

”שיטור קהילתי” מול ”שיטור אכיפתי”

סוגיות עקרוניות

אורית שלו, נצ”ם ד”ר פנחס יחזקאלי

משטרה הינה שירות ציבורי המהווה חלק בלתי נפרד ממארג החיים במדינה דמוקרטית. (מאמר זה אינו מתייחס לשיטור במדינות שאינן דמוקרטיות). בעולם קיימים היום שני דפוסי שיטור עיקריים: דפוס השיטור הראשון,

הקלאסי, הוא השיטור המסורתי - האכיפתי-The Traditional Approach To Policing. דפוס זה מתמקד באכיפת החוק היבש ובלחימה בפשיעה. סגנון עבודה זה הוא רשמי, תגובתי, מונחה מגבוה, הרתעתי, לא-אישי ואינו מתייחס, בהכרח, באופן משמעותי לציפיות הציבור או לצרכיו (אלירס, 1985). הוא התגבש ב- 1829, עם היווסדה של משטרת המדים הראשונה בלונדון. דפוס השיטור השני - ”שיטור קהילתי” Community Policing מהווה את השינוי המשמעותי הראשון במשטרה זה חצי מאה (Trojanowicz & Bucqueroux, 1990). דפוס זה תופס היום מקום של כבוד במשטרות העולם המערבי. הוא כולל מודלים רבים ושונים של עבודה, שהמאפיין אותם הוא העמדת האזרח במוקד הפעילות המשטרתית. מעין פילוסופיה שמאמצת המשטרה, כדי להנחות את גישתה למתן שירותים לאזרחים. (Skolnick, 1994).

השוני העיקרי בין שתי שיטות השיטור הינו בתפיסת התפקיד. השיטור האכיפתי הוא ”מבוסס מוצר”, קרי, הדגש הינו על איכות ה”מוצרים”

המשטרתיים המוצעים לאזרח ומאפייניהם, ואילו השיטור הקהילתי הוא "מבוסס שירות", מודגשת גישה שירותית תוך ראיית האזרח כמוקד ההתעסקות המשטרתית (פלינט-גור 1994). שתי הגישות מנוגדות, כיוון ששני המימדים - "המימד הלוחמני" ו"המימד השירותי" מתנגשים בעיקרון האחד עם השני (גימשי, 1992). הדגשים השונים בין סוגי השיטור, באים לידי ביטוי בכל רמות העבודה, החל מגיוס כוח אדם, דרך תכנון העבודה ויישומה, וכלה בבקרה ובמדידת האפקטיביות.

במאמר זה נסקור את המאפיינים העיקריים של שני אופני שיטור אלו, ונבדוק את יתרונותיה של כל שיטה ואת חסרונותיה. נציג את ההיסטוריה של התפתחות השיטור הקהילתי והרקע לצמיחתה באמצעות מודלים שונים של שיטור קהילתי, המיושמים במקומות שונים בעולם ובישראל. נדון בקשיים אפשריים ששיטת השיטור הקהילתי יוצרת בעת יישומה, ובסכנות הטמונות בה.

שיטת "השיטור האכיפתי"

משטרה אכיפתית רואה את עיקר תפקידה במאבק המשכי בעבריינות. החשש מפעולות המשטרה, בעיקר סמכות המעצר שלה, ויכולתה הכמעט בלעדית להפעיל כוח פיסי, מהווים מרכיב חשוב במניעת עבירות.

שיטור אכיפתי הינו תגובתי באופיו ושטחי במידה מסוימת. המדדים לאפקטיביות הם נתונים סטטיסטיים אודות שיעורי פשיעה. שיטה זו כמעט שלא עוסקת בגורמים שהביאו לתופעת פשיעה מסוימת. 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. אלימות בין בני-זוג נתפסת, לעומת זאת, כעבירה "קלה", שאינה מטופלת, בלשון המעטה, ע"י מיטב החוקרים

בתחנה (Goldstein, 1994).

