

## של מי האחריות הזאת בכלל? ערכם הציבורי של שלושה דפוסים שיטור ותרומתם לאיכות החיים העירונית בישראל

משנות התשעים של המאה העשרים עוברות משטרות רפורמות המדגישות התייעלות כלכלית לצד תפיסת התושב כצרכן הזכאי למרחב ציבורי תומך איכות חיים. על רקע זה הונהגו בעולם רפורמות במטרה לשפר את שירותי השיטור לאוכלוסייה הנורמטיבית באמצעות ביזור אחריות למימון ולביצוע אל המנהל הציבורי המקומי, ובישראל לצד מודל מסורתי בו פועלת כל סוכנות ממשל בתחומה, צמחו שני מודלים ייחודיים: "שיטור משולב" ו"שיטור עירוני", המופעלים על ידי משטרת ישראל ורשויות מקומיות במשותף. בהתבסס על תאוריית ניהול ערך ציבורי המניחה שעל מנת למקסם את הערך המופק מכלי מדיניות נדרשת הלימה של המטרות למשאבים וכן סביבה חוקתית וציבורית תומכת, מתחקה המאמר אחר הפערים בין מטרות שתי סוכנויות הממשל, אשר מפעילות במשותף מכשיר מדיניות אחד, ובוחר את הזיקה בין פערים אלו ובין הסוגיות המשפטיות של סמכויות הפקחים ומימון המודלים. הממצאים מציגים מיפוי של המטרות הפורמליות והסמכויות באמצעות ניתוח חקיקה, פסיקה ומסמכי מדיניות, לצד ראיונות עם בעלי תפקידים בשבע רשויות מקומיות ובמשרד לביטחון פנים. באמצעות כלי הניתוח "המשולש האסטרטגי" ו"חשבונאות ציבורית" מוצעים מספר תיקונים לדיוק מודל השיטור העירוני.

### מבוא

ברוב שטחי השיפוט העירוניים בישראל שתי סוכנויות ממשל חולקות את האחריות לקיום הסדר הציבורי והביטחון: משטרת ישראל והשלטון המקומי. המשטרה היא ארגון לאומי וריכוזי, עם מוטת פיקוד מדרגית, שאמון על הלחימה בפשיעה, על השמירה על הסדר ועל ביטחון הציבור וכפוף למשרד לביטחון פנים (להלן: המשבט<sup>פ</sup>). הרשויות המקומיות אמונות על אספקת שירותים אזרחיים בתחום שיפוטן, באמצעות המנהל הציבורי המקומי בהנהגה נבחרת ובפיקוח משרד הפנים. שתיהן משקיעות משאבים נרחבים בשמירה על המרחב הציבורי ועל המשתמשים בו, כל אחת בנפרד, וגם אגב שיתוף פעולה באמצעות הפעלת אחד

\* אוניברסיטת בן-גוריון בנגב. החלקים האמפיריים במאמר זה מבוססים על תזה שנכתבה בהנחייתה של ד"ר פני יובל מהפקולטה לניהול באוניברסיטת בן-גוריון בנגב ובתמיכת מפעל הפיס, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות.

משני המודלים האלטרנטיביים – השיטור המשולב<sup>1</sup> או השיטור העירוני<sup>2</sup>. כמה מהרשויות מסתייעות בגביית אגרת שמירה כדי לממן את חלקן בהוצאות התפעול של דפוסי פעולה אלו.<sup>3</sup> הן המטרה שלשמה נועדו – לטייב את הטיפול בעבירות איכות חיים, לשמור על הסדר הציבורי ולמגר אלימות במרחב הציבורי – והן הפעולה בצוותים שמורכבים מפקחים ומשוטרים שמסיירים בניידות ייעודיות בגבולות הרשות המקומית, משותפים לשני דפוסי הפעולה אשר אכנה במאמר זה המודלים העירוניים. הפקחים והשוטרים המשובצים בהם יכוננו הצוותים העירוניים. ברשויות שאחד משני המודלים פועל בהן,<sup>4</sup> הרשות המקומית מעורבת בקביעת תוכנית העבודה של הצוותים. בו בזמן, משטרת ישראל ממשיכה לבצע את כלל תפקידי השיטור לפי סדרי העדיפויות שלה.

המודלים נבדלים זה מזה – השיטור המשולב הוא פרי הסכמה בין הרשות המקומית ובין פיקוד המשטרה במקום, ואילו הקמת יחידת אכיפה כחלק מן השיטור העירוני דורשת את אישור השר לביטחון פנים, וכן הוספת הרשות לתוספת הראשונה לחוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011. הבדל אחר הוא שהשיטור המשולב נשען על משאבי כוח האדם הקיימים של תחנת המשטרה המקומית,<sup>5</sup> ועל משאבים אחרים שהרשות המקומית מקצה ממשאביה, ובהם ניידות הסיוור והפקחים.<sup>6</sup> לעומת זאת, השיטור העירוני זוכה במשאבים חשובים שאינם זמינים לשיטור המשולב: הרשות המקומית מקצה ממשאביה ליחידת האכיפה העירונית עבור ניידות ואופנועים נוסף על רכבי הפיקוח; עבור פקחים נוספים על התקן שהיה לפני הקמת המערך; ועבור עלויות התקורה של משרדים נפרדים וצוות מנהלי. המשבט"פ מקצה שוטרים שאינם במצבת כוח האדם הקבועה בתחנות המשטרה במקום. נוסף על כך, המשבט"פ משתתף בעלות שכרם

- 1 במאמר זה הכוונה ל"מודל רעננה" שהוצע ונדרן במשטרת ישראל, צוות בדיקת שת"פ משטרה – רשות מקומית (1996) (להלן: וועדת בכר). על ראשיתו ראו גם אראלה שמדי ופנחס יחזקאלי "שיטור עירוני בישראל – היסטוריה, מודלים, דילמות" עיר ומדינה בישראל – שלטון מקומי לקראת העשור השביעי 1 (אברהם בריכטה, ערן ויגודה-גדות וגיא פדה עורכים) (2010).
- 2 במאמר זה הכוונה למערכי האכיפה העירוניים שהוקמו ברשויות המקומיות המנויות בתוספת הראשונה לפי חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011 (להלן: החוק לייעול האכיפה).
- 3 כדי לעמוד בהוצאה הנוספת הרשות רשאית לגבות אגרת שמירה בכפוף להיתר ממשד הפנים לפי חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי. תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ב-2011, ק"ת 7059, 276 (להלן: תקנות העיריות).
- 4 שיטור עירוני או שיטור משולב יכולים, אך לא חייבים, לפעול ברשויות. לצידם וללא תלות בהם, משטרת ישראל ממשיכה בפעילותה השגרתית לפי תוכנית העבודה שלה (לדוגמה: סיוור, משטרת התנועה ושיטור קהילתי).
- 5 נספח 2 לנהלי אג"מ משטרת ישראל 02.220.017 "הפעלת ניידת שיטור משולב" (16.6.2020) (להלן: נוהל הפעלת ניידת שיטור משולב). בס' 1 (ב) לנוהל נקבע: "הפעלת הצוות המשותף תהא מתוך סד"כ שוטרי הקבע בתחנה ללא תוספת תקנים". יצוין כי את הנוהל החליף נוהל כמעט זהה שמספרו 220.007.02.
- 6 הרשויות המקומיות רוכשות ומתחזקות את הניידות המשמשות את השיטור המשולב ומגדירות אותן "רכב עירוני". שם, בס' 2 (ב).

של הפקחים בכמה מהרשויות לפי האשכול החברתי-כלכלי שהרשות מדורגת בו.<sup>7</sup> כל זאת מתקציב ייעודי,<sup>8</sup> בניהול המשבט"פ, וזה גם מכתוב את סדרי הגודל של כוח האדם הנדרש שעל פיו ייקבע היקף המשאבים ליחידה בכל עיר. לפקחי השיטור העירוני גם מוקנות סמכויות אכיפה נוספות.

במחקר שמאמר זה מבוסס עליו,<sup>9</sup> עומדת שאלת המועילות והערך המוסף הדיפרנציאלי שהמודלים השונים מביאים איתם מנקודת המבט של הרשויות המקומיות.<sup>10</sup> להבדיל, במאמר זה אדגיש יותר את ההיבטים הנורמטיביים, ופחות יעילות כלכלית ואפקטיביות. כן אבחן את ההגדרות המשפטיות של מטרות האכיפה במרחב הציבורי ואת חלוקת האחריות בין משטרת ישראל לרשויות המקומיות, השלכתן על הקצאת המשאבים והסמכויות והאופן שהן משפיעות על הכשלים המלווים את המודלים המוניציפליים עוד מראשיתם: (א) מימון שירות ביטחון באמצעות הטלת אגרה על משקי בית;<sup>11</sup> (ב) הפעלת "שיטור" על ידי רשויות מקומיות, בין שהדבר נעשה באמצעות פקחיה<sup>12</sup> ובין שבמיקור חוץ; (ג) יישום בררני אשר תורם להעמקת הפערים בין רשויות מקומיות בישראל.<sup>13</sup> אף שקשיים אלו נדונו הן בערכאות משפטיות והן בזירה הפוליטית, במרבית הערים והמועצות המקומיות שמספר תושביהן עולה על 16,000<sup>14</sup> ממשיך לפעול אחד משני המודלים המוניציפליים.

בבסיס אסטרטגיית ניהול ערך ציבורי,<sup>15</sup> עומדת ההנחה שכדי להשיג את מרב הערך ממכשיר מדיניות נדרשת הלימה בין שלוש צלעות של משולש אסטרטגי: (1) מטרות; (2)

7 החלטה 1645 של המשלה ה-34 "ערכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון" (7.7.2016).

8 התקציב המיועד מהמדינה להקמת השיטור העירוני ולתפעולו הוא חלק מתקציב המשרד לביטחון פנים, ס' 07.50.02.30 בתקנות תקציב 2017-2019, שהוא כ-19.4 מיליון ₪. נכון ליוני 2020 אלה משמשים לסיוע במימון הפקחים לכ-50 רשויות שזכויות לכך. נוסף על כך, המשבט"פ מעביר סכום שמיועד להקמה, אך לא ברור אם מסעיף זה בתקציב. פרוטוקול ישיבה 6 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-23 (10.6.2020).

9 עיריית פורת ערכם הדיפרנציאלי של דפוסים שיטור משולבים ותרומתם לאיכות החיים העירונית (מחקר מקדים לקראת עבודה לשם קבלת תואר דוקטור, אוניברסיטת בן-גוריון בנגב (2018).

10 עוד על הפרספקטיבה של ניהול הממשק ראו למשל יובל פני ועיריית פורת "אפקטיביות הניהול של דפוסים שיטור מוניציפליים בישראל" העיקר במחקר 101 (2018).

11 בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (נבו) 29.12.2009 (להלן: עניין מלינובסקי).

12 רע"פ 3829/15 קסאי נ' מדינת ישראל (נבו) 20.12.2018 (להלן: עניין קסאי).

13 הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון מס' 3), ה"ח המשלה 1105 – סקירה (הייעוץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה [ביטחון פנים], 5.2.2017) (להלן: הצעת חוק לייעול האכיפה).

14 25 מועצות מקומיות ו-77 ערים, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: למ"ס) 2016. נוסף על כך, יש עוד 25 מועצות מקומיות עם יותר מ-10,000 תושבים אך פחות מ-16,000, שבכמה מהן פועלים מערכי שיטור משולב.

15 MARK H. MOORE, CREATING PUBLIC VALUE: STRATEGIC MANAGEMENT IN GOVERNMENT (1995) את הפרדיגמה ניהול ערך ציבורי (Public Value Management) פיתחו מארק מור ואחרים מאז שנות ה-90 של המאה ה-20 בעקבות הביקורת והכשלים שנוצרו בהשפעת הרפורמות

משאבים; (3) תמיכה והקניית כשרות. כאשר מדובר בשתי סוכנויות ממשל שמפעילות במשותף מכשיר מדיניות אחד, במקרה שלנו המודלים המוניציפליים, נדרשת התאמה גם בין המטרות של השותפים. בהיעדרה, תוצאות מודל שיטור על פי מדדים ויעדי שיטור לכדם ישקפו תמונה חלקית של הצלחה ויעילות, אגב התעלמות מההשלכות על תחומי חיים אזרחיים אחרים,<sup>16</sup> שהרשות המקומית אחראית להם. כדי לזהות השלכות גומלין (trade-offs) ששיפור במדדי הצלחה של תחום אחד באה בהן על חשבון הישגים בתחום אחר או מטרות של ארגון אחר, וכדי לדייק את הממשק בין ארגונים שותפים, נדרש לבחון את הקשר בין המטרות והשפעתן על הקצאת המשאבים הכלכליים והנורמטיביים. לשם כך ישמשו במאמר זה כלי ניתוח מתאוריית ניהול ערך ציבורי; המשולש האסטרטגי;<sup>17</sup> וחשבונאות ציבורית.<sup>18</sup>

### ניהול ערך ציבורי, המשולש האסטרטגי וחשבונאות ציבורית

במנהל הציבורי במדינה המודרנית חלו כמה שינויים פרדיגמטיים. בשני העשורים האחרונים של המאה העשרים התבססה הפרדיגמה של המנהל הציבורי החדש,<sup>19</sup> שאימצה את הלוגיקה של העולם העסקי. בהשפעתה, הושם דגש על תוכנית עבודה שמבוססת על יעדים מדירים ועל התייעלות כלכלית. הערכת האפקטיביות של כלי מדיניות התמקדה בתפוקות על פי יעדי הגוף המופקד על הביצוע. מדידה כזו, אשר בוחנת תפוקות ארגון מול מטרותיו, נוטה להתעלם ממגוון תחומים אחרים שאינם בתחום אחריותו המיידית, אך חיוניים לחיי היום-יום של אזרחים ושל קהילות במרחב שאותה רשות שלטונית פועלת בו.<sup>20</sup>

הפרדיגמה של ניהול ערך ציבורי מציבה בלב העשייה של מערכת ציבורית את מקסום הערך הישיר והעקיף שנוסף לספירה הציבורית באמצעות מכשירי המדיניות. כמקובל בניהול הציבורי החדש, היחס בין התועלת הישירה של המודלים (הערך האינסטרומנטלי) ובין העלויות הכלכליות הכרוכות בהפעלתם נבחן, אלא שכאן נוספת התייחסות לתוצאות

- 
- של הפרדיגמה של המנהל הציבורי החדש (New Public Management), שלפי האתוס הניאו-ליברלי של העשורים האחרונים של המאה ה-20, הוביל מדינות רבות, ובהן ישראל, לרפורמות מרחיקות לכת להתייעלות השירות הציבורי ולאמידתו על פי יעדים ומדדים אשר מקובלים בחברות עסקיות, שמטרתן העיקרית היא למקסם רווחים בעבור בעלי המניות.
- 16 Gwyn Bevan & Christopher Hood, *What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System*, 84 PUB. ADMIN., 517 (2006).
- 17 זהו תרגום של המונח "Strategic Triangle".
- 18 Mark H. Moore, *Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis*, 74 PUB. ADMIN. REV., 465 (2014).
- 19 עד העשורים האחרונים של המאה ה-20 התבססו רובן המכריע של מערכות המנהל הציבורי בעולם על פרדיגמת הניהול הוובריאנית, הרואה במדינה אחראית לטובין ולשירותים הציבוריים שהיא מספקת באמצעות מנהל ציבורי היררכי, אשר מיישם את החלטות הדרג הנבחר. עם התבססות תפיסות נאו-ליברליות עבר המנהל הציבורי רפורמות בניסיון לייעלו ולשפר את השירות לאזרח, שנחשב עתה צרכן או לקוח.
- 20 Bevan & Hood, לעיל ה"ש 16.

ולהשלכות חברתיות, סביבתיות, תרבותיות ואתיות, גם כאשר אין הן ניתנות למדידה כמותית.<sup>21</sup> באמצעות כלי אנליטי שמכונה "חשבונאות ציבורית",<sup>22</sup> יוצבו מצד אחד של המשוואה "הכנסות", כלומר הערך המוסף לחברה שהופעלה בה המדיניות (בנוגע למטרות ולמה שנחשב רצוי באותה החברה), ומן הצד האחר שלה "הוצאות", כלומר המחירים הכלכליים, המשפטיים, הדמוקרטיים, החברתיים והפונקציונליים. כך ייבחנו מרכיבים שונים במודלים, ויסרטטו המלצות מדיניות.

## רקע

### 1. רפורמות במנהל הציבורי ובשיטור

רעיון הלגיטימיות של שימוש בכוח בגבולותיו של מרחב בתור מאפיין שמזוהה עם השלטון הריבוני מעוגן בתאוריה פוליטית<sup>23</sup> עוד מימיהם של תומאס הובס<sup>24</sup> וז'אן בודין<sup>25</sup> ובסוציולוגיה של מקס ובר.<sup>26</sup> הגוף הדומיננטי המזוהה כבעל המונופול על הכוח בנושא איומים על ביטחון הפנים הוא המשטרה. בפועל גם השלטון המקומי וגופים אחרים עוסקים באבטחה ובביטחון<sup>27</sup> ופועלים לשמירת החוק והסדר ברחבי הערים, אך במידה מועטה לעומת משטרה. המשימה של ניהול המרחב הציבורי העירוני מוטלת בפועל על הרשויות המקומיות, ולשם כך מוקנות להן סמכויות חיקוק ואכיפה לצורך הסדרת הפעילות המתבצעת בשטחים הציבוריים שבתחומה, ובכלל זה קביעת מגבלות בנוגע למה שאפשר לעשות, היכן ובאילו שעות. מערכת ההנחיות לתכנון רחובות בערים<sup>28</sup> מציבה כיעד את יצירתם של רחובות "בטוחים, יעילים, נגישים ואנושיים",<sup>29</sup> ופקודת העיריות מנחה אותן לפעול לשם "שמירה

21 Mark H. Moore, *Public Value in Complex and Changing Times*, in PUBLIC VALUE: THEORY AND PRACTICE 1-30 (John Benington & Mark H. Moore eds., 2011).

22 Moore, לעיל ה"ש 15.

23 ברוך קימרינג בין מדינה לחברה: סוציולוגיה של הפוליטיקה ב 135 (1995).

24 רן סיגר "הובס ובעיית האלימות" עיון כו 116 (1975).

25 ז'אן בודין (1530-1596) פרסם את רעיונותיו בדבר הצורך בסמכות ריבונית (נאורה) ב"ששת

הספרים על הרפובליקה". JEAN BODIN, *LES SIX LIVRES DE LA RÉPUBLIQUE* (1986).

26 Max Weber, *Essays in Sociology Translated*, in DECOUPLING POLICE AND STATE THE BOUNDARIES OF UNDERSTANDING 59-71 (Neil Walker ed., 1999).

27 Travon Jones & Tim Newburn, *Understanding Plural Policing*, in PLURAL POLICING: A COMPARATIVE PERSPECTIVE, 1-11 (Travon Jones & Tim Newburn eds., 2006); David H. Bayley & Clifford D. Shearing, *The New Structure of Policing: Description, Conceptualization and Research Agenda*, NATIONAL INSTITUTE OF JUSTICE (2001).

28 הנחיות משרד הבינוי והשיכון – אגף האדריכל הראשי ומשרד התחבורה והבטיחות בדרכים – אגף תכנון תחבורתי 773 "הנחיות לתכנון רחובות בערים – מרחב הרחוב" (2009).

29 שם, בעמ' 24.

על תחום העיריה, בריאות הציבור והביטחון בו,<sup>30</sup> ולדאוג לרחובותיה".<sup>31</sup> מאחר שיהיו אנשים אשר יפרו את הנורמות, ובכך יפגעו ביכולתם של אחרים ליהנות מהטובין ומהשירותים הציבוריים שהסביבה העירונית מספקת, ניתן לפקחי הרשויות המקומיות ארגז כלים, ובו סנקציות להפעיל נגד גורמים אשר מפירים את הכללים. כאשר מדובר בפרטים ובקבוצות שארגז הכלים של הפיקוח העירוני אינו מרתיע אותם, ולעיתים הם אף יפעלו באלימות נגד הסביבה או כלפי הגורמים האזרחיים המופקדים על שמירתה, יסרבו להזדהות בפני הפקחים או אף יתקפו אותם, עולה צורך להכניס את המשטרה לתמונה, *"ready to enforce the law, with the ultimate sanction, violence"*<sup>32</sup>.

