         | נושאים מחוללי פשיעה |
| 0.73         | 0.71         | 0.7          | 0.72         | 0.73         | עבירות מין          |
| 2.3          | 2.14         | 1.64         | 1.67         | 1.44         | עבירות בטחון        |
| 3.43         | 3.55         | 3.8          | 4.29         | 4.44         | עבירות כלפי המוסר   |
| 7.56         | 7.31         | 7.23         | 7.08         | 7.1          | עבירות נגד גוף      |
| <b>16.14</b> | <b>15.1</b>  | <b>14.2</b>  | <b>14.37</b> | <b>14.24</b> | עבירות סדר ציבורי   |
| <b>19.18</b> | <b>18.02</b> | <b>17.02</b> | <b>16.27</b> | <b>15.14</b> | עבירות כלפי הרכוש   |

כפי שעולה מנתוני הטבלה לעיל, בחמש השנים האחרונות, בכמות התיקים ל-1,000 נפש, חלה **במרחב העירוני** בישראל ירידה של 21% בעבירות הרכוש ו-11% בעבירות הסדר הציבורי.

## להלן כמות התיקים במחוזות, בשנים 2016-2018 - עירוני מול כפרי [ללא נרמול של כמות האוכלוסייה]:

| 2016         |        | 2017         |        | 2018         |        | אזור         |
|--------------|--------|--------------|--------|--------------|--------|--------------|
| כפרי         | עירוני | כפרי         | עירוני | כפרי         | עירוני |              |
| 6,561        | 49,143 | 6,540        | 49,015 | 6,167        | 50,667 | מחוז דרום    |
| 3,578        | 43,284 | 3,631        | 46,176 | 3,037        | 43,870 | מחוז חוף     |
| 630          | 32,991 | 593          | 35,154 | 653          | 34,948 | מחוז ירושלים |
| <b>7,775</b> | 64,216 | <b>6,720</b> | 63,424 | <b>5,538</b> | 59,776 | מחוז מרכז    |
| 6,692        | 32,124 | 6,211        | 33,558 | 6,158        | 33,540 | מחוז צפון    |
| 2,681        | 11,368 | 3,410        | 12,225 | 3,160        | 11,567 | מחוז ש"י     |
| 58           | 65,573 | 50           | 60,629 | 45           | 59,690 | מחוז ת"א     |
| 1,561        | 1      | 1,382        | 1      | 1,385        | 8      | מג"ב         |

מהנתונים עולה, כי בשלוש השנים האחרונות, ברוב מחוזות משטרת ישראל, נרשמה ירידה בכמות התיקים. במרחב העירוני, ירידה של 1.5% ובמרחב הכפרי ירידה של 11%. במרחב הכפרי במחוז מרכז, חלה הירידה המשמעותית ביותר, עם 28% ירידה בכמות התיקים.

### פשיעה כפרית ופשיעה חקלאית

בסטיסטיקה הפלילית ברוב המקומות בעולם המערב, בשונה מישראל, קיים סל עבירות הנקרא "RURAL CRIME" (פשיעה כפרית).

על פי הספרות, ההגדרה הרווחת של פשיעה כפרית היא: "Any crime or anti-social behaviour that takes place in a rural location, or as identified by the victim". היינו "כל עבירה או התנהגות אנטי חברתית שהתרחשה באזור כפרי, או שזוהתה ככזו על ידי הקורבן" (Morris et al, 2019).

העבירות שנכללות בסל הפשיעה של "פשיעה כפרית", משתנות ממדינה למדינה. כך, למשל, באנגליה, פגיעה באתרי מורשת וכן גניבת מתכות, נחשבות עבירות "פשיעה כפרית". במיזורי שבארה"ב, עבירות האלמ"ב שהתרחשו במרחב הכפרי נחשבות פשיעה כפרית וישנה החמרה בענישה נגד עבירות אלו, פועל יוצא של תפישת ניצול המרחק של רשויות האכיפה מאזורים כפריים. ועוד.

בכל מקרה יצוין, כי הפשיעה החקלאית הקלאסית, ובמסגרתה עבירות גניבת ציוד חקלאי, ציד לא חוקי, גניבת בעלי חיים, הצתות של שדות וגניבות של תוצרת חקלאית, נכנסת תחת סל העבירות של "פשיעה כפרית" ברוב מדינות המערב (Mawby, 2016).

## תכניות להתמודדות עם הפשיעה הכפרית בעולם

לצורך מתן מענה לאתגרי האזור הכפרי ובדגש לאתגר הריחוק הגיאוגרפי של אזורים אלה ממרכזי הערים, משטרות בעולם מרחיבות את השיטור הקהילתי ע"י גיוס שוטרים מקומיים וכן מעודדות התנדבות של תושבי המקום לשיטור השכונה. תכניות השיטור מבוססות על ניתוח של אירועים ותיקי חקירה על פי סוגי האירועים ו"שעון החיים" ובכך השיטור הופך לממוקד יותר, כל אזור, בהתאם לו ולבעיותיו הייחודיות.

בנוסף, באזור הכפרי, משטרות מעודדות שיתוף פעולה משולב של גורמי האכיפה והרשויות, כך שלנוחות התושבים, אלה יכולים לקבל מגוון שירותים במקום אחד. בהיבט המשפטי, משטרות מעודדות חקיקה שמטרתה החמרה בענישה בעבירות המתבצעות באזור הכפרי (Morris et al, 2019).

בממלכה המאוחדת בריטניה (אנגליה, ווילס, סקוטלנד וצפון אירלנד) ישנו מספר רב של אזורים כפריים, מהגדולים בעולם, וענף החקלאות תופס נֶתח משמעותי בחקלאות העולמית. זו גם הסיבה שבאזורים אלה, שכיחות הפשיעה הכפרית והחקלאית גבוהה יחסית למקומות אחרים בעולם, והעיסוק באסטרטגיות שיטור במרחב הכפרי, נפוץ יותר. להלן **תכניות אסטרטגיות** המופעלות כיום במשטרות בעולם בכלל, ובדגש על בריטניה:

### יורקשייר/אנגליה

התכנית האסטרטגית ביורקשייר נקבעה לשנים 2017-2019 ובה נכתב: "אנחנו מכירים בתרומה החשובה של הקהילות הכפריות למחוז וכן אנחנו נחויים לעבוד בשותפות עם היישובים הכפריים במטרה להפחית את הנזק שנגרם להם בעקבות הפשיעה הכפרית".

המטרות שהוגדרו לתכנית הן: צמצום הפגיעה הנגרמת מהפשיעה הכפרית תוך התמקדות בקהילה, מעורבות, מניעת פשיעה וטיפול ממוקד בעבריינים. במסגרת התכנית נקבע, כי יושם דגש על שיטור מבוסס פתרון בעיות ובהתאם לכך, פעולות השיטור תתמקדנה בפגיעה בחוות, בגניבות של תוצרת חקלאית ובגניבות סוסים, פגיעה בתיירים ובאזורי תיירות, פשיעה בתוך הקהילה הכפרית, פגיעה בחיות הבר ובסביבה, פגיעה באתרי מורשת וטיפול בקבוצות פשיעה מאורגנות.

למימוש התכנית הוחלט על האסטרטגיות הבאות:

- שימוש בטכנולוגיה מתקדמת ומותאמת לבעיה
- מניעת פשיעה דרך עיצוב הסביבה
- פעולות שיטור מוכוונות מודיעין

עוד נקבע, כי יש חשיבות למעורבות קהילתית ולשם כך, פעולות השיטור והשימוש בטכנולוגיה מוקדו עפ"י "שעון החיים" ובש"פ עם הקהילה. כמו כן הופנו משאבים (כוח אדם ואמצעים) לצורך הקמה של שיטור שכונתי, וקודמו מהלכי ש"פ ומעורבות אקטיבית של ארגונים כפריים וחקלאיים בטיפול בפשיעה הכפרית.

על מנת לוודא מימוש של התכנית, נקבעו יעדים להפחתת הפשיעה באחוזים שנתיים, בהם יש לעמוד, כן נקבע כי יתקיים מחקר הערכה בתום התקופה, אשר יבחן עלות-תועלת של כל רכיב בתכנית (West Mercia Police, 2017).

### נורפולק/אנגליה

בשנים האחרונות, שיעורי הפשיעה הכפרית בנורפולק מצויים בירידה. יחד עם זאת, התיירות, שהתרחבה בצורה משמעותית, מציבה אתגרי שיטור בכבישים, באתרים ובשמורות טבע במרחב הכפרי. בשטחה של נורפולק יש אזורים כפריים בהם הקהילות מבודדות משירותים ובעקבות כך, המשטרה פועלת לשיפור השירות והביטחון של התושבים. הפרקטיקות העיקריות הנהוגות באזורים אלה הן:

1. נקודות משטרה באזורים מרוחקים לשיפור מהירות התגובה.
  2. שיתוף פעולה עם הציבור ומעורבות קהילתית לשמירה על הסדר והביטחון.
  3. שימוש במצלמות במקומות נבחרים, באמצעותן ניתן לפקח מרחוק על הנעשה, מחדרי הבקרה.
- בתכנית האסטרטגית 2018-2020 של משטרת נורפולק, עקרונות המפתח שהוגדרו הם:
- שיפור שירותי משטרה וריבוי נוכחות שוטרים באמצעות סיוורים רגליים ורכובים, בדגש על אזורים מרוחקים.
  - הכשרה של קצינים מיומנים לפיקוד ולהתמודדות עם הפשיעה החקלאית.
  - הפניית משאבים (אמצעים וכוח אדם) לצורכי שיטור, ובין השאר, גיוס שוטרים ומתנדבים, רכבי 4x4, מצלמות ורחפנים.
  - דגש על מניעה מצבית במטרה לצמצם את ההזדמנויות המובילות את העברייני לבצע את העבירה.
  - פרסום, הסברה, דיווחים והתראות תוך שימוש ברשתות החברתיות.
- האסטרטגיה נחלקת לארבעה תחומים, כדלקמן:

מניעה - מתן מענה אפקטיבי ונוכחות מוגברת; ייעוץ והכוונה לתושבים, לעסקים ולתיירים כיצד להתגונן מפני פשיעה; הדרכה והכשרות של השוטרים להתמחות בטיפול בבעיות במרחב הכפרי; הרחבת מערך המתנדבים ע"י גיוס ואמצעים.

שיטור יעיל - הקשבה לתושבים ולתיירים וטיפול בבעיותיהם; הנגשת מידע רלוונטי שסייע בנקיטת פעולות מניעה, לקהילות הכפריות; מיקוד פעילות נגד רצידייוויסטים ובנקודות

חמות; טיפול בפשיעה חוצה גבולות באמצעות שיתוף פעולה עם משטרות אחרות; עידוד הדיווח למשטרה על התרחשות עבירות.

**אכיפה** - הבטחת מענה יעיל של המשטרה לדיווחים על פשיעה כפרית; אכיפה משותפת עם רשויות נוספות, הקהילות המקומיות ומשטרות שֶׁכְּנוֹת במטרה להגביר את ההרתעה; שימוש במצלמות חמות לצורכי אכיפה ומתן קנסות לעבריינים.

**תחושת ביטחון ואמון הציבור** - הגברת נוכחות לשיפור ביטחון התושבים; שיפור שירותי משטרה פרונטליים וממוחשבים באמצעות הרשתות החברתיות; הנגשת מידע לציבור על עבירות, מגמות, תופעות פשיעה ומבצעי שיטור שבוצעו; קבלת משוב מהציבור באמצעות סקרים ביישובים הכפריים, על אמון הציבור במשטרה, שירותיות ושיטות עבודה בשיטור המקומי (Office of the police & crime commissioner for Norfolk, 2018).

### אסקס/אנגליה

כ-70% מטרטוריית אסקס הם מרחב כפרי, על כן עיקר הפשיעה באזור זה היא פשיעה כפרית. אף שבשנים האחרונות חלה ירידה כללית בפשיעה באזור זה, עדיין, גניבות תוצרת וצידוד חקלאי נותרו בשיעורים גבוהים. מצב זה יצר תסכול בקרב החקלאים והמשטרה המקומית החליטה על תכנית אסטרטגית לשנים 2018-2020.

**החזון:** לחזק משמעותית את יכולת התגובה לאירועי פשיעה כפרית ואת יכולת המאבק בה, באמצעות שימוש יעיל במשאבי השיטור ויצירת שותפויות עם הציבור. התכנית מבוססת על ארבע אבני יסוד, כלהלן:

1. מניעה - מניעת עבירות במרחב הכפרי עוד טרם התרחשותן.
2. תקשורת ומעורבות - הסברה ופרסום של דרכי התגוננות מפני הפשיעה החקלאית. שימוש ברשתות החברתיות לאיתור עבריינים ולהתראות בזמן אמת.
3. התנדבות - טיפול בפשיעה בשיתוף פעולה עם התושבים והחקלאים. מתן סיוע באמצעים והרחבת מערך המתנדבים באמצעות גיוס, הקמת יחידות התנדבות ומינוי של בעלי תפקידים בקרב המתנדבים.
4. פגיעה בסביבה - אכיפה וענישה מחמירה נגד מטיילים ונגד קיום קמפינג במקומות אסורים, ציד לא חוקי ופגיעה בצומח.

לצורך מימוש התכנית נקבעו המשימות הבאות:

- טיפול יעיל ומהיר בעבריינים והעמדתם לדין.
- יצירת שותפויות עם רשויות, ארגונים וחברות מהמגזר הפרטי והציבורי, לטיפול במרחב הכפרי.
- פעולות הסברה, מפגשים והרצאות בקהילה בנושאים הקשורים למניעה, להתגוננות, לדיווח ולהגברת אמון הציבור במשטרה.
- סוירים רגליים ורכובים שיופעלו ע"י שיטור מכוון בעיות ולפי נקודות חמות.

- הקמת יחידת רחפנים בה יוצבו שוטרים ומתנדבים, שיבצעו סריקות באזורים נבחרים ובשעות מאוּדָוּת לפשיעה.
- הקמת יחידות מתנדבים רכובים על סוסים ורכבי 4X4, לסיור וטיפול באירועים, בשגרה ובחירום.
- פעילות רחבת-היקף בניו מדיה ופתיחת חשבונות ברשתות החברתיות, בהם יועלו תמונות ויפורסמו דיווחים והתראות.
- הצבת מצלמות ושיפור התאורה בצירים מרכזיים, בכניסות לאזורים כפריים וביציאות מהם.
- שימוש בטכנולוגיה מתקדמת וכן בשיטור מאוּכָוֵן מודיעין לטיפול בעבירות פשיעה חקלאית.
- הקמת יחידת סיוע כלכלי וטיפול פסיכולוגי בנפגעי עבירה (פשיעה כללית, לא חקלאית) במרחב הכפרי, בשיתוף פעולה עם הרווחה.
- קיום כנס בן יומיים אחת לחצי שנה, להעלאת המוּדָעוּת לפשיעה הכפרית. במסגרת זו, יום אחד יעסוק בפשיעה הכללית והיום השני, בפשיעה החקלאית.
- טרם ביצוע המשימות יתבצעו מעקב וניתוח נתונים מעמיק לצורך מיקוד המשימות באזורים ובשעות הרלוונטיות. בתום כל תקופה ייערכו מחקרי הערכה לצורך הפקת לקחים וגיבוש תובנות לגבי מה עובד ומה לא.
- קביעת יעדים ומדדים שנתיים לתהליך הביצוע ולהשגת התוצאות המוצפיות (Essex (police, Protecting and serveung Essex, 2018).

#### קרמתנשייר, סרדיג'ון ופמברוקשייר/וויילס

- לשלוש הערים יש משטרה אחת, "משטרת דיפט פויס", אזור שהוא המרחב הכפרי הגדול ביותר בוויילס. עבירות הפשיעה החקלאית השכיחות ביותר באזור הן גניבות בעלי חיים, גניבות טרקטורים ומכונות חקלאיות וכן גניבת תוצרת חקלאית.
- משטרת דיפט פויס רואה בפשיעה הכפרית נזק משמעותי לענף החקלאות וכן פגיעה בתיירות. הפשיעה משפיעה גם על היעדר תחושת הביטחון בקרב הקהילות הכפריות מאחר והם מבוּדָדִים ומנותקים מהרשויות באופן יחסי למרחב העירוני. האתגרים המרכזיים עימם נדרשת המשטרה להתמודד הם כדלקמן:
1. עבירות אלימות, סמים, מין ואלימות במשפחה, בהן היעדר הדיווח הוא הגבוה ביותר, מאחר והקהילות הכפריות נוטות לפתור את בעיותיהן בתוך הקהילה.
  2. פשיעה חקלאית, הכוללת, בין השאר, גניבת ציוד חקלאי, פגיעה בחוות ותוצרת חקלאית.
  3. פגיעה וזיהום סביבתי בשמורות טבע ובאתרי מורשת.

4. שיעור תיירות גבוה הדורש שירותי משטרה להכוונה וטיפול בעומסי תנועה באתרים ובצירים מרכזיים.
  5. ציד לא חוקי של חיות מאגנות.
  6. ארגוני פשיעה המבצעים עבירות רכוש ופשיעה חקלאית.
- בתכנית האסטרטגית לשנת 2018 של משטרת דיפט פויס הוחלט על מיקוד הפעילות בנושאים הבאים:

- הגברת נוכחות ופעולות שיטור גלויות למניעת עבירות.
- שיפור הנגשת שירותי משטרה באזורים מבודדים ע"י אתרי אינטרנט שיוקמו לכל אזור וינהלו ע"י המשטרה לצורכי דיווח, טיפול בעבירות, מסירת מידע, סיוע והכוונה.
- הכשרות למתנדבים בקהילה וכן מתן סמכויות שיטור לנציגים בקהילה על מנת שיוכלו לטפל בעבירות הפשיעה הכפרית בעת הצורך.
- קיום מפגשים קהילתיים עם אנשי משטרה, לצורך בניית תכניות טיפול ומניעת פשיעה בקהילה.
- שיתוף פעולה עם רשויות החינוך והרווחה לטיפול ולסיוע לקורבנות עבירה במרחב הכפרי.
- פריסת מצלמות בצירים ראשיים ובאזורים נבחרים.
- הקמת יחידות חירום בקהילה והכשרת אנשיהן למתן מענה ראשוני של חילוץ והצלה, כיבוי אש ומתן טיפול רפואי.
- הרחבת התשתית המודיעינית באזור הכפרי ע"י גיוס מקורות וסייענים וכן הקצאת משאבים לאיסוף מודיעין באמצעים טכנולוגיים.
- אכיפה מחמירה כלפי עבריינים רצידיוויסטים.
- יצירת שותפויות עם ארגוני הכפר והחקלאות במטרה לקבוע דרכי פעולה נגד הפשיעה החקלאית.
- פעולות פרסום והסברה בקהילות, כיצד יש לנהוג במקרה של היפגעות, עידוד הדיווח והנגשת מידע לציבור (Heddlu police, dyfed-powys, 2018).

#### אלברטה/קנדה

בשנים האחרונות ישנה עלייה בפשיעה במרחב הכפרי באלברטה שבקנדה. העלייה המשמעותית יותר היא בעבירות חקלאיות ובעבירות רכוש. במרץ 2017 הכריזה המשטרה על כוח משימה שתפקידו להגביר את שירותי האכיפה והמניעה במרחב הכפרי.

כשנה לאחר מכן (מרץ 2018) החליטה הממשלה על תכנית אסטרטגית לטיפול במרחב הכפרי ולשם כך הוקצו 10 מיליון דולרים. בין השאר, נקבעו היעדים: טיפול ממוקד בעבריינים

רצידיוויסטים, הרחבת שיתוף הפעולה עם הרשויות וארגוני הכפר והחקלאות וכן טיפול בעבירות הרכוש במרחב הכפרי.

כמו כן הוחלט על נקיטת הצעדים הבאים:

- הרחבת הפרסום וההסברה לציבור בנושא הפשיעה במרחב הכפרי וכיצד יש להתגונן מפניה.
- הקמת צוותי תכנון לבניית תכנית לצמצום הפשיעה, בשיתוף פעולה עם נציגי האוכלוסייה, כאשר כל תכנית תתמקד בבעיות הרלוונטיות לכל אזור.
- נגישות גבוהה יותר מהקיימת של בדיקות פורנזיות במרחב הכפרי, לצורך איתור עבריינים וראיות.
- שיפור הטכנולוגיה ופריסת מצלמות במקומות נבחרים ובצירים ראשיים במרחב הכפרי.
- הקמת יחידה ייעודית לבילוש ולחקירות, שתתמקד בטיפול בארגוני פשיעה העוסקים בעבירות במרחב הכפרי.
- מעקב אחרי הסטטיסטיקה הפלילית במרחב הכפרי וביצוע מחקר הערכה שיבחן האם התכנית השפיעה על ירידה בפשיעה וכן גיבוש תובנות והפקת לקחים.
- שיפור הנגשת המידע לציבור בכל הנוגע לעבירות במרחב הכפרי.
- הקצאת 71 מיליון דולרים כסיוע לחקלאים שנפגעו מפשיעה חקלאית. הפיצוי יינתן באמצעות ציוד וטכנולוגיה לשיפור החקלאות.
- קידום חקיקה שתוביל להחמרה בהענשת עבריינים במרחב הכפרי. בין השאר, יושט על העבריין קנס כספי שיועבר לקורבן, בנוסף לעונש מאסר כפול לרצידיוויסטים (Ucp, Official opposition, 2018).

מהסקירה העולמית עולה, כי משטרות הן שחקן מרכזי בטיפול בפשיעה הכפרית. יחד עם זאת, על מנת שיהיה ניתן לממש את מרכזיותן במשימה, עליהן לנקוט בשיתוף פעולה עם אנשי הקהילה, הן בקבלת ההחלטות והן בגיבוש תכניות הפעולה, וזאת, לצורך מניעה איכותית ככל שניתן של הפשיעה הכפרית. כל תכנית מניעה במרחב הכפרי מחייבת הכנה והקצאת משאבים טרם גיבושה ולאחר מכן, נדרשות הערכה, בקרה ובחינת ההישגים במונחי עלות-תועלת.

העקרונות המרכזיים במימוש התכניות הם כדלקמן: הסברה והנעת האוכלוסייה כשותפה לצמצום הפשיעה הכפרית וכן הגברת הנוכחות, התורמת לתחושת הביטחון של התושבים. השימוש ברשתות החברתיות לצורך הסברה, מתן מידע, העברת הנחיות ודרכי התגוננות הוא יעיל, מרחיב את מעגל המשתמשים גם לדור הצעיר ומגביר את הנגישות למידע, בפרט לאור העובדה שאזורים כפריים מרוחקים, עפ"י רוב, משירותי הרשויות. בחלק מהמדינות פועלות יחידות ייעודיות המהוות כוח משימתי עם מומחיות לטיפול בפשיעה הכפרית, והמקדמות שיתוף פעולה עם הקהילות המקומיות.

מהתכניות האסטרטגיות בהן נעשה שימוש בעולם עולה, כי מיקוד התכנית בכל קהילה צריך שיהיה מותאם לצרכים ולגורמי הסיכון המצויים בה ספציפית. מניעת הפשיעה צריכה לכלול סוגים שונים של מניעה, כגון מניעה מצבית, מניעה סביבתית ומניעה חברתית. קיימת חשיבות ללמידה בינלאומית ולשימוש במודלים שכבר נוסו וצלחו במקומות אחרים.

## ולנעשה בישראל

בשונה מהעולם, בישראל, קיים סל עבירות הנקרא "פשיעה חקלאית". במאי 2007 הופעלה לראשונה הגדרה ממוחשבת של הפשיעה החקלאית, שהוכנה בעבודה משותפת של מדור סטטיסטיקה באג"ת ומג"ב.

המאפיינים המרכזיים שנקבעו היו כדלקמן: תחום גיאוגרפי - כל היישובים במרחב הכפרי; עבירות - גניבה חקלאית ובנוסף, עבירות הגניבה וההתפרצויות; הרכוש שנגנב - בעיקרו, רכוש חקלאי; סוג מקום ביצוע העבירה - מקומות חקלאיים מובהקים, כגון: שדה, מטע, משתלה, מקום מגורי בעלי חיים.

בשנת 2017, הוחלט לפתח מודל ממוחשב חדש, אשר עקרונותיו המנחים היו: נתוני הפשיעה החקלאית יופקו אך ורק מתוך המערכת הממוחשבת, לא יופקו נתונים ידניים ע"י מג"ב, וכן, ההגדרה במערכת הממוחשבת תהיה זהה לחלוטין להגדרה הנושאת של הפשיעה החקלאית. מתוך עקרונות אלה עלה הצורך לפתח מחדש את ההגדרה העקרונית של "מהי פשיעה חקלאית". המאפיינים המרכזיים שהוזכרו לעיל נותרו כבעבר, אך בוצעו התאמות רבות לשם צמצום הפערים ולקבלת נתונים אמינים ומלאים של הפשיעה החקלאית בישראל<sup>6</sup>.

6 סניצ' דידי גרדר שגיב, הפקת נתונים בתחום הפשיעה החקלאית - סקירה, סימוכין: 58258818.

להלן הגדרת מודל הפשיעה החקלאית משנת 2017 ואילך:<sup>7, 8, 9</sup>

| קבוצה חקלאית           | מקום מתאים                          | עבירה   | סוג רכוש  |
|------------------------|-------------------------------------|---|---|
| גניבת בע"ח             | אחד מפריטי סוגי מקום <sup>8</sup> . | התפרצות לבתי עסק, התפרצות לבתי דירה, גניבות אחרות, גניבות חקלאיות | עופות או דגים   |
| גניבת מקנה             | כל מקום                             | התפרצות לבתי עסק, התפרצות לבתי דירה, גניבות אחרות, גניבות חקלאיות | פרות, עגלים, כבשים, טלאים, עיזים, גדיים   |
| גניבת טרקטור/רכב חקלאי | כל מקום                             | כל עבירה בהינתן קישור מתאים של הרכוש לתיק.                        | טרקטור או רכב, סוג הרכב צריך להיות: טרקטור חקלאי. ברכב חקלאי אחר או עגלה/ נגררת חקלאית אין צורך בסוג רכב.   |
| גניבת תוצרת חקלאית     | אחד מפריטי סוגי מקום.               | התפרצות לבתי עסק, התפרצות לבתי דירה, גניבות אחרות, גניבות חקלאיות | פירות וירקות, כוורת, חלות דבש, ביצים, פירות טרופיים.  |
| גניבת ציוד חקלאי       | אחד מפריטי סוגי מקום.               | התפרצות לבתי עסק, התפרצות לבתי דירה, גניבות אחרות, גניבות חקלאיות | צינורות השקיה, שעוני מים, ציוד השקיה אחר, טפטפות, ממטרות, כלים חקלאיים, ציוד חקלאי אחר, מוצרי/חומרי חקלאות אחרים, גדר - מטע/מרעה, זרעים, חומרי הדברה, חומרי דישון |
| גניבה חקלאית אחרת      | אחד מפריטי סוגי מקום.               | גניבות חקלאיות  | אין צורך ברכוש מתאים.   |
| החזקת רכוש חקלאי גנוב  | כל מקום                             | החזקת רכוש גנוב   | אחד מסוגי הרכוש החקלאיים למעט רכב <sup>9</sup> .  |
| היזקים                 | אחד מפריטי סוגי מקום.               | נזק לרכוש במזיד, או אחת מ-3 עבירות של פלישת בהמה לשטח חקלאי       | אחד מסוגי הרכוש החקלאיים למעט רכב.  |
| הצתה חקלאית            | אחד מפריטי סוגי מקום.               | עבירת הצתה.   | אין צורך ברכוש מתאים.   |

7 אסף שחור, מודל פשיעה חקלאית, מסמך פנימי, 3.8.2017.

8 סוגי מקום: שטח פתוח. יער, משתלה, מטע, שדה. מחסן-מקלט. מקום מגורי בע"ח. מושב. קיבוץ. חווה.

9 סוגי רכוש: בעלי חיים, דישון והדברה, חציר, טרקטור, מקנה, ציוד השקיה, ציוד חקלאי, רכב/נגרר חקלאי, תוצרת חקלאית.

## הפשיעה החקלאית בישראל

החקלאות מהווה מרכיב קריטי בעצמאותה ובריבונותה של מדינת ישראל. ענפי החקלאות השונים בישראל משפיעים על תחומים רבים הנקשרים לייצור ולאספקה של מזון טרי, בריא, איכותי ומגוון בכל ימות השנה. בנוסף, החקלאות מסייעת בשמירה על קרקעות המדינה, במניעת שימושים לא חוקיים בה, וכן בשמירה על המערכת האקולוגית והשטחים הפתוחים.

מבחינה כלכלית, ענף החקלאות בישראל יוצר מקורות תעסוקה לכ-75,000 איש, ובאמצעות תשומות ועיבוד הוא יוצר תעסוקה לעשרות אלפי אזרחים נוספים<sup>10</sup>.

הפשיעה במרחב הכפרי בישראל מכוונת לפגיעה בענפי החקלאות השונים וכוללת, בין השאר, גניבה של תוצרת ויבול, בעלי חיים, ציוד חקלאי וטרקטורים, חומרי הדברה ודישון, גרימת נזק לציוד, לתשתיות ולשטחים חקלאיים, וכן השתלטות על שטחי מרעה. הפשיעה החקלאית פוגעת במקורות הפרנסה של החקלאים ועלולה למוטט אותם כלכלית. לפי נתוני מג"ב, מרבית העבירות מבוצעות ע"י כנופיות מאורגנות ומקצועיות אשר מאופיינות בתכום ובתעוזה רבה, לרוב, שמקורן בשטחי הרשות הפלסטינית<sup>11</sup>.

את הפשיעה החקלאית הגדיר בית המשפט העליון בשנת 2016 [ת"פ 266998-02-2016] כ"מכת מדינה" וקבע, כי היא מסבה נזק כלכלי לא רק לחקלאי שנפגע, אלא לכל מי שעוסק בענף החקלאות. החקלאי ש"נאלץ להשקיע משאבים יקרים בניסיון למנוע מפורעי חוק לשים לאל את מה שלעיתים הוא מפעל חיים" ... עוד נאמר ע"י ביהמ"ש העליון, כי "הפשיעה החקלאית אשר פשטה במחוזותינו והפכה למציאות קשה ובלתי נסלחת גורמת נזקים אדירים לציבור החקלאים. החקלאי נדרש לעמול על גידול התוצרת, להוסיף סכומים ניכרים על מיגון, באם הדבר בכלל אפשרי, ולשאת בתוצאות הכלכליות של גניבות מרובות"<sup>12</sup>.

מלבד הנזק שנגרם לחקלאים, לפשיעה החקלאית השלכות שליליות נוספות, כגון - הכנסת תוצרת חקלאית ברמה תברואתית ירודה לשווקי ישראל במטרה להוזיל עלויות; התעללות בבעלי-חיים; פגיעה בתחושת הביטחון במרחב הכפרי; עבירות אלימות נלוות; נטישת קרקעות מדינה על-ידי חקלאים והשתלטות של גורמים בעלי אופי עברייני עליהן. חלק מעבירות הפשיעה החקלאית מתגמל כלכלית את העבריינים [דוגמת גניבת בעלי-חיים, גניבת מזון לבעלי-חיים, גניבת תוצרת מִטְעִים ושדה, גניבת ציוד וגביית דמי חסות], בעוד חלקן אינו מתגמל כלכלית את העבריינים [למשל, הֶרְג בעלי-חיים, השחתת רכוש, הצתת שטחים חקלאיים והרעלת מקורות מים]. סיבה אפשרית לסוג זה של פשיעה היא רקע לאומני (יכימוביץ - כהן, 2016).

10 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, תעסוקה בענף החקלאות, לוח 19.9.

<https://www.cbs.gov.il/he/pages/default.aspx>

11 דו"ח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית, דו"ח שנתי 2017.

<https://www.mevaker.gov.il>

12 רע"פ 4477/10 יחיא נ' מדינת ישראל.

אמנם עבירות הפשיעה החקלאית מהוות חלק קטן ביותר מכלל הפשיעה המדוּחֶת [0.22%], אך הנזק הכלכלי הישיר והעקיף הנגרם כתוצאה מעבירות אלו מוערך בכ-10% מהתוצר הלאומי הגולמי [תל"ג] של ענף החקלאות לשנה ומוערך בכ-1.2 מיליארדי ₪ בשנה (פאנוס, 2108). בנוסף לנזק הכלכלי, במובן הערכי נגרם נזק לפעילות חקלאית המבוססת, בין השאר, גם על עבודת האדמה וערכי הציונות, וכן פגיעה ביכולת הלאומית לייצר מקורות מזון באופן עצמאי ולהימנע ככל שניתן מייבוא של תוצרת חקלאית.

### להלן מגמות בייצור החקלאי<sup>13</sup>:



ניתן לראות, כי לאחר עלייה משמעותית בערך התפוקה בתחילת שנות ה-2000, החל משנת 2009 נותר ערך התפוקה יציב, ללא צמיחה.

הדיווח על עבירות הפשיעה החקלאית לוקה בחסר וישנן הערכות שונות לגבי אחוז העבירות שאינן מדווחות. על פי נתוני ארגון "השומר החדש"<sup>14</sup>, כ-75%-85% מעבירות הפשיעה החקלאית לא מדווחות למשטרת ישראל. ההסבר לכך הוא הקושי בתפיסת העבריינים, באיסוף הראיות ומשך הזמן הרב הדרוש להעמדתם לדין של העבריינים. סיבה נוספת היא היעדר יכולת - טכנית ו/או כלכלית - לִבְטֵחַ את התוצרת, בעלי החיים והציוד החקלאי, כך שממילא, במקרה של פגיעה אין כיסוי ולכן אין צורך בדיווח למשטרה. כך, על פי תפיסתם של החקלאים. לציין, כי בעבירות של סחיתת דמי חסות, חוסר הדיווח של החקלאים, כמו פלחים נוספים באוכלוסייה, נובע מחשש שמא הפשיעה נגדם תחמיר<sup>15</sup>.

13 משרד החקלאות ופיתוח הכפר - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.

14 השומר החדש, היא תנועה חברתית חינוכית וציונית הפועלת ע"י מתנדבים, שמטרתם לשמור על אדמות המדינה תוך סיוע והעצמת החקלאים וגורמי האכיפה, לצד חיבור אזרחים וצעירים לאהבת הארץ ולזהות ציונית.

15 השומר החדש, מחקר הערכה ומדידה, הפשיעה החקלאית - <https://www.hashomer.org.il/>

16 דו"ח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית, דו"ח שנתי 2017.

<https://www.mevaker.gov.il>

תמונת הנתונים הפליליים

1. כאמור, מודל עבירות הפשיעה החקלאית שונה בשנת 2017 ולכן יוצגו להלן נתונים מהשנים 2017-2018 בלבד.
2. כלל הנתונים מתייחסים לפשיעה המדווחת, כאשר כפי שצוין לעיל, ההערכה היא כי אחוזים משמעותיים מעבירות הפשיעה החקלאית לא מדווחים למשטרה.

כמות התיקים המדווחים בחלוקה לתיקים גלויים  
[בהם ידועה זהות חשוד/נילון שנחקר] ושאינם גלויים:



ניתן לראות, כי במהלך השנים 2017-2018, רוב התיקים שנפתחו אינם גלויים.

כמות התיקים המדווחים בחלוקה למחוזות  
משטרת ישראל:



ניתן לראות, כי הפשיעה החקלאית שכיחה יותר במחוז צפון ודרום.

עילות הסגירה של התיקים הגנוזים:



בשנתיים האחרונות, ב-75% מהתיקים הגנוזים, העברייני לא נודע וב-15% מהתיקים, אין די ראיות.

סטטוס התיקים שנפתחו בשנים 2017-2018:



רוב התיקים שנפתחו בשנתיים האחרונות - גנוזים.

אתגרי אכיפה ומניעה בהקשר לפשיעה החקלאית

1. יכולת טיפול מוגבלת במחוללי הפשיעה מתחום הרשות הפלסטינית לנוכח קשיים מבצעיים.
2. זירות עבירה מורכבות - ברוב המקרים, גניבות חקלאיות מתבצעות בשטחים פתוחים, מצב המקשה על מלאכת האיסוף של ראיות פורנזיות מהזירה.
3. רוב עבירות הפשיעה החקלאית מסוגות כ"עוון", ולפיכך תיקים רבים נסגרים מחוסר עניין לציבור, ללא הגשת כתבי אישום.
4. הענישה המוטלת על עברייני הפשיעה החקלאית אינה מרתיעה דיה.

5. לימ"רים הכפריים של מג"ב יש אחריות לתחומי פשיעה נוספים במרחב הכפרי, והם נדרשים לעסוק גם במשימות נוספות.
6. נדרש תקציב לצורך התעצמות טכנולוגית ושימוש באמצעים מתקדמים במג"ב לשם טיפול בפשיעה החקלאית (יכימוביץ - כהן, 2016; דוח מבקר המדינה, 2017).

### חקיקה בנושא הפשיעה החקלאית

נושא הפשיעה החקלאית נמצא על סדר היום הציבורי זה שנים רבות. במהלך השנים בוצעו מספר תיקוני חקיקה וכן הועלו הצעות חוק במטרה להחמיר את הענישה ולסייע לחקלאים בהתמודדות עם התופעה.

להלן סקירה קצרה של עיקרי האמור, מהעשור האחרון:

1. בשנת 2007 התקבל תיקון מס' 97 לחוק העונשין, גניבת ציוד חקלאי ותוצרת חקלאית, התשס"ח-2007. בתיקון זה נוספו לחוק סוגי גניבות חקלאיות, מלבד גניבת בקר ומקנה, גם גניבת ציוד חקלאי וגניבת תוצרת חקלאית. בדברי ההסבר להצעת התיקון נאמר, כי גניבת ציוד חקלאי או תוצרת חקלאית היא נסיבה מחמירה לעבירה הכללית של גניבה<sup>17</sup>.
2. בחוק העונשין, בסעיף 34 י 1 שעניינו הגנת בית-מגורים, בית-עסק ומשק חקלאי מגודר, נאמר, כי "לא יישא אדם באחריות פלילית למעשה שהיה דרוש באופן מיידי כדי להדוף מי שמתפרץ או נכנס לבית-המגורים, בית-העסק או המשק החקלאי המגודר... לעניין סעיף זה, משק חקלאי כולל גם שטח מרעה ושטח המשמש לאחסון ציוד וכלי רכב במשק חקלאי. סעיף זה חוקק בתיקון מס' 98 בשנת 2008, והוא מכונה גם "חוק דרומי", על שם הפרשה במסגרתה הועמד לדין החקלאי שי דרומי, שירה בפורצים לחווה שלו<sup>18</sup>.
3. בשנת 2009 התקבל תיקון 101 לחוק העונשין, הקובע ענישה על גניבה בנסיבות מיוחדות. בין היתר, נקבעה בתיקון זה תוספת הקובעת עונש של ארבע שנות מאסר על גניבת "דבר המשמש כלי עבודה או אמצעי להפקת פרנסתו של אדם, ובכלל זה כלים חקלאיים, תוצרת חקלאית, בקר או מקנה, ובלבד שערכו של הדבר הנגנב עולה על 1,000 שקלים חדשים"<sup>19</sup>.
4. בשנת 2014 התקבל תיקון מס' 117 לחוק העונשין, ובו הוחמרה הענישה על כניסה לשטח חקלאי, קרקע זרועה ועוד, משלושה חודשי מאסר לשישה. עוד נקבע בתיקון, כי "כניסה", היא לרבות הכנסת בעל-חיים לשטח מעובד. בדברי ההסבר לחוק נאמר, כי "בשל הקלות הרבה שבפלישה לשטח חקלאי, הרווח שבצדה והסיכוי הנמוך להיתפס ולעמוד לדין בשל כך, הפלישה עשויה להיתפס כסיכון

17 תיקון מס' 97 לחוק העונשין, "גניבת ציוד חקלאי ותוצרת חקלאית". התשס"ח - 2007. 11 בדצמבר 2007.

18 תיקון מס' 98 לחוק העונשין, "הגנת בית-מגורים, בית-עסק ומשק חקלאי מגודר". התשס"ט - 2008. 3 ביולי 2008.

19 תיקון מס' 101 לחוק העונשין, "גניבה בנסיבות מיוחדות", התש"ע - 2009. 3 בנובמבר 2009.

משתלם". השינוי שחל בעבירה זו, מחטא לעוון, משפיע על החומרה שהמשטרה אמורה לייחס לעבירה, בקביעה אם יש עניין לציבור בהמשך החקירה<sup>20</sup>.

5. בשנת 2018 נחתם הסכם בין משרד החקלאות לבין משרד האוצר, לפיו המדינה תִקְצָה 17 מיליון שקלים לביטוח נזקי פשיעה חקלאית. בהסכם נקבע, כי הסכום יעבור לקרן נזקי טבע (קנ"ט), כחלק מתקציב שיינתן בכפוף לאישור אגף התקציבים, במסגרת תכנית לצמצום "הטרור החקלאי". מטרת התקציב לסייע לחקלאים ברכישת ביטוח, מאחר וחברות הביטוח מסרבות לִבְטֵחַ את החקלאים, שנתרים חשופים לפגיעה כלכלית קשה<sup>21</sup>.

### יחידות הפועלות נגד עבירות בתחום החקלאות

מלבד משטרת ישראל קיימות יחידות נוספות, ממשלתיות ואזרחיות, הפועלות נגד הפשיעה החקלאית, והן:

#### **יחידות ממשלתיות:**

1. משרד החקלאות ופיתוח הכפר - המשרד מטפל בעבירות ספציפיות הקשורות לתחום אחריותו, כגון: הברחת תוצרת חקלאית, עבירות על חוק צער בעלי-חיים, עבירות בניגוד לפקודת היערות ורגולציה על ייצור ושיווק מוצרים חקלאיים<sup>22</sup>.
2. יחידת הפיצו"ח (פיקוח על צומח וחי) במשרד החקלאות - היחידה פועלת להגנה על בריאות הציבור בכל הקשור לפיקוח על כללי הבטיחות החלים על מוצרי מזון מן החי והצומח, מניעת הפצת מחלות בעלי-חיים ונגעי צמחים והגנה על רווחת בעלי-החיים<sup>23</sup>.
3. היחידה הארצית לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה") - יחידה הנמצאת באחריות המשרד לאיכות הסביבה. עיסוקה המרכזי בפעילות שטח נגד מִפְגָּעִים סביבתיים ומניעת פלישה בלתי חוקית לשטחי מרעה ומקרים אחרים של הסגת גבול<sup>24</sup>.
4. רשות המעברים היבשתיים - יחידת-סֶמֶךְ של משרד הביטחון וייעודה, למנוע מעבר גורמים עוינים ואמצעי טרור מהשטחים לישראל. בין המשימות בהן עוסקת היחידה, איתור גניבות חקלאיות והברחות של תוצרת חקלאית וציוד חקלאי לשטחי הרשות<sup>25</sup>.

20 תיקון מס' 117, "כניסה לשטח חקלאי", התשע"ד - 2014. 18 במרץ 2014.

21 כאן 11, תאגיד השידור הישראלי - <https://www.kan.org.il>

22 משרד החקלאות ופיתוח פני הכפר - [www.moag.gov.il](http://www.moag.gov.il)

23 יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות (פיצו"ח) - <https://www.moag.gov.il>

24 המשטרה הירוקה - <http://www.sviva.gov.il>

25 רשות המעברים היבשתיים - <http://www.maavarim.mod.gov.il>

5. היחידה להתיישבות של משרד הביטחון - היחידה פועלת למיגון ולשדרוג מרכיבי הביטחון ביישובי הגולן ועוטף עזה. בין השאר, עוסקת היחידה גם בסיוע לחקלאים בִּרְכֵשׁ ציוד ובשיפור מרכיבי הביטחון<sup>26</sup>.

### יחידות אזרחיות:

1. מרכז המועצות האזוריות (ממ"א) - ארגון של כל המועצות האזוריות בישראל. בממ"א פועלות 16 וועדות, כאשר וועדת הביטחון אחראית על ביטחון התושבים, על רכושם ועל אמצעי הייצור החקלאיים<sup>27</sup>.
  2. ארגון "השומר החדש" - הארגון פועל למיגור הפשיעה החקלאית. רוב פעולותיו מבוססות על עבודת מתנדבים, הפועלים בשטחים פתוחים בנגב ובגליל. בין השאר, הארגון פועל לשמירה על החקלאות ועל תוצרת חקלאית, וכן עוסק בפעולות חינוך והסברה לעידוד החקלאות בישראל<sup>28</sup>.
  3. התארגנויות מקומיות - באזורים מסוימים יש התארגנויות מקומיות לקיום פעולות סיור ושמירה. כך למשל, הסיירת החקלאית במועצה האזורית עמק חפר, המפעילה סיורים ברציפות, 24 שעות ביממה. הפעילות כוללת סיורים רגליים ורכובים המאוישים ע"י חקלאים, מתנדבים ועובדים בשכר. סיירים אלה פועלים ללא סמכויות שיטור<sup>29</sup>.
- היחידות הממשלתיות והאזרחיות המוזכרות, חלקן, ייעודיות לטיפול בפשיעה החקלאית וחלקן, שהעיסוק בתחום המאבק בפשיעה החקלאית הוא במסגרת תפקידים נוספים או טיפול בנושא ספציפי הקשור לרגולציה, או הברחות. לצורך טיפול יעיל בפשיעה החקלאית נדרש להגביר את שיתוף הפעולה בין הגורמים עצמם ובינם לבין משטרת ישראל. בכוח שת"פ מסוג זה, להערכתנו, להוביל למניעה ולאכיפה טובות יותר ולצמצום היקף העבירות החקלאיות.

## טיפול משטרת ישראל בפשיעה החקלאית

עיקר האחריות למאבק בפשיעה החקלאית מוטל על משטרת ישראל. במסגרת זו מתבצעות פעולות מניעה, אכיפה, סיור וחקירת תלונות בתחום הפשיעה החקלאית. פעולות השיטור והאכיפה מתבצעות ע"י תחנות המשטרה, להן האחריות הטריטוריאלית, וכן ע"י יחידות מג"ב. היחידות הייעודיות במג"ב מטפלות בפשיעה חקלאית בתחומי המרחב הכפרי במחוזות צפון, דרום, מרכז, חוף ובתחומי תחנת מטה-יהודה/מחוז ים. רוב הטיפול

26 היחידה להתיישבות של משרד הביטחון - <http://www.mod.gov.il/Departments>

27 מרכז המועצות האזוריות - <http://www.mhh.org.il>

28 השומר החדש - <https://www.hashomer.org.il>

29 מועצה אזורית עמק חפר - <https://www.hefer.org.il>

של מג"ב בפשיעה חקלאית מתבצע באמצעות יחידות הימ"ר הכפרי<sup>30</sup>, המתמקדות בחשיפת כנופיות המתמחות בגניבה חקלאית ועבירות רכוש במרחב הכפרי<sup>31</sup> ולשם כך קיימים ביחידות אלה מחלק חקירות, בילוש ומודיעין; שיטור כפרי באמצעות יחידות סיוור ומערך של שוטרים קהילתיים הפועלים באזורים השונים.

מאז שנת 2014, האחריות המשמיתית לכל אירועי השיטור במרחב הכפרי מוטלת על יחידות הסיוור הכפרי של מג"ב. בשנה זו הוגדל מערך זה בשלושה אזורי סיוור, ולשם כך נוספו תקני כוח אדם. בשנת 2015 הוחל במיסוד יחידת התצפיות במג"ב, בוטל מערך הרב"שים ותיק-השנים ובמקומו נוצרו 114 משורות של מש"קי אשכול, שוטרים האחראים לאשכולות יישובים<sup>32</sup>.