החלטה של משטרה לפעול בגישה אכיפתית, קובעת בהכרח גם את בסיס האיכות של השוטרים. השוטרים המתאימים ביותר להיאבק בעברין הם אלה המכירים אותו היטב - בבחינת דע את יריבך: בעלי מנטליות דומה, אשר התגוררו באותה שכונה, ראו סמים ומכירים אותם מקרוב, מזהים את העבריינים בשמותיהם, ובקיאים בקשרים שביניהם. שם המשחק הוא המאבק על הרחוב. השוטר מלמד את העבריינים ואת אלה הפוטנציאליים - בדרכו שלו - מי בעל הבית. במקרים רבים, כשוטר כזה נדרש להתמודד עם אזרח לא עבריין, המבקש שירותי משטרה, הוא יתפס כברוטאלי וגס רוח. במצב זה, שוטרים מפתחים תמונת מצב מעוותת לגבי הבעיות האמיתיות של הקהילה (יחזקאלי ושל, 1993-א). Lee Brown, המפכ"ל של משטרת העיר ניו-יורק, הציג תדמית של השוטר, כפי שהוא נתפס ע"י הפיקוד, באמרו, כי "הפיקוד והתרבות השלטת במשטרה, אינם נוהגים בשוטרים כאינטליגנטים, יצירתיים וכאנשים מעוררי אמון" (ראה Webber, 1992).

בשל נקודות המבט השונות של המשטרה ושל הקהילה, שוטרים רבים אינם מתייחסים אל הקהילה כאל משאב בעבודת המשטרה, ואינם מכירים ברצונה העז של הקהילה לעזור (Community Research Associates, 1992).

התהליך שהוביל לשיטת השיטור הקהילתי - היבט היסטורי

מאז חקמת המשטרה המודרנית הראשונה בלונדון ב-1829, ועד העשור השלישי של המאה ה-20, היו יחסי המשטרה עם הקהילה אינטימיים והדוקים. השוטרים חיו בדרכי באזורים שעליהם היו מופקדים, ומאחר שהסיוע הרגלי היה דרך השיטור המקובלת, היו קרובים אל הקהילה שבה עבדו (Miller & Hess, 1994).

החל מהעשור השלישי של המאה העשרים חלה התרחקות בין השוטרים לקהילה בשל שני גורמים עיקריים: התפתחות הטכנולוגיה והמגמה הפרופסיונאלית בשיטור.

ההתפתחות הטכנולוגית קרבה את סופו של הסייר הרגלי, הפועל באזור קבוע ומצומצם תוך קשר מתמיד עם הקהילה. הסיור הממונע והקשר האלחוטי בשירות המשטרה איפשרו להגביר את יעילות הטיפול ומהירות התגובה לאירועים, תוך חיסכון ניכר בהוצאות עקב ביטול תקני כוח אדם רבים. כעת ניתן היה "לכסות" עיר ביעילות, על ידי מספר מועט של ניידות במקום מאות סיירים רגליים, בודדים. שינוי זה בא, כמובן, על חשבון הקשר של השוטר עם הקהילה, אך הדבר תאם במדויק את ערכי הפרופסיונליזם: תפקיד השוטר הוא להילחם בפשיעה ולא לעסוק בביקור קשישים ועבודה קהילתית אחרת; ככל שיפחת המגע בין השוטר לציבור, יוקל על הפיקוד לפקח על השוטר, ולשמור על נקיון כפיו. התרחקות נוספת אירעה בשל העלאת רף הגיוס ופניית המגייסים לבוגרי מכללות, וביטול תקנה, המחייבת שוטרים להתגורר בעיר שבה הם משרתים. בארה"ב, סיכוייהם של שחורים והיספאנים לפתח קריירה משטרתית היו קלושים. שוטרים לבנים, שעזבו את העיר לפרברים, הורשו לשמור על מקומות עבודתם, ונוצרה משטרה בעלת רוב לבן. משטרה זו אמורה הייתה לפעול בקרב אוכלוסיית מיעוטים הולכת וגדלה. שוטרים לבנים לא ראו עצמם חלק מהקהילה, לא הזדהו עם צרכיה, ולעתים אף בזו לחבריה, ולכן, לא היו יכולים לטפל ביעילות בבעיותיה. את מחירם של תהליכים אלה שילמו משטרות בארה"ב במשבר אמון עם האוכלוסייה, שהחל כבר במהומות הסטודנטים של שנות ה-60, ובעצם, חלקן משלמות אותה עד היום (Fogelson, 1979). המצב היה כה קשה אז, עד כי Trojanowicz & Bucqueroux (1990) מתארים אותו כך: "אלו שלא היו מעורבים בשיטור במהלך שנות ה-60 וה-70 המוקדמות, יתקשו לדמיין את הבידוד, העלבון והתחושה, כמעט על סף פראנויה של הימצאות תחת איום". גם