רשויות מקומיות מתקשות לעיתים לאכוף כראוי במקרים של התנהגות אנטי-חברתית (anti-social behavior) או אלימה, וכידי המשטרה נתונות סמכויות שמאפשרות אכיפה יעילה גם במצבים קיצוניים אלו, אך הן עודפות כשמדובר במתן שירותי שיטור לאזרח הנורמטיבי. המונח "אזרח נורמטיבי" משמש לתאר תפיסה של האזרח כצרכן שירותי שיטור (שלא כהתייחסות המתמקדת במבצעי עבירות), לפי הרעיון המסדר של השיטור המתמקד בטיפול בבעיות הייחודיות של האזרח בסביבת מגוריו.<sup>33</sup> לשתי סוכנויות הממשל ריבוי תפקידים דחופים. תחום הטיפול בעבריינות פלילית נמצא במובהק באחריות המשטרה, והוא ליבת פעילותה. אספקת שירותים ציבוריים בכל תחומי החיים ותחזוקה שוטפת של השטחים הציבוריים הן ליבת הפעילות של השלטון המקומי, ואולם לצד הפעילות הנפרדת, שתי סוכנויות הממשל חולקות אחריות משותפת לאסדרת המרחב הציבורי ולטיפול בעבירות המפריעות לחיי היום-יום ופוגעות באיכות חיי התושבים, ובהן הביטחון האישי, סדר ציבורי, מפגעי בריאות, הקמת רעש, ונדליזם וחסמת דרכים, במרחב הציבורי בכלל וביתר שאת בשכונת המגורים. המציאות היא כזו שהטיפול בעבירות אשר מקורן בהתנהגות אנטי-חברתית שאינה בגדר חיים או מוות, אך משפיעה על איכות החיים, נדחק לשוליים בסדרי העדיפויות של סוכנויות הממשל שהוסמכו לאכוף בתחומים אלו.<sup>34</sup>

בעקבות קיצוצים ודרישות התייעלות, ומנגד ציפיות הציבור הרחב לטיפול תוצאי (אפקטיבי) במטרדים (גם אם קלים), עברו משטרות רפורמות במדינות רבות, ושחקנים נוספים הצטרפו לביצוע משימות שיטור.<sup>35</sup> במקרים רבים לזו הרפורמות במעבר הדרגתי

30 ס' 249(29) לפקודת העיריות [נוסח חדש].

31 שם, בס' 235. בסעיף נקבע כי בעניין רחובות העירייה (1) תפקח על השיזור, הרום, הרוחב והבנייה של כל רחוב; (2) תדאג לתיקונו, ניקויו, הזלפתו, תאורתו וניקוזו של רחוב שאינו רכוש הפרט; (3) תמנע ותסיר מכשולים והסגת גבול ברחוב.

32 PETER K. MANNING, POLICE WORK: THE SOCIAL ORGANIZATION OF POLICING (2nd ed., 1997)

33 "רפורמת אמון במשטרת ישראל – מרעיון מסדר לשינוי עומק" העיקר במחקר 11 (2017).

34 ראו לדוגמה את דבריו של המשנה למנכ"ל המשבט"פ, אליעזר רוזנבאום, על הנתונים שבידיהם: "אנחנו זיהינו פער משמעותי בטיפול בעבירות איכות חיים, עבירות אלימות, שהמשטרה בסדר עדיפות שלה בתחנות המשטרה, הגיעה אליהם בסדר עדיפות נמוך יותר". פרוטוקול ישיבה 6 של ועדת פנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-23 (10.6.2020).

35 Elke Devroe & Paul Ponsaers, *European National Police Systems and Metropolitan Realities, in* POLICING EUROPEAN METROPOLISES: THE POLITICS OF SECURITY IN CITY-REGIONS 23 (Elke Devroe, Adam Edwards & Paul Ponsaers eds., 2017)

משיטור לאומי לדפוסים בעלי גוון מוניציפלי יותר,<sup>36</sup> כדי לייצר מודל שיטור שמספק מענה לבעיות איכות חיים במרחבים עירוניים. על רקע מגמות גלובליות אלו של הפרטה וביזור שירותי שיטור,<sup>37</sup> לצד הדרישה לשיטור מכוון "איכות חיים",<sup>38</sup> התפתחו בישראל השיטור המשולב והשיטור העירוני, וחלק גדול יותר מנטל הדאגה לסדר הציבורי והביטחון השוטף במרחב הציבורי הועבר אל הרשויות המקומיות; אלה סייעו בכך למשטרת ישראל שהתקשתה לטפל היטב בנושאים אלו לצד הטיפול בפשיעה ובביטחון העורף בשגרה ובעיתות מתיחות ביטחוניות.

## 2. המודלים המוניציפליים בישראל, תמונת מצב

מאז הוקם כוח השיטור המשולב הראשון – ברעננה בשנת 1995<sup>39</sup> – עבר המודל כברת דרך; והיום, לאחר חקיקת החוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות, במרבית הערים ובכמה מהמועצות המקומיות מופעלים מערכי אכיפה עירוניים או שיטור משולב. החוק ליעול האכיפה נחקק בשנת 2011,<sup>40</sup> והוא מסדיר את השתתפותן של הרשויות המקומיות באמצעות מערך הפיקוח העירוני בטיפול בעבירות איכות חיים, לרבות בתחומים שהיו עד אז בסמכותה ובאחריותה הבלעדיות של משטרת ישראל. בשיטור העירוני ובשיטור המשולב שקדם לו מתקיים ממשק עבודה מובנה בין המשטרה ובין הרשות המקומית. לצד אלו מוסיף להתקיים המודל הלאומי המסורתי, שפקחים עירוניים מבקשים בו בעת הצורך סיוע מהמשטרה ללא ממשק מובנה.

במודלים המשולבים שתי סוכנויות ממשל מעורבות הן בהחלטות והן בביצוע לשם קידום הטיפול בעבירות מוגדרות, כמענה לאותם תחומים שבמודל המסורתי נדחקו מטה בסולם העדיפויות. בשנת 2019, כשבוע שנים לאחר תחילת הרצת תוכנית מערכי האכיפה והשיטור העירוני, מודל השיטור העירוני מופעל או מצוי בתהליכי הטמעה בכ-70 מתוך 201 הרשויות העירוניות בישראל (לאחר שביקשו כמה רשויות לצאת מהתכנית ומקצתן הוחלפו באחרות),<sup>41</sup> בלי שהתקיים הליך הערכה שבוחן את תרומתו של מודל השיטור לאיכות החיים

36 Trevor Jones & Ronald Van-Steden, *Democratic Police Governance in Reflections from England & Wales and the Netherlands*, 36 POLICING INT'L J. POLICE STRATEGIES & MGMT. 561 (2013).

37 אראלה שדמי ארץ מאובטחת: משטרה, שיטור והפוליטיקה של הביטחון האישי (2012).

38 אירועי איכות חיים הם אירועים שמשטרת ישראל מטפלת בהם בעקבות פניות בנושאים: מטרדי תנועה שונים, סכסוכי שכנים, הפרעות מנוחה והקמות רעש. אירועים אלו מהווים מטרד מתמשך לציבור ופוגעים באיכות החיים של האזרחים. ראו למשל לאה שויד וטל גוטפריד-עוז "חיזוי פשיעה – העידן הבא בשיטור" העיקר במחקר 61 (2013).

39 שדמי ויחזקאלי שיטור עירוני, לעיל ה"ש 1.

40 ראו בכלליות החוק ליעול ואכיפה, לעיל ה"ש 2.

41 נכון ליולי 2020, בתוספת הראשונה מדובר ב-72 רשויות, מהן אחת (16) בוטלה. שלוש רשויות – נס ציונה, נהריה וסכנין – בחרו להיגרע מהרשימה; וביוני 2018 הוחלפו בכפר יונה, טמרה ופרדס חנה-כרכור. באתר משטרת ישראל מדווח על 63 רשויות שהשיטור פועל בהן. דו"ח שהוגש לוועדת הכנסת בפברואר 2017 (האחרון בתקופה שהתבצע המחקר) היו 43 מערכים פועלים ועוד 20 בהקמה. בדו"ח האחרון שהוגש (14 ינואר 2020 סימוכין: 05068320), נזכרו

בעיר, מול חלופות, מנקודת המבט של המנהל הציבורי המקומי. תוצרי תהליכי ההערכה של השיטור העירוני שהמשבט"פ מקיים<sup>42</sup> מועברים לראשי הרשויות, אך אינם נגישים לציבור. הדו"ח החצי שנתי לוועדת הכנסת הנדרש בחוק<sup>43</sup> מתייחס למדרי תוצאה בנוגע לרשויות שהשיטור העירוני מופעל בהן, ומוגבל לתחום אירועי האלימות, העבריינות והסדר הציבורי.<sup>44</sup> לעבודה המשותפת היבטים מגוונים, ואלה מקשים על תהליך ההערכה של מידת האפקטיביות ואמידת הערך הציבורי של המודלים בתור מכשירי מדיניות. קושי זה נובע מהבדלים בין סדרי העדיפויות של הרשות המקומית, המשטרה או הקהילות המקומיות. זיהוי נקודות התורפה של המודלים מנקודת המבט של ההלימה בין שלוש צלעות המשולש האסטרטגי מאפשר להעריך את המודלים לפי צורכי הרשויות המקומיות כסוכנות הממשל שמייצגת את העדפות התושבים ומנהלת מכלול שלם של שירותים ציבוריים. לפיכך, להבדיל מההערכה של המשבט"פ, במחקר שמאמר זה מבוסס עליו נבחן הערך הציבורי של מודל השיטור מנקודת המבט המוניציפלית, לפי המטרות שהגדירה הרשות בתחומים האלה: החברתי – במונחי רווחה ואיכות חיים; הפוליטי – במונחי הקניית כשרות של השלטון ודמוקרטיה מקומית; והכלכלי – במונחי עלות-תועלת של הרשות ושל מגוון הקהילות היושבות בה.<sup>45</sup> אין להבין מהדברים האמורים כי משטרת ישראל בהכרח אינה מקדמת בו בזמן תוכניות שמוכוונות למטרות משיקות, דוגמת שיטור קהילתי או תוכנית אמו"ן (אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי) אשר ממוקדות בקהילה או באזרח הנורמטיבי ובנושאים שמוטפלים על ידי הרשות המקומית, אך להבדיל מהמודלים המוניציפליים, אין הן משותפות, והערכתן מתבצעת לפי מטרות ויעדים של המשטרה בלבד.<sup>46</sup>

63 יחידות שיטור עירוני, ובכללן שלוש רשויות במחוז ש"י שאינן נזכרות בתוספת הראשונה לחוק ועוד עשר יחידות ברשויות המוניטיות בתוספת הראשונה ונמצאות בתהליכי הקמה. ובכלל זה חמישה נדבכים: ניתוח דו"חות הפעילות, נתוני מוקד 100, סקר תושבים בנושא ביטחון אישי ותפיסות התושבים על אודות האפקטיביות של המערך, סקר אקלים ארגוני שמשקף את הרגשות הפקחים והשוטרים בנוגע לעבודתם וסקר אנשי מפתח המעיד על שביעות רצונם של בכירים ברשות ובמשטרה מפעילות המערך. נתוני מוקד 100 נגישים לציבור כחתך לפי קבוצת עבירות ויישוב. סקר התושבים (בטלפון) מתקיים ברשויות מדגם נבחרות. תוצאות סקרי האקלים הארגוני ואנשי המפתח נמסרים רק לכל אחד מראשי הערים. שיטור עירוני מדידה והערכה, המשרד לביטחון פנים – האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי (2013). מידע זה מקורו במצגת שכותרתה: שיטור עירוני מדידה והערכה (2013). המשרד לביטחון פנים – האגף למדיניות ותכנון אסטרטגי. מצגת זו אוצזרה ב"15.5.2017 מותך/ <http://mops.gov.il/2021/PolicingAndEnforcement/MunicipalPolicing/Pages/evaluation.aspx>, אך נכון ליוני 2021 כבר אינה נמצאת בכתובת זאת ונראה שהוסרה מאתר המשבט"פ.

42 החוק לייעול האכיפה, לעיל ה"ש 2, בס' 19(1)-19(4).

43 המשרד לביטחון פנים מדרד אלימות לאומי (2014).

44 Moore, לעיל ה"ש 15, בעמ' 21.

46 לדוגמה, אמו"ן פועל בכ"80 תחנות משטרה, ומפקד התחנה בוחר שלוש מטרות להתמקד בהן. זוהי דוגמה בדיוק לכך שכאשר גוף אחד מציב את המטרות ואת היעדים, המדידה פשוטה יחסית. "המערכת מספקת כלים ללמידה רוחבית. כל מפקד תחנה בוחר 3 בעיות בשנה אותן הוא רוצה לפתור. בעיה שנפתרה, מוסרת מהשולחן ובמקומה מטפלים בבעיה חדשה שהייתה במחסנית. הבעיה מטופלת לא בכל המרחב, אלא בפוליוגן מוגדר. ההנחה היא שאם



היתרונות והחסרונות של משטרה עירונית נדונו בוועדת בכר (1995) ובוועדת צדוק (1999); אלה הסכימו שהמציאות בישראל מחייבת משטרה ארצית, אך הכירו גם בצורך לחזק את הקשר בין תחנת המשטרה לרשות המקומית ולהרחיב את סמכויות פקחי העירייה.<sup>47</sup> עם זאת, ועדת בכר הציעה לגבש מודל לשיתוף פעולה שתופעל בו יחידת שוטרים לתפקידים מיוחדים במימון הרשות המקומית, ואילו בוועדת צדוק הודגש שיש להותיר את הרשות המקומית כגוף מייעץ בלבד ושאינן לאפשר מימון של שירותי משטרה בידי רשויות מקומיות.<sup>48</sup> עד 2011, שאז החלה הקמת מערכי האכיפה העירוניים לפי חוק לייעול האכיפה, שימש המונח "שיטור עירוני" לתיאור ארבעה מודלים של שיטור אשר פעלו בעידוד המשטרה ובראשותה:<sup>49</sup> שיטור עירוני פרטי;<sup>50</sup> עיר ללא אלימות;<sup>51</sup> שיטור התנדבותי;<sup>52</sup> והשיטור המשולב, הנדון במאמר זה.<sup>53</sup> היתרון המרכזי בשיתוף הפעולה שנוצר במודלים המוניציפליים נובע מכך שאיגום המשאבים אפשר להרחיב את נוכחות המשטרה באופן שמייצר הרתעה מחד גיסא,<sup>54</sup> ומחזק את הקשר בין המשטרה לציבור שמקבל עתה מענה לצרכיו במצבים שבעבר התקשתה המשטרה לטפל בהם מאידך גיסא.

בין החולשות שעליהן עמדו הן חוקרים והן מקבלי ההחלטות (decision makers) בנוגע למודלים, נמנה החשש מפני שחיתות;<sup>55</sup> החשש שמא תשמש משטרה מקומית מכשיר פוליטי בידי ראשי ערים; אובדן הגמישות הנתונה למשטרה לאומית לנייד את כוחותיה

**תפעל בכל השטח, תקבל ירידה באחוז-שניים, אבל אם תבחר קו תוחם של שטח ספציפי לפעילות יזומה ותעבוד בצורה ממוקדת, תוריד 50-70% בתוך הפוליגון** (מפכ"ל המשטרה לשעבר רב-ניצב רוני אלשיך מתוך הודעת דובר ועדת פנים והגנת הסביבה). פרוטוקול ישיבה 555 של ועדת הפנים הגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (5.2.2018).

- 47 זאת בהקשר של תנועה וחניה.
- 48 פנחס יחזקאלי 'בין 'משטרה לאומית' ל'משטרה עירונית': אינטרסים, דרכי פעולה וכיווני התפתחות" **משטרה וחברה** 5 71 (2001).
- 49 וייסבורד ואק (Weisburd & Eck) מציגים ארבעה מודלים של שיטור: מודל השיטור הסטנדרטי, מודל השיטור הקהילתי, שיטור נקודות חמות, שיטור לפתרון בעיות. ראו בכלליות עמיקם הרפז **אסטרטגיות שיטור: סוגיות בעיצוב מדיניות אכיפת החוק** (2012).
- 50 העסקת חברות אבטחה פרטיות כסיירים, במימון הרשויות המקומיות. לדוגמה, "הראשונים" בראשון לציון.
- 51 מיזם רחב היקף משטרת ישראל, המבוסס על שיתוף פעולה מובנה בין הרשות המקומית לממשלה ולשוק הפרטי.
- 52 כמו מודל הפעולה של המשמר האזרחי, שתושבים מתנדבים בו לשמור ולסייר ברחבי היישוב.
- 53 שדמי ארץ מאובטחת, לעיל ה"ש 37.
- 54 הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות ענישה וטיפול בעבריינים (2015) (להלן: דו"ח דורנר) קובעת כי חיזוק הנוכחות, המתאפשר בעזרת משאבי השיטור העירוני, מגדיל את הסיכוי להיתפס, ועל כן מסייע להתרעה יותר משאר חלופות כהחמרת עונשי מאסר.
- 55 וכך כתב עמיקם הרפז: "המשטרה נמצאת בסד תקציבי מתמיד ומחפשת פתרונות להגברת כוחה [...] אחד הרעיונות שהועלו נוגע להקמת משטרה עירונית שמשמעותה הכנסת הרשות המקומית כגורם חדש למפת האכיפה. בשיטור העירוני יש אמנם יתרון של שילוב זרועות ומציאת מקור חדש כחוח אדם, אולם לצידו סיכון של השחתה והתדרדרות מוסרית [...] הרשויות המקומיות פועלות מכוח אינטרסים פוליטיים ואיזון בין קבוצות לחץ, וחדירת גורמים אלה לשיקולי

לפי צורכי הביטחון (וחירום); ופגיעה בשוויון כאשר מרבית הרשויות זוכות לשירות ברמה אחידה (יחסית), ואילו אחרות שידן משגת, מוסיפות עליו.<sup>56</sup> מנקודת המבט של העוסקים בהפרטה<sup>57</sup> הושם דגש גם על שאלות עקרוניות כמו תנאי העסקה, הדרה ומשטור המרחב הציבורי באופן שמשרת את ההגמוניה או בעלי עניין ייחודיים, והתנערות השלטון המרכזי מאחריות. בכל מודל שיטור בערים בישראל השליטה נותרת בידי המשטרה, בין השאר כדי לוודא שהחלטות לא תתבססנה על שיקולים זרים ועל שחיתות. אך מההיבט הדמוקרטי אפשר לראות בריכוזיות זו וכמיעוט שיתוף הציבור ונבחריו בהחלטות על מטרות השיטור וסדרי עדיפויות סימן לחולשה.

מנקודת המבט של המשטרה מתן פתח לשלטון המקומי להשפיע על ניהול כוחות משטרה נחשב סיכון להשחתה ולהתדרדרות מוסרית, ואילו תגבור משאבי השיטור בעזרת משאבי הרשויות המקומיות נחשב רצוי. בהמשך הדברים אראה כי לפי ניתוח תוכן תמטי של המסמכים, במודל השיטור העירוני מובנה מנגנון שמאפשר למשטרה ליהנות משני העולמות: להעשיר את משאביה בעזרת אמצעים ומשאבים שהרשויות המקומיות מעמידות בידיה וגם לשמר את השפעתה הבלעדית כמעט בעיצוב הכללים שעל פיהם יופעל המודל. כלומר, החל מהובלת עיצוב המדיניות וניסוח החקיקה והנהלים וכלה בעמדה בכירה בשלב היישום ודירוג המשימות בשטח לפי חשיבותן ודחיפותן. ניתוח תמלילי הראיונות ישמש כדי לבחון כיצד הסוגיה נתפסת מנקודת המבט של הרשויות המקומיות.

בשנים שבהן נדונה הארכת הוראת השעה בזירה הפוליטית חוזרות ועולות כמה סוגיות משפטיות וערכיות עקרוניות שנוגעות להפעלת מערך השיטור העירוני:<sup>58</sup> העובדה שמאבק באלימות ובעבריינות, אשר נחשב תפקידה של המשטרה, מתבצע באמצעות נידות וכוח אדם שרשויות מקומיות מספקות, לעיתים באמצעות אגרה;<sup>59</sup> אי-השוויון בין רשויות שונות בכמות שירותי השיטור ובטיבם; וסמכויות האכיפה המוקנות לפקחים המסייעים.<sup>60</sup> כדי להקנות לרשויות המקומיות אחריות לשם הסמכתן לעסוק בסוגיות אלו ולצורך כך להקצות משאבים ולהסמיך פקחים, תוקנו פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות.<sup>61</sup> במאמר אציג את תחומי האחריות, הסמכויות והמשאבים הנורמטיביים של השלטון המקומי ושל המשטרה שמהם נגזרו מטרות המודלים המוניציפליים, והאופן שבו הם באו

האכיפה עלול לזהם אותן ולהביא לאובדן לגיטימציה ציבורית שכה חשובה למשטרה". הרפז, לעיל ה"ש 49, בעמ' 242.

56 שם; שדמי ויחזקאלי, לעיל ה"ש 1.

57 ראו למשל האגודה לזכויות האזרח בישראל חוק וסדר בע"מ, ההפרטה של אכיפת החוק בישראל (2013); שדמי ארץ מאובטחת, לעיל ה"ש 37.

58 פרוטוקול ישיבה 2799 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-23 (16.6.2020).

59 עניין מלינובסקי, לעיל ה"ש 11.

60 חע"מ (שלום ת"א) 8100285877/11 מדינת ישראל נ' צוקנוב (נבו) 29.4.2012 (להלן: עניין צוקנוב); עניין קסאי, לעיל ה"ש 12.

61 חוק לתיקון פקודת העיריות (הוראת שעה), התשע"א-2011, ס"ח 2289, 732; וכן הצעת חוק לייעול האכיפה ולשמירה על ביטחון הציבור (חילוט וסמכויות פיקוח) (תיקוני חקיקה) התשע"א-2010, 179, 185. ראו שם בדברי ההסבר, שלפיהם התיקון בפקודת העיריות נעשה כדי שיתאפשר להקנות לפקחים סמכויות שיטור.

