

# היערכות שכונתית למאבק אפקטיבי בפשיעה:

## מתיאוריה ליישום

תת-ניצב ד"ר דני גימשי

ר' היחידה לשיטור קהילתי, משטרת-ישראל

### מ ב ו א

קרימינולוגיה ואסטרטגיות של מאבק בפשיעה הם שני נושאים הקשורים אחד בשני. ניתן היה להניח, כי דפוסי המאבק בפשיעה יתבססו במידה רבה על מדע הקרימינולוגיה, העוסק, בין היתר, גם בלימוד הגורמים המשפיעים על היווצרות פשיעה ועבריינות ובניתוחם. ניתן לראות, כי גורמים חזקים אחרים, כמו אופי מערכת אכיפת החוק, אינטרסים פוליטיים, כלכליים וחברתיים, משפיעים גם הם על הדרכים, שבהן חברה מתמודדת עם הפשיעה. במאמר זה מובא מודל של התארגנות שכונתית למאבק בפשיעה. המודל מבוסס על תיאוריות קרימינולוגיות מודרניות, ועל ההכרה ההולכת וגוברת של חשיבות תפקידן של קהילות מקומיות במאבק בפשיעה ובשמירה על איכות חיי התושבים (Donnelly & Kimble 1997).

הכרה זו מוצאת את ביטויה ביישום הולך וגובר של אסטרטגיות שיטור קהילתי במשטרות רבות בארה"ב, באירופה וגם בישראל, החל משנת 1995. (גימשי 1995, ויסבורג ואח' 1997, שלו ויחזקאלי 1997, 1994). (Bayley 1994, 1997).

### קרימינולוגיה כבסיס תיאורטי

אדוין סאתרלנד (Sutherland 1994) הגדיר קרימינולוגיה כלימוד התהליך הכולל של: (1) עשיית החוק, (2) הפרת החוק, (3) אכיפת החוק. מקורו של המונח קרימינולוגיה נעוץ מחיבור של המילה היוונית krimen שמשמעותה פסק דין, האשמה ופשע. הסיומת logos מבטאת ביוונית סיבתיות או שיח (discourse) (Negrier-dormont 1994). תחום הקרימינולוגיה כולל נושאים הקשורים לפשיעה כמו פשיעה והעברייני, קורבנות והקורבן, מניעת פשיעה ועבריינות, פיקוח חברתי פורמלי ובלתי פורמלי, מערכת אכיפת החוק וכמובן, ניתוח ולימוד של גורמי הפשיעה והאלמנטים המשפיעים עליה.

בתיאוריות קרימינולוגיות של המחצית השנייה של המאה ה-20, ניתן להבחין בשתי מגמות עיקריות: "המגמה האירופאית" מתמקדת במרכיבים חברתיים, כלכליים ופסיכולוגיים הגורמים ליחיד להיות עבריין. ההנחה הייתה, כי התפתחות מדעי החברה ומדעי ההתנהגות יתנו פתרונות טובים יותר לצמצומה של העבריינות (Negrier-Dormont 1994:13). מרטינסון (1974), שסיכם את המחקרים שבחנו שיטות טיפול שונות בעבריינים, סיכם, כי "דבר לא עובד". אולם, גם היום המגמה האירופאית ממקדת עדיין את תשומת הלב ב"עבריין" ובגורמים פנימיים וחיצוניים (חברתיים) הגורמים לעבריינות. הפתרונות לפי גישות אלו מתמקדות בעיקר בדרכי טיפול בעבריין-האדם.

המגמה האחרת, ה"צפון אמריקאית" בקרימינולוגיה, נוטה כיום להתמקד יותר בפשע ובמעשה העבירה כמוקד התייחסות עיקרי (Cusson 1994:16). מעשה הפשע הוא אירוע המתרחש במקום מסוים, ומבוצע על ידי אדם אחד או יותר, בהתייחס לאדם או לאובייקט אחר. מכאן, שמוקד התייחסות העיקרי הוא לפעולות העבירה, והקרימינולוג צריך לבחון ולהבין את מרכיבי האירוע או שרשרת האירועים כמו המצבים שבהם מתרחשים אירועי הפשיעה, התנאים המקלים או מקשים על ביצוע העבירה, התנהגות הקורבנות ותגובת המשטרה ומערכת אכיפת החוק. אתגר מרכזי של "קרימינולוגיית הפעולה" הוא ללמוד את מירב הגורמים הנפגשים בפעולה העבריינית (Cusson 1994:16).

העבריין, לפי תיאוריות קרימינולוגיות אחרונות, הוא אדם, המקבל החלטות בצורה ראציונלית, המבוססות בעיקר על מודל כלכלי של מיקסום הרווח ומזעור נזקים או ההפסדים. ההחלטה על ביצוע עבירה ספציפית תתבסס על שיקולים כמו התכנות, חומרת העונש, ודאות העונש ומחיר אלטרנטיבי. תיאוריית הבחירה הראציונלית, המתבססת על ציפייה תועלתית, מרחיבה את מרכיבי ההרתעה מעבר לעונש המבוסס על חוק, ובוחנת את שיקולי ההרתעה שיעמדו בבסיס קבלת החלטות של העבריין הראציונלי (Cornish & Clarke 1986, Akers 1990, Akers 1997).

תיאוריית "הפעילות השיגרתית" (routine activities theory) שמה דגש על הביזור האקולוגי של עבריינים, על משמעות הזדמנויות של פשיעה ועל מוטיבציה של עבריינים. תיאוריה זו טוענת, כי החיים המודרניים מאופיינים בדפוסי פעולה והתנהגות שכיחים וחוזרים ונשנים. אנשים עוזבים את בתיהם בזמנים קבועים, נוסעים למקומות עבודה, הממוקמים באזורים מוגדרים, וכך הדבר גם לגבי דפוסי בילוי, לימודים, גידול ילדים ופעילויות חברתיות. מכאן, שקיימת שיגרתיות בהתייחס למרכיבים של זמן, מקום, מטרות ואנשים (Cohen & Felson 1979) לפי תיאוריה זו, מעשי פשיעה יתרחשו בהתחשב בשלושה משתנים מרכזיים:

1) עברייין עם מוטיביציה לפעולה. 2) מטרה מתאימה. 3) שמירה לקויה ואבטחה לקויה. מעשי פשיעה מתרחשים כאשר מתקיים מפגש, במרחב או במקום, של שלושת המשתנים האלו (Cohen & Felson 1979).

