המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית

מסמך מדיניות מסכם

יולי 2020

המלצות ועדת המנכ"לים להתמודדות עם הפשיעה והאלימות בחברה הערבית

מסמך מדיניות מסכם **יולי 2020**

באוקטובר 2019 הנחה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, את מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה לעמוד בראש צוות מנכ"לים, בהשתתפות מנכ"לי משרדי הממשלה הבאים: המשרד לביטחון פנים, משרד הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים, משרד השיכון, משרד הכלכלה, רשות המיסים ואגף תקציבים במשרד האוצר. הצוות התבקש לגבש, בתוך 90 יום, תוכנית לטיפול בפשיעה חמורה ובמניעת אלימות בחברה הערבית. נציגים של ועד ראשי הרשויות הערביות היו שותפים פעילים בגיבוש התוכנית.

חברי הצוות:

מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה - מר רונן פרץ

מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים - מר משה (צ'יקו) אדרי

מנכ"ל משרד הפנים - מר מרדכי כהן

מנכ"ל משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים - מר אביגדור קפלן

מנכ"ל המשרד לשוויון חברתי - מר אבי כהן

מנכ"ל משרד הבינוי והשיכון - מר חגי רזניק (החל מיוני 2020 משמש כמנכ"ל המשרד לחיזוק וקידום קהילתי)

מנכ"ל משרד הכלכלה והתעשייה - מר שי רינסקי (החל מחודש יוני 2020 - מר דוד לפלר)

המשנה ליועמ"ש (פלילי) - עו"ד עמית מררי

המשנה ליועמ"ש (אזרחי) - עו"ד ארז קמיניץ

משנה לפקליט המדינה (עניינים פליליים) - עו"ד שלמה (מומי) למברגר

משנה לפרקליט המדינה (עניינים אזרחיים) - עו"ד אורית קוטב

ראש אגף תקציבים במשרד האוצר - מר שאול מרידור

ראש יחידת יהלום ברשות המיסים - מר שלומי אסטרוגו

מנהל אגף בכיר (חינוך במגזר הערבי) במשרד החינוך - מר עבדאללה ח'טיב

ראש אגף פנים, מל"ל - מר עמית אבירם

כתיבת הדו"ח: אורן כהן, לירית סרפוס, רון מרגלית, רביב זית - אגף ממשל וחברה, משרד ראש הממשלה

פרק גישות מניעה: ד"ר ימית אלפסי, רא"ב מניעת אלימות, סמים ואלכוהול הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לקידום קהילתי

ריכוז עבודת הצוות: תמי כהן, לשכת מנכ"ל משרד ראש הממשלה

תוכן העניינים

דבר ראש הצוות 7
תודות 9
תקציר מנהלים 11

פרק ראשון: רקע לעבודת צוות המנכ"לים **18**
1. החלטות ממשלה קודמות 19
2. הקמת צוות מנכ"לים לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית 19
3. שיטת העבודה של הצוות 20

פרק שני: נתונים וגורמים מרכזיים לפשיעה ולאלימות בחברה הערבית 21
1. היקף התופעה ומאפייניה 21
א. מעורבותם של בני החברה הערבית בפשיעה ובאלימות 21
ב. בולטות הצעירים הערבים בקרב מבצעי העבירות 25
ג. אלימות בקרב נוער 26
2. גורמים מרכזיים לתופעות האלימות והפשיעה 29
א. פערים משילותיים ואתגרים ביחסי חברה-משטרה 29
ב. נוכחות של גורמי פשיעה 30
ג. זמינות נשק לא חוקי 30
ד. שינויים חברתיים ומאמצי השתלבות בחברה הישראלית 31
ה. עוני, אבטלה והיעדר פתרונות דיור 31
ו. זמינות כסף מזומן והתפתחות מערכת בנקאית מקבילה 33
ז. לחצים של גורמי פשיעה על רשויות מקומיות 34
ח. פערי חינוך ונשירה 37
ט. חוסר מעש בקרב צעירים ערבים 38
3. ניתוח שדה המדיניות לפי גישות מניעה שונות 41
4. תובנות מרכזיות לתכנון מדיניות 41
א. גורמים שניתן ורצוי להשפיע עליהם 41
ב. קבוצות גיל שזוהו למיקוד 42
ג. תיאום וסנכרון בין הגופים 42
ד. מנגנוני ניהול ברמת השלטון המרכזי 43
ה. מנגנוני ניהול ברמת השלטון המקומי 43

פרק שלישי: הצעה לפתרון - מרכיבי התוכנית האסטרטגית למלחמה בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית 44
1. מאמץ עיקרי נגד גורמי פשע ותופעות פשיעה חמורה 46
א. הגברת השימוש באכיפה כלכלית ובאכיפה משולבת 46
ב. חיזוק מערך האכיפה הפלילית הקלאסית 48
ג. השלמה מימוש של תוכנית בניין הכוח המשטרתית 49
ד. העצמה של כלי האכיפה והחמרת הענישה כנגד עבירות אמל"ח 49
ה. ייעול השימוש באמצעים טכנולוגיים חזותיים (מוקדי מצלמות) 50
ו. מענים חלופיים להגנה על עדים ומתלוננים, שאינם התוכנית להגנת עדים 51
ז. חלופות ענישה בעלות דגש שיקומי 51

2. מאמץ עיקרי נגד לחצים וחדירה של גורמי פשיעה לרשויות המקומיות..... 52
א. חיזוק בקרה בזמן אמת על הרשויות המקומיות..... 53
ב. הרחקתם של גורמי פשיעה ממכרזים ברשויות המקומיות..... 53
ג. תגבור מערך התביעה המקומית ברשויות המקומיות..... 56
ד. בחינה של תפיסת הגנה על נבחרי ציבור..... 56
ה. בחינת התלות של נבחרי ציבור במימון קמפיין הבחירות..... 57
ו. פיתוח מדד אפיון לניטור רמת האלימות והפשיעה בקרב עובדים ברשויות מקומיות..... 57
3. מאמץ עיקרי לחיזוק תשתיות כלכליות-חברתיות-קהילתיות..... 57
א. עידוד תעסוקה של גברים ערבים צעירים..... 58
ב. פיתוח מסלולים של שירות אזרחי לצעירים ולצעירות בחברה הערבית, עם אופק תעסוקתי..... 58
ג. חיזוק האמון והשותפות עם החברה הערבית..... 59
ד. הפחתה בהיקף הכסף המזומן שיש בידי הציבור ומענה לצורכי אשראי..... 59
ה. פעולות בתחום החינוך..... 60
ו. מערך השיטור העירוני..... 60
ז. הרחבת מענים רווחתיים לצמצום אלימות..... 61
ח. פיתוח והטמעה של תוכניות למניעת אלימות, בדגש על מעורבות הקהילה..... 61
ט. שיפור הרצף השיקומי משלב הכליאה ועד החזרה לקהילה..... 61
4. מאמץ עיקרי לפיתוח מנגנוני ניהול ולחיזוקם ולהקמה של מנגנון מעקב אחר יישום התוכנית..... 62
א. מנגנון יישובי..... 62
ב. תוכניות וכלי התערבות..... 63
ג. מעקב ובקרה אחר יישום התוכנית הכוללת..... 63
5. פעולות משלימות לתוכנית..... 64
א. המשך המאמצים לפיתוח כלכלי-חברתי..... 64
ב. המשך היישום של התוכנית למניעת אלימות במשפחה..... 65
ג. הכלה פיננסית ונגישות למערכת הבנקאית..... 65
ד. סגירת הפרצות ב"קו התפר" בין ישראל ויהודה ושומרון וחיזוק הפיקוח במעברים..... 65

פרק רביעי: מדדים להצלחת התוכנית..... 66
מדדי תפוקה..... 66
מדדי תוצאה..... 67

נספח: אלימות ופשיעה בחברה הערבית: ניתוח שדה המדיניות בראי תיאוריה ומחקר..... 68

דבר ראש הצוות

91 קורבנות מהחברה הערבית בשנת 2019, בתוך תחומי מדינת ישראל, ומחצית המספר הזה עוד טרם נשלמו שישה חודשים בשנת 2020 אינם תופעה שאפשר להתעלם ממנה. אין כמעט יום שבו לא מדווח על אירועי אלימות, ונדליזם, פשע, אלימות במשפחה וסכסוכים בין משפחות. לעיתים מזומנות אירועים שגם גובים חיי אדם. עם התמונה העגומה הזו אי אפשר להשלים, ויש להילחם בה בחורמה ובמגוון כלים כדי לעקור אותה מהשורש.

בהנחיית ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, מונה צוות מנכ"לים של משרדי הממשלה כדי להתמודד בצורה רחבה עם התופעה.

יש הנוהגים לתלות את הגורמים לפשיעה ולאלימות במנהגים תרבותיים של החברה הערבית ובנורמות התנהגות רבות שנים של העדפת התנהלות מחוץ לחוק. אלא שגישה זו מותירה את האחריות הבלעדית בידי הפרטים מהציבור הערבי ואינה לוקחת בחשבון השפעות של תנאי חיים, פערים באיכות שירותים ציבוריים וחוסר שוויון בנגישות להזדמנויות של חינוך, דיור ותעסוקה. כשלתנאים הסביבתיים החסרים מצטרפים גם תנאים של עוני, ניכור, הדרה וחוסר יכולת להשתלב בחברה הכללית, הרי זו קרקע פורייה להיווצרות ולהתגברות של תופעות פשיעה ואלימות פסולות.

במשך שנים פעלה מדינת ישראל בערוצים נפרדים לטיפול בחברה הערבית. מצד אחד ניסיונות לחזק את האכיפה ולשפר את הממשק האכיפתי עם התושבים, ובמקביל, פעילות לפיתוח כלכלי-חברתי באמצעות תוכניות חומש עתירות תקציב.

במסגרת עבודת צוות המנכ"לים נעשה לראשונה ניתוח כוללני של הגורמים לתופעה ונמצאו קשרים מרובים בין התופעות השונות. בין היתר נמצא, שמדיניות התעסוקה, שהצליחה מאוד ביחס לתעסוקת נשים ערביות, הזניחה את הגברים הצעירים הערבים, והללו מהווים החלק העיקרי מהעבריינים הערבים. כמו כן נמצא, שהמדינה אינה מפעילה ביעילות את מגוון כלי האכיפה שעומד לרשותה מול גורמי הפשיעה. עוד עלה, כי היות שהמניע העיקרי לפשיעה הינו כלכלי, הפכו הרשויות המקומיות הערביות יעד נחשק להשתלטות על מקורות תקציביים שזורמים דרכן בדרכים סמי לגיטימיות.

הדו"ח המוצג לפניכם מציג ניתוח מקיף ומבוסס נתונים של התופעה ומציע מדיניות מוכוונת על ידי יעדי תוצאה מדידים, העוסקת במקביל הן בציר האכיפתי והן בציר המניעתי. משימה כה גדולה ומאתגרת אינה יכולה להיות נחלתו של גורם אחד בלבד. נדרש שילוב כוחות של השלטון המרכזי, נבחרי ציבור, מנהיגים מקומיים, בעלי תפקידים ברשויות המקומיות וקהילות התושבים.

צוק העיתים הביא את מנהיגי החברה הערבית להושיט יד לשותפות במטרה להפוך את המגמה ולשנות את מציאות החיים לא רק של החברה הערבית, אלא של החברה הישראלית בכללותה. אל לנו להחמיץ הזדמנות לשותפות זו.

רונן פרץ

מ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה

תודות

הדו"ח המוצג לפניכם לא היה נכתב לולא התגייסות של רבות ורבים חדורי אמונה, שמצב הפשיעה והאלימות בחברה הערבית אינו גזרת גורל, וכי ניתן להפוך את המגמה ולצמצם את מימדי התופעה.

תודתנו לחה"כ מנצור עבאס, יו"ר הוועדה המיוחדת למיגור הפשיעה בחברה הערבית, לנציגי ועד ראשי הרשויות הערביות החברים בוועדה למיגור אלימות ולמספר רב של נבחרי ציבור ושל בעלי תפקידים בשלטון המקומי, ששיתפו אותנו בחוויותיהם היומיומיות, באתגרים שמולם הם ניצבים יום יום, שעה שעה, וברעיונות ובכיווני פעולה להיפוך המגמה.

לאיימן סייף, שסייע לגשר בין הסתכלות של מדיניות ממשלתית לבין קרקע המציאות.

למחמוד נסאר, רכז המאבק באלימות ופשיעה בחברה הערבית בועד ראשי הרשויות הערביות, שתמיד היו לו הערות טובות..

לארגון "מעוז" ולעמותת "יוזמות אברהם", שלימדו אותנו רבות על התופעות ועל גורמיהן ועזרו לנו לראות את מציאות החיים מנקודת המבט של הציבור הערבי.

לעמיתינו במל"ל, ששיתפו בנדיבות את מטען הידע הרב שצברו והאירו נקודות חשובות לכל אורך הדרך.

לכל בעלי התפקידים הרבים במשרדי הממשלה, שנטלו חלק בדיונים, כתבו התייחסויות וסייעו לדייק את הנתונים, התובנות וההמלצות. הגם שכעובדי ציבור זו הציפייה מכם כעניין שבשגרה, נדמה שמשימה זו זכתה אצל כולכם לקשב מוגבר, לאכפתיות ולרצון אמיתי לשנות את המציאות הקשה.

ולרבים אחרים, שלא נזכיר בשמותיהם פן נשכח מי מהם, שהתובנות שחלקו איתנו שזורות בין השורות בדו"ח זה.

תקציר מנהלים

באוקטובר 2019 הנחה ראש הממשלה את מנכ"ל משרדו לעמוד בראש צוות מנכ"לים שיגבש תוכנית לטיפול בפשיעה והאלימות בחברה הערבית. הרקע להקמת הצוות נעוץ בהחמרה והתפשטות תופעות אלימות ופשיעה בחברה הערבית בשנים האחרונות: בשנת 2019 התרחשו **91** מקרי רצח בחברה הערבית, עלייה של כ-50% במספר מקרי הרצח בתוך כחמש שנים. בהשוואה לחברה היהודית, שבה התרחשו 47 מקרי רצח בשנת 2019, וביחס לגודל האוכלוסייה, שיעור מקרי הרצח גבוה פי יותר מ-7. מגמה זו נמשכה גם במחצית הראשונה של שנת 2020, בה התרחשו 44 מקרי רצח בחברה הערבית (נכון ל-23.6.20).

זעקת הציבור הערבי בהובלת ראשי הרשויות הערביות בעקבות מקרי הרצח הרבים בשנת 2019, היא ביטוי להכרה המתחזקת בשנים האחרונות בקרב החברה הערבית כי סוגיית האלימות מהווה איום על איכות החיים של הפרטים והקהילה, וגובה מחירים אנושיים, חברתיים וכלכליים כבדים. במסגרת זעקה זו פנה באופן רשמי ועד ראשי הרשויות הערביות למ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה וציין כי הניסיון לטפל בבעיית האלימות והפשיעה, הן מצד הממשלה והן מצד הנציגות של החברה הערבית, נכשל.

לעבודת הצוות קדמו כמה החלטות ממשלה בשנים האחרונות, שעסקו בפיתוח חברתי-כלכלי של החברה הערבית באמצעות תוכניות חומש לכל מגזר: תוכנית חומש להעצמת דרוזים וצ'רקסים מס' 959, החלטת הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים מס' 922, החלטה מס' 1480 לפיתוח כלכלי לאוכלוסיית הבדואים בצפון וההחלטות על תוכניות לפיתוח כלכלי-חברתי של הבדואים בנגב מס' 3708 וזו שבאה בעקבותיה מס' 2397. בנוסף, התקבלה באפריל 2016 החלטת ממשלה מס' 1402 לשיפור הביטחון האישי בחברה הערבית, שהביאה להקצאת משאבים ותקנים לטיפול משטרתי בסוגיות האלימות והפשיעה. בעקבות קיצוצי רוחב, מימוש התוכנית הושלם במידה חלקית בלבד. נוסף על התוכניות המשמעותיות ורחבות ההיקף שהובילה הממשלה, שתרמו לצמצום הפערים בין החברה הערבית והחברה היהודית, עלה צורך ברור בתוכנית ממשלתית ייעודית לצמצום האלימות והפשיעה, שתכלול מדדי תוצאה ברורים של ירידה במספר מקרי הפשיעה החמורה ותביא לשיפור הביטחון האישי של האזרחים הערבים. לשם מתן מענה לאתגר כה מורכב, יש צורך בראייה בין-משרדית מתכללת ורחבת היקף.

צוות המנכ"לים פעל לחקר וללמידה של התופעות והנתונים הקיימים ולזיהוי החסמים, ולאחר מכן המליץ על צעדי מדיניות, המכוונים להשפעה כבר בטווח הקצר והבינוני, בצד המלצות שהשפעותיהן צפויות בטווח הארוך. המלצות הצוות כוללות מנעד רחב של תחומים, בהתאם לעיקרון העבודה שלפיו בעיית האלימות שואבת ממגוון רחב של מקורות - בהם כלכליים, חברתיים-קהילתיים, חינוכיים ועוד. נדרשת פעולה במגוון של ערוצים על מנת להביא לצמצום משמעותי של ממדי האלימות והפשיעה.

בשלב המחקר נמצאו נתונים רבים, המשרטטים תמונה עגומה בנוגע לממדי הפשיעה והאלימות בחברה הערבית. כך, למשל, 93% מעבירות הירי, 64% ממקרי הרצח ו-61% מעבירות ההצתה בשנת 2018 בוצעו בידי ערבים. זוהי עדות לשיעור הגבוה של מעורבות אזרחים ערבים בפשיעה החמורה בישראל. נוסף על כך, 34% מהמורשעים בכלל סוגי העבירות ב-2017 היו ערבים. כלומר הן בפשיעה חמורה והן ביתר סוגי הפשיעה - שיעור המעורבות של האזרחים הערבים גבוה משמעותית מחלקם היחסי באוכלוסיית ישראל - 21%. בני החברה הערבית הם גם הנפגעים העיקריים מתופעות אלו, שכן חלק משמעותי מהפשיעה היא בתוך תחומי החברה הערבית עצמה. הצוות למד שחלקם של צעירים ערבים בעבירות של פשיעה גבוה משמעותית מהשיעור המקביל בחברה היהודית; לכן ניתן לשער, כי מיקוד מאמץ בקבוצת אוכלוסייה זו - גברים ערבים צעירים - עשוי להביא לשיפור משמעותי בהיקפי תופעות הפשיעה.

גורם מרכזי בתמונת הפשיעה החמורה קשור לתפוצה רחבה של נשק לא חוקי ונסיקה בהיקף השימוש בו. נשק משמש לביצוע עבירות חמורות, כגון רצח, שוד וסחיטת דמי חסות, וגם כדי לצבור כוח במסגרת מאבקים בין גורמי פשיעה וסכסוכים בין משפחות. הקלות שבה ניתן להשיג נשק חם בישראל (באמצעות גניבות, פריצות, הברחות משטחי יו"ש ומדינות שכנות ואף ייצור עצמי) והיעדר הרתעה מספקת משימוש בו גרמו לתפוצה רחבה ולשימושים נרחבים באמצעי לחימה (אמל"ח). עקב היעדר תחושה של ביטחון אישי, ידוע שנשק מצוי גם בידי אזרחים נורמטיביים, החשים כי עליהם להתמודד עם סכסוכים או להגן על משפחתם באופן עצמאי, בלא מעורבות של רשויות החוק.

תופעת הירי מועצמת גם על רקע קיומו של שוק אפור נרחב. זהו תחום פעילות עיקרי של גורמי הפשע ביישובים ערביים, המפעילים ענישה אלימה כנגד מי שלא משלמים את חובותיהם. השוק האפור ניזון מהיקפי מזומנים גדולים, הנמצאים בידי הציבור משלל סיבות: כך היה מקובל בעבר, שכן קיומו של כסף מזומן מקושר לעוצמה ולמעמד חברתי, להכנסות לא מדווחות ולהכנסות מפעולות לא לגיטימיות, לנגישות נמוכה לשירותים פיננסיים (הלוואות, משכנתאות) ולאימוץ איטי של שימוש באמצעי תשלום חלופיים. כל אלה מזינים את השוק האפור בסכומים גדולים מאוד.

תהליך הלמידה וגיבוש ההמלצות חשף את הצוות לתופעה נוספת של פשיעה, המכוונת כלפי גורמים בשלטון המקומי. נבחרי ציבור, בעלי תפקידים, נציגי חברה אזרחית וגורמים נוספים תיארו תופעה נרחבת של לחצים, איומים ואלימות שמפעילים ארגוני פשיעה על גורמי שלטון מקומי. ראשי רשויות ערביות ובעלי תפקידים נתונים לניסיונות סחיטה, לאיומים ברצח, לירי לעבר ביתם, לפגיעה פיזית ולהשחתת רכוש. גורמי הפשיעה שואפים לקבל לידיהם תקציבים המגיעים לרשויות המקומיות ופועלים בדרכים שונות כדי להשיגם, לרבות התמודדות במכרזים שמוציאה הרשות ושימוש באיומים ובסחיטה כדי לזכות בהם. לתופעה זו נדרש מענה ממשלתי מקיף ומעמיק, הן מצד ההגנה על ראשי הרשויות ובעלי התפקידים תוך מיקוד מאמץ לפענוח הפשיעה נגדם והן מבחינת נקיטת צעדים מבניים, שיסייעו להרחיק את גורמי הפשיעה ממוקדי קבלת ההחלטות.

גם בנושא האלימות ניכרים הבדלים משמעותיים ופערים בין החברה היהודית והחברה הערבית. תלמידים ערבים מדווחים על מעורבות באלימות בשיעורים גבוהים באופן משמעותי מאלו במגזר היהודי; שיעורי הזכאות לבגרות, למרות שיפור ניכר בשנים האחרונות, עדיין נמוכים בהרבה מאלו בחברה היהודית, ובמקביל - שיעור הנשירה גבוה בהרבה, בפרט באוכלוסייה המוסלמית והבדואית בנגב. לנתוני החינוך מתווספים נתוני תעסוקה, שמצביעים בשנים האחרונות על ירידה בתעסוקת גברים ערבים צעירים ועל תופעה מדאיגה של "חוסר מעש" בקרב צעירים ערבים. פערים אלו, יחד עם שליטה נמוכה בשפה העברית, יוצרים עבור הצעירים הערבים חסמים משמעותיים להשתלבות בחברה הישראלית ומהווים גורם מרכזי לתופעות של פשיעה בקרבם.

תופעה נוספת שעלתה במסגרת הדיונים היא ריבוי מקרי האלימות במשפחה, ובכלל זה רצח נשים בשיעורים גבוהים בהשוואה למגזר הכללי. יצוין, כי הממשלה אישרה זה לא כבר תוכנית לאומית מקיפה לטיפול באלימות במשפחה, וביום 06.01.2019 אושרה החלטת ממשלה מס' 4439 להרחבת הפעילות לצמצום תופעת האלימות במשפחה, שקבעה, בין היתר, תעדוף בהקצאת המשאבים לחברה הערבית. לאור זאת, המליץ צוות המנכ"לים שלא לקיים עבודת מטה נוספת בנושא זה, אלא להסתמך על התוכנית הלאומית שגובשה, אשר משרד הרווחה פועל בימים אלו ליישומה.

עם הגורמים הנוספים לאלימות אפשר למנות את מצוקת הדיור בחברה הערבית, את בעיית ההסדרה של רישום המקרקעין ואת היעדר הנגישות לאשראי לדיור. נושאים אלה תורמים גם הם לתופעות של פשיעה ומחייבים התייחסות ממוקדת נוספת, מעבר לנעשה במסגרת עבודה זו.

בשלב זיהוי החסמים וההמלצות לפעולה נחלקה עבודת הצוות לשני מישורים: מישור הפשיעה החמורה ומישור האלימות. זאת תוך ההבנה, ששני המישורים אמנם קשורים זה בזה, אך צריכים לקבל מענים מותאמים ושונים. במישור הפשיעה התקיימו דיונים עם גורמים רבים, בהם המל"ל, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד הפנים, משרד המשפטים, משרד האוצר - רשות המיסים, יחידת האכיפה והגבייה, הרשות לאיסור הלבנת הון ובנק ישראל. הצוות מוצא, שנדרשות פעולות משמעותיות של השלטון המרכזי, לרבות צעדי חקיקה ואכיפה משולבת. במישור הטיפול באלימות נדרשת תמיכה בתוכניות ממשלתיות קיימות בתחום החינוך והמניעה וחיזוק תוכניות בתחום הרווחה (המופעלות על ידי משרד החינוך, משרד הרווחה, העבודה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, המשרד לפיתוח הפריפריה, הנגב והגליל). בנוסף, נדרשות פעולות מצד המדינה, המכוונות לחיזוק המסוגלות של הרשויות המקומיות להתמודד עם תופעות האלימות והפשיעה. הרשויות המקומיות הערביות חייבות להוות נדבך מרכזי במניעת האלימות בתחומיהן ולפעול לשם כך באופן מותאם למאפיינים ולצרכים המקומיים.

יודגש, כי הצוות מצא, שתופעות הפשיעה והאלימות פוגעות בכלל החברה הערבית ולא רק ביישובים הערביים. גם בערים המעורבות תופעות של פשיעה חמורה ואלימות נפוצות מאוד ופוגעות בצורה קשה בתחושת הביטחון האישי של כלל התושבים. על כן ועדת המנכ"לים סבורה, כי יש צורך בהפעלה של כלל כלי ההתערבות המוצעים ביישובים ערביים ובערים המעורבות כאחד.

המלצות הצוות נוגעות לשני המישורים (פשיעה ואלימות) ונחלקות לפעולות הממוקדות בטיפול ולפעולות הממוקדות במניעה, במטרה לטפל בשורשי הבעיה וליצור מגנט חזק יותר להשתלבות נורמטיבית על פני הדרדרות לציר הפלילי. להלן תמצית ההמלצות:

1. פעולות ממוקדות בטיפול

א. טיפול בפשיעה החמורה

- מיקוד מאמץ בגורמי הפשיעה המאורגנת, תוך הבנה שאלו המחוללים העיקריים של תופעת הפשיעה החמורה.
- הרחבה של פעילות האכיפה המשולבת והכלכלית ושימוש בכלל גורמי האכיפה הקיימים, תוך הגברת שיתופי הפעולה ביניהם כנגד גורמי הפשיעה המאורגנת.
- השלמה של תוכנית בניין הכוח המשטרתי שלא יושמה במלואה והרחבתה (פריסת תחנות משטרה ביישובים הערביים וגיוס שוטרים), לרבות הסטות לצורכי תגבור יחידות מרחביות וארציות לפעילות נגד פשיעה מאורגנת והגברת אכיפה הרתעתית מקומית.
- ייעול השימוש באמצעים טכנולוגיים, שכיום מופעלים בהיקף חלקי בלבד (מוקדי מצלמות), ובכלל זה הטמעת תפיסות ניהול ושליטה, המסוגלות להתגבר על חסמים כמו בעיות תקציב, תחזוקה ונגישות מידע לגורמי חוק.
- תיקוני חקיקה ותגבור אמצעים, שיתמכו במאמצי האכיפה נגד עבירות אמל"ח.

- מאמץ אכיפתי כנגד התופעה של סחיטת דמי החסות, שפוגעת במיוחד במאמצים לפיתוח כלכלי ביישובים הערביים.
- מענים חדשים להגנה על עדים ומתלוננים מלבד התוכנית להגנת עדים.
- בחינת אפשרויות לשימוש, במקרים המתאימים, באמצעי ענישה שאינם כוללים מאסר בפועל, תוך העדפה של מסלולים הכוללים שילוב בתוכניות שיקומיות בקהילה, שיספקו כלים להשתלבות נורמטיבית בחברה וימנעו העמקה במעגלי הפשיעה.

ב. טיפול בחדירה של גורמי פשע לשלטון המקומי

- העמקת הבקרה בזמן אמת על כספים המוזרמים לרשויות באמצעות מימוש החלטת הממשלה מס' 193 ממאי 2009 בעניין הקמת רשות הבקרה הממשלתית לרשויות מקומיות, או בדרכים אחרות, כפי שיקבע משרד הפנים.
- שינויים בהליכי המכרזים ברשויות המקומיות באופן שיצמצם את אפשרותם של ארגוני פשיעה להשפיע על בעלי התפקידים ברשות ולזכות במכרזים, ובכלל זה:
  - עידוד מכרוז באמצעות גורמים על-רשותיים או חיצוניים (משכ"ל/אשכול רשויות).
  - שינוי הרכב החברים בוועדת מכרזים (בהתאם להמלצה המופיעה בדו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר המידות בשלטון המקומי, 2016).
  - הטמעה של הליכי רכש מקוונים על מנת להבטיח שוויוניות ולמנוע יכולת להשפיע על תקינות הליכי המכרז, ובכלל זה ביצוע תיקוני חקיקה ככל הנדרש.
- תגבור מערך התביעה המקומית ברשויות המקומיות או במסגרת האשכולות, לצורך הגברת המשילות המקומית.
- שיפור ההגנה על נבחרי ציבור ערבים ובעלי תפקידים ציבוריים במגזר הערבי, הנתונים ללחץ ולאיומים מצד גורמי פשיעה.
- הידוק הפיקוח והבקרה על מקורות מימון למתמודדים בעת קמפיין בחירות מקומיות.
- פיתוח מדד אפיון, שיבחן את היקף החשיפה של עובדי רשות מקומית לתופעות של פשיעה ואלימות ואת תחושת המוגנות שלהם בסביבת העבודה.

2. פעולות ממוקדות במניעה

א. חיזוק תשתיות כלכליות-חברתיות-קהילתיות

- צמצום תופעת חוסר המעש בקרב גברים ערבים צעירים (18-24) באמצעות סיוע בהכוונה למסגרות (תעסוקה/לימודים) ובמתן המעטפת הנדרשת, לרבות לימודי עברית. כחלק ממגוון האפשרויות, יש מקום להרחבה משמעותית של השירות הלאומי-אזרחי כך שצעירים ערבים יוכלו לתרום לחברה ולקהילה ובמקביל לרכוש מיומנויות, שיאפשרו בהמשך השתלבות בעולם התעסוקה.
- חיזוק האמון והשותפות עם החברה הערבית באמצעות הגברת המאמצים לשיפור השירותים הממשלתיים והנגשת כלי סיוע ממשלתיים לאזרחים ערבים ולעסקים בבעלות ערבים, הן במרחב הפיזי והן הדיגיטלי, ומתן דגש למרכיבי התודעה, ההסברה והדוברות לחברה הערבית.

- בחינת צעדים הנוגעים להגדלת הנגישות למערכת הבנקאית ומתן מענה לצורכי אשראי למשקי בית על מנת להקטין את התלות בהלוואות מהשוק האפור. בכלל זה צמצום השימוש בכסף מזומן שנמצא בידי אזרחים נורמטיביים ועידוד התנהלות פיננסית תקינה.
- קידום פעולות של משרד החינוך לצמצום אלימות בבתי הספר הערביים לפי תוכנית סדורה שגיבשו, השמה דגש על טיפול ב-171 בתי ספר (יסודי, חט"ב, חט"ע) שרמת האלימות בהם גבוהה.
- לצד תוכניות רבות המופעלות כבר היום על ידי משרדי ממשלה שונים שנועדו להשפיע בעקיפין על צמצום אלימות (למשל, תוכניות למניעת נשירה, חינוך לא-פורמלי), מוצע להגדיל ולייעד אמצעים להפעלת יוזמות ותוכניות, המכוונות באופן ישיר להרחיק מפשיעה, ולצמצם עבריינות והתנהגויות סיכון, תוך הקפדה על כמה עקרונות:
  - הוכחת קשר ישיר בין התוכנית/הפעולה לבין צמצום התופעה. לשם כך נדרשים מדדי תוצאה מוגדרים, שיימדדו באופן עיתי וקבוע, בהסתמך על נתונים מינהליים ככל האפשר ועל סקרים איכותניים.
  - דיוק קהל המטרה של התוכניות ומיקוד באלו הנמצאים "על סף" הידרדרות ושקיעה בעולם הפשע.
  - שימת דגש על שילוב הקהילה ועל בניית חוסן קהילתי.
  - מעורבות של גורמי פיקוח במשרדי הממשלה בבחירת בעלי תפקידים שיעסקו ביישום התוכניות והבטחת הכשרה והדרכה מתאימה לבעלי התפקידים.
- השיטור העירוני נמצא יעיל ברשויות מקומיות במגזר הכללי בסיוע לאכיפת עבירות איכות חיים וליצירת תחושת סדר ציבורי. מוצע להרחיב את השיטור העירוני לכלל הרשויות הערביות שעונות לקריטריונים הקיימים ושאין בהן עדיין שיטור עירוני (מדובר ב-11 רשויות מקומיות). חשוב לתמוך את ההפעלה לצד בחינה של האפקטיביות ביישובים שבהם פועלת התוכנית ולערוך התאמות, אם נדרשות, במודל ההפעלה. במקביל, רצוי לבחון שינוי בקריטריון הגודל, כך שרשויות מקומיות ערביות, שגודל אוכלוסייתן נמוך מ-16,000 תושבים, שרמת האלימות בהן גבוהה ושאין בהן תחנה או נקודת משטרה פעילה, תוכלנה גם הן להצטרף לתוכנית. בנוסף, עקב מצבן הכלכלי הקשה של הרשויות המקומיות הערביות, מוצע לבחון יצירת דיפרנציאליות בהשתתפות הרשות המקומית בהשוואה למגזר הכללי.
- הרחבת מענים רווחתיים שפועלים לצמצום אלימות.
- שיפור הרצף השיקומי משלב המעצר והכליאה עד לשלב החזרה לקהילה, תוך העצמת הקהילה ורתימתה לקחת חלק במשימה. במטרה להעריך את מוכנות הקהילה ואת יכולתה לקחת חלק, נחוץ לפתח מדד השוואתי לבחינת חוסן קהילתי, שישמש כבסיס לקבלת החלטות בדבר תעדוף אמצעים ומתן קשב ניהולי.

ב. פיתוח וחיזוק של מנגנוני ניהול והקמה של מנגנון מעקב אחר יישום התוכנית

לצורך יצירת שיח משותף, פיתוח כלים וחשיבה רחבה לגבי אופן ההתמודדות המיטבי עם הפשיעה בחברה הערבית, מוצע להקים צוות משותף לגורמי האכיפה והייעוץ במשרדי הממשלה השונים, שיקיים ישיבות קבועות עם נציגי החברה הערבית ועם גופים נוספים הנוגעים לנושא ממשרדי הממשלה השונים.

הצוות יפעל לשיתוף ידע, פתרון סוגיות משפטיות והסרת חסמים. מוצע כי אופן ריכוז הצוות, תחומי אחריותו, קביעת דרכי עבודתו וחבריו, ייקבעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה.

ביחס לסוגיית האלימות, הרשות המקומית צריכה להיות גורם מרכזי לצמצום האלימות בתחומה בכל פתרון שיגובש וזקוקה לכלים ולתמיכה כדי ליישם אחריות משותפת יחד עם השלטון המרכזי. כדי לנהל מערך יישובי יעיל ולהביא לשינוי מצב האלימות והפשיעה ברמה המקומית, נדרשת לקיחת אחריות של ראש הרשות ורתימת כלל הגורמים לעבודה משותפת בוועדת היגוי יישובית אחת, שתכלול בעלי תפקידים מתחומי האכיפה, החינוך והרווחה, צעירים, מתנדבים, הורים ותושבים. מומלץ לצרף למאמץ גורמים מהמגזר העסקי והחברתי על מנת לחזק את יכולת ההתמודדות עם האתגרים הרבים. כמו כן נדרשים להתקיים התנאים הבאים: הימצאותם של בעלי תפקידים עם כישורים ומיומנויות מתאימים ברשות המקומית; תמונת מצב מבוססת נתונים, המסתמכת על מגוון מקורות מידע, לרבות שקיפות מידע מהמשטרה בדבר תוצאות פעולות האכיפה (למשל, פענוח תיקים, הגשת כתבי אישום וכיו"ב); הגברת מעורבות של תושבים במדיניות ונטילת תפקיד ביישומה; הגדרת תוצאות מוסכמות ומדידה עיתית שקופה; ועבודה תוך שיתוף פעולה בין כלל הגורמים ביישוב - מגזר ציבורי, עסקי וחברתי. מוצע, שאת הקמת המנגנונים היישוביים לטיפול בסוגיית האלימות תוביל הרשות לביטחון קהילתי כגורם המתכלל הממשלתי ברמה היישובית. בידי הרשות יהיו הכלים לפקח על פעולותיהם של המנגנונים היישוביים וכן להעניק תמריצים ליישובים שפועלים כנדרש. על משרדי הממשלה להעמיד סל כלים, שמתוכו תבחר הרשות המקומית את אלה שמתאימים לה ביותר למתן מענים פרטניים וקהילתיים.