לידי ביטוי בשטח מנקודת מבטם של עובדי המנהל הציבורי המקומי. באמצעות ניתוח תוכן תמטי של המסמכים והראיונות תבחן ההלימה בין המטרות המשותפות ובין הנהלים שעיצב המשבט<sup>62</sup>. לפי ההנחה שיש זיקה בין מטרות המודלים כמכשירי מדיניות ובין תחומי אחריותה הרשמיים של רשות שלטונית וסמכויותיה, אבחן את ההשערה כי שורשן של שלוש הסוגיות הבעייתיות במודלים המוניציפליים – מימון פעולות השיטור, ביזורן והרחבת אי-השוויון – נעוץ באי-ההלימה בין מטרות שני הארגונים, וגם בין המטרות למשאבים. לבסוף אציע הצעות לדיוק ותיקון מודל השיטור העירוני על ידי תיקון הטיות אלו באופן שיאפשר שיתוף פעולה סינרגטי התואם לצורכי המקום ומקסום הערך הציבורי תוך כדי איזון בין אחריות כל אחת מהרשויות, סמכויותיה ועושר משאביה.

את שאלת ההלימה בין שלוש הצלעות של המשולש האסטרטגי אציג אגב בחינת מטרות המשטרה ומטרות הרשויות המקומיות כמו שהן באות לידי ביטוי במסמכים ובתפיסתם של עובדי השירות הציבורי המוניציפלי; לאחר מכן אבחן את שתי צלעותיו האחרות של המשולש האסטרטגי: שאלת הסמכויות והיחסים בין השחקנים והיכולת הביצועית שלהם. אבחן אותם באמצעות סקירת המשאבים המוקצים להפעלת המודלים, כלומר מהם ומהי מידת התאמתם למטרות? אילו משאבים כלכליים וסמכויות כל אחד מהשותפים מביא עימו וכיצד יחסי העצמה בין השלטון המקומי ובין משטרת ישראל משתקפים בתהליכי קבלת ההחלטות בנוגע להקצאתם, לניהולם ולתפעולם בשטח. השערת המחקר הייתה שאי-ההלימה בין מטרות השותפים גורעת מהערך הציבורי המופק מהשותפות. על כן אציע למקסם את הערך הציבורי של המודלים המוניציפליים באמצעות דיוק מטרות מודל השיטור לאלו המשותפות לשני הארגונים ומסגורן מחדש (reframing) במרחב האחריות המשותף להן והתאמה בין מטרות אלו ובין המשאבים והסמכויות הנתונים בידי כל אחת מהרשויות.

## מתודולוגיה

### 1. פרדיגמה מחקרית, מערך המחקר וכלי המחקר

במחקר שעליו מאמר זה מבוסס שימשה מתודולוגיה איכותנית לאיסוף נתונים ולניתוחם. מתודולוגיה זו מציעה לחוקרי מדיניות תאוריה אשר מושתתת על התנסויות והשקפות של בעלי עניין המעורבים באסטרטגיה שלטונית הן כמשפיעים עליה והן כמושפעים ממנה; לעיתים הם חלק מבעיית המדיניות ולעיתים בידיהם מצוי פתרון<sup>63</sup>. כדי לבחון את ההשערות נאספו נתונים ממקורות מגוונים. את ה"מטרות" בחנתי באמצעות מיפוי תחומי האחריות הקבועים בחוק, נוהלי המשטרה ופסקי דין רלוונטיים. כדי לעמוד על היבטים חברתיים,

62 ראו נוהל הפעלת נידת שיטור משולב, לעיל ה"ש 5, בנספח ח'. בנוגע לשיטור העירוני, ראו למשל אתר המשרד לביטחון פנים שיטור עירוני – מערכי אכיפה עירוניים. [https://www.gov.il/he/departments/units/unit\\_municipal\\_policing](https://www.gov.il/he/departments/units/unit_municipal_policing)

63 Robert Walker, *An Introduction to Applied Qualitative Research*, 19 APPLIED QUALITATIVE RSCH. 3 (1985).

אתיים ופוליטיים בערך הציבורי ניתחתי את החלטות הממשלה על איכות חיים<sup>64</sup> ועל השיטור העירוני,<sup>65</sup> פרוטוקולים של דיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא השיטור העירוני שהתקיימו בשנים 2010-2020,<sup>66</sup> ניירות עמדה וגילויי דעת שהושמו על שולחן הוועדה לקראת הדיונים ודו"חות ביקורת,<sup>67</sup> שעסקו ביחסי השלטון המקומי ומשטרת ישראל. ניתוח המסמכים מאפשר למפות את המאפיינים הייחודיים לכל אחד מהמודלים ואת הווריאציות ביניהם. בו בזמן נאסף מידע משבע רשויות מקומיות בגודל שונה, אך בעלות מאפיינים סוציו-דמוגרפיים דומים, שהמודלים השונים פועלים בהן. מערך מחקר זה של חקר מקרה מרובה<sup>68</sup> משלב השוואה בין מקרים (across cases) עם בחינת הסיבתיות בתוך המקרים (with-in case). שילוב זה מסייע להסביר סיבתיות במצבים מורכבים שמשותפים מתערכים

- 64 החלטה 2494 של הממשלה ה-33 "מדדי איכות חיים, קיימות וחוסן" (19.4.2015); החלטה 5255 של הממשלה ה-32 "מדדי איכות חיים" (2.12.2012).
- 65 החלטה 3616 של הממשלה ה-32 "אישור תבחינים לצמצום חלקן של רשויות מקומיות" (11.8.2011); החלטה 1645 של הממשלה ה-34 "ערכון תבחינים וכללי תקצוב בתוכניות שמפעיל המשרד לביטחון הפנים ברשויות המקומיות וקביעת אזורי עדיפות לאומית לעניין השתתפות המשרד לביטחון הפנים במימון" (7.7.2016); החלטה 1331 של הממשלה ה-33 "הרחבת פיילוט מערכי אכיפה עירוניים לערי כרך וערכון התבחינים להכללת רשויות מקומיות בפיילוט" (12.2.2014); החלטה 2910 של הממשלה ה-32 "אישור תבחינים לבחירת רשויות מקומיות לפיילוט שיטור עירוני" (24.2.2011); החלטה 1848 של הממשלה ה-32 "מתכונת להפעלת שיטור עירוני בישראל – רפורמה בתחום הביטחון האישי" (24.6.2010).
- 66 פרוטוקול ישיבה 603 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-18 (25.7.2012); פרוטוקול ישיבה 345 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (6.2.2017); פרוטוקול ישיבה 25 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (14.7.2015); פרוטוקול ישיבה 261 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (2.8.2016); פרוטוקול ישיבה 6 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-23 (10.6.2020). אציין כי אף שהוראת השעה דרשה דיווח לוועדה בכל חצי שנה, מפברואר 2017 עד יוני 2020, התקיימו (בקיץ 2018) שני דיונים בלבד; אלה לא לוו בדו"ח כאמור, ונמשכו מספר דקות בלבד. כל מטרתם של הדיונים הייתה לאשר החלפה של רשויות בתוספת הראשונה. שני דו"חות חצי שנתיים על 2019 נושאים את התאריך דצמבר 2019, מצויים באתר הוועדה, אך זו לא כונסה לדון בהם או בהארכת תוקף הוראת השעה בזמן כהונתה של ממשלת המעבר. ביוני 2020 התקיים הדיון האחרון על ההארכה האחרונה של הוראת השעה, נכון לעת כתיבת שורות אלו.
- 67 הוועדה הציבורית לחוק משטרה חדש ("ועדת צדוק") דו"ח הוועדה (1999); הצעת חוק ליעול האכיפה, לעיל ה"ש 13; הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי דו"ח הצוות (2016) (להלן: דו"ח הצוות לחיזוק שלטון החוק); מבקר המדינה "פעולות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעות של הפרות סדר ואלימות במרחב הציבורי" דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013, 133 (2014).
- 68 Mario Luis Small, 'How Many Cases Do I Need?' *On Science and the Logic of Case Selection in Field-Based Research*, 10 *ETHNOGRAPHY* 5 (2009)

שונים מביאים בהם לאותה תוצאה.<sup>69</sup> ניתוח המבנה הסיבתי נעשה בתוך ההקשר בעבור כל מקרה בנפרד, והשוואה בין המקרים מאפשרת לבודד השפעות אקסוגניות. בחינת נתונים כמותניים; לדוגמה, כמה אירועים או כמה פניות למוקד יכולים לספק תמונת מצב אובייקטיבית ובת השוואה של תמורות בתפוקות השיטור, בהיקפי המשאבים, בשביעות רצון התושבים משירותי השיטור בעירם או בתחושת הביטחון שלהם. עם זאת, כלים כמותניים אינם יכולים להסביר את הקשרים הסיבתיים לתוצאות הנצפות, המושפעות מגורמים תרבותיים, פוליטיים, משפטיים, וריאציות בנסיבות בערים שונות ואירועים קיצוניים, כולם אקסוגניים למבנה המודלים ולאופן יישומם. לדוגמה, האירועים הנרשמים במוקד 100 ישקפו רק את מספר המקרים שדווח עליהם, ולא את מספר האירועים בפועל; ופעם זה יכול להיות מושפע לא מאפקטיביות המודל אלא מאמון, מתרבות או מנגישות הציבור לרשויות. על כן בחנתי את הערך הציבורי הדיפרנציאלי של המודלים מנקודת מבטם הסובייקטיבית של בעלי התפקידים בשלטון המקומי שנבחרו לצורך המדגם, אשר תפיסתם הקנתה משמעות לערכים שנצפו בתוך הקשר, הסבירה קשרים סיבתיים בין המשאבים, המטרות והתוצאות, ואפשרה להעריך את מידת הישימות והתמיכה הצפויה לתיקונים למודלים אשר יתבססו על מחקר זה.

## 2. הליך דגימת הרשויות המשתתפות במחקר

כדי לבחון את הווריאציות במודל השיטור על רקע שינויים במגמות אירועי הפשיעה ואיכות החיים על ציר זמן, נבחרו כמקרי הבוחן שבע רשויות מקומיות המובחנות זו מזו במודל השיטור אך דומות זו לזו בפרופיל חברתי-כלכלי, הדמוגרפי והגאוגרפי שלהן כדי לנקות משתנים מתערבים.<sup>70</sup> כל הרשויות הן מאשכולות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה 5-7, אינן באזורי קו עימות או באזור יהודה ושומרון, הנבדלות הן בסוגיות הביטחון שהן מתמודדות עימן והן במשאבים המוקצים להן לצורך אבטחת היישובים, ואינן מזהות כייחודיות בפרופיל הסוציודמוגרפי של תושביהן או ביחסים טעונים ומורכבים במיוחד עם משטרת ישראל, המאפיינים קבוצות מיעוט.

69 להרחבה, ראו למשל Andrew Bennett & Collin Elman, *Complex Causal Relations and Case Study Methods: The Example of Path Dependence*, 14 POL. ANALYSIS, 250 (2006); Peter A. Hall, James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer, *Aligning Ontology and Methodology*, in *COMPARATIVE RESEARCH – COMPARATIVE HISTORICAL ANALYSIS IN THE SOCIAL SCIENCE* (2003).

70 המחקר, שכחלק ממנו התקיימו הראיונות, עסק בהשוואת הערך הציבורי של המודלים השונים, כלומר סוג מודל השיטור כמשתנה הבלתי תלוי והאפקטיביות בשיפור איכות החיים כמשתנה התלוי. נדרש לשם כך כי מאפייני הערים יהיו דומים, כדי שיהיה אפשר לייחס את מרב ההשפעה להבדלים בין המודלים. אוכלוסיית המחקר כללה רשויות שהחלופה של שיטור עירוני יכולה להתקיים בהן. שיטור עירוני הוגבל בחקיקה לרשויות עירוניות, שמספר תושביהן עולה על 16,000. הרשויות ממחוז יהודה והשומרון, ששם קיימים צרכים ביטחוניים שונים ומשאבים ייחודיים, ורשויות באשכולות חברתיים-כלכליים נמוכים וגבוהים. עיבודים סטטיסטיים נערכו לנתוני עבירות איכות חיים שדווחו למוקד 100 ב-67 הרשויות הנותרות. פורת, לעיל ה"ש 9.

כדי לבחון שינויים ומגמות על ציר הזמן, שתי רשויות עם שיטור עירוני נבחרו מבין חמש רשויות בעלות מאפיינים דומים,<sup>71</sup> שהמודל פועל בהן משנת 2012. בארבע משבע רשויות המדגם התקיים שיטור משולב בעת עריכת המחקר. לארבעתן ניתנה האפשרות לבחור אם להמשיך במודל המשולב או לעבור לשיטור העירוני. שתיים מהן בחרו לעבור לשיטור עירוני בשנת 2016 וגם התאימו לפרופיל החברתי-כלכלי והגאוגרפי שנקבע לרשויות שהשתתפו במחקר. באחת מהשתיים פעלה תחנת משטרה קבועה גם קודם לכן, ובאחרת, קטנה יותר, לא הייתה תחנת משטרה קבועה, ושירותי השיטור היו נגישים פחות.<sup>72</sup> רק שמונה רשויות בעלות מאפיינים אשר תואמים את אמות המידה שתיארתי למעלה בחרו להישאר עם מודל השיטור המשולב. מן השמונה נבחרה היחידה שמספר התושבים בה עולה על 50,000, כדי להשוותה לשתי הרשויות של השיטור העירוני ולאחת הרשויות שבמעבר. באחרת (במשולב) אין נוכחות משטרה קבועה. איסוף נתונים בשטח בתקופת המעבר בפועל אפשר לפגוש את המחליטים, לשמוע על מערך השיקולים ולצפות בזמן אמת באתגרים המלווים את הקמת יחידות האכיפה החדשות וקונקרטיזציה של ההבדלים בין המודלים.

### 3. איסוף הנתונים וניתוחם

כלי המחקר העיקריים ששימשו לאיסוף הנתונים ולניתוחם היו ניתוח מסמכים וריאיון אישי מובנה למחצה עם בעלי תפקידים מתאימים ברשויות ובמשבט"פ.<sup>73</sup> ריאיון נמצא מתאים לצורכי המחקר מאחר שהוא מסייע להתמקד בנושא ולזהות בקלות יחסית תמות חוזרות ולייצר קטגוריות להשוואה בין מקרים מחד גיסא, ומאידך גיסא הוא גמיש דיו כדי לאפשר לתמות ולווריאציות לעלות מתוך דברי המרואייין. מגבלותיו המרכזיות ככלי מחקר נעוצות בנקודת המבט הסובייקטיבית של המרואייין ובעובדה שנדרשת הסכמת הרשות המקומית לריאיון את עובדיה ולחלוק מידע. נדרשת תשומת לב לרמזים שיש בהם להעיד על הטיית בחירה מצד הארגון הנחקר (כאן, הרשות המקומית).<sup>74</sup> במצב כזה הרשות מפרסמת או בוחרת למסור לחוקר מידע חלקי ומסמכים שישקפו את המדיניות, את הנהלים, את התפיסות ואת סדר היום של מנהליה. מאחר שהמחקר מוכוון להתחקות אחר וריאציות באופן שמטרות המודלים נתפסות, ההטיה כשלעצמה יכולה לשמש כמה מהממצאים. כדי לחזק את אמינות הממצאים ואת יכולת הכללה, איסוף הנתונים מהראיונות וניתוחם (איטרטיבי) נמשכו עד רוויה תאורטית; משמע, המרואיינים החלו לחזור האחד על דברי האחר. לצד הראיונות

71 עיר אחת נבחרה בהמצאת הממונה על הביטחון במרכז השלטון המקומי, בזכות נכונותם לשתף פעולה והיותה דוגמה בעבור רשויות שהצטרפו מאוחר יותר. עיר שנייה מן הוותיקות נבחרה בשל היותה באשכול למ"ס שביעי, כמו שתי רשויות השיטור המשולב הזמינות למחקר.

72 בשל ההבדלים בין הנגישות לשירותי שיטור ברשויות גדולות, שלרוב תימצא בהן תחנת משטרה קבועה ומאוישת, ובין כמה מהערים הקטנות יותר והמועצות המקומיות, מצאתי לנכון לכלול במדגם רשויות משני הסוגים.

73 שישה פקחים זוטרים, עשרה מנהלי פיקוח או פקחים בתפקיד ניהולי, תשעה מנהלי אגפים ברשויות גדולות ומנכ"לים ברשויות קטנות, שני בכירים במשבט"פ. פירוט המרואיינים על פי תפקיד מצורף בנספח.

74 Robert K. Yin, *Discovering the Future of the Case Study Method in Evaluation Research*, 15 J. EVALUATION PRAC. 283 (1994).

נאסף מידע על השיטור המוניציפלי ברשות המקומית גם ממסמכים שסיפקו מידע על ההיבטים הארגוניים, המבניים והחוקיים. יתרונם של מסמכים כמקור מידע נעוץ בנגישותם ובכך שתוכנם נכתב מראש ואינו מוטה מתפיסת החוקר או המרואיין. חסרונם בכך שאינם כפופים לסדר היום המחקרי, ולכן לא תמיד הם יהיו מפורטים דיים לצורכי מענה על שאלת המחקר ובנוגע לתיעוד תהליך הפקתם. המידע מהמקורות הנוספים שימש בסיס לשאלות ולהבהרות לטיוב הראיונות, והמגוון אפשר טריאנגולציה לאימות המידע האמפירי ולחיזוק מהימנות הממצאים.

#### 4. ניתוח הממצאים

מכיוון שהמידע הטקסטואלי נאסף מעולמות תוכן וסגנונות שפה שונים ומגוונים – מסמכים משפטיים, ראיונות, פרסומים במדיה הדיגיטלית – נמצא כי הדרך של ניתוח תמטי מתאימה ביותר.<sup>75</sup> שיטת ניתוח זו מאפשרת למצוא מכנים משותפים בסוגי טקסטים ומסמכים שונים באמצעות זיהוי תמות שעולות מהם ומתכתבות עם קטגוריות המשתנים המוכרות מהספרות התאורטית והאמפירית. הקטגוריות שליוו את כל שלבי המחקר נגזרו מהספרות של הפרדיגמה של ניהול הערך הציבורי. שלוש צלעות "המשולש האסטרטגי" שימשו לבניית "מדריך הריאיון" כך שייאסף מידע אשר נוגע למכלול ההיבטים של הניהול, וכך נבנה גם הניתוח התמטי של הטקסטים. לדוגמה, בקטגוריה "מטרות" עלו תמות שמתייחסות לציפיות מהמודלים, בקטגוריה "יכולת ביצועית" עלו תמות שקשורות לניהול המשאבים להשלכות הביצועיות של תפיסת ההפעלה של המודלים, ובקטגוריה "סביבה מסמיכה" עלו תמות בנושא יחסי העוצמה בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי, בנושא איכות היחסים בין הרשות המקומית לפיקוד המשטרה ובנושא היחס כלפי הפקחים ברשות המקומית. הניתוח "חשבונאות ציבורית" שימש לצורך בחינת העלות מול התועלת בכל אחת מהתמות, בנוגע למאפיינים הניהוליים והמבניים של המודלים.<sup>76</sup> על ניתוח זה נשענות ההמלצות לדיוק המודל באופן שיעלה את ערכו הציבורי ויענה על כמה מהקשיים המשפטיים שמקורם לדעתי במבנה הניהולי, באמצעות תיקון או ביטול אותם מרכיבים אשר מחירים הכלכלי או הנורמטיבי עולה בכירור על התועלת שיש בהם. בכל אחת מהתמות, המידע שנאסף בראיונות ברשויות המקומיות מנותח כמשקף את היישום בפועל מנקודת מבט מקומית, מול המידע העולה מהמסמכים

75 Lorelli S. Nowell, Jill M. Norris, Deborah E. White & Nancy J. Moules, *Thematic Analysis: Striving to Meet the Trustworthiness Criteria*, 16 INT'L J. QUALITATIVE METHODS (2017); Virginia Braun & Victoria Clarke, *Using Thematic Analysis in Psychology*, 3 QUALITATIVE RSCH. IN PSYCH. 77 (2006).

76 דוגמה אפשר למצוא בניתוח של משטרת ניו יורק שערך ריצ'רד ברטון ומוצג בספרו של מור (Moore). מור מתייחס שם לערך ציבורי אגב פירוקו לנכסים ציבוריים, כספי ציבור וסמכות ציבורית, ותחת כל אחד מאלה מציע להתייחס הן לערך התועלתני (utilitarian), הנמדד בעיקר בתשומות פיננסיות בצד העלויות ובתפוקות השיטור, והן לערך הפנימי, ההדאונטולוגי – התוצאות שאינן מדידות, אך יש בהן ערך או מחיר חברתי, אתי או פוליטי. למשל הרגשת ביטחון ואמון כלפי החוק או הממשל בצד הערך או פגיעה בשוויון או בחירות בצד המחיר. MARK H. MOORE, RECOGNIZING PUBLIC VALUE 19-71 (2013). להרחבה בנושא ראו למשל פורת, לעיל ה"ש 9, בעמ' 31.

המתארים את הרקע החוקי ומשקפים היבטים של עיצוב המדיניות והפיקוח עליה מנקודת המבט של השלטון המרכזי. הממצאים מוצגים לפי כל אחת מהקטגוריות ולפי התאמתם לנקודת המבט ולאינטרסים המקומיים.

## ממצאים

בפרק זה אציג את המטרות ואת הציפיות מהמודלים, המצב הקיים והבעיות שעולות כתמות חוזרות במסמכים ובראיונות, הן מנקודת המבט של המיישמים – פקחים ומנהליהם כבירוקרטים ברמת הרחוב,<sup>77</sup> והן מנקודת המבט של המחוקקים ושומרי הסף במערכת המשפט. לפי התפיסה של אסטרטגיית ניהול ערך ציבורי, אסקור תחילה את המטרות, אחרי כן את האופן שהן נפרטות להנחיות ביצוע והיכולת הביצועית של הרשות המקומית לקדם את מטרותיה הלכה למעשה, ולבסוף אסקור את הסמכויות, את מגבלותיהן ואת הסוגיות המשפטיות והניהוליות הקשורות.

