



# המכללה לביטחון לאומי

2009-2010 מחזור ל"ז

אוניברסיטת חיפה  
המחלקה למדעי המדינה

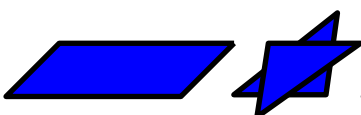
## עבודת גמר: האם יש צורך באגף שיטור במשטרת ישראל?

מנחה: ד"ר פיני יחזקאלי

מדריך מלווה: נצ"ם סוזי בן ברוך

מגיש: נצ"ם ישראל טל

יוני 2010



## תוכן עניינים

3-5	מבוא.....
<b>פרק ראשון</b>	
6-13	שיטור ומשטרה.....
<b>פרק שני</b>	
14-16	מבנה אגף המבצעים במשטרת ישראל.....
17-19	מבנה מחלקת סיור במשטרת ישראל.....
20	תפקידי שוטר הסיור.....
21-24	חולשותיו של מערך הסיור.....
<b>פרק שלישי</b>	
25-33	אגף קהילה ומשטרה (משא"ז) חוזקות וחולשות.....
<b>פרק רביעי</b>	
34-35	האינטרקציה בין מערך הסיור ואגף קהילה.....
<b>פרק חמישי</b>	
36	חלקם של מערכי הסיור והקהילה במדדי התפקוד המשטרתיים.....
<b>פרק שישי</b>	
37-38	השינויים בסביבה משימתית שבה מתפקדים הסיור ואגף הקהילה.....
39-41	דיון.....
42-43	מקורות.....

## מבוא

**מטרת העבודה לבחון את האפקטיביות של ההצעה להקמת "אגף השיטור" במשטרה, בדגש על ההקשר של הביטחון הלאומי במדינת ישראל, לקראת היום שבו תונח הסוגיה שוב על שולחנם של מקבלי החלטות.**

אגף זה, אם וכאשר יוקם, אמור להוות שילוב של שני מערכים קיימים במשטרה: הסיור והקהילה, כולל תחום הפעלת המתנדבים (המשמר האזרחי).

מערך הסיור במשטרת ישראל הוא הינו המערך הגדול והבסיסי ביותר של המשטרה, והוא המוכר ביותר על ידי הציבור הרחב, שוטרי הסיור מפגינים נוכחות מתמדת ברחובות 24 שעות ביממה ומופקדים על מענה לקריאות ה-100.

אגף הקהילה הוקם בשלהי העשור הקודם כפועל יוצא של כשלון "המהפכה הקהילתית" שניסה המפכ"ל לשעבר, אסף חפץ, להנהיג במשטרה בין השנים 2004 עד 2007 (וייסבורד ואח', 2001; קים ואח', 1999). הוא המופקד על מערך הקשרים של המשטרה עם הקהילה, ומפעיל את עשרות אלפי המתנדבים המסייעים למשטרה בעבודתה, חלק גדול מהם במדים.

בסוף שנת 2007 החליט המפקח הכללי על הקמת צוות בראשות ראש אגף קהילה ומשטרה, ניצב עוזי רוזן, לבחינת מקומו של מערך הסיור במשטרת ישראל. במהלך עבודת המטה, נבחנו מספר דרכי פעולה ובסופם הוחלט על בחינת הקמת אגף שיטור שבו יאוחדו מערך הסיור ומערך קהילה-משטרה תחת קורת גג אחת, מתוך מטרה שהשילוב בין שני זרועות אלו, שיש ביניהן זיקה בכל הקשור למתן שירות שוטף לציבור, יביא לשיפור הרגשת הביטחון האישי של האזרח ולחימה אפקטיבית בפשיעה. השינוי היה אמור להיכנס לתוקפו באוגוסט 2009, אולם הוקפא, בעצה עם השר לביטחון הפנים, יצחק אהרונוביץ', וכפי הנראה לא יבוצע במהלך הקדנציה של המפכ"ל הנוכחי.

מערך הסיור מונה כ- 360 ניידות סיור ו- 3,500 שוטרים, המטפלים בלמעלה ממיליון וחצי אירועים בשנה. הניידות פועלות בתחנות המשטרה ובמרחבים האופרטיביים ומופעלות על ידי מרכזי השליטה המחוזיים (משל"טים). הסיור מהווה כוח תגובה הזמין 24 שעות ביממה, והוא הגוף המשטרתי בעל אחריות קבועה על טריטוריה מוגדרת, אותה הוא מכיר היטב, כולל את הדמויות הפועלות בה. בשל הסיבות הללו, מהווה מערך הסיור את אחד העוגנים החשובים שעליהם מושתתת אחריות המשטרה בכל הקשור לשיפור השירות לאזרח, לחימה אפקטיבית בפשיעה, לשמירה על הסדר הציבורי, להגברת הביטחון האישי, ולביטחון הפנים. מערך הסיור הוא שמגיע ראשון לפיגועים ברחובות הערים או לאירועים

חריגים אחרים, מטפל בקורבנות, סוגר זירות אירוע, ומחזיר בהדרגה את סדר החיים לתיקונם. מכאן, שבמדינה שבה המשטרה היא לאומית ומקצה משאבים רבים לתחום ביטחון הפנים, מעמדו של הסיור והאמצעים המוקצים לו רלוונטיים מאוד לביטחונה הלאומי של המדינה.

מערך הקהילה מאגד בתוכו את קשרי המשטרה עם הקהילה ביחד עם מערך "המשמר האזרחי", המופקד על הפעלת המתנדבים.

למרות חשיבותו הבלתי מוטלת בספק, מערך הסיור סובל שנים מחולשה, ומתפקד ללא גוף ייעודי מקצועי האחראי על בנייתו ועל אופן הפעלתו. האגף הממונה עליו הינו אגף המבצעים, שבו מחלקות מבצעיות רבות השואבות את עיקר הקשב המבצעי, ומכאן חולשתו רבת השנים של מערך הסיור. זו גם הסיבה, שבניגוד לתחומי עיסוק משטרתיים אחרים: חקירות, מודיעין, ומערכות התנועה, ההתנדבות והחבלה – מערך הסיור, למרות חשיבותו, נטול תורת הפעלה סדורה.

בעוד שאין חולק על החשיבות הקריטית של מערך הסיור למשטרה, רבים בתוך המשטרה אינם מבינים את חשיבות הקשר עם הקהילה ואינם מעריכים נכונה את הפוטנציאל הטמון בהפעלת המתנדבים (מושקוביץ, בדפוס; וייסבורד ואח', 2001; קים ואח', 1999). זאת, למרות שכלפי חוץ משולם "מס" לחשיבות הקשרים עם הקהילה ול"שיטור הקהילתי"<sup>1</sup>. בפועל, מעמדו הפנים ארגוני של מערך המתנדבים בעייתי מאוד; וגם תחום השיטור הקהילתי איננו זוכה להערכת יתר משטרה. מאז תחילת שנות ה-80 של המאה הקודמת דוחה המשטרה בעקביות ניסיונות חוזרים והולכים של הפיקוד באותה עת, לבצע שינויים באסטרטגיה המובילה אותה לאסטרטגיה מוכוונת קהילה (יחזקאלי, 2010א').

הרפורמה הנוכחית – הקמת "אגף השיטור" הייתה אמורה להיכנס לתוקפה באוגוסט 2009, אולם ביצועה נדחה.

בעבודה אבחן את הצעת הרפורמה הזו – את מידת האפקטיביות שלה במציאות שבה מתפקדת משטרת ישראל ואת מידת חשיבותה.

הסתמכתי בכתיבתי על הספרות הקיימת בשפע (בשנים האחרונות גם בעברית), בתחומי אכיפת החוק ומדעי המשטרה, הרלוונטית לסוגיית הרפורמה בשיטור; כמו גם על חומר

<sup>1</sup> "שיטור קהילתי": ניסיון לצמצם את הפשע ואת הפחד מפשע, באמצעות גישה יוזמת, תוך שימת לב לזכויות האזרח, ותוך צמצום התנאים החברתיים המביאים ליצירת הפשיעה, כאשר מוקד היוזמה הוא ביצירת שותפות עם מוסדות וארגונים בקהילה (שדמי ויחזקאלי, בדפוס). על "השיטור הקהילתי" ניתן לקרוא בהרחבה בעברית ב: קים ואח', 1996; שלו ויחזקאלי, 1997; על השיטור הקהילתי בישראל ותוצאותיו ראה ב - קים ישראל, יחזקאלי פנחס, ברוכמן אבי (1999); וייסבורד דויד, שלו אורית, אמיר מנחם (2001).

משטרתי מגוון: היסטורי (הוד, 1999); נתוני אגף התכנון (רגב, 2010); נתוני מערך הסיור (רמ"ח סיור, 2010); ונתוני אגף הקהילה (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010); המחלקה לשיטור קהילתי, 2004).

## פרק ראשון: שיטור ומשטרה

"שיטור" הינו אמצעי ממוסד, ושאינו ממוסד, שבו נעשה פיקוח חברתי על עבריינות (יחזקאלי, 2004, ע' 7). דפוסים מסוימים של שיטור ומשטרה קיימים כיום בכל חברה אנושית, ולא ניתן לתאר סדר חברתי, ביטחון אישי וסדרי שלטון ומשטר, ללא קיומה של המשטרה (גימשי, 2003, ע' 23).

אין בכוונתי להלאות את הקורא בעיסוק בסוגיות כלליות של משטרה ושיטור. ספרים קלאסיים בתחום זה, המשקפים ברובם את ההווה האמריקנית, אולם עוסקים בבעיות אוניברסאליות בשיטור הינם: "Policing Society: An Occupational View" של Clinton Terry מ-1985; וספרו המוקדם אף יותר של Fogelson R. M. "Big City Police" מ-1979.

למבקשים חומר בעברית, אפנה לספרו הממוקד של פנחס יחזקאלי (2004), "מבוא ללימודי משטרה ושיטור" מ-2004, או לספרו הארוך והמפורט יותר של דני גימשי (2003) "משטרה בדמוקרטיה" מ-2003.

מאז הקמת המשטרה הראשונה במדים בלונדון, ב-1829, מהווה מערך הסיור (Patrol) את עמוד השדרה של המערך המשטירתי (יחזקאלי, 2004, ע' 23). מצב זה אף התחזק לאחר המצאת הרכב והטלפון, שביססו דפוס פעולה תגובתי על פניות הציבור למשטרה. דפוס פעולה זה מאפיין, עד היום, כל משטרה (יחזקאלי, 2010א').

### ייעוד המשטרה ותפקידיה, וחלקם של מערכי הסיור והקהילה בהשגתם

חשיבותם של המערכים הקיימים של המשטרה ואופן התעדוף שלהם בקבלת כוח אדם ומשאבים, אמורים להיות פועל יוצא מהרלוונטיות שלהם להשגת יעדי המשטרה ותפקידיה.

סעיף 3 לפקודת המשטרה פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, מגדיר את תפקידי המשטרה בישראל:

"משטרת ישראל תעסוק במניעת עבירות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין, בשמירתם הבטוחה של אסירים ובקיום הסדר הציבורי ובטחון הנפש והרכוש".

סעיף זה המהווה נדבך מרכזי בעבודת השוטר בישראל, מגדיר את השוטר כמשרת הציבור, וכמי שאמון על בטחון הנפש והרכוש של הציבור. במכלול התפקידים שמגדיר החוק, יש למרכיבי האגף המוצע – למערכי הסיור והקהילה תפקיד מכריע (הדומיננטיות שלהם נמוכה רק בתחום התביעה לדין של עבריינים).

באשר להיבטים התיאורטיים במדעי המשטרה בכל הנוגע ל**ייעוד המשטרה, מטרותיה ותפקידיה בפועל**, יחזקאלי (2004, ע' 52) גורס כי שאלה זו טרם התגבשה די צרכה במהלך ההיסטוריה של המשטרה. מאז 1829, מועד הקמת המשטרה הראשונה במדים בלונדון, מתפקדות משטרות בעולם הדמוקרטי ללא ייעוד מוגדר ומוסכם (תפקידן של משטרות במדינות טוטליטאריות שונה). הוא (יחזקאלי, 2004, עמ' 53-60) מונה שלוש גישות בסיסיות להבנת המשמעות החברתית של המשטרה ולהבנת יעודה בחברה. שתיים מהן רלוונטיות לענייננו: **"גישת הסדר חברתי"**; ו**"הגישה ההרואית"** (הגישה האחרונה – **"הגישה המרקסיסטית"** – אינה רלוונטית ולא אעסוק בה):

הגישה הראשונה והדומיננטית במדעי המשטרה היא **"גישת הסדר חברתי"**. לפי גישה זו, ייעודה של המשטרה להשליט סדר חברתי, ולשמור על השקט ושלוות החיים (מה שנקרא בלעז, 'Peace-Keeping'). שהרי, המשטרה צמחה כתגובה לבעיות חמורות של אי-סדר חברתי, כתוצאה מתהליכי עיור ותיעוש מואצים, וזה היה הרציונל שעמד מאחורי הקמת משטרת לונדון.

שמירה על הסדר החברתי נעשית בעזרת שלושה תחומי פעילות עיקריים: **שמירה על הסדר הציבורי; אכיפת חוק; ומניעה**. מאז ה- 11 בספטמבר 2001 (ובישראל, מ- 1974) ניתן, כאמור, להוסיף תחום חדש של פעילות, והוא: **השמירה על בטחון הפנים** (שם, ע' 53).