בנוסף, על מנת לשמר את ההסתכלות הכוללת על תופעות הפשיעה והאלימות ולוודא יישום תכליתי ומועיל של דו"ח זה, דרוש משרד ממשלתי מוביל, שיהיה אחראי לעקוב אחר הפעילות הממשלתית הרב-משרדית, לסייע בפתרון חסמים מערכתיים ולדווח לממשלה על השגת יעדים ברורים של הפחתת אירועי פשיעה ואלימות והגברת תחושת הביטחון האישי של התושבים במרחב הציבורי. מוצע להטיל משימה זו על משרד ראש הממשלה.

3. פעולות נוספות שהן מחוץ לתכולת עבודה זו

במהלך עבודת צוות המנכ"לים עלו סוגיות רבות מתחומי הפיתוח הכלכלי-חברתי, שיש להן זיקה ישירה או עקיפה להזנת תופעות של פשיעה ואלימות. מטבע הדברים, תוכנית זו לא באה להחליף או להכיל בתוכה את כלל פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית, אך הייתה תמימות דעים בקרב צוות המנכ"לים, כי קיימת חשיבות עליונה להמשך מאמצים אלו, בפרט על רקע סיומה הקרב של החלטות ממשלה מס' 922 בסוף שנת 2020. יודגש, כי בהיעדר המשך פעילות ממשלתית נמרצת לפיתוח כלכלי-חברתי לא תהיה תוחלת לפעילות למיגור הפשיעה והאלימות. בפרט, מצא צוות המנכ"לים, כי מכלל הפעולות לפיתוח כלכלי-חברתי לסוגיות הבאות יש חשיבות יתרה בהקשר של מניעת פשיעה ואלימות בחברה הערבית:

- פיתוח אזורי תעשייה ביישובים ערביים - הן כאמצעי להגדלת הזדמנויות התעסוקה של צעירים ערבים והן כבסיס לאיתנות של הרשויות המקומיות הערביות.
- שיפור רמת העברית - לאור חשיבות השליטה בשפה כמנבאת השתלבות מוצלחת ויכולת השתכרות בשוק העבודה.

- טיפול מקיף במצוקת הדיור - רישום קרקעות, תכנון ומשכנתאות. בתחום קבלת אשראי לדיור (משכנתאות) בחברה הערבית יש כשל מבני עמוק, הנובע מהיעדר בעלות על נכסים וקושי ברישומם לצורך לקיחת משכנתא. מדובר בסוגיה בעלת היבטים משפטיים סבוכים לא פחות מכלכליים. הצוות הכיר במרכזיות הנושא וממליץ להקדיש לו מחשבה עמוקה בנפרד.
- המשך היישום של התוכנית למניעת אלימות במשפחה, בהתאם להחלטות ממשלה מס׳ 2820 מיום 7.7.2017 ומס׳ 4439 מיום 6.1.2019.
- הכלה פיננסית - כיום, אזרחים ערבים (בדומה למגזר החרדי) אינם צורכים שירותים פיננסיים בהיקף דומה לזה שבחברה הכללית. רבים מהם ממעטים להחזיק ולהשתמש בחשבונות בנק, בכרטיסי אשראי ובאמצעי תשלום אלקטרוניים, ונוהגים להחזיק ולבצע עסקאות בכסף מזומן. מלבד ההשלכות שעשויות להיות לכך על פעילות לא חוקית, שאותן תוכנית זו מכוונת לפתור, ישנן השלכות כלכליות רחבות היקף להיעדר ההכלה הפיננסית על החברה הערבית ועל המשק הישראלי כולו. בנק ישראל החל בעבודה אסטרטגית נרחבת בנושא זה, שחורגת מההיקף שהוצע על ידינו לצמצום היקפי המזומנים בידי הציבור הערבי.

פרק ראשון: רקע לעבודת צוות המנכ"לים

בתוך תחומי מדינת ישראל התפתחה מציאות קשה של אלימות ופשיעה בחלק נכבד של המרחב הערבי-ישראלי. מציאות זו היא לא מתקבלת על הדעת בעוצמתה ובעומקה, והיא משפיעה על היכולת של האזרחים הערבים להשתלב כראוי בחברה, על היכולת של פעילות עסקית להתנהל ולהתפתח בתחומי היישובים הערביים, על יכולתן של הרשויות המקומיות לבסס ולספק שירותים חברתיים הולמים ועל יכולתה של החברה הערבית כולה לחיות חיים אזרחיים נורמטיביים.

שיעורי האלימות והפשיעה בחברה הערבית גבוהים משמעותית משיעורם באוכלוסייה. עבירות של פשיעה חמורה נמצאות בשיעור גבוה, מערכות רבות בשלטון המקומי מתפקדות באופן כושל, מערכת החינוך נמצאת בתחרות עם ארגוני פשיעה, המציעים "כסף קל" לצעירים, גברים צעירים בני 18-24 נמצאים ב"וואקום" לימודי ותעסוקתי ומועדים לפורענות, המרחב הציבורי מוזנח ואזורים מסוימים נחשבים ל"שכונות פשע", ישנו אובדן הרתעה של המשטרה ושלטון החוק, וקיימת דומיננטיות של נאמנות שבטית ומשפחתית. במציאות כזו, אין זה מפתיע, שהאזרחים הערבים מגלים חוסר אמון בממסד וחשים לא בטוחים בסביבת המגורים הציבורית והפרטית שלהם.

בשנים האחרונות מתחזקת ההכרה בקרב החברה הערבית - הציבור הרחב וההנהגה המקומית והארצית - כי האלימות היא סוגיה בוערת, המהווה איום על איכות החיים של הפרטים והקהילה, וכי היא גובה מחירים אנושיים, חברתיים וכלכליים כבדים. גם ממשלת ישראל נדרשת לתופעה הקשה שעלתה לסדר היום הציבורי, ומבקשת לפעול לצמצום האלימות בחברה הערבית מתוך ראייה ממלכתית-מערכתית.

בעת האחרונה הגיעו הדברים לידי כך, שלראשונה מזה שנים רבות פנה ועד ראשי הרשויות הערביות באופן רשמי למ"מ מנכ"ל משרד ראש הממשלה וציין, כי הניסיון לטפל בבעיית האלימות והפשיעה, הן מצד הממשלה והן מצד הנציגות של החברה הערבית, נכשל. הכישלון, לדבריהם, נובע, בין היתר, משום שהטיפול היה פרטני, נקודתי וחלקי ולא היה שיתוף פעולה בין הגורמים הרלוונטיים משני הצדדים - ממשלה וחברה ערבית.

הייתה זו הושטת יד יוצאת דופן, שמזמינה חשיבה עמוקה, משותפת ושיטתית כיצד לטפל בתופעה באופן מערכתי והוליסטי, תוך בחינה של כלל התחומים המשפיעים על פשיעה ואלימות.

לשיטתנו, כדי להשפיע על מערכת מורכבת כמו זו שלפנינו, נדרש ממעצבי המדיניות וממקבלי ההחלטות להתנתק מגישות חשיבה ישנות ומסורתיות ולגשת לאתגר מתוך חשיבה יצירתית, אמיצה ותוך התבססות על נתונים והגדרת מדדי תוצאה ברורים.

במהלך העבודה נסקרו פעולות רבות של הממשלה הנעשות באמצעות משרדי הממשלה השונים. אחת התופעות שבלטה היא לא היעדר עשייה מצד הממשלה, אלא שכיווני הפעולה שנבחרו אמנם השיגו יעדים יפים, אך בתוך כך יצרו חוסרים ופערים בתחומים אחרים, שלא נצפו מראש . דוגמאות לכך ניתן לראות בהקצאת משאבים לרשויות המקומיות שהגבירה את הלחץ של הפשיעה המאורגנת על המנגנונים המוניציפאליים; טיפול שורש שביצעה המשטרה בארגוני פשע במגזר היהודי הביאה ליצירת ואקום, שהתמלא על ידי גורמי פשע ערביים; ומיקוד בהגברת תעסוקה בקרב נשים ערביות, שהזניח את הטיפול בגברים ערבים, ובפרט בגברים צעירים.

1. החלטות ממשלה קודמות

בשני העשורים האחרונים פועלת הממשלה ביחס לאוכלוסיות יעד בשיטה של תוכניות חומש ייעודיות לכל קבוצה. במסגרת זו אושרו כמה החלטות ממשלה, שנועדו לטפל בצמיחה חברתית וכלכלית של החברה הערבית (תוכנית חומש להעצמת דרוזים וצ'רקסים מס' 959 הקצתה יותר מ-3 מיליארד ש"ח, פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בעקבות החלטה מס' 922 הקצתה כ-15 מיליארד ש"ח, החלטת הממשלה מס' 1480 לפיתוח כלכלי לאוכלוסיית הבדואים בצפון הקצתה 900 מלש"ח והתוכניות לפיתוח כלכלי חברתי של הבדואים בנגב - החלטה מס' 3108 וזו שבאה בעקבותיה, מס' 2397, הקצו יחד יותר מ-4 מיליארד ש"ח החל מ-2011).

המשותף לכל התוכניות הוא ההכרה של מקבלי ההחלטות וגורמי המקצוע במשרדי הממשלה בכך, ששילוב כלכלי של החברה הערבית הוא מנוע צמיחה משמעותי למשק וכלי חשוב לצמצום פערים חברתיים. נקודת הפתיחה הצביעה על פערים ניכרים בין יהודים לערבים בשורה של מדדים, כגון: שיעור תעסוקה, שיעור האקדמאים, ביצועי מערכת החינוך, נגישות לתחבורה ציבורית ואיתנות הרשויות המקומיות. מיקוד מאמץ רב-משרדי, יחד עם שינוי במנגנוני התקצוב הממשלתיים, כך שיתבססו על קריטריונים מובחנים ויחתרו להשגת מדדי תוצאה ברורים, הביאו להישגים לא מבוטלים. כך, לדוגמה, עלייה בתעסוקת נשים, שיפור בתחבורה הציבורית ועלייה ניכרת בשיעור האקדמאים במקצועות הנחשבים בעלי הכנסה גבוהה. עם זאת, בתחומים רבים אנחנו עדיין רחוקים מצמצום הפערים.

מלבד התוכניות לפיתוח כלכלי-חברתי, התקבלה באפריל 2016 החלטת ממשלה מס' 1402 לשיפור הביטחון האישי בחברה הערבית. זו האחרונה עסקה בשיפור רמת הביטחון האישי במגזר הערבי וחיזוק הביטחון בירושלים באמצעות הקצאת משאבים ותקנים לטובת הקמת תחנות משטרה חדשות, חיזוק תחנות משטרה קיימות, חיזוק מערכים מבצעיים נוספים, מיסוד תהליכי עבודה שיתופיים וחיזוק מערכי תמיכה במשטרה. בין השנים 2016-2019 הוקמו 7 תחנות משטרה חדשות, הוקצו 750 שוטרים, גויסו 420 בני החברה הערבית לשורות המשטרה, הוצבו מצלמות במרחב הציבורי והוקמה מינהלת לשיפור שירותי המשטרה בחברה הערבית, שבראשה קצין בדרגת ניצב. בצד ההישגים, יש גם חוסרים. ההחלטה שיקפה התייחסות לאתגר הביטחון האישי כבעיה חד-ממדית, שתלויה רק בהיקף הנוכחות המשטרתית ביישובים הערביים, ולא הציגה מענים לכלל הסוגיות שמשפיעות על היעדר הביטחון האישי ומזינות את תופעות האלימות והפשיעה בחברה הערבית. כפועל יוצא, ההחלטה לא כללה התייחסות לצורך בראייה מתכללת בין-משרדית, שהיא חיונית לטיפול באתגר כה מורכב, וכן לא הוצבו מדדי תוצאה בהלימה לתשומות הנוספות שהוקצו. כמו כן, מימוש התוכנית לא הושלם עקב שינוי בסדרי העדיפויות של המשרד לביטחון הפנים בעקבות קיצוצים רוחביים שהממשלה נדרשה לאשר.

2. הקמת צוות מנכ"לים לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית

באוקטובר 2019, בתום שנה עקובה מדם נרצחים (91 קורבנות במהלך שנת 2019), מינה ראש הממשלה צוות מנכ"לים בראשות ממלא מקום מנכ"ל משרד ראש הממשלה ובהשתתפות מנכ"לי משרדי הממשלה הבאים: המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים, המשרד לשוויון חברתי, משרד המשפטים, משרד השיכון, משרד הכלכלה, רשות המיסים ואגף תקציבים במשרד האוצר. הצוות התבקש לגבש, בתוך 90 יום, תוכנית לטיפול בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית ולשתף בעבודתו גורמים רלוונטיים נוספים. הצוות הונחה להתמקד בטיפול בפשיעה חמורה ובמניעת אלימות. נציגים של ועד ראשי הרשויות הערביות היו שותפים פעילים בגיבוש התוכנית.

הצוות עבד על פי השלבים הבאים:

1. הגדרת המצב הרצוי ומאפייניו, לרבות מדדי תוצאה מוסכמים;
2. זיהוי החסמים העיקריים המקשים להשיג את המצב הרצוי;
3. הצגת המדיניות של כל משרד והמלצות לגבי שינוי נדרש;
4. גיבוש "תיאוריית שינוי";
5. סינתיזה והגדרת מיקודי מאמץ וכיווני פעולה על פי תחומים.

3. שיטת העבודה של הצוות

עם תחילתה של עבודת הצוות התגבשה ההבנה, כי הסוגייה העומדת לפתחו - האלימות והפשיעה בחברה הערבית - מורכבת מנושאים רבים ומבעיות שונות. התופעות "על פני השטח" עשויות להיראות דומות, וכך ניתן לקשור, למשל, בין מקרים של אלימות במשפחה, קטטה בין בני נוער וסחיטת דמי חסות מעסק, ולאפיין את כולם כתסמינים של בעיות אלימות ופשיעה בחברה. עם זאת, למרות הקו המקשר בין תופעות אלו, נכון יותר להתייחס אליהן וללמוד אותן בנפרד. זאת כיוון שבמקרים רבים הגורמים לתופעות שלעיל עשויים להיות נבדלים ושונים זה מזה, וכתוצאה מכך גם הפתרונות המוצעים צריכים להיות מובחנים ושונים, תוך שמירה על זיקה ביניהם ועל אחידות המתווה המוצע ועקרונות הפעולה שבו.

לפיכך, הוחלט לטפל בשני נושאים אלה בצירים מקבילים. דיוני הפשיעה התמקדו בסוגיות של העבירות החמורות שמבוצעות: עבירות רצח וירי, אמל"ח, הצתה, שוד וסד"ח (סחיטת דמי חסות); הדיונים היו בהשתתפות הגורמים שאמונים על מניעת עבירות אלו, ובפרט המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, רשות המיסים ומשרד המשפטים - בנוכחות נרחבת של ייעוץ וחקיקה, פרקליטות המדינה והרשות לאיסור הלבנת הון. דיוני האלימות התמקדו בגורמים ה"רכים" יותר, והשתתפו בהם נציגים של המשרדים החברתיים (עבודה ורווחה, חינוך, שוויון חברתי, משפטים). בשלב הראשון נעשתה עבודת חקר מקיפה ואיסוף נתונים ממקורות מינהליים ומגורמי השלטון עצמם (משרדי ממשלה, משטרה, למ"ס). בנוסף, נעשתה פנייה לארגונים חברתיים ולחוקרים, שהגישו אף הם ניירות עמדה ושיתפו בידע רב, כל אחד מנקודת מבטו ומומחיותו. בהם ניתן למנות את ארגון "מעוז", עמותת "יוזמות אברהם", ארגון "אמן", "אגודת הגליל", עמותת "סיכוי" והמכון למחקרי ביטחון לאומי. המידע הרב שנאסף גובש לכדי תובנות מבוססות נתונים בדבר התופעות המרכזיות של הפשיעה והגורמים להן. מנכ"לי המשרדים החברים בצוות התבקשו למנות נציגים בכירים מטעמם, והללו קיימו פגישות בין החודשים נובמבר 2019 - פברואר 2020. בפגישות לקחו חלק נציגים של ועד ראשי הרשויות והתקיימו התייעצויות שוטפות עם מי שמונה מטעם ועד ראשי הרשויות, מר איימן סייף. בחודש מרץ תוכנן להתקיים תהליך שיתוף ציבור, בדגש על צעירים, אולם משבר הקורונה שיבש את התוכניות וביצוע התהליך נדחה. בנושא אלימות התקיימו דיוני עומק רב-מגזריים, שנטלו בהם חלק, מלבד אנשי הממשלה, גם אנשי מקצוע, מנהלי בתי ספר, חוקרים בכירים מהאקדמיה ובעלי תפקידים בעמותות מגזר שלישי - כולם מהחברה הערבית. על מנת לחוש את השטח, קיים צוות המנכ"לים בחודש דצמבר סיור באום אל-פחם, שבמסגרתו התקיימה ישיבה עם ראשי רשויות המייצגים את ועד ראשי הרשויות וראשי רשויות מאזור ואדי ערה, שיחה עם אנשי עסקים שסיפרו על ההשלכות הכלכליות של האלימות והפשיעה, ופגישה עם רעיה ואם, שבעלה ובנה נרצחו בביתם. משטרת ישראל הובילה את הסיור ביישוב, ובמסגרתו נערך גם ביקור במוקד המצלמות העירוני. המפגש הלא-אמצעי עם השטח הותיר רושם עמוק בקרב צוות המנכ"לים וחידד את התובנה, כי מדובר במשימה מורכבת, רב-ממדית, המחייבת שיתופי פעולה בין-משרדיים ובין משרדי הממשלה לרשויות המקומיות.

פרק שני: נתונים וגורמים מרכזיים לפשיעה ולאלימות בחברה הערבית

1. היקף התופעה ומאפייניה

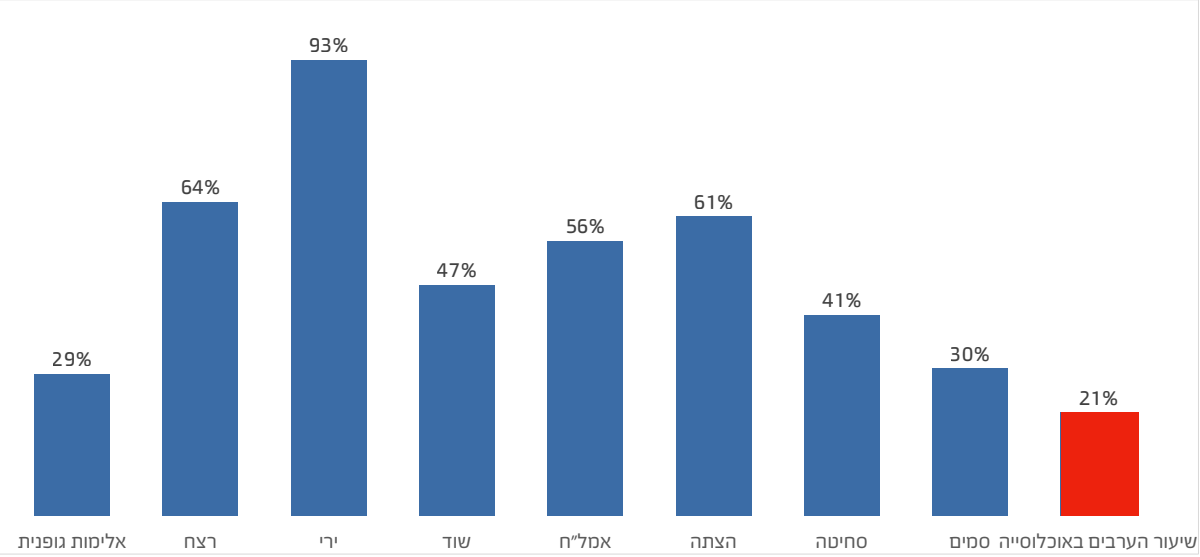
א. מעורבותם של בני החברה הערבית בפשיעה ובאלימות

נתוני הפשיעה מלמדים, כי הפערים בין העבירות המבוצעות בין המגזר היהודי לערבי הם עצומים: שיעור המבוגרים הערבים המורשעים בדין בשנת 2017 היה 7.1 ל-1000 תושבים, לעומת 3.2 בלבד בקרב מבוגרים יהודים. למרות שהחברה הערבית מהווה רק כ-21% מהאוכלוסייה, כשליש (33.7%) מהמורשעים בדין בשנת 2017 (מבוגרים וקטינים) היו בני החברה הערבית.[1]

מתוך נתוני **השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל** לשנת 2019 עולה כי 45.7% מכלל העבריינים הם ערבים.[2] נתון חמור יותר מתבטא בחלקם של הערבים במעצרים: כ-61% מהמעצרים וכ-42.8% מכתבי האישום בשנת 2019 היו של בני החברה הערבית.[3] לשירות המבחן למבוגרים בשנת 2019 הופנו 20,771 אזרחים, מתוכם 8,213 ערבים, כלומר שיעור של 40% מכלל המופנים.[4]

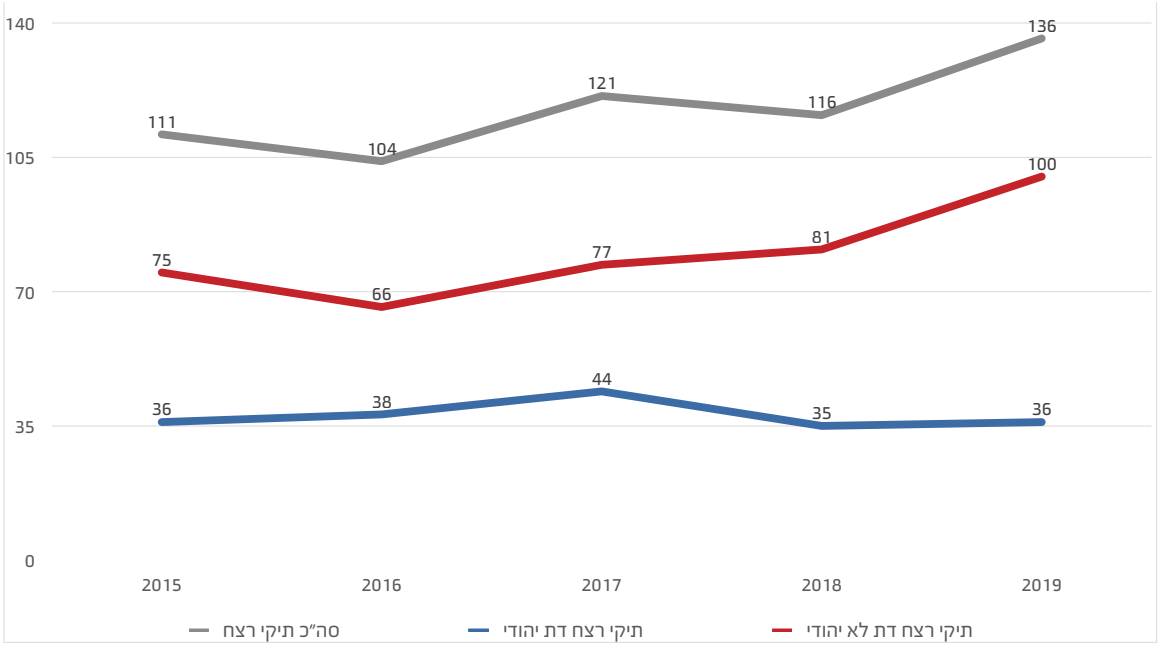
נוסף על כך, כאשר בוחנים את מעורבותם של ערבים בפשיעה חמורה, קרי עבירות של רצח, ירי, הצתה, אמל"ח, אלימות חמורה וכיו"ב, הפערים מחריפים עוד יותר. כך, למשל, 93% מעבירות הירי בשנת 2018 בוצעו בידי ערבים (ראו תרשים).[5]

מעורבותם של בני החברה הערבית בפשיעה חמורה (2018)



1 פשיעה ומשפט, שנתון סטטיסטי לישראל 2019 מספר 70, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
2 עבריין מוגדר על ידי המשטרה כאדם אשר נפתחו נגדו תיקים שהיה חשוד או נילון בהם. עבריין נספר פעם אחת בתקופה גם אם היה חשוד או נילון בכמה תיקים שנפתחו נגדו במהלך התקופה.
3 השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2019.
4 נתוני שירות המבחן למבוגרים, משרד הרווחה, 2019.
5 נתוני תיקים פליליים, המשרד לבטחון פנים, 2018.

קורבנות רצח (תיקים עם מניע פלילי), לפי שנים ודת הקורבן



יצוין, כי נתונים אלו מתייחסים רק לתלונות ולפניות שהוגשו, וייתכן שנתוני האמת גבוהים אפילו יותר; גורמים בחברה הערבית טוענים שחלק משמעותי ממקרי הירי כלל לא מדווחים למשטרה כתוצאה מחוסר אמון בנכונות המשטרה או ביכולתה לתת לכך מענה. סקר הביטחון האישי של עמותת "יוזמות אברהם" (2017) מצא, כי 15% מהנשאלים הערבים לא היו מדווחים למשטרה אילו היו עדים למקרה פשע חמור (רצח, שוד, ירי, סחר בסמים).[6]

1. החזקת אמצעי לחימה (אמל"ח) לא חוקיים

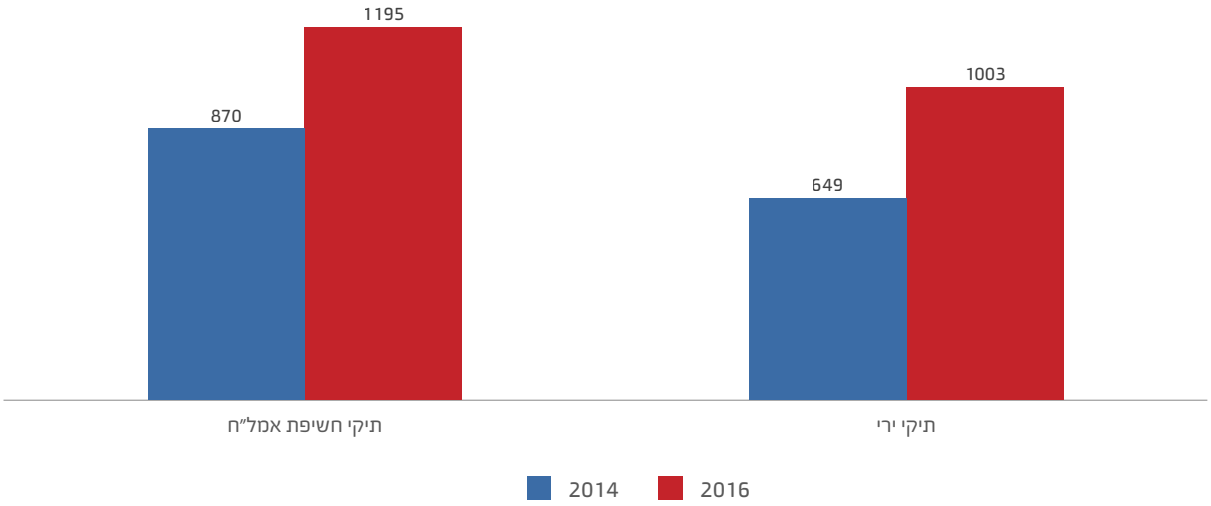
אחד המאפיינים והגורמים של תופעת הפשיעה בחברה הערבית הוא הימצאותם וזמינותם של כלי נשק מסוגים שונים בקרב החברה הערבית בהיקפים גדולים לאין שיעור מאשר בחברה היהודית. מבקר המדינה (2018) כתב, כי "הזמינות הגבוהה של אמל"ח בחברה הערבית מביאה לגידול במספר אירועי האלימות החמורה, כמו רצח, הריגה ותקיפה. אירועי אלימות אלה מתרחשים ביישובי החברה הערבית, וקורבנותיהם הם בעיקר בני החברה הערבית. עבירות האמל"ח והירי מסכנות חיים ופוגעות לא רק במעורבים בהם, אלא גם בביטחון האישי ובאיכות החיים של אזרחים חפים מפשע".[7] קשה לדעת את הנתונים המדויקים בנוגע להיקף החזקת האמל"ח בחברה הערבית, אולם ההערכות מדברות על **עשרות ומאות אלפים של כלי נשק לא חוקיים** - רובים, אקדחים, רימונים, זיקוקים ועוד. עם זאת, נתונים שונים עשויים לספק אומדנים להיקף זה, ובוודאי לספק הערכות בנוגע לפערים בין החברה הערבית לחברה היהודית. למשל, נתוני תיקי הירי במשטרת ישראל בשנים 2014-2016 מראים, כי ב-95% מהתיקים נחקר חשוד ערבי, לעומת 5% בלבד עם חשוד יהודי.[8] נוסף על השימוש ברובים קיים שימוש

6 מדד הביטחון האישי בחברה הערבית 2017, עמותת "יוזמות אברהם", עמ' 30.
7 מבקר המדינה, "התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית" (2018), עמ' 17.
8 שם, עמ' 26.

נרחב **ברימונים** (רימוני הלם, רסס, גז ועשן), **ובזיקוקים**, שמשמשים לירי בכינון ישיר על מבנים במסגרת סכסוכים בין משפחות.[9]

עוד עולה מדו"ח המבקר, כי למרות שחלה עלייה במספר תיקי חשיפות אמל"ח בשנים 2014-2016, אשר לכאורה אמורה הייתה להפחית את מספר אירועי הירי, במקביל חלה עלייה משמעותית במספר תיקי הירי שנפתחו באותה תקופה (ראו תרשים). המסקנה העולה מכך היא כי אין די בפעולות משטרתיות "סטנדרטיות" כדי להפחית את אירועי הירי, ונדרשת פעולה מערכתית ומקיפה לשם כך. מסקנה זו תואמת את תגובת המשטרה לנתונים אלו בדו"ח המבקר, כי "לא די בתפיסת אמל"ח כדי להביא להפחתה בכמות האמל"ח ובמספר תיקי הירי, אלא יש צורך בטיפול ממוקד בנושא ההברחות ברמה המחוזית בנושא סוחרי הנשק ויצרניו".[10]

מספר תיקי הירי ומספר תיקי חשיפת האמל"ח בחברה הערבית, 2014 ו-2016



מקור: נתוני המשטרה בעיבוד משרד מבקר המדינה, דו"ח מבקר המדינה (2018).

2. תחושת ביטחון אישי

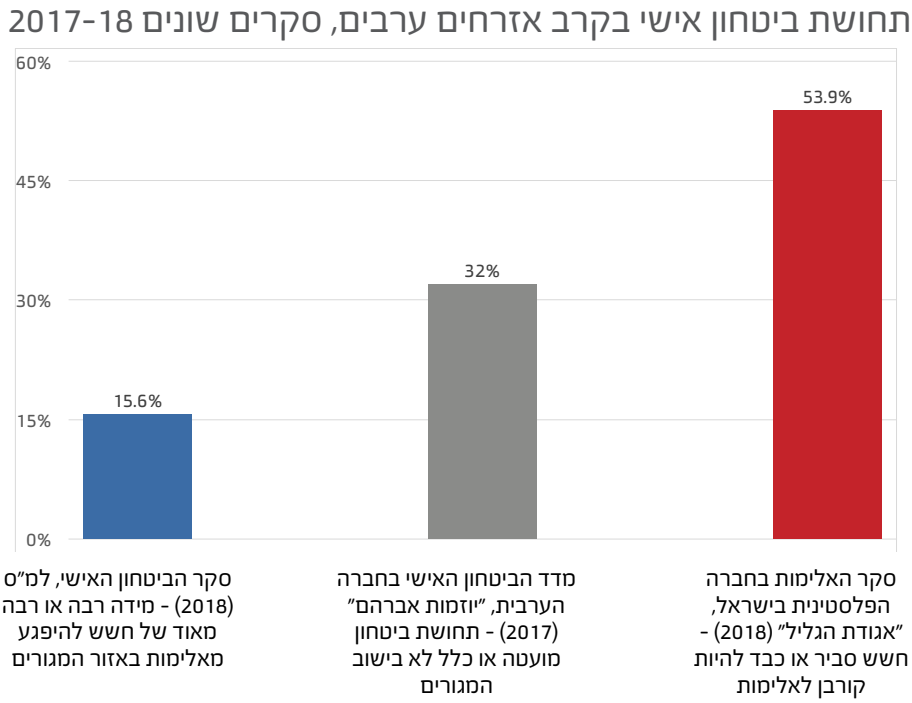
נתוני הפשיעה והאלימות בחברה הערבית מתבטאים גם בדיווחיהם של התושבים הערבים בשאלונים וסקרים בנוגע לתחושת הביטחון האישי שלהם. למשל, ב**סקר ביטחון אישי של הלמ"ס** לשנת 2018 עלה, כי תחושת הביטחון האישי בקרב הנשאלים הערבים הייתה נמוכה משמעותית מזו של היהודים: 13.4% דיווחו שאינם מרגישים בטוחים באזור מגוריהם, כאשר הנתון המקביל עבור יהודים היה 9.3%. עבור החשש להיפגע מאלימות באזור המגורים, הפערים גדלים: 8.5% מהנשאלים היהודים ענו כי הם חוששים מכך, לעומת 15.6% שענו זאת בקרב הנשאלים הערבים.[11]

עם זאת, רק 7% מהנשאלים הערבים השיבו כי נפגעו מעבריינות ב-12 החודשים שקדמו לסקר, לעומת 12.7% שדיווחו זאת בקרב הנשאלים היהודים.[12] הפער בין שני הנתונים הללו עשוי להצביע על כך, שהאלימות בחברה הערבית "מתמקדת" באזורים מסוימים ופוגעת ישירות בחלק קטן יחסית

9 נצ"מ יגאל חדד, עבודת גמר - אמצעי לחימה ונשק בלתי חוקי בחברה הערבית כאיום על הביטחון הלאומי (המכללה לביטחון לאומי, 2019), עמ' 61.
10 מבקר המדינה (2018), עמ' 30.
11 סקר הביטחון האישי לשנת 2018, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, עמ' 123.
12 שם, עמ' 99.

באוכלוסייה הערבית, אך האפקט שלה על תחושת הביטחון של התושבים הוא משמעותי בהרבה. מנגד, ייתכן גם, כי הפער נובע מדיווח חלקי וחסר לחלק מהשאלות.