לבית - המשפט העליון בארה"ב הייתה השפעה **השפעה עצומה** על מערכת אכיפת החוק, במהלך שנות ה-60. מספר החלטות **צימצמו את סמכויות המשטרה** באופן משמעותי, והבהירו את זכויות החשודים. קבלת **חוק מירנדה** ב-1965 השפיע עמוקות על דרך העבודה המשטרתית. הצורך **לפרט במני נאשם** את זכויותיו היה גורם נוסף, שפגם ביכולת המשטרה להתמודד עם **הפשיעה הגואה**. זה היה הרקע שדחף אל השינוי בחזרה אל הקהילה (Miller & Hess, 1994).

ב-1970 יסדה משטרת לוס-אנג'לס מעין **נקודת משטרה**, בעלת אחריות טריטוריאלית. שוטרי פטרול נצטוו לפעול בגיזרה **ספציפית**, ומונה איש משטרה בכיר למסד קשר עם הקהילה. ב-1973 הופעל **ביזור**, במחלכו קצינים זוטרים הפכו ל"מפקדי משנה", קיבלו אחריות על **אזורים מוגדרים**, ונמדדו בשיפור התנאים באזור שתחת אחריותם. משטרות אחרות **הצטרפו** לשיטה, שהפכה פופולארית, בעיקר כיוון שהשיטה השיגה הפחתה בשיעורי הפשיעה ושיפרה את איכות החיים של התושבים (Adler et al., 1994). למרות ההצלחה היחסית, הלכה השיטה ונעלמה, בעיקר עקב הצימצום בתקציבי המשטרה בשנות ה-70. היא קיבלה גיבוי מחודש ב-1982, עם הופעת מאמרם של Wilson & Kelling (1982) "החלונות השבורים". במאמר זה מבקרים המחברים את שיטת השיטור המסורתית, לפיה השוטרים ספונים בתוך מכוניות ומאבדים קשר עם הקהילה. הם טענו, כי הפחד מפשיעה מוליך לעלייה בשיעורי הפשיעה, שכן, שכונות כאלה מהוות יעד להשתלטות של עבריינים. כדי ליצור אפקט פסיכולוגי, יש לפעול ביחד עם הקהילה, ולמנוע הזנחה חיצונית: להקפיד על טיפוח, לתקן חלונות שבורים וסימני הזנחה אחרים, למנוע משיכורים ומסוממים להתגולל ברחובות וכו'. על השוטרים, עפ"י Wilson & Kelling (1982) לצאת ממכוניותיהם, ולמצוא דרכים לסייע לאזרחים "לתבוע בחזרה את האחריות על רחובותיהם". ב-1982 נערך ניסוי בניוארק וביוסטון, במהלכו נוסו פרויקטים קהילתיים שונים, כמו הגדרת