במאמר מאוחר יותר מדגיש פלסון את החשיבות של הפיקוח הבלתי פורמלי, בהשוואה לחשיבת הפיקוח הפורמלי של מערכת אכיפת החוק (Felson 1979).

תיאוריית "הפעילות השיגרתית" מבוססת על הנחת "העברייין הראציונלי", הפועל בעיקר על סמך שיקולי רווח והפסד וסיכונים והזדמנויות. השיקול לביצוע מעשה עבירה ע"י העברייין הראציונלי, יתבסס, כאמור, במידה רבה על ניתוח של "הפעילות השיגרתית", המתבצעת ע"י בני אדם בחברה האורבנית המודרנית. העברייין יפרוץ לדירה בשעות הבוקר, כאשר הבית בדרך-כלל ריק. הוא יכייס נשים העורכות קניות בשוק צפוף. הוא ייטה לגנוב את רכבם או לגנוב רכוש מתוך רכבם של אנשים, המגיעים לאירועי שמחה ובידור. הפורץ יפרוץ לדירה בשעות הלילה המאוחרות, כאשר האנשים שקועים בשינה עמוקה. אלו הן דוגמאות לפעילות "העברייין הראציונלי", ששיקוליו מעוגנים, כאמור, בהבנתו את דפוסי החיים השיגרתיים של סביבתו ובידיעתו אותם.

תיאוריות קרימינולוגיות מודרניות מדגישות את הקשר המשמעותי בין מקום לבין פשיעה. קשר זה צוין כבר במחצית המאה ה-19. דגש על "מקום" במובן של סביבה אורגנית ניתן כבר במחקרים סוציולוגיים שהתקיימו בשיקאגו, ("גישת שיקאגו", Eck & Weisburd 1995, Shaw & Mckay 1942).

התיאוריות והמחקרים המודרניים מדגישים את "המיקרו קונטקסט", המתייחס למיקום ספציפי בסביבה אורבנית רחבה, ואת הקשר שבין מאפייני המקום לבין ההזדמנות לביצוע מעשה העבירה (Clarke & Weisburd 1994). לפי גישה זו משפיע "אופי" המקום על הסתברות התרחשותם של אירועי פשיעה. לפי התיאוריה של "דפוסי פשיעה" (Crime patterns), עבריינים פועלים על פי שיקולים ראציונליים ועל בסיס פעילות שגרתית, הבאה לידי ביטוי בדפוסי פשיעה, שמתבצעים על ידי ביזור של עבריינים, מטרות, שומרים, קורבנות ו"בעלי מקום" (Eck & Weisburd 1995:6). העבריינים הפוטנציאליים כמו הלא עבריינים, פועלים באופן שגרתית באותם מקומות, שבהם האנשים נמצאים או לא נמצאים באופן שגרתית כמו בתים, עסקים, מקומות בילוי, מוסדות חינוך ומקומות עבודה. מחקרים מצביעים על כך, כי פשיעה אינה מבוצעת בצורה מקרית או אחידה. ישנם מוקדי פשיעה שבהם מתרכזים "אשכולות" של אירועי פשיעה, יותר מאשר במקומות אחרים. למקומות אלו ישנם מאפיינים ייחודיים, הגורמים להם לשמש כ"מוקדים חמים" (hot spots)

של פשיעה ועבריינות. מאפיינים אלו כוללים היבטים פיזיים, חברתיים, כלכליים ובטחוניים. "המקום הספציפי" הופך בשנים האחרונות ליחידת המחקר הבסיסית של עבריינות ופשיעה משלושה היבטים עיקריים: (1) מאפייני מבנים ושירותים, (2) דפוסים של מוקדי פשיעה, (3) מאפיינים פיסיים וחברתיים של המקום הספציפי. (Brantingham & Brantingham 1981; Weisburd et al. 1992; Eck & Weisburd 1995; Sherman et al. 1989).

## משמעות התיאוריות הקרימינולוגיות

מהסקירה הקצרה שהובאה לעיל, ניתן לגבש ארבע משמעויות מרכזיות המשלבות ביחד את "קרימינולוגית הפעולה". "העברייין הראציונלי" פועל בעיקר על בסיס הזדמנויות, המבוססות על ידיעת דפוסי החיים השיגרתיים. הוא ייטה לבצע בעיקר עבירות רכוש במקומות ספציפיים (מיקרו-קונטקסט), בהם קל לו יותר לבצע את העבירה, וכאשר יש לו סיכוי רב יותר להצליח ולא להיתפס.

## המשמעויות העיקריות

- (1) התייחסות לשכונת מגורים כאל יחידה גיאוגרפית-חברתית, הממקדת סביבה דפוסי פשיעה מוגדרים.
- (2) עבריינים ראציונליים ייטו להימנע מביצוע עבירות בשכונה, שבה קשה לבצע את העבירה או שיש סיכוי גדול שהם יזוהו ויתפסו.
- (3) דפוסי החיים השיגרתיים ודפוסי ההתנהגויות היום יומיים, יוצרים הזדמנויות ממוקדות (מבחינת אנשים, זמן ומקום) לביצוע מעשה עבירה.
- (4) בשכונות קיימים מקומות "מושכי פשיעה ומושכי עבריינים". "כוח משיכה" זה נוצר על-ידי מאפיינים פיזיים, חברתיים והתנהגותיים של מקומות ספציפיים. כוח משיכה זה גורם למקומות מסוימים להיות רווי פשיעה עם מאפיינים כלליים או עם מאפייני פשיעה ספציפיים.