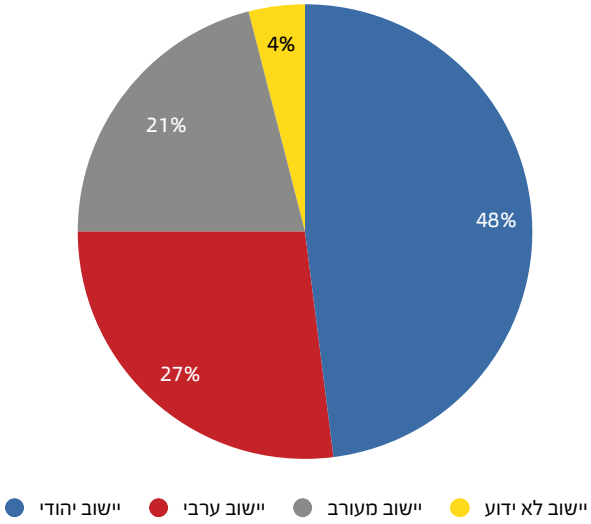
דיווח חסר עשוי לנבוע מחוסר אמון של אזרחים ערבים במוסדות המדינה, בהם גופים רשמיים, כמו הלמ"ס. ואכן, בסקרים שנערכו בידי גופים אזרחיים עולה תמונה חמורה הרבה יותר: בסקר הביטחון האישי של עמותת "יוזמות אברהם" לשנת 2017 נמצא, כי שיעור הערבים שנפגעו מאלימות או מפשיעה במהלך 3 השנים שלפני הסקר היה 4%, לעומת 3% מהנשאלים היהודים. על השאלה "באיזו מידה אתה חש בטוח בישובך?", 32% מהנשאלים הערבים השיבו "במידה מועטה" או "כלל לא", כמעט פי 2.5 מהמגזר היהודי, שבו השיבו כך 13% בלבד.[13] על שאלה דומה בסקר האלימות בחברה הפלסטינית בישראל של "אגודת הגליל" לשנת 2018, "מידת החשש להיות קורבן לאלימות", השיבו 53.9% מהנשאלים הערבים "חשש סביר" או "חשש כבד" (ראו השוואה להלן).[14]



נוסף על סקרי הביטחון האישי ונתוני המשטרה, שכאמור נראה שקיימת בהם תופעה של דיווח חסר, ניתן ללמוד על היקפי תופעת האלימות במגזר הערבי מ**נתוני משרד הבריאות**, שלפיהם ערבים הם שיעור ניכר מנפגעי האלימות החמורה בישראל, הרבה מעבר לשיעורם באוכלוסייה. כך, מנתוני משרד הבריאות לשנת 2018 עולה, כי ב-27% מהפניות לחדרי מיון בגין פגיעה מכוונת (תקיפה, קטטה, דקירה, ירי וכו') הגיעו המופנים מיישובים ערביים, ו-21% מערים מעורבות, זאת לעומת 48% שהגיעו מיישובים יהודיים (ראו תרשים).[15]

13 מדד הביטחון האישי בחברה הערבית 2017, עמותת "יוזמות אברהם".
14 סקר האלימות בחברה הפלסטינית בישראל לשנת 2018, "אגודת הגליל", עמ' 296.
15 נתוני משרד הבריאות לשנת 2018 (עיבוד: משרד ראש הממשלה, 2020).

פניות לחדר מיון בעקבות תקיפה מכוונת, לפי דת יישוב (2018)

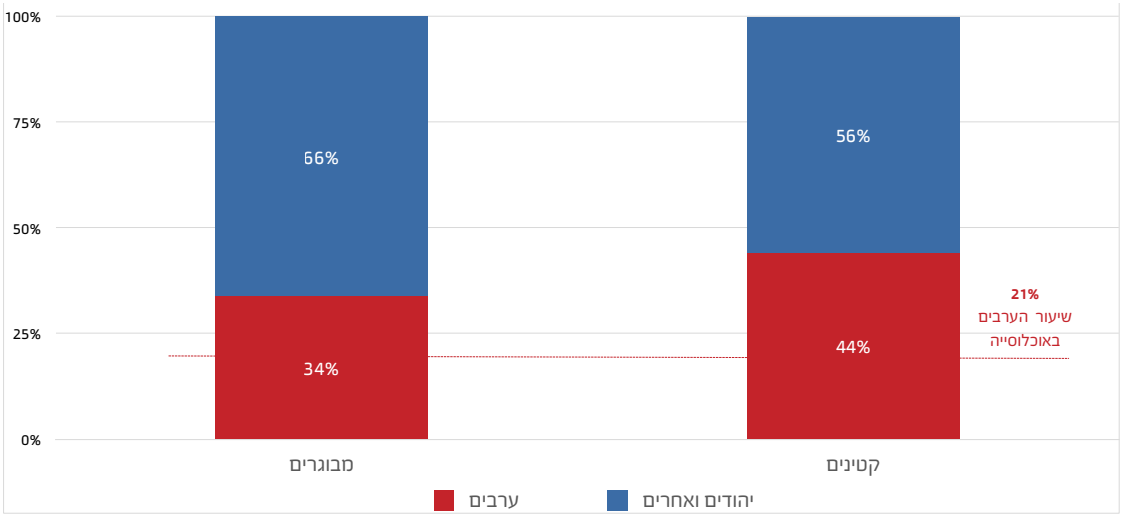


גם בהתייחסות ליישובים ספציפיים מצטיירת תמונה, שלפיה היישובים האלימים ביותר הם ערביים: מתוך 50 היישובים שמתגוררים בהם יותר מ-1,000 תושבים ושמספר הפניות בהם למיון לנפש בגין תקיפות מכוונות הוא הגדול ביותר, 5 בלבד הם יישובים יהודיים. נתון זה ממחיש את הפערים הגדולים בין רמת האלימות ביישובים הערביים לזו שביישובים היהודיים.

ב. בולטות הצעירים הערבים בקרב מבצעי העבירות

כאמור, שיעור העבירות המבוצעות בידי ערבים גבוה משיעורם באוכלוסייה; נתון זה נכון הן בקרב מבוגרים והן בקרב צעירים. עם זאת, התבוננות בשכבות הגיל השונות מלמדת, כי הפער בביצוע עבירות בין שני המגזרים גבוה יותר בקרב האוכלוסייה הצעירה: בעוד בקרב מבוגרים, ערבים היוו בשנת 2017 34% מהמורשעים בדין, בקרב קטינים חלקם באותה שנה הגיע ל-44% מכלל המורשעים (ראו תרשים).[16]

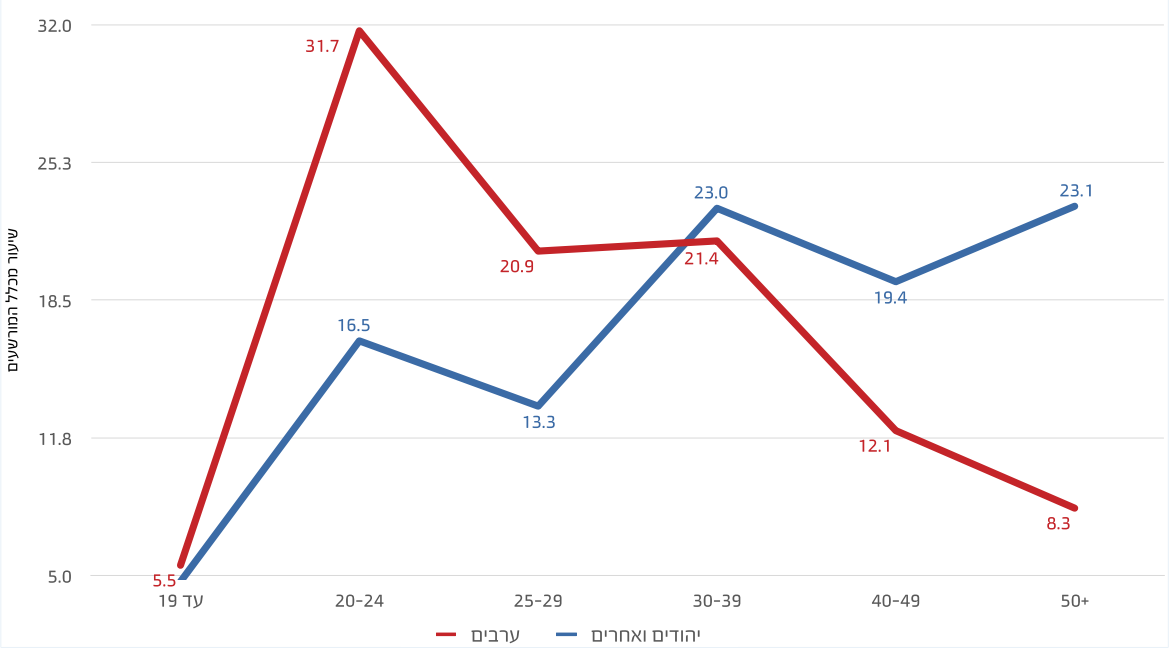
שיעורן של קבוצות אוכלוסיה מתוך כלל המבוגרים והקטינים המורשעים בדין, 2017



16 פשיעה ומשפט, שנתון סטטיסטי לישראל 2019 מספר 70, אתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. הנתונים מתייחסים לתושבי ישראל בלבד.

בנוסף, ניתן לראות את הבולטות של צעירים בקרב מבצעי העבירות בתוך המגזר הערבי לעומת חלקם של הצעירים בין מבצעי העבירות היהודים: בעוד במגזר הערבי 31.7% מהמורשעים היו בגילאים 20-24, במגזר היהודי גילאים אלה היוו 16.5% מהמורשעים בלבד. ניתן לראות את התמונה המלאה, הממחישה את הבולטות של צעירים בקרב מבצעי העבירות במגזר הערבי, בתרשים הבא:

חלקן של קבוצות גילאים שונות מתוך כלל המבוגרים המורשעים בדין, יהודים וערבים, לשנת 2017

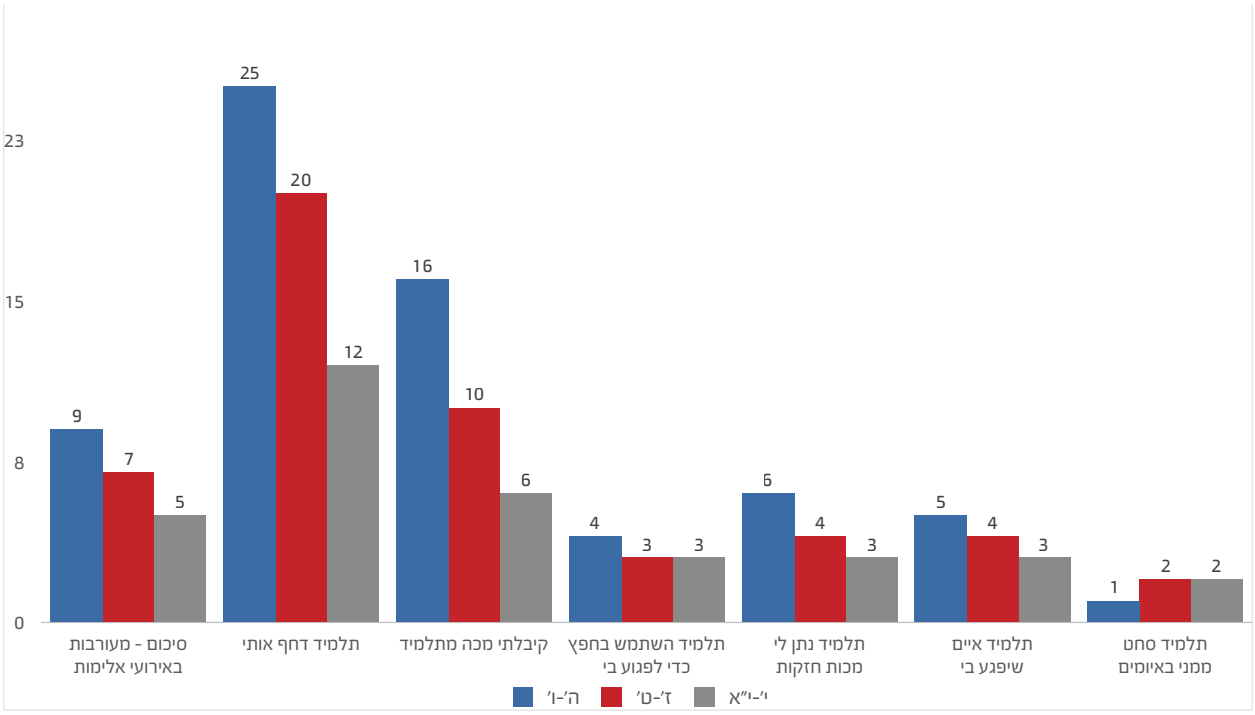


נתונים אלו ממחישים את הצורך להתמקד בקבוצת הצעירים (גילאי 18-24), שהם כאמור מחוללי הפשיעה המשמעותיים בחברה הערבית, ובקבוצת הגיל שנמצאת "שלב אחד קודם", בני הנוער (14-18). זאת על מנת לזהות מוקדי התערבות ודרכי השפעה, שיוכלו לצמצם את מעורבותם של נערים וצעירים ערבים באלימות ובפשיעה.

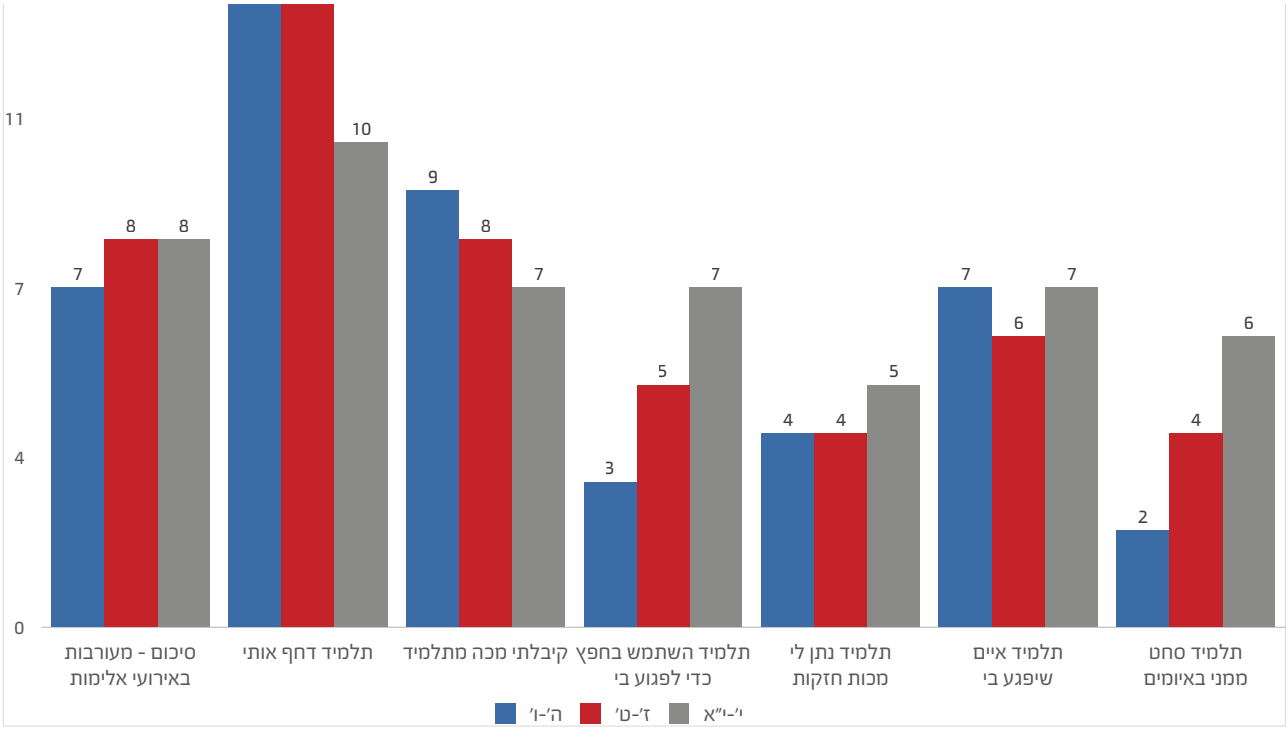
ג. אלימות בקרב נוער

מנתוני המיצ"ב של משרד החינוך עולה תמונה, שלפיה בגילאי בית ספר **יסודי** (כיתות ה'-ו') רמת האלימות בבתי הספר היהודיים **גבוהה** מרמת האלימות בבתי הספר הערביים. בחטיבת הביניים רמת האלימות משתווה, ובגילאי תיכון (י'-י"א) רמת האלימות בבתי הספר הערביים, ובפרט האלימות החמורה, גבוהה בהרבה מזו שבבתי הספר היהודיים (ראו תרשים).

מעורבות באירועי אלימות תשע"ט - **דוברי עברית**



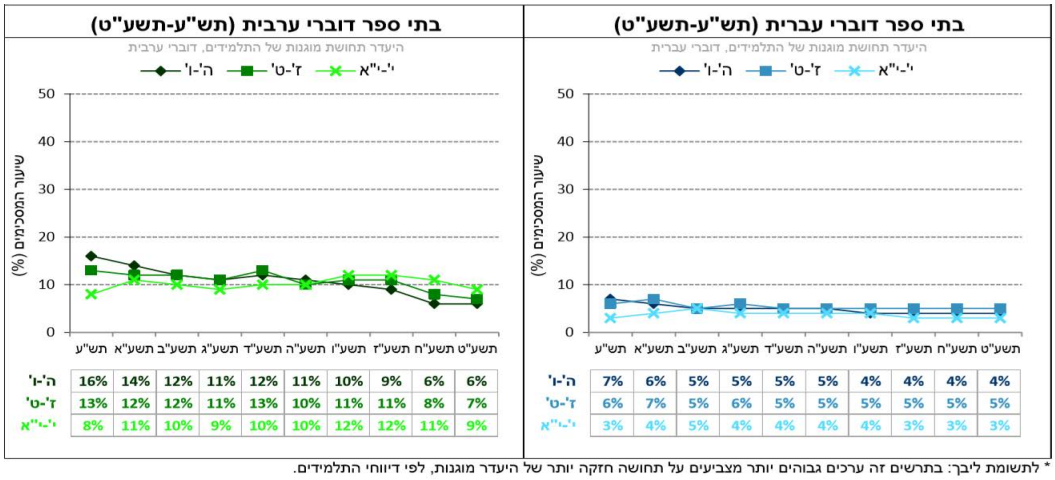
מעורבות באירועי אלימות תשע"ט - **דוברי ערבית**



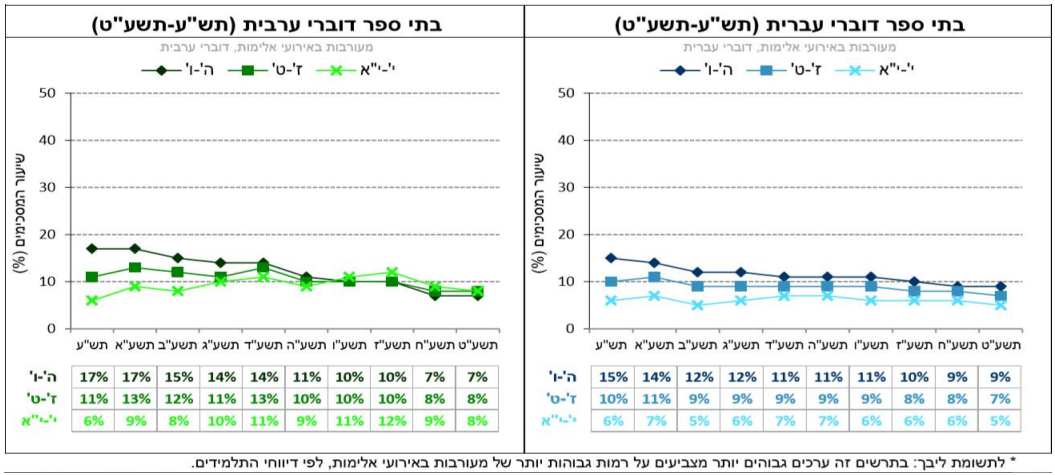
כך, למשל, שיעור המסכימים עם ההיגד: "תלמיד השתמש בחפץ כדי לפגוע בי" היה גבוה **פי שניים** בתיכונים הערביים מאשר בתיכונים היהודיים, ושיעור המסכימים עם ההיגד: "תלמיד סחט ממני באיומים" היה גבוה **פי שלושה.** גם מגמות האלימות בין הגילאים השונים הן הפוכות בין המגזרים: בעוד במגזר היהודי רמת האלימות יורדת עם הגיל, כך שהיא נמוכה יותר בכיתות י'-י"א מאשר בכיתות ה'-ו', במגזר הערבי רמת האלימות עולה עם הגיל.

לפי נתוני המיצ"ב (2019), מגמה זו היא תמונה של השנים האחרונות בלבד: עד 2015 רמת האלימות בבתי הספר הערביים ירדה עם הגיל, ובשנים האחרונות רמת האלימות בתיכונים הערביים גבוהה יותר מזו שבחטיבות הביניים ובתי הספר היסודיים, זאת בשעה שהמגמה בבתי הספר היהודיים נותרת דומה, ורמת האלימות בהם יורדת עם הגיל (ראו תרשימים). יש לציין, כי מנתוני המיצ"ב עולה תמונה של ירידה כללית בשיעורי האלימות הן בקרב יהודים והן בקרב ערבים. זו תמונה משמחת, כמובן; אך ייתכן שעצם המגמה של עלייה ברמת האלימות עם הגיל בציבור הערבי יש בה כדי לתרום לתופעת האלימות הקשה בחברה הערבית כולה.[17]

היעדר תחושת מוגנות ומעורבות באירועי אלימות, בתי ספר ערביים ויהודיים, 2010-2019



* לתשומת ליבך: בתרשים זה ערכים גבוהים יותר מצביעים על תחושה חזקה יותר של היעדר מוגנות, לפי דיווחי התלמידים.



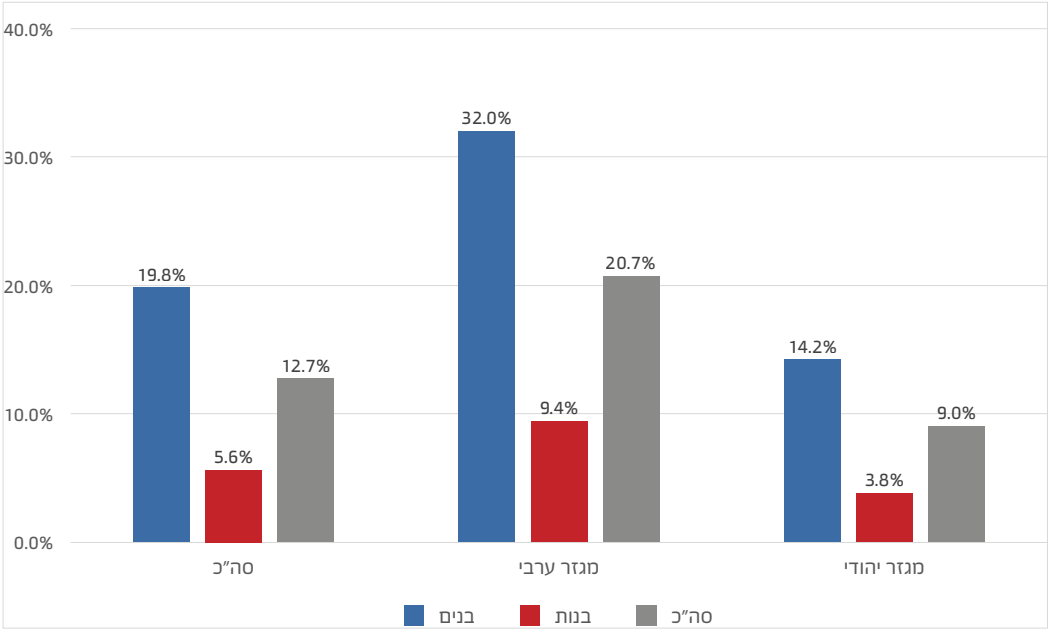
* לתשומת ליבך: בתרשים זה ערכים גבוהים יותר מצביעים על רמות גבוהות יותר של מעורבות באירועי אלימות, לפי דיווחי התלמידים.

מקור: מיצ"ב תשע"ט, משרד החינוך, דצמבר 2019.

17 נתוני מיצ"ב תשע"ט, משרד החינוך, דצמבר 2019.

נוסף על הפערים בהיקף האלימות, ניתן ללמוד על הבדלים בחומרת האלימות ובסיכוי שלה להפוך לפשיעה בין המגזר היהודי למגזר הערבי מתוך סקר של **ארגון הבריאות העולמי** על מעורבות באלימות בקרב בני נוער בישראל (2019).[18] ממצאי הסקר מראים, כי בני הנוער הערבים נושאים עימם נשק - סכין, אולר, מקל (אלה) או אקדח - בתוך שטח בית הספר ומחוצה לו בשיעורים גבוהים בהרבה מבני הנוער היהודים. נמצא, כי 32% מהתלמידים הערבים (בנים) נשאו עימם נשק כלשהו במהלך החודש שקדם לסקר - יותר מפי שניים מהתלמידים היהודים (ראו תרשים); וכי 23.8% מהבנים הערבים בכיתות י"א-י"ב נשאו עימם נשק כלשהו בתוך שטח בית הספר, כמעט פי שלושה מהבנים היהודים בגילאים אלו (8.3%).

נשיאת נשק: אחוז התלמידים שנשאו עימם נשק (כגון סכין, אולר, מקל (אלה) או אקדח) ב-30 הימים האחרונים, לפי מגזר ומגדר



מקור: ממצאי סקר HBSC על דפוסי שימוש בחומרים ממכרים ומעורבות באלימות בקרב בני נוער בישראל (2019).

האלימות הגבוהה בקרב הנוער הערבי נמצאת גם מחוץ לבתי הספר ומגיעה לכדי פשיעה: נתוני **שירות המבחן לנוער** (גילאי 12-18) מלמדים, כי ב-2017 שיעור הנערים הערבים המופנים אל השירות עמד על 33%, ובשנת 2018 על 35%, יותר מפי 1.5 משיעורם של הערבים באוכלוסייה.[19]

2. גורמים מרכזיים לתופעות האלימות והפשיעה

א. פערים משילותיים ואתגרים ביחסי חברה-משטרה

היישובים הערביים סובלים מרמה לא מספקת של שירותי ביטחון פנים (משטרה וכיבוי אש). בנוסף, יש פערים משמעותיים בתשתיות ובנגישות לשירותים חברתיים, שעל אף המאמצים הניכרים שעושה המדינה בשנים האחרונות לצמצמם - עדיין נוכחים. בתנאים אלו גוברות תופעות של עוני, אבטלה, חוסר מעש של צעירים ותופעות נוספות שמייצרות פשיעה ואלימות. כמו כן, כתוצאה מהיעדר משילות

18 ממצאי סקר HBSC על דפוסי שימוש בחומרים ממכרים ומעורבות באלימות בקרב בני נוער בישראל - פרופ' יוסי הראל-פיש, דצמבר 2019.
19 נתוני שירות המבחן לנוער, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים.

מספקת, ממחסור בתשתיות ומאכיפה חסרה של חוקי עזר עירוניים נוצרות נורמות של אי ציות לחוק, המהוות קרקע פורייה לפשיעה ולאלימות.

בנוסף, גורמים שונים מציינים את היחסים בין המשטרה והחברה הערבית לאורך השנים כאחד הגורמים לאלימות בחברה הערבית. בין המשטרה לאזרחים הערבים קיים חוסר אמון, הנובע, בין היתר, משילוב של "שיטור חסר", כלומר ליקויים במתן שירותי שיטור יעילים לאזרחים מצד אחד, ו"שיטור יתר", כלומר נקיטת אמצעי שיטור לא מידתיים, מנגד. בשנים האחרונות פועלת המשטרה לשיפור השירות לאזרחים הערבים. תחנות משטרה חדשות נחנכו בכמה ערים ערביות, ונערך גיוס נרחב של שוטרים ושוטרות מקרב החברה הערבית. עם זאת, בסקר שערכה "אגודת הגליל", רק 25% מהמשיבים חשבו, כי פתיחת תחנת משטרה ביישוב מפחיתה את האלימות בו.[20] במציאות, מתקיים "מעגל שוטה": בהתבצע פשע, למשטרה יש קושי באיסוף ראיות; כתוצאה מכך שיעורי הפענוח של הפשיעה נמוכים, עבריינים אינם מאותרים או שאין די ראיות להעמידם לדין; נוצרת נורמה חברתית של אי-הפללה, שמולידה סגירת תיקים, הסדרי טיעון ורף ענישה נמוך, וכתוצאה מכך השטח לא "מנוקה" ובעקבות כך מוטל מורא על האוכלוסייה הנורמטיבית ועל נבחרי ציבור. התוצאה של חוסר האמון במערכות האכיפה והשפיטה, יחד עם נורמות המצדיקות לקיחת החוק לידיים, באים לידי ביטוי בהתחמשות של אזרחים נורמטיביים באמצעי לחימה. הדרך מקיומו של אמל"ח בהיקפים נרחבים בידי אזרחים עד לשימוש פרוע ולא מרוסן - קצרה.

ב. נוכחות של גורמי פשיעה

בראשית שנות ה-2000 החליטה הממשלה על מאבק בארגוני הפשיעה ביישובים היהודיים בארץ באמצעות פעולה משותפת של המשטרה וזרועות אכיפה נוספות, בהן פרקליטות המדינה, רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון. מאבק זה הצליח, ואכן ארגוני הפשע היהודיים החלו לקרוס; אלא שאחת התוצאות של פעילות זו הייתה, שפעילות פשיעה נרחבת עברה ליישובים הערביים, שנוכחות המשטרה בהם נמוכה יותר והאכיפה יעילה פחות. בשנים האחרונות צברו ארגוני הפשע הערביים עוצמה והון כתוצאה מפעילות פלילית ואלימה, הכוללת, בין השאר, סחר באמל"ח, סחר בסמים, הלוואות בשוק האפור וגביית דמי חסות.

נוסף על הרחבת תופעות הפשיעה והאלימות, נוכחותם הבולטת של ארגוני פשיעה במגזר הערבי מביאה גם להרחבה של מעגל המשתתפים במעגל האלימות: כאשר צעירים ערבים חשים שאין להם הזדמנויות תעסוקה אחרות, הם מתפתים לשרת גורמי פשיעה מתוך רצון לזכות במהירות בכסף ובמעמד, שפעמים רבות יתקשו להשיג בדרכים לגיטימיות.

ג. זמינות נשק לא חוקי

זמינותו של נשק לא חוקי מהווה גורם מרכזי בתמונת הפשיעה. ריבוי הנשק והשימוש התכוף בו לביצוע עבירות בתוך המשפחה או כדי לחסל חשבונות עם יריבים משפיע על היעדר ביטחון אישי. ככל שיש פגיעה בביטחון האישי וחוסר אמון בכוחות אכיפת החוק, גוברת המוטיבציה להחזקת נשק חם גם על ידי אנשים נורמטיביים. ומשהנשק קיים - האצבע על ההדק עלולה להיות קלה. כך נוצר "מעגל שוטה", שתוצאותיו גידול מתמשך בהתחמשות ובמספר מקרי הירי - גם כנגד חפים מפשע. כמו כן, הביקוש הגובר לכלי נשק מביא לעלייה במחירם, והרווח הצפוי מסחר בנשק הולך וגדל. כתוצאה מכך, צעירים רבים מתפתים לרווחים גדולים ומרחיבים את היצע הנשק באמצעות הברחות וגניבות.

20 "אגודת הגליל", סקר האלימות בחברה הערבית - 2018, עמ' 454.

ד. שינויים חברתיים ומאמצי השתלבות בחברה הישראלית

החברה הערבית מצויה בשלבי מעבר מחברה מסורתית לחברה מודרנית, ועדיין מתקיימים בה במקביל מאפיינים של שתיהן. אף על פי שהסמכות ההורית שהנחילה ערכים ונורמות על יסוד המסורת נחלשה, עדיין לא תפסו את מקומה דפוסי התנהגות וגורמי אכיפה אפקטיביים חלופיים. הדור הצעיר מצוי במוקד המעבר הזה ונמצא במתח בין קטבים תרבותיים וחברתיים, בין שאיפות אינדיווידואליסטיות להתפתחות אישית ואימוץ מאפייני החברה היהודית-מערבית לבין תחושות קשר ומחויבות למשפחה ולערכים המסורתיים. לחלק מהצעירים הערבים אין תמונת עתיד של השתייכות, מעורבות, השתלבות בשוק העבודה ובחברה בכלל. רבים מהם באים מעוני ויישארו בעוני, עם סיכוי נמוך לניידות חברתית. לכן, כשהם מזהים הזדמנות "לעשות כסף" הם ייקחו אותה, גם אם מדובר בעבירה על החוק. נוסף על כך, השפעת המשפחה והחמולה חזקה כל כך, עד שהיא גורמת, לעיתים, גם לצעירים נורמטיביים, להפר חוק בשם הדאגה לאינטרסים של המשפחה. כמובן, יש צעירים שמצליחים לשמור על מסלול נורמטיבי, אך הדבר לא קורה בזכות הממסד, אלא למרות הקשיים והחסמים הקיימים בדרך.

ה. עוני, אבטלה והיעדר פתרונות דיור

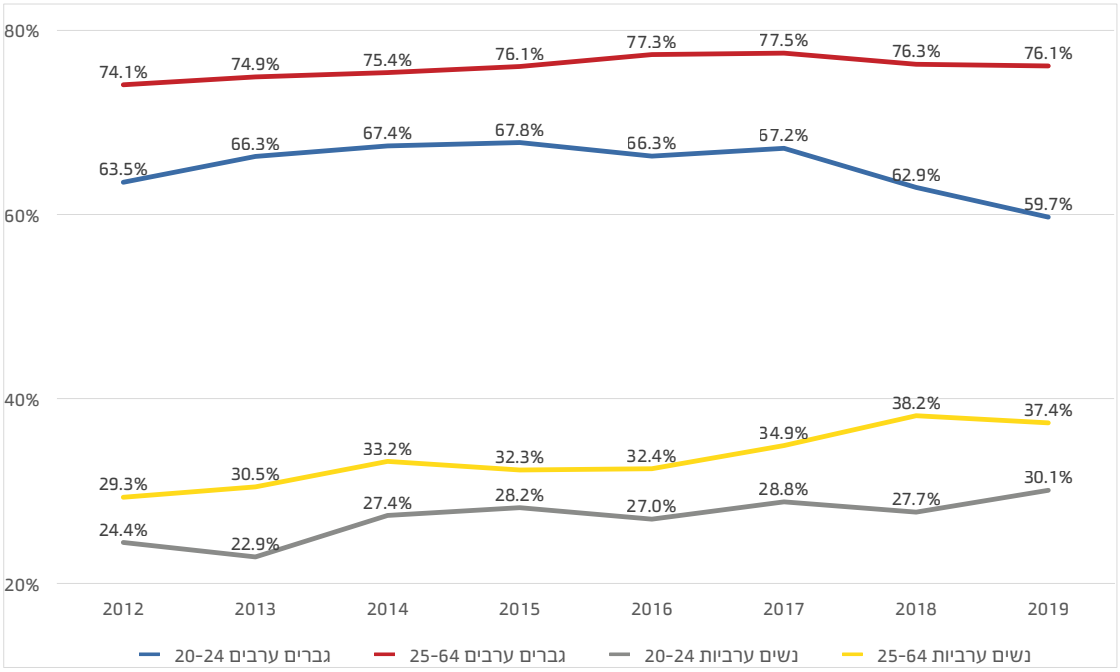
ככלל, מצבם הכלכלי של אזרחי ישראל הערבים קשה ממצבם של אזרחי ישראל היהודים. כמחצית מהמשפחות הערביות בישראל נמצאות מתחת לקו העוני, ועל פי סקר שערכה "אגודת הגליל", 25% מהמשפחות מדווחות כי מצבן הכלכלי קשה או קשה מאוד, וכ-40% מעידות שכמעט אינן מצליחות לכסות את עלויות ההוצאות החודשיות.[21] חרף השקעות כספיות ניכרות של המדינה בשנים האחרונות, עומק הפערים הוא כזה, שהיישובים הערביים עדיין מצויים באשכולות הנמוכים ביותר בסולם הכלכלי-חברתי, ורבים מהם סובלים מתת-פיתוח, ממחסור בדיור, משיעורי אבטלה גבוהים, משירותים עירוניים לקויים ומתשתיות פיזיות רעועות. בשיחות שונות עם גורמים בחברה הערבית עלה הקשר בין תשתיות ירודות - כמו מתקנים שבורים, אזורים ציבוריים מוזנחים ולא מוארים - לתופעות של אלימות ופשיעה.

