

המכללה לביטחון לאומי
מחזור ל"ה 2010-2011



אוניברסיטת חיפה
המחלקה למדעי המדינה

”פרדוקס השינוי” במשטרת
ישראל – משמעויות ולקחים

מרצה : ד”ר פנחס יחזקאלי

מגיש : נצ”ם יורם סופר, ת”ז 059246470

אוריינות : ד”ר אורנה קזמירסקי

תקציר

מטרת עבודה זו לענות על הפרדוקס, מדוע, למרות שינויים קדחתניים שאימצה משטרת ישראל חדשות לפרקים, רק התגברו הקולות מהסביבה המשימתית שבה היא מתפקדת, שקראו לכפות עליה שינוי.

העבודה בוחנת את מאפייני משטרת ישראל לאורך השנים, בהקשר עם רצף השינויים שעברה, במטרה להבינו. מפורטים בה אותם שינויים בדפוסי השיטור שאומצו, מול אלה שנדחו, ונערכת השוואה ביניהם. נבחנות הסיבות לאימוצם של חלק ולדחייתם של אחרים.

כל אלה, על מנת להגדיר פרופיל של אותם שינויים שסיכוייהם להצליח גבוהים; כמו גם של אלה שיעוררו את ההתנגדות הרבה והמשמעותית ביותר. המסקנות הללו מאפשרות להעריך את יכולתה של המשטרה לעמוד באתגרים הניצבים בפניה, ואת הסיכויים שתעמוד בפני לחצים נוספים לשינוי מבחוץ בעתיד.

החדרה של רפורמות במבנה המשטרה ובתהליכי העבודה החלה בשנות השבעים של המאה הקודמת. אולם, ניתן לראות הבדל מהותי בין העשור הראשון לרפורמות – שנות השבעים – לשלושים השנה שלאחר מכן – משנות השמונים ועד לימינו. בשנות השבעים בוצעו שתי רפורמות בלבד: קבלת האחריות על ביטחון הפנים ו"הגיוס הרב שכבתי". משנות השמונים ועד ימינו בוצעו לא פחות מעשר רפורמות שונות ברמה הכלל משטרתית.

הרפורמה הראשונה, שבוצעה בשנות השמונים (והניסיון החוזר ליישמה בחצי השני של שנות התשעים) – הניסיון למעבר לאסטרטגיה של "שיטור קהילתי" – מזכירה יותר את הרפורמות של שנות השבעים מאשר את הרפורמות של שלושים השנה האחרונות. זאת, מכיוון שכמו הרפורמות בשנות השבעים, כוונה הרפורמה הקהילתית לעסוק בעניינים של מהות, כמו ייעוד, מבנה ותהליכי עבודה עמוקים. אולם הרפורמות שלאחריה עסקו ברובן בנושאים של שליטה, אפקטיביות ויעילות ארגונית, והשתנו, ללא סיבה נראית לעין ובלא שמוצו, מקדנציה של מפכ"ל אחד לקדנציה של מחליפו. דומה שהמשטרה אימצה בשנים אלה שינוי לשם שינוי. תחת לבסס שינויים שטרם מיצו את עצמם ושנקבעו על ידי קודמיהם, העדיפו מפכ"לים חדשים לאמץ שינויים חדשים תחתיהם, הנושאים את שמם ועוסקים בנושאים

שלא יפגעו, מראש, בחלוקת העוצמה הקיימת בארגון ועל כן גם לא יעוררו התנגדות מהותית

בחינה של מאפייני השינויים בשלושים השנים האחרונות שהמשטרה אימצה, לעומת אלה שנדחו מאפשרת לגבש פרופיל של שינוי שסיכווי טובים להיקלט בעתיד במשטרת ישראל, מול פרופיל של שינוי שסיכווי טובים להידחות:

המערכת נוטה לאמץ רפורמות, שעוסקות בחיזוק השליטה של הפיקוד במפקדי השטח ומשפרות אפקטיביות ויעילות ארגונית, כמו גם שינויים המסייעים למשטרה באמצעים, ומחפים בטווח הקצר על היעדר השקעה משטרית בתחומים מסוימים שעלולה לגרום למורת רוח ציבורית ותקשורתית. בנוסף, המערכת מאמצת בקלות יחסית שינויים טכנולוגיים שניתן לשלבם בתהליכי העבודה הקיימים ואין הם מחייבים בניה של תהליכי עבודה חדשים.

לעומת זאת, ההתנגדות העזה ביותר הינה לשינויים המחייבים שינוי בתרבות הארגונית, הקיימת, ובחלוקה מחודשת של העוצמה במשטרה. מכאן עולה, כי שינוי עתידי שיחייב "יציאה ממסגרות קיימות", או שיאיים על חלוקת העוצמה הנוכחית בארגון, יידחה ברמה גבוהה של ודאות על ידי הארגון.

תוכן עניינים

מבוא.....ע' 4

פרק א': המשגה.....ע' 8

פרק ב': התפתחות מאפייני משטרת ישראל (1948-1973) ע' 14

פרק ג': דפוסי שיטור והשינויים שאומצו במשטרת ישראל
עד היום.....ע' 19

פרק ד': דיון.....ע' 52

5. מקורות.....ע' 61

מבוא

שינוי הוא חלק ממהותו של כל ארגון. היה זה האלוף, ישראל טל, אשר קבע, כי אין ארגון שלא מתרחש בו תהליך שינוי בלתי פוסק כתוצאה מהשפעת הנסיבות, הצרכים והנפשות הפועלות. הארגון מתאים את עצמו לצרכים ולרוח הזמן אך התאמה זו נושאת בדרך הטבע אופי של אלתור. ברבות הימים, מצטרפים אלתורים רבים משתבשים היסודות והמסגרות של המערכות. אין מנוס אפוא, מראורגניזציה יסודית מפעם לפעם ושום ארגון אינו מחוסן בפני תהליכים כאלה (טל, 1977). ככל שהמציאות הופכת דינאמית יותר ויותר, הופך השינוי לדרך חיים עבור ארגונים המבקשים לשמר את הרלוונטיות שלהם במציאות המשתנה במהירות (רזי ויחזקאלי, 2007ב').

מטרת עבודה זו לענת על הפרדוקס- מהם הגורמים לכך שלמרות שינויים קדחתניים שאימצה משטרת ישראל חדשות לפרקים- רק התגברו הקולות מהסביבה המשימתית שבה היא מתפקדת- שקראו לכפות עליה שינוי

ב-24 בפברואר 2011 פרסם מוסף השבת של העיתון "דה מרקר" כתבה מקיפה על המשילות בישראל. במסגרתה רואיין ח"כ יוחנן פלסנר ששימש בעבר פרויקטור בלשכת ראש הממשלה לשעבר, אריאל שרון. שרון הטיל עליו ועל אדם נוסף, אילן כהן, תכנון של רפורמה במשטרה. כהן טוען שרפורמה זו היתה נאכפת על המשטרה לולא חלה שרון (עמית, 2011).

הרפורמה הזו לא היתה היחידה שתוכננה מחוץ על המשטרה במטרה לכפות שינוי: במערכת הבחירות לכנסת של 2006 כלל מצעה של מפלגת "קדימה" את סוגיית המשטרות העירוניות, אולם לאחר שהרכיבה את הממשלה, ושהשר לביטחון הפנים לשעבר, אבי דיכטר, בא משורותיה, לא מימשה זאת.

גם בליכוד, בהשפעת ראשי הערים שבמרכז המפלגה החלו לעסוק בסוגיית המשטרות העירוניות. ח"כ יובל שטייניץ טען, למשל, עוד לפני מינויו כשר האוצר בממשלת נתניהו, כי הליכוד, אם וכאשר יחזור לשלטון, ינהיג, בין היתר, מעבר למשטרות עירוניות, מתוך אמונה כי בדומה למה שקרה בתחום החינוך, התחרות שתפתח בין הרשויות, כך שהרשות שתצליח להשיג לאזרחיה איכות חיים טובה יותר, תעלה לאין שיעור את רמת הביטחון בערים. שטייניץ גם עסק בכך בתוכנית "100 הימים" שהוכנה בהנהגתו לממשלת נתניהו.

לאחר שמונה שטייניץ למשרת שר האוצר, נכנסה סוגיית הענקת סמכויות שיטור לראשי הערים לאג'נדה של משרד האוצר (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).
בינתיים, הצליחה המשטרה למנוע את יישומה של התוכנית הזו.

מה קורה לה למשטרה שמנסים לכפות עליה רפורמה מבחוץ? האם הסיבה היא היעדר תהליכי שינוי פנימיים?

מסתבר שלא. במהלך שלושים השנים האחרונות – משנות השמונים של המאה הקודמת ועד ימינו, התקופה שבה מתמקדת עבודה זו – בוצעו עשרה שינויים לפחות בכלל משטרת ישראל. להלן העיקריים שבהם, שעוד יפורטו במהלך העבודה:

- "שיטור קהילתי" (Community Policing), בשני ניסיונות שונים: ב-1981 וב-1995;
- "שיטור על ידי גורם שלישי" – מ-1990 ואילך;
- "מהפיכת המצלמות" – מ-1995 ואילך.
- "אפס סובלנות" (Zero Tolerance) – 1995-1997;
- "שיטור לפתרון בעיות" (Problem Oriented Policing) – 1995-1997; ו"שיטור מכוון יעדים" ("Policing by Objectives") – מ-1997 ואילך, בוריאציות שונות;
- "קומפסטט" (Compstat) – 1999-2001;
- "המהפכה הביומטרית" – מ-2005 ואילך;
- שיטור על פי "נקודות חמות" (Hot Spots) – מ-2006 ואילך;
- שיטת המנה"ל – מ-2006 ואילך;
- "מהפכת הסיגינט" – מ-2006 ואילך;

חלק מהשינויים עוררו התנגדות רבה ונדחו. אחרים אומצו, אך ננטשו לאחר זמן, ונוספים נקלטו ונטמעו בעבודת המשטרה.

ככל שרבו השינויים שנוסו על ידי המשטרה, כך רבתה הביקורת על דרכה, ועל שאינה מבצעת רפורמות בנושאים החשובים באמת. ביקורת זו באה, הן מהאקדמיה ומגורמים הקרובים למערכת המשטרתית, וחלקם אף משתייכים אליה (ראה למשל: שדמי ויחזקאלי, בדפוס; בר-לב, 2008א'; יחזקאלי והורביץ, 2006).

כך לדוגמה טענו יחזקאלי ורזי (2010א') כי המשטרה לא הצליחה לבצע בשני העשורים האחרונים את השינויים הדרושים על מנת להתמודד באפקטיביות עם אתגרי המציאות. היא לא ביצעה את השינוי החשוב:

בתחום מבנה המשטרה הכולל ותהליכי עבודתה – להתאים את אלה לעידן של מציאות דינאמית המשתנה במהירות, להפחית היררכיות באופן משמעותי, להקטין מנהלות, להפוך את "פירמידת הדרגות" עם הפנים לשטח, לעצב מחדש את מערכת היחסים עם האזרח ולספק לו שירותי משטרה ברמה של מדינה מערבית מפותחת – מצב שאנחנו רחוקים ממנו מאוד, בעיקר בערים הגדולות.

(יחזקאלי ורזי, 2010א')

ביקורת חריפה נמתחה גם משדרת הפיקוד הבכירה של משטרת ישראל ממש. כך למשל, כתב ניצב אורי בר לב ב-2008, בעת שהיה מפקד המחוז הדרומי של המשטרה, כי:

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.

(בר לב, 2008ב', ע' 1)

מעניין לבחון את דעת הדרג הממונה על המשטרה בהקשר לשינויים שעברה. בינואר 2006 יצאה לאור, על ידי המדען הראשי של המשרד לביטחון הפנים, חוברת בשם: "לשם שינוי – על שינויים ארגוניים יזומים" (כ"ץ ופיורקו, 2006). מטרתה הוגדרה:

לזהות קשיים טיפוסיים המלווים תהליכים של הכנסת שינוי במשטרת ישראל ובשירותי בתי הסוהר. זאת, על יסוד רושם מצטבר כי המערכת אכן מנסה להתחדש לאורך השנים, ואף ליזום שינויים מהותיים, אך הפעלתם נתקלת בקשיים רבים, ובייחוד ניכר הקושי במיסודם. מעת לעת מחליט דרג ממונה במשטרה על שינוי שהוא מעוניין בו ומשקיע בייזומו, אך לא פעם נעצר השינוי נוכח הופעה של התנגדות או בשל משימות דחופות, או שהוא נזנח עם התחלפות הדרג הממונה במסגרת תהליכי הרוטציה והקידום... פער בין ייזום השינוי לבין הטמעתו ושימורו הוא עניין שכיח בארגונים. ואכן, דבר זה אינו מיוחד למשטרת ישראל או לשירותי בי הסוהר, אך בהקשר הנוכחי יש לכך סממנים הכרוכים גם

בתרבות הארגונית של גופים, שהתפתחה בהם מסורת מובהקת, ושממודדים באופן שוטף עם מציאות מורכבת, דחוסה ודרמטית, לרבות צורך תדיר להגיב למצבי חירום. (שם, ע' 5-6)

העבודה בוחנת את מאפייני משטרת ישראל לאורך השנים, בהקשר עם רצף השינויים שעברה, במטרה להבינו. מפורטים בה אותם שינויים בדפוסי השיטור שאומצו, מול אלה שנדחו, ונערכת השוואה ביניהם. נבחנות הסיבות לאימוצם של חלק ולדחייתם של אחרים.

כל אלה, על מנת להגדיר פרופיל של אותם שינויים שסיכוייהם להצליח גבוהים; כמו גם של אלה שיעוררו את ההתנגדות הרבה והמשמעותית ביותר. המסקנות הללו מאפשרות להעריך את יכולתה של המשטרה לעמוד באתגרים הניצבים בפניה, ואת הסיכויים שתעמוד בפני לחצים נוספים לשינוי מבחוץ בעתיד.

פרק א': המשגה

בפרק זה הסתמכתי, במידת האפשר, על ההגדרות המצויות בחוברת המשרד לביטחון הפנים (כ"ץ ופיורקו, 2006), משום הרלוונטיות שלהם לסוגיית השינויים במשטרה. להלן המושגים העיקריים שבהם עושה העבודה שימוש:

שינוי

"שינוי" מוגדר כ"זיהוי יצירה של התנהגויות חדשות ועמדות חדשות על ידי הגדרה חלופית של מושגים, לרבות החלפה של הנחות קיימות, הצעת רעיונות חדשים ותרגומם לפרקטיקה" (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 10). במקום אחר שם הוא מוגדר כ"הבדל שניתן לזיהוי בין שני מצבים, שניתן להשוותם בשתי נקודות זמן לפחות. "שינוי" יכול לכלול התנהגויות, רגשות, עמדות או נתונים פיזיים המתארגנים למשמעות משותפת (שם, ע' 7).

רזי ויחזקאלי (2007א'; 2007ב') קושרים את השינוי לצורך הבסיסי של מערכות – בטבע כמו בארגונים אנושיים – להישרד ולהישאר רלוונטיים. השינוי הוא אחד הכלים העיקריים להשיג את "מטרת העל" הזו, ובמציאות דינאמית המשתנה במהירות – הוא גם נהפך לדרך חיים, ואמור להיות מושרש היטב בתרבות הארגונית של ארגונים.

"שינוי" איננו בעיקרו עניין פיזי או טכני. הוא כרוך בטלטול תבניות התייחסות, בהופעת תפיסות חדשות, ויש לו ביטויים בשפה. תהליך זה מתבצע, בין השאר, על ידי פתיחות למידע (ולידע) חדש, על ידי למידה מדגמים רלוונטיים, ותוך קשר אל מי שמזוהים עם השינוי. הדבר כרוך בהשקעה לקראת המצב החדש, לרבות מצבים של הידברות ובירור. לא פעם טועים מקבלי החלטות ביחס לשינוי ורואים בו החלטה בדידה או צעד של קביעת נתון חדש, בלי להבין שלצורך השינוי נתבעות אנרגיה ותנועה המשכית, ושראוי לראות בו תהליך הדורש פעולת אוריינטציה שיטתית, טיפוח והסתגלות (שם, ע' 7).

בשל הדינאמיות הטיפוסית לעידן המודרני והפוסטמודרני, אי נחת מכאן ושינוי מכאן הפכו לשכיחים ביותר. יתר על כן, שינוי הוא בגדר תגובה הסתגלותית הכרחית וגם מגן חשוב נוכח סכנה של שאננות ושגרה.

שינוי יכול לבטא תפנית לגבי האופן שבו ארגון פועל, הדרך שבה מתקבלות במסגרתו החלטות, וכן לגבי אפיקי הגיוס של משאבים שונים ואופי השימוש בהם. הדבר עשוי לשקף שינוי בייעוד הארגון, במשימותיו, במבנהו או גם בהרכבו האנושי. שינויים יכולים לנבוע מחזון מקיף, אך לא מעט שינויים נגרמו על ידי התפתחויות בסביבה שבעלי תפקידים בארגון מבקשים להגיב אליהן (למשל: הופעת רעיון ארגוני חדש הזוכה לתפוצה רחבה; הופעת גורם מתחרה באותו שדה פעולה; שינויים בתחיקה ובהסדרים במגזר פעילות נתון). לא פעם מופיע חיבור בין כוחות פנימיים לתהליכים בסביבה ומקדם אפשרות של שינוי, כמפגש בין רצון בחדשנות מכאן, ובין איתור הזדמנויות או מתן מענה לבעיות נתפסות מכאן (שם, ע' 9).

המיקוד בהקשר זה הוא לשינוי יזום, שלמימושו חותרים מקבלי ההחלטות במערכת, מתוך כוונה מראש (שם, ע' 7). שינוי יזום הוא פרי של תהליך ארגוני של קבלת החלטות. יש בו תגובה מכוונת למציאות משתנה או רצון ליוזמה ולהתחדשות, כשאלה נעשים בנתונים של תרבות ארגונית ספציפית (שם, ע' 5) או במטרה מוצהרת להחליפה (אטיאס, 2008; יחזקאלי 2010ב). לכן, מדובר ביותר מצעד פורמאלי של תכנון וקבלת החלטה. זהו תהליך מורכב, הדורש התאמות חוזרות והתמודדות עם פעולתם של משתנים רבים, שלא כולם מצויים בשליטתו של גורם יחיד. מכאן הקושי המובן, המלווה יזום והפעלה של שינויים ארגוניים (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 5).

כ"ץ ופיורקו מציינים שלושה אתגרים שלובים, בניסיון לחולל שינוי במערכת ארגונית (שם, ע' 5):

יזום השינוי - כדרך להתחדשות או לצורך הפעלת תגובה טובה יותר לנסיבות משתנות;

הטמעת השינוי - והבאתו לכלל ביטוי ופעולה במסגרת הארגון;

שימור השינוי - כעניין של מיסוד ושגרה, באופן שאינו תלוי עוד בגורם היוזם.

במקרה שלנו אנו מתייחסים לסוג שינוי של "**מלמעלה למטה**" ("Top-Down"), קרי, תהליך של שינוי המוכוון מלמעלה (אטיאס, 2008, ע' 33). מקורו ביוזמה של דרגי הניהול הבכירים, הנשענים במקרים רבים על מבנים היררכיים של סמכות,

כשהממונים מנסים להבטיח את קיום רצונם. שינוי כזה עלול להיתפס במידה רבה ככפוי, והפעלתו דורשת הכרה בכוח של הממונה, וכן בקיום פיקוח הדוק.

הבחנה חשובה נוספת של סוגי שינוי לענייננו היא בין "שינוי מהמעלה הראשונה" ל"שינוי מהמעלה השנייה" (ווצלאביק ואח', 1989; יחזקאלי, 2011ב'): #שינוי מהמעלה הראשונה" – שינוי המקיים קשר ישיר (ליניארי) בין הבעיה לבין פתרונה. זוהי תופעה של משוב שלילי, כלומר בכיוון ההפוך לכיוון הבעיה. המערכת מחזירה לעצמה את שיווי המשקל הפנימי שלה, כאשר היא עצמה אינה משתנה. לדוגמה בחורף אנו לובשים בגדים חמים ומחממים את הבית, ואילו בקיץ לובשים בגדים קלים ומקררים את הבית.

#שינוי מהמעלה השנייה# – לא נראה קשר ישיר, ליניארי, בין הבעיה לבין הפתרון הנכון, כפי שהוא בא לידי ביטוי בשינוי. במקרים אלה מבנה המערכת עצמו חייב לעבור שינוי. "שינוי מהמעלה השנייה" מוחדר למערכת מבחוץ. כאן מתקיים שינוי בהנחות היסוד השולטות במערכת בכללותה. למשל רכב ייסע מהר בלחיצה על דוושת הגז, אבל גם עם שילוב הילוכים מתאים; מהפכה בחינוך תושג לא רק באמצעות הזרמת תקציבים, הוספת שעות לימוד וכדומה, אלא גם במהלך משולב להעלאה אמיתית (ולא הצהרתית בלבד) של מעמד ההוראה בישראל וכדומה.