כדי להיטיב להבין את הקשר בין המטרות והסמכויות המאפיינות כל אחד מהמודלים ובין הערך הציבורי המופק ממנו נדרשת התייחסות לשתי סוגיות: ראשית, המטרות בשני רבדים: היחס בין המטרות הפורמליות שנקבעו למודל השיטור ובאות לידי ביטוי בחקיקה ובפסיקה ובין המטרות הבלתי פורמליות והסובייקטיביות שבאו לידי ביטוי בראיונות. שנית, הסביבה שהחלטות מתקבלות בה והשפעתה על הקצאת המשאבים ועל ניהולם, לרבות ניתוח "תרגום" המטרות להנחיות ביצוע (סל העבירות) ווריאציות בסמכויות השיטור הנתונות לפקחים. סוגיות אלו קשורות זו בזו בשל הזיקה הנדרשת בין סמכויותיה של רשות ציבורית ובין תפקידה ומטרותיה.

### 1. מטרות: תחומי האחריות של משטרת ישראל והשלטון המקומי: תחומי אחריות מובחנים

הקשר בין מטרות השלטון המקומי ובין מטרות השלטון הלאומי, כגון ביטחון, סדר ציבורי ואיכות חיים, ובין תחומי האחריות שלהן הוא בעל השלכות חוקיות, שהשפיעו על עיצוב השיטור העירוני ועל יישומו בישראל. תפקידה של משטרת ישראל למנוע עבירות, לחקור אותן ולהביא את העבריינים לדין מוגדר בסעיף 3 לפקודת המשטרה,<sup>78</sup> ומאחריותה זאת נגזרות סמכויותיה. ההגדרות הפורמליות של תחומי האחריות שהרשויות המקומיות בישראל מופקדות עליהם מפורטות בפקודת העיריות (וכן בפקודת המועצות המקומיות). תחומים הנמצאים באחריות מערכי הפיקוח העירוניים מצוינים בסעיפים (236–249). בכל אחד מהתחומים (דוגמת פיקוח על בניין, על עסקים, על תשתיות וכדומה) מצוינת במפורש

77 המונח מתייחס לבעלי תפקידים בשירות הציבורי שעבודתם כרוכה בהפעלת שיקול דעתם ונעשית מול הציבור ישירות. MICHAEL LIPSKY, STREET LEVEL BUREAUCRACY: DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES (2010).

78 "תעטוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים, ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש". פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, נ"ח 17, 390.



הפעולה שעל הרשות המקומית לבצע,<sup>79</sup> אך גם כשההוראה מצביעה על פעולה כפינית דוגמת "פינוי", מוטל על העירייה להורות, ולא לבצע. המשותף לכלל הפעולות בסעיף הוא עיסוקן בתחזוקת שגרת חיים סדירה אגב קביעת מגבלות וכללים, וכן ויסות פעילויות שהן כשלעצמן נורמטיביות.<sup>80</sup> אין הרשות המקומית מופקדת על טיפול באירועי חירום, כגון אסון או אירוע ביטחוני, ולא על הטיפול באירועים שמעורבת בהם התנהגות אשר נתפסת פסולה כשלעצמה, כגון אלימות וגנבה.

מלבד קיומה של תשתית המסדירה את חיי היום-יום ואת שגרת החיים בעיר, בסעיף 249, שניים מ-33 סעיפי המשנה נוגעים לסוגיית הביטחון ולסמכות האכיפה; הסעיף "סמכות כללית" (29) קובע כי על העירייה מוטל לעשות את הנדרש לשם שמירה על תחומה, על הביטחון בה ולסייע בכך.<sup>81</sup> להבדיל מההוראות המפורשות בסעיפים הקודמים, מהות העשייה עמומה; הצירוף "בדרך כלל" משאיר מקום ליוצאים מן הכלל; והמילים "ברשותו של הממונה [...]" ולסייע" מניחות את עיקר האחריות על השלטון המרכזי או על סוכנות הממשל הממונה מטעמו.

מקובל בין תאורטיקנים שעוסקים בצדדים הדאונטולוגיים של חשבונאות ציבורית לראות בהפעלת סמכות שלטונית המגבילה את חופש הפעולה של הפרט כפוגעת מטבעה בסך הערך הציבורי,<sup>82</sup> ולפיכך ראוי שתיעשה במשורה במרחב שיקול דעת שנקבע מראש ולצורך ביצוע התפקיד המוטל על הרשות האמורה לשם השגת יעדי המדיניות שלשמה ניתנה בידה הסמכות המנהלית. מסיבה זו נדרש בית המשפט לשאלת המקור המפורש לסמכות המנהלית, ולשם כך נדונה הזיקה שבין תחומי האחריות של הרשויות ובין האמצעים שהן מורשות לכפות

79 "בניינים – תפקח על [...], שווקים, מכירות פומביות ומצרכי מזון – תסדיר [...] תקבע אגרות [...] בעד השימוש [...] תקים [...] תורה בדבר בדיקתם, תפיסתם, חילוטם, [...] שאינם ראויים לצריכת אדם [...] מלאכות מסוכנות – [...] תסווג ותסדיר [...] תברואה, בריאות הציבור ונוחותו – תנקוט אמצעים להסרת כל מטרד או למניעתו [...] תורה בדבר פינוי [...] תקבע את האגרות [...] תורה בדבר בדיקתם, הסדרתם, החזקתם [...] של כיבים [...] תתקין ותקיים במצב טוב [...] ותנקוט אמצעים להסרת כל מטרד ציבורי הנובע [...] תמנע הזדהמותם של [...] תורה בדבר בדיקת בתים ובנינים [...] תסדיר ותבדוק תיאטרונים ובתי עינוג ציבוריים אחרים [...] פתיחתן וסגירתן של חנויות [...] להסדיר פתיחתם וסגירתם של [...] ולפקח על פתיחתם וסגירתם, ולקבוע [...] שעות פתיחתם וסגירתם ביום פלוני; אלא שתקפה של פסקה זו היא בכפוף לכל פטור שהשר יורה עליו בצו".

80 פעולות שהלגיטימיות שלהן תלויה בהקשר, כגון הוצאת גזם, שהיא פעולה נורמטיבית אבל מותרת בזמנים נתונים; והשמעת מוזיקה, שהיא פעולה נורמטיבית אבל בכפוף לעוצמה, למקום ולשעה.

81 "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו, וכן, ברשותו של הממונה, להקים ולקיים מוסדות לבריאות הציבור ולחינוך, ולסייע בהם".

82 "Just as we are concerned about how much of our income is taken in taxes by the state to spend on collective purposes, we are also vigilant about how much of our personal freedom to act is taken away by the state in the name of such purposes" לעיל Moore, *freedom to act is taken away by the state in the name of such purposes*, ה"ש 15, בעמ' 41.

על תושביהן. סוגיה זו נוגעת ישירות למודלים של שיטור מוניציפלי הן בשאלת מימונם באמצעות השתת היטל שמירה על תושביהן והן בשאלת סמכויות השיטור של הפקחים. הלכת אל עמי,<sup>83</sup> העוסקת בחוקיות גבייה של היטל על ידי רשות מקומית, קובעת שנדרשים שני תנאים מצטברים לגביית היטל: זיקה ישירה לשירות; והסמכה מכוח חקיקה ראשית להעניק שירות זה ולגבות בעבורו תשלום. כשהחלו רשויות מקומיות להקים מערכי שיטור משולב הן שאבו את הסמכות לחיקוק עירוני לגביית היטל שמירה לצורך מימונם מפקודת העיריות. בשנת 2009 פסק בג"ץ<sup>84</sup> כי יש לבטל את אגרת השמירה שגבתה עיריית חולון בעבור סירת סדר ציבורי לאחר שדן בשאלת סמכות העירייה להפעיל סירת שייעודה ביטחוני ובשאלת הזיקה בין אמצעי המימון לשירות. בשאלת הזיקה לשירות קבע פסק הדין כי זו מבוססת דייה הן מאחר שההיטל נגבה לצורך שירות מסוים ומחושב לפי עלותו, והן מאחר שהכספים מוחזקים בקרן נפרדת. בשאלת סמכות העירייה להפעיל את הניידת באמצעות היטל זה לא קיבל בית המשפט את טענת המשיבה כי הסמכות לעסוק בענייני ביטחון מצויה בסעיף 249 לפקודה, ו"השאיר בצריך עיון את השאלה האם הסעיף האמור מסמיך את העירייה להפעיל באורח קבע סירת חמושה בתחומי העיר".<sup>85</sup>

כמו התפיסה הרווחת הן בתאוריה פוליטית<sup>86</sup> והן בקרב בעלי עניין שדבריהם שימשו מקורות במחקר, גם בפסק הדין מצטיירת הסכמה כי השלטון המרכזי נושא באחריות על הביטחון ומוסמך להפעיל אמצעי כפייה. פסק הדין נמנע מלקבוע היכן מסתיימת אחריות המדינה ומתחילה אחריות הרשות המקומית על הרצף שבין הצבת מאבטח בכניסה לבניין העיריה ובין הפעלת מליציות חמושות, ולעומת זאת הוא מצביע על כך שתאיאום בין הרשות למשטרה בסוגיות ביטחון הוא קריטי.<sup>87</sup> לפיכך רשויות מקומיות אשר מעוניינות לגבות אגרת שמירה נדרשות להציג תוכנית אבטחה הכוללת את עמדת המשטרה בנוגע לצורכי הביטחון ברשות ואת ההסכמות לשיתוף הפעולה בהפעלת ניידות ביטחון.

ב-2011 מוסד שיתוף הפעולה בין המשטרה והרשויות המקומיות בהפעלת ניידות השיטור המשולב גם בחקיקה ראשית. בשל ההכרה כי רבות מהרשויות המקומיות יאלצו לגבות אגרה למימון חלקן בהפעלת המודל, לצד החוק לייעול האכיפה המתווה את המסגרת החוקית לסמכויות הפקחים והפסייעים, נכנס תיקון לפקודת העיריות (33|249) "שמירה אבטחה וסדר ציבורי (הוראת שעה) תשע"א-2011".<sup>88</sup> תוספת זו קובעת (אם כי בזהירות

- 83 ע"א 889/01 עיריית ירושלים נ' אל עמי ייזום השקעות ובניה בע"מ, פ"ד נו (1) 340 (2002).
- 84 עניין מלינובסקי, לעיל ה"ש 11.
- 85 השופט רובינשטיין מסכם זאת כך: "אינני בטוח כל עיקר – ובנסיבות, כפי שיובהר בהמשך, אינני נוטע בכך מסמרות – כי סעיף (29)249 לפקודת העיריות מסמיך את העיריה להפעיל באורח קבע, סירת חמושה ניידת בתחום העיר. ברי כי סעיף (29)249 אינו מסמיך את העיריה לרכוש נגמ"שים ולהקים משמר מזוין בתחומה, והשאלה היא, באיזה צד של הגבול – גבול הדין – מצויה הפעלת הסיירת החמושה. לדידי סימן שאלה של ממש רובק על כך, נוכח האמור מעלה". שם, פס' מ"ו לפסק דינו של השופט רובינשטיין.
- 86 קימרלינג בין מדינה לחברה, לעיל ה"ש 23; סיגר "הובס ובעיית האלימות", לעיל ה"ש 24; Bodin, לעיל ה"ש 25.
- 87 עניין מלינובסקי, לעיל ה"ש 11, בעמ' 32.
- 88 ובהתאמה, ס' 24 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

יתרה) שגם הסדרת השמירה, הביטחון והסדר היא מתפקידי העיריות,<sup>89</sup> ומחזקת את הבסיס לסמכות המנהלית הנתונה לפקחי העירייה מכוח השיטור העירוני. נוסח סעיף זה מסיג לעומת סעיפים אחרים שמתארים את תפקידי הרשות המקומית. כאן האחריות המוטלת עליה היא "להסדיר" ולא לבצע, וגם זאת לפי סייגים וקביעה שאותם "עניינים של..." אינם נקובים במפורש וכפופים לתנאים שיקבעו שני השרים (שר הפנים והשר לביטחון פנים) אותם יאשר שר המשפטים. הנחיות כאלו אינן מאפיינות את הנושאים ה"אזרחיים" הנזכרים בפקודה ומעידות על הוזהרות שהמחוקק נוקט בעניין הטלת אחריות בתחומי הביטחון על הרשות המקומית. נוסף על תיקון בפקודת העיריות, הוגבלה הסמכות שהוזכרה לעיל בתקנות העיריות,<sup>90</sup> לעניינים של שמירה ואבטחה, סיוע למשטרת ישראל ומניעת פגיעה ברכוש העירייה. סעיף קטן (33) אפשר לבסס את תפקידה של הרשות המקומית בתחום הביטחון, ובכך נפתחה הדלת להסדרת חלקה של העירייה בהפעלת הסיוע, מימון באמצעות אגרה,<sup>91</sup> והרחבת סמכויות הפקחים המסייעים.

דיון זה משקף את הצורך בסרטוט גבולות האחריות באמצעות בידול בין ביטחון (כ- security), המיוחס לרוב לביטחון לאומי ולטיפול בעבריינות פלילית, המצוי בסמכות השלטון המרכזי ובאחריותו, ובין תחושת ביטחון (safety) שמושפע במידה רבה מאוד<sup>92</sup> ממאפייני המרחב הציבורי אשר על ניהולו השלטון המקומי מופקד ועם "סדר ציבורי" אשר מזוהה עם השלטון המקומי. מתוך פסקי הדין ושינויי החקיקה משתקף לא רק המתח המובנה בין ביטחון לזכויות אדם, אלא גם המתח בין הניסיון להותיר את המונופול על סמכויות השיטור בידי המשטרה ובין הרצון – או הצורך – שהשלטון המקומי יספק מענים למחדלי השלטון המרכזי בלי שיינתנו לו הכלים המנהליים הדרושים.

89 "להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחומה, בנושאים, בתנאים ובסייגים שקבעו השר והשר לביטחון הפנים כאחד, בהסכמת שר המשפטים, ואולם בחוק עזר לפי פסקה זו לא יוטלו אגרה או היטל אלא בסכום שאינו עולה על סכום שקבע השר". ס' 249(33) לפקודת העיריות.

90 תקנות העיריות, לעיל ה"ש 3.

91 חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי: תקנות העיריות (סכום מרבי של אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), התשע"ג-2013. (להלן: תקנות העיריות בנוגע לסכום מרבי של אגרה).

92 חוקרים משנות ה-80 מצאו את המתאם בין פחד (fear) לערעור הסדר ציבורי גדול מהמתאם בין פחד לפשיעה. להרחבה בנושא ראו למשל George L. Kelling & Mark H. Moore, *The Evolving Strategy of Policing*. US Department of Justice, PERSPECTIVES ON POLICING No. 4 (1988). נוסף על כך, בספרות הקרימינולוגית של העשור האחרון מוצגות עדויות המערערות את ההנחה כי קיים קשר לינארי ועקבי בין פשיעה ובין תחושת ביטחון. לעומת זאת, נמצא כי הרגשת הביטחון של התושב מושפעת לטובה מהתפיסה שלרשות יכולת לספק מענים למה שבעיני התושב מאיים על ביטחונו, ומצמצום רמזים לקיומם של איומים על ביטחונו בסביבתו. להרחבה בנושא זה ראו למשל Ian Brunton-Smith, *Untangling the Relationship Between Fear of Crime and Perceptions of Disorder: Evidence from a Longitudinal Study of Young People in England and Wales*, 51 BRIT. J. CRIMINOLOGY 885 (2011).

## (א) המודלים המוניציפליים כפתרון "מלמטה" למחסור במשאבי שיטור

מנקודת מבט של כמעט שני עשורים אפשר לראות כי המציאות בשטח יצרה מענים ואופרטיביים וכי החקיקה והפסיקה מותאמות בדעיכה. הן בראיונות והן בפרוטוקולים עלו דוגמאות לכך שהמודלים המשולבים סיפקו מענה לצורך גם של המשטרה כפי שתיאר זאת חבר הכנסת מיקי לוי,<sup>93</sup> שסיפר על תחילת השיטור המשולב בירושלים<sup>94</sup> וגם ברשויות המקומיות. צורך המשטרה לספק מענה בזמן אמת לאירועים פליליים וביטחוניים מקומיים מחד גיסא והתגייסות המשטרה למשימות לאומיות (לדוגמה, הפגנות גדולות, סגירת צירים או הערכות ביטחוניות מתוגברת) מאידך גיסא דרשו ניוך כוחות אל מחוץ לערים, שלא כבשגרה השוטפת, והותירו ללא מענה אזרחים מוטרדים מעבירות איכות חיים, ופקחים ללא סיוע באכיפה.<sup>95</sup> מצב זה אפיין אף ביתר שאת רשויות קטנות,<sup>96</sup> שאין בהן נוכחות קבועה של שוטרים. ראשי ערים חיפשו פתרונות באמצעות יצירת שיתופי פעולה עם המשטרה המקומית, אך כל המרואיינים ברשויות המקומיות ראו בהחלטה להקצות ממשאבי העירייה לשיטור<sup>97</sup> אילוץ שנובע ממחסור של המשטרה במשאבי כוח אדם ובניידות<sup>98</sup> או ממחדל.<sup>99</sup> גם כאשר יזמו ראשי הרשויות את הבקשה להקים שיטור משולב בתחומם, לא היה זה מפני שראו בזאת את תפקידם אלא מאחר שהבינו כי זו דרך בעבורם לגרום למשטרה לספק את

93 "בשנת 2000 זה התחיל כאשר ראש העיר פנה אלי: תקפו את הפקחים המקומיים בכל פינה. לי הייתה את האינתיפאדה השנייה על הראש, לא עניין את הסבתא שלי שום דבר, לא הובל, לא הרעש ולא כלום. הוא אמר לי: אני אתן לך טנדרים. אמרתי לו: אם אתה נותן לי טנדרים, אני אתן שוטר ואתה פקח. כך נולד השיטור העירוני בירושלים". דבריו של ח"כ מיקי לוי מתוך פרוטוקול ישיבה 25 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, הכנסת ה-20 (14.7.2015). הצעת חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון 2 והוראת שעה), התשע"ה-2015, ה"ח הממשלה 929.

94 הכוונה לשיטור המשולב.

95 דוגמה מריאיון עם נושא בתפקיד בכיר בעיר גדולה על ההניעה להקים שיטור משולב: "גילינו שכשתושב מתקשר למשטרה ומבקש, מזמין ניידת, במשך הבוקר לא מוצאים אף ניידות פנויות כי כל מי שבלילה הזמין ניידות... אז בבוקר באים לגבות עדות וזה ואין לנו אף פעם ניידות פנויות" (מרואיין 9, 27.4.2017).

96 בכיר ברשות מקומית קטנה: "ביישובים הקטנים זה חשוב יותר. היישובים שאין בהם תחנה שיושבת אצלם. בדרך כלל זה העיריות הגדולות ושם המענה שנותנת המשטרה טוב ואיכותי, [...] אצלנו פה זה שונה לחלוטין, אין פה כלום. יש ניידת אחת שמסתובבת שבמקרה הטוב" (מרואיין 14, 7.5.2017).

97 כדי לשמור על פרטיות המרואיינים לצורך מאמר זה אפשר לכל אחד מספר, והתפקיד ומודל השיטור מפורטים בנספח. כלל הפרטים המזהים וגם ההקלטות ותמלילי הראיונות נמצאים אצל החוקרת ותוחקרו בידי עמיתים.

98 "השעטנו הזה קם בגלל מחסור במשטרה בכוח אדם ואמצעים או וואטאבר, זו הסיבה שהרשויות לקחו את זה" (מרואיין 7, 23.4.2017).

99 "אם המשטרה הייתה עושה את זה לא היינו צריכים לעשות את זה. נקודה" (מרואיין 8, 23.4.2017).

המענה לשיטור איכות חיים. באותו שלב של יזמות מקומית<sup>100</sup> נשענו המודלים המשולבים על החקיקה הראשית שהייתה קיימת באותה השעה; סעיף 249(29) בפקודת העיריות וחקיקה המתייחסת לשמירה,<sup>101</sup> או להתגוננות אזרחים.<sup>102</sup> חוקים אלו שירתו את צורכי הביטחון של יישובים בעשורים הראשונים של המדינה והתמקדו במידה רבה באתגרי השמירה על הנפש ועל הרכוש מפני איומים חיצוניים; הם לא שיקפו את הצורך הגובר והולך בשיטור שמתמקד בעבירות איכות חיים אשר מאפיינות את החיים בעיר. כדי לייצר מענה לצורך זה נדרשו הרשויות למשאבים נוספים. ואכן, בפסק דין מלינובסקי, שדן בשאלת אגרת השמירה, מהודקת הזיקה בין האגרה שרשות מבצעת גובה ובין המטרה המנוסחת בפקודת העיריות: "אגרה או היטל בעד שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי כמשמעותם בסעיף 249(33) לפקודת העיריות וסעיף 24 לפקודת המועצות המקומיות". הוספת סעיף 249(33) אפשרה גביית אגרת ביטחון<sup>103</sup> וקבעה את היקפה.<sup>104</sup>

### (ב) השיטור העירוני וחיזוק האכיפה בעניינים מקומיים

אף שניכר כי הנסיבות הביטחוניות והמחסור בשירותי משטרה הובילו להקמת המודלים המשולבים, יש לזכור כי מלכתחילה ולפי פקודת העיריות, העיריות נדרשות להפעיל אכיפה בתחומים מנהליים באמצעות מערכי הפיקוח העירוני ובתי הדין לעניינים מקומיים. ואולם מדור"ח הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית,<sup>105</sup> שעסק בעבודתם של תובעים שאינם משורות הפרקליטות והמשטרה, ובהם תובעים מטעם הרשויות המקומיות (2013), עולה כי רשויות רבות אינן עומדות במשימה.<sup>106</sup> הקושי חוזר ועלה כעבור שלוש שנים בדור"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק טוהר המידות בשלטון המקומי (2016), ושם אף נדרש משרד הפנים לתת מענה תקציבי לנושא.<sup>107</sup> בשעה זו, כאשר מרבית הערים מתקצבות מכיסן מערך שיטור

Willard M. Oliver, *The Third Generation of Community Policing: Moving Through Innovation, Diffusion, and Institutionalization*, 3 POLICE Q. 367 (2000)

101 ס' 249(49) לחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961.