בהיבט התעסוקה, ממשלת ישראל הציבה כיעד להעלות את שיעור התעסוקה בקרב נשים ערביות. בעקבות זאת הופנו משאבים רבים לעידוד שילובן של נשים ערביות בכוח העבודה. מנגד, אוכלוסיית הגברים הערבים מעולם לא הוגדרה כאוכלוסיית יעד לאומית מבחינת שיעורי תעסוקה. סקר כוח אדם של הלמ"ס (2019) מראה, כי בשנים האחרונות חלה עלייה בתעסוקת נשים ערביות, אך במקביל חלה ירידה גדולה בשיעורי התעסוקה של גברים ערבים צעירים (ראו תרשימים).[22]

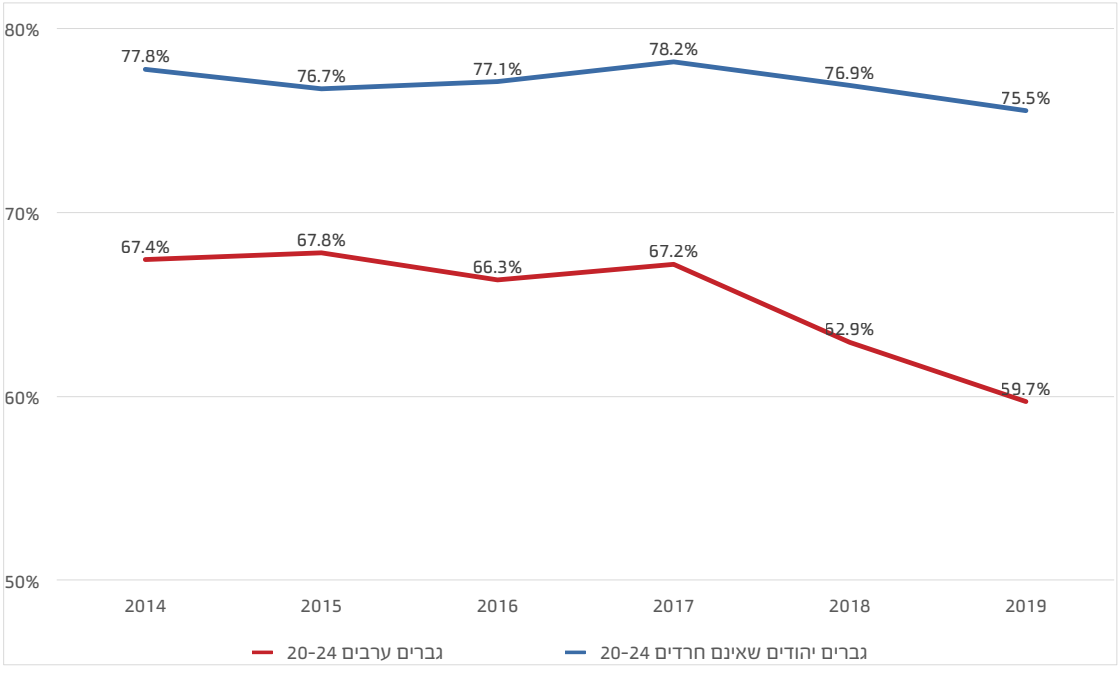
מגמה זו גם הביאה להתרחבות הפער בשיעורי התעסוקה בין גברים צעירים יהודים וערבים. למרות שקיימות גם מגמות חיוביות של השתלבות בהשכלה גבוהה, בהיעדר התערבות ממוקדת ברמת המדיניות והשקעה נרחבת בגברים ערבים צעירים בתחילת דרכם בשוק העבודה, המגמות השליליות בתחום תעסוקת הגברים הערבים עשויות להתרחב ולהעמיק. כמו כן ראוי לציין, כי הפגיעה של משבר הקורונה בשוק העבודה הייתה חמורה במיוחד ביחס לאוכלוסיית הצעירים,[23] מה שעלול להחמיר עוד יותר את מצבם של גברים ערבים צעירים, וזאת על רקע מגמה שלילית שהייתה קיימת עוד קודם למשבר.

21 "אגודת הגליל", הפלסטינים בישראל: סקר חברתי-כלכלי חמישי (2017).
22 סקר כוח אדם, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2019.
23 ניתוח מאפייני העובדים המושבתים כתוצאה מהשלכות נגיף הקורונה, אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, 1.6.2020.

שיעורי תעסוקה בחברה הערבית



שיעורי תעסוקה - גברים בגילאי 20-24



גם בנושא הדיור סובל המגזר הערבי ממצוקות קשות: מבקר המדינה (2019) מצא, כי קיימים ליקויים חמורים בתכנון הבנייה ביישובים הערביים, הן בקרקעות מדינה והן בקרקעות פרטיות; למרות החלטות ממשלה לקידום נושא זה, בשנים האחרונות לא חל שיפור של ממש בנושא, ומצוקת הקרקעות, הבנייה והדיור ביישובים הערביים נותרה חמורה. כך, לדוגמה, בשנים 2005-2009 תוכנן לשווק ביישובים שונים ברחבי הארץ כ-200,000 יחידות דיור על קרקעות מדינה, מהן כ-30,000 יחידות דיור ביישובי המיעוטים. בפועל שווקו רק 20% יחידות דיור שתוכנן לשווק ביישובי המיעוטים, לעומת שיווק של 70% מהיחידות שתוכנן לשווק ביישובים יהודיים או מעורבים.[24] צוות ממשלתי בין-משרדי לטיפול במצוקת הדיור ביישובי המיעוטים (צוות 120 הימים) מצא ב-2014, כי ביישובים הערביים קיימת בעיה קשה של היעדר רישום רשמי בתחום המקרקעין, שמשפיעה על היכולת לבנות נכסים באופן חוקי.[25] מצוקת הקרקעות, הקשיים בבנייה חוקית, לצד היעדר מסלולים רשמיים ללקיחת משכנתאות (ראו בסעיף הבא) מובילים לתחושת תסכול ולתופעות שונות של פשיעה ואלימות: היעדר הקרקעות מוביל למגורים בצפיפות ובתנאים ירודים, מה שמביא לא פעם לסכסוכים ולמריבות בין משפחות; עסקאות נדל"ן בקרקע שאינה מוסדרת רישומית נאכפות באמצעות גורמי פשיעה; אזרחים הזקוקים לכסף כדי לבנות בית פונים לארגוני הפשע ולווים מהם, ולאחר מכן מתקשים לעמוד בתשלומי הריבית הגבוהה; במקביל, ענף הבנייה ביישובים הערביים סובל מהיעדר פיקוח, והעוסקים בו נתונים לגביית דמי חסות ולאיומים מצד אותם ארגוני פשיעה באופן שוטף. הצוות מצא, כי סוגיית הדיור על כלל מרכיביה היא מהותית וקריטית עבור הפשיעה והאלימות. עם זאת, מורכבותה של הסוגייה והשלכותיה דורשות למידה ועיסוק מעמיקים יותר מהיקף עבודת הצוות.

ו. זמינות כסף מזומן והתפתחות מערכת בנקאית מקבילה

בין הגורמים התורמים משמעותית להיקף ולחומרה של פשיעה בחברה הערבית זוהה השוק האפור כגורם מרכזי לפשיעה. לצד תופעות של כסף שחור, עבירות הלבנת הון והלוואות בריבית גבוהה, יש גם עבירות נלוות של אלימות קשה, סחיטה, איומים וכיו"ב. כסף מזומן הוא "מזון" לגורמי פשע. החוק לצמצום השימוש בכסף מזומן, שנכנס לתוקפו בינואר 2019, נועד לצמצם את ההון השחור ולסייע במאבק בפעילות פלילית, לרבות פשיעה חמורה, העלמות מס, הלבנת הון ומימון טרור. עם זאת, בחלק מהחברה הערבית עדיין מקובל נוהג של "צבירת מזומנים" למטרות צריכה וחיסכון, בעוד משקי בית יהודיים, שגם הם נהגו בעבר באותה דרך, כבר מתנהלים דרך חשבון הבנק. בעת הזאת, כשנשקלת הצעה של משרד האוצר לצמצם עוד יותר את היקף השימוש במזומנים (ל-6,000 ש"ח בלבד, מול עוסקים), מתחדדת השאלה האם מאמצי ההנגשה של השירותים הבנקאיים וההסברים לבני החברה הערבית על הכדאיות של התנהלות באמצעות חשבון בנק וכרטיסי אשראי היו מותאמים לצרכיה הייחודיים, באופן שיאפשר צמצום השימוש במזומנים גם בחברה זו. כסף שנשאר מחוץ למערכת הפיננסית עלול להזין באופן ישיר ועקיף פעולות לא חוקיות, שמביאות לתופעות שליליות. נציין, שאנו מתכוונים כאן לכספים שהושגו בדרכים תקינות, אולם עקב נוהג תרבותי מתנהלים במנותק מהמערכת הבנקאית. כיום, גם אם אדם מעוניין להפקיד את חסכונותיו בבנק, יש סיכוי נמוך מאוד שהבנק יסכים לקלוט את הכסף בשל ניהול סיכונים בתחומי העלמת מס, הלבנת הון ומימון טרור. בפועל, כסף רב נותר "מחוץ לדלת" ומגביר עסקאות מזומנים, שחוק המזומנים נועד לצמצמן. התוצאה היא פגיעה הן באזרח והן במשק כולו: פגיעה כלכלית, כיוון שמתקיימות עסקאות לא מדווחות ולא ממוסות, והגברת תופעות הפשיעה, כיוון שהכסף

24 דו"ח מבקר המדינה 69ב (2019), פעולות הממשלה בנושא מצוקת הדיור ביישובי המיעוטים, עמ' 583.
25 שם, עמ' 591.

ש"מסתובב בחוץ" מושקע בעסקאות לא חוקיות, שהגורמים המעורבים בהן קשורים בדרכים כאלו או אחרות אל ארגוני הפשיעה. כך מזין הכסף המזומן הנורמטיבי את ארגוני הפשע, האחראים, כאמור, על חלק גדול מאירועי הפשיעה החמורה בחברה הערבית.

בנוסף, האזרחים הערבים ממעטים להחזיק בחשבונות בנק ובכרטיסי אשראי ביחס לחברה היהודית.[26] חלק מתופעה זו מקורה בהיעדר אמון והיכרות של החברה הערבית עם הבנקים, שנתפסים כגורם ממסדי; בנוסף, היעדר ערבויות פוגע ביכולתם של עסקים ערביים לקבל אשראי ומימון בנקאי.[27]

בהקשר לסוגיית הדיור שתוארה בסעיף הקודם, מתווספת למצוקה זו גם בעיית רישום הקרקעות. הבנקים מסרבים לתת משכנתא בעקבות אי רישומו של הנכס במרשם המקרקעין (טאבו). כך, למשל, מחקר של בנק ישראל מצא, כי מתוך כלל המשכנתאות שניתנו בשנים 2010-2014 רק כ-2% ניתנו ללקוחות ערבים.[28]

בהיעדר יכולת (ורצון) של האזרחים הערבים לקחת הלוואות ומשכנתאות מהבנק, ובהינתן נורמות של עבודה במזומן ואי-דיווח על הכנסות, מתפתח שוק מקביל ("אפור"), שמגלגל לפי ההערכות יותר ממיליארד ש"ח בשנה. הכסף הזה משמש להלוואות פרטיות, ששיעורי ההחזר עליהם גבוהים בהרבה מהריבית הבנקאית ומגיעים לגובה של עשרות אחוזים לחודש. ארגוני הפשיעה גובים את ההחזרים הללו באגרסיביות רבה ובמקרים רבים באלימות; רבים ממקרי הירי בחברה הערבית בשנים האחרונות נעשו על רקע חוב שלא הוחזר.

ז. לחצים של גורמי פשיעה על רשויות מקומיות

כל הרשויות הערביות מדורגות בארבעת האשכולות הסוציו-אקונומיים הנמוכים ביותר, 1-4. תושביהן סובלים משיעורי עוני ואבטלה גבוהים. ברבות מהרשויות הערביות רווחת תרבות שלטונית ריכוזית, שנסמכת על מקורות הכוח של החמולה שנבחר הציבור משתייך אליה.

רוב הרשויות הערביות הן קטנות ומתקשות לייצר מצוינות ניהולית. זאת למרות שהמדינה משקיעה מאמצים רבים כדי להעלות את רמת המקצועיות ברשויות המקומיות באמצעות תוכניות צוערים, המציבות ברשויות צעירים וצעירות, שנבחרו בקפידה ועברו תוכנית אקדמית. תוכנית זו כוללת העשרה נרחבת במגוון תחומים, על מנת שיסייעו לדרג הנבחר לעשות את קפיצת המדרגה ולהשיג את המומחיות הנדרשת בנושאים עירוניים. בנוסף, הודות למאמץ של המשרד לשוויון חברתי תוקננו לאחרונה 44 תקנים לממצי משאבים, שתפקידם לסייע לרשות המקומית למצות את המשאבים הרבים שהמדינה מעמידה לרשותם. אלא שאליה וקוץ בה: התקציבים הגדולים לרשויות המקומיות, ובפרט התקציבים שנובעים מהחלטה מס' 922 לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים, קורצים לארגוני הפשיעה. גורמי הפשע משתלטים על מכרזים עתירי תקציב ברשות המקומית, והכסף מגיע לידיהם במקום לשמש לשיפור השירות לאזרח. כך מהוות הרשויות המקומיות "מכרה זהב" עבור ארגוני הפשיעה - מקור להכנסות עצומות בדרכים שנראות לכאורה כשרות.

למרות שמבחינה רשמית קשה למדוד את היקפה של תופעה זו, שחלק גדול ממנה אינו מדווח, ניתן ללמוד על ממדיה מהתבטאויותיהם של בעלי תפקידים ברשויות המקומיות הערביות, שמאוימים

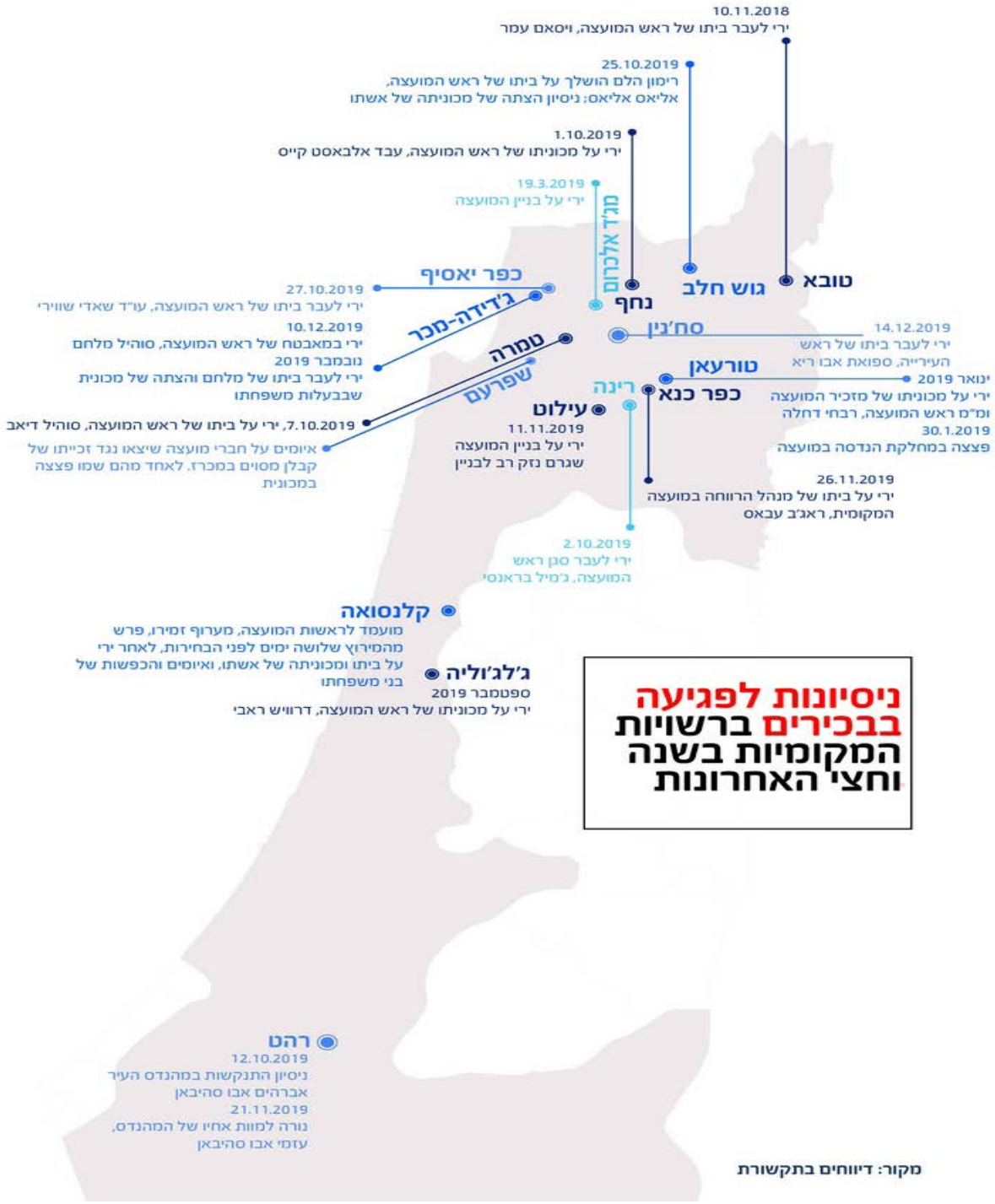
26 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעלות על נכסים פיננסיים של משקי בית - ממצאים מתוך סקר ארוך טווח 2018, דצמבר 2019.
27 דו"ח ה-OECD, SME and Entrepreneurship Policy in Israel 2016.
28 בנק ישראל, ניתוח שוק המשכנתאות ללווים מהמגזר הערבי, 2017.

ומשלמים מחיר אישי כבד על נכונותם להילחם בתופעות הסחיטה. בכתבה שפורסמה בינואר השנה אמר אחד מראשי הרשויות הערביות, כי "עבריינים התקשרו למזכירות המועצה ואמרו שהם באים למחרת להיפגש איתי בעניין המכרזים"; חודשיים קודם לכן ירו עבריינים על מכוניתו.[29] נתון שעשוי ללמד על חומרתה של התופעה ברשויות הערביות הוא מספר בעלי התפקידים ה"מאוימים" לפי הגדרת משרד הפנים (מי שהוגדרו תחת איום ברמה 6 על ידי המשטרה ונדרשים לאבטחה צמודה). נכון לחודש מאי, בשנת 2020 הוגדרו 20 בעלי תפקידים ברשויות מקומיות (ראש רשות, חבר מועצה, מנכ"ל או מהנדס) כ"מאוימים" ברמה זו, 16 מתוכם ברשויות ערביות. נכון לחודש מאי 2020, מאז תחילת השנה הוסרו 7 מהאיומים הנ"ל, 3 מהם ברשויות יהודיות, כך ש-12 מתוך 13 האיומים שנותרו פעילים במועד כתיבת שורות אלו הם ברשויות הערביות.[30]

עדות נוספת לממדיה של תופעה זו ניתן למצוא בתרשים מאותה כתבה, המציג את הנסיונות לפגיעה בבכירים ברשויות המקומיות הערביות בשנים 2018-2019 (ראו להלן).

29 סוהא עראף, "איך הפכו רשויות מקומיות ערביות למכרה זהב של ארגוני פשיעה", אתר "שיחה מקומית", פורסם ב14/1/2020.
30 נתוני משרד הפנים, 21.5.20.

נסיונות פגיעה בבעלי תפקידים ברשויות מקומיות ערביות, 2018-2019

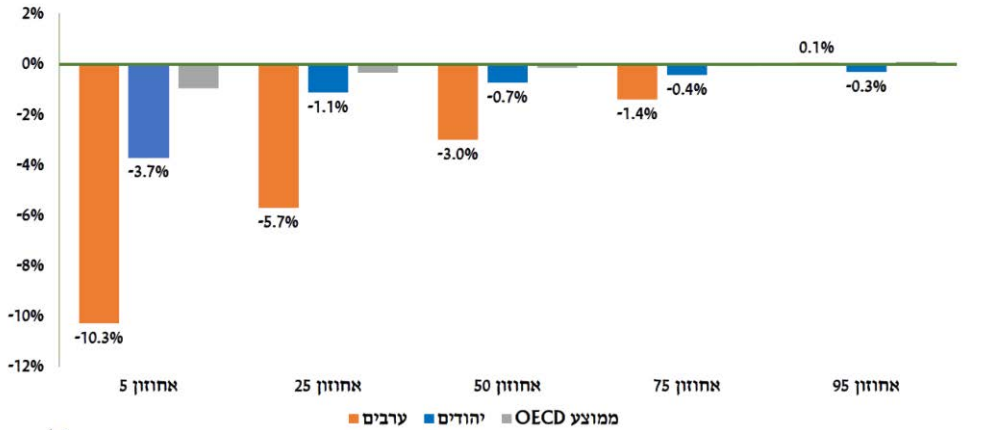


מקור: "איך הפכו רשויות מקומיות ערביות למכרה זהב של ארגוני פשיעה", אתר "שיחה מקומית", 14.1.2020.

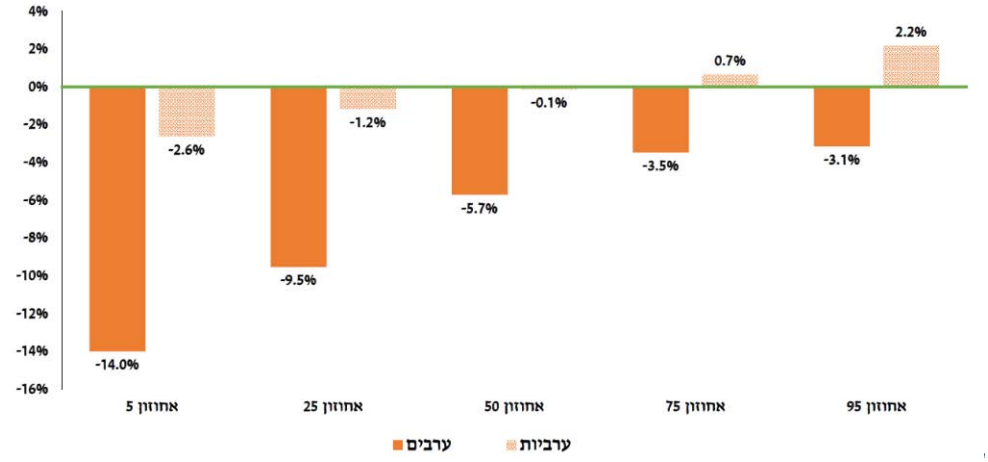
ח. פערי חינוך ונשירה

אף על פי שחל שיפור משמעותי בהישגים הלימודיים בחברה הערבית בשנים האחרונות, אחוז הזכאים לבגרות בשנה"ל תשע"ח (64.8%) עדיין נמוך בהרבה מאחוז הזכאות במגזר היהודי (80.6%).[31] הישגיהם הלימודיים של התלמידים הערבים נמוכים מאוד ביחס לתלמידים היהודים, והפער בין הקבוצות גדל בשנים האחרונות: למשל, נתוני פיז"ה 2018 מראים ירידה בהישגי המתמטיקה של התלמידים הישראלים ביחס לציוני 2015, כאשר הירידה המשמעותית מקורה בציוניהם של התלמידים הערבים ושל הבנים הערבים בפרט (ראו תרשימים).[32]

ציוני אוריינות מתמטית במבחן פיזה 2018 לעומת פיזה 2015



ציוני אוריינות מתמטית במבחן פיזה 2018 לעומת פיזה 2015, ערבים לפי מגדר

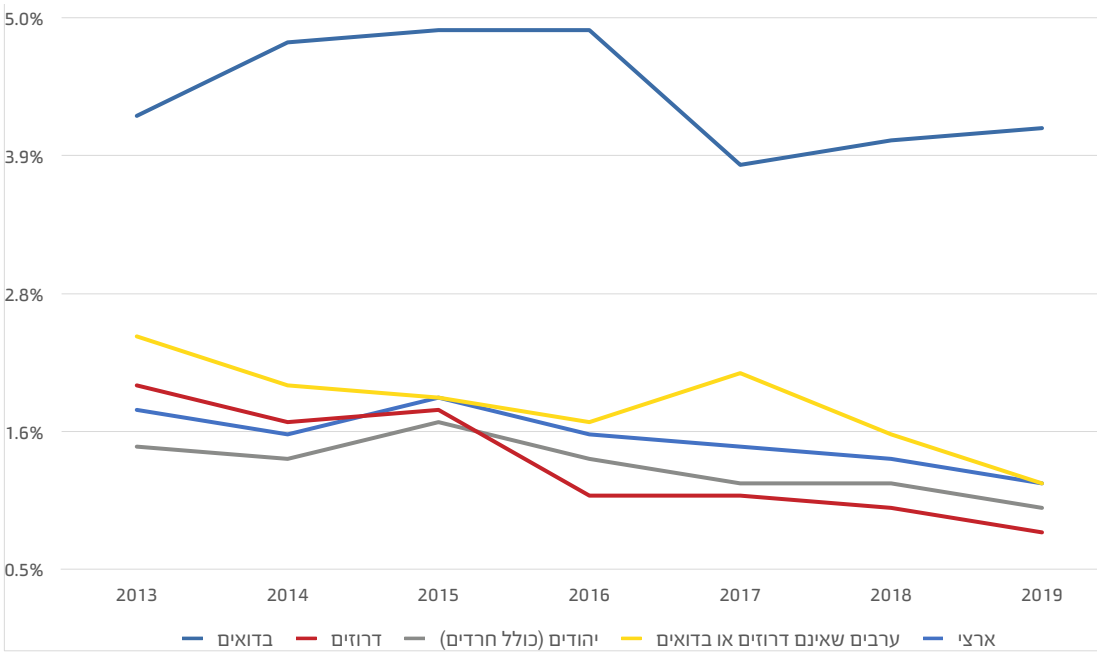


נתון חשוב נוסף הוא **שיעור הנשירה מלימודים**: לפי דו"ח של "מכון טאוב", שיעור הנשירה מלימודים בחינוך הערבי הרגיל (עיוני) ב-2017 היה 9%. זהו אמנם שיפור משמעותי ביחס ל-16% ב-2003, אך עדיין קיים פער משמעותי מאחוז הנשירה בחינוך היהודי הרגיל (עיוני, ממלכתי/ממלכתי-דתי) שעמד ב-2017 על 3.8% בלבד.[33] נתוני משרד החינוך מצביעים על שיעורי נשירה נמוכים יותר במהלך השנים האחרונות, וכן על צמצום פערים בין האוכלוסייה הערבית שאינה בדואית לבין האוכלוסייה היהודית; שיעור הנשירה בחברה הבדואית נותר גבוה משמעותית ביחס ליתר המגזרים. הנשירה בקרב האוכלוסייה הדרוזית נמוכה יותר

31 משרד החינוך, התמונה החינוכית תשע"ח.
32 "מכון אהרן" ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, פערים במערכת החינוך וחסם השפה העברית (2020).
33 לומדים יותר, נושרים פחות: מגמות נשירה בחטיבה העליונה, "מכון טאוב", 2019.

מבכלל החברה הערבית, ובשנים האחרונות שיעור הנשירה בה אף נמוך מבחברה היהודית (ראו תרשים; נתוני החברה היהודית כוללים את החינוך החרדי, ששיעורי הנשירה בו גבוהים משמעותית מאלו שבמגזר הממלכתי והממלכתי-דתי).[34] נוסף על מדידת הנשירה ה"גלויה", קרי זו שמדווחת, ישנה חשיבות גדולה למדידת הנשירה ה"סמויה", כלומר אותם תלמידים שנותרים רשומים בבית-הספר, אך בפועל אינם נוכחים בו ואינם לומדים. הנערים הנושרים מלימודים הם בעלי סיכוי נמוך למציאת עבודה, ובסיכון גבוה להידרדר לחוסר מעש (ראו סעיף הבא), לפעילות שלילית ולאלימות, ולמצוא דרכם לארגוני הפשיעה.

נשירה מלימודים לפי מגזרים, כיתות ט'-י"ב, שנים 2013-2019



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
בדואים	4.2%	4.8%	4.9%	4.9%	3.8%	4.0%	4.1%
דרוזים	2.0%	1.7%	1.8%	1.1%	1.1%	1.0%	0.8%
יהודים (כולל חרדים)	1.5%	1.4%	1.7%	1.4%	1.2%	1.7%	1.0%
ערבים שאינם דרוזים או בדואים	2.4%	2.0%	1.9%	1.7%	2.1%	1.6%	1.7%
ארצי	1.8%	1.6%	1.9%	1.6%	1.5%	1.4%	1.7%

ט. חוסר מעש בקרב צעירים ערבים

אחת התופעות שנמצאו משמעותיות בעבודת הצוות היא **חוסר המעש** בקרב צעירים ערבים. קבוצת חסרי המעש מוגדרת כסך התושבים שאינם עובדים, לומדים או נמצאים במסגרת הכשרה כלשהי (– NEET Not in Employment, Education or Training). מחקרים על קבוצות אלו במקומות שונים בעולם מוצאים השלכות שליליות לחוסר מעש, בהן בידוד וניכור חברתי, חוסר אמון בחברה ובמוסדות ומעורבות בפשיעה.[35] תופעת חוסר המעש רווחת יותר בקרב צעירות ערביות, אך מי שתורמים לתופעת האלימות הם

34 נתוני משרד החינוך, יולי 2020.
35 ראו למשל:
Carcillo, S. et al. (2015), "Investing in Youth – Policies and Challenges", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 164, OECD Publishing, Paris,

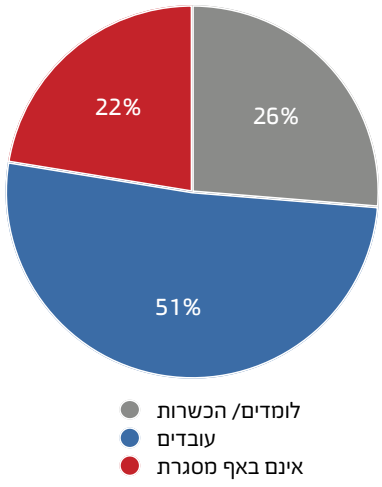
הגברים הצעירים. בעוד לצעירים יהודים יש מסלול נורמטיבי סלול, בין אם בדמות שירות בצבא או לימודים בישיבה, עבור הצעירים הערבים ההשתלבות משובשת הן בשל היותם מיעוט בתוך חברת רוב והן בשל היעדר מנגנונים מותאמים עבורם. השילוב של היעדר "מסלול המשך", היוצר מעבר רציף בין סיום התיכון לבין החיים הבוגרים, יחד עם קשיים כלכליים, שליטה נמוכה בשפה העברית וחסמים מבניים מקשה על הצעירים הערבים להשתלב במסגרות של לימודים ותעסוקה וחושף אותם לסיכון מוגבר למצוא את עצמם מועסקים בהעסקה פוגענית ולא מדווחת, ובמקרים מסוימים אף לרדת לגמרי מהמסלול הנורמטיבי, להשתלב במעגל הפשיעה ולגלות ניכור ועוינות למדינה. הדור הצעיר תופס את המדינה כמי שמשרתת במכוון יהודים בלבד. תחושת הניכור תורמת למחויבות נמוכה ל"כללי המשחק" ולחיפוש אחר פתרונות חלופיים שאינם במסגרת החוק. היטיב לתאר זאת אחד מראשי הערים כשאמר: "מי שלא מועסק, מעסיק אותך". מחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה (2017) מצא, ששיעור חוסר המעש בקרב צעירים בישראל הוא מהגבוהים במדינות ה-OECD - כ-28%, וכי תופעה זו שכיחה במיוחד בקרב צעירים ערבים. החוקרים מצאו, ששיעור הצעירים בחברה הערבית (19-23) שאינם משולבים במסגרת כלשהי הוא קרוב ל-40%.[36]

ניתוח מיוחד על נתוני צעירים ערבים (18-24) שערכה הלמ"ס עבור הצוות מצביע על כך, שבשנת 2017 שיעור חסרי המעש היה מעט נמוך יותר מזה שנאמד על ידי המכון הישראלי לדמוקרטיה, אך עדיין גבוה מאוד: מתוך 233,000 צעירים ערבים (גברים ונשים בגילאי 18-24), 69,364 לא היו משולבים באף מסגרת - עבודה או לימודים, כלומר כ-30% מכלל הצעירים בגילאים אלו.[37] בקרב גברים ערבים בגילאים אלו, 51% היו מועסקים, 26% למדו במסגרת כלשהי (תיכון, י"ג-י"ד, סטודנטים, תלמידי מכינה, מה"ט והכשרות מקצועיות), וכ-22% לא היו משולבים במסגרת כלשהי ("חסרי מעש").

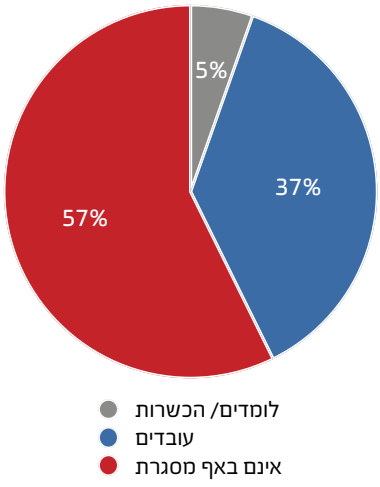
יצוין כי הניתוח שערך הלמ"ס מתייחס לנתונים מנהליים משנת 2017, ולאור המגמה השלילית בשיעור התעסוקה של גברים ערבים צעירים שנרשמה בשלוש השנים האחרונות כפי שפורט לעיל, ניתן להניח כי במקביל, תופעת חוסר המעש רק הוחמרה.

עוד ניתן ללמוד מנתוני הלמ"ס על חוזק **הקשר בין חוסר מעש ומעורבות בפשיעה**: מבין הגברים הערבים הצעירים שהועמדו לדין בשנת 2017, 53% הם חסרי מעש; מבין הצעירים שהועמדו לדין אך לא הורשעו, חוסר המעש עומד על 27% בלבד, ומבין אלו שהורשעו - חוסר המעש הוא 57.3% (ראו תרשים).

תחומי עיסוק - גברים ערבים בגילאי 18-24 2017



תחומי עיסוק - גברים ערבים בגילאי 18-24 שהורשעו בדין 2017

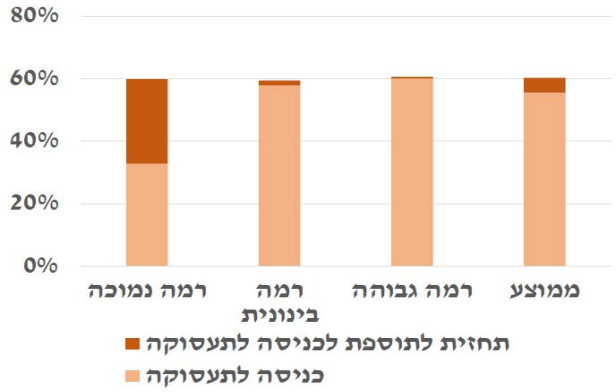


36 סאמי מיעארי ונסרין חדאד חאג' יחיא, חוסר מעש בקרב צעירים ערבים בישראל (המכון הישראלי לדמוקרטיה, 2017).
37 נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2015-2017 (עיבוד: משרד ראש הממשלה, פברואר 2020).

בין הגורמים המנבאים את תופעת חוסר המעש ניתן למצוא נשירה מבית ספר, שכן לפי הנתונים, 26% מהצעירים שהיו "חסרי מעש" ב-2017 לא סיימו תיכון. גם במחקר של המכון הישראלי לדמוקרטיה נמצאה השכלה כגורם מנבא לתופעת חוסר המעש, ובפרט נמצא, כי **שליטה נמוכה בשפה העברית** עשויה להקשות על חיפוש ומציאת עבודה. משתנים שנמצאו כמנבאים סיכוי נמוך לחוסר מעש הם: השכלה גבוהה של האם, גישה לרכב, אינטראקציה עם יהודים והגעה ליישובים יהודיים.