בשנת 2016 פורסם דו"ח מבקר המדינה מס' 66 בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית". הדו"ח העלה ליקויים באופן הטיפול בפשיעה החקלאית ולטובת תיקון הליקויים הוקמה ועדת טיפול ומעקב אחר הליקויים, בראשות מ"מ מנכ"ל המשרד לבט"פ וקצינים בכירים ממשטרת ישראל.

להלן הפעולות שנגקטו לשיפור הטיפול בפשיעה החקלאית:

- הוקם מרכז בינה שמטרתו לטפל בפשיעה החקלאית. המרכז נותן מענה לשימוש באמצעים טכנולוגיים שונים עבור יחידות מג"ב ולטיפול בפרשיות חקלאיות. מרכז הבינה עובד החל מחודש אוקטובר 2017 ונותן שירות לימ"רים של מג"ב.
- בוצע רֶכֶש של אמצעים טכנולוגיים לכלל הימ"רים, וכן הוקמה זירה טכנולוגית (זי"ט) במטה מג"ב, הנותנת שירות ומענה לכלל ימ"רי מג"ב<sup>33</sup>.
- קודם פרויקט מערך הקנסות במשטרת ישראל נגד עבירות 'קלות' בפשיעה החקלאית. מיתרונותיו - אכיפה מהירה, שאמורה להגביר את ההרתעה ללא צורך בהוכחת כוונה פלילית.
- בעבירות הפלישות לשטחים חקלאיים, בהן רוב התיקים היו נסגרים בעבר, מתבצעת כיום עבודה על מנת להפוך את העבירות לברירת קנס, באמצעות הטיפול יהיה מהיר, תתבצע הרתעה וינתן פיצוי לקורבן.
- תיקי הפשיעה החקלאית שנסגרו בעבר מחוסר עניין לציבור עקב השווי הקטן של הנזק שנגרם, מועברים כיום לשלוחת ההסדר המאִתְנָה לצורך הגשת הצעה (הליך המקביל לכתב אישום)<sup>34</sup>.

30 ארז במחוז צפון; אלמוג במחוז מרכז; דקל במחוז דרום; ובנוסף ישנו מחלק אח"ם חוף, הפועל כימ"ר במסגרת מצומצמת במחוז חוף.

31 פק"א מס' 11/12 - ארגון משמר הגבול, סימוכין: 38895712.

32 פק"א מס' 3/10 - ארגון משמר הגבול, סימוכין: 34/12074-01.

33 פק"א מס' 8/18 - הקמת חטיבה טקטית, סימוכין: 41804018.

34 נצ"מ איתמר עומייסי, היערכות לדיון ועדת מעקב בראשות מ"מ מנכ"ל בט"פ - דוח מבקר המדינה בנושא: התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית, סימוכין: 14264318.

- במהלך שנת 2017 הסתיימה עבודה של אג"ת, מג"ב ואח"מ בנושא הגדרת הפשיעה החקלאית ועדכון מערכת המדידה הממוחשבת.
- הוקם ע"י ס' ר' אח"מ צוות לבחינת נזקי הפשיעה החקלאית ופותחה מתודולוגיה לקיום חקירה, הכוללת בדיקה מעמיקה של היבטי הנזק העקיף. בנוסף, יצאו הנחיות לחוקרים בשטח וכיום, בכל תיק חקירה נרשמים כמויות הרכוש שנגנבו וכן הנזק הכלכלי, הן הישיר והן העקיף, כתוצאה מהעבירה.
- מידת הדיק של המערכות הממוחשבות בהשוואה לפשיעה החקלאית בפועל כפי שנספרת ידנית ע"י מג"ב עומדת על כ-95%. משמע, המערכות הממוחשבות כיום אמינות ומאפשרות קביעת מדדים לבחינת היקף תופעת הפשיעה החקלאית ולבחינת תוצאות פעילות מג"ב למניעתה.
- קיימת תכנית מדידה ע"פ תכנית מודיעין, במסגרתה נמדדת אפקטיביות הטיפול בפשיעה החקלאית (הן תוצאתית והן תפוקתית).<sup>35</sup>

הימ"רים של מג"ב ויחידת חקירות אח"מ/מג"ב חוף<sup>36</sup> משולבים בשנים האחרונות בתכנית המודיעין הארצית ופועלים לפיה. אותרו, טופלו והוגשו כתבי אישום בשנים 2018-2016, נגד עשרות כנופיות מאורגנות של מחוללי פשיעה חקלאית במרחב הכפרי. בנוסף, עפ"י הפשיעה המדווחת, ב-2017 (ביחס לשנת 2016) חלה ירידה של 46.5% בכמות ראשי הבקר והצאן שנגנבו, ירידה של 52% בכמות הטרקטורים החקלאיים שנגנבו וירידה של 17% באירועי גניבת בקר וצאן.<sup>37, 38</sup>

בשנת 2018 החל החמאס בעזה לעשות שימוש בטרור העפיפונים ובבלוני תבערה. על פי הנתונים, 70% מהבלונים והעפיפונים ששוגרו, יירטו כוחות הביטחון באמצעות רחפנים. יתרת ה-30%, שלא יורטו, גרמו לכ-1,100 שריפות בשדות, חורשות ושטחי מרעה. גודל השטח שנפגע עומד על כ-30,000 דונמים (תא שטח המקביל בגודלו לעיר באר שבע), כ-9,000 דונמים מתוכם שימשו לגידולים חקלאיים. הנזק הישיר והעקיף בהיבטי תפעול ופיצויים נאמד בכ-30 מיליון ₪<sup>39</sup>. החל מיוני 2019 שוב נעשה שימוש גובר בעפיפונים ובבלוני תבערה במטרה לפגוע באזרחים, לגרום נזק לשטחים חקלאיים וכאמצעי לחץ מצד החמאס לצורך רישום הישגים [דוגמת פתיחת המעברים, מעבר של סחורות, העברת כספים והרחבת מרחב הדיק]. אירוע יוצא דופן התרחש בחודש יוני 2019, כאשר הוצת יער כיסופים כתוצאה מבלוני תבערה ונגרם נזק רב לחקלאות ולמערכת האקולוגית. לצורך התמודדות עם אירועים אלה משטרת ישראל נדרשת להשקיע משאבים הכוללים,

35 נצ"מ איתמר עומייסי, היערכות לדיון ועדת מעקב בראשות מ"מ מנכ"ל בט"פ - דוח מבקר המדינה בנושא: התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית, סימוכין: 14264318.

36 במחוזות צפון, מרכז ודרום יש ימ"רים כפריים ובמחוז חוף יש משרד אח"מ מג"ב, הפועל כימ"ר מצומצם. שם. 37

38 פק"א מס' 7/18 - רה ארגון אח"מ מג"ב, סימוכין: 41153818.

39 אתר משרד המדע והטכנולוגיה, פרסום נתונים מיום 01.08.18, המתבססים על צילומי לוויין הסביבה הישראלית (נווס)

בין השאר, תקציב, כוח אדם ואמצעים במטרה לשמור על הסדר הציבורי, לסגור צירים, להכווין תנועה ולסייע לכוחות החילוץ וההצלה<sup>40</sup>.

## סיכום

אסטרטגיות השיטור במרחב הכפרי שבמוקד מסמך זה, נדרשות להיות מותאמות לאוכלוסייה, כמו גם ממוקדות בפתרון הבעיות הייחודיות המאפיינות כל אחת מהקהילות הכפריות. השיטור במרחב הכפרי נאלץ להתמודד עם היעדר דיווח על עבירות כתוצאה מסולידאריות קהילתית הנמנעת, ככלל, מלשַׁתֵּף בבעיות פנימיות, וכן מהיעדר אמון במערכות השלטון והחוק. בנוסף, ישנם מקומות בעולם, בהם הקשב שניתן למרחב הכפרי מצד הרשויות השונות הוא נמוך וכתוצאה מכך, לא מופנים המשאבים הנדרשים [בכוח אדם ובאמצעים], להתמודדות.

התשובה לשאלה "מהו מרחב כפרי" משתנה מאזור כפרי אחד למשנהו, על פי משתנים של דמוגרפיה, כלכלה, מבנים חברתיים ותרבות. בישראל, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה מגדירה יישוב כפרי כיישוב המכיל מתחת ל-2,000 תושבים. הגדרה זו בעייתית שכן יש יישובים בהם כמות האוכלוסייה עולה על 2,000 תושבים ועל כן לא נחשבים ככפריים, אף שהם נמצאים בשטחן הטריטוריאלי של המועצות האזוריות וחלקם אף עוסקים בחקלאות. בשונה מהלמ"ס, מערכות המידע של משטרת ישראל מגדירות יישוב כ"כפרי" כל עוד הוא מצוי בשטחה הטריטוריאלי של מועצה אזורית.

בעולם המערבי, המונח "פשיעה כפרית" מתאר כל עבירה שהתרחשה במרחב הכפרי (פשיעה כללית, או חקלאית), ואף ישנו סל פשיעה ייחודי של "פשיעה כפרית" בחלק ממוערכות המידע. לעומת זאת, בישראל, קיימת הפרדה בין עבירות פשיעה כללית במרחב הכפרי (כגון: רכוש, מין, מוסר), לבין עבירות הפשיעה החקלאית, כך שסל עבירות של "פשיעה כפרית", הקיים בעולם המערבי, לא קיים בישראל.

מאסטרטגיות השיטור הנהוגות בעולם עולה, כי לצורך מניעה איכותית יותר של הפשיעה הכפרית נדרש שיתוף פעולה עם אנשי הקהילה, הן בקבלת ההחלטות והן בגיבוש תכניות הפעולה. תכניות המניעה במרחב הכפרי מחייבות הכנה והקצאת משאבים טרם גיבושן ולאחר מכן, נדרשות הערכה, בקרה ובחינת שיקולי עלות-תועלת.

העקרונות המרכזיים במימוש התכניות השונות כפי שהובאו במסגרת המסמך, הם: הסברה והנעת האוכלוסייה כשותפה לצמצום הפשיעה הכפרית, בין השאר, גם באמצעות פרסומים ברשתות החברתיות; הגברת הנוכחות, התורמת לתחושת הביטחון של התושבים; מיקוד התכניות לפי צרכי הקהילה הספציפית וגורמי הסיכון הייחודיים המצויים בה; שיתוף פעולה עם הרשויות, חברות וארגונים; שימוש מגוון בפרקטיקות המניעה השונות - מניעה מצבית, מניעה סביבתית ומניעה חברתית, וכן למידה ממודלים שנוסו וצלחו במקומות אחרים.

אשר למשטרת-ישראל, רבים הם אתגרי השיטור עימם יש להתמודד במרחב הכפרי. בהקשר לפשיעה הכללית נרשם, כאמור, זמן תגובה ממושך של כוחות שיטור בעקבות אופיו של המרחב הכפרי, חוסר בדיווח על עבירות ולעתים, היעדר שיתוף פעולה של הקהילות הכפריות. ובהקשר לפשיעה החקלאית באופן ספציפי, קיימים אתגרים מבצעיים מגוונים: אל מול מחוללי פשיעה מתחום הרשות הפלסטינית; זירות עבירה מורכבות המצויות בשטח פתוח ומקשות על איסוף ראיות; וכן עבירות קלות בהן התיקים נסגרים מ"חוסר עניין לציבור". אתגר נוסף הוא סירובן של חברות הביטוח לְבַטֵּחַ את ענפי החקלאות, כך שממילא, במקרה של פגיעה אין כיסוי, ולכן, לתפיסתם של החקלאים, אין צורך או טעם בדיווח למשטרה.

אומנם עבירות הפשיעה החקלאית, סטטיסטית, מהוות חלק קטן מכלל הפשיעה המדווחת [0.22%], אך מדובר בתופעת פשיעה בעלת השלכות משמעותיות, הן ברמה הלאומית - איבוד ריבונות ומשילות, פגיעה במקורות מזון וכן פגיעה בתוצר הלאומי הגולמי והן ברמה האישית - פגיעה במקורות פרנסה וקריסה כלכלית של החקלאי, היישוב והענף. לצורך הטיפול בפשיעה החקלאית מתבצעות פעולות מניעה ואכיפה ע"י תחנות המשטרה בתחומי אחריותן הטריטוריאליים וכן ע"י היחידות הייעודיות של מג"ב.

לאחר פרסום דו"ח מבקר המדינה בנושא "התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית" (2016), ננקטו מספר פעולות לשיפור הטיפול המשטרתי בפשיעה זו. בין השאר, נקבעו תכניות עבודה ומודיעין, שודרג מודל הפשיעה החקלאית במערכות הממוחשבות כך שיהיה ניתן לקבוע יעדים בתחום, הוקמו מרכז בינה וזירה טכנולוגית במג"ב לטיפול בתופעה, וכן ניתן קֶשֶׁב לעבירות קלות של פשיעה חקלאית באמצעות קידום פרויקט מערך הקנסות והעברת תיקים למסלול הסדר מותנה.

ממסמך זה עולה, כי עפ"י תפיסת ההפעלה של משטרות בעולם נדרשת הכשרה ייעודית לשוטרים העוסקים במשימות השיטור במרחב הכפרי. הכשרה זו מתמקדת, בין השאר, בשיטור קהילתי, בשיפור יכולת השוטר להתמודד עם אתגרי המרחב הכפרי וכן בהדרכה על השימוש באמצעים המשמשים להתמודדות עם הפשיעה החקלאית.

בימים אלה, לאחר השינוי שחל בתפיסת ההפעלה של משרד מג"ב בתחנה והכפפתו לתחנה ולמרחב המשטרתי הקלאסי ("הכחול"), מתבצעת עבודה מְטָה באגף התכנון של משטרת ישראל, העוסקת בבניין הכוח במרחב הכפרי. עבודה זו בוחנת, האם לצורך שיטור אפקטיבי ומתן שירות מיטבי לציבור, נדרש להמשיך במתכונת העבודה הנוכחית, ע"י שוטרי מג"ב, או שנכון יותר 'להכחיל' את השיטור במרחב הכפרי כך שיתבצע ע"י שוטרים במדים כחולים.

- אפלבוט, ל. (2016). היסטוריה ותמורות במגזר הכפרי. *ניהול היישוב הכפרי - אסופת מאמרים*, משרד הפנים. גרדר - שגיב, ד. הפקת נתונים בתחום הפשיעה החקלאית. מדור מדידה ומידע, אסטרטגיה, אג"ת מסמך פנימי 58258818, הופץ ב- 28 במאי 2018.
- יכומביץ - כהן, נ. (2016). פשיעה חקלאית בישראל - נתונים ופעולות למיגורה, מרכז המחקר והמידע, הכנסת עומייסי, א. היערכות לדין ועדת מעקב בראשות מ"מ מנכ"ל בט"פ - דוח מבקר המדינה בנושא: התמודדות משטרת ישראל עם הפשיעה החקלאית. ר' מחלקת ביקורת ופקודות המשטרה, אגף התכנון והארגון, מסמך פנימי 14264318, הופץ ב-30 בינואר 2018.
- פאנוס, ד. (2018). *ענף החקלאות בישראל תמונת מצב כלכלית לשנת 2017*. משרד החקלאות ופיתוח הכפר - החטיבה למחקר, כלכלה ואסטרטגיה.
- פק"א מס' 11/12 - ארגון משמר הגבול, סימוכין: 38895712.
- פק"א מס' 3/10 - ארגון משמר הגבול, סימוכין: 34/12074-01.
- פק"א מס' 8/18 - הקמת חטיבה טקטית, סימוכין: 41804018.
- פק"א מס' 7/18 - רה ארגון אח"מ מג"ב, סימוכין: 41153818.
- קסטרו כהן, א. (2007). מיהו עירוני? בחינת ההגדרה של יישוב עירוני ויצירת מודל לאפיון יישובים. *סדרת ניירות עבודה מס' 28*, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- רוזנסקי, ע. (1995). אל תגיהו את חבל התענכים, *קו למושב*, דו יבועון למושבים בנושאי חברה, כלכלה וצרכנות (149), עמ' 12-17.
- שחור, א. מודל פשיעה חקלאית. מדור מדידה ומידע, אסטרטגיה, אג"ת מסמך פנימי, הופץ ב- 3 באוגוסט 2017.
- Bunei, E. K., Rono, J. K., & Chessa, S. R. (2014). Crime prevention on farms: the opinion of farmers.
- Ceccato, V. A. (2015). Rural crime and community safety. Routledge.
- Donnermeyer, J. F. (2012). Rural crime and critical criminology. *Handbook of critical criminology*, 290-302.
- Essex police, Protecting and serveung Essex (2018). Essex police Rural Crime strategy. Fighting rural crime across essex.
- Fischer, E. M. (2012). Contrasting urban and rural heat stress responses to climate change. *Geophysical research letters*, 39(3).
- Friedman, M., Grawert, A. C., & Cullen, J. (2017). Crime Trends, 1990-2016 (pp. 1-27). New York, NY: Brennan Center for Justice at New York University School of Law.
- Heddlu police, dyfed-powys. (2018). rural crime strategy 2018.
- Hugo, G., Champion, A. & Lattes, A. (2001). New conceptualization of settlement for Demography: beyond the rural/urban dichotomy. Paper prepared for the International union for the scientific study of population, General Conference, 18-24.
- Marshall, B., & Johnson, S. (2005). Crime in rural areas: A review of the literature for the rural evidence research centre. Jill Dando Institutes Rural Crimes Review. 57pp.
- Mawby, R. I. (2016). Rural policing and policing the rural: A constable countryside?. Routledge.

- Morris, W., Norris, G., & Dowell, D. (2019). The business of farm crime: evaluating trust in the police and reporting of offences. *Crime Prevention and Community Safety*, 1-16.
- Office of the police & crime commissioner for Norfolk. (2018). *RURAL POLICING STRATEGY 2018 - 2020*. Norfolk constabulary, our priority is you.
- Ucp, Official opposition, (2018). *A Safer Alberta, United Conservative Strategy to Tackle the Rural Crime Crisis*.
- Weisheit, R. A., Falcone, D. N., & Wells, L. E. (2006). *Crime and policing in rural and small-town America*. Waveland Press.
- Wells, L. E., & Weisheit, R. A. (2004). Patterns of rural and urban crime: A county-level comparison. *Criminal Justice Review*, 29(1), 1-22.
- West Mercia Police, For Warwickshire Police and West Mercia Police (2017). *Warwickshire Police and West Mercia Police 2014-2019 Rural Crime Strategy*.

מקורות נוספים:

- <http://www.mhh.org.il> - מרכז המועצות האזוריות
- <https://www.cbs.gov.il/he/pages/default.aspx> - הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה
- <https://www.mevaker.gov.il> - דו"ח מבקר המדינה, התמודדות משטרת ישראל עם - הפשיעה החקלאית, דו"ח שנתי 2017
- <http://psakim.com> - רע"פ 4477/10 יחיא נ' מדינת ישראל -
- <https://main.knesset.gov.il> - תיקון מס' 97 לחוק העונשין, "גניבת ציוד חקלאי ותוצרת - חקלאית, התשס"ח - 11 בדצמבר 2007
- <https://main.knesset.gov.il> - תיקון מס' 98 לחוק העונשין, "הגנת בית-מגורים, בית-עסק ומשק חקלאי - מגודר". התשס"ט - 3 ביולי 2008
- <https://main.knesset.gov.il> - תיקון מס' 101 לחוק העונשין, "גניבה בנסיבות מיוחדות", התש"ע - 3. בנובמבר 2009
- <https://main.knesset.gov.il> - תיקון מס' 117, "כניסה לשטח חקלאי", התשע"ד - 18 במרץ 2014
- <https://www.kan.org.il> - כאן 11, תאגיד השידור הישראלי -
- [www.moag.gov.il](http://www.moag.gov.il) - משרד החקלאות ופיתוח פני הכפר
- <https://www.moag.gov.il> - (יחידה מרכזית לאכיפה וחקירות) פיצו"ח
- <http://www.sviva.gov.il> - המשטרה הירוקה
- <http://www.maavarim.mod.gov.il> - רשות המעברים היבשתיים
- <http://www.mod.gov.il/Departments> - היחידה להתיישבות של משרד הביטחון
- <http://www.mhh.org.il> - מרכז המועצות האזוריות
- <https://www.hashomer.org.il> - השומר החדש
- <https://www.hefer.org.il> - מועצה אזורית עמק חפר
- <https://www.space.gov.il> - אתר משרד המדע והטכנולוגיה

# אמצעי לחימה והנשק הבלתי חוקי במגזר הערבי

נצ"מ יגאל חדד<sup>1</sup>

## מבוא

החזקת נשק בלתי חוקי והשימוש בו כדי לבצע עבירות הוא אחד הביטויים של תופעה רחבה יותר - אלימות בחברה. גל האלימות הקשה הפוקד את החברה הערבית בישראל במחצית השנייה של שנת 2019 הוא נקודת שיא במגמה מובהקת של החמרה בעשור האחרון.

מאפייני האירועים כוללים ריבוי זירות ומעורבים, בגזרות שונות ולרוב, על רקע שונה. חלק מהמקרים הם תוצאה של סכסוכים בין עבריינים וחלקם האחר, תוצר של סכסוכים בין משפחות שהחלו בעימותים מקומיים בעניינים שוליים. אירועים אלה מלמדים שלא מדובר בהתפרצות ממוקדת של מעשי אלימות, אלא בתופעה חברתית רחבה.

מאמר זה מסכם עבודת מחקר בנושא הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית, אשר נערכה במסגרת לימודים במכללה לביטחון לאומי (מחזור מ"ו, 2018/19).

המחקר בחן את השאלה - האם תופעת הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית בישראל היא תופעת פשיעה גרידא, או שמא, איום על הביטחון הלאומי של ישראל. כבסיס לניתוח ולהסקת המסקנות נבחן הרקע להתפתחותה של תופעת האלימות בחברה הערבית בכלל וההחזקה והשימוש בנשק בלתי חוקי, בפרט.

המחקר כולל חמישה חלקים.

בחלקו הראשון נבחנו מאפייני האלימות בחברה הערבית באמצעות השוואת היקף התופעה ומגמותיה להיקפם בחברה הישראלית בכלל. הממצאים מלמדים, כי שיעורי האלימות בחברה הערבית גבוהים במידה רבה משיעורי האלימות בחברה הישראלית כולה וכי בעשור האחרון, מגמה זו הולכת ומחריפה. בעוד ששיעורי האלימות בישראל הולכים ופוחתים, בחברה הערבית נצפית מגמה הפוכה ושיעורי האלימות בעלייה רציפה.

חלקו השני של המחקר מתייחס באופן ממוקד לנושא הנשק הבלתי חוקי ולעבירות השימוש בו, תוך בחינת היקף עבירות החזקה ושימוש בנשק בחברה הערבית, הסיבות והמניעים להחזקת נשק, מקורותיו, היקף הנפגעים מירי ועמדות הציבור הערבי ביחס לתופעה.

חלקו השלישי של המחקר עוסק בקשר שבין תופעת ההחזקה והשימוש בנשק בלתי חוקי לבין הביטחון הלאומי של מדינת ישראל ביחס לאיום הנובע מן הקשר שבין פשיעה לבין טרור, אובדן המשילות ביישובי החברה הערבית והפוטנציאל הנפיץ הטמון בתפוצה נרחבת של נשק בלתי חוקי בשעת התקוממות עממית.

1 נצ"מ יגאל חדד - ק' אג"ם מחוז חוף, משטרת ישראל. חניך מב"ל, מחזור מ"ו, 2018/2019. בעל תואר M.A. במינהל ומדיניות ציבורית/אוניברסיטת בן גוריון, M.A. במדע המדינה וביטחון לאומי/המכללה לביטחון לאומי, B.A. בחוג למדעי בעלי חיים/ האוניברסיטה העברית בירושלים.

חלקו הרביעי של המחקר בוחן את התמודדות המדינה עם התופעה, החל בפעילות גורמי האכיפה והביטחון וכלה במערכת המשפט והענישה. הממצאים בחלק זה מלמדים, כי בשנים האחרונות ישנה עלייה עקבית בתפוקות האכיפה של המשטרה - יותר תפיסות נשק ואמצעי לחימה, יותר מעצרים וכתבי אישום - אולם התופעה רק הולכת ומחמירה. ההרתעה אינה אפקטיבית וזמינות הנשק הבלתי חוקי לא פוחֶתת.

בחלקו החמישי והמסכם של המחקר הובאו מספר נקודות מבט מתחום המערכות המורכבות והחשיבה המערכתית, להתבוננות על התופעה ולניתוחה. המפתח להגברת האפקטיביות בהתמודדות עם האלימות הגוברת בחברה הערבית, המתבטאת גם בהחזקה ושימוש בנשק בלתי חוקי, הוא בהבנה ובגיבוש פתרונות מערכתיים ברמה הלאומית, ולא בחשיבה ליניארית הממוקדת בהגברת התפוקות. יתרה מכך, במקרים מסוימים, ניתן להגיע למסקנה המדהימה כי **הגברת התפוקות רק מחריפה את הבעיה.**

בספרו "הארגון הלומד", כתב פיטר סנג': **השתדלות מאומצת ורבה יותר בפתרונות מוכרים, בעוד שהבעיות הבסיסיות נשארות בעינן או מחמירות, הוא סימן מובהק לחשיבה לא מערכתית, מה שאנו מכנים כתסמונת "כאן צריך פטיש גדול יותר"** (סנג', 2008, עמ' 71).

## אלימות ופשיעה בחברה הערבית

### א. נתוני רקע

החברה הערבית בישראל מונה כ-1.5 מיליון נפש ומהווה כעשרים ואחד אחוזים מכלל האוכלוסייה בישראל. שיעור הגידול השנתי הממוצע של הערבים בישראל (מאז 2001) עומד על כ-2.7% לעומת שיעור גידול של 1.7% באוכלוסייה היהודית. מרכיבי החברה הערבית הם ערבים מוסלמים (83%), ערבים נוצרים (9%) ודרוזים (8%). כ-56% מכלל האזרחים הערבים בישראל מתגוררים בצפון הארץ (בגליל, בעמקים ובחיפה) ו-44% במרכז ובדרום.

הערבים בישראל חיים בקונפליקט מתמשך הנובע מהסכסוך שבין ישראל לבין הפלסטינים, כשחלקם הגדול רואים את עצמם כפלסטינאים אזרחי ישראל. מחד גיסא, הם שואפים לשוויון והשתלבות בחברה הישראלית וברמת החיים והחירות המאפיינת אותה ומאידך גיסא, הם מזדהים ברמה הלאומית עם בני עמם המצויים בסכסוך עם מדינתם. כאן המקום להבהיר, כי החברה הערבית אינה מִיקְשָׁה אחת. נכללות בה קבוצות שונות כמו - ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, בדואים ודרוזים, שאף הם נחלקים לדרוזים אזרחי ישראל המתגוררים בגליל ובכרמל ולדרוזים שלא הסכימו לקבל אזרחות ישראלית ומתגוררים ברמת הגולן. הקבוצות השונות נבדלות זו מזו במאפייני הפשיעה, ביחסן למדינה ובמידת הציות לחוקיה.

הנתונים המובָאִים במאמר זה מתייחסים לחברה הערבית באופן כולל רק בשל המורכבות הטכנית הכרוכה בפילוחם לקבוצות השונות. המיקוד הינו באזרחי ישראל הערבים-מוסלמים, שהם הרוב (83%) בחברה הערבית.

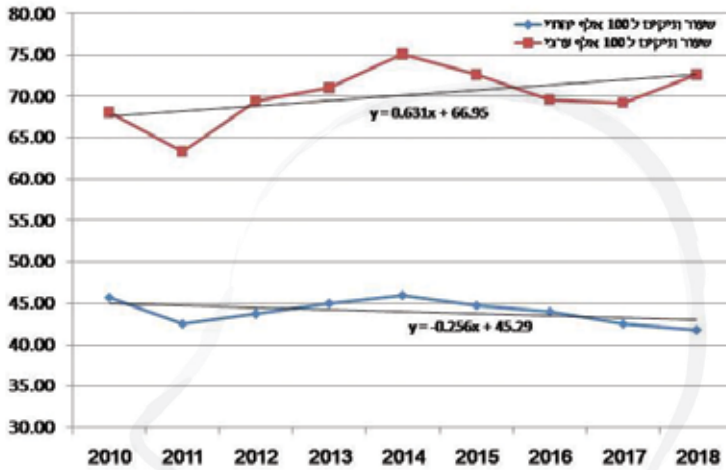
אוכלוסיות מייעוטים נוטות להתאפיין בשיעורים גבוהים של אבטלה, עוני, נשירה מבתי ספר ועוד בהשוואה לכלל האוכלוסייה. תנאים אלה מעודדים בדרך כלל סטייה חברתית הבאה לידי ביטוי, בין היתר, גם בפשיעה. לפי נתוני המוסד לביטוח לאומי, שיעור העניים<sup>2</sup> מבני החברה הערבית עומד על 53% מכלל העניים בישראל ושיעור נשירת התלמידים מבתי הספר גבוה פי שניים מאשר בחברה היהודית (3.6% לעומת 1.7%). פערים דומים קיימים גם בשיעור הזכאים לבגרות ובשיעור הלומדים לימודים מתקדמים. מחקרים רבים מצביעים על קשר בין פערים חברתיים-כלכליים ובין מעורבות גבוהה בפשיעה (מבקר המדינה, 2018). לערביי ישראל יש ייצוג יתר בפשיעה ביחס למשקלם בכלל האוכלוסייה, ובאופן מיוחד ביחס לעבירות האלימות. בשנת 2010 היוו האסירים הערבים כ-42% מכלל האסירים בשירות בתי הסוהר. מגמה זו אף החמירה, בשנת 2014 עמד שיעורם על 49% מכלל האסירים (טשנר, 2014) ובשנת 2017 עלה שיעור האסירים הערבים ל-51% מכלל האסירים. שיעור המעורבות של ערבים בעבירות אלימות גבוה פי שניים משיעורם באוכלוסייה, ובתיקי רצח פי שניים וחצי (מבקר המדינה, 2018).

## ב. מגמות

מתחילת העשור הנוכחי (2010), שיעור עבירות האלימות בקרב החברה הערבית בעבירות גלויות, בהן החשוד בביצוע העבירה הוא ערבי אזרחי ישראל, נמצא במגמת עלייה. לצורך עבודה זו נותח "סל עבירות" אלימות הכולל את העבירות הבאות: תקיפה (לְמַעַט עובד ציבור), הריגה, חבלה גופנית חמורה, חטיפת ארנקים, ניסיון לרצח, רצח, שוד, שוד בנסיבות מחמירות, תקיפה לשם גניבה, תקיפת עובד ציבור, תקיפת שוטר בנסיבות חמורות. תרשים מס' 1 להלן מלמד, כי ישנם שני קווי מגמה ברורים ונבדלים זה מזה - היקף האלימות בחברה הערבית ביחס לסל העבירות ובשיעור ל-100 אלף נפש, נמצא בעלייה מאז תחילת העשור, ואילו בחברה היהודית, על כל מרכיביה, ניכרת מגמת ירידה. בנוסף לכך, ניתן לראות, כי שיעורי האלימות בחברה הערבית גבוהים הרבה יותר משיעורי האלימות בחברה היהודית.

2 תחולת העוני, המצויים מתחת לקו העוני.

**תרשים מס' 1: שיעור תיקי אלימות ל-100 אלף נפש - יהודים וערבים (2010-2018)**



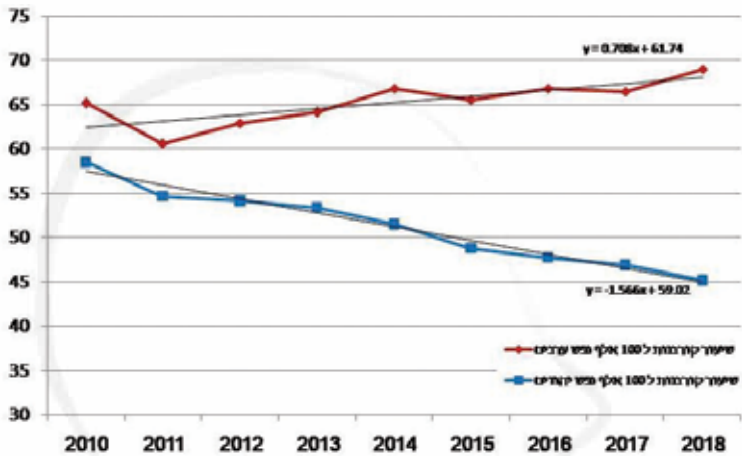
מקור: נתוני אלימות - משרד הפנים, תחילת האסטרטגיה.  
נתוני אובסרווה - לוח דו"ח, הלשכה הפורמלית לשיטתיות

\* אלימות - תקיפה על אדם שנכדי איומה, הריגה, תחלוא נזקקת חשודה, תפיסת ארמיה, נטיין לרצח, רצח, שוד, שוד במסיבות חשודה, תקיפה ללא גילוב, תקיפת עובד איומה, ותקיפת שטר במסיבות חשודה.

בנוסף לניתוח המגמות ביחס להיקף מְבַצְעֵי העבירות, נדרש לבחון מי הם קורבנותיה של תופעת האלימות, בחלוקה לחברה יהודית מול חברה ערבית. תרשים מספר 2 מציג את קורבנות העבירה. לציון, כי בעוד שבניתוח מגמה ביחס לְמְבַצְעֵי העבירות ניתן להתייחס לתיקים גלויים בלבד, הרי שבניתוח קורבנות עבירה ניתן להתייחס לכל עבירת אלימות מדוּחֶת.

על פי התרשים ניתן לראות שתי מגמות ברורות ומנוגדות זו לזו. בעוד שבחברה היהודית ניכרת מגמה ברורה של ירידה בשיעור קורבנות האלימות, בחברה הערבית ניכרת מגמת עלייה. בתחילת העשור עמד הפער בשיעור קורבנות האלימות בין החברה הערבית לבין החברה היהודית על כ-10% (65 לעומת 59), ואילו בשנת 2018 צמח הפער לכדי 53% (69 לעומת 45).

**תרשים מס' 2: שיעור קורבנות אלימות ל-100 אלף נפש - יהודים וערבים (2010-2018)**



מקור: נתוני קורבנות בלתי חוקיים – פשטורה ישראל, מחלקת אסטרוטגיה. נתוני אוכלוסייה – לוח דו"ח, הלשכה הפורמלית לטכניקת

\* אלימות – תקיפה ללא נשק ילד, הריגה, חבלה במיני חומרה, חטיפה אפקטיבית, לטיח לרחוק, רצח, שוד, שרף במיני חומרה, תקיפה לשל גיבון, תקיפת שוכר ילד, ותקיפת שומר במיני חומרה.

המשמעות היא שהערבים בישראל מבצעים יותר עבירות אלימות, אך הם גם הנפגעים העיקריים מעבירה זו. לנתונים אלה יש להוסיף את העובדה, כי שיעור הדיווח על הפשיעה בחברה הערבית נמוך יותר משיעור הדיווח בחברה היהודית<sup>3</sup>, מה שמעיד כי הפערים בפועל גדולים אף יותר. לציין, כי פערי הדיווח משמעותיים בעיקר בעבירות החמורות פחות, בהן יש נטייה לטפל במסגרות קהילתיות ומשפחתיות פנימיות (Self-help) ולא באמצעות דיווח לרשות רשמית, כפי שנהוג בעבירות החמורות יותר (כגון רצח או שוד). הפערים בין שיעורי האלימות בחברה הערבית לאלה שבחברה היהודית מתחדדים והופכים לבולטים יותר ככל שמדובר בעבירות חמורות יותר. במקרים מסוימים, שיעור מְבַצְעֵי העבירות בקרב הערבים גדול פי שלושה מאשר בקרב היהודים. הסיכוי של אזרח ערבי בישראל להיות קורבן לעבירת אלימות חמורה, גבוה פי חמישה בקירוב מהסיכוי של אזרח יהודי. מגמה דומה נמצאה בעבירת גרימת חבלה חמורה, הכוללת מעשה אלימות שגרם לקורבן פגיעות חמורות, לרבות כתוצאה מדקירות סכין, או כתוצאה מפציעות ירי.

**ג. גורמים חברתיים לאלימות ולפשיעה בחברה הערבית**

מחקרים אודות הגורמים החברתיים לאלימות ולפשיעה בחברה הערבית (מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2010, נעם זוסמן, 2016) מצביעים על המאפיינים הבאים:

3 על פי סקרי נפגעי עבירה שעורכת משטרת ישראל.

**התפרקות התא החמולתי ומעבר למשפחה גרעינית הגורר עמו היחלשות הסמכות של ראש המשפחה המורחבת.** בעבר היו הנכבדים, ראשי החמולות, בעלי סמכות ביישוב סכסוכים ובקביעת נורמות התנהגות, לצד יכולת לתגמל את בני החמולה בטובות הנאה שונות, כגון הקצאת קרקע למגורים, שטחי מרעה ועוד. היחלשות הנכבדים גררה היחלשות של מרכיבים נוספים במרקם הקהילתי [כמו מורים ומנהלי בתי ספר]. תהליך זה קשור לתהליכי מודרניזציה המגבירים חשיפה לתרבות הצריכה, למודלים חברתיים אחרים ורצון להידמות לחברה המערבית המודרנית. תהליך אובדן הסמכות בחמולה יצר פתח להתגברות האלימות ככלי תחרותי לשיפור המעמד החברתי והכלכלי.

**תחושת ניכור מתמשכת כלפי החברה הישראלית הכללית, הנובעת מקושי להשתלב בה.** תחושות אלו מתעצמות עקב רמת תעסוקה נמוכה, רמת חיים נמוכה ביישובים הערביים כתוצאה מתשתיות לקויות, דימוי נמוך של החברה הערבית ועוד. תחושת הניכור מתבטאת, לעיתים, בצמיחה של תיאוריות קונספירציה המייחסות למדינה מעשים מכוננים להגברת האלימות בחברה הערבית ואי טיפול בפשיעה הגואה כדי לשמור את רמת חייהם הנמוכה של הערבים.

**תהליכי גיבוש זהות העוברים על החברה הערבית בישראל.** בשנת 2006 פרסם הוועד הארצי של ראשי הרשויות הערביות בישראל את החזון העתידי לערבים הפלסטינים בישראל. המסמך נפתח במילים: **"מטרתנו, הערבים הפלסטינים בישראל, הינה יצירת הגדרת זהות עצמית הכוללת את כל תחומי הקיום"**. מחד גיסא, תהליכים אלה מובילים על ידי אליטה חילונית המבקשת להפוך את ישראל ממדינה יהודית למדינת כל אזרחיה ומאידך גיסא, מובילה האליטה הדתית לכיוון של חברה אסלאמית כמטרה ארוכת-טווח. תהליכים אלה יכולים להסביר לפחות חלק מהקונפליקטים שבין האזרח הערבי לבין המדינה ואת חוסר האמון במוסדותיה.

**החברה הערבית היא מיעוט דתי ולאומי בישראל, הסובל מתחושת קיפוח ומחוסר הזדהות עם המדינה.** מחקרים בעולם מלמדים, כי אוכלוסיות מיעוטים בעלות מאפיינים דומים סובלות משיעורים גבוהים של פשיעה ואלימות. המיעוט הערבי חש תחושת ניכור למוסדות המדינה וחוסר הזדהות עמה, ואינו רואה חשיבות בציות לחוקיה.

**רמת ההשכלה בחברה הערבית נמוכה יותר מרמת ההשכלה בחברה היהודית ושיעורי הנשירה מבתי הספר גבוהים יותר.** מחקרים מלמדים, כי קיים מתאם בין השכלה נמוכה ושיעורי נשירה מבתי ספר לבין שיעורי פשיעה גבוהים יותר. שכבת הגיל בה שיעור המעורבות בפשיעה הוא הגבוה ביותר היא שנות העשרים של האדם. בגילאים צעירים יותר, הפיקוח המשפחתי והחברתי גדול יותר ומהווה גורם מרפן מפני סטייה חברתית ואילו בגילאים מבוגרים יותר, נוטים בני האדם להתיישב בדעתם ונרתעים יותר ממעורבות בפשיעה. שיעור הצעירים בחברה הערבית גבוה יותר מאשר בחברה היהודית, ולכן גם שיעורי הפשיעה צפויים להיות גבוהים יותר.

**מקומה של המשפחה כמרכיב מרכזי בחברה הערבית יכול לשמש גורם ממתן בפיקוח על בני נוער אך מנגד, הוא גם עלול להגביר את רמת האלימות בתוך**

**המשפחה ולהקטין את רמת הדיכוי של הקורבנות.** מבנה חברתי זה גורם גם לתחרות בין החמולות על משאבים, לרבות אחיזה בשלטון המקומי. תחרות זו מלוּוה, במקרים רבים, בשימוש באלימות.

שיעורי הפשיעה בחברות עירוניות גבוהים בדרך כלל משיעורי הפשיעה בחברות כפריות. החברה הערבית היא, ברובה, פחות עירונית מן החברה היהודית, אולם **עוברת תהליכי שינוי מואצים הכוללים התפתחות עירונית שאינה מאופיינת בתכנון סְדוּר.** כתוצאה מכך, הפיתוח העירוני אינו כולל פיתוח סביבתי הדוחה פשיעה.

### אכיפת חוק לא אפקטיבית בחברה הערבית

מערכות היחסים בין המשטרה לבין מיעוטים הן, מטבען, מורכבות ורוויות מְתָחִים, אולם במקרים של חברה המאופיינת בקיטוב עמוק על בסיס אתני, קיים קונפליקט חריף במיוחד. השיטור בחברה שסועה מאופיין במודל תיאורטי המוכר בחברות רבות בעולם, ועיקרו שימור יכולת השליטה של הרוב על המיעוט, לצד שמירה על הסדר החברתי בכלים ממוסדים של אי-שוויון בין המיעוט הנשלט לבין הרוב הדומיננטי. על פי ווצר וחסייסי, למודל השיטור בחברה שסועה שבעה מאפיינים מרכזיים (Wetzzer, 2007): 1) מדיניות מוֹטָה של המשטרה נגד המיעוט. 2) ייצוג יָתֵר של קבוצת הרוב. 3) פוליטיזציה של המשטרה הפועלת נגד מתנגדי השלטון. 4) אחריות דוֹאֵלִית של המשטרה - אכיפת חוק וביטחון פנים. 5) סמכויות רחבות למשטרה נגד המיעוט. 6) העדר מנגנון לבחינת האחריותיות (Accountability). 7) יחס שונה כלפי המשטרה מקבוצת המיעוט, בהשוואה לרוב.

המאפיינים המוזכרים קיימים, כאמור, בחברות שסועות רבות, אך במינוחים שונים ובעוצמות שונות של מרכיביהן, המייצרים מודל שונה וספציפי בכל חברה שכזו. בחברות שסועות, היחס בין האזרחים לבין המשטרה מעוצב, בחלקו הגדול, ממידת הנאמנות או הניכור של קבוצת המיעוט כלפי המדינה, עובדה הבולטת פחות בחברות בהן יש אינטגרציה גבוהה. השאלה אינה רק ביחס לפעולותיה ולמעשיה של המשטרה, אלא למה שהמשטרה מייצגת כלפי המיעוט. בחברה שסועה, המשטרה היא אחד מעמודי התווך המבססים את הדומיננטיות והשליטה של המדינה על המיעוט. זהו דפוס מוכר שעל פיו עמדת המיעוט כלפי מוסדות המדינה היא כלי שבו המשטר מבטא את הדומיננטיות של הרוב על המיעוט. זאת, בעוד שהרוב רואה במיעוט איום לביטחון הפנים ולהמשך שליטתו במדינה. דפוס זה, לפיו קיימים הפרדה פיזית ותת-שיטור, משפיע על גישת האזרחים כלפי המשטרה. ככל שהמשטרה מעורבת פחות ומטפלת פחות בפשיעה בתוך קהילת המיעוטים באופן שגרתי, היא נתפסת כלא יעילה וכלא מספקת מענה מְסֻפֵּק לביטחון האישי של האזרח, לכן האמון כלפיה נמוך. מודל השיטור בישראל דומה למודל המתואר לעיל במרכיבים רבים: אזרחי ישראל הערבים אמנם נהנים מאזרחות ומזכויות דמוקרטיות מלאות, אולם בהיבט החברתי והכלכלי, הם חיים בשולי החברה ובעמדה נחותה ביחס לרוב היהודי.

בהתייחס לאכיפת החוק במגזר הערבי, תיארה ועדת אור<sup>4</sup> (2003) מעגל בו קיים חוסר אמון הדדי בין הציבור הערבי לבין המשטרה, אשר גורם, מחד גיסא, לחוסר עקביות באכיפת החוק על ידי המשטרה ומאידך גיסא, להתגברות הניכור של הציבור הערבי כלפיה. חוסר האמון פגע באופן ממשי ביכולת המשטרה לאכוף את החוק ותרם להתגברות הפשיעה.

#### ד. הסיבות הכלכליות לפשיעה בחברה הערבית

האוכלוסייה הערבית בישראל נמצאת, ברובה, בקבוצות הנמוכות של המדד החברתי-כלכלי עפ"י הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הפערים החברתיים מהווים, במקרים רבים, גורם מדרבן לפשיעה. פערים אלה באים לידי ביטוי בשיעורי התעסוקה נמוכים יותר, בהכנסה נפיש או לתא משפחתי נמוכה יותר, ובשיעורי עוני גבוהים יותר, בעיקר בקרב ילדים. על פי נתוני הביטוח הלאומי, תחולת העוני של המשפחות הערביות בשנת 2012 עמדה על 54.3% ותחולת העוני של ילדים ערבים עמדה על 65.8%. שיעור האבטלה בחברה הערבית באותה שנה עמד על 12.6% לעומת 5.7% בחברה היהודית. שיעור הנשירה מבתי ספר של תלמידים בחברה הערבית, הנחשב כמדד לחולשה חברתית וליצירת קבוצת סיכון למעורבות בפשיעה, עמד על 3.6%, כפול משיעור הנשירה בקרב תלמידים יהודים, שעמד על כ-1.7%. סביבה חברתית הכוללת אבטלה, עוני ונשירת תלמידים מבתי ספר היא סביבה המעודדת סטייה חברתית ופשיעה (טשנר, 2014).

ועדת אור (2003) התייחסה לפערים בהקצאת תקציבים ממשלתיים למגזר הערבי כאחד הגורמים המרכזיים ליצירת תחושת הקיפוח והניכור מהמדינה וממוסדותיה (סעיף 45):

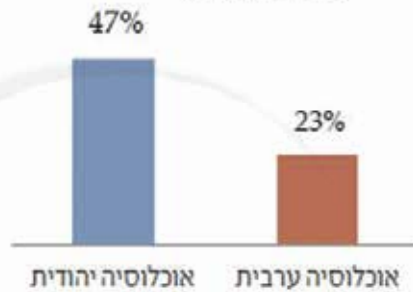
**"אפליית המגזר הערבי בהקצאות תקציבים ממשלתיים מתועדת בספרי התקציב, אשר מן הנתונים שבהם ניתן לעמוד על חלוקה בלתי שוויונית של תקציבים בתחומים שונים.."**

ביולי 2016 גיבש צוות בין-משרדי ממשרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי והרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית באמצעות תיקון ליקויים במנגנוני ההקצאה הממשלתיים (משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי, 2016). תכנית זו נבעה מהכרת מקבלי ההחלטות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה והחברה האזרחית בכך ששילוב כלכלי של החברה הערבית הוא מנוע צמיחה משמעותי למשק וכלי חשוב לצמצום פערים חברתיים.

להלן מספר דוגמאות לפערים מתוך התכנית המערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית:

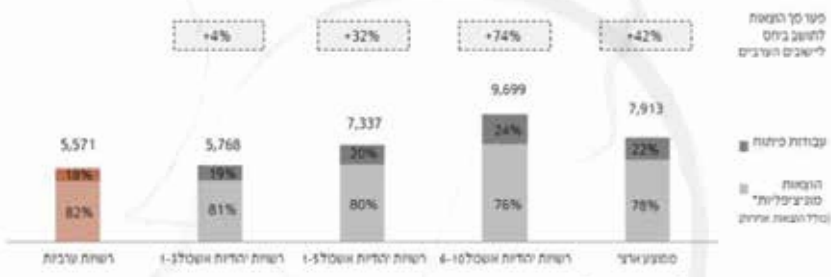
4 ועדת חקירה ממלכתית אשר מונתה לחקור את אירועי אוקטובר 2000, מאתם האלימה של ערביי ישראל להזדהות עם ערביי יהודה ושומרון, בראשות השופט תיאודור אור.