## השכונה כמוקד למניעת עבריינות

מסקנה מרכזית מניתוח המשמעויות של התיאוריות הקרימינולוגיות המודרניות היא, שניתן להיאבק בפשיעה בצורה איכותית על-ידי פעילות אסטרטגית של מניעת פשיעה ועבריינות, תוך ההתמקדות ברמת השכונה. שם קיימים "מאפיינים שכונתיים" מרכזיים כמו גבולות גיאוגרפיים מוגדרים ומצומצמים יחסית, היכרות הדדית מסוימת של התושבים, תחושת שייכות לשכונה, מנהיגות שכונתית פורמלית ובלתי פורמלית. בשכונה נמצאים מבני ציבור, מסחר וחינוך, המהווים חלק מהנוף השכונתי, וכן קיימות בעיות המשותפות לתושבי השכונה, היוצרות דפוסים של מעורבות ועשייה משותפת.

התמודדות אפקטיבית בפשיעה צריכה להתבסס על המאפיינים השכונתיים, ועליה להשתמש בהם כמשאבים מרכזיים לצורך צמצום פשיעה ומניעתה. משאבים שכונתיים פוטנציאליים יכולים להיות מופעלים על בסיס עקרונות השיטור הקהילתי, המדגישים עבודה מערכתית, שותפויות בין המשטרה וגורמים קהילתיים ומניעה יזומה של פשיעה ועבריינות (גימשי 1995, שלו ויחזקאלי 1997). כבר החל משנות השבעים ישנה בארה"ב ובמערב אירופה מגמה גוברת של שותפויות של גורמים קהילתיים במאבק בפשיעה.

מרכיב מרכזי בפעילות השיטור הקהילתי הוא "שיטור ממוקד שכונה", המבוסס על פעילות שיטור ומניעה משותפות של המשטרה ושל תושבי השכונה, הממוקדות בבעיות הפוגעות באיכות חיי התושבים בשכונה. שיטור ממוקד שכונה מהווה מרכיב של השיטור הקהילתי, אך ממוקד בפעילויות המשותפות למשטרה, לארגונים שכונתיים ולתושבי השכונה (Donnelly & Kimble 1997, Oliver 1998). בשיטור ממוקד שכונה, קבלת ההחלטות וביצוען נמצאים בידי תושבי השכונה ובידי המנהיגות השכונתית. הם אלו אשר יקבעו במשותף עם המשטרה את היעדים ואת האמצעים להשגתם (Feins et al. 1998).

## שיטות למניעת פשיעה

מניעת פשיעה היא הפעילות של צפייה, הכרה והערכה של סיכון לפשיעה ויזום פעילות למניעתה, לפני התרחשות האירוע הפלילי וכמכלול הפעילות המתבצעות לאחר ביצוע העבירה. (National Crime Prevention Institute 1986)

מניעת פשיעה כוללת שלושה מעגלים עיקריים: מניעה ראשונית - כוללת את הפעילויות המרחיקות את ההשפעה של הסביבה הפיזית והחברתית אשר מעודדות פעילות עבריינית. בין הפעולות מקובל לכלול הקשיית יעד, חינוך, הסברה, אכיפת החוק, סיורי מניעה

ותכנון סביבתי מתאים. מניעה שניונית מתייחסת לאוכלוסייה שנמצאת בסיכון גבוה יותר מאשר כלל האוכלוסייה. היא כוללת את מגוון הפעולות, שמטרתן לצמצם פשיעה ועבריינות בקרב יחידים ובקרב אוכלוסיות, שיש להם סיכון רב להיות מבצעי הפשיעה או הקורבנות למעשי העבריינות. מאפייני פעילות אלו דומים לאלו של המניעה הראשונית, אך ממוקדים כאמור באוכלוסיות, ביחידים ובמקומות בעלי מועדות גבוהה לפשיעה ולעבריינות. מניעה שלישונית מתייחסת למניעת עבריינות חוזרת בקרב אוכלוסייה, המעורבת כבר במעשי עבריינות (גבע 1992). במניעת עבריינות ברמת השכונה, ייעשה שימוש בעיקר במרכיבים של מניעה ראשונית.

פעילות המניעה צריכה להתבצע במשותף עם אכיפת החוק והענשה, ובמשולב עם פעילות לטיפול עבריינים ולשיקומם. אפקטיביות פעולות אלו תלויה במידה רבה בוודאות האכיפה, ובזמן המיזערי שיעבור בין מועד ביצוע העבירה למתן העונש (גבע 1992). פעילויות המניעה, אכיפת החוק ומתן העונש, צריכות להיות בולטות וגלויות. אופן ביצוע כזה של אכיפת החוק ייצור אקלים חברתי, שבו הציות לחוק הוא הנורמה המרכזית. אפקט ההרתעה יתבסס על כך, שעבירה על החוק מהווה סטייה מהנורמות ומהמקובל בחברה, והתגובה לסטייה היא ודאית ברמה גבוהה, והעונש גם הוא ודאי, וניתן קרוב למועד ביצוע העבירה.

## התארגנות שכונתית למאבק בפשיעה

התארגנות למאבק בפשיעה על בסיס שכונתי היא יוזמה חדשה בישראל, אך כך גם במדינות המערב. יוזמות אלו מבוססות על נטילת אחריות שכונתית, ויישום אחריות זו באמצעות יזום תכניות הכוללות קביעת יעדים, הגדרת פעילות והנעת משאבים הנדרשים לפעולות אלו. תפיסה זו שונה לחלוטין מגישת השיטור המסורתית, מביטה אל בעיות הפשיעה מזווית ארצית, ורואה במשטרה את הגורם העיקרי, ולעתים הבלעדי, שתפקידו להתמודד עם אתגר הפשיעה (Feins et al. 1997). נסיונות ראשונים כבר היו בישראל במחצית שנות ה-80.