כאמור, שליטה בשפה העברית היא גורם משמעותי לניבוי תעסוקה בגילאי 18-24. בנוסף, אפשר לראות, כי זהו גורם מנבא חשוב לתעסוקה ולשכר גם בהמשך חייהם של הצעירים הערבים: מחקר של "מכון אהרן" מצא, כי בקרב גברים ערבים בגילאי 25-45 שליטה בשפה העברית ברמה גבוהה מעלה את הסיכוי למצוא תעסוקה בכ-26.5% ביחס לגברים בעלי שליטה נמוכה בעברית. בנוסף, השכר של אלו השולטים בעברית ברמה גבוהה גבוה ב-28% משכרם של מי ששליטתם נמוכה (ראו תרשים).[38] עוד נמצא, כי שיפור ברמת העברית לאלו שרמת העברית שלהם נמוכה צפוי להגדיל משמעותית את שיעור הכניסה לתעסוקה בקרב גברים ערבים (ראו תרשים).

שיעור הכניסה לתעסוקה והתחזית לתוספת לכניסה לתעסוקה משיפור העברית המדוברת בקרב גברים ערבים, בשנים 2012-2017



השינוי בהסתברות לתעסוקה/תוספת לשכר בהשוואה לדוברי עברית ברמה נמוכה, גילאים 25-45

	גברים			נשים		
	תעסוקה	כניסה לתעסוקה	שכר חודשי	תעסוקה	כניסה לתעסוקה	שכר חודשי
רמה בינונית	14.5%	24.9%	אין הבדל מובהק	15.7%	11.1%	אין הבדל מובהק
רמה גבוהה	15.7%	26.5%	28.0%	28.1%	13.9%	18.8%

מקור: עיבודים לסקר ארוך טווח 2012-2017
* p<0.1, כל השאר p<0.01

מקור: "פערים במערכת החינוך וחסם השפה העברית", "מכון אהרן" ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר (2020).

38 "מכון אהרן" ואגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר, פערים במערכת החינוך וחסם השפה העברית (2020).

3. ניתוח שדה המדיניות לפי גישות מניעה שונות

העיסוק בשאלת המדיניות הממשלתית, שתוכל לתת מענה יעיל לבעיית האלימות החמורה בחברה הערבית ולגורמים לה, הוביל לבחינה של פתרונות ומענים קיימים וחסרים בשדה המדיניות, וכן לבחינה של המנגנונים הרלוונטיים למניעה ולהתמודדות עם התופעה.

לאורך השנים השקיעה מדינת ישראל משאבים ואימצה כלי מדיניות שונים לקידום רווחתם של אזרחיה הערבים. ישנם תחומים או קהלי יעד שהפערים בקרבם גדולים, והצורך בהשקעה נוספת ניכר במיוחד (כדוגמת השקעה בתשתיות פיזיות ובצעירים אחרי גיל 18). לעומת זאת, בהתייחס לילדים ולבני נוער, נתוני משרדי ממשלה מלמדים על השקעה משמעותית ושיטתית של משאבים, על הקמת מנגנונים ליישום התערבויות ועל תוכניות רבות ומגוונות.

הצוות מצא, שההשקעה הממשלתית העיקרית נשענת על מגוון שיטות מניעה, ויש בכך יתרון, שכן אין גישה אחת בלעדית שמוכרת כיעילה, ונדרש לשלב מגוון גישות מניעה. עם זאת, הצוות מצא, שמרבית ההשקעה הממשלתית נעשית בשירותים ובתוכניות המכוונים אוניברסלית לכלל האוכלוסייה ואינם מתמקדים בקהלי יעד שכבר מעורבים באלימות ופשיעה. עקב כך, יש פעולות מקבילות הננקטות על ידי יותר ממשרד אחד, ולעומת זאת נזנח לגמרי הטיפול הממוקד בפורעי חוק או במי שמועדים להידרדרות לפשע.

מכיוון שהתוכניות אינן מיועדות לטיפול באלימות, אין זה מפתיע שלא נמדדת האפקטיביות שלהן בתחום זה. מאחר שהכוונה היא למקד את כלל הפעילות המשרדית לטיפול בבעיית האלימות, יש לבחון את התוכניות ולבצע ניתוחים נוספים כדי להבין האם מתקיים קשר בין התוכניות המופעלות לצמצום האלימות ובאיזו מידה. לאור הממצאים ניתן יהיה לתעדף את הקצאת המשאבים ולבחון איזה כלי נחוץ להגביר כדי להרחיב את הכיסוי ביחס לצורך, מתוך שיקולים של עלות-תועלת. במסגרת הדיונים הצביעו אנשי המקצוע על כך, שיש גישות ותוכניות שיש להן פוטנציאל אפקטיביות במניעת אלימות והידרדרות לפשיעה, אך יש צורך בהתאמת תורת העבודה והאסטרטגיות למאפיינים של החברה הערבית. חרף המשאבים הניכרים שמושקעים, נראה שטרם "פוצח" האופן שבו ניתן לרתום את ההון החברתי ביישובי החברה הערבית לטובת שינוי נורמות חברתיות, הגברת פיקוח חברתי לא-פורמלי ומניעת פשיעה ואלימות.

עוד עלה, שיש תוכניות שיש להן פוטנציאל להשפיע על האלימות בחברה הערבית והן מותאמות לצרכים, אולם המשוב של השותפים מהמשרדים השונים ומנציגי המגזר השלישי הוא, שיש בעיה ביישום שלהן ויש מקום לעבודה מדויקת יותר על קריטריונים להפעלתן, לשים דגש על כוח אדם איכותי ולהבטיח פיקוח הולם.

4. תובנות מרכזיות לתכנון מדיניות

א. גורמים שניתן ורצוי להשפיע עליהם

- סוגיות רבות מתחומי הפיתוח הכלכלי-חברתי הן בעלות זיקה ישירה או עקיפה להזנת תופעות של פשיעה ואלימות. לכן, לצד התמקדות בצמצום תופעות האלימות יש לפעול גם לפיתוח חברתי-כלכלי ביתר תחומי החיים: פיתוח כלכלי, דיור, הנגשת הזדמנויות וכיו"ב. נושאים אלה הינם מחוץ לתכולת עבודה זו ומטופלים על ידי הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים ומטה התוכנית החברתית כלכלית לפיתוח הבדואים בנגב, כפי שיפורט בפרק צעדים משלימים.

- לצד גורמים "ידועים" יחסית לתופעות של אלימות ופשיעה, שיש מי שאמור לתת להם מענה - פערי חינוך, אלימות בקרב נוער, פשיעה מאורגנת, מצוקת דיור וכיו"ב - ניתן לזהות תופעות שאין כיום גורם שאחראי לצמצמן. כך, תופעת הצעירים חסרי המעש הינה תופעה ללא "גורם מטפל", וכך גם תופעת הירידה בתעסוקה בקרב גברים ערבים ותופעות פיננסיות, כמו מיעוט משכנתאות והרגלי שימוש במזומנים בחברה הערבית.
- הגדלת היקפי האלימות בחברה הערבית מתבטאת באלימות חמורה ובפשיעה, שפוגעת בתחושת הביטחון של האזרחים הערבים ובאיכות חייהם. לצד זאת, היעדר האמון של אזרחים ערבים בגורמים ממסדיים עשוי להביא לכך, שסקרים ומחקרים לא ישקפו את חומרת המצב במלואה, ותחושות של חוסר ביטחון לא תדווחנה. לכן, הערכת היקפי האלימות והפשיעה צריכים להישען במידת האפשר על נתונים אובייקטיביים של גורמים רשמיים, דוגמת מספר דיווחי מקרים, פתיחת תיקים, פגיעות וכיו"ב. במקביל, יש לפעול לטיוב הנתונים המגיעים מסקרים ומדיווחים אישיים ולשקול היעזרות בגורמים שאינם ממשלתיים לשם כך, כמו מכוני מחקר הפועלים בחברה הערבית.

ב. קבוצות גיל שזוהו למיקוד

לאור נתוני האלימות, צוות העבודה זיהה שתי קבוצות גיל שכדאי להפנות אליהן זרקור מיוחד. האחת - נוער בגילאים 14-18, שכן אלה הגילאים שבהם מחריפות תופעות אלימות בקרב נוער. בעוד שהמצב בגיל היסודי מראה, ששיעורי האלימות בקרב תלמידים דוברי ערבית נמוכים בהשוואה לדוברי עברית, שיעורי האלימות בגיל חטיבת הביניים מתחילים לעלות, ובגיל תיכון המצב מחמיר בקרב תלמידים דוברי ערבית לשיעורים שגבוהים משמעותית מחלקם היחסי בקרב כלל התלמידים.

הקבוצה השנייה היא צעירים בני 18-24, בדגש על גברים, שמעורבותם בפשיעה חורגת אף היא מחלקם היחסי באוכלוסייה.

ביחס לקבוצה הראשונה, נמצא שיש שפע תוכניות בתחום הפורמלי והלא פורמלי והשקעה כספית משמעותית ושיטתית, תחת מטרות של מניעה, המופעלות על ידי משרד החינוך - חינוך פורמלי ולא פורמלי, באמצעות התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון, על ידי הרשות לביטחון קהילתי במשרד לחיזוק וקידום קהילתי ועל ידי ארגוני מגזר שלישי. כל תוכנית מתבססת על גישת מניעה המוכרת בספרות (לפירוט גישות המניעה, ראו בנספח) ונהנית ממנגנון יישום התערבות שמהווה חלק ממנה. ביחס לקבוצה השנייה, יש דלות בולטת של מענים, ונדרשת עבודת פיתוח של תוכניות, שמטרתן הרחקת צעירים מתופעות של פשיעה ואלימות.

ג. תיאום וסנכרון בין הגופים

לתופעות האלימות יש מקורות רבים ושונים, ואי אפשר להצביע על גורם או כמה גורמים בודדים שטיפול בהם יביא להפחתה משמעותית באלימות ובפשיעה. אין מחלוקת על כך, שכל תוכנית תהיה חייבת לכלול טיפול משמעותי ומקיף בפשיעה המאורגנת בחברה הערבית. ללא צמצום משמעותי של היקף תופעה זו סביר, כי המאמצים המושקעים לא יישאו פרי. מנגד, ברור גם שאין בכך די. התוכנית חייבת לכלול מרכיבים נוספים בתחומי חינוך, רווחה, מענים קהילתיים וכיו"ב. הניסיון מלמד, שאין גישת מניעה אחת שניתן להפעיל על מנת להילחם במצב הקשה שנוצר. לכן, תוכנית שתספק מענה חייבת להיות רחבה ומקיפה, לכלול צעדים בקשת רחבה של תחומים, לפעול מתוך מגוון של גישות מניעה ולכלול בעלי עניין, הן בממשלה והן בשלטון המקומי, שיש תיאום ושיתופי פעולה ביניהם. איכות שיתופי הפעולה

היא תנאי לעמידה במשימה. לשם כך נחוץ מודל עבודה בין-משרדי, שמבנה רצף טיפולי, מסדיר ממשקי עבודה בין השותפים ומונע פעולות לא מתואמות בין הגופים, המסכלות לעיתים זו את זו.

ד. מנגנוני ניהול ברמת השלטון המרכזי

כמה משרדי ממשלה נוטלים חלק במתן מענים ובאספקת שירותים שונים, שנוגעים במישרין ובעיקר בעקיפין בנושאים הקשורים לפשיעה ולאלימות. מתוך הבנה של האתגר הניהולי של יישום מדיניות ממשלתית, המשרדים מעמידים לרשויות המקומיות גורמי ניהול במימונם. כך, למשל, לרשות לביטחון קהילתי יש רכז יישובי במשרה מלאה או חלקית בכל יישוב ערבי, בכל היישובים הערביים יש מנהל לתוכנית "360", לתוכנית "אתגרים" (חינוך לא-פורמלי) יש משאב ייעודי המוקצה לניהול התוכנית, ולאחרונה השלים המשרד לשוויון חברתי מאמץ גדול לתקנון תפקיד ממצה משאבים לרשויות מקומיות ערביות. בשלב ראשון הוקצו 36 משרות, והצפי הוא להשלימן ל-44 תקנים, זאת בנוסף לתפקידי פרויקטור, הניתנים לרשויות מקומיות מצטיינות. בנוסף, הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים מהווה בעצמה גורם ניהולי, וכנ"ל המטה לפיתוח כלכלי של הבדואים בנגב ומטה המעקב אחר יישום התוכנית הרב-שנתית המיועדת לדרוזים ולצ'רקסים. עם זאת, החיסרון הבולט שהצוות נחשף אליו במהלך הדיונים הוא היעדר סינרגיה בין כלל הגורמים המתכללים. כל גורם ממוקד בפעילות המשרדית שלו, אין שיתופי פעולה מפרים ואין התכוונות למטרה משותפת עם מדדי תוצאה משותפים. בתוך כך, אין העברת מידע חיונית בין הגורמים ולא מתקיימת חשיבה משותפת ממוקדת במאפייני התופעה, בביטוייה כלפי חוץ ובאופן הטיפול האפקטיבי בה. יתר על כן, שמענו מכמה גורמים לא תלויים, שבחירת כוח האדם לתפקידים המתוארים לא תמיד נעשית באופן מיטבי, והדבר פוגע ביכולת להשיג את המטרות ולבצע בקרה אפקטיבית.

ה. מנגנוני ניהול ברמת השלטון המקומי

ברמת היישוב יש כיום שתי ועדות סטטוטוריות שצריכות לפעול. האחת - הוועדה למיגור אלימות, והשנייה - ועדה למאבק בסמים. הגם שמדובר בוועדות מתוקף חוק, במציאות, מעטות הרשויות המקומיות הערביות המקיימות את התכנסויותיהן כנדרש. ספק גם אם בוועדות הללו נמצאים כל הגורמים הרלוונטיים למאבק באלימות, וכל שינוי בהרכבן מחייב שינוי חקיקה, ולכן אינו גמיש. בנוסף, ברמת היישוב פועלת ועדת אכיפה, שההנחיה להתכנסותה מקורה ברשות לביטחון קהילתי. חברים בה ראש הרשות המקומית או מנכ"ל הרשות ומפקד תחנת המשטרה המקומית. הגם שוועדה זו מתכנסת באופן שכיח יותר, היא אינה ממוקדת בהיבטי אכיפה ואינה כוללת היבטים של מניעת אלימות טרם התרחשותה.

מסקנתנו היא, שיש צורך לעצב מנגנון ניהול הן ברמה הממשלתית הבין-משרדית כדי לקבוע מדיניות והן ברמה המקומית כדי להבטיח אופרטיביות, ובתוך כך להבטיח, שכוח האדם המוקצה יהיה מקצועי ובעל היכולות והניסיון הדרושים לביצוע תפקידי הסנכרון והתיאום.

פרק שלישי: הצעה לפתרון - מרכיבי התוכנית האסטרטגית למלחמה בפשיעה ובאלימות בחברה הערבית

העת הזאת היא עת רצון. משיחות רבות שקיימנו עם נבחרי ציבור ערבים ברמה המקומית, עם בעלי תפקידים ועם צעירים, נראה שיש כמיהה להשתלב בחברה הישראלית, אולם יש שורה של חסמים שמונעים זאת.

שינוי המצב הקיים מחייב **אסטרטגיה רב-מערכתית** להתמודדות רחבה, עמוקה ומתמשכת, על מנת ליצור מערכת גומלין (Ecosystem) חדשה ואיתנה. הטיפול צריך להיות **רב-ממדי**, להתמקד בהיבטים המרכזיים של המערכת הקשורים ישירות לפשיעה ואלימות ולהיות מורכב **מתמהיל של אמצעי אכיפה "קשים", לצד פעילויות מניעה "רכות"**. אנו מעריכים, שיידרש מאמץ מתמשך של עשור לפחות להפחתת התופעות הלא-רצויות עד לרמה שדומה לשיעורן בחברה הכללית. כצעדי ביניים, אנו ממליצים לקבוע **מדדי תוצאה** שאפתניים אך בני השגה כבר בטווח של חמש שנים (2021-2025). מתוך הבנה, שהאקו-סיסטם מושפע במידה רבה מסוגיות עומק, כגון תשתיות, דיור, נושאים של חברה וכלכלה, שאינן חלק מהמלצות תוכנית זו, יש הכרח להתחיל את החשיבה על פתרונות אפשריים כבר בשלב הזה, גם אם עיגון הפתרונות ייעשה במסגרת תוכניות רב-שנתיות אחרות.

לשם הובלת המאמצים המערכתיים למלחמה בפשיעה ובאלימות דרוש משרד ממשלתי עם סמכויות ויכולת תיאום וסנכרון בין-משרדית - לכן הובלת המאמץ על ידי משרד ראש הממשלה הינה הכרח להצלחתו. גם בהינתן מציאות תקציבית מאתגרת כמו בעת הנוכחית, נדרש לרכז מאמצים, מגובים בתקציב, כך שההשפעה המצטברת תורגש בשטח באופן משמעותי ותיבנה על הצלחות ראשונות מהירות, רציפות במימוש, וכדי שלא ייווצר ריק שלטוני באף אחד ממרכיבי האסטרטגיה. לכך גם מצפים ראשי הרשויות הערבים.

הצוות זיהה את העקרונות הבאים כחיוניים בכל מענה שיגובש:

- <u>עקרון האחריות המשותפת</u>: בבסיס הגישה השיתופית עומדת ההנחה, שבעיות מורכבות מחייבות טיפול משולב של השלטון המרכזי והמקומי. לאור ניתוח גורמי השורש שתוארו בתחילת העבודה, תנאי הפתיחה במערכת היחסים של השלטון המרכזי עם הרשויות המקומיות הערביות הם לכל הפחות מאתגרים. תחושת אחריות למשימה של כל אחד מהצדדים היא חיונית להבטחת יישום מוצלח של התכנון. גם התכנון הטוב ביותר לא יניב פירות אם לא יושם כהלכה ברמת השטח, וכדי להבטיח זאת יש להתייחס למשימה כאל מרוץ שליחים, המחייב לא רק "העברה של המקל", אלא גם "תפיסתו" בצד השני והבאתו לנקודת הסיום. הצוות ממליץ לראות ברשות המקומית את לבנת היסוד בהתמודדות עם אתגרי האלימות המקומיים, תוך שילוב הקהילה ומעורבותה. כדי לבסס תחושת אחריות יש לספק יכולת השפעה ומעורבות בקבלת החלטות כבר בשלב התכנון, תוך התמקדות באתגרי היישום הנובעים מתכנון זה. את כל אלו יש לתמוך במנגנוני עבודה משותפים ברובד המדינתי והמקומי, הפועלים על פי סדירויות מוגדרות מראש ותוך שימוש במגוון כלים ממשליים לשיפור מארג היחסים ולהגברת הישימות, כגון שיתוף ציבור, ועדות מייעצות, שולחנות עגולים ועוד.
- <u>עקרון האינטגרטיביות באספקת המענים</u>: בבסיס הגישה האינטגרטיבית עומדת ההנחה, שעבודה משולבת ומתואמת של כלל הגורמים מהווה מכפיל כוח, תורמת לייעול בהקצאת המשאבים (תוך מינוף אמצעים חוץ-ממשלתיים) ולחיסכון במשאבים המושקעים. עבודה מערכתית ומתואמת תביא להטיית מרכז הכובד לכיוון הנורמטיבי ותגדיל את היקף הבוגרים שישתלבו טוב יותר בחברה בכל מעגלי החיים ויתרמו יותר מבחינה כלכלית לפריון ולתוצר הלאומי, תוך הפחתת העלויות השליליות הנלוות לתופעות ישירות ועקיפות של הפרת חוק.

- עקרון היעילות והמועילות: בבסיס גישה זו עומדת ההנחה, שעל מנת לדייק את המענים ולא לעשות "עוד מאותו הדבר", יש צורך בבחינת האפקטיביות של הכלים המיושמים. זאת לאור מדדי תוצאה מוגדרים, המכוונים ספציפית להפחתה של תופעות פשיעה ואלימות, בהקפדה על בקרה הולמת לכלי ההתערבות שמיושמים וביצוע מדידה עיתית, הנסמכת על נתונים מינהליים ככל האפשר. בתוך כך, נדרשת שקיפות ביחס לפעילות שנעשית ולמדדים המרכזיים, ונחוץ שכל גורם ציבורי ישקיף את הנתונים המצויים בידיו בהתאם לכללי שמירה על הפרטיות. על מנת למנוע חשש לפרסום נתונים רגישים, ניתן לפרסם את הנתונים ברמה אזורית או מחוזית.

לאור עקרונות אלה מוצע:

- להגדיר את הנושא של הפחתת תופעות פשיעה ואלימות במרחב הציבורי כאתגר לאומי, המחייב תוכנית ייעודית חמש-שנתית (זאת בנוסף לתוכניות הרב-שנתיות לצמיחה כלכלית ופיתוח חברתי בחברה הערבית). התוכנית הלאומית תתמקד בזיהוי (טרגטינג) של אלה שכבר מביאים לידי ביטוי התנהגויות תוקפניות ופורעות חוק ותנגיש להם את המענים באופן פרואקטיבי ומתמשך לתקופת הטיפול שתיקבע.
- להצהיר על מרכזיות הרשות המקומית בכל פתרון שיגובש ולספק לה את הכלים והתמיכה ליישם אחריות משותפת יחד עם השלטון המרכזי.
- לתת עדיפות לטיפול בגברים בני 18-24, מיד ביציאה מהתיכון או בשנים הראשונות לאחר סיום הלימודים, בהכוונה למסלולי השכלה, תעסוקה, או שירות אזרחי, תוך מתן מעטפת שירותים, הכוללת כישורי חיים, לימודי עברית, הכשרה מקצועית וליווי בתקופת ההשמה הראשונה.
- לשים דגש על עבודה בין-משרדית מתואמת ומסונכרנת. כדי לאפשר זאת נדרשות הסכמות בין המשרדים הממשלתיים ברמה הארצית ביחס לתחומי האחריות והסמכות של כל אחד מהם וביחס לדרכי העבודה המשותפות שרוצים להטמיע ברמה היישובית. לצורך ביסוס הסכמות אלה וקיומן נדרש מנגנון ניהול ארצי בין-משרדי, שיגבש, ישדרג ויחדש את ההסכמות מעת לעת ויפקח על יישומן ברמת הרשויות המקומיות.
- להנחות את כלל הגופים הממשלתיים, הפועלים בתחומי אחריותם וסמכותם, לבחון מערכתית האם הכלים והמענים בנושאים שבטיפולם נותנים מענה ומתאימים לצרכיה ולמאפייניה הייחודיים של החברה הערבית, או שמא יש צורך בחשיבה רעננה, "מחוץ לקופסה", כדי להפעיל כלים ומענים מותאמים. כך, כאשר גוף מדינתי או מקומי כלשהו עוסק בטיפול בנושא מסוים, עליו לתת את דעתו לשאלה האם נדרשת התייחסות מיוחדת ליישום החלטותיו או המלצותיו לחברה הערבית.
- נוסף על העקרונות הנ"ל, אנו מציעים 4 כיווני מאמץ עיקריים במסגרת תוכנית זו, לצד צעדים משלימים, שאת החשיבה עליהם יש להתחיל כבר עתה, גם אם העיגון שלהם ייעשה בתוכניות המשך לתוכניות בעלות אופי אסטרטגי (כגון תוכנית המשך להחלטות ממשלה מס' 922, 2397, 959, 1480).[39]

39 922 - פעילות הממשלה לפיתוח כלכלי באוכלוסיית המיעוטים בשנים 2016-2020; 2397 - תוכנית לפיתוח כלכלי-חברתי בקרב האוכלוסייה הבדואית בנגב בשנים 2017-2021, 959 - תוכנית לפיתוח ולהעצמה של היישובים הדרוזיים והצ'רקסיים לשנים 2016-2019; 1480 - תוכנית ממשלתית להעצמה ולחיזוק כלכלי-חברתי של היישובים הבדואים בצפון לשנים 2016-2020.

1. מאמץ עיקרי נגד גורמי פשע ותופעות פשיעה חמורה

בהשתתפות: המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל, משרד המשפטים, משרד הפנים, משרד האוצר.

הנחת יסוד: ארגוני הפשע (פשיעה מאורגנת) וכנופיות הפשע ("פשיעת ביניים"), הם המחוללים העיקריים של תופעות הפשיעה החמורה, ומיגורם מחייב מאמץ אכיפתי מרוכז, שילוב אמצעי אכיפה, הגברת נוכחות משטרתית ויצירת הרתעה, זאת על מנת ליצור השפעה מהירה וישירה על היקפי התופעה ולצמצם את מרחב האפשרויות לביצוע העבירות.

עקרונות פעולה: הרחבת פעולות אכיפה משותפות, הגדלת שיעורי הפענוח, הרשעה וענישה אפקטיבית בעבירות חמורות שיוגדרו בעדיפות גבוהה (כגון החזקה ושימוש באמל"ח), יצירת הרתעה אפקטיבית ושינוי "משוואת הכדאיות" בין הסיכוי להיתפס ולהיות מורשע (תוחלת הענישה) לבין הרווח מביצוע העבירה.

הצעות לפעולה:

א. הגברת השימוש באכיפה כלכלית ובאכיפה משולבת

אכיפה כלכלית

הפעילות העבריינית של גורמי הפשיעה בחברה הערבית היא חלק ממערכת כלכלית רחבה יותר. מרבית הפעילויות הפליליות מונעות מתמריץ להרוויח כספים ולשומרם הרחק מגורמי האכיפה. במיוחד מוכרת פשיעה כלכלית הכוללת פעילויות, כגון סחר באמל"ח, סחר בסמים, השתלטות אלימה על מכרזים של רשויות מקומיות ופעילות נרחבת ביותר של מתן אשראי למשקי בית, לעסקים ולדיור, בין היתר כמענה לחסמים המבניים של שוק האשראי בחברה הערבית. במקרים רבים יש קושי להפעיל אכיפה פלילית נגד גורמי פשיעה עקב היעדר ראיות מספקות להגשת כתב אישום, קושי ביצירת שיתוף פעולה של עדים ומתלוננים, הטלת עונשים שאינם חמורים דיים על ידי בתי המשפט, הסכמי סולחה שמרחיקים את גורמי האכיפה מטיפול במקרה ועוד. בלא מעט מקרים שבהם אי אפשר לבסס עבירות פליליות מחוק העונשין (לדוגמה: סחר בנשק, כפיית שירותי שמירה - דמי חסות ועוד), אפשר לבסס עבירות כלכליות (לדוגמה: חשבוניות פיקטיביות, שימוש לא חוקי במזומנים, אי תשלום מס על רווחים, קבלת דבר במרמה מהרגולטור ועוד) מכיוון שהפעילות העבריינית של גורמי הפשיעה בחברה הערבית היא חלק ממערכת כלכלית רחבה יותר. על כן, לא די בשימוש בלעדי בכלים פליליים קלאסיים, ונדרשת הסתכלות רחבה יותר על המענים האכיפתיים בתחום זה.

לאור היקפי הפשיעה בחברה הערבית, מורכבותם וחומרתם כפי שהוצגו, יש צורך בשילוב כוחות של גורמי אכיפה נוספים וכלי אכיפה מגוונים מתחומי משפט שונים, בדגש על אכיפה כלכלית. כלי האכיפה הכלכלית מכוונים לפגוע במניע הכלכלי הנלווה לעבירות קשות (בין היתר, עבירות סחיטה, סמים, איומים, שוחד, סחר בנשק ועוד). באמצעות הכלי הכלכלי ניתן להקטין את התמריץ שיש לעבריינים לבצע את העבירות, לשלול מהם את פירות העבירה ובכך גם להקטין את היקף המשאבים העומד לרשותם לצורך הפעלת ה"עסק העבריני".[40] כלי שנמצא יעיל, המופעל על ידי רשות המיסים יחד עם משטרת ישראל, הוא שומות לפי סעיף 194 לפקודת מס הכנסה (גביית מס במקרים מיוחדים). הליך זה, של שומה לגבייה מהירה, נעשה תוך שיתוף פעולה של פקיד השומה האזרחי והפרקליטות האזרחית, ובפיקוח של בית

40 כך, לדוגמה, שלילת פירות העבירה עשויה לפגוע אנושות בתזרים המזומנים של ארגון פשיעה ולהקשות עליו תשלום ל"חיילים", לרכישת כלי נשק, רכבים, דירות, מתן שוחד ועוד.

המשפט, והוא מאפשר מקסום של הסכומים שמוצאים ממעגל העבירה הפלילית. כלי אפשרי נוסף הוא כלי החילוט הפלילי, שבאמצעותו המדינה שוללת מהעבריין כל רכוש שצמח לנאשם מהעבירות, או כל רכוש ששימש או אפשר לנאשם לבצע את העבירות. כלי רב עוצמה זה עשוי, אם יופעל נכון, לפגוע באופן משמעותי הן בתמריץ הכלכלי לבצע את העבירה והן ביכולת ה"עסק העברייני" לתפקד לאורך זמן.

סוג עבירות ייחודיות נוספות, המטופלות במסגרת האכיפה הכלכלית, קשור בתיקי חשבוניות פיקטיביות, הנפוצות מאוד בחברה הערבית. התמודדות אפקטיבית עם עבירות אלו דורשות התמקצעות ומומחיות הדרושות לטיפול בתחום ייעודי זה, וחשוב להקצות לכך משאבים ייחודיים.

בתחום האכיפה הכלכלית קיימת חשיבות רבה לפעילות של יחידת "יהלום" של רשות המיסים ושל הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, אשר הצוות מצא כי פעילותה בחברה הערבית מצומצמת מדי, הן במונחים מוחלטים והן ביחס לשיעורי הפשיעה בחברה הערבית בעת הנוכחית.

<u>תחום האכיפה המשולבת - כלים אזרחיים ומינהליים</u>

אכיפה משולבת היא כלי שהשימוש בו גבר בעשור האחרון. במסגרתה של האכיפה המשולבת נוצרים ממשקי עבודה ופעולה בין גורמי אכיפה שונים מתחומים מגוונים, המופעלים בסנכרון ובשיתוף פעולה כלפי יעדי פשיעה מרכזיים ומקומיים, כלפי תופעות הפוגעות בנכסי המדינה, בסדר הציבורי ובתחושת הביטחון של האזרחים. הפעילות המשולבת מתמקדת במגוון הכלים האזרחיים והמינהליים העומדים לרשותה של המדינה במטרה לפגוע בכיסו של העבריין, להכביד על מקורותיו הכלכליים ולהשיב לציבור נכסי מדינה שנפגעו. דרך הפעולה העיקרית באכיפה משולבת היא באמצעות כינון "שולחנות עגולים", שמתכנסים סביבם גורמים מדינתיים שונים הרלוונטיים לטיפול ביעד שנבחר, נקבע מועד פעולה משותף לכולם, ובעת שנקבעה - כל אחד מהגורמים מפעיל את כליו בהתאם לסמכויותיו. בתום הפעילות מרוכזים כלל התוצרים וננקטות הפעולות המתחייבות.

מאז הוחל תיקון 116 לחוק התכנון והבנייה חלה ירידה משמעותית בביצוען של עבירות תכנון ובנייה הן במגזר הערבי והן בכלל. זאת הודות לפעולות האכיפה המבוצעות על ידי היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה (הרשות לאכיפה במקרקעין), כפי שהדברים עולים, בין היתר, מדו"ח סיכום שנת 2019 של פעולות האכיפה בתחום התכנון והבנייה, אשר הוגש אך לאחרונה לכנסת.

לאור העובדה, שלפעילות גורמי הפשיעה נלווית במקרים רבים בנייה לא חוקית בהיקפים משמעותיים, ובשים לב ליעילות פעולות האכיפה של היחידה הארצית, יש לשאוף למיצוי מלוא הפוטנציאל של היחידה אל מול גורמי פשיעה, אשר הצוות מצא שאינו ממומש כיום כפי שהיה ניתן.

לאור האמור לעיל, הצוות ממליץ על הגדלה משמעותית של פעילות האכיפה הכלכלית והאכיפה המשולבת כנגד גורמי הפשיעה בחברה הערבית, בדגש על מיקוד המאמץ בגורמי הפשיעה המאורגנת ובכנופיות הפשע, מתוך הבנה שהללו הם המחוללים העיקריים של תופעת הפשיעה החמורה. מוצע, כי משטרת ישראל, היחידה לאכיפה אזרחית בפרקליטות המדינה ומטה אכיפה כלכלית יגבשו תוכנית עבודה על בסיס תמונת מודיעין משטרתי, לרבות מדדי תוצאה כמותיים להיקף האכיפה הכלכלית ומדדי יעילות, כדי לוודא שהרכוש שנתפס נשלל מהעבריין לצמיתות. בתחום האכיפה המשולבת יכולים להיות מדדים כמותיים (כמות מבצעים בשנה קלנדרית) ומדדים איכותיים - כלפי מי בוצעה הפעילות, במטרה למקד מאמץ במחוללי הפשיעה העיקריים. חשוב להדגיש, שכל גוף אוכף שיידרש לפעול, בהם רשות המיסים על יחידותיה הרלוונטיות (לרבות יחידת "יהלום"), הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור,

היחידה הארצית לאכיפת דיני התכנון והבנייה, רשות מקרקעי ישראל וכל גוף אחר, יתגייסו לטובת ביצוע תוכנית האכיפה, גם אם בעת הנוכחית תוכנית זו אינה עולה בקנה אחד עם סדרי העדיפויות הפנימיים שלהם. כמו כן, יידרש תגבור ותעדוף של משאבי הפרקליטות והאכיפה וכן תעדוף של משאבי התביעה על מנת להביא לכך, שפעילות האכיפה תבשיל לכדי ענישה אפקטיבית של גורמי הפשיעה. למען הסר ספק, לאור תמונת המצב ושיעורי הפשיעה החמורה בחברה הערבית בעת הנוכחית, והצורך לרכז מאמצים, יידרשו כל הגופים האוכפים, כלכליים ואזרחיים כאחד, להתגייס למאמץ ולתעדף את תוכנית האכיפה בחברה הערבית, גם על חשבון פעילויות אחרות.

<u>תיאום בין גורמי האכיפה</u>

בהיבט טיוב האכיפה בנושא הפשיעה בחברה הערבית, יש מקום להעמקת המיפוי של מאפייניה השונים של פשיעה זו (רצח נשים, שוק אפור, ירי באזור מגורים, סחר באמל"ח, עבירות כלכליות ועוד), תוך בחינת הצורך בפיתוח תורת עבודה מותאמת וייעודית לכל אחת מתופעות אלה, בהתאם להקשר הנדרש. לשם כך נדרש שיתוף ידע קבוע ופיתוח הנושא באופן משותף על ידי גורמי האכיפה והייעוץ המשפטי לממשלה.

בהמשך לאמור, יש חשיבות רבה בתיאום פעילותם של גורמי האכיפה השונים, באופן שייצור אפקט אכיפתי משולב והרמוני. תיאום רציף ויצירת פלטפורמה לסנכרון בין המערכות, יאפשרו ריכוז משאבים נכון ומתואם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר. כמו כן, נדרש תיאום עם גורמים נוספים במשרדי הממשלה השונים, שיהיו מעורבים לפי הצורך בשיח הרציף.

כדי לייצר סנכרון, שיתוף מידע והתאמה בין תפיסות העבודה של הגופים השונים, ולוודא כי כל מערך האכיפה פועל באופן משולב לטובת יעדים משותפים, וכן ממצה את אפשרויות שיתופי הפעולה עם משרדי ממשלה נוספים, נכון לקבוע מנגנון לתיאום קבוע בין כלל הגורמים הרלוונטיים במשרדי הממשלה השונים כאמור, המתמקד באתגרים של הפשיעה בחברה הערבית. דוגמה לזיהוי הצורך בתיאום כאמור שהוכר בנושאים אחרים, ניתן לראות בהקמת "צוות העל להתוויית מדיניות למאבק בפשיעה החמורה ובפשיעה המאורגנת ובתוצריהן", צוות שהוקם מכוח החלטת ממשלה מס' 4618, בראשות היועץ המשפטי לממשלה וכן צוות מכין לצוות העל בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (משפט פלילי). בדומה למנגנונים אלה, מוצע כי לעניין מיקוד המאמץ כפי שמתבקש בעבודה זו, יקבע היועץ המשפטי לממשלה מנגנון שייתן מענה לאתגרים המיוחדים הכרוכים בטיפול בפשיעה בחברה הערבית. אחת לרבעון תתקיים ישיבה של היועץ המשפטי לממשלה ומפכ"ל המשטרה למעקב אחר היעדים שיקבעו לטיפול בנושא הפשיעה בחברה הערבית והכוונה להמשך.