שיעור התלמידים בעלי תעודת בגרות  
איכותית (2013)\*



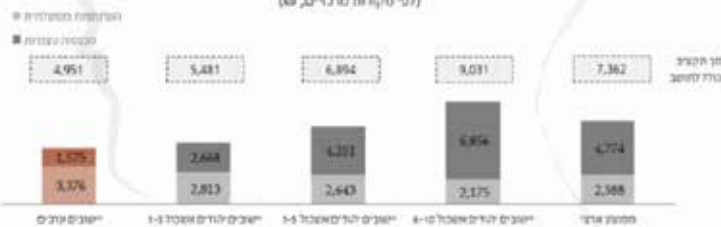
\* מקור: המועצה להשכלה גבוהה, הוועדה להכנת ולתקצוב "פלורליזם ושוויון הזדמנויות בהשכלה הגבוהה", טרץ' 2013

יחס סך ההוצאות על שירותים מוניציפאליים ועבודות פיתוח לחשב לפי קבוצות של רשויות מקומיות, 2013 (ש"א)



\* מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

יחס התקציב הכולל של הרשות המקומית לחשב, 2013\*  
(לפי סקירות מרכזיים, ש"א)



\* מקור: נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה

ה. השפעת השלטון המקומי על התפתחות הפשיעה

השלטון המקומי הוא מרכיב מרכזי וחשוב בניהול שגרת החיים בקהילה וביצירת סביבה בטוחה וחיונית ויש לו השפעה משמעותית על מניעת פשיעה וסטיות חברתיות אחרות. הרשויות המקומיות בחברה הערבית התפתחו במרוצת השנים והפכו למנגנון מרכזי בחיי התושבים, אך גם לזירה של תחרות פוליטית וחברתית פנימית.

מצבה הסוציו-אקונומי של החברה הערבית משפיע ישירות על מצבן של הרשויות המקומיות הערביות, על התנהלותן הכספית, על איכות ניהולן ועל היקף השירותים שהן מספקות (מוסטפא י' ג', 2011). לנבחרי הציבור ברשות המקומית השפעה רבה על תפקוד הרשות המקומית ועל ניהול שגרת החיים ביישוב, הנובעת מסמכותם, ממעמדם ומתפקידם, המוענקים להם מכוח החוקים, התקנות, חוקי העזר והנהלים בשלטון המקומי.

ברוב הרשויות המקומיות הערביות בישראל רווחת תרבות שלטונית ריכוזית אינדיבידואלית שמקורה בחברה מסורתית, פטריארכלית וחמולתית. מחקרים שנערכו בנושא הצביעו על עלייה מובהקת באחוז ראשי הרשויות הערביים שבחירתם מבוססת על שיקולים משפחתיים-חמולתיים (מוסטפא מ', 2011). מעמדה ועוצמתה של החמולה נובעים מתהליך ההתפרקות של החברה הערבית המסורתית לאחר קום המדינה ומשינוי שעברו הערבים, ממעמד של רוב למעמד של מיעוט. המשפחה היא אבן הפינה היחידה שנותרה על כַּף כמבנה חברתי יציב יחסית ותומך, נתון המייצב אותה כבעלת עוצמה רבה בהיבט חברתי ופוליטי. כאשר נבחר ראש הרשות על פי שיוכו החמולתי ולא על פי כישוריו או תרומתו לקהילה, נאמנותו ומחויבותו לחמולה תהיה קודמת למחויבותו לכלל הציבור. הנאמנות לחמולה ולאינטרסים של בעלי הכוח וההשפעה בתוכה תסייע לראש הרשות להיבחר בשנית, הרבה יותר מהישגיו המוניציפאליים. במקרים רבים, המחויבות לחמולה מהווה חסם משמעותי ביכולת ובנכונות של ראש הרשות לשתף פעולה עם רשויות ממלכתיות בהתמודדות עם מפרי חוק, או בקידום האינטרס הציבורי. בראיונות שנערכו במסגרת עבודה זו, הצביעו מראיינים מקרב החברה הערבית ומקרב אנשי המשטרה על מקרים רבים שבהם ראשי רשויות פעלו בהתאם לאינטרסים של ארגוני פשיעה ובמקרים מסוימים, נעזרו בהם או שיתפו עמם פעולה מתוך שיקולים הנוגעים לסיכויי הצלחתם בבחירות.

## 1. נקודת המבט של האינטלקטואלים הערביים

בשנת 2014 פרסמו אוניברסיטת חיפה ומרכז אמאן<sup>5</sup> את ספרו של נוהאד עלי - "אלימות ופשיעה בחברה הערבית בישראל, קונספירציה ממסדית או פשיעה תרבותית" (עלי, 2014). עלי מנתח את הרקע והסיבות לתופעת הפשיעה בחברה הערבית ביחס לעבירות בתוך החברה הערבית של ערבים אזרחי ישראל, בשני צירים מרכזיים המנוגדים מאוד זה לזה, כפי שמְרָמֵז שמו של הספר. **הציר הראשון** מתייחס לאחריות הרשויות והמסד בישראל לתופעה, הבאה לידי ביטוי בהיעדר אכיפה מספקת ובהענקת מעין "אוטונומיה" לציבור הערבי לטפל בפשיעה ובאלימות בתוך עצמו. מערכת האכיפה לא פותרת את הבעיות באופן אפקטיבי ולכן הפשיעה מתגברת. גישה זו הביאה לפריחה של תיאוריות קונספירציה הגורסות שהרשויות, ובראשן משטרת ישראל, מזניחות בכוונה את הטיפול בפשיעה בחברה הערבית, על מנת שהערבים יהיו עסוקים בתוך עצמם ולא יתפנו לעסוק בבעיות האמיתיות שלהם מול המדינה ביחס לנושאים לאומיים ואזרחיים (עלי, 2014).

5 מרכז אמאן - המרכז הערבי לחברה בטוחה ומאבק באלימות. נוסד בשנת 2009 ע"י כמאל ריאן, בעבר ראש מועצת כפר ברא וסגן יו"ר השלטון המקומי, לאחר שבנו הבכור נרצח.

לציין, כי מנהיגים ערבים התבטאו במפורש ברוח זו לא אחת, כגון חבר הכנסת (הרשימה המשותפת) דר' יוסף ג'בארין, בנאומו בכנסת בתאריך 17.12.2018:

**"...בקשר לעבודת המשטרה בחברה הערבית, ואני חושב שהשאלה המרכזית שמעסיקה את הציבור הערבי בעניין הזה, בעניין האלימות הגואה בחברה הערבית שעד עכשיו השר(פונה לשר לביטחון הפנים- י.ח.) לא ענה עליה, מדוע כשיש אותו אירוע של ירי או כשיש שימוש באותו כלי נשק, בדרך כלל כמוכן לא חוקי, מדוע אם מדובר באירוע על בסיס לאומי או לאומני תוך שעות המשטרה מצליחה להגיע למי שביצע את האירוע ולמי שהיה מעורב בו אבל אם פחות או יותר אותו אירוע באותם תנאים עם אותו נשק הוא בתוך החברה הערבית עצמה, הוא פנים ערבי, אז כמעט ולא קורה כלום מבחינת למצות את הדין עם הפושעים".**

על פי גישה זו, התגברות הפשיעה והאלימות בחברה הערבית נובעת מתפקוד לקוי, או מחוסר תפקוד מכוון של רשויות האכיפה.

**הציר השני** מתייחס להיבטים התרבותיים והחברתיים של החברה הערבית עצמה, כגורם להתגברות האלימות והפשיעה. התומכים בעמדה זו טוענים, כי לאלימות שורשים עמוקים בתרבות הערבית, במיוחד המוסלמית, ולכן, גם אם משקיעים משאבים ניכרים, לא ניתן למגך אותה. יש המצביעים על האלימות המשתוללת במדינות הערביות השכנות כדוגמה לביטוי האלימות בתרבות הערבית. עלי מסביר את חוסר ההצלחה להתמודד עם הפשיעה במגזר הערבי בכך שההנהגה הערבית מטילה את האחריות על המדינה ועל רשויות האכיפה אך רשויות המדינה, מצדן, רואות בפשיעה מאפיין תרבותי, הטבא באופייה של החברה הערבית. להבנתן, גם אם יוקצו לכך משאבים מרובים, לא ניתן יהיה למגר את התופעה. לפיכך, ההנהגה הערבית והמדינה אינן משתפות פעולה והפשיעה אינה מטופלת באפקטיביות (עלי, 2014).

## ז. בעיית המְשִׁילוּת במגזר הערבי והשפעתה על הפשיעה

מְשִׁילוּת (Governability) היא ביטוי ליכולתה של הממשלה למשול. מקורו של המושג במדעי המדינה והוא - יכולת הביצוע וההוצאה מן הכוח אל הפועל במערכות חברתיות וארגוניות שונות. בשנים האחרונות גובר השימוש במושג המשילות בשיח הציבורי בישראל, בעיקר בהקשר להשפעתו על ביצועי המגזר הציבורי. חוסר המשילות גורם להעצמה של כוחות אלטרנטיביים הממלאים את הוואקום שנוצר (יחזקאלי, המשילות והשלכותיה על הביטחון הלאומי-מבוא, 2014). אותם כוחות אלטרנטיביים יכולים להיות ארגונים וולונטריים, עמותות חברתיות ובעלי אינטרסים שונים, ביניהם גם פרטים או קבוצות אופורטוניסטיות הפועלות בניגוד לחוק, או בתחום האפור. למשל, כנופיות עבריינים שעוסקות במתן הלוואות בשוק האפור, בפרטית צ'קים ובגביית חובות, תפקידים שאמורים להימצא בחזקת האחריות של גופים מוסדיים או של רשויות המדינה. באופן כללי, משילות הרשות המבצעת בישראל מצויה במשבר בשל הגורמים הבאים: ריבוי מפלגות וסיעות ופיצול הכנסת, ריבוי תיקים והגדלת משרדי הממשלה כדי לעמוד בדרישות שותפות קואליציוניות, וּסְרִידַת קואליציונית נמוכה.

כתוצאה מכך המדיניות הציבורית אינה עקבית וחילופים תדירים של שרים ושל בעלי תפקידים בכירים מקשים על שיפור מתמשך של מערכות, בין אם שיפור תשתיתי ובין אם שיפור לטווח ארוך. בסופו של דבר, נפגעים תחומי החברה, הכלכלה, המדינה והביטחון במדינה (שוחט, 2007).

במסגרת עבודת הגמר במכללה לביטחון לאומי, סקר אלי אסייג (2015) את פערי המשילות במגזר הערבי ואת הגורמים להם. בין היתר, התייחס ליחסי המיעוט הערבי עם המדינה:

**“אופייה הציוני של ישראל והסכסוך הישראלי-ערבי המתמשך, שבמרכזו הסוגיה הפלשתינית, הפכו את השסע היהודי-ערבי לבולט ביותר ולבעייתי ביותר בישראל. שתי הקבוצות שונות זו מזו בלאום, בדת, בשפה, בשאיפות הלאומיות, בסגנון החיים החברתי ובמרכיבים תרבותיים רבים. עצם הגדרתה של ישראל כמדינה יהודית ציונית, השפיע באופן עמוק על המבנה שלה, על סדרי העדיפויות שהיא נוקטת ועל גבולות הלגיטימיות המאפיינים אותה. הערבים ממוקמים, לא רק מחוץ לקונצנזוס הלאומי היהודי בישראל, אלא גם מחוץ לגבולות הלגיטימיים של התרבות הפוליטית הישראלית”** (אסייג, 2015, עמ' 47).

בשנת 2017 נערך מחקר משותף למשטרת ישראל ולאוניברסיטה העברית בירושלים, בראשותו של פרופ' באדי חסייסי, ר' המכון לקרימינולוגיה, במטרה לבחון את אתגרי השיטור בחברה הערבית מנקודת המבט של מפקדי תחנות המשטרה במגזר הערבי. הציר הראשון בו התמקד המחקר נוגע בשאלת המשילות. עוד במחקרים קודמים הראה חסייסי כי בחברות שסועות הפיקוח הרב יחסית של המשטרה אינו מעיד על משילות גבוהה, אלא, אולי אף להיפך - על חוסר משילות. במקרים כאלה, למדינה אין יכולת (ולעיתים אף רצון) ליצור קונפורמיזם בקבוצת המיעוט דרך מנגנונים פורמאליים שגרתיים, מאחר ואלה מבוססים על ליבה תרבותית שקבוצת המיעוט אינה שותפה לה. כתוצאה מכך, בקרב המיעוט נוצר מצב שאותו מכנה חסייסי כ"היעדר חוק" (אי-ליגליזם), המתווסף לתחושה של ניכור והזנחה מצד הממשלה ומקצין עוד יותר את תחושת "היעדר החוק". מצב זה עלול לגרום למשטרה לנהוג בדפוס של שיטור מְבַדֵּל, תוך מעורבות מינימאלית ודיפרנציאלית בענייני קהילת המיעוט. נוצר מצב בו בתחומים מסוימים יש שיטור יתר ובאחרים, שיטור חסר. בתוך הקהילה משתמרים מוסדות שנתפסים כאוטנטיים ואנשים נוטים לקחת את החוק לידיהם בתהליכי "עשיית סדר" מחוץ להסדר החוקי (באדי חסייסי, 2017).

במחקר מצביע חסייסי על נושא המשילות כבעל משמעות להבנת יחסי משטרה-חברה. הממצאים הנובעים מראיונות עם מפקדים תואמים לתיאוריה. קיים פיקוח רב יחסית של המשטרה אך עם זאת, נוצרים 'איים' של חוסר משילות ותפיסה נבדלת לחוק וסדר. המצב נובע, בין היתר, מתפקידה הדואלי של המשטרה בישראל העוסקת, בכובע אחד, בביטחון הפנים, בו האזרח הערבי נתפס כאיום פוטנציאלי, ובכובע השני, כמשטרה העוסקת במתן שירות שיטור בסיסי, בו האזרח הערבי הוא הלקוח. תפקידה הכפול של המשטרה, במישור הלאומי ובמישור המקומי, והשפעות ייצוג היתר של החברה הערבית בעבירות אלימות ובהפרות סדר, הופכים את הקשר עם המשטרה למתוח ביותר.

בעניין זה יש להוסיף, כי רשויות הפיקוח והאכיפה האזרחיות נרתעות, לא אחת, מלבצע את תפקידן במגזר הערבי ופעילותן מותנית בליווי של המשטרה. רתיעה זו נובעת ממקרים של איומים או אלימות של ממש כלפי ממלאי תפקידים ציבוריים. לעיתים קרובות, מתוך רצון של המפקדים במשטרה לשנות את תפיסת המשילות, המשטרה היא שיוזמת פעולות פיקוח ואכיפה שכלל אינן בתחום אחריותה ודוחקת בגורמי הפיקוח להצטרף לפעילות. המחקר מתייחס להתפתחות הנובעת מחוסר המשילות המסורתית למצב של משילות אלטרנטיבית, בה המשטרה מהווה תחליף למדינה. חלק מהמפקדים רואים בחוסר המשילות במגזר הערבי הזדמנות להיות משמעותיים יותר והם ממלאים חלק מהחלל הקיים (כפי שעושים אחרים מתוך הקהילה). מצב זה בא לידי ביטוי בשתי פנים: האחד, חריגה מתפקידי שיטור מסורתיים והשני, עבודה עם ומול הקהילה ( חסיסי, 2017).

הקהילה כמוקד התייחסות - חיזוק הלהיטימיות והמשילות באמצעות שימוש במגוון של כלים שאינם משטרתיים קלאסיים (קרי, שאינם מבטאים שימוש בסמכויות אכיפה) הוא סוג אחר של "חתימה למגע" - לא מגע מבצעי, כי אם מגע אישי, אנושי, קשוב ומכבד. קיימת הבנה אצל המפקדים, כי הם אינם יכולים לפעול ללא קבלת לגיטימציה ואמון מהציבור וכי הקהילה היא גורם מרכזי באפקטיביות ההתמודדות עם הפשיעה. גיוס הקהילה ומנהיגיה הפורמאליים והבלתי פורמאליים מסתמך על שימוש "בכוח רך" (בדומה למושג Soft power - המבטא הנעה דרך השפעה והזדהות) כמקור סמכות נוסף המסייע שלא לִשְׁחֹק את מקור הסמכות שנשען על כוח גלוי (בדומה למושג Hard power).

### ח. ארגוני הפשיעה הערביים

ארגון פשיעה הוא חבר בני אדם, מאוגד או בלתי מאוגד, שפועל בתבנית מאורגנת, שיטתית ומתמשכת, לביצוע עבירות מסוג פשע בתחומי המדינה ומחוצה לה. ארגוני הפשיעה עוסקים בתחומי עבריינות מגוונים וכן בתחומי פעילות חוקית, ומטרתם השגת רווח כספי גדול.

בראשית שנות ה-2000, בעקבות התגברות אלימות ארגוני הפשיעה בארץ בסדרת אירועי ירי וחיסולים באמצעות מטעני חבלה (שכונו לימים "פיגועים פליליים"), החליטה הממשלה על שורת צעדים לבלימת התעצמותם של הארגונים, תוך הובלת שיתוף פעולה מערכתי של כל גופי האכיפה לשם כך. החלטות הממשלה (2003, 2006) הובילו להשקעת משאבים תוך יצירת מנגנוני תיאום ושיתוף פעולה בין זרועות האכיפה, בהובלת משטרת ישראל ובשיתוף עם פרקליטות המדינה, רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון. בין היתר, נחקק חוק המאבק בארגוני פשיעה, הורחבו סמכויות לחילוט רכוש שהושג בפשע, הוכבדה הענישה ואף הוקמה הרשות להגנה על עדים (מבקר המדינה, 2008).

מאז הובילה המשטרה מאבק בלתי מתפשר נגד ארגוני פשיעה, תוך השקעת מיטב יחידותיה במשימה. ארגוני פשיעה החלו לקרוס. ואולם, פעילות מבורכת ומוצלחת של

משטרת ישראל מול ארגוני הפשיעה הוותיקים גרמה לתוצאה בלתי צפויה<sup>6</sup> - התעצמות מהירה של ארגוני פשיעה אלימים וחסרי עכבות עוד יותר, מהמגזר הערבי (יחזקאלי, 2014). במקרה זה ציפתה המשטרה, כמו גם רשויות האכיפה השותפות, לקבל תוצאה חיובית בעקבות הטיפול בארגוני הפשיעה שנתפסו אז כמאיימים ועוצמתיים, אולם, ההצלחה יצרה וואקום שהתמלא מהר מאוד על ידי ארגוני הפשיעה הערביים (יחזקאלי, 2018). משעה שראשי הארגונים היהודים פינו את הזירה, היו הערבים כבר בעלי ניסיון, ידע ומהלכים בעולם הפשע והם פעלו תוך ניצול העובדה שהמשטרה מתקשה יותר לפעול ביישובי המגזר הערבי.

בשנים האחרונות צברו ארגוני הפשיעה הערביים עוצמה רבה הנובעת מאופיים האלים וחסר המעצורים וכן מצבירת הון רב שהושג בפעילות פלילית, כגון סחר בסמים, סחר באמצעי לחימה, גביית דמי חסות, הלוואות בשוק האפור והשתלטות על עסקים. כיום עוסקים ארגוני פשיעה ערביים בפשיעה כלכלית ענפה, המהווה מנוע מרכזי לאירועי אלימות במסגרת המאבקים בין הארגונים. תחומי הפשיעה הבולטים במעורבות ארגונים אלה כוללים: הלבנת הון, הלוואות בשוק האפור, גביית חובות, סחיטת דמי חסות ועוד.

## הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית

### א. אתוס תרבותי

על פי הפתגם הערבי: **"ח'יל וח'אל וברוד"** - החייל הרובה והסוס - הם סמל של הגנה, של ביטחון ושל גבריות. לגבר צריך להיות שָׁפָם ורובה כדי שיראו שהוא גבר. הרכב החליף את הסוס אך הרובה נשאר. זה העניין של התרבות הערבית, לתפיסתה גבר בלי רובה, בלי נשק, לא יכול להיות גבר. כל שמחה וכל חגיגה מלווה ביריות על פי מנהג המושרש בנרטיב הערבי מזה מאות שנים. מלבד סימון השמחה, זהו סימון לאחרים שלא 'יתעסקו' עם המשפחה כי יש לה נשק (סלים גומד, 2018).

משה כהן מנתח את אחד הסמלים המובהקים בתרבות הערבית - הכבוד, במאמרו **"הכבוד וביטוייו בפתגם הערבי: הכבוד ככלל, הוא אחד ממרכיבי התרבות, שכן תרבות מבוססת על סמלים, דרכים מופשטות של התייחסות אל רעיונות, עצמים, רגשות או התנהגויות שונות - לעיתים אף משונות - בעיני המתבונן, וכן היכולת לתקשר באמצעות סמלים על ידי שפה, במקרה שלנו, באמצעות שפת הפתגם** (כהן, 2012).

הפתגמים מהווים בסיס אמין לתיאור התפישה בתרבותית של מחברם, לכן הם ראויים לשמש ככלי להכרת התרבות של אותו עם. המוטיב המרכזי שאותו מנתח כהן במאמרו הוא "נקמת הדם"; אדם משלים בדרך כלל עם אובדן של אחד מיקיריו אם הוא מת באופן טבעי, למרות הכאב, הצער וערעור החוסן המשפחתי, אך אם יקירו נרצח, יוביל הדבר לנקמה, כפי שמתאר הפתגם: **"אזא דח'ל אבליס חמי אל-וטיס - אם נכנס השטן, הכבשן לוחט"**:

6 תוצאה בלתי צפויה היא תופעה המתארת התממשות תהליכים בהפתעה או באופן שונה מהמתוכנן ו/או המצופה מהם. תופעה זו ידועה גם בשמות נוספים כמו - "תוצאות אקראיות", "הפתעה" או "ברבור שחור".

הנקמה מהווה פיצוי לסערת הרגשות שבה נתון האדם שקרובו נרצח ואין לו שליטה על כך, כאילו אחד בו השָׁטָן, ורק לאחר שיבצע את מבוקשו הוא יירגע. נקמת דם היא מנהג קדום שמוכר בתרבויות שונות, שעיקרה הזכות או אף החובה של בן משפחה, לנקום את דמו של קרוב משפחתו שנרצח, באמצעות הריגת הרוצח או בן משפחתו. פעולת הנקמה גורמת למערבולת ולשרשרת של מעשי רצח הנובעים מנקמה על נקמה. אחד הגורמים המאפיינים סביבה של נקמות דם הוא היעדר שלטון יעיל ששומר על הביטחון האישי. אדם חי באיזון אם כבודו, ברכושו או בגופו, לא נפגע, אך אם ייפגע איזון זה, הוא יהיה חייב להגיב בחריפות ולהוכיח לכולם שהוא חזק ושיש לו היכולת להכות חזרה על ידי נקמה, או קבלת פיצוי במקומה. פיצוי ניתן במסגרת "סולחה", הסכם פיוס ותשלום כופר, אך הפתגם: **"אֶחָד' אֶל-תָּאר בְּזִיל אֶל-עָאר" - נקמתך נקמת, חרפתך הסרת** - מדגיש שהנקמה עדיפה על הפיצוי.

המחקר המדעי העוסק ב"תרבות של כבוד" (Honor culture) מבסס את הקשר בין הנורמה התרבותית המקובלת בחברה מסוימת ביחס לכבוד, לבין הסיכויים שעומות או עלבון ייענו בתגובה אלימה. ב"תרבות של כבוד" מצופה שאנשים יגנו על עצמם במענה לאיום או עלבון באופן אגרסיבי, הנתפס כנורמטיבי באותה חברה. מאפיין נוסף הוא התפתחות של דרך התמודדות המְכֻנָּה "עזרה עצמית" (Self-Help), על פיה אנשים פועלים באופן עצמאי כדי "לעשות צדק" ולפתור מחלוקות ולא פונים לרשויות המוסמכות. התנהגות זו מתרחשת במיוחד כאשר רשויות האכיפה נתפסות כלא אפקטיביות או ככאלו שלא פועלות באופן הוגן, או שאינן נגישות דיין לכלל הציבור. חומרת האלימות המתבטאת בשיעור מעשי הרצח בחברה מסוימת, מתגברת כאשר בנוסף לתרבות הכבוד, זמינות הנשק היא גבוהה. השילוב שנוצר בין נטייה לתגובה אלימה כמענה לקונפליקט ביחד עם נשק זמין ועם נורמה של עזרה עצמית, הוא שילוב מסוכן שמגביר את ההסתברות לשימוש בנשק כחלק מתופעת האלימות (Pare, 2010).

## ב. הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית - היקף התופעה

החזקה, נשיאה או שימוש בנשק בלתי חוקי, הן עבירות חמורות מסוג פשע, שדין מעל שלוש שנות מאסר, על כן, באופן טבעי, אדם המחזיק נשק בלתי חוקי יעשה כל שניתן כדי להסתירו ולא ישתף פעולה עם הרשויות. לכן, קשה מאוד לאמוד את היקפה של התופעה. בהקשר זה ישנן הערכות רבות של אנשי משטרה, אנשי ציבור, פעילים חברתיים ואנשי תקשורת. להלן מספר דוגמאות:

**"תופעת אירועי הירי בחברה הערבית נובעת, בין היתר, מהימצאות כמות גדולה של אמל"ח זמין לשימוש" .. (מבקר המדינה, 2018).**

**"ההערכה הרווחת היא שכיום ישנם עשרות אלפי כלי נשק לא חוקיים שמסתובבים במגזר ללא כל פיקוח, חלק מההערכות מדברות אפילו על 100 אלף".**

"כמעט בכל בית, בכל משפחה, יש נשק"<sup>8</sup> (לוין, 2018).

"כמעט בכל בית שלישי רביעי יש היום נשק..."<sup>9</sup> (גומד, 2018).

**"ב-2013 המשטרה העריכה כי מספר כלי הנשק הקל, הבלתי חוקיים בישראל  
 צומד על 400 אלף"** (מזלי, 2017)<sup>10</sup>.

**"על פי הערכות המשטרה יש כיום בישראל כ-400 אלף כלי נשק בלתי חוקיים  
 בידי אנשים מהמגזר הערבי והיהודי"**<sup>11</sup>.

ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל: **"כמות כלי הנשק שנמצאת היום בשוק  
 הפלילי היא כל כך גדולה שמדברים באלפים רבים של נשק לא חוקי"...** כמויות  
 האמל"ח שנמצאות בידי המגזר הערבי הן עצומות" (נחנסון, 2017).

אינדיקאטורים נוספים המעידים על היקף תופעת הנשק הבלתי חוקי: היקף השימוש  
 בנשק בלתי חוקי, שיעור הנפגעים כתוצאה משימוש בנשק, היקף פעילות החשיפה של  
 המשטרה ועמדות הציבור הערבי ביחס לחומרת הבעיה והיקפה.

### היקף השימוש בנשק בלתי חוקי

על פי דו"ח מבקר המדינה, בין השנים 2014 ל-2016, 95% מתיקי החקירה הגלויים<sup>12</sup> שנפתחו  
 בגין ירי בשטח בנוי הם בחברה הערבית<sup>13</sup>. בסך הכל בתקופה זו נפתחו 2,555 תיקי חקירה,  
 כאשר ב-2,417 תיקים מהם (95%) נחקר חשוד ממוצא ערבי. באותה תקופה, ניכרת מגמת  
 עלייה מובהקת במספר תיקי הירי שנפתחו במחוזות צפון ומרכז של משטרת ישראל.  
 בשני המחוזות, הרוב המכריע של האירועים התרחש במגזר הערבי (מבקר המדינה, 2018).

8 רסול סעדה, יוזמות קרן אברהם, ראיון מתאריך 28.11.2018.

9 סלים גומד, נצרת, ראיון מתאריך 18.12.2018.

10 מתייחס לכלל הנשק הבלתי חוקי, במגזר הערבי והיהודי.

11 פורסם באתר ISRAELDEFENCE בתאריך 22.2.2012.

12 תיק גלוי הוא תיק שנחקר בו חשוד בביצוע העבירה.

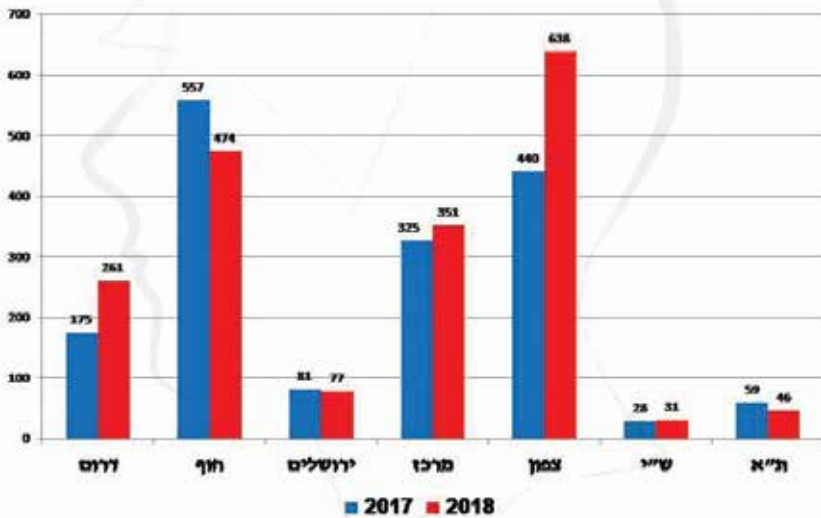
13 יישובים ערביים או שכונות ערביות ביישובים מעורבים.

אירועי ירי במחוזות צפון ומרכז בין השנים 2014 ל-2016<sup>14</sup>



מקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

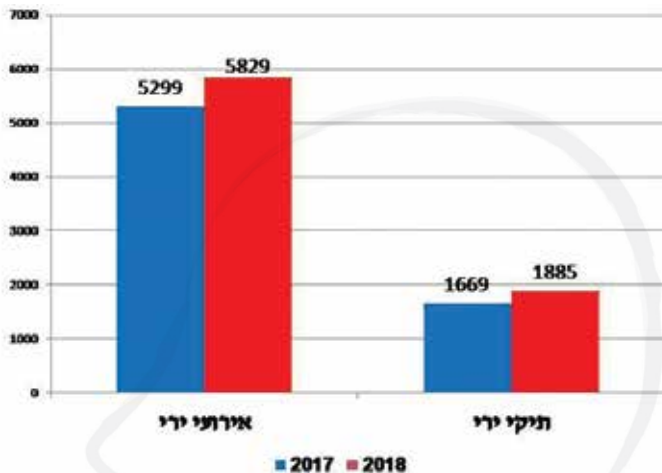
אירועי ירי במחוזות משטרת ישראל בין השנים 2017 ל-2018



מקור: חטיבת המודיעין משטרת ישראל

14 מתוך דו"ח מבקר המדינה לשנת 2018.

## השוואה בין אירועי ירי לתיקי חקירה בעבירות ירי בין השנים 2017 ל 2018



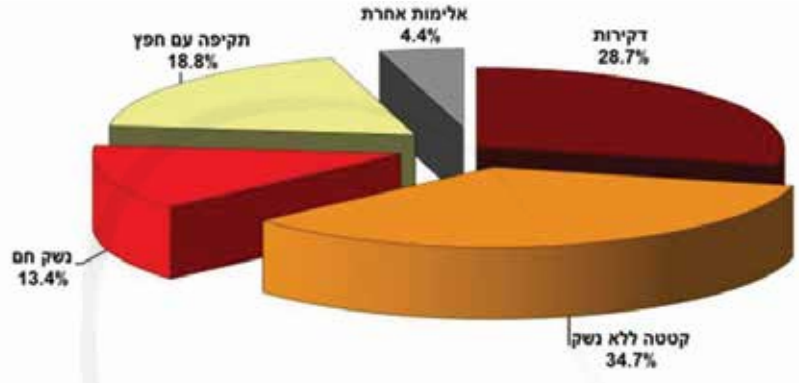
### שיעור הנפגעים כתוצאה משימוש בנשק

דו"ח המרכז לחקר הטראומה בישראל, שהציג ניתוח של כל נפגעי הטראומה במדינה בין השנים 2010 ל-2015 קובע, כי 44% מנפגעי האלימות בגילאי 15 עד 35 הם ערבים (פי 1.8 משיעורם באוכלוסייה), ובקרב הערבים בולט אחוז גבוה יחסית של נפגעים מנשק חם (24% לעומת 9-2% באוכלוסיות אחרות בישראל). באזור הצפון בולט אחוז גבוה יותר של קורבנות אלימות שנפגעו מנשק חם (16% לעומת 11-12% בשאר האזורים)<sup>15</sup>.

שיעור הנפגעים מנשק חם בין השנים 2010 ל-2015 עומד על 13.4% מכלל נפגעי הטראומה בישראל. שיעור זה אינו כולל נפגעי לחימה וטרור, אלא רק נפגעי אלימות על רקע פלילי. אמנם הפגיעה מנשק חם אינה הגורם השכיח והמשמעותי ביותר, אך שיעורה אינו זניח ומעיד כי 1,382 אנשים נפגעו כתוצאה משימוש בנשק חם, על פי רוב ירי, בתקופה האמורה.

15 המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה ומכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות, 2016.

התפלגות המקור לפגיעות טראומה על רקע פלילי בין השנים 2010 ל-2015<sup>16</sup>



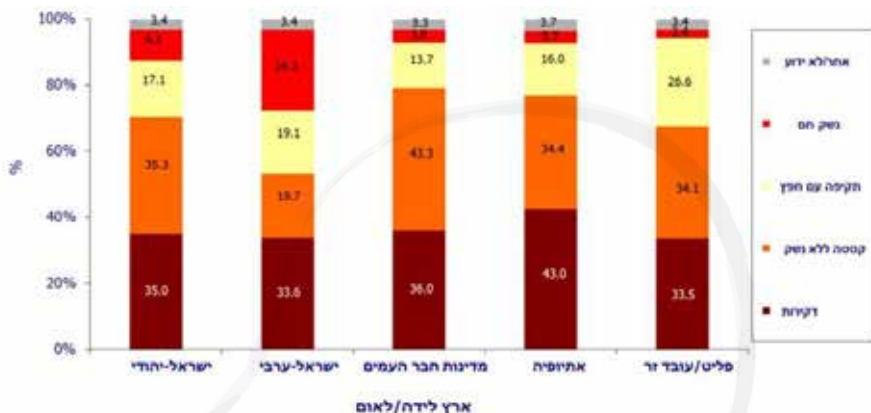
מקור: פגיעות טראומה בישראל 2010-2015 דו"ח לאומי, המרכז הלאומי לחקר טראומה (2016).

פצעים קשה ואנוש על פי המקור לפגיעה בין השנים 2010 ל-2015



16 דו"ח המרכז לחקר הטראומה, 2016.

## נפגעי טאומה לפי מגזר וגורם לפגיעה בין השנים 2010 ל-2015



### עמדות הציבור הערבי ביחס לחומרת הבעיה והיקפה

בסקר שערכה המשטרה בשנת 2015 אודות תחושות ועמדות במגזר הערבי כלפי משטרת ישראל עלה, כי הטיפול בעבירות הירי נמצא בעדיפות ראשונה מבחינת חשיבותו. כשני שלישים מהנשאלים בציבור הערבי הביעו חוסר שביעות רצון מהטיפול המשטרה בעבירות האלימות ובכללן הירי (מבקר המדינה, 2018). נתון נוסף אשר יכול ללמד על היקף השימוש בנשק הבלתי חוקי ועל חומרת התופעה משתקף במדד הביטחון האישי שפורסם על ידי "וזמות קרן אברהם", שם עולה, כי 49% מהציבור הערבי סבור כי ביישובו קיימת תופעה של ירי ושימוש בנשק. השימוש הבלתי חוקי בנשק ממלא תפקיד מכריע באלימות בחברה הערבית (קרן אברהם, 2018).

**לדעתך, באיזו מידה קיימת ביישובך התופעה של ירי ושימוש בנשק?**  
 بأي مدى تعتقد بوجود ظاهرة استعمال السلاح?  
 (שיעור העונים "במידה רבה עד רבה מאוד")



הפער הגדול בעמדות בין הציבור היהודי לבין הציבור הערבי מלמד, כי תופעת הירי נתפסת כחמורה ומשמעותית מאוד בחברה הערבית. על פי דו"ח הביטחון האישי של קרן אברהם, כ-89% מהציבור הערבי רואה בתופעת הירי תופעה פסולה, גם אם היא נעשית מסיבות תרבותיות-חברתיות ולא דווקא לשימוש פלילי מובהק.

בתאריך 24 בפברואר 2019 התראיין בתקשורת ואליד נסאר, סגן ראש עיריית טירה, בעקבות רצח נוסף של בן דודו, שאדי נסאר, בעיר, באשר לתופעת הנשק הבלתי חוקי: **"זה חלק מהשרשרת שאנחנו עדים לה בטירה ובמגזר הערבי בכלל, אם זה בכפר קאסם, אום אל פחם, בכל מיני אזורים שונים. העניין הוא כבר מכת מדינה שצריכים להתייחס אליה בהתאם. אנחנו מפסיקים את השרשרת הזו אם נתחיל לפעול בכל מיני מישורים שונים, אנחנו מדברים על חינוך ולהתנהל לאסוף את הנשק הבלתי חוקי במגזר הערבי"** (שעלאן, 2019).

### ג. מקורות הנשק הבלתי חוקי

דו"ח מבקר המדינה מצביע על שלושה מקורות מרכזיים לנשק הבלתי חוקי שמוצא את דרכו לחברה הערבית: גניבות מצה"ל, הברחות מירדן וייצור בשטחי יהודה ושומרון (מבקר המדינה, 2018). תמונה דומה משתקפת גם בהערכות שעלו בתוך המשטרה ובראיונות שנערכו במסגרת עבודה זו. בנוסף לכך, ישנם מקורות נוספים לנשק הבלתי חוקי, דוגמת גניבות מבתים, ייצור בשטח ישראל והסבה של כלי נשק ספורטיביים (מסוג Air-soft), אך היקפם של מקורות אלה קטן יותר.

### גניבות נשק ואמצעי לחימה מצה"ל

באופן טבעי, צה"ל מהווה מקור מרכזי ומשמעותי של כלי נשק ואמצעי לחימה הזולגים לעולם הפלילי. דו"ח מבקר המדינה מצביע על כך שמזה יותר מעשור מסתמנת עלייה ניכרת בכמות אמצעי הלחימה וכלי הנשק הנגנבים מצה"ל. אחת הסיבות המצוינות בדו"ח, היא התחזקות הקשרים בין עבריינים וסוחרים אמצעי לחימה מהחברה הערבית לבין חיילים בעלי גישה לנשק ולאמצעי לחימה, המנצלים גישה זו לשם ביצוע גניבות ומכירת הנשק לעולם הפלילי (מבקר המדינה, 2018). יש להדגיש, כי המחיר הגבוה של כלי נשק תקינים ואמצעי לחימה כמו רימונים, מטעני חבלה ולבנות חבלה בקרב עבריינים, מייצר פיתוי גדול עבור אותם חיילים. דו"ח המבקר מצביע על כך שהגידול בביקוש לנשק ולאמצעי לחימה הביא לעליית מחירו וכי לפי פרסומים שונים, רובה סער נמכר במחיר של 50,000-70,000 ₪, אקדח נמכר במחיר של 8,000-10,000 ₪, רימון יד נמכר במחיר של 1,500-500 ₪ ולבנת חבלה, במחיר של כ-7,000 ₪. על פי ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל, בראיון לתכנית התחקירים "שטח הפקר" ב"כאן 11", רובה סער מסוג M-16 יכול לעלות גם 80,000 ₪ ורימון רסס יכול לעלות בין 1000 ₪ לאלפים בודדים, נראה כי מדובר בשאלה של היצע וביקוש (נחנסון, 2017).

בספטמבר 2017 שידר ערוץ הטלוויזיה "כאן 11" תחקיר אודות גניבות הנשק מצה"ל במסגרת התכנית "שטח הפקר". התחקיר התבסס, בין היתר, על ראיונות עם ראש חטיבת המודיעין במשטרת ישראל וכן עם מפקדים בכירים לשעבר במשטרה הצבאית, ומעלה חמש שיטות לגניבת נשק ואמצעי לחימה מצה"ל (נחנסון, 2017):

- 1) פריצה לבסיסים שאינם מאובטחים כראוי וגניבת נשק ואמצעי לחימה מנשקיות, ממחסנים, מכלי רכב קרביים וממגורי חיילים.
- 2) גניבה מיחידות צבאיות המתאמנות בשטחי האש על ידי כנופיות של צעירים בדואים שמגיעים רכובים על גבי טרקטורונים וממתניים לשעת כושר שבה החיילים לא ערניים כדי לגנוב ציוד צבאי הכולל גם נשק ותחמושת.
- 3) התחזות לחיילים לבושי מדים וכניסה לבסיסי צה"ל בדרך המלך, ללא בידוק.
- 4) פיתוי של חיילים, המצויים במצוקה כלכלית, שיגנבו נשק מיחידתם וימכרו אותו בסכומים גבוהים לעבריינים. תא"ל (במיל) מיקי בראל (לשעבר, קצין משטרה צבאית ראשי) ציין, כי מרבית האנשים המעורבים בגניבות הנשק מצה"ל הם חיילי מנהלה שמשרתים ביחידות שיש בהן נשק, ולא לוחמים.
- 5) מעקב אחר חיילים קרביים שיוצאים לחופשה עם נשק מתחנות ההסעה או הרכבת עד לביתם, סימון הבית וביצוע פריצה מאוחר יותר במטרה לגנוב את הנשק. לדבריו של אל"מ (מיל) ארז רבן, תופעה זו זוהתה על ידי מצ"ח כשיטת פעולה של העבריינים, בין היתר, משום שלחיילים אין בדרך כלל כיצד לאבטח כראוי נשק צבאי בביתם.

אל"מ רבן ציין כי במצ"ח נפתחים כמאה תיקי חקירה בשנה בגין גניבות נשק ואמצעי לחימה (נחנסון, 2017). בדו"ח מבקר המדינה מצוין, כי ממסמכים משטרתיים עולה, כי רוב אירועי גניבת אמצעי לחימה מצה"ל אינם מדווחים כלל למצ"ח, וכי במקרים רבים הבסיסים שמהם נגנבו אמצעי הלחימה, לא אחת, כלל אינם מוּדָעִים לגניבה. לפיכך, למצ"ח נתונים חלקיים בלבד בנוגע להיקף הגניבות. עוד נטען, כי היעדר מאמץ של צה"ל לאבטח את אמצעי הלחימה פוגע במאמצי המשטרה להילחם בתופעה (מבקר המדינה, 2018). בפברואר 2017 התקבלה החלטה משותפת על ידי השר לביטחון הפנים ושר הביטחון, על הקמת יחידה משותפת למשטרת ישראל ולצה"ל במטרה להתמודד עם התופעה. היחידה אמורה לפעול בתחום האבטחה, הטכנולוגיה, התקשורת והתקציב, לצד ניהול חקירות ואיסוף מודיעין במשותף. עבודת המטה להקמת היחידה טרם הסתיימה ונכון לעת כתיבת מסמך זה היא טרם הוקמה.

### הברחות נשק מגבול ירדן

אורך הגבול בין ישראל לבין ירדן הוא כ-500 ק"מ. הגבול מתחיל בדרום רמת הגולן, במשולש הגבולות ירדן-ישראל-סוריה (במפגש הנחלים, הירמוך והרוקד), נמשך לאורך בקעת הירדן, ים המלח והערבה, בואכה אילת-עקבה. הברחות נשק מגבול ירדן מתבצעות דרך מעברי-הגבול הרשמיים בין המדינות וגם שלא דרך מעברי-הגבול, לאורכו של התוואי. המבריחים הם פלסטינים או בדואים תושבי הכפרים הפזורים לאורך הגבול, המנצלים את קשרי העבודה או קשרי המשפחה עם ערביי ישראל ועם ערביי ירושלים כדי למכור כלי נשק לעבריינים ולגורמי טרור (מבקר המדינה, 2018). חיפוש פרסומים באתרי החדשות

ברשת אודות תפיסות של הברחות נשק ואמצעי לחימה מירדן, בעשׂור האחרון, מניב עשרות תוצאות. על פי אותם פרסומים, נתפסו מאות כלי נשק הכוללים רובים ואקדחים מסוגים שונים, כמתואר בשתי הדוגמאות הבאות:

בתאריך 19 ביולי 2016 דיווח אסף גבור באתר NRG על תפיסת הברחה בצפון בקעת הירדן, שכללה 20 אקדחים וחמישה רובי M-16, נעצרו שני חשודים פלסטינים.

בתאריך 24 בפברואר 2019 שודרה כתבתו של משה נוסבאום בחדשות 12 אודות תפיסה יוצאת דופן של נשק ואמצעי לחימה דרך גבול ירדן, בצפון בקעת הירדן. באירוע נתפסו 37 אקדחים מסוגים שונים ונעצרו ארבעה חשודים, פלסטינים תושבי שכם.

הטיפול בהברחות נשק ואמצעי לחימה בגבול ירדן מחייב שיתוף פעולה בין שלושה גורמים: צה"ל - מתוקף אחריותו לשמירה על גבולות המדינה, משטרת ישראל - מתוקף אחריותה לטפל בעבירות על החוק, במקרה זה, עבירות נשק ואמצעי לחימה או עבירות סמים, ושירות הביטחון הכללי - מתוקף אחריותו לסכל פעילות חבלנית עוינת. אלא, שדו"ח מבקר המדינה מצביע על כך ששיתוף הפעולה בין הארגונים מתקיים באופן חלקי בלבד.

**במסקנות הדו"ח נכתב: על כלל הגופים לשתף פעולה באופן שוטף ורציף, ולא רק בהתבסס על ידיעות נקודתיות, כדי לוודא שלא יישארו פרצות שאינן מכוסות מודיעינית וביטחונית בגבול עם ירדן** (מבקר המדינה, 2018).

### ייצור נשק ואמצעי לחימה בתחומי יהודה ושומרון

סקירת שורת פיגועי טרור באמצעות נשק חם שבוצעו בשנים האחרונות על ידי ערבים ישראלים ופלסטינים מיהודה ושומרון, מלמדת על מכנה משותף אחד שבלט ברובם, והוא הנשק שבו בוצעו - המחבלים השתמשו בנשק המכונה "קרלו".