102 תקנות ההתגוננות האזרחית (השתתפות רשויות מקומיות), התשט"ז-1955.

103 חוקי עזר בדבר היטל שירותי שמירה, אבטחה וסדר ציבורי; ס' 249(33) לתקנות העיריות.

104 תקנות העיריות בנוגע לסכום מרבי של אגרה, לעיל ה"ש 91.

105 דור"ח הצוות לבחינת פעילות התביעה הפלילית הפועלת מכוח הסמכה לפי סעיף 12(א)(1)(ב) לחוק סדר הדין הפלילי (2013) (להלן: דור"ח צוות הבחינה).

106 "התודע למציאות שבה קיימות רשויות מקומיות שאינן מפעילות אכיפה כלל או שמפעילות אכיפה בהיקפים זניחים, וזאת נוכח מיעוט הפקחים או העדרו של תובע. הפעלתה של אכיפה, לכל הפחות סבירה, הינה חובה המוטלת על הרשות המקומית מכוח הדין". שם, בעמ' 41-42.

107 "על משרד הפנים לפעול לגיבוש תקינה מינימלית למערך הפיקוח ברשויות השונות, וזאת בשים לב לגודל הרשות, מאפייניה וצרכים מיוחדים הקיימים בה בתחום האכיפה ובהתחשב במשמעויות הכלכליות והתקציביות הנגזרות מכך [...] ברי, כי יישום המלצה זו מחייב העמדת תקציבים מתאימים, ומכאן כי יהיה צורך להביא עניין זה בחשבון לעת גיבוש התקינה, וכן להימנע מלהטיל על הרשויות [...] בטרם יינתן מענה לצרכי המימון. [...] העמדת מימון ייעודי על ידי המדינה לצורך סיוע לרשויות המקומיות למטרה זו". דור"ח הצוות לחיזוק שלטון החוק, לעיל ה"ש 67, בעמ' 54.

ומצבת פקחים גדולה, היה אפשר לצפות כי לפחות בערים שפועל בהן מודל מוניציפלי והעירייה משקיעה משאבים בהגברת האכיפה, לא יהיו בעיות מסוג זה. זאת ועוד, מהמחקר עולה כי דווקא בשתי הרשויות שהוקם בהן שיטור עירוני, ובו שוטרי משטרת ישראל ופקחים מסייעים<sup>108</sup> שגויסו במיוחד לשם כך, מערך הפיקוח העירוני סובל מזליגה של פקחים איכותיים משורותיו אל השיטור העירוני,<sup>109</sup> ושם הם זוכים ליוקרה ולתנאים טובים יותר, בעוד תקנים בפיקוח העירוני נותרים לא מאוישים.<sup>110</sup> נוסף על כך, באותן רשויות חוזרת ונשמעת בפיקוח העירוני טענה שהשיטור העירוני עוסק בפועל במשימות של המשטרה ומשאיר את כל עבודת האכיפה המנהלית לפיקוח העירוני הקורס מעומס.<sup>111</sup> מרואיינים וגם דו"חות הביקורת<sup>112</sup> הצביעו על מצוקה מתמשכת, למרות המשאבים שנוספו במקומות שהוקם בהם שיטור עירוני. הסבר אפשרי מניתוח ממצאי המחקר מההיבט של הדינמיקה הפנים-ארגונית הוא הירידה במעמד וביוקרה היחסית של פקחים עירוניים מול הפקחים המסייעים. הסבר אחר אפשר להציע באמצעות ניתוח יחסי הסמכות והעוצמה בין שלושה שחקנים בסביבה המסמיקה;<sup>113</sup> ברובד המקומי המחליטים מצויים בתחומי הפיקוח והביטחון ברשויות המקומיות. ברובד הלאומי הרשויות המקומיות כפופות לאסדרה של משרד הפנים, אשר לפי הביקורת בדו"ח,<sup>114</sup> אינו נותן מענה למצוקת התקציב והתקנים במערכות האכיפה העירוניות. גורם חשוב אחר ברובד הלאומי הוא המשבט"פ, המרכז בידיו את הידע ואת השליטה על הקצאת המשאבים לכלל מערכי השיטור העירוני על תקנו ונתקציבו.

## 2. ניסוח מטרות המודלים המוניציפליים כבסיס לסביבה המסמיקה והיכולת הביצועית: בין עמימות מכילה, להגדרות מדוקדקות.

לא רק מטרה משותפת דרושה כאשר שני ארגונים מוכוונים לעבוד יחד או זה לצד זה באותה הזירה כדי להשיגה, אלא שדרושה הגדרת תפקידים שמבוססת על התרבות הארגונית האופיינית לכל אחד מהשותפים. מאחר שהטלת אחריות פורמלית על ביטחון וסדר ציבורי על הרשויות המקומיות אינו בגדר סמכות אשר נלקחה מרשות אחת והועברה לאחרת אגב שמירה על גבולות ברורים של תחומי האחריות, עוד ב-2012 נדרש בית המשפט בתל אביב

108 חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות מקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011, ס"ח 19-7.

109 שם, ס"ח 6-3.

110 התופעה נצפתה בשתי הרשויות שפועל בהן שיטור עירוני מאז הפעימה הראשונה. ארגיש כי איני קובעת כי בכלל רשויות השיטור העירוני יש פגיעה במחלקות הפיקוח, אלא מצביעה על קשר סיבתי תאורטי. עם זאת, מחסור ואיזש לא מלא של תקנים במחלקות פיקוח הוזכר גם בדו"ח מבקר המדינה בנושא. מבקר המדינה ונציבות תלונות הציבור דוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2013 133-190 (2014).

111 מרואיינים 17 ו-18 (29.5.2017) ומרואיינים 20, 21 ו-22 (9.8.2017).

112 דו"ח צוות הבחינה, לעיל ה"ש 105.

113 "סביבה מסמיקה" מתייחס למעטפת – יחסים פורמליים ובלתי פורמליים עם שחקנים אחרים ברשות המקומית, הציבור והרגולטורים, וכן הלגיטימציה (משפטית וציבורית), התמיכה וההתנגדות כלפי מודל הפיקוח העירוני.

114 דו"ח צוות הבחינה, לעיל ה"ש 105.

לדון בחוקיותה של הודעת קנס בסך 730 ₪ שרשם פקח עיריית תל אביב-יפו<sup>115</sup> נגד מפגין בגין פגיעה בסדר הציבורי. האירוע הנדון התקיים חודשיים לפני כניסתו לתוקף של החוק לייעול האכיפה (אוגוסט 2011), והפסיקה ניתנה לאחריו ומתייחסת אל סמכויות האכיפה גם של פקחים מסייעים. פסיקתו של השופט הימין בוחנת את חוקיות הסנקציה לפי עקרון חוקיות המנהל: "אין הרשויות המקומיות אמונות על מכלול היבטיו של הסדר הציבורי בתחומיהן. ביטוי מובהק לכך היא הותרת עיקרו של כוח האכיפה בפלילים בידי השלטון המרכזי, תוך שלרשויות המקומיות ניתנה, בהסמכה מיוחדת, דריסת רגל אך בחלקים מוגדרים ותחומים היטב של מלאכה זו"<sup>116</sup>. אף שהפקח במקרה זה אינו פקח מסייע,<sup>117</sup> מצא השופט לנכון להתייחס להרחבת סמכויות הרשויות המקומיות<sup>118</sup> וציין שאין די "בהוראה המאפשרת שמירה על סדר ציבורי. נחוצה קביעה, אשר מתוך מה שהיא מתירה למד אתה גם על מגבלותיה. קביעה כזו אינה מצויה בפקודת העיריות [...] אין לראות, אפוא, בחוק זה מקור הסמכה לחקיקת העזר הנזכרת [...] בלא סמכות, אף זו מושכלת יסוד, תהא הפעולה השלטונית, דרך כלל, בטלה מעיקרה"<sup>119</sup>. הגדרת מטרות הרשות והאחריות המוטלת עליה הן שתחומות את גזרת הקניית הכשרות לפעולות האכיפה בידי מי שהסמיכה הרשות לשם כך. האופן שבו מטרות המודלים נתפסות בעיני בעלי העניין מקבלי ההחלטות בעיצוב המדיניות, הפקחים והשוטרים המיישמים אותה והציבור שאיכות חייו מושפעת מהם משפיע על התמיכה והקניית הכשרות שהמודלים זוכים להן ועל המשאבים שיוקצו בעבור הפעלתם. משכך, באמצעות ניתוח הטקסטים במאמר זה אני בוחנת את תפיסות המטרות, הסביבה המסמיכה והיבטים ביצועיים גם בטקסטים שפונים אל כלל הציבור. באתר המידע של המשבט"פ (מערכי אכיפה עירוניים – שיטור עירוני)<sup>120</sup> חזון השיטור העירוני מנוסח כך: "יצירת סביבת חיים מוגנת ואיכותית התורמת ליצירת רמה גבוהה של בטחון אישי וקהילתי במרחב העירוני". ניסוח זה כללי דיו כדי להתכתב עם המטרות של שתי הרשויות; מוגנות וביטחון במרחב הציבורי הם מרכיבים משותפים לשתיהן ומרכיב חשוב שמשפיע על איכות החיים. נוסף על כך, בעבור הרשויות המקומיות זהו תנאי שמאפשר נגישות לשירותי סביבה, לבריאות ולשירותים אחרים שיתרמו לאיכות החיים בעיר. ניסוח אחר של המטרות באתרי האינטרנט הפונים אל הציבור הרחב מדגיש את האינטרס של הרשות המקומית ואת תפקידו של ראש הרשות בקבלת ההחלטות: "לממש יעדי אכיפה עירוניים ולחזק את הביטחון האישי ותחושת הביטחון של אזרחי ותושבי המדינה במרחב העירוני. ראש הרשות הוא שמוביל את המערך וקובע את המדיניות וסדר העדיפות העירונית בתיאום עם המשטרה". היעדים המפורטים את תחומי העיסוק מנוסחים באופן שמדגיש את שתי

115 עניין צוקנוב, לעיל ה"ש 60.

116 שם, בעמ' 2.

117 פקח שהוסמך להיקלט ביחידת שיטור עירוני לפי דרישות החוק ושמור פורסם ברשומות.

118 עניין צוקנוב, לעיל ה"ש 60, בעמ' 12.

119 שם, בעמ' 3.

120 זאת לפי האמור באתר המשרד לביטחון פנים, לעיל ה"ש 62.

המטרות, איכות חיים ותחושת ביטחון, שעמיתותן מייצרת את מרחב ההסכמה הנדרש לשם שיתופי פעולה.<sup>121</sup>

התמיכה הציבורית במודלים ואיתה הקניית הכשרות לפעולתם מתחזקות כאשר ניסוח רחב מאפשר למגוון בעלי עניין להזדהות עם היתרונות הגלומים בהם. הסכמות על מטרות משמשות גם בסיס לשיתופי פעולה ולשיווק ויחסי ציבור למודלים. מנגד, יתרונותיו של ניסוח מצומצם ומדויק טמון בהיותו בהיר הן לאזרחים והן לשוטר ולפקח כביורוקרטים ברמת הרחוב.<sup>122</sup> בכך ניסוח המטרות מנחה אותם בשעה שהם נדרשים להפעיל שיקול דעת. השיקולים והקריטריונים נהירים, ועל כן גוברים הסיכויים לציות ולקבלת הציבור את הכשרות של הסנקציה.<sup>123</sup> ונוסף על כך, ניסוח מדויק יכול להצביע על מקורה המפורש של הסמכות המנהלית ועל מגבלותיה<sup>124</sup> ולהכריע בנוגע לחוקיותן של פעולות האכיפה לפי מבחני הסמכות במשפט המנהלי.

כדי לפתור את המתח בין יתרונות הניסוח המדוקדק של תחומי האחריות של הרשויות המקומיות ובין יתרונותיהן של הגדרות "רכות" כגון "איכות חיים" ו"תחושת ביטחון", נדרש להבנות נדבך חקיקתי מתווך בין שיטור ובין איכות חיים. לשם כך, לצד פקודת העיריות ופקודת המשטרה נחקק ב-2011 חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), תשע"א-2011, ובו המטרה מנוסחת בפרק א:

א. מטרתו של חוק זה לייעול את יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן לכן לאפשר להן לסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, והכל בלי לגרוע מתפקידיהן של משטרת ישראל ושל הרשות המקומית על פי דין.  
ב. לשם השגת מטרת חוק זה יוסמכו פקחים עירוניים בסמכויות לצורך פיקוח על ביצוע חוקי עזר, וברשויות מקומיות מסוימות יפעל, לתקופת ניסיון, מערך אכיפה עירוני שסייע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות. [הדגשות אלו וכל יתר החלקים המודגשים במאמר הם שלי, אלא אם כן צוין אחרת]

אם כן, אומנם המטרה הפורמלית היא הטיפול בעבירות שבאחריותן של רשויות מקומיות, אך הכלי שניתן לצורך זה מוכוון "לסייע למשטרת ישראל [...] בפעולות למניעת אלימות", שהן במובהק באחריותה של משטרת ישראל. המלחמה בפשיעה ומניעת אלימות הן מטרתה המרכזית של המשטרה, ואילו הרשויות המקומיות מופקדות על מגוון רחב של שירותים אשר נוגעים לכלל תחומי החיים. לשם כך הן פועלות להסדרה ולתחזוקה של מרחב ציבורי שמתאפשרת בו לכלל הציבור נגישות אל מגוון רחב של שירותים אזרחיים. אומנם היכולת להסדיר את המרחב תלויה בכינון חוקי עזר מתאימים ובאכיפתם, אך מניעת אלימות והטיפול

121 שם. "מניעה וטיפול באירועים בתחומי איכות החיים, האלימות והתנהגויות אנטי חברתיות בשטח המוניציפלי של הרשות, על מנת להגביר את תחושת הביטחון של הציבור".

122 כדוגמה לנוסח המופיע בפקודת המשטרה, לעיל ה"ש 78, או בפקודת העיריות לעיל ה"ש 79.

123 להרחבה בנושא תאוריות שקושרות בין צדק בהליכים להיענות הציבור למגבלות החוק ראו למשל Tom R. Tyler, *Social Justice: Outcome and Procedure* 35 INT'L J. PSYCH., 117 (2000); Tom R. TYLER, TRUST AND LEGITIMACY: POLICING IN THE USA AND EUROPE (2011); Jason Sunshine & Tom R. Tyler, *The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for Policing*, 37 L. & Soc'y REV. 513 (2003).

124 גם עבור מי שאינם משפטנים.



באירועי אלימות הם המטרה המצדיקה את עצם קיומן (raison d'être) של משטרות, ואילו בעבור רשויות מקומית אלו הם מכשירי המדיניות, ולא המטרה כשלעצמה. ניסוח זה מותיר את הפער בין המטרות של שני השותפים בעינו. משנה תוקף לפער זה משתקף שוב בהבדל שבין פרק ג, שמצוין בו בפירוט כי סמכויות הפקחים העירוניים (שאינם בשיטור העירוני) 31.(א) מוקנות להם "לשם פיקוח על ביצוע חוקי עזר", ולעומת זאת פרק ד, שעוסק במערך האכיפה עירוני, קובע: "הפקחים המסייעים יונחו על ידי משטרת ישראל לעניין הפעלת סמכויות לצורך מניעת אלימות [...] בסיועו למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות, יפעל בהנחיית משטרת ישראל"<sup>125</sup>. בפרק ד כולו לא מוזכרות מטרות מלבד הסיוע למשטרת ישראל במניעת אלימות. אומנם גם הפקחים המסייעים כפופים להנחיות פרק ג, כפקחי עירייה בכל הנוגע לאכיפת חוקי העזר, ולכאורה אין לראות באמור בפרק ד חלופה מוציאה, אלא תפקיד נוסף והסמכויות הנדרשות לשם כך, אך מרגע שהובדלו אלו מאלו, וההבדל מרוכז בתפקידים לסייע במניעת אלימות למשטרת ישראל, בהנחייתה, אך טבעי הוא שבידול זה יבוא לידי ביטוי בשגרת העבודה ויהיו לכך השלכות במישור הביצועי וגם על מערכות היחסים הפנים-ארגוניות ובין הארגונים.

#### 1. יכולת ביצועית: אופרציונליזציה של המטרות

במסמכים הכלליים הדגש מושם על המטרות הכלליות המשותפות כמו ביטחון ואיכות חיים, ואילו בחוק התפקיד של המערך המשותף מצוין כמסייע להשגת שתי המטרות הקבועות כסמכותה ואחריותה של כל אחת מהרשויות: **עבירות שבתחום אחריותן** (לרשויות המקומיות) ומניעת אלימות שבתחום אחריות משטרת ישראל. האופרציונליזציה של המטרות מפורטת בהנחיות ההפעלה ב"סל העבירות" בנוהל שיטור משולב ובהוראות השיטור העירוני. במסמכים אלו, שניסח משבט"פ, ההטיה למטרות משטרת ישראל בולטת בבירור. לפי המטרות הפורמליות, תחומי העיסוק של הצוותים המוניציפליים הוגדרו במסמכים אלו בטבלה, ובה פירוט ארבעה תחומי פעילות, ובכל אחד מהם "קוד האירוע" – ארבע ספרות,<sup>126</sup> כמו שיתועד במוקד המשטרה ולצידו תיאור מילולי של המצב שמוטל על הצוות לטפל בו. ארבעת תחומי הפעילות הם איכות חיים, רישוי, אלימות וסל אבטחת אירועים.<sup>127</sup> ניתוח תוכן המסמכים "נספח א' לנוהל השיטור המשולב" וסל העבירות המוגדר ב"מערכי האכיפה העירוניים תפסת ההפעלה 2014" מצביע על הבדלים מעטים בלבד, ומשניהם עולה התמה של בולטות העיסוק באירועי אלימות. הקטגוריה איכות חיים מורכבת משלושה עשר וארבעה עשר תחומי פעילות בנוהל השיטור המשולב ובשיטור העירוני בהתאמה; חמישה מהם מתייחסים לרעש ולהפרעות מנוחה, והאחרים מציינים פגיעה בתשתיות ובסכנות הנובעות ממנה, בעל חיים משוטט ואירועים שנובעים ממצבי חירום, כגון חומרים מסוכנים ואסונות טבע. מלבד גרימת רעש מבית, בכל הנושאים הללו יש סמכות גם לפיקוח העירוני הרגיל

125 החוק לייעול האכיפה, לעיל ה"ש 2.

126 נוהל הפעלת ניידת שיטור משולב, לעיל ה"ש 5, בנספח א. אציין כי קוד האירוע הובא רק בנוהל המקורי, שמספרו 02.220.017 (מוגבל), שם בעמ' 28-29.

127 מתוך קבוצה זו, ובה בסך הכול שבעה סוגי עבירות, חמישה מתייחסים לפעולות שמירה על הסדר ביום הבחירות ואחד – להפגנות.

והם תדירים פחות מהפרות המנוחה.<sup>128</sup> בתחום **עבירות רישוי** (עסקים, בנייה וצווי בית משפט עירוניים) שעניינן אכיפה עירונית, בשתי הרשימות מצוינים ארבעה סוגי אירועים, ובכללם הפרעה לביצוע צו ועזרה לביצוע צו, שהן שירות אשר המשטרה אמורה לספק לרשות ממילא על פי דין, ואין הן בסמכות הפקחים. מתוך שבעת סוגי הפעילות באבטחת אירועים, אחד בלבד – "אירוע ציבורי" – מתייחס לפעולה שייתכן כי מתקיימת כאירוע של הרשות המקומית (וסביר כי זו מממנת לשם כך גם שוטרים בשכר).<sup>129</sup> נוסף על כך מצוינים גם "הפגנות כאירוע סדר ציבורי" וחמישה סוגי אירועים אחרים שמתייחסים לימי בחירות, לדוגמה הפרת סדר בקלפי, תעמולת בחירות אסורה או תקיפה ואיום שקשורים לבחירות. לצד שלושת התחומים הללו, בשני המסמכים בולט ביותר סל האלימות וונדליזם, ובו כשלושים סוגי אירועים בנוהל השיטור המשולב, אשר הגיע לכדי 44 סוגי אירועים בסל האירועים שמערכי האכיפה העירוניים מיועדים לעסוק בהם. מהם, שלושה בלבד מתייחסים לנושאים שגם בסמכות הפיקוח העירוני ומרואיינים הזכירו כי הם נושאים שמשפיעים על איכות החיים של התושבים – "רכב חונה באיסור", "חסימת מעבר", "הסגת גבול" וכן "איום בתקיפת עובד ציבור" שמשרת את עובדי הרשות המקומית, אך מלכתחילה היו בסמכות משטרת ישראל לבדה ובאחריותה. העבירות האחרות המצוינות ברשימה מתארות אירועי אלימות בדרגות שונות של חומרה, מקצתן – דוגמת מעשה מגונה, תפיסת אמל"ח או דקירה – הם אירועים שהסכנה בהם כלפי גוף ונפש גדולה הרבה יותר ממטרד אשר נובע מהתנהגות אנטי- חברתית, והיה אפשר לצפות שיטופלו בידי שוטרים. בהקשר זה מעניין לחזור להחלטת הממשלה 1848, שאומנם מצוין בה כי ייעודם של מערכי האכיפה הוא להרתיע ולאכוף בתחום איכות חיים, אלימות והתנהגות אנטי- חברתית, אך מייד לאחר מכן הדגש מושם על צורכי הרשות ועל מקום ראש העיר בתור העומד בראש.<sup>130</sup> דגשים אלו נעדרים מהחוק ומהפקודות.