ב. חיזוק מערך האכיפה הפלילית ה"קלאסית"

במקביל למהלכים להעצמת האכיפה המשולבת והאכיפה הכלכלית כמפורט לעיל, יש צורך בחיזוק שרשרת האכיפה הפלילית, בדגש על האתגרים הייחודים המאפיינים את החברה הערבית, דוגמת היעדר תלונות, או הקושי בגביית עדויות. על כן, מוצע להקים חוליות אכיפה במחוזות של הפרקליטות, שיפתחו מומחיות לטיפול באתגרים האכיפתיים בתחום הפלילי, הייחודים לחברה הערבית, וינחו מקצועית את כלל העוסקים בתחום. בתוך כך, תינתן הכשרה מתאימה לפרקליטים להתמודדות עם כלל החסמים הקיימים, והם יידרשו לרכז ידע, ללמוד את החסמים הספציפיים, לדייק את המענים, ליצור שיתופי פעולה עם גורמים מחוץ לפרקליטות (למשל, משטרת ישראל, ארגוני סיוע אזרחיים, גורמים בקהילה וכיו"ב), לקיים מעקב הדוק אחר הטיפול בתיקים החמורים בטיפול המחוז ולקדם את הטיפול בהם.

ג. השלמת המימוש של התוכנית המשטרתית לבניין הכוח

החלטת ממשלה מס׳ 1402, שאושרה בתאריך 10.04.2016, קבעה לראשונה את סוגיית שיפור רמת הביטחון האישי בחברה הערבית כמהלך ממשלתי מובחן, המלווה במשאבים ייחודיים, אולם מבלי לקבוע מדדי תוצאה ברורים. התוכנית הביאה לפתיחת 7 תחנות משטרה ביישובים ערביים ולגיוס של כ-420 שוטרים בני החברה הערבית באמצעות הקמת מינהלת ייעודית לנושא במטה משטרת ישראל, אך התוכנית לא יושמה במלואה בשל מחסור במשאבים. בשל פרק הזמן הקצר שחלף אי אפשר להצביע באופן מלא על ההשפעה של המהלך על רמת הביטחון האישי בחברה הערבית, ותוצאות הביניים אינן חד-משמעיות בכל הקשור להשפעה של פתיחת תחנה ביישוב ערבי על רמת הביטחון האישי ועל אמון התושבים במשטרה. מתוך הלימוד המעמיק נראה, שבניין הכוח הוא יסוד חיוני, אך אין בו די, וחשוב ללוותו גם בשינוי דרכי הפעולה. הציבור הערבי כמה לנוכחות משטרתית כשירות לציבור. בתוך כך, לנראות תחנות המשטרה ולנגישותן לציבור יש חשיבות רבה.

לפיכך, הצוות ממליץ על המשך בניין הכוח המשטרתי בחברה הערבית באמצעות השלמת יישומה של תוכנית החומש, שאושרה בהחלטת הממשלה בשנת 2016, וקביעת תוכנית חומש נוספת לשנים 2021-2025, שתשלים את **פריסת תחנות המשטרה** ואת תגבור התחנות הקיימות בחברה הערבית. תחנות המשטרה מהוות רכיב יסודי והכרחי בהנגשה של שירותי שיטור בסיסיים לאזרחים הערבים, בהעלאת שיעורי הפענוח של הפשיעה החמורה בחברה הערבית על ידי קיצור משמעותי של זמני התגובה וההגעה לזירות הפשיעה, ובביסוס יחסי משטרה-קהילה בריאים, שיובילו להעלאת האמון במשטרה בחברה הערבית. בנוסף, יש **לחזק את היחידות המרחביות והארציות** לפעילות נגד פשיעה מאורגנת ולתת דגש מיוחד לנושא הטיפול בסחיטת דמי חסות, שנמצא כגורם משמעותי, שבעטיו נפגעת אנושות הכלכלה מקומית ביישובים הערביים. כמו כן, הצוות ממליץ להמשיך את המאמץ **בגיוס שוטרים מהחברה הערבית** למשטרת ישראל, אך מציע לבצע בחינה מחודשת של אופני ההכשרה וההשמה של השוטרים המגויסים במסגרת התוכנית, בדגש על התמודדות עם רגישויות תרבותיות וחברתיות, ובהתבסס על הניסיון המיטבי שנצבר במהלכים דומים בעולם, על מנת לוודא, שצעד זה מפיק את מלוא הפוטנציאל בכל הקשור להקטנת הניכור בין האזרחים הערבים למשטרת ישראל וליצירת מודלים חיוביים לחיקוי לצעירים.

היות שמהלך זה צפוי לדרוש הקצאת משאבים גדולים מאוד מתקציב המדינה, תוכנית בניין הכוח המשטרתית נדרשת להיות מלווה במדדי תוצאה ברורים לטווח הבינוני והארוך, לרבות הפחתה משמעותית בשיעור העבירות החמורות, הגדלת שיעורי הפענוח והעלאת אמון האזרחים הערבים במשטרה. זאת במסגרת מגמה כללית לצמצום הפער בתחומים אלו בין החברה הערבית לחברה היהודית ולסגירתו. בנוסף, יש להבטיח את המשאבים המוקצים אל מול שינויים שעשויים לחול בתקציב.

ד. העצמה של כלי האכיפה והחמרת הענישה כנגד עבירות אמל״ח

במסגרת עבודת הצוות צפו פערים במסגרת החוקית התומכת באכיפה כנגד עבירות אמל״ח (אחזקת נשק, נשיאת נשק, סחר בנשק וכיו״ב). פערים אלו מקשים הן על ביצוע פעולות אכיפה אפקטיביות והן על הגעה לענישה אפקטיבית, שתצליח לשנות את הנורמות המושרשות בכל הנוגע לאחזקת נשק ולשימוש בנשק. לפיכך, על מנת לתמוך במאמצי האכיפה כנגד גורמי פשיעה בחברה הערבית בכלל, וכנגד עבירות אמל״ח בפרט, יש לטייב ולמצות את הכלים הפליליים הקלאסיים ולתמוך אותם בפתרונות אכיפה נוספים ומגוונים, מתחומי משפט שונים, כפי שיפורט בהמשך.

הצוות ממליץ על מענה ייעודי, ממוקד ומדויק, שיש בכוחו לטייב את האכיפה הפלילית בתחום, להעלות את רמת הענישה ובכך לחזק את אמון הציבור הערבי ברשויות האכיפה בפרט ובמדינת ישראל בכלל. מוצע לקדם את הסוגיות הבאות, לרבות תיקוני החקיקה הכרוכים בכך:

1. פעילות משולבת להחמרת הענישה בעבירות נשק, בין היתר באמצעות עריכת חוות דעת מומחים בתיקי נשק, שיוגשו לבתי המשפט במטרה ליצור שינוי ברף הענישה הנהוג. כמו כן, הנחיית התובעים לעתירה לעונשים מחמירים יותר וערעורים על עונשים מקילים, בחינת הצורך בהעלאת רף הקנסות וזירוז משך הטיפול בתיקי אמל"ח.

2. תגבור מעבדות הבדיקה לשימוש בנשק במשטרת ישראל. מדיוני הצוות עלה, כי קיים עומס על פעילות המעבדות, כך שחלק מהנשקים שנמצאים בחיפוש משטרתי כלל לא מגיעים אליהן. בפרט, כאשר נמצא נשק בבית של אדם שחשוד בפשע שאינו קשור בירי, הנשק מוחרם, אך החשוד אינו מואשם בעבירות של שימוש בנשק. זאת בעקבות העומס על המעבדות, אשר אינו מאפשר בדיקות של נשקים שלא במסגרת חקירות ישירות של מקרי ירי.

3. החמרה בענישה לגבי סחר בחלקי נשק "מהותיים", אשר נרכשים בנפרד ומשמשים לייצור עצמאי של כלי נשק באמצעות הרכבתם על ידי גורמי הפשיעה. החוק כיום קובע ענישה מקילה לעבירות של סחר בחלקי נשק ביחס לסחר בנשק, ונדרש לבחון תיקוני חקיקה, הנדרשים בהקשר לתופעה זו.

4. סגירת הפרצה החוקית בכל הנוגע לכלים דמויי כלי ירייה, אשר ניתן להסב אותם לכלי ירייה. בפני הצוות הוצג הפער הקיים בכל הנוגע לכלים וצעצועים דוגמת "Airsoft", אשר אין כיום מגבלה חוקית על כניסתם לישראל וניתן להסב אותם לשמש ככלי ירייה. בחינה של תיקון חקיקה זה היא באחריותו של משרד הכלכלה והתעשייה.

5. תיקון חוק סמכויות לשם מניעת ביצוע עבירות באתר אינטרנט, כך שהסמכויות המעוגנות בו יחולו גם על עבירות נשק, שעניינן סחר בנשק שלא כדין.

6. תעדוף השימוש בכלי ענישה מיידיים וכאלו המייצרים הרתעה משמעותית, בדגש על ענישה כלכלית.

נוסף לצעדים של העצמת כלי האכיפה, נכון יהיה שמשטרת ישראל תקדם תוכנית מקיפה למיגור תופעת האמל"ח בחברה הערבית, תוך התבססות על רעיונות יצירתיים, למידה בין-לאומית משווה הבוחנת כיצד התמודדו עם הנושא במדינות אחרות באופן אפקטיבי, טיפול במרכיבים תודעתיים של הקהילה ורתימת מנהיגים, אנשי דת וגורמים בעלי השפעה בחברה.

ה. ייעול השימוש באמצעים טכנולוגיים חזותיים (מוקדי מצלמות)

עבודת הצוות הציפה תמונת מציאות עגומה, שבה השימוש במצלמות ביישובים הערביים, על אף ההשקעה הכספית מצד המדינה בתחום, לוקה בחוסר יעילות בולט. ככלל, המצלמות אשר הותקנו בתחומי הרשויות המקומיות הערביות במימון הרשות לביטחון קהילתי משדרות למוקד, אשר אינו מסונכרן עם תחנת המשטרה וגם לא עם המוקד העירוני (106). כמו כן, מצלמות רבות אינן תקינות בשל מחסור בתקציבי אחזקה, ובנוסף, מוקד המצלמות אינו מאויש במהלך מרבית שעות היממה בשל מחסור בתקנים ובתקציב. התוצאה היא מערך מצלמות לא אפקטיבי, שנכשל גם ביצירת הרתעה.

לאור מצב זה גיבשו המשרד לביטחון הפנים ומשרד והפנים תפיסת הפעלה משולבת אזורית, הקובעת כי מצלמות שיותקנו בתחומי הרשויות המקומיות ישדרו הן למוקד העירוני של הרשויות המקומיות לצורך שיפור השירות לתושב, והן למוקד אזורי של המשטרה לצורכי שיטור ואכיפה, שיאויש באופן רציף. המוקדים האזוריים של המשטרה יחפפו במידת האפשר את האשכולות האזוריים של משרד הפנים, על מנת לחזק את תפיסת העבודה האזורית שהממשלה מבקשת לקדם. במסגרת זו הוצע גם לבחון אפשרות ליצירת מוקד עירוני משולב לכמה רשויות בחסות האשכול, כאשר מדובר ברשויות קטנות המתקשות לשאת במימון העלות של מוקד עצמאי. בהמשך תיבחן האפשרות לחיבור מצלמות נוספות של גופים מדינתיים (כגון מצלמות של חברת נתיבי ישראל) לפי אותה תפיסת הפעלה. לאחר תקופת מעבר שתיקבע, מוצע, שיישום התפיסה יהיה תנאי למימון המדינה להתקנת מצלמות בתחומי הרשויות המקומיות. במאי 2020, עם הקמתה של הממשלה ה-35, התווסף לתמונת הגורמים המעורבים גם המשרד לקידום קהילתי, שקיבל לידיו את האחריות לרשות לביטחון קהילתי, הממנת חלק ניכר מהמצלמות. לאור זאת, נחוץ לסנכרן את תפיסת ההפעלה בהתחשב במשרד החדש שקם, אולם הצוות מדגיש, כי נכון שתפיסת ההפעלה האזורית תישמר.

ו. מענים חלופיים להגנה על עדים ומתלוננים, שאינם התוכנית להגנת עדים

הצוות דן רבות במעגל חוסר האמון, שבמסגרתו הפחד מגורמי הפשיעה והדומיננטיות שלהם בחברה הערבית מובילים לקושי של המשטרה לגבות ראיות, שמקשה על יצירת אכיפה ועניש אפקטיביים, מה שמוביל לחוסר אמון ביכולת וברצון של המשטרה לפעול כנגד גורמי הפשיעה ומקטין עוד יותר את הנכונות לשתף פעולה עם המשטרה, וחוזר חלילה. האיום שמציבים גורמי הפשיעה על כל מי שיעיד נגדם או יסייע לפעילות האכיפה המשטרתית הוא ממשי ונוכח. בין היתר, תוארו בפני הצוות מקרים שבהם כבר נגבו ראיות כנגד גורמי פשיעה במסגרת חקירות, ואלו חזרו בהם לאחר כמה ימים וביקשו לשנות בדיעבד את העדות שמסרו. הצוות מצא, כי כיום קיים חסך במענים נוספים להגנת מתלוננים ועדים מאוימים, שאינם במסגרת התוכנית להגנת עדים. התוכנית להגנת עדים נותנת מענה למקרי קצה, והשתתפות בה כרוכה בשינוי דרמטי של סביבת החיים ומסלולם. יש צורך במסלולים נוספים, אגרסיביים פחות, אשר ייתנו מענה לאיומים מהסוג הרווח כיום בחברה הערבית באופן אפקטיבי ומוגבל בזמן, באותם מקרים שבהם יש ערך גדול במיוחד לעדות במסגרת המאבק בגורמי הפשיעה בחברה הערבית. כל זאת תוך התחשבות בכך, שגורמי הפשע נוטים להפעיל לחצים על מעגלי משפחה מורחבים של המתלוננים והעדים ותוך הבנה, כי נחוצה חשיבה מחוץ לקופסה כדי להתמודד עם בעיה זו. בין הנושאים לחשיבה ופיתוח: שמירה על קשר רציף עם העדים, עם נפגעי העבירה, עם ארגוני סיוע בחברה הערבית, עם מובילי דעה בחברה הערבית ובקהילה ועם הגורמים הרלוונטיים במשטרה ובמשרדי ממשלה נוספים. מומלץ לשלב בחשיבה, מלבד המשטרה, גם חוקרים מהאקדמיה, ארגוני חברה אזרחית, בעלי תפקידים במשרדי הממשלה וברשויות המקומיות וגורמים בעלי השפעה בקהילה.

ז. חלופות ענישה בעלות דגש שיקומי

באותם מקרים שבהם פעילות האכיפה המשטרתית מצליחה להניב כתבי אישום והרשעות, פעמים רבות העונש מסתכם בתקופת מאסר קצרה יחסית של פחות משנתיים, בין היתר במרבית המקרים של עבירות של אחזקת נשק ונשיאת נשק. בפני הצוות הושמעו טענות רבות, כי מצב זה ממצה את הרע מכל העולמות. תקופת המאסר הקצרה אינה מייצרת הרתעה אפקטיבית מפני ביצוע העבירות, והעבריינים רואים בכך סיכון כדאי לאור הערך הכלכלי של ביצוע העבירה. בנוסף, תקופת השהות הקצרה בכלא מחברת את העבריין עוד יותר לעולם הפשיעה ורק מגדילה את הסיכוי לפעילות קבועה של העבריין

לטובת גורמי הפשיעה בחברה הערבית. עניין זה גם עלה בהרחבה ממסקנות הוועדה הציבורית לבחינת מדיניות הענישה והטיפול בעבריינים, בראשות שופטת בית המשפט העליון בדימוס דליה דורנר. בשים לב לדברים האמורים, הצוות סבור, כי לצד המאמץ להחמיר את הענישה בעבירות אמל"ח כפי שפורט לעיל, יש לקדם את השימוש באמצעי ענישה בעלי דגש שיקומי, מבלי לוותר על תכליות הענישה. זאת בפרט כתחליף לעונשי מאסר קצרים בעבירות שאינן בעלות חומרה מיוחדת.

כך, למשל, יש להרחיב את תפיסת בתי המשפט הקהילתיים אשר שמים דגש מיוחד על שיקומו של האדם. לאורך ההליך מושם דגש על טיפול בבעיות הרקע שהובילו לביצוע העבירה, על שיקומו של הנאשם ועל שילובו בקהילה. ההחלטות בהליך מתקבלות בשיתוף הצדדים בהסכמתם, ויש העדפה לעונשים שיקומיים, שאינם כוללים מאסר בין כותלי הכלא. העדפת תהליך זה נבחנת על ידי הגורמים המוסמכים ומחייבת הירתמות ומוטיבציה של הנאשם. לסניגוריה הציבורית יש תפקיד חשוב בתחום זה כמי שמייצגת חלק משמעותי מעוברי החוק, בעיקר מקרב העצורים, החשודים והנידונים, שמעורבותם בפשיעה ובעבריינות אינה חלק ממנגנונים מבוססים כלכלית של עבריינות. הניסיון המקצועי מלמד, כי קשרי האמון הייחודיים הנוצרים בין סניגור לבין לקוחו עשויים להוות תשתית ראשונית לנכונות מצד עוברי חוק להשתלב במסגרות טיפוליות ושיקומיות שונות, להתמיד ולשתף פעולה עם מערכי שיקום תחת סמכות בית המשפט.

חשוב לבחון מה הם המקרים בהליך הפלילי שבהם ניתן להעדיף חלופות מאסר, שיהיו בעלות אופק שיקומי ויסייעו בשילוב אוכלוסייה עוברת חוק בקהילה. זאת, במיוחד בכל הנוגע לעבריינים שאינם בעלי רקע פלילי. צוות עבודה בראשותה של המשנה ליועמ"ש, עמית מררי, עוסק בבחינת חלופות ענישה, שיאפשרו צמצום השימוש בעונשי מאסר. מוצע, כי הצוות ייתן דעתו, במסגרת גיבוש המלצותיו בנושא, גם לשאלה האם קיימים ונדרשים מענים מותאמים לחברה הערבית, במטרה לאפשר את מיצוי הפוטנציאל בהעדפת חלופות מאסר במקרים המתאימים.

חשוב להדגיש, כי מתן דגש לפיתוח מענים טובים לשיקום עבריינים בחברה הערבית, במיוחד כאשר מדובר בצעירים חסרי עבר פלילי קודם, צריך להתבסס על שיתופי פעולה של כלל הגופים הרלוונטיים עם הרשות המקומית על מגוון מחלקותיה (חינוך, רווחה, תרבות ופנאי, צעירים וכיו"ב), הקהילה והחברה האזרחית. חיזוק הרשויות המקומיות כפי שמוצע בדו"ח זה בהקשרים אחרים צריך לקחת בחשבון גם את הצורך לחזק את הרשות לצורך מתן מענים טובים בתחום האמור.

2. מאמץ עיקרי נגד לחצים וחדירה של גורמי פשיעה לרשויות המקומיות

בהובלת משרד הפנים ובהשתתפות: משרד המשפטים, המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל

<u>הנחת יסוד</u>: על הממשלה ליצור תרשימי זרימה, שיאפשרו קבלת החלטות מקצועית ברשות המקומית, תוך נטרול לחצים מצד גורמי פשיעה ("הארכיטקטורה של הבחירה" = עיצוב סביבת אפשרויות שמספקת רמזים והזדמנויות לבחור נכון).

<u>עקרונות פעולה</u>: הסתייעות במנגנונים ובתהליכים מקצועיים מחוץ לרשות המקומית על מנת להביא להפחתת הלחצים הישירים על הרשויות המקומיות.

הצעות:

א. חיזוק בקרה בזמן אמת על הרשויות המקומיות

על מנת לשפר את מגוון המענים וליצור חסמים להשתלטות של גורמי פשיעה על מכרזי ביצוע ועל תפקידי מפתח ברשויות המקומיות יש צורך לייצר יכולת בקרה בזמן אמת של משרד הפנים על הרשויות המקומיות. פעילות בקרה ופיקוח בזמן אמת, המבוססת על מודיעין ומידע זמין, עשויה להרתיע את גורמי הפשיעה לנטרל השפעות זרות על קבלת החלטות, לחזק את השדרה הניהולית ברשות וליצור שקיפות בפעילות הרשויות.

במהלך עבודת הצוות ציין משרד הפנים, כי במאי 2009 קיבלה ממשלת ישראל את החלטה מס׳ 193 בעניין הקמת רשות פנים-ממשלתית לבקרת רשויות מקומיות (להלן: רשות הבקרה). בנימוקים להחלטה נאמר, כי "על אף שהממשלה מזרימה לרשויות המקומיות כספים רבים, הציבור בכללותו והממשלה בפרט אינם נהנים ממידע שוטף, ברור וזמין בנוגע להתנהלותה הכלכלית והתפעולית של הרשויות המקומיות, וכי פעמים רבות ייעודם של הכספים לוט בערפל." בהקשר למיגור הפשיעה בחברה הערבית, עשויה רשות בקרה כזו לחשוף כשלים בפעילותן של רשויות מקומיות ערביות, הנובעים, בין היתר, מהתערבות של גורמי פשיעה בפעילותן הכלכלית של הרשויות המקומיות ומהשפעה שלילית על איכות השירותים המסופקים על ידן (למשל, הלבנת כספים באמצעות מכרזים לפינוי אשפה כתוצאה מהיעדר בקרה ופיקוח על מספר המשאיות ועל היקף האשפה הנאספת).

הצוות ממליץ, כי משרד הפנים יקדם כלים של בקרה בזמן אמת באופן שיאפשר עצירה של פעילות לא תקינה, שמקורה בהתערבות של גורמי פשיעה בתהליכי קבלת החלטות, בין אם באמצעות מימוש החלטת הממשלה בעניין הקמת רשות הבקרה ובין אם באמצעים אחרים.

ב. הרחקתם של גורמי פשיעה ממכרזים ברשויות המקומיות

כאמור, הוצאתם של מכרזים עתירי תקציב ברשויות המקומיות עשויה להוות הזדמנות עבור ארגוני פשיעה לזכות בתקציב באמצעות סחיטה ואיומים של בעלי התפקידים ברשות. לכן, מומלץ לבחון דרכים חלופיות ועקרונות מסייעים להוצאתם של מכרזים. במסגרת זו מוצעות כמה דרכי פעולה.

1. עידוד פיתוח חלופות להוצאת מכרזים ברשויות המקומיות באמצעות מנגנונים על-רשותיים

אפשרות ראשונה היא הוצאתם של מכרזים על ידי **האשכולות האזוריים**.

האשכולות האזוריים מהווים מודל חדשני ופורץ דרך, המצליח לספק מענה ייחודי לקשיים המורכבים של רשויות מקומיות. אשכול רשויות מקומיות הוא איגוד ערים מיוחד, שהוקם כדי לעודד פיתוח אזורי ולקדם שיתוף פעולה בין הרשויות המקומיות החברות בו. האשכול שייך למעשה לרשויות המקומיות. הוא מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות סמוכות מתוך הכרה בתועלת ובפוטנציאל הטמונים בעבודה משותפת וביכולת לאגם משאבים ולקדם ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים, על מנת לשפר את איכות החיים של תושביהן.[41] חלק גדל והולך של רשויות מקומיות ערביות כבר חבר באשכולות האזוריים ונהנה מהיתרונות הטמונים בשיתוף פעולה אזורי.

41 משרד הפנים, האגף לפיתוח כלכלי, נהלים והנחיות להקמת והפעלת איגוד ערים מסוג אשכול רשויות מקומיות, מאי 2017.

כל ההוראות החלות על איגודי ערים חלות, בשינויים המחויבים, גם על איגוד ערים מסוג אשכול רשויות. למועצת האשכול יש ועדת הצעות ומכרזים קבועה, שתפקידה לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצת האשכול ולחוות דעתה עליהן (סעיף 35 לצו איגוד ערים "הוראות אחידות", תשל"ז-1977). לפי סעיף 17ד2 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, "נוסף על התפקידים והסמכויות שנקבעו לאשכול בצו המקים, או שהוענקו לו על ידי הרשויות ומועצת האשכול, רשאי האשכול לערוך ולפרסם מכרז להזמנת טובין או שירותים או לביצוע עבודות, כדי שהרשויות המקומיות החברות בו יוכלו להתקשר עם מי שזכה בו לצורך מילוי תפקידיהן". כלומר האשכול, כזרוע של הרשויות המקומיות, יכול לערוך מכרזים משותפים בהליך יעיל, מקצועי ורחוק מהלחצים הישירים המופעלים על רשות מקומית ספציפית ולפרסמם עבור הרשויות המקומיות החברות בו.

עריכת מכרז עבור הרשות המקומית ופרסומו על ידי האשכול עשויים להקטין את הלחץ המופעל על ידי גורמי פשיעה על חברי ועדת המכרזים ברשות. ניתוק חברי ועדת המכרזים של האשכול מגורמי השפעה שונים ברשות עשוי לנטרל ניסיונות התערבות והשפעה על החלטות ועדת המכרזים.

דרך נוספת להרחקתם של מכרזים מבעלי התפקידים ברשויות המקומיות היא **הסתייעות בגופים ציבוריים וממשלתיים** בעבודות פיתוח, דוגמת "החברה למשק וכלכלה" ("משכ"ל"). "משכ"ל" מעניקה שירותים משקיים וכלכליים לרשויות המקומיות בישראל ועוסקת במגוון תחומים, כמו בינוי מוסדות חינוך ומבני ציבור, פיתוח תשתיות מים וביוב, הצטיידות ותחבורה, אשפה ותברואה וכיו"ב. "משכ"ל" מפקחת ומנהלת מכרזים על פי חוק ובהתאם לנוהלי משרד הפנים, ועורכת את המכרזים שהיא מפרסמת בהתאם לסטנדרטים מקצועיים.[42]

באופן דומה לעריכת מכרזים על ידי האשכולות האזוריים, הסתייעות ב"משכ"ל" לטובת פיתוח ובנייה ברשות עשויה להביא לצמצום ולביטול "שיקולים זרים" בבחירת מציעים. עבודה משותפת עם "משכ"ל" עשויה להפחית התערבות ולחצים מצד גורמי פשיעה שונים, תוך ייעול תהליכי הביצוע וניצול יתרון הגודל והשקיפות. לצורך כך, יש לבחון תמריצים שונים לעידוד רשויות מקומיות להסתייע במשכ"ל או בחברה ממשלתית ייעודית, וזאת על מנת ליצור שקיפות מלאה בהליכי מכרזים ובנוהלי הצעות המחיר.

2. בחינה של הרכב ועדת מכרזים באופן שיפחית את הסיכויים להיכרות אישית בין מקבלי ההחלטות למתמודדים במכרז

הרכב ועדת המכרזים ברשות המקומיות מוגדר בסעיף 148 (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש): "המועצה תבחר מבין חבריה ועדת מכרזים קבועה, שתפקידה לבדוק הצעות מחירים, המוגשות לעירייה בעקבות פרסום מכרז, ולהמליץ לפני ראש העירייה על ההצעה שלדעת הוועדה ראויה לאישורו. ראש העירייה לא יהיה חבר בוועדת המכרזים." ועדת המכרזים אינה אלא גוף ממליץ, אשר מלווה את המכרז מתחילתו ועד בחירת ההצעה הטובה ביותר והגשת המלצתה לראש הרשות. שיקול הדעת הסופי אם לאשר את ההצעה המומלצת נתון לראש הרשות.

יש להבטיח שהליך ההרכבה של ועדות המכרזים ברשויות המקומיות לא יאפשר היכרות מוקדמת בין חברי מועצה ובעלי עניין במכרז, לרבות גורמי פשיעה, באופן שמגיע לכדי ניגוד עניינים. כמו כן, על ראשי הרשויות להימנע מלאשר הצעות של מתמודדים במקרים שעולה בהם חשש להשפעה זרה על ההליך המכרזי. נדרשים פיקוח ובקרה הדוקים יותר על ההליכים המכרזיים ברשויות מצד משרד הפנים. לעניין

42 אתר אינטרנט של החברה למשק וכלכלה בכתובת: www.mashcal.co.il.

זה, הצוות ממליץ על יישומן של המלצות **הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי (2016)** בדבר הרכבה ותפקידה של ועדת המכרזים ברשות המקומית.[43]

כמו כן נמצא כי לעיתים, על מנת לבצע התקשרות בפטור ממכרז הרשויות נמנעות מרכישה בסך 50 אלף ש"ח ומעלה (הרף התחתון לחובת התקשרות במכרז), בין אם באמצעות הפחתה מכוונת ויזומה של איכות הטובין או השירותים, הפחתת כמות הרכש המבוקשת מתחת ל-50 אלף ש"ח או אפילו פיצול התקשרות גדולה לכמה התקשרויות קטנות בסכום הנמוך מ-50 אלף ש"ח לכל אחת. פרקטיקה זו באה לעיתים לשרת מקורבים ובעלי עניין מקרב גורמי פשיעה כדי שלא ייאלצו להשתתף במכרז, ויש למגרה באמצעות הגברת הפיקוח על ההליך המכרזי.

3. בחינה של ביצוע מכרזים מקוונים

מכלול פעולות הרכש וההתקשרות של הרשות המקומית משפיע במידה ניכרת על יכולתה להעניק שירות מיטבי לאזרח. על הרשות המקומית לפעול ככל האפשר בדרך שוויונית כלפי ספקים שונים ולהימנע לחלוטין ממתן העדפה לספק מסוים בבחינת המחיר המוצע או התמורה בגינו. בנוסף, יש אינטרס ציבורי לנהל את הליכי הרכש ברשות המקומית באופן שקוף ושוויוני, העולה בקנה אחד עם הוראות הדין ומביא לתוצאות עסקיות וליעילות כלכלית. ככל שההליך המכרזי מתנהל באופן "עיוור", מבלי שהרשות המקומית מודעת לפרטי המציעים, כך גדלה הסבירות לקבלת החלטה מיטבית וקטנה היכולת להפעלת לחצים על מקבלי ההחלטות.

בין היתר, ניכרת כיום תופעה מדאיגה של מסירת פרטי מתמודדים במכרזים של הרשות המקומית, באופן שעלול לחשוף אותם לאיומים וללחצים מצד גורמי פשיעה. כתוצאה מכך, חלק מהמתמודדים מסירים את הצעתם ומותירים את זירת המכרזים לגורמי פשיעה בלבד.

על כן, חשוב לקדם מהלך (שנחוץ לכלל הרשויות המקומיות), שיאפשר את פרסום המכרזים באופן מקוון, תוך נטרול היכולת של גורמי פשיעה להיחשף לזהות מגישי ההצעות, ואת מניעת השיבוש של ההליך המכרזי התקין. מהלך זה עשוי לדרוש תיקוני נהלים וחקיקה בתחום המכרזים. נציין, שעל מנת להטמיע פתרונות וכלים דיגיטליים מתקדמים ברשויות המקומיות הערביות, נדרש קודם כול להעמיד תשתיות מחשוב בסיסיות וכוח אדם מתאים לניהולן, ובמקביל לקדם אוריינות דיגיטלית בקרב עובדי הרשות על מנת להגדיל את סיכויי ההצלחה בהטמעת הכלים והשימוש בהם. נושאים אלה מקודמים על ידי משרד הפנים יחד עם "ישראל דיגיטלית" כחלק ממהלך רב-שנתי והם מחוץ לתכולת עבודה זו.

4. בחינת דרכים שיאפשרו לרשויות המקומיות ביצוע התקשרויות במכרזי מסגרת בתחומים שיש בהם נטייה להתערבות של גורמים עבריינים

מכרז מסגרת הוא מכרז פומבי, שבו זוכה יותר מספק אחד לתקופה של עד חמש שנים, כך שהיקף ההזמנה ופירוטה נקבעים בכל פעם מחדש (כאמור בתקנה 17ו לתקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993). בהתקשרויות מכוח מכרזי מסגרת, הנכרתים על ידי מינהל הרכש הממשלתי, יש כמה יתרונות. אחד החשובים שבהם הוא היכולת של רשות קטנה בעלת אמצעים מוגבלים להצטרף למכרז קיים בסדר גודל רחב ולזכות בשירותים מספק יעיל. כמו כן, מכרזי המסגרת עשויים לשמש חלופה לעריכת מכרז

43 דו"ח הצוות לבחינת דרכים לחיזוק שלטון החוק וטוהר-המידות בשלטון המקומי, פרק ג.1: מכרזים והתקשרויות של רשויות מקומיות (2016), פסקאות 30-27, עמ' 25-23.

על ידי הרשות המקומית, ובכך לצמצם את ההשפעה של גורמי פשיעה ושל שיקולים זרים על ההליך המכרזי ברשות. עם זאת, לעיתים היעדר ביטחונות פיננסיים ומוסר תשלומים ירוד מונעים את היכולת של רשויות ערביות להצטרף למכרזי מסגרת מרכזיים, שכן הספקים חוששים לבצע התקשרויות עם רשויות אלה.

יש לקדם בחינת חלופות שונות, שיאפשרו מצד אחד הצטרפות של רשויות ערביות למכרזי המסגרת, ומצד שני יבטיחו לספקים הזוכים במכרז שיפוי מפני מוסר תשלומים נמוך.

ג. תגבור מערך התביעה המקומית ברשויות המקומיות

לרשויות המקומיות סמכויות אכיפה נרחבות בתחומי מקרקעין, תכנון ובנייה, רישוי עסקים, הגנת הסביבה ועוד. עם זאת, ככלל ברשויות הערביות מערך האכיפה המקומי פועל בעצימות נמוכה, וברובן כלל לא מאויש תפקיד של תובע עירוני, מה שמאיין לחלוטין את היכולת של הרשות המקומית לקדם הליכי אכיפה ופוגם ביכולתה להוות גורם מרתיע כלפי הפעלת לחצים לא חוקיים על גורמי הרשויות המקומיות וגורם משמעותי לשיפור איכות חייו של האזרח. לאור זאת, חשוב לחזק את מערך התביעה המקומי ברשויות שקיים בהן מערך שכזה, ולהקים מערך תביעה מקומי ברשויות המקומיות בחברה הערבית שבהן המערך אינו קיים. מערך שכזה מצריך תמיכה וליווי של גורמים מדינתיים, אשר יסייעו לשלטון המקומי בהקמת המערך, ביצירת שינוי חברתי מתאים ובהתמודדות עם אתגרי האכיפה באופן שיאפשר בניית אמון בין השלטון המרכזי והשלטון המקומי. מערך מקומי מקצועי הנתמך על ידי המחלקה להנחיית תובעים במשרד המשפטים יאפשר את עצמאותו ואת פעילותו הנחושה בתחום האחריות של הרשות המקומית למיגור תופעות הפוגעות בסדר הציבורי ולצמצום קיומן של תופעות פשיעה מגוונות, הפוגעות באיכות חיי התושבים ובשירותים העירוניים המסופקים להם בתחומי המקרקעין, התכנון והבנייה, רישוי עסקים, הגנת הסביבה ועוד.

במידת הצורך, תגבור מערך התביעה המקומי יכול להתממש באמצעות איוש תובעים, שיהיו אחראים על כמה רשויות דרך האשכולות. מינוי תובע עירוני משותף תחת מסגרת של אשכול יכול לסייע הן באיגום משאבי הרשויות המקומיות הערביות והן בהרחקת פעילות האכיפה מלחצים מקומיים של גורמי פשיעה.

ד. בחינה של תפיסת הגנה על נבחרי ציבור

בהיעדר תעשייה נרחבת, הרשויות המקומיות הן בעלות הון מרכזיות ביישובים הערביים. גורמי הפשיעה, המנסים להרוויח דרך המכרזים ברשויות המקומיות, פועלים לעיתים בצורה חוקית ולפעמים באמצעים לא חוקיים, כמו איומים וסחיטה. גורמים עבריינים מבקשים לנצל את הרשות המקומית כמקור הכנסה ומייחסים חשיבות רבה לזהות ראש המועצה.

לפי דיווחים שונים (ראו את התרשים המוזכר בפרק הנתונים לעיל - סעיף ז', עמוד 36), בשנים האחרונות נורו יריות לעבר בתיהם או מכוניותיהם של עשרות ראשי מועצות ערביות. מדובר על היקף משמעותי של ירי, המבוצע על ידי גורמי פשיעה על ראשי מועצות, סגנים, מהנדסי עיריות ובני משפחתם. חברי מועצה רבים נופלים קרבן לאיומים, להפחדות ולניסיונות סחיטה (למשל, אם התנגדו לפרסומו של מכרז מסוים), וכיום מוצמדת לחלק מנבחרי הציבור שמירה מטעם המשטרה.

לאור אובדן תחושת הביטחון האישי בקרב ראשי רשויות וחברי מועצות מקומיות בחברה הערבית, נדרשת בחינה של תפיסת ההגנה על נבחרי ציבור לצורך קידום וגיבוש של אסטרטגיה ומדיניות הטיפול

בנושא על ידי כלל הגורמים הרלוונטיים, ובראש ובראשונה משטרת ישראל, המשרד לביטחון הפנים ומשרד הפנים. יש להבטיח הגנה מלאה ותחושת ביטחון למשרתי הציבור, תוך שימוש במיטב הכלים, היחידות וכוח האדם לטיפול בגורמי הפשיעה.

ה. בחינת התלות של נבחרי ציבור במימון קמפיין הבחירות

בתקופת מערכת הבחירות לרשויות המקומיות מבקשים מועמדים לגייס מימון לקמפיין שלהם. מועמדים חסרי אמצעים כלכליים נאלצים לפנות למקורות מימון חיצוניים, או, לחלופין, לפזר הבטחות עתידיות למקורביהם. חלקם מגייסים כספים מגורמי פשיעה, אשר מציבים בפני המועמד רשימת דרישות לאחר כניסתו לתפקיד. יש אף מועמדים שמלכתחילה יוצרים קשר עם גורמי פשיעה ומבקשים את עזרתם להיבחר לראשות העיר או המועצה.

במטרה לנתק את התלות של מועמדים ונבחרים בגורמי פשיעה למימון קמפיין הבחירות שלהם, יש להדק את הפיקוח והבקרה על מקורות המימון, ו/או לבחון אמצעי מימון חלופיים. יש לבחון פעולות שונות ליצירת מוטיבציה שלילית בקרב נבחרי הציבור ברשות המקומית לפנות ולהישען על גורמי פשיעה בכל הקשור למימון ולקידום תעמולת הבחירות. הפיקוח והבקרה על הוצאות המימון של מתמודדים לבחירות נעשית על ידי משרד מבקר המדינה.

ו. פיתוח מדד אפיון לניטור רמת האלימות והפשיעה בקרב עובדים ברשויות מקומיות

יצירת סביבת עבודה מכבדת ובטוחה חיונית לפעילותה התקינה של הרשות המקומית, לרווחתם הנפשית של עובדיה ולתחושת המוגנות שלהם. עובדי הרשויות ומשרתי הציבור ביישובים הערביים, לרבות מורים, מהנדסים ועובדים סוציאליים, נתונים בשנים האחרונות לאיומים וללחצים ואף להתקפות אלימות, אשר פוגעים באופן משמעותי בתחושת הביטחון שלהם וביכולת של הרשות להעניק שירות מיטבי לאזרחיה.

יש לקדם פיתוח של מדד אפיון, באופן דומה למדד האקלים החינוכי בבתי הספר, אשר יבחן את תחושותיהם ועמדותיהם של עובדי הרשויות המקומיות הערביות כלפי היקף האלימות והפשיעה ביישוביהם וכלפי תופעות האלימות המאפיינות את יישוב מגוריהם. כמו כן, על המדד לבחון את היקף החשיפה של עובדי הרשות לתופעות של אלימות ופשיעה במהלך העבודה, ואת תחושת המוגנות שלהם בסביבת העבודה. ממצאי המדד יאפשרו גיבוש אסטרטגיה והתוויית מדיניות ליצירת סביבת עבודה מכבדת ובטוחה.

3. מאמץ עיקרי לחיזוק תשתיות כלכליות-חברתיות-קהילתיות

הצוות הקדיש דיונים רבים לנושא שיפור האכיפה וההרתעה, אולם סביב השולחן הייתה הסכמה שלא די בכך. בצד הגברת האכיפה והענישה בתחום הלוחמה בפשיעה, יש צורך גם באמצעים המעודדים השתלבות בעולם הנורמטיבי. מדובר בתחומים "רכים" של חינוך, טיפול רווחתי והשתלבות בתעסוקה בחברה הכללית. גורמי השורש, כפי שתוארו בהרחבה בחלקו הראשון של המסמך, מחייבים שילוב של גישות טיפול מגוונות וגם את מרכזיותה של הרשות המקומית כגורם מפתח באיתור מוקדי הבעיה, באיפיון התופעות שלה, בבדיקת מימדיה ובהוצאה לפועל של מענים, שירותים ותוכניות לטיפול בה, בהתאם למשאבים שעומדים לרשותה ממקורות משרדי הממשלה וממקורותיה שלה. בהיבט הכלכלי, מומלץ למקד מאמץ בקבוצת אוכלוסייה שהוזנחה כליל במדיניות הממשלתית: גברים צעירים בני 18

ומעלה. כמו כן מומלץ להמשיך את המאמצים שמקיים משרד החינוך כמקור מרכזי לאיתנות אל מול הפשיעה בגיבוש ובהטמעת קוד ערכי ומוסרי גבוה וביצירת תחליפים ותמריצים לעידוד התנהגות חיובית.

נושאים כלכליים

א. עידוד תעסוקה של גברים ערבים צעירים

על בסיס התמונה שתוארה לעיל, שלפיה צעירים הם מחוללי פשיעה משמעותיים בחברה הערבית, ומקור מרכזי לתופעות אלו הוא חוסר המעש, על זרוע העבודה להגדיר את הגברים הערבים הצעירים כאוכלוסיית יעד בהיבט התעסוקתי. יש לפעול כדי לשלב ככל האפשר את הצעירים הערבים, בדגש על גברים, במסגרות פורמליות של תעסוקה, לימודים גבוהים והכשרות מקצועיות. בנוסף, יש לפעול ליצירת אופק תעסוקתי איכותי לגברים כחלק מהתפיסה, שהון אנושי, פריון וצמצום העוני הינם בעלי השלכות מכריעות על היקף האלימות בחברה הערבית.

זרוע העבודה פיתחה תוכנית ייעודית לנושא זה, שמטרתה יצירת מסגרות, המעניקות הזדמנויות לפיתוח קריירה לצעירים בחברה הערבית תוך התמודדות עם החסמים הייחודים ועם הצרכים הספציפיים של אוכלוסייה זו. מטרת-העל היא הטמעתן של תוכניות אלו והגדלת החשיפה אליהן, כך שההשתתפות בהן תהפוך להיות צעד טבעי לאחר סיום התיכון. רכיבי התוכנית הם:

תוכניות "Gap Year"

תיאור: התוכניות כוללות הכשרה מקצועית, לימודי עברית וכישורי חיים. בתוכנית ייבנו כמה מסלולים, שיותאמו למשתתפים השונים בהתאם להעדפותיהם וליכולותיהם: השתלבות בהכשרות מקצועיות לתחומים נדרשים; מכינות ללימודים אקדמיים/לימודי הנדסאות וכן מסלולי חברה ומנהיגות, הכוללים התנדבות וחיזוק החברה האזרחית; "פרחי היי-טק" - תוכנית מנהיגות עסקית וטכנולוגית. כל התוכניות יכללו דגש רב על כישורים, על שיפור ההון האנושי ועל מוכנות לכניסה למעגל העבודה בדגש על תעסוקה איכותית.

מלגות קיום ללימודים מקצועיים או ללימודי הנדסאות

תיאור: מלגות קיום על מנת לאפשר לצעירים ולצעירות מהאוכלוסייה הערבית לסיים את הכשרתם. זאת בניגוד למצב הקיים, שבו צעירים ערבים נושרים בהיקפים נרחבים יותר מהכשרות מקצועיות וטכנולוגיות בשל קשיי מימון בתקופת ההכשרה.

הכוונה בתיכונים לאוכלוסייה הערבית

תיאור: נוסף על רכיב ההכוונה הקיימת היום בתיכונים הערביים לאקדמיה, יש צורך ביצירת מערך משלים, אשר ייעשה בתיאום עם המערך הקיים היום ויאפשר הכוונה לשוק העבודה ויכלול חלופות הנוגעות להכשרה מקצועית או טכנולוגית, יזמות ומידע אמין על אודות מקצועות בשכר ופריון גבוה בשוק העבודה.

ב. פיתוח מסלולים של שירות אזרחי עם אופק תעסוקתי לצעירים ולצעירות בחברה הערבית

כיום, צעירים בני 18 בחברה הערבית נדרשים לפלס את דרכם ולהשתלב בחברה הבוגרת, בין אם במסגרות לימודים או תעסוקה, זאת ללא גורמים מכווינים ומסייעים. מצבם שונה מאוד מזה של צעירים

יהודים, אשר בסיום בית הספר התיכון ניצבים בפני מסלולים ברורים - שירות צבאי או לאומי, לימודים בישיבה, שנות שירות ומכינות. מצבם של הצעירים הערבים מורכב במיוחד לאור העובדה, שרבים מהם בעלי שליטה נמוכה בלבד בשפה העברית וחלקם ללא תעודת בגרות או אף סיום של 12 שנות לימוד.

מלבד אפשרויות וסיוע במציאת תעסוקה, כאמור בסעיף א', יש להרחיב את האפשרויות העומדות בפני צעירים ערבים, בין השאר באמצעות הרחבת מסגרות ההתנדבות. למטרה זו, הצוות ממליץ על הרחבת השתתפותם של ערבים בשירות אזרחי.[44] השירות האזרחי יכול לסייע בהשתלבותם של המתנדבים בחברה, לייצר עבורם מסגרת שייכות ולהקנות להם מיומנויות וכישורי עבודה. בנוסף, חלק מהתחומים שניתן להתנדב בהם עשויים להיות תחומי עיסוק פוטנציאליים לאחר סיום תקופת ההתנדבות, וכך ייפתחו מסלולי תעסוקה נוספים בפני הצעירים. למשל, שירות התנדבות במד"א או בשירותי הכיבוי וההצלה עשויים לייצר תחושת תרומה משמעותית ושילוב בחברה עבור המתנדבים, וכן לייצר ניסיון תעסוקתי רלוונטי, שיתרום ליכולתם למצוא עבודה לאחר סיום השירות.

על מנת להרחיב את שיעור ההשתתפות בשירות האזרחי, יש לגבש סל תמריצים, שיגבירו את המוטיבציה של הצעירים להתנדבות. הרשות לשירות אזרחי פיתחה מסלולי השמה ייעודיים לחברה הערבית, כאשר הדגש בכולם הוא הזדמנויות לתעסוקה עתידית. המסלולים כוללים תמריצים והטבות למשרתים בדמות מלגות והכשרות מקצועיות, וכן רכישת ניסיון מקצועי רלוונטי, שיסייע להם במציאת תעסוקה בתום השירות. אנו ממליצים לתמוך ביישום תוכניות אלו ולבחון תמריצים נוספים, שיעודדו גיוס לשירות האזרחי.

ג. חיזוק האמון והשותפות עם החברה הערבית

הגברת המאמצים לשיפור השירות לחברה הערבית מצד כלל משרדי הממשלה באופן המותאם לאוכלוסייה והגברת הנראות החיובית של מוסדות שלטון, המספקים שירותים ביישובים הערביים הם צעדים חשובים לחיזוק האמון והשותפות עם החברה הערבית. הדבר נכון הן ביחס לשירותים הניתנים לאזרחים הערבים והן ביחס לכלי סיוע ממשלתיים, שמעמידה הממשלה לבעלי עסקים, דוגמת קרן הלוואות בערבות מדינה לעסקים. על משרדי הממשלה לסייע במיצוי השירותים וכלי הסיוע הממשלתיים אף מעבר לחלקה היחסי של החברה הערבית באוכלוסייה. על מאמצים אלו להנגשה להתקיים הן במרחב הפיזי והן הדיגיטלי. כמו כן, חשובה עבודה תודעתית והסברתית המותאמת לחברה הערבית.

ד. הפחתה בהיקף הכסף המזומן שיש בידי הציבור ומענה לצורכי אשראי

בדומה לחברות מסורתיות אחרות, בחברה הערבית קיימת העדפה בקרב חלק מהציבור לשימוש בכסף מזומן על פני אמצעי תשלום חלופיים ומתקדמים יותר. בנוסף, כאמור לעיל, קיימים פערי אמון ביחסי החברה הערבית והמערכת הפיננסית. כתוצאה מכך, רבים בציבור הערבי, בדגש על האוכלוסייה המבוגרת, נהגו לצבור סכומי כסף גבוהים במזומן במהלך השנים ולשמור אותם בבתיהם ("חסכונות כרית"). מעבודת הצוות עלה, כי קיים קשר חזק בין פעילותו של השוק האפור בחברה הערבית, שמבוסס מן הסתם על כסף מזומן, לבין תופעות של אלימות ופשיעה חמורה.

על כן, כדי להפחית את ממדי הפשיעה והאלימות יש לרוקן את השוק עד כמה שאפשר ממזומנים.

44 לפי חוק השירות האזרחי, התשע"ז-2017, כל מתנדב רשאי לבחור אם שירותו ייקרא "שירות לאומי" או "התנדבות קהילתית".

קיימים חסמים המקשים על קליטתו של כסף זה במערכת הבנקאית לצד חוסר רצון בולט של הבנקים לקלוט מזומנים לאור תוחלת הסיכון הגבוהה בהיבטים של הלבנת הון. משרד ראש הממשלה, יחד עם בנק ישראל, רשות המיסים והרשות לאיסור הלבנת הון החלו לקיים עבודת מטה, שתבחן אותם חסמים ותמליץ על תמריצים וכלים להפקדת מזומנים מרצון בבנקים, בכפוף לעקרונות האלה: ההפקדה לא תהיה אנונימית, לא יינתן הפטר פלילי, תיבחן שאלת מיסוי הסכומים ויודגש, שלא תהיה הפרה של המחויבויות הבין-לאומיות של ישראל בתחום איסור הלבנת הון. היתרון בכיוון פעולה זה הוא הכנסת סכומי כסף לא מבוטלים למערכת התקינה, כך שמעתה ואילך כל פעולה בכסף זה תהיה גלויה וממוסה. דרך פעולה זו אינה חפה מקשיים, ויש להעמיק בבדיקתם ולבחון את המענים האופטימליים.

נושאים חברתיים

ה. פעולות בתחום החינוך

כחלק מהמאמצים למניעה ולפחתת של אלימות, משרד החינוך מפעיל תוכנית ייחודית, המותאמת לצורכי החברה הערבית, אשר פועלת הן ברמה הכלל-ארצית - כלל מוסדות החינוך בחברה הערבית, והן ברמה המקומית - "בתי ספר במיקוד" - בתי ספר בעלי נתוני אלימות גבוהים. כחלק מהתוכנית, משרד החינוך פועל להכשרת צוותים חינוכיים להתמודדות עם אירועי אלימות. על מנת לתמוך במאמצים הקיימים ולהביא לתוצאות מיטביות, מוצעים צעדי הפעולה האלה:

1. יש לקדם את פעולות משרד החינוך לצמצום אלימות בבתי הספר הערביים: תוכנית מיקוד ב-171 בתי ספר שהוגדרו "אדומים" על סמך היקף אירועי אלימות שהתרחשו בהם. בין הפעולות שמשרד החינוך מפעיל: תקנים ייעודיים בבתי הספר, שתפקידם מניעת אלימות, כמו מדריכות אח"מ (אקלים חינוכי מיטבי); השתלמויות חוסן לצוות בית הספר; מערכי שיעור לכישורי חיים ועוד.

2. משרד החינוך יפעל לעמידה במדדי תוצאה שקבע להפחתה במעורבותם של ילדים ונערים במקרי אלימות. מדדים אלו צריכים להיות גם אובייקטיביים - מספר הדיווחים על מקרי אלימות משמעותיים, פגיעה פיזית, השחתה וכיו"ב, וגם סובייקטיביים - דיווחיהם של תלמידים על תחושת מוגנות, שימוש באלימות כלפיהם וכיו"ב, כפי שעולה משאלוני המיצ"ב.

3. במקביל לפעולות משרד החינוך מוצע להפעיל תוכנית התערבות אקטיבית למניעת הידרדרות של נערים, זאת באמצעות פעולה במה זירות במקביל: זירה יישובית - ועדת היגוי יישובית בנושא אלימות; זירה בית ספרית; מתן מענה וסיוע להורים; שיתוף פעולה בין משרדי ממשלה לטיוב המידע והמענים הניתנים ברמת הפרט; קידום ופיתוח של תוכניות ומענים בתחום החינוך הלא-פורמלי; קידום פעולות ומענים לאוכלוסיות בסיכון.

נושאים קהילתיים

ו. מערך השיטור העירוני

השיטור העירוני נמצא יעיל ברשויות מקומיות במגזר הכללי בסיוע לאכיפת עבירות של איכות חיים וליצירת תחושת סדר ציבורי. מוצע להרחיב את השיטור העירוני לכלל הרשויות הערביות העונות לקריטריונים הנוכחיים ושטרם החל לפעול בהן מערך שיטור עירוני (מדובר ב-11 רשויות מקומיות). כיום, קיימת החלטה מינהלתית שרק רשות מקומית מעל 16,000 תושבים זכאית לשיטור עירוני. ראשי רשויות מקומיות ערביות הביעו את רצונם בשיטור עירוני ברשות; היות שרשויות ערביות רבות אינן עונות על קריטריון הגודל, מומלץ שמשרד הפנים והמשרד לביטחון הפנים יבחנו הפחתה של רף התושבים

למספר נמוך יותר (בדיוני צוות המנכ"לים עלתה הצעה לרף אוכלוסייה של 10,000 תושבים) בהסתמך על קריטריונים נוספים, מעבר לגודל אוכלוסיית היישוב, כמו היעדר תחנת משטרה ברשות או בסמוך לה, היקף וסוג האלימות ביישוב, שיילקחו בחשבון בבחינה לאילו יישובים ניתן להקצות שיטור עירוני. כמו כן, נדרש להתאים את תורת ההפעלה של השיטור העירוני ליישובים הערביים וכן לייצר מדדי תוצאה ברורים לפעילותו, על מנת שיצליח למלא את ייעודו ולתרום לתחושת הביטחון האישי של התושבים.

ז. הרחבת מענים רווחתיים לצמצום אלימות

מערך שירותי הרווחה הכללי של המשרד כולל מענים במגוון נושאים לאוכלוסיות במצוקה, אולם תחום הרווחה לא נכלל בהחלטת ממשלה מס' 922, וקיים חוסר בולט במענים בכלל ובמענים המכוונים לטיפול באלימות בפרט. תחום האלימות המשפחה זכה לקשב בעבודת מטה רחבה, שעוגנה בהחלטת ממשלה שהיום נעשים צעדים ראשונים להביא למימושה בפועל. מלבד תחום האלימות במשפחה, יש תחומים נוספים שנחוץ להשקיע בהם במטרה לצמצם אלימות. על משרד הרווחה לשים דגש על בחינת התוכניות והכלים שבידו ולתעדף את אלה שהקשר שלהם להפחתת אלימות מבוסס.

ח. פיתוח והטמעה של תוכניות למניעת אלימות, בדגש על מעורבות הקהילה

על הרשות לביטחון קהילתי לזנוח עיסוק בתחומים המטופלים על ידי משרדים וגורמים אחרים, ותחת זאת להתמקד בפיתוח ובהטמעה של תוכניות למניעת אלימות, המבוססות על ניסיון קודם מוצלח ועל קשר ישיר בין התוכנית לצמצום התופעה. לשם כך נדרשים מדדי תוצאה מוגדרים, שיימדדו באופן עיתי וקבוע בהסתמך על נתונים מינהליים ככל האפשר.

קיימות כיום תוכניות המופעלות על ידי משרדי ממשלה שונים והמבוססות על גישת מניעה, אולם הקשר בין תוכניות אלה לבין ירידה באלימות ובפשיעה אינו מבוסס. יש לפתח סל מגוון של תוכניות, שיש להן קשר מוצק יותר ויכולת השפעה על הפחתת מקרי אלימות.

על תוכניות אלו לאפיין נמענים הנמצאים בסיכון גבוה להידרדרות לעולמות הפשיעה ולהתמקד בהם. למשל, התמקדות בנערים בעלי עבירה אחת יכולה למנוע ביצוע של עבירות נוספות ו"להחזיר" נערים אלו למסלול נורמטיבי.

דוגמאות לתשתית קיימת שיכולה לשמש תפקיד מרכזי הם מרכזי הצעירים, שהוקמו בשנים האחרונות על ידי המשרד לשוויון חברתי. המרכזים יכולים לסייע לצעירים שאינם משתתפים בכוח העבודה על ידי תיעול כוחם למטרות חיוביות. בנוסף, קיימים כלים ותוכניות, דוגמת מרכזי גישור קהילתיים, מנגנונים קהילתיים לטיפול בסכסוכים, תוכניות המגבירות מעורבות חברתית, כגון סח"י, פעולות קהילתיות לעידוד דה-לגיטימציה לאלימות, קמפיינים הסברתיים וכיו"ב. את התוכניות יש להתאים תרבותית למאפיינים של החברה הערבית. כחלק מפיתוח התוכניות החדשות ומהטמעתן מוצע לקיים היוועצות בין-משרדית ולהזמין מלבד המשרדים החברתיים גם נציגי פרקליטות (כגון היחידה למניעת עבריינות נוער) שיכולים להציע ערך מוסף כגורם בעל ראייה הוליסטית ותכלולית כאחד.

ט. שיפור הרצף השיקומי משלב הכליאה ועד החזרה לקהילה

שילובם בקהילה של מי שביצעו עבירה וריצו עונשי מאסר, ובפרט של אלו מתוכם בגילאים הצעירים, הוא חיוני והכרחי על מנת שיחזרו לקיים אורח חיים נורמטיבי ושומר חוק. הרשות לשיקום האסיר היא גורם מדינתי משמעותי בהקשר זה. לא פחות מכך, הקהילה היא גורם משמעותי ובעל השפעה

רבה על חייו והתנהגותו של הפרט, ויש לרתום אותה למטרה זו. יש לפתח מדד לחוסן קהילתי, אשר יעריך את מסוגלותן של קהילות לתמוך ולסייע לפרטים להשתלב במסלולי חיים נורמטיביים, וכן יסייע למקבלי ההחלטות בהפניית משאבים וקשב ניהולי. נושא זה מצריך עבודה בין-משרדית ייעודית בתחום של שיקום אסירים ואסירות משוחררים. הצעה לעניין זה עומדת לעלות לאישור הממשלה במסגרת התוכנית הכלכלית לשנת 2020.

4. מאמץ עיקרי לפיתוח מנגנוני ניהול ולחיזוקם ולהקמה של מנגנון מעקב אחר יישום התוכנית

א. מנגנון יישובי

מעבר לפעילות האכיפה ומיגור הפשיעה, המחייבים צעדים ברמה מחוזית, מרחבית וארצית, וכן שיתוף פעולה בין המשטרה, גורמי אכיפה ממשלתיים אחרים, משרד הפנים ומשרד המשפטים, יש צורך לטפל נקודתית ברובד המקומי. בקרב הצוות וראשי הרשויות הערבים שליוו את העבודה, תוך השתתפות פעילה בדיונים, ישנה הסכמה, שהרשות המקומית צריכה להיות גורם מרכזי לצמצום האלימות בתחומה וזקוקה לכלים ולתמיכה כדי ליישם אחריות משותפת יחד עם השלטון המרכזי.

מוצע, כי בכל הרשויות המקומיות הערביות יוקמו שולחנות עגולים יישוביים למלחמה באלימות. בראש השולחן יעמוד ראש הרשות המקומית, וייקחו בו חלק גורמים מקצועיים מהעירייה (מנהל מחלקת חינוך, מנהל מחלקת רווחה, רכז נוער, רכז מעורבות חברתית, רכז צעירים, רכז חינוך לא-פורמלי, נציגים מגורמים טיפוליים, כגון שירות פסיכולוגי ייעוצי וקופות החולים, עמותות חברתיות הפועלות ביישוב, נציגי ועד הורים, נציגי מועצת תלמידים, נציג תחנת המשטרה המקומית או האזורית וכל גורם רלוונטי נוסף. עבודת השולחן העגול תהיה שיתופית בלי שתיפגע עצמאותו של מי מהמשתתפים השותפים.

השולחן יידרש לעסוק במגוון תחומים, בהם: חיזוק ממשקים בין כלל הגורמים ברשות המקומית; איתור שמי של עבריינים או מועדים להידרדרות; הבניית תוכנית התערבות והכוונה אליה תוך מעקב ביצוע; חיזוק הממשקים להבטחת רצף הטיפול הן ברובד הארצי והן באחריות יחידות ברשות המקומית; כתיבת נוהלי עבודה וליווי הטמעתם בשטח; פיתוח מודל מעטפת מותאם לצרכים המקומיים בהשתתפות הקהילה, אנשי עסקים מקומיים וארגוני חברה אזרחית; מחקר מלווה כדי לבחון את אפקטיביות הכלים והתוכניות שמופעלים; וביצוע הכשרות לצוותים, הכוללים משתתפים ממגוון יחידות וארגונים.

לשולחן יוגדרו סדירויות לעבודה משותפת: פגישות קבועות, הרכב משתתפים, הכנה לפגישות וקביעת סדר יום, אמצעים למעקב ולבקרה, פורמט בקרה נדרש, תהליכי הפקת לקחים והכנת תוכניות עבודה וכל נושא שדרוש על מנת לקדם את המשימה החשובה. מוצע, שהרשות לביטחון קהילתי תפעל לפיתוח תורת ההפעלה של השולחן העגול היישובי במטרה למסד את פרקטיקות העבודה המיטביות, וזאת בהתייעצות עם ועד ראשי הרשויות הערביות ועם גורמים מהחברה האזרחית.

במסגרת העבודה נבחנו פלטפורמות קיימות, שניתן להתאימן לצורך סיוע לפעילות הוועדה היישובית, בהן מנגנון הניהול של התוכנית הלאומית לילדים ונוער בסיכון ("360"), מנגנון הניהול של מטה השילוב של יוצאי אתיופיה, עבודת מרכזי הצעירים של המשרד לשוויון חברתי, עבודת הניהול של פרויקט "עיר ללא אלימות" ועבודת היחידה הבין-משרדית למניעת עבריינות נוער. כמה גורמים הביעו עניין לקבל לידיהם את האחריות למשימה מאתגרת זו. לדעת הצוות, הגורם הממשלתי בעל הסמכות, הפריסה

בשטח, היכולת והידע לעסוק במשימה היא הרשות לביטחון קהילתי באמצעות המנהלים היישוביים. לפיכך מוצע, שהרשות לביטחון קהילתי תישא באחריות לתכלל את העבודה ברמת היישוב. לשם כך יש לעדכן את הגדרת התפקיד של המנהל היישובי של הרשות לביטחון קהילתי באופן שיכלול שורה של פעולות ותהליכים סדורים מחייבים, המכוונים ישירות לצמצום אלימות ופשיעה ביישוב, כגון סיוע לרשות המקומית בכינוס ועדה יישובית לנושא טיפול באלימות ובפשיעה עם כלל הגורמים הרלוונטיים, מיפוי ואיסוף נתונים באופן שוטף כבסיס לקבלת החלטות, שימת דגש על מעורבותם של גורמי פיקוח בבחירת בעלי תפקידים כך שיהיו בעלי הידע והניסיון הרלוונטיים לבצע את תפקידם, טוויית קשרי עבודה ושיתופי פעולה בין גורמים שונים במרחב המקומי, משלושת המגזרים (ציבורי, עסקי ושלישי).

ב. תוכניות וכלי התערבות

לאורך השנים האחרונות הופנו משאבי הרשות לביטחון קהילתי לטובת פעולות ותוכניות שונות. מיפוי המשאבים שנערך במסגרת פעילות הצוות מלמד, שחלק ניכר מהם מקבילים לתוכניות ולפעולות של משרדי ממשלה אחרים (תוכניות לנוער בסיכון ותוכניות המבוססות על הקניית חלופות ספורט בשעות הפנאי ובחופשת הרמדאן, לדוגמה), וכן תוכניות שהקשר ביניהן לבין מניעת אלימות עקיף (העצמה ופנאי, לדוגמה). ההמלצה היא, שלצד המשך הפעילות של יתר המשרדים, בשנים הקרובות יופנו משאבי הרשות לביטחון קהילתי להפעלת יוזמות ותוכניות, המכוונות באופן ישיר למניעת פשיעה, אלימות, אלימות במשפחה וכד'. יושם דגש על תוכניות המכוונות לשינוי נורמות חברתיות, התנדבות למען קורבנות פשיעה/אלימות, יוזמות המכוונות להעלאת דיווח, הפעלה של רכזי איתור ויישוב סכסוכים בקהילה, גיוס מתנדבים ופעילים למאמץ ועוד. כמו כן, נדרש שיהיה בידי הרשות סל כלים גמישים לצורך מענים פרטניים וקהילתיים, שיאפשרו לתמרץ רשויות מקומיות ליישום תוכניות ופעולות מותאמות למאפיינים המקומיים.

ג. מעקב ובקרה אחר יישום התוכנית הכוללת

לצורך מעקב אחר המשימה הכוללת דרוש משרד ממשלתי מוביל, שיהיה אחראי לעקוב אחר ההתקדמות ביישום הפעילות הממשלתית הרב-משרדית ולדווח לממשלה על השגת יעדים ברורים של הפחתה באירועי פשיעה ואלימות ושל הגברה בתחושת הביטחון האישי של התושבים. מוצע להטיל משימה זו על משרד ראש הממשלה, שיעמוד בראש ועדת היגוי.

הרכב ועדת ההיגוי

מנכ"ל משרד ראש הממשלה - יו"ר

נציג המשרד לביטחון הפנים, נציג משטרת ישראל, נציג שירות בתי הסוהר - חברים שיקבע השר לביטחון פנים

נציגי פרקליטות המדינה, הסנגוריה הציבורית, הסיוע המשפטי, ייעוץ וחקיקה, הנהלת בתי המשפט - חברים שיקבע שר המשפטים

נציג משרד הפנים - חבר שיקבע שר הפנים

נציג משרד החינוך - חבר שיקבע שר החינוך

נציגי זרוע העבודה ומשרד הרווחה - חברים שיקבע שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

נציגי רשות המיסים, הרשות לאיסור הלבנת הון ואגף התקציבים - נציגים שיקבע שר האוצר

נציגים של רשויות מקומיות (רצוי שיהיו בהם גם נבחרי ציבור וגם בעלי תפקידים מתחום החינוך, ו/או הרווחה) - נציגים שיקבע ועד ראשי הרשויות הערביות

נציגים של שלושה ארגונים אזרחיים העוסקים בתחום, שיקבע יו"ר הוועדה

תפקידי ועדת ההיגוי

1. לעקוב אחר יישום המדיניות הממשלתית בכל אחד ממשרדי הממשלה שנכללים בתוכנית,
2. לעקוב אחר עמידתם של משרדי הממשלה במדדים שנקבעו בתוכניות העבודה המשרדיות, לעקוב אחר ניצול התקציבים שהוקצו בתוכנית הממשלתית.
3. להסיר חסמים ולהביא מחלוקות לדיון בהרכב של ועדת ההיגוי.
4. להציג דיווח סטטוס שנתי לממשלה.

על מנת לסייע לוועדת ההיגוי למלא את תפקידיה יש צורך בהקמת מטה במשרד ראש הממשלה, שיקיים ישיבות מעקב שוטפות עם כלל משרדי הממשלה המנויים בתוכנית ויכין את דיוני ועדת ההיגוי, לרבות קביעת סדר יום והזמנת משתתפים רלוונטיים.

5. פעולות משלימות לתוכנית

א. המשך המאמצים לפיתוח כלכלי-חברתי

לאור סיומה הקרב של תוכנית החומש הנוכחית (החלטת ממשלה מס' 922) צוות המנכ"לים רואה חשיבות עליונה להמשיך את המאמצים הממשלתיים לפיתוח כלכלי-חברתי בחברה הערבית. מאמצים אלו צריכים להמשיך אף ביתר שאת כדי לספק לרשויות המקומיות יכולת משילות, ולתושביהן - תנאי חיים הולמים. לאור הסוגיות שעלו במהלך עבודת המטה לעניין המלחמה בפשיעה ובאלימות, יש לשים דגש מיוחד בתוכניות הפיתוח על הנושאים הבאים:

1. קידום הכלכלה המקומית ופיתוח אזורי תעסוקה ביישובים הערביים. נושא זה חשוב הן לצורך הרחבה של הזדמנויות התעסוקה של הצעירים הערבים והן לשיפור האיתנות הכלכלית של הרשויות המקומיות הערביות.

2. הבטחה של רמת עברית טובה, שהיא חיונית לצורך השתלבות בחברה הישראלית. מחקרים רבים מצאו את השליטה בשפה העברית כמנבאת השתלבות בתעסוקה ורמת השתכרות, ויש להקנות את השליטה בעברית בגיל צעיר ככל האפשר.

3. טיפול שורש במצוקת הדיור, שמלבה ומעצימה סכסוכים בתוך החברה הערבית. בתוך כך, יש לעסוק בשורה של חסמים, החל בבעיית התכנון ביישובים הערביים, בסוגיית רישום הקרקעות ובקבלת אשראי לדיור (משכנתאות). בתחום זה יש כשל מבני עמוק, הנובע מהיעדר בעלות על נכסים ומקושי ברישומם לצורך לקיחת משכנתא. מדובר בסוגיות בעלות היבטים משפטיים סבוכים לא פחות מכלכליים, והן מחייבות עבודה בין-משרדית ובין-מקצועית. בכל מקרה, בשלה העת לפתרונות יצירתיים בתחומים אלו, שייתנו מענה לחסמי היסוד ויאפשרו אתחול בריא של שוק הדיור בחברה הערבית.

הרשות לפיתוח כלכלי של מגזר המיעוטים מובילה בממשלה את הפעילות לפיתוח כלכלי-חברתי, וצוות המנכ"לים ממליץ לשים דגש על הסוגיות המפורטות לעיל, בזיקה לתוכנית הממשלתית לטיפול בפשיעה ובאלימות במסגרת מהלכי התכנון של תוכנית החומש הבאה, שמקודמים בימים אלו.

ב. המשך היישום של התוכנית למניעת אלימות במשפחה

צוות המנכ"לים מצא, שנעשתה עבודה מקצועית ומקיפה בנושא טיפול באלימות במשפחה ואף התקבלה החלטת ממשלה בנושא (החלטה מס' 4439 מיום 6.1.2019). לפיכך, נחוץ ליישם את התוכנית בהובלת משרד הרווחה ולהתיר את החסמים המאיטים את מימושה.

