מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד

ערים מעורבות

מבקר המדינה

דוח ביקורת מיוחד

ערים מעורבות

ירושלים | תמוז התשפ"ב | יולי 2022

מס' קטלוגי 2022-S-002

ISSN 0793-1948

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

תצלום השער: מוטי מלרוד © "הארץ", כל הזכויות שמורות
אין לעשות כל שימוש בתצלום ללא אישור מראש ובכתב מאת הוצאת עיתון הארץ בע"מ

עיצוב גרפי: סטודיו שחר שושנה

תוכן העניינים

פתח דבר 7

المقدمة 11

Foreword 275

דוח ביקורת מיוחד | **ערים מעורבות**

» השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה 15

» שירותים מוניציפליים בערים מעורבות 171

פתח דבר

הערים המעורבות הן חלק מהנוף הישראלי, והן מיקרוקוסמוס של החברה הישראלית כולה, על כל מורכבותה. דוח מיוחד זה מציג את תוצאות הביקורת שנעשתה בשני נושאים הנוגעים לערים מעורבות: **השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה**; **שירותים מוניציפליים בערים מעורבות.**

לפי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישוב מעורב בישראל הוא יישוב שבו רוב מכריע של תושבים יהודים ומיעוט ניכר של תושבים ערבים. בישראל יש תשעה יישובים המוגדרים "מעורבים", בהם שמונה יישובים עירוניים (ירושלים, תל אביב-יפו, חיפה, עכו, רמלה, לוד, מעלות-תרשיחא, נוף הגליל) ויישוב כפרי אחד (נווה שלום). בשנת 2020 התגוררו בערים המעורבות כ-2,000,000 תושבים, מהם כ-500,000 תושבים ערבים - 370,000 בירושלים ו-130,000 ביתר הערים המעורבות.

במאי 2021 התחוללו מהומות קשות בכמה ערים מעורבות, ובהן חיפה, לוד, עכו ותל אביב-יפו. במהלך ההתפרעויות שלושה אזרחים ישראלים נהרגו, עשרות נפצעו ונזק רב נגרם לרכוש. אירועים אלה העלו על פני השטח מתחים קיימים בין קבוצות האוכלוסייה השונות והעידו על הצורך לנקוט פעולות ברמה הלאומית והמקומית כדי ליצור מרחב ציבורי מכבד ומשותף וכדי למנוע את הישנותם של אירועים כאמור. אירועים אלו גם המחישו את אתגרי השמירה על הביטחון האישי והבטחת הסדר הציבורי בערים המעורבות וחידדו את הצורך לבחון את היבטי השיטור ואכיפת החוק בערים אלו.

הביקורת בנושא **השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה** מצביעה על ליקויים שנפלו בפעילות המשטרה לקראת אירועי שומר החומות ובמהלכם, בהיערכותה ובמוכנותה להפרות סדר רב-זירתיות בכלל ובערים המעורבות בפרט. אירועי שומר החומות שיקפו חולשה ניכרת והיערכות חסרה של מערך המילואים של משמר הגבול. התגלו פערים בחלוקת האחריות וביממשקים בין המשטרה לשירות הביטחון הכללי (שב"כ) בנוגע למודיעין בתחום הסדר הציבורי, אשר תרמו לפערים המודיעיניים הניכרים שבאו לידי ביטוי בהתמודדות עם אירועי שומר החומות. הביקורת העלתה כי בשיא אירועי שומר החומות בעיר לוד אלפי שיחות של תושבים (כ-2,836 שיחות בימים 11 עד 13 במאי 2021) - שפנו למוקד המשטרתי בגין מצוקה שאליה נקלעו או כדי לדווח על תקרית שהיו עדים לה - לא זכו למענה משטרתי כלשהו. אלפי פניות אחרות (כ-4,059 אירועים), שנענו ואף הובילו לפתיחת רישומי אירועים, לא קיבלו מענה משטרתי רלוונטי. יצוין כי במהלך אירועי שומר החומות הורגש עומס גדול בפניות למוקד 100 בכל רחבי הארץ, ונוצר קושי לתת מענה יעיל לפונים.

הביקורת העלתה גם פערים בהיערכות המשטרה לאתגרי השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות ובאופן עמידתה בהם בפועל בעת שגרה. עוד עולה, בין היתר, כי במסגרת ההתמודדות עם אתגרי השיטור ואכיפת החוק בכלל ובערים מעורבות בפרט נעשה שימוש נרחב במודל של תגבורים, כמענה לפערים ביכולתן של יחידות מקומיות להתמודד עם אירועים שונים. הזדקקות חוזרת ונשנית לתגבורים מעלה את השאלה אם המשאבים המוקצים ליחידות הולמים את האתגרים הניצבים בפניהן.

נזקי המהומות, בגוף וברכוש, מוערכים בעשרות מיליוני ש"ח. נמצא כי בכ-880 מקרים שולמו לנפגעים מקופת המדינה פיצויים בסכום של כ-33 מיליון ש"ח והוגשו בעקבותיהם כתבי אישום כנגד 574 מעורבים. למול הנזקים בסך עשרות מיליוני ש"ח עלה כי לפי עמדת היחידה לאכיפה אזרחית, במועד סיום הביקורת, היקף הנזק שניתן לתבוע בהליך אזרחי מכ-55 מעורבים היה כ-4.5 מיליון ש"ח, ובמועד סיום הביקורת עדיין לא הוגשו תביעות אזרחיות לפיצוי על הנזקים שנגרמו לרכוש המדינה ולהשבת כספי פיצויים ששולמו לנפגעים.