לדוגמא – בישוב בית דגן הופעלה יוזמה משולבת של המשטרה והרשות המקומית "לניקוי" המקום מפעילותם של סוחרי הסמים (גבע 1992).

התארגנות למאבק בפשיעה על בסיס שכונתי צריכה ליצור אקלים שכונתי, דוחה עבריינות ופשיעה, ותומך בהתנהגות נורמטיבית של תושבי השכונה ושל אחרים המגיעים לשכונה לצורך עסוקיהם השונים. הבנייתו ושימורו של "אופי" שכונתי כזה, מחייב פעילות יוזמה

מתמדת ומעורבות רחבת היקף של כל השותפים הפוטנציאלים כמו ועד השכונה, המשטרה, ארגוני מתנדבים, בתי-ספר, מרכזים קהילתיים, בעלי עסקים, גופי תקשורת מקומיים וכמובן - תושבי השכונה.

### ההתארגנות השכונתית צריכה לכלול שלושה תחומים עיקריים:

(א) צמצום הזדמנויות לביצוע עבירות.

(ב) הבניה קהילתיות מונעת פשיעה.

(ג) אכיפת חוק ממוקדת בעיה.

שלושת מרכיבים אלו צריכים להיות תלויים ותומכים אחד בשני. משמעות התלות היא, שפעילות אפקטיבית בתחום אחד אינה יכולה להתקיים ללא פעילות אפקטיבית בשני התחומים האחרים. עם זאת, צריך להתקיים תהליך מתמיד, שבו פעילויות מתחום אחד תומכות ומקדמות פעילויות משני התחומים האחרים.

### א. צמצום הזדמנויות לביצוע עבירות

כפי שכבר נאמר, אנו מניחים, שהעבריין הפוטנציאל הוא ראציונלי, המבסס את שיגרת פעילותו על שגרת חיי התושבים. מכאן, שעבריין ימנע מלפעול במקומות שבהם הוא מעריך, כי יש לו רק הזדמנויות מצומצמות לביצוע העבירה, ומצד שני - סיכון גדול להיתפס ולהיענש.

להלן מרכיבים מרכזיים, אשר יביאו להערכת מצב כזאת בקרב העבריין הראציונלי.

### הקשיית יעד

מיגון יעיל של בתי תושבים, חנויות ובתי-מסחר, בתי-ספר, מקומות לחינוך בלתי פורמלי ואתרי בילוי. המיגון צריך לכלול גם תגובה מהירה למצבים, שהעבריין כבר הצליח לחדור ליעד. הקשיית היעד תתבסס על אמצעים פיזיים (דלתות ביטחון, חלונות מוגנים, מנעולים), ועל אמצעים המבוססים על טכנולוגיה מתקדמת כמו מערכות אזעקה, שערים חשמליים וכו'.

### פיקוח על כניסות ודרכי יציאה לשכונה

צמצום מספר דרכי הכניסה והיציאה לשכונה פיקוח טכנולוגי, אלקטרוני ופיזי על כניסות

ויציאות של אנשים בשכונה. מצב זה יצור אצל העבריין הפוטנציאלי תחושה שהוא זר ובלט. מכיוון שמתקיים תהליך של פיקוח על הנכנסים והיוצאים מהשכונה, אדם שנכנס לשכונה צריך לתת הסבר לסיבת היותו במקום, והדבר יוצר מצב של בולטות וניראות גלויה.

#### מעקב ופיקוח על הנמצאים בשכונה

שימוש באמצעים אלקטרוניים במקומות ציבור, כאמצעי לפיקוח על פעילות עבריינית בתוך השכונה. פיקוח באמצעות טלוויזיה במעגל סגור בתוספת סיורי מניעה של כוחות ביטחון, ימנעו גם ביצוע עבירות כמו ונדליזם, נהיגה פרועה או אלימות, המתבצעים על-ידי תושבי השכונה. מעקב ופיקוח יכולים להתבצע גם באמצעות שינוי נתיבי נסיעה, פיקוח על אופן הנסיעה ואכיפת עבירות תנועה בולטות.

#### פיקוח שגרתי על מוקדי עבריינות פוטנציאליים

כוחות הביטחון בשכונה יתנו באופן שיגרתי דגש על מקומות, המהווים מוקדים פוטנציאליים לעבריינות, במיוחד בקרב בני-נוער והעוסקים בסחר בסמים ושימוש בהם. הפעילות תכלול נוכחות בולטת ופיקוח במקומות אלו של שוטרים ומתנדבים, אשר יפקחו על התנהגות האנשים במקום.

במקביל תתקיים פעילות מתמדת לשיפור התנאים הפיזיים של המקומות האלו, תוך התמקדות בהתקנת תאורה מתאימה, ניקוי פסולת, פיתוח דרכי גישה, גידור מקומות ציבור פתוחים ושיפור מרכיבים היוצרים תמונה של עזובה פיזית. מקומות נטושים המבטאים עזובה יסגרו, יאטמו והכניסה אליהם תאסר. מקומות שיכולים לשמש מסתור לעבריינים פוטנציאליים יסגרו, או ישופצו כך, שלא יוכלו לשמש מקומות מושכי עבריינים.

#### יצירת תדמית דוחה עבריינות

הפעילויות, שמטרתן לצמצם הזדמנויות לביצוע עבירות, צריכות להיות בולטות ובעלות מסר גלוי וברור, כי בשכונה "שלנו" אין סובלנות לעבריינות. תקשורת קהילתית מתאימה, שילוט רלוונטי, פרסום בתקשורת כתובה, הם רק חלק מאמצעי התדמית, שמטרתם דחיית העבריינות מחוץ לשכונה.