ייעול יכולת הפיקוח והאכיפה של הרשויות המקומיות בעבירות שבתחום אחריותן הוא המטרה המרכזית מנקודת המבט של הרשויות והמזוהה ביותר עם מודל השיטור העירוני, עד כי בפי רבים החוק לייעול האכיפה מכונה חוק שיטור עירוני. ואולם דווקא תחום זה זוכה במקום מועט ב"סל העבירות". כאשר עלה נושא הטיפול באירועי אלימות כצורך בראינות עם מנהלים ועם פקחים, היה זה המקום שהתחברו שני התחומים – אכיפת חוקי העזר וטיפול באלימות. אלימות הוזכרה בעיקר בהקשר של אירועים שהיא מופנית כלפי פקחים בעת ביצוע תפקידם. המרואיינים תיארו מצבים שבהיעדר נוכחות משטרה נותרו הפקחים חסרי סמכויות ומיומנויות אשר נדרשות לטיפול אפקטיבי מול התנהגות עבריינית: "עובד ציבור

128 על פי נתוני מוקד 100, המשקף את פניות התושבים, <https://www.police.gov.il/MapSkifout.aspx?mid=67>.

129 הסוגיה של הקצאת שוטרים לרשויות מקומיות תמורת תשלום לצורך שמירה על הסדר הציבורי באירועים וסיוע באכיפה וגבייה כבדת משקל ובעלת חשיבות, אך חורגת מנושא מאמר זה. להרחבה בנושא ראו למשל מבקר המדינה דוח שנתי 64 – הקצאת שוטרים תמורת תשלום לגופים ציבוריים (2014).

130 ראש העיר "יעמוד בראש ויוביל את המערך העירוני" כדי "לאפשר מענה יעיל, מגוון ומהיר [...] ולתת כלי אפקטיבי בידי ראש הרשות להוציא מן הכוח אל הפועל את מדיניותו בכלל ואת סדר עדיפותו בפרט". החלטה 1848 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 65.

עומד מושפל מול תושב [...] חטף סטירה, חטף יריקה, חטף קללה ומחכה שעות לניידת".<sup>131</sup> חוסר האונים והתסכול בולטים בשל היעדר מענה של המשטרה; זו לעיתים אף הותירה את הפקחים במצבי סיכון של ממש במקרים של התנהגות בריונית ואלימה. דוגמה אחרת ניתנה ברשות מקומית קטנה שאין בה תחנת משטרה אשר מאוישת דרך קבע. "נתן מכה לפקח ביד ופשוט מאוד ברח עם הסוס. אני התקשרתי ישירות למשטרה ביקשתי שתגיע ניידת [...] לא הגיעה ניידת [...] כי יש לה עוד דברים אחרים שנמצאים על הראש".<sup>132</sup> הדברים נראים אחרת כששוטר נוכח במקום, ועל כך אפשר ללמוד מדבריו של מנהל בשיטור העירוני: "דיבר לא יפה לפקח ואמר לו 'הלו' והוא המשיך, בפעם השנייה הוא היה בתוך הניידת ועצור וכולם ראו".<sup>133</sup> מהראיונות עולה תמונת מראה לזו המתוארת בחוק – הצורך הוא שהמשטרה תסייע לפקחים כשאלמות מופנית נגדם. ולא שהם יסייעו למשטרה במקרים של אלימות אשר משתוללת ברחובות. בשלוש ערים אף נטען בפירוש שהעיר בטוחה יחסית ואלימות ברחובות אינה בעיה אקוטית,<sup>134</sup> ואולם פקחי חנייה וחוקי עזר<sup>135</sup> ברשויות עם שיטור עירוני מעידים כי אלימות שמופנית כלפיהם היא בעיה מרכזית, אך המטרה של ייעול הפיקוח והאכיפה נדחקה הצידה עוד יותר דווקא במודל השיטור העירוני. גם מנהלי השיטור מחזיקים את הטענה הזאת; הם מספרים כי הם לא יעסקו בדברים שהפיקוח הרגיל יכול לעשות, ומכאן כי אף שמועסקים בעיר עוד פקחים, אין הפחתה במשימות השוטפת של הפיקוח, וכל זאת על רקע קושי לאיש תקני פקחים מהסיבות שצוינו למעלה. כל אלו מטילים ספק בכוחו של המודל כפי שהוא לתרום לייעול אכיפת חוקי העזר.

בעניין המטרה של שיפור הטיפול בעבירות איכות חיים, הרעש עלה כבעיה הבוערת בראיונות.<sup>136</sup> נושאים אחרים שבנוגע אליהם נטען כי טופלו לא כהלכה לפני הפעלת המודלים המוניציפליים היו אי-אסוף צואת כלבים, חסימות חניה והשתלטות על מדרכות. בנושאים אלו הוסכם לרוב ששילוב נוכחות השוטר והפקח יעלה את האכיפה. בעניין המטרה של שיפור תחושת הביטחון של התושבים, ההנחה היא שהציבור "צריך לחוש ביטחון [...] ולכן זה חשוב לראש עיר"<sup>137</sup> ו"מראה צ'קלקה כחולה תורם לתחושת הביטחון של אנשים".<sup>138</sup> מרואיינים הסכימו שהגברת נוכחות שוטרים תורמת לתחושת הביטחון, ויש שגרסו כי הרחבת הסיוורם בלילה בשכונות צמצמה את תופעת הפריצות, אך לא ניתנו לכך נתונים תומכים. עם זאת, לפני שהוקמו יחידות השיטור העירוני התקיימו בלילות סיוורים של ניידות אבטחה, אולם כמה מהרשויות נאלצו לוותר עליהם כדי להסיט משאבים לשיטור. אפשר לסכם כי לפחות בנושאי אכיפת עבירות איכות חיים ונוכחות שוטרים, מנהלים שעוסקים

131 מרואיין 8 (23.4.2017).

132 מרואיין 10 (9.5.2017).

133 מרואיין 15 (16.5.2017).

134 מרואיינים 4 (26.3.2017), 15 (16.5.2017), 23 (23.8.2017).

135 קובץ תיאורי תפקידים (2014) פקח חנייה וחוקי עזר ברשות המקומית (האגף לכוח אדם ושכר, מנהל השלטון המקומי, משרד הפנים).

136 מרואיינים 10 (24.4.2017), 23 (23.8.2017) ו-26 (6.9.2017).

137 מרואיין 7 (23.4.2017).

138 מרואיינת 16 (23.5.2017).

בשיטור העירוני הביעו שביעות רצון, אך בו בזמן הם מתחו ביקורת על שהעבודה נעשית לא בידי המשטרה.<sup>139</sup>

מניתוח הראיונות והמסמכים עולה ביקורת על כך שבמודלים המשולבים הטיפול באלימות תופס את עיקר העשייה, אף שתחום זה אמור להיות בטיפול המשטרה: "אם הייתה משטרה חזקה, עם יותר שוטרים, כנראה שלא היו צריכים [...] פקחים היו אוכפים את חוקי העזר, צריכים סיוע מהמשטרה, קוראים למשטרה [...] משטרה מגיעה בזמן סביר".<sup>140</sup> וכאלו אין די בכך שהמשטרה לא סיעה די הצורך באכיפה בעבר, גם כאשר מוקצים לצורך זה משאבים, מוקמים גופים ייעודיים, והרשויות המקומיות מממנות את תחזוקתם ואת הפעלתם, מטרות השלטון המקומי אינן מקבלות מענה מספק. כך מעיד אותו המרואיין: "מה האבסורד בחוק הזה? שהם מושכים לכיוון האחד [...] לא מעניין אותן שהפקח יאכוף חוקי עזר עירוניים. כמה אלימות יש? בואי לא נגזים [...] מצד שני, באינטרס העירוני, טוב שיש לעיר או לרשות, את השיטור העירוני. למה? כי אני לא צריך לפתור בעיות עכשיו, מה שנקרא, טובות ממישהו אחר".

מאחר שהשפעתו של ראש הרשות על הפעילות אינה כפי שסורטט בהחלטת הממשלה, ההנחה כי שיטור עירוני יסייע לעירייה בשמירה על הסדר ובאכיפה אינה מובנת מאליה. יתרה מכך, עדיין רשויות נאלצות לרכוש שירות מהמשטרה גם לצורכי ביטחון שוטף.<sup>141</sup> אף שבשתי הרשויות אשר נחקרו השיטור העירוני נחשב הצלחה, בעלי תפקידים מכירים בכך שהמודל משרת את מטרות המשטרה, ועל חשבון האכיפה העירונית, ומסבירים את ההיגיון בעצם השהות של שוטרים ופקחים יחדיו לאורך המשמרת.<sup>142</sup> לפי הגדרת המרואיינים, היחסים בין השותפים טובים, אבל ביטויים כמו "טובות מ..." או "להתחנן" מצביעים על אי־שביעות רצון ועל אכזבה מכך שלמרות המשאבים הרבים שהרשות משקיעה במימון יחידת האכיפה, השפעתה על ניהול המשאבים והקצאתם (זמן ופעילות) מוגבלת מאוד ואינה תואמת לצרכיה. הביקורת שמתחו המנהלים בראיונות עולה בקנה אחד עם הביקורת הציבורית ועם הביקורת המשפטית, הן בנוגע למודל המימון המחייב רשויות מקומיות להטיל

139 לדוגמה: "כן, זה עובד, אבל זה באותה גישה יכול לעבוד אם המשטרה הייתה לוקחת את זה תחת חסותה ומוסיפה תקנים לעצמה [...] העובדה שהמשטרה ורשויות הממשלה, מורידים מאיתם אחריות ומעבירים את האחריות לרשויות המקומיות, בבסיס העניין זה דבר רע מיסודו". מרואיין 5 (26.3.2017).

140 מרואיין 15 (16.5.2017).

141 לדוגמה: "אנחנו עכשיו קונים שירות שוטר לשוק, כי התייאשנו מלהתחנן לשיטור [...] תמיד יהיו להם מקרים יותר [...] סכנה לרצח, של איומים בנשק, של ילד שמאיים להרוג את אבא שלו, את אחותו, בעל את אשתו וכל מיני כאלה". מרואיין 21 (9.8.2017).

142 "אז הם ילכו לאירועים האלה כי הם יותר קודמים מאשר סדר בשוק, מן הסתם". מרואיין 21 (9.8.2017). ובעיר השנייה: "בסוף נוסע השוטר... אז מה הוא לא יעשה כלום? רק יחפש מי שמפריע... אז בסוף לקחו את מגוון האירועים שיש... כמו החזקת פגיון, מה שנקרא סכין, אז בסדר". מרואיין 15 (16.5.2017).

אגרת שמירה על משקי הבית ומרחיב את הפערים בין רשויות איתנות לרשויות המתקשות לשאת בנטל, והן בנוגע למתן סמכויות שיטור לפקחים המסייעים.<sup>143</sup>

## 2. סמכויות הפקחים בשלושת המודלים

הרשויות המקומיות אוכפות את החוק באמצעות מערכי הפיקוח העירוניים, שסמכויותיהם מוגדרות בעיקר בשלושה חוקים.<sup>144</sup> המשטרה מביאה עימה את סמכויות האכיפה הקבועות בסדר הדין הפלילי. בשל סמכויות אלו, המוכרות לציבור כולו, נוכחות שוטרים כשלעצמה מייצרת הרתעה. משטרה מנכיחה את עצמה בניידות עם כיתוב, סמל וצפרור וכמובן – מדים ונשק. סמכויות השוטרים זהות במודלים השונים, אך הציפייה היא כי בהיותם מוצבים באחד משני המודלים המוניציפליים, יטפלו רק בעבירות המוגדרות בסל. ההנחיות מאפשרות לעבודת הצוותים המוניציפליים "זליגה" של כשניים עד חמישה אחוזים לטיפול באירועים שאינם ב"סל"<sup>145</sup> או מתן מענה ראשוני עד הגעת שוטרי הסיור אשר אמורים לטפל באירועי המשטרה שאינם כלולים בסל המוגדר לצוותים המוניציפליים ומתרחשים בגזרה (שאינה חופפת לגבולות המוניציפליים). כלל השוטרים מוסמכים לדרוש הזדהות, לעכב, לבצע חיפוש לעצור ולתפוס רכוש,<sup>146</sup> גם בהיעדר צו, כאשר יש חשד סביר שמתבצעת עבירה,

143 להרחבה בנושא ביקורת שומרי הסף על מימון המודלים המוניציפליים באמצעות אגרת שמירה ראו למשל מבקר המדינה דוחות על הביקורת בשלטון המקומי (2014); מבקר המדינה פעולות פיקוח ואכיפה של הרשויות המקומיות לטיפול בתופעות של הפרות סדר ואליומות במרחב הציבורי (2014); חו"ד הייעוץ המשפטי לוועדת הפנים והגנת הסביבה (ביטחון פנים), (5.2.2017). שהושמה על שולחן ועדת פנים והגנת הסביבה לקראת דיון על הארכת הוראת השעה – הצעת חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון 3) – סקירה.

להרחבה בנושא ביקורת ארגוני חברה אזרחית ראו למשל את הערות האגודה לזכויות האזרח לחברי ועדת פנים והגנת הסביבה לקראת הדיונים שהתקיימו ביום 10.6.2020, 14.7.2015 ו-17.9.2014. נוסף על כך, בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה נשמעה ביקורת בסוגיית המימון ובסוגיית הסמכויות (פרוטוקול 603, 25.7.2012, פרוטוקול 252, 10.3.2014, פרוטוקול 261, 2.8.2016 ופרוטוקול 345, 6.2.2017), מפי חברי הכנסת, הייעוץ המשפטי לוועדה ומוזמנים נוספים. כן חזרה ועלתה סוגיית הסמכויות בדיוני הוועדה כסיבה מרכזית להאריך את החוק כהוראת שעה לתקופה מוגבלת (פרוטוקול 381, 17.9.2014; פרוטוקול 25, 14.7.2015; פרוטוקול 28, 15.7.2015; ופרוטוקול 6, 10.6.2020).

הצעת חוק ליעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה) (תיקון 5), התש"ף-2020, לקראת דיון בוועדה, הערות האגודה לזכויות האזרח.

144 חוק הרשויות המקומיות (אכיפה סביבתית – סמכויות פקחים), התשס"ח-2008 (להלן: חוק סמכויות פקחים); החוק ליעול האכיפה; החוק ליעול הפיקוח והאכיפה העירוניים ברשויות המקומיות (תעבורה), התשע"ו-2016.

145 אחד מן המרואיינים סיפר שהמשבט"פ עוקב אחר מגמות באירועים שבסל ושמוחצה לו ומעיד שבעבר היו בין 8% ל-10% "זליגה", ואלה ירדו למוצע ארצי של מעט יותר משני אחוזים. הוא מסביר כי המשטרה הפנימה כי עיסוק בעיקר בעבירות שמטרידות את האזרחים משרת את היחידות. מרואיין 13 (30.4.2017).

146 פקודת סדר הדין הפלילי (מעצר וחיפוש) [נוסח חדש], התשכ"ט-1969.

כאשר נשקפת סכנה לנפש או לרכוש או לצורך ראיות, חקירה וכדומה.<sup>147</sup> כניסת שוטרים למגורים או לחצרים לכל צורך אחר דורשת צו בית משפט.

בסמכותם של פקחים עירוניים לדרוש מכל אדם להזדהות ולמסור כל ידיעה או מסמך אשר דרושים לביצועו של חוק העזר.<sup>148</sup> לפיכך הפקח מוסמך למסור דו"חות (ברירת משפט). נוסף על כך, פקחים עירוניים רשאים להיכנס לכל מקום בשטח הרשות, ובלבד שאינו משמש למגורים, לצורך ביצוע תפקידם גם ללא צו. סמכות זו אינה נתונה לשוטרים. הסמכות לתפיסת החפצים נתונה מכוח הסמכת מועצת העירייה, והכניסה לחצרים שפועל בהם עסק טעון רישוי מכוח סמכות ראש העיר על פי חוק רישוי עסקים. לפקחים שהוסמכו כפקחי סביבה נתונות עוד סמכויות, ובהן עיכוב עד בואו של שוטר כאשר אדם מסרב להזדהות לפני הפקח או שקיים חשש שמא יימלט, וכן לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה.<sup>149</sup>

סמכויותיהם של הפקחים המסייעים מורחבות וכוללות סמכות עיכוב עד בואו של שוטר, אך מוגבלות למקום שקבע מפקד המחוז ותקפות רק במצבים שהתבצע מעשה אלימות בפני הפקח עצמו או בפני אחר שקרא לעזרה והצביע על מבצע העבירה או אם נוכח הפקח כי אדם עומד לבצע מעשה אלימות.<sup>150</sup> סמכות החיפוש הנתונה לפקח המסייע כאשר עולה חשד לנשיאת נשק שלא כדין אף כוללת אפשרות לשימוש בכוח בהיעדר הסכמה.<sup>151</sup> מאחר שמדובר בפגיעה בזכויות יסוד ונדרשת קביעה פוזיטיבית בחקיקה ראשית בעניין התנאים המאפשרים את נקיטת הצעדים הללו, למען הסר ספק, מצוין בחוק כי הרחבת הסמכויות הללו נתונה "לשם סיוע למשטרת ישראל בפעולות למניעת אלימות"; הדבר מבסס משפטית כי אין בכך להצדיק נקיטת אמצעים אלו במצבים של זיהוי עבירה על חיקוק מקומי או סביבתי. כאשר עלו בראיונות שאלות על נחיצות הסמכויות, היו שהצביעו על כך שבאותם תנאים כל אזרח רשאי לעכב עד בואו של שוטר.<sup>152</sup>

בכמה מעבירות איכות חיים, כגון רעש (שלא מבית מגורים) בשעות לילה, ניתן מענה הן בסדר הדין הפלילי,<sup>153</sup> המעניק לשוטרים סמכויות אכיפה, הן מכוח תקנות רישוי עסקים או חיקוק עירוני אחר המעניק סמכויות לפקחים עירוניים, והן מכוח חקיקה סביבתית,<sup>154</sup> המעניקה סמכויות לפקחי איכות סביבה.<sup>155</sup> ברשויות שבהן מופעלים מודלים מוניציפליים מתאפשר לצוותים להחליט איזו מהסמכויות להפעיל, לפי שיקול דעתם, ובמודל המסורתי לעיתים גם כאשר הסמכות נתונה לפקחי העירייה דווקא, לעיתים יתבקש ליווי שוטרים בשל סבירות גבוהה להתנגדות מצד מבצעי העבירה. לדוגמה, לפקחי סביבה נתונה הסמכות

147 חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996.

148 ס' 4 לחוק לייעול האכיפה, לעיל ה"ש 2.

149 חוק סמכויות פקחים, לעיל ה"ש 144.

150 ס' 13(א) לחוק לייעול האכיפה, לעיל ה"ש 2.

151 שם, בס' 14(א).

152 ס' 75(א) לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים).

153 צו סדר הדין הפלילי (עבירות קנס – מניעת רעש), התש"ס-2000 (מתוקף חוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961).

154 תקנות למניעת מפגעים (רעש בלתי סביר), התש"ן-1990; תקנות למניעת מפגעים (מניעת רעש), התשנ"ג-1992.

155 חוק סמכויות פקחים, לעיל ה"ש 144; חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011.

"לתפוס כל חפץ הקשור לעבירה"<sup>156</sup> אף שהסמכות נתונה לפקחי הסביבה דווקא, מאחר שמדובר בצעד אשר סביר מאוד להניח כי דווקא במקרים של עבירות מקבוצה זו תינקט אלימות כלפי הפקח בניסיונו לאכוף את החוק, בשלוש משבע הרשויות העירוניות פקחים ומנהלים על בקשות סיוע מהשיטור; וגם ברשות ללא מודל מוניציפלי נהגו לבקש מהשוטר הקהילתי להתלוות לפעולת התפיסה.