בעיות וצרכים ע"י הקהילה, תכניות לבני-נוער וטיפול בקרבנות פשיעה. פרויקטים אלה הוגדרו כהצלחה, נראה שהיה בהם כדי להפחית את הפחד מפשיעה. בעקבות הצלחת ניסויים אלה, מוסדה בניו יורק תכנית שבה הוצבו שוטרים רגליים, שתיכננו את פעילותם, שימשו כ'פותרי בעיות', 'יזמים קהילתיים' המקשרים בין המשטרה לקהילה - (Community Patrol Officers CPO). הערכת הפרויקט הייתה חיובית. דווח על התהדקות הקשר עם הקהילה, הצלחה בטיפול בבעית הסמים ברחובות, ועלייה בשביעות הרצון מהתפקיד בקרב השוטרים. ב- 1989 מוסד פרויקט של Safety Action Team באורגון פורטלנד. הצוות הוקם לשם טיפול בבעיות של אלימות, כנופיות, סמים וירי בדרכים. במסגרת הניסוי הוטל על כל שוטר לשוחח במשמרת עם חמישה אזרחים לפחות. גם פה הראו התוצאות על ירידת הפחד מפשיעה וירידה בפעילות העבריינית. ב- 1992 החל בניו יורק ניסוי של 'שוטרים על אופניים' - "Cops on Bikes Program" אשר שילב שוטרים, הרכובים על אופניים, בעבודת משטרה רגילה. השימוש באופניים איפשר לשוטרים להיראות נגישים ולהיות נגישים בעת ובעונה אחת, בשכונות בעלות שיעורי פשיעה גבוהים. פרויקטים דומים בסיאטל ובפניקס הראו, כי שוטרים הרכובים על אופניים מבצעים מעצרים פי חמישה יותר משוטרים ביחידות אחרות. כיום משתמשות באופניים כבר כ- 400 סוכנויות משטרה אחרות בארה"ב (Adler et al., 1994).

הצלחות אלה היוו 'ציוני-דרך' בהתרחבות השיטור הקהילתי, עד כי העיסוק ב'שיטור קהילתי' הפך למחייב. פרידמן (1995) טוען, כי כל 30,000 סוכנויות המשטרה בארה"ב יטענו היום לביצוע פרויקטים של שיטור קהילתי, במסגרתם. מספר גורמים תרמו לעליית השיטה, בעיקר בארה"ב, חלקם אובייקטיביים וחלקם נעוצים במשטרות עצמן:

הגורם הראשון הינו התפכחות הציבור והמשטרה בארה"ב מהציפיות הלא-מציאותיות, שהמשטרה תצליח לטפל בבעיות הסדר הציבורי והפשיעה.

התפתח חוסר סדר חברתי בערים. הפשיעה ככלל ירדה, אולם הפשיעה האלימה עלתה. בעיקר זו המערבת ילדים, הן כמבצעים והן כקורבנות. כמות הנשק ברחובות עלתה. בשל הדרישה ממערכת החוק לפעול, יותר ויותר מקרים הועברו לבתי-המשפט, ואלה נסתמו. מערכת התביעה לא הצליחה להתמודד עם עבירות הקטנות של איכות החיים, ועבירות שטופלו בעבר לא מטופלות כיום (Goldstein, 1994). התמקדות היתר של המשטרה בתחום אכיפת החוק לא הוכיחה את עצמה, עקב התהליך המתמשך של **סתימת המערכות ושחיקת יכולת ההרתעה שלהן**. בתי הכלא גדושים ונמצאים בתפוסת יתר ובתי המעצר המשטרתיים - עוד יותר. התפקוד בתוך דינמיקה זו של מערכות סתומות אינה מאפשרת עבודה אפקטיבית (יחזקאלי ושלם 1993-ב'). על רקע זה בלטו מגבלותיהן של משטרות (גבע, 1990), אשר בשל הביקוש לשירותי משטרה ובשל שיטת העבודה, התמקדו במענה תגובתי לפניית הציבור, ויכולתן ליזום הצטמצמה מאוד. נשאלו שאלות מביכות: השוטר היום משכיל יותר, מצויד היטב, רמת שכרו גבוהה יחסית. אם כן, מדוע הרחובות אינם בטוחים יותר? מדוע לא נפתרו בעיות אקוטיות, כמו למשל בעיית הסמים? (Overman, 1994; Carey, 1994).