מטרת הפעילויות לצמצום הזדמנויות היא ביצירת "מרחב מוגן", שבו העבריין הפוטנציאלי מבין, כי אפסו סיכוי לבצע עבירה, להתחמק ממעצר או מקבלת עונש. העבריין הפוטנציאלי

הוא, בדרך-כלל, זר המתגורר מחוץ לשכונה, אך הדבר נכון גם לגבי תושבי השכונה. המחקרים מצביעים על כך, שחלק ניכר מהעבריינות מתבצע דווקא על-ידי אנשים הגרים קרוב למקום ביצוע הפשע (Repetto 1976).

מרכיבי המניעה הפיזית יוצרים מכשולים סמליים, היוצרים אבחנה בין "מרחב פרטי" ל"מרחב ציבורי", כאשר שניהם נמצאים תחת התפיסה של מרחב מוגן. צמצום הזדמנויות לביצוע פעילות עבריינית, נכון בעיקר במובן של עברייני ראציונלי, המבצע בעיקר עבירות רכוש. אולם, מניעת פשיעה מצבית כזו צריכה לכלול מרכיב נוסף, המתייחס להיבטים קהילתיים של צמצום הזדמנויות, וזהו מרכיב ה"קהילתיות". (Cisneros 1995; Clarke 1992).

### ב. הבניה של קהילתיות מונעת פשיעה

"המודל הקהילתי" מהווה השלמה ל"מודל הפיזי" של צמצום הזדמנויות. הסביבה הפיזית של מרחב מוגן משפיעה גם על אמונות, עמדות, התנהגות וקשרי הגומלין בין התושבים לבין עצמם ובינם לבין תושבים שמחוץ לשכונה (Donnelly & Kimble 1997).

המחקרים אינם מצביעים על קשר ברור בין הבניה פיזית של מרחב מוגן לבין התפתחותה של קהילתיות במובן של קשרי גומלין רחבים ועמוקים יותר בין תושבי השכונה (Donnelly & Kimble 1997). בחלק מהמחקרים נמצא, כי פיקוח חברתי בלתי פורמלי, שנוצר על בסיס פעילות קהילתית עמוקה רחבת היקף, הביא לירידה בפשיעה (Kapsis 1978; Skogan 1997; Donnelly & Kimble 1986).

קהילתיות שכונתית מאופיינת במרכיבים שלהלן:

#### פעילותם של "מנהלי מקום"

"ניהול" במובן זה משמעותו - אחריות לשמירה על הסדר ועל בטחון הציבור בשטח טריטוריאלי מוגדר. ניהול משמעו פעילות ואחריות על מניעת פשיעה בעיקר באמצעות הבניה פיזית ויצירת אקלים מקומי הדוחה עבריינות.

(Feins et al. 1997; Eck & Weisburd 1995; Cohen & Felson 1979)

יצירת "בעלות" על מקום מונעת תופעה של הזנחה פיזית, מאפשרת אכיפת נורמות התנהגות של הקהילה, ויוזמת ניהול ליישום שינויים פיזיים, שיגבירו את תחושת הביטחון במקום. במושג "מנהלים" נכללים מנהלים פורמליים ובלתי פורמליים של מקומות במגזר הציבורי (מתנ"סים, בתי-ספר או מועדוני נוער), ובמגזר העסקי (חנויות, מועדונים, בתי-מסחר).

### דפוסי תקשורת להעברת מידע ולקבלת מידע

קהילתיות נוצרת כאשר ישנה שותפות במידע משמעותי, הרלוונטי לחיים החברתיים בקהילה. ידע משותף יוצר מודעות משותפת לבעיות המטרידות את הציבור, ומוטיבציה ליטול חלק בפתרון בעיות אלו. באמצעות התקשורת ניתן גם להעביר מידע בזמן אמת על חשודים, על מקומות בעייתיים, על מפגעים בטיחותיים, תעבורתיים או תברואתיים. דפוסי התקשורת יכולים להיות מופעלים באמצעות טלוויזיה בכבלים, רשת מחשבים, עיתונות, עיתוני קיר, רדיו מקומי או תקשורת בין אישית באמצעות הטלפון.

### פעילות קהילתית נרחבת

השתתפותם של תושבי השכונה בפעילות קהילתית מגבירה בקירבם את תחושת השייכות והאחריות ההדדית. כאשר פעילות זו מתמקדת בביטחון השכונה, היא מגבירה את מחויבותם, את אחריותם ואת נכונותם של התושבים לפעול בתחום זה.

### הפעלת מתנדבים

נוכחותם של אנשים המשמשים בתפקידי שמירה, אבטחה ושיטור, מצמצמת פשיעה במקומות ובזמנים ספציפיים. הדבר נכון לגבי שומרים במקומות ספציפיים, לגבי מטפלים החונכים עבריינים פוטנציאליים, ונכון לגבי מנהלים המפעילים מקומות המספקים שירותים או מוצרים (Felson 1995).

מתנדבים, הפועלים במסגרת המשמר האזרחי, משמר השכונה או במסגרת התנדבותית אחרת, מהווים מרכיב חשוב בהבנייה הקהילתית של השכונה. מחד, הם אלו המבטאים באופן מעשי ומוחשי את תוצר הקהילתיות, ומאידך, הם אלו אשר בעצם פעולתם מבנים את הקהילתיות השכונתית.

בנוסף לכך, המתנדבים תורמים בעצם נוכחותם בצורה ישירה לצמצום ההזדמנויות לפשיעה, על-ידי הרתעת עבריינים פוטנציאליים ועל-ידי יצירת תחושה של ביטחון בשכונה. המתנדבים וההתנדבות מעצבים מודל של אחריות קהילתית, והדבר חשוב במיוחד לבני הנוער בחשיפתם למודל של התנדבות ואחריות, ובאפשרותם לבטא את אחריותם ואת מחויבותם באפיקי התנדבות ובתרומה לקהילה.