הבעייתיות של סמכויות האכיפה המורחבות עלתה עוד בשלב עיצוב המדיניות, בדיוני ועדת הפנים והגנת הסביבה, הן מפי חברי כנסת והן מפי הייעוץ המשפטי.<sup>157</sup> אי-ההתאמה בין המטרות והצרכים של הרשות המקומית בכואה לבצע את תפקידה ובין כלי האכיפה העומדים לרשותה מבוטאת היטב בדברי היועצת המשפטית לוועדה בתגובה לדבריו של השר ארזן "לוקחים פקח עירוני, מסמיכים אותו בסמכויות ואומרים לו: מהיום ואילך אתה יכול להתעסק בעבירות אלימות. בנוסף לזה, לאותו פקח של הרשות העירונית – כדי לטפל בסוחרים בכני ברק, אדוני, לא היה צריך את חוק השיטור עירוני"<sup>158</sup>. מאחר שהעניין לא יושב בשלב עיצוב המדיניות, אין פלא שהנושא חוזר וצף כבעיה, הן בשלב היישום מפי המרואיינים והן מבית הדין בדונו בתוצאות שהוא רואה בהן השלכה של חוסר האחידות בהגדרת סמכויות הפקחים. כחוקרת מדיניות, אפשר לראות בזאת בעיה בקוהרנטיות המדיניות (policy coherence) המאפיינת יישום מדיניות שעוצבה על ידי רובד שלטוני נתון, במקרה זה המדינה, מנקודת מבטו, אך בפועל מיושמת בידי גורמים ברובדי שלטון שונים עם אג'נדות אחרות ולעיתים אף סותרות.

גם בראיונות עלו הסתייגויות בנוגע לסמכויות שניתנו כדי שפקחים יסייעו למשטרה בטיפול באלימות, ובכך הם נחשפים יותר למצבי עימות עם אזרחים. לטענת כמה מהמרואיינים, הכשרתם אינה מספקת להתמודדות מיטבית וקבלת ההחלטות הנדרשת במצבים אלו. גם במשרד לביטחון פנים התייחסו לכך המרואיינים "שוטר לא סתם עושה שמונה חודשים קורס, כי הפעלת סמכות של שוטר היא מאוד בעייתית. כי אם הוא הפעיל אותה במקום שאסור לו הוא בבעיה [...] אנחנו מלמדים אותם, עושים ריענון, הכנסנו לפני שנתיים ימי ריענון ומבחינים [...] צריך להיות חצי עורך דין בשביל לדעת אם אתה יכול להפעיל סמכות או לא"<sup>159</sup>. חששם של פקחים מפני תלונת אזרחים נגדם גובר משתי סיבות: (1) הכשרתם אינה מספקת; (2) הם לא יהיו מוגנים כמו שוטרים (לדוגמה, מח"ש) בעקבות הפעלת סמכויות שיטור ולא מבחינת ביטוח במקרה של פגיעה בעת עימות אליים. נושא זה עלה כבר בחזורי

156 מרואיינים הן ברשות שיטור עירוני, הן ברשות שיטור משולב והן במשרד לביטחון פנים העלו דוגמאות של תפיסת חפצים, ממערכות הגברה בחוף הים עד במשאיות ששופכות אשפה במקום שאינו מוסדר.

157 ראו פרוטוקולים מוועדת הפנים והגנת הסביבה, לעיל ה"ש 66.

158 שם, בפרוטוקול 25.

159 מרואיין 13 (30.4.2017).

מנכ"ל של מרכז השלטון המקומי (2014; 2015),<sup>160</sup> ועל פי הנאמר לפרוטוקול בדיון בוועדת הפנים והגנת הסביבה ביוני 2020,<sup>161</sup> טרם הוסדר.

מלבד השאלות הערכיות של תפקיד המדינה ושאלת ההכשרה, נותר סימן שאלה בדבר התועלת שבהרחבת סמכויות הפקחים המסייעים להפעיל כוח במצבי אלימות גם שבע שנים לאחר תחילת הפיילוט. על חששם של המחוקקים מפני שימוש יתר בסמכויות אלו מעידה דרישת החוק למסור מדי חצי שנה דו"ח לוועדת הפנים של הכנסת, ובו נתונים על השימוש של פקחים מסייעים בסמכויות האכיפה השונות ברשויות השיטור העירוני. הדו"חות מציינים מספר שולי של אירועים ששימשו בהם הסמכויות:<sup>162</sup>

**טבלה 1: שימוש בסמכויות בידי פקחים מסייעים בחודשים יולי-דצמבר 2017 (מימין) ויולי-דצמבר 2019 (משמאל)**

הסמכות החורש	שימוש בכוח	עיכוב	חיפוש	תפיסת חפץ	דרישת הזדהות	בסך הכול
יולי	(1)0	(0)1	(1)0	(0)0	(0)67	(2)68
אוגוסט	(0)0	(0)0	(1)0	(0)0	(0)0	(1)0
ספטמבר	(0)0	(1)1	(0)0	(0)0	(1)1	(2)2
אוקטובר	(0)0	(0)4	(0)0	(0)0	(0)7	(0)11
נובמבר	(0)0	(1)0	(0)0	(0)1	(0)0	(2)1
דצמבר	(0)0	(2)1	(0)0	(0)0	(0)6	(2)7
<b>בסך הכול</b>	<b>(1)0</b>	<b>(4)7</b>	<b>(2)0</b>	<b>(0)1</b>	<b>(1)81</b>	<b>(7)89</b>

בראיונות שאלתי פקחים רגילים ופקחים מסייעים אם הם חושבים שהרחבת סמכויות הפקחים מועילה לעבודתם. את הפקחים המסייעים שאלתי גם מהי תדירות השימוש שלהם בהרחבה זו בפועל, ומהפקחים ללא סמכויות מורחבות ביקשתי להעריך את תדירות המצבים שהם היו יוצאים נשכרים מהרחבות אלה, ואת צביונם של המצבים האלה. בשתי רשויות השיטור העירוני העירו המרואיינים על שימוש מועט בסמכויות המורחבות. לדוגמה, מנהל פיקוח סיפר שבשלוש השנים בתפקיד, פעם אחת בלבד הוא השתמש בסמכות בשל חשד להמצאות

160 חוזר מנהל הכללי מרכז השלטון המקומי מס' 524 (יוני 2014) מסכם את פיילוט השיטור העירוני בשלב שיושם ב־40 רשויות מקומיות. בין הנושאים לשיפור שהוזכרו שם (עמ' 13-14 לסיכום פיילוט שיטור עירוני) מצוין הצורך להגן על הפקח כאשר מוגשת נגדו תלונה במטרה על ידי תושב. כעבור שנה חזר הנושא גם בחוזר המנהל הכללי מס' 534 אפריל-מאי 2015, מרכז השלטון המקומי (אפריל-מאי 2015) בס' 10, עמ' 7.

161 ראו פרוטוקול ישיבה 6 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, לעיל ה"ש 66.

162 לא הוגשו דו"חות סדירים. הנתונים לקוחים משני דו"חות. מהדו"ח האחרון שהוגש לפני 2020 – מערכי אכיפה עירוניים – דיווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת למחצית השנייה של שנת 2016 (2017), ומדו"ח נתוני המחצית השנייה של 2019, שהונה על שולחן הוועדה לקראת דיון שהתקיים ב־10.6.2020 ונושא את התאריך 24.2.2020.



סכין, כאשר במשמרת היו הוא ופקח.<sup>163</sup> נפוץ יותר מצב שהפקח מסייע בו לשוטר, והשוטר הוא זה שמפעיל את הסמכות. מצב זה לרוב אינו נרשם כאירוע שהופעלה בו סמכות פקח מסייע; "כשצריכים לעצור מישהו, או לעכב מישהו, זה קורה. הוא [הפקח] גם מסייע לו [לשוטר], בוא תעזור לי, כי הוא [האזרח] מתנגד, אז הוא מסייע לו פיזית, הוא לא מסתכל מהצד".<sup>164</sup> יתרה מכך, בשתי הערים שנכנסו לפיילוט בשתי הפעילות הראשונות ויחס הפקחים או שוטרים הוא 1/1, המרואיינים מסבירים כי בפועל אין צורך בסמכויות "כי הם עם שוטר, מה הם צריכים?!"<sup>165</sup> חלק מהביקורת הופנה כלפי הצגת חבילת הסמכויות המורחבת כתוספת עוצמה לרשויות המקומיות: "הסמכויות הנוספות [...] זה סתם איזושהי חבילה יפה, היא לא נותנת שום דבר".<sup>166</sup>

מנגד, היו גם שתמכו בהרחבת נוספת של הסמכויות הקיימות: "תמיד טוב שתהיה את הסמכות, אני הייתי מרחיב ל... מעצר... זה מכפילי כוח [...] אין מספיק שוטרים [...] כולל הפעלת כוח".<sup>167</sup> את הצורך מסבירים באמצעות דוגמה שמשווה את המצב כשנוכח שוטר "ואם הוא לא מזדהה הוא נכנס באותו רגע לניידת לוקחים אותו לתחנה. אבל אם אני לבד אני לא יכול לעשות את הפעולות האלה... המחוקק לא נתן לי מספיק סמכויות כדי להתגבר על המכשול הזה".<sup>168</sup> בשתי רשויות אשר נתונות בתהליכי מעבר לשיטור עירוני עלו בריאיון ציפיות גבוהות מהסמכויות שעתידות להתקבל עם הקמת המערך: "חושב שזה דבר שהוא נכון וטוב כי היום אנחנו אין לנו סמכויות".<sup>169</sup>

בקרב פקחי עירייה רגילים ניכר בכמה מהמקרים חוסר הכרה מספקת עם הסמכויות המוקנות להם על פי חוק, או הנחה שאף אם ניתנה בידם סמכות לבקש או לדרוש, לא ברור כיצד יש לפעול כאשר ייתקלו בחוסר שיתוף פעולה.<sup>170</sup> דוגמאות רבות אשר לקושי זה נשמעו גם בנוגע לפקח מסייע, ונטען שכשאינו מתלווה לשוטר אי אפשר לעשות הרבה. מכאן שהפתרון אשר השיטור העירוני מספק לבעיה זו אינו כרוך בהקניית סמכויות נוספות אלא נעוץ בנוכחות שוטר שעצם סמכותו לעצור מעורר היענות מצד האזרח.

באחת מרשויות השיטור העירוני סיפרו פקחי עירייה וסיירת ירוקה כי להבדיל מהידוע להם, בהשתלמות נאמר להם שיש להם סמכות עיכוב. "אומרים למשל שמותר לי לתפוס בן אדם ולעכב אותו... אסור גם לא לפקח של שיטור עירוני, אלא אם הוא עם שוטר [...] יש שם איזה עורך דין, איך קוראים לו? הוא אומר שמותר לך [...] אמרתי לו 'אני לא מקשיב לך'. אסור, נקודה, אסור לי לגעת בתושב בכלל [...] לפני שהמרצים בקורס הזה מרצים

163 "שלוש וחצי שנים מעולם לא ניצלתי, מעולם חוץ מפעם אחת, שבמקרה אני הייתי במשמרת והיה חשד להימצאות סכין על איזושהו בן אדם והיינו רק פקח ואני". מרואיין 2 (19.3.2017).

164 מרואיין 15 (16.5.2017).

165 מרואיין 6 (2.4.2017).

166 מרואיין 2 (19.3.2017).

167 מרואיין 6 (2.4.2017).

168 מרואיין 15 (16.5.2017).

169 מרואיין 8 (23.4.2017).

170 "אין לנו את הסמכות או את האפשרות לבוא ולדרוש ממך להזדהות על ידי תעודת זהות... ודרשתי ממנו להזדהות והוא נפנף אותי". מרואיין 19 (22.6.2017).

למפקחים איך להיות פקח, שיעבדו חודש בשטח".<sup>171</sup> עדויות אלה, יותר משהן מעידות על איכות ההדרכות של הפקחים, הן מלמדות על מורכבות שבגללה לפחות הפקחים והמנהלים בעלי ניסיון של שנים, אשר פגשתי, בוחרים להימנע מהפעלת סמכות במצבי עימות.<sup>172</sup> ברשויות שמופעל בהן שיטור משולב העידו שהשילוב של הפקח עם סמכויותיו לאכיפה עירונית מחד גיסא והשוטר עם סמכויותיו ותפקידו לסייע לבעל תפקיד מאידך גיסא עונה על כל הצרכים. מלבד זה, זוהי אחת הדוגמאות למצבים שהסמכות המנהלית מאפשרת נקיטת סנקציה מיידית, ללא ההגנות המוקנות בהליך הפלילי.<sup>173</sup> לדוגמה: "הסמכות היא גם כניסה לחצרות מה שאסור לשוטר. הוא יכול להיכנס לבתים.. אני יכול להיכנס בחסות חוק המפגעים לחצר בלי אישור שלך". מנגד, הציוות בין פקח לשוטר מיידית מתן סמכויות נוספות לפקח.<sup>174</sup>

ברשויות עם השיטור המסורתי וגם ברשויות שיטור משולב מופעלות בו בזמן ניידות שמוכוונות לעסוק בנושאים של ביטחון, אך מאוישות בידי סיירים, מאבטחים מחברת אבטחה: "הם כאילו כמו עיניים צופות [...] לובשים בגד של עירייה, הם מדווחים ואחרי הדיווח הם מקבלים מענה [...] הם קוראים בקשר למוקד המבצעי ושולחים להם ניידת".<sup>175</sup> הפעלת הסיירים בשילוב השיטור המשולב היא פתרון למגבלת המשאבים והתקנים, הן מבחינת המשטרה והן מבחינת הרשויות, אשר מתאפשר בזכות טשטוש הגבולות שבהפעלת שוטרים פקחים וסיירים בו בזמן: "המאבטחים בשיטור... אין להם שום סמכות בגדול... עובדי קבלן ללא שום סמכות [...] אני חי איתם 15 שנה, לא יום אחד. המאבטחים האלה לבושים כמו יס"מניקים, נראים כמו יס"מניקים [...] נוסעים בניידות".<sup>176</sup> גם מבחינת הפעילות, הגבולות בשטח מטושטשים, ומאבטחים מבצעים בהנחיית השוטר והפקח שבניידת המשולבת מגוון פעילויות יזומות: "הם עושים חסימות, הם עוצרים רכבים, הם פוגשים אנשים לוקחים מהם תעודות זהות, הם סוגרים את העיר וכל מיני דברים כאלה". ונוסף על כך, מטפלים באירועים למרות היעדר סמכויות: "תקיפה או קטטה או דברים כאלה אני יכול להפריד אבל אין לי סמכות לעצור [...] את צריכה לעכב מישהו והוא לא רוצה את צריכה לבוא עם החזה, ככה לדחוף.. הם עושים את זה באלגנטיות. אבל אין לי שום יכולת עיכוב, לא מעצר".<sup>177</sup>

- 171 מרואיין 18 (29.5.2017).
- 172 "אני משתדל לא להכניס את המפקחים לנישות שהם לא מדויקות אני מחמת הספק לא רוצה [...] אני מעדיף שהמשטרה תעשה את העניין". מרואיין 7 (23.4.2017).
- 173 יצחק זמיר הסמכות המינהלית א 207-208 (1996).
- 174 לדוגמה מרואינת 24 (23.8.2017) עונה על השאלה האם ומתי דרושות לה סמכויות: "בגדול את לא צריכה, כי השוטר משליך עלייך את הסמכויות שלו".
- 175 מרואיין 11 (25.4.2017).
- 176 מרואיין 23 (23.8.2017).
- 177 "צמודים לכל החוקים של אזרח רגיל. זאת אומרת, לאזרח רגיל מותר [...] עכשיו הוא ראה פשע או משהו כזה, אזרח רגיל [...] לעכב הוא לא יעכב סתם בן אדם, גם שוטר לא מעכב סתם בן אדם [...] אם מעכבים כי עשה פשע או משהו כזה, יש לנו כיסוי לעניין הזה". מרואיין 6 (27.4.2017).

הפתרון שנמצא בשטח לפער בין תפקיד המאבטחים ובין היעדר סמכות פורמלית מורכב משלושה חלקים: הראשון, הישענות על הסמכויות המוקנות לכל אזרח בהתמודדות עם מצבי סיכון ואלמות; השני, קיומה של הניידת המשולבת שנמצאת תמיד בקשר עם המאבטחים ויכולה להגיע בתוך דקות אחדות,<sup>178</sup> באותן דקות השוטר שבניידת מנהל את האירוע במכשיר קשר; השלישי, והמורכב ביותר מבחינת התנהלות המנהל הציבורי, הוא עצימת עיניים מתמשכת שנהייתה נורמה ומשרתת את התושבים; אלה זוכים לשירות ומשתפים פעולה, והסמכות מתקיימת מתוקף הקניית הכשרות שכל המעורבים נותנים לכך: "התושבים פה כביכול רוב רובם מאוד ממושמעים וזורמים עם העניין",<sup>179</sup> והמטרה: "לפי החוק זה אסור, אבל כולם מכירים את זה, שאני אומר כולם, מפכ"ל היה פה בפגישות עם מפקדי מרחב, מפקדי תחנות, כולם מכירים את זה, כולם מבינים את היתרון ואת המכפלה שהם מקבלים בזכות העניין הזה".<sup>180</sup>

מהממצאים עולה כי סמכויות הפקח אפקטיביות מול אוכלוסייה נורמטיבית ומול אדם שהן אינן מרתיעות אותו נדרשת ממילא נוכחות של שוטר, בין שמדובר בפקח רגיל ובין שמדובר בפקח מסייע. עם זאת, עולה כי סממנים אשר מזוהים עם סמכויות משטרה – כמו צפרור, ניידות מסומנות וחזות של שוטר – יוצרים הרתעה ומסייעים הן לאכיפה אפקטיבית והן למניעה. יש לזכור שתגבור השוטרים וזמינותם וגם הסממנים כצפרור לניידות וחזות של שוטרים חוקיים רק במודלים המוניציפליים.

כשנדרש בית המשפט לדון בשאלת היקף סמכויות הפקחים ולאופן הפעלתן במודלים השונים בעתירה על סמכותו של פקח ברשות שאין בה שיטור עירוני לבצע חיפוש,<sup>181</sup> כתבה השופטת ברק-ארז בפסק הדין: "הגיעה העת לשקול חקיקתו של הסדר קבע בנושא, במתכונת שתהיה אחידה לכלל הרשויות המקומיות".<sup>182</sup> לקריאה זו הצטרפו השופט פוגלמן<sup>183</sup> והשופט מלצר, והוא אף הוסיף התייחסות לסוגיה שעלתה גם בראיונות – חשיבותה של הכשרה מתאימה: "יש ליצור מסגרת אחידה של סמכויות פיקוח [...] ואולם כאשר עושים כן יש לוודא כי הפקחים שיוסמכו כאמור יקבלו מראש הכשרה מתאימה בתחום הסמכויות שיהיו נתונות להם".<sup>184</sup>

178 "אדם שואל מה פתאום אתה שם מחוסם בכביש ותן לי תעודה [...] תמיד יש שוטר במשמרת, [...] עכשיו, מישהו שלא רוצה להציג, קוראים לשוטר, השוטר מגיע, 'תציג תעודת זהות'". מרואיין 6 (27.4.2017). יש לציין כי במקרה זה מדובר ברשות מקומית קטנה יחסית, ולכן נדרש זמן לא רב לנוע בין כל שתי נקודות בתחומה.

179 מרואיין 25 (23.8.2017).

180 מרואיין 23 (23.8.2017).

181 עניין קסאי, לעיל ה"ש 12.

182 שם, בפס' 33 לפסק דינה של השופטת ברק-ארז.

183 "מצטרף אני גם לקריאה ליצור מסגרת אחידה של סמכויות פיקוח עקרוניות ברשויות המקומיות, כדי ליצור ודאות באכיפת הדין". שם, בפס' 6 לפסק דינו של השופט פוגלמן.

184 שם, בפס' 42 לפסק דינו של השופט מלצר.

## דיון ומסקנות: דיוק מודל השיטור העירוני

### 1. מסגור מחדש של המודלים בזירת השירותים האזרחיים

ליצירת מסגרת אחידה של סמכויות הפיקוח העירוני, שתתאים לרשויות מקומיות אשר נברלות זו מזו הן בצרכים ובמשאבים והן בנגישותן למשאבי שיטור, נדרש תיקון המודל אגב התייחסות להלימה בין שלוש צלעותיו של המשולש האסטרטגי בכל אחד מהארגונים השותפים וביניהם. כצעד ראשון יש להגדיר מחדש את מטרות המודל לפי המטרות המשותפות; שיפור הטיפול בעבירות איכות חיים ושמירת הסדר במרחב הציבורי, אשר בשל מגבלות המשאבים נוטה הטיפול בהן להידחק בפני משימות הליכה הייחודיות לכל אחת: המשטרה – לחימה בפשיעה ושמירת הביטחון, והמנהל הציבורי המקומי – אגב אספקת אינ-ספור שירותים אזרחיים, ניהול המרחב ותחזוקתו.<sup>185</sup>

אם כן, ההיגיון אשר על בסיסו נוסדו המודלים הוא שניתן ליעל את הטיפול בנושאים אלה, שהם אזרחיים במהותם, באמצעות איגום משאבי הרשויות המקומיות עם משאבי המשטרה. הממצאים הצביעו על הצורך להסתייע לעיתים בסמכויות שיטור כמשותף לכלל פקחי הרשויות העוסקים באכיפה מנהלית, ואולם השימוש בפקחים לצורך הטיפול באירועי אלימות וקטטות מעורר לא מעט קשיים. משמע, סיוע המשטרה לפקחים להסביר לאזרחים את ההנחיות ולאכוף אותן עליהם מתיישב עם המטרות המשותפות, ונכון בנוגע לכלל פקח עירוני. לא כך הדבר בנוגע לסיוע פקחים למשטרת ישראל בטיפול באירועי אלימות. כדי לייצר מסגרת אחודה של סמכויות הפיקוח העירוני יש למסגר מחדש את מטרות המודלים המוניציפליים בזירה האזרחית של השלטון המקומי במקום בזירת המלחמה בפשע והשיטור הפלילי, הנמצאים בלב הזהות המקצועית של המשטרה. שינוי זה בתפיסה צריך להיות הבסיס התאורטי לשילוב הכוחות, ולא העובדה כי למשטרה הלאומית חסרים האמצעים הנחוצים לאספקת שירותי משטרה נאותים, ובצר לה היא פונה לגיוס ממשאבי הרשויות המקומיות הזקוקות לשירותיה. לאחר שסורטטה מחדש זירת הפעילות בתוך המרחב של הניהול המוניציפלי, אפשר – באמצעות חשבונאות ציבורית (Public Value Accounting)<sup>186</sup> – לזהות את התחומים שיש לכונן בהם שינויים אשר יהיה בהם מענה לחולשותיו של מודל השיטור העירוני.