כ"ץ ופיורקו (2006, ע' 33) מונים שמונה טעויות אופייניות לתהליכי שינוי:

1. אי יצירת תחושה חזקה של דחיפות והכרח ביחס לשינוי.
2. אי יצירת שותפות מנהיגותית חזקה (השינוי נותר עניין של יחידים).
3. היעדר התוויה של חזון, שגלומה בו הגדרת הכיוון שבו על הארגון לנוע.
4. כישלון בהעברת מסר של חזון בערוצים שונים, וקושי ביצירת חיבור בין מילים ומעשים.
5. אי התמודדות עם מכשולים לשינוי (באמצעות תקשורת מלאה יותר במצב של מחלוקת; על ידי תגמול; על ידי הבניה של הגדרות תפקיד; על ידי נכונות להתעמת בדרך או גילוי הססנות וחרדה נוכח הופעת התנגדות או כישלון ראשון.
6. חוסר תכנון שיטתי של הישגים קצרי טווח.
7. הכרזת ניצחון מוקדם מידי. היווצרותה של שאננות יתר.
8. עצירת היוזמה בטרם עת, ללא השקעה נחוצה בהשלמת התהליך, לרבות מיסוד והטמעה.

רפורמה

מסכת של שינויים מזוהים במערכת נתונה, על יסוד כוונה מוקדמת, תפיסה משותפת ושיטה, ומתוך כוונה לטווח ארוך. רפורמה ארגונית משלבת בדרך כלל, יחד עם התחשבות בתבניות הארגוניות הקיימות, גם שינויים ברמת הנוהל, ההסדרים הפורמאליים ודפוסי הפעולה העיקריים, ונקשרת למדיניות ולמטרות מזוהות (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 7).

מדיניות

סך הכללים, העקרונות והקווים המנחים להכוונת הפעילות במערכת נתונה, לרבות הצבה וניהול של הגבולות שבתוכם מתרחשת הפעילות. לא פעם, מתפענחת ה"מדיניות" על פי שרשרת החלטות ניהוליות ומערכתיות המבטאות מגמה משותפת, מתוך שאיפה להשפיע על המתרחש, בעיקר באמצעות כלים ארגוניים (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 7).

הטמעה

מיסוד של שינוי, שביטוי הוא בכך שהוא נקלט אצל בעלי תפקידים שונים במערכת, ומיושם על ידיהם בזיקה לכוונות המוקדמות שביסודו, ובעקבות זאת נתפס כ"מובן מאליו" או כחלק משגרתו החדשה של הארגון (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 7).

מנהיגות

לא בכדי, בחר רודולף ג'וליאני (Giuliani) (2002), ראש עיריית ניו יורק לשעבר והרפורמאטור הגדול – שלה בכלל ושל משטרת העיר בפרט – לכנות את ספרו בשם "מנהיגות" ("Leadership"). המושגים "מנהיגות" ו"שינוי" כרוכים זה בזה. מנהיגות מתקשרת בצורה ישירה להשפעה. יותר מכך, מנהיגות היא היכולת להשפיע על מוטיבציה של אנשים.

חשוב להבחין בין **מנהיגות** (Leadership) לבין **שלטון** (Rulership) כאשר אנשים מצייתים לאדם מסוים בגלל שיש בידי סמכות רשמית, במקרה שלנו – קצין בכיר,

קשה להבחין אם הם פועלים מתוך רצונם או מתוך חשש לענישה מצד נושא הסמכות (ויקיפדיה, 2011).

למרות זאת ואולי דווקא בשל כך, ה"מנהיגות" של מוביל הארגון, בנוסף לסמכויות ה"שלטון" שבידו, קריטית להצלחתו ולהיפך. היעדר מנהיגות או הסתלקות מחולל השינוי מעלה מאוד את הסיכוי לכישלוננו (יחזקאלי, 2010ב'). הקשר שבין "מנהיגות" ל"שינוי" מופיע הרבה בספרות. כך למשל, מגדירה בן-ישי (2007, ע' 133) את המנהיג הבכיר כ"טרנספורמטור של שינוי":

הדרך בה השינוי מאתגר באופן דינמי וקבוע את המערכות הממשליות במאה העשרים ואחת, מחייבת את מובילי מערכות אלו לפתח מסגרות בעלות דינמיקה, אורח חיים וקצב קבלת החלטות סתגלניים ביותר. המדובר לא רק ביכולתו של המוביל להסתגל למציאות משתנה, אלא גם בהתכוננותו ובמוכנותו לעיצובה מבעוד מועד. זוהי מעורבות משתתפת ומשפיעה של "המוביל" על האופן בו נרקמת המציאות. הוא עושה זאת באמצעות חזון של כיווני השינוי המועדפים ונקיטת צעדים למימושו, או לחילופין על ידי יצירת אלטרנטיבה, או על ידי ניסיון לעצב ולהוביל סדר יום מעודכן, עם חזון, המפיה תקווה חדשה בארגון. "המוביל", בראייה זו, הינו בעל רצון ליצור שינוי (To make a difference).

(בן-ישי, 2007, ע' 133)

אציין עוד, כי להפתעתי, לא כללה החוברת של המדען הראשי (כ"ץ ופיורקו, 2006), הגדרה של "מנהיגות" ו/או התייחסות לסוגיה של מנהיגות ושינוי.

התנגדות לשינוי

תהליכי שינוי, באופן טיפוסי, נתקלים במכשולים. הם דורשים התייחסות של אנשים רבים ושוניים, תגובה לצרכים ולאינטרסים מובחנים, טלטול של מחסומים קיימים (במבנה, בהרגל, במחויבויות אחרות). שינויים מעוררים אצל אנשים שונים חרדה ותקווה כאחת, ונדרשת התייחסות לחוויה הנלווית למעשה השינוי (כ"ץ ופיורקו, 2006, ע' 16). אטיאס (2008, ע' 31) מכנה את "ההתנגדות לשינוי" "דפוס התנגדות שמקורותיו רגשיים ואמוציונאליים", המחייב את ראש הארגון להכיר בכך ולנווט את צעדיו בהתאם.

התנגדות לשינוי נחשבת ליסוד אופייני של התגובה לשינוי בתוך מערכות רבות מיוזמות השינוי אינן עולות יפה, הן בשל הפתעות לא חזויות והן בשל ההסתייגות שהשינוי מעורר אצל המופקדים על הכנסתו ואצל המושפעים ממנו. שינוי מייצג אי

ודאות (אין כל ערובה לכך שהמצב החדש אכן יהיה טוב יותר), הפרה של איזון קיים, תביעה למאמץ ניכר, ובמקרים רבים נלווים לכך גילויים של מחלוקת ואי הסכמה. לא פעם, משתקפים דרך מעשה השינוי פערים קיימים בין התפיסות והאינטרסים של בעלי השררה השונים בארגון, על פי תפקידיהם המגוונים, ובינם לבין שאר העובדים. לא פעם יש למתנגדים לשינוי הערות רלוונטיות, שיש טעם להקשיב להן (כ"ץ ופיורקו, 2006, עמ' 16-17).

אחד המרכיבים החשובים של ההתנגדות לשינוי נעוץ ב"תרבות הארגונית" של הארגון. זו נשענת על הנחות בסיסיות שהפכו למסורת ול"מובן מאליו", וקשה לטלטלן או להחליפן בבת אחת. "תרבות ארגונית" נשענת, לא מעט, על דפוסים המשותפים לעובדי הארגון, נחשבת למגיבה לצרכים ולסוגיות יסוד, ומבטאת מידה של יציבות (שם, ע' 15). כ"ץ ופיורקו מתארים כאחד המאפיינים של התרבות המשטרית את הפער הניכר שבין המישור המוצהר והגלוי לבין רבדים עמוקים יותר של התרבות הארגונית (שם, ע' 28).

תרבויות אינן משתנות כפרי החלטה אדמיניסטרטיבית, בהיותן מייצגות הנחות בסיסיות המשותפות לעובדי הארגון. ניתן אמנם לפגוע בתרבות על ידי צעדים אלימים ופולשניים, אך שינוי תרבותי דורש זמן, אינו ניתן להנדוס, ומתגלה בעיקרו בדיעבד (שם, ע' 15).

יחזקאלי (2020ב') מסביר את "ההתנגדות לשינוי", לפי "תורת המערכות המורכבות" כתגובה של תתי מערכות לצעד חריג שביצעה אחת מהן ב"סביבה המשימתית" שבה הן פועלות. מרגע שבוצע צעד חריג כזה, ניכרת התארגנות של תתי המערכות האחרות, אם בגדרך של תגובה יזומה ואם בדרך של "התארגנות עצמית", על מנת להחזיר את המצב לקדמותו.

כי על ההתנגדות הבסיסית לשינוי הנובעת מחלוקת העוצמה במשטרה ומהתרבות הארגונית שלה (יחזקאלי, 2010ב') יש להוסיף את השמרנות הטיפוסית של המינהל הציבורי בישראל כ"ץ ופיורקו (2006, עמ' 19-20). ניסיונות שנעשו בתקופות שונות ליזום שינויים יסודיים במינהל הציבורי בישראל נתקלו במחסומים רבים ובקושי במיסוד השינוי. לא פעם נעצרו תוכניות השינוי לפני מימושן, אם בשל חילופים במערך השלטון, אם בשל שינויים פרסונאליים ואם בשל תפניות דרמטיות בסביבה שדרשה היערכות מחודשת. כ"ץ ופיורקו מדגישים, שדברים אלה תופסים ביתר שאת, גם לגבי קליטת מגמות של שינוי במשטרת ישראל (שם, ע' 22).

פרק ב' : התפתחות מאפייני משטרת ישראל

(1973-1948)

למאפייני משטרת ישראל, כפי שנתקבעו לאורך השנים יש קשר ישיר לתנאים שיצרו את הצורך בשינוי, הביאו לקליטתם של שינויים מסוימים ולדחייתם של אחרים.

ניתן לדמות את תחומי הפעילות של משטרת ישראל למשולש, שקודקודיו הם, פשיעה (התחום הפלילי), ביטחון וסדר ציבורי. בכל עת הופך קדקוד אחר במשולש לדומיננטי בעיני הציבור, על פי תכתיבי המציאות. פעם זו מלחמה; פעם תקופה המאופיינת באירועי סדר ציבורי נרחבים ופעם באירועים פליליים חריגים.

משטרת ישראל הוקמה בתחילה כחיל במסגרת צה"ל, תוך התבססות על הדגם הצבאי של אגפים, ותחת פיקוד המטה הכללי שלו. בשבעת החודשים הראשונים להקמתה, היא כללה בתוכה גם את שירות בתי הסוהר (הוד, 1998). חודשים ספורים לאחר הקמתה של משטרת ישראל היא הופרדה מצה"ל וממשרד הביטחון מסיבות פוליטיות, והועמדה בכפיפות למשרד ממשלתי עצמאי – משרד המשטרה (גימשי, 2007; יחזקאלי, 2010ב').

כמשטרה לאומית-ארצית של מדינת ישראל, הכפופה באופן בלעדי לממשלת ישראל, ניתנו לה אחריות וסמכות כוללות ובלעדיות להפעלה פורמאלית ורחבת היקף של שיטור בתחומי מדינת ישראל. הבסיס החוקי לתחילת פעולתה של משטרת ישראל, היה פקודת משטרה מנדטורית מ-1921, שעודכנה ב-1926. פקודה זו הפכה בשנת 1971 לפקודת המשטרה תשל"א-1971. היא משמשת עד היום כבסיס החוקי המרכזי של משטרת ישראל (גימשי, 2007).

יחזקאל סהר (1992: 92, 95), שהיה המפקח הכללי הראשון של המשטרה (מפכ"ל) מציין חמישה מאפיינים עיקריים שליוו את הקמתה של משטרת ישראל:

1. משטרה לאומית-ארצית הכפופה באופן בלעדי לממשלה, באמצעות אחד ממשרדי הממשלה. נקבע, כי הפיקוח על המשטרה מוטל על השר האחראי (שר

- המשטרה), למרות שסמכויות המפקח הכללי אינן נובעות מהשר אלא מפקודות המשטרה.¹
2. המשטרה נותקה לחלוטין מכפיפות ארגונית או תפקודית לרשויות המוניציפאליות. המשמעות הייתה, שלדרג המוניציפאלי לא היה נתיב ממוסד וחוקי שבאמצעותו יכול היה להשפיע על סדרי העדיפויות של המשטרה, בהתאם לצרכים ולאינטרסים של הציבור המקומי (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).
3. בראש המשטרה הארצית מונה לעמוד המפקח הכללי של המשטרה, המתמנה לתפקידו על ידי השר הממונה, באישור הממשלה. בכפיפות ישירה ובלעדית למפקח הכללי, נמצאת שרשרת פיקוד המפעילה את יחידות המשטרה הפועלות בפריסה ארצית בכל מדינת ישראל, באמצעות שלוש רמות שיטור עיקריות: תחנת משטרה, מרחב (נפה) ומחוז. תיאום פעילות המשטרה נעשה על ידי המטה הארצי של המשטרה, בתחילה באמצעות שלושה אגפי מטה: אגף חקירות ופשעים, אגף הדרכה ואגף המנהלה.
4. הבסיס החוקי להפעלתה של משטרת ישראל, היה כאמור פקודת המשטרה המנדטורית, שאומצה על ידי כנסת ישראל. פקודה זו, בשינויים מזערניים, מבוטאת בפקודת המשטרה משנת 1971, ועד היום היא הבסיס החוקי לפעילותה של משטרת ישראל.
5. דומיננטיות הנושאים הביטחוניים הייתה מאפיין מרכזי של משטרת ישראל מיום הקמתה: מסתננים ערבים שדדו ורצחו יהודים, גנבו ופגעו ברכוש. מצב החירום שהוכרז על ידי הממשל המנדטורי בשנת 1937, אומץ על ידי מועצת המדינה הזמנית, ובישראל קיים עד היום "מצב חירום", וקיימות עשרות תקנות לשעת חירום. דומיננטיות זו של המשטרה עוגנה בהעברת האחריות על ביטחון הפנים מצה"ל למשטרה, בעקבות מסקנות ועדת חורב ב-1974 (יחזקאלי, 2002, ע' 98).
- 1948-1958 היו השנים העיקריות שבהן עוצבה דמותה של המשטרה, בד בבד עם עיצוב מאפייניה החברתיים של מדינת ישראל. המודל הראשוני של משטרת ישראל, הועתק במידה רבה ממודל המשטרה המנדטורית הבריטית. המבנה הארגוני, דפוסי העבודה, הבסיס החוקי, פקודות הקבע, קורסי ההכשרה ומדי המשטרה – כל אלה היו, במידה רבה, תוצרים של המשטרה הבריטית שעוצבו מחדש במהלך מלחמת השחרור.

¹ על יחסי שר-מפקח"ל בהרחבה ראה אצל יחזקאלי ושל, 2000.

יחד עם זאת, אופי השיטור בעשור הראשון של משטרת ישראל היה, במידה רבה, קהילתי. במחצית הראשונה של שנות ה-50 של המאה הקודמת, היה למשטרה תפקיד חשוב בקליטת גלי העלייה הגדולים. המשטרה מילאה פונקציה מעצבת בחברה הישראלית החדשה, במיוחד בנושאים של לגיטימיות השלטון וריבונות המדינה (משטרת ישראל, 1957).

ראש הממשלה הראשון, דוד בן גוריון, הדגיש את התפקיד החינוכי של השוטרים הישראלי, ואת האופי הידידותי שלו:

הצבא הוא ביטחון המדינה, המשטרה – כבודה... תפקידה לא רק בגילוי פושעים (ואפילו לא רק במניעת פשעים, אלא עליה לתת עזרה והדרכה לכל אזרח קטן וגדול, איש ואישה... למשטרה גם תפקיד חינוכי-לאומי...

(גימשי, 2007, עמ' 401)

כדי להתמודד עם אתגר שמירת הגבולות ומניעת חדירתם של מסתננים, הוחלט ב-1949 להקים בצה"ל את חיל הספר, בפיקודו של האלוף דוד שאלתיאל. הקמת חיל הספר נתקלה בקשיים, ובשנת 1951 הועברו פלוגות הספר לכפיפותן של הנפות במשטרת ישראל. בשנת 1953 הוקם משמר הגבול, כחיל במשטרת ישראל, במקום חיל הספר (גימשי, 2007).

בשנים 1958-1973 התבססה המשטרה על הדפוסים שנקבעו כבר במהלך העשור הראשון לקיומה. מדינת ישראל עברה תהליכי מיסוד בנושאים מרכזיים, ובהם: כלכלה, חינוך, רווחה, תיירות, אכיפת חוק ועוד. אופייה הדמוקרטי של מדינת ישראל עוצב באמצעות חקיקה, ובעיקר באמצעות שורה של פסקי דין של בית המשפט העליון, בנושאים כמו: זכויות אזרח, סמכויות הממשל ויחסי האזרח מול הממשל.

בשנים אלה גדלה האוכלוסייה מאוד, בייחוד בערים שעברו תהליך מוגבר של אורבניזציה. מספר כלי הרכב גדל, הקונפליקטים החברתיים התרבו, ומתחים אלו גרמו להפרות סדר שחייבו היערכות מיוחדת של המשטרה. גם הפשיעה בישראל שינתה את פניה לכיוון של פשיעה מודרנית ומתוחכמת, האופיינית לאזורים אורבאניים גדולים.

בשנים אלו, מוסדו שיטות שיטור שתאמו במידה רבה את מה שדני גימשי מכנה "מודל המשטרה המקצועית" בארצות הברית (גימשי, 2007, ע' 403). תחנת המשטרה הייתה לגוף המרכזי, שסיפק את מרבית שירותי המשטרה לתושבים.

אימוץ דפוסי "השיטור המקצועי" בישראל הניע תהליכים דומים לאלו שהתרחשו בארצות הברית בשנות ה-60 של המאה הקודמת: המגע הקהילתי הלך והתמעט. שוטרי המקוף נעלמו מהרחובות לטובת ניידות סיוור ממונעות, שהקשר שלהן עם הציבור רופף. המשטרה פעלה בניתוק כמעט מוחלט מגופים קהילתיים אחרים (גימשי, 2007, ע' 403).

החדרה של רפורמות במבנה המשטרה ובתהליכי עבודתה החלו בעקבות מלחמת יום הכיפורים ב-1973. אחרי המלחמה התרחבו מאוד התקפות הטרור הפלסטיני על יישובים בישראל, דבר שפגע בתחושת הביטחון של תושבי ישראל. בעקבות השתלטות חוליית מחבלים על בית הספר במעלות, ופעולת חילוץ בעייתית של הצבא, שבמהלכה נהרגו 22 נערות ונערים; ובעקבות "ועדת חורב" שהוקמה בעקבותיה, החליטה ממשלת ישראל להטיל על משטרת ישראל את האחריות לביטחון הפנים במדינה (החלטת ממשלה מספר 411; יחזקאלי, 2002).

המטה הארצי החל לפתח תורה לביטחון פנים, ולהפעיל את משטרת ישראל כגוף מתאם של הארגונים העוסקים בביטחון הפנים.

במאי 1974 הוקם ליד משטרת ישראל "המשמר האזרחי", שמטרת הקמתו הייתה למלא תפקידי שמירה וביטחון שוטף באמצעות מתנדבים, אשר יפעלו בערים וביישובים. באותה שנה הוקמה גם היחידה ללוחמה בטרור של המשטרה (יחזקאלי, 2002).

במחצית השנייה של אותו עשור בוצעה רפורמה חשובה נוספת במשטרה: תכנית "הגיוס הרב שכבתי" (גר"ש), שנבעה מתוך הצרכים שייצר השינוי הקודם, ושנועדה ליצור מהפיכה באיכות כוח האדם במשטרה, באמצעות קליטת כוח אדם – בעיקר קציני צה"ל ואקדמאים מבחוץ, וקליטתם באופן ישיר, תוך ויתור על מסלול קליטה. השינוי הצליח ופני משטרת ישראל שונו ללא היכר (נובל, 1999).

במקביל לבעיות ביטחון הפנים התרחבה בישראל מודעות ציבורית כלפי בעיית הפשיעה והעבריינות (בשנים אלה נרשמה עלייה בולטת ברמת הפשיעה בכלל). ובמיוחד בשחיתות במנהל הציבורי, ובתופעות של פשיעה מאורגנת (משטרת ישראל, 1975; 1977; 1978). בשנת 1977 הקימה ממשלת ישראל ועדה ציבורית לבירור נושא הפשיעה בישראל בראשות עו"ד ארווין שימרון ("וועדת שימרון", 1978). חשיבות הוועדה בכך שלראשונה הייתה התייחסות לאומית לנושא הפשיעה ולנושא תפקודה של משטרת ישראל בתחום זה.

הגישה הקהילתית והשירותית, שאפיינה את משטרת ישראל בעשור הראשון לקיומה, חזרה להתפתח במשטרת ישראל, באופן מוגבל מאוד, החל מתחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת, בעקבות רפורמות דומות במשטרות המערב ומתוך הנחה שיש לשפר את יחסי הקהילה עם המשטרה. זאת, באמצעות אוריינטציה שירותית ושיתוף פעולה עם הציבור.

פרק ג': דפוסי שיטור והשינויים שאומצו במשטרת ישראל עד היום

1. "שיטור אכיפת" / "מסורתי"

משנות השישים של המאה הקודמת התבססו בישראל דפוסי שיטור, המכונים בחלק מהמקורות "אכפתיים" או "מסורתיים" (The Traditional Approach to Policing) (שלו ויחזקאלי, 1997), שהמאפיינים העיקריים שלהם הם התמקדות במאבק בעבריינות. מוטיב זה בולט מאוד, הן בתרבות הארגונית ה"לוחמנית" של משטרת ישראל והן בדפוסי הפעילות המשטרתיים. כך לדוגמה, כינה מפכ"ל המשטרה, דודי כהן, את המאבק בפשיעה "**מלחמה**" (בנדר, 2009). גם השר הממונה עליו, יצחק אהרונוביץ' התבטא בדומה, בעת בחירת יוחנן דנינו למפכ"ל, כי חלק מהאתגרים העומדים בפניו הם "**מלחמה כוללת** באלימות" (שטייף, 2010).

שיטור אכיפתי הינו תגובתי באופיו ושטחי במידה מסוימת. המדדים לאפקטיביות הם נתונים סטטיסטיים אודות שיעורי הפשיעה. כך למשל, יעדי המשטרה לשנת 2010 היו בין היתר ירידה של 40% בהתפרצויות לבתי דירה, ירידה דומה גם בעבירות השב"ר (גנבת רכב) ואלימות רחוב (יחזקאלי, 2010); נתוני משטרת ישראל, 2010).

שיטה זו כמעט שאינה עוסקת בגורמים שהביאו לתופעת פשיעה מסוימת, ולכן, היא גם שטחית ואינה מטפלת בגורמי הבעיות ("טיפול שורשי"). השוטרים מסתמכים בעיקר על יצירת חשש מפעולות המשטרה, על שימוש נרחב בסמכות המעצר שלה, ועל יכולתה הבלעדית כמעט להפעיל כוח פיזי, כמרכיב חשוב במניעת עבירות (Goldstein, 1994).

מאחר שהגישה ממוקדת באכיפת החוק, המשטרה מאמצת לעצמה רמות חומרה, על פי רמות העונש הקבועות בחוק. על כן עבירות רצח ועבירות חמורות אחרות זוכות למרבית משאבי המשטרה, למרות שאינן שכיחות (Goldstein, 1994). גם אלימות בין בני זוג נתפסה, משך שנים, כעבירה "קלה", שאינה מטופלת, בלשון המעטה, על ידי מיטב החוקרים בתחנה, ונדרשה ביקורת רחבת היקף בתקשורת, בציבור ובקרב

גופים נוספים ב"סביבה המשימתית" שבה פועלת המשטרה, על מנת לשנות דפוס זה (יחזקאלי, 2010ב'; שלו ויחזקאלי, 1997).

החלטה של המשטרה לפעול ב"גישה אכיפתית", קובעת בהכרח גם את בסיס האיכות של השוטרים. השוטרים המתאימים ביותר להיאבק בעבריינין הם אלה המכירים אותו היטב, בבחינת דע את יריבך: בעלי מנטאליות דומה, אשר התגוררו באותה השכונה, ראו סמים ומכירים אותם מקרוב, מזהים את העבריינים בשמותיהם, ובקיאים בקשרים שביניהם (שלו ויחזקאלי, 1997).

שם המשחק הוא המאבק על הרחוב. השוטר מלמד את העבריינים הפוטנציאלים – בדרכו שלו – "מי בעל הבית". במקרים רבים כששוטר כזה נדרש להתמודד עם אזרח לא עברייני, המבקש שירותי משטרה, הוא ייתפס כברוטאלי וגס רוח. במצב זה מפתחים שוטרים תמונת מצב מעוותת לגבי הבעיות האמיתיות של הקהילה (שלו ויחזקאלי, 1997, עמ' 67-68).

Lee Brown, המפכ"ל לשעבר של משטרת העיר ניו-יורק, הציג תדמית של השוטר ב"משטרה אכיפתית", כפי שהוא נתפס על ידי הפיקוד, באומרו כי "הפיקוד והתרבות השלטת במשטרה, אינם נוהגים בשוטרים כאינטליגנטים, יצירתיים וכאנשים מעוררי אמון". השוטרים מצידם אינם מתייחסים אל הקהילה כאל משאב בעבודת המשטרה, ואינם מכירים ברצונה העז של הקהילה לעזור (שלו ויחזקאלי, 1997, עמ' 67-68).

להלן עיקרי הביקורת הקיימת בספרות על "השיטור האכיפתי" (שלו ויחזקאלי, 1997, עמ' 78-80):

- "שיטור אכיפתי" מתמקד באכיפת החוק היבש ובלחימה בפשיעה, הוא הרתעתני לא אישי ואינו מתייחס, בהכרח, באופן משמעותי לציפיות הציבור או לצרכיו.
- "שיטור אכיפתי" הינו תגובתי באופיו ושטחי במידה מסוימת, מכיוון שהוא מטפל בעיקר בסימפטומים ולא בגורמים שהביאו לתופעת הפשיעה.
- המדדים לאפקטיביות הם נתונים סטטיסטיים. הם מבוססים על פשיעה מדווחת ולא על פשיעה בפועל, כך שרמת הפשיעה ה"אמיתית" אינה באה לידי ביטוי בתכנון עבודת המשטרה ובמדדי הביצוע שלה. הם ניתנים להטיה בקלות יחסית. בנוסף, גורמים למשטרה נוטים לפתח חוסר רגישות לבעיות בשטח,

המטרידות "באמת" את הציבור. על כן, מנגנוני הפיקוח, הבקרה והמדידה אינם אפקטיביים.

- המשטרה היא הקובעת את רמת החומרה של העבירות, ולא הציבור, שאותו היא אמורה לשרת.
- השוטרים מתפקדים כ"לוחמים בפשע" ולא כ"משרתי ציבור".

2. "שיטור קהילתי" – 1981 ושוב ב- 1995

המושג "שיטור קהילתי" או "שיטור ממוקד קהילה" ("Community Policing") מבטא פילוסופיה ואסטרטגיה ארגונית, המציעה תרבות ארגונית שונה מאשר זו הקיימת בארגוני משטרה הפועלים על פי עקרונות "השיטור המסורתי". הוא כולל מרכיבים שונים, המשתנים לאורך זמן, ובאים לידי ביטוי בצורה שונה במקומות נפרדים.

"שיטור קהילתי" מוגדר כניסיון לצמצם את הפשע ואת הפחד מפשע, באמצעות גישה יוזמת, תוך שימת לב לזכויות האזרח, ותוך צמצום התנאים החברתיים המביאים ליצירת הפשיעה. זאת, כאשר מוקד היוזמה הוא ביצירת שותפות עם מוסדות וארגונים בקהילה (שדמי ויחזקאלי, בדפוס)². הגדרה אחרת של "שיטור קהילתי" היא, פרדיגמה של שיטור ממוקדת אדם וממוקדת חיזוק הקהילה, המבוססת כפילוסופיה, כאסטרטגיה וכמדיניות ותוכניות פעולה אפקטיביות ויעילות, המבוצעות בשיתוף הקהילה. זאת, במטרה להקנות לאנשים איכות חיים, במיוחד שמירה על שלום הציבור ועל ביטחונו (גימשי, 2007, עמ' 363-381).

בניגוד לרפורמות אחרות במשטרה, שנוצרו על ידי אנשי משטרה, הרפורמה הקהילתית נולדה באקדמיה. מקובל לראות את תחילתה במאמר בשם "חלונות שבורים" ("Broken Windows") שפרסמו שני קרימינולוגים: גיימס וילסון וויליאם קלינג ב- 1982. על פי המאמר, פשיעה נוטה לפרוח במצבי הזנחה סביבתיים. חלון שבור מעיד על חוסר אכפתיות מצד הסביבה ומזמין חלון שבור נוסף. הזנחה היא פתח לאלימות, לסטייה ולפשע; ולהיפך. על כן הדרך האפקטיבית להילחם בפשיעה היא באמצעות **יצירת אקלים זוחה פשיעה** (Wilson and Kelling, 1982).

² "שיטור קהילתי": על "השיטור הקהילתי" ניתן לקרוא בהרחבה בעברית ב: קים ואח', 1996; שלו ויחזקאלי, 1997; על השיטור הקהילתי בישראל ותוצאותיו ראה ב - קים ואח', (1999); וייסבורד ואח' (2001).

מאפייני "השיטור הקהילתי" שונים לגמרי ממאפייני "השיטור האכיפתי/מסורתי". הם כוללים, בין היתר, התמקדות באוכלוסיה ה"חזקה" הלא עבריינית, עיסוק בשמירת הסדר הציבורי ובמתן שירות, ביזור גיאוגרפי ארגוני ופיקודי, ושיתוף אזרחים במאבק בפשיעה ובהפרת הסדר הציבורי, תוך קבלת אחריות ושימוש במשאבים משותפים (גימשי, 2007, ע' 370).

מאפייני "השיטור הקהילתי" הם :

- **שיטור ממוקד קהילה:** המשטרה קיימת עבור התושב ותכלית קיומה היא לפעול למען שלומו וביטחונו ולמען איכות חייו. משטרה אינה יכולה לפתור לבד את בעיות הפשיעה. לכן, המשטרה והקהילה חייבות לעבוד ביחד, כדי לזהות בעיות הפוגעות באיכות חיי התושבים, ולקבוע סדרי עדיפויות לפתרון. "השיטור הקהילתי" נובע מתוך הקהילה, מבוסס על יכולותיה ומופעל על פי צרכיה. ההנחה היא, שקהילה חזקה ואיכותית מונעת פשיעה ועבריינות ומשנה לטובה את איכות החיים. המשטרה מהווה מרכיב במערכת העירונית-קהילתית, ושוטר השטח הוא מעין מנהיג קהילתי, המשפיע במידה רבה על איכות החיים (גימשי, 2007).
 - **מבוסס על אסטרטגיה של שיתוף (Strategy Corporate)** בין המשטרה לבין יחידים, קבוצות וארגונים קהילתיים, הכוללת הגדרת חזון ארגוני, קביעת יעדים ומטרות, פיתוח מדיניות מקצועית והנעת משאבים בארגון ובסביבתו החיצונית (גימשי, 2007). עקרון זה מבטא שאיפה למעורבות ולשותפות של המשטרה עם הציבור בקביעת המדיניות. ברמת הניהול השוטף וברמת השטח מבטאת שותפות זו, לא רק סיוע או יעוץ למשטרה, אלא אחריות משותפת של המשטרה ושל הקהילה (גימשי, 2007).
- "שותפות" משמעה, העלאת בעיות, הגדרתן כ"בעיה" (ראה בהמשך "שיטור לפתרון בעיות" (Problem Oriented Policing), קיום הערכת מצב משותפת, קביעת תכנית פעולה וביצוע התוכנית תוך שימוש במשאבים משותפים. הגורמים השותפים בהפעלתו של "השיטור הקהילתי" שונים ומשתנים ממקום למקום, בהתאם למאפיינים חברתיים, עירוניים וקהילתיים. השיטה היא, מיפוי מכלול הגורמים הפועלים בקהילה באותו תחום, כולל אלה שתרומתם צנועה ואפילו אפסית. יחזקאלי (2010א') מדגיש, כי לעיתים, נטרול הפרעה של גורם מסוים באמצעות שיתופו בתוכנית, מועיל אף יותר מתרומה פיסית להשגת המטרה המשותפת.

יישום האסטרטגיה של השיטור הקהילתי נוסה שלוש פעמים בישראל (יחזקאלי, 2010ב'):

- על ידי המפכ"ל לשעבר, אריה איבצון, בתחילת שנות השמונים, ובמקביל, על ידי היחידה למידע ולקשרים בין לאומיים, בראשות הגב' רות גבע במשרד המשטרה.
 - על ידי המפכ"ל לשעבר, אסף חפץ, באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת, ובמקביל, על ידי מצילה במשרד לביטחון הפנים, שתמכה ביצירת שותפויות ברמה העירונית וביצירת מועצות עירוניות לצמצום העבריינות, שהמשטרה חלק מהם, בראשות ראשי הערים.
 - על ידי המשרד לביטחון הפנים באמצעות פרויקט "עיר ללא אלימות"³ שניסה ליצור ארגון מחודש של מערך הכוחות העירוני למלחמה בעבריינות, תוך קידום מודלים מוטי טכנולוגיה, כמיקום מצלמות במקומות בעייתיים בערים (ראה פירוט בהמשך). הפרויקט שם דגש על קיום הרתעה אקטיבית ומדידה כנגד עבירות אלימות בסביבה עירונית תוך התמקדות בבני נוער, ולא לביצוע אכיפה בלבד. הפעילות כוללת שיתוף פעולה בין כל הגורמים הרלוונטיים הפועלים ב"סביבה המשימתית" שבה מופעל הפרויקט: משטרה, עירייה, מוסדות חינוך, וועד הורים ועוד.
- מודל זה ידע תנופה בשנים האחרונות, אולם על פי יחזקאלי (2010ב'), לא השפיע מהותית על פעילות המשטרה בערים, הן בשל אותם גורמים בתוך המשטרה, שהכשילו את שני הניסיונות הקודמים; והן בשל הדומיננטיות של מערכת המנה"ל כגורם המכוון את פעילות יחידות המשטרה (ראה פירוט בהמשך), שמנע ממפקדי התחנות התמקדות בכל מה שאיננו נמדד כקריטריון אפקטיביות שמשקלו במערכת משמעותי.
- לאחרונה מצבו של פרויקט זה אינו ברור, הן בשל דוח של מרכז המחקר של הכנסת, שערער על הישגי הפרויקט ואופן התנהלותו (וייסבלאי, 2010); והן בשל מעמדה האישי של היוזמת שלו ומובילתו במשרד לביטחון הפנים, הד"ר אורלי אינס. חוזה ההעסקה שלה במשרד לא הוארך בעקבות הדוח, אולם השר, יצחק אהרונוביץ ביטל את ההחלטה ("ערוץ 2", 2010).

³ פרויקט "עיר ללא אלימות": מודל התמודדות עם כלל סוגי האלימות ביישוב, ברמה עירונית מערכתית, המונהג על ידי ראש העיר וועדת אכיפה, הכוללת את מכלול הגופים הפועלים בקהילה בתחום זה. הפרויקט מופעל על ידי המשרד לביטחון הפנים. הוא החל בעיר אילת בהמשך הורחב לעשר ערים, וכיום הוא מופעל במתכונת מצומצמת בכל הערים בישראל. מסמך המתאר בהרחבה ובאובייקטיביות את הפרויקט והשפעתו הוכן על ידי מרכז המחקר של הכנסת באוקטובר 2010 (וייסבלאי, 2010).

בשני המקרים הראשונים, טכניקת היישום בתוך המשטרה הייתה דומה: הקמת יחידה הכפופה ישירות למפכ"ל, מתוקצבת יחסית בנדיבות, המנסה לגרום לשינוי שיטות חשיבה ודרכי פעולה בשטח – "היחידה לקשרי קהילה משטרה" (ילק"ם) בראשות נצ"ם אברהם חמו בתקופת איבצן; והיחידה לשיטור קהילתי (יש"ק) בראשות תת ניצב דני גימשי, שהוקמה על בסיס היחידה הקודמת, בתקופת חפץ.

בשני המקרים ההתנגדות לשינוי בתוך הארגון הייתה עצומה, והוא גווע כאסטרטגיה מיד עם תום הקדנציה של המפכ"לים מובילי השינוי, כשמה שנותר ממנו הוא טכניקות מסוימות ואף חלק מהאסטרטגיות (למשל, סוגיית ה"שיתופיות" הוטמעה מאוד במשטרה, שבמידה רבה, מובילה מאז את עיקרון העבודה המשותפת במינהל הציבורי בישראל (רזי ויחזקאלי, 2007א').

הסיבה העיקרית להתנגדות שהשינוי עורר נעוצה, כפי הנראה, בשני גורמים עיקריים (יחזקאלי, 2010ב'): :

האחד, בתרבות הארגונית ה"לוחמנית" של משטרת ישראל, שנוטה לזלזל ביכולות הקהילה לסייע, ובגורמי תפקוד כמו דגש על שירות איכותי. המפכ"ל חפץ, במהלך הקדנציה שלו הזהיר מפורשות, כי סיכויי השינוי מותנים ביכולת היחידה לשיטור קהילתי לשנות את "התרבות הארגונית" המשטרית. חפץ קבע את שינוי התרבות הארגונית במשטרה כאחד מארבעת ממדי השינוי המתחייבים (שלו ויחזקאלי, 1997).

השני, חלוקת העוצמה הנוכחית בארגון על פי השיטה הקיימת, מרכזת את העוצמה הארגונית, כולל הקדימות בתקציבים, בידי אגף החקירות והמודיעין על חשבון אגפי הסיור והקהילה; ובידי אגפי המטה על חשבון דרג השטח. ברור, כי בעלי העוצמה הנוכחית בארגון יפעלו נמרצות לסכל פגיעה במעמדם, וימנעו חלוקה מחדשת של העוצמה הארגונית.

גם הדרך ל"הריגת" השינוי הייתה דומה בשני המקרים: הוצאת היחידה מפיקוד ישיר של המפכ"ל והטמעתה במסגרת אגף "המשמר האזרחי". הדבר בוצע, לכאורה, בעילה של "שדרוג", אולם למעשה, זהו האגף הנחות ביותר במעמדו באגפי המשטרה, ויותר משהיחידה משדרגת אותו, היא נטמעת בתוכו ומתנוונת, רחוקה ממוקדי הכוח ומהתקציבים שאפיינו את פעילותה בעבר (יחזקאלי, 2010ב').

יחד עם זאת, חשוב לציין כי חלק מעקרונות השיטור הקהילתי נקלטו בכל זאת במשטרת ישראל. מתרבות ארגונית, הסולדת משיתוף עם גופים אחרים בתחילת שנות ה-90 של המאה הקודמת, הפכה המשטרה למובילה של עיקרון שיתוף הפעולה הבין גופי והבין משרדי לפתירת בעיות מערכתיות (רזי ויחזקאלי, 2007א'). אחד ההישגים הגדולים בתחום זה הוא הצלחת המאבק בפשע המאורגן והכנסת דור שלם של עבריינים בכירים לכלא. הדבר התבצע בדרך של ריכוז מכלול גופי האכיפה שיכולים לתרום למאבק הזה תחת קורת גג אחת: הפרקליטות, הרשות למלחמה בסמים, הרשות להלבנת הון ורשות המיסים.

יחזקאלי (2010ב') הדגיש, שהסיבה לקבלת העיקרון הזה לא היתה אידיאולוגיה קהילתית, אלא התגברות הביקורת כלפי המשטרה שגרמה לה להבין את נחיצותם של שותפים נוספים לאחריות ב"סביבה המשימתית" שלה, אך אין זה מפחית כהוא זה מעוצמת ההישג ומגודל התועלת שמפיקה המשטרה מאימוץ העיקרון הזה.

להלן עיקרי הביקורת הקיימת בספרות על "השיטור הקהילתי" (פרי, 2010):

- לרוב, קיים פער משמעותי בין אנרגיות השיווק של מודלים לשיטור קהילתי, ועוצמת ההצהרות של האחראים להם, לבין התוצאות הפרקטיות.
- השיטור הקהילתי נתפס כיום כאסטרטגיה נוספת ולא כמהלך ליבה שהוביל לשינוי רדיקלי.
- נתגלו קשיים בהטמעת השיטה בקרב השוטרים, בקהילה וברשויות, לעיתים באשמת המשטרה ולעיתים באשמת אחרים.
- המתודולוגיה חסרה וחוסר יכולת הפיקוח, הבקרה ומדידת התפוקות.
- המבנה ההיררכי, הסמי צבאי של המשטרה, מונע ביזור והעברת סמכויות לשטח.
- ריבוי מודלים, חלקם פרטיזאני, ליישום השיטה תוך אי שמירה על מסגרת וכללים אחידים. יש לציין כי יש כאלה הטוענים דווקא שמודלים אינם צריכים להיות זהים אלא להשתנות על פי הנסיבות (יחזקאלי, 2010ב').
- חדירת אינטרסים זרים ופוליטיזציה.
- קדנציות קצרות של מפקדים בכירים בעלי תפיסה סגנון ניהולי שונה פגמו ביכולת לשמור על רצף ושיטתיות בהפעלת האסטרטגיה.

3. "שיטור על ידי גורם שלישי"

"שיטור על ידי גורם שלישי" ("Third Party Policing") מוגדר כמאמצים של המשטרה לשכנע או לכפות על ארגונים או על אנשים שאינם עבריינים – כמו בעלי רכוש, הורים, מפקחי בריאות, מפקחי בניה, ובעלי עסקים – לקחת אחריות מסוימת על עצמם למנוע פשיעה או לצמצם את בעיות הפשיעה. בשיטור על ידי צד שלישי, המשטרה יוצרת או מחזקת את צמתי השליטה על פשיעה במקומות או בסיטואציות שבהן האחריות על פיקוח על הפשע לא הייתה קיימת בעבר או שלא הייתה אפקטיבית.

לפעמים משתמשת המשטרה בהתייעצות משותפת עם חברי קהילה, הורים, מפקחים ורגולטורים כדי לעודד ולשכנע צדדים שלישיים לקחת על עצמם יותר אחריות על פיקוח על הפשיעה או מניעתה של הפשיעה (Weisburd and Braga, 2006).

פעמים אחרות, דווקא חוסר היכולת המשטרתית יוצר ואקום ש"שואב" פנימה גופים חלופיים. כך לדוגמה, הנסיגה שהתחוללה בעשורים האחרונים ביכולת המשטרה להתמודד עם מגוון תפקידיה, שהוחמרה בשל המטלות הביטחוניות הגוברות (מלחמות עיראק הראשונה והשנייה; הסכסוך העקוב מדם עם הפלסטינים, כולל הטרור בערים המבצעים "חומת מגן" בגדה המערבית ו"עופרת יצוקה" בעזה; ומלחמת לבנון השנייה), הביאו לפריחה חסרת תקדים בגופי שיטור אלטרנטיביים (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).

ניתן לציין ארבעה סוגים של אלטרנטיבות של שיטור: ממשלתי, עירוני, פרטי ומתנדב:

בזשיטור הממשלתי ניתן למנות, למשל, את יחידות האכיפה של המשרד לאיכות הסביבה:

- המשטרה הירוקה היא גוף האכיפה הרשמי של המשרד לאיכות הסביבה, והיא מטפלת באכיפתם של כל חוקי איכות הסביבה, בסיוע משטרת ישראל.
- אגף ים וחופים אחראי על שימור החופים ואכיפת החוקים הקשורים לים. האגף מטפל בכל התחומים הקשורים למניעת זיהום ים.
- מערך ברירות משפט היא יחידה, המתרגמת את דוחות העברה בחוקי איכות הסביבה לקנסות כספיים.

- מערך הגנה על בעלי חיים מקדם בעזרת מתנדבים (נאמני בעלי חיים) את ישום חוק צער בעלי חיים.

גופי שיטור ממשלתיים נוספים הם, לדוגמה, היחידה לפיקוח על עברייני מין של שירות בתי הסוהר, אשר עוקבת בין היתר בחשאי אחר עבריינים שסיימו לרצות את מאסרם; היחידה לפיקוח בשטחים הפתוחים ("הסיירת הירוקה") ברשות הטבע והגנים, רשות האוכלוסין, ההגירה ומעברי גבול במשרד הפנים ועוד.

בתחום השיטור העירוני נוצרה מהפיכה של ממש בחמש עשרה השנים האחרונות, כשגופי שיטור עירוניים הוקמו ברשויות מקומיות רבות, בתחילה כסיוע למשטרת ישראל ובסיועה. אולם, הם התרחבו למימדים, שהם מהווים אתגר של ממש למשטרת ישראל, עד כדי סיכון מעמדה כמשטרה לאומית⁴.

שיא בהתפתחות מערכי השיטור העירוני נרשם ב-2005, כאשר על רקע הביקורת הגוברת על יכולות המשטרה ותפקודה בתחום הפלילי ובמסגרת "ועדת השרים למלחמה באלימות", מונה צוות הכולל נציגי משרדי ממשלה רלבנטיים בראשות מפכ"ל המשטרה לשעבר וראש עיריית באר שבע באותה עת, יעקב טרנר. הצוות מונה לבחון היבטים הנוגעים לשיטור ברשויות המקומיות, כחלק מבחינת הדרכים למאבק כולל באלימות ושיפור הביטחון האישי של תושבי המדינה. הצוות המליץ ("ועדת טרנר", 2005).

המלצות הוועדה אמנם לא התקבלו, אולם התפתחות המשטרות העירוניות בשטח לא נעצרה, והיא שבה ומתעוררת בכל פעם שבעיות תפקוד של משטרת ישראל עולות לסדר היום הציבורי. כך למשל, בעקבות גלי הרציחות בספטמבר 2009, קרא אף יו"ר מרכז השלטון המקומי, שלמה בוחבוט, להקים מערך שיטור עירוני ללא דיחוי נוסף: "התשובה היא לזרז את הקמת המשטרות העירוניות במודל ג'וליאני" (קרן, במודל עירוני נוסח ניו יורק י.ס.), אמר בוחבוט. "על המשטרה להעניק סמכויות גם לראשי הרשויות, כדי שיילחמו בפשיעה ויחזירו את הביטחון לציבור." (שירות גלובס, 2009).

כניסת השר לביטחון הפנים, יצחק אהרונוביץ, לתפקידו לוותה בהכרזות על הקמת משטרות עירוניות, ותוכנית כזו מצויה בארסנל הרפורמות של משרד האוצר וממתינה לרגע הנכון. נכון להיום, מפכ"ל המשטרה נאלץ "להזיע" לא מעט על מנת לסכל כוונה ליצור גופי שיטור עצמאיים במסגרת הרשויות, והניע את השר להסכים

⁴ פירוט על התפתחות המשטרות העירוניות והאתגר שהן מציבות כיום למשטרת ישראל ראה אצל שדמי ויחזקאלי, בדפוס.

להקמת מערך של "שיטור עירוני" במסגרת משטרת ישראל, אולם, סביר להניח שטרם נאמרה המילה האחרונה בתחום זה (יחזקאלי, 2010ב').

בעשורים האחרונים חלה פריחה חסרת תקדים בתחום השיטור הפרטי, בעיקר במגזר האבטחה, אך גם במגזר החקירות. ניתן למנות שתי סיבות עיקריות לכך, בנוסף למה שכבר נכתב:

- חולשת מערך החקירות ברמת השטח מחד גיסא, ורצון של גופים מסוימים – כמו הבנקים למשל – לא לתת פומבי לממצאי החקירות שהם עורכים, מביאים אותם לעבוד עם גופי חקירות פרטיים (יחזקאלי, 2010ב')
- ההזדמנויות שיצרה ההרעה במצב הביטחון האישי בתחום האבטחה (אבטחת מוסדות, בתי קפה, מוסדות חינוך ועוד) (שדמי ויחזקאלי, בדפוס)
- התחזקות הרשויות המקומיות שמרבות להעסיק חברות אבטחה פרטיות לתחומים מגוונים, כמו: אבטחה, שמירה וסיור במוסדות חינוך, אבטחה היקפית, אבטחה ושמירה במוסדות ציבור, אבטחת ישובים, שירותי מוקד וליווי טיולים ואף חקירות ומודיעין (שדמי ויחזקאלי, בדפוס)

השיטור המתנדב מוסד לצד משטרת ישראל עם הקמת המשמר האזרחי לצד המשטרה ב-1974, והוא פועל כיום במסגרתה כגוף המתנדבים הבולט והגדול בארץ, אולם, אגף הקהילה והמשמר האזרחי נחשב לאגף הנחות במשטרה, והפוטנציאל הטמון בו רחוק מלהיות ממוצה (יחזקאלי, 2010ב').

תפקיד מרכזי לשיטור על ידי צד שלישי יש לשימוש של המשטרה במגוון כללים וחוקים אזרחיים ופליליים כדי לשכנע או לאכוף על צדדים שלישיים לקחת על עצמם אחריות מסוימת בנושא הפיקוח על הפשע. האמצעים הרגולטורים והמשפטיים הם אלה שמכתיבים את התהליך של התערבות של צד שלישי (Lorraine and Ransley, 2006).

בשיטור על ידי צד שלישי, חוקים ומנגנונים משפטיים מכוונים אל צדדים שלישיים שאינם פושעים, המגלים או שאינם מגלים נכונות לעסוק בשיטור, כאשר המטרה היא לסייע להם או לכפות עליהם לעזור לשלוט על התנהגותם של אלה המבצעים את העברות (Lorraine and Ransley, 2006).

המנגנונים הללו, שהם סנקציות אזרחיות וסעדים, יכולים להיות מגוונים מאוד: צווי בית משפט המורים על תיקון רכוש, קנסות, הפקעת רכוש או אילוץ מכירת רכוש כדי לשלם קנסות, פינוי, סגירה זמנית (בדרך כלל עד שנה) של נכס מושכר, הגבלות על מתן רישיונות ו/או השעיית רישיון, הגבלות תנועה, אובדן הכנסות עקב הגבלת שעות עבודה, ובסופו של דבר מעצר ומאסר. לעיתים קרובות, אפשר לנקוט בכמה סעדים (Remedies) אזרחיים וסנקציות, בו זמנית, כדי לפתור בעיה אחת (Lorraine and Ransley, 2006).

לעיתים, מדובר בחקיקה המקנה לגוף כזה או אחר סמכויות. כך למשל, הענקת סמכויות לפקחי הרשויות המקומיות, בסיוע משטרת ישראל ב-1996, שימשה זרז להתפתחות המשטרות העירוניות (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).

לעיתים, מפעילה המשטרה באופן זמני כוח שיטור מסוים, עד שהוא מתבסס ועובר לידיים אזרחיות. כך במקרה של רשות ההגירה וכך במקרה של יחידות ביקורת הגבולות ורשות שדות התעופה.

הדוגמה הבולטת ביותר בישראל ל"שיטור באמצעות צד שלישי" היא מה שמכונה "המשטרות העירוניות" – גופי השיטור שהקימו הרשויות המקומיות.

להלן עיקרי הביקורת הקיימת על ה"שיטור באמצעות צד שלישי" (Lorraine and Ransley, 2006):

- הביקורת העיקרית היא שהתופעה הזו נובעת פחות מיוזמה משטרתית ויותר מכניסת גופים שונים לוואקום שנוצר בשל קריסת שירותים משטרתיים. בעובדה, לאחר שלאורך כעשור וחצי עודדה המשטרה את השיטור העירוני בערים כמקור לתוספת אמצעים, היא תפסה שנוצר גורם מתחרה שקורא תגר על סמכותה והחלה להילחם בו (יחזקאלי, 2007; יחזקאלי, 2010ב'; שדמי ויחזקאלי, בדפוס).
- שיטור על ידי צד שלישי נוטה לשגשג בתחום של מאמצים לשלוט על סוגי הפשיעה ברמה נמוכה ברחוב. בכך, הוא מצמצם את עצמו במקום להיות מכוון אל מגוון רחב של פשעים ובעיות של איכות חיים.

- הממשלה ממקדת את מאמציה בצדדים שלישיים שאינם מפרי חוק. היא פוגעת בחירויות שלהם, למרות שלא עשו כל רע, כדי לשכנע אותם לפעול באמצעים בלתי פורמאליים נגד מפרי החוק האמיתיים...
- במישור החוקתי עלולה להיות בפגיעה בהליך ההוגן (Due Process), בשל צבירת כוח יתר על ידי הממשל, באופן המגביל חירויות אישיות. זאת, בשל הגדלה של כוחות השיטור וסמכויותיהם.
- שיקול הדעת המשטרתי הוא כלי בעל כוח רב גם במסגרת ההליך הפלילי, אך ברגע שיוצא אל מחוץ למשפט הפלילי לעבר המרחב האזרחי הוא עלול בקלות להגיע למימדים מסוכנים.
- ישנה טענה שניתן להגיע לאותן תוצאות בדרכי השיטור המסורתיות, ויש לשקול האם ההפחתה בפשיעה מצדיקה פגיעה כזו בחירויות אזרחיות.
- "השיטור הפרטי" יוצר חריגות לא מעטות. המאבטחים אמנם עוברים תהליך של הכשרה ומיון כנדרש ע"פ החוק. אולם, היו מקרים לא מעטים של שימוש לרעה בתפקיד על ידי מאבטחים (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).

4. "מהפיכת המצלמות" – מ-1995 ואילך

בדומה לביומטריה ולסיגינט (ראו בהמשך), גם השימוש במצלמות הוא שיטת עזר ולא שיטת שיטור, והוא מתבצע, בדרך כלל, בנוסף לשיטות השיטור הנהוגות, כהשבחה של עבודת החקירות. אולם, הטכנולוגיה הזו, בניגוד לשתי האחרות, מאפשרת יצירת מהפיכה בדרך הסיור במשטרה, אם תגובש על בסיסה גם שיטת עבודה המאפשרת למצות את הפוטנציאל הטמון בה.

המצלמות המותקנות במוסדות, בבתי עסק, בבתים וברחובות הפכו זה מכבר לחלק מחיינו, ולכלי לאיסוף ראיות עבור המשטרה, שמחייב שינוי דפוסי פעולה ושינויי מיקוד.

"מהפיכת המצלמות" יובאה לישראל עוד על ידי "היחידה לשיטור קהילתי" (יש"ק) בחצי השני של שנות ה-90 של המאה הקודמת. המטרה היתה שהמשטרה תמליץ בפני ראשי הרשויות המקומיות על התועלת הרבה הגלומה בהתקנת מצלמות במקומות ציבוריים.

במקביל, פעלה המשטרה גם להפעיל מצלמות בעצמה. היישום המשמעותי ביותר עד היום הינו מוקד מב"ט 2000 הוקם בסוף שנת 1999 ושרישת את העיר העתיקה

בירושלים, על סמטאותיה, ואת רחבת הכותל המערבי ב- 300 מצלמות. מצלמות אלה נשלטות ממוקד שליטה, הפועל 24 שעות ביממה. המערכת מאפשרת צפייה בזמן אמת, הקפצת כוחות לאירועים בזמן אמת, ניתוח ותחקור לאחור, איתור חשודים והבאת ראיות כנגדם לבית משפט.

הרעיון שפותח על ידי היחידה לשיטור קהילתי אומץ בשנת 2005 על ידי ד"ר אורלי אינס במשרד לביטחון הפנים במסגרת פרויקט "עיר ללא אלימות". המקום שבו מופעל המודל באופן המוצלח ביותר הינו בנס ציונה – אחת הערים היחידות שבה טרם הוקמה תחנת משטרה. בנס ציונה פרוסות כיום כ- 400 מצלמות במיקומים מרכזיים שונים: בכל בתי הספר (חצרות ומסדרונות), גנים ציבוריים, צמתים, מתנסי"ם, אתרי מים, כניסות לעיר, מרכזים מסחריים, כניסות לשכונות, מוסדות עריי, שטחים פתוחים ועוד.

מערכת המצלמות משדרת באופן שוטף למרכז שליטה, הממוקם במוקד העירוני, ומשמשת בהצלחה יחסית לשמירה על הסדר הציבורי, מניעת ונדליזם, מניעת אלימות, הגנה על אתרים עירוניים ועוד. אירועים חריגים שמתרחשים בעיר מתוחקרים במערכת המצלמות, ומשמשים לאיתור עבריינים. המערכת מסייעת למשטרה לעלות על עקבות העבריינים, לזהותם ולהביאם לבית משפט עם הראיות שהצטברו.

הפוטנציאל שבמצלמות דחף יחידות משטרה לפתח "מודל אזורי של עבודה מערכתית למניעת פשיעה", כמו למשל המודל האזורי "סגולה משמים", שפותח במרחב לכיש, בגזרת תחנת קריית גת (לנקרי, 2009). מטרת המודל הוגדרה כ:

בניית מעטפת אבטחה כוללת לאזור נתון. "מעטפת" זו תקיף את מכלול הגורמים הפועלים בשטח, כולל גופי המשטרה השונים, ותאגד באופן אופטימאלי את מירב היתרונות היחסיים של הגופים השונים, ואת מרב האמצעים שבידיהם. התוצאה המצופה היא, שתופעת עבירות הרכוש תחדל מלהיות בעיה אקוטית לאזרחים ולמשטרה.

(לנקרי, 2009, ע' 5)

לנקרי (2009, ע' 5) מציין, כי "למרות שהמודל מופעל רק בחלקו, התוצאות מלמדות על ירידה, מ- 18 גניבות רכב בשלושת החודשים שקדמו להפעלתו, ל- 6 מקרים בלבד בשלושת החודשים הראשונים".

הניצנים הללו של גיבוש מערכים כוללים סביב המצלמות, דוגמת "מב"ט 2000", "מודל נס ציונה", "סגולה משמים" ודומיהם מלמדת, שהפוטנציאל הטמון בתחום זה נמצא רק בתחילת מיצויו.

5. "אפס סובלנות" ("Zero Tolerance") – 1995-1997

תיאוריית "החלונות השבורים" ("Broken Windows") של וילסון וקלינג (Wilson and Kelling, 1982) לא הביאה רק למודל קהילתי של שיטור, אלא היוותה גם בסיס למודל אגרסיבי הרבה יותר של שיטור, שהתפתח במשטרת ניו יורק ואומץ לאחר מכן במשטרות רבות בארצות הברית – מודל ה"אפס סובלנות" ("Zero Tolerance").

תיאוריית "החלונות השבורים" מטיפה להקפדה על עבירה קטנה כחמורה. על הקפדה לא רק באכיפת הכללים הפורמאליים (החוק הפלילי), אלא גם לאכיפת כללים שאינם פורמאליים, אך עוזרים לשמור על הסדר הציבורי, כמו לדוגמה: שוטר שמעיר לחבורת נערים צעקניים וגורם להם להנמיך את קולם. מכאן, התפתחה התיאוריה, ששיטור אגרסיבי ותגובה חמורה על כל סטייה מסדר החיים התקין, תביא לנסיגה של הפשיעה מן הרחובות (יחזקאלי, 2010ב').

שיטה זו מעולם לא זכתה ליישום מוסדר במשטרה, אולם זכתה לפרסום ולהפצה כ"מודל" עבודה על ידי היחידה לשיטור קהילתי במחצית השנייה של שנות התשעים של המאה הקודמת, ויושמה במקומות שונים ביוזמה מקומית, בעיקר להשגת יעדים ספציפיים.

להלן עיקרי הביקורת הקיימת בספרות על שיטת "אפס סובלנות" לציבור (Lorraine and Ransley, 2006, עמ' 191-206):

- שמירת סדר היא מטרה מעורפלת מעט.
- בשיטה זו מתמקדת המשטרה רק בקבוצה קטנה המבצעת "גסות רוח חברתית" (נערים פרחחים, שתיינים ועוד) ומנסה לסלקם מהרחוב באמצעות מדיניות אגרסיבית, קנסות ומעצרים. האם בהכרח מביאה גישה זו גם לעזיבת העבריינים ה"כבדים"? האם אכיפת העבירות הקלות, כגון הרחקת מקבצי

נדבות וחסרי בית, מניעת שוטטות וכדומה, תביא בהכרח לירידה בעבירות החמורות כגון רצח, אונס וכדומה.

- משטרה אגרסיבית יכולה להפוך בקלות למשטרה מטרידה, ואפילו מתעללת.
- השיטור האגרסיבי דורש נוכחות פיזית, רגלית, של המשטרה בכל אזור בעייתי, עובדה הקשה מאוד ליישום, מסיבות תקציביות ואחרות.
- קיימת היטפלות של המשטרה למעמדות הנמוכים, ההופכת אותם לפושעים ומסוכנים אף יותר ממה שהם בפועל.
- תיאוריה זו יוצרת קטגוריה חדשה של שעירים לעזאזל: חסרי בית, מיעוטים ו"אחרים", שאנו מגדירים כמפרי סדר באמצעות פרקטיקות משטרתיות.

**6. "שיטור לפתרון בעיות" (Problem Oriented Policing) –
 "Policing by Objectives" (1995-1997); ו"שיטור מכוון יעדים" ("Policing by Objectives")
 – מ-1997 ואילך בוריאציות שונות:**

מרכיב חשוב ב"שיטור הקהילתי" היה "השיטור ממוקד הבעיה" (Problem Oriented Policing), שהתפתח ממנו לתורת ניהול עצמאית במשטרת ישראל – "שיטור על פי יעדים" ("Policing by Objectives") שכוונה גם בעגה המשטרתית "יעדים ומדדים".

"שיטור ממוקד בעיה" פותח על ידי הקרימינולוג האמריקני, הרמן גולדסטין (Golstein, 1979). גישה זו מזכירה מאוד מודלים של ניהול איכות, כמו "ניהול לפי יעדים" ("Management By Objectives"). היא תופסת את השיטור כמכלול של בעיות שצריך לפתור, כאשר מבחנה האמיתי של המשטרה הוא בהשגת הפתרונות הללו.

מחקרים מצאו שהגישה של "שיטור לפתרון בעיות" הינה אפקטיבית בשליטה על טווח רחב של בעיות הקשורות לפשעים מסוימים וחסר סדר, כמו שדידת מכולות, זנות ואלימות הקשורה לשתיית אלכוהול, פאבים ומועדונים, וכדומה.

המודל הבסיסי של "שיטור לפתרון בעיות" קרוי "S.A.R.A." (גימשי, 2007):

- **"סריקה" (Scanning):** זיהוי הבעיות.
- **"ניתוח" (Analysis):** ניתוח הגורמים לבעיות.
- **"תגובה" (Responses):** לאחר שהבעיה זוהתה ונותחה כראוי, יש לפתח תגובה אפקטיבית לצורך פתרונה.
- **"הערכה" (Assesment):** הערכת ההשפעה שהייתה להתערבות על הבעיה שהיא הייתה צריכה לפתור.

- כיצד מזהים את הבעיות? גולדסטין מציין את הדרכים הבאות (Golstein, 1979):
- הסתמכות על הידע הלא פורמאלי שיש לשוטר לגבי הקהילה, לשם זיהוי בעיה המשמעותית לאיכות החיים של הקהילה.
 - התייעצות עם קבוצות קהילתיות מסוגים שונים, לרבות קבוצות ממשלתיות אחרות.
 - בחינת קריאות התושבים לפעולות שיטור שונות – ניתוח של שיחות חוזרות ונשנות ועל ידי התומכים וזיהוי מוקדי פשיעה.

חלק זה של השיטור הקהילתי הצליח הרבה יותר מההיבטים הקהילתיים והוא מיושם, בצורות שונות, כמעט בכל משטרה מערבית (יחזקאלי, 2004, ע' 44). גם בישראל קודם יישומו על ידי היחידה לשיטור קהילתי (יש"ק) באמצע שנות התשעים של המאה הקודמת.

"קפיצת מדרגה" בתחום זה ארעה ב-1995, כאשר התקדמה הטמעת שיטת השיטור הקהילתי במה שכונה אז "תחנות מודל" (יחזקאלי, 2010, וייסבורד ואח', 2001; קים ואח' 1999), ובלט חסרונם של יעדים ומדדים רלוונטיים לתחנות אלה. זאת כיוון, שהיעדים והמדדים הרגילים שנבנו ל"שיטור האכיפתי" התגלו כלא רלוונטיים.

לכן, פותחה על ידי ראש המחלקה לשיטור קהילתי דאז, נצ"ם פנחס יחזקאלי, שיטה חדשה של עבודה על בסיס הצפה תקופתית (מידי חצי שנה) של בעיות בשטח, תיעדופן ו"תרגום" הבעיות ליעדים ולמדדים רלוונטיים. רובן המכריע של הבעיות (שבע מתוך עשר) היו אמורות לבוא מהקהילה, כולל מה שכונה "יעד ראש העיר", שאמור היה להיות מוגדר על ידי ראש הרשות (יחזקאלי, 2010ב).

עבודה זו אומצה על ידי צוות שעסק בהגדרת שיטה ליעדים ולמדדים בראשות ניצב גבי לסט, במסגרת התכנון האסטרטגי, בשלהי תקופת אסף חפץ ב-1997. היא

יושמה בכלל משטרת ישראל, כש"היחידה לשיטור קהילתי" הובילה את יישומה במחוזות ובאגפים. זאת מתוך הבנה, שזוהי דרך נוספת – יעילה יותר מהדרכים שכבר נוסו – להטמיע "שיטור קהילתי" במשטרה (יחזקאלי, 2010ב).

מסגרת עבודה בסיסית ליישום אסטרטגיה זו היא (יחזקאלי, 2010ב):

- ריכוז "בעיות" בדרך של בחינה, באיזה תחום היחידה חלשה. הדבר נעשה באמצעות "סיעור מוחות" בין שוטרי היחידה וקציניה, תשאול גורמים נוספים הפועלים ב"סביבה המשימתית" של היחידה וניתוח נתונים, דוחות ותקשורת.
- סיווג ה"בעיות" ותעדופן.
- הפיכת ה"בעיות" העיקריות ליעדים והצבת מדדים.
- תכנון "מחוץ לקופסה" בשיטות מתקדמות, להשגת היעד בדגש על ניסיון להגדיר "גורמים משפיעים" עיקריים, שהפעלת "מנוף" עליהם תגרום להשתנות המערכת. גישה זו ניזונה מ"תורת המערכות המורכבות", הגורסת כי רק למספר קטן של גורמים יש השפעה אמיתית על "מערכת מורכבת". לכן, הפעלת "מנוף" ("Leverage")⁵ על "גורם משפיע" יכולה לשנות את תמונת המצב בשטח באופן מוחלט (רזי ויחזקאלי 2007א; 2007ב).
- בחירת "הגורם המשפיע", שעליו יופעל ה"מנוף" ובחירת ה"מנוף" (לדוגמה, יוזמה של מפקד משטרה לדרוש מבעלי אולמות שמחות התקנה מיידית של תאורה וגידור במגרשי החניה הסמוכים לאולמות, על מנת להקטין משמעותית את כמות גניבות הרכב והפריצות לרכב מאותם מקומות).
- הפעלת ה"מנוף" בשטח תוך מחקר צמוד ובחינת התהליכים, למניעת אפקט של "תוצאה בלתי צפויה" (תב"צ) שאיננה מתאימה ליעד, כתוצאה מההתערבות בשטח (יחזקאלי ורזי, 2009ב).
- הערכת מצב מתי המדד הושג, היעד מיצה את עצמו, וניתן להגדיר יעד חלופי באסטרטגיה זו נעשה, בין היתר, שימוש בשנות התשעים של המאה העשרים בבוסטון, כחלק מ"שיטור ממוקד בעיות", שמטרתו הייתה לפעול כנגד כנופיות נוער אלימות (גימשי, 2007).

⁵ "מנוף" ("Leverage"): מוגדר במילון אבן שושן (1968, ע' 822) כמוט שאפשר להניע אותו מסביב לנקודת משען ולהרים באמצעותו משא כבד בכוח קטן יחסית. אסטרטגיות הפעלת "מנופים" פועלות על פי עקרון דומה.

אולם, בארגון רב מפקדות ועשיר בבירוקרטיה כמשטרת ישראל, השתלט הפיקוד עד מהרה על התהליך. היעדים שנקבעו לא נקבעו בשטח אלא במטות ולא היו פועל יוצא של בעיות ש"צפו" אלא שיקוף האופן שבו ראה הפיקוד את הבעיות (יחזקאלי, 2010ב').

התהליך היה קשה ומייגע עבור הפיקוד והשטח כאחד והוא הלך והתנוון עם השנים. כיום הוא קיים באופן מעוות וחלקי מאוד במסגרת המנה"ל (יחזקאלי, 2010ב').

להלן עיקרי הביקורת הקיימת על "שיטור לפתרון בעיות" ו"שיטור מכוון יעדים" (יחזקאלי, 2010):

- תהליך קיום "הערכת מצב" מדי חצי שנה הוא קשה ומתיש. על כן דחתה המשטרה בתחילה, את פרקי הזמן בין הערכות המצב לשנה ואחר כך ביטלה לחלוטין את תהליך "הערכת המצב". בהיעדר תהליך כזה, הכולל את כל הגורמים ב"סביבה הארגונית" שבה מתפקדת היחידה, אין טעם להגדרת היעדים. מצב זה בולט היום בפרויקט "עיר ללא אלימות", שבו מפקדי תחנות מתקשים לעמוד בצורכי ראשי הערים וועדות ההיגוי בשל הצורך לרכז משאבים במנה"ל.
- היעדים והמדדים מתבצעים באופן לא מקצועי: למשל, הגדרת כמות הרוגים בתאונות דרכים כמדד, כשלדוגמה, התהפכות אוטובוס או תאונת רכבת היוצרים אירוע רב נפגעים, מטים את המדד ללא תקנה בשנה הנוכחית (שבה היחידה "נכשלת" בעמידה ביעד); ובשנה שאחריה (שבה היחידה לכאורה משיגה את היעד בהפרש גדול). התוצאה בשני המקרים היא חוסר רלוונטיות של היעד וייתור הצורך לפעול על מנת להשיגו.
- כיום היעדים חריגים לתוכנת המנה"ל, למרות שהם נכללים בה. עבודה בשתי שיטות בעת ובעונה אחת אינה אפשרית.
- קשה לדעת מראש אם ה"מנוף" הופעל על "הגורם המשפיע" הנכון. אם מופעל "מנוף" על גורם לא נכון ולא משפיע, הפעילות אינה משיגה את יעדיה.

7. "קומפסטט" (Compstat) – 1999-2001

זוהי אסטרטגיית ניהול, המתמקדת במנהיגות מפקדי המשטרה, תוך דרישה בלתי מתפשרת מהמפקדים ל"אחריותיות" ("Accountability"). היא הונהגה במשטרת

ניו-יורק ב- 1994 ואומצה לאחר מכן במשטרות רבות בארצות הברית. לישראל יובאה השיטה על ידי המפכ"ל לשעבר, יהודה וילק, ב-1999.

המילה "אחריותיות" משלבת בתוכה את המושגים: אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון – שילוב חיוני בדפוסי העבודה של כל ממשל ציבורי. למרות שמדובר במושג חשוב בעולם המערבי מזה שנים, לא הייתה לו עד לאחרונה מקבילה בעברית ולא בכדי. בממצאי הוועדה לבחינת מבנה המשטר' (ועדת מגידור), שפרסמה ממצאיה בינואר 2007, צוינה האחריותיות כאחד מחמישה כשלים מרכזיים בשיטת המשטר בישראל (בר-לב, 2008א'; אילן, 2007; קלינגר, 2007).

במוקד השיטה עומד כינוס מפקדים תקופתי, שבו היה "נבחן" בכל פעם מפקד תחנת משטרה, בעזרת מערכת נתונים סטטיסטית שפותחה לצורך כך. במודל המקורי (לא בישראל), חלק מהותי בשיטה כלל הרחקה פומבית וגלויה של מפקדים שנתפסו בשקר או בהתרשלות בעמידה ביעדיהם. זאת, במהלך הכינוסים ובנוכחות כל המפקדים.

אסטרטגיית ניהול זו נועדה לעודד אחריות ו"אחריותיות" של המפקדים, תוך מתן שיקול דעת נרחב ומקורות נדרשים למפקדים מקומיים. זאת, 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.

לא בכדי, השם הנוסף שניתן לתוכנית ה"קומפסטט" בישראל, הוא "מנהיגות בתנופה". התוכנית הוגדרה כתפיסת מנהיגות חדשה, שמחויבים לה המפקדים במשטרת ישראל בעבודתם מול גורמי המשטרה והקהילה. זאת, 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. זאת, על בסיס תכנון תקופתי ושוטף של הפעלת הכוחות הארגוניים בסיוע הרמה הממונה. על מנת לבחון את יעילות יישום התוכנית נעשה שימוש במידע סטטיסטי ממוחשב, המציג נתונים רלוונטיים לתפקודה של כל תחנת משטרה בארץ. למרות החשיבות בניתוח 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) (גולדשג ושבטאי, 2002).

התכנית מתבססת על העקרונות הבאים (גולדשג ושבטאי, 2002) :

- **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).
- **מתן עדיפות לגופים אופרטיביים** בתוך הארגון ("גורמי השטח" בלקסיקון המשטרתי) על פני-גופים ניהוליים (המטה).
- **הפשטת הפיקוח הניהולי**, כדי להשיג את הגשמת הערכים הבסיסיים (הפשטת הקשר בין השטח לבין המטה). בישראל, שימשה השיטה את המפכ"ל וילק להתגבר על הקושי שבריבוי היררכיות במשטרה וליצור קשר ישיר, בלתי אמצעי, עם מפקדי התחנות, מעל לראשי מפקדי המרחבים והמחוזות. עובדה זו לבדה, לדעת יחזקאלי (2010), תרמה באופן ממשי לאפקטיביות הארגונית, כיוון שניתן היה לוודא שפקודות אכן יורדות עד לדרג המבצע.
- **העלאת הרגישות בבחינת "הסביבה המשימתית" שבתוכה פועלת היחידה**, כדי לזהות "בעיות", בעזרת מירב הנתונים שניתן לנפק, מוקדם ככל האפשר, ולפתח אסטרטגיות תגובה מתאימות על בסיס נתונים קיימים (Data Driven Strategy).
- **העלאת הגמישות הארגונית**, על מנת לאפשר אימוץ וקידום של האסטרטגיות המבטיחות ביותר לפתרון ה"בעיה".
- **ניצול שיטות ניתוח אמפיריות** להערכת האסטרטגיות הקיימות, כלומר, שימוש בכלים מדעיים להערכת תפקוד הארגון אל מול המטרות והערכים שהציב לעצמו.
- שימוש במידע מדויק, בזמן אמת, הנגיש לכל רמות הארגון.
- בחירת הטקטיקות היעילות ביותר לפתרון בעיות ספציפיות.
- פיתוח כוח אדם ומשאבים ליישום הטקטיקות המוצעות ופריסתם.
- לימוד, הערכה ומעקב בלתי פוסקים אחר המתרחש, על מנת להשיג את השינויים הנדרשים.

התוצר הסופי של תהליך ה"קומפסטט" 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 היה הדרישה ממפקדי התחנות להיות מעורים בתמונת מצב הפשיעה באזוריהם, ולפעול כל הזמן להשלטת הסדר. כתוצאה מהשיטה, קיימו גם מפקדי התחנות, המרחבים והמחוזות דיוני "קומפסטט" מקדימים. דיונים אלה אפשרו למנהלי המשטרה ולמפקדים בכל הרמות לבחון את מצב הפשיעה בגזרות השונות, לבדוק שוב ושוב את האסטרטגיות להפחתת הפשיעה ולשנות אותן במידת הצורך. לכן, במידה רבה היטתה השיטה הזו את הכף מהפעילות התגובתית שאפיינה את "השיטור האכיפת/הקלאסי" לפעילות יזומה.

להלן עיקרי הביקורת הקיימת על ה"קומפסטט":

- העובדה שמרכיב ההדחה של הנתפסים ב"אי-אחריותיות" לא יושם במשטרת ישראל, עיקר במידה מסוימת את השיטה (יחזקאלי, 2010ב').
- הנטייה לנזוף במפגשים במפקדי השטח (בארצות הברית מדובר כאמור על הדחות פומביות ולא רק על נזיפות) גרמה למפקדים להגיע למפגשים בעמדת מגננה, שמנעה לדעת חלקם ניצול של המפגש לפתרון הקשיים עימם התמודדו ביום יום (גולדשלג ושבטאי, 2002).
- בדיונים בראשות המפכ"ל לא נערכו פרוטוקולים ולא בוצע מעקב אחר תפקוד מפקד תחנה ספציפי. גם לא היה מעקב אחר אסטרטגיות לוחמה מצליחות בפשיעה. בניגוד לשיטה בארצות הברית, התחנות גם לא זומנו לסבב נוסף, על מנת לראות האם חל שיפור בתפקודם מדיון קודם (גולדשלג ושבטאי, 2002, ע' 168).

שיטת הקומפסטט בישראל, כפי שעוצבה על ידי המפכ"ל יהודה וילק, הגיעה לסוף דרכה ב- 2001 בימי מחליפו, שלמה אהרונישקי. זה השתמש בה לעיתים רחוקות הרבה יותר. 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. נוצרה תחושה כי מפקדי התחנות באו לדיונים אלה "להכות על חטא", אך לא ראו כיצד התהליך אמור לסייע להם לשפר את תפקודם (גולדשלג ושבטאי, 2002 ע' 168-169).

חשיבותה של שיטת ה"קומפסטט" בישראל היא, בין היתר, בהיותה זרז להתפתחות עזרים ממוחשבים שיתמכו בה. לדוגמה, אימוץ מוגבל של עקרונות שיטת "הנקודות החמות" ("Hot Spots") בישראל ופיתוח מערכת המנה"ל (ראה בהמשך).

8. "המהפכה הביומטרית"⁶ – מ-2005 ואילך

ביומטריה הינה שיטת עזר ולא שיטת שיטור, והיא מתבצעת בנוסף לשיטות השיטור הנהוגות, כהשבחה של עבודת החקירות. בתחום הביומטרי: זיהוי דנ"א, זיהוי פנים וזיהוי וידאו, ביצעה משטרת ישראל בשנים האחרונות את אחת מ"קפיצות המדרגה" המרשימות ביכולותיה החקירתיות.

הביומטריה הינה מדע השימוש בטכנולוגיה דיגיטלית, שמכוונת לאתר ולזהות אדם על פי סימנים ביולוגיים הייחודיים רק לו. היא מבוססת על תכונת פסיקליות והתנהגויות ועושה שימוש בשיטות מעולמות הסטטיסטיקה, ההסתברות, מדעי המחשב והתחומים אחרים. בשל יתרונותיה הרבים של הטכנולוגיה הזו, השימוש בה הולך וגדל בקרב ארגוני אכיפת החוק וגם בשוק החופשי.

ניתן לחלק את המאפיינים הביומטריים לשתי קבוצות עיקריות:

- האחת – זיהוי טביעות אצבע, זיהוי תווי פנים, זיהוי דנ"א, זיהוי כף יד וזיהוי קשתית או רשתית בעין.

- השנייה – תכונות התנהגות הקשורות להתנהגות האדם. לדוגמה, זיהוי קצב הקלדתו של אדם, זיהוי אופן הליכתו, זיהוי קול וזיהוי חתימה:

בעשור האחרון, בעיקר לאחר אסון התאומים, השימוש בטכנולוגיות הללו הולך וגדל. אולם, כתוצאה מחוסר היכרות מספקת עם טכנולוגיות ביומטריות, השימוש בהן, עדיין, אינו נרחב דיו. על כן, גם עבריינים מכירים אותן פחות ורבים אינם יודעים להיזהר ולא להשאיר עקבות מאחוריהם.

בשנת 2005 נחנכו במחלקה לזיהוי פלילי במטה הארצי בירושלים שתי מעבדות חדשות שסימנו את המעבר לצילום ופענוח דיגיטלי. עקב כך הפך איש הזיהוי הפלילי (מז"פ) מטכנאי הנוטל מן הזירה, בעיקר, טביעות אצבע ועקבות, ל"חוקר זירה", האוסף ראיות ממשיות מזירת העבירה. עקב כך, תקני "חוקרי הזירה" גדלו, נקבעו יעדים להשגה בתחום זה, ואחוזי הגילוי של המשטרה וכמות הראיות

⁶ סקירה מפורטת אודות "המהפכה הביומטרית" ראה בעבודתה של קטי פרי (2009), במסגרת המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

הממשיות שהיא משיגה הפכו – עד שתמוצה המהפכה הטכנולוגית – לפועל יוצא של רמת ההשקעה הכספית. ככל שתשקיע יותר, כך יגדלו הישגיה בתחום זה בהדרגה (יחזקאלי, 2010ב').

הדרך למיצוי רק בראשיתה, שכן, עם הקמתו של מאגר ביומטרי בישראל, שיהווה "בנק" נתונים ביומטריים של תושביו, ישודרגו יכולות הגילוי של משטרת ישראל בהתאמה. ככל שיתווספו נתונים ל"בנק", תשתפר יכולת הגילוי של המשטרה בשנים הקרובות בהתאמה.

ב-27 באוקטובר 2008 הגישה ממשלת ישראל לכנסת את "הצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008". הצעת החוק אושרה בקריאה הראשונה, והועברה לוועדת החוקה חוק ומשפט, אך זו לא הספיקה לדון בה בטרם התפזרה הכנסת ה-17. ח"כ מאיר שטרית, שכשר הפנים, קידם את הצעת החוק בכנסת ה-17, הגיש אותה מחדש, בנוסח זהה, כהצעת חוק פרטית בכנסת ה-18, אך על הצעת החוק הממשלתית הוחל דין רציפות⁷, ולאחר שעברה בין מספר ועדות, הוחלט לבסוף, כי הוועדה שתדון בה תהיה ועדה משותפת לוועדת המידע והטכנולוגיה ולוועדת הפנים, בראשותו של יושב ראש ועדת המדע והטכנולוגיה, מאיר שטרית (פרי, 2009, ע' 23).

בדברי הפתיחה להצעת החוק לקריאה שנייה ולקריאה שלישית, אמר, השר שיטרית, כי:

(...) בכנסת הנוכחית בחרה ועדת הכנסת להעביר את ההצעה לדיון משותף בוועדת הפנים והגנת הסביבה וועדת המדע והטכנולוגיה בראשות ועדת המדע והטכנולוגיה. הוועדה הניחה את הצעת החוק על שולחן הכנסת בסוף מושב הקיץ הקודם, ביולי 2009. ב-23 בנובמבר 2009 קיימה הוועדה דיון מחדש בהצעת החוק לפי סעיף 124 לתקנון הכנסת והנוסח שונה, כך שנכנסה אליו הצעת פשרה שתפורט בהמשך, וההצעה הונחה בשנית על שולחן הכנסת לקריאה שנייה ולקריאה שלישית.

הוועדה ישבה על המדוכה שעות רבות, הוזמנו אליה עשרות אנשים, מטובי המומחים הקיימים בארץ, ולכולם ניתנה שעתם בחדר הוועדה. אוכל לומר כי אין מומחה בארץ אשר לא הוזמן לוועדה, או הגיע אליה מיוזמתו, שדעתו לא נדונה בוועדה.

הצעת החוק יוצרת מהפכה בכל הקשור למסמכי זיהוי ודרכונים, ומציבה אותנו בשורה אחת עם המדינות המתקדמות בעולם בנושא זה ועם התקנים הנדרשים מאתנו מבחינה בין-לאומית בכל הקשור לדרכונים ולמסמכי מסע.

ההצעה תיתן מענה חד-משמעי לתופעת זיוף תעודות הזיהוי והדרכונים בישראל וזיוף זהויות – תופעה שכבר הרמנו ידיים לגביה. אומר בסוגריים, אדוני היושב-ראש, שעל-פי

⁷ "דין רציפות": הליך בכנסת שנועד לאפשר קידומה של הצעת חוק שאושרה בקריאה הראשונה והמשך חקיקתה נעצר עקב התפזרות הכנסת.

נתוני המשטרה שהיו בידי בעת כהונתי כשר הפנים, יש בישראל כ-350,000 אנשים שחיים בארץ בתעודות זהות מזויפות, וההשלכה של זה על הפשיעה בארץ היא איומה. ודאי שההשלכה על ביטחון ישראל היא איומה, כיוון שביניהם ודאי שיש, לדעתי, גם מחבלים בפוטנציה, אם לא גם הלכה למעשה.

כמו כן, "תעודת הזהות החכמה", באמצעות כרטיס חכם, שהחוק הזה יוצר, מניחה את התשתית להתקדמות מטאורית בשירותים שהמדינה נותנת לאזרח. כרטיס כזה יוכל לשמש בעתיד לקבלת שירותים מקוונים מכלל רשויות השלטון, ולהפוך את הביורוקרטיה של הטיפול באזרח לנחלת העבר. התעודה תאפשר גם חתימה אלקטרונית למי שיחפוץ בכך, ותהיה כמעט בלתי אפשרית לזיוף. על כך אין מחלוקת בקרב מי מהמומחים (...)

(הצעת חוק מס' 408 מתוך דברי הכנסת, 2009, עמ' 8-67; פרי, 2009, עמ' 24)

בדצמבר 2009 עבר החוק ברוב של 40 חברי כנסת, עם 11 מתנגדים ושלושה מנעיים. המשמעות היא, שטביעות שתי האצבעות המורות ותצלום פנים ממוחשב של כל תושבי ישראל יישמרו, הן על התעודות והן במאגר ממשלתי. נקבע, כי החוק ייכנס לתוקף ב-1 בינואר 2010 ובלבד שיאושרו התקנות הקשורות לסעיפי החוק. נקבע, כי על השר הממונה להגיש תקנות אלה לאישור ועדת הכנסת, העוסקת בכך עד 15 באפריל 2010. תקנות כאלה טרם אושרו. לכן, החוק עדיין לא נכנס לתוקף. לאחר כניסתו לתוקף, יוחל החוק בהדרגה (פרי, 2009, ע' 24).

באשר לביקורת הקיימת על השימוש בביומטריה, אין חולק על הרווח האדיר שמערכת האכיפה מרוויחה מכך. הביקורת מתמקדת בהקמת המאגר הביומטרי, ובחשש מהפרה גסה של זכויות אזרח כתוצאה מכך (פרי, 2009).
האגודה לזכויות האזרח הקימה מטה מאבק⁸ נגד הקמת מאגר מידע רגיש שיכיל טביעות אצבע ותמונות ביומטריות של כלל תושבי ישראל. לטענת מובילי המאבק: חוק נתוני תקשורת⁹ הקמת מאגר הביומטרי הופכת את החוק ל"חוק האח הענק"... הכותבים מרכזים באתר מידע מישראל ומהעולם כדי לסייע לכל מי שרוצה ללמוד על הנושא (פרי, 2009).

⁸ ראו את דף ה"ויקי" של מטה המאבק להקמת המאגר (הורד ב- 5/1/11) ב:

http://wiki.no2bio.org/index.php/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93_%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99

⁹ חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה נתוני תקשורת), התשס"ח 2007: חוק המכונה גם "חוק האח הגדול". הוא מאפשר למשטרה לקבל מחברות התקשורת נתונים על אזרחים לצורך ביצוע תפקידה, נתונים אלה כוללים את נתוני הגלישה באינטרנט, שיחות באמצעות מכשירי טלפון סלולרי ועוד.

9. שיטור על פי "נקודות חמות" – מ-2006 ואילך

שיטת "הנקודות החמות" (Hot Spots) זו פותחה בארצות הברית על ידי פרופסור דוד וייסבורד מהמכון לקרימינולוגיה של האוניברסיטה העברית בירושלים, חתן "פרס שטוקהולם לקרימינולוגיה לשנת 2010" – הפרס היוקרתי ביותר בתחום המחקר הקרימינולוגי, המקביל בתחום זה לפרס נובל. הפרס ניתן לו על תרומתו הייחודית בנושא "ההעתקה המרחבית של שיטור והשפעתה על שיעורי הפשיעה באזורים ממוקדים" (יחזקאלי ורזי, 2009א')

השיטה אומצה בישראל, באופן חלקי ושטחי מאוד בשנת 2006, בשל הצורך לעבות את עזרי העבודה והשליטה ב"קומפסטט" ולאחר מכן, במסגרת מערכת המנה"ל (יחזקאלי, 2010ב'; יחזקאלי ורזי, 2009א').

השיטה מבוססת על "תורת הרשתות" (Networks), ועל "מהפיכת הוויזואליזציה" (Visualization) שנתלוותה אליה (רזי ויחזקאלי, 2007ב'; יחזקאלי ורזי, 2009א'). בעוד המשטרה נוהגת בדרך כלל להתמקד בעבריינים ולא במקומות הפשיעה, הסיטה שיטת "הנקודות החמות" את המוקד מהעבריינים למקום העבירה. אם נשים על המפה נקודה בכל מקום שבו נודע לנו על עבירה נקבל רשת של מקומות שבהם בוצעה הפשיעה, הבנויה מהמקומות שבהם בוצעה הפשיעה ומהקשרים ביניהם. מאחר ונטייתן של רשתות "להתמרכז" (ברבאשי, 2004, עמ' 140-141), לא יחולקו המקומות שבהם התבצעה עבירה באופן אחיד על גבי המפה. אם נגדיל את טווח הזמן ותתווספנה נקודות על גבי המפה, הנקודות הללו תתרכזנה ונמצא "רכוזות" ה"שואבות" אליהן את מירב הפשיעה. כך, נוכל גם להפריד בעזרת צבעים שונים, בין סוגים שונים של פשיעה ובין השעות שבהן בוצעו (יחזקאלי ורזי, 2009א').

אחת התכונות החשובות של "רשתות" היא נטייתן להתמרכז. ה"רכוזות" הללו הן הנקודות החזקות של ה"רשת", אך גם נקודות התורפה שלה. אפשר להתבונן במפות ברמת המאקרו, למשל, על מנת להבין את המקומות העיקריים שבהם מתרחש פשע מסוים. אולם, השימוש החשוב ביותר שנעשה ברשתות הללו הוא ברמה הטקטית, של רחובות ומרכזים בעיר, שם נלחמת המשטרה בעבריינים על בסיס מקומי ויום יומי. ההתמקדות של המשטרה, כאסטרטגיה עיקרית, ב"נקודות" הללו ו"הקרתן" תביא, בהכרח, לירידת הפשיעה.

זהו היתרון הגדול של שיטת "הנקודות החמות". בעוד ששיעורי הפשיעה הם דינאמיים ומשתנים ואינם מאפשרים תכנון מסודר, הרי שהמיקום שבו מתבצעת

הפשיעה יציב להפליא, ומאפשר תכנון וביצוע יציבים, גם במציאות דינאמית המשתנה במהירות (וייסבורד, 2011).

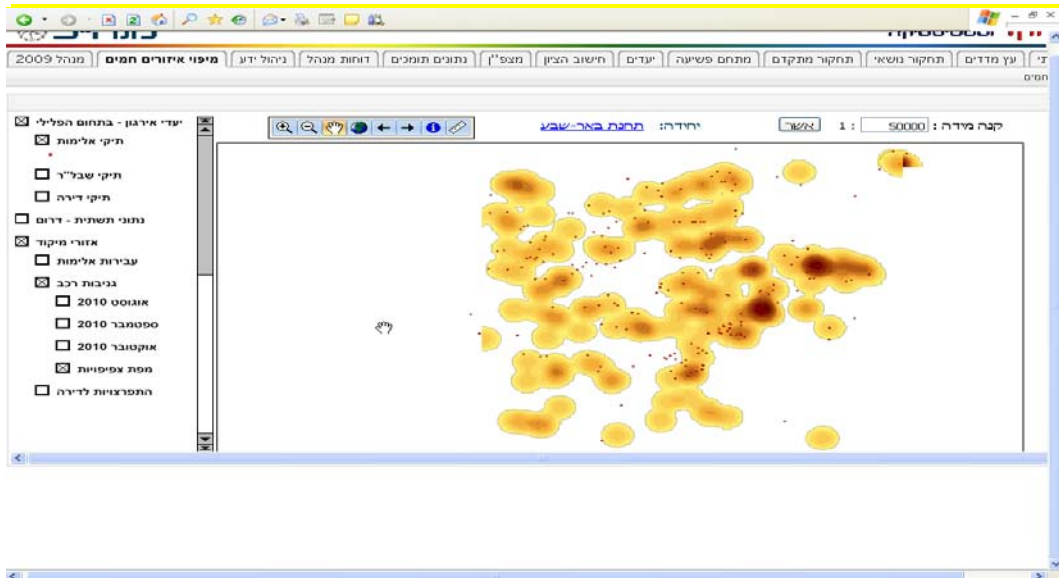
אמנם, חלק מהפשיעה יעבור מה"נקודה החמה", שכבר טופלה למקומות אחרים (תופעה זו הקרויה "**העתקה**" – Displacement), אולם רובה המכריע לא יוכל לעבור. לדוגמה, אם "הנקודה החמה" הינה רחוב ראשי, המאופיין על ידי ריבוי חנויות ותנועת קונים ערה, המאפיינים הללו, המושכים פשיעה, יועתקו לרחובות הקרובים לאותו רחוב רק אם יהיו להם מאפיינים דומים כאלה. וייסבורד הדגיש כי גם עבריינים מתקשים להסתגל לשינויים. המחקרים שהתקיימו עד היום מלמדים שרובה המכריע של הפשיעה איננו נודד למקומות אחרים (וייסבורד, 2011). אותה פשיעה שמועתקת תיטה שוב להצטופף ב"רכזות", ואם מתקיים מעקב רציף אחר היווצרות רכזות חדשות והמאמץ מתמקד מ"רכזות" שהוקרסו לחדשות, כי אז אמורה המשטרה להצליח להוריד פשיעה באופן רציף (יחזקאלי ורזי, 2009א').

במקביל, למרות שהפעילות המשטרתית מכוונת לסוג עבירות מסוים, גם עבריינים מתחומים אחרים מפחיתים את פעילותם באותו אזור ושוב, וגם באזורים הסמוכים אליו, ואז, סה"כ הפשיעה קטן (תופעה זו קרויה "**פעימה**" – Defusion).

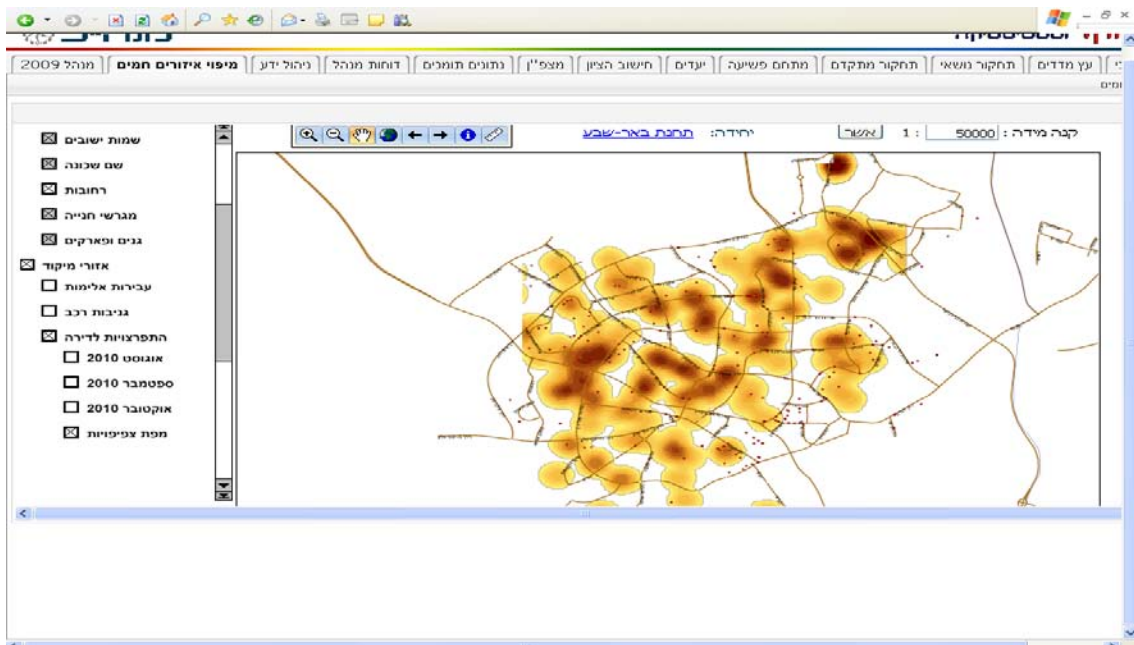
מיפוי "הנקודות החמות" מופץ במסגרת המנה"ל אחת לחודש. תרשימים מס' 1-3 מאפשרים לראות את המסך המתקבל על ידי מתכנני הפעילות בשטח. ככל שהאזור/הנקודה קהה יותר, כך כמות העברות גדולה יותר, וצפיפותן רבה יותר.

מפקדי המשטרה אמורים להסיט ל"אזורים החמים", בעונות, בימים ובשעות הרלוונטיים, את מכלול הפעילות המשטרתית, מרישוי עסקים, דרך הסיור ועד למודיעין, ולקיים במקומות הללו "שיטור של אפס סובלנות", קרי, הקפדה על כל עבירה, קלה כחמורה, על מנת לגרום לעבריינות לסגת מהמקום.

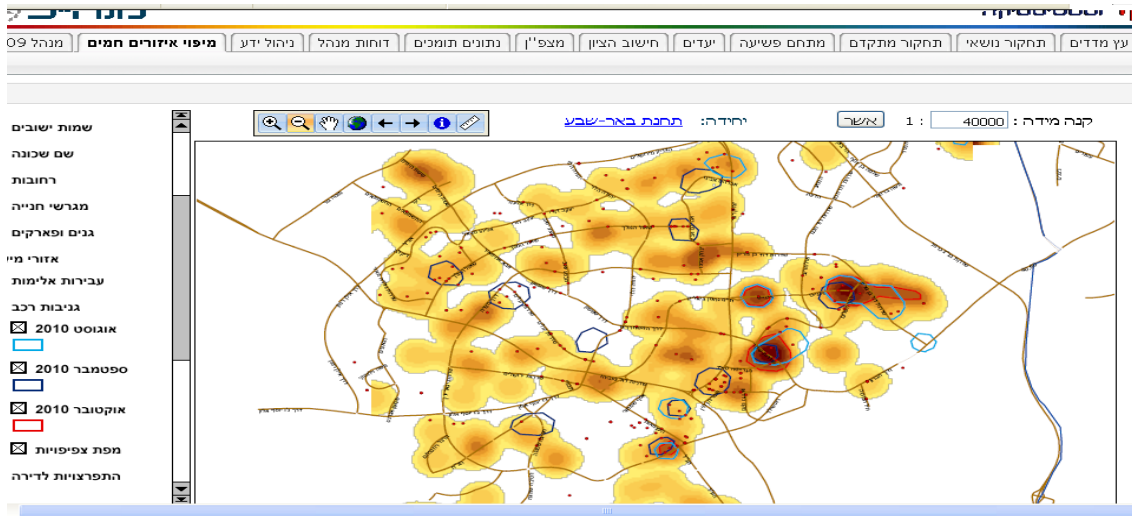
תרשים מס' 1 : המחשה – מפה של גנבות כלי רכב (שבל"ר) ואלימות, כפי שהיא מופיעה במנה"ל



תרשים מס' 2 : המחשה – מפה של התפרצויות לבתי דירה, כפי שהיא מופיעה במנה"ל



תרשים מס' 3 : המחשה – "מפת שכבות" (גניבות כלי רכב, התפרצויות לבתי דירה והתפרצויות לעסקים לאורך מספר חודשים, כפי שהיא מופיעה במנה"ל



להלן עיקרי הביקורת הקיימת על שיטת "הנקודות החמות" (Rosenbaum, 2006):

- הפופולאריות הגוברת של ניתוח "מוקדי פשיעה" מקשה על ניתוח מעמיק של הבעיות. זאת, משום שעל אף שמוקדי פשיעה מאופיינים במגוון רחב של בעיות שונות, קיימת נטייה להתמקד באזורים ולא בבעיות השונות הקיימות בהם.
- יחזקאלי (2010ב') טוען שהאופן שבו פועלת שיטת "הנקודות החמות" בארץ מלמדת שמשטרת ישראל כשלה בהבנתה. "נקודות חמות" משתנות על פי ימים ושעות, והן יכולות "לנדוד" בשל פעילות משטרתית. מפקדי שטח צריכים לראות את השינויים במפה על בסיס יום יומי ולתכנן פעילות על פיה, ברזולוציה של בתים בודדים ברחוב. מכיוון שהמפות שמנפקת מערכת המנה"ל אינן מאפשרות עבודה כזו, אין ערך לשיטה ברמת השטח והיא אינה יכולה להיות אפקטיבית.
- מי שמגדיר את "הנקודה החמה" היא המשטרה עצמה, על פי תפיסתה ועל פי יעדיה, ולא הציבור. הלקוח לא תמיד קיבל פתרון אפקטיבי לבעיותיו הוא.
- אחד מסימני השאלה בנוגע לשיטור ב"נקודות חמות" קשור לתוצאות אפשריות של "העתקת הפשיעה". אם שיטור ב"נקודות חמות" מביא להעתקה, ולו חלקית, של פשיעה, הדבר עלול לגרום לכך שתושבים או מקומות שלא נפגעו בעבר יסבלו עכשיו יותר מפני שפעילות הפשיעה נוספת הועתקה לסביבתם.

- שיטור של "אפס סבלנות" יכול להביא שוטרים לנהוג באופן ברוטאלי ומעליב כלפי אזרחים, וגם כלפי אלה שאינם עבריינים באותו אזור. זכויות אזרחיות עלולות להישלל דווקא באזורים מעוטי יכולת, בעלי מעמד חברתי נמוך.
- יש סיכוי ממשי ששכונות קטנות ואזורים קטנים שמזוהים כ"נקודות חמות" יקבלו דימוי יותר שלילי כתוצאה מתהליך תיוג.

10. מערכת המנה"ל – מ- 2006 ואילך

מערכת המנה"ל הינה מערכת המדידה והניהול של משטרת ישראל כיום. היא נולדה על רקע הצורך להכין מסד נתונים עדכני ואובייקטיבי על ביצועי היחידות השונות לקראת דיוני ה"קומפסטט", אולם התפתחה להיות הכלי העיקרי שדרכו הפיקוד מכווין את היחידות ומגדיר להם את רצונותיו.

ציון המנה"ל הוא אופן ההערכה החשוב ביותר למפקד, ואנרגיה ארגונית עצומה מושקעת על מנת להשפיע על הקריטריונים המשפיעים על הציון היחידתי.

בספטמבר 2004, חודש לאחר כניסת המפכ"ל לשעבר, משה קראדי, לתפקידו, הוקם צוות בהנהגת הסמפכ"ל דאז, בני קניאק, בשיתוף מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה באגף התכנון והארגון של המשטרה, כמו גם 20 נציגים (מאגפי המשטרה ומיחידות השטח) ואנשי אקדמיה. המטרה היתה ליצור כלי ניהולי, איכותי, אפקטיבי, יעיל ומכוון בעיות, שבאמצעותו ניתן יהיה לבצע הערכה ארגונית אפקטיבית של היחידות, ולהנחיל את האסטרטגיה הארגונית וסדרי העדיפויות של הארגון עד לרמה ההיררכית הנמוכה ביותר. הצוות אפיין והגדיר את המיקוד האסטרטגי, תכנן את תהליך ההטמעה וקבע תקציב. כבר ב-2005 החל הפיתוח הטכנולוגי של המערכת. בינואר 2006 הושקה המערכת בכל יחידות הארגון.

במערכת, אופיין "עץ מדדים" ראשי, הזוהה לכל תחנות המשטרה. ה"עץ" מורכב מחמישה ענפים עיקריים והם:

- **ענף פשיעה**; מורכב ממימדים רבים בתחומים כגון: אלימות, סמים, אמצעי לחימה ורכוש. כדי להתמקד באיכות העבודה של היחידות וליצור סינרגיה בין משרדית, המשקל הועבר מהתמקדות בתוצאה בלבד להתמקדות גם בתהליך, באותם פרמטרים בהם המשטרה משפיעה על התוצאה. לדוגמה, נוסף על מדידת תוצאות הפשיעה (מספר התיקים שנפתחו בעברה מסוימת), נמדדת גם הפעילות

בנושא בתחומי החקירות, המודיעין והמעצרים. למשל, נספר מספר כתבי האישום שהוגשו בסוג עברה מסוים – מדד המשקף עבודה איכותית של כל משרדי התחנה. דוגמה נוספת היא ספירת כמות התיקים שנפתחו בעקבות ידיעות מודיעיניות, ובהם הוגש כתב אישום. כלומר, ניתן דגש לידיעות איכותיות שהובילו בסופו של דבר לגילוי עבריו, לפתיחת תיק, למעצר או לחקירה ולהגשת כתב אישום.

- **ענף יעדים;** מורכב מארבעת יעדי הארגון שהגדירו מפכ"ל המשטרה וסגל הפיקוד הבכיר בתור "יעדים רב שנתיים". "היעדים הרב שנתיים" הם חלק מהתכנית האסטרטגית הרב שנתית של משטרת ישראל. נוסף על כך, הענף מורכב מיעדים מקומיים הנקבעים על ידי מפקדי היחידות, בהתאם לאופי הפשיעה הייחודי באזור התחנה. ליעדי הארגון נבחרו מדדים המשפיעים על תחושת הביטחון האישי של האזרחים ומשפרים אותה.

- **ענף ניהול ויזומה;** מורכב מתתי-הענפים "ניהול" ו"יזומה". ענף ה"יזומה" בוחן את מידת היכולת של מפקד התחנה ליצור מעורבות קהילתית ולגייס מתנדבים. כמו כן נבחנת מידת יכולתו של מפקד התחנה בעידוד יזומה של פעילות חשיפת עברות, שלרוב אינן עברות מדווחות, כגון שימוש בסמים. ענף הניהול בוחן, בין השאר, את ניהול התקציב (הוצאה לעומת הקצאה) של מפקד התחנה בהוצאות חשמל, בדלק ותאונות בכלי רכב של המשטרה ואת המשמעת בקרב שוטרי התחנה.

- **ענף השיטור;** מורכב מתתי הענפים "תנועה" ו"סיוור". ענף התנועה מכיל מדדים הנגזרים ממדיניות אגף התנועה של משטרת ישראל לאכוף עברות שנמצאו כי הן המשפיעות ביותר על תאונות דרכים. נוסף על כך, מודדים את מספר תאונות הדרכים הקלות והחמורות ("קשות" ו"קטלניות"). ענף הסיוור נותן דגש על מתן שירות טוב יותר לאזרח, למשל, בעזרת מדדים האומדים את אחוז האירועים אליהם איחרה להגיע ניידת משטרה, ובעזרת מדדים האומדים את מספר הקריאות שהתקבלו במוקד 100 על אירועים הפוגעים באיכות החיים כגון הקמות רעש.

- **ענף השירות;** מציג את הציון שקיבלה התחנה בסקר שבחן את שביעות הרצון של האזרחים שקיבלו שירות משטרתי בשני המגזרים: סיוור ומש"ל (מוקד שירות לציבור). היחידה לשיפור איכות השירות של המשטרה פיתחה את הסקר וחברה חיצונית מבצעת אותו.

הגדרת מטרות

פעם בשנה מוגדרת המטרה של כל מדד. עבור מדדי ענף היעדים – ערך המטרה הוא ערך אתגרי להשגה. לדוגמה, ליעד הארגון הרב שנתי בנושא התפרצויות לדירה: נדרשת בשנת 2010 ירידה של 40% לעומת בסיס המדידה בשנת 2006. לכל שאר המדדים – ערך המטרה הוא רמת הביצוע אשתקד.

משמעות ציון במערכת המנה"ל

רמת הביצוע לעומת המטרה	משמעות הציון	צבע	ציון
נמוכה מאוד	גרוע	אדום	50-0
פחות טובה משנה שעברה	בינוני	כתום/צהוב	69-51
שיפור מהשנה שעברה	מצוין	ירוק	100-70

להלן עיקרי הביקורת הקיימת על שיטת המנה"ל (אבנרי, 2008, עמ' 77-88):
 אין מחלוקת על כך, שהמנה"ל התגלה ככלי בעל עוצמה רבה ופוטנציאל רב, אולם, אופן השימוש הנוכחי יוצר בזבוז (יחזקאלי, 2010ב):

- **שימוש ביעדים באופן בעייתי**; לדוגמה, למרות שעליה/ירידה של הפשיעה מוכתבת על ידי מערכת מורכבת של גורמים, מיקומה של יחידה מסוימת בדירוג המנה"ל הוא בבחינת הימור. כך גם ביעדים כמו "הפחתת כמות הרוגים בתאונות דרכים" וכדומה. בתחומים שבהם אין למשטרה שליטה מוחלטת על התוצאה, ראוי להסתפק במדדי תוצאה פרטניים יותר, אך משקפים באופן מדויק את תוצאות העשייה המשטרית (בעיה זו חזרה על עצמה גם בשיטת "שיטור לפי יעדים").
- **מעודד הטיות מכוונות**; העובדה שפעמים רבות אין קשר בין היעד לביצועי התחנה, מחזקת מאוד את המגמה שקיימת תמיד במערכות מדידה – להטות את המדידה. דוגמה לכך היא סני"צ עמיר קמחי, מפקד תחנת קריית מלאכי לשעבר, שנשפט בגין הטיית נתוני פשיעה. הלחץ מאי העמידה בנתוני הפשיעה הנדרשים, הוביל את קמחי ואנשיו לסווג תיקי החקירה לעבירות קלות יותר כדי להוריד באופן מלאכותי את רמת הפשיעה (דדון, 2008).
- **#מי שמועד הכל לא מועד כלום#**; ידוע כי רק מספר מועט של גורמים משפיע באמת על מערכת מורכבת (רזי ויחזקאלי, 2007). על כן, הנטייה של קברניטי

המשטרה להרבות בתחומי מדידה וביעדים "מסרסת" את הכלי, כיוון ש"אם מודדים הכל לא מודדים בעצם כלום". על כן, יש להוסיף את העובדה שהמנה"ל הפך זירה נוספת לפוליטיקה הארגונית: כיוון שהמנה"ל הוא חזות הכל, מיקומו של אגף מסוים במנה"ל מעיד על מעמדו הארגוני. על כן, ראשי האגפים הפעילו לחץ אפקטיבי לצרף מדדים משלהם למנה"ל (למשל, בתחומי הסיור והקהילה). עובדה זו יוצרת עומס נתונים שאינו מאפשר מיקוד בעיקר.

- **חוסר היכולת להתמקד בבעיות שמחוץ למנהל- כמו ביעדים מקומיים;** אם המנה"ל הוא תכלית הכל, הרי כל מה שמחוץ למנה"ל, או שהניקוד שלו במנה"ל נמוך, איננו רלוונטי. זו אחת הסיבות לניכור בין המשטרה לקהילה בערים, כיוון שהמפקדים אינם יכולים להשקיע משאבים בצרכים מקומיים, בגלל הצורך להתמקד בגורמים העיקריים המשפיעים על ציון המנה"ל.
- **חוסר הבנת השונות בין התחנות;** למרות שברורה השונות בין התחנות, ולמרות שהמערכת מאפשרת בניה של מדדים שונים ליחידות שונות, המדידה של היחידות היא אחידה והיעדים זהים.
- **אי מתן דגש על משוב דו כיווני ו#יצירת ידע#;** למרות שהמערכת מאפשרת משוב דו כיווני, היא מנוצלת רק ל"הנחתת" הוראות מלמעלה למטה (Top Down) ומחטיאה את היכולת "לייצר ידע" ביחידות השטח ולהפיץ אותו כלפי מעלה ("Bottom Up") ולרוחב, בין היחידות לבין עצמם. אין עכל תמריצים לפתח ידע ולא להפיץ אותו.

11. הסיגינט – מ-2009 ואילך

בדומה לביומטריה, גם השימוש בסיגינט הוא שיטת עזר ולא שיטת שיטור, והיא מתבצעת בנוסף לשיטות השיטור הנהוגות, כהשבחה של עבודת החקירות. בשנת 2009 הוקמה מחלקת הסיגינט בחטיבת המודיעין של המשטרה. היא נושאת באחריות המקצועית והמבצעית הכוללת של משטרת ישראל לאיסוף מודיעיני, המבוסס בעיקרו על יירוט תוצרי שמע ותקשורת.

מקורו של המושג "סיגינט" (SIGINT או Signals Intelligence) הוא צבאי. הסיגינט הינה שיטת איסוף מודיעין המבוססת על קליטה והפקה של אותות המופקים על ידי מערכות התקשורת (במקרה של המשטרה, בידי מי שאנו רוצים להאזין לו ו/או להפליל אותו). מערכות אלה משדרות גלים אלקטרומגנטיים במהלך

פעולתם. קליטת הגלים האלקטרומגנטיים באמצעות מערכות המודיעין, ניתוחם והפקתם, מאפשר גישה לחומר מודיעיני אודות היריב, באמצעים פאסיביים ומרחק רב.

היבט חשוב נוסף של הסיגינט הינו האיכון. כאשר חיישן קולט שידור אלקטרומגנטי ביכולתו לזהות את הכיוון ממנו הגיע השדר. באמצעות הצלבה בין מספר חיישנים אשר קולטים את אותו השדר ממקומות שונים ניתן לאתר את מיקומו של המשדר שפלט את השדר. יחד עם הידע המודיעיני לגבי זהות המשדר ניתן לספק מידע גיאוגרפי לכוחות אודות מיקום האובייקט המבוקש (עמידרור, 2006, עמ' 38-46). השימוש בסיגינט יצר מהפיכה בכלי ההתמודדות המשטרתיים מול ארגוני הפשיעה, וביכולת גילוי העבירות ואיסוף הראיות של המשטרה.

יש לציין כי הפוטנציאל שכלי זה מאפשר רחוק עדיין ממיצוי. אמנם, עבריינים בשטח לומדים את הכלי ולומדים להיזהר ממנו וקשה יותר לגבש ראיות נגדם, אולם עדיין הם "נופלים" בו. יתרה מכך: יכולות הסיגינט הולכות ומשתפרות, ביכולת הטכנולוגית, באפשרויות הכיסוי ובכמות היעדים אותם "מכסים". גם תחום האיכון גדל ומתפתח והמערכת לומדת לעשות שימוש גם במערכות חברתיות, כמו למשל, הפייסבוק.

פרק ג': דיון

מטרת העבודה הייתה לענות על הפרדוקס, מהם הגורמים לכך שלמרות שינויים קדחתניים שאימצה משטרת ישראל חדשות לפרקים, רק התגברו הקולות מהסביבה המשימתית שבה היא מתפקדת, שקראו לכפות עליה שינוי. לצורך כך, היא בחנה את מאפייני משטרת ישראל לאורך השנים, בהקשר עם השינויים הללו; פרטה את רצף השינויים שאומצו בדפוסי השיטור מול אלה שנדחו והשוותה ביניהם במטרה להבינו.

הבדל מהותי באופי הרפורמות שבוצעו לאורך השנים

יישום של רפורמות במבנה המשטרה ובתהליכי עבודתה החל בשנות השבעים של המאה הקודמת. אולם, בחינה של רצף השינויים שבוצעו לאורך השנים מלמדת על הבדל מהותי בין העשור הראשון לרפורמות – שנות השבעים – לשלושים השנה שלאחר מכן – משנות השמונים ועד ימינו:

בשנות השבעים בוצעו שתי רפורמות בלבד: קבלת האחריות על ביטחון הפנים והגיוס הרב שכבתי". משנות השמונים ועד ימינו בוצעו לא פחות מ- 10 רפורמות שונות ברמה הכלל משטרתית.

הרפורמה הראשונה שבוצעה בשנות השמונים (והניסיון החוזר ליישמה בחצי השני של שנות התשעים) – הניסיון למעבר לאסטרטגיה של "שיטור קהילתי" – מזכירה יותר את הרפורמות של שנות השבעים מאשר את הרפורמות של שלושים השנה האחרונות. זאת, כיוון שכמו הרפורמות בשנות השבעים, כוונה הרפורמה הקהילתית לעסוק בעניינים של מהות, כמו ייעוד, מבנה ותהליכי עבודה עמוקים.

כמו הרפורמות של שנות השבעים, שהיו אפקטיביות מאוד, ושינו את משטרת ישראל לבלי היכר, תרמה הרפורמה הקהילתית למשטרה תרומה מכרעת להישגי השנים האחרונות, בשני מובנים:

האחד, קבלת עיקרון "שיתוף הפעולה הבין מערכתי" כאסטרטגיה מובילה מאפשר למשטרה היום להיות ממובילי שיתוף הפעולה הבין מערכתי בשירות הציבורי. את פירותיו של שיתוף פעולה זה ניתן לראות בהצלחה היחסית של המאבק בפשע המאורגן ובשחיתות השלטונית.

השני, פיתוח האסטרטגיות של "שיטור לפתרון בעיות" ו"שיטור מכוון יעדים" הפכה את המשטרה לממוקדת בסוגיות של אפקטיביות ויעילות, שהן הבסיס לרוב הרפורמות של שלושים השנים האחרונות.

לא רק ההצלחות שנבעו מהרפורמה הקהילתית היו משמעותיות. משמעותית לא פחות הייתה ההתנגדות היצרית והתקיפה של גורמים רבים במשטרה לרפורמה זו. התנגדות זו, שלוותה בסערת יצרים גדולה, הכשילה פעמיים את הסיכוי ליישמה כאסטרטגיה מובילה במשטרה. התנגדות זו נבעה משתי סיבות עיקריות (יחזקאלי, 2010ב'):

האחת, הקהילתיות אינה מתיישבת עם התרבות הארגונית המשטרית, שהיא לוחמנית וחשדנית.

השנייה, התנגדות מוקדי הכוח הארגוניים לחלוקה מחודשת של העוצמה (הטיית משקל הכובד מהמודיעין והחקירות לסיור ולקהילה), והתנגדות הביורוקרטיה והאריסטוקרטיה הארגונית לויתור על עמדות הכוח שלה.

הרפורמות האחרות של שלושים השנים האחרונות, הגם שנבעו מהמקורות הללו, שונות מאוד. הן עסקו ברובן בנושאים של שליטה, אפקטיביות ויעילות ארגונית, והשתנו, ללא סיבה נראית לעין ובלא שמוצו, מקדנציה של מפכ"ל אחד לקדנציה של מחליפו. דומה שהמשטרה מאמצת בשנים אלה שינוי לשם שינוי. תחת לבסס שינויים שטרם מיצו את עצמם ושנקבעו על ידי קודמיהם, מעדיפים מפכ"לים חדשים לאמץ שינויים חדשים תחתיהם, הנושאים את שמם ועוסקים בנושאים שלא יפגעו, מראש, בחלוקת העוצמה הקיימת בארגון ועל כן גם לא יעוררו התנגדות מהותית.

פרופיל השינויים שנקלטו במשטרה והמאפיין אותם

בחינה של מאפייני השינויים בשלושים השנים האחרונות שהמשטרה אימצה, לעומת אלה שנדחו מאפשרת לגבש פרופיל של שינוי שסיכויו טובים להיקלט בעתיד במשטרת ישראל, מול פרופיל של שינוי שסיכויו טובים להידחות:

על אלה ניתן למנות את: קבלת עיקרון "שיתוף הפעולה הבין מערכת" כאסטרטגיה מובילה; כמו גם "שיטור לפתרון בעיות" ו"שיטור מכוון יעדים" (חלק מרפורמת "השיטור הקהילתי" שנדחתה); קומפסטט; מנה"ל; "שיטור על ידי גורם שלישי".

רפורמות אלה מתמקדות באותם תחומים שמסייעים למשטרה להיות אפקטיבית, מפחיתים ממנה ביקורת ציבורית; ואינם מסכנים את חלוקת העוצמה הקיימת בארגון; ואף שינויים טכנולוגיים שמשתלבים בתהליכי העבודה הקיימים, כמו "המהפכה הביומטרית" ו"ניתוחי הרשת".

ניתן להבחין שהמערכת מבכרת לאמץ רפורמות שעוסקות בחיזוק השליטה של הפיקוד במפקדי השטח ומשפרים אפקטיביות ויעילות ארגונית. כאלה היו: "שיטור מכוון יעדים"; קומפסטט; ומנה"ל.

לעומת זאת "שיטור מכוון יעדים", שנועד במקור לתמוך בשונות שבין התחנות ובביזור סמכויות לשטח, "סורס" ואומץ באופן שונה על ידי הפיקוד. הוא הפך לכלי שבו הפיקוד מכתוב לשטח את יעדיו.

"שיטור על ידי גורם שלישי" עוזר למשטרה באמצעים ומחפה בטווח הקצר על היעדר השקעה משטרתית בתחומים מסוימים, שעלולה לגרום למורת רוח ציבורית ותקשורתית. בטווח הארוך הוא עלול ליצור בעיות ולהצמיח גופים מתחרים למשטרה, כפי שאמנם קרה בסוגיית המשטרות העירוניות, אולם, כשקדנציה של מפכ"ל נעה בין 3-4 שנים וקדנציות של מפקדי שטח קצרות יותר, הארגון אינו מכוון לחשוב לטווח הארוך.

השינויים הטכנולוגיים שנקלטו במשטרה בקלות יחסית – "המהפכה הביומטרית" ו"ניתוחי הרשת" מאופיינים בכך שניתן לשלבם בתהליכי העבודה הקיימים ואין הם מחייבים בניה מחדש של תהליכי עבודה חדשים.

יחזקאלי ורזי (2010א') טוענים בהקשר לשינויים אלה, כי הם נוחים, יחסית, לארגון ביורוקרטי, כיוון שהם רק מוסיפים עוצמה ארגונית לגופים קיימים, ואינם דורשים מאחרים לוותר על העוצמה הארגונית שבידיהם. הם מבוססים על השקעה כספית ביצירת "קפיצת מדרגה" טכנולוגית, ועל התאמת המבנה הארגוני לשינויים הללו, שבדרך כלל מניבים תחומי עיסוק ומוקדי שליטה נוספים, ואלה מהווים מקור לא אכזב לתקנים נוספים.

כל השינויים שנקלטו מאופיינים בכך שהם תומכים בתרבות הארגונית הקיימת.

פרופיל השינויים שלא נקלטו במשטרה והמאפיין אותם

ההתנגדות העזה ביותר הינה לשינויים המחייבים שינוי בתרבות הארגונית הקיימת ובחלוקה מחודשת של העוצמה במשטרה. מדובר בעיקר בשני הניסיונות ליישום "שיטור קהילתי" בארגון, וב"שיטור על ידי גורם שלישי" באותו תחום שהמערכת הבינה שהוא קורה תגר על עצם קיומה, כמו המשטרות העירוניות (כזכור, היתה זו המשטרה שתמכה במודל זה ובתיקוני החקיקה הראשונים שאפשרו מתן סמכויות מסוימות לפקחים העירוניים. ההתנגדות למודל זה התעצבה רק לאחר מסקנות "ועדת טרנר", שהציעה ניסיון של שלוש תחנות מודל עירוניות, במנותק ממשטרת ישראל ובמקביל לעבודתה).

שלושת השינויים: "אפס סובלנות", "נקודות חמות" ו"מהפיכת המצלמות" מחייבים שינוי בתהליכי העבודה ובחלקם הם זרים לתרבות הארגונית של המשטרה. אם יצליחו, יחלישו את בעלי העוצמה הקיימת בארגון (מודיעין וחקירות); ויעצימו גורמים מוחלשים כיום (סיוור וקהילה), שיכולים להמציא עצמם מחדש לאורם ולקבל משאבים בזכותם, על חשבון בעלי העוצמה הקיימת בארגון. לכן גם לא נקלטו במלואם.

אם נרכז את הגורמים שהקשו על קליטתם של שינויים במשטרה, נוכל ללמוד מהם לגבי הסיכוי ששינוי עתידי ייקלט או יידחה. מתוך לוח מס' 1 עולה כי שינוי שיחייב "יציאה ממסגרות קיימות", או שיאיים על חלוקת העוצמה הנוכחית בארגון, דינו להידחות!

לעובדה – שניסיונות שינוי של התרבות הארגונית מעוררת התנגדות חריפה ומאמצי דחייה – יש סימוכין גם בקרב ארגונים צבאיים נוספים למשטרה. כך למשל, מתאר אטיאס (2008) את ההתנגדות החריפה לניסיון השינוי הארגוני בצה"ל של הרמטכ"ל דאז, דן חלוץ, בין יולי 2005 לינואר 2007, שעורר גלי התנגדות רבים בכל שדרות הצבא ונכשל באופן חרוץ. אחת המטרות המוצהרות של השינוי היתה להטמיע בצה"ל, בעיקר בקרב חילות היבשה, תרבות ארגונית שונה (שם, ע' 4, 6, 26-27). עוצמת ההתנגדות לשינוי שמתאר אטיאס (2008) מזכירה מאוד את עוצמת ההתנגדות לשני הניסיונות לאכוף במשטרה שינוי קהילתי, הן בקרב גורמי השטח ובעיקר – בקרב המטה שחשש מכך שתהליכי השינוי ייתרו אותו (שם, ע' 7).

לוח מס' 1 : גורמים המקשים על קליטתו של שינוי במשטרה

"משטרה עירונית"	"מהפיכת המצלמות"	"נקודות חמות"	"אפס סובלנות"	"שיטור קהילתי"	
*					מסכן את הארגון
*	*	*	*	*	מביא לחלוקה מחודשת של עוצמה וכוח (הפרת איזון לאורך, בין מטה לשטח; ולרוחב – בין חלקי הארגון השונים)
*			*	*	מנוגד לתרבות הארגונית
*	*	*	*	*	מחייב שינוי בתהליכי העבודה
*	*	*	*	*	מחייב הפעלת מנהיגות

הדוגמה הצה"לית של התנגדות לשינוי רלוונטית גם לסוגיית ההגנה על שימור העוצמה הארגונית. מאז 1999 ניהלו גורמים בתוך צה"ל "קרבות מאסף" למנוע יישום ההחלטה לבנות זרוע יבשה עצמאית, שתשנה את חלוקת העוצמה בארגון. אטיאס (2008, ע' 24) קובע כי:

ניכר, שלזרוע החדשה לא ניתנו הכלים המתאימים לבצע תיכנון ובקרה ע"י ניהול המשקים, וכתוצאה מכך התעצם ה"חיכוך" בין הזרוע לבין אט"ל (שם)

אחד הגורמים המשמר את העוצמה הארגונית הוא המבנה הארגוני. יחזקאלי (2010ב') טוען, כי למרות שהמבנה אמור לשרת את תהליכי העבודה ועל כן – היה אמור להשתנות תדירות, המבנה הארגוני הוא הדבר היציב ביותר בארגון, ושינויו מעוררת את "האריסטוקרטיה הארגונית" להילחם להחזרת המצב לקדמותו. כישלון ניסיונו של הרמטכ"ל חלוץ להעניק למפקדת כוחות היבשה של צה"ל מעמד מלא של זרוע, בדומה לזרועות האוויר והים (אטיאס, 2008, ע' 5) מהווים חיזוק לטענה הזו.

בתחילת העבודה ציינתי כי להפתעתי, לא כללה החוברת של המדען הראשי (כ"ץ ופיורקו, 2006), 'לשם שינוי – על שינויים ארגוניים יזומים', כל התייחסות שהיא

לקשר שבין "מנהיגות" ו"שינויי". מסתבר, שאין זו השמטה בעלמא אלא לקונה מהותית, שכן, כל השינויים שנדחו חייבו הפעלת מנהיגות והפעלת מלוא כובד משקלו של המנהיג – מוביל השינוי – על פקודיו. דומה שכישלון השינויים הללו מדבר בעד עצמו ומהווה מאפיין מובהק של בעיית "מנהיגות מעצבת" או "מובילות" בארגון (בן-ישי, 2007).

מה אפשר את הפריווילגיה לדחות שינויים מהותיים נדרשים?

