

דוח מבקר המדינה - ערים מעורבות: לקחים והמלצות

מאיר אלרן | 9 באוגוסט, 2022 | גיליון 1629

דוח מבקר המדינה בנושא הערים המעורבות במהומות מאי 2021 מתמקד, כנראה לא במקרה, בשני מכלולים עיקריים: הליקויים בהיערכות ובהפעלת כוחות המשטרה ומג"ב על רקע העדר מודיעין מספיק להתראה, לסיכול ולמיצוי הפעלת הכוח מצד אחד, והפערים הנרחבים בהשקעות המוניציפליות באוכלוסייה הערבית בערים המעורבות מצד שני. החיבור בין שני מכלולים אלה עשוי להסביר את חומרת האירועים ונזקיהם ומכאן אפשר להסיק כי אם התשתית למרקם חיים משותף בין יהודים לערבים הייתה מוצקה יותר, והמשטרה הייתה מגיבה להפרות הסדר הקשות באופן אפקטיבי יותר, ייתכן שהאירועים היו פחות חמורים. הביקורת ממליצה על שורת נושאים חשובים לתיקון בשני המכלולים. התקווה היא שהמלצות המבקר יאומצו על ידי המערכות הרלוונטיות, במסגרת שינוי מערכתי מקיף. אמנם בימי מבצע "עלות השחר" לא התפתחו הפרות סדר בערים המעורבות. ועם זאת ברור הצורך בהיערכות מחודשת, ברוח ההמלצות המובאות בדוח המבקר וגם במאמר זה.

במאי 2021, בימי מבצע "שומר החומות", התרחשו מהומות קשות במספר ערים מעורבות בין ערבים ליהודים. שלושה אזרחים ישראלים נהרגו, מאות נפצעו ונזק רב, בהיקף של 48 מיליוני שקלים, נגרם לרכוש אזרחי. כל זאת, ב-520 מוקדים. מבקר המדינה הוציא ביולי 2022 דוח מיוחד על הערים המעורבות בהקשר למהומות הללו ולקחייהן, תוך התמקדות בשני נושאים: השיטור ואכיפת החוק, וכן השירותים המוניציפליים.

בנושא האכיפה, הביקורת מצביעה על ליקויים בפעילות המשטרה ובהיערכותה לקראת הפרות סדר רב-זירתיות ובמהלכן. האירועים שיקפו בין היתר חולשה ניכרת ברמת תחנות המשטרה בערים המעורבות, היעדר כשירות של גורמי המשטרה בהתמודדות עם הפרות סדר ציבורי, בצד היערכות חסרה של מערך המילואים של משמר הגבול (מג"ב). בתחום המודיעין נחשפו ליקויים בחלוקת האחריות ובממשקים בין המשטרה לשב"כ. עוד העלתה הביקורת ליקויים בפעולת המשטרה במעבר משגרה לחירום, המתבססת בעיקרה על מודל של תגבורי כוחות, כמענה לפערים ביכולתן של היחידות המקומיות להתמודד עם אירועים מאתגרים נרחבים. על רקע זה בולטות המלצות המבקר למשטרה ולשב"כ לטייב את פעילותם בערים המעורבות בעת שגרה ולהגביר את היערכותם לאירועי קיצון, מסוגים שונים, בהתאם לאיומי הייחוס.

בפרק הדן בשירותים המוניציפליים מציין המבקר את האתגרים הרבים הניצבים בפני הערים המעורבות, שמקורם בהיסטוריה של היחסים בין היהודים לערבים המחייבת מאמצים ניכרים,

משני הצדדים, כדי להניח תשתית לקידום מרקם חיים משותף. זאת, נוכח הפערים העמוקים בין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים הערבים בערים המעורבות לבין אלה שניתנים לתושביהן היהודים. המבקר קובע כי העיריות שנבדקו לא בחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית, לרבות בנושאי דת, רווחה, נוער ותרבות. להמחשה, רק אחוז אחד(!) מכלל 500 הנכסים הציבוריים שהוקצו בערים המעורבות ב-2021 יוחדו לערבים. בהעדר (עדין) תכנית חומש לאוכלוסייה הערבית בערים המעורבות ממליץ המבקר לקבוע תקציבים ייעודיים לאוכלוסייה זו.