תחום **השמירה על הסדר הציבורי** נחשב, על פי יחזקאלי, לאחד התפקידים החשובים ביותר של המשטרה, אם לא החשוב שבהם. שכן, ללא "סדר ציבורי", לא ניתן יהיה לקיים אורח חיים סדיר בחברה בעייתית וסבוכה כשלנו (עוד על "סדר ציבורי" ראה אצל גימשי, 2003, עמ' 34-35). המושג 'סדר' – 'Order' אינו מוגדר דיו, ותפקידי "הסדר הציבורי" מורכבים הרבה יותר מאשר תפקידים אחרים של המשטרה, כמו אכיפת החוק למשל. זאת כיוון, שרוב העבירות מוגדרות בבירור, אבל "סדר" הוא מושג מאד בעייתי. אי-סדר משמעותו חילוקי דעות לגבי נורמות מסוימות. לכן, קשה כל כך להגדיר ולהתערב. במצבים כאלה, רמת אי-הוודאות, שבפניה עומד השוטר, גבוהה הרבה יותר.

יחזקאלי (2004, עמ' 53-54) טוען כי העמימות הזו תורמת למצב, שבו הפרות קשות של סדר ציבורי הן, בדרך כלל העילה להקמת ועדות חקירה ולפיטורי מפקדי משטרה. הדוגמא הבולטת ביותר בישראל היא אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי, והשפעות מסקנות "וועדת אור" (2003), שהוקמה בעקבותיהם, על המשטרה, כמו גם על גורל מפקד המחוז הצפוני, המפכ"ל והשר הממונה.

דוגמא בולטת אחרת היא, למשל, המחיר האישי והציבורי, ששילמו קציני משטרה על הכישלון המשטרתי באירועי פסטיבל ערד, שבו נהרגו שלושה בני נוער. מפקד מרחב הנגב דאז, תת-ניצב יוסי אבני סיים את תפקידו בעקבות הפרשה, ונדון בבית-המשפט לשישה חודשי מאסר בפועל. קצין נוסף נשפט למאסר (קפלן, 2001).

דוגמא נוספת היא אירוע הירי על פלסטינים, בעקבות הפרות סדר בהר-הבית, ב-8 באוקטובר 1990, במהלכו נהרגו עשרות ערבים ו-140 מהם נפצעו. גם 9 מתפללים יהודים נפצעו באזור הכותל. האירוע גרר שבוע של הפרות סדר בכל הארץ, והביא במהלכן לרצח נהג מונית על רקע לאומני. בעקבות האירועים מינה ראש הממשלה וועדת חקירה בראשות האלוף במיל' צבי זמיר (הוד, 1999). כתוצאה ממסקנות הוועדה, הופסק שירותו של מפקד מחוז ירושלים דאז, ניצב רחמים קונפורט, והתערער מאוד מעמדו של המפכ"ל, דאז, יעקב טרנר.

דוגמה נוספת מחו"ל היא הדחת שלושה קצינים בכירים באיטליה, ביניהם סגן המפכ"ל האיטלקי, מפקד משטרת גנואה ומפקד היחידה למלחמה בטרור. הם הודחו בעקבות מסקנות דו"ח החקירה של צוות משרד הפנים האיטלקי, על אלימות המשטרה כלפי המפגינים נגד תהליך הגלובליזציה, במהלך ועידת ה-8 ג'י 8, באוגוסט 2001 בגנואה. במהלך ההפגנות נורה ונהרג אחד המפגינים (יחזקאלי, 2004, עמ' 54-55).

**תחום אכיפת החוק** הינו מרכיב חשוב נוסף בשמירה על הסדר הציבורי. תחום זה הפך, עם השנים, דומיננטי בעבודת המשטרה ובדימוי העצמי של השוטרים בעולם הדמוקרטי. החלק המרכזי והמוכר ביותר מתוך מכלול תחומי אכיפת החוק הוא המאבק בפשע. במהלך ההתפתחות ההיסטורית של השיטור, התבססה לה התפיסה בין המשטרות המערביות (ומשטרת ישראל בתוכן), לפיה, המשטרה הינה סוכנות למלחמה בפשיעה. זוהי תפיסה הגורסת, כי המשטרה היא מעין צבא, המגן על החברה מפני האויב מבפנים (יחזקאלי, 2004, ע' 55). יחזקאלי מדגיש כי תפיסה זו השתלטה, למרות שכלל לא ברור הקשר בין הפעילות המשטרית והירידה (או העלייה) בפשיעה. על כן, אימוצה של התפיסה הזו יצר בעיות לא מבוטלות למשטרות בעולם המערבי: היא פגעה בתרבות הארגונית שלהן והפכה אותה ללוחמנית, למרות שהמשטרה היא גם גוף המספק שירות; פגמה ביכולתן של משטרות לספק שירות איכותי לתושבים; כמו גם בחלוקת העוצמה הפנימית בין המערכים



המרכיבים את המשטרה, ועוצמה משמעה בין היתר העדפה תקציבית, תשומת לב עודפת של הפיקוד ועוד.

זו הסיבה למשל, שגימשי (2003, ע' 33) מגדיר את תפקיד המשטרה בתחום זה כ"פיקוח על הפשיעה" ולא כהורדת פשיעה או מלחמה בפשיעה.

התחום השלישי שבו פועלת המשטרה לשמירת הסדר החברתי, על פי יחזקאלי, הוא **תחום המניעה וההרתעה**. כזכור מן הפרקים הקודמים, זה התפקיד הראשוני של המשטרה הממוסדת בלונדון, ועד היום יש הרואים בו את האלמנט החשוב ביותר בגישת הסדר החברתי. היטיב לבטא זאת המפכ"ל לשעבר אסף חפץ (יחזקאלי, 2004, ע' 55):

היכולת של חברה להשיג איכות חיים, בעזרת כוח שיטור קטן יחסית, בנויה על ההנחה, שלרובה המכריע של האוכלוסייה הוויה שאינה עבריינית. התמקדות המשטרה חייבת להיות דווקא באחוז זה של 'לא עבריינים'. שכן, המשטרה אינה בנויה לתת מענה אפקטיבי לכל האוכלוסייה העבריינית. היא אינה מסוגלת לחסום עברייני בעת פעולתו, או לבלום תופעות שמקורן חברתי, פוליטי, אורבני וכדומה. על כן, היא חייבת **לספק הרתעה**. הרתעה זו, היא שתחזיק את האחוז הגדול של 'חסרי ההוויה העבריינית', **בצד שומרי החוק**. היא מושגת בעצם העובדה שהמשטרה לוכדת חלק ממצעי העבירות ונותנת לכך הד תקשורת.

(שם)

הגישה השנייה שמביא יחזקאלי להבנת המשמעות החברתית של המשטרה ולהבנת יעודה בחברה קרויה "**הגישה ההרואית**". מקורה של גישה זו בטיעון האנגלי, שהמשטרה, בגלל שהיא הסוכנות המרכזית של הסמכות והסדר החברתי, תורמת לקידום ההתפתחות התרבותית, דרך סוג היחסים שהיא מפתחת כלפי האזרחים. גישה זו נתפסת במקומותינו כנאיבית משהו, אבל, היא מקובלת מאוד, למשל, במשטרה הבריטית. יחזקאלי מביא כדוגמה את העובדה שמשטרת לונדון תוכננה, במקור, לפעול ללא נשק חם, ושרוב שוטרי בריטניה בוחרים לפעול כך גם היום.

גם "השיטור הקהילתי" נולד כחלק מגישה זו, מתוך אמונה, שהמשטרה יכולה לעצב מחדש את הקהילה שבה היא מתפקדת. יחזקאלי מביא כדוגמה את מפקדה לשעבר של משטרת צ'רלסטון, דרום קרוליינה, ראובן גרינברג, שטען, כי כאשר המשטרה אינה אלימה מגיב הרחוב בהתאמה. גרינברג צייד את שוטרו באקדחי קולט ישנים, מפחידים למראה, אולם כבדים וקשים לתפעול, והתגאה בכך, שבשמונה שנות כהונתו הראשונות (גרינברג שימש בתפקדו 23 שנים...) נורה רק אדם אחד למוות על-ידי המשטרה. באירוע זה בוקרה המשטרה בתקשורת על שאיחרה לירות ולהרוג, וגרינברג הטיף לשוטריו, כי זו ההוכחה

הטובה ביותר לכך שהמשטרה פעלה נכון. על המשטרה לירות רק לאחר שיהיה ברור, לא רק לשוטרים, אלא גם לאזרחים, שהיו באירוע, שאין מנוס מכך (יחזקאלי, 2004, ע' 56).

תפקיד שיחזקאלי איננו מדגיש ומובלט אצל גימשי (2003, עמ' 36-37) הוא **מתן השירות לציבור**. הפונקציה של מתן שירות הינה מרכזית בעבודת המשטרה והיא כוללת מגוון רחב מאוד של נושאים: מתן מידע, טיפול באבידות ומציאות, מתן רישיונות, סיוע לאוכלוסיות חלשות, טיפול ראשוני בחולי נפש, חילוץ כלי רכב, חיפוש אחר נעדרים, מתן הרצאות, ביצוע פעילות חברתית עבור אוכלוסיות נוער או קשישים, סיוע במצבי חירום (שריפות, שיטפונות, קריסת מבנים), פיתרון לסכסוכים, הסרת מפגעים ועוד (שם).

יחזקאלי (2004, ע' 60) מוסיף ייעוד לאלה שבספרות ה"קלאסית" של מדעי המשטרה: "ייעודה העיקרי של המשטרה, מעצם היותה הסוכנות החברתית הזמינה העיקרית, 24 שעות ביממה, לעשות את כל מה שאין מישהו אחר שיעשה ברגע נתון, כאשר נזקקים לה".

#### **מי מגורמי המשטרה הוא המשפיע ביותר על השגת ייעוד המשטרה ותפקידיה?**

לוח מס' 1 מלמד על תרומתם הישירה של גורמי המשטרה השונים להשגת ייעודה ותפקידיה. הצבתי בצידה האחד של המטריצה את גורמי המשטרה השונים ובצידה האחר – את התפקידים.

ניתן להיווכח על נקלה בחשיבותו של מערך הסיור להשגת תפקידי המשטרה: הסיור, מתוקף היותו הגוף הגדול ביותר, המצוי בשטח 24 שעות ביממה, ובעל החיכוך המשמעותי ביותר עם הציבור – הוא המעניק שירותי תגובה ויוזמה, תוך צורך מתמיד בשיתוף פעולה עם הציבור:

לוח מס' 1 : דומיננטיות הסיור, ביחס לגורמי המשטרה השונים להשגת  
ייעודה ותפקידיה

קהילה ומשמר אזרחי	סיור	חקירות	מודיעין	הגורמים התפקידים
X	X		X	מניעת עבירות
	X	X	X	הרתעה
	X ראשונים להגיע לזירות העבירה	X	X	גילוי עבירות
X	X		X	ההשפעה על הרחוב (הגישה ההירואית)
	X		X	שמירת סדר החיים התקין
	X בנוסף ליחידות ייעודיות			שמירת הסדר הציבורי
		X		חקירת עבירות
	X			שירות לציבור
	X			לעשות את כל מה שאין מישהו אחר שיעשה ברגע נתון

## ניגודי תפקידים של המשטרה והשלכותיהם

על פי יחזקאלי (2004; 2010א'), אחת הסיבות לכך שמשטרות פועלות ללא ייעוד מוגדר ומוסכם היא, שקיימים סתירות וניגודי תפקיד רבים בתוך מכלול התפקידים המשטריים, עד כי בלתי אפשרי להגדיר יעוד מוסכם. נציין לדוגמה שני ניגודי תפקיד עיקריים:

**ניגוד תפקיד ראשון הוא הניגוד בין תפיסת השוטרים את תפקידי המשטרה, כפי שהם נתפסים בעיניהם, לבין התפקידים האמיתיים בפועל:** שוטרים סבורים, הן בגלל סדרות הטלוויזיה המשטרתיות והן בשל התרבות הארגונית המשטרתית, עליה עוד נרחיב את הדיבור, כי עיקר תפקידם הוא המאבק בפשיעה. אולם, ניתוח עיסוקים של השוטרים במדינות מערביות וגם בארץ, מלמד, כי 70%-95% מזמנה של המשטרה מוקדש לפעילויות חברתיות במהותן, כמו: ההתמודדות עם התנהגויות סוטות, עם אלימות לסוגיה, הגנה על ילדים בסיכון ומתן אינפורמציה כללית לאוכלוסייה בתחומים הללו (יחזקאלי, 2004, ע' 59; ראה גם אצל: Haig, 1992; Duncan, 1992).

**ניגוד שני הוא בין הצורך לשרת את הציבור בגישה שירותית, לבין הצורך להתמודד עם עבריינים או לפעול בתחום בטחון הפנים.** יחזקאלי מצטט את המפכ"ל לשעבר, הרצל שפיר אשר טען כי תחום ביטחון הפנים נוגד לחלוטין את ההיבטים השירותיים בעבודת השוטר. זאת, כיוון ששוטר חייב להסתכל על אזרח בראיה חיובית, ואילו בתחום בטחון הפנים, הצורך לאתר מפגעים פוטנציאליים מחייב את השוטר להסתכל על אנשים, קודם כל, כחשודים פוטנציאליים (יחזקאלי, 2004, עמ' 59-60).

לניגודי התפקיד הללו יש השפעות על השוטר. הם יוצרים אצלו תסכולים רבים. זה מוביל ליצירת תת-תרבות משטרתית, המאופיינת על-ידי סודיות גבוהה מאד ויחס מאד ציני וחשדני כלפי הציבור. לעתים, ניגודים אלו מביאים למורל נמוך ואף להתפטרויות, בעיקר בשנים הראשונות של השירות (יחזקאלי, 2004, ע' 60).