דומה, שמה שסיפק לבעלי העוצמה במשטרה את האליבי לדחייתם של שינויים מהותיים נדרשים היו היתרונות בדעת הקהל שסיפק העיסוק בביטחון הפנים: השינויים שתוארו בעבודה התבצעו בתקופה דינאמית מאוד, בעיקר בתחום הביטחוני: מלחמות לבנון, הראשונה והשנייה, האינתיפאדה ראשונה והשנייה ובכללה של האחרונה – מאורעות אוקטובר 2000 וחומת מגן, מלחמות עיראק והמפרץ – הראשונה והשנייה, מבצע ההתנתקות, שנות ההפגזות הבלתי נפסקות על דרום הארץ, ומבצע "עופרת יצוקה".

במהלך התקופות הללו נתפסו השוטרים כחיילים, במלחמות שהתנהלו ברובן בעורף. במהלך האירועים הביטחוניים, נהנתה המשטרה באופן משמעותי מאמון הציבור. יחזקאלי והורוביץ (2006) מצטטים את מפקד מחוז תל אביב בתקופת המאבק המזוין בפלסטינים (2000-2004), שתיאר תקופה זו בתולדות משטרת ישראל במושג שטבע ראש ממשלת בריטניה במלחמת העולם השנייה, וינסטון צ'רצ'יל – "שעתם היפה ביותר".

אך יחזקאלי והורוביץ (2006) טוענים, כי "שעתם היפה ביותר" של השוטרים, הפכה ל"שעתם הנוחה ביותר של המפקדים", שבמקום להשתמש באהדה הציבורית כמנוף לרפורמות ולשינויים גם בתחומים אחרים, השתמשו באהדה זו רק כתחליף וכתירוץ לא לעשות כן (שם, ע' 160). התוצאה הייתה שמיד כשהאירועים הביטחוניים דעכו, חזר חוסר האמון הציבורי במשטרה וביכולותיה (ראה גם את יחזקאלי ורזי, 2010א').

תוצאות המצב הזה השתקפו במחקר אורך, שהתבצע בין השנים 2000-2009 (רטנר, 2009), ובחן, בין היתר, את עמדות הציבור כלפי המשטרה בנושאים הקשורים להוגנות, לשוויוניות ולאמון, לחובת הציות לחוק, למחויבות נורמטיבית ול"לקיחת החוק לידיים". עולה כי השינויים שאימצה המשטרה חדשות לבקרים לא סייעו

למידת האמון הירודה שרוחש לה הציבור ביחס לגופים אחרים, כמו למשל, מערכת בתי המשפט בכלל ובבית המשפט הגבוה לצדק בפרט. יתרה מכך, "המשטרות העירוניות" – שצמחו ועלו במסגרת הרשויות המקומיות, בתחילה בעידוד המשטרה ולאחר מכן, למרות רצונה – היו עדות בשטח לוואקום שנוצר בתחום השיטור העירוני, כתוצאה מהזנחה רבת שנים בתחום זה, שלא טופלה על ידי משטרת ישראל (שדמי ויחזקאלי, בדפוס). אחד הגורמים הקריטיים המאפשר את דחייתו של שינוי המעורר התנגדות הוא הסתלקותו של מחולל השינוי: כך למשל, קובע אטיאס (2008, ע' 4) כי הסתלקותו של דן חלוץ מתפקיד הרמטכ"ל בעקבות מלחמת לבנון השנייה השליכה ישירות על המשך מימושו ושימשה זרז לביטולו:

לקראת חודש ינואר (2007) היתה הבנה כי ימי הרמטכ"ל ספורים. בהתאם, הוקפא למעשה כל עיסוק בהמשך מימוש השינוי הארגוני. הארגון על אנשיו המתינו למוצא פיו של הרמטכ"ל הבא.

(אטיאס, 2008, ע' 32)

מדוע שינויים שנקלטו מוחלפים על ידי שינויים אחרים?

תופעה שלא ניתן להתעלם ממנה הינה, שאורך חייו של שינוי שנקלט ו"הצליח" לכאורה במתכונתו המקורית הוא כמעט כאורך הקדנציה של המפכ"ל שיזם אותו (יחזקאלי ורזי, 2010א'). ניתן למצוא שלושה הסברים עיקריים לכך:

ההסבר הראשון הוא #היעדר מסורת של המשכיות ותרבות ארגונית הנטה לבטל את מה שקודמך עשה".

ההסבר השני הוא שחוסר שביעות רצון ה"כרוני" מביצועי המשטרה בטווח הארוך יוצר מצב ששרים נוטים למנות מפכ"לים שהשקפתם אופוזיציונית למפכ"ל אותו החליפו.

ניתן להדגים זאת בגישתם של מפכ"לים לשיטור הקהילתי בתקופה שיישמו כאסטרטגיה משטרתית עיקרית עמד על הפרק: המפכ"ל הראשון שיישם שיטור קהילתי היה אריה איבצן; מחליפו, קראוס, דגל ב"שיטור הקלאסי"; הוא הוחלף על ידי טרנר שהיה בעל אוריינטציה קהילתית; וזה הוחלף על ידי רפי פלד שהסוגיה

הקהילתית היתה זרה לו; אסף חפץ שאחריו ניסה לחולל "מהפיכה קהילתית" ומחליפו, יהודה וילק "קבר אותה"...

הסבר שלישי הוא חלוקת התפקידים הבעייתית בין השר למפכ"ל, המהווה כמעט תמיד עילה לסכסוכים ביניהם. למרות שהפיקוח על המשטרה מוטל על השר הממונה, הרי שסמכויות המפקח הכללי אינן נובעות מהשר אלא מפקודות המשטרה (יחזקאלי ושלו, 2000). מודל זה של יחסי מפכ"ל ושר ממונה מנעו משך שנים מהשר למלא את תפקידו באפקטיביות כגורם מפקח על המשטרה והיוו, ועדיין מהווים, עילה לסכסוכים אין ספור בין שני האישים. זהו לפי יחזקאלי, אחד ההסברים העיקריים למצב המתואר בעבודה זו, של ריבוי שינויים מחד גיסא, והיעדר שינויים בתחומים בהם השינוי דרוש מעל הכל יתרה מכך, הסכסוכים הללו "מבטיחים" מינוי אופוזיציוני של מפכ"ל חדש. התוצאה מכך היא, שאין סיכוי בתנאים כאלה, שמפכ"ל ימשיך את דרכו של קודמו. אחד הסימפטומים לכך היא התופעה שאורך חייו של שינוי הוא בדרך כלל מוגבל מראש, למעט שינויים טכנולוגיים, שיכולים להיווצר מכשולים באופן יישומם, אך אינם "מייצרים" התנגדות כשלעצמם.

בנוסף לכל אלה מצביעים יחזקאלי ורזי (2010א') על מצב, לפיו הצלחתם של שינויים טכנולוגיים בטווח הקצר, הנוכחי – כמו "המהפכה הביומטרית" ו"מהפכת ניתוחי הרשת" (סיגינט) מחלישה את התנאים ליצירת שינויים מהותיים יותר בעתיד, ושינויים מהותיים הם כאלה שמביאים לחלוקה מחודשת של עוצמה וכוח ו/או מנוגדים לתרבות הארגונית ו/או מחייבים שינוי בתהליכי העבודה. לטענתם, ארגונים ביורוקרטים נוטים, בדרך כלל, לשינויים המחייבים חלוקה מחדש של העוצמה הארגונית ושינוי תרבותם הארגונית רק כשכלו כל הקיצין. המצב שמשטרת ישראל הייתה נתונה בו לפני מספר שנים התאים בהחלט להגדרה הזו. אולם, הצלחת השינויים הטכנולוגיים – "המהפכה הביומטרית" ו"מהפיכת ניתוחי הרשת", והשימוש המושכל שעשה אגף החקירות והמודיעין בעיקרון "שיתוף הפעולה" הבין ארגוני בתחום המאבק בפשע המאורגן, הקל מאוד את הלחץ הציבורי מעל המשטרה ואפשר לה בטווח הקצר להימנע מ"ניתוחים כואבים", הכוללים שינוי של מבנה המשטרה; פיזור שווינוי יותר של האמצעים בין מערכי הסיוור והקהילה לחקירות ולמודיעין, והעברת העוצמה הארגונית מהמטות – מהביורוקרטיה אדירת העוצמה המנהלת כיום את הארגון – לשטח (יחזקאלי ורזי, 2010א').

אלו שינויים עומדים בפתח ומה סיכוייהם להצליח?

דומה, שהאתגרים העומדים היום מול משטרת ישראל מזכירים את האתגרים של שנות השבעים של המאה הקודמת. בר-לב מתאר זאת כמבנה ארגוני לא מתאים (ריבוי היררכיות) ותהליכי עבודה מיושנים (בעיקר בתחום הסיוע והשיטור בערים :

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.

(בר-לב, 2008, ע' 7)

מצאנו כי ההתנגדות העזה ביותר נצפתה בשינויים המחייבים שינוי בתרבות הארגונית הקיימת ובחלוקה מחודשת של העוצמה במשטרה.

רפורמה שמשמעותה הפחתת היררכיות, קרי, צמצום המטות והעברת סמכויותיהם, כמו גם התקנים והדרגות לשטח, נוגעת בעצבים הרגישים ביותר הללו, ומזמינה התנגדות עצומה לשינוי מצד האגפים והמטות.

במקביל, העובדה שהרפורמות המוצלחות כל כך בתחומי החקירות והמודיעין לא מוצו, הטיה של תקציבים לתחומי הסיוע, הקהילה והשיטור העירוני תיצור התנגדות עניינית, מוצדקת מבחינתם, של מגזרי החקירות והמודיעין.

על אלה צריך להוסיף את הנטייה שהשתרשה "להרוג" רפורמות עם תום הקדנציה של מבצען. יתכן שהדרך להתמודד עם בעיה זו היא להאריך באופן חד פעמי את הקדנציה של המפק"ל, מבצע הרפורמה, ולקבוע לו סגן אחד, שילווה אותו לאורך כל הקדנציה, ויירש אותו, על מנת לוודא המשכיות.

אולם, עצם הבנת הקשיים היא צעד גדול לקראת פתרונם. אני מקווה כי בעבודה זו הצלחתי לתרום בכך, ולו מעט.

לסיכום

בחנתי בתשומת לב את אותם שמונה טעויות אופייניות שמנו כ"ץ ופיורקו (2006, ע' 33) לתהליכי שינוי, ולא מצאתי אותן רלוונטיות להסבר התנהלות המשטרה בהקשר לשינוי בעשרים השנים האחרונות.

הסבר המתקבל יותר על הדעת הוא סוגיית המכשולים שמציבה "התרבות הארגונית" בפני התהליכים הללו, ובייחוד התכונה שטבועה במפקדי הארגון, לפיה **יוזמות של ראש הארגון קמות איתו (ומתות) איתו**. מפקדים אינם ממשיכים רפורמות של קודמיהם אלא מבקשים לנכס לעצמם תהליכי שינוי ובכך מקדשים את הטווח

נראה שזו תמצית הבעיה על רגל אחת וזה ההסבר לפרדוקס, מדוע, כשינוי רודף שינוי במשטרה גוברת התחושה של צורך בשינוי בקרב ההנהגה המדינית הבכירה ואף נעשים מאמצים לכפות על המשטרה שינוי כזה.

ללא שינוי מהותי באלמנט זה המאפיין את התרבות הארגונית והניהולית במשטרה, היא תתקשה לעמוד באתגרים הניצבים בפניה, ורבים הסיכויים שתעמוד בעתיד בפני לחצים נוספים לשינוי, מבחוץ.

מקורות

אבן שושן אברהם (2003), **מילון חדש, מנקד ומצויר**, ירושלים: קרית ספר, כרך שני.

אבנרי הדס (2008), מערכת המנה"ל – מדידה ניהול והערכה למפקד, כדוגמה ליישום מערכות מדידה וניהול ביצועים במגזר הציבורי, "**העיקר במחקר**", עמ' 77-88.

אילן שחר (2007), ועדת מגידור ממליצה: מחצית מחברי הכנסת ייבחרו בבחירות אזוריות, **הארץ online**, 1/1/07, <http://www.haaretz.co.il/hasite/spages/808093.html>

בן-ישי עופרה (2007), מ"מנהיגות" ל"מובילות" – כיצד מכשירים את השדרה הניהולית הבכירה בממשל בישראל?, אצל: יחזקאלי פנחס (עורך), **על המנהיגות הצבאית**, תל אביב: משרד הביטחון.

בנדר אריק (2009), מפכ"ל המשטרה: המלחמה בפשיעה - יעד לאומי, **nrg מעריב**, 19/8/09, הורד ביום 28/12/10, <http://tbk.mako.co.il/article/341636>

בר-לב אורי (2008א'), מודל האחריות האישית על תאי שטח, **מחוץ לקופסא**, גיליון מס' 1, מאי, באר שבע: משטרת ישראל, המחוז הדרומי.

בר-לב אורי (2008ב'), הצעה לשינוי במבנה בתהליכי עבודתה, **מחוץ לקופסא**, גיליון מיוחד, באר שבע: משטרת ישראל, המחוז הדרומי.

גולדשלג מאיה, שבתאי עופר (2002), תכנית ה- Compstat במשטרת ניו-יורק ויישומה במשטרת ישראל: 1999-2000, **משטרה וחברה**, גיליון 6, עמ' 135-172.

גויליאני רודולף (2002), **מנהיגות**, תל אביב: מטר ומשרד הביטחון.

גימשי דני, (2007) **מערכת הצדק בפלילים, אכיפת החוק בחברה דמוקרטית**, ראשון לציון: פלס.

הוד אלי (1998), **ספר האירועים הבולטים בין השנים 1948-1973**, חלק א', ירושלים: משטרת ישראל, אגף כוח אדם, יחידת היסטוריה.

דדון טובה (2008), מפקד משטרת קריית מלאכי הושעה למשך חודש, **ynet**, 3/4/08, הורד ב-28/12/10, <http://www.ynet.co.il/articles/0,7340,L-3527345,00.html>

הצעת חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008, **רשומות**, 27/10/08, מס' 408, הורד ב-5/1/11.

החלטת ממשלה מספר 411, **דברי הכנסת**, 2009, עמ' 8-67.

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

וייסבורד דויד (2011), תקציר הרצאה בנושא: **Hot Spots of Crime and Crime Prevention**, הרצאה במסגרת הכנס: **קרימינולוגיה: מחקר ויישום, גבורות 80 – פרופסור מנחם אמיר**, 4 בינואר 2011, ירושלים: האוניברסיטה העברית, הר הצופים (בכתובים בידי המחבר).

וייסבלאי אתי (2010), **הערכת השפעתה של התוכנית "עיר ללא אלימות" על אלימות ילדים ובני נוער**, ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע, הורד ב-5/1/2011, www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/m02634.pdf

ויקיפדיה (2011), הערך: "מנהיגות" (הורד ב-4/2/11), <http://he.wikipedia.org/wiki/%D7%9E%D7%A0%D7%94%D7%99%D7%92%D7%95%D7%AA>

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

"ועדת שימרון" (1978), **הוועדה לבירור הפשיעה בישראל**, ירושלים: מדינת ישראל, משרד המשפטים.

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

חוק הכללת אמצעי זיהוי ביומטריים במסמכי זיהוי ובמאגר מידע, התשס"ט-2008.

חוק סדר הדין הפלילי (סמכויות אכיפה נתוני תקשורת), התשס"ח 2007.

טל ישראל (1977), **יעוד וארגון כוחות היבשה**, תל אביב: משרד הביטחון.

יחזקאלי פנחס, שלו אורית (2000), יחסי מפכ"ל והשר הממונה בישראל 1948-1997, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 4, עמ' 89-134.

יחזקאלי פנחס (2002), ביטחון הפנים והביטחון הלאומי בישראל, אצל: אפרתי הרצליה (עורכת), **מבוא לביטחון לאומי**, תל אביב: משרד הביטחון, עמ' 94-105.

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

יחזקאלי פנחס, הורוביץ ישעיהו (שייקה) (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' 133-165.

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

יחזקאלי פנחס, רזי עפרון (2009א'), "תורת הרשתות לסיוע מערכת אכיפת החוק", דה **מרקר קפה**, <http://cafe.themarker.com/post/1273175/>, הורד מהאינטרנט ביום 15/12/10.

יחזקאלי פנחס, רזי עפרון (2009ב'), "התוצאות הבלתי צפויות והלא מתוכננות של מעשינו", דה **מרקר קפה**, <http://cafe.themarker.com/post/1088583/>, הורד מהאינטרנט ביום 18/12/10.

יחזקאלי פנחס, רזי עפרון (2010א'), "קפיצת מדרגה" טכנולוגית ושינוי ארגוני – האם הם מעודדים שינויים נוספים בטווח הארוך? משטרת ישראל כמקרה בוחן", דה **מרקר קפה**, <http://cafe.themarker.com/post/1585681/>, הורד מהאינטרנט ביום 7/12/10.

יחזקאלי פנחס (2010ב'), **הדגשים לכתיבת העבודה הנוכחית**, ראיון מיום 16 בדצמבר 2010, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, צה"ל (בכתובים בידי המחבר).

כ"ץ ישראל, פיורקו יובל (2006), **לשם שינוי, על שינויים ארגוניים יזומים**, ירושלים: מדינת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי.

לנקרי מאיר (2009), "סגולה משמים" – מודל אזורי מערכתי למניעת פשיעה, **חדשנות בלכיש**, גיליון מס' 1, יולי 2009.

מטה המאבק נגד הקמת המאגר הביומטרי (2010), הורד ב- 5/1/11, <http://wiki.no2bio.org/index.php/%D7%A2%D7%9E%D7%95%D7%93%D7%A8%D7%90%D7%A9%D7%99>

משטרת ישראל (1957), **דוח שנתי לשנת 1956**, ירושלים: המטה הארצי.

משטרת ישראל (1975), **דוח שנתי לשנת 1974**, ירושלים: המטה הארצי.

משטרת ישראל (1977), **דוח שנתי לשנת 1976**, ירושלים: המטה הארצי.

משטרת ישראל (1978), **דוח שנתי לשנת 1977**, ירושלים: המטה הארצי.

נובל גבריאל (1999), "הגיוס הרב שכבתי" במשטרת ישראל, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 3, עמ' 63-86.

נתוני משטרת ישראל (2010), נתונים שנלקחו מהמערכת הממוחשבת של משטרת ישראל (בכתובים בידי המחבר).

פקודת המשטרה, 1921.

פקודת המשטרה [נוסח חדש], תשל"א-1971

פרי סיימון (2010), תקצירים מתוך הקורס: **מערכת אכיפת החוק היבטים תיאורטיים ופרקטיים** שהועבר על ידי ד"ר סיימון פרי, ירושלים: האוניברסיטה העברית, אפריל (בכתובים בידי המחבר).

פרי קטי (2009), **הביומטריה ותרומתה לביטחון הלאומי**, גלילות: המכללה לביטחון לאומי, מחזור ל"ז.

עמידרור יעקב (2006), **מודיעין – הלכה למעשה**, תל אביב: משרד הביטחון.

עמית חגי (2011), כנסת נכבדה, איפה את?, **Markerweek**, 24/2/11, עמ' 8-12.

"ערוץ 2" (2010), השר אהרונוביץ' הקפיא את פיטוריה של ד"ר אורלי אינס, **גלובס**, 22/12/2010, <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000610516>

קלינגר יונתן (2007), **אחריותיות**, 1/1/07, **The Marker Blogs**, <http://themarkerblogs.com/klinger/?p=85>

רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (2007א'), **מאנוכיות לשיתוף פעולה בין ארגוני, מינהל ציבורי על פרשת דרכים**, גלילות: המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות, המכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

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

קים ישראל, יחזקאלי פנחס, ברוכמן אבי (1996), **שיטור קהילתי: שילוב מודלים אקולוגיים ומודלים ארגוניים בעבודת המשטרה**, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, בית הספר לחינוך, המכון למחקר ולחינוך קהילתי, דו"ח מחקר מס' 10.

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

רטנר אריה (2009), **תרבות החוק, מערכת החוק והמשפט בראי החברה הישראלית**, מחקר אורך 2000-2009, ירושלים: מרכז שאשא למחקרים אסטרטגיים, האוניברסיטה העברית.

שדמי אראלה, יחזקאלי פנחס (בדפוס), שיטור עירוני בישראל – היסטוריה, מודלים, דילמות, מתוך: **עיר ומדינה בישראל: שלטון מקומי ביובל ה-60**, חיפה: אוניברסיטת חיפה.

שטייף הדס (2010), יוחנן דנינו הוא המפכ"ל הבא של המשטרה, **גל"צ online**, 19/12/10, הורד ב- 28/12/10
<http://glz.co.il/NewsArticle.aspx?newsid=74189>

שירות גלובס (2009), מפקד מחוז ת"א: משטרה עירונית? המהלך יביא לשחיתות, **גלובס**, 10/9/2009, הורד ביום 18/12/10
<http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000497218>

שלו אורית, יחזקאלי פנחס (1997), שיטור קהילתי מול שיטור אכיפתי סוגיות עקרוניות, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 1, משטרת-ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים, נובמבר, עמ' 66-105.

Goldstein Herman (1994), **Problem-Oriented Policing**, Wisconsin-Madison: University of Wisconsin-Madison, McGraw-Hill.

Lorraine M., Ransley J. (2006), 'The Case of Third Party Policing', In: d. Weisburd D., Braga A. (eds.), **Police Innovation: Contrasting Perspectives**, New York: Cambridge University Press, pp.191-206.

Rosenbaum Dennis P. (2006), Critic: The Limits of Hot Spots Policing, In: Weisburd D., Braga A. (eds.), **Police Innovation: Contrasting Perspectives**, New York: Cambridge University Press. pp. 245-266.