

הגאוגרפיה של הפשע: מדיניות ציבורית תחרותית וטיפול בפשיעה

מאת

דורון טייכמן*

מאמר זה מנתח את המבנה השלטוני של מערכת הטיפול בפשיעה בישראל. בבסיס הניתוח עומד מודל תחרותי של הכלכלה הפוליטית של מדיניות הטיפול בפשיעה במסגרת משטר מבוזר. מודל זה מראה כי רשויות שלטון מקומיות עשויות להתחרות זו בזו במדיניות הטיפול בפשיעה. תחרות זו צפויה להוביל רשויות מקומיות להגביר את מאמציהן להילחם בפשיעה, וזאת מתוך מטרה (מודעת או לא מודעת) להעתיק פשיעה לרשויות שכנות. בסופו של יום, תהליך תחרותי זה עלול להוביל לרמה עודפת של השקעה בטיפול בפשיעה. לאחר הצגת המודל הבסיסי המאמר מדגים כי על אף אופייה הריכוזי של מערכת הטיפול בפשיעה בישראל, בפועל עברה מערכת זו בשנים האחרונות תהליך מתמשך של ביוזר, שבמהלכו גבר כוחן היחסי של רשויות מקומיות בתחום הטיפול בפשיעה. על רקע זה המאמר מציע בחינה מחדשת של חלוקת הסמכויות השלטוניות הראויה בתחום הטיפול בפשיעה בישראל.

מבוא. א. מדיניות ציבורית תחרותית והגאוגרפיה של הפשע. 1. מדיניות ציבורית תחרותית; 2. העתקת פשיעה; 3. העתקת פושעים; ב. ישראל. 1. העתקת פשיעה; 2. העתקת פושעים; ג. המישור הנורמטיבי. 1. ממד היעילות; 2. הממד החלוקתי; 3. בניית מערכת אופטימלית לטיפול בפשיעה; סיכום.

מבוא

דמייני לעצמך שאת מתפרנסת מגניבת מכוניות. את מתגוררת ביישוב עני שבו אין מכוניות רבות לגנוב, ומדי לילה את עושה את דרכך לאחד משני היישובים הסמוכים כדי לגנוב כלי רכב. כעת גם הניחי כי לאחרונה נבחרה לראשות אחד היישובים האלה ראש רשות שהבטיחה לנקוט "יד קשה" כלפי גנבי רכב. במסגרת מדיניות היד הקשה בנתה הרשות ואיישה מחסום בכניסה ליישוב, ובו נבדקים כל כלי הרכב הנכנסים ויוצאים מן היישוב בשעות הלילה; סביב היישוב נבנתה סוללת עפר המונעת את עקיפת המחסום; ונשכרה חברת אבטחה פרטית כדי לפטרל ברחובות היישוב בשעות החשיכה. לעומת

* מרצה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית.

זאת, ביישוב השכן טרם הונהגה מדיניות דומה. במציאות זו – באיזה יישוב תבחר לגנוב מכוניות? כעת דמייני שאת עומדת בראש היישוב הסמוך. האם הצעדים שנקט היישוב השכן ישפיעו על המדיניות שתבחר למניעה של גניבת מכוניות – או שתוכלי לגזור את המדיניות שלך למניעה של גניבת מכוניות בהתעלם ממדיניותו של היישוב השכן? דוגמה זו משקפת את התובנות העומדות בבסיס מאמר זה. המאמר מציג למעשה שלוש טענות נפרדות. ראשית, מדיניות למניעת פשיעה עשויה להשפיע על החלטתם של עבריינים בדבר מקום ביצועה של העבירה. בהינתן שוויון ביתר התנאים, עבריינים ייטו לבצע את פשיעהם במקום שבו הסנקציה הצפויה להם היא הנמוכה ביותר. שנית, רשויות שלטון אזוריות עשויות לנסות להוריד את רמת הפשיעה בהן על ידי עידוד של נדידת פשיעה באמצעות העלאת הסנקציה הצפויה. במילים אחרות, המדיניות האופטימלית לטיפול בפשיעה לא נגזרת ממאפייני הרשות השלטונית המקומית לבדה אלא גם מהמדיניות שנוקטות רשויות שכנות. שלישית, תחרות בין רשויות בתחום מדיניות הטיפול בפשיעה עשויה להיות יעילה או לא יעילה. התחרות תהיה יעילה ככל שהיא תתמקד בחיסכון בעלויות מיותרות וביצירת דרכי התמודדות חדשניות; היא תהיה לא יעילה ככל שהיא תתמקד בהשקעת משאבים נוספים במסגרת "מרוץ חימוש" בזבזני בין רשויות.

המאמר נמצא בצומת בין-תחומי של משפט, כלכלה, קרימינולוגיה ומדע המדינה. בבסיסו עומדים שני קווים מקבילים של ספרות מקצועית שעד כה לא חוברו יחדיו בצורה משביעת רצון.¹ הראשון הוא ספרות העתקת הפשיעה (crime displacement).² ספרות זו מציגה את הטענה כי פושעים ייטו למקד את פעילותם במקום הגאוגרפי שבו הרווח הצפוי להם מביצוע הפשע הוא הגבוה ביותר. הנחה זו מובילה למסקנה כי מאמצים נקודתיים לטיפול בפשיעה עשויים לגרום להעתקת הפשיעה לאזורים שכנים שבהם אין מאמץ דומה. קו הספרות השני שעליו ייבנה המאמר הוא ספרות התחרות השלטונית (jurisdictional competition). כבר בשנות החמישים הציג טיבוט (Tiebout) את הרעיון הכללי שרשויות שלטון אזוריות עשויות להתחרות זו בזו כשהן מעצבות את

1 לחיבור נקודתי בין קווי ספרות אלה ראו Richard Epstein, *Constitutional Faith and the Commerce Clause*, 71 NOTRE DAME L. REV. 167, 180 (1996). לאחרונה בחנתי סוגיה זו בהקשר האמריקני: Doron Teichman, *The Market for Criminal Justice: Federalism, Crime Control, and Jurisdictional Competition*, 103 MICH. L. REV. 1831 (2005) ובהקשר הבין-לאומי: Tomer Broude & Doron Teichman, *Outsourcing and Insourcing Crime: The Political Economy of Globalized Criminal Activity*, 62 VAND. L. REV. 795 (2009).

2 לכתובה מוקדמת בתחום העתקת הפשיעה ראו Thomas A. Reppetto, *Crime Prevention and the Displacement Phenomenon*, 22 CRIME & DELINQ. 166 (1976); Simon Hakim et al., *Interjurisdictional Spillover of Crime and Police Expenditure*, 55 LAND ECON. 200 (1979). לסקירה מאוחרת יותר ראו RATIONAL CHOICE AND SITUATIONAL CRIME PREVENTION ראו (Graeme Newman, Ronald V. Clarke & S. Giora Shoham eds., 1997).

רמת המיסוי והשירותים הציבוריים שהן מעניקות.³ מאז פותח והורחב המודל הזה לתחומים רבים ובהם דיני חברות,⁴ מדיניות מיסוי,⁵ נאמנויות,⁶ איכות הסביבה,⁷ דיני פשיטת רגל⁸ ודיני משפחה.⁹ המאפיין המשותף לספרות זו הוא ההתייחסות לרשויות שלטון אזוריות כשחקנים משיאי רווח המנסים למשוך אליהם פעילויות חברתיות רצויות ולדחות מעליהם פעילויות לא רצויות.¹⁰

שילוב התובנות של הספרות העוסקת בהענקת הפשיעה ושל זו העוסקת בתחרות השלטונית מלמד, כי רשויות מקומיות עשויות להימצא בתחרות ביחס לשאלה היכן הסנקציה הצפויה היא הגבוהה ביותר. אם נחזור לדוגמה שבה פתחתי את המאמר, טענתי היא כי מדיניות היד הקשה שנקט יישוב אחד אכן תגרום לחלק מן העבריינים לבחור לבצע את פשעיהם ביישוב השכן; יתרה מכך: ברגע שפעילות זו תנוע ליישוב השכן, אותו יישוב יתאים את מדיניותו ויאמץ אף הוא מדיניות יד קשה. בסופו של דבר, מערכת

- 3 ראו Charles Tiebout, *A Pure Theory of Local Expenditures*, 64 J. POL. ECON. 416 (1956).
- 4 ראו William L. Cary, *Federalism and Corporate Law: Reflections upon Delaware*, 83 YALE L.J. 663 (1974); Ralph K. Winter, Jr., *State Law, Shareholder Protection, and the Theory of the Corporation*, 6 J. LEGAL STUD. 251 (1977); Daniel R. Fischel, *The Race to the Bottom Revisited: Reflections on Recent Developments in Delaware's Corporation Law*, 76 NW. U. L. REV. 913 (1982); Lucian A. Bebchuk, *Federalism and the Corporation: The Desirable Limits on State Competition in Corporate Law*, 105 HARV. L. REV. 1435 (1992). לדיון ערכני בסוגיה בהקשר הישראלי ראו אדווארד ב' ווק "ירידת חברות?" משפטים 161 (2006).
- 5 ראו Louis Kaplow, *Fiscal Federalism and the Deductibility of State and Local Taxes Under the Federal Income Tax*, 82 VA. L. REV. 413, 458-461 (1996).
- 6 ראו Stewart E. Sterk, *Asset Protection Trusts: Trusts Law's Race to the Bottom?*, 85 CORNELL L. REV. 1035 (2000).
- 7 ראו Richard L. Revesz, *Rehabilitating Interstate Competition: Rethinking the "Race-to-the-Bottom" Rationale for Federal Environmental Regulation*, 67 N.Y.U. L. REV. 1210 (1992); Scott R. Saleska & Kirsten H. Engel, "Facts are Stubborn Things": *An Empirical Reality Check in the Theoretical Debate over the Race-to-the-Bottom in State Environmental Standard-Setting*, 8 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 55 (1998).
- 8 ראו David A. Skeel, Jr., *Rethinking the Line Between Corporate Law and Corporate Bankruptcy*, 72 TEX. L. REV. 471 (1994); Lynn M. LoPucki & Sara D. Kalin, *The Failure of Public Company Bankruptcies in Delaware and New York: Empirical Evidence of a "Race to the Bottom"*, 54 VAND. L. REV. 231 (2001).
- 9 ראו Jennifer G. Brown, *Competitive Federalism and the Legislative Incentives to Recognize Same-Sex Marriage*, 68 S. CAL. L. REV. 745 (1995).
- 10 לניתוח ערכני של תזת התחרות בענפי משפט שונים ראו ERIN A. O'HARA & LARRY E. RIBSTEIN, *THE LAW MARKET* (2009).

מבוזרת של טיפול בפשע תוליד תהליך הדרגתי של החמרה בסנקציה הצפויה באזורים השונים.

לכאורה ניתן היה לצפות כי לתאוריה המוצגת תהיה רלוונטיות מוגבלת בישראל, לאור מעמדו החזק של השלטון המרכזי כאן בכלל, ובתחום הטיפול בפשיעה בפרט. אולם, בחינת שורה של דוגמאות קונקרטיות מעלה כי גם במדינה עם מבנה שלטוני ריכוזי בישראל, הכלכלה הפוליטית של העתקת פשיעה משפיעה על מדיניות הטיפול בפשיעה. בהיבט זה המאמר מצטרף לכתיבה קיימת המדגימה כי על אף ריכוזיותו של השלטון בישראל, יזמות שונות של השלטון האזורי בארץ מובילות לביזור דה-פקטו של חלק ניכר מסמכויותיו.¹¹

המאמר מאורגן כדלקמן: חלק א' יציג מודל של הכלכלה הפוליטית של שלטון מבוזר המטפל בפשיעה. בחלק זה אטען כי כלים של מדיניות ציבורית – דוגמת חקיקה – עשויים להשפיע על החלטות המיקום של פושעים, וכי עובדה זו תוביל לתחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשיעה. חלק ב' יפנה לבחון את יישומה של התאוריה בהקשר הישראלי, וידגים כי אף במערכת לאומית-ריכוזית דוגמת ישראל, כוחות תחרותיים משפיעים על מדיניות הטיפול בפשע. חלק ג' יבחן את המשמעויות הנורמטיביות של הניתוח שנעשה בחלקים א' ו-ב'. בחלק זה אדגים כי במישור היעילות עשויים להיות לתחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשע גם יתרונות וגם חסרונות. מחד גיסא, תחרות עשויה להניע רשויות לנצל את משאביהן המוגבלים באופן היעיל ביותר; מאידך גיסא, תחרות עשויה ליצור מעין "מרוץ חימוש" בין רשויות, שבו כל הרשויות משקיעות יותר ויותר משאבים בטיפול בפשע, למרות שהאינטרס הקבוצתי שלהן הוא למנוע תחרות. במישור החלוקתי אטען, כי ביזור הטיפול בפשע עשוי לגרום לריכוז פעילות עבריינית בקרב קהילות חלשות. בסיכום המאמר אציג כמה אפיקי מחקר עתידיים אפשריים.

א. מדיניות ציבורית תחרותית והגאוגרפיה של הפשע

בחלק זה של המאמר אציג מודל, המשקף את הכלכלה הפוליטית בהחלטות של קובעי מדיניות במערכת שלטונית מבוזרת ביחס לעיצוב מדיניות טיפול בפשע. הניתוח בחלק זה יתמקד במישור העיוני, תוך הבאת דוגמאות מארצות-הברית. הפנייה לארצות-הברית

11 ראו דוד דרי "ממשל מקומי: ביזור דה פקטו" המדיניות הציבורית בישראל 159 (דוד נחמיאס וגילה מנחם עורכים, 1999); יששכר (איסי) רוזן-צבי "מקומיות לאזוריות – לקראת סדר יום חדש למשפט השלטון המקומי" דין ודברים ב 159, 192-195 (2005). לניתוח ספציפי של סוגיית הביזור של השליטה בחינוך בישראל ראו ישי בלנק "ממלכתיות מבוזרת: שלטון מקומי, היפרדות ואי-שוויון בחינוך הציבורי" עיוני משפט כח 347 (2004).

בהקשר הנדון היא טבעית לאור העובדה שמערכת המשפט הפלילי בארצות-הברית בנויה כך שעיקר המלאכה מבוצעת ברמת המדינות, ואף ברמת המחוזות והערים.¹² אולם, כפי שיודגם בחלק ב' להלן, לדיון המוצג יש משמעויות נרחבות על מדיניות הטיפול בפשע בישראל.

1. מדיניות ציבורית תחרותית

כדי לבנות מודל המתאר את התנהגותם של מעצבי מדיניות בתוך מערכת שלטון מבוזרת, ראשית עלינו להבין מהן המטרות שאותן מעצבי מדיניות מנסים להגשים. ככלל, מקובל לראות ביחידות המרכיבות מערך שלטוני מבוזר שחקנים עצמאיים המנסים להשיא את רווחתם האישית. אימוץ של הנחת עבודה זו מאפשר לנו למדל את התנהגותן של רשויות שלטון אזוריות בעזרת כלים מתחום תורת המשחקים. מודלים אלה מאפשרים לנו לצפות את אופן התנהגותם של צדדים, כשכל צד מתנהג באופן אסטרטגי וצופה את אופן התנהגותו של הצד שכנגד.

הרעיון של תחרות בין רשויות שלטון אזוריות ביחס למדיניות ציבורית נולד במאמרו המשפיע של טיבוט.¹³ במאמר הדגים טיבוט, כי תחת מערכת מוגדרת של הנחות¹⁴ תוביל תחרות בין רשויות לרמה יעילה של מיסוי והספקה של טובין ציבוריים.¹⁵ הגם שרבים מבקרים את מסקנתו הנורמטיבית של טיבוט – לפיה תחרות בין רשויות שלטון אזוריות היא דבר יעיל ורצוי – ההכרה בכך שכוחות תחרותיים משפיעים על האופן שבו רשויות אזוריות מעצבות מדיניות היא מקובלת.

12 קביעה זו נכונה הן ביחס לחקיקה פלילית והן ביחס לאכיפת החוק. ראו Engle v. Isaac 456 U.S. 107, 128 (1982) (למדינות עיקר הסמכות ביחס לחקיקה פלילית בארצות-הברית); William J. Stuntz, *Plea Bargaining and Criminal Law's Disappearing Shadow*, 117 HARV. L. REV. 2548, 2565-2566 (2004) (תפקידן של רשויות האכיפה הפרלטריות במסגרת התמונה האמריקנית הכללית הוא מצומצם).

13 Tiebout, לעיל ה"ש 3.

14 שם, בעמ' 419. ליתר דיוק, המודל של טיבוט בנוי על שש הנחות: (1) יש מספר גדול של רשויות אזוריות; (2) המעבר בין רשות אחת לשנייה איננו כרוך בעלויות כלשהן; (3) לאזרחים יש מידע מושלם ביחס לרמת המיסוי ולרמת השירותים הציבוריים בכל אזור ואזור; (4) כל הרשויות האזוריות הן בגודל אופטימלי. פירוש הדבר הוא שבכל רשות יש כמות אנשים כך שניתן לייצר את הטובין הציבוריים בעלות ממוצעת מינימלית; (5) רשויות שמסיבה כלשהי אינן בגודל האופטימלי פועלת כדי למשוך אליהן תושבים נוספים ולהגיע לגודל האופטימלי; (6) אין החצנות לפעולותיהן של הרשויות השונות. יודגש כי אין בכוונתי לטעון שהנחות אלה אכן משקפות את המציאות ביחס לתחרות בין רשויות אזוריות. חלק ניכר מן הניתוח שיוצג להלן בנוי על ההכרה בכך שמדיניות של רשויות אזוריות ביחס לטיפול בפשע גורמת להחצנות.

15 שם, בעמ' 421-424.

מאז פורסם המודל של טיבוט הוא השפיע על אופן הניתוח של מגוון ענפים משפטיים. שתי דוגמאות בהקשר זה עשויות להבהיר את האינטואיציה שבבסיס המודל. בהקשר של דיני חברות, לרשויות מקומיות יש אינטרס למשוך חברות להתאגד תחת הדין שלהן כדי ליהנות מתקבולי מסים הנובעים מהתאגדות.¹⁶ החלטה ביחס למקום ההתאגדות של חברה היא פשוטה יחסית, וחברות יכולות לבחור להתאגד תחת הדין של אותו מקום, המעניק להן תנאים אופטימליים מבחינתן. לאור זאת, לרשויות אזוריות יש אינטרס לעצב את דין החברות האטרקטיבי ביותר. מודל זה צופה כי לאורך זמן תוביל התחרות את רשויות השלטון האזורי לספק את המוצר המשפטי בו חברות חפצות.¹⁷ לעומת זאת, בהקשר של מתן תשלומי רווחה, יש לרשויות אזוריות אינטרס למנוע הגירה חיובית של תושבים המקבלים תשלומי רווחה.¹⁸ ככלל, תשלומי רווחה מעבירים עושר מהשכבות המבוססות לשכבות הלא מבוססות. לאור זאת, רשות מקומית המעוניינת להשיא את רווחתם של תושביה הנוכחיים, תימנע מאימוץ תכניות רווחה נדיבות העתידות למשוך אוכלוסייה חלשה על ידי העברת עושר מן האוכלוסייה הנוכחית לאוכלוסיית המהגרים. לאורך זמן הצפי הוא כי מערכת שלטון מבוזרת תתקדם לכיוון של קיצוץ תשלומי רווחה, כשכל אזור מנסה להיות פחות נדיב משכנו. כעת, כשהאינטואיציה הכללית של מודל התחרות הבין-אזורית ביחס למדיניות ציבורית נהירה לנו, ניתן לפנות בקלות ליישומו בהקשר של מדיניות הבאה לצמצם פשיעה. פשיעה היא תופעה חברתית שלילית, הגורמת כמה נזקים לקהילה שבה היא מתרחשת. ראשית, פשיעה גורמת לנזקים ישירים בדמות פגיעה בחיי אדם וברכוש;¹⁹ שנית, פשיעה משפיעה על ההחלטה של משקיעים ביחס למיקום ההקמה של פרויקטים כלכליים.²⁰ ככלל, משקיעים יעדיפו לרכז את השקעותיהם באזורים שבהם שיעור

16 לספרות ביחס לתחרות בין-מדינתית בתחום דיני החברות ראו ההפניות לעיל בה"ש 4.
 17 יודגש כי בהקשר זה הניתוח בטקסט הוא פוזיטיבי לחלוטין ואדיש לשאלה מהו אותו טעם שאליו מחוקקים מכוונים. בעוד שיש הגורסים כי רשויות מאמצות כללים הממקסמים את שווי החברה (ראו Winter, לעיל ה"ש 4), אחרים טוענים כי רשויות מאמצות כללים המשרתים את האינטרסים של מנהלי החברה ולא את בעלי מניותיה (ראו Cary, לעיל ה"ש 4). כל שאני טוען הוא כי יהא הטעם העומד בבסיסה של החלטת ההתאגדות אשר יהא, רשויות אזוריות ינסו לספק מוצר משפטי המתאים לטעם זה.