לא פחות מהסתירות ומניגודי התפקיד הללו, קיימות גם ציפיות סותרות של הציבור מן המשטרה. אותם אנשים, בזמנים שונים, יכולים לדרוש מהמשטרה דרישות שונות.

קיימים גם חילוקי דעות בסיסיים יותר באשר לחלוקת הזמן והאמצעים המשטריים. יש מגזרים הדורשים שירותים קהילתיים, יש כאלה הדורשים מאמץ מוגבר בתחומי בטחון הפנים, ויש הדורשים לחימה בפשיעה (יחזקאלי, 2004, ע' 57).

באיזה מגזר ממגזרי המשטרה מתרכזים רוב ניגודי התפקיד וחילוקי הדעות?  
 לוח מס' 2 ממחיש לנו כי רוב הניגודים מתרכזים במקצוע הסייר.

לוח מס' 2: חלקו של מערך הסיור בניגודי התפקיד של מקצוע הסיטור

משמר אזרחי	סיור	חקירות	מוזיעין	הגורמים התפקידים
	X			הניגוד בין תפיסת השוטרים את תפקידי המשטרה, כפי שהם נתפסים בעיניהם, לבין התפקידים האמיתיים בפועל
	X	X		הניגוד בין הצורך לשרת את הציבור בגישה שירותית, לבין הצורך להתמודד עם עבריינים או לפעול בתחום בטחון הפנים

יחזקאלי (2010א') טוען, כי דילמות רבות באות לידי ביטוי באופן המוחשי ביותר, דווקא ברמת השטח, בעיקר אצל שוטרי הסיור. העובדה שאין "אבא" למערך הסיור מביא לחוסר מודעות ולחוסר טיפול בניגודי התפקיד הללו. הוא "מקבע" אותם ויוצר ברמת השטח "תת תרבות" בדרך של "התארגנות עצמית"<sup>2</sup>, וללא יד מכוונת מלמעלה. השוטרים הם הפותרים את הניגודים בדרכם שלהם, שפעמים רבות היא מקור לא אכזב לפרשיות שונות המביכות לא אחת את פיקוד המשטרה.

כך לדוגמה, מנסה המשטרה מזה שנים רבות מנסה לשפר את רמת השירות לציבור ונכשלת בכך, לאורך זמן. לחולשת מערכי הסיור והקהילה יש, ללא ספק, חלק משמעותי בכך (שם).

<sup>2</sup> "התארגנות עצמית": תהליך המתרחש במערכות מורכבות, כאשר מבנים חדשים, תבניות ותכונות מתהווים ללא פיקוד או הכוונה. גורמים שונים במערכת חוברים יחד ללא הכוונה ויוצרים משהו שלא ניתן היה לעשות במבנים הקיימים. "התארגנות עצמית" היא תהליך שמתרחש בכל מערכת ובכל חלקי המערכת. תכונת "ההתארגנות העצמית" זקוקה ל"מערכת מורכבת" לא ליניארית ולתנאים מתאימים, המתוארים בדרך כלל כמצב של חוסר שיווי משקל, על מנת להתחיל לפעול (רזי ויחזקאלי, 2007, עמ' 105-110, 223).

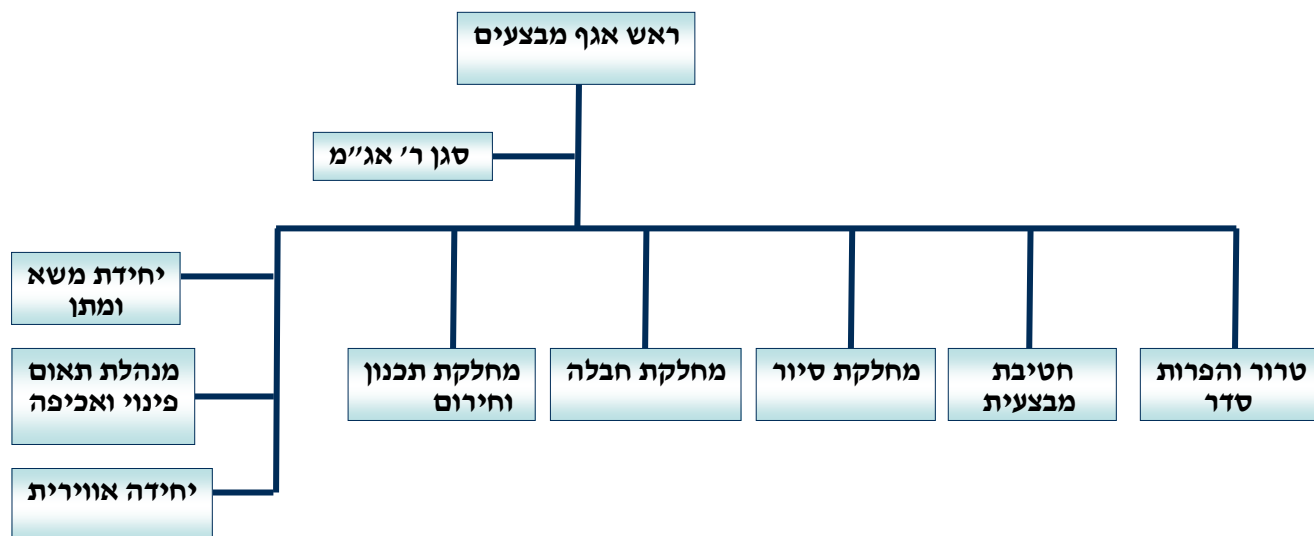
## פרק שני: אגף המבצעים במשטרת ישראל

מערך הסיור הוא חלק מאגף המבצעים במשטרת ישראל שבראשו עומד קצין בדרגת ניצב. האגף משמש כגורם מטה האחראי לתיאום והפעלה של יחידות וכוחות לצורך מילוי משימות המשטרה בתחום המבצעים, בטחון הנפש והרכוש, בטחון הפנים, שמירת סדר ציבורי, מניעת עבירות ושמירה ואבטחת עצורים (רמ"ח סיור, 2010).

ברמת המטה (ראה תרשים מס' 1) מורכב האגף ממחלקות הממלאות תפקידי מטה כמו: פיקוח ובקרה, הנחיות מקצועיות ליחידות השטח, פיתוח תורות מקצועיות ותיאום פעילות ברמת המטה הארצי.

מערך הסיור המיוצג על ידי מחלקת סיור הינו חלק מאגף המבצעים – מחלקה אחת מתוך שבע מחלקות ועוד 4 יחידות, הכפופות כולן לראש האגף (רמ"ח סיור, 2010).

תרשים מס' 1: אגף המבצעים – עץ מבנה  
מתוך מבנה וארגון משטרת ישראל- אגף תכנון



**פירוט המחלקות באגף (רמ"ח סיור, 2010):**

**מחלקת מבצעים וביטחון פנים:** מהווה צומת מרכזי לתיאום וריכוז עבודת המטה בנושא ביטחון הפנים. המחלקה עוסקת בגיבוש תוכניות מבצע ארציות, ובכתיבת פקודות הנוגעות להפעלה המבצעית של כלל משטרת ישראל. ניתן לומר בבירור, שמחלקה זו גוזלת את עיקר הקשב של ראש האגף.

**חטיבת האבטחה:** אחראית למתן הנחייה מקצועית בתחומי האבטחה ורישוי העסקים ליחידות המשטרה, לגופים מאובטחים ולמוסדות ציבור כמו: מוסדות חינוך, תחבורה ציבורית, או נמלי ים ותעופה.

**מחלקת מעברים:** אחראית על כל נושא המעברים הביטחוניים בינינו לבין הרשות הפלסטינית בכל הקשור להנחיות מקצועיות, פיקוח ובקרה.

**מחלקת החבלה:** אחראית להפעלת מערך החבלה, שמטרתו לטפל באירועי חבלה ולפעול למניעתם, הכוונה בעיקר להתמודדות עם פעילות טרור.

**מחלקת תכנון וחירום:** נושאת באחריות מטה להיערכות ולמוכנות המשטרה במצבי חירום, בתחומי ביטחון הפנים והסדר הציבורי.

**מחלקת טרור והפרות סדר:** אחראי לפיקוח בקרה ומתן הנחיות מקצועיות ליחידות המיוחדות הפועלות במשטרה במצבי שיגרה וחירום.

**מחלקת הסיור:** יפורט בהמשך.

### **פירוט היחידות באגף**

**יחידת משא ומתן:** מטפלת באירועים משבריים הדורשים ניהול משא ומתן מקצועי המבוסס על ידע מתחום מדעי ההתנהגות, לקיחת בני ערובה או ניסיון התאבדות.

**יחידת המסוקים:** מפעילה מסוקי משטרה, הנוטלים חלק בפעילות למניעת טרור, פשיעה, לכידת עבריינים כולל עברייני תנועה, על ידי ביצוע פעילות אכיפה מהאוויר בתחום זה.

**יחידת מתפ"א (מנהלת תיאום פינוי ואכיפה):** המרכזת את כל נושא ביצוע ההריסות כנגד תופעת הבנייה הבלתי חוקית הקיימת במדינה.

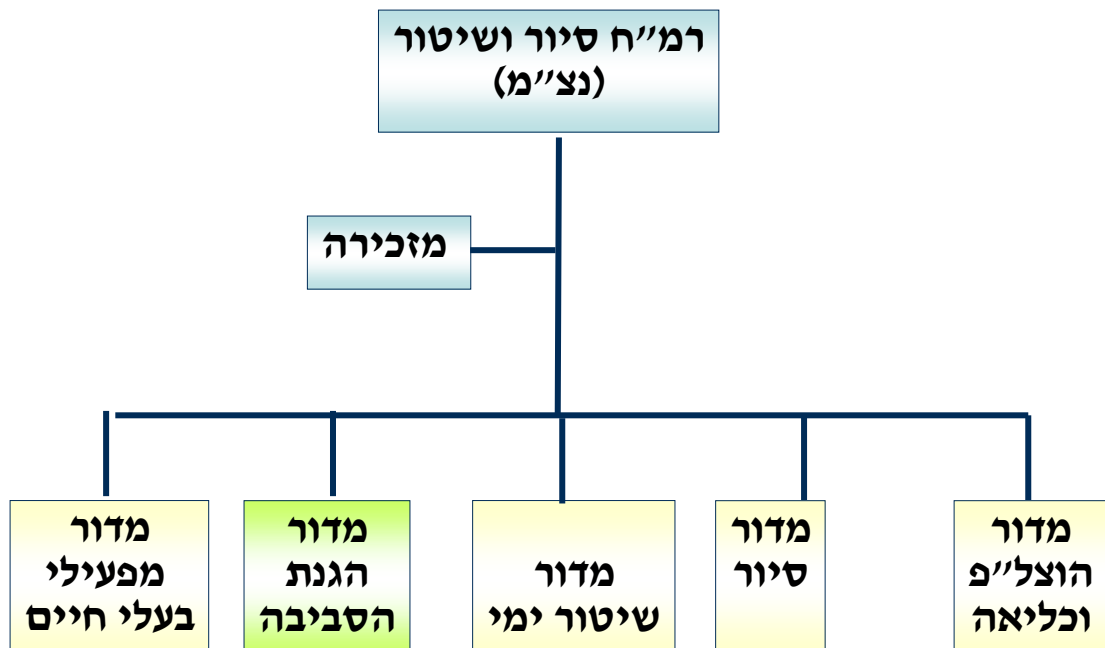
לפי תרשים מס' 1 ניתן לראות, כי מחלקת הסיור הינה רק אחת מבין מחלקות ויחידות רבות הדורשות תשומת לב רציפה. עיקר תשומת הלב של הפיקוד מתמקדת במשימות המבצעיות השוטפות, וכך נותר לו זמן מועט וקשב למיסוד, לארגון ולדאגה למערך הסיור, לבעיותיו ולתקציביו.

### מחלקת הסיור (ראה תרשים מס' 2)

מחלקת הסיור מורכבת מחמישה מדורים. בראשה עומד קצין בדרגת ניצב-משנה, והיא נושאת באחריות מטה לתפקודו המקצועי של מערך שוטרי הסיור הכולל את: מדור הסיור, מערך הכליאה וההוצאה לפועל, מערך בעלי חיים ומפעיליהם, מערך השיטור הימי ומפעיליהם ומדור איכות הסביבה.

### תרשים מס' 2: מחלקת הסיור

מתוך מבנה וארגון משטרת ישראל- אגף תכנון





### מדור סיור (3 תקנים)

מדור הסיור הינו המדור הדומיננטי והקטן ביותר לענייננו. ייעודו של המערך שעליו הוא מופקד לתת מענה מיטבי, מהיר ומקצועי לפניות הציבור, וזמינות ומוכנות מבצעית לכל תרחיש. בהיות הסיור אחראי על אזורים טריטוריאליים, הוא פועל 24 שעות ביממה. הסיור הוא הראשון להגיב ולטפל בכל תרחיש. מבצע פעילות יזומה, תוך נוכחות ובולטות למניעת פשיעת רחוב ולהגברת הביטחון האישי.

גודלו של המדור ביחס לאגף המבצעים כולו הוא 3 תקני קצינים בלבד – ראש מדור בדרגת סגן ניצב ועוד שני קציני מטה, מתוך סך כל 440 התקנים באגף המבצעים (רמ"ח סיור, 2010), זאת בעוד שלרשות מגזרי החקירות המודיעין והתנועה עומד מטה חזק, עם עשרות קצינים, המפקחים ומבקרים את אופן ביצוע היחידות,

שלושת התקנים הללו אחראים על עבודתם של כ- 3500 שוטרים וקצינים, כולל שוטרי סדיר המוצבים במשרדי הסיור בתחנות (שח"ם). לשם המחשה, אגף החקירות כולו חולש על עבודתם של כ- 3,500 שוטרים וקצינים; אגף המודיעין כולו חולש על עבודתם של כ- 2,600 שוטרים וקצינים; ואגף התנועה חולש על עבודתם של כ- 2,700 שוטרים וקצינים.