### הפעלת מודלים של שיטור קהילתי

מודלים של שיטור קהילתי מבטאים דפוסי עבודה של מניעה יזומה, המתבצעת על-ידי

המשטרה בשותפות עם גורמים עירוניים וקהילתיים הפועלים בשכונה. מודלים אלו נותנים מענה לבעיות ולצרכים של התושבים במקום.

לדוגמא: מודל של "בי"ס בטוח", נותן מענה לבעיות של סמים, אלימות, תאונות-דרכים וקורבנות בבת-ספר. מודל "נפל"א", מפעיל נוער מתנדב לפתרון בעיות של איכות חיים בשכונה. מודל "משמר השכונה" מפעיל מתנדבים בוגרים לטיפול בבעיות כוללניות של איכות חיים בשכונה. מודלים אלו ואחרים מופעלים לאחרונה במסגרת השיטור הקהילתי בחלק מהישובים בישראל.

הפעלת מודלים קהילתיים של שיטור מחזקת את הפיקוח הפורמלי, אך מעצבת במיוחד דפוסים של פיקוח בלתי פורמלי. הדבר נעשה באמצעות חיזוק אותן קבוצות ויחידים, אשר שותפים בהפעלת המודלים של השיטור הקהילתי. הפיקוח הבלתי פורמלי הוא הגורם המרכזי, המונע מאנשים לבצע עבירות. הוא מבוסס על זיקה, על אחריות ועל מחויבות לחברים, לבתי-ספר, להורים, למדריכים, לבני-זוג ולאחרים, המהווים את גורמי הפיקוח הבלתי פורמליים. (Hirschi 1969; Oliver 1998).

### ג. עיגון שלטון החוק

שמירת שלטון החוק צריכה להתבצע בגלוי על-ידי תושבי השכונה ועל-ידי אנשים המגיעים אליה. פעילות זו כוללת שני דפוסי עבודה עיקריים:

- 1) תגובתה מיידית לעבירות הפוגעות בנפש או ברכוש, ואכיפת החוק לגבי עבירות רחוב, המוגדרות לעתים כעבירות קלות, הפוגעות באופן משמעותי באיכות חיי התושבים.
- 2) פעילות שיטור הממוקדת לפתרון בעיות קשות, הפוגעות באיכות חיי התושבים. פעילות זו צריכה להתבצע בשיתוף תושבי השכונה, ותוך כדי קביעת סדרי עדיפויות בהתאם לצרכים ולציפיות של התושבים. אכיפת החוק צריכה להיות מלווה בהסברה מתאימה, אשר תבטא את אי הסובלנות הברורה להתרחשותן של עבירות בשכונה.

### שיטור ממוקד שכונה

מרכז שיטור קהילתי (מש"ק) הפועל בשכונה, מהווה את הגוף המשטירתי, שיעודו להבטיח את ביטחון התושבים במקום. הוא משמש מרכז לפעילות שיטור, ומהווה מרכיב בתוך ההיערכות הקהילתית הכוללת של השכונה.

פעילות מרכז השיטור הקהילתי (\*1) ממוקדת בבעיות של תושבי השכונה ובצרכיהם. ביחד הם מאתרים תהליכים ובעיות הפוגעות באיכות החיים, וקובעים יעדים לפתרון הבעיות. (Goldstein 1990).

מרכז השיטור הקהילתי צריך לעסוק בחמישה תחומים עיקריים:

- (א) אכיפת החוק ומניעת פשיעה באמצעות סיורים רגליים, סיורי אופניים וסיורים משותפים עם מתנדבים.
- (ב) מרכיב יוזם בתכניות מניעה, המבוססות על מודלים של שיטור קהילתי כמו "ביה"ס בטוח", "נפל"א", "מניעת סמים ואלכוהול", תכניות למניעת אלימות במשפחה ועוד (\*2) (גימשי ד. ספט' א/1997).
- (ג) ייזום תוכניות הסברה ופיתוח אפיקי תקשורת ויחסי גומלין עם התושבים.
- (ד) מתן שירות לתושבי השכונה בתחום של קבלת תלונות, פתרון סיכסוכים באמצעות גישור ומתן מרבית שירותי המשטרה (מידע, דיווחים וכו').
- (ה) גיוס, הנעה והפעלת מתנדבים במסגרת המשמר האזרחי או משמר השכונה.

מרכז השיטור הקהילתי צריך להוות מרכיב יוזם ומניע בהערכות שכונתית כוללת למאבק בפשיעה. הוא צריך להיות ממוקד אחריות ובעל "תחושת בעלות" על בעיות השכונה. פעילות השיטור היוזמה צריכה להיות מרכיב מרכזי בשלושת תחומי המאבק בפשיעה שהוזכרו בחיבור זה: צמצום הזדמנויות, הבנייה של קהילתיות, ועיגון שלטון החוק. פעילות מרכז השיטור הקהילתי (מש"ק) צריכה להתבצע על-פי דפוסי הפעולה של שיטור ממוקד בעיה (Problem Oriented Policing). דפוס שיטור זה ממקד את עבודת המשטרה בקבוצות של בעיות, היוצרות אשכולות של תופעות פשיעה. הדגש הוא על פתרון הבעיה באמצעות צמצום הסיבות והתהליכים שיצרו את הבעיה או ביטולם (שלו ויחזקאלי 1997, 1990 Goldstein). פתרון כזה יכול להתבצע רק על בסיס הערכת מצב משותפת של תושבי השכונה, המשטרה וארגונים קהילתיים-שכונתיים הפועלים באזור. תכנית הפעולה שבאה לפתור את הבעיה, חייבת גם היא להתבצע במשותף, ולשלב את מירב המשאבים המשטרתיים, והקהילתיים הפועלים בשכונה.

- 1\* מודל עבודה של מרכז שיטור קהילתי (מש"ק) פותח ביחידה לשיטור קהילתי בשנת 1997, ומופעל בעשרות שכונות ברחבי ישראל.
- 2\* ביחידה לשיטור קהילתי של משטרת-ישראל פותחו עד היום 24 מודלים של שיטור קהילתי. המבטאים דפוסי עבודה קהילתיים של שיטור.