לדוח המיוחד של מבקר המדינה חשיבות רבה שכן הוא שופך אור על סוגיה מרכזית שטלטלה את החברה הישראלית מאז אותן מהומות והציבה שאלות מהותיות לגבי הצביון הנוכחי והעתיד של היחסים בין הרוב היהודי למיעוט הערבי. דווקא בתקופה שמפלגות ערביות משתלבות במרקם הפוליטי בישראל, תוהים רבים באיזו מידה ניתן לקיים מרקם חיים סביר ומשותף במדינה בהינתן הרקע האפל והנוכח של הסכסוך ההיסטורי בין ישראל לפלסטינים. בין אלה הסבורים שאין סיכוי לכך, רבים טוענים שמאחר שהפלסטינים הם בחזקת אויב, יש להתייחס לאזרחים הערבים בישראל כאויבים. מכאן תיוגם כפועלים (במתכוון?) על מנת לסכל סיכוי לבנות עתיד משותף לכלל אזרחי ישראל, גם באמצעים אלימים, לא לומר טרוריסטים. ויש כמובן כאלה שגורסים אחרת, כחלק מהוויכוח הפוליטי המאפיין את החברה הישראלית.

דוח מבקר המדינה מעדיף לנקוט גישה עניינית וממוקדת. הוא חותר לחשוף נושאים שבהם המערכת המדינתית לוקה בחסר בהתייחסותה למיעוט הערבי, באופן שלפחות במשתמע יצר את הרקע הן לגורמי העומק החברתיים להתפרצויות של מאי 21' והן לנסיבות שהשפיעו לרעה על תפקודה הבעייתי של המשטרה במהלך האירועים. אפשר אולי להסיק, כי המבקר בחר גישה זו על מנת להציע כי התנהלות מערכתית ראויה ונכונה יותר, גם בתחום "הקשה" של האכיפה המשטרתית וגם בתחומים "הרכים" של הטיפול החברתי, (בעיקר) ברמה המוניציפלית, הייתה מצמצמת, ואולי אף מאיינת, אירועים קשים אלה. יש בכך משום מסר חשוב לגבי הצורך בהתנהלות מערכתית מושכלת יותר בעתיד, בהינתן הרקע המאתגר של יחסי יהודים-ערבים בישראל.

הביקורת נמנעה מלהתייחס ישירות לסוגיה האסטרטגית של היחסים המורכבים בין יהודים לערבים בישראל. בהתייחסותה לשתי הסוגיות שנבחרו, הביקורת התמקדה בשאלות בעלות אופי תפעולי בעיקר, המונחות לפתחה של המשטרה, גורמי האכיפה האחרים והגורמים המוניציפליים. בעקבות זאת נציע כאן מספר המלצות, בראייה אסטרטגית, בהקשר להפרות סדר בכלל ומול התנגשויות בין ערבים ליהודים בישראל, גם על רקע לאומני, בפרט:

א. מקומה של המשטרה בסדר היום הלאומי בהקשר למשאבים המדינתיים החסרים

לאורך השנים: המשטרה הינה המגן הראשי של האזרחים ושל הדמוקרטיה הישראלית.

דא עקא, היא חלשה מול היקף ומגוון המשימות שבאחריותה. היא מושקעת באורח כמעט מוחלט בשגרה, על פי המשימות המוכתבות לה על פי החוק. מכאן שיכולתה הממשית להיערך לחירום ולפעול בחירום באפקטיביות, במספר זירות במקביל, היא נמוכה. עולם

החירום, על כל רכיביו, נמצא במקום נמוך בסדר העדיפות המשטרתי הן בהקצאת תקציבים, אמצעים וכוח אדם, והן במעמדו הארגוני בתוך המשטרה. נזכיר שמרבית ועדות החקירה על משטרת ישראל נסובו סביב עולמות התוכן של החירום. הדוגמה החשובה מכולם היא ועדת אור, בעקבות מהומות אוקטובר 2000. למרות זאת, השגרה תמיד מנצחת. לכן, צעד ראשון והכרחי בהקשר הנדון הינו להעצים את יכולות המשטרה למגוון משימותיה באופן משמעותי, כמותית ואיכותית.

