

תכנית ה - COMPSTAT במשטרת ניו-יורק ויישומה במשטרת-ישראל: 1999-2000

מאיה גולדשלג* ועופר שבתאי**

* *מפקח, מדור מחקר, אגף המודיעין, משטרת-ישראל, בעלת תואר שני
בקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית.*
** *פקד, קצין איסוף המודיעין במשטרת-ישראל, בעל תואר שני
בקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית.*

(נתקבל במערכת ביוני 2001, אושר לדפוס באוקטובר 2001)

מאמר זה מציג את השינוי הארגוני, שהונהג ב - 1994 במשטרת ניו-יורק, ואומץ ב - 1999 על-ידי משטרת-ישראל, בתקופת המפכ"ל יהודה וילק. מהות השינוי היא שיפור המנהיגות המשטרתית וייעולה, תוך חיזוק מפקדי תחנות המשטרה, באמצעות הטלת אחריות והאצלת סמכות לפעול כנגד הפשיעה באופן אקטיבי ולא רק תגובתי. תפקוד המפקדים נבדק מול ניתוח נתונים סטטיסטיים אודות תפקוד המשטרה. מאמר זה בוחן את הליך הטמעת תכנית ה - COMPSTAT במשטרת-ישראל, תוך השוואה לדרך הפעלת התכנית בניו יורק. המסקנה המרכזית היא, שמשטרת-ישראל חסרה עדיין את התשתית הארגונית והטכנולוגית, על-מנת להטמיע את השינויים הארגוניים הדרושים לצורך הפעלת התכנית. COMPSTAT קיבל כאן, בתקופת המפכ"ל לשעבר, יהודה וילק, ביטוי של ביקורת שיטתית על פעילותם של מפקדי התחנות, אך איבד ממשמעותו הארגונית מבחינת שינוי דרישות התפקוד מהמפקדים. התכנית הישראלית שמה דגש רב על תשומות התהליך ולא על עיקריו ומטרותיו המרכזיות.

מילות מפתח: COMPSTAT, Crime Mapping, פשיעה, מיפוי פשיעה,
NYPD, לחימה בפשיעה, "ניהול לפי יעדים ומדדים".

"The best executive is the one who has sense enough to pick good men to do what he wants done, and self-restraint enough to keep from meddling with them while they do it."

William Bratton (1998).

מבוא

ה - COMPSTAT מהווה חלק מתהליך התייעלות המשטרה באמצעות תכנית ניהול חדשה שיושמה במשטרת ניו-יורק (NYPD) בשנת 1994, עם כניסתו לתפקיד של המפקד William Bratton. ה - COMPSTAT מבוסס על האמונה, כי למשטרה יכולת של ממש להשפיע על שיעורי הפשיעה. מטרת התהליך הייתה לייעל את תפקוד המשטרה בהורדת רמת הפשיעה, תוך שינוי הגדרת המשטרה את תפקידה מגורם מגיב לגורם יוזם ואחראי לרמת הפשיעה, והעברת אחריות ישירה לתהליך זה לפיקוד המשטרה בכל הרמות. תוצאות התהליך בניו-יורק היו מרשימות במיוחד: בין השנים 1993-1995 חלה ירידה של 25.9% ברמת הפשיעה בעיר (Heskett, 1996). בשנת 1997, לדוגמא, נרשמו בניו-יורק 767 מקרי רצח - המספר הנמוך ביותר מאז 1967, לעומת 2245 מקרי רצח בניו-יורק ב - 1990. בעקבות תוצאותיה המרשימות של הפעלת תכנית זו בניו-יורק, היא

אומצה במקומות נוספים בארצות-הברית ובעולם, בכלל זה בישראל (על-ידי המפכ"ל, דאז, רב-ניצב יהודה וילק, באוגוסט 1999)¹.

אסטרטגיית הניהול החדשה נועדה לעודד אחריות של המפקדים, תוך מתן שיקול דעת נרחב ומקורות נדרשים למפקדים המקומיים, על-מנת שינהלו כראוי את יחידתם. הגישה דורשת מהמפקדים רמת עדכון גבוהה ברמת הפשיעה ותנאי איכות החיים באזור אחריותם, תוך הבהרה ברורה, כי מטרת המשטרה אינה "להגיב" לפשיעה אלא "להתמודד" עמה ולהביא לצמצומה. גישה זו התגבשה במהלך השנים להליך הקרוי COMPSTAT, המתבטא במפגשים שבועיים של פיקוד המשטרה הבכיר עם מפקדי התחנות. מפגשים אלה עוסקים בבחינת תפקודם בנושא צמצום הפשיעה, עדכון הדרג הבכיר בצורכי השטח והזרמת מידע יעיל בין כל הגורמים הרלוונטיים לתהליך (גורמים פנים משטרתיים וגורמים קהילתיים כאחד).

למרות שסטטיסטיקה היא החלק הנראה ביותר לעין בתהליך, כמו גם שימוש בשיטות ניתוח פשיעה חדשות, המתבססות על ניתוח סטטיסטי, אין זהו החלק המרכזי שלו. הליך זה מעביר את האחריות ואת הבעלות על התחנה הישר לידי מפקד התחנה. הדגש הוא על מנהיגות אמיצה ויוזמת של מפקדי התחנות, אשר נדרשים לקחת אחריות על רמת הפשיעה באזורם, ולהשיג תוצאות הודות ליוזמתם, לתעוזתם וליצירתיותם (ואמנם, הגירסה הישראלית של ה - COMPSTAT כונתה על-ידי מיישמה במשטרת-ישראל "מנהיגות בתנופה").

¹ סקירת מפגש קציני משטרת-ישראל עם נציב משטרת ניו-יורק, דאז, האורד ספיר, בנושא קומפסטט, ערב יישום השיטה בארץ, התפרסמה בגיליון מס' 3 של "משטרה וחברה" (המערכת).

נציב משטרת ניו-יורק דאז, William Bratton הגדיר את גישתו החדשה לתפקוד המשטרה כך: "האוכלוסייה עבור המשטרה היא לקוח, הפושעים עבור המשטרה הם המתחרים, השוטרים בתוך הארגון הם אנשי מכירות והפחתת הפשיעה היא הרווח של הארגון" (Heskett, 1996). הפנמת גישה זו הייתה צריכה, לדעתו, לשפר את תפקוד הארגון כמגן העיקרי של החברה מפני הפשיעה, ומטרה זו אכן הושגה.

אימוץ התכנית על-ידי משטרת-ישראל נבעה מצפייה, כי תוצאות דומות ניתן להשיג גם בארץ, תוך יישום עיקרי התכנית והתאמתם למציאות הישראלית. מטרתו של מאמר זה לבחון את תכנית הניהול החדשה ותהליך הטמעתה בניו-יורק ובישראל, תוך התמקדות בשאלה, האם במתכונתה הנוכחית יכולה תכנית ה- COMPSTAT בישראל להגיע לתוצאות דומות לאלה של משטרת ניו-יורק. יצוין, כי המאמר מתמקד בתקופתו של המפכ"ל יהודה וילק בלבד. יש חשיבות להדגשה זו, שכן, חלו שינויים ברציונל של ה- COMPSTAT ובאופן יישומו, מאז כניסתו של המפכ"ל שלמה אהרונישקי לתפקידו בתחילת ינואר 2001.

הרקע התיאורטי לרעיון ה- COMPSTAT

כללי

פרק זה מתבסס רובו ככולו על הצעת מחקר של (Weisburd et al. 1998) לבחינת מהות ה- COMPSTAT ויישומו במשטרות שונות בארצות הברית.

הפילוסופיה

COMPSTAT היא בעיקרה שיטת ניהול מודרנית, שפותחה במטרה להגביר את הפיקוח על הפשיעה בעיר ניו-יורק, לייעל אותה ולשפר את רמת איכות החיים בה. התכנית שאבה רבות משיטת ניהול המבוססת על עקרונות, המבטיחים מחויבות ומסוגלות של הדרג הניהולי כלפי מטרות הארגון, שנקראת Strategic Leadership או Strategic Choice. שורשי שיטת ניהול זו נטועים בעבודתו של Philip Selznick בשנות ה-50' וה-60'. עקרונות אלה אומצו לראשונה בשנות ה-80' בסקטור הפרטי-העסקי, ורק מאוחר יותר שווקו לגופים ממשלתיים.

קיימים שישה עקרונות לשיטת ניהול אסטרטגי, שעליהם מתבססת התכנית :

1. **הבהרת מטרות הניהול** באמצעות התמקדות בערכי ארגון בסיסיים והגשמתם או הבאתם למצב, שבו הם ניתנים להגשמה ממשית (במשטרה - המטרה היא פיקוח על הסדר הציבורי וצמצום שיעורי הפשיעה).
2. **מתן עדיפות לגופים אופרטיביים** בתוך הארגון ("גורמי השטח" בלקסיקון המשטרתי) על-פני גופים ניהוליים (המטה) בתוך הארגון.
3. **הפשטת הפיקוח הניהולי**, כדי להשיג את הגשמת הערכים הבסיסיים (הפשטת הקשר בין השטח לבין המטה).
4. **העלאת רגישות בבחינת הסביבה הארגונית**, כדי לזהות בעיות מוקדם ככל האפשר, ולפתח אסטרטגיות תגובה מתאימות על בסיס נתונים קיימים (Data Driven Strategy).
5. **העלאת גמישות ארגונית**, על-מנת לאפשר קידום של האסטרטגיות המבטיחות ביותר.
6. **ניצול שיטות ניתוח אמפיריות** להערכת האסטרטגיות הקיימות, כלומר שימוש בכלים מדעיים להערכת תפקוד הארגון אל מול המטרות והערכים שהציב לעצמו.

COMPSTAT היא שיטת ניהול דומה לזו המתוארת לעיל, המותאמת במיוחד למשטרה כארגון האחראי לאכיפת החוק והסדר. (Weisburd et al. (1998) מגדירים שיטת ניהול זו כ"פתרון בעיות אסטרטגי" (Strategic Problem Solving). שיטה זו אפקטיבית במיוחד עבור ארגונים כמו משטרה, המתפקדים בסביבה דינמית ולא יציבה. על-מנת לתכנן את תפקוד הארגון בתנאים אלה, קיים צורך ב"תמונת מצב רחבה וכוללת", על-מנת להגיב נכונה לשינויים התכופים. יתרונה של הגישה הוא בניצול המידע ובשינוע משאבים, בהתאם לשינויים הנכפים על הארגון כדרך להשגת תוצאות תפקוד טובות יותר.

שינוי ארגוני בסדר גודל דומה לזה שהתרחש במשטרת ניו-יורק, איננו אפשרי ללא הכרה של הנהגת הארגון בקשיים, המונעים מהארגון את תפקודו התקין. (Weisburd et al. (1998) מונים מספר תנאים מקדימים שהיוו בסיס לשינויים בשיטת העבודה של COMPSTAT :

- א. תחושת הכישלון לצד כישלוננו האמיתי של השיטור המסורתי והבירוקרטי בהתמודדות עם שיעורי הפשיעה ועם חרדה ציבורית מפני הפשיעה; כישלון הטיפול במיעוטים ובקבוצות מצוקה; לעג אקדמי לשיטות השיטור הנהוגות; תחרות מצד הגופים הפרטיים בתחום מתן שירותי אבטחה אישית ועוד. בשל כל אלה, המשטרה הייתה חייבת לשנות את הגישה כלפי מידת אחריותה לרמת הפשיעה.
- ב. ייחס אמביוולנטי כלפי השיטור הקהילתי, שנתפס בעיני השוטרים כאובדן שליטה וריכוזיות, וכאובדן מיקוד במניעת פשיעה ועבריינות.
- ג. עליית מודעות המפקדים לצורך בחשיבה אסטרטגית כההליך קבלת החלטות המבוסס על מידע קודם ועל תכנון Data Driven Decision Making.

- ד. עלייה בכמות הידע אודות סיבות לפשע ובאיכותו ואודות שיטות מניעה יעילות לפשע.
- ה. נגישות לטכנולוגיות מפותחות (בעיקר טכנולוגיות מחשוב חדישות), המאפשרות ניהול, ניתוח, הצגה גרפית של נתונים, תוך העברת מידע למשתמשים בזמן אמת.
- ו. חשיפת מפקדי משטרה לשיטות ניהול חדשות ואפקטיביות, והכשרתם לשימוש בהן, תוך היוועצות בגורמי חוץ מקצועיים רלוונטיים ליעול תהליכי ניהול הארגון.
- לצד תנאים אלה, סבלה משטרת ניו-יורק מבעיות פנים ארגוניות קשות:
- א. העדר תחושת חשיבות המשימה העיקרית - צמצום הפשיעה, שלשמה קיים (לדעתם) הארגון.
- ב. ציפיות נמוכות ממפקדי הארגון במילוי תפקידם בתחום צמצום הפשיעה.
- ג. העדר יוזמות בקרב המפקדים, וחוסר ניצול של תיאוריות קרימינולוגיות חדשות, כדרך לחיפוש אחר דרכים יעילות יותר להתמודדות עם אי-סדר ועם פשיעה.
- ד. מבנה ארגוני ארכאי ולא פרודוקטיבי, שאיננו יכול לקדם עבודה אפקטיבית. מפקדים בשטח כבולים על-ידי המטה, בלי יכולת ליזום ולהתאים אסטרטגיות חדשות ללוחמה בפשיעה, התואמות לדרישות באזור שירותם.
- ה. העדר מידע נגיש אודות שיעורי פשיעה, בעיות בטחון הציבור, תהליכים ושינויים באפיוני הפשיעה ועוד.
- ו. הפיקוד בדרג הביניים היה חסר יכולת תמרון והתאמה לדרישות השטח והפיקוד הגבוה בו זמנית.
- לאור התנאים שצוינו לעיל, גובשה תכנית לשינוי תפקוד הארגון בשיתוף הפיקוד הבכיר של משטרת ניו-יורק ויועצים ארגוניים שעמדו לשירותה. עיקר השינויים

התמקדו בהעלאת אחריות כל רמות הפיקוד באמצעות ניצול יוזמות חיוביות ויוזמות שליליות כאחד. במקביל, אומצו ארבעה עקרונות לצמצום הפשיעה ופילוסופיית פעולה של ארבעת השלבים, שהפכו בהמשך ל"מנטרה" הארגונית (Heskett, 1996; Maple, 1999; Bratton, 1998; McDonald, 2001):

1. **שימוש במידע מדויק ובזמן אמת הנגיש לכל רמות הארגון** - הנחת היסוד היא "אם ניתן לנבא, ניתן למנוע". על כן, שוטרים בכל הרמות בארגון זקוקים למידע מדויק אודות סוגי הפשעים, מקום התרחשותם וזמן התרחשותם, נסיבותיהם ומבצעייהם, על-מנת להשיג מודעות ונכונות לפעילות מכוונת גם היא בכל הרמות. הסיכוי לתגובה משטרתית אפקטיבית לפשע עולה באופן פרופורציונלי לדיוק המידע שבידיה. מידע נאגר באופן אלקטרוני, והצגתו נעשית באמצעות טבלאות ומפות על-פי מרכיבים של סוג הפשיעה, מקום התרחשות העבירה, זמן התרחשות העבירה, מקום הפעילות המשטרתית, סוג הפעילות וזמנה ועוד.
2. **בחירת הטקטיקות היעילות ביותר לפתרון בעיות ספציפיות** - הטקטיקות צריכות להיות גמישות וניתנות להתאמה למגמות המשתנות בפשיעה. "אי תכנון הוא תכנון לכישלון". כלומר, מפקד חייב לפתח טקטיקה ברורה ויעילה לטיפול בפשיעה. בשלב זה מתבטא הדגש על מניעת פשיעה ולא על תגובה בלבד.
3. **פריסה מהירה של אנשים ומשאבים ליישום של הטקטיקות המוצעות**. כלומר, גמישות בניהול המשאבים על-מנת לענות לאתגרים חדשים.
4. **מעקב והערכה בלתי פוסקים אודות הפשיעה והמאבק בה על-מנת להשיג את השינויים הנדרשים** - עיקר השינוי התמקד בשינוי יחס של כל רמות הארגון לרמת אחריותם למטרה העיקרית של המשטרה כארגון - צמצום הפשיעה, במקביל ליישום שיטות ניהול חדשות המסייעות בהשגת מטרה זו. תהליך זה דורש שימוש תמידי בהערכת פעילות המשטרה והשלכותיה על מצב הפשיעה.

הטכנולוגיה

כפי שצוין קודם לכן, בארגון המתפקד בתנאים המשתנים בתדירות גבוהה, סביבת עבודה, המבוססת על נתונים עדכניים, נושאת משמעות רבה ביותר לתפקודו. מכאן, שהדגש שהושם על שימוש במידע ביישום שיטת ניהול חדשה, מצא את ביטויו בתכנית ה- COMPSTAT. הצורך המרכזי הוא במידע נגיש, קליט ויזואלית, מעודכן עד רמה של כמעט רמת On-Line וניתן לאחזור בחיתוכי נתונים רבים.

משטרת ניו-יורק יזמה שיטת עיבוד נתונים ישנה - חדשה והיא **מיפוי פשיעה** (Crime Mapping), כדרך למדידת מידת ההשפעה של פעילות משטרתית על עבריינות. עד לתקופה האחרונה, מעטים בלבד היו השימושים במיפוי הפשיעה, וגם מעטות היו אותן סוכנויות אכיפה, שיכלו ליצור מפות אלה ולספקן. עם זאת, ניסיון השימוש בשיטת מיפוי לצורך אבחון בעיות וגורמיהן הוא עתיק ימים. המקרה המפורסם הראשון הוא של ד"ר Snow, אשר ב- 1854 מיפה בלונדון את מוקדי הכולרה בשילוב מיפוי מאגרי מים בעיר. למרות הדימוי הקיים בציבור, בעיקר הודות לתקשורת ולסרטי קולנוע, כי כל משרד משטרתית אמור להיות מצויד במפות צבעוניות ועליהן סיכות, המסמנות את מקום ביצוע העבירות בעיר, היו עד לאחרונה סוכנויות אכיפה מעטות אשר יכלו לספק מפות אלה, כדי לבחון את נושא התפשטות הפשיעה (דווקא בישראל המצב טוב בתחום זה, בעיקר עקב דרכי העבודה של המודיעין המשטרתית וחקי הדגם הצבאי בתחום זה). מפות פשיעה ראשונות נבנו בצרפת ב- 1829, והישוּו בין רמת השכלה של תושבי צרפת באזורים שונים לבין רמת הפשיעה בתחום הרכוש ובעבירות נגד אדם באזורים. במשך הזמן ירדה ההתעניינות בשיטות ניתוח פשיעה באמצעות מיפוי.

בארצות-הברית התאחר פיתוח השיטה עוד יותר, בשל הביזור הרב ובשל היעדר שיטת איסוף אחידה על בסיס משותף בין המדינות השונות בברית, של נתונים דמוגרפיים ושל נתונים פליליים.

הרעיון למסד את הפקת מפות הפשיעה הוויזואליות באמצעות מחשב, עלה רק בשנות השישים המאוחרות. למרות ההתלהבות סביב האפשרות להפקת מפות ממוחשבות, אימצו משטרות מעטות בלבד שיטת ניתוח זו כאמצעי, אשר יכול לתרום לארגון. הכישלון נבע בעיקר מהעובדה, שהמפות פותחו תוך התחשבות מעטה בלבד לתיאוריות ולתפיסות ארגוניות. גם האקדמיה התייחסה לשיטה זו כאל עניין משטרתי גרידא, בעל מרכיבים טכנולוגיים בלבד וללא חשיבות תיאורטית. הפקת מפות טובות דורשת שימוש במחשוב משוכלל, שמשרדי משטרה קטנים מתקשים להשיגו וכן העסקת אנשי מטה רבים, שהמשטרה אינה מעוניינת להקצות (ומעדיפה להעסיק כוח אדם זה בעבודות שטח).

עם הזמן, השימוש בשיטה נעשה זול יותר ונגיש יותר. במקביל להתפתחות הטכנולוגית, התפתחו התיאוריות, אשר העמידו במרכזן את הקשר שבין מקום לפשע, והכניסו את מרכיב המקום לטכניקת מניעה ופיקוח על הפשיעה.

מיפוי פשיעה מסייע רבות לא רק במניעת פשיעה אלא גם בשיתוף הקהילה במניעתה. על-ידי הצגת נתונים ממשיים ומוחשיים לנציגי קהילה בעבודה משותפת מול רשויות האכיפה, קל יותר לקבל את הסכמתם ואת נכונותם לעבודה משותפת ולפיתוח תכניות התמודדות ארוכות טווח ממוקדות להתמודדות עם הפשיעה. Mazerolle, Belluci and Gajewski (1997) טוענים, שלא די בשימוש במיפוי פשיעה גרידא, אלא יש להסב תוכנות הצגה וניתוח שונות בהתאם למטרות, שאותן רוצים להשיג.

הבעיה העיקרית בפיתוח מיפוי פשיעה היא "ריבוי של מידע" (Data Overload), עליה מצביע Block (McEwen and Weisburd, 1997). ככל שניתוח מנסה להתחשב במידע רב יותר, כך הוא עצמו הופך למסובך ולמורכב יותר, וקשה יותר להחליט, איזה נתונים הם מרכזיים יותר לצורך עריכת הדיון. בעיה נוספת

היא הפער שבין הציפיות הקיימות ממערכות מיפוי שונות למציאות, שבה מפות שונות אינן מסוגלות לספק את דרישות הלקוח (McEwen and Weisburd, 1997).

על-מנת לנצל את שיטת מיפוי הפשיעה במלואה, יש לענות על שתי שאלות בסיסיות: מי יעסוק בכך במשטרה ולאילו מטרות, ומיהו לקוח היעד (End-User) של המערכת. להצגת נתונים ויזואלית עוצמה רבה בשכנוע ואף יכולת להביא לשינויים במדיניות, לצד יעילותה בשימוש לצורכי התמודדות היומיומית עם הפשיעה. כך, מיפוי יכול לשמש היטב את החוקרים או את הדרגים האחראיים במשטרה על אפיון תופעות פשיעה. עבור דרג השטח, המיפוי חשוב בעיקר לצורך ניהול חקירות יעילות יותר והפעלת תכניות מניעה יעילות.

מיפוי פשיעה יהיה שונה בהתאם לאפיון שטח המיפוי - עירוני, כפרי או בינעירוני (פרברים), וזאת בשל בעיות הפשיעה השונות הפוקדות את המקומות הללו. כך לדוגמא, לשטח כפרי רלוונטית יותר המתאם בין תאונות-דרכים לקטעי כבישים שונים, ובעיר - מוקדי מכירת סמים לפי רחובות. לכן, מיפוי סכמתי יכול ליצור בעיות רבות יותר מאשר הוא מסוגל לפתור (Mazerolle et al., 1997).

בהתאם לתפיסה תיאורטית זו של שימוש בנתונים סטטיסטיים כחלק בלתי נפרד מעבודת התכנון במשטרה, נתוני ה- COMPSTAT בכללותם אמורים לשקף את מידת הבנתו של המפקד את בעיות הפשיעה באזורו, ולגרום לפיתוח אסטרטגיות לוחמה חדשות בשיתוף פעולה מלא בין פיקוד השטח לפיקוד הגבוה.

מרכיבים מרכזיים בתהליך ה- COMPSTAT המבטאים את העקרונות הניהוליים על-פי גישת ה- Strategic Leadership המותאמים לצורכי המשטרה הם (Weisburd et al., 1998):

1. **הבהרת מטרות הארגון:** הפיקוד הגבוה אחראי על הבהרת המשימות העתידיות של הארגון, המהווה הצדקה לקיומו. ההבהרה כוללת הפגנת מחויבות ההנהלה למשימות אלה, באמצעות קביעת מדדים ברורים להערכת הארגון ולהערכת מנהיגיו (לדוגמא, הורדת הפשיעה ב - X%).
2. **הבניית פעילות הארגון סביב מדד גיאוגרפי (Geographic Organization Of Operational Command):** בשל היותו של השיטור מאורגן על בסיס טריטוריאלי, הפיקוד הגבוה ופיקוד הביניים מחויבים בהחלטותיו להתייחס לאחריות טריטוריאלית של המפקדים ושל הארגון כולו.
3. **ניתוח בעיות המבוסס על נתונים ועל הערכת מאמצי הארגון להביא לפתרון** (Data driven analysis of problems and assessment of the department's problem solving efforts): נתונים סטטיסטיים מדויקים מאפשרים לזהות בעיות, לנתח אותן ולאמץ תגובה המתאימה להתמודדות עמן. המידע חייב להיות נגיש לכל בעלי התפקידים הרלוונטיים על בסיס של עדכון תקופתי ובפורמט אחזור "ידידותי".
4. **טקטיקות אפקטיביות לפתרון בעיות,** הנבחנות על בסיס היותן תגובה מתאימה ומקורית לפשע. על כן, מחויב הארגון לעודד יוזמה וחינושים, המסייעים להשגת מטרות הארגון.
5. **גמישות ארגונית** (תואם במידה מסוימת את סעיף 4 שלעיל): שינוי שיגרת העבודה בהתאם לתמונת מצב אסטרטגית ובהתאם לשינוע משאבים.
6. **אחריות פנימית** (Internal Accountability): מפקדים בדרג הקו בכל הרמות אחראים לדעת כל נתון בנוגע לתחום פיקודם, כולל בעיות ונתוני פשיעה. הם משיגים תוצאות ברות מדידה בהפחתת בעיות אלו, או לפחות מפגינים מאמצים בלתי נלאים ללמוד מניסיונם.
7. **אחריות חיצונית** (External Accountability): חשיפת הנתונים בפני גורמי ציבור ובפני נציגי הקהילה הרלוונטיים לפעילות המשטרה. הפרסום יסייע בהשגת תמיכה והערכה לפעילות המשטרה.

לסיכום, שיטת הניהול החדשה העומדת בבסיס תכנית ה - COMPSTAT שאימצה משטרת ניו-יורק, שואפת להשיג שתי מטרות מרכזיות לתפקודו התקין של הארגון (ובמיוחד ארגון כמו משטרה):

1. העלאת רמת מחויבות העובדים למטרות הארגון ולמשימותיו.
2. הסתגלות הארגון לדרישות ולשינויים סביבתיים, תקופתיים ומשתנים.

תהליך ההתפתחות ההיסטורית של COMPSTAT במשטרת ניו-יורק

תיאור תהליך ההתפתחות של COMPSTAT בניו-יורק מבוסס ברובו על ספרו של Silverman (1999) "NYPD Battles Crime". יש לציין, כי ספר זה אינו מפנה תשומת לב מספקת לתהליכים ארגוניים, שליוו את הטמעת התכנית במשטרת ניו-יורק, ומבליט בעיקר את "ההיסטוריה הכתובה" של התהליך ואת הדמויות המרכזיות שלקחו בו חלק (נציב המשטרה, ראש העיר ועוד). עם זאת, בשל מיעוט המקורות אודות התהליך בכלל ובישראל בפרט, נסתמך על ספר זה בתיאור התפתחותה של התכנית בין השנים 1994 עד 1997.

מקורה של תכנית ה - COMPSTAT הוא בתהליך רה-אורגניזציה רחב היקף שהונהג במשטרת ניו-יורק ב - 1994, עם כניסתו לתפקיד של נציב משטרה חדש (Police Commissioner), William Bratton, ובשיתוף פעולה עם ראש העיר Rudolph Guliani. הצורך בשינויים ארגוניים מעמיקים התעורר לנוכח רמת פשיעה גבוהה בעיר ותחושת הציבור, כי המשטרה איננה מסוגלת להתמודד עם תופעה זו. רמת הפשיעה הייתה גבוהה עד כדי כך, שלא ניתן היה יותר לתרץ זאת בפאניקות מוסריות או בתהליכים חברתיים, שעברה החברה האמריקאית בתחילת שנות התשעים. תחושת חוסר האונים הייתה משותפת לגורמי האכיפה ולאנשי אקדמיה, אשר מצאו את עצמם בלא יכולת למצוא הסבר הולם למצב.

במחצית השנייה של המאה העשרים השתרשה הסכמה (Conventional Wisdom) בקרב קרימינולוגים וסוציולוגים, כי מרבית העבירות הן תוצאה ישירה של עוני ושל גזענות. עם זאת, תיאוריות המתבססות על הנחה זו נכשלו בניסיון להסביר את העלייה ברמת הפשיעה בחברה המודרנית, לנוכח השינויים החברתיים של סוף המאה. בתחילת שנות התשעים חל שיפור משמעותי בארצות-הברית במצבן הכללי של מרבית הערים הגדולות במדינה, הצטמצמה האוכלוסייה הצעירה בערים, חלה ירידה במספר סוחרי הסמים בהן, הסתיימו רוב המלחמות בין הכנופיות וחלה ירידה ברמת הגזענות של הציבור הרחב. לנוכח שינויים אלה, לא ניתן היה יותר להיתלות בהסברים חברתיים ופסיכולוגיים להסבר לתופעת הפשיעה. עלה צורך בבחינה מחודשת של תפקוד גופי האכיפה (והראשון בהם המשטרה), על-מנת להסביר את העלייה הדרמטית ברמת הפשיעה בשנות השמונים, שנמשכה בשנות התשעים המוקדמות (Heskett, 1996). למרות העובדה, כי גם במהלך כהונתו של נציב המשטרה הקודם, יוֹשֶׁמו מספר יוזמות חדשות במשטרת ניו-יורק (כגון פיתוח תכניות של שיטור קהילתי) וחלה ירידה של 8% ברמת הפשיעה בעיר, רמת החיים בעיר המשיכה לרדת, ושאלת הפשיעה עלתה למרכז השיח והדיון הציבורי (McDonald, 2001).

עם כניסתו לתפקיד, בחורף 1994, החל William Bratton בבחינת תפקוד הארגון ומבנהו, במטרה לאבחן מה הן נקודות התורפה של הארגון. התהליך בוצע באמצעות Transitional Teem, שגובש במיוחד למטרה זו, והורכב מיועצים ארגוניים ומאנשי מטה נבחרים. כתוצאה מעבודת שניים-עשר צוותים, שהוקמו לצורך הערכת תפקוד הארגון, התקבלה החלטה על רה-ארגון של משטרת ניו-יורק. הפגמים בתפקוד הארגון היו רבים, אך הראשון בחשיבותו, כפי שציין Bratton עצמו בספרו "Turnaround" (1998) היה, שהמשטרה,

במקום להילחם בפשיעה ולפעול למניעתה, ראתה את עצמה כגוף המגיב לפשיעה. השינוי העיקרי שנדרש היה בתחום לקיחת אחריות ארגונית על מצב הפשיעה בעיר, תוך מתן דגש על הענקת יוזמות ועצמאות נוספות למפקדים בשטח ברמה של מפקדי תחנות. לטענת צוותי הייעוץ, השינוי באסטרטגיית לוחמה בפשיעה לא היה אפשרי ללא שינוי ברמת האחריות של המפקד בשטח. Bratton לא היה מוכן לראות במשטרה גוף, שיש ביכולתו להגיב בלבד, אלא רצה לראות במשטרה גוף שמסוגל לגרום לשינוי של ממש במצב הפשיעה (Maple, 1999; McDonald, 2001).

אחד הצעדים המרכזיים להשגת מטרות אלה היה החלפת קצינים בכירים שעמדו בראש אגפים מרכזיים במשטרת ניו-יורק בקצינים זוטרים יחסית, שהוערכו כמסוגלים ליטול סיכונים גבוהים. צעד נוסף היה שילוב של שוטרי השטח בפיתוח החלטות אסטרטגיות וטקטיות שהתקבלו על-ידי הפיקוד הבכיר (המקביל ל"סגל הפיקוד הכללי", ספ"כ, בארץ). לכל מפגש של הפיקוד הבכיר הוזמנו מפקד צוות שטח ושוטריו (McDonald, 2001). הדבר איפשר לצמצם את הפער הבירוקרטי הגדול בין הפיקוד לשטח, להעביר תמונת מצב אמיתית ישירות אל פיקוד המשטרה ולספק את צורכיהם המידיים של שוטרי השטח.

לפני הכנסת שיטת ה- COMPSTAT, לא ראו רוב המפקדים המקומיים את מטרת צמצום הפשיעה כנמצאת באחריותם הישירה. נהפוך הוא, מפקדי התחנות עמדו ברשות עצמם בהתמודדותם מול הפשיעה. חלקם הצליחו בהשגת מטרה זו וחלקם לא. המטה לא יכול היה לסייע או לגרום להעלאת המוטיבציה בקרב מפקדי התחנות לתקוף את הפשיעה ואת הבעיות של אי-סדר. הוא היה איטי מדי בהעברת משאבים וכוח-אדם הדרושים לשטח. על כן, הצעד הראשון היה העברת "בעלות" על התחנה ומצב הפשיעה בסביבה למפקדים המקומיים. הדרישה הייתה להעלות את מחויבות המפקדים לרעיון ה"בעלות" ולעורר יצירתיות ויוזמה. כתגמול, קודמו המפקדים והועברו לתפקידים, שבהם רמת ההשפעה הייתה גבוהה יותר.

בסופו של דבר, התגבשו שינויים אלה למכלול דרישות חדשות מהפיקוד המשטירתי בניו-יורק, הן ברמת השטח והן ברמת המטה: דרישה לשיפור אסטרטגיות לחימה בפשיעה וגיבוש אסטרטגיות חדשות, דרישה לצמצום תופעת "אוכלי חינם", לעדכון מידע אודות מצב הפשיעה, למיפוי גיאוגרפי של הפשיעה, להענקת שיקול דעת רב יותר למפקדים מקומיים, לפתרון יצירתי של בעיות הפשיעה ולעידוד יוזמה ברמת היחידה. תכנית ה- COMPSTAT שימשה זרז להשגת מטרות אלה.

התהליך קיבל את הכינוי "COMPSTAT" על שם המחשב שאכסן את קובץ הנתונים ששימש לבנייתו. עד היום, גם בקרב יוזמי ה- COMPSTAT בניו-יורק אין הסכמה חד משמעית בנוגע למהותם של הרכיבים בראשי התיבות: "Compare Statistics" (Maple, 1999), "Computer Driven Crime" ; "Statistics" (McDonald, 2001) או "Computer Statistics" (Maple, 1999); (Bratton, 1998). עם זאת, השם מבטא תהליך של הפעלת שיטת ניתוח ממחושבת של נתונים סטטיסטיים ככלי להערכת עבודת המשטרה ומפקדיה.

הרעיון עלה לאור העובדה, כי רוב המפקדים - זוטרים ובכירים יותר כאחד - לא היו מעודכנים בסטטיסטיקה פלילית של אזור אחריותם, שלא לדבר על העדר סטטיסטיקה עדכנית השוואתית בין אזורי פיקוח משטירתי שונים. בהתאם לגישת הניהול החדשה, שאומצה על-ידי משטרת ניו-יורק (ראה בהמשך), המטרה הייתה, להעלות את רמת הידיעה של המפקדים לגבי מצב פשיעה באזור אחריותם. מטרה נוספת הייתה לגרום למפקדים לראות בצמצום הפשיעה את אחריותם הישירה ולא "נקודות זכות" לקראת קידום בתפקיד. כינוסים חודשיים בהשתתפות מפקדי תחנות והפיקוד הגבוה סיפקו מסגרת להשגת מטרות אלה, ובהם נתנו מפקדי התחנות דין וחשבון על דרך המאבק שלהם בפשיעה, לאור הנתונים הסטטיסטיים שהוצגו. השאלה המרכזית שהופנתה

כלפי מפקדי התחנות ולשמה התקיימו הכינוסים הייתה: "מה אתה עושה בנוגע לפשע?".

הכוונה הייתה להשתמש בנתונים סטטיסטיים on-line, כדי לדרוש מהפיקוד הגבוה התייחסות רצינית לתכניות לוחמה בפשיעה שאימצו התחנות. על-מנת לספק תמונת מצב פשיעה אמינה יותר, שיקוף הנתונים היה צריך להיות ברור וניתן להבנה מהירה. הפתרון היה להשתמש בשיטת מיפוי הפשיעה (Crime Mapping) שאיפשרה חשיפה של מתאמים בין סוגי פשיעה שונים לתופעות שונות של אי-סדר, אשר עד כה היו ברמת הנחות בלבד.

עם התפתחות ה - COMPSTAT כל המערכת המשטרתית נחשפה למידע איכותי, במקביל למידע כמותי שסיפקו נתונים סטטיסטיים גם קודם לכן, כגון תנאי שירות, קורות חיים של מפקדי התחנות, מוטיבציית השוטרים ועוד.

מבנה מפגשי ה - COMPSTAT בניו-יורק שונה מספר פעמים במהלך השנים האחרונות. בתחילה, לא נוהלו רישומים של המפגשים, לכן, ניתן היה לבחון את יעילותן של האסטרטגיות החדשות רק על-פי זיכרוןם של אנשי הפיקוד שנכחו במפגשים (Bratton, 1998). העדר הרישום לא מנע מאינפורמציה משייבות אלה "לדלוף" לגורמי השטח בכל הרמות בצורה בלתי-פורמלית. "השמועות" כללו לא רק מידע על הצלחתו של מפקד זה או אחר או על כישלונו, אלא גם עדכונים הדדיים בשיטות התמודדות חדשות, תופעות פשיעה הפוקדות תחנות שכנות ועוד. עדכוני ה - COMPSTAT הבלתי פורמליים תרמו להשגת אחת ממטרותיו העיקריות של התהליך והיא שיפר זרימת המידע בין גורמים משטרתיים שונים. ב - 1996 החלו לנהל רישומים של המפגשים. הרישום כלל את כל הרעיונות שהועלו במהלך הישיבות להתמודדות עם תופעות פשיעה, כמו גם דיונים על תיקי חקירה ספציפיים המועלים במפגש. הדיון בישיבות אלה ירד לעתים לפרטים הקטנים של תיקי חקירה קשים שהועלו לדיון, על בסיס נתונים שהוכנו

מראש עבור הפיקוד וכללו את כל הפרטים הדרושים להשתתפות אינטנסיבית בניהול הישיבה ובתשאול מפקדי התחנות. גם הודעה למפקד התחנה, זמן קצר לפני הופעתו בדיון, נועדה להגביר את רמת העדכון של מפקד התחנה על המתרחש באזור אחריותו בכל עת.

ככל שהתרחב השימוש ב- COMPSTAT, גבר הצורך בסטטיסטיקה מעודכנת יותר, המציגה שילוב בין נתונים רבים יותר, אשר לא רק יאחד מידע מאגפים שונים וישחזרו, אלא גם יעניק לו משמעות מחודשת. מעבר לכך, חשיפת המידע הסטטיסטי, המועלה בישיבות בפני הציבור הרחב, סייעה בהשגת הידוק הקשר שבין המשטרה לקהילה. בתחילת התהליך נרשם על ספרי ה- COMPSTAT: "לשימוש פנים משטרתני בלבד, אין לחשוף בפני הציבור או בפני סוכנויות אחרות". ספר ה- COMPSTAT ה- 200 הופץ לכל יחידות המשטרה, לכול הפקידים הבכירים בעיריית ניו יורק, למשרדים של קציני מבחן, לבתי משפט, לסוכנויות פדרליות ולמספר גופים חיצוניים. לשם פתרון יעיל של בעיות, McDonald (2001) מציעה להזמין למפגשי ה- COMPSTAT נציגי ארגונים שונים שיש להם נגיעה לנושא הפשיעה ולהתמודדות עמה. במהלך השנים, השתתפו בישיבות למעלה מ- 250 נציגים ממדינות זרות (כולל נציגים מישראל).

יתרונה של תכנית ה- COMPSTAT על-פני תכניות רה-אורגניזציה אחרות, שמשטרת ניו-יורק נחשפה אליהן בשנים הקודמות, היה בכך, שלא תוכננה עבור המשטרה על-ידי גורם חיצוני אלא פותחה בתוך המשטרה. על כן, היא שירתה בצורה הטובה ביותר את צורכי הארגון (Bratton, 1998).

רעיון נוסף, שקיבל משנה תוקף בתכנית ה- COMPSTAT, הוא ה- Intelligence-Led Policing, כלומר, מידע מדויק ככלי לשיפור תהליך קבלת ההחלטות וטיבן. למרות שזהו רעיון ישן למדי בסוציולוגיה ארגונית, ה- COMPSTAT הבליט את העיקרון, כי לא מספיק שמידע יהיה קיים

במקום כלשהו, אלא יש צורך בהעברתו בצורה קומוניקטיבית למקבלי ההחלטות (Maple, 1999). גם בעבר, רוב המידע התנקז במטה אצל מקבלי ההחלטות. עם זאת, להחלטות אלה היו תגובות מעטות בלבד מצד אנשי השטח, שיכולות היו להגיע לפיקוד. שינויים ארגוניים אחרונים איפשרו לגורמי השטח, מעבר להספקת המידע, גם השפעה על החלטות המטה. השינוי הוריד את המחיצות הקיימות בהזרמת מידע באופן ישיר בלא מתווכים בין הפיקוד לשטח. גם המשמעות של העברת מידע השתנתה. הפיקוד איננו מעוניין במידע רק "כדי לדעת", אלא מידע הוא כלי, שבאמצעותו הפיקוד הזוטר משפיע על קבלת ההחלטות הנוגעות ישירות לתפקודו.

יש לזכור, כי COMPSTAT הוא חלק מכלל השינויים הארגוניים שהונהגו במשטרת ניו-יורק בשנים האחרונות. עד היום, מרבית השינויים הארגוניים שהוצגו במשטרות שונות היו קצרי טווח בשל היותה של המשטרה ארגון בירוקרטי, שאינו סובל דה-צנטרליזציה, גמישות רבה והיררכיה רכה. הדינמיקה הארגונית של משטרת ניו-יורק לאחר ה - COMPSTAT השתנתה באופן מהותי. עד אז, כאשר המשטרה לא הצליחה להתמודד עם שיעור הפשיעה, היא פנתה להסברים חברתיים וכלכליים. החל מ - 1994 שינתה משטרת ניו-יורק באופן מבני את דרך הסתכלותה על הפשיעה ועל דרך התמודדות עמה. בעבר, הייתה המשטרה "מכונה משומנת היטב", שמטרתה העיקרית היא לשמור על משטרה לא מושחתת ויציבה. השינויים האחרונים שמו במרכז עיסוקה דרישה לשינוי ולחידוש: דרישה להתמודדות עם הפשיעה, לא רק להגיב לאירועים פליליים, קידום צעירים בעלי יוזמה לעמדות מפתח בפיקוד השטח ועידוד התנהגות של לקיחת סיכונים. המטרה הייתה העברת אחריות רבה יותר למפקדי השטח, תוך הבהרה, כי לא יפגעו מלקיחת אחריות על מעשיהם.

תהליך ה - COMPSTAT במשטרת-ישראל

משטרת-ישראל אימצה בשנים האחרונות מספר תכניות ניהול חדשות שמטרתן לשפר את תפקוד המשטרה ולצמצם את הפער בין משטרת-ישראל לבין משטרות העולם. בין התכניות ניתן לציין את "העבודה לפי יעדים ומדדים" ו"שיטור קהילתי" - שתיהן מבוססות על הגישות הרווחות היום בתחום מדעי המשטרה. גם תכנית ה - COMPSTAT אומצה בעקבות ניסיונה של משטרת-ניו-יורק בהורדת רמת הפשיעה בעיר באופן דרסטי.

השם הנוסף שניתן לתכנית ה - COMPSTAT בישראל, הוא "מנהיגות בתנופה". התכנית הוגדרה כתפיסת מנהיגות חדשה, שלה מחויבים המפקדים במשטרת-ישראל בעבודתם מול גורמי המשטרה וגורמי הקהילה, במטרה לצמצם פשיעה ולשפר את איכות החיים של אזרחי מדינת-ישראל. "מנהיגות בתנופה" נתפסה כאסטרטגיה ניהולית, המדגישה מנהיגות מפקדים כגורם מכריע בצמצום נפח פשיעה ובשיפור איכות החיים באזורם, על בסיס תכנון תקופתי ושוטף של הפעלת הכוחות הארגוניים בסיוע הרמה הממונה. על-מנת לבחון את יעילות יישום התכנית נעשה שימוש במידע סטטיסטי ממוחשב, המציג נתונים רלוונטיים לתפקודה של כל תחנת משטרה בארץ. למרות החשיבות שבניתוח זה, אין זה החלק המרכזי בתהליך. החלק החשוב ביותר הוא המנהיגות, והאלמנט החשוב ביותר הוא חיזוק מפקדי התחנות, מתן סמכות למפקדים לפעול נגד הפשיעה (סמכות פירושה - אחריות למאמצים שהושקעו ולתוצאותיהם).

כמו במשטרת ניו-יורק, גם בארץ מתבססת השיטה על ארבעה עקרונות:

1. שימוש במידע מדויק, בזמן אמת, הנגיש לכל רמות הארגון.
2. בחירת הטקטיקות היעילות ביותר לפתרון בעיות ספציפיות.
3. פיתוח כוח אדם ומשאבים ליישום הטקטיקות המוצעות ופריסתם.

4. לימוד, הערכה ומעקב בלתי פוסקים אחר המתרחש, על-מנת להשיג את השינויים הנדרשים.

התוצר הסופי של תהליך ה - COMPSTAT, בתקופת המפכ"ל יהודה וילק, היו דיוני המפכ"ל, שנועדו להעריך את מצב הפשיעה בארץ ואת יעילות פעילותם של מפקדי השטח. הרעיון המרכזי של דיונים אלה הוא בדרישה ממפקדי התחנות להיות מעורים בתמונת מצב הפשיעה באזוריהם, ולפעול כל הזמן להשלטת הסדר. התהליך כולל איסוף נתוני פשיעה ונתונים על פעילות התחנה בכל הרמות לאורך זמן וניתוחם, עדכון כל רמות השטח בתמונת מצב הפשיעה באזור, בחינת תפקודו של מפקד התחנה והערכת רמת בקיאותו במתרחש באזור אחריות התחנה, הנחיית המפקדים לפעילות בהמשך ועידוד יוזמות ומנהיגות בקרב דרג הפיקוד הזוטר. דו"חות ה - COMPSTAT והפגישות השבועיות אפשרו למנהלי המשטרה ולמפקדים בכל הרמות לבחון את מצב הפשיעה בארץ, לבדוק כיצד פועלות האסטרטגיות להפחתת הפשע ולשנות אותן במידת הצורך. לכן, עיקר הפעילות המשטרית היא יזומה ואינה תגובתית בלבד.

שלבי הכנת התהליך: בפני המפכ"ל הוצג דו"ח נתונים סטטיסטיים, המתאר את פעילות כלל התחנות. נתונים אלה הם תקציר מנהלים, המופץ אחת לחודש לכל מפקדי התחנות (התהליך ממוחשב רק בחלקו). מתוך הנתונים ניתן לקבל מיפוי גיאוגרפי של תופעות הפשיעה. המיפוי כולל עבירות הקרויות "עבירות פע"ר" וכוללות התפרצויות לדירות ולעסקים, גניבות רכב וגניבות מתוך רכב. בנוסף, מוצג סך התפלגות העבירות ונתוני תאונות-הדרכים. ניתן לעשות מיפוי, לפי בקשה מיוחדת, בעבירות ספציפיות (כגון חטיפות תיקים). בנתונים אלה אין חידוש משמעותי מבחינת התוכן, שכן, הם היו קיימים במערכת הסטטיסטית של המשטרה גם בשנים קודמות), אך חל שיפור משמעותי בצורת הצגתם וחיתוכם. ההצגה החדשה מאפשרת השוואה יעילה בחתך של תחנות וגם בחתך של זמן לגבי כל תחנת משטרה בנפרד. על-סמך הנתונים, מקבל המפכ"ל

החלטה, איזו מבין התחנות לזמן לתחקיר. יש לציין, כי לא היה סדר קבוע, שבו הוזמנו התחנות להשתתף בדיונים, והמחוזות לא ידעו מתי יזמנו. מרגע קבלת ההחלטה, התמקדו קציני המטה באגפים המקצועיים באיסוף הנתונים הרלוונטיים לאותה תחנה ובניתוחם. הנתונים מתייחסים לתחומי החקירות, המודיעין, המבצעים, התנועה, הקהילה והמשמר-האזרחי ומשאבי אנוש, אך נעשו שינויים לפי הצורך.

מתווה הצגה חזותית של הנתונים בתחקיר

הנתונים המוזנים מנותחים על-ידי המחשב לקראת הכנת דו"ח ה - COMPSTAT, הכולל השוואת נתונים סטטיסטיים בנושאים הבאים :

- נתוני עבירות פליליות נבחרות בהשוואה תקופתית.
- התפלגות מספר תיקים פליליים (פ"א) ותיקי אי-תביעה (א"ת כללי/נוער).
- מעצרים - סך הכול, בוגרים/קטינים ומעצרים עד תום ההליכים.
- חקירה - כמות תיקים בחקירה.
- תביעה - כמות תיקי תביעה/שיפוט מהיר.
- עמידת היחידה ביעד מפכ"ל (על-פי שיטת העבודה לפי יעדים ומדדים).
- זיהוי פלילי (מז"פ) - הטבעות, הנצחות, גילויים, ביקורים בזירות עבירה.
- חקירות - סך התיקים הפליליים (פ"א) ותיקי האי-תביעה (א"ת) בהשוואה לתקופה המקבילה; סך התיקים הגלויים; העברת תיקים לתביעה ולפרקליטות.
- מודיעין: מספר ידיעות ותוצאות טיפול (חיובי/שלילי); מעצרים מול ידיעות; מבצעים יזומים; פיצוח יעדים ויעדי משנה.
- סיור ומבצעים: מספר אירועי תגובה מול סדר-הכוח המטפל; אכיפה עבירות חטאים/איכות חיים; אכיפת עבירות שהייה בלתי חוקית של תושבי שטחים בישראל.

- **תנועה** : אכיפת עבירות מועדפות אל מול נתוני תאונות-הדרכים והעבירות הגורמות להן; תאונות-דרכים בכלי-רכב משטרתיים.
- **משאבי אנוש** : נתוני כוח-אדם; מחלות/היעדרויות; התפטרויות; פסיכולוגיה - תוצאות מבחני אקלים ארגוני (ביחידות שבהן הועבר הכלי); משמעת - נתוני תלונות ציבור ושימוש בכוח.
- הוצאות עבור שיחות טלפון ביחידה.
- **משמר-הגבול** : פעילות חטיבות מרחביות בתחום "מרחב התפר".
- **המשמר האזרחי** : נתונים אודות מצבת מתנדבים לסוגיהם וכמות הפעילות.

הנתונים מאגפי המטה הועברו למחלקת המחקר באגף המודיעין, המרכזת את החומר ומכינה תיקים לראשי האגפים ולמפק"ל. כמו כן, מבצעת מחלקת מחקר ניתוח נתונים סטטיסטיים ומודיעיניים, על-מנת להצביע על תופעות פשיעה ומגמות פשיעה בתחנה המנותחת. במקביל, מבוצע ניתוח אירועי פשע חמור (רצח, אונס, מעשי שוד בנסיבות מחמירות, שימוש באמצעי לחימה ועוד), במטרה לקיים תחקיר מעמיק יותר במהלך הדיון (אשר בסופו של דבר אינו מתבצע - ראה פרק הדיון). הניתוח מוביל לדף "פוקוס", המצביע על תופעות פשיעה בולטות, שבהן ראוי להתמקד. מספר ימים לפני מועד התחקיר, נמסרת הודעה למפקד המחוז הנוגע בדבר, ובשלב זה מועבר אליו ולתחנה דף "פוקוס". ההנחה המרכזית, שעליה נשען הזימון, בהתראה כה קצרה, היא, כי התחנה, הפועלת על-פי ארבעת עקרונות השיטה שהוצגו לעיל, יכולה להתארגן לתחקיר במהירות, שהרי, היא דורשת מעורבות גבוהה ועקבית של כל גורמי התחנה במצב הפשיעה באזור. כל משרד מפקד תחנה צויד במחשב PC, המחובר באמצעות קו תקשורת ליחידת הסטטיסטיקה במטה הארצי. דרכו ניתן לשלוח נתונים סטטיסטיים אודות התחנה במגוון חתכים, בהתאם לצורכי המפקד. נתונים אלה זהים לנתונים, המוצגים בפני המפק"ל בדיוני ה - COMPSTAT. התחקיר עצמו מתבצע בחדר ישיבות מפכ"ל במטה הארצי בירושלים, בנוכחות

המפכ"ל, הסמפכ"ל, ראשי אגפי המטה ונציגי מטה נוספים, שלקחו חלק בהכנת הנתונים (יח"ן סטטיסטיקה, מחלקת מחקר). מוזמנים אליו מפקדי התחנה, ראשי המשרדים, מפקדי המרחב והמחוז וקציני המטה שלהם. באופן בלתי פורמלי מגיעים גם קצינים נוספים, אשר יש להם עניין בשמיעת הדיון על התחנה הנדונה. עם זאת, מספר הנוכחים הוא מוגבל בשל מגבלות מקום בחדר הישיבות. מהלך הדיון היה כדלהלן:

- א. הצגת מפקד התחנה ואנשיו.
- ב. הצגת נתונים סטטיסטיים אודות התחנה על-ידי ראשי אגפים.
- ג. הצגת הנתונים על-ידי מפקד התחנה וראשי משרדים - בהתאם לנתונים שהוצגו לעיל או בנוסף להם.
- ד. דיון משותף בנתונים שהוצגו. כל ראש אגף מתחקר את מפקד התחנה ו/או את הפונקציה בתחנה שהוא אחראי עליה מקצועית (לדוגמא, ראש אגף החקירות מתחקר את ראש משרד החקירות) בהתבסס על הדו"ח שהוכן באגף.
- ה. דברי סיכום של מפקד התחנה, מפקד מחוז/מרחב ושל המפכ"ל.

המוזמנים התבקשו להתייחס לנקודות התורפה הן בהקשר המקומי (מפקדי תחנות) והן בהקשר הכלל מרחבי או מחוזי (על-ידי נציגי המרחבים והמחוזות). במקביל, המפכ"ל הדגיש את התכנון הנכון, את הפעילות החיובית ואת תוצאותיה במקרים הראויים לכך. במהלך הדיון, מתבקש מפקד התחנה לתת דין וחשבון על כל מגמות הפשיעה המתרחשות באזור התחנה, ולהיות מסוגל לתת הסברים מבוססים אודות מגמות אלו.

לאחר שהסתיים תהליך הצגת הנתונים וההתייחסויות אליהם, סיכם המפכ"ל את עיקרי התרשמותו מאופן ניהול התחנה, ובמידת הצורך תזומן התחנה לתחקיר נוסף, שבו תצטרך להציג את האופן שבו התמודדה עם הערות המפכ"ל. אי עמידתו של מפקד התחנה ביעדי המשטרה, שהם צמצום הפשיעה ושיפור חיי

האזרח, או מעורבותו הנמוכה של המפקד במתרחש באזור אחריותו, עלולים להביא, להלכה, להדחתו מהתפקיד. עם זאת, בפועל, עד היום ה"עונש" המרבי שקיבל מפקד תחנה במהלך הדיון היה נזיפה מפי המפק"ל.

דיון

תכנית ה- COMPSTAT הישראלית בתקופת המפכ"ל יהודה וילק הייתה אימוץ השיטה האמריקאית לייעול תפקוד המשטרה כארגון, על-מנת להשיג את המטרות שהוצבו בפניו, והראשונה מביניהן היא הורדת רמת הפשיעה במדינה. על כן, לא ניתן לבחון את רמת הצלחתו או אי-הצלחתו של COMPSTAT בישראל, בלי להשוותו לעקרונות ולתהליך, כפי שהם מתרחשים במשטרת ניו-יורק מאז 1994. דיון זה מציג השוואה בין שני התהליכים, תוך ניסיון להתמקד בדברים המהותיים שמבדילים ביניהם, ולהסיק מכך על סיכויי הצלחתו של ה- COMPSTAT במשטרת-ישראל.

ראשית, יש לבחון את ההליך ההיסטורי ואת מסגרת האירועים, שבהם התקבלה ההחלטה ליישום התכנית בשתי המשטרות. כפי שתואר לעיל, תהליך ה- COMPSTAT "נולד" כחלק אינטגרטיבי ממכלול שינויים ארגוניים שהתרחשו במשטרת ניו-יורק ב- 1994. השינוי המרכזי היה בארגון מחדש של הארגון, תוך בחינה מעמיקה ואמיצה של תפקודו ומבנהו. הנציב החדש של משטרת ניו-יורק ביצע שורה של שינויים מהותיים במבנה המשטרה בפיקודו, החל מחלוקה מחודשת של האחריות בין המפקדים וכלה בהחלפת צמרת הארגון בקצינים צעירים בעלי יוזמה. מהלך זה היווה בסיס לכלל השינויים שהתרחשו מאוחר יותר במשטרת ניו-יורק, אשר מצאו את ביטויים, בסופו של דבר, בהליך שקיבל את הכינוי "COMPSTAT". יתרונה המרכזי של התכנית היה בכך ש"נולדה" מכלל השינויים במשטרת ניו-יורק, ובהיותה מותאמת

באופן מלא לצורכי המשטרה (שלא כמו התכניות הקודמות, אשר נבנו עבור המשטרה על-ידי גופים חיצוניים).

מפכ"ל משטרת-ישראל דאז, יהודה וילק, ראה בשינויים וביזמות ארגוניות חדשות אמצעי מרכזי לשיפור תפקודה של המשטרה. במהלך השנים האחרונות אימצה המשטרה, כפי שצוין, מספר תכניות להטמעת שיטות ארגון ואסטרטגיה חדשות. תכנית ה - COMPSTAT אומצה לאור תוצאותיה המרשימות בניו-יורק, כחלק מאותו תהליך של שאיפה לארגון מחודש של משטרת-ישראל. עם זאת, התכנית איננה פרי יצירתם של השוטרים הישראלים, אלא של שוטרים ויועצים ארגוניים אמריקאיים, ועל כן, יש ספק בדבר התאמתה למשטרת-ישראל. למשטרת ניו-יורק נקודות השקה רבות עם משטרת-ישראל, ובראש ובראשונה במטרות הארגון - הפחתת הפשיעה. גם משטרת-ישראל, כמו משטרת ניו-יורק בתחילת שנות התשעים, עמדה בפני בעיות ארגוניות ותפקודיות רבות, כגון רמת יוזמה נמוכה של מפקדים, היעדר תכנון לטווח ארוך, בעיות בתקשורת בין פיקוד הארגון לבין הדרג הזוטר ועוד (ראה תנאים להופעת התכנית כפי שמופיעים בפרק "הרקע התיאורטי לרעיון ה - COMPSTAT"). עם זאת, שתי המשטרות אינן "תאומות סיאמיות". אמנם משטרת-ישראל ביצעה הליך של בחינת התכנית בגין התאמתה לישראל, אך מספר היבטים לא קיבלו את ביטויים הראוי, והראשון מביניהם הוא מכלול השינויים הארגוניים שליוו את תהליך ה - COMPSTAT בניו-יורק. נדמה, כי ללא שינויים מהותיים במבנה הארגון ובתפקודו יהיה קשה להגיע לתוצאות מרשימות בתחום "הלוחמה" בפשיעה, כפי שהן הושגו בניו-יורק.

בפני תהליך הטמעת ה - COMPSTAT עומד מכשול ארגוני נוסף, והוא שילוב התכנית החדשה עם תכניות ארגוניות קודמות שאימצה המשטרה, ובעיקר תכנית "העבודה לפי יעדים ומדדים". תכנית זו נועדה לייעל את שיטות התכנון, ולעקוב אחר פעילות כלל הגופים המשטריים, ביניהם רמת התחנה. התכנית

מתבססת על זיהוי הקשיים המרכזיים בתפקוד הארגון (במקרה דן - התחנה) והגדרתם כיעדים להשגה (בפרק זמן נתון ובסדר עדיפויות שנקבע), קביעת דרכים להתמודדות עם קשיים אלה ובחירת מזדים ברורים לבחינת הצלחת הארגון בהשגת היעדים שהוצבו. בחירת היעדים מתבססת על היכרות אנשי הארגון את הקשיים המרכזיים ועל יכולתם לקבוע סדר עדיפויות נכון להשגתם. תכנית ה - COMPSTAT מהווה הליך דומה, שגם במרכזו עומד חיפוש אחר קשיים בתפקוד הארגון, זיהוי הדרכים היעילות ביותר להשגתן והערכת ההצלחות להשגת יעדים אלה. בבחינה מחודשת של שתי התכניות עולה, כי מהותן היא זהה - הצלחת פעילות המשטרתית בהפחתת הפשיעה, המתבססת על בחינת נתונים ומזדים כמותיים. נכון להיום, הצלחת התחנה בהגשמת יעדי מפכ"ל על-פי תכנית "יעדים ומזדים" נבחנת בדיוני ה - COMPSTAT, ומשמשת כלי לבחינת הצלחתו של מפקד התחנה במילוי תפקידו. אם כך, נשאלת השאלה, האם ניתן לוותר על אחד משני התהליכים, שהרי שבסופו של דבר בודקים את תוצאותיהם של אותם המאמצים - השגת יעדי מפכ"ל. לעומת זאת, לתהליך ה - COMPSTAT היבטים נוספים על-פני "יעדים ומזדים", כגון הופעה אישית של מפקד התחנה בפני המפכ"ל, נשיאה באחריות ישירה ובלתי אמצעית על תפקודה של התחנה, בחינת היכרותו של מפקד התחנה עם מאפייניו של אזור אחריותו ועוד. היבטים אלה אינם יכולים לבוא לידי ביטוי בהליך העבודה לפי "יעדים ומזדים". עם זאת, שתי התכניות משמשות כלי לבקרת תחנת המשטרה על-ידי הפיקוד הבכיר, ומשום כך יש בהן פוטנציאל להפעלת לחץ רב על תפקוד התחנה. ללחץ זה היבטים חיוביים ושלייליים כאחד. מחד גיסא, מאפשר הליך הביקורת לפקח, לאורך זמן ובזמן אמת, על תפקוד גורמי השטח. מאידך גיסא, ביקורות כגון אלה "משביתות" את פעילות התחנה בשל ההכנות לקראת ביקורת הפיקוד הבכיר (להכנות אלה שותפים גם המרחב וגם המחוז הרלוונטיים). מלבד COMPSTAT ו"העבודה לפי יעדים ומזדים", חשופה תחנה לביקורות מרחביות, לביקורות מחוזיות ולביקורות של המטה-הארצי, לפיכך, זמן רב וכוחות רבים נגזלים ממנה בשל כך. על כן, נכון היה

לבחון, לדעתנו, את הרציונל שעומד מאחורי השימוש בשתי השיטות בעת ובעונה אחת, ולשקול שילוב בין שני ההליכים - ה"עבודה לפי יעדים ומדדים" וה - COMPSTAT, על-מנת להתאימם למציאות של המשטרה בישראל.

עם כניסתה לפועל של תכנית ה - COMPSTAT, שינתה יחידת הסטטיסטיקה של משטרה את הדרך להצגתם של נתונים סטטיסטיים פליליים ולניתוחם עבור התחנה. השינוי המהותי הוא בתחום נגישות הנתונים, עדכונם במהירות האפשרית, הצגתם באופן נוח, הספקתם באופן ישיר (on-line) למפקדי התחנות ופתיחת מספר אפשרויות לאחזורם על-פי דרישות המפקד. ההתקדמות היא רבה, וכלי זה, גם בצורתו הנוכחית, מסייע רבות לתפקודם של דרגי הפיקוד בכל הרמות. עם זאת, המערכת עדיין סובלת מקשיים רבים. לא נתייחס כאן לקשיים הקשורים להיותה של משטרת-ישראל Low-Tech, שבה רוב הנתונים אינם ממוחשבים או נאגרים במערכות מחשוב ישנות ואינם ניתנים לאחזור או לשילוב במערכות מחשוב מודרניות (למען ההגינות, חשוב לציין, כי למרות זאת, בהיבטים מסוימים, משטרת-ישראל מקדימה את משטרת ניו-יורק בתחום זה). לא נתייחס גם לקשיים שבהטמעת תובנה בקרב השוטרים להזנה מדויקת ומיידית של הנתונים למחשב, על-מנת לאפשר שימוש בנתונים אלה על בסיס יומיומי. הבעייתיות הרלוונטית ביותר לתוכן הרעיוני של ה - COMPSTAT היא היעדר שימוש בשיטת ה - Crime Mapping כפי שמתחייב מנוסח התכנית ב"סגנון ניו-יורק". למרות העובדה, כי יחידת הסטטיסטיקה במטה הארצי אכן מכינה לכל דיון מפכ"ל מפות ממוחשבות על פעילות פלילית ועל תאונות-הדרכים באזור התחנה, התייחסות מעטה בלבד מופנית למפות אלה בדיונים עצמם. היעדר התייחסות נובעת ממספר סיבות, אך הראשונה שבהן היא הקושי לקבל מידע נוסף ממפות אלה, מעבר לפיזור העבירות. מפות אלה מציגות פעילות פלילית בחתך גיאוגרפי בלבד, ללא שילוב של נתונים אלה בנתונים אודות פעילות משטרתית בחתך דומה. כמו כן, לא נעשה שימוש במפות אלה, על-מנת לבחון את הקשר שבין עבירות מסוימות לבין אזור ביצוען. פרוש הדבר

הוא, שמשטרת-ישראל עדיין אינה עושה שימוש במיפוי פשיעה, ככלי ניתוח פשיעה חדש. הדבר מצביע לאו דווקא על כישלונה של התכנית, אלא על הבדל מהותי בין התכנית הישראלית לבין הנוסח האמריקאי, ויש לבחון את השפעת הבדלים אלה על יישומה של ה - COMPSTAT בארץ, בתקופת המפכ"ל יהודה וילק.

ההצגה הסטטיסטית של הנתונים לוקה בחסר, גם ללא קשר לאי-התאמתה הרעיוני לשיטת ה - COMPSTAT האמריקאית. להלן מספר דוגמאות לקשיים אלה:

א. נתונים רבים אינם באים לידי ביטוי בדיונים. הבולטים מביניהם הם נתוני הכשרות, השתלמויות חוקרים ורכזים שעברו או לא עברו שוטרי התחנה. הדבר עשוי להוות אינדיקציה לרמת המקצועיות של צוות התחנה, ולכן עשוי להיות רלוונטי ליכולתה להתמודד עם הפשיעה. היעדר נתונים אלה מונע הסקת מסקנות בתחום זה על-ידי הפיקוד.

ב. לא מתבצעת התאמה סטטיסטית בין עבודת אג"ם לחקירות ולמודיעין בתחנה, ועל כן אין אפשרות לבחון את יעילות תפקודן באמצעות כלי כמותי-סטטיסטי, ולא מאפשר לבחון את רמת שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים בתחנה.

ג. הדו"חות המוצגים בדיוני ה - COMPSTAT אינם ממצים דיים ואינם מראים התעמקות מספקת בנתונים ובזיהוי מגמות. לדוגמא, הדו"חות נצמדים להצגת נתונים סטטיסטיים יבשים (מספר נידות במשמרת, מספר תיקים פליליים (פ"א) ותיקי אי-תביעה (א"ת) מבלי לנתח את השפעות נתונים אלה על תפקוד התחנה במניעת הפשיעה.

ד. חלק גדול מהנתונים הסטטיסטיים המוצגים מטעים את תמונת המצב הכללית. כך לדוגמא, בדו"ח הסטטיסטי המוצג, נכללות עבירות בין בני-זוג במשפחה בקטגוריה של סדר ציבורי. אחד מדיוני ה - COMPSTAT חשף,

כי תחת קטגוריה של "גניבות אחרות" נכנסים תיקים רבים של גניבת מים, המעלים את מספר התיקים הפליליים בתחנה, ועל כן מטעים את תמונת מצב הפשיעה בה. סעיף שנקרא "חבלה חמורה" כולל סכסוך בין בני-זוג. כלומר, יש צורך בפירוט כל עבירה או קטלוג מותאם יותר של עבירות. הדבר אינו מתבצע היום. אי התאמת נתונים סטטיסטיים למציאות יוצר אנטגוניזם בקרב נציגי התחנות, ופוגם ביחסם של המפקדים לשיטת ה - COMPSTAT ככלי יעיל לבחינת תפקוד התחנה.

ה. יש להוסיף מרכיבים לנתונים הסטטיסטיים, על-מנת לאפשר ניתוח נכון של תופעות הפשיעה (נתונים שלא דווקא נמצאים בידי המשטרה, כגון השפעת אסירים משוחררים ואסירים בחופשה על הפשיעה בתחנה). הדבר עשוי לתרום להתמודדות עם תופעות הפשיעה.

ו. נתונים סטטיסטיים נתונים לפירושים רבים ולתמרון רב, על-מנת לשרת את מטרותיו של מציג הנתונים. כך ניתן להוריד את מספר התיקים הפליליים (פ"א) בתחנה בעבירות מסוימות (במקרה שכך הוגדר יעד המפכ"ל) על-ידי סיווג מרבית התיקים כאי-תביעה (א"ת). אפשרות נוספת היא סיווג עבירות על-פי סיווג, שמתאים למטרות התחנה. לדוגמא, במקרים שיעד המפכ"ל הוא עבירות "שוד", סווגו התיקים הגבוליים כ"חטיפת-תיק" ולא כ"שוד", על-מנת להוריד את מספר התיקים הפליליים בעבירה זו (ולהיפך, במקרה שהתיק "גלוי" - מסווגים אותו כעבירת "שוד"), דבר זה מצביע, כביכול, על הצלחת התחנה בהתמודדות עם תופעת פשיעה זו.

אחד הדגשים הבולטים בתכנית ה - COMPSTAT האמריקאית הוא הצגת סקטיקות חדשות ויעילות ללחימה בפשיעה בפורום של מפקדי המשטרה. הדרישה היא לא רק להצגת נתונים סטטיסטיים חיוביים (כלומר - הורדת הפשיעה) אלא גם "פרסום" אסטרטגיות לוחמה חדשות ויזומות, אשר הוכיחו את עצמן כיעילות בפועל, כפי שהגדיר זאת Bratton :

“You don't get into trouble for increased crime but for not
having a strategy to deal with it”

(1996, Heskett)

מתוך דינמיקה של דיוני המפכ"ל במשטרת-ישראל, כפי שהם נראו בתקופת המפכ"ל יהודה וילק, עולה, כי דרישה כזו כמעט שלא עלתה. אמנם עלו שאלות כגון "מה אתה מתכוון לעשות בנוגע לזה?", אך מעטות הפעמים בהן המפכ"ל קיבל תשובה ברורה ממפקד התחנה, וכמעט שלא היו מקרים, שבהם מפקדים בכירים, שנמצאו בדיון, יכלו להציע למפקד אלטרנטיבה רלוונטית. הבעייתיות המרכזית בנוהל דיונים זה היתה היעדר ההבנה, שזהו אחד התנאים המרכזיים להצלחת התכנית - גילוי טקטיקות פעולה חדשות, יישומן ובחינתן, תוך הערכתן ומתן המלצות ליישומן בתחנות אחרות, אשר מתקשות בתחומים דומים.

כמו בניו-יורק, מאפשרים מפגשי ה - COMPSTAT להשיג העברה יעילה יותר של מידע מהפיקוד הזוטר לבכיר, תוך העברת דרישות וקשיים שבתפקוד השטח לדרג מקבלי החלטות הבכיר בארגון. דינמיקת דיוני ה - COMPSTAT מאפשרת חשיפת קצינים בעלי יוזמה וראייה ארגונית טובה. הודות להופעתם של קציני התחנה בפני דרג הפיקוד הבכיר, עשויים להתגלות כישוריהם האישיים של הקצינים הזוטרים של התחנה (פרט לכישוריו האישיים של מפקד התחנה עצמו). הדבר חשוב במיוחד כאשר נוכחים בדיונים קצינים בכירים, הנושאים באחריות לקידום כוח-אדם מתאים לתפקידי מפתח. עם זאת, הלמידה הארגונית של מפקדי תחנות מהצלחותיהם וכישלונותיהם של עמיתים אינה קיימת בישראל בשל העובדה שכלל מפקדי התחנות אינם נוכחים.

הבדל מהותי נוסף בין תכנית ה - COMPSTAT הניו-יורקית לישראלית הוא באי חשיפתם של הנתונים הסטטיסטיים העולים בדיון בפני הציבור הרחב בארץ

ואף לא בפני נציגיו בגופים הרלוונטיים כגון שירותי התקון, רשויות מקומיות, משרד החינוך, משרד הרווחה ועוד. פתיחת דיוני ה - COMPSTAT לגורמי ציבור, הייתה יכולה לסייע, כמו גם בארצות-הברית, לשיתוף הציבור בהשגת המטרה המשותפת - שיפור רמת החיים והורדת הפשיעה. חשיפת תהליך ה - COMPSTAT בתקשורת היה משפיע על יצירת מחויבות גבוהה יותר כלפי התכנית, ודרישה לפיקוח הדוק על ההליך. הדבר היה תורם גם לקידום תכניות "משטרה-קהילה", ולגיוס כוחות נוספים לשורות המשמר האזרחי ואף לשורות המשטרה עצמה. עם זאת, בהצגת נתונים זו טמונים קשיים רבים, ואחד מהם הוא "זכות הציבור לדעת" מול הדרישה ל"צנעת הפרט". יש לתת את הדעת להשלכות שיש בהצגת נתונים אלה בפני הציבור על רווחתן של שכונות מסוימות באזור אחריות התחנה. לדוגמא, חשיפת העובדה, כי מרבית העבירות מתבצעות בשכונה מסוימת בעיר, עלולה להשפיע לרעה על תדמית השכונה, לגרום ליציאת התושבים האמידים מהאזור ואף להורדת מחירי הדירות בו. אולם, מידע זה עשוי לסייע לליכוד התושבים סביב מטרה משותפת - הגנת השכונה מפני פושעים.

גם בארצות-הברית נשמעת ביקורת על תכנית ה - COMPSTAT. אחת מהן, הרלוונטית גם לישראל, היא החשש, כי שיטת המנהיגות בסגנון "שכר ועונש", כפי שהיא מונהגת בתכנית זו, מעבירה את מוקד השליטה לגורם המתגמל או המעניש (מפקדי המטה), ועלולה להוביל לעשייה מסורתית, ללא לקיחת סיכונים או יוזמות. הדבר הוא בניגוד למטרת ה - COMPSTAT, שהיא עידוד עשייה נועזת וחדשנית בתחום מניעת הפשיעה. הסיכון הוא, כי בשל החשש מעונש המפקדים, יסתפקו מפקדי התחנות בעשייה, שאינה נוטלת סיכונים, ושתוצאותיה ידועות מראש. ההצעה החלופית היא שימוש בכלי זה (COMPSTAT) לא ככלי מעניש או מתגמל, אלא ככלי מעצב ומשלב את גורמי הקהילה באופן אינטנסיבי בפעילות המשטרה. הדבר היה משאיר את גורם הבקרה שבתהליך, אך מסיר את אימת ההדחה מהתפקיד בעקבות כשלון חד-

פעמי. כנגד חששות אלה ניתן להציג עמדה, הטוענת, כי תוצאת לוואי של הפעלת COMPSTAT היא זיהוי הגורמים היוזמים והאמיצים, על-מנת לקדם בסולם הפיקוד, ולהביאם לדרג של מקבלי החלטות. השיטה מכירה בעובדה, כי אנשים אלה אינם רבים, ועל כן היא מוכנה לקחת את הסיכון, כי מעטים בלבד (וכנראה רק בעלי מסוגלויות מתאימות) ימלאו תפקידי פיקוד בעתיד.

למרות שתכנית ה - COMPSTAT נועדה לספק מעקב מסוים על תפקודן של תחנות משטרה ברחבי הארץ בלוחמה בפשיעה, ולהציג הצלחות וכישלונות בתפקודן, על-מנת לאפשר למידה ארגונית מנתונים אלה, לא נערכו, במתכונתה הנוכחית פרוטוקולים מדיוני ה - COMPSTAT, ולכן מעקב כזה איננו אפשרי. על כן, חסר בתכנית תהליך של הפקת לקחים, אשר יכול לסייע בשיפור מיצוי תהליך ה - COMPSTAT עצמו, במעקב אחר תפקוד מפקד תחנה ספציפי ואף לסייע במעקב אחר אסטרטגיות לוחמה בפשיעה מצליחות. התחנות לא מוזמנות לסבב נוסף, על-מנת לראות, האם חל שיפור בתפקודן מהופעתן בדיון הקודם. תהליך הפקת הלקחים עשוי היה לתרום להעלאת מודעות מפקדי התחנות למעקב ממשי אחריהם. הדבר היה גורם להם להיות מודעים למה שקורה בתחנה, והיה מעלה את רצונם לשפר את רמת תפקודה. מסיבה זו היה מקום לזימון תחנות מצליחות, על-מנת להחמיא למפקדיהן וגם להציג את השיטות שהביאו להצלחתן בפני שאר המפקדים. מסיבה דומה היה מקום לאפשר השתתפות של כלל מפקדי התחנות בדיוני COMPSTAT, על-מנת לאפשר תהליך למידה יעיל.

יש מקום להזכיר, כי גם בניו-יורק בשלביה הראשונים של הפעלת התכנית, לא נערך מעקב ורישום אחר הדיונים ואחר הנושאים המועלים בהם. רק מאוחר יותר הכיר הפיקוד בחשיבות רישום שכזה, והוא יושם בפועל רק לאחר כמאתיים דיוני COMPSTAT. יתכן, כי תהליך דומה עוד יתרחש גם במשטרת-ישראל, אם כי היה ניתן לצפות, שגם על כך ניתן היה ללמוד מניסיונה של ארצות-הברית עוד לפני הפעלת התכנית בארץ.

בדיוני COMPSTAT במשטרת ניו-יורק נערכות ישיבות על תיקי חקירה בעייתיים בתחום פשיעה חמורה, על-מנת שגורמים בכירים ובעלי ניסיון משטרת רב יוכלו לחוות את דעתם, ולהציע דרכים חלופיות להמשך חקירה. הדבר תורם רבות לשיפור תפקוד צוותי תחנה בתיקים בעלי חשיבות. יתכן, כי היה כדאי להנהיג תהליך דומה גם בישראל, תוך התעמקות בחקירה של פשיעה חמורה. הדבר יאפשר מעקב אמיתי אחר הסיבות להיעדר פענוח של פשעים חמורים ואף ישפר את איכות החקירה בתחנה, תוך הקפדה על ניהול הליך חקירה תקין ואפשרות לשיתוף מומחים משטרתיים בתחום החקירה בדיון.

הטמעת תכנית ה - COMPSTAT בישראל, כפי שעוצבה בימי המפכ"ל יהודה וילק, נמצאה אז בשלביה הראשונים (וכבר הספיקה להשתנות בימי המפכ"ל שלמה אהרונישקי). לכן, מרבית מפקדי התחנות לא ידעו מה עתיד לקרות בדיון, מה נדרש מהם אישית וכיצד הם אמורים להציג את תפקוד התחנה. רבים ראו בתהליך דרך נוספת להקשות על תפקודם. קיימת תחושה, כי מפקדי תחנות באו לדיונים אלה "להכות על חטא", אך לא ראו כיצד התהליך אמור לסייע להם לשפר את תפקודם. תהליך הכנת המפקדים לדיונים לקה בחסר. טרם בוצע גם הליך מעמיק של בחינת דעותיהם של המפקדים לגבי - עקרונותיו ודרך יישומו במשטרת-ישראל. יש חשיבות רבה להכנת המפקדים ולהסברה יסודית בפני מה הם עתידים לעמוד בדיוני ה - COMPSTAT. "היסטריית ההכנות" בקרב גורמי התחנה, המרחב והמחוז" השביתה" את התחנה לפני הופעת המפקד בדיון, ותפקודה היומיומי נפגע מהביקורת הנוספת המופעלת על התחנה.

לסיכום, ניתן לומר כי שילוב תכנית ה - COMPSTAT כחלק אינהרנטי מתפקודה של משטרת-ישראל הוא, לדעתנו, תהליך מבורך, בעיקר לאור העובדה, שהוא מצביע על תהליך של התייעלות והתקדמות במשטרה. משטרת-ישראל נמצאת בתהליך של חיפוש אחר שינויים, אשר יסייעו לה בשיפור

תפקודה היומיומי, ויביאו להשגת המטרה הסופית - הפחתת רמת הפשיעה במדינה. עם זאת, למרות שתהליך ה - COMPSTAT מערב בעשייה את כל דרגי הפיקוד ואת כל תחומי התפקוד המשטרתי, קיימת תחושה, כי לא כל הגורמים הבינו את מהות התהליך והפנימו אותו. יתר על כן, נראה, כי לא כל רמות הפיקוד התייחסו אליו באותה רמה של חשיבות, וחלקם אולי ראו בו הליך זמני, המשקף את הלך הרוח שבתפקוד המפכ"ל יהודה וילק (והם אמנם צדקו. התהליך עבר שינוי מהותי בתקופת המפכ"ל שלמה אהרונישקי), אך לא ראו בו תהליך משמעותי, שיכול להשפיע על המשטרה בטווח הארוך. הדבר נובע בעיקר מחוסר ההבנה את מהותו של ה - COMPSTAT ברמה ארגונית, ואת מהותן של הסיסמאות כגון "מנהיגות בתנופה". על-מנת לשנות את תפיסת התכנית כתכנית זמנית, ראוי היה לעגן את הפעלתה בהוראות מפורשות של המשרד לבטחון הפנים, הוראות המחייבות גם את המפכ"לים הבאים.

היה ניתן לצפות, כי עם הפנמת התהליך, עלולים הדרגים הבכירים לחוש מאוימים מהעובדה, כי את מקומם עלולים בזמן הקרוב לתפוס מפקדים צעירים ויוזמים, שיתגלו במהלך דיוני ה - COMPSTAT ויקודמו, יתכן על חשבון קידומם של אנשי משטרה ותיקים יותר. היעדר חששות אלה מדגיש את העובדה, כי ה - COMPSTAT נתפס כמטרה בפני עצמה, כדיון ולא כהליך, המשליך על כל הארגון. כלומר, זהו אמצעי נוסף לביקורת, שיש להתמודד עמו בבוא העת, אך הוא אינו משנה את הליכי העבודה בארגון, לא ברמה הבכירה ולא ברמה הזוטרה. במתכונתו זו, יתכן, כי תהליך ה - COMPSTAT מסוגל לשפר את תפקודו של הדרג הבכיר (תוך העלאת מודעותו לנתונים הסטטיסטיים אודות אזור אחריותו), אך לא נראה, כי ביכולתה להשפיע על הפחתת רמת הפשיעה במדינה. משטרת ניו-יורק, להבדיל ממשטרת-ישראל, הנהיגה תכנון מחדש של כל תהליך התפקוד המשטרתי, בכל רמות הפיקוד. הצלחתה הגדולה היתה בהנהגת תהליך ה - COMPSTAT עצמו, שהוא לא רק התוצאה הסופית והכלי ליישום התהליך, אלא גם הקטר המניע אותו.

עד היום, בוצעו מחקרים סיסטמטיים מעטים בלבד בבדיקת רמת התאמת תכנית ניהול COMPSTAT בשיטור. רוב הידע על התכנית ועל הפעלתה במשטרה איננו עקבי. קיימת גם בעיה בהגדרה מהי ה - COMPSTAT, ובבחינת יעילותה והערכתה. יישום התכנית במשטרות השונות מלווה בחשש השוטרים, כי התכנית לא תצליח, אך במקביל, תיצור בקרב הציבור ציפייה לצמצום פשיעה מיידית, אשר בסופו של דבר לא יתרחש. התכנית יוצרת סקפטיות בקרב חוקרים בתחום הקרימינולוגיה, שהרי לטענתם, היא אינה פותרת את הבעיות החברתיות המרכזיות והעיקריות הגורמות לפשיעה, ולכן לא תצליח במשימתה בצמצום הפשיעה (Weisburd et al., 1998). לכן, יש מקום לבחינת השינויים האמיתיים והמדומים שהביא התהליך במשטרת-ישראל, בפרק הזמן שבו יושם במתכונתו זו.

ביבליוגרפיה

Bratton W., (1998), Turnaround, NY: Randon Hause.

Heskett J.L. (1996), NYPD New: Case Study, Boston: Harvard Business School Publishing.

Maple J. (1999), The Crime Fighter, Broadway Books, New York.

Mazerolle G.L., Bellici C., Gajewski F. (1997), "Crime Mapping in Police Departments: The Challenges of a Mapping System". pp. 98-115, in Weisburd D., McEwen (ed.) (1998), Crime Mapping and Crime Prevention, Missouri: Willow Tree Press.

McDonald P.P, (2001), Managing Police Operations – Implementing The New York Crime Control Model – CompStat, Wadsworth.

Silverman E.B. (1999), NYPD Battles Crime: Innovative Strategies in Policing, Boston: Northeastern University Press.

Weisburd D., Greenspan R. Mastrofski S. (1998), "COMPSTAT and Organizational Change: A National Assessment", A Proposal Submitted under the Solicitation: Policing Research and Evaluation, National Institute of Justice.

Weisburd D., McEwen T. (1997), "Crime Mapping and Crime Prevention", pp. 368-374, in Weisburd D., McEwen (ed.) (1998), Crime Mapping and Crime Prevention, Missouri: Willow Tree Press.