18 לסקירה של הספרות בעניין תחרות בין מדינתית בתחום תשלומי רווחה ראו Craig Volden, *Entrusting the States with Welfare Reform*, in *THE NEW FEDERALISM: CAN THE STATES BE TRUSTED?* 65 (John A. Ferejohn & Barry R. Weingast eds., 1997).

19 למדידה אמפירית של הנזק הנגרם על ידי פשיעה ראו Mark A. Cohen, *Pain, Suffering, and Jury Awards: A Study of the Cost of Crimes to Victims*, 22 *LAW & SOC'Y REV.* 537 (1988).

20 ראו Michael H. Schill, *Assessing the Role of Community Development Corporations in Inner City Economic Development*, 22 *N.Y.U. REV. L. & SOC. CHANGE* 753, 759 (1996);

הפשיעה הוא נמוך יחסית; שלישית, שיעור הפשיעה משפיע על שווי המקרקעין.²¹ תושבים באזורים שבהם שיעור הפשיעה עולה, יסבלו לרוב מירידה בשווי הנכס הכלכלי המרכזי שלהם – ביתם.

מכלול ההשפעות האמורות של הפשיעה על איכות החיים של תושבים צפוי ליצור לחץ ציבורי על פוליטיקאים מקומיים לאמץ כלי מדיניות שיורידו את רמת הפשיעה, גם במחיר של "ייצוא" פשיעה לאזורים שכנים. אין הכוונה כי מעצבי מדיניות עוסקים בייצוא פשיעה לאזורים שכנים במזיד (אם כי, כפי שעוד נראה, לעתים הם אכן עושים זאת); אלא שרשויות אזוריות הסובלות משיעורי פשיעה גבוהים עשויות לאמץ כלי מדיניות, שמזווית הראייה שלהן נועדו להוריד את רמת הפשיעה – בלי משים לעובדה שרשויות שכנות סובלות מהשפעות שליליות עקב מדיניותן זו. בהמשך אפנה לניתוח של שני אופנים שבהם רשויות מקומיות יכולות להעביר פשיעה לאזורים אחרים. הראשון מתמקד בתמריצי פושעים ומנסה להעלות את הסנקציה הצפויה באזור כדי להופכו ליעד אטרקטיבי פחות עבור פושעים; השני מתמקד באיתור והרחקה של אנשים שהדגימו כי יש להם נטייה יחסית גבוהה לבצע מעשי פשע.²²

2. העתקת פשיעה

לרוב אנו נוטים לחשוב על המשפט הפלילי ככלי שנועד להשפיע על החלטתה של עבריינים פוטנציאליים אם לבצע את הפשע.²³ עבריינים פוטנציאליים שוקלים את התועלת הצפויה להם מביצוע הפשע מחד גיסא, ואת העלות של ביצוע הפשע – בדמות הסנקציה הצפויה – מאידך גיסא, ומחליטים אם לבצע את הפעילות האסורה. המשפט עשוי להשפיע על החלטתו של הפושע הפוטנציאלי בצורה מורכבת יותר. החלטתו של הפושע הפוטנציאלי איננה החלטה דיכוטומית אלא החלטה בין מגוון אלטרנטיבות. כאשר המשפט קובע תעריף לסוג מסוים של פשע הוא עשוי לגרום לפושע הפוטנציאלי

Douglas R. Porter, *Reforming Growth Management in the 21st Century: The Metropolitan Imperative*, 12 U. FLA. J.L. & PUB. POL'Y 335, 339 (2001).

21 ראו Richard H. Thaler, *A Note on the Value of Crime Control: Evidence from the Property Market*, 5 J. URB. ECON. 137 (1978); Daryl A. Hellman & Joel L. Naroff, *The Impact of Crime on Urban Residential Property Values*, 16 URB. STUD. 105 (1979).

22 במאמר זה אתיחס לפשיעה כפעילות שלילית טהורה, שרשויות שלטון יש אך ורק אינטרס להרחיק. תיאור זה סביר בהינתן העלויות הרבות שהפשיעה מעמיסה על תושבי הרשות כפי שתואר לעיל. עם זאת, יש סוגי פשיעה שונים שלא יהוו פעילות שלילית בהכרח מבחינת תושבי האזור. לניתוח המצב שבו רשויות שלטון חפצות במשיכת פעילות עבריינית ראו Broude & Teichman, לעיל ה"ש 1.

23 מובן כי אמירה זו מתייחסת למטרות אינסטרומנטליות בלבד של הענישה הפלילית. לסקירה של מטרות הענישה השונות בספרות ובדין הישראלי ראו רות קנאי "הנחיות לקביעת גזר הדין בפסיקת בית המשפט העליון" משפטים כד 97 (1994).

לבחור בסוג פשיעה אחר. כך, לדוגמה, אם יבחר המחוקק להעלות את רף הענישה ביחס לסוג מסוים של סמים לא חוקיים, סוחרי הסמים צפויים להעתיק את פעילותם העבריינית לסוגי סמים חלופיים שרף הענישה לגביהם נותר ללא שינוי.²⁴ במונחים כלכליים, המשפט הפלילי קובע מערך מחירים לפשע, ושינוי במחירים היחסיים של פשעים שונים עשוי לגרום לאפקט תחלופה בין פשעים אלה.²⁵ מאמר זה מתמקד באפקט תחלופה ספציפי של המשפט והוא תחלופה גאוגרפית. בבסיס המאמר עומדת הטענה כי טרם ביצוע הפשע על הפושע הפוטנציאלי להחליט היכן לבצע את זממו, וכי בהינתן שוויון בגורמים האחרים, הפושע הפוטנציאלי יבחר לבצע את הפשע במקום שבו הסנקציה הצפויה לו היא הנמוכה ביותר. ודוק: מובן כי הטיעון לעיל לא חל כפשוטו ביחס לכל סוגי הפשיעה. סוגים מסוימים של פשיעה הם מקומיים מעצם טיבם. כך, לדוגמה, סביר להניח שעבריינות המונעת מתשוקה לא תתנייד אל המקום שבו הסנקציה הצפויה היא הנמוכה ביותר, אולם פעילות עבריינית רבה עשויה להיות רגישה לשיקולי מיקום. עבריינים מקצועיים, הפועלים באופן חוזר, ומונעים על ידי הרצון להשיא את רווחי פעילותם העבריינית, עוסקים למעשה ב"עסקי הפשע". כאנשי עסקים, בהחלט סביר להניח שהתנהגותם תתקרב למודל המוצע. הטענה כי ניתן להשפיע על החלטות גאוגרפיות של פושעים, מוכרת בספרות הקרימינולוגית מאז שנות השבעים של המאה הקודמת. במאמר פורץ דרך בתחום, טען רפטו (Repetto) כי מאמצי אכיפה באזור גאוגרפי כלשהו עשויים לגרום להעתקת הפעילות העבריינית לאזורים שכנים מבלי לצמצם את סך רמת הפשיעה.²⁶ מאז תועדו דוגמאות רבות של העתקת פשיעה בתחומים כדוגמת זנות,²⁷ סחר בסמים,²⁸ גידול

24 ראו Neal K. Katyal, *Deterrence's Difficulty*, 95 MICH. L. REV. 2385, 2402-2408 (1997).

25 לניתוח כללי של נושא הרתעה ואפקט התחלופה ראו שם, בעמ' 2391-2402.

26 Repetto, לעיל ה"ש 2.

27 James Lowman, *Prostitution in Vancouver: Some Notes on the Genesis of a Social Problem*, 28 CAN. J. OF CRIMINOLOGY 1 (1986); Roger Matthews, *Developing More Effective Strategies for Curbing Prostitution*, 1 SECURITY J. 182 (1990); Robert P. McNamara, *Crime Displacement and Male Prostitution in Times Square*, in CRIME DISPLACEMENT: THE OTHER SIDE OF PREVENTION 121 (Robert P. McNamara ed., 1994); Phil Hubbard, *Community Action and the Displacement of Street Prostitution: Evidence from British Cities*, 29 GEOFORUM 269 (1998).

28 Richard Curtis & Michele Sviridoff, *The Social Organization of Street-Level Drug Markets and its Impact on the Displacement Effect*, in CRIME DISPLACEMENT: THE OTHER SIDE OF PREVENTION 155 (Robert P. McNamara ed., 1994); John E. Eck, *The Threat of Crime Displacement*, 25 CRIM. JUST. ABSTRACTS 527, 535-536 (1993).

סמים,²⁹ גניבה³⁰ ושוד.³¹ אולם, יש להדגיש כי ספרות זו מתמקדת אך ורק בהעתקת פשיעה הנובעת ממדיניות מיקרו, כלומר: העתקת פשיעה הנובעת ממאמצים משטרתיים נקודתיים בקטע רחוב מסוים, בתחנת רכבת כלשהי וכיוצא באלה. מאמר זה, לעומת זאת, מתמקד בהעתקת פשיעה בעזרת כלים של מדיניות מאקרו. הטענה המוצגת היא כי גם כלי מדיניות – כדוגמת רמת ההשקעה בשיטור, רמת הענישה, מדיניות התביעה והרגולציה של שווקים המספקים תשומות לפושעים – עשויים להשפיע על החלטות המיקום של פושעים.

שלוש דוגמאות מן ההקשר האמריקני עשויות להדגים ולהבהיר את הטיעון התאורטי שהוצג לעיל. הראשונה היא בתחום גניבת המכוניות. בתחום זה ניתן לצפות כי רשויות אזוריות ינסו לגרום להעתקת פשיעה מכמה סיבות: ראשית, מדובר בפשע שמעצם טבעו הוא נייד ולכן רשויות עשויות להצליח לגרום להעתקתו; שנית, חלק ניכר מגנבי המכוניות מונע ממניעים כלכליים טהורים, ולכן פעילותם צפויה להיות רציונלית באופן יחסי; שלישית, מדובר בפשע נפוץ ולכן יש רגישות פוליטית ביחס אליו; לבסוף, הביטוח מאפשר לתושבי אזורים שונים להשוות באופן מדויק למדי את מידת האפקטיביות של השלטון האזורי במניעה של גניבת מכוניות. בשנות השמונים, נוכח עלייה מתמדת בשיעור הגניבה של כלי הרכב בשטחה, אימצה מדינת מישיגן חקיקה שנועדה להילחם בתופעה באמצעות הקמת רשות מדינתית לטיפול בגניבות של כלי רכב.³² פעילות הרשות המתוכננת כללה, בין היתר, תמיכה בפעילות שיטור ותביעה נגד גנבי מכוניות,³³ שמומנה באמצעות הטלת אגרה מיוחדת על נהגים.³⁴ הקמת הרשות העניקה למישיגן יתרון תחרותי על שכנותיה בתחום המניעה של גניבת מכוניות, שכן העלות של גניבת כלי רכב במישיגן עלתה. אכן, ניתן לראות כי סמוך לאחר הקמת הרשות

John R. Fuller & James R. O'Malley, *Enforcement and Displacement: The Case of Marijuana Growing*, in CRIME DISPLACEMENT: THE OTHER SIDE OF PREVENTION 137 (Robert P. McNamara ed., 1994).

Stephen L. Mehay, *Burglary Spillover in Los Angeles*, in CRIME SPILLOVER 67 (Simon Hakim & George F. Regent eds., 1981).

Chrisban Grandjean, *Bank Robberies and Physical Security in Switzerland: A Case Study of the Escalabon and Displacement Phenomena*, 1 SECURITY J. 155 (1990). למחקר

המציג ממצאים אחרים ראו: Anthony A. Braga et al., *Problem-Oriented Policing in Violent Crime Places: A Randomized Controlled Experiment*, 37 CRIMINOLOGY 541, 567-569 (1999).

MICH. COMP. LAWS § 500.6103 (2001) 32

שם, § 500.6107(3) 33

שם, § 500.6107(1) 34

ירד שיעור גניבת המכוניות במישיגן³⁵ בעוד ששיעורו במדינות השכנות למישיגן עלה.³⁶ יתרה מכך: מגמה זו גרמה למדינות שכנות לאמץ חקיקה הדומה לזו של מישיגן³⁷ – או לסבול מן ההשלכות של הפיכתן ליעד פשיעה אטרקטיבי. כפי שניסח זאת שוטר ממדינת וויסקונסין הסמוכה:

[W]e've seen auto theft decrease in Michigan after they passed a new bill. Then we saw it decrease in Illinois later when they passed a bill [...]
What we have are professional thieves moving to different states from Michigan to Illinois to Wisconsin.³⁸

דוגמה נוספת נוגעת לטיפול בייצור סמים. גם פעילות של ייצור הסמים היא פעילות כלכלית מעיקרה, הצפויה לנוע לאזורים שבהם הרווח הצפוי מן הפעילות הוא הגבוה ביותר, ולכן עשויה להדגים העתקת פשיעה. בשנת 2004, לאחר רצח מתוקשר שנקשר בשימוש בסם מסוג מתאמפטמין, חוקקה אוקלהומה חוק שנועד להקשות באופן משמעותי על ייצור המתאמפטמין בתחומי המדינה.³⁹ החוק החדש התמקד בהטלת מגבלות משמעותיות על רכישת תרופות ללא מרשם העשויות לשמש לייצור מתאמפטמין.⁴⁰ החקיקה הביאה לירידה מיידית של 71% בכמות של מעבדות הייצור שהוחרמו על ידי המדינה.⁴¹ במקביל ניתן למצוא אינדיקציות לכך שפעילות זו עברה בחלקה הגדול למדינות שכנות.⁴² יתרה מכך: החקיקה באוקלהומה גררה יזמות חקיקה

- 35 במשך השנים, לאחר הקמת הרשות, שיעור גניבת הרכב במישיגן ירד באופן עקיב. ראו MICHIGAN AUTOMOBILE THEFT PREVENTION AUTHORITY, 2004 ANNUAL REPORT 11.
- 36 ראו ILLINOIS STATE POLICE, CRIME IN ILLINOIS 13 (1998) (מציג מידע על כך שהשיעור של גניבת הרכב במדינת אילינוי השכנה הגיע לשיא בשנת 1990); WISCONSIN OFFICE OF JUSTICE ASSISTANCE, CRIME AND ARRESTS IN WISCONSIN 64 (1998) (מציג מידע על כך שהשיעור של גניבת הרכב במדינת וויסקונסין הסמוכה הגיע לשיא בשנים 1991-1992).
- 37 בשנת 1991 יצרה השכנה אילינוי רשות הדומה לרשות אותה הקימה מישיגן. ראו 20 ILCS 4005 (1991).
- 38 Kevin Harrington, *Auto Theft Up 25% as Thieves Strike 40 Times a Day*, THE MILWAUKEE J., Apr. 16, 1992 at A1 (quoting Milwaukee Police Detective Peter Simet).
- 39 ראו Okla. Stat. Ann. tit. 63, §§ 2-212 (West Supp. 2005).
- 40 החוק קבע פיקוח רוקח על מכירת התרופות, הגביל את הכמות המותרת לרכישה וחייב הצגת תעודה מזהה טרם הקנייה. ראו שם, § 2-212(A)(2).
- 41 Ron Jackson, *Meth Cases Sink; Pill Law Fuels 70% Fall; Texas Sees Traffic Rise*, THE DAILY OKLAHOMAN, June 22, 2004 at 1A.
- 42 Teichman, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1848-1849.

במדינות שכנות – יזמות שנועדו "ליישר קו" עם החקיקה המחמירה ולמנוע העתקת פשיעה.⁴³ כפי שעמד על כך שוטר במיזורי, מדינה הגובלת באוקלהומה:

[W]hat states need to decide now is whether to get on the train that Oklahoma let out of the station, or get run over by it [...] There's 12 states that are going to try for Schedule 5 next year. Whoever doesn't pass it is (going to) be stuck with a lot of meth cooks.⁴⁴

דוגמה אחרונה היא בתחום רמות הענישה. חלק ממדינות ארצות-הברית אימצו לאחרונה חוקים המחמירים את הענישה של עבריינים חוזרים (three-strike laws). ככלל, חוקים אלה קובעים כי עבריין המורשע בשלישית צפוי לעונש חובה גבוה במיוחד ללא קשר לחומרתה של העבירה השלישית. תוצאה לא צפויה של חקיקה זו היא יצירה של פערי ענישה ניכרים בין מדינות שאימצו חקיקה כזו לבין אלה שלא אימצו אותה ביחס לעבריינים שכבר צברו שתי הרשעות. בעוד שעבריין כזה צפוי לסנקציה המחמירה במדינה שאימצה חוק של ענישה מחמירה לעבריינים חוזרים, הוא צפוי לסנקציה "רגילה" אם יבצע פשעו במדינה שלא אימצה חקיקה שכזו. כתוצאה מכך ניתן להצביע על מגמה בקרב עבריינים שכאלה לעזוב מדינות מחמירות בענישה.⁴⁵ יתרה מכך: גם בהקשר זה ניתן לראות כי מעצבי המדיניות הצביעו על אפקט ההעתקה של חוקים אלה כשיקול לטובת אימוצם.⁴⁶

ראוי לציין כי דוגמה אחרונה זו מראה כי המודל המוצע איננו מניח שרשויות אזוריות מאמצות מדיניות חדשה מתוך כוונה ברורה לגרום להעתקת פשיעה. כאמור, במקרה של קליפורניה, ההגירה של עבריינים שצברו שתי הרשעות מהמדינה הייתה תוצאה לא צפויה של החקיקה. על כן, מן הסתם, העתקת פשיעה לא עמדה בבסיס אימוץ החקיקה.

43 ש.ם.

44 Matthew Hathaway, *Authorities Here Push Plan to Fight Meth by Curbing Sale of Cold Pills*, ST. LOUIS POST – DISPATCH, Dec. 29, 2004 at A1. מעניין לציין כי בעקבות היזמות האמריקאיות בתחום המלחמה במתאמפטמין פעילות הייצור של הסם הועתקה למדינות שכנות, אשר נאלצו לשנות את מדיניותן בתחום גם כן. ראו: Broude & Teichman, לעיל ה"ש 1 בעמ' 817-818.

45 Brian P. Janiskee & Edward J. Erlor, *Crime, Punishment, and Romero: An Analysis of the Case Against California's Three Strikes Law*, 39 DUQ. L. REV. 43, 45-46 (2000); OFFICE OF THE ATTY. GEN., CAL. DEP'T OF JUSTICE, "THREE STRIKES AND YOU'RE OUT": ITS IMPLICATIONS ON THE CALIFORNIA CRIMINAL JUSTICE SYSTEM AFTER FOUR YEARS 10 (1998).

46 David Bloom, *Wilson Cites '3 Strikes' Results Law has Cost State Millions but has Lowered Crime Rate*, L.A. DAILY NEWS, March 7, 1996; David LaCourse, *Editorial, Viewpoint: "3 Strikes, You're Out" Law Proving to be Efficient Crime Fighter*, THE NEWS TRIB. TACOMA, WA, Apr. 3, 1997 at A9.

באופן דומה יש להניח שהחקיקה באוקלהומה, שבאה לצמצם את ייצור המתאמפטמין, לא נולדה כחלק ממזימה להעתיק את ייצור המתאמפטמין לטקסס, אלא נועדה להוות מענה ללחץ פוליטי שנוצר עקב מעשה רצח מזעזע. עם זאת, מרגע שאומצה מדיניות כלשהי על ידי רשות אזורית, הלחץ התחרותי שהיא עשויה ליצור על אזורים שכנים יהיה רלוונטי למעצבי המדיניות באותם אזורים, ללא כל קשר לכוונה המקורית שעמדה בבסיס אימוצה של המדיניות. נוסף על כך, הדוגמאות מבהירות שהעתקת פשיעה בפועל איננה תנאי הכרחי לתקפות המודל המוצע. תחת זאת, כל שיש להניח הוא שפוליטיקאים מניחים שיש העתקת פשיעה ושהחוק יכול להתמודד עם תופעה זו.