כשלונות אלו, דווקא בתחומים קלאסיים של עבודת המשטרה, הביאו לחיפוש חלופות. משטרת פורטלנד נכשלה במאמץ להוריד פשיעה, והחליטה לאמץ את פילוסופיית השיטור הקהילתי. (Community Research Associates, 1992; גבע, 1990).

עבודת המשטרה באזורים אורבניים הינה בעיקר **שירות חברתי**. מכאן, ששיטור בעל מגמה "אכיפתית" מדגיש רק חלק מיזערי ממכלול הפעולות שנדרשת המשטרה לבצע, וגם זאת במידה מועטה מאוד של הצלחה. עפ"י נתוני ה-Community Research Associates בארה"ב (1992), כ-85% מפניות האזרחים למוקדי המשטרה שם, הינם בתחומים שאינם בטיפול המשטרה. (Duncan, 1992)

קובע, כי רק 10% מזמנו של השוטר מוקדש לאכיפת החוק, והיתר - לפעילות חברתית לסוגיה ולמתן שירות. נתון אחר מצמצם את פעילות אכיפת החוק ל-5% בלבד (Haig, 1979).

בפרברים ובשכונות בעלות רמה כלכלית-חברתית גבוהה, בהם שיעור הפשיעה נמוך, מצפה האזרח לטיפול מקצועי, ליחס של כבוד, לשמירה על צלם אנוש, לתגובה מהירה ולאחריות לחיי אדם. וכן, שהמשטרה תשתמש ביעילות מירבית בכספי המס שהוא משלם (Carey, 1994). בישראל, שבה אין בעיית אלימות חמורה, נמצא כי הציפיות העיקריות מן המשטרה הינן בתחום המניעה. רק במקום החמישי מדורגת הציפייה לפעילות המשטרה בלכידת עבריינים (באריל ואח', 1993).

קיימות בעיות שמערכת החוק אינה יעילה בפתרון. למשל בתחום ישוב סכסוכים בין בני-אדם. גם כאשר בעיות "נפתרות" מבחינת בתי המשפט, אנשים יכולים לחוש, כי הן אינן "מיושבות". יתרה מכך, הן אף מוחמרות, כיוון שמקור הסכסוך לא טופל. לדוגמא - הטיפול בסיכסוכי שכנים. קריאות חוזרות ונישנות למשטרה נובעות מטיפול במקרה הספציפי, בלי לנסות לרדת לעומק הסכסוך, ותוך הימנעות מטיפול ברגשות הצדדים ובעמדותיהם (Gates, 1994). כתוצאה מכל אלה משטרות הבינו, שהביקורת הציבורית הגוברת אינה מאפשרת להמשיך עם שיטור תגובתי, וצריך לגשת לשיטור יוזם. היה ברור, כי פוליטית ומקצועית יהיה נבון להפעיל אזרחים עם המשטרה ולחלק את האחריות עם גורמי קהילה נוספים (פרידמן, 1995). בנוסף, מאחר שלא ניתן היה להעמיס על מערכת אכיפת החוק, היה הכרח למצוא פתרונות חלופיים (Goldstein, 1994).