ה"קרלו" נפוץ מאוד בחברה הערבית בישראל ומשמש בחלק גדול מאירועי הירי לעבר בתים, כלי רכב ואנשים בסכסוכים השונים, וכן באירועי שוד מזוין. זהו נשק קטן יחסית, בקוטר 9 מ"מ, ונחשב לנשק מאולתר. הוא מיוצר במחרטות ובבתי מלאכה בתחומי יהודה ושומרון על בסיס חיקוי או דמיון לתת-המקלע "קרל-גוסטב" השבדי. ייצור הקרלו פורח בשנים האחרונות על רקע מחירו הזול יחסית לכלי נשק תקינים. מחירו של רובה מסוג "קרלו" נע בין 3,500 ל-6,500 ₪, לעומת מחירו של רובה מסוג M-16 למשל, שעשוי לעלות פי עשרה (מבקר המדינה, 2018). על פי נתוני משטרת ישראל, בשנת 2018 נתפסו על ידה 226 רובים מאולתרים מסוג קרלו, לעומת 183 רובים תקינים ו-334 אקדחים. אחוז רובי הקרלו מכלל כלי הנשק שנתפסים על ידי המשטרה נמצא בעלייה מתמדת (למשל, במחוז הצפוני, עליה מ-49% ב-2016 ל-57% בשנת 2018), דבר המעיד על העלייה בתפוצתו. מחירו הזול של הקרלו מעודד את ייצורו ושינועו ביהודה ושומרון ובישראל ואת שיווקו בחברה הערבית בישראל (מבקר המדינה, 2018). בשיחות רקע עם גורמים בכירים בארגוני הביטחון שנערכו במסגרת עבודה זו, עלה נושא ה"קרלו" כשחקן משמעותי המְשַׁנֵּה את הזירה המאָפָּת. פיקוד מרכז ניהל מערכה נגד הנשק הבלתי חוקי מתוך הבנה שה"קרלו" המיוצר בשטחי יהודה ושומרון הוא כלי קטלני שהופיע בזירות רבות בגל הפיגועים של

2015-2016. מערכה זו התחדדה במיוחד לאחר הפיגוע ב"שרונה מרקט" בתל אביב ביוני 2016. ה"קרלו" שינה את כללי המשחק בכך שהוא כלי זול וזמין, אבל קטלני (מדנס, 2019).

### גניבה או אובדן של כלי נשק פרטיים

אחד ממקורות הנשק הבלתי חוקי בעולם הפלילי כולו, ובוודאי בחברה הערבית, הוא פריצות וגניבות נשק אזרחי המוחזק ברישיון. הפוטנציאל של מלאי הנשק המוחזק כדין לשמש כמקור לנשק בלתי חוקי תלוי, בין היתר, בשאלה - כמה כלי נשק פרטיים קיימים בישראל? על פי דו"ח מבקר המדינה<sup>17</sup> (מבקר המדינה, 2014), בסוף שנת 2012 היו בישראל 151,233 בעלי רישיונות פרטיים להחזקת כלי ירייה שהחזיקו 159,438 כלי נשק. בנוסף לכך, עוד 1,163 גופים החזיקו 133,187 כלי נשק. הפיקוח על רישוי והחזקת כלי נשק הוא מתחייב, כדי למנוע, בין היתר, גניבה או אובדן שיביאו לזליגת נשק ממחזיק חוקי לעולם הפלילי. בשני מקרים, הסיכון לזליגה כזאת הוא גבוה יותר, האחד - כאשר בעל רישיון נפטר והנשק לא מופקד על ידי משפחתו או לא נאסף על ידי המשטרה ובמהלך השנים אובדים עקבותיו, והשני - כאשר אדם אינו מְחַדֵּש את רישיון הנשק ולא מתבצעת כל אכיפה בקשר לכך. בדו"ח מבקר המדינה בנושא מצוין, כי ב-90% מהמקרים שבהם לא חודש רישיון הנשק, מדובר בתקופה העולה על חצי שנה מאז פג תוקפו (מבקר המדינה, 2018). על פי נתוני משטרת ישראל<sup>18</sup>, בשנת 2017 דווח למשטרה על גניבה של 320 כלי נשק ועל אובדן של 25 נוספים. בשנת 2018 דווח על גניבה של 256 כלי נשק ועל אובדן של 33 נוספים<sup>19</sup>.

### הסבת כלי נשק שנועדו לספורט או לאימונים

בשנים האחרונות התפתח ייצור של כלי נשק שנועדו לפעילות ספורט או לאימונים מבצעיים, והם מבוססים על ירי כדורי חרס דחוסים או פלסטיק בלחץ אוויר<sup>20</sup>. כלי נשק אלה דומים באופן מושלם לכלי נשק היורים תחמושת חיה וחלק ניכר מן המכלולים והמערכות שלהם זהים לחלוטין. לפי צו הפיקוח על מצרכים ושירותים (איסור ייצור, יבוא ומכירה של צעצועים מסוכנים, התשמ"ז 1986), רובים אלה נכללים בהגדרת "צעצוע מסוכן". האחריות להסדרה ולפיקוח על הנושא מוטלת על משרד הכלכלה.

השימוש העיקרי בכלי נשק אלה נעשה במסגרת מועדונים מורשים, כחלק מפעילות ספורט ופנאי, וכן באימונים של כוחות ביטחון. אלא, שכלי נשק אלה החלו לשמש גם את העולם הפלילי - באמצעות החלפת מכלולי הירי והקנים, ניתן להפוך את רובה האוויר לרובה היורה תחמושת חיה. הרישיון לייבא את כלי הנשק הללו ניתן רק למועדוני ספורט מורשים, אולם לא מתקיים פיקוח אפקטיבי בנושא וכל אדם יכול לרכוש או לייבא מחו"ל

17 דו"ח מבקר המדינה בנושא "רישוי כלי ירייה והחזקתם", פורסם בשנת 2014.

18 הנתונים התקבלו ממחלקת אסטרטגיה, אג"ת, משטרת ישראל.

19 הנתונים התקבלו בשיחה עם ס"צ (ג'מל) אסף שחור, מחלקת אסטרטגיה, אג"ת, משטרת ישראל.

20 לרוב, נשק מסוג זה מכונה איירסופט Airsoft

רובי אוויר (מבקר המדינה, 2018). תמונה דומה עולה גם ממסמכים משטרתיים לפיהם המשקל של הסבת כלי נשק ספורטיביים לנשק חם, גובר לאחרונה. אחת ההשלכות של תופעה זו היא דרישה לחלקי חילוף לכלי נשק (מכלולים וקנים) ולבעלי ידע מקצועי לביצוע ההסבה. חיפוש ברשת מאפשר לאתר בקלות סרטונים מפורטים המדריכים כיצד להפוך נשק איירסופט לנשק חם. באחד הסרטונים מדגים אדם, ככל הנראה בארה"ב, כיצד ניתן להפוך אקדח איירסופט לנשק חם בתוך כ- 11 דקות (unknown, 2017).

#### ד. מסוכנות הנובעת משילוב בין גורמים

בחלקו הראשון של מאמר זה נסקרה תופעת האלימות בחברה הערבית בעשור האחרון. סקירה זו מלמדת על מגמת התגברות בהיקף התופעה ובחומרתה, כתוצאה מהשפעתם של גורמים רבים ושונים. אזרחי ישראל הערבים מבצעים עבירות אלימות, אך הם גם קורבנות של אלימות, באופן העולה במידה רבה על שיעורם באוכלוסייה.

בחלקו השני של המאמר נדונה תופעת הנשק הבלתי חוקי ביחס להיקפה בחברה הערבית ומידת השימוש בנשק. גם כאן, ניכרת מגמה של התגברות בהיקף התופעה ובחומרתה. בנוסף, החזקת נשק ושימוש בו בחברה הערבית הם חלק מן האתוס התרבותי הכולל גם מנהגים אלימיים כמו נקמת דם ותרבות של כבוד (Culture of honor). המחקרים בתחום מלמדים, כי השילוב בין חברה אלימה לבין נשק זמין מתבטא בריבוי מקרים של שימוש בנשק למטרות פליליות. לודוויג ואחרים<sup>21</sup> סוקרים את המחקרים שעסקו במדיניות אפקטיבית לצמצום האלימות באמצעות שימוש בנשק חם. אחת התובנות המרכזיות היא כי שיעור האלימות בחברה מסוימת מושפע ממידת הזמינות של הנשק החם בחברה זו. בהשוואה שנערכה בין החברה האמריקאית בארצות הברית לבין החברה בקנדה עלה, כי החברה האמריקאית בולטת בשילוב שבין שיעור פשיעה אלימה ותפוצה נרחבת של נשק ולכן שיעור מקרי הרצח בה גבוה באופן משמעותי יותר מאשר בקנדה. מחקרים מוכיחים, כי אין תוצאה ידועה מראש לעימותים אלימיים ובנוסף לגורמים האנושיים, התוצאה מושפעת מגורמים אינסטרומנטאליים המעורבים בסיטואציה. ככל שהנשק החם זמין בעת התרחשותה של סיטואציה אלימה, גובר הסיכוי שיעשה בו שימוש ושהקונפליקט יסתיים בפציעה חמורה או ברצח (Ludwig, 2004).

<sup>21</sup> "Public policy perspectives principles for effective gun policy" (Ludwig, 2004)

## פעולת הרשויות בישראל להתמודדות עם תופעת הנשק הבלתי חוקי

### א. התפישה המקובלת בישראל

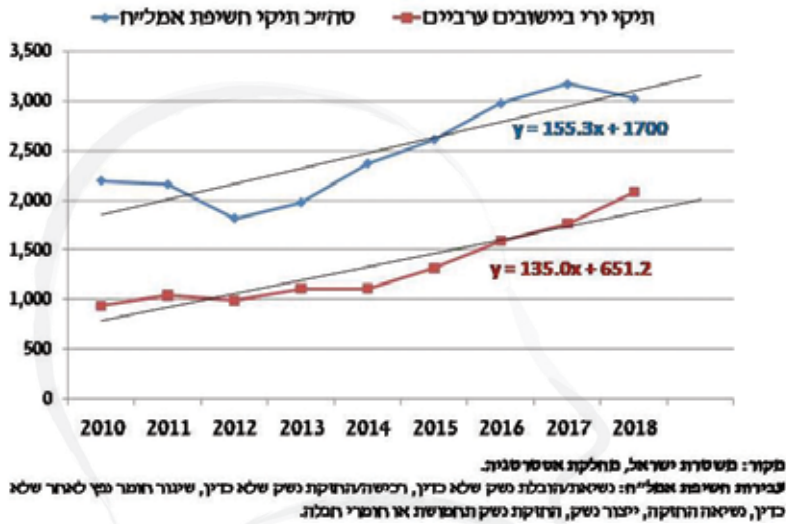
המאבק בתופעת הנשק הבלתי חוקי בישראל מתבסס על שני עקרונות מרכזיים: העיקרון הראשון גורס, כי למרות המורכבות הרבה של הגורמים לאלימות ולפשיעה בחברה הערבית, הנובעים מקוֹשְׁלִים רבים בכל תחומי הממשל והחברה בישראל, המשטרה נתפסת כגורם המרכזי (ואולי היחיד) הנדרש למְגֵר את התופעה. גישה זו באה לידי ביטוי בכותרתו של דו"ח מבקר המדינה בנושא: **"התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה ..."** וגם: **"ניכר כי המשטרה משקיעה מאמצים רבים בחשיפת אמל"ח ואולם העלייה המתמשכת בשנים האחרונות במספר אירועי הירי מעידה על הקושי של המשטרה להתמודד באופן אפקטיבי עם סוגיה זו"**... (מבקר המדינה, 2018).

העיקרון השני מתייחס לכך שהפתרון טמון רק בהעלאת תפוקות האכיפה, דהיינו, שעל המשטרה לתפוס יותר כלי נשק, לבצע יותר מעצרים ולהגיש יותר כתבי אישום (פעילות חשיפה). עיקרון זה בא לידי ביטוי, אף הוא, בדו"ח המבקר: **בשנת 2016 חלה עלייה תלולה של כ-55% בתיקי הירי לעומת שנת 2014. יוצא איפה שאף שבשנת 2016 הייתה עלייה ניכרת של 37% במספר תיקי חשיפת האמל"ח בכל הארץ לעומת שנת 2014, דבר שהיה אמור להפחית את כמות האמל"ח וממילא, את מספר תיקי הירי, בפועל, חלה עלייה ניכרת במספר תיקי הירי** (מבקר המדינה, 2018).

### ב. פעילות המשטרה

מאז תחילת העשור הנוכחי משקיעה המשטרה מאמצים אדירים בחשיפת עבירות החזקה, סחר ושימוש בנשק ובאמצעי לחימה. מאמצים אלה הניבו עלייה רציפה ומתמדת בתפוקות, הכוללות תפיסת כלי נשק, מעצרים וכתבי אישום. במקביל לכך, נצפית עלייה רציפה ותואמת גם בהיקף אירועי הירי ביישובים הערביים. העלייה בתפוקות אינה מצליחה להביא לירידה בהיקף השימוש בנשק ואפילו לא לבלום את מגמת העלייה. יש להדגיש, כי החשיפה המשטרית ממוקדת בחברה הערבית.

## תיקי חשיפת נשק ואמצעי לחימה לעומת תיקי ירי - 2010-2018



פעולתה של המשטרה מתמקדת בשני צירים מרכזיים: האחד - טיפול אכיפתי בעבריינים העוסקים בהברחה, בבלדרות ובסחר באמצעי לחימה, ומאמץ מתמיד לתפיסת כלי נשק ואמצעי לחימה. השני - יישום אסטרטגיית המניעה המצבית לצמצום תופעת השימוש בנשק, קרי - אירועי ירי. את האבחנה הזו הוביל המפכ"ל לשעבר, רב ניצב רוני אלשיך, כחלק מתפיסה כוללת של הפעלת הכוח במשטרה, במסגרת רפורמת אמו"ן.

עיקר המאבק במברייחי ובסוחרי אמצעי לחימה מתבצע על ידי היחידות המרכזיות (ימ"ר) במחוזות המשטרה, תוך שימוש במיטב היכולות של המשטרה - איסוף מודיעין, הפעלת סוכנים סמויים, שימוש בטכנולוגיה מתקדמת ופעילות אופרטיבית צְנִפָּה (אסור, 2019). תפיסות נשק ואמצעי לחימה מתבצעות על ידי כל היחידות, ביניהן תחנות המשטרה, יחידות משמר הגבול ויחידות משימתיות אחרות.

אסטרטגיית המניעה המצבית מבוססת על העיקרון, כי הדרך הראויה למנוע פשיעה היא על ידי צמצום הזדמנויות לביצוע עבירות. לשיטתה, יש להתמקד בסיטואציה שמובילה באופן מיידי לביצוע העבירה; לבצע שינויים בסיטואציה על מנת להקשות על העבריין כאשר הוא ניגש לבצע את העבירה, לגרום לו להגיע למסקנה שלא כדאי לו לבצעה, עד שיוותר על תכניתו העבריינית, או למנוע ממנו, פיזית, להשלים אותה (יחזקאלי, 2016).

עוד חשוב לציין את התכנית האסטרטגית של משטרת ישראל לחיזוק המערכים בחברה הערבית, הכוללת הקמת תחנות ויחידות משטרה חדשות כפועל יוצא מהחלטות הממשלה 922 (2015) ו-1402 (2016), תוך הקצאה תקציבית של למעלה ממיליארד שקלים. החלטה 1402 מחודש אפריל 2016 כוללת קידום תכנית רב- שנתית של המשרד לביטחון הפנים בנושא הביטחון האישי במגזר הערבי (לשנים 2016-2020). להובלת יישומה, הוקמה במשטרת

ישראל מנהלת בראשות ניצב ג'מאל חרוש. יישום התכנית עד כה הביא להקמת 11 תחנות ונקודות משטרה חדשות ביישובים ערביים ולחיזוק משמעותי של תחנות משטרה קיימות. על פי דו"ח מבקר המדינה, במשטרה חסרה ראייה כוללת של מערכה למיגור התופעה, למרות שהצורך להקמת גוף מבצעי ארצי מתכלל הועלה בשנים 2016 ו-2017 בתוך המשטרה, לרבות הובלת שיתופי פעולה מודיעיניים ומבצעיים בין היחידות. הדו"ח מצביע על שיתוף פעולה לקוי בין המשטרה לבין שב"כ וצה"ל עקב שונות באינטרסים ובנושאי ההתעניינות של הגופים. כתוצאה מכך, עפ"י הדו"ח, אין העברת מידע בין הארגונים (מבקר המדינה, 2018).

### ג. פעילות שירות הביטחון הכללי

דו"ח מבקר המדינה מתייחס לשיתוף הפעולה של שב"כ עם משטרת ישראל כגורם מסייע, על בסיס מודיעין שיתורגם לפעילות מבצעית. מן הדו"ח עולה, כי למרות ההכרה בחשיבותו של שיתוף הפעולה המודיעיני, קיימים פערי מודיעין ואין שגרת עבודה סדורה ומתואמת בין הארגונים, לא ברמת המְטָה ולא ברמת השטח. במענה לדו"ח ציין השב"כ, כי הארגון מודע היטב לאיום הנובע מזליגת נשק ואמצעי לחימה פליליים לגורמי טרור ולכן מייחס חשיבות רבה להקמת צוות מערכה כלל-ארצי, בהובלת המשרד לביטחון פנים והמשטרה, שיפעל לצמצום כמות הנשק ואמצעי הלחימה הבלתי חוקיים בחברה הערבית, וכן להשקעת משאבים ניכרים בפענוח אירועי ירי בחברה הערבית. על פי עמדת השב"כ, הקמת צוות כאמור תביא לטיפול מערכתי ומקיף בתופעה, תעודד את בני החברה הערבית לדווח לרשויות האכיפה על אירועי ירי והחזקת נשק, ותגביר בקרבם את תחושת הביטחון האישי והאמון (מבקר המדינה, 2018).

### ד. פעילות צה"ל

צה"ל מהווה את אחד מהמקורות העיקריים של נשק בלתי חוקי, כפי שצוין בפרק הקודם, בסקירת תופעת גניבת נשק מבסיסי צה"ל וחיליו. במענה צה"ל לדו"ח מבקר המדינה צוין, כי לשם צמצום היקף גניבות הנשק והתחמושת מצה"ל ננקטו כמה פעולות, ביניהן: קיום תחקירים ברמת הרמטכ"ל וסגנו בנוגע לאירועים בהם נגנבו נשק ותחמושת, צמצום מספר הבונקרים והנשקיות, קביעת תקן לאבטחת בונקרים ונשקיות ושילוב טכנולוגיה מתאימה בעלות של 85 מיליון ₪, סימון תחמושת, פעולות הסברה למפקדים ולחיילים בנושא חשיבות השמירה על נשק ותחמושת, ובדיקת הקבלנים המועסקים על ידי צה"ל. כן הורה הרמטכ"ל למצ"ח להציב את אירועי גניבת הנשק בראש סדר העדיפות שלה (מבקר המדינה, 2018).

במענה צה"ל לדו"ח המבקר לא נמצאה התייחסות לשני נושאים נוספים הנמצאים באחריותו, האחד - הברחות נשק מירדן ליהודה ושומרון ומשם לישראל, והשני - ייצור נשק בתחומי יהודה ושומרון, אזור המצוי בריבונות צה"ל. בראיון שנערך במסגרת עבודה זו עם אל"מ אלון מדנס, קצין אג"ם פיקוד מרכז בשנים 2017-2018, עולה, כי צה"ל ניהל מערכה

סדורה נגד יצרני רובה ה"קרלו" בשטחי יהודה ושומרון, תוך שיתוף פעולה עם שירות הביטחון הכללי והמשטרה. הפיגוע בשרונה מרקט (תל אביב) ביוני 2016, בו מחבלים עשו שימוש ברובה מסוג "קרלו", חידד את ההבנה, כי רובה מסוג זה משפץ את כללי המשחק וכי יש הכרח לפגוע ביכולת הייצור שלו. על רקע זה ביצע צה"ל פעילות ממוקדת בבתי מלאכה המשמשים לייצור כלי נשק (להלן: מחרטות), ובמחצית הראשונה של שנת 2017 הוצאו מכלל פעילות 27 מהם ונתפסו 144 כלי נשק. המחרטות שנתפסו והוחרמו מבעליהן נערכו בשטחי האחסנה של צה"ל. ניתן היה לומר, כי המערכה אפקטיבית, משתי סיבות: הראשונה, מחיר רובה מסוג "קרלו" החל לעלות, והשנייה, מהמנהל האזרחי התקבלו מִסְרִים, כי בעלי בתי מלאכה ביהודה ושומרון חוששים מפני מעורבות בייצור אמצעי לחימה, פן תיפגע פרנסת משפחתם. למרות האמור לעיל, בחלק גדול של המקרים, הליך האכיפה לא מוצה עד תום ויצרני הנשק לא הועמדו לדין. צה"ל הסתפק בסגירת בתי המלאכה ובתפיסת הכלים, אך התוצאות מלמדות כי ההשפעה על שוק הנשק הבלתי חוקר בתחומי מדינת ישראל לא הורגשה. רובה ה"קרלו" נותר כלי הנשק הנפוץ והזמין ביותר.

### ה. רמת הענישה בעבירות נשק ואמצעי לחימה

בית המשפט העליון התייחס לא אחת לחומרתן של עבירות בנשק ואמצעי לחימה וְלְצוֹרֵךְ להחמיר בעונשם של המורשעים בדין, על מנת להעלות את רמת ההרתעה ולצמצם את התופעה ואת המסוכנות הנובעת ממנה. בפסיקותיו התייחס בית המשפט העליון לכך שתכלית החזקת נשק היא לבצע עבירות אחרות הכרוכות באלימות, או בהפחדה [לעניין זה ראה לדוגמה - (ע"פ 3361/08 נתנאל לייבוביץ נגד מדינת ישראל, 2008) (ע"פ 7955/06 כרכור נגד מדינת ישראל) (ע"פ 3416/09 מדינת ישראל נגד מחמוד חרבוש, 2010)].

העונש המירבי הקבוע בחוק בעבירות בנשק ואמצעי לחימה הוא החל מ-5-2 שנות מאסר לירי בשטח בנוי, 10 שנות מאסר בגין נשיאת נשק ועד 15 שנות מאסר לעבירות ייצוא, ייבוא וסחר בנשק. הנחיית פרקליט המדינה בנושא: מדיניות ענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה (9:16) קובעת את מִתְקָם המוצא לענישה שאליו יעתרו גורמי התביעה. ההנחיה מתייחסת לסוג אמצעי הלחימה (תחמושת, אקדה, רובה, מטען) ולסוג העבירה (החזקה, נשיאה וסחר). למשל, מִתְקָם הענישה שאליו תידרש לעתור התביעה בעבירה של נשיאת רובה או תת-מקלע הוא 2.5-5 שנות מאסר ואילו בעבירת סחר באותו נשק, מִתְקָם עומד של 3-7 שנות מאסר.

על פי דו"ח מבקר המדינה, בגזר דין בעבירת רכישה או החזקה של כלי נשק, שדינה 7 שנות מאסר, מסך כל התיקים שנדונו בשנת 2016 בבתי המשפט בישראל, ב-85 אחוזים מהמקרים הוטל עונש מאסר של עד שנה אחת. בעבירה של נשיאה או הובלה של נשק, שדינה עד 10 שנות מאסר, ב-64 אחוזים מהמקרים הוטל עונש של עד שנה אחת. עמדת המשטרה כפי שיוצגה בדו"ח המבקר גורסת כי: **רף הענישה הוא נמוך ואינו משקף את חומרת העבירות, את הסיכון הנשקף מהן ואת חומרת התופעה, ואין בו מענה הולם להיקף אירועי הירי הגובר במהלך השנים האחרונות** (מבקר המדינה, 2018).

## הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית - איום על הביטחון הלאומי

על פי התפיסה המקובלת במכללה לביטחון לאומי, הביטחון הלאומי עוסק במזכנת המדינה להגן על עצמה נוכח איומים מבחוץ, של מדינות יריבות ואויבות ושל גופים שאינם מדינה, ונוכח איומים מבפנים, של גורמים בתוך החברה הישראלית שעלולים לסכן את קיומה של המדינה, את זהותה ואת האינטרסים החיוניים שלה (עמידרו, 2011). לפיכך, הביטחון הלאומי של ישראל מושתת על ארבע רגליים: ביטחונית, מדינית, חברתית וכלכלית.

הפשיעה האלימה והנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית מהווים איום על הביטחון הלאומי של ישראל בממדים הבאים:

**איום ביטחוני ישיר** - הקשר בין פשיעה לבין טרור הינו קשר מוכר וידוע שהומשג לראשונה במחקר לפני כארבעה עשורים. שיתופי פעולה על בסיס אינטרסים משותפים בין ארגוני טרור לבין משפחות פשע התרחש, לא אחת, גם בישראל. דוגמה לכך בפרשייה שהתנהלה בצפון הארץ, במסגרתה בוצעה הברחה של מטעני חבלה לצורך ביצוע פיגועים בישראל על ידי חיזבאללה, באמצעות שימוש בתשתית של מבריחי סמים ממשפחת קהמוז מהכפר רג'ר (מדינת ישראל נגד דיאב בן סעד קהמוז ואח', 2017). שיתופי הפעולה בין ארגוני טרור לבין ארגוני פשיעה יוצרים פוטנציאל מסוכן ביותר לאור העובדה כי חברי ארגון הפשיעה הם אזרחי ישראל הפועלים בתוך המדינה ונעים בה בחופשיות, וחברים בארגונים חמושים, אלימים וחסרי עכבות.

איום ישיר נוסף על הביטחון הלאומי נובע מן השינוי המוכר באופי הטרור בישראל ובעולם. כיום, יותר ויותר פיגועים יוצאים לפועל באמצעות מפגעים עצמאיים, או "זאבים בודדים", ולא באמצעות תשתית טרור המאופיינת במסגרת ארגונית. פיגועים אלה הם תוצר של השראה הנובעת מהטפה אידיאולוגית. תופעת ה"זאב הבודד" כתיאור לתופעת המפגע העצמאי העסיקה רבות את גופי המחקר שפעלו בתחום המאבק בטרור. מדובר בתופעה מאתגרת במיוחד. העדר התשתית הארגונית, ההפעלה האפקטיבית והקושי לאסוף מודיעין ולסכל פיגועי יחידים בכלים המסורתיים הפכו את השיטה למסוכנת במיוחד. בשנים האחרונות חוותה מדינת ישראל פיגועים קשים שיצאו אל הפועל במודל זה. הבולטים שבהם: הפיגוע ברחוב דיזנגוף בתל אביב (נשאת מלחם) בינואר 2016, הפיגוע בחיפה (מחמד שינאווי) בינואר 2017 והפיגוע בהר הבית (שלושה בני משפחת ג'בארין) ביולי 2017. אחת המסקנות המרכזיות ממחקרים בנוגע ל"זאבים בודדים" היא הצורך לראות בראייה רחבה את התהליכים והגורמים המאפשרים את הפעלתם של המפגעים. במקום לחפש את מבצע הפיגוע הבא, יש צורך לזהות את התהליך המתרחש שמביא לכך, לעיתים באמצעות הטפה דתית והסתה היוצרות את המניע לפעולה, את המוטיבציה והנכונות, ולעיתים, באמצעות שימוש ברשתות חברתיות ובאתרי אינטרנט המאפשרים לממש אותה (Weimann, 2012). לכך יש להוסיף את זמינות הנשק ואמצעי הלחימה.

בהסתכלות הרחבה על תופעת האלימות המחרפה לכדי שימוש בנשק ועלייה בשיעור מקרי הרצח כאשר הנשק בחברה זמין, יש להתייחס גם לשימוש בנשק לשם טרור. זמינות גבוהה של נשק בחברה הערבית עלולה להוות איום ישיר על כוחות הביטחון ועל אזרחים גם בהתפתחות אירועים של הפרות סדר נרחבות, דוגמת אירועי אוקטובר 2000. העלייה הניכרת בזמינות הנשק וקלות השימוש בו כיום לעומת שנת 2000, עלולות להוביל למצב בו צעירים חמומי-מוח יפנו לשימוש בנשק כתחליף מסוכן להתפרצות ולזריקת אבנים, ללא קשר לרקע שהביא לפריצת העימות האלים.

### איום על הבסיס החברתי

קיימות מספר גישות להגדרת המרכיב החברתי של הביטחון הלאומי ולהבנתו. הגישה המקובלת בעת הנוכחית היא זו המעמידה במרכזה את החוסן החברתי, המושתת על ערכים משותפים, סוציאליזציה, סולידריות חברתית, שלטון הזוכה ללגיטימציה רחבה וכלכלה חסונה וצומחת (קינן, 2011).

תופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית, ובכללה גם תופעת הנשק ואמצעי הלחימה הבלתי חוקיים, פוגעת בחוסנה של החברה הישראלית במישורים הבאים:

**פגיעה בביטחון האישי של אזרחי המדינה** - בחלקו הראשון של המאמר הוצגו השפעות תופעת האלימות והשימוש בנשק בלתי חוקי על הביטחון האישי בחברה הערבית. השפעה זו משתקפת גם בנתונים הסטטיסטיים המבטאים שיעורים גבוהים של פשיעה ואלימות בחברה הערבית לעומת החברה היהודית, והביאה להתפתחות מנגנונים אלטרנטיביים המחליפים את מנגנוני המדינה.

**ריבונות ומְשִׁילוֹת** - היקף ההחזקה והשימוש בנשק ובאמצעי לחימה בלתי חוקיים בישראל, בין אם על רקע פלילי ובין אם על רקע ביטחוני, הוא תופעה שאף מדינה דמוקרטית לא יכולה להשלים עמה ולאפשר את קיומה. האזרח הפשוט בחברה הערבית מקבל, לא אחת, את מְרֵאת העבריינים על פני מרות המדינה (אסור, 2019). קיומו של כוח חמוש ההולך ומתעצם, לצד זמינות גבוהה של נשק ואמצעי לחימה, מאתגרים את אחד האינטרסים החשובים של המדינה - להכיל את ריבונותה על כל שיטחה ועל כל אזרחיה. שלמות ריבונית מוחלטת ושליטה מנהלית-צבאית יציבה בשטח נתון הם תנאים מוקדמים ליכולת של כל מדינה ליישם מדיניות ולהגשים את מטרותיה (Skocpol, 1985).

**התעצמות ארגוני הפשיעה** - הנשק הבלתי חוקי מהווה מרכיב מרכזי ומשמעותי בהתעצמות ארגוני הפשיעה בחברה הערבית. פעילות ארגוני הפשיעה מבוססת על ההרתעה שהם מייצרים בסביבתם, באמצעות שני מרכיבים: היכולת לפגוע במי שמתנגד להם ואינו נענה לדרישותיהם, והעובדה שאין להם עכבות או 'קווים אדומים', עד לאן ירחיקו במעשיהם. ארגונים אלה מזינים תהליכים רבים המובילים לעלייה בשיעור האלימות ובביקוש לנשק בלתי חוקי. לא אחת, ארגוני פשיעה, ולא רשויות המדינה, נתפסים בעיני אזרחים או חמולות ככוח החזק בשטח, על פיהם יישק דבר.

**בידול החברה הערבית** - תיווגה של החברה הערבית כולה כחברה המבוססת על ערכים של כוחנות ואלימות, פרסום אירועי ירי ומעשי רצח אכזריים המתרחשים כתוצאה מסכסוכים בין חמולות, בין ארגוני פשיעה או בין אזרחים, בכל אמצעי התקשורת, מייצרים תמונה עגומה של החברה כולה.

לכך יש להוסיף, כי לתופעות הפשיעה והאלימות משמעויות כלכליות נרחבות הנובעות מהתעצמות ארגוני הפשיעה, צבירת הון וכוח על ידם, חיבור למערכות השלטון המקומי ודיכוי הצמיחה העסקית. רוב ארגוני הפשיעה הערביים עוסקים בסחירת דמי חסות מבעלי עסקים, כמעין 'מס' עבור הבטחה מפני פגיעה. אותם ארגונים גם מחליפים את המערכת הבנקאית במתן הלוואות ואת המערכת המשפטית בגביית חובות.

## אלימות ונשק בלתי חוקי - ניתוח של מערכת מורכבת

תופעת הנשק הבלתי חוקי בחברה הערבית היא חלק מסוגיה רחבה ומורכבת הכוללת את החברה הערבית, את יחסיה עם המדינה, התפתחות האלימות והפשיעה, ארגוני פשיעה מתעצמים ועוד. מורכבותה של מערכת נובעת מהשפעת יחסי הגומלין בין מרכיביה ומיחסיה שלה עם הסביבה החיצונית, היוצרים אפקט המתבטא בתוצאות. תוצאות אלו עלולות להיות הבעיות עמן המערכת נדרשת להתמודד.

באופן טבעי, החשיבה האנושית נוטה לפשט את המערכת כדי להבחין בין סיבה ומסובב ובין גורם לתוצאה, ועל ידי כך לבחור בפתרון פשוט. אומנם הפתרונות הפשוטים עשויים להצליח בטווח הקצר ולהביא להקלה מסוימת, אולם בטווח הארוך, הם גורמים לנזקים משמעותיים המעצימים את הבעיה. כדי להתמודד עם בעיות מורכבות בראייה כוללת ולא באמצעות בחירת פתרון ממעלה ראשונה לבעיה ממעלה שנייה, התפתחה החשיבה המערכתית.

בספרו "הארגון הלומד", תאר פיטר סנג'י (2008) את הכללים המאפיינים סביבה מערכתית תחת הכותרת "כללי התחום החמישי". כללים אלה ממחישים את הדפוסים הלא טריוויאליים של מערכות מורכבות אל מול הפתרונות האפשריים הכרוכים בהתערבות. הרעיון המרכזי בתפיסת הטיפול במערכות מורכבות הוא הצורך בהבנת יחסי הגומלין בתוך המערכת והתאמת פעולות ההתערבות לאופי המערכת. פתרונות לא מערכתיים עשויים להביא לשיפור בטווח הקצר אך ל'אפקט דומינו' שיביא לנזק בטווח הארוך. פתרון לא מערכתי מטפל בתסמינים תחילה ולא מספק מענה לסיבת השורש של התופעה, ולכן בטווח הזמן הארוך יותר, הבעיה תופיע שוב או שתיווצר בעיה חדשה וחמורה יותר. אימוץ פתרונות מוכרים שאולי עבדו בעבר ולא נותנים מענה לבעיות הבסיסיות בתופעה הנוכחית הוא בבחינת 'חיפוש המטבע מתחת לפנס' ולא היכן שנמצאת הבעיה האמיתית. הפתרון הלא מערכתי עלול להיות גרוע יותר מהתופעה עצמה, בכך שהוא נותן מענה לסימפטום במצב הנוכחי אבל מעמיק את הבעיה ויוצר תלות בקיומו של הפתרון. זהו סוג של "התמכרות

לתרופה". החתירה לפתרון מהיר הנוגד את קצב ההתפתחות וההכלה של המערכת עלולה לגרום למשוב שיבלום את פעולות ההתערבות ואף עלול לגרום לנזק.

### תיאור מורכבות המערכת



### ההרתעה לא עובדת

אין חולק על כך כי בשנים האחרונות, במיוחד, משטרת ישראל משקיעה מאמצים רבים בטיפול בתופעת הנשק הבלתי חוקי ואירועי הירי ביישובים הערביים. מאמצים אלה באים לידי ביטוי במיקוד פעילות היחידות באירועי ירי ובהגדרת יעדים מדידים לכל תחנה רלוונטית. פעילות זו הניבה עלייה בתפוסת כלי נשק ועלייה בחשיפת עבירות בתחום הנשק ואמצעי לחימה. עם הנהגת "תפיסת האמון" כאסטרטגיית הפעולה של משטרת ישראל בשנת 2015, נקבעו לכל תחנה יעדים ייחודיים אשר נבחרו בהתאם לבעיות המקומיות המטרידות את האזרח הנורמטיבי (משטרת ישראל, 2016). בין היתר, נקבעו יעדים לצמצום היקף תופעת הירי ביישובים ובשכונות הערביות. תחנות המשטרה גיבשו תכניות פעולה שהתבססו על אסטרטגיית המניעה המצבית ופרסו כוחות וניידות משטרה בהתאם למיפוי המקומות והזמנים בהם אירעו מקרי ירי, כדי לדחוק משם את העבריינים. בשנת 2016, השנה הראשונה להשקת התכנית, עברה משטרת ישראל תהליך הטמעה והפנמה. בשנת 2017 חלה ירידה משמעותית באירועי הירי, והתעוררה אופטימיות רבה באשר למידת האפקטיביות של התפיסה. בשנת 2018 התהפכה המגמה וכבר מתחילת

השנה חלה עלייה משמעותית באירועי הירי. בחלק מן היחידות ההיקף חזר לרמה של שנת 2016 או אף למעלה מכך (נתוני משטרת ישראל, 2019).

השאלה מהם הגורמים לכך נידונה רבות במשטרת ישראל. כפי שצוין לעיל, אחד המאפיינים לכך שמאמצים פתרון ממעלה ראשונה לבעיה ממעלה שנייה הוא שיפור בטווח הקצר ותחושת הקלה, אך השיפור הזה אינו מבטא שיווי משקל חדש של המערכת ובטווח זמן ארוך יותר, המגמה אף מחמירה. הטיפול באירועי הירי התמקד בסימפטום הנובע משילוב של נשק זמין וחברה שבה שיעורי אלימות גבוהים, ולא בסיבות השורש הגורמות לסימפטום זה להופיע. תיאוריה זו מלמדת, כי יצירת הרתעה אפקטיבית היא פעולה מורכבת המחייבת פעולה מערכתית מתואמת, שיטתית וממושכת של גורמי האכיפה. הפעולות הטקטיות אכן אמורות להתבצע בהתאם למיקוד של כל יחידה ותחנת משטרה ובהתאם למאפייניה הספציפיים, אולם המערכה הכוללת חייבת לכלול רבדי פעולה נוספים, שתכליתם להגביר את ההרתעה באמצעות חיזוק התפיסה הסובייקטיבית בקרב העבריינים, שהסיכוי להיתפס, לעמוד לדין ולהיענש הוא גבוה. כך, חישוב רציונאלי פשוט יוביל אותם להבנה שהעונש הצפוי להם רב מן התועלת שהם עשויים להפיק מביצוע העבירה (לרנאו, 2016). מדידה, לכאורה, של עוצמת ההרתעה באמצעות כימות תפוקות האכיפה בלבד הוכחה כלא אפקטיבית דייה.

## נשק בלתי חוקי - בחינה של ביקוש והיצע

אחת הגישות הרווחות במשטרה ובצה"ל לבחינת מידת השפעת המאבק להקטנת זמינות הנשק היא באמצעות בדיקת "מחיר השוק" של נשק בלתי חוקי. על פי גישה זו, ככל שתתבצע פעילות לאיתור ולתפיסת כלי נשק, תִּקָּטן זמינותו, ההיצע ירד והמחיר יעלה. ההנחה היא, כי עליית המחיר בעצמה תשפיע גם על ירידת הביקוש. "מחיר השוק" של הנשק נתפס כאינדיקטור לאפקטיביות של מנגנון האכיפה, בהנחה שירידה בביקוש תוביל לצמצום תפוצת הנשק וזמינותו ועליית המחיר, אם כן, מעידה על מחסור.

בחינת הנחה זו באמצעות כללי שיווי המשקל בביקוש והיצע המקובלים בעולם הכלכלה חושפת כמה נקודות מעניינות. מאפייני הביקוש לנשק מלמדים כי מדובר בביקוש קשיח, כלומר - החזקת נשק היא צורך בסיסי להגנה על ביטחון האישי של אדם ושל משפחתו ולכן הורדת ההיצע, למשל, באמצעות הגברת החשיפה והתפיסות על ידי המשטרה, לא תוביל לירידה בביקוש, אלא לתגובות מערכתיות אחרות, הכוללות:

- 1) הגברת מאמצי הייצור כדי לתת מענה לביקוש ולהתגבר על המחסור באמצעות התרחבות של תופעת ההברחות, הגניבות מצה"ל והייצור העצמי.
- 2) המחסור בנשק תיקני יגרום לחיפוש אחר מוצרים אלטרנטיביים, דהיינו, כלי נשק זולים וזמינים יותר. ככל הנראה זוהי הסיבה לתופעת ייצור רובה ה"קרלו" ולעלייה המשמעותית בתפוצתו, וכן להגברת המאמצים להסב נשק מסוג איירסופט, לנשק חם.

3) הכדאיות הכלכלית, כתוצאה מהעלייה במחירים, תעלה בקרב עבריינים פוטנציאליים נוספים את הפיתוי והמשיכה להיכנס לשוק כדי לגרוף רווחים קלים (הרתעה לא אפקטיבית), לכן שוק הנשק הבלתי חוקי רק יתרחב ויצמח.

לפיכך, התערבות באמצעות הקטנת ההיצע, המתבטאת בהגברת תפוקות האכיפה, אינה אפקטיבית, **אלא אם תלווה בפעולה מקבילה להקטנת הביקוש**. היכולת להשפיע על הביקוש מורכבת יותר מאחר ועליה להתבסס על מענה לסיבות שבגינן רוצה אדם מסוים להחזיק בנשק. לדוגמה - שיפור תחושת הביטחון האישי תנטרל את הצורך של האזרח להחזיק נשק כדי להגן על עצמו; פיתוח מנגנון יעיל לפתרון סכסוכים ייתר את הצורך לפעול באלימות ובנשק כדי לממש את זכויותיו; ועוד. כפי שמקובל בגישת החשיבה המערכתית ועולם המערכות המורכבות, מעורבות אפקטיבית היא לא טיפול בסימפטום, אלא בגורמים לבעיה. זהו ההבדל בין גישה ליניארית המחברת בין גורם לתוצאה לבין גישה מורכבת, בעלת השפעה ארוכת-טווח.

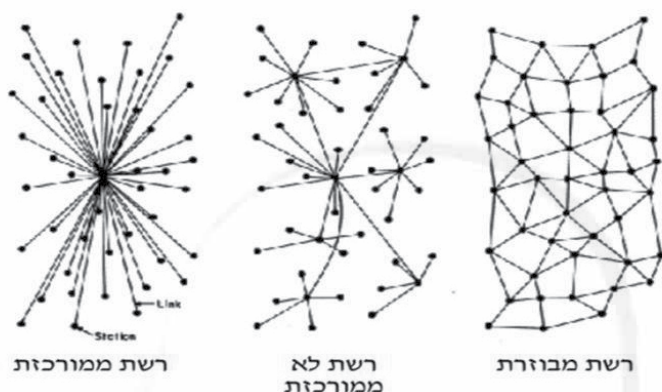
### ארגוני הפשיעה הערביים - מוקד הבעיה, או מפתח לפתרון?

בחינת המערכת, הכוללת שחקנים רבים, כמו גם בחינת קשרי גומלין ביניהם בתוך החברה הערבית ביחס לפשיעה החמורה ועבירות בנשק ואמצעי לחימה, מזהה קבוצת שחקנים דומיננטית מאוד בהשפעתה על המערכת כולה.

אחת הדרכים לאפיון מערכת מורכבת היא באמצעות בחינת הקשרים שבין מרכיבי המערכת והגדרת היחסים ביניהם, כך שמהות הקשרים תבוא לידי ביטוי באופן מובן למתבונן, **כשכלי הביטוי לכך הוא הרשת** (יחזקאלי, 2007). יחזקאלי ועפרון הגדירו את המושג "רשת" כמערכת של קישורים בין המרכיבים העצמאיים של מערכת מורכבת. המרכיבים העצמאיים הם האיברים במערכת והם מחוברים ביניהם באמצעות קשרים שדרכם מועברים מִקָּרִים. הקשר מהווה תשתית ותוכנם של המסרים מבטא את המהות התוכנית של הקשרים.

יש שלושה סוגי רשתות: האחת, רשת מבוזרת הכוללת אוסף של אברים וקשרים דומים בעוצמתם, שלא מזהים בתוכה מרכז או מרכזים דומיננטיים. השנייה, רשת לא ממורכזת הכוללת קשר בין אוסף של אברים, שכל אחד מהם מהווה מרכז הכולל מספר אברים נוספים. השלישית, רשת ממורכזת הכוללת אבר מרכזי אחד שמחובר לכל יתר האברים ברשת.

ככל שרשת מבוזרת יותר, כך היא פגיעה פחות וקשה יותר למוטט אותה, ולהיפך: ככל שהיא ממורכזת יותר, פגיעה באובייקטים המרכזיים שלה תביא לקריסתה ביתר קלות (יחזקאלי, 2007).



סקירת מגמות הפשיעה הגוברת בחברה הערבית מבליטה את מרכזיותם של ארגוני הפשיעה הערביים. אם נבחן את השפעתם של ארגוני הפשיעה לאורך ציר הזמן, נמצא כי קיימת התאמה בין החמרת האלימות ועבירות הנשק בתחילת העשור לבין הצלחת המשטרה במאבק נגד ארגוני הפשיעה במגזר היהודי. כפי שתואר קודם לכן, בפרק שעסק בטיפול המשטרה בארגוני הפשיעה, צמיחת ארגוני הפשיעה הערביים (Emergence) תוארה כ"תוצאה בלתי צפויה", או "ברבור שחור". ההתערבות המשטרתית במערכת הביאה להחלשת מוקד מרכזי ולתוך החלל שנוצר נכנסו ארגוני פשיעה חזקים ואלימים יותר. כל אחד מן הארגונים הללו מהווה מוקד מרכזי בסביבתו, המכונה בעולם הרשתות כ"רכזת". לאותה רכזת יש מספר רב של קישורים ביחס למרכיבים האחרים ברשת, כלומר, רובם המכריע של הצמתים הוא בעל קישוריות נמוכה ורק צמתים ספורים הם בעלי קישוריות גבוהה (יחזקאלי, 2007). ארגוני הפשיעה הם המחולל החזק ביותר להתחמשות בנשק ואמצעי לחימה בחברה הערבית. פעילותם מייצרת ביקוש לנשק ככלי אינסטרומנטלי לצורך פעולתם מול האובייקטים הישירים שלהם - כגון אלה הנדרשים לשלם חובות או דמי חסות, וגם לצורך מלחמות שליטה בין הארגונים עצמם. פעולת ארגוני הפשיעה מגבירה את הביקוש לנשק באופן ישיר גם בקרב המבקשים להתגונן מפניהם. במקרים מסוימים ניתן לראות שפעילות הארגונים בחברה הערבית מוצתה על ידם והם מרחיבים את פעילותם לתוך ערים מרכזיות שאינן ערביות. זהו תהליך מעגלי שהולך ומתעצם נגד עינינו, יוצר נרמות חברתיות חדשות ומניע מגמות של החמרה באלימות על כל נגזרותיה. בחירה באסטרטגיית פעולה שתתמקד בריכוז מאמץ להחלשת ארגוני הפשיעה הערביים, מחייבת התגייסות לאומית של כל גופי הביטחון והאכיפה, בהובלת משטרת ישראל. מערכה זו תחייב הנעת תהליכים של שינויי חקיקה והענקת סמכויות חריגות לרשויות, בדומה לחוק המאבק בטרור, ותכלול תקיפה בציר הכלכלי לצד התקיפה בציר הפלילי. מערכה כזו, אם תביא לפגיעה במוקד הכוח של אותם ארגונים באמצעות הפללת ראשיהם וחילוט רכושם, עשויה להוביל לתהליך מעגלי בכיוון הפוך.

**בקבלת החלטות בתחומים של ביטחון לאומי יש כלל אחד חשוב: לעולם אל תבחר באלטרנטיבה שאינך יכול לעמוד במחיר הכישלון שלה! השלמה עם יצירת כוח ערבי חמוש, נחוש - שמכיר היטב את כוחות הביטחון ואת נקודות התורפה שלהן - היא מצב שמדינה חפצת חיים אינה יכולה להשלים איתו!** (יחזקאלי, 2018).

## סיכום

תופעת האלימות המתגברת בחברה הערבית, הכוללת החזקה ושימוש בנשק בלתי חוקי ובאמצעי לחימה נוספים, היא תופעה חברתית רחבה ומורכבת. העלייה בהיקף האירועים ובחומרתם מתחילת העשור הובילה לגל האלימות הנוכחי, הכולל סדרת מעשי רצח ופציעות חמורות.