3. העתקת פושעים

עד כה הניתוח התמקד בכלי מדיניות שיצרו תמריצים לפושעים פוטנציאליים המתלבטים ביחס למקום הביצוע של פשעים. קו נפרד של מדיניות שרשויות אזוריות עשויות לבחור כדי להרחיק פשיעה לאזורים שכנים הוא סילוק אנשים שהתגלו כנוטים לבצע פשעים. ככלל, אם אנשים רואים מעשי פשע מן העבר כאינדקציה להתנהגות עתידית, רשויות אזוריות צפויות להשקיע מאמצים כדי להרחיק מהן אנשים בעלי עבר פלילי. ישנן שתי דרכים חלופיות להעתקת פושעים. ראשית, רשות עשויה לאסור באופן מפורש על אנשים מסוימים להתגורר בתחום השיפוט שלה; שנית, רשויות עשויות ליצור סביבת מגורים עוינת לאנשים מסוימים, ובכך לעודד אותם לעזוב את האזור מרצונם. בהקשר זה ראוי לציין כי בדומה לתחרות בין-אזורית ביחס לרמות הענישה, הציפייה היא כי לאורך זמן תחרות בין-אזורית תגרום להקשחה מתמדת של הדרך שבה ינהגו רשויות בגורמים המועדים לבצע פשעים, כדי שלא להיתפס כאזור "ידידותי" לעבריינים.

הרחקה מפורשת של גורמים מסוכנים מן הקהילה נעשית באמצעות שימוש בעונש ההגליה. בעבר נעשה שימוש נרחב בעונש זה כדי להרחיק עבריינים שנתפסו כנוטים לעבריינות חוזרת דוגמת עברייני מין. כך, לדוגמה, חוקי מנו בהודו הענישו אנשים בהגליה,⁴⁷ וכך גם חוקי חמורבי ביחס לגילוי עריות.⁴⁸ במאה השמונה-עשרה הגלו הבריטים עבריינים רבים לקולוניות שלהם מעבר לים.⁴⁹ מדיניות זו הגיעה לקצה רק כשיעדי ההגליה – בעיקר ארצות-הברית ואוסטרליה – זכו לריבונות שאפשרה להן

47. ISRAEL DRAPKIN, CRIME AND PUNISHMENT IN THE ANCIENT WORLD 131 (1989)

48. James Lindgren, *Why the Ancients May Not Have Needed a System of Criminal Law*, 76

.B.U. L. REV. 29, 48 (1996)

49. A. ROGER EKIRCH, BOUND FOR AMERICA: THE TRANSPORTATION OF BRITISH CONVICTS

TO THE COLONIES 1718-1775, at 2-3 (1987)

לעצור את זרם ההחצנות השליליות.⁵⁰ כיום ניתן למצוא בארצות-הברית מגוון דוגמאות לשימוש בעונשי הגליה. במדינת ג'ורג'יה, למשל, עבריינים מוגלים על ידי בתי משפט מ-158 (מתוך 159) מחוזות המדינה.⁵¹ זהו גירוש דה-פקטו מהמדינה, שכן המחוז שממנו לא מוגלים העבריינים הוא לרוב מחוז נידח. עיריות בארצות-הברית גם כן עושות שימוש בעונש ההגליה. כך, לדוגמה, העיר סיסרו חוקקה לא מזמן חוק עירוני המאפשר לרשויות החוק בעיר להגלות אנשים שנמצאו מעורבים בפעילות של חברות פשע.⁵² חקיקה זו גרמה לכך שגורמים עברייניים החלו לעזוב את העיר סיסרו לערים שכנות.⁵³

כתוצאה מכך החלו ערים שכנות לשקול אימוץ חקיקה דומה.⁵⁴ הדרך השנייה – המעט יותר מתוחכמת – שבה רשויות אזוריות עשויות לנסות להרחיק עבריינים היא יצירת סביבת מגורים עוינת המעודדת עבריינים לעזוב את האזור מרצונם. רשויות יכולות להקשות על חייהם של עבריינים באמצעות הגבלה של זכויותיהם בתחומים כדוגמת דיור, תעסוקה ותשלומי רווחה. ניתן לצפות שעבריינים מורשעים יעזבו אזורים המטילים מגבלות על חייהם ויעברו להתגורר באזורים שלא אימצו הגבלות דומות. לאורך זמן מגמה זו צפויה לגרום תהליך תחרותי, שבו רשויות אזוריות יחמירו את הדרך שבה הן מתייחסות לעבריינים משוחררים כדי להימנע מלהיחשב כמקום שבו כדאי לעבריינים להתגורר.

דוגמה לסוג חקיקה העשוי לשמש להרחקת גורמים עברייניים היא חוקי רישום עבריינים. ככלל, חוקים אלה דורשים מעבריינים משוחררים להתייצב בתחנת משטרה אחת לזמן-מה ולספק לגורמי האכיפה שורה של נתונים אישיים. יישום של חוקים אלה מהווה מטרד לא קטן עבור עבריינים, ואזורים שונים בארצות-הברית השתמשו בו כדי לגרום לעבריינים לעזובם.⁵⁵ ככל שהשימוש בחוקים אלה גבר על רקע של נדידת עבריינים, כוחם לעודד הגירה פחת, שכן עבריינים מצאו את עצמם כפופים לחוק רישום

Benjamin Balak & Jonathan M. Lave, *The Dismal Science of Punishment: The Legal-Economy of Convict Transportation to the American Colonies*, 18 J.L. & POL. 879, 911-912 (2002).

Jason S. Alloy, Note, "158-County Banishment" in Georgia: Constitutional Implications Under the State Constitution and the Federal Right to Travel, 36 GA. L. REV. 1083, 1085 (2002). הסיבה לכך שבתי המשפט בג'ורג'יה מגלים עבריינים רק מ-158 מחוזות במדינה ולא מן המדינה כולה נעוצה באיסור בחוקת ג'ורג'יה על שימוש בעונש ההגליה מן המדינה. ראו GA. CONST. Art. I, § 1:21.

Stephanie Smith, *Civil Banishment of Gang Members: Circumventing Criminal Due Process Requirements?*, 67 U. CHI. L. REV. 1461 (2000).

שם, בעמ' 1467.

שם.

Note, *Criminal Registration Ordinances: Police Control over Potential Recidivists*, 103 U. PA. L. REV. 60 (1954).

בכל מקום שאליו חשבו להגר.⁵⁶ כיום ניתן לראות שימוש בחקיקה מסוג זה כדי לעודד הגירה של אנשים הנתפסים כגורם סיכון לקהילה בחוקים המסדירים פרסום פרטיהם של עברייני מין (להלן: חוקי עברייני מין).⁵⁷ חוקים אלה אומצו לאחרונה בארצות-הברית על רקע פרשת אינוסה ורציחתה של הילדה מייגן קנקה על ידי עברייני מין שגר בשכנות למשפחה.⁵⁸ החוקים, שבאופן מקורי נועדו למנוע עבריינות חוזרת של עברייני מין, דורשים מעברייני מין למסור את פרטיהם למרשמים ציבוריים וקובעים את הדרך שבה פרטים אלה יפורסמו לציבור הרחב.⁵⁹ חוקים בדבר עברייני מין גורמים לכמה תוצאות המעודדות הגירה של עברייני מין. ראשית, עצם פעולת הרישום המתבצעת אחת לזמן מה מהווה מטרד עבור אנשים רבים. שנית, חוקים רבים כאלה כוללים מגבלות חוקיות בתחומים כדוגמת תעסוקה ודיור, המקשים עליהם להמשיך ולהתגורר במדינה.⁶⁰ כך, למשל, במדינת איווה נקבעו בחוק הגבלות דיור שהביאו למצב שבו עברייני מין גורשו מהמדינה דה-פקטו, היות שרוב השטח המיושב שלה כוסה על ידי ההגבלות.⁶¹ שלישית, פרסום פרטיהם האישיים של עברייני מין ברבים גורר בחלק ניכר מן המקרים שורה של סנקציות חוץ-משפטיות המופעלות כנגד עברייני מין.⁶² סנקציות אלה עשויות לכלול

56 שם.

57 לרקע כללי ביחס לחוקים אלה ראו Julia A. Houston, Note, *Sex Offender Registration Acts: An Added Dimension to the War on Crime*, 28 GA. L. REV. 729 (1994); Abril R. Bedarf, *Examining Sex Offender Community Notification Laws*, 83 CAL. L. REV. 885 (1995); David S. DeMatteo, *Welcome to Anytown U.S.A. – Home of Beautiful Scenery (and a Convicted Sex Offender): Sex Offender Registration and Notification Laws in E.B. v. Verniero*, 43 VILL. L. REV. 581 (1998); Wayne A. Logan, *Jacob's Legacy: Sex Offender Registration and Community Notification Laws, Practice, and Procedure in Minnesota*, 29 WM. MITCHELL L. REV. 1287 (2003); Doron Teichman, *Sex, Shame and the Law: An Economic Perspective on Megan's Laws*, 42 HARV. J. ON LEGIS. 355 (2005) (להלן: טייכמן "פרספקטיבה כלכלית על חוקי מייגן"). למעשה חוקים אלה אינם נחלתה של ארצות-הברית בלבד; ראו Meghann J. Dugan, *Megan's Law or Sarah's Law? A Comparative Analysis of Public Notification Statutes in the United States and England*, 23 LOY. L.A. INT'L & COMP. L. REV. 617 (2001).

58 *E.B. v. Verniero*, 119 F.3d 1077, 1081 (3d Cir. 1997).

59 החקיקה הפררלית בתחום מופיעה בחוק ג'קוב ווטרלינג (42 U.S.C. § 14071 (2000)). לכמה דוגמאות של חקיקה מדינתית בתחום ראו CAL. PENAL CODE §§ 290-290.9 (West 1988 & Supp. 1998); FLA. STAT. ANN. § 775.21 (West Supp. 1998); N.J. STAT. ANN. §§ 2C:7-1 to 2C:7-11 (West 1995 & Supp. 1997); MASS. GEN. LAWS ANN. ch. 6, § 178D (1996).

60 להגבלות בתחום התעסוקה ראו 57 OKL. ST. § 589; וכן ראו ALA. CODE § 15-20-26(a); להגבלות בתחום הדיור ראו 57 OKL. ST. § 590; ALA. CODE § 15-20-26; 57 OKL. ST. § 590.

61 *Doe v. Miller*, 298 F. Supp.2d 844, 851-852 (S.D Iowa 2004).

62 טייכמן "פרספקטיבה כלכלית על חוקי מייגן", לעיל ה"ש 57, בעמ' 385-389.

פגיעה בתעסוקה, פגיעה ברכוש, אבדן דיור, אלימות מילולית ואף אלימות פיזית קשה המופנית כלפי עברייני המין או בני משפחתו.⁶³ אכן, גם בהקשר של החוקים בנוגע לעברייני מין ניתן למצוא אינדיקציות המצביעות על כך שחוקים אלה משפיעים על החלטות המגורים של עברייני מין. כך, למשל, צוטט הממונה על תכנית הרישום של עברייני המין במדינת אורגון:

[W]e [...] get calls and letters from sex offenders in other states wanting to know about sex offender registration in Oregon [...] The express purpose is they're looking for a state where they don't have to register.⁶⁴

בחינת הליך החקיקה של חוקים בנוגע לעברייני מין בארצות-הברית מצביעה על כך שהעתקת עבריינים הייתה שיקול באימוץ חוקים אלה. ראשית, מחוקקים מסוימים ציינו במפורש כי הם תומכים באימוץ החוק כדי למנוע הגירה של עברייני מין למדינה או כדי לעודד הגירה של עברייני מין מהמדינה. לדוגמה, חבר המועצה המחוקקת של ניו-יורק, וויזנברג, אמר במהלך הדיון בבית המחוקקים של ניו-יורק על הגרסה המקומית של חוק עברייני מין כי:

[T]he result of this [legislation] [...] is the fact that a sex offender who is going to come out after serving his time might rethink as to where he is going to relocate, and I think that one of the results of this legislation might be that this guy is going to go out of town, out of state, and that's very good for us.⁶⁵

שנית, התוכן ברבים מהחוקים הנוגעים לעברייני מין מעיד על כך שמחוקקים תכננו חוקים אלה כדי להתמודד עם בעיות של הגירת עברייני מין. ככלל, ניתן לראות כי חוקים אלה הולכים ומוחמרים עם הזמן. מדינות האריכו את תקופת הרישום, קבעו רישום רטרואקטיבי, והחמירו את העונשים המוטלים על עבריינים שאינם נרשמים.⁶⁶ נוסף על כך, חלק מהסדרים שאימצו המחוקקים נועדו להתמודד עם נושא ההגירה במפורש. כך,

63 ש.ם.

Jennifer Bjorhus, 'Megan's Law' May Have Loopholes, THE SUNDAY OREGONIAN Dec. 7, 1997 at B01.

64 Doe v. Pataki, 940 F. Supp. 603, 621-622 (S.D.N.Y. 1996). במדינת טנסי הסנטור אשר יזם את חוק עברייני המין המקומי צוטט אומר: "we'll see sex offenders leaving Tennessee and you won't see them coming in" Petition for a writ of Certiorari at 3, Cutshall v. Sundquist, 529 U.S. 1053 (2000).

65 THE NAT'L CRIM. JUST. ASS'N, SEX OFFENDER REGISTRATION AND NOTIFICATION: PROBLEM AVOIDANCE AND BARRIERS TO IMPLEMENTATION, AND SEX OFFENDER REGISTRATION AND NOTIFICATION COSTS SURVEY RESULTS 67-69 (1999).

למשל, כשש־עשרה מדינות אימצו כלל בחינה חיצוני ביחס לחובת הרישום של מהגרים.⁶⁷ על פי כלל זה חובת הרישום של מהגר נבחנת על פי כללי המדינה שממנה היגר ולא על פי כללי המדינה שאליה היגר. לדוגמה, אם עברייני מין מהגר ממדינה שבה הרשעתו מחייבת רישום למדינה שבה באופן כללי הרשעה מסוג זה לא מחייבת רישום, הוא יחויב ברישום. על ידי אימוץ כלל חיצוני מדינות יכולות למנוע הגירה של עברייני מין, המונעת מהרצון להימנע מחקיקה מחמירה.

* * *

לסיכום: ביזור מערך הטיפול בפשע משנה את מבנה התמריצים של קובעי מדיניות לאור הרצון של כל יחידה שלטונית לצמצם את שיעור הפשיעה בתחומה, תוך התעלמות מהשפעת מדיניותה על יחידות שכנות. ככלל, ניתן לצפות כי בהינתן שוויון ביתר התנאים, ביזור הטיפול בפשיעה יוביל למדיניות מחמירה יותר. דבר זה יבוא לידי ביטוי הן בהעלאה של רמת הענישה הצפויה והן באופן הטיפול באנשים המועדים לבצע פשעים חוזרים. עם זאת, יש להעיר שתי הערות ביחס לאופי התחרות הבין־אזורית בתחום הטיפול בפשיעה. ראשית, לכאורה ניתן היה לצפות כי התחרות המתוארת תתייצב לאורך זמן בשיווי משקל כלשהו, שבו לא יהיה כדאי לאף רשות לשנות את רמת הענישה שבחירה; אולם דומה כי המאפיינים של עולם הפשע והפוליטיקה של הטיפול בפשע לא יאפשרו שיווי משקל שכזה. רפורמות במדיניות הטיפול בפשע נגזרות לעתים קרובות ממקרי פשע יחידים התופסים את תשומת הלב הציבורית. בהינתן העובדה שמעשי פשע מזעזעים המקוממים את הציבור הם עניין ודאי המתרחש מעת לעת, השוק לטיפול בפשע יתקשה להתייצב באיזושהו שיווי משקל. שנית, תחרות בין־אזורית למניעת פשיעה איננה תחרות ללא מגבלות. כך, לדוגמה, מגבלת התקציב של רשויות אזוריות תעצור בשלב כלשהו את יכולתן להשקיע עוד ועוד משאבים בתחום, שכן השקעה כזו תמנע מהן להשקיע בפרויקטים אחרים בתחומי החינוך והרווחה. התחרות גם תוגבל על ידי ערכים אחרים החשובים לחברי הקהילה. כך, למשל, יש להניח שתפיסות של צדק ושל גמול הולם יגבילו את המרוץ לעלייה ברמת הענישה כשתושבים יחושו אי־נוחות אל נוכח גזרי דין חמורים לעבירות פעוטות יחסית. עם רקע תאורטי זה ניתן כעת לפנות לניתוח המבנה השלטוני של מערך הטיפול בפשיעה בישראל.

ב. ישראל

חלקו הקודם של המאמר הציג תאוריה כללית בדבר הכלכלה הפוליטית של מדיניות טיפול בפשע במסגרת מערך שלטוני מבוזר. תאוריות הנוגעות לתחרות בין־אזורית ביחס

67 ראו Wayne A. Logan, *Crime, Criminals and Competitive Crime Control*, 104 MICH. L. REV. 1733, 1736 (2006).

למדיניות ציבורית נולדו בארצות-הברית, מדינה פדרלית שבה יש לרשויות שלטון אזורי סמכויות נרחבות. לכאורה ניתן היה לצפות כי תאוריות מסוג זה לא יהיו רלוונטיות בישראל, שהיא מדינה ריכוזית למדי ורוב הסמכויות בה מרוכזות בידי השלטון המרכזי. כך, תחום הטיפול בפשיעה בישראל אמור להיות נתון לשליטת השלטון המרכזי. משטרת ישראל היא גוף בעל אופי צבאי-היררכי הנשלט על ידי המפק"ל; ובאופן דומה התביעה הכללית היא גוף לאומי הכפוף להוראות היועץ המשפטי לממשלה. עם זאת, מבנה שלטוני זה איננו מנטרל את התמריצים של גורמי שלטון אזורי בישראל להשיא את רווחתם. לכן, כפי שיודגם בהרחבה בחלק זה של המאמר, רשויות שלטון אזורי בישראל עושות שימוש במגוון של כלי מדיניות כדי לעודד העתקת פשיעה לרשויות שכנות. יתרה מכך: כפי שידגים הניתוח המשפטי, לרשויות אזוריות בארץ יש סמכויות נרחבות למדי שהן יכולות לנצל כדי לקדם טיפול מקומי בפשע. לאור זאת, גם אם חלק מן התופעות המתוארות בחלק זה של המאמר אינן רחבות בשלב זה, יש תשתית משפטית היכולה לבסס התרחבות שלהן בשנים הקרובות.

1. העתקת פשיעה

המישור הראשון שבו ניתן לבחון את המודל התאורטי נוגע למדיניות רשויות מקומיות מאמצות לגבי תמריצי פושעים פוטנציאליים. כזכור, הציפייה הייתה כי רשויות מקומיות ינסו להעלות את רמת הסנקציה הצפויה בהן כדי לגרום להעתקת פשיעה.⁶⁸ בניגוד לארצות-הברית, רשויות מקומיות בישראל אינן יכולות להחמיר את רמת הענישה שלהן באופן ישיר כדי להפוך את עצמן ליעד פחות אטרקטיבי לעבריינים. כך, לדוגמה, עיריית תל-אביב לא יכולה לקבוע סנקציה גבוהה יותר לעבירות רכוש שיתרחשו בגדרה. עם זאת, רשויות מקומיות בישראל יכולות לעשות שימוש בכלי מדיניות חלופיים כדי להעלות את הסתברות תפיסתם של עבריינים. לאור העובדה שהנתון המעניין מבחינתו של העבריין הפוטנציאלי הוא רמת הסנקציה הצפויה, כלי מדיניות כאלה יכולים להביא להעתקת פשיעה.⁶⁹ ככלל יש בארץ תשתית נורמטיבית המסמיכה רשויות מקומיות לנקוט יזמות רבות בתחום הטיפול בפשיעה, שכן פקודת העיריות מסמיכה עיריות "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העיריה, בריאות הציבור והבטחון בו".⁷⁰ תשתית רחבה זו יכולה לבסס התרחבות של כלי המדיניות שיוצגו להלן, ככל שהתהליכים שעליהם הצביע מאמר זה יתרחבו ויבשילו.

68 ראו לעיל חלק א.2 למאמר זה.

69 יתרה מכך: קרימינולוגים רבים טוענים כי עבריינים רגישים יותר לשינויים בהסתברות התפיסה מאשר לשינויים ברמת הענישה. ראו Harold G. Grasmick & George J. Bryjak, *The Deterrent*, Effect of Perceived Severity of Punishment, 59 SOC. FORCES 471 (1980).

70 סעיף 249(29) לפקודת העיריות [נוסח חדש]. כן ראו סעיף 249(32) המסמיך עירייה "לבצע פעולות חינוך ומניעה בנושא הסמים המסוכנים". ככל שפרשנותו של המושג "מניעה" כוללת גם הרתעה,

חלק מכלי המדיניות העומדים לרשותן של רשויות מקומיות יכולים לשמש באופן ישיר כדי להעלות את הסתברות התפיסה של עבריינים בתחומן. כלי השלטון המרכזי המשמש להעלאת הסתברות התפיסה הוא המשטרה. ככלל, השקעת משאבים גדולים יותר בשיטור מאפשרת להעלות את הסתברות התפיסה, להרתיע עבריינים ולהוריד את שיעור הפשיעה. כאמור, בניגוד למצב בארצות-הברית, בישראל אין לרשויות המקומיות שליטה על מערך השיטור המקומי, אולם רשויות מקומיות בישראל עוקפות מגבלה זו באמצעות מגוון של כלי מדיניות חלופיים. דוגמה ראשונה היא האופן שבו רשויות מקומיות משתמשות בפקחים העירוניים העומדים לרשותן. ככלל, פקחים עירוניים משמשים לאכיפה של חקיקה מקומית הנוגעת לתחומים כדוגמת תכנון ובנייה, רישוי עסקים וחנייה. סמכויות הפקחים העירוניים מוגבלות בהשוואה לשוטרים ואינן כוללות סמכויות מעצר;⁷¹ אולם לאור העובדה שפקחים עירוניים הם כוח שלטוני מסודר, עצם נוכחותם בשטח עשויה להרתיע עבריינים. כך, למשל, סיורים תכופים של פקחים עירוניים באזור נגוע פשיעה עשויים לגרום להעתקת פשיעה באופן הדומה לאפקט של סיור משטרתי. יתרה מכך: לעתים פקחים מקיימים סיורים משותפים עם שוטר אחד וכך הם מצליחים להתגבר על הסמכויות המוגבלות יחסית שלהם בטיפול בפשיעה.⁷² בהקשר זה דווח לאחרונה כי סיורים שהפעיל הפיקוח העירוני של רעננה גרמו להעתקה של הפשיעה משם להרצליה.⁷³ כמו כן, מדיניות זו גרמה לתושבי הרצליה לדרוש מעיריית הרצליה לאמץ מדיניות זהה.⁷⁴ התוצאה היא שמדיניות של מניעת פשע בעיר אחת השפיעה על מדיניות למניעת הפשע בשכנתה.

לחץ הדדי זה בין רשויות מקומיות הוביל לכך שבשנים האחרונות אנחנו עדים לתהליך של ביוור דה-פקטו של מערך הטיפול בפשיעה, הבא לידי ביטוי בצמיחתם של כוחות שיטור מקומיים במספר רב של רשויות מקומיות, הכוללים כוח אדם המתמחה בטיפול בפשיעה ומצויד בניידות ולעתים אף בנשק.⁷⁵ בתל אביב, לדוגמה, "כוח דלתא"

סעיף קטן זה יוצר תשתית רחבה לפעילות של רשויות מקומיות שנועדה להגביר את הסנקציה הצפויה לעברייני סמים בתחומן.

71 ראו סעיף 23 לחוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה – מעצרים), התשנ"ו-1996, ס"ח 338, המייחד את סמכות המעצר לשוטרים. אמנם על פי סעיף 39 לחוק זה השר לביטחון פנים יכול להסמיך עובדי ציבור נוספים לבצע מעצרים, אך פקחי העיריות טרם זכו להסמכה כזו.

72 לתיאור הסיורים המשותפים ברעננה ראו /שיטור+קהילתי/ קהילה/נושאים/www.raanana.muni.il.

73 איתמר בטיטו "סתם עוד יום של שוד" צומת השרון 9.12.2006, 28. עיריית רעננה מפעילה באופן סדיר סיורים שבהם משתתפים פקח ושוטר, המאפשרים להגביר את הנוכחות המשטרתית בעיר.

74 שם.

75 ראו אתר עיריית רמת השרון "פיקוח וביטחון – שיטור משולב" /www.ramat-hasharon.muni.il/default.aspx?CommaSeperatedValuesMenuItem=1,mainIFrame,StaticPages/City/security.htm, פיקוח20%וביטחון (עיריית רמת השרון מקיימת סיורים משותפים של שוטרים ופקחים עירוניים); הודעת דוברת עיריית רחובות מיום 18 בדצמבר 2008 (מתאר את הקמת כוח השיטור המקומי);

של העירייה כולל "כוח אדם צעיר, בעל כושר גופני ויכולת התמודדות במצבי לחץ קשים מול אוכלוסייה קשה ואלמה", והוא מצויד ב"נשק עירוני ועזרים נלווים נוספים".⁷⁶ לעומת זאת, בראשון לציון הוקמה חברה עירונית עצמאית שתפקידה היחיד הוא לדאוג לביטחון ולסדר הציבורי בעיר.⁷⁷ חברה זו מקיימת, בין היתר, פעילות שיטור שגרתית המבוססת על עבודת פקחים,⁷⁸ פעילות הממוקדת במניעת גניבות חקלאיות⁷⁹ ו"צוות התערבות" מיוחד.⁸⁰

באופן דומה לפעילותם של פקחים עירוניים, רשויות מקומיות עשויות להפריט את הפעילות למניעת הפשיעה בעזרת שימוש במתנדבים ובחברות אבטחה פרטיות. קחו לדוגמה את כפר שמריהו: מאז שנת 2000 כפר שמריהו מפעיל מערך אבטחה מקיף ביישוב, המבוסס על מדיניות "סגירה" של היישוב בלילות.⁸¹ המדיניות כוללת חסימה של דרכי הגישה ליישוב בעזרת שערים שרק תושבי הכפר יכולים לפתוח, והפניה של כלל הנכנסים ליישוב לעמדת כניסה מרכזית.⁸² עמדת כניסה זו מאוישת על ידי שומרים שהם מתנדבים מן היישוב או עובדים של חברת אבטחה פרטית.⁸³ כלי הרכב של תושבי כפר שמריהו (הנושאים תווית מזהה) מוכנסים לכפר באופן מידי, בעוד שכלי רכב חיצוניים נבדקים באופן קפדני יותר, ובמידת הצורך מלווים עד ליעד שעליו הצהיר נהג הרכב.⁸⁴ תופעה זו איננה ייחודית לכפר שמריהו, וניתן להצביע על שורה של יישובים שאימצו כלי מדיניות דומים.⁸⁵

76 www.maltar.org.il/he/pages.aspx?id=27 (תיאור השיטור העירוני במעלות-תרשיחא). לתיאור

קונקרטי של האופן שבו עיריית תל-אביב השתמשה בפקחיה כדי לטפל בנרקומנים בתחומה ראו יובל אזולאי "הפתרון של עיריית ת"א לנרקומנים: הפיכת מתחם לוינסקי לגינה" הארץ 6.6.2005.

77 עיריית תל-אביב-יפו "כוח דלתא" www.tel-aviv.gov.il/Hebrew/Quality/Inspection/Delta.asp

78 ראו אתר החברה העירונית לבטחון ולסדר ציבורי ראשון-לציון www.rlz-bitachon.co.il/index.php

79 www.rlz-bitachon.co.il/article-527.htm ("סיור ושיטור עירוני").

80 www.rlz-bitachon.co.il/article-497.htm ("תפקידיה של הסיירת חקלאית").

81 www.rlz-bitachon.co.il/article-499.htm ("צוות התערבות").

82 ראו אתר המועצה המקומית כפר שמריהו "מרכז שיטור קהילתי כפר שמריהו – מודלים" מודל "משמר השכונה" המופעל בכפר שמריהו). www.kfar-shemaryahu.muni.il/modules/article/view.article.php/c6/243/p0 (תיאור כללי של

82 ש.ש.

83 ש.ש.

84 ש.ש.

85 כך, לדוגמה, המועצה המקומית שוהם מפעילה מערך של שערים, גדרות, תאורה ואבטחה, הממומן על ידי היטל ביטחון מיוחד (www.shoham.muni.il); באופן דומה המועצה המקומית אבן יהודה נקטה שורה של צעדים כדוגמת בניית סוללה סביב היישוב והפעלת סיורים של חברת אבטחה פרטית www.even-yehuda.muni.il/a_rashut/default.asp?b1=0&b3=0#3641. לדוגמאות נוספות ראו

יש לציין כי המגמה להרחיב את פעילות השלטון המקומי בתחום הטיפול בפשיעה איננה פרי יזמות מקומיות בלבד. לאחרונה קיבלה ממשלת ישראל החלטה בעניין שיתוף גורמים נוספים במאבק בפשיעה.⁸⁶ החלטת הממשלה נועדה להרחיב את סמכויות הפקחים העירוניים ולקרוב אותם למעמד של שוטרים כדי שיוכלו לקחת חלק פעיל יותר במאבק בפשע. על פי דיווחים עיתונאיים, גם ממשלת ישראל בראשות בנימין נתניהו מתכוונת לקדם הקמת משטרות עירוניות, שיהיו נתונות למרותם של ראשי הערים.⁸⁷ לאור זאת, היא היקף התופעה של טיפול בפשיעה על ידי כוחות מקומיים אשר היא בנקודת הזמן הנוכחית, המגמה בהקשר הזה הינה של הגברת הביזור השלטוני ושל הגדלת הסמכויות ותחומי האחריות של רשויות מקומיות.

כלי מדיניות נוסף שבשליטתן הטבעית של רשויות מקומיות, היכול לשמש לצורך העתקת פשיעה, הוא הפיתוח הסביבתי. פעילות עבריינית נוטה לעתים להתרכז באזורים ספציפיים. כך, לדוגמה, סביר להניח כי שווקים לא חוקיים (שוק הסמים, שוק שירותי המין) ייטו להתרכז באזור מסוים כדי לצמצם את הוצאות החיפוש של ספקי המוצרים ולקוחותיהם הפוטנציאליים. יתרה מכך: האזור הספציפי שבו תתרכז הפעילות העבריינית עשוי להיקבע באופן שרירותי, כפועל יוצא מהיותו נקודת מיקוד (focal point), ולא דווקא בשל מאפיינים מיוחדים של האזור.⁸⁸ במצב דברים זה, מאמץ מרוכז של רשות מקומית במטרה להעתיק את הפשיעה ממקומה הנוכחי עשוי להצליח ליצור נקודת מיקוד חלופית לפשיעה. חשוב, לדוגמה, על חוף תל ברוך בתל-אביב המשמש מוקד לפעילות זנות. לחוף זה אין "יתרון תחרותי" בהשוואה למקומות סמוכים שיכולים גם הם לשמש מוקד לפעילות זנות; היסטורית הוא פשוט נהפך לנקודת מיקוד כזו, ובהינתן מעמדו ההיסטורי הוא נותר מוקד לפעילות כזו עד עצם היום הזה. לאור זאת, בהינתן קיומו של מוקד פעילות עבריינית בתחומה של רשות מקומית כלשהי, יש לאותה רשות תמריץ להשקיע בפיתוח של אותו אזור הכולל גינזון, תאורה וכיוצא באלה, כדי להופכו לאזור שאיננו מתאים לפעילות עבריינית. תקוותה של הרשות תהיה כי נקודת המיקוד החלופית שאלה תועתק הפעילות העבריינית תהיה מחוץ לתחום השיפוט שלה.

www.kokhav-yair.muni.il/Openning.asp?Lang=1&#Top (חברת אבטחה פרטית בכוכב-יאר-צורן); www.caesarea.com/pages/377.aspx (חברת אבטחה פרטית בקיסריה).

86 ראו החלטה 4009 של הממשלה ה-31 "שיתוף גופים נוספים במסגרת המאבק בפשיעה" (24.08.2008).

87 נחמיה שטרסלר "משטרת הצמיחה של שטייניץ: פחות אלימות, יותר מסחר" *TheMarker* 12.04.2009, 3; יהונתן ליס "אהרונוביץ' חובר לשטייניץ: יזום תוכנית להעברת המאבק בפשיעה לרשויות המקומיות" הארץ 13.04.2009, א1. היזמה זכתה לתהודה רבה, ולתמיכה מצד גורמים רבים. ראו יהונתן ליס "מרכז השלטון המקומי ולשכות המסחר בעד 'משטרה עירונית'" הארץ 14.04.2009, א5.

88 לתאוריה הכללית בדבר נקודות מיקוד ראו THOMAS C. SCHELLING, *THE STRATEGY OF CONFLICT* 54-58 (1980).

דוגמה למדיניות של פיתוח סביבתי, שניסתה באופן מפורש לגרום להעתקת פשיעה, היא מקרה הפיתוח הסביבתי של עיריית תל-אביב בדרום העיר. לאחרונה התרכזה באזור זה פעילות רבה של סחר סמים.⁸⁹ פעילות זו התרכזה, בין היתר, במתחם הנוטוש של בית הספר ביאליק בדרום העיר.⁹⁰ עיריית תל-אביב בחרה להתמודד עם הבעיה החדשה באופן מקורי – היא פיתחה את האזור באופן שיקשה על פעילות עבריינית. כך, למשל, הקפידה העירייה על שתילת צמחים נמוכים שלא ייתנו מחסה לפעילות עבריינית.⁹¹ גורם בעיריית תל אביב לא הסתיר את מטרת הפיתוח של המתחם, וציין ש"ברגע שתהיה שם תעבורה של אנשים נורמטיביים, כשהמקום יהיה יפה, נגיש ובעיקר מואר בלילה, לא יהיו שם עוד נרקומנים. כשהקמת הגן תושלם יוצבו במקום אנשי הפיקוח העירוני, שימנעו מקרי ונדליזם והתרכוזות מחודשת של הנרקומנים".⁹²

יש לציין כי לכלי המדיניות שתוארו עד כה עשויים להיות גם היבטים פנים-רשותיים. ברשויות מקומיות גדולות ייתכנו מצבים שבהם יש לרשות אינטרס להעתיק פשיעה מאזור כלשהו אף אם הפשיעה תועתק לאזור אחר בתוך אותה הרשות. כך, למשל, אם פעילות עבריינית ממוקמת באזור בעל פוטנציאל פיתוח משמעותי, היכול להניב תועלת לפוליטיקאים מקומיים בדמות מיסוי נוסף, ורווחים כספיים ישירים לבעלי קרקעות שיש להם השפעה על קבלת ההחלטות של פוליטיקאים מקומיים – לאחרונים יהיה תמריץ להביא להעתקת הפשיעה לאזורים אחרים בעיר, שפוטנציאל הפיתוח שלהם נמוך יותר ובעלי הקרקעות בהם נהנים מהשפעה פוליטית פחותה. בהחלט ייתכן שזהו חלק מההסבר להעתקת הפשיעה ממקומות כמו גן החשמל בתל-אביב, שלאחר פיתוחו והעתקת פעילות הזנות ממנו זכה לעדנה נדל"נית משמעותית.⁹³ באופן דומה, שכונות חזקות שאוכלוסייתן נהנית לעתים קרובות מהשפעה פוליטית רבה, עשויות לגרום למקבלי החלטות לרכז בהן מאמצים למניעת פשיעה. כך, למשל, לאחרונה דווח על כך ששכונת דניה בחיפה גודרה והופרדה מיתר העיר בעזרת מחסומים המאוישים באנשי אבטחה.⁹⁴

מובן, כי המגמה של ביזור הטיפול בפשיעה כרוכה בהגדלת הנטל התקציבי על הרשויות האזוריות. על רקע זה ניתן לראות כי בשנים האחרונות יותר ויותר רשויות מקומיות החלו לגבות מתושביהן היטלי שמירה או אבטחה שנועדו לממן את פעילות

89 אזולאי, לעיל ה"ש 75. מעניין לציין כי חלק מההחרפה של בעיית הסמים בדרום תל-אביב מוסבר על ידי העתקת פעילות עבריינית מלוד עקב מאמץ משטרה מרוכז שם (שם).

90 שם.

91 שם.

92 שם.

93 גיא ליברמן "המתחם הבא שיחשמל את שוק הנדל"ן בתל אביב" *TheMarker* 25.07.2008.

94 אסף זלינגר "על חומותיך דניה הפקדנו שומרים?" *nrg* 13.09.2007 www.nrg.co.il/online/1/ART1/635/959.html.

השיטור המקומי.⁹⁵ מגמה זו באה לידי ביטוי בשורה של חוקי עזר עירוניים שהסדירו היטלים אלה.⁹⁶ ככלל, חוקי העזר מאפשרים לרשות המקומית להשתמש בכספים הנאספים מכוחם לצורך מימון עבודת פקחים של העירייה ולשכירת חברות אבטחה פרטיות.⁹⁷ במקור נועדו היטלים למימון של פעילות למניעת טרור, נוכח התגברות הטרור בישראל בתחילת שנות ה-2000, בשל העובדה שהוטלו על הרשויות הגבלות בנוגע להעלאת תעריפי הארנונה.⁹⁸ כדי להקפיד שכספי היטלים ישמשו אך ורק למניעת טרור פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר מנכ"ל מפורט ובו הנחיות בנוגע לשימושים המותרים בכספי היטלים ובנוגע לניהול כספי היטלים כמשק סגור בחשבון בנק נפרד.⁹⁹ בפועל ניתן לראות שכספי היטלים מנוהלים פעמים רבות כחלק מתקציב העירייה הכללי,¹⁰⁰ ומשמשים למטרות שיטור כלליות ולא לצרכים של מניעת טרור.¹⁰¹ כך, לדוגמה, עיריית נס-ציונה השתמשה בכספי היטל לצורך מניעה של עבירות רכוש, והצדיקה מדיניות זו בכך שעבירות רכוש הן "חלק נכבד מן הביטחון".¹⁰²

- 95 לתיאור כללי ראו משרד הפנים חוזר המנהל הכללי 10/2004, 8 (25.10.2004); מבקר המדינה דו"ח ביקורת על הרשויות המקומיות 2005, 201-211 (21.12.2005) (להלן: דו"ח המבקר).
- 96 ראו, לדוגמה, חוק עזר לרחובות (שירותי שמירה), התשס"ט-2008, ק"ת 42; חוק עזר לקציר חריש (שירותי שמירה), התשס"ט-2008, ק"ת 29; חוק עזר לחדרה (שירותי שמירה ואבטחה), התשס"ז-2007, ק"ת 518; חוק עזר לקרית מוצקין (שירותי שמירה), התשס"ז-2007, ק"ת 520; חוק עזר לאזור (שירותי שמירה), התשס"ז-2006, ק"ת 133; חוק עזר לכפר ורדים (שירותי שמירה), התשס"ז-2006, ק"ת 142; חוק עזר לבאר שבע (שירותי שמירה, אבטחה ומיגון), התשס"ב-2002, ק"ת 378; חוק עזר לאשדוד (שירותי שמירה ואבטחה), התשס"ג-2002, ק"ת 46.
- 97 ראו סעיף 1 לחוק עזר לצורן (אגרת שירותי שמירה), התשס"ב-2002, ק"ת 375 (הגדרת שירותי שמירה כ"שכירה כדין של שירותי שמירה ואבטחה מגוף בעל רישיון להעניק שירותי שמירה על פי חוק חוקרים פרטיים ושירותי שמירה"); סעיף 1 לחוק עזר לחולון (שירותי שמירה וביטחון), התשס"ד-2004, ק"ת 29 (הגדרת שירותי שמירה וביטחון כ"שירותים מטעם העירייה לשמירה ולאבטחה ולהתקנת אמצעי ביטחון באזור, לרבות התקנת שילוט, תאורת ביטחון, מחסומים, ולרבות שכירת שירותי שמירה ואבטחה מגוף העוסק בתחומים האמורים)."
- 98 חוזר המנהל הכללי, לעיל ה"ש 95.
- 99 שם.
- 100 דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 207-208. לעניין זה יש נפקות להסדרים הקבועים בחוקי העזר של הרשויות. בחלק מן הרשויות מתנהלים כספי היטל השמירה בקרן ייעודית (ראו, למשל, סעיף 7 לחוק עזר לקציר חריש (שירותי שמירה)). לעומת זאת, ברשויות אחרות חוק העזר לא יוצר קרן ייעודית, כך שהפיקוח על אופן השימוש בכספים הוא מוגבל (ראו, למשל, חוק עזר לחולון (שירותי שמירה וביטחון)).
- 101 דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 203. על רקע זה בוחן בימים אלה בית המשפט העליון את החוקיות של היטל השמירה שהטילה עיריית חולון על תושביה. ראו בג"ץ 7186/06 מלינובסקי נ' עיריית חולון (פסק הדין בעניין טרם ניתן).
- 102 שם.

עד כה התמקדתי בפעילויות שנוקטות רשויות מקומיות להורדה של שיעור הפשיעה בהן. לאחרונה ניתן להצביע גם על מגמה של פעילות מאורגנת של הסקטור הפרטי, המכוונת למניעת פשיעה על בסיס קהילתי. כוונתי בהקשר זה היא להופעתם של מתחמי מגורים מגודרים.¹⁰³ מתחמים אלה מתאפיינים בהפרדה פיזית של מתחם מגורים שלם מסביבתו באמצעות גדרות, חומות ומערך אבטחה. מתחם אנדרומדה ביפו הוא דוגמה לשכונת מגורים המופרדת מסביבתה בעזרת מערך כזה. מעניין לציין כי חלקים מהמתחם, שהיו אמורים להיות פתוחים לציבור הרחב, נותרו בסופו של דבר סגורים מתוך מטרה לשפר את מיגון המתחם מפני עבריינים.¹⁰⁴ באופן דומה מוקמת בימים אלה בצפונה של העיר שכונת סביוני רמת-אביב, הכוללת 400 יחידות דיור.¹⁰⁵ השכונה אמורה להיות מוקפת גדר גבוהה, ומערך האבטחה בה עתיד לשלוט על כל הכניסות לשכונה.¹⁰⁶ הפוטנציאל להעתקת הפשיעה הגלום במתחמי מגורים מגודרים צריך להיות נהיר לקורא בשלב זה: גנב הרכב המתלבט בין גניבת רכב בשכונת סביוני רמת-אביב לבין בית דירות כלשהו בשכונת רמת אביב הסמוכה צפוי להעדיף לבצע את פשעו ברמת אביב, שהרי הסיכויים ללכידתו שם מעטים במידה ניכרת.

לכאורה, פעילות בנייה פרטית חורגת ממסגרת הדיון שתיחמתי במאמר זה – מדיניות ציבורית הנוגעת לטיפול במניעת פשיעה; עם זאת, ראוי לציין את התופעה במסגרת מאמר זה משני טעמים. ראשית, הגם שמדובר בהקשר זה בפעילות פרטית, דומה שזהו אחד מאותם מקרים שבהם קו הגבול בין פרטי לציבורי מיטשטש: שכונה של 400 יחידות דיור עשויה בהקשרים מסוימים להיות יישוב קטן. יתרה מכך: למספרים חשיבות בהקשר זה, שכן ברגע שקבוצה בסדר גדול כזה מתאגדת לפעולה משותפת היא עשויה, בשל יתרונות הגודל, לנקוט אמצעים הרבה יותר יעילים מאדם יחיד. שנית, במישור של השלכות המדיניות שאבחן בהרחבה להלן, ההתערבות האפשרית של רשויות המדינה בהקשר זה עשויה להיות רחבה יותר לאור האופי הציבורי של המתחמים הללו. בעוד שקשה לנו לראות את המדינה אוסרת על אדם כלשהו לבנות גדר סביב ביתו הפרטי, קל לנו יותר לדמיין רגולציה המונעת גידור של שכונה שלמה בעיר.

2. העתקת פושעים

דרך פעולה שנייה שצפתה התאוריה הכללית היא הרחקה פיזית של גורמים המועדים לבצע פשעים.¹⁰⁷ גם בהקשר זה לכאורה ניתן היה לצפות לפעילות מועטה בישראל, כי

103 לתיאור כללי של התופעה ראו אמנון להבי "קהילות מגורים חדשות בישראל – בין הפרדה להפרטה" דין ודברים ב' 63, 97-108 (2005).

104 שם, בעמ' 104 ה"ש 167.

105 יובל אזולאי "הכניסה לשכונה החדשה בת"א לעשירים בלבד" הארץ 23.01.2006.

106 שם.

107 ראו לעיל חלק א.3.

למערכת לאומית אחודה אין אינטרס להעביר גורמים בעייתיים ממקום למקום, שכן בסופו של יום המערכת תצטרך להמשיך ולהתמודד עם הבעיות שיצרו אותם גורמים. עם זאת, ניתן להצביע על כמה דוגמאות שבהן רשויות שלטון בישראל השתמשו בכוח כדי להעתיק גורמים עברייניים ממקום למקום.

דוגמה היסטורית למדיניות כזו ניתן למצוא במדיניות ההגליה של פושעים לאילת בשנותיה הראשונות של המדינה. בשנות החמישים הייתה אילת יישוב נידח למדי ונטול כל כוח פוליטי מעשי.¹⁰⁸ בתחילת שנות החמישים מנתה אוכלוסייתה כ-350 תושבים,¹⁰⁹ ודרך הגישה היחידה אליה הייתה משובשת.¹¹⁰ תנאי החיים בעיר היו קשים. התושבים המקומיים נאלצו להסתפק במים מאיכות ירודה ולא נהנו מאספקה סדירה של מצרכים בסיסיים.¹¹¹ על רקע זה אימצו בתי משפט בשנותיה הראשונות של המדינה את הנוהג של הרחקת עבריינים לאילת כחלק מן הענישה.¹¹² כפי שהניסיון ההיסטורי עם עונשי הגליה מלמד, צורת ענישה זו נשארה בשימוש כל עוד לא היה לתושבי אילת הכוח הפוליטי להביא לסיומה.¹¹³ רק בשנת 1958, לאחר שאוכלוסיית העיר צמחה לשלושת אלפים וחמש מאות איש ומונתה לה נציגות פוליטית, הכריז שר המשפטים – בעקבות פנייה של ראש מועצת אילת, חנוך ננר – כי "אילת לא תיהפך לעיר של פושעים".¹¹⁴ יש לציין כי דוגמה זו משקפת לא רק את הנכונות של שחקנים מקומיים להעתיק פושעים, אלא גם את היכולת של השלטון המרכזי בישראל לשלוט בגאוגרפיה של הפשע אם הוא חפץ בכך. בניגוד לארצות-הברית, שבה תובעים ושופטים הם שחקנים פוליטיים שלעיתים קרובות נבחרים בבחירות ישירות על ידי התושבים, תובעים ושופטים בארץ מתמנים ומקודמים על ידי מנגנונים הנשלטים על ידי השלטון המרכזי. פועל יוצא מכך הוא שדי היה בהחלטה של שר המשפטים כדי להביא לשינוי המדיניות. בארצות-הברית,

108 לסקירה כללית על אודות התפתחותה של אילת ראו שמוליק תגר "אילת – הפנינה שבכתר – 1949 – 1933" אילת – אדם, ים ומדבר: סיפורו של ישוב 227 (מאיר כהן ואלני שליר עורכים, 1993).

109 שם, בעמ' 233.

110 שם, בעמ' 232. דרך הגישה לאילת פותחה ושופרה בשנת 1958 (שם, בעמ' 241).

111 שם, בעמ' 232.

112 שם, בעמ' 241.

113 לתיאור של ביטול מדיניות ההגליה מאנגליה לארצות-הברית במאה השמונה-עשרה, לאחר שהאחרונה נהפכה למדינה עצמאית ב-1776, ראו Balak & Lave, לעיל ה"ש 50.

114 מעניין לציין כי הנוהג של הגליה לאילת ממשיך לשמש שופטים עד עצם היום הזה. כך, לדוגמה, לאחרונה דווח על כך שראש עיריית אילת פנה לנשיאת בית המשפט העליון בדרישה כי זו תורה על הפסקת הנוהג של "הגליית עבריינים לאילת" על ידי שופטי ערכאות נמוכות. ראו אבירם זינו "ראש עיריית אילת: אנחנו לא פח זבל לעבריינים" Ynet 20.03.2008 www.ynet.co.il/articles/1.7340,L-3521638,00.html

לעומת זאת, לאור תמריצי השחקנים המקומיים והיעדר היכולת של השלטון המרכזי לשלוט בהם, עונש ההגליה ממשיך להיות בשימוש עד עצם היום הזה.¹¹⁵ דוגמה עכשווית יותר לתופעה זו ניתן למצוא באופן שבו קהילות שונות בארץ מסננות את החברים החדשים שלהן. יישובים קהילתיים שונים מפעילים ועדות קבלה האמונות על סינון המועמדים להצטרפות ליישוב.¹¹⁶ באופן כללי ועדות אלה משמשות לסינון של גורמים לא רצויים מהיישובים וליצירה של קבוצה הומוגנית ו"איכותית" של תושבים.¹¹⁷ המסגרת הנורמטיבית שעליהן מבססות ועדות הקבלה את פועלן מעוגנת במארג של החלטות של מועצת מנהל מקרקעי ישראל ושל פסקי דין של בית המשפט העליון.¹¹⁸ החלטות המנהל מפקידות בידי היישובים את הסמכות להמליץ בפניו על האנשים שיוכלו לחכור חלקות חדשות ביישוב. על אף קיומו של הליך ערעור על החלטותיהן של ועדות הקבלה,¹¹⁹ הפירוש המעשי של סמכותן הוא היכולת להכריע ביחס לקבלה או לאי-קבלה של חברים חדשים ליישוב.¹²⁰

היכולת לסנן מראש את הפרטים המצטרפים ליישוב היא כלי מדיניות יעיל במיוחד מנקודת ראותם של חברי קהילה, שכן היא בנויה על מניעה מראש של ההצטרפות ולא על הגליה בדיעבד. תשומת-לב ציבורית רבה הופנתה לאופן שבו ועדות אלה משמשות כדי למנוע מבני מיעוטים להצטרף ליישובים.¹²¹ אולם ועדות הקבלה מפעילות מגוון קריטריונים לקבלה, המאפשרים להן, בין היתר, למנוע גם הצטרפות של פרטים העשויים לשקף סיכון מוגבר לפשעים עתידיים. כך, לדוגמה, יישובים רבים דורשים ממועמדים להצטרפות להציג תעודת יושר מן המשטרה כדי שישקלו את מועמדותם.¹²² הצבת דרישה כזו מונעת מאותם פרטים להצטרף ליישוב, וכפועל יוצא מכך גורמת להם להתיישב ביישובים אחרים שלא יכולים לסנן את המצטרפים החדשים שלהם.¹²³ יוצא

115 לדוגמאות קונקרטיות ראו Teichman, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1849-1852.

116 להבי, לעיל ה"ש 103, בעמ' 127-132.

117 שם, בעמ' 92-93.

118 ראו החלטה 1064 של מועצת מקרקעי ישראל "הליכי המלצה על קבלת מועמדים לרכישת זכויות חכירה במקרקעין ביישובים חקלאיים וביישובים קהילתיים" (27.07.2005). לתיאור מלא של המסגרת החוקית לפעולת הוועדות ראו להבי, לעיל ה"ש 103, בעמ' 92-93.

119 סעיף 3.2 להחלטה 1064 של מועצת מקרקעי ישראל, שם.

120 לתיאור של תמונת המצב ראו נעמה סיקולר "ערבים, הומואים ונכים – מחוץ לישוב הקהילתי" Ynet 26.01.2007. www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3356706,00.html

121 דיון זה התרכז במידה רבה סביב החלטתו של בית המשפט העליון בפרשת קעדאן. ראו בג"ץ 6698/95 קעדאן נ' מינהל מקרקעי ישראל, פ"ד נד(1) 258 (2000).

122 להבי, לעיל ה"ש 103, בעמ' 129.

123 שם.

אפוא שכלי מדיניות שנועד לכאורה לבחון את התאמתם של אנשים ל"חיי חברה בקהילה מצומצמת",¹²⁴ משמש בפועל כדי להחזין גורמי סיכון ליישובים אחרים. דוגמה נוספת העשויה להמחיש את האופן שבו מדיניות אזורית נגזרת מרצון לייצא בעיות היא האופן שבו רשויות אזוריות בארץ מטפלות בדרי רחוב (הומלסים). דרי הרחוב הם לרוב גברים בודדים, חסרי תעסוקה ויכולת לתמוך בעצמם, ובחלק גדול מן המקרים הם צורכים סמים ואלכוהול.¹²⁵ התופעה של דרי הרחוב התרחבה בישראל באופן ניכר בשנים האחרונות. בשנת 2004 הגיע מספר דרי הרחוב בארץ ל-2,874 – מספר המשקף גידול של 217% לעומת מספר דרי הרחוב בשנת 2000.¹²⁶ לרשויות מקומיות יש כמה תמריצים להעתיק מתחומן דרי רחוב. ראשית, עצם נוכחותם של דרי הרחוב מהווה בעיני רבים מטרד הפוגע באיכות חייהם. כך, למשל, עסקים שבקרבתם נמצאים דרי רחוב רבים עשויים לרצות לגרום להם לעבור לאזור אחר כדי להעלות את מספר הלקוחות שלהם;¹²⁷ שנית, הטיפול בדרי הרחוב כרוך בעלויות רבות;¹²⁸ שלישית, יש בציבור אמונה כי דרי רחוב נוטים להשתתף בפעילות עבריינית.¹²⁹ לאור זאת ניתן לצפות כי רשויות אזוריות יעשו שימוש בכלי המדיניות העומדים לרשותן כדי לגרום לעזיבה (או למניעת הגעה) של דרי הרחוב. רשויות מקומיות יכולות להגשים יעד מדיניות זה בשני מישורים: הראשון מתמקד בהימנעות מטיפול בדרי רחוב כדי שלא ליצור לעצמן מוניטין של מקום המתייחס באופן חיובי לדרי רחוב, ובכך לצמצם את התמריצים של דרי הרחוב להימצא בתחומן; השני מתמקד בפעולות אקטיביות לסילוקם של דרי רחוב.¹³⁰

124 ראו סעיף 2.4 להחלטה 1064 של מועצת מקרקעי ישראל, לעיל ה"ש 118.

125 דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 31.

126 שם.

127 ראו, לדוגמה, Maria Foscarinis, *Downward Spiral: Homelessness and Its Criminalization*, 14 YALE L. & POL'Y REV. 1, 56 (1996).

128 לסקירת המצב של תקציבי הטיפול בדרי הרחוב ראו דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 46-51.

129 בין אם מעורבותם העודפת של דרי הרחוב בפשיעה היא נכונה או לא מבחינה עובדתית, דומה כי זוהי הדעה הרווחת בציבור. ראו Benno Weisberg, *When Punishing Innocent Conduct Violates the Eighth Amendment: Applying the Robinson Doctrine to Homelessness and Other Contextual "Crimes"*, 96 J. CRIM. L. & CRIMINOLOGY 329, 349 (2005).

130 נושא השימוש בכלי חקיקה שונים על ידי רשויות מקומיות כדי להרחיק דרי רחוב זכה להתייחסות רבה בארצות-הברית. ראו, לדוגמה, Foscarinis, לעיל ה"ש 127; וכן ראו Paul Ades, *The Unconstitutionality of "Antihomless" Laws: Ordinances Prohibiting Sleeping in Outdoor Public Areas as a Violation of the Right to Travel*, 77 CAL. L. REV. 595 (1989); Andrew J. Liese, *We Can do Better: Anti-Homeless Ordinances as Violations of State Substantive Due Process Law*, 59 VAND. L. REV. 1413 (2006).

המסגרת הנורמטיבית לחלוקת האחריות לטיפול בדרי הרחוב בישראל מעוגנת בחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 ובתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו-1986 שתוקנו מכוחו. ההסדרים הספציפיים בנוגע לאופן שבו רשויות מקומיות נדרשות לטפל בדרי הרחוב מופיעים בתקנון העבודה הסוציאלית, הכולל את מכלול ההוראות של מנכ"ל משרד הרווחה בעניין. הוראות אלה קובעות, בין היתר, כי על רשות מקומית לאתר דרי רחוב, לחלצם מהרחוב, להבטיח להם מחסה, ובסופו של דבר לפעול למען שיקומם ושלובם בחברה.¹³¹ ביחס למימון הטיפול בחסרי הבית התקנון קובע כי משרד הרווחה יממן 75% מן העלויות ואילו הרשויות המקומיות יממנו את ה-25% הנותרים.¹³²

השילוב של ביזור הטיפול בבעיית דרי הרחוב תוך התעלמות מן העובדה שלרשויות מקומיות יש תמריץ מובנה להזניח את הטיפול בהם, הוביל באופן לא מפתיע לתמונת מצב עגומה בנוגע לאופן הטיפול בדרי הרחוב בישראל. על תמונת מצב עגומה זו ניתן ללמוד מדו"ח מבקר המדינה באשר לאופן טיפולן של הרשויות המקומיות בדרי הרחוב שבתחומן. הדו"ח מצביע על כך שעיריות רבות בחרו במודע לנקוט כלפיהם מדיניות של הזנחה.¹³³ עיריות מקיימות פעילות דלה מאוד בתחום האיתור והסיוע הראשוני לדרי הרחוב,¹³⁴ כמו גם בטיפול המתמשך בנושאים כדוגמת הלנה וטיפול רפואי.¹³⁵ לעתים הטיפול הלקוי בדרי רחוב אף מוביל למותם כתוצאה מהזנחה.¹³⁶ תמונת מצב זו משקפת שוק תחרותי בטיפול בדרי הרחוב, שבו רשויות מקומיות מנסות לספק שירותים ירודים לדרי הרחוב כדי להרחיק אותם מתחום שיפוטן. כפי שציינה עיריית בת-ים בתגובתה להערות מבקר המדינה בדבר אי-הקמה של מחסה לדרי רחוב בתחומה: "מדובר במענה שכרוך בעלות גבוהה מחד ומענה שלרשות לא היה עניין שיהיה בתחום שיפוטו מאידך מטעמים של העדר חוסן קהילתי".¹³⁷

במישור של פעילות ההרחקה האקטיבית יש אינדיקציות לקיומו של מאמץ מצד כוחות מקומיים להרחיק דרי רחוב מתחומם.¹³⁸ כך, לדוגמה, לאחרונה דווח על כך

131 דו"ח המבקר, לעיל ה"ש 95, בעמ' 31.

132 שם, בעמ' 46.

133 שם, בעמ' 36.

134 שם, בעמ' 32-37.

135 שם, בעמ' 37-43.

136 שם, בעמ' 45-46.

137 שם, בעמ' 37-38.

138 יש לציין כי ההתייחסות למשטרה כאל "רשות מקומית" בהקשר זה תלוי בהנחות העבודה באשר להתנהגות המשטרה. ככל שהנחת העבודה היא שהמשטרה פועלת כגוף אחד הפועל להשגת מטרות לאומיות המוכתבות מלמעלה, הרי שתחנות משטרה מקומיות אינן צפויות לנסות ולהעתיק פעילות עבריינית לאזורים שכנים. לעומת זאת, אם הנחת העבודה היא שלקציני משטרה מקומיים יש תמריץ להוריד את רמת הפשיעה באזור שעליו הם מופקדים גם במחיר של העתקת פשיעה (למשל, בשל

שמשטרת תל-אביב נוהגת להרחיק דרי רחוב מהעיר דרך קבע.¹³⁹ גם קציני המשטרה רואים בדרי הרחוב אוכלוסייה בעייתית, הנוטה להיות מעורבת בפעילות עבריינית, כפי שניסח זאת מפקד מרחב ירקון, תת-ניצב אהרון עזרא: "אני יכול לומר באחריות שההומלסים מייצרים לנו במרחב אחוז ניכר של עבירות".¹⁴⁰ לפי גישה זו קציני משטרה בתל-אביב נוקטים מדיניות של הרחקת דרי רחוב, החשודים בביצוע עבירות, מן העיר.¹⁴¹ כך, למשל, דר רחוב שנעצר ברחוב קינג ג'ורג' בעיר באשמת סחר בסמים מצא את עצמו תוך שעות ספורות בצד הדרך, אי שם בדרום הארץ.¹⁴²

* * *

לסיכום: חלק זה הדגים כי על אף היותה של ישראל מדינה שבה מערכת המשפט הפלילי ואכיפת החוק הן בשליטת השלטון המרכזי, כוחות תחרותיים משפיעים על אופן עיצובו של הטיפול בפשע בישראל. רשויות מקומיות בישראל עושות מאמצים לאמץ כלי מדיניות העשויים לגרום להעתקת פשיעה. אפילו בתוך גוף היררכי כדוגמת משטרת ישראל הודגם כי יזמות מקומיות של תחנות משטרה עשויות להיות מונעות מהרצון להרחיק פעילות עבריינית לאזורים אחרים.

ג. המישור הנורמטיבי

עד כה תיאר מאמר זה כוח פוליטי, המשפיע על האופן שבו רשויות שלטון מקומי מתמודדות עם פשיעה. אולם לתובנה הפוזיטיבית, כי רשויות מקומיות מתחרות בינן לבין עצמן בקובען חלקים מרכזיים במדיניות שלהן, יש משמעויות נורמטיביות. חלק זה

שיקולי יוקרה או קידום), הרי שניתן לצפות שהמודל התחרותי המפותח במאמר זה יתאר גם חלק מההתנהגות הפנים-משטרתית. כך, לדוגמה, לאחרונה דווח על עימות בין משטרת רמת-גן לתחנות משטרה סמוכות על רקע פעילות משטרתית ברמת-גן שגרמה להעתקה של פעילות זנות לאזורים סמוכים. ראו בוקי נאה "מלחמת הזונות של גוש דן" ידיעות אחרונות 25.01.2007, 20.

139 ראו תמרה טראובמן, יובל אזולאי ורוני זינגר "המשטרה מרחיקה הומלסים מתל אביב" הארץ 15.9.2005.

140 שם.

141 שם.

142 שם. ראו גם רותי סיני ויובל אזולאי "הפתרון של ראשל"צ לדרי רחוב: גירושם לערים אחרות" הארץ 19.07.2004 1א (תיאור גירוש דרי רחוב מראשון לציון ליישובים סמוכים). יש דוגמאות גם ל"זמות פרטיות" להגליה של דרי רחוב. כך, למשל, לאחרונה דווח על כך שקבוצת אנשי תיירות באילת ארגנה גירוש המוני של כ-60 דרי רחוב מהעיר לבאר שבע. ראו שמעון איפרגן "גירוש חסרי הבית מאילת" nrg 28.09.2008, www.nrg.co.il/online/54/ART1/793/333.html.

של המאמר יבחן באופן פרטני את ההשלכות הנורמטיביות של תחרות בתחום מדיניות הטיפול בפשיעה, ויצגי את המלצות המדיניות הנגזרות מכך.

1. ממד היעילות

הספרות המנתחת את התחרות בין רשויות שלטון אזוריות חלוקה ביחס ליעילותה. מחד גיסא, כותבים רבים מצביעים על היעילות הנובעת מקיומה של תחרות בין רשויות שלטון, ורואים דמיון בינה לבין תחרות בין חברות עסקיות בשוק חופשי.¹⁴³ לטענתם, תחרות דוחפת כל רשות שלטון אזורי לאמץ את המדיניות המתאימה לצרכים ולרצונות המיוחדים של כל קהילה וקהילה. רשויות שונות מציעות סלים שונים של טובין ציבוריים ומיסוי, והתושבים בוחרים באותו אזור (ובמילים אחרות: מוצר) המתאים להעדפותיהם. לשיטתם, מצב זה עדיף על פני מצב בו קיימת רק מדיניות לאומית אחידה, אשר גם אם היא תשקף ממוצע יעיל, היא בהכרח לא תענה על חלק גדול מן הרצונות של קבוצות שונות באוכלוסייה.

יתרונו של שלטון מבוזר נגזר גם משני מאפיינים נוספים שלו. ראשית, גופי שלטון מקומי מחזיקים באינפורמציה עדיפה ביחס לתנאים הייחודיים של כל אזור ולרצונות המיוחדים של תושביו. כך למשל, ראש רשות מקומית במיניסוטה עשוי להיות יותר רגיש לשאלת הטיפול בדרי רחוב בחודשי החורף, מאשר שר לאומי לעניין, שמעולם לא חווה מהו חורף צפוני. שנית, מערך שלטוני מבוזר נוטה להוביל לאימוץ קווי מדיניות שונים וחדשניים יותר.¹⁴⁴ כך, רשויות שלטון יכולות ללמוד מניסיון של שכנותיהן ולאמץ כלי מדיניות לאחר שאלה כבר הוכיחו את יעילותם.¹⁴⁵ לקו מחשבה זה הייתה השפעה ניכרת על הפסיקה האמריקנית, שבהקשרים רבים נוטה לראות את המדינות כ"מעבדות"

143 לפיתוח ראשוני של הרעיון ראו Tiebout, לעיל ה"ש 3. לעמדה מאוחרת יותר המייצגת קו מחשבה זה ראו Revesz, לעיל ה"ש 7.

144 ראו Volden, לעיל ה"ש 18, בעמ' 78-86.

145 גישה זו איננה נקייה מספקות. ראשית, פוליטיקאים שונאי סיכון עשויים להימנע מאימוץ של קווי מדיניות חדשניים העשויים להיכשל, והם יעדיפו להמתין עד ששכניהם יערכו את ניסוי המדיניות למענם. כך עשוי להיווצר מצב שבו אף רשות אזורית לא יוזמת מהלך מדיניות חדשני. ראו Susan Rose-Ackerman, *Risk Taking and Reelection: Does Federalism Promote Innovation?*, 9 J. LEGAL STUD. 593 (1980). שנית, גם אם פוליטיקאים מקומיים יוצרים כלי מדיניות חדשניים, הרי לאור העובדה שכלים אלה משרתים מטרות מקומיות כלל לא ברור שהם יתאימו גם לאזורים אחרים. ראו Volden, לעיל ה"ש 18, בעמ' 81-86. שלישי, גם שלטון מרכזי יכול לערוך ניסויים אזוריים במדיניות ציבורית. כך למשל, תוכנית מהל"ב (הידועה בציבור כתוכנית וויסקונסין) הופעלה על ידי ממשלת ישראל על בסיס ניסיוני במספר אזורים לצורך הפקת לקחים. לתיאור התוכנית ראו www.moit.gov.il/NR/exeres/E0811A41-DF3-492A-BAD0-170BE4A06DDD.htm.

המקיימות ניסויים במדיניות ציבורית.¹⁴⁶ לאור יתרונות אלה, כותבים רבים רואים בתחרות בין רשויות שלטון אזוריות "מרוץ לפסגה" (race to the top), המשיא את רווחתם של כלל תושבי המדינה. כפועל יוצא מכך כותבים אלה גורסים, ככלל, שאין להתערב בתחרות בין רשויות שלטון אזוריות.

מצדו השני של המתרס נמצאים כותבים הטוענים כי תחרות בין רשויות שלטון היא בעלת אופי בעייתי.¹⁴⁷ לטענתם, תחרות בין רשויות שלטון יוצרת לעתים בעיית פעולה קיבוצית (collective action problem), הניתנת למידול במונחים של דילמת אסירים. במצבים כאלה, למרות שהאינטרס של שני הצדדים הוא לבחור אסטרטגיה של שיתוף פעולה, תחרות בין הצדדים מובילה אותם לתוצאה לא יעילה של הימנעות משיתוף פעולה. זהו למעשה מצב של "מרוץ לתחתית" (race to the bottom) שבו המשתתפים מגיעים על כורחם לתוצאה שאינה רצויה מבחינתם. לאור זאת כותבים אלה טוענים כי התערבות חיצונית המגבילה את התחרות בין רשויות עשויה להיות חיובית במצבים שכאלה.

כמו בכל כך הרבה דיונים אחרים, גם בהקשר של תחרות שלטונית התשובה לשאלת יעילותה או אי-יעילותה של תחרות נמצאת כנראה אי שם בין שתי גישות הקצה, ותלויה בהקשר הקונקרטי.¹⁴⁸ במצבים שבהם התחרות מתמקדת ביצירת החצנות שליליות לאזורים שכנים, יש חשש שמדובר בתחרות לא יעילה; מצד שני, במצבים שבהם תחרות מתמקדת ביצירה של ערך חדש, יש לראות בה דבר חיובי ורצוי. פועל יוצא מתמונת מצב זו הוא שהמלצות המדיניות הנובעות מניתוח של תחרות בין-אזורית תצטרכנה להיות זהירות וצרות, תוך בחינת אופי התחרות בהקשר הנדון.

עם רקע כללי זה ניתן כעת לפנות לניתוח ההקשר הספציפי של תחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשיעה. בדומה לתחומים אחרים, גם בתחום של מדיניות הטיפול בפשיעה ניתן להצביע על יתרונות וחסרונות הנובעים מקיומה של תחרות בין-אזורית. לתחרות בין-אזורית עשויה להיות השפעה חיובית ביחס לשאלה כיצד רשויות אזוריות מטפלות בפשיעה. אזור שלא יטפל בפשיעה באופן יעיל ימצא את עצמו עד מהרה כיעד לעבריינות מוגברת. תופעה זו צפויה ליצור לחץ פוליטי לטפל בפשיעה באופן יעיל יותר. כך, לדוגמה, אם המשטרה באזור מסוים מתפקדת באופן לקוי בהשוואה לאזורים אחרים

146 ראו New State Ice Co. v. Liebman, 285 U.S. 262, 311 (1932) (Justice Brandeis, dissenting) ("It is one of the happy incidents of the federal system that a single courageous State may, if its citizens choose, serve as a laboratory; and try novel social and economic experiments .without risk to the rest of the country")

147 ראו Jenna Bednar & William N. Eskridge, *Steadying the Court's "Unsteady Path": A Theory of Judicial Enforcement of Federalism*, 68 S. CAL. L. REV. 1447 (1995); וכן Saleska & Engel, לעיל ה"ש 7.

148 Bebhchuk, לעיל ה"ש 4, בעמ' 1455-1558.

כתוצאה מהיעדר כישורים של מפקד המשטרה באותו אזור, עם הזמן פושעים עשויים להעתיק את פעילותם לשם, והדבר עשוי להוליד לחץ ציבורי להחלפתו של אותו מפקד משטרה. נוסף על זאת, כפי שהוסבר לעיל, ביזור של הטיפול בפשע עשוי להוביל לחדשנות בתחום ולפיתוח של כלי מדיניות נוספים – שיצליחו למנוע פשיעה באופן יעיל יותר. כך, למשל, יזמתה של מדינת אוקלהומה לטיפול ביצרני מתאמפטמין לימדה את כל מדינות ארצות-הברית כיצד ניתן לטפל בפשטות יחסית בתופעה.¹⁴⁹

תחרות עשויה גם לגרום לרשויות אזוריות לחדש את האופן שבו הן מענישות עבריינים. לאורך זמן ניתן לצפות שתחרות תדחוף רשויות לאמץ את דרכי הענישה שיספקו את מרב ההרתעה ביחס לעלות. לדוגמה, בארצות-הברית ניתן להצביע לאחרונה על עלייה בשימוש בעונשי השפלה וכיבוש כתחליף לעונש המאסר:¹⁵⁰ עבריינים מחויבים להצהיר בפרהסיה על פשעיהם,¹⁵¹ ללבוש חולצות המתארות את מעשיהם,¹⁵² להדביק על רכבם מדבקות כאלה¹⁵³ וכיוצא באלה. ככל שעונשים אלה הם תחליף זול ויעיל לעונש המאסר, יש להניח שנראה שימוש הולך וגובר בהם במסגרת שלטונית מבוזרת. כך, לדוגמה, בהקשר של הטיפול בזנות ניתן לראות שאזורים שפרסמו ברבים את שמות הלקוחות של זונות הצליחו להביא להעתקת הפשיעה לאזורים שכנים, שלא אימצו מדיניות דומה.¹⁵⁴

בצד יתרונותיה, תחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשע עלולה ליצור בעיות. לכללנים כבר הצביעו על כך שלאנשים פרטיים יש תמריץ להשקיע באופן עודף ולא יעיל במניעת פשיעה.¹⁵⁵ נקודת המפתח בניתוח זה היא שאנשים משקיעים באמצעי מיגון גלויים. כאשר אמצעי המיגון גלויים, פושעים פוטנציאליים המבחינים בהם יעתיקו את פעילותם אל יעדים שלא התקינו אמצעים כאלה. כך, לדוגמה, לאנשים עשויים להיות תמריצים עודפים ביחס להתקנת גדרות וסורגים, משום שהתקנתם עשויה לגרום להעתקת

149 ראו לעיל ה"ש 39-44 והטקסט הסמוך להן.

150 Dan M. Kahan, *What Do Alternative Sanctions Mean?*, 63 U. CHI. L. REV. 591 (1996); ראו

Dan M. Kahan & Eric A. Posner, *Shaming White-Collar Criminal: A Proposal for Reform of the Federal Sentencing Guidelines*, 42 J.L. & ECON. 365 (1999)

Toni M. Massaro, *Shame, Culture, and American Criminal Law*, 89 MICH. L. REV. 1880, 151 (1991)

Kahan, לעיל ה"ש 150, בעמ' 632.

Case Comment, *The Bumper Sticker: The Innovation that Failed*, 22 NEW ENG. L. REV. 153 (1988), 643, 644

Courtney G. Persons, *Sex in the Sunlight: The Effectiveness, Efficiency, Constitutionality, and Advisability of Publishing Names and Pictures of Prostitutes' Patrons*, 49 VAND. L. REV. 1525, 1546-1547 (1996)

155 Steven Shavell, *Individual Precautions to Prevent Theft: Private Versus Socially Optimal Behavior*, 11 INT'L REV. L. & ECON. 123 (1991); ראו, לדוגמה,

פשיעה לייעדים לא מוגנים.¹⁵⁶ לעומת זאת, אמצעי מיגון סמויים לא יוצרים בעיה של העתקת פשיעה, שכן פושע פוטנציאלי לא מודע לקיומו של אמצעי המיגון, ולכן לא יעתיק את פעילותו למטרה לא ממוגנת.¹⁵⁷

מכלול המדיניות שאזור מאמץ בנוגע למניעת פשיעה דומה במידה רבה מאוד לגדר המקיפה אותו. בדומה לגדר, מדיניות למניעת פשיעה מעלה את העלות של ביצוע הפשע באזור. כמו כן, מדיניות היא מטבעה דבר פומבי וגלוי הידוע לעבריינים פוטנציאליים בזמן תכנון פעילותם. לאור זאת, צפוי שיהיה לרשויות שלטון אזורי תמריץ להשקיע באופן עודף ולא יעיל במניעת פשיעה.¹⁵⁸ קחו לדוגמה את ההחלטה שרשות צריכה לקבל בנוגע לכמות המשאבים הכספיים שעליה להשקיע בכוח השיטור העירוני שלה: ככלל, הקצאת משאבים כספיים נוספים לכוח השיטור תוביל להעלאת ההסתברות לתפוס עבריינים, וכתוצאה מכך להעלאת הסנקציה הצפויה באזור. העלאת הסנקציה הצפויה באזור אחד צפויה לגרום להעתקת פשיעה לאזורים שכנים, דבר שיחייב אזורים אלה להתאים את הוצאות מניעת הפשיעה שלהם לאלה של האזור הראשון. לאורך זמן הצדדים עשויים להיכנס למעין "מרוץ חימוש" שבו כל צד מקדיש יותר ויותר משאבים לתחום הטיפול בפשע. באופן כללי יותר, ניתן לומר כי במערכת שלטונית מבוזרת, רשויות אזוריות עלולות להיות במצב שבו הן נאלצות להעלות את הסנקציה הצפויה לרמות לא יעילות.¹⁵⁹

עד כה עסקתי בניתוח של כלי מדיניות שונים הנוגעים להעתקת פשיעה. בשלב זה ברצוני לפנות ולנתח את אותם כלי מדיניות הנוגעים להעתקת פושעים, ולהדגים כי גם ביחס לכלי מדיניות אלה תוצאות הניתוח הן אמביוולנטיות. מדיניות הגליה מפורשת כדוגמת מדיניות ההגליה לאילת, יוצרת החצנות שליליות בצורה ברורה למדי, ולכן ייתכן שרשויות אזוריות יעשו שימוש מופרז בכלי זה שכן הן לא תתחשבה בעלויות שהן

Robert W. Helsley & William C. Strange, *Gated Communities and the Economic Geography of Crime*, 46 J. OF URB. ECON. 80, 94 (1999).

157 למעשה, אמצעי מיגון סמויים יוצרים החצנות חיוביות שכן הם מגבירים את הסתברות התפיסה של עבריינים ובכך מייצרים הרתעה כללית. לבחינה כמותית של ההרתעה שנוצרת על ידי מיגון סמוי למכוניות ראו Ian Ayres & Steven D. Levitt, *Measuring Positive Externalities from Unobservable Victim Precaution: An Empirical Analysis of Lojack*, 113 Q. J. OF ECON. 43 (1998).

158 ראו Teichman, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1861-1860.

159 הנחת המוצא של הניתוח בטקסט היא שיש רמה יעילה של הוצאה ציבורית למניעת פשיעה, וממנה ניתן גם לגזור את הרמה היעילה של הפשיעה. גם אם התייחסות לרמה יעילה של פשיעה עלולה להתנגש בחלק מן התוכנות הבסיסיות של חלק מן הקוראים, הרי מרגע שרואים במניעת פשיעה עוד אחד מן השירותים הציבוריים שממשלה מספקת לתושביה, מובן כי הרמה הרצויה של שירות זה היא סופית. לניתוח כללי של הסוגיה ראו Gary S. Becker, *Crime and Punishment: An Economic Approach*, 76 J. POL. ECON. 169 (1968).

מעמיסות על אזורים אחרים. מאידך גיסא, בהחלט ייתכן שהגליה היא סנקציה יעילה וזולה יחסית. בניגוד לצורת הענישה המקובלת – כליאה – הגליה אינה מחייבת הקמת מערך יקר של בתי סוהר. יתרה מכך: פרטים המוענשים בהגליה יכולים להמשיך לעבוד ולייצר, בניגוד למצבם של פרטים נכלאים. לאור זאת אי-אפשר לפסול את השימוש בעונש ההגליה כשלעצמו מטעמי יעילות. כך, למשל, הגליה יכולה לשמש חלק ממערך כלי הענישה במקרים לא חמורים של עבירות על רקע אישי, שכן קרבה פיזית לקרבן הספציפי (אשת העבריין, ילדו וכיוצא באלה) היא הכרחית לעבריינות חוזרת, בעוד שבהקשרים אחרים (כמו עבירות רכוש) העבריין אדיש ביחס לזהות הקרבן, ולכן עשוי להמשיך ולפשוע במקום שאליו הוגלה.¹⁶⁰

אשר למדיניות שנועדה להקשות על חייהם של עבריינים מועדים ולעודד את הגירתם, רשויות שלטון אזוריות עשויות למצוא את עצמן במצב דומה למצב שבו הן נמצאות ביחס לקביעת הסנקציה הצפויה. ברגע שאזור מסוים מאמץ מדיניות קשוחה לגבי אנשים המועדים לעבריינות, אזורים שכנים עשויים למצוא את עצמם מחויבים לאמץ מדיניות דומה כדי למנוע הגירה של אנשים אלה לשטחם. מרוץ זה עשוי לגרום לאזורים השונים להוציא משאבים כספיים שבאופן קיבוצי הם היו מעדיפים לא להוציא. מרוץ זה גם עשוי לבוא לידי ביטוי בערכים לא מוניטריים. אזורים המעוניינים לקדם ערכים כדוגמת הגנה על הפרטיות, חמלה וכיוצא באלה עשויים להתקשות להגן על ערכים אלה אל מול הגירה של עבריינים מאזורים שאינם חולקים איתם את הרצון להגן על ערכים אלה. מצד שני, לביזור הטיפול בעבריינים מועדים עשויים להיות גם יתרונות. בתחום הטיפול בעברייני מין משוחררים, למשל, יש למדינות השונות בארצות-הברית תמריץ חזק לאמץ חקיקה קשוחה בתחום כדי לעודד עזיבה (או למנוע הגעה) של עברייני מין. עם זאת, ביזור החקיקה בתחום מאפשר למדינות להתנסות בדרכי טיפול חדשות. לאורך זמן, לימוד וניסוי אלה בנוגע לאופני הטיפול עשויים להוביל לתוצאות חיוביות.

2. הממד החלוקתי

עד כה התמקד הניתוח בחלק זה של המאמר במישור היעילות, אולם לרעיונות המוצגים במאמר יש השלכות גם במישור החלוקתי. ניתוח מלא של ההשלכות החלוקתיות של מדיניות מסוימת הוא הכרחי לבחירה בין קווי מדיניות חלופיים, שכן חלוקת העושר בחברה משפיעה באופן ישיר על רווחתם של הפרטים – שהשאתה, בסופו של דבר, היא יעד המדיניות. כפי שיובהר להלן, לביזור הטיפול בפשיעה יכולות להיות השפעות חלוקתיות מרחיקות-לכת. לאור זאת יש לתת את הדעת ליצירת מנגנונים שיתקנו את העיוותים העשויים להיווצר כתוצאה מביזור.

160 ראו זינו, לעיל ה"ש 114, המזכיר את החלטתו של שופט צבי גורפינקל להתיר לשני עבריינים, בהם צ'רלי אבוטבול, לבצע עבודות שירות באילת.

ביזור האספקה של מוצרים ציבוריים גורם לחוסר שוויון באספקת מוצרים אלה, ככל שהיחידות הפוליטיות האזוריות אינן שוות מבחינת היכולות התקציביות שלהן.¹⁶¹ אם, לדוגמה, מדינה מורכבת משתי יחידות-משנה המממנות את פעילותן ממסוי של הכנסות תושביהן, ומסיבה חיצונית כלשהי ביחידה אחת מרוכזים תושבים בעלי כישורים הבאים לידי ביטוי בכך ששכרם גבוה יותר, הרי שליחידה זו יהיו תקבולי מס גבוהים יותר.¹⁶² פועל יוצא מכך הוא שיחידה זו תוכל להעניק לתושביה שירותים ציבוריים ברמה גבוהה יותר. במצב דברים זה שני תושבים שהם לכאורה שווים ימצאו את עצמם במצב כלכלי שונה בשל מקום התושבות שלהם. יתרה מכך: חוסר-שוויון כזה עלול ליצור תמריצים להגירה המונית אך ורק משיקולי מס ולא בשל יצירת ערך חברתי אמיתי.¹⁶³

אם נעבור לבחון את נושא הטיפול בפשיעה, המסקנה המתבקשת מן התאוריה שפותחה במאמר זה היא שביזור של מערך הטיפול בפשיעה עשוי להשפיע על זהותם של קרבנות הפשיעה. לכאורה ניתן היה לטעון כי רשויות שהסבל שנגרם לתושביהן מפשיעה הוא גדול יותר תבחרנה להקדיש משאבים רבים יותר ללוחמה בפשיעה, וכך הפשיעה תועתק לרשויות שבהן הסבל הנגרם לתושביהן מפשיעה הוא יחסית קטן. כך, למשל, אם פריצה לבית ביישוב א' מובילה לגניבת רכוש בשווי עשרת אלפים ש"ח, ואילו פריצה לבית ביישוב ב' מובילה לגניבת רכוש בשווי מאה אלף ש"ח (לשם הפשטות נניח שהגנב מוכר את הרכוש הגנוב בשני המקרים תמורת שבריר מערכו האמיתי), ניתן לצפות שהתושבים ביישוב ב' יוציאו סכומים עודפים על טיפול בפשיעה, וכך הפשיעה תועתק ליישוב א'. במונחי יעילות תוצאה זו עשויה להיות רצויה, שכן אף אם מאמצי יישוב ב' רק הסיטו פעילות עבריינית ליישוב א', עדיין סך הרווחה החברתית גדל שכן נזקי הפשיעה ביישוב א' הם קטנים יותר.¹⁶⁴

עם זאת, ניתוח זה מתעלם מהשפעת העושר הראשוני על ההחלטות ביישובים השונים. קהילות שיש להן משאבים רבים יותר יכולות להשתמש במשאבים אלה כדי לגרום להעתקת פשיעה לקהילות חלשות יותר על ידי הגדלה של תקציבי הטיפול בפשיעה. יתרה מכך: ככל שעליית פשיעה באזור מסוים גורמת לירידה בשווי המקרקעין שבו – וכפועל יוצא מכך לירידת עושרם של הגרים בו – אפשר שייווצר תהליך מתמשך שבו פשע מופנה לקהילות עניות וגורם להנצחת עוניין. יודגש כי ההשקעה העודפת של

161 ראו James M. Buchanan, *Federalism and Fiscal Equity*, 40 AM. ECON. REV. 583 (1950).
לניתוח של שאלת הקשר בין שאלות חלוקתיות וביזור בהקשר הישראלי ראו יששכר (אסי) רוזן-צבי "מקום הצדק: משפט השלטון המקומי ואי-צדק חברתי" עיוני משפט כח 417 (2004) (להלן: רוזן-צבי "מקום הצדק").

162 הדוגמה מבוססת על Buchanan, שם, בעמ' 591-596.

163 שם, בעמ' 589.

164 לטיעון ברוח זו ראו Robert A. Mikos, "Eggshell" Victims, Private Precautions, and the Societal Benefits of Shifting Crime, 105 MICH. L. REV. 307, 339-343 (2006).

רשויות עשירות במניעת פשיעה לא משקפת בהכרח את העובדה שהן מעריכות מניעת פשיעה יותר מרשויות עניות. כמו כל שוק אחר, השוק לטיפול בפשע מודד את נכונותם של שחקנים לשלם תמורת טובין בהינתן חלוקה ראשונית של משאבים; הוא לא מודד את הרצון הסובייקטיבי של צדדים בטובין. כשם שאין שום סיבה להניח שאדם עשיר שצורך פטריות כמהין נהנה מהן יותר מאדם עני שאין ביכולתו לממן את רכישתן, כך גם אין סיבה הכרחית להניח שפשע גורם סבל גדול יותר לתושבים ביישוב עשיר. נקודה זו עשויה להיות נכונה בהקשר של עבירות רכוש, כלומר: אין סיבה הכרחית להניח שסבלו של אדם ביישוב א' שנגנב ממנו רכוש בשווי עשרת אלפים ש"ח נמוך מסבלו של אדם ביישוב ב' שנגנב ממנו רכוש בשווי מאה אלף ש"ח. נקודה זו מקבלת משנה-תוקף אם מביאים בחשבון שאף עבירות רכוש שבהן אין לעברייני כל רצון לפגוע בקרבן עלולות להידרדר לעבירות חמורות יותר שמעורבת בהן פגיעה פיזית או נפשית בקורבנות. כך, למשל, פורץ עשוי לפרוץ בטעות לבית שיש בו אנשים למרות שחשב שאין בו אף אחד ברגע הפריצה.

מאמר זה אמנם איננו עוסק בבחינה אמפירית מדויקת של ההשפעות החלוקתיות של מגמת ביזור הטיפול בפשיעה בישראל, אך דומה כי חלק ניכר מהדוגמאות שתוארו בו מצביעות על מגמה של העתקת פשיעה מאזורים מבוססים לאזורים חלשים יותר מבחינה כלכלית. ראשית, חלק ניכר מהיישובים שפעולותיהם נסקרו במאמר הם יישובים קטנים ומבוססים כדוגמת כפר שמריהו, רמת אפעל, ארסוף, מכבים-רעות, רעננה ורמת השרון. יישובים כאלה יכולים לממן תכניות מיגון אגרסיביות, שכן מצבם הפיסקאלי טוב בהרבה ממצבם של יישובים עניים, שאוכלוסייתם צורכת שירותי רווחה רבים מחד גיסא, ומתקשה בתשלום מסים עירוניים מאידך גיסא. שנית, מתחמי המגורים המגודרים שהקמתם הוצגה במאמר זה הם רובם ככולם מתחמי יוקרה, המשווקים לשכבות המבוססות בלבד. במובן זה המאמר מצטרף לכתיבה קיימת המתארת כיצד ביזור השליטה באספקת מוצרים ציבוריים בישראל מנציח את חוסר השוויון בחברה הישראלית.¹⁶⁵

3. בניית מערכת אופטימלית לטיפול בפשיעה

לאחר הצגת המצב התחרותי וההשלכות האפשריות של תחרות, בשלב זה ברצוני לפנות להצגת מסקנות המדיניות העיקריות הנובעות מן הניתוח שהוצג במאמר זה. לאור המשתנים הרבים, ובשל היעדרו של מחקר אמפירי בתחום (בעולם, ולא כל שכן בארץ), אין בכוונתי להציג תכנית מפורטת לבניית מערכת אופטימלית לאכיפת חוק. תחת זאת אנסה לשרטט בקווים כלליים את המאפיינים המרכזיים של מערכת שלטונית ראויה לטיפול בפשיעה, ולהציף אל פני השטח את הדילמות המרכזיות שעמן יש להתמודד

165 ראו בלנק, לעיל ה"ש 11; רוזן-צבי "מקום הצדק", לעיל ה"ש 161.

בהקשר זה. נוסף על זאת, אנצל את ההזדמנות כדי לנתח באופן ביקורתי כמה מכלי המדיניות המשמשים בארץ.

(א) תחרות מול רגולציה

בשלב הראשון ברצוני לבחון את השאלה כיצד (אם בכלל) יש להתמודד עם הבעיות הנובעות מתחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשיעה. עם זאת, בטרם אפנה להצגת הדברים ברצוני להעיר שתי הערות מקדימות. ראשית, על אף שמטבע הדברים מאמר כזה מתמקד בפתרון בעיות, הרי כפי שהוצג לעיל בהרחבה יש לתחרות בין-אזורית בתחום הטיפול בפשיעה יתרונות רבים, וייתכן כי יתרונות אלה מצדיקים מדיניות של אי-התערבות בתחום. שנית, חקר התחרות הבין-אזורית בתחום מניעת הפשע נמצא רק בחיתוליו, ולפני שמאמצים המלצות מדיניות כלשהן ראוי להקדיש מאמץ לבחינה אמפירית של התאוריה.

מקום טוב להתחיל לבחון את ההתמודדות האפשרית עם בעיית תחרות לא יעילה הוא ברשויות האזוריות עצמן. ככלות הכול, אם הרשויות נתונות במצב לא יעיל, יש להן תמריץ למצוא פתרון למצב זה. ההנחה שרשויות אזוריות מתחרות באופן לא יעיל בנויה על ההנחה כי בקובען מדיניות למניעת פשיעה הרשויות נתונות במצב של משחק תחרותי דוגמת דילמת האסיר. אולם, הטענה כי ניתן לתאר התנהגות של צדדים כנתונים בדילמת אסיר בנויה על כמה הנחות שבאופן מובנה מקשות על קיומו של שיתוף פעולה. ראשית, בדילמת אסיר השחקנים משחקים באופן חד-פעמי זה מול זה; שנית, הצדדים במשחק מקבלים החלטה סימולטנית בלי לדעת את החלטת הצד שכנגד; לבסוף, השחקנים לא מסוגלים לתקשר בינם לבין עצמם בטרם הם בוחרים את האופן בו הם מעוניינים לשחק. בחינה פרטנית של הנחות אלו מלמדת שהמודל התחרותי הקלאסי לא מתאר באופן מלא את התנאים לקבלת החלטות שבהן רשויות אזוריות מתפקדות. רשויות אינן ישויות המקבלות החלטה יחידה; מדובר בישויות בעלות אופק חיים ארוך, המצפות לקבל החלטות רבות שישפיעו זו על זו. יתרה מכך: ברוב המקרים מדיניות ציבורית היא עניין פומבי וגלוי, כך שרשויות לא יכולות לפעול לאורך זמן באופן אופורטוניסטי זו מאחורי גבה של זו. במצב זה, שחקנים עשויים לפתח כלים שיסייעו להם לשתף פעולה זה עם זה. שיתוף הפעולה בין רשויות יכול להיות פורמלי ולא פורמלי: שיתוף פעולה לא פורמלי מתבסס על הבנות בשתיקה, המבוססות על נורמה של שיתוף פעולה.¹⁶⁶ לעומת זאת, שיתוף פעולה פורמלי מבוסס על הסכמים בין רשויות המונעים התנהגות אופורטוניסטית.¹⁶⁷ כך, למשל, רשויות אזוריות בישראל יכולות להקים איגוד ערים

166 Teichman, לעיל ה"ש 1, בעמ' 1864-1866.

167 שם.

היכול לבסס שיתוף פעולה בין-אזורי ולמנוע תחרות המבוססת על יצירת החצנות שליליות.¹⁶⁸

דרך התמודדות חלופית עם בעיה של תחרות לא יעילה היא השימוש ברגולציה מצד השלטון המרכזי. הכוח הדוחף מאחורי ניסיונות לגרום להעתקת פשיעה הוא הרצון להחזין פעילות שלילית לאזורים שכנים. אם נעביר את הסמכות לקבלת החלטות לשלטון המרכזי, המעוניין בהשאת הרווחה של כלל תושבי המדינה – ולא ברווחתם של תושבי אזור כלשהו בלבד – אזי השלטון המרכזי יקבל החלטות המפנימות את מלוא המשמעות של הפנמה זו של ההחצנות השליליות הנגרמות כתוצאה מטיפול בפשיעה, צפויה בסופו של דבר להוביל לאימוץ של כלי מדיניות יעילים ולדחייתם של כלי מדיניות שאינם מקדמים את רווחת הכלל. השלטון המרכזי יכול לשלוט במדיניות הטיפול בפשיעה בשני אופנים: ראשית, הוא יכול לבזר את סמכויות הביצוע לשלטון האזורי תוך פיקוח על האופן שבו השלטון האזורי ממלא את תפקידו. כך, למשל, השלטון המרכזי יכול לבזר את השליטה במשטרה לרשויות האזוריות, תוך מתן הוראות ברורות לגבי היקף התקציב של כל יחידת שיטור מקומי ולגבי אופן השימוש בתקציב זה; שנית, השלטון המרכזי יכול להלאים תחום פעילות מסוים, כפי שהדבר מתקיים כיום בשירותי השיטור בישראל. אין בדעתי לתחם קווי גבול ברורים בין השלטון המרכזי לשלטון המקומי במאמר ראשוני זה. תחת זאת אפנה עתה לתאר באופן כללי את הצעדים האפשריים שהשלטון המרכזי בישראל יכול לנקוט כדי לטפל בחלק מן הנושאים שהוצגו במאמר.

(ב) השליטה במשפט הפלילי

שאלה ראשונה שיש לבחון היא מה מידת העצמאות שראוי להעניק לשלטון המקומי בקביעת תוכנו של המשפט הפלילי. כיום תחומי הליבה של המשפט הפלילי מוסדרים על ידי חקיקה לאומית במסגרת חוק העונשין. ביזור השליטה על תוכנו של המשפט הפלילי לרשויות אזוריות יאפשר לרשויות אלה להשפיע על תוכנם של האיסורים הפליליים ועל רמת הענישה הקבועה ביחס לכל איסור. כך, למשל, אזור כלשהו יוכל להתיר קיומה של פעילות האסורה באזורים אחרים, בזמן שאזור אחר יוכל להחמיר או להקל את רמת הענישה ביחס לקבוצה מסוימת של עבירות.

המודל שהוצג במאמר זה מציג תשובה ברורה יחסית לשאלת השליטה ברמת הענישה: מבין כל משתני המדיניות בתחום המשפט הפלילי, גובה העונש הוא המשתנה שבו הסיכוי לתחרות לא יעילה בין רשויות אזוריות הוא הגבוה ביותר. ענישה גבוהה ברמה האזורית משבשת את תפריט הענישה הלאומי ועלולה לגרום להעתקת פשיעה בין אזורים. כמו כן קשה להצביע על יתרונות גדולים בתחרות בין-אזורית בממד צר זה

168 ראו חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, ס"ח 48. לניתוח ביקורתי של ההסדר החקיקתי ראו רוזן-צבי "מקום הצדק", לעיל ה"ש 161, בעמ' 464-466.

בלבד. שוני ברמת הענישה לא מהווה בסיס לניסיונות מדיניות חדשניים במיוחד. כמו כן, לרשויות אזוריות אין יתרון מבחינת המידע העומד לרשותן לצורך הקביעה אם יש להוסיף חודש או חודשיים מאסר לעונש של עבירה כלשהי. יתרה מזאת: כל עוד השלטון המרכזי הוא זה שנושא בעלות הענישה בפועל (על ידי תפעול בתי הכלא), העברת השליטה על קביעת רמת הענישה לידי הרשויות האזוריות עלולה לגרום למצב שבו הגורם המקבל את החלטות המדיניות החשובות לא נושא בעלות שלהן.¹⁶⁹ לאור זאת דומה כי ראוי להמשיך ולשמר את שליטת השלטון המרכזי בקביעת רמת הענישה.

הדברים מורכבים יותר באשר לשאלת השליטה בהגדרת האיסורים הפליליים. חלק ניכר מן הטיעונים שהוצגו לעיל תומכים בביזור הסמכות להגדרת עבירות לרשויות אזוריות. ראשית, אוכלוסיות שונות נבדלות זו מזו ביחס לתפיסתן המוסרית. ביזור סמכויות לרשויות מקומיות יאפשר להן להתאים את העבירות הפליליות החלות על אנשי הקהילה לטעמים שלהם. כך, לדוגמה, קהילה מסוימת עשויה לראות הימורים כתופעה שאין בה כל פסול מוסרי ולהתיר הימורים בתחומה, בזמן שקהילות אחרות רואות פסול בתופעה ואוסרות אותה בתחומן;¹⁷⁰ שנית, ההבדלים במאפיינים הכלכליים של אזורים שונים עשויים להכתיב שוני בהגדרת העבירות באזורים. כך, למשל, אזור שמסיבה חיצונית כלשהי הפך מוקד לפעילות של פשיעה מאורגנת, עשוי לחוקק חקיקה מיוחדת שתתאים לנסיבותיו המיוחדות;¹⁷¹ שלישית, ביזור החקיקה יאפשר לבחון את ההשלכות של יזמות חקיקה מקומיות לפני אימוצן ברמה הלאומית. אם להמשיך את דוגמת החקיקה הנוגעת לפשע מאורגן, הרי שכל יזמה מקומית לטיפול בפשע מאורגן תוכל להיבחן לפני שתאומץ על ידי אזורים אחרים או על ידי השלטון המרכזי.

בצד יתרונות אלה של ביזור הסמכות להגדרת העבירה יש להביא בחשבון כמה חסרונות של מהלך מדיניות כזה. ראשית, הסמכות להגדרת עבירות עשויה לשמש רשויות כדי להעלות בפועל את רמת הענישה בעבירות קיימות באמצעות הגדרתן מחדש. כך, לדוגמה, רשות מקומית תוכל להעלות בפועל את רמת הענישה של עבירת הגניבה בעזרת הגדרה של שורת עבירות מיוחדות המטפלות בגניבה של כלי רכב, גניבה מבית פרטי, גניבה מבית עסק וכיוצא באלה. כך יוצא שכל החסרונות של מתן חופש פעולה לרשויות אזוריות בתחום ההגדרה של רמת הענישה יועתקו לתחום של הגדרת העבירה עצמה. דרך אפשרית להתמודד עם מצב זה היא להגביל את התחומים שבהם יותר

169 דרך אפשרית לטפל בבעיה זו היא היטל ענישה על כל רשות אזורית שתשלח אדם לעונש מאסר. מדיניות כזו תגרום לרשות האזורית להפנים את העלות של ענישת עבריינים.

170 ההנחה בדוגמה היא שאין החצנה שלילית בין-אזורית כשתושבי אזור כלשהו מגיעים להמר באזור שכן.

171 לכאורה, שלטון מרכזי הקשוב לבעיות של אזור ספציפי הסובל מבעיות של פשיעה מאורגנת עשוי באותה מידה לחוקק חוק לאומי המטפל בבעיה. עם זאת, דומה שיהיה זה סביר להניח כי חקיקה מקומית תתקבל במהירות רבה יותר מחקיקה לאומית.

לרשויות אזוריות להגדיר עבירות. שנית, לעתים הרשות המקומית יכולה דווקא להרוויח מכך שעבירות מבוצעות בתחומה, בעוד שחלק מן הנוזקים הנגרמים על ידי ביצוע העבירות נגרמים מחוץ לאזור שבו מבוצעת הפעילות. במצב דברים כזה עשוי להיות לרשות המקומית תמריץ להתיר פעילות שבראייה לאומית ראוי היה לאסור. למשל, אם הרשות המקומית יכולה להרוויח מהתרת סחר בסמים בתחומה (על ידי קביעת ארנונה מיוחדת וגבוהה לעסקים העוסקים בסחר בסמים), בעוד שחלק גדול מנוזקי סמים אלה מוחצנים לאזורים אחרים, יש הצדקה לרגולציה לאומית של פעילות הסחר בסמים. שלישית, מתן סמכויות בתחום עיצוב הדין הפלילי לרשויות מקומיות עלול לגרום לעימות בין התפיסות המוסריות של קהילות מקומיות לבין התפיסה המוסרית של כלל הציבור. עימותים כאלה יכולים לבוא לידי ביטוי על דרך ביטול של איסורים פליליים שהוכתבו על ידי השלטון המרכזי (לדוגמה, ביטול עבירות שונות המשקפות תפיסת עולם כלשהי ביחס למעמד האשה); או על דרך הוספה של איסורים פליליים החורגים מתפיסתו של רוב הציבור במדינה (למשל, איסור על קיום יחסי מין הומוסקסואליים). דיון מלא בגבולות השימוש הראוי במשפט הפלילי בהקשרים כאלה חורג ממסגרת הדיון של מאמר זה; בהקשר הנוכחי אסתפק בקביעה כי לאור השטחים העמוקים בחברה הישראלית, ולאור העובדה שחלק משטחים אלה חופפים לחלוקה גאוגרפית, הענקת כוח לקהילות מקומיות להגדיר איסורים פליליים צפויה לעורר התדיינות משפטית רבה.

(ג) השליטה באכיפה

כפי שהודגם לעיל בהרחבה, העובדה שלרשויות אזוריות בישראל אין שליטה על הדין הפלילי המהותי, דוחפת אותן להתחרות בינן לבין עצמן בתחומי האכיפה כדי להגדיל את הסתברות התפיסה של עבריינים בתחומן. תחרות זו נעשית לרוב באפיקים צדדיים ונסתרים, שכן ככלל מערך אכיפת החוק בישראל נתון לשליטת השלטון המרכזי. המודל שהוצג במאמר זה הצביע על כך שראוי לבחון ביזור של חלק מסמכויות האכיפה בישראל לשלטון האזורי. ביזור כזה יוכל להתאים את האכיפה לטעמים השונים של האזרחים, להציף על פני השטח גורמי אכיפה לא יעילים, ולאפשר התנסות בצורות אכיפה מגוונות. יתרה מכך: תחרות בתחום האכיפה – בניגוד להעלאה סתמית של רמת הענישה – עשויה לייצר ערך חברתי ממשי בדמות שיפור האופן שבו החוק נאכף. יודגש כי אין באמור כדי להוות קריאה לביזור מוחלט ומיידי של סמכויות האכיפה לרמה המקומית תוך הקמה של כוחות משטרה עירוניים בישראל. קו הפעולה הראוי הוא אטי ושקול, תוך מדידה של השפעות המדיניות בשטח ורגולציה של כוחות האכיפה המקומיים. הדברים נאמרים בזהירות אל נוכח ההכרה שגם אם השלטון המרכזי ינסה לשלוט בתחרות הבין-אזורית, הוא לא בהכרח יצליח לעשות זאת, בשל כמה טעמים: ראשית, קבועת קווי הגבול בין המותר לאסור היא משימה לא פשוטה בהקשרים רבים. קחו, לדוגמה, את נושא השימוש בפיתוח הסביבתי כאמצעי לעידוד העתקת פשיעה.

דומה כי נושא זה מתאים באופן טבעי לטיפול על ידי השלטון המקומי, המכיר את הצרכים הספציפיים של כל קהילה וקהילה. כמו כן סביר להניח שלרוב המכריע של הגנים הציבוריים בארץ אין כל השפעה על מיקומם של מעשי פשיעה. לאור זאת יש להניח שהעלות הכרוכה ברגולציה של נושא כגון זה תהיה רבה מתועלתה; שנית, מניעת תחרות היא משימה מורכבת. יש לזכור שהתחרות בין רשויות מקומיות שתועדה במאמר זה מתקיימת במבנה שלטוני שבו יש לרשויות מקומיות סמכויות מוגבלות למדי בתחום אכיפת החוק. ככל שיורחבו סמכויות השלטון המקומי בהקשר זה, השלטון המרכזי עלול לאבד שליטה על אפיקי הפעולה השונים שנוקטות רשויות אזוריות.

הדיון בשאלת השליטה באכיפה מעלה על פני השטח את השאלות החלוקתיות שהוצגו לעיל, שכן באמצעות השקעה עודפת באכיפה רשויות מבוססות יכולות לגרום להעתקת פשיעה לרשויות חלשות יותר.¹⁷² במישור העקרוני, הגם שיש להיות מודעים לשאלות החלוקתיות, אין לאפשר לשיקולים אלה למנוע את ביזור הטיפול בפשיעה ועידוד תחרות בתחום. הדרך הראויה לטפל בבעיות החלוקתיות, הנובעות מחוסר השוויון במשאבים בין רשויות, היא בעזרת תשלומי העברה שיאפשרו לרשויות שעומדים לרשותן משאבים מוגבלים לתקצב את המנגנונים המקומיים לטיפול בפשיעה – ולא בעזרת מניעת תחרות יעילה. כך, לדוגמה, אם בחינה של הנתונים תוביל למסקנה כי ראוי לבזר את הטיפול במכלול עבירות הרכוש לרשויות האזוריות, הרי שהשלטון המרכזי יכול להקצות לרשויות חלשות תקציבים ייעודיים שיאפשרו לרשויות אלה להתחרות באופן שוויוני עם רשויות חזקות מהן. יתרון הפיצול בין השאלה בדבר אופן הבנייה של המערך השלטוני האופטימלי לבין בחינת ההשלכות החלוקתיות של בניית מערך זה נעוץ בכך שצורת ניתוח כזו מאפשרת להשיא את הרווחה של כלל התושבים, תוך נטרול מלא של ההשלכות החלוקתיות. כדי להבין טענה זו הניחו שיש שתי אפשרויות לבניית המערך השלטוני בתחום מסוים: הראשונה היא שוויונית והשנייה היא פחות שוויונית ממנה אך יותר יעילה ממנה. היות שהמבנה השלטוני השני יעיל מן המבנה השלטוני הראשון, בחירה בו תגדיל את העוגה המצרפית באופן שיאפשר תשלום העברה לאלה שנפגעו מן המעבר לצורה השלטונית הזו, והם יפוצו באופן מלא (פיצוי ממשי ולא היפותטי) – ועדיין ייותר עודף לשימושים נוספים.¹⁷³

עם זאת, דומה שבחינת המציאות הפוליטית של יחסי השלטון המרכזי עם השלטון המקומי בישראל מלמדת שפתרון תאורטי זה איננו מעשי כיום. בעשורים האחרונים ניתן להצביע על מגמה של הקטנת המימון של רשויות מקומיות על ידי השלטון המרכזי

172 ראו לעיל חלק 2.ג למאמר זה.

173 לקו טיעון דומה בתחום בחירת הכללים המשפטיים ראו Louis Kaplow & Steven Shavell, *Why the Legal System is Less Efficient than the Income Tax in Redistributing Income*, 23 J. LEGAL STUD. 667 (1994).

וגידול במימון העצמי שלהן.¹⁷⁴ מגמה זו באה בד בבד עם התפתחותם של "מענקי איזון" מצד השלטון המרכזי, שנועדו לקדם אספקה שוויונית יותר של שירותים ברשויות המקומיות.¹⁷⁵ עם זאת, מענקי האיזון סובלים משני חסרונות מרכזיים הפוגמים ביכולת שלהם להשוות את מישור התחרות בין רשויות עשירות לרשויות עניות: ראשית, שליטתו של שר הפנים בשיעורם של מענקי האיזון מובילה להקצאת תקציבים על בסיס לא שוויוני, המונע יצירת שוויון אמיתי בין רשויות מקומיות. כך, למשל, יישובים ערביים קטנים זכו באופן עקיב במענקי איזון נמוכים יותר מיישובים יהודיים מקבילים.¹⁷⁶ בהקשר של טיפול בפשיעה זהו ממצא מדאיג בהתחשב בעובדה שיש נתונים המצביעים על כך שיישובים ערביים זוכים כבר כיום לפחות שיטור מיישובים יהודיים;¹⁷⁷ שנית, על פי ראייתו של משרד הפנים, תכליתם של מענקי האיזון איננה השוואת התנאים הפיסקליים בין הרשויות המקומיות השונות אלא הבטחת תקציב מינימלי לרשויות עניות כדי לשמור אותן "מעל למים".¹⁷⁸ במצב דברים זה שוב אי-אפשר לדבר על יצירת תשתית לתחרות בין-אזורית, שאינה מושפעת באופן מהותי מרמת העושר הראשונית של הקהילות השונות. לאור זאת דומה שכל עוד מערך התקצוב של השלטון המקומי בישראל לא יעבור רפורמה שתקדם שוויון, ביזור הטיפול בפשיעה ילווה בשינוי של התפלגות הפשיעה בישראל ובהעתקת חלק ממנה לקהילות חלשות.

לבסוף, מסגרת הדיון שהוצגה מהווה בסיס לתחילת הדיון בשאלת הרגולציה של מתחמי מגורים מגודרים. כאשר עוברים לבחון את המלצות המדיניות הנוגעות להקמתם של מתחמי מגורים מגודרים ניתן לראות מהפך בתפקיד שיש ליחס לרשויות אזוריות. מתחמים מגודרים מהווים מדרגה נוספת במערך הביזור המרחבי. הם מחלקים את היחידה המרחבית-שלטונית הבסיסית ביותר ליחידות-משנה בעזרת משאבים של הסקטור הפרטי. לאור זאת, תפקידה של הרשות המקומית ביחס למתחמים אלה הוא של "מתכנן מרכזי", המשיא את רווחתם של כלל תושבי האזור. בעיית היסוד של מתחמים מגודרים בהקשר הנדון במאמר היא ההחצנה השלילית בדמות העתקת פשיעה.¹⁷⁹ כיוון אחד שרשויות יכולות ללכת בו כדי לטפל באותן החצנות הוא מניעת הקמתם של

174 לתיאור מלא של התפתחות מימון הרשויות המקומיות בישראל מאז קום המדינה ראו ישי בלנק "מקומו של ה'מקומי': משפט השלטון המקומי, ביזור ואי-שוויון מרחבי בישראל" משפטים לד 197, 226-243 (2004) (להלן: בלנק "מקומו של המקומי").

175 שם.

176 שם, בעמ' 239.

177 לבחינה אמפירית של נקודה זו ראו Badi Hasisi, *Police-Minority Relations in a Multicultural Society*, in EDUCATION, MULTICULTURALISM AND EMPOWERMENT: ISRAEL AND GERMAN PERSPECTIVE 87 (Majid Al-Haj & Rosemarie Mielke eds., 2007).

178 בלנק "מקומו של המקומי", לעיל ה"ש 174, בעמ' 243.

179 ראו לעיל הטקסט הסמוך לה"ש 103-107.

מתחמים כאלה.¹⁸⁰ חסרונה של אפשרות זו בכך שהיא שוללת לחלוטין את אפשרות הקמתם של מתחמי מגורים סגורים, בלי להביא בחשבון את היתרונות השונים של מתחמים אלה, שאינם נוגעים להעתקת פשיעה. מדיניות מתונה יותר יכולה לאפשר את קיומם של מתחמי מגורים מגודרים תוך ניסיון לגרום לתושביהם להפנים את ההחצנות השליליות שהם גורמים להן. כך, לדוגמה, רשות מקומית עשויה לשקול לקבוע שיעור ארנונה גבוה יחסית למתחמים אלה כאמצעי הפנמה.¹⁸¹ פתרון כזה יאפשר לקהילות מסוג זה להתקיים במידה שהתועלת שצומחת לדיריהן מקיומן עולה על ההחצנות הנגרמות כתוצאה מהקמתן. מכל מקום, תמונת המצב הנוכחית, שבה מתחמים אלה מוקמים ללא רגולציה משמעותית, נראית על פניה לא רצויה.

(ד) טיפול בעבריינים מועדים

לבסוף יש לבחון את תכנון המערך של כלי המדיניות המשפיע על החלטת המגורים של פרטים הנתפסים כמועדים לבצע עבירות. כזכור, לרשויות אזוריות יש אינטרס לגרום לעזיבתם של פרטים כאלה, על ידי הגלייתם או על ידי יצירת סביבת מגורים לא נוחה.¹⁸² אשר לסוגיית ההגליה, דומה שכיום כלי מדיניות זה לא עומד על הפרק בישראל. אם סוגיה זו תעלה על שולחנם של מעצבי המדיניות, הרי ככל שהגליה היא דרך אפקטיבית וזולה להעניש עבריינים, בהחלט ייתכן שרשויות אזוריות שונות תהיינה מוכנות להסכים על משטר שיאפשר להן להגלות עבריינים זו לזו. משטר כזה עשוי להיות מבוסס על תשלום "מס הגליה" לקופה משותפת בגין כל עבריין שהוגלה. אם המס הנדון ישקף נאמנה את הנזק הנגרם לרשויות שכונת מן ההגליה, הוא יבטיח שכל רשות שתשתמש בכלי ההגליה באופן יעיל.¹⁸³

לעומת זאת, יצירת תנאי מגורים לא נוחים היא סוגיה אקטואלית בישראל. המודל המוצג הראה כי רשויות מקומיות עשויות להימצא בתחרות לא יעילה הגורמת להן לעודד הגירה של פרטים שהן תופסות כמסוכנים, כדוגמת דרי הרחוב.¹⁸⁴ שורש הבעיה של הטיפול הלקוי של רשויות מקומיות בתופעת דרי הרחוב הוא התמריץ שיש לכל

180 זהו אכן המצב בארצות-הברית, שם אסרו כמה רשויות מקומיות על גידור של מתחמי מגורים חדשים בשל חשש מפני העתקת פשיעה. ראו Mikos, לעיל ה"ש 164, בעמ' 319-320.

181 לכאורה, מצב שבו מתחם מגורים חדש יוצר החצנה שלילית ליתר תושבי האזור ניתן לטיפול גם באמצעות הכרה בזכות התביעה של אותם תושבים. עם זאת, לצורך הניתוח במאמר זה אניח שניהול תביעה שכזו איננו ישים.

182 ראו לעיל חלק א.3.

183 המדיניות המתוארת בטקסט מבוססת על התובנה שניתן להשתמש במיסוי כדי להביא צדדים להפנים את ההחצנות השליליות של מעשיהם. ראו ARTHUR C. PIGOU, THE ECONOMICS OF WELFARE (4th ed. 1932). לטיפול עדכני יותר בעניין ראו ANDREU MAS-COLELL, MICHAEL D. WHINSTON & JERRY R. GREEN, MICROECONOMIC THEORY 354-356 (1995).

184 לתיאור תמונת המצב ביחס לטיפול בדרי רחוב ראו לעיל ה"ש 125-142 והטקסט הסמוך להן.

רשות מקומית להימנע מטיפול הולם בדרי הרחוב בתחומה, כדי שאלה יעברו לרשויות שכנות. לאור תמריץ זה ברור כי מדיניות ביזור פשוטה, שבה השלטון המרכזי מטיל על רשויות אזוריות את משימת הטיפול בדרי הרחוב איננה ישימה, שכן רשויות מקומיות צפויות להזניח משימה זו, שאיננה מתיישבת עם האינטרסים שלהן. פתרונות אפשריים למצב זה הם הטלת הטיפול בדרי הרחוב על רשויות ממשלתיות או, לחלופין, הטלת משימה זו על כתפי הרשויות האזוריות תוך קביעת סטנדרטים ברורים על ידי השלטון המרכזי ורגולציה מתמדת מצדו.¹⁸⁵ באופן כללי יותר, הלקח העולה מניתוח סוגיה זו הוא שקיים צורך במעורבות נוספת מצד השלטון המרכזי בישראל ביחס לאופן הטיפול בגורמים בחברה שרשויות מקומיות מעוניינות להרחיק.

* * *

חלק זה של המאמר הציג בהרחבה את השלכות המדיניות האפשריות של התאוריה שהוצגה בחלקו הראשון. הניתוח הצביע על שתי מסקנות סותרות: מחד גיסא, יש תחומים רבים שבהם יש ריכוזיות יתר בתחום הטיפול בפשיעה בישראל, וראוי לפנות לבחון ביזור של סמכויות השלטון המרכזי בהם; מאידך גיסא, בתחומים אחרים, ביזור הטיפול לרשויות אזוריות הוביל לטיפול לא ראוי בבעיות חברתיות. מה שעולה בבירור מן הניתוח הוא שאין לקבל את חלוקת העבודה הקיימת בין השלטון המרכזי לבין השלטון המקומי כרצויה רק בשל העובדה שכך התנהלו הדברים בישראל מאז ומעולם. תחת זאת יש לפנות לדיון מושכל על בסיס קווי המחשבה שהוצגו במאמר בשאלה מהו המבנה השלטוני האידאלי לטיפול בפשיעה בישראל.

סיכום

מאמר זה הציג תאוריה חדשה לתיאור הכלכלה הפוליטית של מערכת מבוזרת לטיפול בפשיעה. בעזרת ניתוח, שהתבסס על כלים של תורת המשחקים ותובנות מתחומי מדע המדינה והקרימינולוגיה, טענתי כי במערכת מבוזרת יש לכל יחידה אינטרס לנסות ולגרום למעבר פשיעה לאזורים שכנים, בשתי דרכים שונות: הדרך הראשונה מתמקדת בהעלאת הסנקציה הצפויה באזור – ובכך היא שמה דגש על תמריצי פושעים פוטנציאליים לפני ביצוע מעשיהם; הדרך השנייה מתמקדת באיתור פרטים בעלי נטייה

¹⁸⁵ הניתוח במאמר התרכז בסוגיית הטיפול בדרי הרחוב, לאור הקשר בין נושא זה לבין נושא הטיפול בפשיעה. עם זאת, הניתוח המוצג במאמר רלוונטי למגוון סוגיות בתחום מדיניות הרווחה. ככלל, לרשויות מקומיות יש תמריץ לצמצם את כמות התושבים שלהן שהם משכבות כלכליות נמוכות. לאור זאת ניתן לצפות כי לרשויות מקומיות יהיה תמריץ נמוך לספק שירותי רווחה ברמה גבוהה. במצב דברים זה יש צורך בקביעת מדיניות על ידי השלטון המרכזי.

חזקה לבצע פשעים והרחקתם מאזור הרשות המקומית. על בסיס תאוריה זו בחן המאמר את תמונת המצב של הטיפול בפשיעה בישראל. בהקשר זה הדגים המאמר שגם אם באופן פורמלי מערך הטיפול בפשיעה בישראל נתון לשליטת השלטון המרכזי, דה־פקטו יש ביזור של מערך זה. רשויות מקומיות בארץ אינן בבחינת זרועות פסיביות של השלטון המרכזי, הממלאות אחר הוראותיו מתוך כוונה לשרת את האינטרס הלאומי, אלא ישויות פוליטיות עצמאיות הנוקטות יוזמות שונות כדי להוריד את רמת הפשיעה בתחומן באופן המשרת את האינטרסים הצרים שלהן.

המאמר הצביע על השלכות המדיניות האפשריות של התאוריה שהוצגה בו, הן במישור היעילות והן במישור החלוקת. בהקשר זה נדונו בעיות אפשריות הנובעות מביזור הטיפול בפשיעה ודרכי ההתמודדות עמן. כמו כן נבחנו יתרונות הביזור והאפשרות להגביר בחלק מן התחומים את הביזור של אכיפת החוק בישראל. עם זאת, יותר משניסה מאמר זה להציב סוף פסוק לסוגיית המבנה האופטימלי של מערך הטיפול בפשיעה בישראל, הוא ניסה להציג את השאלות שראוי כי מעצבי מדיניות יבחנו כדי שניתן יהיה לעצב מערך כזה.

המאמר פותח פתח לשורה של מחקרי המשך היכולים לבחון ביתר פירוט את שאלת ההשפעה של הטיפול בפשיעה בישראל על פיזור. קבוצה אחת של מחקרים יכולה לבחון באופן כמותי את התופעה של העתקת הפשיעה בישראל ולנסות למדוד אם יזמות מדיניות שונות אכן גרמו להעתקת פשיעה. קבוצה שנייה של מחקרים יכולה לנסות להרחיב את התאוריה שהוצגה להקשרים אחרים. כך, למשל, יש לשים לב כי לניתוח המוצג במאמר עשויה להיות נפקות ביחס לרמת הענישה הנוהגת בישראל לעומת אלה הנוהגות במדינות אחרות.¹⁸⁶ בממד הבין־לאומי מעמדה של ישראל דומה למעמד של רשות מקומית בממד הפנים־ארצי. במילים אחרות: אם רמת הענישה בישראל בנוגע לפשעים היכולים לנדוד בין מדינות תהיה נמוכה באופן יחסי, פעילות עבריינית כזו צפויה לנדוד לישראל. פירוש הדבר הוא שמדיניות הענישה האופטימלית בישראל לעבירות שיכולות לנדוד אליה מעבר לים – דוגמת סחר בסמים, סחר בנשים, הלבנת הון וכיוצא באלה – חייבת להביא בחשבון את המדיניות הנוהגת ביחס לעבירות אלה במדינות אחרות כדי למנוע העתקת פשיעה לישראל.

186 ניתוח כללי של סוגיות העתקת פשיעה במרחב הבין־לאומי ראו Broude & Teichman, לעיל ה"ש .1