הגורם השני הוא הצורך של משטרות לשנות כיוון, כאשר הן מגיעות למבוי סתום ביחסיהן עם הקהילה שבה הם פועלים (Philadelphia and Its Police, 1987). משטרות בארה"ב חוו כבר בשנות ה-60 עוינות כלפיהן במהומות

באוניברסיטאות, בהם כונו השוטרים "חזירים" (Adler et al., 1994), והתייחסו אליהם כאל מי שלא ניתן לתת בהם אמון. בהמשך, אף גברה המודעות לערך של זכויות הפרט, והנכונות לקבל התנהגות רודנית מצד גורמי אכיפת החוק קטנה אף יותר. למשל: פרשת רודני קינג, שנבעה מהפעלת כוח ע"י המשטרה, שלא גובתה אחר כך בהסכמה ציבורית נרחבת. במידה שהקשר משטרה - קהילה הינו קשר שלילי, נוצר מצב, שבו לא ניתן לפתח הסכמה משמעותית לגבי תפקידי השיטור הנדרשים (אנג'ל, 1971). על כן, משטרות החלו לחפש שיטות חדשניות, המסוגלות להדק את הקשרים בין הקהילה לבין המשטרה, להפחית את העוינות שביניהן, להגביר את אמון הציבור במשטרה, ולצמצם הן את הפגיעה והן את הפחד ממנה (Goldstein, 1994).

פן נוסף של הנתק מן הקהילה היה עימותים קשים בנושא שחיתות משטרתית ובסוגיית השימוש בכוח. בשנים האחרונות בארה"ב, חלה התדרדרות משמעותית במעמד המשטרה, ובמידת האמון שרוחשים לה. עוד ב-1977 הראו סקרי דעת קהל, כי רוב האמריקנים מרוצים מהתפקיד שאותו ממלאת המשטרה בחברה. אשראי זה בוזבז במהירות, וכיום קיים שבר של ממש בדעת הקהל האמריקנית (Clinex 1992).

הגורם השלישי הינו העלייה במודעות מפקדי המשטרה והפוליטיקאים בנוגע לחשיבות הגוברת של דעת הציבור. Albrecht & Green (1977) טוענים, כי בעבר נעשו מאמצים רבים לשפר את תדמית המשטרה, אולם לא בהצלחה יתרה. הסיבות לכישלון נעוצות, בין היתר, בנסיון לבודד את המשטרה כיעד לנטיות שליליות בציבור. השיטור הקהילתי מהווה, ללא ספק, שיטה יעילה ליצירת יחסי ציבור חיוביים.

מאיץ להתפתחות המשטרה לכיוון הקהילתי, היה התבססותן של שיטות ניהול מתקדמות במינהל הציבורי. ניתן לראות את טביעות האצבעות של שיטת

ה-TQM (Understanding Community Policing, 1994; Oakland, 1988) בשלושה תחומים עיקריים:

א. **זיהוי מדויק של צרכן השירות וצרכיו האמיתיים:** עצם הצורך לראות במשטרה גוף מספק שירות, מהווה מהפיכה עבור גוף בעל מגמה לוחמנית - מעין צבאית, כמו המשטרה. שוני בהגדרת לקוח הינו הבדל מובהק בין משטרה קהילתית למשטרה אכיפתית.

ב. **הצורך להפיק יותר בפחות אמצעים:** במהלך שלושים השנים האחרונות חלה שחיקה בהישגי המשטרה האכיפתית. הצורך להתמודד עם פשיעה גואה יצר צורך בהשקעה הולכת וגוברת של משאבים, בתקופה שבה המקורות קטנים, ועלות האכיפה גדלה. שיטת השיטור הקהילתי יעילה יותר כלכלית, שכן, בעוד שבשיטת השיטור האכיפתי האמצעים קובעים את הפעילות, הרי שבשיטת השיטור הקהילתי, ביחוד בנושא פתרון בעיות, הצרכים קובעים את האמצעים, והשגתם ממקורות אחרים בקהילה הינה חלק מן השיטה (Goldstein, 1994).