185 "המינהל הציבורי מלווה את האדם בכל יום בחייו, משעה שהוא קם ממיטתו, שעה אחר שעה. החשמל שהוא מדליק, הרדיו לו הוא מאזין, המים בהם הוא מתרחץ, הלחם שהוא אוכל, בית-הספר אליו הוא שולח את ילדיו, המכונית הממתינה לו ברחוב, הכביש בו הוא נוסע – על כל אחד מאלה, ועל מוצרים ושירותים אחרים המלווים אותו בשגרת יומו, טבוע תו של המינהל הציבורי: הוא המספק אותו, או מפקח על ייצורו, או קובע את מחירו, או מחייב אותו ברשיון, או מטיל עליו מס, או מסדיר אותו בדרך אחרת". ראו גם זמיר הסמכות המינהלית, לעיל ה"ש 173, בעמ' 231. ניכר כי מדובר בשירותים אזרחיים, טריוויאליים לכאורה, אשר הם הבסיס לחיי היום-יום של כלל הציבור. מטרדים והפרות של הכללים במרחב הציבורי דורשים טיפול, אך הם חלק קטן מסך הפעילות.

186 ראו למשל Moore, לעיל ה"ש 18.

## 2. שינוי הרכב סל האירועים

המשטרה והרשות המקומית חולקות באחריות לקיום הסדר במרחב הציבורי. סיועה של הרשות המקומית למשטרת ישראל במאבק נגד האלימות והפשע יכול להיחשב חלק ממימוש אחריותה, אך אחריותה בתחום זה היא לכל היותר להסדיר<sup>187</sup> או לסייע<sup>188</sup> למשטרת ישראל, בעודה נדרשת להקצות את מרב משאביה לטיפול ותפעול נושאים רבים אחרים. נוסף על כך, לשוטרים נתונות הסמכויות והמיומנויות הדרושות להתמודד עם סוגיות אלו, וניתוח המסמכים במחקר העלה כי המוטיבציה המרכזית של הרשויות להעמיד פקחי עירייה ומשאבים בידי המשטרה, מקורה בכך שאלמלא כן, תפנה המשטרה את משאביה למשימות אחרות. מכאן שמנקודת המבט של הרשויות המקומיות, סיוע למשטרה להילחם באלימות ובפשיעה אינו חלק מהמטרות המשותפות אלא אילוץ. יתרה מכך, אף שיש בעולם מודלים אשר המשטרה פועלת בהם כזרוע ביצועית של העירייה בטיפול ולחימה באירועי פשיעה ובאלימות בתחום שיפוטה, דוגמת ארצות הברית, כל המרואיינים הסכימו כי במציאות הישראלית<sup>189</sup> ראוי מבחינה ערכית כי המאבק בפשיעה ובאלימות ייוותר בידי המדינה, ומבחינה תועלתנית נתונים המיומנויות והמשאבים המתאימים בידי כוחות המשטרה, ולא לעובדי הרשויות המקומיות.<sup>190</sup> לכן כאשר יש בעיר נוכחות שוטרים מלבד השיטור העירוני, תחנת משטרה וסיוור, נכון יהיה לנתב את כל אירועי האלימות לטיפול המשטרה הרגילה ולהימנע מלהשתמש במשאבים של הרשויות המקומיות לשם כך.

חשובנאות ציבורית בסוגיית הטיפול באלימות מראה בבירור כי העלות הכספית, התוספת לגירעון הדמוקרטי המשתמע מנסיגת המדינה מאחריותה בנוגע לתפקיד ליבה של הריבון – כלומר עלות פוליטית ברמת המקרו, לצד העובדה כי בכמה מהרשויות לפחות (באחת משתי רשויות השיטור העירוני,<sup>191</sup> באחת משתי רשויות השיטור המשולב<sup>192</sup> ובאחת משתי הרשויות שבמעבר<sup>193</sup>) טענו מרואיינים כי אין בעירם בעיה אקוטית של אלימות – מצביעה על כך שהמחיר של "אלימות" ב"סל העבירות" הנתונות לטיפולן של היחידות המשולבות עולה על התועלת שיש בכך הן מנקודת המבט התועלתנית של הרשויות המקומיות והן מנקודת המבט של תאוריה פוליטית דמוקרטית, ועל כן יהיה נכון להסירו ממטרות המדיניות. ואולם יש לתת את הדעת לרשויות שיש להן נגישות נמוכה לשירותי שיטור אחרים; שם יהיה

187 מכוח ס' 249(33) לפקודת העיריות המטיל עליה "להסדיר" ענייני שמירה אבטחה וסדר ציבורי.

188 חוק לייעול האכיפה והפיקוח העירוניים ברשויות המקומיות (הוראת שעה), התשע"א-2011.

189 מבין כלל המרואיינים, רק מרואיין אחד התייחס למשטרת ניו יורק כמודל אשר משרת טוב יותר מהמודל הקיים את צורכי הרשות המקומית בכך שהוא מאפשר לה שליטה מלאה במשאבים. עם זאת, גם הוא טוען כי במצב שאין ניתנות כלל הסמכויות לרשות המקומית: "המדינה צריכה לממן ביטחון הציבור ולא העירייה, ולא התושבים". מרואיין 6 (2.4.2017).

190 מרואיינים 13 (30.4.2017) ו-27 (25.10.2017) העלו בשיקולי הנגר גם את החשש שראשי ערים מושחתים ישתמשו לרעה בסמכויות שניתנו להם להשפיע על המשטרה.

191 מרואיין 6 (2.4.2017).

192 מרואיין 23 (23.8.2017).

193 מרואיין 10 (9.5.2017).

נכון לאפשר לשיטור העירוני לתת מענה לכלל האירועים הדורשים תגובה מן המשטרה עד הגיעו של כוח משטרה אחר.

### 3. ביטול סמכויות ייחודיות לפקח מסייע

מן המחקר עלה כי פקחים עירוניים נתקלים באלימות בעבודתם, וכי בהיעדר סמכויות להפעיל כוח, לעכב ולעצור הם עשויים להיות חסרי אונים. לכן, לכאורה, תוספת סמכויות שיטור עשויה לסייע בידם גם לייעול אכיפת חוקי העזר גם אם יוחזר הטיפול באלימות ברחובות לאחריותה הבלעדית של המשטרה, אבל היות שהתכלית הפורמלית אשר בגינה הוקנו סמכויות אכיפה נוספות לפקחים מסייעים בהוראת השעה היא סיוע למשטרת ישראל בטיפול באלימות. משמעות הדבר היא שהחזרת הנושא לאחריות המשטרה הארצית מאינת את ההצדקה לשאת באותם מחירים נורמטיביים וציבוריים שנדונו במאמר זה. נוסף על כך, מן הראינות עם הפקחים ועם מנהליהם הישירים עלו הסתייגויות בנוגע לשימוש בסמכויות שלא בנוכחות שוטר, שנוכחותו מייתרת את הצורך בסמכויות המיוחדות מאחר שסדר הדין הפלילי מאפשר לאנשי משטרה מוסמכים להאציל לשותפיהם האזרחים סמכות לסייע בידיהם לעכב או לעצור עבריין אלים במידת הצורך. על כן עוד בכל צוות יש שוטר, ממילא הצורך בסמכות ייעודית לפקחים מתייתר. מכל אלו עולה כי המחיר הנורמטיבי של הרחבת הסמכויות עולה על יתרונותיהן, ולכן יש לבטלן.

### 4. התאמת מודל השיטור לצורכי הרשויות

ברמת המקרו, עצם קיומו של המודל על משאביו התוספתיים בכמה מהרשויות המקומיות ולא באחרות, הוא פגיעה בשוויון מאחר שנוצר מצב שרשויות מקומיות מסוימות זוכות בנגישות גבוהה לשיטור איכות חיים יותר מאחרות. אומנם אמות המידה של מודל המימון<sup>194</sup> להשתתפות הרשויות המקומיות במימון תפעולם של מערכי האכיפה העירוניים הן דיפרנציאליות, ובכך מאפשרות ליותר רשויות להקים מערכי אכיפה עירוניים, אלא שפתרונות אלו סייעו בעיקר לרשויות מאשכולות הביניים אשר התקשו לעמוד בנטל הכלכלי הנוסף ללא השתתפות המשבט<sup>195</sup> בעלות העסקת הפקחים הנוספים לשפר את שירותי השיטור במקומותיהן – אך רשויות חלשות יותר יתקשו לשאת בעלויות גם כאשר הן זכאיות למרב הסיוע בשכר הפקחים המסייעים מאחר ש-65 אחוזים מעלות העסקת הפקחים וכן התקורה, הרכש ותפעול הניידות והציוד מצטברים להוצאה גבוהה, שיתקשו לעמוד בה. נוסף על כך, כלל הרשויות במודל מפנות בפועל ממשאביהן לשם סיוע למשטרה, הגוף המופקד ליישם

194 "אנחנו משתתפים גם בעלות של הרשויות המקומיות, כמובן ברשויות החלשות יותר, בין 25% ל-35% על החלק שלהם, מה שאומר שאפקטיבית אני מגיע בין 75% ל-85% מכלל עלות המערך". פרוטוקול ישיבה 345 של ועדת הפנים והגנת הסביבה, לעיל ה"ש 66; "בפרט יש לתת את הרעת לקביעה לפיה לא יוקם מערך אלא אם כן הרשות המקומית התחייבה להעמיד את כוח האדם והאמצעים הנדרשים לצורך ההקמה וההפעלה של מערך האכיפה [...] הקריטריון של העמדת המשאבים על ידי הרשות מדגיש את הקושי האפשרי של רשויות מקומיות חלשות בקיום המערך, ואת החשש מיצירת פערים בין רשויות מקומיות בתחום הביטחון האישי". הצעת חוק לייעול האכיפה, לעיל ה"ש 13, בעמ' 4.

את אחריותה הכוללת של המדינה לספק ביטחון לכלל תושביה. בכך אפשר לראות התנערות חלקית לפחות של השלטון המרכזי מאחריותו לספק שירותי שיטור איכותיים ושווים לכלל הציבור לפי צורכיהם. הפגיעה בשוויון באיכות השירות מחד גיסא והנסוגה מאחריות מאידך גיסא מפחיתות מערכו הציבורי של מודל השיטור העירוני מההיבט הדאונטולוגי.

מבחינת הערך האינסטרומנטלי של המודלים המשולבים, גם ברשויות שכן מצאו דרך להעמיד את המשאבים הדרושים, סל העבירות כמו שהוא אינו כולל טיפול בעבירות רכוש, התפרצויות ואבטחה היקפית של היישוב; בעיות אלה מאפיינות במיוחד רשויות בינוניות וקטנות, שאינן זוכות בדרך כלל לנוכחות קבועה של סיור משטרה. כדי לתת מענה למחסור זה, רשויות אלו משקיעות משאבים ברכישת שירותי אבטחה פרטיים; והן יתקשו לממן אותם בעודן נדרשות לממן את חלקן בשיטור העירוני.<sup>195</sup> אם כן, חשבונאות ציבורית מצביעה על גירעון, בין שהמיומן יילקח מהארנונה וערך החליפין ייגרע משירותי הרשות ובין שתגבה הרשות לצורך כך אגרה ישירות מהציבור, ובכך ייגרע ערך כלכלי ישירות מכיסם של משקי הבית וערך פוליטי או דמוקרטי מעצם השתתפותם שלטונית.

נוסף על כך, מימון הפעלת המודל כחלק מהוראות שעה ובלתי לעגנון ביסודות התקציב הלאומי והמקומי, כנהוג במימון ציבורי שמיועד לביצועי תפקיד ליבה של המנהל הציבורי, מחליש את הקיימות (sustainability) של המודל לאורך זמן. תיקון מודל המימון אשר יעשה בהלימה לשינוי המושגי יאפשר תקצוב קבוע וייעודי בבסיס התקציבים הן בנוגע לשלטון המקומי והן של המשבט"פ, בהתאמה.

תפיסת ההפעלה הנוקשה של המודלים המוניציפליים עוצבה בידי המשבט"פ ומכתיבה סדר גודל בסיסי של יחידות האכיפה (עם חריגות של עד 50 אחוזים למעלה או למטה) בערים גדולות וקטנות ואינה מאפשרת לרשות המקומית ליעדו למרחב גאוגרפי עם צרכים ייחודיים או לאירועים שאינם בסל.<sup>196</sup> היעדר האפשרות לנהל את המשאבים לפי הצרכים מעיד על הקצאת המשאבים שאינה יעילה. חשבונאות ציבורית של מודל השיטור העירוני מצביעה על אפשרות להוסיף לערך התועלתני באמצעות הרחבת האוטונומיה של הרשות המקומית בנייהול המשאבים.

195 עיקרה עלות העסקת פקחים תוספתיים, רכישת הניידות ותפעולן.

196 "כוח השיטור העירוני יופעל באופן מרוכז ובמסגרת צוותים אורגניים, אשר ימנו 10 שוטרים בכל צוות [...] במקרים מסוימים ניתן יהיה להקצות צוותים בעלי סד"כ שונה (קטן או גדול יותר)". החלטה 1848 של הממשלה ה-32, לעיל ה"ש 65. לפי החלטה, תקן השוטרים בשנים הראשונות נע סביב עשרה, ולעיתים הוא גדל ל-14; לאחר שהורחב הפיילוט לרשויות קטנות יותר ולערי כרך, בהחלטת ממשלה ה-1331, לא ירד הגודל המינימלי משבעה שוטרים ושבעה פקחים. החלטה 1331 של הממשלה ה-33, לעיל ה"ש 65; ניכר שרוב הרשויות מקבלות 7-15 שוטרים, אך יש גם חריגות, כגון תל אביב, שיש בה 50 שוטרים (130 פקחים), ובאר שבע ופתח תקווה, שבכל אחת מהן יש 20 שוטרים. בפעימה האחרונה נדרשו הרשויות שהצטרפו ליחס של שני פקחים על כל שוטר. מערכי אכיפה עירוניים, דיווח לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת למחצית השנייה של שנת 2016 (2017).

## סיכום

מניתוח הגורמים המבניים של המודלים המשולבים וניהולם עולה כי הפערים בין המטרות של הרשויות המקומיות לאלו של המשבט"פ והיעדר איזון ביחסי העוצמה בין השותפים במודלים המשולבים של השיטור הם הבסיס לקשיים שחזרו ועלו במשך השנים. מהמחקר עולה כי צוותים של שוטר-פקח, שהוכשרו לפי המשימה, כפופים כל אחד למדרג הארגוני שלו ומוגבלים לשטח השיפוט המוניציפלי בלבד, עשויים לספק מענה ממוקד מטרות, אפקטיבי ואיכותי למטרדי איכות חיים אשר נכללים בתחום האחריות המשותף לרשות המקומית ולמשטרה. עם זאת, לידתו של המודל ברשויות איתנות כיוזמה מקומית על רקע מחסור בשירותי שיטור "רכים" ודרישות התייעלות במשטרת ישראל, ששמחה במשאבים אשר העמידו לרשותה רשויות מקומיות אך הותירה בידיה את השליטה בניהולם,<sup>197</sup> הביאו לכך שהיום, כ-25 שנים מאז הוקם המודל המשולב הראשון ברעננה ושבע שנים מתחילת הפעלת השיטור העירוני, המודל עודנו פועל מתוקף הוראת שעה, תקציבו אינו מבטיח המשכיות ואין הסדרה אחודה של סמכויות הפקחים. נוסף על כך, למרות חלקן ההולך וגדל של הרשויות המקומיות במימון השיטור העירוני, עיקר העיסוק של הצוותים אינו אכיפה עירונית אלא שיטור עם דגש על מניעת אלימות. המצב נחשב בעייתי ביחוד בעיני המרואיינים ברשויות שנכנסו בפעימה האחרונה. ברשויות הקטנות לעיתים הוכפל או אף שולש מספר העוסקים באכיפה,<sup>198</sup> וברשויות הגדולות יותר מספרם של הפקחים יכול להיות כפול מזה של השוטרים. מצב זה מייצר תנאים לשיטור יתר ולאלימות שמעורבים בה פקחים אשר נעדרים הכשרה מתאימה.<sup>199</sup>

בחינת דפוסי השיטור המוניציפליים באמצעות כלים אנליטיים מהפרדיגמה של ניהול ערך ציבורי מאפשרת לזהות את מקור הקשיים המשפטיים ביחסי העוצמה שבין משטרת ישראל ומשבט"פ ובין השלטון המקומי. לא בכדי תיקוני החקיקה מסדירים את הצד המשפטי, אך הדילמות של מימון הסמכויות ואי-השוויון חוזרות ועולות בנוגע לשאלה של מי האחריות, של המשטרה או של הרשות המקומית. הערך הציבורי המופק מכלי המדיניות אינו ממוקסם כל עוד אינו מספק מענה לצרכים של השלטון המקומי שהוא שותף מוביל והקרוב ביותר אל הציבור שבעבורו עוצב הכלי. יתרה מכך, אפשר לראות בניתוח שהוצג כאן דוגמה לכך שכאשר מדיניות מיושמת על ידי שתי סוכנויות ממשל מובחנות, יש לתת את הדעת עוד בשלב עיצוב המדיניות למידת ההלימה בין המטרות, ניהול המשאבים והסמכויות, שלוש הצלעות של המשולש האסטרטגי, ובכך לאפשר למצות את המרב ולהימנע מבעיות משפטיות שיהיו אינהרנטיות כל עוד סוכנות ממשל פועלת בטרטוריה לא לה.

197 הבט"פ הוא המופקד על כל היבטי התקציב וההיבטים המקצועיים של המודלים, ומעורבות משרד הפנים מסתכמת באחריות רגולטורית על הסמכת הפקחים ועל היטל השמירה. תקנות העיריות בנוגע לסכום מרבי של אגרה, לעיל ה"ש 91.

198 לדוגמה רשויות שהוצב בהן דרך קבע קודם להקמת השיטור העירוני שוטר קהילתי בלבד, ופעלו שלושה פקחים, לאחר הקמת מערך השיטור הוצבו שבעה שוטרים קבועים ושבעה פקחים נוספים לכל הפחות. כך עבר מספר העוסקים באכיפה במקום מארבעה לשמונה עשר, ברשות שיש בה פחות מ-20,000 תושבים.

199 חשש זה עלה ברבים מהראיונות.



## נספח ראיונות

הטבלה מתארת את שיטת הקידוד של הראיונות, המשמשת לשמירת זהות המרואיינים. כל ראיון מקבל קוד שמורכב משלוש אותיות ומספר; וכל אות מסמנת מאפיין של המרואיין לפי הפירוט הזה:

סך הכול מרואיינים לפי תפקיד	שיטור מסורתי	שיטור משולב B	שיטור משולב A	מעבר לעירוני B	במעבר ממשולב לעירוני A	שיטור עירוני B	שיטור עירוני A	המודל בעיר תפקיד
	KA	IB	IA	TB	TA	CB	CA	קוד העיר
6	#KAP	#IBP	#IAP	#TBP	#TAP	#CBP	#CAP	פקחים
10	#KAM	#IBM	#IAM	#TBM	#TAM	#CBM	#CAM	מנהלי שטח
9	#KAS	#IBS	#IAS	#TBS	#TAS	#CBS	#CAS	מנהלי אגפים או מנכ"לים
2							#MIN	בכירים במשרדי ממשלה
28	4	4	1	3	4	4	6	סך הכול מרואיינים לעיר

מס' מרואיין	קוד הראיון	תאריך הראיון
1	CAS1	19.3.2017
2	CAM2	19.3.2017
3	CAM3	19.3.2017
4	KAM1	26.3.2017
5	TAS1	26.3.2017
6	CBS1	2.4.2017
7	TAS2	23.4.2017
8	TAM3	23.4.2017
9	IAS1	27.4.2017
10	TBM1	9.5.2017, 24.4.2017
11	KAM2	25.4.2017
12	KAP3	25.4.2017
13	MIN1	30.4.2017
14	TBS2	9.5.2017
15	CBP2	16.5.2017
16	KAS3	23.5.2017
17	CBM3	29.5.2017
18	CBP4	29.5.2017

מס' מרואיין	קוד הריאיון	תאריך הריאיון
19	TBP3	22.6.2017
20	CAS4	9.8.2017
21	CAM5	9.8.2017
22	CAP6	9.8.2017
23	IBS1	23.7.2017
24	IBP2	23.8.2017
25	IBM3	23.8.2017
26	IBP4	6.9.2017
27	MIN2	25.10.2017 (לבקשת המרואיין, לא הוקלט; נכתב כסיכום מייד לאחר סיום הריאיון).