בראש מדור הסיור עומד קצין, ראש מדור בדרגת סגן-ניצב וכן שלושה קצינים בדרגת רב פקד, העוסקים באחריות מטה לכמות הגדולה ביותר של שוטרים- 3500 שוטרים הפועלים ב- 360 ניידות סיור הפזורות בתחנות המשטרה והמרחבים האופרטיביים.

תפקידי מדור סיור (3 תקנים):

- כתיבת תורת הפעלה, עדכון נהלים והנחיות מקצועיות.
- מתן ייעוץ מקצועי ליחידות השטח.
- אפיון מערך המחשוב, הטמעה ובקרה.
- קביעת יעדים ושיטות עבודה לייעול פעילות הסיור.
- סיוע בהכשרה מקצועית בהתאם לשינויים המתרחשים בשטח.
- הכשרה מקצועית, פיקוח ובקרה על פעילות המוקדים במשטרת ישראל.
- אפיון אמצעים וציוד ייעודי עבור הסיירים.
- תיאום עם גורמי פנים משטרתיים וגורמים חיצוניים.
- קיום ימי עיון והדרכות מקצועיות.

### **מדור כליאה והוצל"פ (23 תקנים):**

- פיקוח, בקרה והנחייה ברמת השטח בתחום ההוצאה לפועל והכליאה.
- ייעוץ מקצועי לגורמי משטרת ישראל בהתאם לתחום העיסוק.
- מעורבות בשינויי חקיקה המשפיעים על המשימות וייעוד המערך.
- תיאום, סיוע והידוק שיתוף הפעולה עם יחידות השטח, שירות בתי הסוהר וגופי גבייה ואכיפה אזרחיים-שלטוניים.
- כתיבת תורת הפעלה, נהלים והנחיות מקצועיות.
- הפעלת מרכז שליטה אחוד עם שירות בתי הסוהר לטיפול בזימון וליווי עצורים על פי בקשות של יחידות החקירה המשטרתיות.

### **מדור שיטור ימי (10 תקנים):**

- כתיבת תורת הפעלה, נהלים והנחיות מקצועיות.
- אפיון ורכש אמצעים, ציוד ייעודי, וכלי שיט.
- תחזוקה שוטפת וסיוע ליחידות המבצעות בשטח.
- הכשרת המערך כולל הכשרה בסיסית (הסמכת ימאים).
- פיקוח, בקרה והנחייה ברמת השטח.
- תיאום עם גורמי חוץ, צה"ל, חיל הים ומשרדי הממשלה.
- מעניק שירות לכ- 80 שוטרים.

### **מדור בעלי חיים (20 תקנים):**

- כתיבת תורת הפעלה, נהלים והנחיות מקצועיות.
- אפיון ורכש אמצעים, ציוד ייעודי ובעלי חיים.
- ניהול תקציב לתחזוקה וסיוע ליחידות המבצעות בשטח.
- הכשרת המערך המבצעי כולל הסמכה והדרכות.
- פיקוח, בקרה והנחייה ברמת השטח וגורמים אזרחיים.
- שיתוף פעולה עם צה"ל ושירות בתי הסוהר (שב"ס).

- פיקוח וטרינרי על מערך בעלי חיים.
- מעניק שירות לכ- 90 שוטרים.

**מדור איכות הסביבה (12 תקנים):**

- פיקוח, בקרה והנחייה ברמת השטח.
- כתיבת תורת הפעלה, נהלים והנחיות מקצועיות.
- ייעוץ מקצועי לגורמי משטרת ישראל בתחום הגנת הסביבה.
- קיום ימי עיון והדרכות מקצועיות במסגרות הכשרת השוטרים.
- אכיפה והגשה כתבי אישום בעבירות המתייחסות לאיכות הסביבה ולצער בעלי חיים.
- תיאום, סיוע ושיתוף פעולה בין המשרד, להגנת הסביבה ויחידות משטרת ישראל.

### **קצין מוקדים ארצי**

במסגרת תפיסת הפיקוד והשליטה החדשה שאושרה על ידי המפקח הכללי, בשנת 2009 בוצע רה-ארגון והוחלט על העברת האחריות בתחום המוקדים ממדור סיור למחלקת מבצעים באגף המבצעים. אולם, מדור סיור הינו המנחה המקצועי בנושאים הרלוונטיים לעבודת מערך הסיור בהקשר לסיווג והגדרת אירועים המטופלים, הן על ידי המוקדים הארציים והן על ידי ניידות הסיור המגיבות 24 שעות ביממה, ועוסקות בתחומים מגוונים כגון:

- ביטחון – מחפץ חשוד ועד פיגועים פליליים וביטחוניים.
- פלילים – מתן מענה לאירועי מוקד על פורצים בדירות ובעסקים ומניעת התפרצויות על ידי נוכחות ובולטות במקומות מועדים לפעילות פלילית.
- סדר ציבורי – טיפול באירועי סדר ציבורי, אלימות, תקיפות, קטטות, טיפול בשיכורים ומסוממים.
- איכות חיים – הקמות רעש, טיפול בהומלסים.
- רישוי- עסקים – מועדונים, טיפול ברוכלות ובמאתרים בעיתיים.
- מניעת תאונות דרכים – רישום דוחות תנועה וביצוע מחסומים.
- פעילות יזומה – בתחום מניעת פעילות חבלנית עוינת, איתור שוהים בלתי חוקיים, רישום דוחות למעסיקים, מלינים, ומסיעים ואבטחת מוסדות חינוך.

שוטר הסיור (הסייר) במדים הוא המייצג העיקרי של החוק ושלטון החוק כלפי הציבור. בניגוד למצב השורר בדרך כלל בארגונים, לפיו ככל שעולים במדרג הארגוני כך גדלים הסמכויות, הרי שבמשטרה המצב הוא הפוך: סמכויות השוטר בשטח עצומות: לתפוס עבריינים, לעצור או לשחרר; לרשום דו"ח או לסלוח; להגיב בתקיפות או להבליג... (יחזקאלי, 2010א').

שוטר הסיור בא במגע בלתי אמצעי עם הציבור, עם אזרחים שומרי חוק ועם עבריינים. הוא הכתובת המיידית והעיקרית לפניות של אנשים הנמצאים במצוקה במשך 24 שעות ביממה. מקצועיותו המרכזית היא לטפל באנשים ובמצבים על מנת להשיג את תכלית המשטרה. בין תפקידיו המרובים ניתן למנות: אכיפת החוק, מניעת פשיעה, טיפול בסכסוכים, פיקוח על רישוי עסקים, מעצר חשודים, פינוי פולשים, הכוונת תנועה, טיפול ראשוני בקורבנות עבירה, הצלת חיי אדם, טיפול בהפרות סדר ובעסקים, שמירת הסדר באירועים ציבוריים, חיפוש אחר נעדרים, טיפול בשיכורים ובמסוממים, טיפול בחסרי בית, ביצוע פקודות של בתי משפט, טיפול בחפצים חשודים ולכידת עבריינים נמלטים. ועוד מגוון רחב של תפקידים שעוסק בהם הסייר בהתמודדות היומיומית עם בעיות שונות שמתרחשות בשטח (רמ"ח סיור, 2010).

יצוין, כי אין חילוקי דעות במשטרה באשר לקביעות אלה. די אם אציין מספר אמירות של מפקדים בנוגע לסוגיה זו, ממסמך דיון השר לביטחון פנים, מר צחי הנגבי, מה- 24 ביוני 2003<sup>3</sup>: דברי ראש אגף מבצעים ניצב דודי כהן (המפקח הכללי כיום): "הסיור ראוי לשדרוג. זה טוב למשטרה וטוב לשירות לציבור. מול כ- 4000 שוטרים פועל (רק) ראש מדור סיור, ועל תורת הלחימה (התו"ל) אחראי קצין בדרגת רפ"ק".

באותו מסמך ראש אגף משאבי אנוש לשעבר, ניצב אבי טילר ציין כי "יש קונצנזוס במשטרה על הצורך לשדרג את הסיור". והמפקח לשעבר שלמה אהרונישקי: "המבצעים **בלעו** את הסיור, שנמצא בקו הראשון. זהו הגוף המרכזי שפועל בתחום הביטחון". מסיכום והנחיות השר לביטחון הפנים באותו המסמך: "הנני מזדהה עם הגישה שחשיבות הסיור גדלה. אלה הפנים של המשטרה. זהו הכוח שבא במגע ראשון עם הציבור כל השנה. (נדרש) חזון, חיזוק הסיור ויכולתו להגשים את אחריותו מקובל עליו לחלוטין".

---

<sup>3</sup> סימוכין: 1-20/24119 מ.

## **האם מערך הסיור במתכונתו הנוכחית אכן מממש את ייעודו? – חולשות ובעיות תפקוד**

להלן תיאור חולשותיו של מערך הסיור, כפי שהועלו על ידי קבוצת מיקוד של קצינים שוטרי סיור וכן בועדות השונות שהוקמו על ידי פיקוד משטרת ישראל לבחינת מערך הסיור, מתוך מסמך אגף המבצעים מה- 25/07/2004, וכן ממספר ועדות שהוקמו בעבר לבחינת מערך הסיור: עבודת מטה "סייר 2000" בראשות ניצב יעקב בורובסקי, עבודת מטה בראשות ניצב שחר איילון בשנת 2001-2002 ועבודת מטה בראשות ראש אגף כח אדם, ניצב אבי טילר, בשנים 2002-2003:

**רמת מטה מערך הסיור:** מצומצמת מאוד ונתפסת כחסרת השפעה על רמת השטח. מטה מדור סיור במתכונת כוח האדם, העומד לרשותו קצין בדרגת סני"צ ושלושה קצינים נוספים בדרגת רב פקד אינם מסוגלים לבצע את המשימות הנדרשות בכל הקשור למתן הנחיות, כתיבת נהלים וביצוע תהליך של פיקוח ובקרה, ולכן השפעת המדור על רמת השטח מועטה.

**היעדר תפיסת הפעלה ארצית** מעודכנת, אחידה ומחייבת לכלל יחידות הסיור, הפרוסים במרחבים ובתחנות האופרטיביות תוך הגדרת כמות ניידות לעמידה ביעדים, אופן הטיפול באירועים, ביצוע תערוף לאירועים, תמהיל כוח האדם בניידות וכמובן סוגי הניידת המותאמים לאופי היחידה.

**מצבת כוח אדם בסיור:** לרמת המטה אין השפעה על מצבת כוח האדם ביחידות הסיור, ולמפקדים ברמת השטח יש יד חופשית לוויסות תקינת כוח האדם. עיקר הפיקציות והתקנים הפנויים לגיוס הם ממערך הסיור. הסיור מהווה את מאגר כוח האדם הגדול ביותר והמקצועי שממנו מעבירים המפקדים שוטרים ליחידות אחרות, לעיתים, תוך נגיסה משמעותית בתקני הסיירים לטובת תפקידים אחרים, לדוגמה: הקמת יחידות סיור מיוחדות, "שיטור משולב" (עם פקחים עירוניים), מרכזי שיטור קהילתי (מש"קים) (אופק, 2004), וכן, הקמת מרכזי שליטה מחוזיים על חשבון מערך כוח האדם בסיור.

נתוני הגיוס למערך הסיור נמוכים מאוד בהשוואה לשאר המגזרים. שוטרים רבים מבקשים להתגייס למשטרת ישראל אך לא למערך הסיור, שהעבודה בו נתפסת כסיזיפית והקשה מכולם. קיים חוסר אחידות בתקינת משרדי הסיור הפזורים בתחנות המשטרה. בעקבות המחסור התמידי בכוח אדם לעומת גידול במשימות, שוטרי הסיור אחרי פרק זמן קצר מפעילים לחץ לעבור למגזרים אחרים, והמחסור בשוטרי סיור מושלם על ידי כוח אדם פחות מקצועי (שוטרות שרות חובה, ומתנדבי המשמר האזרחי).

**ריבוי משימות:** מערך הסיור עובד במצב תמידי של "כיבוי שריפות" בשל עומס האירועים ומיעוט ניידות לטיפול. על כן, אין לסיור יכולת אמיתית לפעול בפעילות יזומה.

**חוסר מקצועיות בסיור:** מקצועיות השוטר אינה מספקת ומתבססת על השכלה מקצועית חלקית וניסיון אישי שנרכש בעיקר בשטח. אין מספיק הכשרות לשיפור ושימור הידע, לא מבוצעת בשטח חניכה של שוטרים צעירים על ידי שוטרים ותיקים בשל המחסור בכוח אדם, תחקירים מקצועיים כמעט ולא מתבצעים באירועי השגרה. זאת ועוד, ישנם קצינים שמגיעים למגזר הסיור והם אינם בקיאים ברזי המקצוע, וקיים חוסר ביכולת טכנולוגית לפיקוח מקצועי של קצינים ושוטרים. ריבוי תחומי העיסוק של הסיור אף הוא מהווה פרמטר שפוגע במקצועיות, וכן תמהיל כוח האדם: שוטרות שירות חובה ומתנדבים, שהם בעלי הכשרה נמוכה ומועסקים בסיור.

**היעדר הרתעה:** קיימת יכולת הרתעה נמוכה של ניידות הסיור. הגורמים לכך הם: הרכב כוח האדם בניידת – כיום, רוב ניידות הסיור מאוישות בשוטר סיור עם מתנדב או שוטרת שירות חובה, שעברה הכשרה מועטה והינה צעירה מכדי לבצע משימות כה מורכבות ובעייתיות. הדבר גורם לכך שהשוטרים מרגישים חוסר בטחון בחיכוך עם עבריינים זוטרים או בכירים. גם איוש ניידות "השיטור המשולב" עם פקחי הרשות המקומית בעייתי, שכן התחושה במקרים רבים במשטרה היא, שפקחי הרשות המקומית המשולבים בניידת נמנעים במכוון ממצבי חיכוך עם עבריינים או אירועים חריגים המתרחשים בשטח.

**שחיקה בקרב הסיירים:** שוטרי הסיור מרבים בהתפטרות ובבקשות לעבור מיחידות הסיור לאחר פרקי זמן קצרים בתפקידם. זאת, בשל הלחץ הרב בו הם נתונים בריבוי האירועים במיעוט כוח האדם וריבוי המשימות. כתוצאה מכך, ניתן לראות לעיתים קרובות ביחידות הסיור שוטרים צעירים (כשנתיים בממוצע בתפקיד), המשמשים ראשי משמרות, שאמורים להוביל בניסיון ובמקצועיות ולחנך את הדור הצעיר.

**מוטיבציה נמוכה לשרת בסיור:** הסיור נתפס כבעל מעמד נחות מבין היחידות המשטרתיות. הדבר נובע מאופי המשימות שכביכול נחשבות "למשימות האפורות" שהינן באחריות הסיור, כגון: ליווי עצורים, שמירה בבתי חולים, שמירה על רכבים גנובים ועוד. מפקדים נוטים להעביר שוטרים ממגזרים אחרים כ"עונש" ליחידות סיור. גיוס ישיר של שוטרים חדשים למגזרי החקירות והבילוש פוגעים בסיירים הותיקים, המעוניינים לעזוב לאחר שירות של כמה שנים, עקב השחיקה העצומה הקיימת בסיור.

**רכב וציוד בשירות הסיור:** כלי הרכב הפועלים כיום אינם מתאימים לעבודת הסיור. לא בוצע אפיון ודיגום של רכבי הסיור, ואף יש בעיית תקציב לרכישת הרכבים. זיווד הניידת לא נבחן כבר שנים רבות. אין הבחנה בין כלי הרכב הנדרשים לאופי התחנה בה פועלים

הסיירים: ניידת כפרית, ניידת עירונית וכדומה. יש צורך לקבוע תקינה מסודרת של כמות הרכבים הנדרשת בכל יחידה בהתאם לאופייה.

**יכולות טכנולוגיות:** בשנים האחרונות הוכנסו מספר מערכות טכנולוגיות וכן מחשוב בניידות ומוקדים ממוחשבים. השנה, הוחל בהפעלת מערכת "שירת הסירנה" שאמורה להציג את פעילות האגפים אגף מבצעים, אגף תנועה ואגף קהילה לפעילות מערך הסיוור בשטח.

חולשותיו של מערך הסיוור באות גם לידי ביטוי בכמות הוועדות שקמו בעשור האחרון על ידי פיקוד משטרת ישראל על מנת לבחון כיצד ניתן לחזק, לייעל, ולשפר את עבודת הסיוור:

- **עבודת סייר 2000:** הוקמה בשנת 1999 בראשות סגן ראש אג"ם, ניצב יעקב בורובסקי. עבודת המטה בחנה את ייעוד המערך, תפקידיו, מבנה משרד הסיוור, אמצעים נדרשים, כוח אדם ושיטת הבקרה והדיווח. מסקנות הוועדה: יש צורך לקבוע אזורי סיוור קבועים, זמני תגובה לטיפול באירועים וכמו כן, לתגבר את מערך הסיוור בכח אדם נוסף.

- **עבודת אגף הסיוור 2001-2002:** עבודת מטה בראשות ניצב שחר איילון. הוועדה בחנה את החלופות הארגוניות לשדרוג מערך הסיוור וחיזוק מערך התנועה. החלופה שנבחרה, הקמת אגף השיטור על בסיס אגף התנועה ומחלקת הסיוור. עבודת מטה זו לא מומשה בשל העיסוק הארגוני בביצוע ההתנתקות בשנת 2005, ואיחוד אגפי החקירות והמודיעין.

- **עבודת מטה לחיזוק מערך הסיוור ומערך התנועה שנת 2004-2005:** עבודת מטה בראשות ניצב דן רונן, אשר מטרתה לבחון חלופות ארגוניות לשדרוג מערך הסיוור וחיזוק מערך התנועה. המסקנה הייתה שיש להקים אגף שיטור על בסיס אגף התנועה ומחלקת סיוור. עבודה זו לא מומשה.

**להלן ריכוז ממצאי הוועדות האסטרטגיות והבעיות המרכזיות כפי שזוהו על ידי הצוותים שהוקמו בעשור האחרון בראשות מפקדים בכירים (שפורטו קודם לכן בעבודתי):**

- מערך הסיוור מתקשה לתת את המענה הבסיסי לציבור
- אין תורת הפעלה שלמה ומגובשת.

- אין הגדרה ברורה של רמת השירות המינימאלית הנדרשת- סל שירותים הבסיסי.
- מיקום הסיור במבנה הארגוני לא מייצג את חשיבותו.
- מבנה ומעמד מחלקת הסיור חלש, ומתקשה לתת מענה לנושאים שבאחריות.
- חוסר מוטיבציה להישאר במערך לטווח הארוך עקב דימוי נמוך ותגמול שלא תואם את הקשיים.
- היעדר טכנולוגיה בסיסית.



## פרק שלישי: אגף קהילה ומשטרה (משא"ז)

המשמר האזרחי הוא תופעה ישראלית ייחודית. משטרות בעולם הדמוקרטי מפעילות מתנדבים גם במקומות אחרים בעולם, אך ייחודו של המשמר האזרחי נובע מרקע הקמתו, צמיחתו והיקפו הגדול.

בראש אגף הקהילה עומד ניצב ולידו מתפקד סגן בדרגת תת ניצב. יחזקאלי (2010א') טוען, כי יש פה פרדוקס: "לכאורה, לפי הדרגה המוקצית לתחום העיסוק, היה התחום הקהילתי ותחום הפעלת המתנדבים חשוב עשרות מונים מתחום הסיור, הנשלט על ידי ניצב-משנה ומחלקה בודדת. אולם, ההיגיון הביורוקרטי שונה. אין מחלוקת לגבי החשיבות הקריטית של הסיור למשטרה, אולם רבים במשטרה יאמרו, שטוב היה לה למשטרה ללא אגף הקהילה. אפילו ללא מתנדבים..."

תחילתו של המשמר האזרחי בהתארגנות ספונטאנית של אזרחים לאחר אסון מעלות במאי 1974, במהלכו נרצחו ילדים מצפת שיצאו לטיול למעלות בידי מחבלים. הוא הוקם על ידי הממשלה בשל הצורך למסד את אותן התארגנויות מקומיות של אזרחים חמושים, אשר החלו להתארגן לצורך הגנה עצמית (מושקוביץ, בדפוס).

הגדרת פעולתו של המשמר האזרחי התקבלה בהחלטה מס' 5/ של ועדת השרים לענייני בטחון מיום כ"ד באייר תשל"ד (מאי 1974) והיא (ישראל, 1989) (מושקוביץ, בדפוס):

1. להקים משמר אזרחי לתפקידי שמירה וביטחון שוטף.
  2. המשמר האזרחי יהיה גוף מתנדב, אולם ייכללו במסגרתו גם חברים שיגויסו על פי חוק כמפורט בהצעת התקנות לשעת חירום.
- אלה היו המטרות הרשמיות של הארגון, אך היתה מטרה סמויה לארגון לא פחות חשובה, והיא, ניתוב ההצטיידות והפעילות המזוינת של האזרחים למסגרת ברת שליטה.

פתיחת המשא"ז לוותה בהתלהבות גדולה בציבור הישראלי. בראש הארגון עמד מולה כהן, איש פלמ"ח בעברו, בעל קשרים לצמרת מפלגת העבודה (שהייתה המפלגה השלטת בישראל מאז קום המדינה ועד לאותה עת) ומקורב במיוחד ליצחק רבין, שהחליף את גולדה מאיר בראשות הממשלה ב-1974. מולה כהן ניצל קשרים אלו כדי לגייס לארגונו משאבים רבים, ואומנם בראשית דרכו הוקצו לארגון כ-1000 משרות בשכר, אשר הצריכו תקציב של 68 מליון ל"י. הקמת המשא"ז היתה לצנינים בעיני המשטרה. קציניו ושוטריו חשו, שהמשאבים שהמשא"ז זכה בהם גרעו משלהם (מושקוביץ, בדפוס).

השלב הראשוני של ארגון המשא"ז נעשה עד שלהי 1974. המשא"ז הוקם כגוף עצמאי ליד המשטרה, ותחומי פעולתו (ביטחון פנים) חפפו את פעולת המשטרה. לכן נזקקה המשטרה להגדיר מהם תחומי פעולתו של המשא"ז. היא עשתה זאת על ידי פרסום פקודת המשטרה מיום 27.2.75:

מוקם בזה ליד משטרת ישראל המשמר האזרחי. בכל הפעולות שהמשטרה מוסמכת לעשות למען שמירת בטחון בנפש והרכוש מפני פגיעת איבה, רשאית היא להסתייע במשמר האזרחי (מושקוביץ, בדפוס)

פעילות המשא"ז כגוף העוסק בתחומים המשיקים לעבודת המשטרה עוררה התנגדות בקרב קציני משטרה ושוטרים מהשורה. אנשי המשטרה חששו לאבד את שליטתם הבלעדית בשטח. גם גיוס קצינים מצה"ל למשא"ז וקידום ללא הקריטריונים המחמירים שהיו מקובלים במשטרה, עורר רוגז רב בקרבם (מושקוביץ, בדפוס).

כבר בצעדיו הראשונים של המשא"ז הוא לווה בביקורת ציבורית נוקבת. דוח מבקר המדינה ב-1976 חשף את הליקויים הראשונים. ועדת משרד הפנים ב-1978 דנה בתפקודו הלקוי של הארגון. העיתונות דיווחה באופן שוטף על הליקויים השונים בארגון. הביקורת התייחסה לגיוס אנשי סגל בלתי מתאימים בשכר לשרות הארגון ולהעדר קריטריונים המגדירים את גיוס החברים בשכר ואת גיוס המתנדבים. חלק מן הביקורת עסק בליקויים בתפעול חברי הארגון ובהחזקת הציוד ואחסונו. חיצונית הביקורת הופנו גם להיעדר נהלים של רישום ומעקב אחרי פעילות חברי הארגון (מושקוביץ, בדפוס).

כדי לפתור את בעיותיו של הארגון הוקמה ב-1982 ועדה של משרד הפנים שבראשה עמד מנכ"ל המשרד, קופל. הוועדה בדקה את מטרותיו של המשא"ז ואת ודרכי פעולה. היא המליצה למשא"ז לפעול בתחום קשרי קהילה-משטרה: המשא"ז יהווה גשר בין התושבים למשטרה. זמן קצר לאחר מכן עבר המשא"ז שינוי ארגוני, כדי ליעל את תפקודו (מושקוביץ, בדפוס).

השינוי הארגוני בוצע במהלך 1986 והושלם ב-1987. המשא"ז בראשותו של ד"ר ברוך לוי התמזג כאגף בתוך המשטרה. כן בוצעה התייעלות פנימית וצומצם סגל המשא"ז. למרות זאת, המשיכו הביקורות הקשות על תפקודו של המשא"ז. בחודש ינואר 1989 הודלפו לעיתונות חלקים מטיוטת דוח הביקורת של משטרת ישראל. הדוח היה חמור ביותר והצביע על ליקויים חמורים בתפקוד הארגון. בדוח נכתב כי מרבית פעולות הארגון מבוצעות על הניר ולא נעשות בשטח. מבקר המשטרה האשים את המשא"ז בדיווח בלתי

אמין. מושקוביץ (בדפוס) טוענת כי "מן הדוח הזה הסתמנה תמונת מצב עגומה של ארגון שנכשל בפעילותו מיום הקמתו ועד 1990".

יחזקאלי (2010א') טוען, כי :

באיחוד המשא"ז עם המשטרה ה"כחולה" הצליחה המשטרה להשתלט על תקני כוח האדם של המשא"ז, על האמצעים שלו, ובעיקר – על הקצונה הרעננה, האיכותית והשונה מאוד באופן החשיבה שלה מהקצונה המשטרתית. סגל המשא"ז – קציני צה"ל אקדמאים נטמעו בפיקוד המשטרתית. אולם, אותם תקנים במשא"ז שהתרוקנו מאנשיהם לא התמלאו על ידי גיוס נוסף "מבחוץ", אלה "נסתמו" בקציני משטרה שהגיעו לסוף דרכם המשטרתית, וזו היתה הדרך להרחיקם מהתקנים עליהם ישבו לתפקידים שנחשבו "פחותים" בחשיבותם, או בקצינים ששובצו על מנת להתקדם, ושהמשא"ז והפעלת המתנדבים היו רחוקים מהם. התוצאה היתה מערכת ש"קפאה", שמערכת הנהלים שלה עלתה על גדותיה וסתמה את יכולת פעולתה. האיבה וחוסר ההערכה אליה לא השתנו, וקצינים רבים משלמים אמנם מס שפתיים, אולם לא מבינים משא"ז ולא סומכים עליו, בעיקר ברמת התחנה.

(שם)

יחזקאלי (2010א') טוען, כי נוצר מצב אבסורדי :

כשמגיעים אורחים מחו"ל מראים להם את המשמר האזרחי והם נפעמים. אולם, הארגון עצמו – בעיקר המערכים הישנים המסורתיים שלו – רחוקים מלהפיק את הפוטנציאל הטמון במתנדבים. שונה הדבר בקרב מערכים צעירים ודינאמיים כמו אגף התנועה. אלה, משוחררים ממטעני העבר שבהם היה המשא"ז גורם עצמאי – כמעט מתחרה למשטרה – מפיקים מהמתנדבים הרבה יותר. כך גם ביחידות מיוחדות כמו יחידות החילוץ, שבהם התלות של המשטרה במערך המתנדב המקצועי היא מוחלטת. שם המפקדים פשוט מניחים למתנדבים לעשות את העבודה ואינם מתערבים. יחידת חילוץ יכולה להציל חיים, ליצור קשר ישיר עם חיל האוויר ולהנחית מסוק צבאי על כביש הערבה, ומפקד התחנה לכל היותר יתודע בטלפון, ויאפשר למתנדבים לבצע את העבודה....

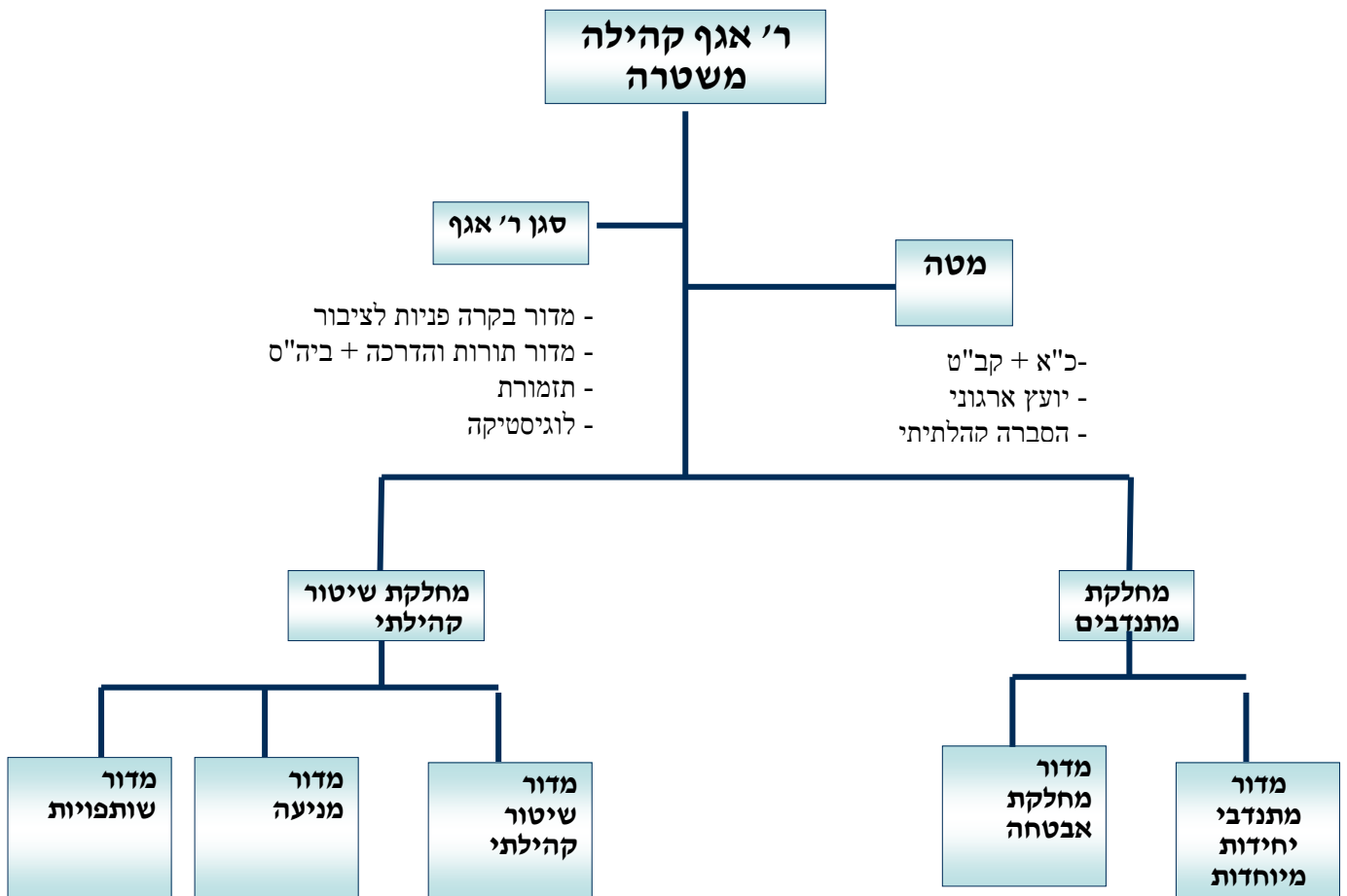
(שם)

חוסר ההערכה למשא"ז וחוסר הגמישות והיצירתיות שלו הביאו לכך, ששני ניסיונות ליצור מהפך באסטרטגיה המשטרתית לכיוון קהילתי – בתחילת שנות ה-80 ובאמצע שנות ה-90 של המאה הקודמת, לא התחילו בגורם הקהילתי העיקרי במשטרה, אלא בקרב יחידות קטנות "חתרניות" ו"דינאמיות" מחוצה לו – היחידה לקשרי קהילה משטרה (ילק"ם) בתחילת שנות ה-80 ; והיחידה לשיטור קהילתי (יש"ק) בחצי השני של שנות ה-90. לא רק שהמשא"ז לא היה חלק מניסיונות המהפך הללו, אלא שחיסולם, עם עזיבת המפכ"לים שיזמו אותם – אריה איבצן ואסף חפץ – נעשה באמצעות סיפוחן של היחידות הללו, שהיו קודם תחת פיקוד המפכ"ל – למשמר האזרחי (יחזקאלי, 2010א').

אלו היו הנסיבות שהובילו להקמתו של אגף הקהילה ב-1999. היחידה הדינאמית (עד אז) לשיטור קהילתי הוטמעה במשמר האזרחי, והאסטרטגיה הקהילתית הפכה להיות, לא אסטרטגיה משטרתית כוללת, אלא מעין מקצוע בתוך המשטרה (יחזקאלי, 2010א'; וייסבורד ואח', 2001; קים ואח', 1999). יחזקאלי (2010א') טוען, שההוכחה לכך היא העובדה שכמות הידע ה"מיוצר" במשטרה בתחום הקהילתי מאז פירוק היש"ק הוא אפסי. בעוד שקודם היה ליש"ק מדור מחקר, הוא היה מעורה בכל חידוש בחו"ל ובכל חידוש בשטח, ודאג לפרסם את הדברים ולהעבירם לרוחב, כמעט ולא "מיוצר" ידע בשטח ובוודאי שאינו מופץ לרוחב.

באשר למבנה אגף הקהילה, זה מוצג בפניכם בתרשים מס' 3.

תרשים מס' 3 : מבנה אגף קהילה  
מתוך מבנה וארגון משטרת ישראל- אגף תכנון



האגף עוסק ביצירת הקשר עם הציבור, בהפעלת המתנדבים, וביצירת פרויקטים שתפקידם ליצור שותפויות גם עם מגזרים ייחודיים: חרדי, ערבי, תושבי אזורים כפריים ועוד (המחלקה לשיטור קהילתי, 2004).

המשמר האזרחי שינה את אופיו עם השנים והצרכים המשתנים במדינה, מצרכים ביטחוניים לצרכים של לחימה בפשיעה הגוברת וסיוע למשטרה בתפקידיה הקלאסיים-כל זאת למען שמירת איכות חייהם של תושבי המדינה (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010).

לאגף יכולת לבצע פעילות של פיתוח ידע, כתיבת תורות, הנחייה מקצועית טובה מאוד, כתיבת נהלים ופיקוח ובקרה על יחידותיו.

כמו כן, האגף הוא בעל יכולת ביצוע הדרכות הן לסגל הקבע, למש"קים ולמתנדביו (שם).

## מחלקת מתנדבים והדרכה (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010)

המחלקה אחראית לעבודת מטה הקשורה להפעלת מערך של כ-45,000 מתנדבים המופעלים במסגרת יחידות המשטרה הטריטוריאליות. המחלקה עוסקת בפיקוח והנחייה של מתנדבי המשמר האזרחי ושל סגל קבע האחראי להפעלתם. במשמר האזרחי פועלים סוגים שונים של מתנדבים: **מתנדבי אבטחה** שפועלים לשמירת אזור מגוריהם בעיקר בנושאי ביטחון, כיום גם בנושא הפלילי, על ידי הגברת הנוכחות והבולטות. **מתנדבי היחידות המיוחדות** שאותם ניתן למנות:

- **יחידת "המתמיד"** הפועלת במדים לסיוע בנושאי סיוע.
- **יחידות "ימע"ר"** הפועלות בתחום מניעת פשיעה ועבריינות ומסייעות ליחידות הביטחון.
- **יחידות "ית"מ"** יחידות תנועה מיוחדות המפעילות מתנדבים להכוונת תנועה ולפיקוח על התנועה.
- **יחידות "ימע"ן"** יחידות המפעילות מתנדבי נוער המסייעות ליחידות הנוער בתחנות.
- **יחידות חילוץ** משמשות לחילוץ אנשים שנקלעו לסכנות או נפצעו בעת טיולים.
- **יחידות צלפים** משמשים ככוח כוננות למקרים של פעילות פח"ע עד להגעת כוחות מקצועיים.
- **יחידות צוללנים** מסייעים למשטרת ישראל בעת חיפושים אחר נעדרים במקורות מים.
- **יחידות נוספות:** אבטחת תחבורה ציבורית, משמר שכונה, ויחידות "מתמיד" שמטרתם לשמור על ביטחון בישובים החקלאיים.

## מחלקת שיטור קהילתי (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010)

בתחום זה פועלים כ-360 "מרכזי שיטור קהילתי" (מש"קים) המעניקים שירותי משטרה לשיפור הביטחון האישי של התושבים וצמצום תופעות פשיעה באזורם על פי עקרונות של יזמות, יצירת שותפויות, ופועלות מניעה עם הקהילה והמשטרה בסיוע מתנדבים. המחלקה אחראית לקידום היבטים של שיטור קהילתי, נושאת באחריות מטה לפיתוחם והפעלתם של מרכזי שיטור הפרוסים בשכונות ומופעלים על ידי תחנות המשטרה. מרכזי השיטור הקהילתיים (המש"ק) מפעילים פעילות המבוססת על שותפויות עם הציבור ופעילות כמו

בית ספר בטוח, לימודי קרימינולוגיה ומשטרה בבתי ספר תיכוניים, פעילות משותפת על עולים ומגזרי אוכלוסייה מיוחדים.

## **דוברות**

אגף הדוברות אחראי לקידום ידע ומיומנות בנושאים שונים של תקשורת בדגש לתקשורת קהילתית (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010).

## **תזמורת משטרת ישראל**

התזמורת נוסדה במסגרת משטרת המנדט לפני 80 שנה. התזמורת מופיעה באירועים ציבוריים ולאומיים והופעות אלו הם אמצעי לשיפור קשרי הגומלין בין המשטרה ולציבור (אגף קהילה ומשמר אזרחי, 2010).

## **חוזקות אגף קהילה-משטרה (אק"ם)**

להלן חוזקות האגף, כפי שאני תופס אותן:

- במשטרת ישראל ובציבור יש הסכמה רחבה באשר לחשיבותו ולתרומתו של המשמר האזרחי והשיטור הקהילתי, המהווים מכפיל כוח משמעותי בעבור משטרת ישראל, הפועל באופן קבוע בחסר של שוטרים בהשוואה לגודל האוכלוסייה.
- המשמר האזרחי הוא מערך המתאפיין בבולטות ובנוכחות למניעת פשעים ברחוב והגברת הביטחון האישי של האזרחים. כיום, ניידות הסיור ברובן מופעלות על ידי שוטר ומתנדב. ישנם הרואים בכך חיסרון, אך במציאות כיום של חוסר כוח אדם כה משמעותי בסיור, השילוב הינו מבורך.
- המשמר האזרחי מהווה גשר לגופים נוספים בקהילה בעלי אינטרסים משותפים לפיתרון בעיות: **רשויות ציבוריות** דוגמת הרשות למלחמה בסמים, עמותת "אור ירוק" ללחימה בתאונות דרכים. **מוסדות חינוך** – קשר עם מנהלי בתי הספר למניעת אלימות, הפעלת מודל "בית ספר בטוח", שיווק המשטרה באמצעות התלמידים. **משרדי ממשלה** – בחלקם מפעילים גופי אכיפה, רשויות שמורות הטבע, משרד איכות הסביבה, משרד החקלאות ופיקוח על תוצרת חקלאית. **מגזר עסקי** – הקמת משמר אזרחי תעשייה להגברת הנוכחות ושמירה על עסקים מפני התפרצויות. **רשויות מקומיות** – פעילות

משותפת עם פקחי העירייה בנושא שמירת איכות חיים, איגום תקציבים לפיתרון בעיות משותפות, ונדליזם בגנים ציבוריים, מצלמות במקומות מועדים לאלימות.

- המשא"ז מהווה ערך חשוב לארגון ולחברה מעצם ההתנדבות של אנשים לטובת הכלל. זהו ערך שיש לטפח.
- פעילות מקצועית ייחודית בתחומים בהם אין מקבילה משטרית על ידי יחידות מיוחדות, יחידת חילוץ, יחידות אופניים, יחידת צוללים, יחידות זיהוי קורבנות אסון (זק"א) ויחידות הטרקטורונים והגיפים.
- לאגף קהילה-משטרה יש מערך הדרכה מאורגן ויעיל המבצע פעולות הדרכה, הן למתנדבים הן למש"קים והן לסגל הקבע.
- מטה מערך אגף קהילה ומשטרה חזק ומאורגן היטב בעל יכולת לכתוב תורות הפעלה ונהלים, ולוודא ביצוע על ידי פיקוח ובקרה, תוך שליטה טובה על יחידות השטח.

### **חולשות אגף קהילה - משטרה**

הרבה על חולשות האגף כבר נאמר בסקירת ההיסטוריה שלו. להלן חולשות נוספות, כפי שאני תופס אותן:

- קיים חוסר יכולת לשמר את המתנדבים לאורך זמן, ישנה עזיבה בהיקף גדול של מתנדבים שעוברים תהליך גיוס לאחר פרק זמן קצר מפסיקים את פעילותם.
- חוסר מקצועיות והכשרה מינימאלית של מתנדבי מערך האבטחה – הדבר גורם לפגיעה בתדמית המשטרה, במקרים מסוימים המתנדבים מוצבים לפעילות עם רכבי משטרה והציבור מצפה מהם להתנהג בהתאם, בשל חוסר מקצועיותם לעיתים גורמים לתדמית שלילית.
- מרכזי השיטור הקהילתי (המש"ק) אינו נתפס על ידי מפקדי השטח כחלק מהמאמץ המשטרתי לחימה בפשיעה. זאת, בשל אופי עבודתו הואיל ועליו להיות בקשר עם שותפים פוטנציאליים והנהגה מקומית באזור פעילותו, לכן אינו מסוגל לחלק את זמנו באופן כזה שיאפשר לו להילחם בפשיעה ולטפל באירועי תגובה, נושאים החשובים למפקדי השטח. למעשה, במקומות רבים מסופחים שוטרי המש"קים לניידות הסיוור משך שעות רבות, והפעלת המש"ק כמוסד פתוח בקהילה הופכת לוירטואלית בלבד.
- רשות מקומית חלשה מגבילה את יכולתו של המש"ק ליצור שותפויות ויזמות, בעיקר באזורים העירוניים. באזורים הכפריים השפעתו של המש"ק גדולה יותר, כיוון



שהנוכחות המשטרית השגרתית קטנה יותר, ובכך הופך המש"ק לזמין והשפעתו רבה יותר.

- הפעלת המתנדבים בדגש למתנדבי אבטחה, ברמת הידע וההכוונה הקיימים היום במשטרה, אינה אפקטיבית ואינה ממוקדת, בדרך כלל, בבעיות הקיימות באזור פעילותם. לכן, ישנם מפקדים שתופסים אותם כנטל וככאלה שאינם תורמים למאמץ המשטרתי.
- קיים פער בצידוד המתנדבים הן בכלי רכב והן בצידוד נדרש לפעילות, כמו מכשירי קשר ונשקים ישנים, דבר ההופך את התנדבות מתנדבי האבטחה לפחות רלוונטית.
- כאמור, מפקדים מרבים להפעיל את מפקדי המש"ק בתגבורים וכתוצאה מכך נקודת המשטרה סגורה לעיתים קרובות, והמש"ק מאבד את אמינותו של הציבור בשל אי זמינות המקום וחוסר היכולת לתת שירותי משטרה.
- תהליכי עבודה/מדידה מרכזיים במשטרת ישראל אינם מחייבים את מימוש מרכיבי השיטור הקהילתי. לאגף קהילה-משטרה יש תדמית פנים ארגוני שלילית של "שיטור יחצ"ני ורד".
- המתנדבים עלולים לעשות שימוש לרעה בסמכויות המוקנות להם מתוקף תפקידם ומחויבותם למשטרה נמוכה.

## פרק רביעי: האינטראקציה בין שני הגופים – מערך הסיור ואגף הקהילה

שני הגופים – מערך הסיור ואגף הקהילה – שונים אחד מרעהו גם באסטרטגיה ההפעלה המשטרית, כאילו היו קיימים בשתי משטרות שונות:

מערך הסיור מתפקד בשיטה התגובתית המסורתית, לפיה פועלות משטרות מערביות מאז הומצאו הטלפון וכלי הרכב המאפשרים גישה מהירה לאירועים. מערך תגובתי זה מחייב תגובה מהירה לאירועים 24 שעות ביממה, ולכן, הוא מבוסס על "קווים אדומים" שלא ניתן לחצות (יחזקאלי, 2010א).

מולו, מתפקד אגף הקהילה בשיטה יזומה. למשל, קיומם של מרכזי שיטור קהילתיים ולהוריד את רוב הלחץ מקווי 100, שכן, הפניות תנותבנה לשיטור השכונתי. הבעיה היא שהצורך לעמוד במטלות הסיור "שואב" לתוכו את אנשי השיטור היוזם. התוצאה היא שאנשי "המערך היוזם" מבליים רוב הזמן בתגבורים, ועבודתם הופכת ללא רלוונטית (שם).

יחזקאלי טוען, שהאסטרטגיות ההפוכות של שני המערכים גורמות נזק רב בטווח הארוך:

כך לדוגמה הלך מערך האג"ם והשקיע הון כסף בבניית מרכזי שליטה (משל"טים) מחוזיים, שבהם עונה לתושב אילת למשל, מוקדנית מבאר שבע ואינה מכירה את העיר ואת בעיותיה. אם היה צריך לבנות משל"טים על פי האסטרטגיה הקהילתית, הם היו מבוזרים, אבל כוללים את כלל שירותי ההצלה באותה עיר – מד"א, כיבוי אש, מוקד עירוני ומשטרה יחד...

(יחזקאלי, 2010א)

יחזקאלי (2009) טוען, כי "קפיצת המדרגה" המרכזית שיעשה אגף השיטור, אם יוקם, בתיה בתורת הפעלה אחודה של מערכי הסיור והקהילה:

בהיעדר סיכוי לעשות את ההבדל בתחום הכספי, הסיכוי הטוב ביותר לשינוי, שחייב לבוא, מצוי בתחום הרפורמה בתורת הפעלה. בתחום זה שורר תוהו בבוהו מוחלט במגזרים הללו. "סנכרון" שני המערכים לבדו יכול להניב פירות של ממש, בזמן קצר וללא השקעת משאבים.

במה דברים אמורים?

מערך הסיור נטול תורת הפעלה סדורה, שכן, עד היום, האגף הממונה עליו כיום – ה"קרוע" בין תחומי האבטחה, המבצעים והסיור – התקשה לתת לו את תשומת הלב שלה נדרש. הוא פועל על פי המודל התגובתי ה"וויטיק", שלא השתנה מהותית מאז הותקן הטלפון הראשון בתחנת המשטרה והשוטרים קיבלו את הרכב הראשון והפכו לממונעים. לעומתו, פיתח אגף הקהילה

תורת הפעלה, המתבססת על מודל מנוגד של שיטור יזום (חלופי למודל התגובתי), כפי שבא לידי ביטוי, למשל, במרכזי השיטור הקהילתי (המש"קים).

על פי היחס הציבורי למש"קים, אין ספק איזה מודל מעדיף הציבור. אולם, כיוון שהמודל התגובתי הוא השליט, נשאבים שוטרי המש"קים לפעילות התגובתית ומיליונים רבים מושקעים באותם מש"קים בקהילה, שהם סגורים למעשה רוב שעות היממה. יתרה מכך, התפיסה התגובתית מנתבת את ההשקעה הכספית המשטרית בכיוונים מנוגדים להתפתחויות בתחום זה בעולם המערבי, שמגבירים את פוטנציאל הניכור עם האוכלוסיה, מנוגדים לתורות הפעלה מתקדמות של שילוביות, ושיהיה קשה מאוד לסגת מהם בעתיד בגלל גובה ההשקעה בפרוייקטים הללו. למשל, ההשקעה במרכזי שליטה מחוזיים, שבהם שוטר במטה המחוז הדרומי למשל, אמור לתת מענה לאזרח המתקשר 100 מאילת... (התפיסה הקהילתית גורסת מרכז שליטה משותף, אך לא לכלל תחינות המחוז אלא לכלל שירותי החירום בעיר מסויימת – משטרה, מד"א, כיבוי אש, המוקד העירוני, שירותי הרווחה וכדומה).

גם תורת הפעלה של המתנדבים אמורה להסתנכרן עם תורות הפעלה של הסיור ושוטרי הקהילה. איך היא יכולה להסתנכרן עם שתי תורות הפעלה סותרות?

אין ספק, שעד שלא תהיה תורה אחידה ש"תשזור" יחד את שלושת התורות הללו לתורה אחת ברורה, לא תוכל המשטרה להפעיל את המערכים הללו בצורה אופטימאלית, ותשלם את מחיר חוסר האמון הציבורי ברמת השטח.

(יחזקאלי, 2009)

## פרק חמישי: חלקם של מערכי הסיור והקהילה במדדי התפקוד המשטרתיים

כיום נמדדות יחידות משטרה על פי ביצועיהן, כפי שאלה באים לידי ביטוי ב"מערכת הניהול וההערכה למפקד (מנה"ל). המערכת מאפשרת, מחד גיסא לנתב את פעילות היחידות ואת התעדוף בזמן ובאמצעים לתחומי הפעילות הרצויים בעיני הפיקוד, על פי היעדים שגזר; ומאידך גיסא, למדוד את ביצועי היחידה והעומד בראשה, על פי הדגשי הפיקוד.

מכאן, שבחינת חלקם של מערכי הסיור והאק"ם במסגרת מדדי הביצוע של המנה"ל תאפשר לנו בחינה אובייקטיבית של חשיבותם הארגונית המעשית, בייחוד לאור חלקם בהיבטים התיאורטיים של ייעוד המטרה ותפקידיה, וניגודי התפקיד הנובעים מייעוד זה.

על פי בקשתי, העבירה לידי ראש מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה, סגן ניצב ד"ר בשורה רגב (2010), את הנתונים הבאים:

לוח מס' 3: חלקם של מערכי הסיור והאק"ם במסגרת ממדי הביצוע של המנה"ל  
(רגב, 2010)

מנהלה ומשאבי אנוש	משמר אזרחי	סיור	תנועה	מודיעין וחקירות	הגורמים התפקידים
11%	3%	10%	6%	70%	% במסגרת מדדי הביצוע של המנה"ל

## פרק שישי: השינויים בסביבה המשימתית שבה מתפקדים מערכי הסיור

### והקהילה

בתחום זה רלוונטיים בעיקר שתי "קפיצות מדרגה": האחת, בתוך המשטרה, והשנייה "בסביבה המשימתית" שבתוכה מתפקדת המשטרה.

"קפיצת המדרגה" האחת היא טכנולוגית, בתחומי המודיעין והחקירות במשטרה. לאחר עשור קשה בתחומים של ההתמודדות מול הפשע המאורגן, השקיעה המשטרה בתבונה בתחום הטכנולוגי, כמו גם בשיתוף פעולה חובק משרדים שמוסד בתחום המאבק בפשע המאורגן. התוצאה הניבה פירות יפים. יכולותיה של המשטרה גדלו לאין ערוך בתחומי החקירות – ממעבדת ה-DNA, עד ליכולות של ניתוח רשת והאזנה, שיצרו מהפך ביכולתה לגלות ולאסוף ראיות. בשנים הקרובות תיהנה המשטרה מיחס ישיר בין השקעת כספים בתחום החקירות לבין רמת הגילוי וכמות הראיות שתוכל המשטרה לנפק בעבירות שונות – מפשעים חמורים ועד לעבירות רכוש.

ההצלחה בתחום החקירות בשל "קפיצת המדרגה" הטכנולוגית הזו והתוצאה של הצטברות כתבי האישום כנגד בכירי הפשע המאורגן; החקירות שהתנהלו במקביל כנגד פוליטיקאים ואחרים בגין עבירות של שחיתות שלטונית וההרשעות שהושגו בבית המשפט – כל אלה יצרו תחושה ציבורית שלפיה, המשטרה מצליחה ב"ניקוי האורוות". השר אהרונוביץ' התבטא לדוגמה, כי "ישנה הצלחה גדולה בכל הנוגע לפעילות המשטרה בפשיעה ארצית, במשפחות הפשע ובשחיתות ציבורית" (יחזקאלי, 2010ב').

"קפיצת מדרגה" אחרת ב"סביבתה המשימתית" של המשטרה היא התפתחות "המשטרות העירוניות"<sup>4</sup> עד לרמה המסכנת את המשטרה כארגון לאומי, המרכז בידיו את המונופול על השימוש בכוח. לאור חולשות מערכי הסיור והקהילה, אין פלא, שהשינוי הזה, המסכן את המונופול המשטרתי, צמח בדיוק בוואקום שיצרה החולשה של שני המערכים הללו.

אחד הגילויים של החולשה הזו היא **חוסר ההתאמה של דרכי העבודה** ל"קפיצת מדרגה" אחרת המתרחשת בכל העולם וישראל בכללו, בעידוד רב של המשרד לביטחון הפנים – **השימוש ההמוני במצלמות ככלי למניעה ולגילוי עבירות** (יחזקאלי, 2010א'). כלי זה, שהשימוש בו בעולם המערבי גדל בקצבה מסחרר, הפך לאמצעי אפקטיבי למניעה ולגילוי. מדובר במצלמות קבועות, גלויות וסמויות, בתחומים רבים של חיינו – בחנויות, במפעלים,

<sup>4</sup> חיבור מקיף בנושא "משטרות עירוניות" ראה אצל שדמי ויחזקאלי (בדפוס). על משטרות עירוניות במגזר הערבי ראו את לוי (2010).