ג. הכלה פיננסית ונגישות למערכת הבנקאית

פעילותם של גורמי הפשיעה בחברה הערבית היא בראש ובראשונה מפעל כלכלי אדיר ממדים, אשר שולח זרועות למגוון רחב של ענפי פעילות, חוקיים ושאינם חוקיים. ה"שמן בגלגלי המפעל" הינו הכסף המזומן, אשר מאפשר לקיים את הפעילות הרחק מעיני הרשויות. בנק ישראל שם את נושא ההכלה הפיננסית למגזר הערבי והחרדי כמשימה אסטרטגית, שהטיפול בה מצריך שילוב גורמים, כלים ותכנון לטווח ארוך, והוא מוביל את החשיבה בנושא בהשתתפות גורמים ממשלתיים נוספים. בתוך כך, ראוי לציין גם את הקשר עם הרשות הפלסטינית, שכן אחת הדרכים להלבנת המזומנים שצוברים גורמי הפשיעה היא הוצאתו לתחומי הרשות הפלסטינית ושימוש בהם במגוון דרכים, דוגמת רכישת נדל"ן או המרתו בזהב והעברתו לירדן. כל עוד ערוץ פעולה זה אפשרי, התמריץ להמשך שימוש במזומנים באמצעות פעילות גורמי הפשיעה נשמר, גם אם תוחמר באופן משמעותי האכיפה מצד רשויות המס והלבנת ההון בישראל. בחברה רווחת גם תופעה של החלפות כספים (בין היתר עקב מיעוט סניפי בנקים). למצער, חדירות המרחב שבין ישראל ליהודה ושומרון מקשה על לחימה אפקטיבית בפשיעה החמורה ובגורמיה. ואולם נכון לעת הזאת קשה להבטיח את המשאבים והאמצעים כדי לטפל בכך. נחוץ יהיה לשוב ולעסוק בסוגיה זו בהמשך.

ד. סגירת הפרצות ב"קו התפר" בין ישראל ויהודה ושומרון וחיזוק הפיקוח במעברים

לחדירות המרחב שבין ישראל ליהודה ושומרון יש השלכות בראיית האיומים הפליליים, לצד הביטחוניים, בשל היותם מחולל מרכזי של הפשיעה. המטה לביטחון לאומי קיים עבודות מטה בסוגיות אלה, והמלצותיו הועברו לדרג מקבלי ההחלטות.

פרק רביעי: מדדים להצלחת התוכנית

דו"ח זה מציג "על קצה המזלג" עד כמה סבוכה ומורכבת תופעת הפשיעה והאלימות בחברה הערבית. היא נובעת ממקורות רבים, שהטיפול בכל אחד מהם הוא בעל אופי שונה. כתוצאה מכך גם התוכנית המוצעת היא מורכבת ואינה פשוטה ליישום. היא כוללת המלצות רחבות ומורכבות, שדורשות המשך חשיבה והעמקה, ואשר מתחלקות בין גופים רבים - משרדי ממשלה שונים, רשויות מקומיות וגופים סטטוטוריים.

חלק מהותי והכרחי בהצלחת התוכנית הוא הגדרת יעדים ומדדים ברורים, אשר לאורם יפעלו כלל הגורמים המעורבים. לאור מדדים אלו יעריכו מנגנוני הפעולה שיקומו - ברמה הממשלתית וברמה המקומית - את מידת הצלחתה של התוכנית לאורך שלביה. בהתאם למדדים אלו ניתן יהיה לעדכן ולשנות את מרכיבי התוכנית לאורך הדרך, אם יהיה בכך צורך. ניסיון העבר מלמד, שללא מדדי תוצאה ברורים, מדידים ומפורטים, גם התוכניות המושקעות והמדויקות ביותר עלולות להיכשל.

בתוכנית זו אנו מעוניינים להתמקד במדדי תפוקה ותוצאה. לאלו יכולים להתלוות גם מדדי תשומה, אך חשוב לנו להדגיש, כי הצלחתה של התוכנית אינה יכולה להתבטא רק בכמות המשאבים שהועמדו לטובת המשימות השונות, וכי יש לבחון מה הייתה התוצאה של הפניית משאבים אלו. על כן, התוכנית, על כלל רכיביה, צריכה להיות מוערכת לפי מדדי תפוקה ומדדי תוצאה. אלו יוגדרו באופן פרטני עבור כל סעיף בהחלטה על יישום התוכנית, לכשתתקבל.

בעקבות יישום התוכנית, אנו מצפים לראות שינוי לחיוב במדדי התפוקה והתוצאה שלהלן (ייתכנו מדדים נוספים):

מדדי תפוקה

<u>ברמה הארצית</u>:

- הקמת תחנות משטרה חדשות / הקמת נקודות משטרה / חיזוק נקודות משטרה.
- גיוס שוטרים מהחברה הערבית.
- שווי הנכסים שנתפסו וחולטו, סכום הכסף שהועבר לקרנות החילוט (במסגרת מבצעי אכיפה כלכלית ואכיפה משולבת).
- העברה של פעילות מכרזים לגופים על-רשותיים.
- הקמה והפעלה של מנגנון בין-משרדי למעקב אחר ביצוע התוכנית
- הקמה והפעלה של צוות היגוי לגורמי האכיפה ולמשרדי הממשלה השונים.
- פיתוח מודל עבודה לאיתור ולטיפול מניעתי בנוער מועד אלימות.
- מספר משתתפים בתוכניות מניעה.

ברמה המקומית-יישובית:

- שיטור עירוני ברשויות העומדות בקריטריונים.
- מנגנון יישום יישובי.

מדדי תוצאה

יימדדו ברמה הארצית וברמה המקומית-יישובית:

- מספר תיקי אלימות ואמל"ח.
- מספר אירועי ירי ומקרי רצח.
- מספר הדיווחים על אירועי איכות חיים, שהובילו לאירועי תגובה משטרתיים.
- רמת האמון של הציבור הערבי במשטרה.
- מספר עבירות נגד נושאי משרה.
- אלימות בבית הספר - מספר אירועים מדווחים + תחושת מוגנות תלמידים.
- שיעור צעירים חסרי מעש.
- שיעור תעסוקה של גברים + שיעור תעסוקה של גברים צעירים (18-24).
- שיעור פשיעה חוזרת (רצידיביזם) - מדד ברמה ארצית.[45]

45 בתוכנית הכלכלית לשנת 2020 יש כוונה לגבש תוכנית אסטרטגית כלל-ממשלתית לשיקום אסירות ואסירים משוחררים. בתוכנית זו ייקבעו מדדים ויעדים להפחתת פשיעה חוזרת. נתונים אלה יימדדו ביחס לכלל האוכלוסייה וגם בראייה משווה בין יהודים ללא-יהודים.

נספח: אלימות ופשיעה בחברה הערבית: ניתוח שדה המדיניות בראי תיאוריה ומחקר

ד"ר ימית אלפסי, הרשות לביטחון קהילתי, המשרד לקידום וחיזוק קהילתי

רקע

בשנה האחרונה התרחשו ביישובי החברה הערבית אירועים רבים וקשים של אלימות חמורה (ירי, רצח, דמי חסות וכד'). אירועים אלה פגעו קשות הן במעגל המעורבים בהם והן בתחושת הביטחון של הציבור הערבי כולו. האירועים הללו לוו בזעקת כאב ובדרישה נוקבת של הציבור הערבי לקבל מהמדינה מענה הולם לאלימות החמורה ולפגיעה בתחושת הביטחון של התושבים.

העיסוק בשאלת המדיניות הממשלתית, שתוכל לתת מענה יעיל לבעיית האלימות החמורה בחברה הערבית, הוביל לבחינה של פתרונות ומענים קיימים וחסרים בשדה המדיניות, וכן לבחינה של המנגנונים הרלוונטיים למניעה ולהתמודדות עם התופעה.

לאורך השנים השקיעה מדינת ישראל משאבים ואימצה כלי מדיניות שונים לקידום רווחתם של אזרחיה הערבים. ישנם תחומים או קהלי יעד שהפערים בהם גדולים, והצורך בהשקעה נוספת ניכר במיוחד (כדוגמת השקעה בתשתיות פיזיות ובצעירים שמעל גיל 18). לעומת זאת, בהתייחס לילדים ולבני נוער, נתונים ממשרדי הממשלה מלמדים על השקעה משמעותית ושיטתית של משאבים, על הקמת מנגנונים ליישום התערבויות ועל תוכניות רבות ומגוונות.

בתוך כלל המשאבים והתוכניות הקיימות נכון להבחין בין משאבים לשירותים ולתוכניות, שמהותם היא מניעה ראשונית ואוניברסלית, לבין תוכניות ושירותים, שמהותם היא מניעה שניונית וברנית - טיפול ומתן מענה לקהלי יעד שכבר מעורבים באלימות ובפשיעה.

במהלך החודשים האחרונים הוביל האגף לממשל וחברה במשרד ראש הממשלה תהליך מיפוי ואיסוף נתונים ממשרדי ממשלה שונים. המסמך נועד להציג תמונת מצב של מענים ושירותים ממשלתיים הנקשרים למניעה של אלימות ופשיעה. ראשית, תוך ניסיון לסווג אותם ולקשור בין התוכניות הקיימות לבין רמות שונות של מניעה (מניעה ראשונית ומניעה שניונית ושלישונית). שנית, לקשור בין מפת המענים והשירותים הקיימים לבין גישות תיאורטיות שונות למניעת אלימות ופשיעה: **גישת המניעה החברתית**, **גישת החוסן וקידום הבריאות**, **גישת המניעה המצבית**, **גישת המניעה ההתפתחותית וגישת מניעה מבוססת קהילה**.[46]

יתרונו של ניתוח מעין זה טמון ביכולת לקשור בין תוכניות ומנגנונים בישראל לבין גוף ידע עולמי, התומך באפקטיביות של אסטרטגיות שונות למניעת אלימות ופשיעה. בנוסף, ההסתכלות על שדה המדיניות בראי של גישות תיאורטיות מאפשרת לראות את היתרונות והמגבלות של כל אחת מהגישות. באופן זה, כלי מדיניות שונים אינם סותרים זה את זה, אלא משלימים ומאפשרים תמונה מקיפה של התמודדות ומניעה של אלימות ופשיעה.

חשוב לציין, כי המסמך מתייחס רק לתוכניות מניעה ואין הוא כולל בתוכו כלי מדיניות נוספים, הרלוונטיים לרמות נוספות של התמודדות עם תופעת האלימות החמורה בחברה הערבית, כדוגמת אכיפה וחקיקה.

46 קיימות גישות מניעה נוספות, כדוגמת התערבויות הנגזרות מ"הכלכלה ההתנהגותית", אולם אין להן ביטויים ממשיים בשדה המדיניות, או משרד ממשלתי המזוהה עם האסטרטגיה.

גישת המניעה החברתית

הנחות יסוד

גישת המניעה החברתית מניחה, כי אלימות ופשיעה הם תופעות של בעיות חברתיות, וכי כדי למנוע אלימות ופשיעה יש לטפל ב"שורש" ובאותן בעיות שעל בסיסן משגשגות אלימות ופשיעה. לפי הגישה החברתית, מבנה ההזדמנויות בחברה מצמצם את טווח האפשרויות הלגיטימיות להצלחה בחברה, העומדות בפני קבוצות אוכלוסייה מסוימות. כך הופכת הפשיעה לאלטרנטיבה זמינה ומפתה.

מחקרים התומכים בהנחות היסוד של הגישה הזאת מצביעים על קשר בין רמות של אי-שוויון לבין רמות של אלימות ופשיעה, על שיעורים גבוהים יותר של מעורבות בפשיעה ובאלימות בקרב קבוצות מיעוט ועל קשרים בין מגמות של אבטלה לבין אלימות ופשיעה.

הגישה מכוונת את שדה המדיניות להתרכז בטיפול בבעיות כמו אי-שוויון, עוני, הדרה ודיכוי. בהתאם, יש הרואים במניעה ברוח הגישה חתירה לצדק חברתי.

איך תיראה הגישה בשדה המדיניות?

הגישה מכוונת אותנו לעסוק בבעיות חברתיות מורכבות, כדוגמת עוני, אבטלה ואי-שוויון. מדובר בבעיות המושפעות מגורמים רבים (משפחה, תשתיות, חינוך, חקיקה, תרבות ועוד), וגם מהאינטראקציה בין גורמים שונים.

בהתאם, הגישה תכוון אותנו גם לפתרונות מורכבים ומערכתיים ולשינוי מקביל בהיבטים שונים של מדיניות (גישה אקולוגית-חברתית).

תוכניות המכוונות לשינויים ברמות שונות ובתחומים שונים המשפיעים על אותה בעיה הן תוכניות, המבוססות על מעורבות של משרדי ממשלה שונים ותיאום ביניהם.

מגבלות הגישה והזווית הביקורתית

- מורכבות יישום בשל הצורך בפעולה מקבילה של משרדי ממשלה שונים, תוך רמות גבוהות של תיאום בין משרדי ממשלה. לעיתים נדרשת הקמה של מנגנון חדש לתיאום ולהובלה של מכלול המאמצים.
- צורך במשאבים רבים, שהקצאתם כרוכה בשינוי סדרי עדיפויות, או הקצאה מחודשת של משאבים למשרדי ממשלה/החלטות ממשלה.
- התוצאות צפויות להתקבל רק בטווח ארוך (לפעמים אחרי עשרות שנים).

מניעת אלימות בחברה הערבית בישראל בראי גישת המניעה החברתית

משרד ממשלתי מוביל	התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[47]	השקעה שנתית	הערות
הרווחה והשירותים החברתיים	"נושמים לרווחה"	ליווי משפחות בעוני ובהדרה	1,524 משפחות ב-64 יישובים ערביים ומעורבים	120 מלש"ח	
922	פיתוח כלכלי לאוכלוסיית המיעוטים		כל רשויות המיעוטים	כ-3 מיליארד ש"ח (15 מיליארד ש"ח לחמש שנים)	
2397		תוכנית כוללת לקידום היישובים הבדואים בדרום	כל הרשויות הבדואיות בדרום	600 מלש"ח (3 מיליארד ש"ח לחמש שנים)	
כלכלה	מרכזי "ריאן"	קידום השתלבות בתעסוקה	21 מרכזים הפרוסים ב-67 יישובים. מאז2007 שירתה התוכנית כ-50,000 משתתפים	40 מלש"ח (200 מיליון ש"ח לחומש)	
בינוי ושיכון	שיווק יחידות דיור למבוגרים		94 רשויות מקומיות	504 מלש"ח לחמש שנים (מאז 2016)	

גישת החוסן וקידום הבריאות

הנחות יסוד

גישת החוסן וקידום הבריאות היא גישה, המתמקדת במאפיינים, בתנאים ובמצבים הנקשרים לצמצום תופעות של אלימות ופשיעה ולהפחתת ההסתברות שהתופעות הללו תרחשנה. מדובר במאפיינים, בתנאים ובמצבים הנקשרים למעגלי חיים שונים: פרט, משפחה, שכונה, יישוב. הגישה מסיטה את המאמץ מהניסיון לזהות ולתקן את הפתולוגיה ואת גורמי הסיכון אל אותם "נכסים" וגורמים, שבכוחם "לחסן" את הפרט והחברה מפני מעורבות באירועים של אלימות ופשיעה.

מחקרים התומכים בגישה מצביעים על קשר בין התנדבות ומעורבות חברתית של צעירים בקהילתם לבין שיעורים נמוכים יותר של מעורבות שלהם בהתנהגויות מסוכנות ולא חוקיות. כמו כן, מחקרים מצאו, כי קשר עם מבוגר משמעותי, המהווה מודל לחיקוי ומקור לתמיכה והיוועצות (כדוגמת חונכים ומנטורים) מהווה "גורם חוסן" משמעותי. מחקרים נוספים ברוח הגישה הצביעו על משתנים נוספים, הנקשרים להפחתת מעורבות של צעירים באלימות ופשיעה: "כישורי חיים", השגחת הורים ותקשורת טובה במשפחה, שייכות לבית ספר, מחוללות עצמית גבוהה, תפיסה חיובית של העצמי, תמונת עתיד נורמטיבית וחיובית, ועוד.

מחקרים מלמדים, כי יצירה וביסוס של "גורמי חוסן" באמצעות תוכניות מובנות נקשרת להפחתת אלימות ופשיעה. בתוך מחקרים אלה ראוי לציין מחקרים התומכים באפקטיביות של תוכניות בית ספריות המאפשרות לתלמידים לרכוש ולתרגיל "כישורי חיים" רלוונטיים לאתגרים ולמשימות התפתחותיות.

47 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).

איך תיראה הגישה בשדה המדיניות?

הגישה תכוון את שדה המדיניות לתוכניות ופעולות שמטרתן המוצהרת אינה בהכרח צמצום אלימות ופשיעה וכן לתוכניות שמטרותיהן מוגדרות במונחים חיוביים כמו הגשמה אישית, אזרחות טובה ותורמה לקהילה.

מגבלות הגישה והזווית הביקורתית

- בהינתן כי המשאבים מוגבלים, קשה לתחום את גבולות המניעה ולעיתים קשה להוכיח קשר ישיר בין השקעת המשאבים לבין תוצאות הבאות לידי ביטוי בהפחתת אלימות ופשיעה. בפרט, אין תמיכה אמפירית להנחה שכל סוגי תוכניות חינוך בלתי פורמאלי או תוכניות ספורט נקשרות להפחתת הסיכון שהמשתתפים בהן יהיו מעורבים באלימות ובפשיעה.
- לציבור ולקובעי המדיניות יש צורך בגישה ש"תקרא לילד בשמו" ותיתן מענה ישיר יותר לבעיות האלימות והפשיעה.

מניעת אלימות ופשיעה בחברה הערבית בישראל בראי גישת החוסן וקידום הבריאות

משרד ממשלתי מוביל	התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[48]	השקעה שנתית	הערות
הרווחה והשירותים החברתיים	מרכזי הורים-ילדים - "נתיבים להורות"	מרכזים וסדנאות להדרכת הורים למיומנויות הוריות (תקשורת, השגחה וכד')	59 רשויות	20 מלש"ח	
משרד החינוך	"אח"מ"	תוכנית ליווי וייעוץ לבתי הספר, הכשרות חדרי מורים לקידום אקלים חינוכי מיטבי		2.65 מלש"ח	המשאבים מופנים לאבחון אקלים בית ספרי ולהדרכה של צוות בית הספר
משרד החינוך, מינהל חברה ונוער	חוגים לילדים ולבני נוער	סבסוד חוגים	76 רשויות מקומיות	15 מלש"ח	
משרד החינוך, מינהל חברה ונוער	תנועות נוער		76 רשויות מקומיות	10.5 מלש"ח	
משרד החינוך, מינהל חברה ונוער	"אתגרים"	קידום החינוך הלא-פורמלי ברשויות המקומיות	76 רשויות מקומיות	130 מלש"ח	
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הרשות לביטחון קהילתי	מדריכי מוגנות	הגברת נוכחות בוגרת בבתי הספר	70 יישובים	8.1 מלש"ח	
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הרשות לביטחון קהילתי	מדריכי פנאי, מגרשים מוארים	הרחבת אלטרנטיבות לכלל בני הנוער במרחב הציבורי	64 יישובים	3.7 מלש"ח	
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הרשות לביטחון קהילתי	מניעה במרחבי הפנאי	סדנאות, הצטיידות בפעילות חינוך לא-פורמלי, שיפוץ מגרשי ספורט, פעילות פנאי בחופשות	75 יישובים	4.2 מלש"ח	

48 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).

גישת המניעה המצבית

הנחות יסוד

בעיות של פשיעה ואלימות נוטות להתרכז בזירות מסוימות במרחב. בשפה המקובלת בקרימינולוגיה ובמשטרה נהוג לכנות אותן זירות "נקודות חמות". בהתאם, חשוב להסיט את ההסתכלות ממאפייני הפרט או הקבוצה החברתית שאליה הוא משתייך למאפיינים של המקום שבו מתבצעות העבירות.

הגישה טוענת, שאלימות ופשיעה מתרחשות כי קיימות הזדמנויות לבצע אלימות ופשיעה. בהתאם, המאמץ צריך להתרכז בצמצום ההזדמנויות לביצוע העבירה.

הגישה מצביעה על כמה אסטרטגיות, המכוונות לצמצום ההזדמנויות ולהשפעה על מאפייני המקום/המצב שבו מתרחשים אירועים אלימים ולא חוקיים:

- מזעור הרווח הצפוי מביצוע העבירה
- הגדלת הסיכוי להיתפס
- הגדלת המאמץ שיש להשקיע בביצוע העבירה
- מניעת פרובוקציות
- הסרת תירוצים

הגישה כוללת בתוכה התייחסות לאפשרות לתכנן מראש מרחבים ציבוריים, המגדילים את "הפיקוח הטבעי" על התנהגות אנטי חברתית ומונעים פשיעה.

מחקרים התומכים באפקטיביות של הגישה מצביעים על האפקטיביות של התערבויות בסביבה הפיזית בהפחתת פשיעה ועבירות אלימות: הגדלת "נראות" של אזורים שבהם רוצים למנוע פשיעה, הוספת תאורה, התקנת אמצעי מיגון, שימוש במצלמות במרחב הציבורי והגדלת נוכחות משטרתית.

איך תיראה הגישה בשדה המדיניות?

הגישה קוראת להקצות את משאבי המניעה והאכיפה בהתבסס על נתונים ביחס למקומות ולמועדים שבהם מתבצעים האירועים (ולא על בסיס מאפייני הסיכון של האוכלוסייה).

בשנים האחרונות התחזק מקומם של אמצעים טכנולוגיים במיגון, וממשלות רבות אימצו את השימוש במצלמות במעגל סגור ובאמצעים נוספים לצורך הרתעה, מניעה ואכיפה.

יתרונותיה של הגישה טמונים בקשר הברור והישיר בין ההתערבות לבין הבעיות וביכולת שלה להוביל לתוצאות תוך טווח זמן קצר.

מגבלות והזווית הביקורתית על הגישה

- ריכוז מאמץ במצלמות ובאמצעים טכנולוגיים עלול להפוך את המרחב הציבורי למנוכר ("אח גדול").
- הגישה עלולה להסיט את תשומת הלב הציבורית משורש הבעיות החברתיות.

מניעת אלימות בחברה הערבית בישראל בראי גישת המניעה המצבית

משרד ממשלתי מוביל	התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[49]	השקעה שנתית	הערות
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הרשות לביטחון קהילתי	"מוקדים רואים"	מצלמות במרחב הציבורי	62 יישובים - כ-1,500 מצלמות	7.2 מלש"ח - נכון לשנת 2019	חלק מהיישובים מקבלים מענה באמצעות מוקדים אזוריים, ובחלקם יש "מוקד רואה" עצמאי. ישנם יישובים שבהם רק כמה אתרים מצולמים, וכאלה שהפריסה בהם מצומצמת ביותר

גישת מניעה מבוססת קהילה

הנחות יסוד

הגישה מתמקדת ביתרונות של התמודדות עם בעיות חברתיות בהתבסס על מקום גיאוגרפי מוגדר. לרוב מדובר בעיר, ביישוב או בשכונה.

הנחות היסוד של הגישה מתורגמות במישור המעשי בשתי דרכים עיקריות, שלעיתים משתלבות זו בזו.

- **מניעה המכוונת לטריטוריה מוגדרת -**

המניעה מכוונת ליחידת ההתערבות של עיר/יישוב/שכונה. ההנחה היא, שלמשילות המקומית יש יכולת להתמודד עם אלימות ופשיעה בצורה האפקטיבית ביותר.

הגישה מצביעה על היתרונות היחסיים של שלטון מקומי בהתמודדות עם בעיות חברתיות: קלות רבה יותר של תיאום בין סקטורים שונים, הנדרשים לקחת חלק בהתערבות, היכרות טובה יותר עם מאפייני האלימות והפשיעה בהקשר המקומי, נטייה ל"אחריותיות" גבוהה יותר לתוצאות, אחריות לשירותים המסוגלים להגיע לכל האזרחים, ועוד.

- **מניעה המבוססת על כוחות הקהילה -**

הגישה מבססת את מאמצי המניעה וההתמודדות על גורמי החוסן הקהילתיים ועל המאפיינים הלא-פורמליים של הקהילה: נורמות חברתיות, מידת ה"צפיפות" של הקשרים החברתיים בין תושבים ("הון חברתי"), נכונות של תושבים להתגייס למען אינטרסים משותפים ("מחוללות קולקטיבית"), מידת ההפעלה של דרכי פיקוח חברתי לא-פורמליות ועוד.

מדובר בגישה פופולרית בעולם ובארץ. הגישה נתמכת בנתונים, המעידים על שונות בהיקף ובחומרה של בעיות אלימות ופשיעה בין יישובים, ערים ושכונות שונות. בנוסף, גוף המחקר המצביע על אפקטיביות הגישה כולל בתוכו מחקרים, המעידים על קשרים בין משתנים, כמו הון חברתי, מחוללות קולקטיבית, שייכות לקהילה ופיקוח חברתי לא-פורמלי לבין משתנים כמו אלימות, פשיעה ומעורבות צעירים בהתנהגויות לא בריאות ולא חוקיות.

49 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).

איך תיראה הגישה בשדה המדיניות?

התערבויות ברוח הגישה יכוונו לתמוך ולטפח משילות מקומית בעלת מוכנות למניעה ומסוגלות גבוהה להתמודד עם אלימות ופשיעה. בהתאם, יישום הגישה יבוא לידי ביטוי בהקמת מנגנונים מקומיים כדוגמת ועדות/קואליציות מקומיות, הכשרת "אנשי מפתח" בקהילה/יישוב לזהות ולאסוף מידע על בעיות חברתיות, מינוי מוביל יישובי, שאחראי על התהליכים והתוכניות, הקצאת משאבים להתערבויות ועוד.

בנוסף, הגישה תכוון לזהות, לבסס ולייצר מנגנונים למעורבות של תושבים בהתמודדות עם אלימות ופשיעה - החל משיתוף התושבים בהגדרת הבעיה ובהגדרת סדרי העדיפויות ודרכי הפעולה, וכן באמצעות מעורבות של תושבים בפעולות כמו דיווח, סיוע לנפגעי אלימות ופשיעה, הגדלת פיקוח על ילדים ובני נוער, חיזוק הנראות של נורמות השוללות אלימות ופשיעה ועוד.

בשדה המדיניות הגישה תבוא לידי ביטוי ביישום עקרונות ואסטרטגיות של עבודה קהילתית, המכוונת למטרות של מניעת פשיעה ואלימות.

מגבלות והזווית הביקורתית על הגישה

- התערבויות ברוח הגישה צריכות לקחת בחשבון את השונות הקיימת ביכולות ובנכונות של נבחרי הציבור ברמת השלטון המקומי לפעול למניעת אלימות ופשיעה. יש לתת מענה לתושבי רשויות מקומיות שבהן נבחרי הציבור אינם מגויסים בצורה משמעותית למניעת אלימות או מתמודדים עם חסמים, המונעים מהם למצות את הפוטנציאל הגלום בגישה.
- "הון חברתי" ופיקוח חברתי לא-פורמלי לא תמיד מתורגמים לתוצאות החברתיות הרצויות.
- יש החוששים, כי הדגש המושם על חלקם של התושבים במניעת התופעה יסיט את תשומת הלב מהאחריות של משרדי הממשלה, ובעיקר המשטרה. בנוסף קיים החשש, כי הדגש המושם על חלקה של הקהילה בהשפעה על הבעיה עלול להטיל את האחריות על אלו שסובלים היום מאלימות ומפשיעה.

מניעת אלימות בחברה הערבית בישראל בראי גישת מניעה מבוססת קהילה

משרד ממשלתי מוביל	התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[50]	השקעה שנתית	הערות
הרווחה והשירותים החברתיים	"360"	יצירת תשתית יישובית מתואמת ומבוססת נתונים על ילדים ובני נוער בסיכון. מנהל יישובי, ועדות יישוביות ותהליכי עבודה	כלל הרשויות המקומיות הערביות	7.4 מלש"ח	לצד משאבים לתוכניות, התוכנית יוצרת ומחזקת תשתיות ארגוניות ברמה המקומית
הרווחה והשירותים החברתיים	יחידות התנדבות	גיוס, הכשרה, השמה ותחזוקה של מתנדבים סביב יוזמות שונות	23 רשויות מקומיות	200,000 ש"ח	מרבית יוזמות ההתנדבות אינן עוסקות ישירות באלימות/פשיעה
הרווחה והשירותים החברתיים	מרכזי גישור ודיאלוג קהילתי	פתרון קונפליקטים בדרכי דיאלוג ויישוב סכסוכים, הפעלת מתנדבים בתחומי הגישור	18 רשויות מקומיות (11 מרכזים קיימים,7 בהקמה)	2 מלש"ח	
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי	הרשות לביטחון קהילתי	השקעה במנגנונים יישוביים: מנהל יישובי, כינוס ועדות יישוביות, תהליכי מיפוי ובניית תוכניות	כל יישובי החברה הערבית	9 מלש"ח	
המשרד לביטחון הפנים, משטרה	שיטור קהילתי	יוזמות שונות לחיזוק הקשר והאמון בין המשטרה לבין התושבים	מש"קים קהילתיים פועלים בכל היישובים. ב-110 יישובים/ תחנות יש מרכז מש"ק		
המשרד לחיזוק וקידום קהילתי, הרשות לביטחון קהילתי	עו"ס קהילה, רכז קהילה	הגדרת התפקיד מכוונת להפעלת תושבים ביוזמות למניעת אלימות, אולם אין יישום		2 מלש"ח	מרבית הפעולות אינן עוסקות ישירות באלימות ובפשיעה

מניעה בגישה ההתפתחותית

הנחה בסיסית בגישת המניעה ההתפתחותית היא, שניתן למנוע בעיות כאשר מכוונים את ההתערבות לנקודת זמן שבה קהל היעד טרם נחשף לבעיה או פיתח תסמינים כלשהם.

אחד הביטויים המרכזיים לגישה הוא תוכניות המיועדות לפעוטות בגיל הרך ולהוריהם.

גוף מחקר עצום ומבוסס מלמד, כי השקעה במתן מענה איכותי לצרכים ההתפתחותיים של פעוטות בשנות חייהם הראשונות נקשרת לטווח רחב של תוצאות רצויות, ובכללן הקטנה משמעותית של הסיכון, כי הילדים הצעירים יהיו מעורבים בעבריינות כשיתבגרו. חוקרים הצביעו על כך שמידת המוכנות של ילדים לכיתה א' מנבאת תוצאות התפתחותיות רבות ורצויות בעתיד, ובהן הנטייה למעורבות בעבריינות.

50 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).

המחקרים בתחום כוללים מחקרים, המכמתים את תוצאות ההשקעה בהתערבויות בגיל הרך לרווח חוזר. מחקרים אלה כוללים בתוכם גם השוואה בין רמות הרווח החוזר של התערבויות המיועדות לקבוצות גיל שונות (גיל רך, בית ספר יסודי, תיכון, צעירים). ההשוואה מלמדת, כי ככל שההתערבות מתבצעת בגיל רך יותר, כך היחס בין עלות ההשקעה לעלות התועלת גבוה יותר.

איך תיראה הגישה בשדה המדיניות?

הגישה תכוון אותנו להפעלת תוכניות המיועדות לפעוטות, לעיתים בשילוב הדרכה וכלים להורים למתן מענה לצרכים ההתפתחותיים הרלוונטיים לילד (תזונה, בריאות, השגחה, למידה ועוד). בפרט, ההשקעה תהיה מכוונת להעניק לילד מיומנויות לימודיות וחברתיות שיבטיחו את מוכנותו לכיתה א'.

מגבלות הגישה והזווית הביקורתית:

- הירידה הצפויה בהיקפי האלימות והפשיעה תבוא לידי ביטוי רק לאחר זמן רב, לפחות עשר שנים.
- בהקשר של המדיניות הממשלתית בישראל, ראוי לציין את היעדרו של משרד ממשלתי בעל תשתיות מתאימות ו/או הגדרת תחומי אחריות, המתאימים להובלת התערבויות בשנות החיים הראשונות.

מניעת אלימות ופשיעה בחברה הערבית בישראל בראי גישת המניעה ההתפתחותית

התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[51]	השקעה שנתית	הערות
מעגן	תוכנית התערבות עבור ילדים המתקשים להתמודד במסגרות החינוך בגיל הרך	32 רשויות מקומיות	3.8 מלש"ח	
יחידה התפתחותית קהילתית	איתור וטיפול מוקדם בפעוטות הנמצאים בסיכון התפתחותי בתחום המוטורי, הרגשי והשפתי	17רשויות מקומיות	3.7 מלש"ח	
מרכזים לגיל הרך	מרכז המאגד שירותי מניעה, העשרה וטיפול לילדים בגיל הרך ולהוריהם	24רשויות מקומיות	2.3 מלש"ח	
מעטפת רכה	קידום התפתחות תקינה של פעוטות וקידום התפקוד ההורי, תוך מתן מענה אינטנסיבי משולב במסגרת ובבית המשפחה באמצעות מעטפת רחבה של מענים, המופעלים על ידי צוות רב-מקצועי	35רשויות מקומיות	1.2 מלש"ח	
המשחק ככלי התפתחותי	יצירת "פינת משחק" זמינה להורים ולילדים בסיכון. הדרכת הורים ביחס לשימוש במשחק ככלי התפתחותי.	55 רשויות מקומיות	3 מלש"ח	

51 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).

מניעה שניונית/מניעה סלקטיבית

מדינת ישראל השקיעה לאורך השנים משאבים רבים בתוכניות המיועדות לילדים ולבני נוער בסיכון. חלק מהשירותים והתוכניות בתחום הופנו לילדים ולבני נוער שכבר מעורבים בהתנהגויות אלימות או בלתי חוקיות ו / או בהתנהגויות נוספות הנקשרות לרמות סיכון גבוהות, כדוגמת נשירה ממסגרות חינוך.

- בטבלה זו נכללות רק התוכניות המיועדות לילדים ולבני נוער בסיכון (עד גיל 18).
- לא מופיעים בטבלה תוכניות המיועדת לקהל יעד מבוגר המעורב באלימות (שירות מבחן למבוגרים, עו"ס משטרה וכד').

משרד ממשלתי מוביל	התוכנית	מהות	היקף היישום בארץ[52]	השקעה שנתית	הערות
הרווחה והשירותים החברתיים	"מפתן", "מית"ר"	מסגרות חינוך לנוער נושר בעלי מאפייני סיכון שונים	16רשויות מקומיות (כולל מזרח ירושלים)	7.2 מלש"ח	
הרווחה והשירותים החברתיים	תוכניות התערבות לנוער עובר חוק באמצעות שירות מבחן	מקבץ תוכניות התערבות כדוגמת סיכויים, צדק מאחה	3 רשויות מעורבות + 4 רשויות ערביות	7 מלש"ח לכלל התוכניות - רובן ביישובים יהודיים	
הרווחה והשירותים החברתיים	פנימיות יום ומרכזים חכ"מים	מסגרות יום בקהילה לילדים בסיכון	כ-60 רשויות	פנימיות ומרכזים חכ"מים במגזר הערבי - 4 מלש"ח	
הרווחה והשירותים החברתיים	מרכזי טיפול וקבוצות טיפול לקטינים פוגעים מינית			5 מלש"ח	
הרווחה והשירותים החברתיים	מועדונים לנערים ולנערות בסיכון ובמצוקה	"בתים חמים" ומסגרות נוספות לקהל יעד בסיכון בקהילה			
משרד החינוך	קידום נוער	מרכזים להשלמת השכלה והובלת התערבויות קבוצתיות ופרטניות לנוער נושר	30 רשויות	50 מלש"ח	
	חדרי שלווה	מרכזים בית ספריים לתלמידים בסיכון	52 רשויות	12 מלש"ח	
משרד החינוך	כיתות מב"ר			74 מלש"ח	
משרד החינוך	חינוך טכנולוגי	מרכזי חינוך טכנולוגיים	19 רשויות	211 מלש"ח	
המשרד לביטחון הפנים, משטרה	מיל"ה	התערבות קבוצתית לנוער עובר חוק בליווי השיטור הקהילתי			

52 בטבלה תוצגנה רק תוכניות, שהיקף היישום שלהן משקף מדיניות ממשלתית. לא תוצגנה תוכניות במימון מגזר שלישי ולא תוצגנה תוכניות פיילוט בפריסה יישובית מצומצמת (פחות מ-15 רשויות מקומיות, פחות מ-1,000 משתתפים).