משרדי הממשלה ורשויות האכיפה בישראל פועלים מול החברה הערבית באופן לא מתואם ולא מספק, לכן האפקטיביות של פעולתם נמוכה. הגישה הרווחת לטיפול בתופעת הנשק הבלתי חוקי אינה מבוססת על חשיבה מערכתית, אלא על חשיבה קונית, לפיה יותר אכיפה וחשיפה בעבירת הירי והחזקת אמצעי לחימה תביא, בסופו של דבר, לדעיכתה. העובדות מלמדות שבכל שנה ניכרת עלייה בתפוקות החשיפה והאכיפה אך התופעה רק הולכת ומתגברת. על כן יש לראותה בצורה רחבה יותר על כל מורכבותה. משטרת ישראל משקיעה מאמצים רבים בהתמודדות עם הפשיעה בחברה הערבית והדבר ניכר בתפוקות האכיפה - יותר מעצרים ויותר כתבי אישום בכל שנה. אולם, כדי להוביל לשינוי ממשי, נדרשת מדינת ישראל לפעול באופן רחב יותר ולטפל בגורמים לפשיעה ולאלימות באמצעות השקעה בתשתיות, רווחה, חינוך ותעסוקה. בנוסף לכך, על גופי האכיפה לפעול באופן מתואם ולגבש אסטרטגיה הכוללת מאמצים מערכתיים - מאמץ שיתמקד בהורדת היקף הביקוש לנשק בלתי חוקי ומאמץ שיתמקד במאבק כולל ובלתי מתפשר בארגוני הפשיעה הערביים. מאמצים אלה חייבים להשתלב עם פעילות צה"ל לצמצום מקורות הנשק בתחומים עליהם הוא אחראי והמשך פעילות חשיפה ואכיפה של תחנות המשטרה.

**"המציאות מורכבת ממעגלים, אבל אנחנו רואים קווים ישרים: כאן טמון שורש המגבלה שלנו כאנשים החושבים מערכתית"** (סנג', 2008, עמ' 83)

- A.Ratthner, D. &. (2001). Not bound by the law: Legal disobedience in Israeli society. *Behavioral Sciences and the law*, 265-283.
- Brent L. Smith, J. G. (11 Sep. 2015). The Emergence of lone wolf terrorism: Patterns of behavior and implications for intervention. *Terrorism and Counterterrorism Today. Sociology of Crime, Law and Deviance*, עמ' 91-110.
- Hasisi, B. (2008). Police Politics, and Culture in a Deeply Divided Society. *Journal of Criminal Law and Criminology*, 1119-1145.
- Ludwig, P. j. (2004). Public policy perspectives principles for effective gun policy. *Fordham law review vol.73*, 589-613.
- Pare, R. B.-P. (2010). Gun cultures or Honor cultures? Explaining Regional and Race Differences in Weapon Carrying. *Social Forces, Vol.88 No. 3 (March 2010)*, pp. 1357-1378.
- Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of Analysis in Current Research . *Bringing the state back in (Cambridge University Press)*.
- Tony Lemieux, J. B. (2014). Inspire Magazine: A Critical Analysis of its Significance and Potential Impact Through the lens of the information, Motivation and Behavioral Skills Model. *Terrorism and Political Violence*, 1-18.
- unknown. (21 sep 2017). *how to turn an airsoft gun into a real gun*. ב. 22 feb 2019, מתוך Youtube: [https://www.youtube.com/watch?v=u0XdImZI\\_dU](https://www.youtube.com/watch?v=u0XdImZI_dU)
- Weimann, G. (2012). Lone Wolves in Cyberspace. *Journal of Terrorism Research*, עמ' 75-90.
- Wetzler, H. &. (2007). Police relations with arabs and jews in Israel. *British journal of criminology*, 728-745.
- אבי ברוכמן, מ' ד-ב'. (2012). שיפור אמון הציבור - האתגר של משטרת ישראל. העיקר במחקר / משטרת ישראל, 9-23.
- אג"ת משטרת ישראל. (מרץ 2016). תכנית אמון להפעלת ובניין הכוח. מסמך פנימי משטרת ישראל. אלרן, מ'. (14 ינואר 2016). נשאת מלחם, טרוריסטי אסטרטגי? או חזר ב- 1 מרץ 2019, מתוך Y.net: <https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-4752793,00.html>
- אמיר, מ'. (2001). ארגוני טרור וארגוני פשע מאורגן: הדמיון, השוני והקשר ביניהם. *משטרה וחברה*, 107-131.
- אסור, נ' א'. (25 פברואר 2019). ראיון בנושא נשק ואמצעי לחימה בחברה הערבית. (י' חדד, מראיין)
- אסייג, נ' א'. (2015). *בחנית המשילות במגזר הערבי (צפון ומרכז) ואדי ערה כמקרה בוחן*. הרצליה: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל. (עבודת גמר במחזור מ"א 2015-2014).
- אפרים לביא, מ' א'. (2017). תופעות שגאה וגזענות בין יהודים וערבים בישראל: מאפיינים, השלכות ודרכי התמודדות. *הערכה אסטרטגית לישראל 2017*, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 201-208.
- באדי חסיסי, י' ל'. (2017). 'חתיירה למגע אחר' שיטור החברה הערבית בישראל: נקודת המבט של מפקדי התחנות. *האוניברסיטה העברית בירושלים ומשטרת ישראל*.
- במביליה, ר' ע'. (13 ינואר 2019). עבירות כלכליות וכלים לתקיפתן. (י' חדד, מראיין)
- ג'בארין, ח' ה'. (17 12 2018). נאום בכנסת מתאריך 17.12.2018 במסגרת דיון בחוק המרכז לגביית קנסות (תיקון). הוועדה לצמצום היקף השימוש במזומן בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה. (2014). *הוועדה לבחינת צמצום היקף השימוש במזומן*. ירושלים: ממשלת ישראל.

- הכנסת, מרכז המחקר והמידע. (2010). נתונים על הפשיעה בחברה הערבית בישראל. ירושלים: הכנסת.
- הכרעת דין - מדינת ישראל נגד זועבי, ת"פ 16-08-29984 (בית המשפט המחוזי באר שבע 2017 אוגוסט 2017).
- הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. (2015). אוכלוסיית ישראל 2005-2014. ירושלים: הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- המנכ"ל, מ' ה'ל'. (2018). ישיבת הנהלה- 14 בנובמבר 2018. התרחבות תופעת האלימות בבחירות לרשויות המקומיות הערביות והשפעתה על מוסדות החינוך בחברה הערבית. ירושלים.
- המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה ומכון גרטנר לחקר אפידמיולוגיה ומדיניות בריאות. (2016). פגיעות טראומה בישראל 2010 עד 2015 - דו"ח לאומה. מרכז רפואי שיבא - תל השומר: משרד הבריאות.
- יזכור, א' ל'. (19 פברואר 2017). קק"ל שילמה מיליוני שקלים דמי חסות למשפחת פשע בצפון. אוחר ב- 4 פברואר 2019, מתוך גלובס: <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1001177493>
- ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. (12 פברואר 2018). ועדת הפנים ואיכות הסביבה של הכנסת. פרוטוקול 559: סיכום ישיבת ועדת הפנים ואיכות הסביבה. ירושלים: הכנסת ה-20.
- ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. (8 ספטמבר 2014). פרוטוקול 378. סיכום ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא מצב הביטחון במגזר הערבי בכלל ובטייבה בפרט. ירושלים: הכנסת.
- ועדת חקירה ממלכתית בראשות השופט תיאודור אור. (2003). ועדת חקירה ממלכתית לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים בחודש אוקטובר 2000. ירושלים.
- ועדת שרים לעניין ועדת אור. (2004). דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין "ועדת אור". ירושלים: מזכירות הממשלה.
- חאיק, נ'. (2011). בחירת מועמדים ברשויות המקומיות הערביות: דבר הדמוקרטיה או דבר החמולה. השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל, 209-226.
- ח'טיב, ע'. (23 12 2018). הממונה על החינוך הערבי במשרד החינוך - מדיניות משרד החינוך בנושא טיפול באלימות ובנשק בחברה הערבית. (י' חדד, מראיין)
- חטיבת המודיעין משטרת ישראל. (2019). הערכת המודיעין 2019 - אלימות ואמצעי לחימה. מסמך פנימי - משטרת ישראל.
- טשנר, ר' ח'. (2014). מדיניות הטיפול של המשרד לביטחון הפנים והמשטרה באלימות חמורה בחברה הערבית. ירושלים: מרכז המחקר והמידע של הכנסת.
- יזמות קרן אברהם. (2018). מדד הביטחון האישי - אלימות, פשיעה ושיטור ביישובים ערביים - דו"ח 2017. יזמות קרן אברהם.
- יחזקאלי, פ'. (2 מאי 2014). המשילות והשלכותיה על הביטחון הלאומי-מבוא. אוחר ב- 28 ינואר 2019, מתוך ייצור ידע : [http://www.com/wiki/מושגים בביטחון לאומי/המשילות והשלכותיה על הביטחון הלאומי](http://www.com/wiki/מושגים%20בביטחון%20לאומי/המשילות%20והשלכותיה%20על%20הביטחון%20הלאומי)
- יחזקאלי, פ'. (12 אפריל 2014). התוצאות הבלתי צפויות. אוחר ב- 29 ינואר 2019, מתוך ייצור ידע: <http://www.com>
- יחזקאלי, פ'. (24 מאי 2014). טרור ופשיעה. אוחר ב- 27 פברואר 2019, מתוך ייצור ידע: <http://www.xn--7db12a.com/2014/05/24/%D7%98%D7%A8%D7%95%D7%A8-%D7%95%D7%A4%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%94/#sthash.D9enb49Q.GX0TSe42.dpbs>
- יחזקאלי, פ'. (10 ינואר 2016). מניעת פשיעה מצבית. אוחר ב- 20 מרץ 2019, מתוך ייצור ידע: <http://www.xn--7db12a.com/wiki/%D7%9E%D7%95%D7%A9%D7%92%D7%99%D7%9D-%D7%91%D7%90%D7%9B%D7%99%D7%A4%D7%AA-%D7%97%D7%95%D7%A7-wiki/%D7%9>

E%D7%A0%D7%99%D7%A2%D7%AA-%D7%A4%D7%A9%D7%99%D7%A2%D7%94-  
%D7%9E%D7%A6%D7%91%D7%99%D7%AA/#sthash.BTYk7Bh.dpbs

יחזקאלי, פ'. (26 נובמבר 2018). ארגוני הפשע הערביים: המרחק הדק בין פשיעה לטרור. אוחרזר ב- 29 ינואר 2019, מתוך ייצור יידע: <http://www.ידע.com>

יחזקאלי, פ'. (8 ינואר 2018). קוטייר עודה: אין קוויים אדומים! אוחרזר ב- 29 ינואר 2019, מתוך ייצור יידע: <http://www.ידע.com>

יניב, ג'. (1982). מבוא לכלכלה - מיקרו. תל אביב: האוניברסיטה הפתוחה.

יעלון, מ'. (2017). רכיבים פנימיים של החוסן הלאומי. הערכה אסטרטגית לישראל, המכון למחקרי ביטחון לאומי, 209-212.

יששכרוב, א'. (14 יולי 2017). לא "עוד מסע הרה": המחבלים מהר הבית ניסו להצית את המזרח התיכון. אוחרזר ב- 1 מרץ 2019, מתוך חדשות וואלה: <https://news.walla.co.il/item/3080876>

כהן, מ'. (18 ספטמבר 2012). הכבוד וביטוי בפתגם הערבי. אוחרזר ב- 4 פברואר 2019, מתוך האגודה הישראלית ללימודי המזרח התיכון והאיסלאם (אילמ"א): <https://www.meisai.org.il>

לוי-אריאל, ב' א'. (2017). התבוננות מחדשת במוסד ההרתעה (ובדרכים ליצירת הרתעה יעילה). משפט חברה ותרבות - אוניברסיטת ת"א, 83-133.

לוי, ר' ס'. (29 נובמבר 2018). פעילות קרן אברהם בתחום חברה בטוחה. (י' חדד, מראיין)

לרנאו, ח'. (2016). עבריינות ואכיפת חוק. פרדס הוצאה לאור.

מבקר המדינה. (2008). דו"ח שנתי 259. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2014). רישוי כלי ירייה והפיקוח על החזקתם - דו"ח שנתי 264. ירושלים: מבקר המדינה.

מבקר המדינה. (2018). התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים. ירושלים: מבקר המדינה.

מדינת ישראל - משרד המשפטים. (26 פברואר 2018). תזכיר חוק. תזכיר חוק העונשין (תיקון מס'...) (שימוש בנשק חם), התשע"ח-2018. ירושלים, ישראל: משרד המשפטים.

מדינת ישראל - משרד המשפטים, פרקליט המדינה. (7 אוגוסט 2016). הנחיית פרקליט המדינה. מדיניות ענישה בעבירות נשק ומטעני חבלה. ירושלים: משרד המשפטים - פרקליטות המדינה.

מדינת ישראל נגד דיאב בן סעד קהמוז ואח', 16-10-7249 תפ"ח (מחוזי נצרת 7 דצמבר 2017).

מדינת ישראל נגד פרג' הייב, גולן הייב ואח', תפ"ח 17-02-37502 (מחוזי נצרת 2017).

מדנס, א' א'. (16 אפריל 2019). המערכה נגד נשק בלתי חוקי באיו"ש. (י' חדד, מראיין)

מוסטפא, י' ג'. (2011). בין השלטון למקומי: על השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל. השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל, 9-11.

מוסטפא, מ'. (2011). המנהיגות המוניציפאלית ומשבר השלטון המקומי הערבי בישראל. השלטון המקומי בחברה הפלסטינית בישראל, 235-252.

מזלי, ר'. (2017). לא נצור: נשק קל במרחב האזרחי. תל אביב: אשה לאשה - מרכז פמיניסטי.

מכון ון ליר. (2018). ספר החברה הערבית (9). ירושלים: מכון ון ליר.

ממשלת ישראל. (30 דצמבר 2015). החלטת ממשלה 922. פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020. ירושלים: משרד ראש הממשלה/ מזכירות הממשלה.

ממשלת ישראל. (10 אפריל 2016). החלטת ממשלה 1402. שיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים. ירושלים: משרד ראש הממשלה / מזכירות הממשלה.

משטרת ישראל. (2018). שנתון סטטיסטי משטרת ישראל - 2017. ירושלים: משטרת ישראל.

- משרד החינוך - השירות הפסיכולוגי ייעוצי. (אוגוסט 2018). קידום אקלים וצמצום אלימות בחברה הערבית. ישראל.
- משרד החינוך - לשכת המנכ"ל. (אוגוסט 2017). החברה הערבית בישראל - מצגת לדיון הנהלת משרד החינוך. ישראל.
- משרד ראש הממשלה, משרד האוצר, המשרד לשוויון חברתי. (2016). תכנית מערכתית לשילוב כלכלי של החברה הערבית. ירושלים: ממשלת ישראל.
- נוה, ש'. (2001). אמנות המערכה. משרד הביטחון, צה"ל - "מערכות".
- נחנסון, ד' (במאי). (2017). כאן 11 - שטח הפקר: גניבות נשק מצה"ל [סרט].
- נעם זוסמן, י' ו'. (2016). ממדי הפשיעה בישראל בשנים 1990-2010 תוך התמקדות בחברה הערבית. ירושלים: המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- סלים גומד, פ' פ'. (18 12 2018). אלימות ונשק בחברה הערבית. (י' חדד, מראיין) סנה'י, פ' מ'. (2008). הארגון הלומד. ניו-יורק: מטר.
- ע"פ 3361/08 נתנאל לייבוזיץ נגד מדינת ישראל, 3361/08 (עליון 27 יולי 2008).
- ע"פ 3416/09 מדינת ישראל נגד מחמוד חרבוש, 8416/09 (עליון 9 ספטמבר 2010).
- עזרא, נ' י'. (30 ינואר 2019). ק' אח"ם וראש ימ"ר מרכז - אלימות ונשק בחברה הערבית. (י' חדד, מראיין)
- עלי, נ'. (2014). אלימות ופשיעה בחברה הערבית בישראל: קונספירציה ממסדית או פשיעה תרבותית? חיפה: אוניברסיטת חיפה.
- עמידורו, י'. (2011). מהו ביטחון לאומי? מבוא לביטחון לאומי, 7-20.
- פנחס יחזקאלי, ר' ע'. (2007). העולם איננו לינארי. משרד הביטחון.
- פרוסומוסקין, מ'. (15 ינואר 2019). בימ"ש על הקלות הבלתי נסבלת שבה כלי נשק מגיעים מצה"ל לעבריינים. אוחר ב- 25 פברואר 2019, מתוך פוסטה: <http://www.posta.co.il/article/23235>
- פרלוב, א'. (15 ספטמבר 2017). מעבר לרשת, מגמות שיח ברשתות החברתיות בעולם הערבי. אוחר ב- 11 מרץ 2019, מתוך המכון למחקרי ביטחון לאומי / INSS: <https://www.inss.org.il/he/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/%D7%A1%D7%A4%D7%98%D7%9E%D7%91%D7%A8-2017.pdf>
- קובוביץ, י'. (7 יוני 2017). ארגוני הפשיעה נכנסו, המשטרה נעלמה ומליציית שמירה תפסה את מקומה: חומר הבעירה של כפר קאסם. אוחר ב- 29 ינואר 2019, מתוך 'הארץ': <https://www.haaretz.co.il/news/law/premium-1.4156212>
- קינן, מ'. (2011). העוצמה החברתית והביטחון הלאומי. מבוא לביטחון לאומי, 70-82.
- ראב"ד, א'. (23 אוקטובר 2018). "רצח רק בשל שנאתו ליהודים": מאסר עולם ועוד 22 שנים בכלא למחבל מחיפה. אוחר ב- 1 מרץ 2019, מתוך [Y.net: https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5377668,00](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5377668,00)
- ראב"ד, א'. (6 פברואר 2018). 14 שנות מאסר לתושב רג'ר שהבריוח מטעני חבלה של חיזבאללה לישראל. אוחר ב- 28 פברואר 2019, מתוך [Ynet: https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5094065,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5094065,00.html)
- רגב, ע' י'. (9 אפריל 2016). השוק האפור. אוחר ב- 3 פברואר 2019, מתוך ייצור ידע: <http://www.com.ynet.co.il>
- שאויל ברטל, ה' פ'. (מאי 2017). האומנם טרור של בודדים? גל"י הפיגועים 2008-2015. עיונים בביטחון המזרח התיכון 132.
- שדה, ש'. (9 אוקטובר 2015). הפחד, האיומים והמיליארדים: פתאום נופלים עליך עבריינים - וזה לא נגמר בלקיחת כסף. אוחר ב- 4 פברואר 2019, מתוך דה מרקר: <https://www.themarker.com/markerweek/1.2737970>

שוחט, ל'. (2007). המשילות והשלכותיה על הביטחון הלאומי. הרצליה: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

שטיין, ר' ס'. (2017). מדד הביטחון האישי- אלימות פשיעה ושיטור ביישובים הערביים. לוד: יוזמות קרן אברהם.

שירות הביטחון הכללי. (30 ינואר 2017). הודעת דוברות. פוענח פיגוע הירי בחיפה (3.1.17). שירות הביטחון הכללי. שעלאן, ח'. (24 פברואר 2019). כעס בטירה על שרשרת מעשי הרצח והאלימות: "לטפל בנשק הלא-חוקי". אוחר ב- 27 פברואר 2019, מתוך [y.net: https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5469183,00.html](https://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-5469183,00.html)

שפר, ע' י'. (ינואר 2007). העבירות שבחוק איסור הלבנת הון. המשפט - כתב העת המשפטי של המכללה למנהל, עמ' 581-555.



# מגדר ואמון הציבור במשטרת ישראל

רפ"ק טל גוטפריד-עוז' ופקד ד"ר עוזי ששון

## תקציר

משטרת ישראל היא ארגון אכיפת חוק המחויב לייצוג שוויוני של נשים, בכל התפקידים ובכל הדרגות. בעשור האחרון עלה מספר השוטרות בארגון באחוזים בודדים בלבד. בשנת 2008 אחוז השוטרות עמד על 21% מכלל המשרתים, וכיום עומד חלקן על 24%. ייצוג נשים בארגון הוא חלק מנושא רחב יותר של "גיוון" (Diversity), המתייחס למאפיינים כגון גזע, מוצא אתני, מגדר, גיל, דת, מאגבלות, תרבות ונטייה מינית. העסקה מגוונת (Workplace diversity) מתייחסת לייצוג הולם של אנשים מאוכלוסיות ייחודיות העובדים יחד באותו ארגון ובכל הדרגות בארגון, מתוך הנחה שלגיוון ההקרב האנושי השפעה על פרוין העבודה. גיוון תעסוקתי מאפשר גישה שוויונית והזדמנויות תעסוקתיות למועמדים השונים, באופן שהמשאב האנושי בארגון ישקף את פני החברה (Loden & Rosner, 1991). גיוון משמש כלי חשוב ביותר לבניית אמון עם קהילות שונות. בתחום המגדר, מחקרים שונים מראים, כי ככל שמספר השוטרות גדול יותר כך האמון של האזרחים במשטרה, גדל (Barnes, Beaulieu, Saxton, 2017).

במחקר הנוכחי ההתמקדות היא בתחנות המשטרה ובמרחבים האופרטיביים, המשמשים כלבנת היסוד של המשטרה. המחקר נערך בשיטת מחקר המשלבת מחקר איכותני וכמותי (Mix Methods). במסגרת המחקר האיכותני נערכו ראיונות עומק פרטניים עם מפקדי תחנות. המחקר הכמותי התבסס על מספר סקרים: סקר עמדות שנבנה מתוך הראיונות, סקר עמדות ציבור הבוחן את שביעות רצון האזרחים מתפקוד המשטרה ואת אמון הציבור בה, וכן סקר השירות, הבוחן את מידת שביעות הרצון של האזרח לאחר שקיבל שירות מהמשטרה - במרכז השירות לאזרח או מיחידת הסיוע.

מאמר זה עוסק בקשר בין מגדר לבין אמון הציבור במשטרת ישראל. מהמחקר עולה, כי ככל שיש מספר רב יותר של קצינות בתחנות המשטרה, כך אמון הציבור במשטרה גבוה יותר. במחקר זה אנו מביאים גם את קולם של מפקדי השטח, קול אשר מבחין בין המגדרים השונים, ומבטאים את המלצתם, לקביעת אחוז אידיאלי של שוטרות וקצינות בתחנות המשטרה.

## סקירת ספרות

ממשלת ישראל הציבה למשרד לביטחון הפנים יעדים לשנת 2019. בין היעדים המרכזיים: "העלאת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק".

1 קצינת מחקר במדור מחקר ומדיניות במחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל.

2 קצין מחקר ופיתוח במדור קידום שוויון הזדמנויות ביחידה לשייוון מגדרי וגיוון תרבותי במשטרת ישראל.

מאמצים רבים ננקטים להגברת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק בכלל ובמשטרה בפרט.

משטרת ישראל היא ארגון אכיפת חוק המחויב לייצוג שוויוני של נשים בכל התפקידים ובכל הדרגות. בשנת 2012 מצא מבקר המדינה ייצוג חסר של נשים במשטרת ישראל. הדו"ח קבע, כי חוק שוויון הזדמנויות המחייב מתן ייצוג הולם לנשים, חל על המשטרה כמו על כל גוף ציבורי אחר. לפיכך, קבע הדו"ח, כי על המשטרה לקבוע תכנית רב-שנתית ליצירת ייצוג שוויוני לנשים (דו"ח מבקר המדינה, 2012). בעשור האחרון מספר השוטרות עלה באחוזים בודדים. בשנת 2008 אחוז השוטרות עמד על 21% מכלל המשרתים, ונכון לשנת 2018, עומד חלקן על 24%.

מחקר זה עוסק בשילוב נשים ביחידות השטח ובתפקידים הבאים במגע עם הציבור [להלן: המגזר הייעודי] במשטרת ישראל. הנחת היסוד היא, כי ככל שאחוז השוטרות ביחידות השטח יתקרב לייצוגן באוכלוסייה (51.1%), השירות לאזרח יהיה טוב יותר ויעלה אמון הציבור במשטרה.

## גיוון

תרומת ייצוג נשים לארגון, היא חלק מנושא רחב יותר של "גיוון" (Diversity), המתייחס למאפיינים כגון גזע, מוצא אתני, מגדר, גיל, דת, מאגבלות, תרבות ונטייה מינית. הַעֲסָקָה מגוונת (Workplace diversity) מתייחסת לייצוג הולם של אנשים מאוכלוסיות ייחודיות העובדים יחד באותו ארגון ובכל הדרגות בארגון, מתוך הנחה שלגיוון ההרכב האנושי השפעה על פריון העבודה.

גיוון תעסוקתי מאפשר שוויון הזדמנויות תעסוקתי למועמדים השונים זה מזה בתרבותם, במוצאם, במגדרם ובגילם, כך שהמשאב האנושי בארגון ישקף טוב יותר את הגיוון בחברה (Loden & Rosner, 1991). מחקר של מחלקת המשפטים של ממשלת ארה"ב מראה, כי הגברת הגיוון מאפשרת לרשויות אכיפת החוק להיות פתוחות יותר לרפורמות, ליזום יותר שינויים תרבותיים ומערכתיים, ולתת מענה מהיר יותר לתושבים שהן משרתות. תרבות רפלקטיבית ופתוחה יותר בסוכנות אכיפת החוק יכולה לסייע בהנהגת רפורמות במגוון תחומים, כולל פיקוח אזרחי, שיטור קהילתי והטיות גזעניות (U.S. Department of Justice, 2016).

## גיוון ואמון הציבור

גיוון משמש כלי חשוב ביותר לבניית אמון בקרב קהילות. מחקרים מראים (Bastick, 2007; UNPD, 2014), כי הציבור סבור שארגוני אכיפת החוק אמורים לייצג, להבין ולתת מענה לצרכיו. קהילות התופסות את הרשויות כהוגנות ולגיטימיות - מעמיקות את האמון במערכות אכיפת החוק ובממשלה, ותומכות בדמוקרטיה. אמון זה חיוני ליצירת מערכת יחסים שבמסגרתה התושבים רואים במשטרה ארגון אכיפת חוק הוגן וצודק. במצב זה

האמון תורם לעבודת המשטרה ולפיענוח פשעים בעזרת שיתוף פעולה עם הקהילה. מנגד, כאשר קורבנות ועדים לעבירה לא תופסים רשויות אלו כאמינות, הם אינם פונים לגורמי אכיפת החוק.

בנוסף, האמון מאפשר לשוטרים לבצע את עבודתם בצורה יעילה ובטוחה יותר. מחקרים המדגישים את הקשר של המשטרה לבין הקהילה טוענים, כי ככל שכמות השוטרות במשטרה גבוהה יותר, כך האמון של האזרחים במשטרה גדל (Barnes, Beaulieu, Saxton, 2017). חוקרים ואנשי משטרה מוסיפים, כי לתת-הייצוג הנשי עלולות להיות השפעות שליליות על תפקוד הארגון. לדוגמה, היעדר פתרונות מבצעיים מגוונים, קיפצון מחשבתי, החלשת החיבור בין המשטרה לבין האזרחים (בדגש על האוכלוסייה הנשית) והיווצרות של אקלים ארגוני מגזר ופוגעני כלפי שוטרות וכלפי קבוצות מיעוט אחרות (Independent Police Commission, 2013).

## שוטרות במשטרות בעולם

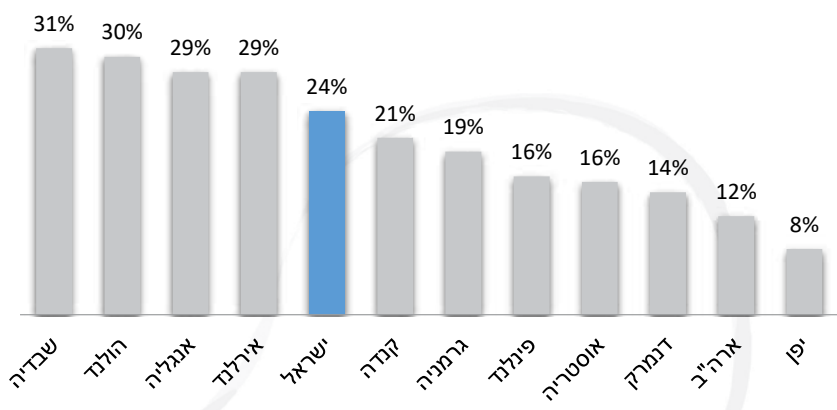
נתוני ייצוג שוטרות במשטרות שונות בעולם, כפי שמופעים בתרשים 1 להלן, מצביעים על כי אחוז השוטרות נע בין אחוזים בודדים, 8% ביפן, לבין 31% בשבדיה.

משטרת ישראל ממקמת במקום גבוה יחסית, עם 24% שוטרות (קבע בלבד). יש לציין, כי אחוז השוטרות במשטרת ישראל המופיע בתרשים 1 כולל תפקידים מבצעיים ומנהלתיים גם יחד. כן ייאמר לעניין ההשוואה הבינ"ל, כי הסיווג למקצועות "יעודי" ו"מנהלי" במשטרת ישראל שונה מסיווג המקצועות במשטרות בעולם. כדוגמה, בארה"ב יש משטרות בהן אנשי הזיהוי הפלילי הם אזרחים ובמשטרת ישראל מסווגים במגזר הייעודי.

על כן, ההשוואה בתרשים 1 היא אומדן בלבד ומאפשרת קבלת תמונה כללית לגבי מיקומה של משטרת ישראל בהשוואה למשטרות אחרות בעולם.

בנוסף, הספרות מראה כי יש מגמת עליה לייצוג שוויוני של נשים במשטרות בעולם (UNDP, 2007).

**תרשים מס' 1: אחוז השוטרות בגופי אכיפה בעולם (UNDOC)**



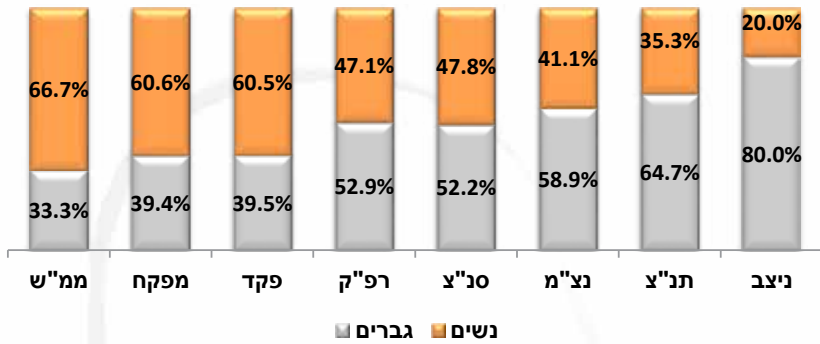
בשונה מארה"ב, אנגליה נחשבת למשטרה מתקדמת מבחינת ייצוג מגזרי ואחוז השוטרות בה הוא בין הגבוהים בעולם. באנגליה ווילס אחוז הנשים נשמר ואף עולה בין דרגות הקצונה הזוטרות (21.7%) לבין דרגות הקצונה הבכורות (26.8%). יש לציין, כי אחוז גבוה מהנשים (כ-60.7%) משרתות בתפקידים עורפיים (מתוך אתר האינטרנט של משטרת וילס אנגליה, 2017).

**שוטרות במשטרת ישראל**

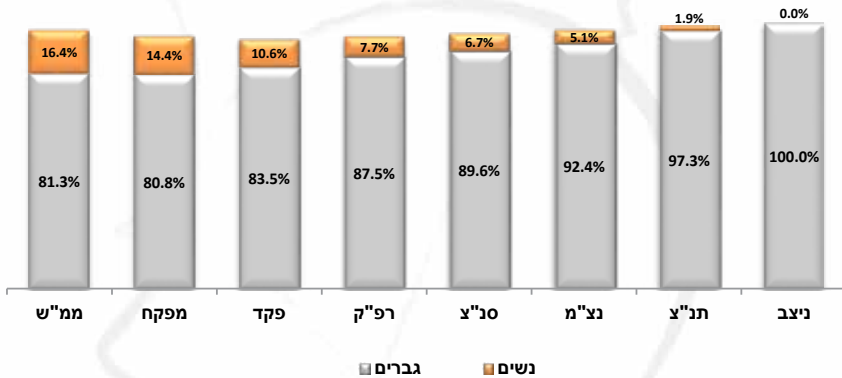
ייצוג נשים במשטרת ישראל עלה בעשור האחרון ב-3% ועומד כיום על 24%. למרות מגמת העליה, עדיין, ייצוג השוטרות נמוך יחסית לחלקן באוכלוסייה הכללית (51.1%). עוד ניתן לראות, כי אחוז השוטרות נמוך יותר בתחנות המשטרה, בדגש על תפקידים מבצעיים, כגון: חקירות (ייצוג של 19%) וסיור (15%) (בהתאם לנתוני אמ"ש - משטרת ישראל, 2017).

קצינות במשטרת ישראל מהוות כ-28% מכלל הקצינים. אומנם אחוז זה גדול מאחוז השוטרות בכלל המשטרה, אך חלקן הולך וקטן ככל שעולים בסולם הדרגות.

**תרשים מס' 2: אחוז הקצינות במשטרת ישראל בחלוקה לדרגות במגזר המנהלי**



**תרשים מס' 3: אחוז הקצינות במשטרת ישראל בחלוקה לדרגות במגזר הייעודי**



כפי שעולה מתרשימים מס' 2-3, על אף חלקן הגבוה יחסית של שוטרות בדרגות הקצונה הזוטרה במגזר המנהלי (כ-66%), בולטת הירידה החדה בחלקן ככל שעולים בסולם הדרגות. ובמגזר הייעודי - אחוז הקצינות נמוך בהרבה מהמנהלי ואף הוא, הולך ויורד ככל שעולים בסולם הדרגות<sup>3</sup>.

**עבודת השיטור - הבדלים בין שוטרים לשוטרות**

עבודת המשטרה נתפסת בחברה כגברית ואף כסגורה בפני נשים (Lersch & Mieczkowski, 1996). החלל במהפכה הצרפתית והמהפכה האמריקאית הוחלל לשלב נשים בעבודות ביטחון הכוללות עבודות שיטור. חוקרים בארה"ב (Lersch & Mieczkowski, 1996; Snortum & Beyers, 1983) אשר בחנו את עבודות השיטור של נשים בסוירים רגליים ברחובות ניו-יורק

3 נתוני אמ"ש - משטרת ישראל, 2017.

ואת האינטראקציה של השוטרות עם האזרחים מצאו, כי שוטרות נוטות, יותר משוטרים גברים, להימנע מאליומות מילולית ומשתמשות במסָרִים מרגיעים אשר מפחיתים את הצורך בהפעלת אלימות פיזית.

מחקרים מראים, כי שוטרות מעורבות פחות משוטרים גברים באירועי אלימות אל מול האזרחים. בלוך ואנדרסון (1974) טוענים, כי רמת האלימות של שוטרות נמוכה יותר משל שוטרים מכיוון שהן נוטות לפחות חיכוך עם האזרח ופחות מעורבות בביצוע מעצרים (Adams, 1999). מאחר ורוב ההתנהגויות הבלתי הולמות של שוטרים מתרחשות במהלך ביצוע מעצרים, אין זה מפתיע שכלפי שוטרות נרשמות פחות תלונות על התנהגות בלתי הולמת (Brandl, Stroshine, & Frank, 2001). לעומת זאת, חוקרים אחרים (Alpert & Dunham, 1987; Grennan, 1999) מסבירים את הפער בין שוטרים לבין שוטרות בכמות התלונות על התנהגות בלתי הולמת, בעובדה ששוטרות מקצועיות, בעלות מיומנויות משטרתיות גבוהות, נמנעות, יותר משוטרים, משימוש באלימות ומהסלמת מצבים לכדי אלימות.

בנוסף, עבודת השיטור של נשים מבוססת על תקשורת בין השוטר לבין האזרח, על פתרון בעיות באופן בלתי פורמאלי ועל שיתוף פעולה עם האזרח (Lonsway, 2000). גישת שיטור זו, אותה לונסווי מכנה "שיטור קהילתי", מאופיינת בגישה סובלנית כלפי האזרח ומפעילה אלימות רק במצבי חוסר ברירה. מאחר ולנשים יכולת מילולית גבוהה (Lonsway, 2000), יכולתן להפגין כישורים ומיומנויות תקשורת מול אזרחים בעת הפעלת סמכויות השוטר משפרת את האינטראקציה עם האזרח ומונעת מצבים הקשורים להתנהגות בלתי הולמת ולתקריות אלימות.

בשנת 2003 ערך ה-National Center for Women & Policing<sup>4</sup> מחקר מעמיק אשר בחן את היתרונות בשילוב נשים בארגוני משטרה, בייחוד במקצועות הסיוור. הארגון זיהה שישה יתרונות מרכזיים לשילוב רחב-היקף של נשים, כלהלן:

1. נשים מביאות איתן, בדרך כלל, יכולות משא ומתן והידברות גבוהות יותר מאשר גברים. לרוב, הן בעלות יכולת להתמודד באופן יעיל יותר מגברים עם מצבים בעלי פוטנציאל הסלמה ואלימות, ולנטרלם.
2. נשים נוטות, פחות מגברים, להפעיל כוח מוגזם, דבר העשוי להביא לשיפור בתדמית המשטרה ולמנוע תביעות.
3. מחקרים הראו כי נשים, בדרך כלל, הן בעלות זיקה חזקה בכל הנוגע לאימוץ אסטרטגיות שיטור קהילתי.
4. הגדלת שיעור הנשים השוטרות צפוי להביא לעלייה ברמת ה"שירותיות" של הארגון.
5. ככל שיש יותר נשים המשרתות בארגון, כך פוחתות תופעות ההטרדה המינית בשורותיו.

4 ארגון אזרחי הפועל לשיפור מעמדן של נשים בארגוני אכיפת חוק בעולם.

6. על פי המחקר, שילוב נשים והתאמת האקלים הארגוני, האימונים והציוד לצרכיהן של השוטרות, נמצא כתורם גם לטיב תפקודם של השוטרים הגברים בארגון (Lonsway et al., 2003).

ייאמר עם זאת, כי מחקר אחר, שנערך בבריטניה ב-2006, קבע, כי היתרונות שמביאות איתן הנשים לעולם השיטור יובילו לשינוי משמעותי רק כאשר נשים תהווה "מִטָּה קריטית" בארגון (המחקר מגדיר זאת כלא פחות מ-35% מסך כל כוח האדם) ותשתלבנה באופן משמעותי בעמדות פיקוד והנהגה (Brown, Hegarty & O'Neill, 2006).

השערות המחקר הן:

- ככל שאחוז השוטרות והקצינות בתחנה גבוה יותר כך **השירות לאזרח** יהיה טוב יותר.
- ככל שאחוז השוטרות והקצינות בתחנה גבוה יותר כך יעלה **אמון הציבור במשטרה**.
- קיימים הבדלים מְגֵדָרִיִּים נשיים התורמים להצלחת **עבודת השיטור** בתחנות.

## מתודולוגיה

**אוכלוסיית המחקר:** יחידת הניתוח במחקר הנוכחי היא תחנת המשטרה והמרחבים האופרטיביים<sup>5</sup>. במשטרת ישראל, בשנת 2017, השנה ממנה נבנה בסיס הנתונים לצורך מחקר זה, היו 68 תחנות ו-8 מרחבים אופרטיביים, הכוללים 10,270 שוטרים, מתוכם 8,241 גברים ו-2,029 נשים (19.7%). המספרים כוללים גם את קציני ושוטרי המטה ביחידות, מתוכם 1,105 קצינים, 974 מהם גברים ו-131 נשים. בניתוח של רמת המשרד נותחו משרדי החקירות והשיטור, ללא ניתוח משרד התנועה, שלא קיים בכל יחידות הניתוח של המחקר. **סוג המחקר:** מחקר מעורב (Mix Methods) - איכותני וכמותי.

**המחקר האיכותני** נערך באמצעות ראיונות עומק פרטניים עם ארבעה מפקדי תחנות בבחירת מפקדי התחנות נלקחו בחשבון הפרמטרים הבאים: גודל התחנה, מגזר (ערבי/יהודי), מְגֵדָר מפקד התחנה, וכן אחוז הנשים בתוך התחנה. הראיונות היו חצי מובְנִים. כל ראיון ארך כשעה וחצי. הראיונות נערכו בין החודשים יולי-ספטמבר 2018. על בסיס הראיונות נבנה סקר עמדות.

## החלק הכמותי של המחקר הורכב מ-3 סקרים:

1. **סקר עמדות** פנים-ארגוני בקרב מפקדים, שנבנה מתוך הראיונות, כלל שלושה חלקים:

החלק הראשון התייחס ל**תכונות הבולטות** אצל שוטרים ושוטרות במגזר השיטור (סיוור) ובמגזר החקירות בתחנות. המשיבים נדרשו לציין 4 תכונות מבין 11 תכונות המאפיינות את עבודת השיטור, אצל חוקרים/חוקרות ואצל סיירים/סיירות.

5 לפי נתוני כוח האדם 2017 כפי שהופקו ממערכת ה-ERP בעזרת חו' מחשוב אמ"ש.

החלק השני כלל 34 היגדים הבוחנים את הקִסמים הפיקודיים והארגוניים לשילוב שוטרות במגזר הייעודי בתחנות המשטרה. ההיגדים נמדדו בסולם 5-1, כש-1 מציין "כלל לא מסכים" ו-5 מציין "מסכים במידה רבה מאוד".

החלק השלישי כלל 4 שאלות בהן התבקשו המשיבים לציין מהו אחוז השוטרות האידיאלי בעיניהם בכל התחנה, ובמגזריה השונים (חקירות, סיור ותנועה).

הסקר נשלח ל-210 מפקדים (בתפקידי מפקדי תחנה, קציני אג"מ וקציני אח"מ בתחנות). על הסקר השיבו סה"כ 104 מפקדים: 94 מפקדים גברים ו-10 מפקדות נשים (לאור העובדה שהשאלון הועבר לאוכלוסייה כולה, ואחוזי המשיבים עמדו על 49.5%, גודל שגיאת המדידה המקסימלי שחושב הינו 0.01%).

2. **סקר עמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2017:** הסקר בוחן, בין היתר, את רמת אמון הציבור במשטרה ואת שביעות הרצון הנתפסת מתפקוד המשטרה באופן כללי ומתפקודה באזור המגורים. לטובת המחקר הנוכחי נלקחו ממצאי הסקר לשנת 2017. הסקר נערך על ידי חברת CI בקרב 25,904 מרואיינים המייצגים את האוכלוסייה הבוגרת בישראל (+18). שאלות הסקר שנבחרו למחקר הנוכחי התייחסו לנושאים הבאים: אמון הציבור, שביעות רצון כללית מתפקוד המשטרה, וכן תדמית השוטרים בעיני האזרח בנושאים שונים באזור מגוריו. השאלות נמדדו בסולם של 1-10, כאשר 10 מציין "מרוצה במידה רבה מאוד" ו-1 מציין "כלל לא מרוצה".

3. **סקר שירות החוץ 2017:** הסקר נערך על ידי יחידת השירות באמצעות חברת הסקרים CI. הסקר בוחן את מידת שביעות הרצון של האזרח לאחר שקיבל שירות מהמשטרה. הסקר כולל התייחסות לשלושה גורמים נותני שירות במשטרת ישראל - מוקד, סיור ומרכז שירות לאזרח [להלן: מש"ל]. לצורך הניתוח נעשה שימוש בציין הממוצע של הסיור ובציין הממוצע של המש"ל. ציין המוקד מחושב ברמה המחוזית (ולא התחנתית), על כן לא נכלל במחקר זה.

בחלק הבוחן את שירות המש"ל - השאלות מתייחסות לחוקר המש"ל.

בחלק הבוחן את הסיור - השאלות מתייחסות לצוות הסיור שנתן שירות לאזרח. השאלות נמדדו בסולם של 1-10, כאשר 10 מציין "מרוצה במידה רבה מאוד" ו-1 מציין "כלל לא מרוצה". הסקר נערך במהלך שנת 2017 בשתי פעימות. על פרק הסיור השיבו 3,887 אזרחים מקבלי שירות ועל פרק המש"ל השיבו 3,761 אזרחים.

**המשתנה המסביר:** אחוז השוטרות והקצינות בתחנות המשטרה.

## ממצאים מרכזיים

### אמון הציבור

#### טבלה מס' 1: משתנה אמון הציבור

| מובהקות | T      | כללי ממוצע (ת.ס.) | נשים ממוצע (ת.ס.) | גברים ממוצע (ת.ס.) |                             |
|---------|--------|-------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------|
| 0.000   | -9.11  | 6.2 (0.5)         | 6.4 (0.4)         | 6 (0.6)            | מידת האמון במשטרה           |
| 0.000   | -11.09 | 6.1 (0.5)         | 6.4 (0.4)         | 6 (0.5)            | שביעות רצון מתפקוד המשטרה   |
| 0.000   | -3.78  |                   | 5.8 (0.4)         | 5.7 (0.5)          | כבוד לזכויות האזרח          |
| 0.546   | 0.6    | 5.5 (0.3)         | 5.5 (0.3)         | 5.5 (0.4)          | הפעלת כוח סביר כלפי האזרח   |
| 0.649   | 0.45   | 5 (0.4)           | 5 (0.4)           | 5 (0.5)            | נותנים יחס שווה לכל האזרחים |

N=25,904

מטבלה מס' 1, המתייחסת לממוצעים של משתנה אמון הציבור במשטרת ישראל, עולה, כי מידת האמון ושביעות הרצון של הנשים באוכלוסייה ממשטרת ישראל, גבוה מזו של הגברים במדגם, באופן מובהק.

כמו כן, באופן מובהק עולה, כי נשים, לעומת גברים, מרגישות שהמשטרה נותנת יותר כבוד לזכויות האזרח.

ממוצעי ההיגדים הנוגעים לתדמית השוטרים (הפעלת כוח סביר, מתן יחס שווה) נמצאו ללא הבדל מובהק בין הגברים לבין הנשים.

#### טבלה מס' 2: רגרסיה לינארית בין המשתנה התלוי (מת) "כבוד לאזרח" לבין אחוז הנשים ואחוז הקצינות בתחנה

| T (sig.)     | Beta  | B     | משתנה                             |
|--------------|-------|-------|-----------------------------------|
|              |       | 5.444 | (מת) משטרה מכבדת זכויות של אזרחים |
| 0.794 (0.43) | 0.105 | 0.008 | אחוז שוטרות כללי                  |
| 1.987 (0.05) | 0.262 | 0.013 | אחוז קצינות                       |

$R^2_{(0.1)}, P < 0.05$

בטבלה מס' 2 ניתן לראות באופן מובהק, כי ככל שאחוז הקצינות בתחנה גבוה יותר כך האזרחים מדווחים יותר כי המשטרה מכבדת את זכויותיהם.

**טבלה מס' 3:** רגרסיה לינארית בין המשתנה התלוי (מת.) יחס שווה לכלל האזרחים ובין אחוז הנשים ואחוז הקצינות בתחנה

| משתנה                       | B     | Beta  | T (sig.)     |
|-----------------------------|-------|-------|--------------|
| (מת.) יחס שווה לכלל האזרחים | 4.755 |       |              |
| אחוז שוטרות כללי            | 0.006 | 0.073 | 0.553 (0.58) |
| אחוז קצינות                 | 0.013 | 0.278 | 2.104 (0.04) |

$R^2_{(0.1)}$ ,  $P < 0.05$

בטבלה מס' 3 ניתן לראות, כי נמצא קשר מובהק בין אחוז הקצינות בתחנה ובין התפיסה כי המשטרה נותנת יחס שווה לכלל האזרחים. ככל שאחוז הקצינות בתחנה גבוה יותר, כך האזרחים מדווחים יותר כי המשטרה נותנת יחס שווה לאזרחים.