ברחובות, במוסדות ציבוריים, בחניונים ועוד. בערים למשל מדובר גם במצלמות ממונעות בשלט רחוק מהמוקד, שאפשר להזיז לזוויות שונות ולכוון, לעשות 'זום אין', לתקריב ברמה של 200 מטר. המצלמות מחוברות למערכת הקלטה ממוחשבת, כך שכל תמונה שהן מפיקות נשמרת בזיכרון ויכולה להישלף במקרה הצורך (שדמי ויחזקאלי, בדפוס).

שדמי ויחזקאלי (שם) מציינים כי המודל המוצלח ביותר של הפעלת מצלמות על ידי רשות מקומית נמצא בעת כתיבת שורות אלה בנס ציונה (שבה אין תחנת משטרה כלל), שם נרשמה יש ירידה של כמעט 50 אחוז בפשיעה מאז הותקנו המצלמות. הם מדגישים כי בתחום העירוני, הפרויקט עדיין רחוק מהפעלה אפקטיבית, ברוב המקומות בהם מותקנים מצלמות; והרשויות שהתקינו אותן עדיין רחוקות מההבנה של הצורך, לא רק במערך צפייה ותגובה, אלא גם באחזקה נאותה.

מטרת העבודה היתה לבחון את האפקטיביות של ההצעה להקמת "אגף השיטור" באמצעות שילוב מערכי הסיור והקהילה, בדגש על ההקשר של הביטחון הלאומי במדינת ישראל, לקראת היום שבו תונח הסוגיה שוב על שולחנם של מקבלי החלטות. לצורך כך הצגתי את שני המערכים הללו – מערך הסיור ומערך הקהילה במשטרה, בחנתי את תפקידיהם ביחס לאמור בספרות בקשר ליעודה של משטרה בחברה דמוקרטית; ובפועל, כפי שהדבר בא לידי ביטוי במדדי מערכת המנה"ל, המשקפת את ההדגשים של עבודת המשטרה בישראל.

החומרים שהובאו בעבודה מצביעים לטעמי באופן מובהק על הצורך בהקמת "אגף הסיור", מנימוקים מגוונים:

**ההיבט התורתי-ארגוני:** קיים פער עצום בין התפקיד שאותו אמור מערך הסיור למלא על פי התיאוריה, לבין מידת חשיבותו בסדר העדיפות המשטרתי, כפי שהו מתבטא במערכת המנה"ל. אם נבחן את ייצוגו של מערך הסיור במטה ואת מעמדו בפועל – כמו גם את מעמדו של אגף הקהילה – נמצא התאמה מלאה ביניהם: מערכי הסיור והקהילה אינם חשובים להשגת היעדים, ומעמדם בהתאם; או להיפך: העוצמה הארגונית מצויה בידי המודיעין והחקירות. הם מכתיבים את בדר היום המשטרתי, ומתוך כך נגזר מעמדם של מערכי הסיור והקהילה בארגון.

התובנות הללו מתאימות לקביעות בספרות המקצועית. יחזקאלי טוען כי בעשורים האחרונים, הגישה (הרחוקה מלהיות מוכחת), הגורסת שבידי המשטרה היכולת להוריד פשיעה, הביאה לכך, שמערכי המודיעין והחקירות צברו עוצמה והצליחו להשתלט על מירב המשאבים ומיטב כוח האדם במשטרה. התוצאה המתבקשת היתה ניוונום של מערכים המתחרים על העוצמה הארגונית<sup>5</sup>, כדוגמת מערך הסיור ומערך הקהילה. לכן, טוען יחזקאלי (2009), יש לראות את "אגף השיטור" כ"ברית של מקופחים". שני חלקיו הבכירים – מערך הסיור ומערך המתנדבים הינן שתי החוליות החלשות במשטרה, הן בתחום תורות ההפעלה וניצול חידושים הקיימים בתחומים הללו מזה עשרים שנה בעולם המערבי; הן בהשקעת משאבים; והן במעמד התוך ארגוני.

**ההיבט האסטרטגי – הצורך בעבודה על פי אסטרטגיית עבודה אחת ולא על פי אסטרטגיות סותרות המנטרלות זו את זו:** הניסיונות החוזרים ונשנים לבצע "מהפיכה

<sup>5</sup> "עוצמה ארגונית" או "עוצמה פנים ארגונית": אופן חלוקת ההשפעה על הנעשה בתוך הארגון בין חברי הארגון (גזיאל, 1990).

קהילתית" במשטרה, מאז שנות השמונים של המאה הקודמת, הביאו לבלבול תורתי במשטרה, המתבטא בכך, שאסטרטגיות קהילתיות ו"אכיפתיות", תגובתיות ו"יוזמות" משחקות בה בערבוביה, כשהן גורמות לבזבוז משאבים, ולהשקעה במערכים שלמים על פי דוקטרינה אחת, שמנוטרלים בשל הדומיננטיות של הדוקטרינה האחרת. הדוגמה הקלאסית לכך הינה המש"קים, שהושקע בהקמתם כסף רב, אבל הם סגורים רוב הזמן ואנשיהם מסופחים דרך קבע ל"סתירת חורים" במערך התגובתי של הסיור. אחת התרומות החשובות של האגף החדש, אם יוקם, תהיה לבנות, סוף סוף, תורת הפעלה אחודה לאגף, שתכלול את כלל המערכים שלו, ושיפסק המצב שבו מערך אחד מנטרל את המערך האחר.

**ההיבט המעשי – אגף המבצעים לא יכול לתת למערך הסיור את תשומת הלב הראויה:** יחזקאלי (2004, עמ' 54-55) מציין, כי "כאשר עולה הפשיעה, גם אם עליה זו גוררת ביקורת קשה על המשטרה ועל העומד בראשה, לא ישפיע הדבר, בדרך-כלל, על מעמד המפקד המשטרתי. אולם, בכישלון בתחום הסדר הציבורי ישלם, בדרך-כלל המפקד מחיר אישי וציבורי" (שם).

זו, לטעמי, אחת הסיבות שבגינן מתמקד אגף המבצעים בתחומי התכנון והארגון ובהקמת יחידות ייעודיות לסדר ציבורי, ומשקיע הרבה פחות במגזר הסיור. הבעיה היא, שבסופו של יום, ממלא מערך הסיור חלק נכבד בשמירת הסדר הציבורי, שהרי הסיור מצוי ברחובות 24 שעות ביממה, הוא הראשון להגיע לאירועים, ולא תמיד תהיה בהישג יד יחידה ייעודית לטיפול באירוע, בדקות הקריטיות שלו. מכאן, שאפילו בתחום קריטי זה לפיקוד המשטרתי, מהווה מערך הסיור חוליה חלשה בשרשרת, שלהזנחתה מחיר לא מבוטל.

**ההיבט המקצועי – תפקיד שוטר הסיור מכיל בתוכו שיקול דעת יוצא דופן – השוטר מוצא עצמו במצב שבו הוא המאתר את העבירה, הוא המוצא את החשוד ובידיו הבחירה לנהוג עימו לומר או לקולא.**

אולם, כגודל שיקול הדעת שיש לשוטר, כך החשיבות שצריכה להינתן לאיכותו ולמקצועיותו. מחיר החריגות בתפקודו ישליכו על אמון הציבור במשטרה ובמערכת אכיפת החוק כולה; ולהיפך. התמקדות בתחומי עיסוק אחרים והצבת אנשים מתאימים פחות בתפקידים אלה תגרום נזק משמעותי למערכת האכיפה בכלל ולמשטרה בפרט. לכאורה, די בסיבה הזו על מנת להציב את שוטרי הסיור במרכז תשומת הלב הארגונית. אולם, לא כך הדבר, והמחירים בהתאמה.



אם הצורך שבהקמת "אגף הסיור" בולט לעין, הרי שהסיכוי המעשי שיוקם ויזכה לנתח הראוי לו בתקציבים ובתשומת הלב הפיקודית אינו ברור מאליו: ראשית, בחלוקת העוצמה הקיימת בארגון, לא יוותרו מערכי המודיעין והחקירות על הבכורה ועל השליטה בלו"ז הארגוני ובמשאביו (יחזקאלי, 2010א'). שנית, דווקא הצלחת "קפיצת המדרגה" בתחום החקירות והמודיעין מרחיקה את הסיכוי ל"קפיצת מדרגה" דומה בתחום הסיור-קהילה. התוצאה הנלווית להצלחה היא מוטיבציה גבוהה להמשיך ולהשקיע בתחום הטכנולוגי בחקירות. כיוון שהמשטרה תתקשה להשקיע בשתי רפורמות במקביל, סביר להניח שלא תהיה השקעה כספית משמעותית ב"אגף השיטור", אפילו יוחלט להקימו:

הסטת סכומי כסף מהותיים לשם יצירת "רפורמה שנייה" בתחום הקהילה הוא מהלך שסיכוי רבים מסיכוי, בייחוד לאור העובדה ששני הניסיונות לשנות את חלוקת העוצמה הפנימית במשטרה ולהקנות לאגפים הללו קדימות בשתי "מהפיכות" קהילתיות – ב-1980 על ידי המפכ"ל דאז אריה איבצן; וב-1994 על ידי המפכ"ל דאז, אסף חפץ – לא צלחו, ואת המחיר משלמת היום המשטרה במאבק המאוחר נגד התופעה של הקמת גופים מתחרים ברמה העירונית. (יחזקאלי, 2009)

הבעיה היא שהמשטרות העירוניות – האיום הגדול ביותר, לטעמי, על שלמותה של משטרת ישראל, ועל מעמדה כמשטרה לאומית – נובע מחולשת המערך הקהילתי. ככל שיעבור הזמן וחולשה זו תימשך, תיווצרנה עובדות בשטח שתהפכנה את השיטור העירוני לאלטרנטיבה עדיפה למערך השטח של משטרת ישראל. עובדה זו הופכת את הקמת האגף החדש קריטית ליכולתה של משטרת ישראל להסתגל למציאות הדינאמית, המשתנה במהירות.

הקמת האגף החדש וחלוקה מאוזנת יותר של העוצמה הארגונית – זהו לטעמי, האתגר המשמעותי ביותר העומד בפני הנהגת המשטרה והשר הממונה בזמן הקרוב.

## מקורות

אגף קהילה ומשמר אזרחי (2010), **נתוני אגף קהילה ומשמר אזרחי מיוני 2010** (בכתובים בידי המחבר).

אופק אברהם (2004) **מרכזי שיטור קהילתי במשטרת ישראל – מחקר הערכה**, ירושלים: מדינת ישראל, המשרד לביטחון הפנים, לשכת המדען הראשי.

גזיאל חיים, **מחשבה מנהלית בת זמננו**, תל אביב: רמות.

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

הוד אלי (עורך) (1999), **ספר האירועים הבולטים בין השנים 1948-1973**, חלק ב', ירושלים: משטרת ישראל, אגף כוח-אדם, יחידת היסטוריה.

המחלקה לשיטור קהילתי (2004), **תחנת משטרה באוריינטציה של שיטור קהילתי**, לוד: משטרת ישראל, אגף קהילה ומשמר אזרחי.

"וועדת אור" (2003), **דין וחשבון, וועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000**, ירושלים.

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

יחזקאלי פנחס (2009), ברית של מקופחים, **מראות המשטרה**, גיליון 232, עמ' 26-27. ראה גם באתר האינטרנט של המשטרה: [police.gov.il](http://police.gov.il).

יחזקאלי פנחס (2010א'), **ראיון בנושא הקמת אגף השיטור**, גלילות: 3/6/10 (בכתובים בידי המחבר).

יחזקאלי פנחס (2010ב'), "קפיצת מדרגה" טכנולוגית ושינוי ארגוני - האם הם מעודדים שינויים נוספים בטווח הארוך? משטרת ישראל כמקרה בוחן", **דה מרקר קפה**, <http://cafe.themarker.com/view.php?t=1585681>

יפה מושקוביץ (בדפוס), התקת מטרות במשמר האזרחי והפיכתו לחלק ממערך המשטרה, **משטרה וחברה**, גיליון מס' 9.

לוי ניסים (2010), משטרות עירוניות במגזר הערבי בישראל – סיכויים וסיכונים, **עיונים בביטחון לאומי**, גיליון 10, גלילות: מרכז המחקר, המכללה לביטחון לאומי.

### **פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971**

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**, רמת גן: אוניברסיטת בר-אילן, בית הספר לחינוך, המכון למחקר ולחינוך קהילתי, דו"ח מחקר מס' 13.

קפלן ראובן (2001), יצאו בזול, **מעריב**, 26/12/01, עמ' 12-13

רגב בשורה (2010), **נתוני ראש מדור מחקר אסטרטגי וסטטיסטיקה, סגן ניצב ד"ר בשורה רגב מיוני 2010** (בכתובים בידי המחבר).

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

רמ"ח סיור (2010), **נתונים משטרתיים שהועמדו לרשותי על ידי רמ"ח סיור, לצורך הכנת העבודה**, יוני 2010 (בכתובים בידי המחבר).

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

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

Clinton Terry W. (ed.) (1985), **Policing Society: An Occupational View**, N.Y.: John Wiley & Sons.

Duncan, M., D., G., (1992), "The impact of police/community relations on the prevention and detection of crime", **Royal Canadian Mounted Police Gazette**, Vol. 54, No. 2, p. 1-5.

Fogelson R. M. (1979), **Big City Police**, Harvard University Press.

Haig, B., (1979), "Higher Education for Police Officers", **The Police Journal**, 52 (2), p. 141.