ב. **מג"ב:** העתודה האסטרטגית של משטרת ישראל להתמודדות עם אירועי קיצון של הפרות סדר וחירום בתוך המדינה הינה מג"ב (לאחר מיצוי הכוחות המרחביים והמחוזיים). אולם גם כוח איכותי זה נמצא כבלתי זמין דיו, גם בגלל השקעתו המרבית במשימות ביטחון שוטף ביהודה ושומרון ובמזרח ירושלים. החלטות שהתקבלו לאחרונה לחזק את מג"ב, לקראת הקמה אפשרית של "המשמר הישראלי", הינן חשובות אך אינן מספיקות. ההגדלה הכמותית של הכוח, בסדיר ובמילואים, כולל הכפלה של הכוח הטקטי המיומן, היא חשובה וראויה. אולם אם לא יתלווה לה חיזוק איכותי ניכר, התשואה של ההשקעה תהיה נמוכה. חיזוק איכותי צריך להתבטא ביכולות מטה מתכנן של בניין הכוח, בהדרכה מקצועית רב-משימתית ובמודיעין זמין מול המשימות הצפויות בתווך האזרחי. בכל מקרה, חיזוק מג"ב בלבד לא יביא לפתרון מלא, ללא חיזוקה של "המשטרה הכחולה" ותחנותיה.

ג. **מודיעין:** הדוח מעניק תשומת לב רבה יחסית לנושא המודיעין. גם בתחום זה, המענה הנדרש הינו אסטרטגי ולא רק טקטי. הפעלת כוח משטרתי למשימות הרתעה, סיכול ואכיפה מול הפרות סדר בתווך אזרחי חייבת להישען על מודיעין זמין, מדויק ואמין, המבוסס על מגוון מקורות, גלויים וחשאיים, כולל טכנולוגיים. משטרת ישראל עשתה בעבר קפיצת דרך ניכרת בקידום יכולות האיסוף והעיבוד המודיעיניות, בדגש על תחום החקירות הפליליות, אך הרבה פחות מהנדרש נעשה בתחום הטיפול בהפרות הסדר בכלל ובחברה הערבית בפרט. לקות זו ניכרת בכישלונות להתמודד עם ריבוי אמצעי הלחימה הבלתי-חוקיים ועם ההקצנה הלאומנית, התורמים להחרפה בהפרות הסדר. בנושאים אלה מתחייב מיסוד וחיזוק שיתוף הפעולה בין המשטרה ל-שב"כ, על פי החוק, כפי שמומלץ על ידי מבקר המדינה. יש לצפות שהדוח יעורר בקרב מקבלי ההחלטות וגורמי האכיפה חשיבה מחודשת לגבי הצורך בבניית מערכים משולבים, שישפרו את היכולת המערכתית לזהות סימנים מעידים, להתריע, לסכל ולנהל התפרצויות אלימות בעתיד.

בצד ההתייחסות המפורטת לסוגיות האכיפה המשטרית, מצביעה הביקורת על הפערים החברתיים הניכרים, הנובעים מהקצאת שירותים בלתי שווה לתושבים בערים המעורבות, כגורמי מפתח בליבוי מהומות. טיפול חסר בפוטנציאל הנפיץ של תופעה זו, על רקע היחסים המתגרים בין ערבים ליהודים בישראל, מקושר כאן למהומות מאי 21' ומשקף במידה רבה את העשוי להתרחש במדינה כולה, שהינה למעשה מדינה מעורבת, שמעמיקים בה הפערים

הסוציו-אקונומיים בין הקבוצות החזקות למוחלשות. לנושא זה השלכות ברורות גם על המשילות המעורערת במדינה.

לכן, כמו שאירועי מאי '21 יצרו טלטלה ודיון ציבורי נוקב בעניין היחסים בין ערבים ליהודים, ראוי היה שתשומת הלב תינתן גם לרקע החברתי שגרם למהומות, המהווה גורם רב השפעה על מרקם היחסים בערים המעורבות ובמדינה כולה. ממשלות ישראל אינן מעניקות לערים המעורבות ולאוכלוסייה הערבית בהן תשומת לב מספקת, אפילו בהשוואה למה שהוקצה בתכניות החומש למגזר הערבי כולו. השינוי המערכתי המתבקש בתחומי עומק אלה של היחסים בין יהודים לערבים הינו המסר החשוב העיקרי של דוח המבקר. זה היה גם המסר המוביל בדוח ועדת אור, שהוקמה בעקבות המהומות הקשות של אוקטובר 2000. המלצותיה החשובות אומצו בחלקן, אך תוך זמן קצר חזרה המערכת לשגרה הבלתי מספקת. עד מהומות 2021. האם כך יהיה גם בעתיד?

היערכות מחודשת, ברוח ההמלצות המובאות בדוח המבקר וגם במאמר זה, תארך זמן. אמנם בימי מבצע 'עלות השחר (5-7 באוגוסט) לא התפתחו הפרות סדר בערים המעורבות, אך אין להסיק מכך שהצטמצמה חשיבותו של הצורך בקידומה המהיר.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט