

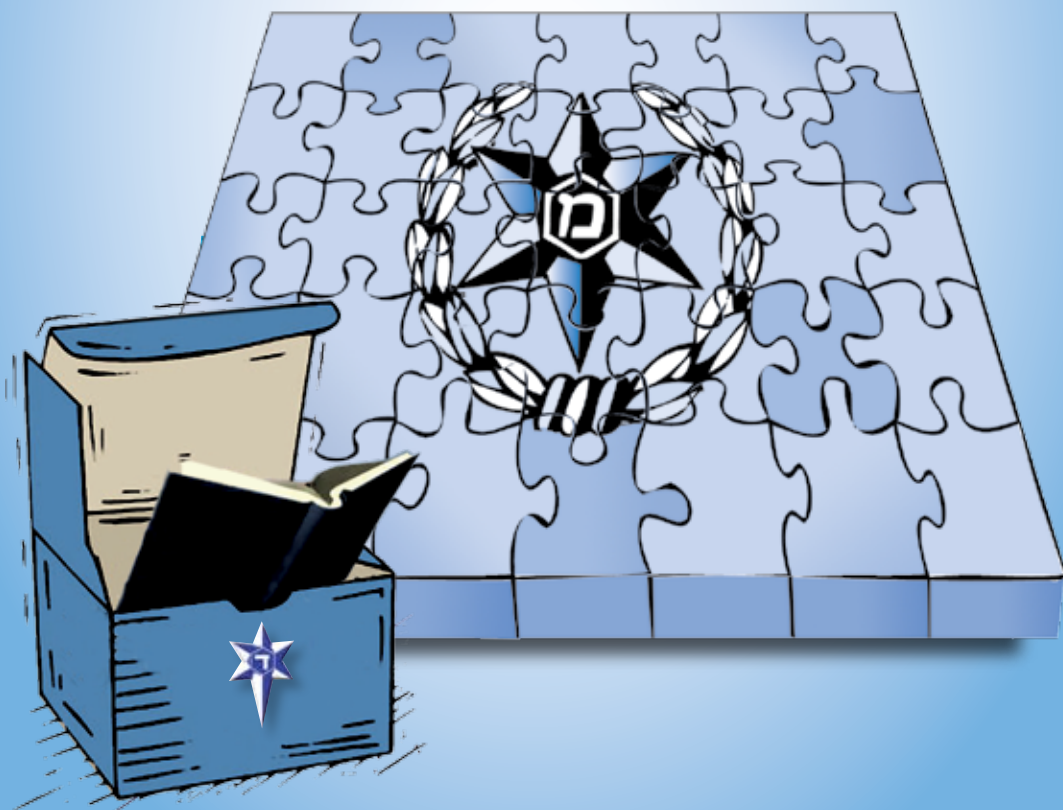


מחוז לקו פסה

חשיבה אחרת על עבודת משטרה

גיליון חיוחז

הצעה לשינוי במבנה משטרת
ישראל ובתהליכי עבודתה





מכובדי,

ניתן לצערנו לקבוע כי קיים פער גדל והולך בין צורכי הציבור בתחומי המשטרה והשיטור, לבין יכולת המשטרה למלא אותם. ניסיון לעמוד על הסיבות העיקריות לכך יגלה מבנה ארגוני מיושן ותהליכי עבודה לא רלוונטיים לשינויים הרבים שחלו בעשורים האחרונים ב"סביבה המשימתית" שבה המשטרה פועלת.

מטרת מסמך זה לעודד דיון מקצועי רחב בתוך המשטרה על הסיבות לפער שבין צורכי הציבור ויכולת המשטרה למלאם; ועל השינוי הנדרש במבנה הארגוני של המשטרה ובדרכי פעולתה על מנת לגשר על הפער הזה.

דיון כזה אמור להתחיל ממקבלי ההחלטות הבכירים. על כן, מיועד המסמך בשלב הראשון ל- 5 ממוענים בלבד: למפכ"ל; לשר הממונה, לסמפכ"ל, למנכ"ל ולראש המטה המבצעי במשרד לביטחון הפנים.

הסקנדאלים הרבים שתועדו בהרחבה בתקשורת, בסקרי דעת הקהל ובמסקנות ועדות החקירה שעסקו במשטרה ובתהליכי עבודתה בשני העשורים האחרונים – "ועדת אור" (2003) לבחינת תפקוד המשטרה באירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי; "ועדת טרנר" (2005) לבחינת סוגיית המשטרת העירונית; ועדת זיילר (2003) לבחינת תפקוד המשטרה בפרשת פריניאן – גרמו למצב של התגוננות מתמדת ולהתמקדות הארגון בבעיות הפנים שלו (Internal Oriented) במקום להתמקד בבעיות שאותן הוא אמור לפתור בקהילה ומול הגופים האחרים הפועלים בה (External Oriented). דו"חות

הועדות לימדו על תהליכי עבודה מיושנים ובעיתיים, שאינם מתיישבים עם הנדרש בתפקוד במציאות דינאמית, המשתנה במהירות.

התאמה של המבנה הארגוני ותהליכי העבודה לצרכים לא התקיימה במשטרת ישראל מזה שנים. התוצאה היא חוסר רלוונטיות גובר של המשטרה מול האתגרים העומדים בפניה, הבא לידי ביטוי באבדן אמון ציבורי (סמית ואח', 2008; סנטו ואח', 2008).

הסימפטומים הבולטים של המצב הזה הינם חוסר אמון פנימי של השטח בפיקוד, בעיקר חוסר האמון שמבטאת שדרת הפיקוד בדרג הבינוני.

לצורך הכנת התוכנית גיבשנו צוות חשיבה, שכלל אנשי משטרה ואנשי אקדמיה, הן כאלה העוסקים במשטרה ובשיטור והן מומחים לניהול ולשינוי בארגונים – בעיקר בארגוני השירות הציבורי. העבודה נמשכה מספר חודשים ועיקריה מובאים בחוברת.

אנו במחוז הדרומי מאמינים שיישום התכנית הזו תיצור משטרה אחרת ביכולותיה ובאופן תפקודה – משטרה שתתמודד באופן טוב בהרבה עם אתגריה של מציאות דינאמית המשתנה במהירות.

יש לזכור, כי עד היום לא עבר השירות הציבורי בישראל רפורמה של ממש. המשטרה יכולה להיות החלוץ ההולך לפני המחנה, אשר יגרור את המערכת הציבורית כולה לרפורמה רבתי, שתשנה לחלוטין את השדרה הניהולית של המינהל הציבורי בישראל.

בברכה,

אורי בר לב, ניצב
מפקד המחוז הדרומי



צוות החשיבה של המחוז הדרומי

הצעה לשינוי במבנה משטרת ישראל ובתהליכי עבודתה

מהדורה מיוחדת בתפוצה מוגבלת

יולי 2008

עותק מס' _____ מתוך 5 עותקים



כל הזכויות על החוברת שמורות למחוז הדרומי, משטרת ישראל

עריכה : פנחס יחזקאלי

סיוע בעריכה : אלי מדמוני ובת שבע זיתון

ליווי בתחום מערכות מורכבות וחשיבה מערכתית : עפרון רזי

עיצוב העטיפה : אמרי זרטל

סיוון התשס"ח, יולי 2008

הצעה לשינוי במבנה משטרת ישראל ובתהליכי עבודתה

תוכן העניינים

7	1. הרקע לשינוי
7	פתיח: משטרת ישראל על סף שינוי – ניצב אורי בר-לב
12	הפער והשלכותיו
15	התרבות הארגונית הבעייתית של המשטרה
18	התוצאה ארוכת הטווח של המשבר: אימים חיצוניים על שלמות המשטרה ומעמדה
19	הצורך של כל ארגון בשינוי מתמיד ובהתאמה דינאמית לתנאים משתנים של מציאות דינאמית
19	מהו סוג השינוי הדרוש למשטרת ישראל?
20	שינוי המבנה ותהליכי העבודה
24	שינוי באמצעות "רעיונות מחוללים"
25	2. הרפורמה המוצעת
25	"רעיונות מחוללים" ברמה המיניסטריאלית
29	"הרעיון המחולל" החשוב ביותר ברמת המשטרה: מיסוד "ועדות מינויים" במקום שיטת המינוי והקידום הנוכחית
31	"רעיון מחולל" שני: דירקטוריונים לדרגים מקבלי ההחלטות במשטרה

33	הצורך בגיבוש אסטרטגיה כלפי סוגיית המשטרת העירונית
37	הדגשים לסיום
38	3. מקורות

תרשימים

14	1. מדוע הגענו לכאן?
22	2. מחזור החיים על פי אדיגיס

הצעה לשינוי במבנה משטרת ישראל ובתהליכי עבודתה

הרקע לשינוי

פתיח: משטרת ישראל על סף שינוי
ניצב אורי בר-לב

משטרת ישראל מצויה בעשור האחרון בעין הסערה. ככל שגדל הפער שבין צורכי הציבור ויכולותיה לספק אותו היא שוקעת בבעיות פנימיות, שמצד אחד מפחיתות עוד יותר את אמון הציבור; ומצד שני מפחיתות את אמון השוטרים והקצינים בפקוד וביכולותיו.

מתחילת המילניום דומה המשטרה לספינה המיטלטלת בים סוער, שבו סקנדל רודף סקנדל, ועדות חקירה מתמנות חדשות לבקרים לחקור את הסקנדאלים הללו. מאז אוקטובר 2000 התמודדה המשטרה עם שלוש ועדות כאלה – "ועדת אור" (2003) לבחינת תפקוד המשטרה באירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי; "ועדת טרנר" (2005) לבחינת סוגיית המשטרות העירוניות; ועדת זיילר (2007) לבחינת תפקוד המשטרה בפרשת פריניאן. מבקר המדינה הידק אף הוא בעת האחרונה את הפיקוח על תהליכי העבודה במשטרה, תוך שהוא מתמקד בשני תחומים עיקריים: האזנות הסתר בפרשת חקירתו, העמדתו לדין והרשעתו של השר חיים רמון ב-2006; וסוגיית המינויים במשטרה.

היעדר שינוי במבנה ובתהליכי העבודה לאורך שנים הוא המפתח להבנה של חוסר הרלוונטיות הבולט לעין של המשטרה מול האתגרים עימם היא נדרשת להתמודד; של הטענות על רמה מקצועית נמוכה יחסית ושל אובדן אמון ציבורי. כשהמבנה אינו מתאים ותהליכי העבודה מיושנים, מוצא עצמו הארגון כספינה ללא הגאים בים סוער,

מטלטל בין סקנדאלים שונים. דימוי קולע אחר הוא צנרת ישנה ובלויה הגורמת כל העת לפיצוצי מים ולהצפות בבית.

ראוי להקדים את המאוחר ולהציב חזון כבר בתחילת הדברים: משטרה דינאמית וגמישה שתוכל להתאים עצמה למציאות הדינאמית המשתנה, ולהתמודד עם אתגרי הביטחון הלאומי של ישראל. היא תנוהל על בסיס עקרונות של שקיפות, אחריותות¹, הצבת יעדים נאותים ומדידה. משטרה שתשטח את ההיררכיות שלה ותקצץ באופן מהותי יחידות מטה; שתתבסס על ביורוקרטיה קטנה מאוד ומקצועית מאוד המגובה בטכנולוגיה מתקדמת, שתשתית את תהליכי העבודה בארגון על ידע מקצועי במקום על נהלים; ותבנה את אנשי השטח כמובילי החדשנות העיקריים שלה. אלפי תקנים של אנשי מטה ימצאו את דרכם לשטח; ומפקדיו יוכלו להפעיל אותם במודל עסקי גמיש, שבו ישרתו במשטרה, זה לצד זה סוגים שונים של שוטרים: כאלה המשרתים במשטרה כל חייהם והארגון נושא בעלות הפנסיה שלהם; שוטרים זמניים; ואף אנשי ביטחון שישכרו לצורך משימות אד-הוק מחברות שמירה.

ניסיון לבצע רפורמה משמעותית במשטרת ישראל נעשה רק במחצית השניה של שנות התשעים של המאה הקודמת. היה זה הניסיון לשנות את האסטרטגיה המשטרית לאסטרטגיה של שיטור קהילתי. שינוי זה היה שינוי תפיסתי של לא הכיל, במקביל, שינוי במבנה הארגוני. הוא הצליח, אם בכלל, באופן חלקי מאוד. מזה עשור לא נעשה שינוי כלשהו במשטרה, ובמציאות דינאמית, "דריכה במקום" משמעה לא רק קיפאון, אלא אף נסיגה לאחור.

¹ המילה **אחריותיות (Accountability)** משלבת בתוכה את המושגים: **אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון** – שילוב חיוני בדפוסי העבודה של כל ממשל הציבורי. על אף שמדובר במושג חשוב בעולם המערבי מזה שנים, לא היתה לו עד לאחרונה מקבילה בעברית ולא בכדי. בממצאי 'הועדה לבחינת מבנה המשטר' (ועדת מגידור), שפרסמה ממצאיה בינואר 2007, צויינה **האחריותיות** כאחד מחמישה כשלים מרכזיים בשיטת המשטר בישראל (אילן, 2007; קלינגר, 2007).

תשאלו, כיצד הגענו למצב הזה? שהרי להלכה, חייב ארגון המתפקד במציאות דינאמית המשתנה במהירות לבחון מידי תקופה את המבנה ואת תהליכי העבודה שלו ולהתאימם לשינויים ב"סביבה המשימתית"² בה הוא פועל. לשאלה זו שתי תשובות עיקריות:

האחת, בשירות הציבורי במדינת ישראל אין מסורת של רפורמות, עובדה המסבירה את מצבו הבעייתי של השירות הציבורי כולו. אגב, מצבה של המשטרה, על כל מגרעותיה, הוא דווקא מהיותר טובים בין גופי הממשל (היא רק שקופה הרבה יותר בשל הכיסוי התקשורתי המאסיבי לו היא זוכה, וחשופה הרבה יותר מהם לביקורת ציבורית). על כן, שינוי במשטרה איננו בשורה רק בתחום אכיפת החוק. הוא מהווה זרז להתהוות שינויים עמוקים אף בארגונים ציבוריים אחרים, הזקוקים לו אפילו יותר.

את התשובה השנייה אני מכנה "תסמונת צה"ל ב". ב-1974 קיבלה המשטרה אחריות על ביטחון הפנים והקדישה מאמצים רבים לתחום זה. מאמצים אלה הקנו למשטרה הכרה והערכה ציבורית בכל פעם שהעורף סבל מבעיות ביטחוניות – במלחמות המפרץ הראשונה והשנייה; בעימות המזוין עם הפלסטינים והפיגועים בערים; בהתנתקות שחיבה פעולה משולבת עם צה"ל במסגרות סמי צבאיות, במלחמת לבנון השנייה ובהתמודדות עם ההפגזה המתמשכת על דרום הארץ מרצועת עזה – הקרדיטים להם זכתה המשטרה, ובצדק, בדעת הקהל, הסיחו את דעתה לעיתים מזומנות מאחריותה לתחום הפילי ומחצורך להיערך לו נכון, עד כי נדמה שהמשטרה מצטיינת בכל דבר שאינו קשור לתפקידיה הקלאסיים... "שעתנו היפה ביותר" – כך כינה אחד מבכירי משטרת תל אביב את עמידת השוטרים בימי הפגועים הקשים בעיר ואת מחיר הדמים ששילמו עקב כך. עברו רק חודשים מספר וניסיון החיסול של זאב רוזנשטיין, ליד רחוב אלנבי בתל אביב, ב-11 בדצמבר 2003, במהלכו נרצחו שלושה אזרחים ועשרות נפצעו, הפך את הקערה על פיה. הקונוטציה עם פיגועי הטרור היתה מתבקשת: ידיעות אחרונות יצא ביום המחרת תחת כותרת ענקית: "הפשע משתולל" עם תמונה בגודל עמוד של אתר הפיגוע. בעמוד זה ובאלו שאחריו הודגשו מילים כגון "הפקרות", "מחדל", "פיגוע פשע", "טרור מתוכנן", "סיכול לא ממוקד" "זה פיגוע לכל דבר",

² "הסביבה המשימתית" – הסביבה שבה פועלות תתי המערכות המרכיבות את מערכת אכיפת החוק. פעולות אלה מוצאות את ביטוין, בין היתר, באינטראקציה שבין קשרי הגומלין של מרכיבי המערכת (גזיאל, 1990).

ומשפטים כמו: "במשטרה מודים בכישלון להגן על הציבור מפני הפשע המשתולל" (ידיעות אחרונות, 2003). המשטרה שנתפסה קודם לכן כמגינת האזרחים הפכה לאשמה (יחזקאלי והורוביץ, 2006, עמ' 155-158).

ההיגיון המסדיר את מבנה המשטרה הנוכחי (מטה ארצי, מחוזות מרחבים ותחנות) לא שונה ולא הותאם מעולם לתנאי המציאות המשתנים במהירות (למעט תוספת של מחוזות ואגפים ושינוי מחלקות מסויימות). כבר לפני יותר מעשור קבע המפכ"ל לשעבר, רפי פלד (1993), עם כניסתו לתפקידו, שהמשטרה דומה ל"משולש הפוך" ("אינפלציה של קצינים ואינפלציה של דרגות") – שכבה דקה בשטח ושלוש שכבות במטות, שיצרו דינאמיקה של תנועת קצינים השואפים לצאת מן השטח אל המטות, כמו גם שאיפה להגיע למקומות בהם מצויות הדרגות הגבוהות ותנאי השירות. התוצאה היא שטח "חלש" וקשרי גומלין בעייתיים בינו לבין המחלקות המקצועיות שאמונות על חידוש מתמיד של תהליכי העבודה. כל זה מנוהל על ידי ביורוקרטיה גדולה, המייצרת כמות אדירה של נהלים ועויינת כל שינוי.

אם בשינוי עסקינן, ראוי להרחיב על "התרבות הארגונית" המשטרית: כל ועדות החקירה מאז סוף שנות השמונים הקצו מקום של כבוד ל"תרבות הארגונית" שלה, אשר זכתה לשפע של כינויים: "משטרה מטייחת" (מעריב, 2003); "תרבות ארגונית קלוקלת" (הארץ, 2003); "תרבות של שקר" (ברנע, 2003) וכדומה. "תרבות" זו מהווה מחסום משמעותי בפני כל שינוי, והיא הפכה לנטל שחובה על הארגון להיפטר ממנו מהר ככל האפשר. תרבות ארגונית משתנה רק בדרך של שינוי כולל. כשהנהלת הארגון כולה מתייצבת מאחרי השינוי; ובמצב בו המבנה הארגוני ותהליכי העבודה משתנים.

הנכס שעומד למשטרה במהלך כל שינוי – הפוטנציאל שלה, שרחוק מלהיות ממוצה – הוא אנשי השטח שלה. אמחיש זאת תוך השאלת דוגמה מארגון אחר: בעבר התבססה חברת ההלבשה הבינלאומית "ZARA" על מעצבים מקצועיים, שנתנו שירות להנהלה ותיכננו קולקציות עבור הלקוחות, עד שהחליטה החברה על שינוי מהותי – להתבסס על הידע הלא מנוצל של המוכרות בחנויות על פני מקצוענים יקרים. המוכרות הפכו לסוכנות השינוי ולמעצבות שעליהן הסתמך הארגון. הן התבקשו להגיש הצעות לביגוד שלא נמצא בחנויות, על פי הדרישה העולה מן הלקוחות. החברה מצידה

התחייבה לתהליך קצר של שלושה שבועות בין הגשת ההצעה להפצת הבגדים החדשים בחנויות הרשת שבכל רחבי העולם. פירות השינוי הזה בולטים לעין: גאוות העובדים והצלחתם, שהביאה להצלחת "ZARA" בעולם המערבי כולו (Folpe, 2000).

כמו המוכרות של "ZARA", השוטרים הם מובילי השינוי היעילים ביותר, אם רק יאפשר להם זאת הארגון. יכולתם – לנייד חדשנות בזמן אמת בין יחידות השטח; לשמור על קשר עם מחלקות לימודי אכיפת החוק באקדמיה; ולהתעדכן כל העת בחידושי השיטור בעולם המערבי – היא המפתח להשגת הידע הדרוש לארגון במציאות דינאמית, המשתנה במהירות.

ארגון כמו "ZARA" שהנכס העיקרי שלו הוא עובדיו, הוא המודל שאליו צריכה המשטרה לשאוף. זהו ארגון עם סטנדרטים שונים ותרבות ארגונית שונה לחלוטין מזו המאפיינת את המשטרה כיום. כך היא תיפטר מהתרבות הארגונית הבעייתית שלה, המזיקה לה כל כך, אותה היא סוחבת כנטל על גבה.

אם בעבר נסב הויכוח על הצורך בשינוי, דומני שרק מעטים יכפרו בכך היום. הוויכוח מתמקד בעוצמת השינוי ובמהירות החלתו. המפכ"ל הנוכחי, דודי כהן, עוסק בין היתר בהשטחת הארגון, במטרה לוותר על אחת מהרמות הממונות שלו. הוא משתדל להטמיע שינוי באיטיות, מתוך אחריות והבנה שארגון הנמדד בעבודת היום יום אינו יכול להרשות לעצמו את הטלטלה המתלווה לשינוי מהותי כזה. עם זאת, קיימים סימני שאלה רבים באשר ליכולת להוציא מהלך כזה אל הפועל בתנאים הנוכחיים: ראשית, הסערות והטלטלות נוצרות ממילא בשל ההדף התקשורתי המתלווה לסקנדלים, ועל כך אין למשטרה שליטה. זאת ועוד, הביורוקרטיה המשטרית תמוסס כל שינוי, אם רק יהיה לה זמן...

על כן, אין מנוס לדעתי משינוי ארגוני מהיר ומהותי. אין זו משימה פשוטה! היא תיצור מעצם טיבה גלים של התנגדות, מבית ומחוץ, ותחייב אלפי אנשים להסב את עבודתם לעבודת שטח או לעזוב את הארגון. עם זאת, יהיו לשינוי עוד תומכים רבים – שוטרי וקציני השטח, המתמודדים, לא רק עם עבודה קשה אלא אף עם תדמית ירודה ובעייתית, ושיוכלו למצוא שפע אפשרויות

להתקדם ברמת השטח, בלי להזדקק למעבר למטות; וגם חלק מקציני המטה, המודעים לפער שבין מעמדם הגבוה בארגון למעמדה הבעייתי של המשטרה בשטח. מבינים את הצורך בשינוי ומייחלים לו. באמצעותם, ניתן להעמיד משטרה חדשה, המתאימה הרבה יותר לאתגרי הביטחון הלאומי שעומדים בפניהם. היא אמורה להתמודד לקראת העשור השני של שנות האלפיים.

הפער והשלכותיו

ניתן לצערנו לקבוע כי קיים פער גדל והולך בין צורכי הציבור בתחומי המשטרה והשיטור, לבין יכולת המשטרה למלא אותם. ניסיון לעמוד על הסיבות העיקריות לכך יגלה מבנה ארגוני מיושן ותהליכי עבודה לא רלוונטיים לשינויים הרבים שחלו בעשורים האחרונים ב"סביבה המשימתית" שבה המשטרה פועלת. התאמה של המבנה הארגוני ותהליכי העבודה לצרכים לא התקיימה במשטרת ישראל מזה שנים. הסיבה לכך היא חלוקת העוצמה הפנימית בארגון: מוקדי הכוח הארגוניים, המחזיקים בידיהם כיום את העוצמה, מבינים כי שינוי במבנה ובתהליכי העבודה ישנה את חלוקת העוצמה בארגון. על כן, הם מנציחים לצורכיהם את הפער.

התוצאה של הנצחת הפער בין צורכי הציבור וחוסר רלוונטיות של המשטרה מולם היא אובדן אמון ציבורי (סמית ואח', 2008; סנטו ואח', 2008). הרמה המקצועית הנמוכה והקשיים הגוברים והולכים בתפקודה של המשטרה הביאו בשנים האחרונות לסקנדאלים רבים שתועדו בהרחבה בתקשורת, בסקרי דעת הקהל ובמסקנות ועדות החקירה שעסקו במשטרה ובתהליכי עבודתה בשני העשורים האחרונים. הועדות שהוקמו בעקבות הסקנדאלים – שלוש ועדות מאז שנת 2001: "ועדת אור" (2003) לבחינת תפקוד המשטרה באירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי; "ועדת טרנר" (2005) לבחינת סוגיית המשטרות העירוניות; ועדת זיילר (2003) לבחינת תפקוד המשטרה בפרשת פריניאן) – העלו תמונה של תהליכי עבודה מיושנים ובעייתיים, שאינם מתיישבים עם הנדרש בתפקוד במציאות דינאמית, המשתנה במהירות.

חוסר היכולת לענות על צורכי הציבור הביאו להחרפת הטונים כנגדה בתקשורת ולהתרופפות האמון במשטרה בקרב הציבור הרחב. סקר הערכות ועמדות הציבור כלפי

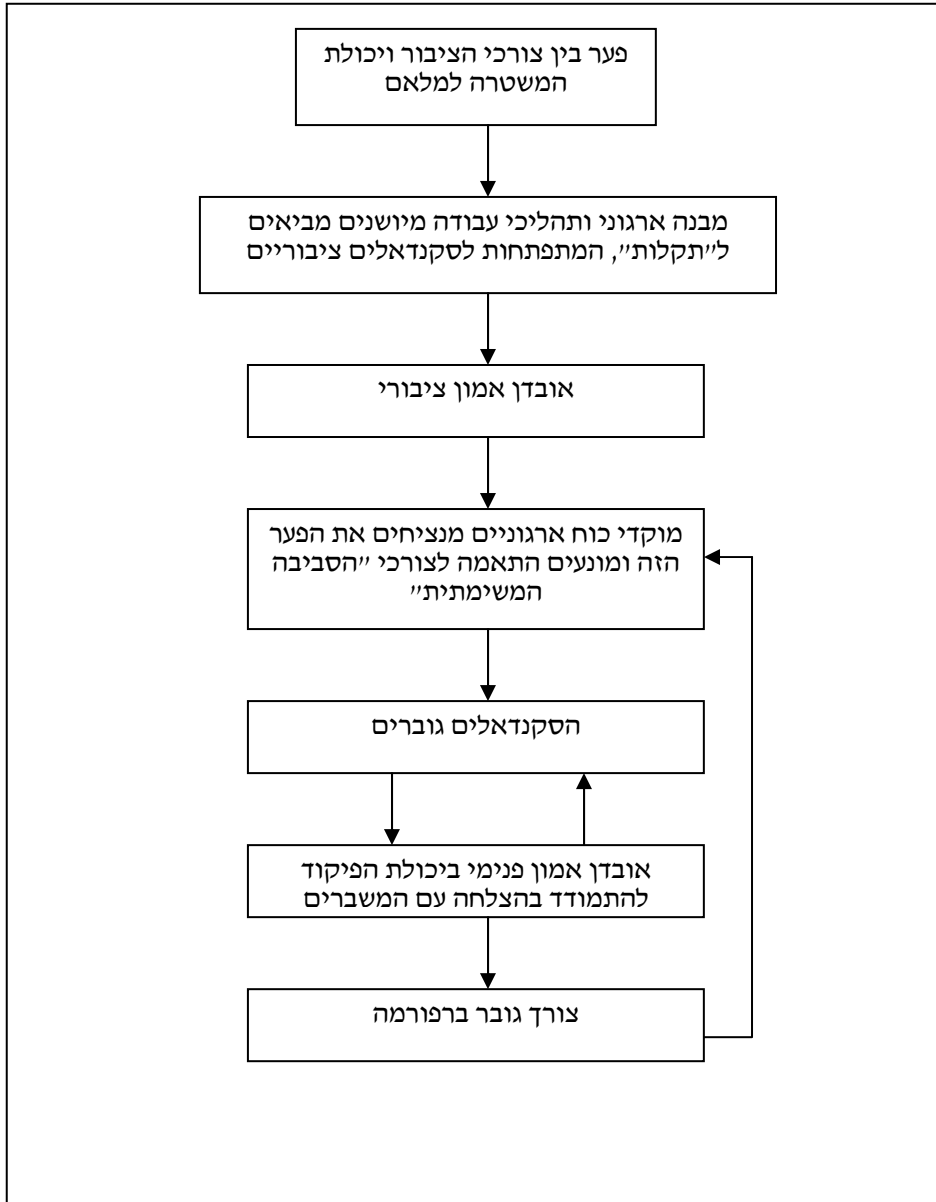
המשטרה שפורסם בחורף 2008 (סמית ואח', 2008, ע' 50) מלמד, שההערכות הכלליות כלפי המשטרה לגבי האופן שבו היא ממלאת את תפקידה **נמוכות** (ההדגשה במקור) אף בהשוואה לשנים קודמות. מודגש, כי ההערכה במחקר האחרון היא הנמוכה ביותר שנמצאה מאותה עת בה החל איסוף הנתונים בשנת 1975.

סקנדאלים אלה גרמו למצב של התגוננות מתמדת ולהתמקדות הארגון בבעיות הפנים שלו (Internal Oriented) במקום להתמקד בבעיות שאותן הוא אמור לפתור בקהילה ומול הגופים האחרים הפועלים בה (External Oriented). מצב זה הגדיל את הפער בין צורכי הציבור ויכולת המשטרה (ורצונה) למלאם. הסקנדאלים ומעמדה הציבורי הבעייתי של המשטרה הביאו להתרופפות האמון של קצינים ומפקדים במערכת ולהקייית ההזדהות איתה בסדרי גודל שלא ידענו קודם לכן (אמ"ש/ממד"ה, 2007; שקלר ואח', 2008) (ראה תרשים מס' 1).

ניכור של עובדי השטח כלפי הארגון וכלפי מנהליו מהווה מאפיין מוכר של מה שמכנה פרופסור יצחק סמואל (1990, ע' 218) "דעיכה ארגונית" (Organizational Decline), או "אובדן כושר החיות של הארגון": טלטלות שעובר הארגון בתוכו וביחסיו עם "הסביבה המשמיתית" שלו, מביאים בין היתר לאובדן אמון של העובדים בחוסנו של הארגון מחד גיסא; וביכולתה של ההנהלה להובילו, מאידך גיסא.

סקר העמדות שנערך עם כניסת המפכ"ל לתפקידו במאי 2007 (אמ"ש/ממד"ה, 2007) לימד כי סימפטומים כאלה כבר מצויים במשטרת ישראל. הדו"ח קבע, בין היתר, כי "ללא שיפור האמון בפיקוד הבכיר, קשה יהיה להגיע לשיפור בתחומים הארגוניים האחרים". מצב זה רק הוחרף במהלך השנה האחרונה, ובא לידי ביטוי, בין היתר, בהתגברות מגמת העזיבה את המשטרה בשנים 2007-2008. במדגם הכולל 80 שוטרים וקצינים ממגזרים שונים ומחתך דרגות מגוון שהתפטרו בשנה האחרונה, נמצא שסוגיית האמון בפיקוד היתה אחד מגורמי ההתפטרות שהודגשו על ידי הצוות שנתמנה לבחון נושא זה (שקלר ואח', 2008). חלק גדול מחוסר האמון הזה נוצר בשל התחושה הרווחת שהפיקוד מפעיל שיקולים לא רלוונטיים במינויים, תחושות אלה התחזקו בעקבות החלטת מבקר המדינה במרץ 2008 לבדוק את סוגיית המינויים במשטרה (שרון, 2008).

תרשים מס' 1 : מדוע הגענו לכאן?



הבעיה היתה עולה לסדר היום הציבורי מוקדם בהרבה, אולם, האירועים הביטחוניים (העימות המזוין עם הפלסטינים והפיגועים בערים; ההתנתקות שחייבה פעולה במסגרות סמי צבאיות; ומלחמת לבנון) הסיחו את דעת הקהל מההיבטים הפוליטיים והקנו למשטרה מוניטין זמני וחולף בגין תפקוד סמי צבאי אפקטיבי (דומה שהמשטרה מצטיינת במיוחד בדפוסי עבודה צבאיים, ומתקשה מאוד במטלותיה הקלאסיות, שלשמן היא קיימת).

התרבות הארגונית הבעייתית של המשטרה

כל הגורמים שנתמנו לבדוק תקלות בעבודת המשטרה מאז סוף שנות השמונים, הרבו לתקוף את "התרבות הארגונית" של המשטרה. למשל, "ועדת אור", על אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי מתחה ביקורת קשה על מה שכונה "משטרה מטייחת" (מעריב, 2003); "תרבות ארגונית קלוקלת" (הארץ, 2003); "תרבות של שקר" של המשטרה (ברנע, 2003) וכדומה. "ועדת אור" קבעה כי:

עולה החשש, כי במשטרה לא השתרשה תרבות של דיווח ותחקיר מלא ואמיתי בזמן אמת... גם בצמרת המשטרה התגלתה תופעה של אי-דיווח על נושאים בעייתיים, ובפעמים אחרות – של מתן דיווחים חלקיים, אשר לא-תמיד שיקפו את מצב הדברים במלואו.

(ועדת אור, 2003, עמ' 772-773)

"ועדת זיילר" (2007), שבחנה את מערכת אכיפת החוק בפרשת פריניאן והשוטר צחי בן-אור ז"ל, היתה חריפה עוד יותר. היא הגיעה למסקנה חד משמעית שמהמפכ"ל דאז, רניץ משה קראדי, שיקר לה.

ראוי להדגיש כי התרבות הארגונית של שוטרים בעייתית בכל העולם. היא ממוקדת בדרך כלל בחיפוי הדדי של שוטרים זה על זה. מקצוע השיטור הוא מקצוע מסוכן ושוטר חייב לדעת על מנת לתפקד באפקטיביות, שבן הזוג שלו מחפה עליו. מאחר שזירות עבירה דינאמיות מאוד וספוגות בלהט ובלחצים רבים; ומאחר שבלהט העשייה נעשים טעויות, אם היו השוטרים מדווחים בכל פעם על מעשי חבריהם היה מתערער

האמון שביניהם, ועקב כך יכולתם לתפקד היתה נפגעת. לכן, תרבות השוטרים הבלתי כתובה מעלה לדרגות גבוהות קודים כגון "חברות", לרבות חיפוי הדדי. חיפוי זה מהווה הכרח ארגוני עד לרמה מסויימת, אך אסור לו לעבור לרמות גבוהות יותר. הוא הופך בעייתי עוד יותר כשחלק מהשוטרים מבצע מעשי שחיתות והאחרים מעלימים עין. "ועדת קנאפ" (The Knapp Commission), שמונתה ב-1971, לחקור, בין היתר, את השחיתות המשטרית בניו-יורק, יצרה את ההבחנה בין שוטרים "אוכלי בשר" ("Meat Eaters") – אלה שביצעו את מעשי השחיתות; לבין שוטרים "אוכלי עשב" ("Grass Eaters") – אלה שחיפו עליהם (יחזקאלי, 2004, עמ' 73-74).

משטרת ישראל רחוקה מאוד מהתיאורים הללו, האופייניים בעיקר לחלק מהמשטרות האמריקניות. אצלנו התרבות הארגונית לבשה מימד שונה הנעוץ באינטראקציה שבינה לבין שיטת המינויים הנוכחית, ותופעת ה"חיפוי" עברה השלכה ליחסי מפקד פקוד. את ההשלכה הזו נכנה בשם "קוד הנאמנות": כיוון שהמפקד אחראי על קידומו, שוטרים וקצינים נמדדים, מתוגמלים או נדחים על פי נאמנותם האישית אליו (היימן, 2007, ע' 18), גם אם טובת הארגון במובן הרחב שלה סותרת "נאמנות" זו.

"קוד הנאמנות" **מנוון את הפקודים**. קיימת התבטלות של הקצונה כלפי הבכירים מהם. המפקד תמיד צודק. דעותיו תמיד נכונות וכולם תמיד "מתיישרים" לימינו. מכאן, שאין צורך לחשוב; אין טעם לערער על מוסכמות וטפשי לשאול שאלות. אנו נמנעים מלחלוק על מפקדינו, להעיר להם כשהם טועים, להתווכח עימם על דרך ולהציב אלטרנטיבות לדרך תפקודם.

בעיה זו אופיינית לארגונים הביורוקרטיים בכלל, ולארגונים הצבאיים בפרט. תא"ל יוסי היימן, רמ"ח אסטרטגיה בצה"ל, שכתב בהיותו מדריך במכללה לביטחון לאומי של צה"ל מסמך מרתק על סוגיית המינוי והקידום בארגונים היררכיים, ובו טען כי:

קצין היודע שקצינים בכירים קובעים את עתידו באופן מובהק, עלול לשנות לאורך שירותו את התנהגותו, את תפקודו ואת התבטאויותיו. הוא עלול לכוון את דעתו ואת מעשיו לרצונם של מפקדיו, כדי למצוא חן בעיניהם או לפחות לא להרגיזם. על כן אין סיכוי שיתפתח שיח מקצועי שמטבעו הוא התפתחות דיאלקטית בין ניגודים. ביחסי

פטרון ואנשיו אין מקום לחילוקי דעות בפרהסיה, וקיים חשש ממשי לאובדן הקשר שבין קידום למקצועיות.

(היימן, 2007, ע' 20)

בהיעדר ויכוח על דרך, מנותב האגו של המפקדים לפוליטיקה הארגונית, התופסת את רובה המכריע של תשומת הלב הארגונית. בריתות בתוך הארגון מביאות לעמדה אחידה (של העומד בראש הברית). כל נסיון לערער על הקונצנזוס ייתפס בהקשר של הפוליטיקה הארגונית ולא כויכוח מקצועי.

"קוד הנאמנות" **מנוון אף את המפקדים**, שאינם צריכים להתאמץ על מנת לגרום לפקודיהם ללכת בעקבותיהם. התלות במפקד יוצרת חנופה וניסיון לומר תמיד את מה שהמפקד ישמח לשמוע. התוצאה – אין צורך להתאמץ על מנת להיות מוערך. אין צורך להפגין מקצועיות ואין צורך לתת דוגמה אישית.

באוירה כזו אין סיכוי שיתפתחו מדדים מדויקים מיהו קצין טוב ובעיקר, מיהו לא, שהרי מדדים אלה רק יפריעו לקדם את "המתאימים", קרי, את ה"נאמנים". על כשלונות מבצעיים ופיקודיים יסלחו לך, אלא אם כן אתרע מזלך ונפסלת מלפקד על ידי ועדת חקירה חיצונית. על חוסר "נאמנות" לא יסולח לעולם.

"קוד הנאמנות" הוא שאחראי לחוסר המקצועיות במשטרה – בעיה שעולה שוב ושוב ומעולם לא נמצא לה פתרון, מאחר שהוא איננו נעוץ במערכי שעור טובים יותר ובקורסים מושקעים, אלא ב"קוד" שמעקר את הטעם להתמקצע. זו הסיבה לכך שבכירים אינם מפרסמים תיאוריות על "אסטרטגיות של שיטור", ומתווכחים "כיצד לעשות משטרה טובה יותר". זו הסיבה שדיוני הספ"כים ברמותיהם השונות אינם במה לויכוח מקצועי כפי שהפורומים הללו יועדו להיות, אלא זירה לפוליטיקה ארגונית.

התעלמות המשטרה מביקורות נוקבות בתחום זה היא יותר מבעייתית, וגורמת לנזקים הן בתוך המשטרה והן מחוצה לה.

התוצאה ארוכת הטווח של המשבר: איומים חיצוניים על שלמות המשטרה ומעמדה

בעולם העסקי חוסר הסתגלות של ארגון לתנאי המציאות מוליד אי רלוונטיות והשתלטות של יריבים על פלח השוק שלו. את היעדר המקצועיות והחדשנות מנצלים גורמים אינטרסנטים, כגון חברות שמירה פרטיות והרשויות המקומיות, שיצרו "משטרות פרטיות" ו"משטרות עירוניות" מתחרות בערים. "משטרות" דומות למשטרה בהיעדר המקצועיות, אך המוטיבציה שלהן והדגש שלהן על אפקטיביות מורגשת וגבוהה בהרבה (פה אין כוונתנו לסוגיית מיקור החוץ, ה - Outsourcing, שעוסקת בהוצאת תפעול פעילויות המעטפת של הארגון לארגונים אחרים המתמחים בכך, כגון: הסעדה, סדנאות, שירותי מזכירות, ניקיון, שירותי העברת דואר פנימי וכדומה. הכוונה היא לתחרות על פעולות הנמצאות בליבת הארגון).

תופעה זו דומה למתרחש בעולם העסקי, שבו חברות קטנות נוקטות אסטרטגיה של "הטרדה" ונוגסות ב"פלח השוק התחתון" של חברות גדולות. אלה, שמחות בתחילה להיפטר מהמשימות המטרידות הללו המקשות על תפקודן בתחומים ה"חשובים", אך בסופו של עניין, מוצאות עצמן "מותקפות" בליבת העיסוק שלהן על ידי אותן חברות "מטרידות" שלמדו את העבודה וש"מוציאות אותן מן המשחק" (כריסטנסן, 2006).

כך אף במינהל הציבורי בכלל ובמשטרת ישראל בפרט. די לעשות רשימה של תפקידים משטריים "קלאסיים" (לא תפקידי ביטחון) שעברו מן המשטרה לגופים אחרים על מנת להבין, כי התהליך כבר בעיצומו. לאורך השנים החלו חברות שמירה אזרחיות לקחת מידי המשטרה תפקידים של בולטות ומניעה; חברות חקירה נטלו על עצמן לבקשת ארגונים שונים חקירות מורכבות הדורשות זמן ואורך רוח, שהמשטרה מתקשה לגלות; פקחי עירייה נטלו סמכויות של הכוונת תנועה ואכיפת חוקי תנועה בערים; שירות בתי הסוהר נטל מהמשטרה את תחום הכליאה וליווי העצורים; ועוד. כבר באוגוסט 2005 המליצה "ועדת טרנר" על ביצוע ניסוי של שלוש משטרות עירוניות (בינתיים) במקביל לתחנות המשטרה (יחזקאלי, 2007).

הצורך של כל ארגון בשינוי מתמיד ובהתאמה דינאמית לתנאים משתנים של מציאות דינאמית

במהלך העשורים האחרונים חלו שינויים חריפים ברמת הדינאמיות שעימה חייבים ארגונים להתמודד על מנת להישאר רלוונטיים: החל מיציבות מתמשכת עם שינויים מדי פעם עד סוף שנות ה-80 של המאה הקודמת; עבור לשינויים מהירים עם הפסקות קצרות של יציבות עד סוף שנות ה-90; ועד לשינוי מתמיד כמצב קבוע בעשור האחרון.

במציאות דינאמית המשתנה במהירות, חייבים ארגונים לקיים תהליכי שינוי וחדשנות כדרך חיים. כל מפעל מקדיש מקום בולט לציון עובדיו שתרמו רעיונות חדשניים שתורגמו לחידושים ומציין את התגמול הכספי שזכו לו, על מנת לעודד אחרים ללכת בעקבותיהם.

משטרת ישראל אינה נוטלת חלק במאמצים הללו. הפעם האחרונה שמשטרת ישראל התמודדה עם נסיון לבצע שינוי מהותי בדרכי עבודתה היה בין השנים 1995-1997 (הניסיון לעבור לאסטרטגיה של שיטור קהילתי) והוא נכשל. "דריכה במקום" במשך עשור כשהדינאמיקה ב"סביבה המשימתית" גוברת משמעה, לא רק קיפאון, אלא אף נסיגה לאחור.

מהו סוג השינוי הדרוש למשטרת ישראל?

בשנה וחצי מאז נכנס המפכ"ל דודי כהן לתפקידו, נעשה נסיון משמעותי להאיץ את קצב השינויים במשטרה. היא מקיימת תהליכים שונים של התחדשות, אם בתחום הקידום והמינויים ואם בתחום חיזוק התחנות. עם זאת, תהליכים אלו הם לדעתנו בבחינת מעט מידי ומאוחר מידי.

נגדיר לצרכינו את המושגים "שינוי מהמעלה הראשונה" ו"שינוי מהמעלה השנייה" (ווצלאביק ואח', 1989):

"שינוי מהמעלה הראשונה" יוצר קשר ישיר (ליניארי) בין הבעיות שאותן אנו מתעתדים לפתור לבין הפתרון. זהו שינוי המתרחש בתוך מערכת נתונה, כאשר המערכת עצמה אינה משתנה.

לעומת זאת, "שינוי מהמעלה השנייה" הוא שינוי המתבצע בחוקים השולטים על המערכת, במבנה החוקים או בסדר הפנימי של המערכת.

נסיונות לפתור בעיות מורכבות באופן פשטני, קרי, לפתור "בעיות מהמעלה השנייה" באמצעות "פתרונות מהמעלה הראשונה", לא רק שלא ישיגו את המטרה, אלא יכולים אף להביא בטווח הארוך להחמרת המצב ביחס למצב הראשוני (רזי ויחזקאלי, בדפוס).

השינויים המתבצעים במשטרת ישראל היום הם בחלקם "מהמעלה הראשונה" כגון שיטת המינוי והקידום המטריציאלי, השומרת על שני העקרונות שאפיינו את השיטה הקודמת: מינוי על ידי הקברניט והעצמת המנגנון הבירוקרטי על ידי הענקת הסמכות "לסנן" את המועמדים המבקשים לגשת למכרזים.

שינויים אחרים הם שינויים מהמעלה השנייה, כגון מסלולי השירות החדשים של שוטרים. אולם, הם נחותים ביחס למודל ההעסקה הגמיש שנוקטות "המשטרות העירוניות", ועוצמתם קטנה מידי ובאה מאוחר מידי.

שינוי המבנה ותהליכי העבודה

ארגון הוא בראש ובראשונה מבנה ותהליכי עבודה. העובדה שארגון מתקשה להתמודד עם המציאות שבתוכה הוא פועל מעידה על מבנה לא מתאים ותהליכי עבודה לקויים. כאשר המצבים, שעיימם מתמודד הארגון משתנים, הן המבנה הארגוני והן תהליכי העבודה חייבים להשתנות, שהרי אלה אינם מטרה בפני עצמה, אלא אמצעי להשגת יעדי הארגון. ככאלה, ובמיוחד לאור מגוון האפשרויות הקיימות, עליהם להשתנות בהתאם לנסיבות.

החלק החיוני אך הקשה ביותר לטיפול בכל רפורמה הוא במבנה הארגוני. זאת, משום שהמבנה מכתוב את אותם כוחות המחזיקים את העוצמה בארגון. שינוי המבנה הוא שינוי ביחסי הכוח בארגון, ועל כן, הוא יעורר התנגדות רבה מצד אלה שאמורים לוותר

על העוצמה. במציאות דינאמית המשתנה במהירות חייב כל ארגון – בוודאי המשטרה הסובלת ממטות מנופחים ללא פרופורציות לגודלה – להשטח את המבנה הארגוני על מנת להיות רלוונטי. בעובדה, חברות ענק שביצעו רפורמות על מנת לשרוד (כגון IBM), טיפלו באופן מידי במבנה הארגוני שלהן.

מבנה המשטרה הנוכחי (מטה ארצי, מחוזות מרחבים ותחנות) לא שונה מעולם. כבר לפני עשור קבע המפכ"ל דאז, רפי פלד (1993), עם כניסתו לתפקידו, שהמשטרה דומה ל"משולש הפוך" ("אינפלציה של קצינים ואינפלציה של דרגות") – שכבה דקה בשטח ושלוש שכבות מטה, שיצרו דינאמיקה של תנועת קצינים השואפים לצאת מן השטח אל המטות, ושאיפה להגיע למקומות בהם מצויות הדרגות הגבוהות ותנאי השירות. התוצאה היא שטח "חלש" וקשרי גומלין בעייתיים בינו לבין המחלקות המקצועיות שאמונות על חידוש מתמיד של תהליכי העבודה.

שינוי המבנה ללא שינוי תהליכי העבודה עשוי להצליח בדרך כלל. לאחר שהמבנה משתנה, סביר להניח כי הגורמים השונים בארגון ששינו את תפקידיהם ואת מעמדם הארגוני ישנו את התהליכים באופן טבעי בדרך של "התארגנות עצמית"³. עם זאת, ניסיון לשינוי תהליכי עבודה ללא שינוי המבנה עלול במקרים רבים להיכשל, מאחר והשינוי עלול להיות מטורף על ידי קבוצה שמסרבת לוותר על העוצמה הארגונית. כך למשל קרה במחצית השנייה של שנות התשעים, עת נעשה ניסיון להעביר את המשטרה כולה (לרבות חקירות ומודיעין) לאסטרטגיה כוללת של שיטור קהילתי (וייסבורד ואח', 2001; קים ואח', 1999); כך קרה בנושא "יעדים ומדדים"; בסוגיית ה"קומפסטט"; ועוד. את מקומה של הרפורמה בתהליכי העבודה מחליף תהליך לא בריא של שינויים לכאורה. אלה יוצרים תחושה של שינוי וכעבור זמן מה מוחלפים בשינויים "חדשים", לאחר השקעת זמן ואמצעים שירדו לטמיון.

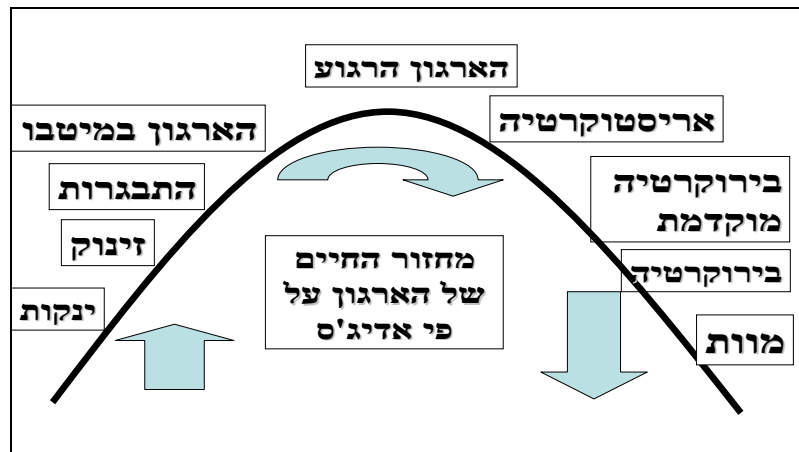
השינוי הארגוני החשוב ביותר שעל המשטרה לעשות הוא להפחית בצורה דרסטית את הבירוקרטיה שלה. הבירוקרטיה הקיימת במשטרה (שלוש רמות פיקוד ומטה ארצי

³ **התארגנות עצמית (Self Organization):** בכל מערכת מורכבת, כאשר ניתן חופש למרכיביה האנושיים, יוצרו התכנים והמבנים שיתאימו למפגש עם הסביבה הדינאמית (רזי ויחזקאלי, 2007, ע' 223).

ענק ביחס לארגון) הופכת אותה למסורבלת, שמרנית ומתקשה להתמודד עם מציאות דינאמית המשתנה במהירות. בעובדה, רוב הארגונים שנאלצו לבצע רפורמות על מנת לשרוד, טיפלו בראש ובראשונה, בצמצום הבירוקרטיה שלהם.

כבר בסוף שנות השבעים הכירה תורת הארגון בהשפעה ההרסנית שיש לבירוקרטיה גדולה על יכולת ההתמודדות של ארגונים. פרופ' יצחק אדיג'יס למשל, כינה את התופעה שבה הבירוקרטיה גדולה על הארגון בשם "שלטון הבירוקרטיה" וטען, כי חוסר טיפול שורש בבעיה מביא ל"מוות ארגוני". אדיג'יס, שהתווה את "מחזור החיים של הארגון" (ראה תרשים מס' 2) טוען, כי הבירוקרטיה עוזרת בתחילה להכניס סדר ויעילות בתפקוד הארגון, ועל כן מביאה אותו לתפקוד מיטבי.

תרשים מס' 2 : מחזור החיים על פי אדיג'יס



הבעיה היא שנטייתה של הבירוקרטיה להתרחב, לדאוג לזכויות יתר למקורבים ולהגן על כוחה בדרך של מניעת שינוי מביאה לתופעה של "שלטון הבירוקרטיה", המאופיינת על ידי גדילה מתמדת ונוהלים אינסופיים ה"סותמים" את יכולת התפקוד של הארגון, שכן, הם חדלים מלהיות כלי עבודה, ומשמישים, בדיעבד, כלי לעבודתם של קצינים

בודקים ועדות חקירה. אלה ממליצים על הוספת נהלים חדשים וחוזר חלילה (התופעה מוכרת כ"שלטון הנהלים", ראה: יחזקאלי, 2008).

התופעה המכונה על ידי אדיג'ס "שלטון הביורוקרטיה" ניתנת לאפיון באמצעות חמישה תסמינים:

1. היררכיות רבות מידי לגבי גודל הארגון.
2. נהלים רבים מידי
3. הימצאותה של אריסטוקרטיה ארגונית ש"שווה יותר" משאר המשתתפים בארגון.
4. על אף שהידע והמפתח להתחדשות נמצא בידי עובדי השטח, מעמדם הארגוני נחות ביחס לקבוצות עובדים אחרות.
5. רוב העימותים בארגון הם תוצר של פוליטיקה ארגונית ובעיות "אגו" שמנוונות את הארגון; ולא מעימותים על רקע מקצועי החיוניים להתפתחות תהליכי שינוי בארגון.

דומה שכל המכיר את משטרת ישראל מקרוב ימצא את רובם המכריע של התסמינים הללו מושרשים עמוק בהווי הארגון.

"שלטון הביורוקרטיה" הביא לשתי תופעות בעייתיות במיוחד במשטרת ישראל:

האחת, בדבריו של המפכ"ל לשעבר רפי פלד – להימצאות "אינפלציה של קצינים ואינפלציה של דרגות". מעין "משולש הפוך" שקדקודו ענק וגופי השטח שלו דקים. המשטרה אינה שונה בעניין זה מגופים ממשלתיים אחרים, כגון משרד החינוך. באופן כזה, שעל אף שההשקעה בחינוך היא מהגבוהות בעולם המערבי, התמורה לתלמיד היא מהנמוכות. כך גם במשטרה.

השנייה, התופעה של ריבוי מפקדות יוצרת דינאמיקה שלילית מהשטח. קצינים מבקשים לעבור את השירות בתחנות המשטרה מהר ככל האפשר ולהגיע למטה, שם מרוכזות אפשרויות הקידום. כתוצאה מכך לא מתפתחת תורה מקצועית והתחנות מתנוונות (לשם המחשה, ראוי להשוות את תהליכי העבודה בתחנות לפני עשרים

ושלושים שנה אל מול המתרחש היום, ביחס לשינויים ב"סביבה המשימתית" שבתוכה מתפקדת המשטרה. השינוי אינו מהותי).

שינוי באמצעות "רעיונות מחוללים"

תורת המערכות המורכבות גורסת, שבין הגורמים הרבים הפועלים על מערכת מורכבת, רק למספר גורמים מועט השפעה משמעותית על המערכת, וכל היתר כמעט ואינם משפיעים עליה.

מכאן, שדי בשינוי גורם משמעותי אחד על מנת לגרום למערכת שינוי מהותי. שינוי המשפיע על גורם מהותי כזה נקרא "רעיון מחולל" (רזי ויחזקאלי, 2007, עמ' 223-221).

הדוגמה הטובה ביותר להמחשה מהו "רעיון מחולל" ומהי עוצמת השפעתו, היא התכנית להגבלת הילודה בסין, שנועדה להתמודד עם החשש מפיצוץ אוכלוסין. סין נקטה בשורה שלמה של צעדים, כגון העלאת גיל הנישואין, הפצת אמצעי מניעה ועוד. עם זאת, החוק האחד ששינה את פניה של סין, ובעקבותיו את פני העולם כולו, היה החוק של **ילד אחד למשפחה**.

מפקדים רבים מחפשים באינטואיציה את "הרעיון המחולל" הנכון. שאלה מוכרת שנשאלים פקודים בראיונות כניסה לתפקיד היא לציין משתנה שהנשאל היה משנה אם היה יכול לבצע שינוי אחד בלבד. תשובה לשאלה זו יכולה לאפשר לנו לזהות את "הרעיון המחולל" הנכון.

השימוש ב"רעיון המחולל" היא הדרך הנכונה לדעתנו לבצע רפורמה אף במשטרה. לאתר את "נקודות הכובד" ולהפעיל עליהם "רעיונות מחוללים", שיישומם יגרום לשינוי מהותי, הן במבנה המשטרה והן בתהליכי העבודה שלה. זאת, כנגזרת של היעדים, המדדים והמדידה המתחייבת מהם.

יתרונו של "הרעיון המחולל" בכך שהוא עשוי להשתלב ברפורמה כוללת (מקבץ של "רעיונות מחוללים"), ואם נרתעים מביצוע שינוי גדול, הוא יכול להתבצע בנפרד, אולם אף אם יתבצע "רעיון מחולל" אחד, השפעתו על המערכת תהיה ניכרת.

על כן, מובאת הרפורמה המוצעת כמקבץ של "רעיונות מחוללים". נציג פה ארבעה "רעיונות מחוללים" באופן כללי. אם הרעיון הכללי אכן יתקבל, ניתן יהיה להגיש מסמך המפרט "רעיונות מחוללים" נוספים והמתאר בפרוטרוט כל אחד מהם.

הרפורמה המוצעת

"רעיונות מחוללים" ברמה המיניסטרילית

רפורמה אינה צריכה להיות מוגבלת למשטרה בלבד, והיא יכולה להיעשות בראייה רב מערכתית בשיתוף עם השר לביטחון הפנים. מומלץ לשר לאמץ את המודל של ניקולא סרקוזי כשר הממונה על המשטרה, שהצליח לבצע מהפיכה בביטחון האישי של תושבי צרפת (ואף למנף הישג זה להשגת הנשיאות). בימים שבהם גדושה התקשורת בבעיות של ביטחון אישי על רקע פלילי, הצלחת השר בביצוע רפורמה כוללת היא הצלחת הממשלה כולה באחד התחומים החשובים ביותר של עיסוקה.

במסמך זה לא נדון בפרטי השינוי הדרוש ברמה המיניסטרילית, אלא נציין בקצרה את ה"רעיונות המחוללים" הניתנים ליישום – במיקבץ או באופן בודד:

"חוק העבריינים המועדים"

ניתן להקטין את הלחץ על מערכת אכיפת החוק, לא רק בדרך של הגדלת האמצעים וכוח האדם, אלא גם על ידי הקטנת המשתמשים העושים "שימוש סרק" בשירותי החקירה והמשפט.

מערכת אכיפת החוק מייצרת מניעה אפקטיבית מול 95% מהאוכלוסיה הנורמטיבית ה"בריאה", אולם, היא איננה אפקטיבית באופן מוחלט מול אוכלוסיית העבריינים המועדים (הרצדביסטים). אוכלוסייה זו היא הפוגעת העיקרית באיכות החיים של האזרחים, יוצאת ובאה בשערי משרדי החקירות, בני המעצר ובתי הכלא, שוחקת את

יכולת התגובה של המערכת, ומקשה על איכות החיים של התושבים. רבים מעבריינים אלו הם נרקומנים, שהתמכרותם דחפה אותם לפשע. מחקרים מלמדים, שעבריינים שהתמכרו לסמים מבצעים עבירות רכוש חמורות בהרבה בתקופה שלאחר ההתמכרות מזו שלפניה (סבה וארנפלד, 1988; McGlothlin et al., 1978).

בחלק ממדינות ארצות הברית אומצה שיטת ה- "3 Strikes", השולחת עבריינים מועדים שהורשעו בעבירה שלישית, למאסר עולם. באופן כזה, מורחקים הללו מהרחוב והלחץ מעל מערכת אכיפת החוק קטן. "הרעיון המחולל" שלנו דומה: יוגדרו קריטריונים להכרזה של בית המשפט על עבריין, לאחר שהורשע, כ"עבריין מועד". הכרזה כזו תמנע מהעבריין שיחרור לאחר שליש תקופת המאסר. במידה ויורשע העבריין בעבירה נוספת לאחר ההכרזה, ייאסר למשך 15 שנה.

באופן כזה, צפויה רמת הפשיעה לרדת בהדרגה ועימה הלחץ על מערכת אכיפת החוק; שוטרים, פרקליטים וגם אנשי שירות המבחן ישוחררו בהדרגה מחלק נכבד של עיסוקם הקודם ויוכלו להתפנות ולעסוק בעבירות של איכות חיים; בתי המשפט ישתחררו מאחד מגורמי הלחץ העיקריים כיום ויוכלו להתפנות להקלת הלחץ בתחום המשפט האזרחי.

ההשפעה הגדולה ביותר תהיה על תחושת איכות החיים של האזרחים והשבת התחושה שאנו חיים בארץ שבה יש איכות חיים ושזכויותיהם של האנשים הנורמטיביים קודמות לאלו של העבריינים, העושים כיום כל העולה על רוחם, כמעט באין מפריע.

השוואת מעמד ארגוני הפשע לארגוני טרור

המצב הקיים בישראל בנוגע לארגוני פשיעה – שארגונים אלה איבדו כל מגבלות תוך זלזול מוחלט בביטחון הציבור וברשויות האכיפה – הוא סכנה לביטחון הלאומי, כיוון שהוא מערער את סדר החיים הקיים. לשם המחשה, בעשור האחרון קיפחו את חייהם 20 אזרחים תמימים ו-60 אחרים נפצעו כיוון שנקלעו בטעות לטווח האש ב"חיסולי

החשבונית" הללו (אברמוב ורגב, 2008). טיפול נקודתי באחד הארגונים – רוזנשטיין, אברג'יל וכדומה – אינו משנה את התמונה כי השיטה לא משתנית, ולוואקום שנוצר מחיסולה של משפחה אחת נכנסת עד מהרה משפחה אחרת.

מדינות דמוקרטיות שעומדות בפני סכנות פנימיות לביטחון הלאומי שלהן, מתנהגות לעיתים בצורה מאוד לא דמוקרטית ונוטות לסטות לחלוטין מסולם הערכים שלהן (פדהצור, 2004, ע' 30; בן דור, 2002, ע' 16). בקוויבק שבקנדה באוקטובר 1970, די היה בשתי חטיפות – של נציג בריטי ושל שר בממשלת קוויבק שגם נרצח – על ידי מחתרת זעירה – La Front De Liberation Du Quebec– F.L.Q., על רקע שאיפות הבדלנות המתחזקות של מחוז קוויבק דובר הצרפתית; ובשורה של התנגשויות אלימות בין לאומנים קוויבקים לבין מהגרים איטלקיים בקיץ ובסתיו של 1969, כדי להביא את ראש ממשלת קנדה דאז, פייר אליוט טרודו (Trudeau), להכריז על מצב חירום, להפעיל חקיקת חירום (The War Measures Act) ולהזרים כוחות צבא לערים הגדולות של קוויבק כולל מונטריאול, לראשונה בהיסטוריה של קנדה. תקנות החירום מ-1970 הוציאו את ה-F.L.Q. מחוץ לחוק, העניקו סמכויות שיטור לכוחות הצבא שהוזרמו לערים והרחיבו את סמכויות המעצר והחיפוש של כוחות הביטחון. לפי תקנות אלה ניתן היה לעצור אדם ללא ביקורת שיפוטית למשך 90 ימים, באישור מתאים של שר המשפטים. על פי החוק והתקנות נעצרו 497 בני אדם במעצר מנהלי (רק 62 מהם הועמדו לדין, ומתוכם הורשעו פחות משליש) (הופנונג, 1991, ע' 77; Weaver, 1992, ע' 24; Breton, 1988, ע' 75).

"הרעיון המחולל" המוצע הוא **השוואת מעמד ארגוני הפשיעה הללו לארגוני טרור**, מעצרים מנהליים של חבריהם; סגירת מקורות פרנסה ופיתוח טכניקות לשבירת אחיזתם במקורות הכנסה ספציפיים, כמו בקבוקים למחזור, הימורים לא חוקיים וכדומה.

מהבחינה הארגונית, נכון להפריד בין הגופים המשטרתיים החוקרים פוליטיקאים לאלה המטפלים בארגוני פשיעה, על מנת למנוע את המצב המוכר בכל העולם לפיו פוליטיקאים נוטים ל"ייבש" את היחידות הללו מבחינה תקציבית (מה שמכונה בספרות

המקצועית – "מתקפות דרך התקציב" ("Budgetary Attacks") ולאייש אותן במפקדים לא מתאימים (Stotland, 1981). במקרה שבו המצב הכלכלי אינו מאפשר את חיזוק היחידות הללו, יש לשקול ברמה הלאומית את העברת הטיפול בהן לידי שירות הביטחון הכללי, הסובל הרבה פחות מהמשטרה מהתסמינים הללו.

בתי כלא "סגורים" לאוכלוסיות מסוימות

רצונו של העבריין, זאב רוזנשטיין, לרצות את מאסרו בארץ, מיקד את תשומת הלב הציבורית לכך שבתי הכלא בישראל מאפשרים לעבריינים לנהל עסקיהם מתוכם, לצאת לחופשות, להתראיין לתקשורת וכדומה. אפילו עברייני מין סדרתיים זוכים בארץ לחופשות.

"הרעיון המחולל" הוא **הכרזה על כלא אחד בישראל ככלא סגור**, באופן שתבטל האטרקטיביות שלהם בעיני עבריינים ותוך חזרה לאחד מייעדיו העיקריים של הכלא – להרחיק אותם ואת השפעתם מהאוכלוסיה ולמנוע מהם להפר את סדר החיים התקין.

במקביל למיסוד "הכלא הסגור", תוכרז אוכלוסית אסירים מסוימת כ"**אסירים מנועי זכויות יתרי**" – עברייני מין חמורים, חברים בארגוני פשיעה וכדומה – ככזו שלא תזכה לתנאים מיוחדים, ושיימנעו ממנה חופשות, יוגבלו הטלפונים והקשר האחר עם העולם החיצון וכדומה.

בדרך זו ניתן יהיה להגן על הציבור באופן אפקטיבי יותר מאנשים שפגיעתם רעה בסדר החיים התקין.

"הרעיון המחולל" החשוב ביותר ברמת המשטרה: מיסוד "ועדות מינויים" במקום שיטת המינוי והקידום הנוכחית

מבין הרעיונות המחוללים המוצגים במסמך זה, זה הרעיון החשוב ביותר להתפתחותה התקינה של משטרת ישראל, ואם יבוצע – ולו הוא לבדו – ישנה את משטרת ישראל שינוי מכריע, עד לבלי היכר.

תחום המינוי והקידום של קצינים הפך בשנים האחרונות לאחד הגורמים העיקריים לביסוס חוסר האמון שבין הפיקוד לשטח (אמ"ש/ממד"ה, 2007). לכן, לבחירת "רעיון מחולל" בתחום זה יש סיכוי ממשי ליצור שינוי מהותי במשטרה.

יצוין כי אגף משאבי אנוש, בהנהגתו האישית של המפק"ל טרח הרבה על מנת למצוא פתרון ראוי לסוגייה זו. אולם לדעתנו, ברור כבר עתה כי אין בפתרון שנמצא לענות על הבעייה בכללותה: במקום "לפתוח" את הגישה למכרז לכל המעוניין, הוא טרח לפתח מנגנונים שייסייעו לסנן ולמנוע ממועמדים לגשת למכרז, ובמקום לתת לועדה את התפקיד לסנן, הוא העניק את התפקיד למנגנון הביורוקרטי, ובכך שוב, חיזק אותו על חשבון השטח.

"הרעיון המחולל" הוא מיסוד "ועדות מינויים". קרי, הוצאת הסמכות למנות במשטרה, בכל הדרגות, מידי המפקדים והעברתה לידי ועדות חיצוניות, בלתי תלויות, המתמנות אד הוק לתפקידן מתוך מאגר של חברים פוטנציאליים. רעיון זה אינו מקורי והוא לקוח מהשיטה הנהוגה בצבא האמריקני (היימן, 2007).

משטרת ישראל תכין מאגר של מועמדים לשמש כחברי ועדה משלוש קבוצות עיקריות: קציני משטרה בדימוס בדרגות שונות, שופטים בדימוס ונציגי ציבור.

כל ועדה תמנה שלושה חברים: קצין משטרה בדימוס, שופט בדימוס ונציג ציבור. היא תתמנה אד הוק לביצוע משימה ספציפית, אותה תקבל רק מספר ימים לפני תחילת עבודתה, על מנת למנוע השפעות זרות. משימה כזו יכולה למשל להיות בחירת מפקדי

התחנות בדרגת רפ"ק במחוז מסויים. יוקפד כי חברי הועדה שייבחרו יהיו מחלקים אחרים של הארץ, על מנת למנוע מעורבות אישית.

לכל תפקיד יפורסם מכרז ובל אחד בתוך המשטרה ומחוצה לה יוכל להציג מועמדות (זה שינוי מהותי מהשיטה הנוכחית המגבילה מועמדים הסבורים כי הם מתאימים" מלהגיש מועמדות); ואת יכולתו של הארגון להגדיל את מגוון האפשרויות.

אמ"ש יכין לועדות נתונים על כל המועמדים, והן תראיינה את אלה הנראים להן. סביר להניח כי השיטה תעודד מועמדים פוטנציאליים לשקוד על "תיק הישגים" ואת הארגון לפתח מדדי אמת להערכת קצינים שאינם בנמצא כיום. זאת, כיוון שהדבר יהפוך לאינטרס מהותי של הקצונה בארגון, הזקוקה להוכחות של ממש על מנת להשיג יתרון בועדות המינויים. גם הארגון יראה בועדות המינויים פלטפורמה להיווצרות קריטריוני אמת לשיבוץ ולמדידת קצינים וישקוד על פיתוח קריטריונים להחלטה עבור הועדות, בהתבסס על ניתוח גורמי אי האמון בפקוד שנמצאו בקרב שוטרי וקציני השטח (אמ"ש/ממד"ה (2007).

השיחרור מהצורך למנות יחסוך מן הפיקוד את הריטואל הבעייתי של דיוני השיבוצים ואת אפשרות ההסתבכות כתוצאה ממנו (לדוגמה, פרשת יורם לוי ופרשת "קרמשניט" שהביאו את מבקר המדינה לבדוק את הסוגייה). יתרה מכך. לא סוד הוא, שמאז תחילת שנות האלפיים גברו גם הלחצים הפוליטיים להשפיע על מינויים. תופעה זו תיבלם.

מול האוטוריטה של המפקדים המתבטאת בכוח שלהם למנות יצטרכו מפקדים לפתח אוטוריטה מסוג שונה, בריאה בהרבה מזו הנשענת על הסמכות לקבוע את גורל פקודיהם, ולהקרין מנהיגות ומקצועיות. די בכך כדי ליצור בארגון התחדשות ותנופה.

המצב החדש ישקם את הבעיה הקשה של חוסר האמון של השטח בפקוד, שלסוגיית המינויים יש בה תרומה מכרעת.

שיטה זו לא נקייה מבעיות, אולם, די אם נציין שהצבא האמריקני, שהחליט לשנות ולאמץ את השיטה שלנו ב- 1992, חזר ב- 1997 לשיטת הועדות (Boards), כשנוכח לדעת שתוצאותיה קשות וכי היא גורמת לארגון (היימן, 2007, ע' 28).

לשיטה זו חשיבות מיוחדת למשטרה בשל השפעתה הישירה על התרבות הארגונית המשטרית. תרבות זו הנוצרת בשל "קוד הנאמנות" תעלם, מאחר ולא יהיה יותר צורך ב"נאמנות", והיחסים המקצועיים יושתתו על תשתית בריאה הרבה יותר. לכן סביר להניח שצעד זה יקודם בברכה, הן בתוך המשטרה והן מחוצה לה. הוא ישרג מיידית, הן את מעמד המשטרה; והן את מעמד הפיקוד כרפורמטורים המקיימים את התקוות שתלו בהם אנשי הארגון והגורמים ב"סביבה המשימתית" שבה מתפקדת המשטרה.

המצב החדש גם ייצור תנופה של התחדשות ו"התארגנות עצמית" בתוך המשטרה, והעלאת איכות המינויים תביא בהכרח גם לתיקון ליקויים אחרים בתוכה.

"רעיון מחולל" שני: דירקטוריונים לדרגים מקבלי החלטות במשטרה

בשנים האחרונות נחלשו מאוד מנגנוני הפיקוח האזרחי על המשטרה. האחריות (Accountability) של בכירי המשטרה ממומשת, אם בכלל, כלפי גורמים ברמה הארצית. במקרה של המשטרה, אלה המפכ"ל והשר הממונה. זאת, בעוד הגורם שלו חבה המשטרה אחריותיות הינו הציבור והארגונים האחרים הפועלים ביחד איתה בשטח.

הדרך לפתור את המצב הזה וליצור פיקוח אזרחי אפקטיבי על המשטרה הינו הקמת דירקטוריונים "עם שיניים" (קרי, עם סמכויות חוקיות של דירקטוריון) למטה הארצי ולדרגים שם מתקבלות החלטות בשטח (מחוז אם קיימים מחוזות ומפקדי המשטרות בערים).

המודל מהווה העתקה של המודל האנגלי של "רשות משטרה" (גימשי, 2003, עמ' 173-174, Bunyard, 1978, ע' 44). במשטרה האנגלית – מהמשטרות המרשימות בעולם המערבי – פועלות "רשויות של משטרה" (Police Authority). זהו גוף אזרחי, האחראי לפקח על פעילותם של כל אחד מ-41 מחוזות המשטרה באנגליה, מזה כ-100 שנים. תפקיד הרשויות להבטיח, שפעילות המשטרה תתמקד במאפיינים ובצרכים המקומיים המיוחדים של כל אזור ו/או רשות מקומית.

"רשות המשטרה" מפקחת על "מחוז" משטרה, המספק שירותי משטרה לאזור הכולל מספר ערים (County או District). היא מתקצבת 49% מתקציב המחוז⁴; ממנה את מפקד המשטרה וסגניו ויכולה לפטרם באישור השר הממונה (במקרה זה, שר הפנים); קובעת את גודלה של המשטרה; מקבלת עדכון על עבירות המשמעת של שוטרים; ומתקצבת הוצאות שוטרים בתביעות נזיקין המוגשות נגדם בגין ביצוע תפקידם (51%) מהתקציב נשלט על ידי משרד הפנים, וכך באים לידי ביטוי בפעילות המשטרה שני המימדים – המקומי והארצי).

לשם המחשה, "רשות המשטרה" של המשטרה המטרופוליטנית של לונדון (The Metropolitan Police Authority – MPA) מגדירה את הייעוד שלה כך:

רשות המשטרה המטרופוליטנית קיימת על מנת להבטיח שמשטרת לונדון **מקיימת** **אחריותיות** ("accountable for...") על השירותים שהיא מספקת לתושבי הבירה. (רשות המשטרה המטרופוליטאנית של לונדון, 2008)

ה"רשות" מורכבת מ-17-25 חברים, המייצגים את האינטרסים של אזורם. תשעה מחברי ה"רשות" הם פוליטיקאים מקומיים, חברי המועצה האיזורית, שלושה שופטים

⁴ מדובר ב-49% מהתקציב הרשמי. בפועל, משקיעות הרשויות גם תקציבים שלא יועדו לכך במקור לפתרון בעיות שצצות בשטח, כך שמדובר בפועל אף בנתח גדול יותר של התקציב.

וחמישה אנשי ציבור. אלה נבחרים לתפקיד על ידי חברי ה"רשות" מתוך רשימה הנקבעת על ידי משרד הפנים. לעיתים משמשת מועצת העירייה כ"רשות המשטרה".

כדי שהדירקטוריונים יהיו אפקטיביים חשוב להדגיש כי השליטה על תקציב יחידות המשטרה עליהם הם מפקחים תועבר אליהם מהמשרד לביטחון הפנים. בסוגיית המינויים, הדירקטוריונים לא ימנו את הבכירים. הליך זה יעשה על ידי ועדת מינויים חיצונית. יחד עם זאת, יאשרו את המינויים ויהיה בסמכותם לדחות מינוי מסויים ולהחזירו לועדה.

הצורך בגיבוש אסטרטגיה כלפי סוגיית המשטרות העירוניות

כבר קבענו, כי חוסר רלוונטיות בתחומי עשייה משטרתיים מוליד אלטרנטיבות ב"סביבה המשימתית" שלה. אלטרנטיבה כזו היא המשטרות העירוניות.

ועדת טרנר (2005) מגדירה "משטרה עירונית" כגוף בעל סמכויות של שיטור ברמת השטח, המהווה מעין איחוד של משרדי הסיור, התנועה והרישוי ברמת תחנת המשטרה, ושל משרד הפיקוח ברמות הרשות המקומית, באותם תחומי פיקוח הרלוונטיים למאבק בפשיעה לסוגיה.

הקמת "משטרה עירונית" משמעה, הכפפת משרדי הסיור התנועה והרישוי מתחנת המשטרה לראש העירייה, ואיחודם עם הפיקוח העירוני, בעוד תחומי החקירות והמודיעין "ייסוגו" למרחבים ויישארו בידי משטרת ישראל. "המשטרה העירונית" אמורה להיות כפופה לראש העיר, תחת פיקוחו של דירקטוריון בעל סמכויות. מפקד המשטרה אמור להיבחר, תוך היוועצות עם הדירקטוריון המפקח על המשטרה העירונית.

בקיץ 2005 המליצה "ועדת טרנר" על ביצוע "פיילוט" של משטרה עירונית בשלוש ערים – ראשון לציון, אשדוד ובאר שבע. המפכ"ל דאז, משה קראדי, הטיל את מלוא כובד משקלו נגד ההחלטה והצליח. קשה להניח שכיום, אם וכאשר תמונה ועדה נוספת לבחינת תחום זה בעקבות סקנדל כלשהו; ואם וכאשר תמליץ המלצות דומות, תהיה התנגדות המפכ"ל אפקטיבית באותה מידה.

הבעיה הקריטית הנוגעת ישירות לקיומה של משטרת ישראל במתכונתה הנוכחית והמחייבת החלטה היא עמדתה של משטרת ישראל והפעולות הנובעות מכך לגבי התפתחות המשטרות העירוניות.

מתוך מגוון ההחלטות האפשריות, נציין את שתי הבולטות ביותר :

- השלמה עם התפתחות המשטרות העירוניות וקידום הפעלתן בערים ה"חזקות". כל עיר שתבקש להפעיל משטרה עירונית תוכל לעשות כן (נדרש לשם כך תיקון חקיקה). המשטרה תאבד את הערים (סיור, משא"ז, רישוי ונספחים; המודיעין והחקירות "יעלו" לרמות הממונות); כוחות משטרת ישראל יצאו מהערים הללו ויהוו "פול" שיושקע במקומות שונים על פי האינטרס הארצי. משטרת ישראל תהפוך לגורם מפקח בלבד, הקובע מדיניות וסטנדרטים (רגולאטור), שיתן למשטרות הללו במרוכז אף שירותי הדרכה. מטבע הדברים, לא יהיה עוד צורך בריבוי מטות. יפורק דרג אחד – מחוז או מרחב – והמטה הארצי יצומצם מאוד (להזכיר, שירות בתי הסוהר עובר אף הוא תהליך דומה בדמות הפרטת בתי הסוהר).
- שינוי מהותי במשטרת ישראל ש"הפוך את המשולש" וישים את התחנות בפסגת העשייה המשטרתית באופן מעשי (ולא הצהרתי בלבד), קרי, תוך הורדת הסמכויות המבצעיות והפיננסיות למטה מהמטות לתחנות.

בהתייחס לאופציה השנייה, יש "בשורה רעה" ו"בשורה טובה":

"הבשורה הרעה" היא, שהאפשרות השנייה קשה הרבה יותר לביצוע, שכן, "קיפאון" ואי החלטה, המאפיינים בדרך כלל ארגונים ביורוקרטיים, יובילו היישר לאופציה הראשונה.

בישראל אין מסורת של שינויים ארגוניים במינהל הציבורי. אם תבוצע האלטרנטיבה השנייה תהיה המשטרה חלוצה בכל השירות הציבורי כולו. זה ייצור קשיים אובייקטיביים, אך גם תמיכה מאלה שיבינו כי אין מנוס מרפורמות במינהל הציבורי כולו.

יתרה מכך. גם אם תחל המשטרה היום ברפורמה המתבקשת על פי האפשרות השנייה, כלל לא בטוח שניתן יהיה להדביק בזמן את היתרון שצברו המשטרות העירוניות בשנות ה"קיפאון" שאיפיינו את משטרת ישראל מאז 1997.

אם האופציה השנייה לא תיבחר בתנאים הנוכחיים, כבר עדיף לדעתנו להשלים עם השתלטות "המשטרות העירוניות" על השיטור בערים, ולנהל את המעבר כך, שיישארו בידי המשטרה סמכויות פיקוח ושליטה אפקטיביות. אחרת, גם זה יאבד.

"הבשורה הטובה" היא, שיש למשטרה תנאים מצוינים להצליח בשינוי כזה אם יתבצע.

תיאור "האופציה השנייה" – העברת "מרכז הכובד" לשטח

תפקוד המשטרה תלוי בשלושת הכוחות המרכזיים המרכיבים אותה ויוצרים מעין משולש: השטח, היחידות המקצועיות והמטה. מבנה בריא יחייב למרכז את עיקר כוח האדם המשטרתי בשתי צלעות המשולש – בשטח וביחידות המקצועיות, שצריכות להיות מחוברות בקשרי גומלין חזקים בין לבין עצמן ובין למטה.

משמעותו של הרעיון היא "להפוך את משולש התקנים והדרגות באופן שבו רוב הארגון וכל דרגי הביניים (תקני ה"סגן ניצב" וה"ניצב משנה") יהיה בשטח. משמעות הדבר היא שינוי וביזור דרמטיים של סמכויות ונהלי העבודה. במידה רבה, זוהי משטרה שונה באופן דרמטי מזו הקיימת היום.

לפי הרעיון, תחולקנה התחנות לרבעים (בדומה ל-"Precinct" האמריקני), באופן שבו, בעיר בינונית ומעלה יהיו מספר רובעי משטרה (לדוגמה, תחנת באר שבע תחולק ל-5 רבעים). זאת, על ידי העברת תקנים מהמטות ופיצול התחנות הקיימות.

בראש כל "רובע" יעמוד ניצב משנה או סגן ניצב, בהתאם לגודל הרובע. על כל הרבעים בעיר יופקד מפקד בדרגת תת ניצב או ניצב משנה, בהתאם לגודל העיר. הדרגות הבכירות בשטח יאפשרו את עיבוי קשרי הגומלין בין יחידות השטח ליחידות המקצועיות ויחזקו את מעמד המשטרה בשטח.

הנהלים ישונו באופן כזה שתהיה חפיפה בין האחריות והסמכות. למשל, שלמפקד התחנה תהינה סמכויות מלאות לסגור תיקים פליליים ושהוא לא יהיה תלוי לשם כך בגורמים מקצועיים מחוץ לתחנה.

התקנים יילקחו מהמטות. דרג המרחב יבוטל, והמטות האחרים, בעיר, במחוז ובמטה הארצי, ידוללו באופן משמעותי תוך העברת סמכויותיהם לשטח (למשל, סמכות מפקד התחנה לסגור את כל סוגי התיקים הנחקרים באחריותו). במחוזות ובמטה הארצי ישרתו קצינים בדרגות זוטרות מסגן ניצב ובכירות בדרגות תת ניצב וניצב. לא תותר הצבת דרגות סגן ניצב וניצב משנה בתפקידים מנהלתיים.

הגדלה של תקני הקצינים בשטח תהפוך את הדינאמיקה הקיימת לדינאמיקה בריאה של רצון להתקדם ולהתפתח בשטח. דינאמיקה זו תביא גם להתפתחות ידע מקצועי רלוונטי החסר היום מאוד ברמת השטח ולהתפתחות תהליכי עבודה אפקטיביים בהרבה מאלה הקיימים כיום.

פריסת הרבעים ופריסת מרביתה של הקצונה הבכירה בשטח, על חשבון המטות, תעמיד את "המשולש ההפוך" על בסיסו הרחב (השטח והיחידות המקצועיות). אין בכל אלה כדי להצביע על הגדלה של מצבת כוח האדם, אלא על הצבה אפקטיבית יותר של בעלי הדרגות.

שינוי הכרחי נוסף באופציה זו – איחוד האחריות עם הסמכות, לרבות הסמכות הפיננסית, ברמת התחנה

אין ביזור בשטח ללא איחוד האחריות עם הסמכות; ואין איחוד של אחריות עם סמכות ללא העברת הניהול הפיננסי במלואו ליחידות השטח. במובן זה, רפורמה במשטרה אינה שונה מרפורמה בכל תחום ציבורי אחר. כך למשל, נדרש משרד החינוך במסגרת רפורמה ממשית בחינוך להעביר למנהלי בתי הספר את ניהולם הפיננסי המלא של בתי הספר, כשלמנהל חופש פעולה מוחלט לקבל החלטות לרבות סמכות לחתום חוזי העסקה עם מורים ולתגמל אותם בהתאם להישגיהם. כל אלה הם מובנים מאליהם בניהול השואף להשיג תוצאות. המשטרה אינה שונה.

בניגוד למצב היום, יקבלו מפקדי יחידות השטח **נמישות ניהולית**. קרי, סמכות מלאה לניהול הפיננסי והאחר של יחידותיהם. יכולת ניהול זו תהיה מדד אובייקטיבי חשוב נוסף ליכולתם לנהל מערכת מורכבת ולעמד באתגרים הנדרשים מהם, שיונח על שולחן ועדות המינויים שידונו בקידום, בבוא העת.

מודל השירות החדש של אנשי משטרה ישוכלל עוד יותר, והמפקדים יוכלו לבחור להעסיק שוטרים במגוון אופציות: שוטרים במסלול פנסיה – מעין מרכזי ידע ארגוניים (בתנאי שהם אכן כאלה); שירות למספר שנים; משרות חלקיות; העסקה על בסיס שעות; שכירת שירותים אד הוק מחברת שמירה (למשל, תגבור איזורי בילוי בתקופות בעייתיות או גיוס שוטרים אד הוק למשחקי כדור רגל); וכדומה. שיטה זו מחייבת שינויי חקיקה, אולם, מודלים כאלה של שיטור מוכרים בעולם.

ראוי להשתחרר מהגישה הגורסת כי המטה מוכשר יותר מהשטח לקבל החלטות מקצועיות וכלכליות. גישות כאלה מטופחות על ידי המנגנון הביורוקרטי הפועל לשמר את מעמדו והן מנוגדות לכל מה שאנחנו מכירים בהתפתחות ארגונים בעשורים האחרונים.

אין ספק שהצורך לנהל תחנת משטרה גם בתחום הכלכלי יביא לשינוי בפרופיל מפקדי השטח, אולם, שינוי כזה יהיה רק לטובה וימשוך למשטרה כוחות חדשים, טובים יותר מאיכות הקצונה הקיימת.

הדגשים לסיום

הצעה זו היא מתווה ראשוני של רפורמה ואינו מחליפה הליך של פריטת הפרדיגמה החדשה לפרוטות בהליך מסודר ויסודי.

ארבע השנים האחרונות במחוז הדרומי הוכיחו כי למשטרה, אם תפעל נכון, פוטנציאל אדיר להנהיג תהליכים בקהילה. זאת, בשל החיבור המצויין שלו לקהילה ולארגונים הפועלים בו; ובשל היותו ארגון צבאי, שקל לו להוציא אל הפועל כל שינוי ארגוני, ובלבד שמפקדיו אכן יתכוונו לו.

נטילת אתגר כגון זה על ידי פיקוד המשטרה והרמה הממונה עשויה להביא לתנופה שממנה תהנה לא רק המשטרה, אלא השירות הציבורי כולו – ובעקבותיו – אזרחי ישראל, המשותקים לממשל אפקטיבי המתפקד היטב.

מקורות

אמ"ש/ממד"ה (2007), **עמדות וציפיות מפקדים ושוטרים במשטרת ישראל עם כניסת המפקד לחדש**, (מצגת), ירושלים: משטרת ישראל, אמ"ש/ממד"ה.

גזיאל חיים (1990), **מחשבה מנהלית בת זמננו**, תל אביב: הוצאת רמות, אוניברסיטת תל אביב.

גימשי דני (2003), **משטרה בדמוקרטיה**, ירושלים: משטרת ישראל, המטה הארצי, אגף משאבי אנוש.

הופנונג מנחם (1991), **ישראל – ביטחון המדינה מול שלטון החוק 1948-1991**, ירושלים, נבו.

היימן יוסי (2007), **קידום באמצעות ועדות מינויים – אלטרנטיבה לדרך הקידום הקיימת בארגונים צבאיים**, גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

וייסבורד דויד, שלו אורית, אמיר מנחם (2001), **דו"ח למחקר הערכה בתחום השיטור הקהילתי בישראל**, מדינת-ישראל, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי, המכון לקרימינולוגיה, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית, ירושלים.

"ועדת אור" (2003), **דין וחשבון, ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, ירושלים, כרך ב', שער שישי: סיכום ומסקנות, סעיפים 27-28, עמ' 772-773.

"ועדת זיילר" (2007), **דוח ועדת הבדיקה לבחינת מערכת אכיפת החוק בפרשת פריניאן והשוטר צחי בן-אור ז"ל, דו"ח הועדה**, ירושלים: מדינת ישראל.

"ועדת טרנר" (2005), **הועדה לבחינת שיטור קהילתי ומשטרה עירונית במאבק באליומות**, ירושלים: ממשלת ישראל.

ווצלביק א', וויקלנד פי' פיש ר' (1979), **שינוי – עקרונות יצירת בעיות ופתרון**, תל אביב: ספרית הפועלים.

יחזקאלי פנחס (2008), רעיון מחולל, כתבה שנייה בסדרה, **מראות המשטרה**, גיליון 225, עמ' 28-31.

יחזקאלי פנחס (2007), מודל מנצח: **מראות המשטרה**, גיליון 222, עמ' 16-19. ראה גם באתר האינטרנט של המשטרה: police.gov.il.

יחזקאלי פנחס, ישעיהו (שייקה) הורוביץ (2006), התמודדות משטרת ישראל עם מלחמת הטרור 2004-2000 והשלכותיה על המשטרה, אצל: גולן חגי, שי שאול (עורכים), **פצצה מתקתקת, המחבלים המתאבדים וההתמודדות איתם**, תל אביב: מערכות, עמ' 133-166.

יחזקאלי פנחס (2004), **מבוא ללימודי משטרה ושיטור**, תל אביב: משרד הביטחון.

כריסטנסון קלייטון מ', ריינור מייקל א' (2006), **פתרון החדשנות**, תל אביב: אופוס.

פלד רפי, רב-ניצב (1993), **סיכום סקירת המפכ"ל בספ"כ מורחב**, 4/4/93, משטרת-ישראל, המטה הארצי, לשכת המפכ"ל.

סבה ל' א', ארנפלד ר' (1988), **גמילה כעונש - הטיפול בעבריינים מתמכרים לסמים**. ירושלים: האוניברסיטה העברית.

סמואל יצחק (1990), **ארגונים – מאפיינים, מבנים, תהליכים**, חיפה: הוצאת הספרים של אוניברסיטת חיפה.

סמית רפי, יחזקאל חגית, סמית יעוץ ומחקר בע"מ (2008), **הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2007**, ירושלים: המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי.

סנטו יואב, נוהאד עלי (2008), **שיטור בחברה הערבית ישראלית – סקר עמדות וציפיות בקרב ציבור הערבים אזרחי מדינת ישראל**, תל אביב: דיאלוג, מדינת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי.

קים ישראל, יחזקאלי פנחס, ברוכמן אבי (1999), **התפתחות השיטור הקהילתי בישראל: עקרונות ויישומים**, רמת גן: אוניברסיטת בר אילן, בית הספר לחינוך, המכון למחקר ולחינוך קהילתי, דו"ח מחקר מס' 13.

רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (2007), **העולם איננו ליניארי – תורת המערכות המורכבות, גורם חדש בניהול**, תל אביב: משרד הביטחון.

רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (בדפוס), **"הארגון האחראי" – השבחת הערך על ידי מזעור הבלתי צפוי**, גלילות: מרכז המחקר של המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

שקלר יפעת, יעקובוביץ' נורית, כץ כרמלה, הופמן לנה, חיים דקלה, און תומר, אלגרנטי עדי, טרגר דנה (2008), **התפתחויות ממשטרת ישראל**, (מצגת), ירושלים: משטרת ישראל, אגף משאבי אנוש, מחלקת תכנון, מדור תכנון ופיתוח מ"א.

Breton R. (1988), From Ethnic to Civic Nationalism: English Canada and Quebec, **Ethnic and Racial Studies**, vol. 11, pp. 85-102

Bunyard R. (1978), **Police Management Handbook**, London: McGraw-Hill Book Co..

McGlothlin W. H., Anglin M. D., Wilson B. D. (1978), Narcotic addiction and crime, **Criminology**, 16, pp. 293-315.

Stotland, Ezra (1981), Can white-collar crime investigators be protected from improper pressures? The case of Israel, **Journal of Criminal Justice**, vol. 9, pp. 265-288.

Weaver R.Kent (1992), Political Institutions and Canada's Constitutional Crisis, In: Weaver R. Kent (ed.), **The Collapse of Canada?**, The Brookings Institution, Washington, D.C., pp. 7-75.

עיתונות

אברמוב אתי, רגב דוד (2008), כשחוטבים עצים ניתזים שבבים, **ידיעות אחרונות**, המוסף לשבת, 12/9/08, ע' 24-25.

הארץ (2003), בדק בית במשטרה, **הארץ**, מאמר מערכת, 3/9/03, ע' ב1.

מעריב (2003), משטרה כוחנית, מטייחת וכושלת, **מעריב**, 2/9/03, כותרת העמוד הראשון, ע' 1.

ברנע נחום (2003), כתם על המשטרה, **ידיעות אחרונות**, 2/9/03, ע' 1, 18.

ידיעות אחרונות (2003), כותרות העמוד הראשון של העיתון, **ידיעות אחרונות**, מה- 12/12/03, וכותרות מגוף העיתון.

שרון עמי (2008), מבקר המדינה יבדוק המינויים הבכירים במשטרה, **דתילי ישראל**, 4/3/08, <http://www.datili.co.il/print.php?ob=article&id=19299>