**איכות השירות**

**טבלה מס' 4:** ציון סקר השירות - סיוור (10 הציונים הגבוהים ביותר)

| תחנה         | מחוז    | ממוצע |
|--------------|---------|-------|
| מעלה אדומים  | ש"י     | 8.8   |
| תל אביב צפון | תל אביב | 8.7   |
| מסובים       | תל אביב | 8.6   |
| טבריה        | צפון    | 8.6   |
| שדרות        | דרום    | 8.5   |
| ראש העין     | מרכז    | 8.5   |
| יבנה         | מרכז    | 8.4   |
| חיפה         | חוף     | 8.4   |
| עכו          | חוף     | 8.4   |
| ראשל"צ       | מרכז    | 8.4   |

N=3,887

**טבלה מס' 5: ציון סקר השירות - מש"ל (10 הציונים הגבוהים ביותר)**

| תחנה         | מחוז    | ממוצע |
|--------------|---------|-------|
| מעלה אדומים  | ש"י     | 7.9   |
| בנימין       | ש"י     | 7.7   |
| תל אביב צפון | תל אביב | 7.6   |
| בית שמש      | ירושלים | 7.6   |
| דימונה       | דרום    | 7.5   |
| כפר סבא      | מרכז    | 7.4   |
| מודיעין      | מרכז    | 7.4   |
| מסובים       | תל אביב | 7.4   |
| אופקים       | דרום    | 7.4   |
| זבולון       | חוף     | 7.4   |

N=3,761

טבלאות מס' 4-5 לעיל מציגות את ציון עשר התחנות עם הציונים הגבוהים ביותר בסקר השירות. מהטבלאות עולה, כי עשר התחנות הטובות ביותר בפרק הנוגע לשירות שהתקבל מהסיוור מתפרסות על פני כל מחוזות משטרת ישראל, לְמַעַט מחוז ירושלים. בפרק הנוגע לשירות שהתקבל מהמש"ל, עשר התחנות הטובות ביותר מתפרסות גם כן על פני כל המחוזות, למעט מחוז צפון.

עוד ניתן לראות, כי הציונים הגבוהים ביותר הם במגזר הסיוור. בנוסף ניתן לראות, כי תחנות מסובים, מעלה אדומים ותל אביב צפון נמצאות ברשימת התחנות עם הציון הגבוה ביותר, גם במש"ל וגם בסיוור.

**טבלה מס' 6: הגרסיה לינארית בין המשתנה התלוי (מת) ציון סקר השירות ביחידת המש"ל ובין אחוז השנים ואחוז הקצינות בתחנה**

| משתנה                       | B      | Beta   | T (sig.)      |
|-----------------------------|--------|--------|---------------|
| (מת) ציון סקר השירות (מש"ל) | 5.578  |        |               |
| אחוז שוטרות כללי            | 0.057  | 0.405  | 3.124 (0.00)  |
| אחוז קצינות                 | -0.017 | -0.188 | -1.447 (0.15) |

$R^2_{(0.12)}$ ,  $P < 0.01$

טבלה מס' 6 מראה קשר חיובי ומובהק בין אחוז השוטרות הכללי בתחנה לבין ציון סקר השירות במש"ל.

לא נמצא קשר בין אחוז השוטרות הכללי או אחוז הקצינות בתחנה, לבין ציון סקר השירות בסיור.

תוצאות סקר המפקדים מצביעות על תכונות בולטות אצל שוטרים ושוטרות במקצועות החקירות והסיור. כמו כן, התוצאות מראות הבדלים בתפיסות המפקדים לגבי תכונות של שוטרים ושוטרות.

### תכונות בולטות אצל שוטרים ושוטרות במקצועות החקירות והסיור

**טבלה מס' 7: תכונות בולטות במגזר החקירות**

| תכונה                    | חוקרות | חוקרים |
|--------------------------|--------|--------|
| אמפתיה                   | 9.70%  | 5.63%  |
| גישה שירותית             | 18.01% | 14.75% |
| הבחנה בין עיקר לטפל      | 13.30% | 15.55% |
| יכולת ביטוי              | 9.97%  | 8.85%  |
| יכולת להתעמת פיזית       | 0.28%  | 1.07%  |
| כושר מבצעי               | 0.83%  | 2.41%  |
| מקצועיות                 | 20.50% | 21.45% |
| עבודת צוות               | 6.93%  | 6.70%  |
| קור רוח ועמידה במצבי לחץ | 3.60%  | 5.63%  |
| שיקול דעת                | 9.97%  | 11.26% |
| שליטה עצמית              | 6.93%  | 6.70%  |

N=104

טבלה מס' 7 מציגה את אחוז הפעמים שהתכונה נבחרה על ידי מפקדים, עבור חוקרים וחוקרות. היינו, תכונה שקיבלה אחוז גבוה היא תכונה שיותר מפקדים בחרו בה. ניתן לראות, כי לפי תפיסת המפקדים, התכונה הבולטת ביותר, אצל חוקרים וחוקרות כאחד, היא המקצועיות. התכונה השנייה הבולטת אצל החוקרים היא הבחנה בין עיקר לטפל ואילו אצל החוקרות, התכונה השנייה הבולטת יותר היא גישה שירותית. בנוסף, חוקרות מתאפיינות יותר באמפתיה וביכולת ביטוי בעוד אצל חוקרים, בולט יותר שיקול הדעת.

נערך מבחן סטטיסטי "חי בריבוע" לבדיקת המובהקות. לצורך עריכת המבחן אוחדו התכונות כושר מבצעי והיכולת להתעמת פיזית עקב שכיחותן הנמוכה. לא נמצאה מובהקות סטטיסטית להבדל בתכונות הבולטות בין חוקרים לבין חוקרות: ( $\chi^2=9.3, p>0.05$ ).

**טבלה מס' 8: תכונות בולטות במגזר הסיור**

| סיירים | סיירות | תכונה                    |
|--------|--------|--------------------------|
| 1.55%  | 5.80%  | אמפתיה                   |
| 12.95% | 15.30% | גישה שירותית             |
| 3.89%  | 6.33%  | הבחנה בין עיקר לטפל      |
| 3.63%  | 6.86%  | יכולת ביטוי              |
| 7.51%  | 2.90%  | יכולת להתעמת פיזית       |
| 10.10% | 7.92%  | כושר מבצעי               |
| 20.21% | 16.62% | מקצועיות                 |
| 6.48%  | 8.71%  | עבודת צוות               |
| 13.73% | 8.97%  | קור רוח ועמידה במצבי לחץ |
| 12.95% | 12.66% | שיקול דעת                |
| 6.99%  | 7.92%  | שליטה עצמית              |

N=104

במגזר הסיור, טבלה מס' 8 מציגה את אחוז הפעמים שהתכונה נבחרה על ידי מפקדים, עבור סיירים וסיירות. גם כאן - תכונה שקיבלה אחוז גבוה היא תכונה שיותר מפקדים בחרו בה.

ניתן לראות, כי התכונה שנבחרה כתכונה הבולטת ביותר, אצל סיירים וסיירות כאחד, היא מקצועיות. התכונה השנייה הבולטת אצל סיירות היא גישה שירותית בעוד אצל סיירים היא שיקול דעת, תכונה שנמצאה גבוהה גם אצל נשים.

כושר מבצעי והיכולת להתעמת פיזית נמצאו כתכונות גבוהות יותר משמעותית אצל שוטרים, מאשר אצל שוטרות.

לבדיקת המובהקות להבדלים בתכונות הבולטות בין סיירים לבין סיירות נערך מבחן סטטיסטי "ח'י בריבוע". נמצא, כי ההבדלים המתוארים בין התכונות הנתפסות כבולטות אצל סיירים ותכונות הבולטות אצל סיירות, שונים באופן מובהק: ( $\chi^2=32.4, p>0.01$ ).

**תפישות מפקדים לגבי יתרונותיהן של שוטרות בעבודת הסיור**

היגד 1: הימצאות שוטרות בתחנה מְמַתְנֶת שִׁיחַ בעל אופי מיני. 41% מהמשיבים מסכימים במידה רבה מאוד (11%) ומסכימים במידה רבה (30%) כי הימצאות שוטרות בתחנה מְמַתְנֶת שִׁיחַ בעל אופי מיני. לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות לענין היגד זה.

היגד 2: לשוטרות יכולת הידברות טובה יותר עם האזרח מאשר שוטרים. 39% מהמשיבים מסכימים במידה רבה מאוד (29%) ומסכימים במידה רבה (10%) כי לשוטרות יכולת

הידברות טובה יותר עם האזרח מאשר זו של שוטרים. לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות.

היגד 3: שוטרות נוטות להיות בעלות גישה שירותית טובה יותר משוטרים. 37% מהמשיבים סבורים כי שוטרות נוטות להיות בעלות גישה שירותית טובה יותר מזו של שוטרים גברים (10% מסכימים במידה רבה מאוד ו-27% מסכימים במידה רבה). 27% כלל לא מסכימים (14%) ומסכימים במידה מועטה (13%) עם היגד זה.

לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות.

### טבלה מס' 9: אחוז שוטרות אידיאלי בתחנות המשטרה

|        |                                   |
|--------|-----------------------------------|
| 32.90% | מהו אחוז השוטרות האידיאלי בתחנה   |
| 25.70% | מהו אחוז השוטרות האידיאלי בסיור   |
| 37.60% | מהו אחוז השוטרות האידיאלי בחקירות |
| 34.10% | מהו אחוז השוטרות האידיאלי בתנועה  |

טבלה מס' 9 מדגימה את אחוז השוטרות האידיאלי בתחנה ובמגזריה השונים, לפי תפיסת המפקדים.

## דין ומסקנות

אחוז הנשים באוכלוסייה עומד על 51.1%. ייצוגן במשטרה עומד על 25%. היינו, ייצוגן במשטרה הוא ייצוג חסר לעומת חלקן באוכלוסייה. ממחקרים שנסקרו ניתן לשער, כי אמון הציבור בקרב הנשים יהיה נמוך משל הגברים בשל ייצוג חסר של נשים במשטרה. מניתוח סקר עמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2017 בקרב אזרחי המדינה עולה, כי נשים באוכלוסייה הכללית מדווחות על שביעות רצון גבוהה מתפקוד המשטרה ומביעות אמון גבוה יותר במשטרה ביחס לגברים, על אף ייצוג החסר שלהן כאמור. כמו כן נמצא, כי נשים, לעומת גברים, מרגישות שהמשטרה נותנת יותר כבוד לזכויות האזרח. נתונים אלה אינם מתיישבים עם מחקרים המדגישים כי ייצוג גבוה של נשים במשטרה מעלה את אמון הציבור באופן כללי ובקרב נשים בפרט. ייתכן כי משתנים נוספים, שלא נחקרו במחקר הנוכחי, משפיעים על אמון הציבור.

הפער בין הספרות לבין הממצאים יכול לנבוע מהסיבות הבאות: מענה המשטרה לפניות הנשים והגברים אינו מפלה, קרי - אישה וגבר המתלוננים במשטרה מקבלים שירות דומה. המשטרה אף רגישה יותר באירועים בהן מעורבות קורבנות נשים, כגון: במקרי אלמ"ב ופגיעה מינית.

אמון הציבור מושפע משני פרמטרים עיקריים: כבוד לאזרח ויחס שוויוני כלפי האזרחים. מפגש שוטרי עם אזרח, יכול שיכלול הפעלת סמכות עיכוב או מעצר, סמכות שמשמעותה היא פגיעה בזכויות יסוד בסיסיות. מפגשים אלה עלולים לכלול אלימות ומה שיכול להתפס

כחוסר כבוד של המשטרה כלפי האזרחים. במחקר נמצא, שככל שאחוז הקצינות בתחנה גבוה יותר, כך האזרחים מדווחים כי המשטרה מכבדת יותר את זכויותיהם ואף נותנת יחס שוויוני לכל האזרחים. ניתן להסביר זאת על ידי העובדה ששוטרות וקצינות נמנעות מהסלמת מצבים לאלימות, בעיקר בסיטואציות של מעצר, ובוחרות, לרוב, בהידברות על פני הפעלת כוח.

סקר השירות בוחן את טיב השירות בסיור ובמש"ל, יחידות בתחנה בהן נמצא האזרח בממשק ישיר וראשוני עם המשטרה. לא נמצא קשר בין אחוז השוטרות בתחנה ובסיור לבין ציון השירות של הסיור. לעומת זאת, נמצא קשר ישיר ומובהק בין אחוז השוטרות במשרד החקירות ובתחנה לבין ציון סקר השירות במש"ל - ככל שיש יותר שוטרות חוקרות, כך האזרח יותר שבע רצון מהשירות שקיבל.

חויית השירות יכולה לעצב את הדרך בה מסתכל האזרח על המשטרה כולה. המפגש עם חוקר המש"ל הוא המפגש הראשוני של האזרח בתחנה. המשמעות היא שכל אינטראקציה אישית שיש לאזרח עם חוקר המש"ל משפיעה באופן ישיר על תחושת שביעות הרצון של האזרח וקובעת אם יהיה מרוצה, או מאוכזב. לאדיבות ולמתן כבוד משקל רב בעיצוב חויית שירות חיובית. הליך הפנייה למשטרה יכול להיחשב לעיתים כחֲוֹנָה לא נעימה לאזרח. במצב זה, חשיבות האמפתיה עולה ונדרשת משוטרי המש"ל שליטה עצמית גבוהה. מפקדים מדווחים, כי שוטרות מאופיינות בגישה שירותית, באמפתיה, ביכולת הידברות, בשליטה עצמית גבוהה, ביכולת הקשבה וביכולת מילולית בולטות יותר משל שוטרים גברים. מכאן ההסבר, שככל שיש יותר שוטרות בתחנה ובמשרד החקירות, כך ציון סקר השירות במש"ל, גבוה יותר.

נמצאי המחקר מדגישים יתרונות של שוטרות וקצינות על פני שוטרים וקצינים במגזר הייעודי. באופן מובהק ניתן לומר, שככל שיש יותר שוטרות וקצינות בתחנות המשטרה, כך השירות לאזרח ואמון הציבור גבוהים יותר. על כן, כדי שתהיה ההשפעה הטובה ביותר לייצוג הנשים בעבודת המשטרה מומלץ להגדיל את אחוז הנשים למחצית (50%) מכוח האדם הייעודי (בהתאם לייצוגן באוכלוסייה) ולכלל הפחות, לאחוזים התואמים את תפיסות המפקדים כפי שמתבטאות בממצאי המחקר. יש לשים דגש על מגזר הסיור בו ייצוג הנשים כיום הוא הנמוך ביותר מבין המגזרים השונים. כמו כן, המלצת המפקדים לאחוז השוטרות האידיאלי במגזר זה הוא הנמוך ביותר גם כן. האחוז המומלץ של שוטרות בתחנה ישפיע, בהכרח, לא רק על טיב השירות ועל אמון הציבור, אלא גם על התרבות הארגונית, על האווירה, על אחוז ההטרדות המיניות ביחידה ועל תפקוד התחנה בכלל.

לאורך שנים המשטרה מנסה לעלות את רמת השירות לאזרח ואת אמון הציבור בה. התפיסה והפעולות הננקטות לשם כך הן, לרוב, הגדלת כוח האדם והקמת יחידות ייעודיות. בחמש שנים האחרונות עלתה מצבת כוח האדם במשטרת ישראל ב-11% (דוח סטטיסטי אמ"ש, 2018) ואימון הציבור, אשר לפי נתוני המכון הישראלי לדמוקרטיה (2018) היה במגמת ירידה בשנים האחרונות, עלה בשנת 2018 (47%). בנוסף, העלייה במצבת כוח האדם העלתה את מספר השוטרות הכללי בארגון אך באחוזים בודדים בלבד. משמעות

הדברים היא שהוספת כוח האדם לא השפיעה על אמון הציבור ולא על הגיוון המְגֻדָּר, ודאי שלא בצורה משמעותית. היינו, למרות שמספר השוטרים גדל, היחס בין מספר השוטרות לבין מספר השוטרים, לא גדל משמעותית.

אנו מסיקים, כי פתרון הגדלת כוח האדם לשיפור עבודת המשטרה ולשיפור אמון הציבור כתוצר לוואי, מצריך פרמטר נוסף. הפרמטר הנוסף לפי מחקר זה הינו הגדלת אחוז הנשים בארגון ובמיוחד במגזר הייעודי, בד בבד עם הגידול הטבעי בכוח האדם במשטרה.

אמון הציבור מושפע מגורמים רבים, בין השאר, מהגיוון המְגֻדָּר, אך השפעת הגיוון על העלאת אמון הציבור במערכת אכיפת החוק היא משמעותית. לפיכך, אנו ממליצים לחזק את המיקוד בפעולות לקידום יעדי הגיוון המְגֻדָּר במשטרה להגברת השוויון. זאת, באמצעות הגישות הבאות: גישה שתקדם את המטרה מרמת הספ"כ הארצי לרמת התחנות (Top-Down Approach) ומרמת התחנות לרמת הספ"כ הארצי (Bottom-Up Approach).

בגישת ה-Top-Down, שתקדם את מטרת השוויון המְגֻדָּר, תיעשינה פעולות החל מהרמה הבכירה בדרג הספ"כ הארצי ועד לשוטר ברמת התחנה. אנו ממליצים על הפעולות הבאות: גיבוש מדיניות בנושא המְגֻדָּר בארגון ובניית חזון מְגֻדָּר כמותי לעשור הקרוב.

בגישת ה-Bottom-Up אנו ממליצים להעביר מידע בנושא שוויון מְגֻדָּר והקשר להעלאת אמון הציבור באמצעות הסברה ביחידות השונות, לרבות בקרב חניכי הקורסים השונים. במקביל, יש להמשיך לערוך מחקרים בנושא שיעודם יהיה שיפור השוויון המְגֻדָּר במשטרה. כמו כן, המלצתנו היא לְקַדֵּם שיח בנושא מְגֻדָּר ברמת התחנה-מרחב-מחוז כדי לשמוע את עמדות השוטרים והשוטרות ולקבל רעיונות לקידום הגיוון המְגֻדָּר ובכך, בסופו של יום, להעלות את אמון הציבור.

- המשרד לביטחון פנים, (2017). מסלולי שירות ומודלים לשילוב משפחה לנשים במשטרה השוואה בינלאומית. האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי יחידת המידע והידע. ירושלים.
- השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל 2017 (2018). משטרת ישראל/אגף התכנון והארגון/מחלקת אסטרטגיה/מדור מדידה ומידע. ירושלים.
- Adams, K. (1999). *What we know about police use of force*. In: Use of force by police: overview of national and local data. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Alpert, G.P., & Dunham, R.G. (1999). *The force factor: measuring and assessing police use of force and suspect resistance*. In Use of force by the police: overview of national and local data. Washington, DC: National Institute of Justice.
- Barnes, T. D., Beaulieu, E., & Saxton, G. W. (2017). *Restoring trust in the police: Why female officers reduce suspicions of corruption*. Governance, 31(1), 143-161. doi:10.1111/gove.12281.
- Bastick, M., (2014). *Integrating Gender into Internal Police Oversight*. Geneva: Democratic Control of Armed Forces.
- Bloch, P.P., & Anderson, D. (1974). *Policewomen on Patrol*. Police Foundation, Washington D.C., U.S.
- Brandl, S. G., Strohshine, M.S. and Frank, J. (2001). *Who are the complaint-prone officers? An examination of the relationship between police officers' attributes, arrest activity. Assignment and citizens' complaints about excessive force*, Journal Of Criminal Justice, Vol. 29, pp. 521-9.
- Brown, J., Hegarty, P. and O'Neill, D. (2006), *Playing With Numbers*, University of Surrey. Surrey: UK. <http://www.bawp.org/assets/file/Playing%20with%20Numbers%20Extract.doc>.
- Grennan, S.A. (1987). *Findings on the role of officer gender in violent encounters with citizen*. Journal of Police Science Administration, 15, 78-85.
- Independent Police Commission, (2013). *Policing for a Better Britain*. London: UK.
- Lersch, K. & Mieczkowski, T. (1996). *Who are the Problem-Prone Officers: An Analysis of Citizen Complaints*. American Journal of Police 15: 23-44.
- Loden, M., Rosner, J.B. (1991). *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*, Illinois, Homewood.
- Lonsway, K. A. (2000). *Hiring & Retaining More Women: The Advantage to Law Enforcement Agencies*. Beverly Hills, CA.
- Lonsway, K., Moore, M., Harrington, P., Smeal, E. & Spillar, E. (2003). *Recruiting and Retaining Women: A Self - Assessment Guide for Law Enforcement*. National Center for Women and Policing. <http://womenandpolicing.com/pdf/newadvantagesreport.pdf>
- Snortum, J.R. & Beyers, J.C. (1983). *Patrol activities of male and female officers as a function of work experience*. Police Studies, 6, 36-42.
- United Nations Development Program (UNDP), (2007). *Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*. New York: Author.
- U.S. Department of Justice Equal Employment Opportunity Commission, (2016). *Advancing Diversity In Law Enforcement*. Retrieved from <https://www.justice.gov/crt/case-document/file/900761/download>



## שילוב נשים במשטרת ישראל

רפ"ק טל גוטפריד-עוז' ופקד ד"ר עוזי ששון<sup>1</sup>

### תקציר

משטרת ישראל היא ארגון אכיפת חוק המחויב לייצוג שוויוני של נשים בכל התפקידים ובכל הדרגות. בעשור האחרון מספר השוטרות במשטרת ישראל עלה וכך גם אחוז השוטרות מתוך כלל המשרתים בארגון. בשנת 2008 אחוז השוטרות עמד על 21% מכלל המשרתים ונכון לשנת 2018, חלקן עומד על 24%.

במחקר הנוכחי ההתמקדות היא בתחנות המשטרה ובמרחבים האופרטיביים, המשמשים כלבנת היסוד של המשטרה. המחקר נערך בשיטת מחקר המשלבת מחקר איכותני וכמותי (Mix Methods). במסגרת המחקר האיכותני נערכו ראיונות עומק פרטניים עם מפקדי תחנות. המחקר הכמותי התבסס על סקר עמדות פנים ארגוני בקרב מפקדים שנבנה מתוך הראיונות.

מתוך עמדות המפקדים שנבחנו במחקר מצאנו, כי מפקדים ומפקדות תופסים את השירות במשטרה כשירות בעל אופי גברי. לדוגמא, אחוז גבוה מהמפקדים לא יאשרו בתחנתם הֶרְכָּב צוות סיור של שתי שוטרות לבדן ולרוב, צוות סיור של שתי שוטרות לא יקבל את אותן המשימות כמו צוות סיור אחר. בנוסף מצאנו, שלמרות שעבודת השטח דורשת תכונות ויכולות כמו אמפתיה וגישה שירותית שנשים מצטיינות בהן, מפקדים מדווחים כי שוטרים נתפסים בעיני האזרח כחזקים ומרתיעים יותר משוטרות ולדעתם, נשים פחות מתאימות לבצע תפקידי שטח ייעודיים. כמו כן, המחקר בחן היבטים של תכנון העבודה בתחנת המשטרה, פתרונות חלופיים לתקופת ההיריון וחופשת הלידה, וסוגיית שעות עבודה להורים.

משטרת ישראל עברה תהליך שינוי תרבותי מאז קום המדינה. כיום, המשטרה הינה ארגון שוויוני יותר מבעבר בייצוג נשים בארגון. המצב השתפר תרבותית וגם חברתית-מוסרית. כמו כן, אומנם השאיפה לשוויון מְגֻדָּרִי הינה שאיפה ערכית חברתית, אך גם תרומה לארגון בצידה - לאיכות השירות לציבור ולשיפור האקלים הארגוני. מחקר זה הינו חדשני בעינו הביקורתית, המציגה את עמדות המפקדים במשטרת ישראל. מחקר זה מאפשר בחינה מעמיקה יותר של הנושא במטרה להמשיך ולצמוד קדימה.

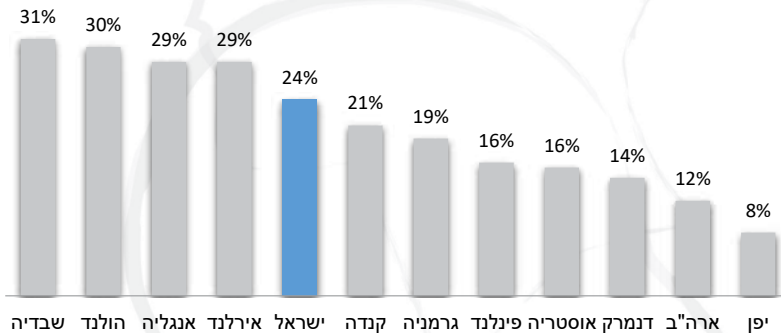
1 קצינת מחקר במדור מחקר ומדיניות במחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל.

2 קצין מחקר ופיתוח במדור קידום שוויון הזדמנויות ביחידת היחידה לשוויון מגדרי וגיוון תעסוקתי במשטרת ישראל.

## סקירת ספרות

## שוטרות במשטרת בעולם

נתוני ייצוג שוטרות במשטרות שונות בעולם, כפי שמופיעים בתרשים 1 להלן מצביעים על כי אחוז השוטרות נע בין אחוזים בודדים, 8% ביפן, לבין 31%, בשבדיה. משטרת ישראל ממוקמת במקום גבוה יחסית, עם 24% שוטרות (קֶבֶע בלבד). יש לציין, כי אחוז השוטרות במשטרת ישראל המופיע בתרשים 1 כולל תפקידים מבצעיים ומנהלתיים גם יחד. כן ייאמר, כי הסיווג למקצועות 'ייעודי' ו'מנהלי' במשטרת ישראל שונה מסיווג המקצועות במשטרות בעולם. לדוגמה, בארה"ב יש משטרות בהן אנשי הזיהוי הפלילי הם אזרחים. על כן, ההשוואה בתרשים 1 היא אומדן בלבד ומאפשרת קבלת תמונה כללית לגבי מיקומה של משטרת ישראל בהשוואה למשטרות אחרות בעולם. בנוסף, הספרות מראה כי קיימת מגמת עליה לייצוג שוויוני של נשים במשטרות בעולם (UNDP, 2007).

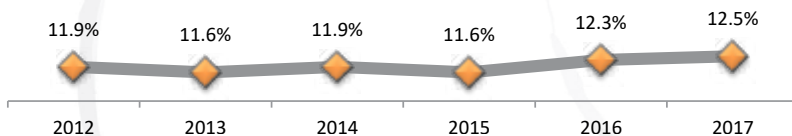
**תרשים מס' 1: אחוז השוטרות בגופי אכיפה בעולם (UNDOC)**

בספרות הסוקרת שילוב נשים במשטרות בארה"ב מצוין, כי בסוף שנות ה-60 של המאה ה-20 החלו לשלב שוטרות בתפקידי סיוור. המהלך הוביל לחששות לגבי שלומם וביטחונם של עמיתיהן, השוטרים הגברים. כאשר שוטרות איישו תפקידי סיוור, עלו שאלות באשר לאופן שבו סגנונות השיטור שלהן יהיו שונים מאלה של גברים בתפקידי סיוור והאם הן עשויות לשנות את אופיו של ארגון המשטרה. בשלב מאוחר יותר בשנות ה-60, שוטרות התקבלו לתפקידים נוספים שאוישו עד אז בידי שוטרים גברים, הוצבו כסמויות ושימשו כפיתיון ללכידת עבריינים, מְלוּזות על ידי בלשים.

שינוי משמעותי בשילוב שוטרות החל בארה"ב בשנת 1971, בעקבות תיקון חקיקה בעניין הגבלת נשיאת נשק בקרב שוטרות, הגבלה שהרחיקה אותן עד אז מגופי ביטחון ואכיפת חוק. ההשפעה הייתה מיידיית וכבר באותה השנה השירות החשאי האמריקאי החל לגייס נשים כסוכנות למשימות מיוחדות, וגם ה-FBI החל לגייס סוכנות פדרליות. שינויים אלה בחקיקה גרמו לכך שיותר נשים הצטרפו למשטרות, לצד עמיתיהן הגברים.

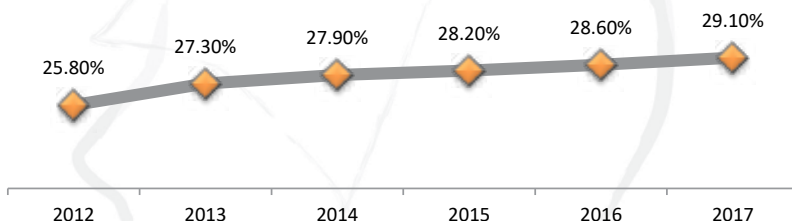
במקביל, שוטרות החלו לדרוש קידום בסולם הדרגות. בשנות השישים הוגשה תביעה על ידי שוטרות על זכותן לגשת למבחן קצונה ובית המשפט פסק לטובתן. גם בשנות השבעים והשמונים הוגשו תביעות על ידי שוטרות נגד משטרות בגין אי קבלת קידום. בעקבות כך, משטרות הונחו להגדיל את מצבת השוטרות והקצינות בשוורתיהן (Prenzler & Sinclair, 2013).

**תרשים מס' 2: אחוז השוטרות בגופי האכיפה בארה"ב בשנים 2012-2017**



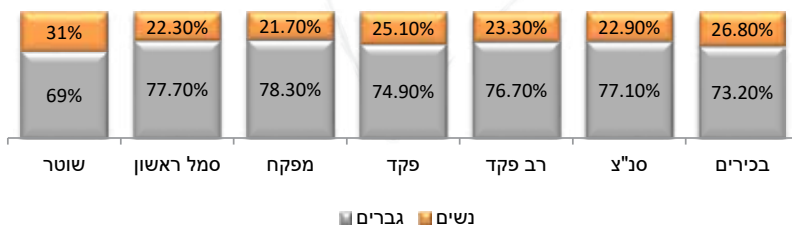
בתרשים מס' 2 ניתן לראות כי אחוז השוטרות בגופי האכיפה בארה"ב נמוך אך יציב לאורך השנים. בשנת 2017 עמד אחוז השוטרות על 12.5%. בשונה מארה"ב, אנגליה נחשבת למשטרה מתקדמת מבחינת ייצוג מְגֵדָרִי ואחוז השוטרות בה הוא בין הגבוהים בעולם.

**תרשים מס' 3: אחוז שוטרות במשטרת אנגליה ויילס - מרץ 2017**



בתרשים 3 ניתן לראות, כי בשנת 2017 שוטרות היוו 29% מכלל המשרתים במשטרת ויילס באנגליה (Home Office Open Data, 2017), גרף המראה מגמת עלייה מתמדת ועקבית. היקף גיוס שוטרות בשנת 2018 באנגליה ויילס עמד על 33% מכלל המגוייסים.

**תרשים מס' 4: אחוז שוטרות במשטרת אנגליה ויילס, בחלוקה לדרגות - 2017**

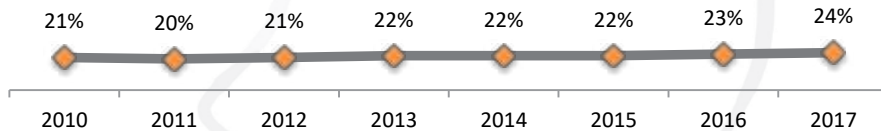


בתרשים מס' 4 ניתן לראות, כי באנגליה ויילס אחוז הנשים נשמר ואף עולה בין דרגות הקצונה הזוטרות (21.7%) לבין דרגות הקצונה הבכירות (26.8%). יש לציין, כי אחוז גבוה מהנשים (כ-60.7%) משרתות בתפקידים עורפיים (מתוך אתר האינטרנט של משטרת ויילס אנגליה, 2017).

### שוטרות במשטרת ישראל

המגמה לשילוב נשים במשטרת ישראל דומה למגמה העולמית.

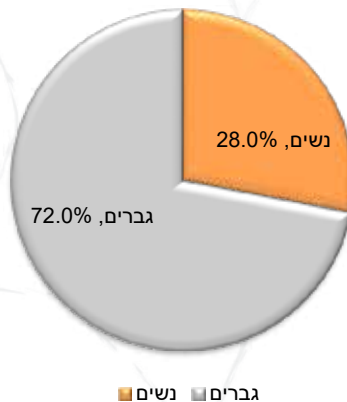
#### תרשים מס' 5: אחוז הנשים במשטרת ישראל (קבץ בלבד)



ייצוג נשים במשטרת ישראל עלה בעשור האחרון ב-3% ועומד כיום על 24%. למרות מגמת העלייה, עדיין, ייצוג השוטרות נמוך יחסית לחלקן באוכלוסייה הכללית (51.1%). עוד ניתן לראות, כי אחוז השוטרות בתחנות המשטרה, בדגש על תפקידים מבצעיים, עומד על 19% במגזר החקירות ועל 15% במגזר הסיור<sup>3</sup>.

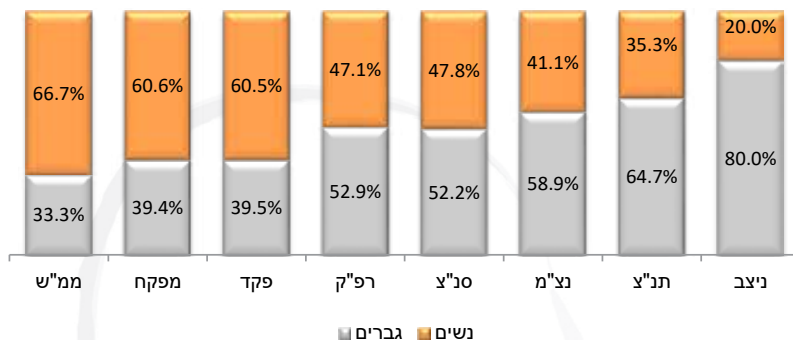
כפי שניתן לראות בתרשימים להלן, קצינות במשטרת ישראל מהוות כ-28% מכלל הקצינים בארגון. אחוז זה גבוה מאחוז השוטרות בכלל המשטרה. חלקן היחסי במערך הקצונה בארגון הולך וקטן ככל שעולים בסולם הדרגות.

#### תרשים מס' 6: אחוז הקצינות במשטרת ישראל מכלל הקצינים

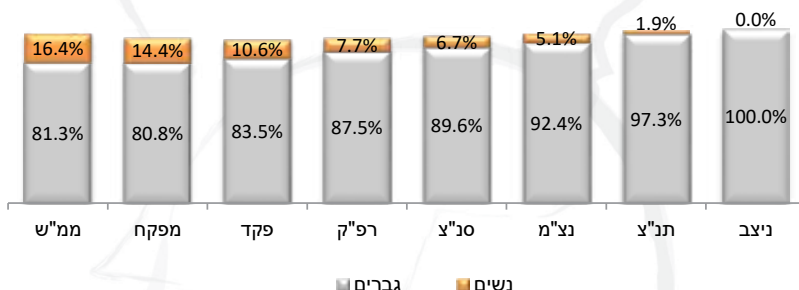


3 בהתאם לנתוני אמ"ש - משטרת ישראל, 2017.

**תרשים מס' 7: אחוז הקצינות במשטרת ישראל בחלוקה לדרגות במגזר המנהלי**



**תרשים מס' 8: אחוז הקצינות במשטרת ישראל בחלוקה לדרגות במגזר הייעודי**



כפי שעולה מתרשימים מס' 7-8, חלקן של שוטרות בדרגות הקצונה הזוטרה במגזר המנהלי גבוה מכ-50%. אחוז הקצינות במגזר הייעודי נמוך מזה של המגזר המנהלי. בשני המגזרים חלה ירידה בחלקן של הקצינות מכלל הקצינים ככל שעולים בסולם הדרגות.

**חֲסָמִים לשילוב נשים בארגוני משטרה**

רמת הייצוג של נשים במשטרה נובעת מחֲסָמִים שונים. הספרות מציגה סוגים שונים של חסמים לשילוב נשים: חסמים ארגוניים ופיקודיים וחסמים סובייקטיביים נשיים. מכלול חסמים אלה יוצר מגבלה בגיוס נשים למשטרה, בשימורן בארגון ואף בקידומן, כמפורט להלן.

**חסמים פיקודיים וארגוניים:**

**תהליכי מיון** - בדיקות ומבחני כניסה פיזיים שלא לוקחים בחשבון שונות מגדרית ולוחות מאמץ מותאמים (Brown, Prenzler & Ewijk, 2014). בדוח מ"ו/ממד"ה (2014) נמצא, כי קיימות מגבלות בתהליך המיון. לדוגמא, קשיים בתהליך המיון לקצונה ייעודית עלולים להוריד מוטיבציה אצל שוטרות להמשיך בתהליך.

**תרבות ארגונית גברית** - בוויילס/אנגליה נמצא שעל אף שהחוק נגד אפליה קיים כבר למעלה מארבעים שנה, התרבות הארגונית במשטרה נותרה בעלת מאפיינים גבריים דומיננטיים. בהתאם לכך, התרבות הארגונית נוטה לעודד ערכים הנתפסים באופן סטריאוטיפי כגבריים, כגון: אגרסיביות, פעילות פיזית, תחרותיות, הטרוסקסואליות והתנהגויות בלתי סובלניות כלפי נשים. מחקר שנעשה בבריטניה מצביע על כי רבע מהשוטרות מדווחות כי חֶוּ פגיעה מינית במהלך שירותן ו-10% חֶוּ אפליה על רקע של הריון או אימהות (Robinson, 2013). עוד עולה ממחקרים באנגליה, כי שוטרות המציגות התנהגות הנתפסת כנשית, מתקבלות יותר בקלות בקרב עמיתיהן מבחינה חברתית, בשונה מנשים המציגות התנהגות הנתפסת באופן מסורתי כגברית, אשר מתקבלות יותר בקלות במובן המקצועי. כלומר, נשים ה"מְשִׁמְרוֹת" את נשיותן מסתכנות באיבוד הביטחון המקצועי (המשרד לבט"פ, 2017). מדו"ח ממד"ה (2014) עולה, כי שוטרות מקבלות מְסָרִים כפולים לגבי התנהגותן. מצד אחד, הן מצופות לִסְגֵל "התנהגות גברית" על מנת "לתפוס את מקומן" בקבוצה, אך מצד שני, הפגנת אסרטיביות מצידן עלולה להוביל לביקורת. על כן, השוטרות חשות כי הן צריכות להשקיע פי שניים כדי להצליח בעבודתן.

**נטוורקינג [Networking]** - רישות מקצועי המאפשר שימוש במפגשים חברתיים להובלת שיתופי פעולה ולקידום הזדמנויות מקצועיות. הפער העיקרי בין נשים לבין גברים המשרתים במשטרה נובע מכך שלקבוצת הרוב הגברית יש הזדמנויות נטוורקינג טובות יותר ואפשרות לבניית רשת תמיכה רחבה יותר. ההנחה היא כי לשוטרות יש פחות גישה לרשתות בלתי פורמאליות של בכירים וותיקים מאשר לשוטרים. על כן, לנשים יש פחות הזדמנויות לקבל מנטורינג באופן בלתי פורמאלי (Robinson, 2013). נשים רבות חשות היעדר תמיכה, מרגישות לעתים קרובות מְבַדְדוֹת, בעיקר ביחידות קטנות. במקרים רבים הן מאבדות את התקווה להצלחה במקצוע, משום שהן לא מקבלות הדרכה הולמת (Kringen, 2014). לדוגמא, קצינות במשטרת ישראל חשות כי כדי להתקדם דרושים "קשרים" או פרוטקציות (דוח ממד"ה, 2014).

**חוסר גמישות** - נשים מתגייסות למשטרה בסמוך לזמן הקמת המשפחה. המשמעות היא שנשים מתחילות את הקריירה המקצועית במשטרה במקביל לפיתוח המשפחה. התפיסה הרווחת בחברה היא כי נשים הן אלו האֶמְנוֹת על הטיפול במשפחה. אולם המערכת המשטרית היא מערכת פחות גמישה לשינויים בשעות העבודה ולפיכך, שוטרות מתקשות לְשָׁלֵב בין דרישות המקצוע לבין דרישות התא המשפחתי (College of policing, 2013). במשטרת ישראל ההכשרות המשטריות ארוכות ונתפסות כמכשול מהותי עבור אימהות. לדוגמא, קורס קצינים ייעודי אורך 9 חודשים בתנאי פנימייה ואינו מאפשר יציאה יומית הביתה. חוסר גמישות זה מהווה שיקול מרכזי בבחירת הקריירה המשטרית עבור שוטרות בעלות משפחה (דו"ח ממד"ה, 2014).

### חסמים סובייקטיביים נשיים:

**תפיסות חברתיות** - הטיפול בילדים ובבית הוא, פעמים רבות, הגורם לכך שנשים לא מתקדמות במשטרה. מחקרים שונים מצביעים על כך שבעקבות תפיסות חברתיות

רווחות, נשים חשות מחויבות יותר לעבודות הבית ולילדים, מאשר לתפקידן במשטרה. מבנה השירות במשטרה והתרבות הארגונית בה פוגעים ביכולתן של נשים להתקדם, משום שקידום כרוך בעבודה מחוץ לשעות ה"רגילות", דבר הפוגע בגידול הילדים ולכן הן עוזבות את השירות (משרד לבט"פ, 2017). שוטרות במשטרת ישראל מציינות, כי הגורם המשמעותי לעזיבת המגזר הייעודי הוא התנגשות חזקה מידי בין דרישות הבית והמשפחה לבין דרישות התפקיד הגבוהות של קצין במגזר הייעודי (דו"ח ממד"ה, 2014).

**דימוי עצמי** - מחקרים שונים מצביעים על דימוי עצמי מוטָה (Unconscious Bias) בקרב נשים, הגורם להן להעריך את יכולותיהן באופן מחמיר ולתפוס עצמן כלא מתאימות לתפקידים מבצעיים, כאשר השיפוט העצמי מושפע מגורמים כגון רקע, תרבות, סביבה וניסיון (Police Federation of England & Wales, 2016). מחקרים מראים כי נשים, באופן כללי, מאמינות שכדי להוכיח את עצמן עליהן להיות "טובות כפליים" במטרה לזכות באותה הכרה שגבר יקבל. כמו כן, נשים חשות כי תהליך הגיוס והשירות יהיה קשה מידי עבורן וכי התרבות הארגונית אינה מקבלת אותן. לרוב, נשים לא ניגשות למשרות ביחידות הנתפסות כגבריות, או שדרישות הסף שלהן גבוהות (משרד לבט"פ, 2017). שוטרות במשטרת ישראל מעלות תחושות נחיתות וחוסר הוֹגְנוּת. השוטרות מתארות מְקָרִים המועברים אליהן באופן מפורש או בלתי מפורש, על היותן פחות טובות. מסרים אלה פוגעים במוטיבציה שלהן לשרת ולהתקדם במגזר הייעודי (דו"ח ממד"ה, 2014).

**שאלת המחקר: מהם החסמים לשילוב שוטרות בתפקידי השטח בתחנות המשטרה?**

## מתודולוגיה

### שיטה:

**אוכלוסיית המחקר:** ראיונות עם מפקדים וסקר מפקדים.

**סוג המחקר:** מחקר מעורב (Mix Methods) - איכותני וכמותני.

**המחקר האיכותני** נערך באמצעות ראיונות עומק פרטניים עם ארבעה מפקדי תחנות בבחירת מפקדי התחנות נלקחו בחשבון הפרמטרים הבאים: גודל התחנה, מגזר (ערבי/יהודי), מְקָדָר מפקד התחנה, וכן אחוז הנשים בתוך התחנה. הראיונות היו חצי מוּגְנָים. כל ראיון ארך כשעה וחצי. הראיונות נערכו בין החודשים יולי-ספטמבר 2018. על בסיס הראיונות נבנה סקר עמדות.

**החלק הכמותני** של המחקר הורכב מסקר עמדות, שנבנה מתוך הראיונות וכלל 3 חלקים: החלק הראשון התייחס לתכונות הבולטות אצל שוטרים ושוטרות במגזר השיטור (סיוור) ובמגזר החקירות בתחנות. המשיבים נדרשו לציין 4 תכונות מבין 11 תכונות המאפיינות את עבודת השוטר, אצל חוקרים/חוקרות ואצל סיירים/סיירות.

החלק השני כלל 34 היגדים הבוחנים את החקמים הפיקודיים והארגוניים לשילוב שוטרות במגזר הייעודי בתחנות המשטרה. ההיגדים נמדדו בסולם 1-5, כש-1 מצוין "כלל לא מסכים" ו-5 מצוין "מסכים במידה רבה מאוד".

החלק השלישי כלל 4 שאלות בהן התבקשו המשיבים לציין מהו אחוז השוטרות האידיאלי בעיניהם בכל התחנה, ובמגזריה השונים (חקירות, סיור ותנועה). הסקר נשלח ל-210 מפקדים (בתפקידי מפקדי תחנה, קציני אג"מ וקציני אח"מ בתחנות). על הסקר השיבו סה"כ 104 מפקדים: 94 מפקדים גברים ו-10 מפקדות נשים (לאור העובדה שהשאלון הועבר לאוכלוסייה כולה, מפקדים גברים ונשים כאחד, ואחוז המשיבים עמד על 49.5%, גודל שגיאת המדידה המקסימלי שחושב הינו 0.01%).

## ממצאים מרכזיים

### חקמים ארגוניים ופיקודיים לשילוב שוטרות בתחנות המשטרה

מהסקר עולים מספר ממצאים מרכזיים המבנים את החסמים לשילוב שוטרות בתחנות המשטרה:

#### **היגד 1: ניתן לשפר במידה רבה את התכנון מראש של העבודה בתחנה**

55% מהמפקדים מסכימים כי ניתן לשפר במידה רבה את התכנון מראש של עבודת התחנה (16% מסכימים במידה רבה מאד ו-39% מסכימים במידה רבה), 31% מסכימים עם הטענה ורק 12% אינם מסכימים עם ההיגד. במבחן t שנערך נמצא כי יש הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים (M=3.5) לבין תשובות המפקדות [t=2.262, p<0.05 (m=4.3)].

#### **היגד 2: קשה לי למצוא פתרונות חלופיים לעבודת השוטרת שיוצאת לחופשת לידה**

מהיגד 2 עולה כי 62% מהמפקדים מסכימים במידה רבה (26%) ומסכימים במידה רבה מאוד (36%) שקשה להם למצוא פתרונות חלופיים לעבודת השוטרת שיוצאת לחופשת לידה. רק 7% כלל לא הסכימו עם היגד זה. לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לתשובות המפקדות.

#### **היגד 3: בתחנה שלי יכול לצאת צוות סיור הכולל שתי שוטרות**

מהיגד 3 עולה, כי 47% מהמפקדים כלל לא מסכימים (33%) או מסכימים במידה מעטה (14%) כי צוות סיור יכול לכלול שתי שוטרות לבדן. עוד ניתן לראות, כי בקרב המפקדים הגברים בלבד (ללא המפקדות), האחוזים אף גבוהים יותר (50%). רק 8% מכלל המדגם מסכים במידה רבה מאוד עם הטענה. לא נמצאו הבדלים מובהקים בין תשובות המפקדות הנשים לבין תשובות המפקדים הגברים.

#### **היגד 4: צוות סיור של שתי שוטרות יקבל אותן המשימות כמו צוות סיור אחר**

5 לדוגמה, טווח הטעות של ממוצע במדגם של 3.55 יכול לנוע באוכלוסייה בין 3.32 ל-3.78.

באופן כמעט זהה, 47% מהמפקדים כלל לא מסכימים (24%) או מסכימים במידה מועטה (23%) עם הטענה לפיה צוות סיור של שתי שוטרות יקבל את אותן המשימות כמו צוות סיור המתאפיין בהֶרְכָּב אחר. בקרב מפקדים גברים בלבד כלל הלא מסכימים או המסכימים במידה מעטה עולה אף ל-50%. ההבדלים בין המפקדים ( $M=2.5$ ) לבין המפקדות ( $M=3.6$ ) ביחס להיגד זה נמצאו מובהקים:  $t=2.611, P<0.05$ .

### היגד 5: סיירת בהריון מתקדם מתקשה לבצע את עבודת הסיור

61% מסכימים במידה רבה כי סיירת בהריון מתקדם מתקשה לבצע את עבודת הסיור. לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות.

### היגד 6: שוטר שעובד שעות מרובות נתפס כשוטר טוב יותר

מתוצאות היגד 6 עולה כי 38% מסכימים במידה רבה (32%) ומסכימים במידה רבה מאוד (6%) עם הטענה כי שוטר אשר עובד שעות מרובות נתפס כשוטר טוב יותר. רק 19% מהמשיבים כלל לא מסכימים עם הטענה.

### היגד 7: הארגון צריך לקבוע מכסות למינוי קצינות בתפקידים בכירים

מתוצאות היגד 7 עולה כי 54% מהמשיבים כלל לא מסכימים (37%) או מסכימים במידה מועטה (17%), כי הארגון צריך לקבוע מכסות למינוי קצינות בתפקידים בכירים. בקרב המפקדים הגברים בלבד, אחוז זה עולה לכדי 58%. רק 5% מכלל המשיבים ו-2% מהמפקדים הגברים בלבד, מסכימים במידה רבה מאוד כי יש לקבוע מכסות למינוי קצינות בכירות. ההבדל בין מפקדים גברים ( $M=2.29$ ) לבין מפקדות ( $M=3.7$ ) נמצא מובהק:  $t=-2.877, p<0.05$ .

### היגד 8: שוטר שרוצה להתקדם לא יבחר במשרת הורה

25% מהמשיבים מסכימים במידה רבה מאוד כי שוטר הרוצה להתקדם לא יבחר במשרת הורה. רק 7% כלל לא מסכימים ו-17% מסכימים במידה מועטה עם היגד זה. על שאלה זו השיבו 76 משיבים מכלל הנשאלים - 71 מפקדים ו-5 מפקדות. לא נמצא הבדל מובהק בין מפקדים גברים לבין מפקדות. לציון, כי 27% מכלל הנשאלים לא השיבו לשאלה זו (23 מפקדים ו-5 מפקדות).

### היגד 9: מפקדים במשטרה לא ימליצו לקדם שוטרת שהיא אמא לילדים בגיל הגן

23% מהמשיבים מסכימים במידה רבה (17%) ובמידה רבה מאד (6%) כי מפקדים במשטרה לא ימליצו לקדם שוטרת שהיא אמא לילדים בגיל הגן. נמצא, כי מפקדים גברים פחות מסכימים עם היגד זה ממפקדות. רק 18% מהם מסכימים במידה רבה ובמידה רבה מאוד. 51% מהמשיבים כלל לא מסכימים ומסכימים במידה מועטה. נמצא הבדל מובהק בין מפקדים גברים ( $M=2.38$ ) לבין מפקדות ( $M=3.9$ ):  $t=3.215, p<0.01$ .

### היגד 10: מפקדים במשטרה סבורים כי שוטרות נוטות לעשות שימוש לא ראוי בשמירת הריון

מתוצאות היגד 10 עולה כי 47% מהמשיבים מסכימים במידה רבה (30%) ובמידה רבה מאוד (17%) כי שוטרות נוטות לעשות שימוש לא ראוי בשמירת הריון. 26% בלבד כלל לא מסכימים ומסכימים במידה מעטה עם היגד זה. ניכר, כי מפקדות מסכימות עוד יותר עם היגד זה וההבדל נמצא מובהק בין מפקדים גברים ( $M=3.172$ ) לבין מפקדות ( $M=4.100$ ):  $t=3.029$ ,  $p<0.01$ .

### היגד 11: חוקרת בהריון מתקדם מתקשה למלא את עבודתה

מתוצאות היגד 11 עולה כי 38% מהמשיבים מסכימים במידה רבה (25%) ומסכימים במידה רבה מאוד (13%) כי חוקרת בהריון מתקדם מתקשה למלא את עבודתה. מפקדים גברים אף מסכימים יותר עם היגד זה - 41% מהם מסכימים עמו במידה רבה ובמידה רבה מאוד. 34% מהמשיבים כלל לא מסכימים ומסכימים במידה מעטה עם ההיגד. נמצא הבדל מובהק בין מפקדים גברים ( $M=3.11$ ) לבין מפקדות ( $M=2$ ):  $t=1.00$ ,  $p<0.01$ .

### היגד 12: שוטרות בְּמִשְׁרֵת-אֵם אפקטיביות כמו שוטרים שאינם בְּמִשְׁרֵת-אֵם

26% מהמשיבים מסכימים במידה רבה (17%) ומסכימים במידה רבה מאוד (9%), כי שוטרות בְּמִשְׁרֵת-אֵם אפקטיביות כמו שוטרים שאינם בְּמִשְׁרֵת-אֵם. בקרב המפקדים בלבד האחוזים נמוכים יותר ועומדים על 21%. נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים ( $M=2.68$ ) לבין תשובות המפקדות ( $M=4.22$ ):  $t=3.23$ ,  $p<0.01$ .

### היגד 13: שוטר נתפס בעיני האזרח כחזק ומרתיע יותר מאשר שוטרת

לפי היגד 13 - 55% מהמפקדים מסכימים במידה רבה (44%) ומסכימים במידה רבה מאוד (11%), כי שוטר גבר נתפס בעיני האזרח כיותר חזק ומרתיע מאשר שוטרת. לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות.

### היגד 14: מפקדים במשטרה סבורים כי שוטרות פחות מתאימות למלא תפקידי שטח ייעודיים

מתוצאות היגד 14 עולה כי 33% מהמשיבים סבורים כי שוטרות פחות מתאימות למלא תפקידי שטח ייעודיים (21% מסכימים במידה רבה ו-12% מסכימים במידה רבה מאוד). 40% כלל לא מסכימים עם הטענה (18%), או מסכימים עמה במידה מעטה (22%). לא נמצא הבדל מובהק בין תשובות המפקדים הגברים לבין תשובות המפקדות.

מממצאי המחקר הנוכחי עולה כי מפקדים ומפקדות תופסים את השירות במשטרה כשירות בעל אופי גברי. אחוז גבוה מהמפקדים לא יאשרו בתחנתם הרכב צוות סיור של שתי שוטרות לבדן ולרוב, צוות סיור של שתי שוטרות לא יקבל את אותן המשימות כמו צוות סיור בעל הֶרְכָּב אחר. עוד ניתן לראות, כי מפקדים מדווחים כי שוטר נתפס בעיני האזרח כחזק ומרתיע יותר משוטרת ולדעתם, נשים פחות מתאימות לבצע תפקידי שטח ייעודיים.

לדעתנו, תפיסות המפקדים נובעות מתפיסת מבנה כוח מְגִדְרִי ומתרבות ארגונית גברית. קרי, בניין הכוח של המשטרה נשען על הכוח הגברי, על מפקדים גברים ועל התרבות הגברית. השוטרות המשרתות בתפקידי סיור, הנתפסים גבריים בעיני המפקדים, פועלות בתוך הֶקְשֵׁר אמביוולנטי: מצד אחד, הן ממקמות בתפקידי ליבה במשטרה כגון: סיור, חקירות ותפקידי פיקוד. מצד שני, מפקדים נוטים לְקַבֵּעַ את חלוקת התפקידים בין המינים באמצעות העברת מְסָרִים, גלויים וסמויים, לשוטרות, שמשמעותם היא שהשוטרות נמצאות כ"אורחות" בתוך המערכת הייעודית המשטרתית ואינן נתפסות כמי שאי אפשר בלעדיהן. כתוצאה מתפיסות אלו, מפקדים מדווחים כי הם לא מצליחים "לסמוך" על נשים במגזר הייעודי לאורך זמן ולכן משתמשים בהבדל המהותי שבין נשים לבין גברים, ההיריון ונִילֻוֹתָיו, כקריטריון מהותי במערכת השיקולים לקידום נשים בתפקידי ליבה. לדוגמא, מפקדים טוענים כי חוקרת בהריון מתקשה לבצע את עבודת החקירות וכי שוטרות עושות שימוש "לא כשר" בשמירת הריון כדי להתחמק מעבודה.

בהתאם לתפיסות מסורתיות המניחות שמטלות הבית הן על כתפיה של האישה, משתמשים מפקדים בתפקיד האימהות בכדי להסביר מדוע נשים לא יכולות לבצע את עבודתן וכי הן נתפסות כפחות אפקטיביות. מפקדים מדגישים נקודות חולשה של שוטרות כדי להנציח את התרבות הגברית. כגון, עבודה לא מתוכננת בשעות לא שגרתיות ותזזיתיות, הדגשת הערך של שעות עבודה מרובות כמדד להצלחה וללויאליות השוטר ונטייה לא לקדם שוטרות אימהות במשרות אם/הורה. נראה כי הדגשת הבדלים אלה בין גברים לנשים מסייעת למפקדים להאדיר את התרבות הגברית בארגון.

אנו ממליצים לקבוע מכסות לתפקידי פיקוד של שוטרות וקצינות במגזר הייעודי. אנו ערים לעובדה שמכסות לקידום נשים יוצרות תחושת תסכול בקרב מפקדים גברים. עוד הן עשויות ליצור תחושה אצל המפקדים, כי מפקדות המתקדמות במסגרת המכסות, לא בהכרח טובות מעמיתיהן הגברים, שהיו יכולים להתמנות גם ללא מכסות. לעיתים, אף המפקדים חשים כי התפקיד היה מיועד להם ולא למפקדת שמונתה. למרות התחושות האמורות בקרב המפקדים הגברים, אנו רואים חשיבות בקביעת מכסות, כצעד חשוב בתהליך השינוי הארגוני. המלצה ארגונית נוספת הנוגעת לשילוב שוטרות במגזר הייעודי היא מתן כלים למפקדים להתמודד עם החסמים הארגוניים האובייקטיביים, כגון, מציאת פתרון להיעדרות שוטרת בחופשת לידה.

משטרת ישראל עברה תהליך שינוי תרבותי מאז קום המדינה. כיום, המשטרה הינה ארגון שוויוני יותר מבעבר בייצוג נשים בארגון. המצב השתפר תרבותית, וגם חברתית-מוסרית. כמו כן, השאיפה לשוויון מְגֻדָּרִי הינה שאיפה ערכית חברתית, אך גם תרומה לארגון בצידה - לאיכות השירות לציבור ולשיפור האקלים הארגוני.

## ביבליוגרפיה

- השנתון הסטטיסטי משטרת ישראל 2017 (2018). משטרת ישראל/אגף התכנון והארגון/מחלקת אסטרטגיה/מדור מדידה ומידע. ירושלים.
- דוח ממד"ה, (2014). הגברת השוויון המגדרי במגזר הייעודי. אגף משאבי אנוש/ממד"ה. בת ים.
- Brown, J., Prenzler, T. and van Ewijk, A.R. (2014), *Women in policing*. In: Bruinsma, R.G. and Weisburd, D. (eds) *Criminology and Criminal Justice*. New York: Springer.
- College of policing (May 2013). *Flexible working in the police service*. Retrieved from: <https://www.college.police.uk/What-we-do/Support/Health-safety/Pages/Flexible-working.aspx>.
- Kringen, & Li, A. (2014). *Understanding Barriers that Affect Recruiting and Retaining Female Police Officers: A Mixed Method Approach*. Retrieved from <https://digital.library.txstate.edu/handle/10877/5291>
- Loden, M., Rosner, J.B. (1991). *Workforce America! Managing Employee Diversity as a Vital Resource*, Illinois, Homewood.
- Prenzler, T. & Sinclair, G. (2013). *The status of women police officers: An international review*. *International Journal of Law, Crime and Justice*, 41(2), 115-131.
- Robinson, S. (2013). *Promotional And Non-Stereotypical Policing Roles: Are Women Opting Out?* Retrieved from <https://redwalljanehall.com/portfolio-items/promotional-and-non-stereotypical-policing-roles-are-women-opting-out-by-susan-robinson/>
- United Nations Development Program (UNDP), (2007). *Gender Sensitive Police Reform in Post Conflict Societies*. New York: Author.
- U.S. Department of Justice Equal Employment Opportunity Commission, (2016). *Advancing Diversity In Law Enforcement*. Retrieved from <https://www.justice.gov/crt/case-document/file/900761/download>

# עלות הפשיעה | גישות ומתודולוגיות בעולם

גב' אורית דניאל<sup>1</sup>, סנ"צ מיה זיסו<sup>2</sup>

## 1. מבוא

בעולם השיטור והאכיפה עולה צורך תמידי בזיהוי אסטרטגיות בעלות השפעה משמעותית, אשר ביכולתן להביא לפיתוח ויישום המדיניות בעלת התוצאות הטובות ביותר. דוגמה לאסטרטגיה כזו היא הערכת עלות פשיעה.

המונח **"עלות הפשיעה"** מתייחס לאומדן הנזק הכלכלי שנגרם למשק הלאומי כתוצאה מפשיעה, ומוגדר כ"כל העלויות שלא היו קיימות בהעדר התנהגות בלתי חוקית" (Anderson, 2012).

משימת הערכת עלויות הפשיעה היא מורכבת ביותר, וכרוכה, בין השאר, בהבנה של תוצאות הפשיעה ובצורך לייסד מתודולוגיה המסוגלת להציג ערך כספי הלוקח בחשבון את מכלול השלכותיה של הפשיעה, בראייה מערכתית ורחבה.

להערכת עלות פשיעה השלכה מרכזית על המדיניות התקציבית של מדינות. לפיכך, להערכה זו חשיבות עליונה למשק, שכן זו יכולה לסייע לדרך קובעי המדיניות בגופי שיטור ואכיפה, כמו גם למשרדי ממשלה וארגונים נוספים, לפיתוח מדיניות כוללת, מונחית מודל עלות פשיעה שבסיסו איתן, וכן לסייע בקביעת מדיניות, בביצוע תעדוף ובהקצאת משאבים משקפת ואפקטיבית.

מטרת מסמך זה היא להציג סקירת ספרות עולמית הכוללת תמציתן של גישות להערכת עלות הפשיעה הרווחות בעולם, מתוך כוונה להניח את היסודות לקידום מחקר דומה בישראל.

מספר מחקרים מספקים הערכות של עלות הפשיעה במדינות מפותחות, לצד אתגרים כגון: זמינות מוגבלת של נתונים, קושי במדידת שיעור הפשיעה בפועל וכן קושי במדידת השפעות הפשיעה כולן, בדגש על ההשפעות הלא מוחשיות, או ארוכות-הטווח.

מחקרים מסוג זה מחייבים חוקרים וקרימינולוגים להתמודד עם מספר פערי מידע, כמו גם בעיות ומגבלות מתודולוגיות, כדלקמן:

ראשית, פערי דיווח. הפשיעה המדווחת כוללת את החלק המדווח מהיקפי הפשיעה בפועל. שנית, ככל שנוגע להשוואת נתונים בינ"ל ולהתייחסות משווה לנתונים עולמיים, יש לתת את הדעת, כי במדינות שונות ישנם סיווגים שונים לעבירות השונות.

1 אורית דניאל, מידענית במדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף תכנון וארגון, M.A. ניהול ידע ומידענות, אוניברסיטת בר אילן.

2 מיה זיסו, רמ"ד מחקר ומדיניות, אגף התכנון והארגון, משטרת ישראל. B.A. בשפה וספרות ערבית וסוציולוגיה ואנתרופולוגיה חברתית, אוניברסיטה העברית, M.A. בקרימינולוגיה, אוניברסיטה העברית.

המגבלה המשמעותית ביותר בהערכת עלות פשיעה היא הקושי בניתוח ההיבטים הלא-מוחשיים של הפשיעה, אותם לא ניתן לאמוד בחישוב כמותי, כדוגמת הפחד מפשיעה, תחושת הביטחון האישי, עלות הטיפול בבעיות נפשיות הנובעות מחשיפה והיפגעות מפשיעה, ועוד.

הצמדת תג מחיר מקיף של עלויות העבירות השונות על פני ספקטרום רחב של משתנים וביצוע ניתוחי עלות-תועלת מעמיקים, ביכולתם להביא ל הקצאה נכונה של משאבים למאבק בפשיעה, לביצוע הערכה כלכלית של תכניות חברתיות רבות [דוגמת טיפול בסמים ואלכוהול, שיטור קהילתי], לקביעת מדיניות ולקביעת תעדוף העבירות לטיפול, באופן מושקף, מדיד וכלכלי.

בארה"ב הערכת עלות הפשיעה השנתית לנפש מוערכת בכ-630\$ לנפש, או 2.5% מהתל"ג, נכון לשנת 2007 (US Census Bureau, 2007). בנוסף, הנחת העבודה היא, כי הוצאות פרטיות למניעת פשיעה [סורגים, אזעקה, מצלמות וכיו"ב] מוערכות, לכל הפחות, בסדר גודל דומה.

חוקרים מתחומי הכלכלה והקרימינולוגיה עוסקים בפיתוח מתודולוגיות אשר יספקו אומדן מדויק ככל שניתן לגבי הנזק שמסבה הפשיעה לחברה, תוך הכרה בחשיבות אומדן עלות הפשיעה לחברה (Chalfin, Gray, 1979). ניתוחים אלה חשובים, בין השאר, מאחר ותקציבן של מדינות מוגבל, ויש להקצותו על פי תעדוף: מניעת פשיעה מול הוצאות על חינוך, שירותי בריאות ועוד.

בארצות הברית, הניסיון לחשב את העלויות הכלכליות של הפשיעה החל עוד בשנת 1901, ואולם יצוין, כי במהלך 30 השנים האחרונות, מתודולוגיות לחישוב עלות הפשיעה ושיטות החישוב השתפרו באופן משמעותי.

בתחילה, הגישות כללו מתודולוגיות חשבונאיות. בהמשך פותחו גישות אחרות, כגון - גישת ההערכה המותגית (Piquero, Cohen & Jennings, 2010; Cohen, Rust, Steen, & Tidd, 2004), וגישת המודל ההדוּבִי (יפורטו להלן).

כמו כן, עם השנים פותחו שיטות לאומדן העלויות הבלתי מוחשיות של הפשיעה (Cohen 1988 אצל Chalfin), כמו גם שיטות מיפוי לשליפתם של נתונים העשויים לסייע בתמך הִפְגָּעוֹת מפשיעה (Roman & Miller, Cohen & Wiersema, 1996 אצל Chalfin).

להלן יוצגו התיאוריות המובילות העומדות בבסיס ההערכות של עלות הפשיעה הקיימות כיום בעולם. עוד נציג מתודולוגיה המשלבת בין שתי הגישות, אותה מוביל מכון ראנד, וכן מקרה בוחן של ניתוח עלות הפשיעה באמריקה הלטינית.

## 2. עלות הפשיעה - סקירה היסטורית

משימת תמך הִפְגָּעוֹת עלות הפשיעה היא משימה מאתגרת.

האם אפשר לתמך הִפְגָּעוֹת פשיעה כאילו היתה זו סחורה? 'שוק הפשע', להבדיל משווקים של מוצרים או שירותים, הוא שונה במהותו. הפשע אינו נסחר בשוק החופשי. למען ההמחשה

- בעוד שמחיר השוק של תפוח נקבע ע"י משתנים דוגמת עלות גידול, אריזה, משלוח וביקוש, לא קיים 'מחיר שוק' לפשע. פרט לעבירות ספציפיות, לא קיים, עפ"י רוב, ביקוש לפשע. ועוד, אם רכישת תפוח היא וולונטרית, פשיעה, ברוב רובן של העבירות, אינה כזו, ותמחור שלבי ה'מוצר', הוא בעייתי.

אם כך, אופן ההסתכלות על הנושא, בשונה ממוצרים מוחשיים 'רגילים', צריך שיהיה שונה. ניתן לומר, כי לא קיימת דרך כלכלית טבעית להערכת עלות הפשיעה, מאחר ופשיעה, ברוב העבירות, אינה מוצר שנרכש בשוק והקורבן, עפ"י רוב, כלל לא התכוון שהיא תתרחש, ולא רצה או בחר בה.

חישוב עלות הפשיעה מצריך הנחת הנחות, זמינות של נתונים והבנת הסיכונים (Carnis, 2004; Cooter & Ulen, 1997; Shavell, 1991; Chalfin, 1997). הנחת העבודה היא שבעוד עֶרְךְ הכסף הוא שווה לכל אינדיבידואל, רווח והפסד הם סובייקטיביים, ולכל אינדיבידואל יש תג מחיר אחר למשתנים דוגמת כאב, סְבָל וכו"ב.

הערכת עלות הפשיעה נועדה לְכַמֵּת את המחיר הכולל של הפשיעה ולתת תג מחיר לדרישת הפרט לביטחון ציבורי.

למחקר אודות המניעים לפעילות בלתי חוקית והשפעתה על החברה שורשים עתיקי-יומין במדעי החברה והקרימינולוגיה. אף שכך, רק בשנות ה-60 המאוחרות של המאה ה-20 החל המחקר הכלכלי המשמעותי בהקשר להערכת עלות פשיעה [ראה Becker (1968) וכן Stigler (1970) ו-Ehrlich (1973)].

החוקרים המוזכרים ונוספים ראו, כי התיאוריה הכלכלית יכולה לסַפֵּק הסברים להתנהגות העבריינית ולסייע בניטוח השפעותיה התיאורטיות על החברה והכלכלה. בשנים האחרונות חלה התפתחות נוספת בתחום, כאשר מחקרים שמו דגש אמפירי על השפעת הפעילות העבריינית על הכלכלה והצמיחה.

מאז שנת 1980, מחקרים רבים ניסו לְכַמֵּת ולתת עֶרְךְ עלות כספית לפשע 'אופייני', תוך שימוש בחישובי עלות-תועֵלָה. החוקרים אימצו שלוש גישות עיקריות למדידת עלויות אלו: הגישה החשבונאית, גישת ההערכה המאֵתְנֵית וגישת התמחור הֶדְוֵי.

לרוב, החוקרים מפרידים בין עלויות מוחשיות לבין עלויות בלתי מוחשיות ולעתים, אף משתמשים במושגים כגון: עלויות חיצוניות ופנימיות, או עלויות ישירות ועקיפות, מושגים אשר יוסברו להלן.

## עלויות מוחשיות

עלויות מוחשיות הן העלויות הידועות של העבירה, לדוגמא, עלות הרכוש שנגנב והוצאות הקורבן לאחר הפגיעה. לכאורה, כִּימַת עלויות מוחשיות או חיצוניות [יפורט להלן], פשוט לביצוע, אך למעשה, מדובר במשימה מורכבת, בעיקר מפאת גישה מוגבלת לנתונים (Cohen, 1988, 2000, McCollister, French, & Fang, 2010; Miller, 1996).

סקר נפגעי עבירה הלאומי האמריקאי (להלן: סקר ה-NCVS) הוא הסקר הארצי היחיד במדינות העולם המכיל נתונים בדבר העלויות המוחשיות של עבירות. בסקר זה התבקשו הנפגעים לְקַמֵּת את ערך הרכוש שנגנב או ניזוק באירוע, ולהעריך את עלות הטיפול הרפואי ואובדן שעות העבודה כתוצאה מהפגיעה. עם זאת, כפי שצוין על ידי כהן (2000), סקר זה עלול, בין השאר, להטות את העלות האמיתית של הפשיעה, מאחר והערכת הפגיעה היא, לפחות בחלקה, סובייקטיבית.

במחקר נוסף (מילר, 1996) הוצלבו נתונים מסקר ה-NCVS עם נתוני פגיעה המדווחים בספרות המחקרית. על מנת להפיק הערכות אמינות ככל האפשר של העלות החיצונית של הפשיעה, אומתו נתוני הפגיעה שדווחו בסקר ה-NCVS מול רשומות בתי החולים, וערך הפיצויים לעובדים אומת מול ערך הפיצויים בתביעות שהוגשו בגין פגיעות דומות. מתודולוגיה זו הובילה להערכות בעלות תוקף גבוה יותר מאשר ההערכות אשר נסמכות על סקר ה-NCVS לבדו.

במחקרים חדשים יותר שבוצעו נכללו בחישוב העלות החיצונית של הפשיעה גם משתנים דוגמת עלות הטיפול הנפשי לקורבן (Cohen & Miller, 1998) וכן אומדנים לגבי תמחור איכות החיים שנפגעה כתוצאה מהעבירה ממנה נפגע הקורבן (McCullister, 2010; Rajkumar & French, 1997).

בעוד שהעלויות החיצוניות של הפשיעה, בין שהן מוחשיות ובין שהן בלתי מוחשיות, נספגות ע"י קורבן העבירה, פעילות פלילית יוצרת נטל כלכלי נוסף, המוטל על משלמי המסים. נטל זה בא לביטוי בהקצאת משאבים למערכות אכיפת החוק לשם חקירת עבירות, תפיסת עבריינים, מעצר, העמדה לדין, הגשת כתב אישום נגד עבריינים והחזקתם בבתי הכלא - כלל מהלכים אלה נשענים על משאבים ציבוריים.

### עלויות בלתי מוחשיות

בעבירות מסוימות, מרבית העלויות הן מוחשיות. כך, למשל, העלות העיקרית הנובעת מגניבה או מגניבת רכב, היא ערך הנכס שנגנב. בשונה בתכלית, בפשעים אלימים דוגמת אונס או תקיפה בנסיבות מחמירות, מרבית העלויות הן בלתי מוחשיות וכוללות כאב, סְּבָּל, טראומה פסיכולוגית, פגיעה באיכות החיים, מצוקה נפשית וכיו"ב. מאחר ועלויות מסוג זה לא ניתנות להערכה ישירה, יש להעריך אותן באופן עקיף, באמצעות נתונים מתחומי מדיניות אחרים.

מאז שפורסם מחקרו של כהן (Cohen, 1988) בשנת 1988, הגישה הבסיסית של הערכת עלויות הורחבה בדרכים שונות. חוקרים הכירו בכך שפגיעות והיפגעות באירועים פליליים עלולות לגרום לנזק רחב יותר מאשר רק פגיעות פיזיות.

ראייה מתודולוגית מרחיבה זו של הנושא באה לידי ביטוי במחקרו של מילר (Miller, 1996) אשר בחן נתונים מתוך תיקים אזרחיים הקשורים לתקיפות פיזיות ומיניות חמורות, וכן במחקרם של ראג'קומאר ופרנצ' (Rajkumar and French, 1997).

## עלויות חברתיות לעומת עלויות חיצוניות

"אחד הרעיונות המבלבלים והבלתי מובְּנִים ביותר בספרות עלות הפשיעה הוא ההבדל בין 'עלויות חברתיות' לבין 'עלויות חיצוניות'" (Cohen, 2000).

לכל אחד ממושגים אלה השלכות שונות על אופן ההערכה של עלות הפשיעה.

עלויות חיצוניות הן עלויות שהוטלו באופן לא רצוני על אדם (במקרה זה נפגע העבירה) ע"י אחר (במקרה זה - עבריו). כך, העלויות החיצוניות של שוד כוללות משתנים כגון: ערך הסחורה שנגנבה, אובדן תפוקה, נזק פיזי ונפשי שנגרמו לקורבן וערך הזמן המושקע על ידו בצמצום נזקי השוד (דוגמת ביטול כרטיסי אשראי, רישיון נהיגה חדש וכו'). העלויות החיצוניות של גניבת רכב, למשל, יכללו את ערך הפריטים האישיים שנגנבו עם הרכב ואת ערך הזמן המושקע בטיפול בכל הנקשר לגניבת הרכב.

ייאמר, כי הרעיון של עלויות חיצוניות הוא חלק בלתי נפרד מתפיסה רחבה יותר במיקרו-כלכלה. תפיסה זו - המכונה "השפעות חיצוניות", הוצגה לראשונה ע"י הכלכלן הבריטי ארתור פיגו (Pigou, 1932, אצל Chalfin), מיושמת בהרחבה בתחום הכלכלה הציבורית ומשמשת לבחינת ההשלכות הסוציו-טקטיות של סחורות לא-מתומחרות [כגון זיהום, גידול יַתָּר, עֲמִידוֹת לאנטיביוטיקה ועוד].

בעבירת שוד, למשל, העלויות החיצוניות כוללות את ערך הרכוש שנגנב, את הכאב והסבל של הקורבן, את עלות הטיפול הרפואי ואת עלות הזמן שהשקיע הקורבן בהשגת פריטים חדשים במקום אלה שנגנבו.

אולם יש לציין, כי עלותו של רכוש שנגנב ועלות הטיפול הרפואי, הם שונים: הערך הכספי של רכוש גנוב יכול לעבור מאדם לאדם, לכן כלכלנים טענו כי רכוש גנוב הוא עלות חיצונית אך לא חברתית, היות והרכוש לא נהרס, אלא הועבר מצד אחד [הקורבן] לצד אחר [העבריון]. ובאשר לערך הכספי של טיפול רפואי, אף הוא נתפש כהעברה, ממגזר אחד במשק למשנהו. עפ"י ראייה זו, כסף המשמש לתשלום עבור טיפול רפואי בבית חולים יכול לשמש לרכישת טלוויזיה; החזר הוצאות מחברת הביטוח ייתכן שיושקע בחזרה בעסק או יוחזר לבעלי המניות באמצעות רווח, וכדומה.

גִּשְׁוֹנָה - בעוד שבבחינת עלויות חיצוניות נמדדת הווחתם של יחידים, בבחינת עלויות חברתיות נמדדת רווחתה של החברה כולה.

עלויות חברתיות כוללות תחומים נוספים מעבר למפורטים לעיל, בהם נִתַּח משאבים נרחב המוקדש למניעת פשיעה. במגזר הציבורי, משאבים אלה כוללים את הוצאות המשטרה, בתי המשפט ובתי הסוהר. במגזר הפרטי, עלויות אלו כוללות הוצאות לרכישת מנעולים, ציוד אבטחה ומעקב, השקעה באמצעי זהירות דוגמת נסיעה במונית במקום הליכה ברגל בשעות הלילה המאוחרות, וכיו"ב. אלו הן עלויות חברתיות, מאחר ולולא הסיכון לפשיעה, ניתן היה להקצות את המשאבים הנ"ל לתחומים אחרים.

סביר להניח, כי לפשיעה עלויות נוספות. כדוגמא, סביר כי שיעורי פשיעה גבוהים באיזור מסויים עלולים להרתיע משקיעים פרטיים מלהשקיע בעסקים מקומיים ולהביא להפחתה

בהיקף ובאיכות המשרות הפנויות, לגרום לבעלי שכר גבוה יותר לעבור לאזורים עירוניים המאופיינים בשיעורי פשיעה נמוכים יותר ובמקרים קיצוניים, להרוס את המרקם החברתי של הקהילה עד כדי התדרדרות חברתית.

ומה לגבי התועלת הכלכלית של הפשיעה מנקודת מבטו של מְבַצֵּעַ העבירה? עפ"י רוב, החוקרים בתחום הנדון במסמך זה מאמצים את הגישה לפיה התועלת של העבריין כמשתנה במשוואת עלות הפשיעה, לא צריכה להיחשב כחלק מהרווח של המשק (Cohen, 2000; Trumbull, 1990).

נסכם עד כאן, כי חוקרים בחרו להשתמש בעלויות החיצוניות של הפשיעה כבסיס לביצוע חישובים, או לחילופין, להשתמש בהוצאות החברתיות והחיצוניות, תוך הפחתת ערך הסחורה שנגנבה מעלויות אלו. כן ייאמר, כי יש מתודולוגיות לפיהן משאבים שבזבזו על מניעת פשיעה נכללים בחישובי עלות הפשיעה, וישנן מתודולוגיות שלא כוללות בחישוב משאבים אלה.

במהלך העשורים האחרונים, כלכלנים פיתחו מתודולוגיות שונות, חלקן מתחרות, לעתים משלימות, על מנת להעריך את העלויות החברתיות או החיצוניות של הפשיעה. לשם המחשה: על פי גישתו של כהן (2000), ניתן לְסַוֵּג את עלות הפשיעה למוחשית ולא מוחשית. לפיו, עלויות מוחשיות הן עלויות שניתן לייצר בהן רווחים בקלות - לדוגמה, ערך רכוש גנוב או פגום, תשלומים לטיפול רפואי והפסד שכר עקב פציעה. ובשונה מאלו, עלויות בלתי מוחשיות מתייחסות לנושאים דוגמת סוגי הסחורות הלא-מסחריות, עלויות של משתנים כגון כאב פיזי, טראומה פסיכולוגית וירידה באיכות החיים כתוצאה מפשיעה.

### סוגית שיעורי הדיווח בניתוח עלויות פשיעה

בכל ניתוח של עלות הפשיעה בספרות, הנתונים נסמכים על הפשיעה המדווחת. לענין זה יצוין, כי פתיחת תיק על עבירה במשטרה היא תהליך שנסמך, לא מעט, על דיווחי הקורבן, על שיקוליו ועל החלטתו, לדווח ולהגיש תלונה על העבירה. בוולס, ריינס וגרופה (Bowles, R., Reyes, M. G., & Garoupa, N., 2009) התייחסו לסוגיית הדיווח בביצוע הערכות לעלות הפשיעה.

החוקרים משתמשים בראיות אמפיריות מתוך סקר הפשיעה הבריטי ומוצאים תמיכה לטענה, כי נטייה לדווח על עבירה עולה ככל שעולים ההפסד, או הנזק, שנגרמו לקורבן. מסקרי הִיפּוֹצָעַת (סקרי קורבנות עבירה) עולה, כי קיימת פשיעה שלא מדווחת למשטרה ובנוסף, לא בכל המקרים המדוֹחָתים נפתחים תיקי חקירה. נושא זה תלוי בסוג העבירה, במאפייני הקורבן, באזור ובמדינה.

מטבע הדברים, האמור מקשה על הערכת מימדי הפשיעה, בחינת מגמות פשיעה, סוגי הפשיעה ועלויות הפשיעה.

שיקולי הקורבנות האם לדווח למשטרה או לא, מושפעים מהבדלים בינאישיים, ממאפיינים דמוגרפיים ותרבותיים וכן מהשלכות הדיווח, בהן - חקירה משטרתית, צדאת בבית משפט,

עימות עם התוקף, פסקי דין ועלויות נלוות להגשת עדות בבית המשפט, החשש מאיומים מצד העבריינים, וכיו"ב. ועדיין, ההנחה המקובלת בספרות המקצועית היא כי דיווח קשור לשיקולי קבלת פיצויים בעקבות ההיפגעות.

בעת הדיווח על עבירה ינסה הקורבן לצפות מראש התפתחויות אפשריות של התהליך. הקורבן יכול לצפות, למשל, האם הוא עלול ליפול קורבן להפחדה ולאיומים בשלב מאוחר יותר, כשסביר כי אם יש חשש כזה, גְדָלִים הסיכויים כי הקורבן יימנע מדיווח. סברה זו מבוססת על שיטות אינדוקציה סטנדרטיות המשמשות לניתוח כלכלי. ניסויים הראו, כי הפחתת עלויות הדיווח באמצעות אפשרות לדווח דרך האינטרנט, למשל, עשויה להגדיל את שיעורי הדיווח לעומת שיעורי הדיווח באמצעות הטלפון. כן ישנם מקרים בהם הקורבן יימנע מדיווח בשל תחושת בושה או מבוכה בגין הפגנת 'חולשה אישית' או 'שיפוט לקוי' ביחס לתקרת.

ברוח דומה, קיים גם חשש בקרב קורבנות עבירה מהסטיגמה החברתית הנובעת מדיווח למשטרה, בעיקר כאשר בעבירה מעורבים חברים, שכנים או קרובי משפחה. במקרים אלה, הפחד מפני נידוי עלול להשפיע על הדיווח מצד הקורבן.

במקרים מסוימים, כאמור, יתכן חשש מפעולת תגמול מצד העבריין, בעיקר כאשר הקורבן מבקש עזרה משטרתית מיידית. זאת ועוד, לחשש מפעולת תגמול השלכות גם על מתן עדות בבית משפט, עד כדי ויתור מצד הקורבן על הדיווח. ואכן, לפי בוולס, ריינס וגרופה, משפטים רבים נקטעים באיֶבם בעקבות סירובם של קורבנות או עדים להעיד במשפט, על רקע איומים מצד הנאשמים.

### לשיעורי הדיווח יש השלכות על הערכת עלות הפשיעה.

אומדני עלויות הפשיעה מסתמכים, לרוב, על מדידת מרכיבי עלות מצטברים והפקת ממוצע עלות העבירה, היינו - חלוקת סך כל העלויות בסך כל האירועים. על כן, מטבע הדברים, חישוב עלותו של אירוע ישתנה משמעותית אם תילקחנה בחשבון רק עבירות מדווחות, או אם תיכנסנה לחשבון גם עבירות בלתי מדווחות.

על כן, בהערכת העלות הממוצעת של כלל האירועים חשוב לעשות שימוש גם בממצאי סקר קורבנות עבירה, ולא לכלול רק את האירועים שדווחו למשטרה.

### 3. עלות הפשיעה - גישות

כפי שהוזכר, הגישות העכשוויות המרכזיות בתחום ניתוח עלות הפשיעה כוללות הן שלוש: הגישה החשבונאית, שהיא הגישה הרווחת והותיקה מבין השלוש, גישת ההערכה המתנית וגישת ההערכה הקדונית.

#### 3.A. הגישה החשבונאית

הגישה החשבונאית היא הגישה הרווחת ביותר לחישוב עלות הפשיעה. על פי גישה זו, יש להשוות בין קיומה של פשיעה לבין אי קיומה של פשיעה על מנת להצביע על הפסדים כלכליים, שלא היו נגרמים במצב של היעדר פשיעה. בחישוב העלויות עפ"י גישה זו נכללות עלויות ישירות שלא היו מתקיימות בהיעדר פשיעה וכן השקעה במשאבים למניעת פשיעה שהיו נחסכים ושאותם ניתן היה להפנות לטיפול בסוגיות אחרות, לולא התקיימה פשיעה. מודלים המבוססים על הגישה החשבונאית מנסים לקבוע בערכים כספיים את סך כל העלויות הנובעות מפשיעה והקשורות לפרט ולחברה. בהערכת עלות עבירת שוד, לדוגמה, ייכללו, בנוסף לשווי הרכוש שנשדד והוצאות הטיפול הרפואי, גם עלויות הכאב והסבל של הקורבנות, וכן עלויות מניעה [כגון אמצעי אבטחה ומיגון], עלויות ניהול חקירה והוצאות משפט.

מחקר עלות פשיעה המבוסס על הגישה החשבונאית יכולול נתונים לגבי כל אחד מהמרכיבים המוזכרים לשם הערכת עלות הפשיעה.

המחקר המוכר ביותר בנושא עלות הפשיעה נערך על ידי מילר, כהן, ווירסמה (Miller, Cohen and Wiersema, 1996), והוא מבוסס על הגישה החשבונאית.

במחקר זה נעשה שימוש בנתונים ממספר מקורות, כדלקמן:

- עלויות אובדן רכוש נאמדו על פי דיווחים של קורבנות מסקר נפגעי עבירה<sup>3</sup> (NCVS), בשילוב עם נתוני עלויות תביעות ביטוח.
- עלויות הוצאות רפואיות נאמדו על פי דו"חות של קורבנות, רשומות מפורטות מדיווחי בתי חולים, ועלויות הטיפול בסוגים שונים של פציעות.
- עלויות הוצאות לטיפול נפשי התקבלו מסקר עלויות אדמיניסטרטיביות של טיפולים נפשיים.
- עלויות אובדן ימי עבודה ופרייון נאמדו על פי נתוני סקר נפגעי עבירה (NCVS) ונתוני שכר.
- עלויות בלתי מוחשיות נאמדו על בסיס נתונים של פרמיית שכר לעיסוקים מסוכנים.

3 סקר נפגעי עבירה מבוצע על ידי הלשכה לסטטיסטיקה במשרד המשפטים, נערך פעמיים בשנה, וכולל כ 70,000 נשאלים, הסקר מתמקד באיסוף מידע על הפשעים הבאים: תקיפה, פריצה, גניבה, גניבת רכב, אונס, ושוד.

מילר ועמיתיו מתמקדים בעלויות הקורבן, ללא התייחסות לשילוב של עלויות החלות על אזרחים שנחשפו לעבירה ולא נפגעו ישירות ממנה, כגון: פחד כללי שנגרם על ידי הפשיעה, אובדן תחושת הבטחון, וכן עלויות חקירה, הבאה לדין וכליאה.

במחקרים מאוחרים יותר נעשה ניסיון להרחיב את סוגי העבירות, דוגמת עבירת הפרעה לסדר הציבורי, כמו גם ניסיון לכלול במחקר החשבונאי מקורות נתונים חדשים, כגון הערכת עלויות של מערכת המשפט הפלילי הנגזרות מנתוני תקציב הממשלה. פרנץ, מקוליסטר ורזניק (French, McCollister & Reznik, 2004, אצל Heaton) כללו נתונים מחבר המושבעים ונתונים ממערכת הדיווח הלאומית (Incident-Based Reporting System) NIBRS, המספקת מידע מפורט יותר על תקריות פשע בודדות ועל עבירות רכוש.

מחקר נוסף, של כהן ופיקרו (Cohen and Piquero, 2009), מעדכן את הערכת עלות הפשיעה כפי שגובשה ע"י מילר, כהן, ווירסמה (1996). מוסיף לה את הוצאות מערכת המשפט ואיבוד פרודוקטיביות העבריין, לצד הרחבת סוגי העבירות אליהם מתייחסת הערכת עלות הפשיעה.

ניסיונות להעריך את עלות הפשיעה עבור מערכת המשפט הפלילי נעשו ע"י האנט, אנדרסון וסונדרס (Hunt, P., Anderson, J., & Saunders, J. 2016), בהנחה כי אומדן עלות הפשיעה המדווחת על ידי המערכת המשפטית, לפי סוג העבירה ולפי המדינה, הוא צעד חשוב לשיפור יעילות מערכת הצדק.

ככלל, קיימות שתי שיטות לחישוב עלות הפשיעה:

- **שיטת "Bottom-up"** - הערכת הוצאותיו של הקורבן לאחר התרחשות העבירה ולאחר זיהוי סוגי הפגיעות שהקורבן חָווה.

על פי שיטה זו, מחשבים את הוצאותיו של הקורבן (טיפול רפואי, טיפול נפשי, אובדן שעות עבודה) ואת הוצאות המשפט הפלילי באמצעות הערכת מספר שעות העבודה שהושקעו בחקירת העבירה, בביצוע המעצר, בהוצאות ההליך המשפטי ובכליאת העבריין.

במחקר מאוחר יותר (Cohen, 1998, Cohen & Piquero, 2009, Chalfin & McCrary, 2013) נעשה שימוש בנתונים ממערכת הדיווח הלאומית על מנת לספק הערכה בעלת תוקף גבוה יותר.

- **שיטת "Top-down"** - שיטה זו מתבססת על "הנכונות לשלם", מעריכה את עלות הפשיעה על בסיס 'מותָנה', לפני התרחשות העבירה, ונהוגה גם בתחומים אחרים [כלכלה סביבתית, למשל]. על פי שיטה זו, מציבים ערכים כספיים לסחורות לא סחירות [כגון שיפור באיכות האוויר, שיפור באיכות החיים, הפחתת הסיכון למוות מוקדם וכיו"ב] (Cohen, Rust, Steen, & Tidd, 2004). על בסיס סקר בקרב אזרחים, בו הם נשאלים כמה היו מוכנים לשלם תמורת אותן 'סחורות לא סחירות'.

אם כך: על פי שיטת "Bottom-up" ניתן להעריך עלויות לאחור התרחשות העבירה אף שחסרונה הגדול הוא בקושי באיסוף הנתונים הדרושים ובזמינותם, ואילו על פי שיטת "Top-down", ניתן לאמוד עלויות לפני התרחשות העבירה.

דרך נוספת לשימוש בניתוח עלות פשיעה היא מדידת עלות אי מניעת פשיעה. מאז שנת 2007, הנחת העבודה היא כי מעל 50 מיליארדי דולרים בשנה מתקציב המדינה בארה"ב הושקעו בבתי משפט, במערכת התביעה ובמערכת ההגנה הציבורית, בכלל סוגי העבירות (Kyckelhahn, 2011). האנט, אנדרסון וסונדרס (2016) מעריכים, כי העלויות המשפטיות של הפשיעה המדווחת, במונחי מטבע דולריים של שנת 2010, הן כדלקמן:

- \$22,000-\$44,000 בגין רצח
- \$2,000-\$5,000 בגין אונס ותקיפה מינית
- \$600-\$1,300 בגין שוד
- \$800-\$2,100 בגין תקיפה חמורה
- \$200-\$600 בגין פריצה
- \$300-\$600 בגין גניבה
- \$200-\$400 בגין גניבת רכב

בהערכת העלויות המוזכרות לעיל יש לעשות שימוש על מנת להעריך את היקפי המשאבים המושקעים בטיפול בפשיעה במונחים כספיים ועל מנת להקצות משאבים בהתאם. לכאורה, כדי לחשב את עלותה של כל עבירה, יש לחלק את סך תקציב המערכת המשפטית במספר העבירות המדווחות. ואולם, בפועל, האמור פשטני מידי כשלמעשה, הערכה כזו עלולה להיות מטוענת, שהרי המערכת המשפטית מספקת שירותים רבים, שלחלקם אין קשר לפשיעה. לדוגמה, בתי המשפט מטפלים במקרים אזרחיים רבים הדורשים הקצאת משאבים שונים בתכלית מאלה הנדרשים במקרים פליליים. על פי פרויקט הסטטיסטיקה של בתי המשפט בארה"ב לשנת 2013, בממוצע, רק 1 מכל 5 משפטים עניינו משפט פלילי (LaFountain, Schauffler, Strickland, Holt & Lewis, 2015). בטבלה 1 (ראה נספח) מוצגות תוצאות סקירת המחקרים המספקים חישובי עלויות משפטיות למשלם המסים האמריקאי לכל יחידת פשע, לפי סוג העבירה. סוגי העבירות והגדרותיהן כמפורטות מבוססים על הגדרות ה-FBI.

באופן כללי ניתן לומר, כי בהערכת עלות עבירות אלימות, הוצאות המשפט הפלילי מוערכות בכרבע מהעלות הכוללת של הפשיעה; בהערכת עלות פשיעת הרכוש, הוצאות המשפט הפלילי מוערכות בכחצית העלות הכוללת של הפשיעה.

משרד האוצר (Government Accountability Office - GAO) של ארה"ב, הציג מודל המתייחס ל"מי נושא בעלות הפשיעה":

כך, אזרחים פרטיים עשויים לשאת בעלות הפשיעה - הקורבן או משפחתו, מעסיקים ו/או עסקים. גם החברה והקהילה במובן הרחב יותר נושאות בעלות זו (למשל, כאשר רכוש

ציבורי נהרס). העלויות החברתיות כוללות כספים ציבוריים המוקצים לטובת מניעה וחקירת פשיעה - עלות השיטור והוצאות מערכת המשפט. הערכות עלות פשיעה יכולות לכלול לא רק את העלויות עבור קורבנות, אלא גם עלויות עבור קורבנות פוטנציאליים (כגון עלויות הקשורות לחשש מפשיעה), קורבנות עתידיים, עבריינים ומשפחות עבריינים, ועוד. המודל (ראה תרשים 1 להלן) מחלק את העלויות לעלויות מוחשיות ולעלויות בלתי מוחשיות ומציג שלוש קטגוריות של עלויות:

- עלויות ישירות כתוצאה מפשיעה
- עלויות עקיפות בתגובה לפשיעה
- עלויות מהציפייה לפשיעה

**תרשים 1: מי נושא בעלות הפשיעה?**



מקור: Government Accountability Office

בבריטניה משתמשים במודל דומה. עפ"י מחקר שפירסם משרד ה-Home Office ביולי 2018, עלות הפשיעה מוערכת בכ-50 מיליארדי לירות סטרלינג (ראה טבלה 2 בנספח).