## השוטר כיזם קהילתי

לשוטרים במרכז השיטור הקהילתי בשכונה ישנה השפעה קריטית על ההתארגנות השכונתית למאבק בפשיעה. השוטר צריך להיות "יזם קהילתי", המפעיל בצורה שיתופית יזומה ויצירתית משאבים קהילתיים וארגוניים, לצורך מניעת פשיעה ומאבק אפקטיבי בעבריינות (גימשי 1997:14).

שוטר המש"ק בשכונה צריך לבטא מנהיגות קהילתית בשני מובנים עיקריים: הראשון, יתבטא בהנעת משאבים שכונתיים לפתרון בעיות והשגת היעדים שנקבעו במשותף. ההיבט השני של המנהיגות הוא הצורך לבצע שינוי מתמיד בתפיסת תפקידם ומיצובם של תושבי השכונה ביחס למאבק בפשיעה; מעבר מתפיסה פאסיבית להתנהגות יוזמת ושיתופית. ביטוי מנהיגותי מרכזי של השוטרים הוא, ביכולתם לגייס מתנדבים במסגרת המשמר האזרחי או משמר השכונה ולהפעילם. (גימשי 1997; Feins et al. 1997).

## סיכום

מודל היערכות שכונתית למאבק בפשיעה שהוצג בחיבור זה, מבוסס בעיקר על תיאוריות קרימינולוגיות מודרניות, אך מבטא גם תיאוריות מוקדמות יותר כמו הרתעה המבוססת על הגישה התועלתית, תיאוריות של לימוד חברתי, תיאוריה של פיקוח חברתי, תיאורית תיוג ותיאוריה של אנומיה וחוסר סדר חברתי.

ה"פתרונות" האפקטיביים למאבק בפשיעה שהובאו על בסיס התיאוריות, מהווים, אמנם, מרכיב באסטרטגיה של שיטור קהילתי, אך הם ייחודיים ליחידת שטח בעלת מאפיינים שכונתיים. ההתארגנות השכונתית מבוססת על כך, שהפתרונות האפקטיביים צריכים להתייחס לבעיות ולצרכים של תושבי השכונה. הדרכים והאמצעים לפתרון הבעיה חייבים להיות תוצרים משולבים של המשטרה, נציגי השכונה, ארגונים קהילתיים ועסקיים הפועלים במערך שכונתי וביחד עם תושבי המקום. המשמעות היא, שהמשטרה בשכונה הופכת להיות מרכיב דומיננטי שכונתי, העוסק ב"ניהול בטחון" השכונה. היעדים, המטרות, סוגי הפעילויות ואופן ביצוען יקבעו ויעשו בצורה משותפת ע"י המשטרה וע"י תושבי השכונה. המרכיב המרכזי בהתארגנות שכונתית הוא ניהול "בטחון השכונה", המורכב, כאמור, משלושה מרכיבים: הבניה של קהילתיות מונעת פשיעה, צמצום הזדמנויות ועיגון שלטון החוק. למשטרה תפקיד מרכזי בניהול בטחון השכונה, ואתגרה המרכזי הוא ביכולתה להניע את מירב ומיטב המשאבים הקיימים והפוטנציאלים בשכונה. כמות כוח אדם העומד

לרשות משטרת-ישראל ברמת השטח הוא מועט, ולכן יש צורך באיתור מקורות אלטרנטיביים, אשר יופעלו ככוח עזר למשטרה או כשוטרים מיוחדים. מקורות אפשריים הם מתנדבי שירות לאומי, משרתי שירות לאומי חובה (אלטרנטיבה אפשרית לשירות בצה"ל), שירות של חיילי חובה כשוטרים קהילתיים או מובטלים מתאימים, אשר יוכשרו לשמש ככוח עזר למשטרה.

מכאן, שלהבניה של התארגנות שכונתית אפקטיבית יש צורך בהובלה של מנהיגות קהילתית. המשטרה בשכונה צריכה להיות דומיננטית בהבנית חזון של שכונה בטוחה. חלחול החזון לתושבים, והעברת המסר, שמימוש החזון הוא אפשרי, יעשו באמצעות הפעילויות שתוארו בחיבור זה.

היערכות שכונתית שתוארה לעיל טומנת בחובה בעייתיות וגם סיכונים מסוימים. הדגש בהיערכות זו הוא על שמירת הסדר ואכיפת החוק, והדבר בא בהכרח על חשבון חופש הפרט וזכויות אדם אחרות כמו חופש תנועה, חופש ביטוי, הזכות לפרטיות ועוד.

כל חברה צריכה להחליט על מהות האיזון בין שלטון החוק ושמירת הסדר והביטחון מחד, לבין עומק ורוחב זכויות האזרח מאידך. אולם, יש לזכור, כי הזכות לחיים ללא פחד ובביטחון, היא גם זכות חשובה, המשפיעה מאוד על איכות חיי התושבים.

סיכון אחר קיים בעבודה ההדוקה של המשטרה עם אזרחים תושבי השכונה. ההיסטוריה מלמדת, שמצב זה עלול להביא להתנהגות בלתי אתית של שוטרים, לפוליטיזציה ואף לתופעת של שחיתות. העצמת התושבים על-ידי המשטרה, מהווה מרכיב חשוב בהצלחת התכנית. אולם, העצמה זו עלולה להביא לניצול לא נאות ולא חוקי של סמכויות שהוענקו לאזרחים. הסיכונים שהובאו לעיל (ואחרים שלא פורטו בחיבור זה), אינם צריכים להיות עילה לחוסר התארגנות שכונתית. על מנת ליצור שינוי, שיאפשר מאבק אפקטיבי בפשיעה, יש לקחת סיכונים ולנהל אותם כך, שהשפעתם תהיה מזערית ביותר על מקצועיות השוטרים, יש לקיים פעילות על-פי נוהלים, ובמיוחד להקפיד על קיומה של מנהיגות ממוקדת ערכים. כל אלה יצרו את האיזונים והבלמים הנדרשים למניעת התפתחותן של תופעות בלתי רצויות ולמניעת התרחשותן. ההיערכות השכונתית מחפשת גם מאבק אפקטיבי בפשיעה. המשמעות היא, שתושבי השכונה יהיו מוגנים יותר, רכושם ישמר יותר והסיכוי להתפתחות עבריינות בקרב התושבים ובמיוחד בקרב הנוער יופחת. שכונה בטוחה כזו תבטיח איכות חיים טובה יותר, והרי לשם כך קיימת המשטרה.

## ביבליוגרפיה

Akers, R. (1990) "Rational Choice, Deterrence and Social Learning Theory: The Path not Taken", Journal of Criminal Law and Criminology, Vol. 81, pp. 653-676.

Akers, R. (1997) Criminological Theories: Introduction and Evaluation, 2nd ed. Roxbury Publishing Company.

Bayley, D. (1994) "International Differences in Community Policing", In: The Challenge of Community Policing - Testing the Promises, D. Rosenbaum (ed), Sage Publications, Thousand Oaks, California.

Brantingham, P.J. and Brantingham. P.C. (1981) Environmental Criminology, Beverly Hill, CA: Sage.

Cisneros, H. (1995) Defensible Space: Deterring Crime and Building Community, Washington DC: Department of Housing and Urban Development.

Clarke, R. (1992) Situational Crime Prevention: Successful Case Studies, Albany, NY: Harrow and Heston.

Clarke, R. and Weisburd, D. (1994) "Diffusion of Crime Control Benefits: Observations on the Reverse of Displacement", In: R. Clarke (ed.), Crime Prevention Studies, Vol. 2, Monsey, NY: Criminal Justice Press.

Cohen. L. and Felson, M. (1979) "Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activities Approach", American Sociological Review, Vol. 44, pp. 588-608.

Cornish, D. and Clarke, R. (1986) (eds.) The Reasoning Criminal: Rational Choice Perspectives on Offending, New York: Springer.

Donnelly. P. and Kimble, C. (1997) "Community Organizing Environmental Change and Neighborhood Crime", Crime and Delinquency, Vol. 43, No. 4: Sage Periodicals Press.

Eck, J. and Weisburd, D. (eds.) (1995) Crime and Place, Crime Prevention Studies, Vol. 4, NY Criminal Justice press, NY and Washington. D.C., Executive Research Forum.

Feins, J. (1983) Partnerships for Neighborhood Crime Prevention, Washington, DC: US Department of Justice, National Institute of Justice.

Feins, J., Epstein, J. and Wisdom, R. (1997) Solving Crime Problems in Residential Neighborhoods: Comprehensive Changes in Design, Management and Use, Washington, DC: US Department of Justice.

Felson, M. (1994) Crime and Everyday Life: Insight and Implications for Society, Thousand Oaks, CA: Pine Forge Press.

Felson, M. (1995) "Those Who Discourage Crime" In: J. Eck and D. Weisburd (eds.) Crime and Place. Crime Prevention Studies, Monsey NY: Criminal Justice Press and Washington, DC: The Police Executive Research Forum.

Goldstein, H. (1990) Problem Oriented Policing, New York: McGraw-Hill Publishing Co.

Hirshi, T. (1969) Causes of Delinquency, Berkley CA: University of California Press.

Kapsiss, R. (1978) "Residential Succession and Delinquency", Criminology, Vol. 15 pp.459-486.

National Crime Prevention Institute (1986) Understanding Crime Prevention, Butterworth Publ., USA

Negrier-Dormont, L., (1994) "Criminology: Foundation and Efficacy", Interpol Internal Criminal Police Review, No. 450, Sept/ Oct. pp. 10-17.

Oliver, W. (1990) Community-Orineted Policing, A Systematic Approach to Policing. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.

Reppeto, T. (1976) Residential Crime, Cambridge, MA: Ballinger.

Shaw, C.J, and McKay, H. (1942) Juvenile Delinquency and Urban Areas, Chicago, Il: University of Chicago, (Reprint ed. 1960).

Sherman, L., Gartin, P. and Buerger, M. (1989) "Hot Spots of Predatory Crime: Routine Activities and Criminology of Place", Criminology, Vol. 27, pp. 27-55.

Skogan, W. (1994) "The Impact of Community Policing on Neighborhood Residents", In: D. Rosenbaum (ed.) The Challenge of Community Policing: Testing the Premises, Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc.

Skogan, W. (1986) "Fear of Crime and Neighborhood Change", In: A. Reiss and M.

Tonry (eds.) Communities and Crime, Chicago: University of Chicago Press, pp. 203-229.

Sutherland, E. (1947) Principles of Criminology, 4th ed. Philadelphia: J.B. Lippincott.

Weisburd, D., Maher, L. and Sherman, L. (1992) "Contrasting Crime, General and Crime Specific Theory: The Case of Hot spots of Crime", In: F. Adler and W. Laufer (eds.) Advances in Criminological Theory, Vol. 4, New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

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

גימשי, ד. (1995) תוכנית בסיסית ליישום אסטרטגיה של שיטור קהילתי, טיוטא להערות, משטרת-ישראל - המטה-הארצי, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים.

גימשי, ד. (1997) " השיטור כפרופסיה - מלוכד גנבים ליום קהילתי", משטרה-וחברה, כרך 1, משטרת-ישראל: היחידה לשיטור קהילתי, נובמבר 1997.

שלו, א. יחזקאלי, פ. (1997) "שיטור קהילתי" מול "שיטור אכיפתי" - סוגיות עקרוניות", משטרה-וחברה, כרך 1, משטרת-ישראל: היחידה לשיטור קהילתי, נובמבר 1997.