ממצאי ביקורת זו ומכלול הנסיבות שבהן פועלת המשטרה יחייבו את ראש הממשלה ואת השר לביטחון הפנים ובאמצעותם את ממשלת ישראל, את המשטרה, את שב"כ ואת מערכת הביטחון כולה לתת את הדעת לסוגיות המרכזיות האמורות. מומלץ כי המשטרה ושב"כ יפעלו לטייב את פעילותם בערים מעורבות בעת שגרה ולהגביר את היערכותם לאירועי קיצון, בהתאם לאיומי הייחוס ולתרחישי הייחוס. כן מומלץ כי הפרקליטות תגבש מדיניות מרתיעה ותנקוט הליכים אזרחיים, בייחוד כלפי מפגעים באירועי טרור ובעבירות שבוצעו ממניע שנאה וגזענות - תקדם את הפעולות הדרושות למיצוי הבירור בנוגע לאותם תיקים ותקבל החלטה בדבר האפשרות להגיש תביעות אזרחיות בעניינם.

יובהר כי הליקויים והפערים שעלו בביקורת זו אין בהם כדי להפחית מההערכה למסירותם של שוטרי משטרת ישראל ומפקדיה, הלוחמים והמפקדים במשמר הגבול ואנשי השב"כ, הפועלים בתנאים לא פשוטים, תוך נטילת סיכונים והקרבה עצמית, לשמירה על ביטחון הנפש והרכוש ולאכיפת החוק.

בפרק בנושא **שירותים מוניציפליים בערים מעורבות** צוין כי לפני העיריות של הערים המעורבות בישראל ניצבים אתגרים רבים: ההיסטוריה של מערכת היחסים בין העם היהודי לתושבים הערבים מחייבת נקיטת מאמצים גדולים בשני הצדדים כדי להניח תשתית לקידום מרקם חיים משותף. על העיריות להעניק שירותים עירוניים באופן שוויוני המשרת את כלל קבוצות האוכלוסייה בשים לב למאפייניהן השונים, ולפעול להגברת תחושת השייכות וההשתלבות של כלל התושבים בעיר. לצד זאת, בערים המעורבות יש גם נקודות אור רבות של שיתופי פעולה בין תושבים יהודים וערבים ופוטנציאל גדול להיכרות והידברות, של יצירת מרחב ציבורי סובלני ומכבד ושל מרקם חיים משותפים.

הביקורת הצביעה על פערים בין השירותים העירוניים שמקבלים התושבים היהודים לבין אלה שמקבלים התושבים הערבים בערים המעורבות שנבדקו, ובכלל זה: מתוך 500 נכסים שהקצו הערים המעורבות שנבדקו בשנת 2021, חמישה הוקצו לגופים המשתייכים לאוכלוסייה הערבית; שיעור התמיכות שניתנו לגופים בחברה הערבית מתוך תקציב התמיכות של העיריות חיפה, נוף הגליל, עכו ורמלה היה קטן מ-6%. עיריות הערים המעורבות שנבדקו לא בחנו את צורכי האוכלוסייה הערבית המתגוררת בתחום שיפוטן, לרבות בנושאי הדת, הרווחה, הנוער והתרבות; את הגורמים למיעוט הבקשות לתמיכה המוגשות מטעמה ואת החסמים בנושא. מאידך גיסא, נמצא כי שיעור הארנונה שנגבתה בשכונות ערביות ברמלה בשנת 2020 היה 26% בלבד, ואילו השיעור הכללי היה 87%.

מומלץ כי במסגרת התוכנית הרב-שנתית ליישובים מעורבים שמגבשים המשרד לשוויון חברתי ומשרד ראש הממשלה, יינקטו צעדים מעשיים לצמצום הפערים בין קבוצות האוכלוסייה וייקבעו תקציבים ייעודיים לכך. עוד מומלץ כי עיריות הערים המעורבות יבחנו את השירותים העירוניים שהן מעניקות ויפעלו למתן מענה מתאים לכל אחת מקבוצות האוכלוסייה, לצד הקפדה על

גביית מיסים עירוניים מכלל התושבים, וכן ינקטו פעולות שמטרתן לצקת יסודות איתנים לתשתית של מרקם חיים משותף. על כלל הרשויות המקומיות ללמוד מממצאי דוח זה, בייחוד נוכח השינויים הדמוגרפיים הצפויים להתרחש בשנים הקרובות בהרכב האוכלוסייה ברשויות מקומיות שונות, ולהתאים את שירותיהן לתמהיל האוכלוסייה המתהווה.

המדינה מחויבת לספק לאזרחיה ולתושביה שירותים בסיסיים שונים, חלקם באמצעות משרדי הממשלה וחלקם באמצעות הרשויות המקומיות וגופים סטטוטוריים. כמו כן, על המדינה לוודא כי האזרחים נושאים בנטל של קיום החובות האזרחיות וכי גורמי האכיפה אכן דואגים למילוין. יודגש, כי אין בפערים שעלו בשירותים העירוניים בערים המעורבות כדי להצדיק פעילות אלימה מכל סוג.

לסיכום, קיימים אפיקי עשייה במישור הממשלתי, המוניציפלי, הקהילתי והאישי בערים המעורבות שהשקעה בהם עשויה להפיג את המתח הפנימי ולהכשיר תשתית של יחסים איתנים בקרב תושבי הערים המעורבות. אני מקווה כי דוח זה והמלצותיו יסייעו בקידום הסוגיות הנוגעות לערים המעורבות ויניעו את הגופים המבוקרים לפעולה בתחום זה.

☆

חובה נעימה לי להודות לעובדי משרד מבקר המדינה מחטיבת משרדי ממשלה ומוסדות שלטון, מחטיבת השלטון המקומי ומחטיבת המטה אשר עמלו על הכנת דוח זה במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והקפדנות.

מתניהו אנגלמן
מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, תמוז התשפ"ב
יולי 2022