**3.ב. גישת ההערכה המואתגנית**

גישת ההערכה המואתגנית היא טכניקת הערכה המבוססת על סקרים ומשמשת להערכת סחורות שלא נרכשות או נמכרות בשוק החופשי, ועל כן קשה לחשב את עלותן. לעתים קרובות, נעשה שימוש בגישה זו לקביעת שווי של משאב סביבתי (דוגמת אוויר נקי, נוף פתוח, איכות חיים) ולהערכת התועלות של שטחים ציבוריים פתוחים, כגון: פארק לאומי, יער, מאגר מים מתוקים וכיו"ב, תוך מתן הערכה כספית לערך הנגישות לפארק, ערך הנוף ועוד.

שימוש בגישה זו נעשה גם להערכת השפעת הפשיעה על רוחת הקהילה.

על פי גישה זו, הערכת עלות הפשיעה מבוססת על העברת שאלות סקר לאזרחים על מנת לבדוק את נכונותם האישית לשלם עבור הפחתת פשיעה. במסגרת הסקר המשיבים נשאלים האם וכמה יהיו מוכנים לשלם, היפותטית, עבור קידום תכנית להפחתת הפשיעה. ההערכה היא שככל שהתפיסה של המשיבים את הפשיעה כשלילית ושככל שרמת המודעות שלהם להשפעותיה המזיקות היא גבוהה, כך יהיו מוכנים לשלם סכומים גבוהים יותר במטרה לצמצמה.

בהתבסס על גישה זו, בסקרי תפיסות אזרחים נעשה ניסיון לחשוף כיצד מעריכים האזרחים, באופן כמותי, את עלות המושג "טובת הציבור". עוד ניתן להבין מתשובות הסקרים, למשל, כיצד אזרחים מעריכים מדיניות ציבורית מסוימת.

יתרונה הבולט של גישת ההערכה המאִתְנֵית הוא שהיא לא מצריכה איסוף נתונים של מימדי הפשיעה, אלא עושה שימוש בסיכום כלל המימדים המתקבלים מפרספקטיבות אישיות של אזרחים, הקשורות לפחד מפציעה, מטראומה ומאובדן.

יתרון נוסף לשימוש בגישה זו הוא בְּתִקְלָה עלויות מוחשיות ועלויות בלתי מוחשיות, בהתאם לנכונות האזרח לשלם, כך שבאמצעותה ניתן להעריך באופן פרטני מהי עלותו של הפחד מפשיעה באופן כללי ומהי עלות אובדן רווחי החברה/קהילה עקב פשיעה. לציון בהקשר זה, כי עלויות בלתי מוחשיות עלולות להיות גדולות אף יותר מעלויות מוחשיות, לכן, דווקא הערכת עלויות אלו היא קריטית בכדי להעריך כראוי את הערך החברתי/כלכלי של הפחתת הפשיעה. זאת ועוד, הגישה המאִתְנֵית מאפשרת, בהיותה נשענת על סקרים, פילוח של משיבים מבחינה דמוגרפית והצגת שונות והבדלים בין קבוצות אוכלוסייה מגוונות.

על פי רוב, בסקר האזרחים עפ"י גישה זו תיכללנה שאלות כגון: כמה כסף תהיה מוכן לשלם עבור עלייה בביטחון האישי? או - מהי מידת נכונותך לשלם על מנת להפחית את הסיכון לפריצה ב-1% וכיו"ב, כאשר השאלות פתוחות או סגורות, עם אפשרות בחירה מתוך רשימה. מניתוח תשובות הסקר ניתן להעריך עלויות שקשה להעריך בדרך אחרת. דוגמאות לסקרי הערכה המבוססים על גישת ההערכה המאִתְנֵית ניתן למצוא, למשל, במחקרים של לדוויג וקוק (Ludwig and Cook, 2001), אשר בדקו את התועלות הכלכליות של הפחתת אירועי ירי; במחקרם של זרקין, קייטס ובלה (Zarkin, Cates, and Bala, 2000) אשר בדקו את הנכונות לשלם על טיפול של יציאה ממעגל הסמים במדגם שנערך בצפון קרוליינה ובברוקלין; אצל נגין, פיקרו, סקוט ושטיינברג (Nagin, Piquero, Scott & Steinberg 2006), אשר ערכו סקר המבוסס על הגישה המותנֵית לבדיקת העדפות הציבור בנושא טיפול בעבריינים באמצעות כליאה או שיקום; או במחקרם של הילי, מורטו ואטקיסון (Atkinson, Healy and Mourato, 2005), אשר העריכו את עלות הפשיעה האלימה באמצעות מדגם אקראי בבריטניה.

מבין המחקרים המוזכרים, רק כהן ופיקרו (Cohen, 2009 and Piquero 2004), מייצרים אומדנים לכל סוגי הפשיעה.

יש החולקים על השימוש בגישת ההערכה המאֵתְנִית, בטענה להטיה. ארבעת המקורות העיקריים להטיה בסקרי שווי ערך מאֵתְנִה:

1. המשיבים עשויים לצסוק בהתנהגות אסטרטגית, תוך ניפוח מְכַוֵּן של תשובותיהם, בניסיון להשפיע לזכותה של מדיניות שהם תומכים בה.
  2. המשיבים עשויים להתעלם ממגבלות ההכנסה שלהם, כאשר מציגים ערך ותמחור עבור משאב שמְעַבֵּר ליכולתם הכספית.
  3. מאחר וההעדפות המוצהרות הן היפותטיות, התגובות עלולות להיות שרירותיות משום שהמשיב לא באמת צריך לשלם את המחיר עליו הוא מצהיר.
  4. שאלות סקרים היפותטיות לא משקפות תמונה של תגובה בזמן אמת.
- במחקר שנערך בארה"ב נמצא, כי אומדנים על פי גישת ההערכה המאֵתְנִית גדולים בטווח של פי 2-7 מאומדנים המבוססים על הגישה החשבונאית [לעיל].

### 3.g. גישת ההערכה הֵדוֹנִית

המודל הֵדוֹנִי הוא מודל כלכלי המשמש להערכת העדפות הצרכן, ונפוץ לשם הערכת מוצרים הטרוגניים במאפייניהם, כגון דירות, מחשבים ומוצרי הלבשה. על פי המודל, מבודדים את מאפייני המוצר על מנת להעריך את השפעתה של כל יחידה על מחירו. תמחור הֵדוֹנִי הוא טכניקה אקונומטרית, שבדומה לגישת ההערכה המאֵתְנִית [כפי שהוזכרה לעיל], משמשת לאמוד ערך סחורה או מוצר שאינם מתומחרים בשוק. ואולם, בשונה מגישת ההערכה המאֵתְנִית, הגישה הֵדוֹנִית עושה זאת באמצעות פירוק והרכבה מחדש של כל רכיב ורכיב. ישום גישה זו בניתוח עלות הפשיעה בא לידי ביטוי בהשוואת מחירם של בתים דומים בשכונות עם שיעורי פשיעה שונים (Thaler & Rosen, 1975), ע"י ביצוע הרסיה על פְּקטוֹר המאפיינים של הבית, כולל שיעורי הפשיעה בשכונת המגורים הנתונה. גישת ההערכה הֵדוֹנִית מבוססת על ההנחה כי אזרחים לא יביעו נְכֻנָּה לרכוש דירות באזורים ובשכונות בעלי מאפיינים שאינם אטרקטיביים, אשר כתוצאה מהביקוש הנמוך יצנחו בהם מחירי הדירות. חוקרים ניסו להעריך את הקשר בין מאפייני השכונה המקומית, כולל מאפייני הפשיעה בה, לבין מחירי הדירות, במטרה למדוד את ערך מאפיינים אלה בשכונה.

מושג הקשור לתמחור הֵדוֹנִי הוא אומדן "ערך החיים הסטטיסטיים" (VSL), ערך כלכלי כמותי המבטא את העלות השולית הציבורית למניעת מוות בניסבות מסוימות. לאמור השלכות חשובות על האופן בו מעריכים עלות מעשה רצח ובאמצעותו נמדד ערך חיי אדם באופן כללי יותר, מתוך הבנה כיצד מתמחרים סיכון. בהקשר של שוק העבודה, למשל, באמצעות שימוש במודלים אלה מבקשים לאמוד את שווי פיצויי השכר המשויך לתעסוקה במְּטָרָה שהיא מסוכנת יותר מאחרות. בספרות ישנם מחקרים בהם מעריכים את ערך החיים הסטטיסטיים באמצעות ניתוח נתונים הנוגעים להעדפותיהם של אנשים לְרְכֹּשׁ דווקא מוצרים מסוכנים אך לא יקרים, לעומת נכונתם של אנשים אחרים לשלם

יותר עבור מכוניות בטוחות, או לרכוש מוצרים המשפרים את בטיחותם [כגון גלאי עשן, קסדות אופניים וחגורות בטיחות].

בהינתן כי לפשיעה, ובעיקר לעבירות אלימות, עפ"י הספרות, עלויות בלתי מוחשיות, בהן - השפעה על ה-"WELL BEING", פגיעה באיכות החיים של אינדיבידואלים וקהילות, פחד, סָבָל, פגיעה בפיתוחן של קהילות, אובדן אמון במערכות שלטוניות האמונות על בטחון הפנים, ועוד, ניתן לומר כי למעשה, באמצעות הגישה ההדונית וגישת ההערכה המוּתְנֵית [לעיל], ניתן להעריך את העלויות הבלתי מוחשיות של הפשיעה בצורה אפקטיבית יותר מאשר באמצעות הגישה החשבונאית.

מחקרים רבים מוכיחים, כי בהתייחס לאוכלוסיות פגיעות ומחלשות, העלות העקיפה הלא מוחשית של הפשיעה, מחמירה עוד את מצבן.

יתרונותיה של הגישה ההדונית:

בדומה לגישת ההערכה המוּתְנֵית, לפיה אנשים מְכַמְתִּים את ערך השירות עליו הם מוכנים לשלם, הגישה ההדונית עושה שימוש במאפיין קהילתי כדי להציג באופן כספי את היתרונות המוחשיים והבלתי מוחשיים של מושגים כמו ביטחון, שקט, שלווה ודומיהם בסביבת המגורים, ולהבטיח דיור שמתקיימות בו תכונות אלו.

כמו כן, הערכה על פי גישה זו מבוססת על עסקאות בשוק בפועל [ולא באופן היפותטי] ועל ההנחה, כי אנשים מוכנים לשלם יותר ואף לגור במקום מרוחק יותר על מנת לגור בשכונה עם רמת פשיעה נמוכה. עבורם, תחושת הביטחון שבמגורים בשכונה כזו היא לפחות שְׁוֹת-ערך לתוספת המחיר ששולמה עבור הדירה ולמגורים המרוחקים.

יתרון נוסף של גישה זו הוא ביכולתה לְכַמְת את העלויות הבלתי מוחשיות בעילות גדולה יותר.

ואולם, לגישה ההדונית גם חסרונות:

החיסרון המרכזי של גישת ההערכה ההדונית הוא הקושי להפריד באופן סטטיסטי בין ההשפעות של שיעורי הפשיעה על מחירי הדיור לבין השפעתם של אלה על משתנים רלוונטיים אחרים, כגון עוני או חינוך - דירוג בתי ספר נמוך וכיו"ב, משתנים שגם להם מְיִי השפעות, בתורם. כדי ליצור הערכות מדויקות של עלות הפשיעה באמצעות מודלים הָדוֹנִיִּים יש לשלוט על הגורמים המשפיעים, הן על הפשיעה והן על מחירי הדיור.

הגישה מוגבלת ביכולתה לספק אומדן עלויות של פשיעה במקומות בעלי שכיחות גבוהה של פשע מסוג אחד, כגון שוד, או רֶצַח, שכן ככל שהפשע שכיח יותר באיזור מסויים, כך המחיר במניעתו עולה, ותושבים מוכנים לשלם יותר כדי לא להיפגע ממנו.

כמו כן, באמצעות גישה זו ניתן להעריך עלויות של עבירות הקשורות ישירות לאזורים סטטיסטיים בלבד; הגישה לא יכולה לספק אומדן עלויות והערכת עלויות של עבירות שאינן 'מקומיות'.

#### 4. ניתוח עלות הפשיעה במדינות דרום אמריקה - מקרה בוחן

המצב הסוציו-אקונומי באזור אמריקה הלטינית והאיים הקריביים השתפר מאד בעשור האחרון. כך, בין השנים 2004-2014 היו במרבית מדינות האזור שיעורי צמיחה שנתיים של כמעט 4%, שיעורי העוני צנחו וחל שיפור בבריאות ובחינוך.

על אף התפתחויות חיוביות אלו, הפשיעה הלכה וגברה והאזור נותר האלים ביותר בעולם, עם שיעור רצח של 24 מקרים ל-100,000 נפש - פי ארבעה מהממוצע העולמי (שעומד על 6.2 ל-100,000 נפש). למרות חומרת הנתונים והמשמעויות האדירות של עלות הפשיעה למדינות האזור, נושא הערכת עלות הפשיעה זכה להתייחסות מבחינה מחקרית אך לאחרונה. הערכת עלות הפשיעה מוצגת כאחוז מהתוצר הלאומי הגולמי (להלן: תל"ג) ונע בין 3% ל-15% שנתי.

בנק הפיתוח הבין-אמריקני (להלן: IDB) מסייע למדינות האזור בהתמודדות עם היקפי הפשיעה, בין השאר, באמצעות מימון מחקרים ובניית בסיס ידע חיוני להערכת אתגר זה ולהתמודדות עימו.

מטרת בניית בסיס הידע וקידום מחקרי הביטחון האזרחי ע"י ה-IDB היא הרחבת גבולות הידע והפקת הנתונים אותם ניתן יהיה לתרגם לכדי מדיניות יעילה יותר. החל משנת 2012 מפרסם הבנק את עלויות הרווחה הנגזרות מפשיעה ומאלימות באמריקה הלטינית ובאיים הקריביים. מחקר עלות פשיעה שנערך במימון ה-IDB מוצג במסמך זה כמקרה בוחן.

במחקר זה, לראשונה, מחושבת עלות הפשיעה באופן דומה ל-17 מדינות באמריקה הלטינית<sup>4</sup> (וכן ל-6 מדינות מפותחות המשמשות לצורכי השוואה - אוסטרליה, קנדה, צרפת, גרמניה, בריטניה וארה"ב, בשנים 2010-2014). החישובים במסגרת המחקר משקפים התקדמות מתודולוגית במדידה של כלל רכיבי העלויות ישירות.

שלושת מרכיבי עלות הפשיעה שנותחו במסגרת המחקר הם כדלקמן:

א. עלויות חברתיות - עלויות עבור הקורבנות ואובדן הכנסה של עבריינים המצויים מאחורי סורג ובריח.

ב. הוצאה פרטית - אבטחה ומיגון של בתי עסק ומשקי בית.

ג. הוצאה ציבורית - הוצאות מערכת המשפט, הוצאות שירותי המשטרה, וכן ההוצאה על ניהול בתי הסוהר, היא עלות הכליאה.

עפ"י המחקר, האומדנים הכלליים לעלויות הפשיעה באמריקה הלטינית ובקריביים מגיעים ל-3% מהתל"ג, בממוצע. הגבול הנמוך ביותר של עלות הפשיעה הוא 2.41% והגבול הגבוה ביותר - 3.55%. טווח הנתונים ממחיש את ההטרוגניות הגדולה של אזור דרום אמריקה בכל הנוגע לפשיעה [ראה טבלאות ממצאים מרוכזות מוצגות בנספח].

4 מדינות דרום אמריקה שנכללו במחקר הן: ארגנטינה, איי בהאמה, ברבדוס, ברזיל, צ'ילה, קולומביה, קוסטה ריקה, אקוודור, גואטמלה, הונדורס, ג'מייקה, מקסיקו, פרגוואי, פרו, אל סלבדור, טרינידד וטובגו, ואורוגוואי.

כך, עלויות הפשיעה במדינות מסוימות (במיוחד במרכז אמריקה) הן כפליים מהממוצע האזורי, ואילו במדינות אחרות, אלו עומדות על פחות ממחצית. במחקר נותחו נתונים מכ-17 המדינות, והמסקנה היא כי עלות הפשיעה הממוצעת לנפש היא כ-300 דולרים אמריקאיים. העלויות הנ"ל מתפלגות כלהלן: כ-42% הוצאה ציבורית (בעיקר משטרה), 37% הוצאות פרטיות ו-21% אחוז עלויות חברתיות, בעיקר מצד הקורבן.

### עלויות עקיפות ובלתי מוחשיות - ההיבט המחקרי - אמריקה הלטינית

מספר מחקרים בוחנים עלויות עקיפות ובלתי מוחשיות באמריקה הלטינית: רובלס, קלדרון ומגלוני (Robles, Calderón, & Magaloni, 2013), אצל (Jaitman) מנתחים את ההשפעה של עבירות אלימות וסמים על הביצועים הכלכליים, העירוניים והתעסוקתיים במקסיקו. החוקרים בדקו כיצד מלחמות בין ארגוני הפשיעה על סחר בסמים במדינה משפיעות כלכלית על האיזור ועל הרשויות המוניציפליות בו. נמצא כי העלייה בשיעורי האלימות באה לידי ביטוי בהשפעות שליליות על ההשתתפות בכח העבודה ועל שיעור הבלתי מועסקים באזור בו נדגמה העלייה.

נמצא כי עלייה של 10 מקרי רצח ל-100 אלף תושבים מייצרת ירידה של שניים עד שלושה אחוזים במספר עובדי עירייה; וגידול של חצי אחוז בשיעור הבלתי מועסקים; כן מצאו כי גידול של רצח אחד לכל 100,000 תושבים מקטין את ההכנסה העירונית הממוצעת ב-1.2%. אייזנמן, גליאני וסירה (Ajzenman, Galiani, and Seira, 2015) אצל (Jaitman), משתמשים בגישה ההדונית על מנת להעריך את ההשפעה של עבירות רצח על מחירי הדיור, תוך התמקדות בעבירות רצח בעקבות מלחמות הסמים במקסיקו. נמצאה השפעה שלילית על מחירי הדיור בדירות באיכות נמוכה, הבאה לידי ביטוי בירידה של מחיר הדירות בין 3 עד 4 אחוזים בין השנים 2008-2011. בהתחשב בכך שבעלות על בתים היא מהנכסים החשובים ביותר בקרב משקי הבית, ירידה זו מייצגת אובדן משמעותי של רכוש, במיוחד בקרב האוכלוסיות העניות יותר.

### מודל עלות פשיעה - אמריקה הלטינית

סוארס (Soares, 2015) פיתח מודל כלכלי פשוט של עלות הפשיעה. המודל מכונה **"מודל מדידת עלויות רווחה"** (Model Of Welfare Costs), והוא מבוסס על המודל המסורתי של בקר (Becker, 1968), סטיגלר (Stigler, 1970) וארליך (Ehrlich, 1973) אצל (Jaitman, 2017), אך הוא מפשט את התוכן הרעיוני של אומדני עלויות הפשיעה המחושבים בדרך כלל בספרות המחקרית.

המודל כולל את העלויות הישירות והעקיפות של הפשיעה ומציע מסגרת כללית להערכת עלות הפשיעה - עלויות בלתי מוחשיות של פחד מפשיעה ושינויים בהתנהגות, הוצאות ממשלה על בטחון אזרחים, ממוצע הפסדים של קורבנות, הסתברות לפגיעה, הסתברות לענישה, ממוצע זמן כליאה ועלויות כליאה.

בהתבסס על המודל של סוארס, החוקרים במחקר ה-IDB השתמשו במידע סטטיסטי גלוי באופן אחיד ב-17 המדינות. לטענתם, הגישה בה נקט המחקר היא שמרנית, במסגרתה ניתן לְקַמֵּת עלויות ישירות של הפשיעה, והיא עשויה לשמש כבנצ'מרק להערכת עלות הפשיעה. מאחר והפשיעה היא דינאמית, קשה לְקַיֵּמַת וכוללת משתנים רבים, מלכתחילה, המחקר לא מתיימר להציג מספר מוחלט של עלות הפשיעה, אלא סדרי גודל בלבד.

החוקרים השתמשו בגישה החשבונאית והתייחסו למספר מימדים, כְּדִלְקַמֵּן:

א. עלויות חברתיות של הפשיעה - עלויות חברתיות של הפשיעה כוללות את מגוון העלויות המשפיעות על הכלכלה כתוצאה מפשיעה. החשובות שבהן הן הוצאות הקורבן המוצגות כאובדן הכנסה של אנשים שנפלו קורבנות לפשיעה ועלות אובדן הכנסה למשק של עבריינים שנאסרו ולכן לא מבצעים, במשך תקופת המאסר, פעילויות יצרניות עבור המשק.

ב. עלות הפשיעה למגזר הפרטי - הוצאות המגזר העסקי והפרטי לטובת מניעת פשיעה (שירותי שמירה, מיגון, מצלמות אבטחה וכיו"ב).

ג. עלות הפשיעה למגזר הציבורי - עלות הפשיעה לממשלה, את ההוצאה הציבורית ברשות השופטת, בשירותי משטרה ובשירותי הכליאה.

לציין, כי המודל לא כולל את מחיר הרכוש שנגבב, היות והנחת העבודה של המודל היא שְׁעֵלֹת הגניבה, עבירה בה מתרחשת, למעשה, הֶעֱבָרָה של סחורה מגורם חוקי לגורם בלתי חוקי, לא מהווה אובדן כלכלי ואין בהערכת שוֹנְיָה מידע מספק על תמחורם של מוצרים גנובים ו/או על ערכם בשוק הסחורה הגנובה.

לשם הערכת אובדן הכנסת הקורבנות כתוצאה מפשיעה נעשה במחקר שימוש במתודולוגיה של מחקרי הון אנושי, לפיה ניתן ערך חיים בריאים שאבדו או הושבתו בטרם עת (הבנק העולמי, 1993). הוצגו אומדנים לגבי עבירות רצח, אונס, שוד ותקיפה. כדי לייצר הערכה מוניתרית, מלבד בעבירת רצח, הוערכה שנת חיים בריאה כגובה ההכנסה השנתית הממוצעת של אדם באותו גיל ומין של הקורבן.

באשר לקורבנות רצח, קל יותר להעריך את עלות העבירה באמצעות חישוב מחזור החיים של ההכנסה, אף שחישוב הערכת מחזור החיים של הכנסה הוא מורכב יחסית. לציין, כי חישוב זה עלול להיות מוצג בהערכת-קְסָר אצל קורבנות צעירים [אם הנחת העבודה היא כי לו היו בחיים, היו מקודמים ומשפרים את מעמדם הכלכלי], לצד הערכת-יְטָר אצל קורבנות מבוגרים, שלו היו נותרים בחיים, ייתכן והיו חוֹנִים אובדן הכנסות עקב העברה להיקפי משרה נמוכים יותר, ירידה בפריון העבודה וכיו"ב. (ממצאים נבחרים מתוך המחקר מפורטים בתרשימים 1, 2, 3, 4 בנספח).

ניתן לסכם ולומר כי במדינות אמריקה הלטינית, בהן נתוני הפשיעה גבוהים, יש צורך בולט לפתח את הידע על מנת ליישם מדיניות ציבורית מבוססת-רְאָיוֹת, שתקדם מהלכים להגברת בטחון האזרחים. בכוח אומדני עלות אלה לספק תמונה ברורה של ההשפעה

הכלכלית של הפשיעה באזור ולסייע בבחירת מדיניות שיטור מתאימה, אשר עשויה להפחית את הפשיעה ואת עלויותיה, ובד בבד לתרום לפריחה כלכלית אזורית.

## 5. סיכום

מדינות רבות ניצבות בפני אתגרים פיסקליים, המחייבים את קובעי המדיניות לקבל החלטות מורכבות ומאתגרות בתכנון ובהקצאת משאבים מוגבלים. להערכת עלות הפשיעה חשיבות רבה במובן זה. למעשה, הערכת עלות פשיעה, בְּיִסּוּדָה, היא משימה שמחייבת הבנה מעמיקה ובעיקר רחבה, של תוצאות הפשיעה, על מגוון השלכותיה הכלכליות, הישירות והעקיפות, בכלל היבטי פעילות המשק.

הערכה מדויקת ומתן 'תג מחיר' של העלות החברתית של הפשיעה, היא משימה מאתגרת ומורכבת, המחייבת גם בחירה ושימוש במתודולוגיה המסוגלת להציג ערך כספי-מספרי של תוצאות הפשיעה במובן הרחב. זאת ועוד, לפשיעה עלויות בלתי מוחשיות ובלתי נראות בכל הנוגע למה שמכונה "WELL BEING" ולאיכות החיים של אנשים וקהילות.

במהלך 30 השנים האחרונות חלה התקדמות בהתייחס לפיתוח הערכות אמפיריות של עלות הפשיעה. החידושים החשובים כוללים מתודולוגיות מתוחכמות יותר מאלו שהיו נהוגות בעבר. הגישות הן רבות ומגוונות, המתודולוגיות השונות נבדלות זו מזו - במדדים הנלקחים בחשבון, במדדים שלא נלקחים בחשבון, בסדרי הגודל של הנתונים עליהם הן מתבססות, בשיטות החישוב, בדרך הצגת העלות ועוד. ניתן לומר כי **לא קיימת נוסחה**

### אחידה לחישוב עלות הפשיעה.

קיימות שלוש גישות עיקריות להערכת עלות הפשיעה - הגישה החשבונאית, גישת ההערכה המאֲתָנִית, וגישת התמחור הֶדְוִנִי.

בהערכת עלות הפשיעה לפי גישות המבוססות על הגישה החשבונאית נעשה ניסיון לְכַמֵּת את כלל העלויות הקשורות לפרט ולחברה בהקשר לפשיעה, בערכים כספיים.

בגישת ההערכה המאֲתָנִית נעשה שימוש בסקרים סובייקטיביים על מנת להעריך את הערך שאזרחים מייחסים לביטחון הציבורי והאישי, ועד כמה היו מוכנים, היִפּוֹתֵטִית, לשלם בעבורו. גישה זו אומנם לא מצריכה שימוש בנתונים מצרפיים, מה שמקל על המלאכה, ואולם חסרונותיה בצידה.

גישת התמחור הֶדְוִנִי מציעה מודל הערכה המבוסס על נכונות האזרח לשלם עבור הפחתת שיעור הפשיעה כפי שזו באה לידי בקשר בין רמת הפשיעה לבין מחירי הדיוור על בסיס עיסקאות בפועל, ואולם מטבע הדברים, הערכה זו יכולה להיעשות ברמה המקומית בלבד.

הן עפ"י גישת ההערכה המאֲתָנִית והן עפ"י גישת התמחור הֶדְוִנִי ניתן להעריך את העלויות הבלתי מוחשיות הנקשרות לפשיעה. היתרונות של גישות אלו בכך שניתן לכלול בהן גם עלויות לא ישירות הנובעות מפשיעה.

גישה שפותחה במכון ראנד בנושא והוצגה אף היא במסמך זה, משלבת בין שתי גישות - הגישה החשבונאית וגישת ההערכה המוקדמת.

הערכת עלות הפשיעה באמריקה הלטינית הוצגה במסמך זה כמקרה בוחן ונמדדה כאחוז מהתל"ג של המדינות, בשונה מיתר המחקרים, שהציגו תג מחיר במונחים כמותיים, מספריים. כן הוצג בהקשר למדינות אלו מודל "מודל מדידת עלויות רווחה", השואף לפנט את התוכן הרעיוני של אומדני עלויות הפשיעה המחושבים בדרך כלל בספרות המחקרית.

**מתן 'תג מחיר' כספי לעבירות השונות, הוא בבחינת כורח מחייב למדינות.** כמו בעולם, כך בישראל, חשיבות רבה לפיתוח נושא זה עד לייסוד מדיניות ברורה ברמה הלאומית-מערכתית, לפיה ניתן יהיה ליישם בכל משרד או גוף ממשלתי את המשמעויות הרלוונטיות לו באופן פרטני.



## נספח - טבלאות נתונים וממצאים נבחרים

**טבלה מס' 1:** עלות פשיעה - הוצאות המערכת המשפטית: השוואה בין וושינגטון, וורמונט ויוטה/ארה"ב (Hunt, Anderson & Saunders 2016)

**Table 1** Judicial and legal services per unit costs by part 1 crime type estimates, in 2010 dollars

|                       | Marginal cost per felony conviction in Washington state, top-down approach | Average total cost per victimization in the US, top-down approach | Marginal cost per offender in Utah, top-down approach | Average variable cost per charged case in Vermont, bottom-up approach |
|-----------------------|--|---|---|---|
| Murder                | 205,692\$  | 2326\$  | 62037\$   | 179,784\$   |
| Rape & sexual assault | 9142\$   | 261\$   | 5443\$  | 8077\$  |
| Robbery               | 2448\$   | 519\$   | 5443\$  | 3968\$  |
| Aggravated assault    | 2448\$   | 943\$   | 5443\$  | 3968\$  |
| Burglary              | 2448\$   | 249\$   | 2284\$  | 1978\$  |
| Larceny/Theft         | 2448\$   | 236\$   | 2284\$  | 1062\$  |
| Motor vehicle theft   | 2448\$   | 348\$   | 2284\$  | 694\$   |
| Arson                 | 2448\$   | 303\$   | 2284\$  | 1978\$  |
| SOURCE                | Aos et al.,2006  | McCollister et al.,2010   | Fowles & Nystrom, 2012                                | VCJR 2014   |

Adjusted using annual salary growth for NAICS 92213 Legal counsel and prosecution (BLS,2012), as an index: Washington, 1996 to 2010, 1.608; Vermont, 2012 to 2010, 1.004

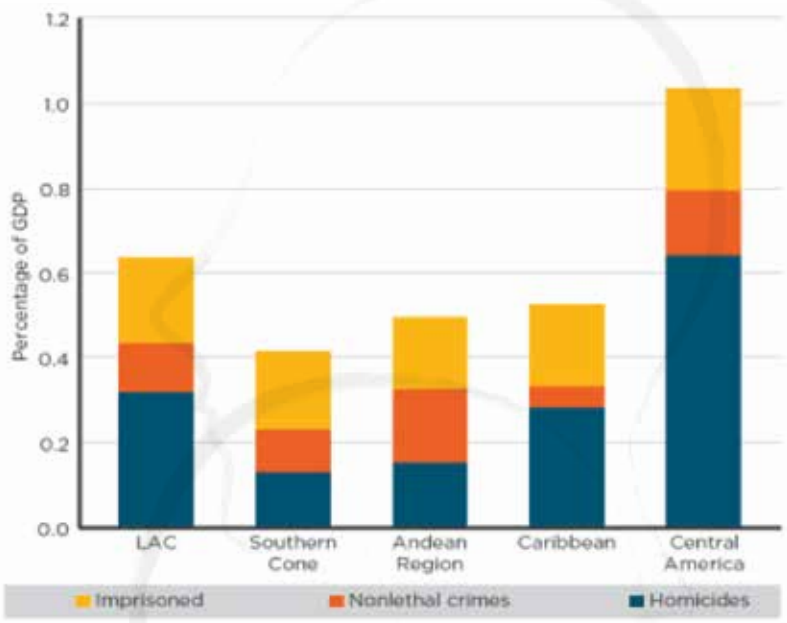
**טבלה מס' 2: עלות פשיעה בבריטניה - תמחור לפי עבירה (נתוני 2016)**

מקור: UK HOME OFFICE

| Crime                            | Estimated unit costs of crime (2015/16 prices) |             |          |                 | Estimated total costs of crime (2015/16 prices) | Estimated total number of crimes (2015/16) |
|----------------------------------|--|-------------|----------|-----------------|---|--|
|                                  | Articipation                                   | Consequence | Response | Total unit cost |   |  |
| Individual                       |  |             |          |                 | £50.1bn   |  |
| Homicide                         | £61,070  | £2,343,730  | £812,940 | £3,217,740      | £1.8bn  | 570  |
| Violence with Injury             | £340   | £11,220     | £2,500   | £14,050         | £15.5bn   | 1,104,930                                  |
| Violence without Injury          | £120   | £3,750      | £2,060   | £5,930          | £5.1bn  | 852,900                                    |
| Rape                             | £980   | £31,450     | £6,940   | £39,360         | £4.8bn  | 121,750                                    |
| Other sexual offences            | £160   | £5,220      | £1,150   | £6,520          | £7.4bn  | 1,137,320                                  |
| Robbery                          | £330   | £6,310      | £4,680   | £11,320         | £2.2bn  | 193,470                                    |
| Domestic burglary                | £710   | £3,420      | £1,800   | £5,930          | £4.1bn  | 695,000                                    |
| Theft of Vehicle                 | £1,730   | £4,670      | £3,900   | £10,290         | £0.7bn  | 68,000                                     |
| Theft from Vehicle               | £120   | £580        | £180     | £870            | £0.5bn  | 574,110                                    |
| Theft from Person                | £30  | £930        | £430     | £1,380          | £0.6bn  | 459,240                                    |
| Criminal damage-arson            | £320   | £3,110      | £4,980   | £8,420          | £0.2bn  | 22,620                                     |
| Criminal damage-other            | £70  | £770        | £510     | £1,350          | £1.4bn  | 1,007,160                                  |
| Fraud                            | £220   | £840        | £230     | £1,290          | £4.7bn  | 3,616,460                                  |
| Cyber crime                      | £290   | £260        | £0       | £550            | £1.1bn  | 2,021,330                                  |
| Commercial (7 sectors only)      |  |             |          |                 | £8.7bn  |  |
| Commercial robbery               | £2,300   | £8,020      | £4,680   | £15,000         | £2.0bn  | 136,150                                    |
| Commercial burglary              | £8,030   | £4,660      | £2,770   | £15,460         | £1.6bn  | 102,570                                    |
| Commercial theft                 | £210   | £510        | £250     | £970            | £4.2bn  | 4,312,970                                  |
| Theft of Commercial Vehicle      | £5,920   | £25,370     | £3,900   | £35,180         | £0.3bn  | 8,400                                      |
| Theft from Commercial Vehicle    | £240   | £1,460      | £180     | £1,870          | £0.1bn  | 59,890                                     |
| Commercial criminal damage-arson | £1,840   | £4,110      | £4,980   | £10,930         | £0.1bn  | 6,910                                      |
| Commercial criminal damage-other | £320   | £590        | £510     | £1,420          | £0.4bn  | 303,790                                    |

## ממצאים נבחרים ממקרה בוחן באמריקה הלטינית

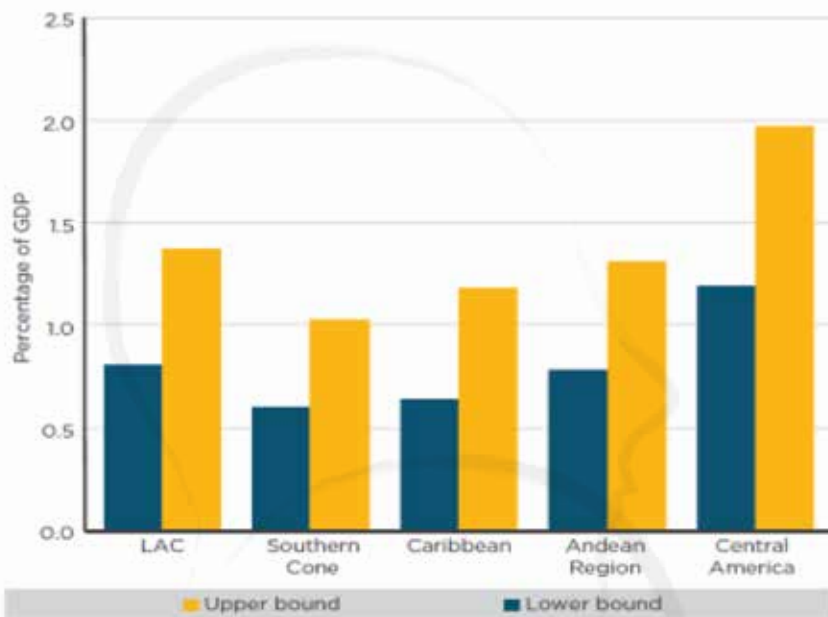
**תרשים 2:** ניתוח עלויות חברתיות של פשיעה [לפי תתי-אזורים (2014)  
[כאחוז מתל"ג]



**Source:** Authors' estimates based on administrative data, the Latin American Public Opinion Project, and labor force surveys.  
**Note:** LAC: Latin America and the Caribbean.

מניתוח העלויות החברתיות של הפשיעה באמריקה הלטינית עולה, כי אלה מהוות כ-0.6% מהתל"ג

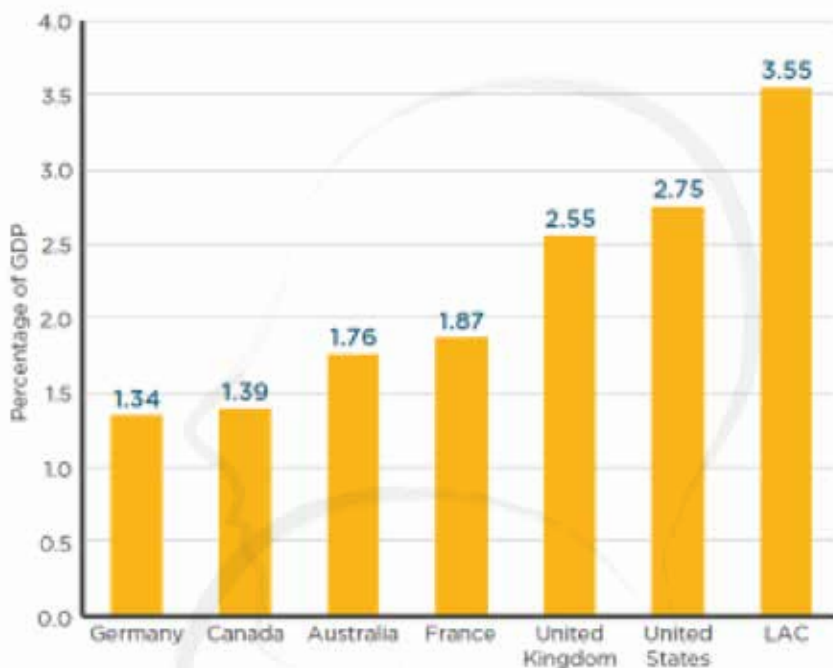
**תרשים 3:** ניתוח עלויות פרטיות של פשיעה [לפי תתי אזורים ( 2014 )  
[כאחוז מתל"ג]



**Source:** Authors' estimates based on the Business Environment and Enterprise Performance Survey and on national accounts data.  
**Note:** LAC: Latin America and the Caribbean.

עלות הפשיעה ב-17 מדינות אמריקה הלטינית מוערכת, ברף התחתון, בכ-114.5 מיליארדי דולרים אמריקאיים וברף העליון, בכ-170.4 מיליארדי דולרים אמריקאיים. בממוצע, עלויות הפשיעה בכלכלות אמריקה הלטינית והקריביים הן כמעט 3 אחוזים מהתוצר הלאומי הגולמי. אומדן הרף התחתון הינו 2.41% מהתוצר המקומי הגולמי והרף העליון עומד על 3.55% מהתוצר המקומי הגולמי.

**תרשים 4:** ניתוח עלויות פשיעה - השוואה עולמית ( 2014 ) כאחוז מתל"ג

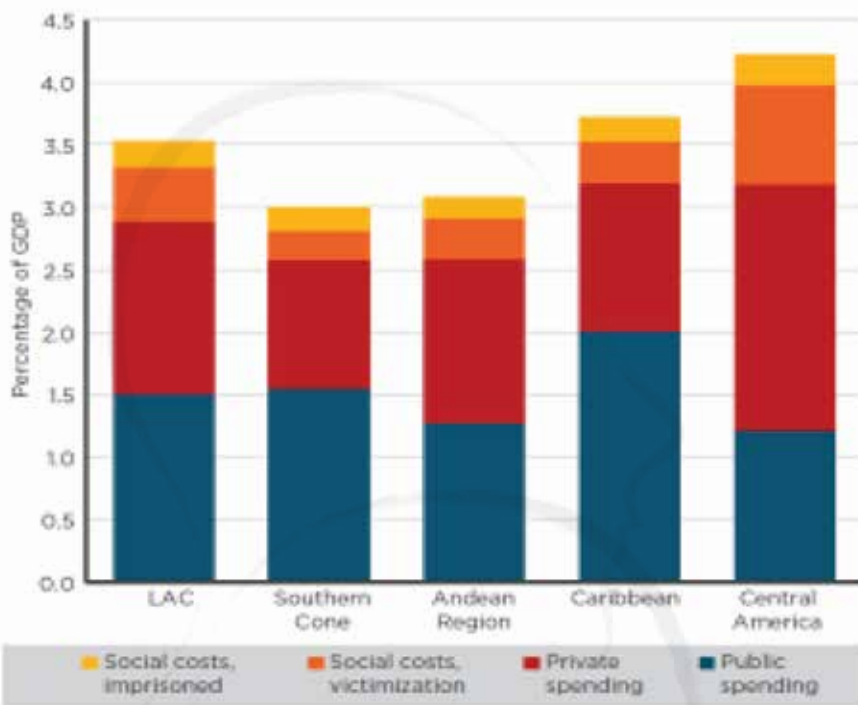


**Source:** Authors' estimates based on sources listed in Part I Appendix.

**Note:** Data are for 2014 or for the latest year for which data were available. LAC: Latin America and the Caribbean.

הגרף לעיל משווה בין עלות הפשיעה בארצות אמריקה הלטינית לבין עלות הפשיעה במדינות מפותחות בבחינת הוצאה פרטית על מניעת פשיעה. ההערכות הן, כי עסקים ומשקי בית מוציאים בין 0.82% ל-1.42% מהתל"ג על מניעת פשיעה בארצות אמריקה הלטינית, בהשוואה למדינות נבחרות באירופה, כגון: גרמניה, 1.34% מהתל"ג, צרפת 1.87% מהתל"ג, בריטניה 2.55% מהתל"ג. ההוצאה הציבורית לטיפול בפשיעה במדינות אמריקה הלטינית מוערכת בכ-5% מהתל"ג, בדומה לארה"ב ובריטניה.

**תרשים 5:** ניתוח כולל של עלויות פשיעה לפי אזורים, כאחוז מהתל"ג (2014)



Source: Authors' estimates based on sources listed in Part I Appendix.  
 Note: LAC = Latin America and the Caribbean.

- Anderson, D. (2012). **The Cost of Crime. Foundations and Trends in Microeconomics**, 7, 209–265. Atkinson, G., He
- Atkinson, G., Healey, A., & Mourato, S. (2005). **Valuing the costs of violent crime: A stated preference approach**. *Oxford Economic Papers*, 57(4), 559–585. doi:10.1093/oep/gpi036
- Becker, G.S., (1968). **Crime and Punishment: An Economic Approach**", *Journal of Political Economy* 76, 169–217.
- Bowles, R., Reyes, M. G., & Garoupa, N. (2009). **Crime Reporting Decisions and the Costs of Crime**. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 15(4), 365–377. doi:10.1007/s10610-009-9109-8
- Carboni, O.A. , Detotto, C. (2016). **The economic consequences of crime in Italy** .*Journal of Economic Studies*
- Chalfin, A. (2015, October 02). **Economic Costs of Crime**. *The encyclopedia of crime and punishment* July 26, 2017.
- Cohen, M. A. (1988). **Some New Evidence On The Seriousness Of Crime\***. *Criminology*, 26(2), 343–353. doi:10.1111/j.1745-9125.1988.tb00845.x
- Cohen, M. A. (2000). **Measuring the costs and benefits of crime and justice**. *Criminal Justice* , 4, 263–315.
- Cohen, M. A., & Bowles, R. (2009). **Estimating Costs of Crime**. *Handbook of Quantitative Criminology*, 143–162. doi:10.1007/978-0-387-77650-7\_8
- Cohen, M. A., Piquero, A. R., & Jennings, W. G. (2010). **Studying the costs of crime across offender trajectories**. *Criminology & Public Policy*, 9(2), 279–305.
- Cohen, M. A., Rust, R. T., Steen, S., & Tidd, S. (2004). **Willingness to pay for crime control programs**. *Criminology*, 42, 89–109
- Cohen, M.A., & Piquero A. R.(2009). **New Evidence on the Monetary Value of Saving a High Risk Youth**, *Journal of Quantitative Criminology*, Vol. 25, , pp. 25–49.
- Cohen, M.A., Miller, T. R., & Rossman, S. B. (2010). **The Costs and Consequences of Violent Behavior in the United States**.
- Ehrlich, I.(1973). **Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation**, *Journal of Political Economy* 81, 521–565.
- Heaton, P. (2010). **What Cost-of-Crime Research Can Tell Us About Investing in Police**. [https://www.rand.org/pubs/occasional\\_papers/OP279.html](https://www.rand.org/pubs/occasional_papers/OP279.html)
- Hunt, P., Anderson, J., & Saunders, J. (2016). **The Price of Justice: New National and State-Level Estimates of the Judicial and Legal Costs of Crime to Taxpayers**. *American Journal of Criminal Justice*, 42(2), 231–254. doi:10.1007/s12103-016-9362-6
- Jaitman, L. (2017). **The Costs of Crime and Violence: New Evidence and Insights in Latin America and the Caribbean**. *Inter-American Development Bank*. doi:10.18235/0000617, *Journal of Risk and Uncertainty*, 22(3), 207–226. doi:10.1023/a:1011144500928

- Kyckelhahn, T. (2011). **Justice Expenditures and Employment**, FY 1982–2007 Statistical Tables. U.S. Department of Justice. December, NCJ 236218.
- LaFountain R., Strickland, S., Schaffler, R., Holt, K., & Lewis, K. (2015). **Examining the Work of State Courts: An Overview of 2013 State Court Caseloads**. National Center for State Courts
- Ludwig, J., & Cook, P. J. (2001). **The Benefits of Reducing Gun Violence: Evidence from**
- McCollister, K. E., French, M. T., & Fang, H. (2010, April 01). **The cost of crime to society: New crime-specific estimates for policy and program evaluation**. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/20071107>
- Miller, T. R., Cohen, M. A., & Rossman, S. B. (1993). **Victim costs of violent crime and resulting injuries**. Retrieved from <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/8125436>
- Miller, T., Cohen, M., and Wiersema, B. (1996). **Victim Costs and Consequences: A New Look**, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, 1996.
- Piquero, A. R. (2004). **Introduction to Special Issue**. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 20(2), 100-102. doi:10.1177/1043986204264470
- Rajkumar, A. S., & French, M. T. (1997). **Drug abuse, crime costs, and the economic benefits of treatment**. Retrieved from <https://link.springer.com/article/10.1007/BF02221094>
- Reiss, A.J. and Roth, J. A. (2010). **Understanding and Preventing Violence**, Vol. 4: *Consequences and Control*, Washington, D.C.: National Academies Press, 1994, pp. 67–166. As of February 2,
- Shapiro, E. (1999): **Cost of Crime, A Review of the Research Studies**.
- Soares, R. R. (2015, January 12). **Welfare costs of crime and common violence**, *Journal of Economic Studies*. Retrieved August 10, 2017, from <https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/welfare-costs-of-crime-and-common-violence-TnyZyLVmut>
- Stigler, G.J. (1970). **The Optimum Enforcement of Laws**. *Journal of Political Economy* 78, 526-536.
- Trumbull, W. N. (1990). **Who has standing in cost-benefit analysis?**. *Journal of Policy Analysis & Management*, 9, 201-218.
- Zarkin, G. A., Cates, S. C., & Bala, M. V. (2000). **Estimating the willingness to pay for drug abuse treatment**. *Journal of Substance Abuse Treatment*, 18(2), 149-159. doi:10.1016/s0740-5472(99)00030-6

#### Web Sites:

- Office, H. (2018, August 06). **The economic and social costs of crime second edition**. Retrieved from <https://www.gov.uk/government/publications/the-economic-and-social-costs-of-crime>
- Office, U. G. (2017, September 26). **Costs of Crime: Experts Report Challenges Estimating Costs and Suggest Improvements to Better Inform Policy Decisions**. Retrieved from <https://www.gao.gov/products/GAO-17-732>





מחלקת אסטרטגיה  
אגף תוכן ובידור