ג. **פישוט נוהלים, ביזור סמכויות, עידוד יוזמה של מנהלים וסובלנות לטעות:** ביזור יחידות משטרה ליחידות קטנות, שמפקדיהן נהנים מסמכויות רבות וחופש יוזמה. נוהלים המגבילים יוזמה הוחלפו בערכים, המתווים את כיוון הפעולה, ומאפשרים מרווח תימרון רב וחופש בקבלת ההחלטות (Duncan, 1992).

שיטת השיטור הקהילתי - הגדרה ועקרונות הפעלה



המושג "שיטור קהילתי" (Community Policing) מקיף מודלים שונים של עבודה משטרתית, "ממוקדת קהילה". גם ההגדרות הקיימות היום בספרות הינן שונות ומבלבלות. על כן, קובץ העקרונות, שלוקט במאמר זה, מנסה למצוא את המשותף לרוב המודלים האלה.

המונח 'קהילה' מוגדר בספרות בשני היבטים: האחד משתמש במונחים של דרך חיים משותפת, תחושת שייכות משותפת, מטרות משותפות ועוד. השני מקנה חשיבות דווקא למיקום הגיאוגרפי של פרטים מסויימים (אלוש, 1992). שתי

הגישות מתאימות למושג "Community" השזור במונח שיטור קהילתי.

ההגדרה הממצה ביותר, לדעתנו, של "השיטור הקהילתי", רואה בו "ניסיון לצמצם את הפשע ואת הפחד מפשע, ע"י גישה יוזמת, תוך שימת לב לזכויות האזרח, ותוך צימצום התנאים החברתיים המביאים ליצירת הפשיעה, כאשר מוקד היוזמה הוא ביצירת שותפות עם מוסדות וארגונים בקהילה" (שילוב של פרידמן, 1995 וגימשי, 1995). הגדרות אחרות, רחבות יותר, מדגישות את ההכרה בתלות ההדדית בין המשטרה לקהילה, על הגורמים הפועלים בה, ואת חלוקת האחריות שבין המשטרה לקהילה, ליצירת סביבה בטוחה יותר. הדגש המשטרתי עובר מהתמקדות במאבק בפשיעה החמורה ואכיפת החוק לגישה הממוקדת במניעת פשיעה ופתרון בעיות בקהילה, תוך מתן דגש על הסיבות להיווצרות הפשיעה וחוסר הסדר (National Institute of Justice, 1993). פרידמן (1995) מדגיש, כי הכוונה אינה לבטל את המודל התגובתי של המשטרה, אלא להוסיף עליו. "אין טעות גדולה יותר מביטול התגובתיות של המשטרה, כיוון שאין דבר שהאזרח רוצה בו יותר".

השיטור הקהילתי שהתבסס בארה"ב ובמערב אירופה מזכיר, במידה רבה, שיטות שיטור הקיימות בתרבויות אחרות - שיטת השיטור היפנית, שהיא קהילתית ביסודה, ומותאמת לאופי החברה שם ולאורח חייה המיוחד. היא כמעט הגיעה למיצוי מבחינת הישגיה ומבחינת שילובה של המשטרה בקהילה (The Leishman 1994; Economist 1994). שיטת שיטור אחרת היא השיטה

הסינגפורית, המהווה מעין שילוב של השיטה היפנית עם זו המערבית.

אם ננסה לאתר את המשותף בין הגוונים השונים של שיטור קהילתי, נוכל לאפיין גישה זו כאסטרטגיה של שיטור ממוקד קהילה, המבוססת בארבעה

מימדים עיקריים :

א. **מימד התנהגותי:** השוטר תופס את תפקידו בהיבט של מתן שירות לאזרח, שמטרתו לשמור על שלום הציבור ובטחונו. לפי גישה זו, השוטר פועל על פי צרכי הקהילה והאינטרסים שלה, ונותן תשומת לב מלאה לצרכים ולציפיות של האנשים המעורבים בכך, במטרה לתת להם מענה נאות, ממש כפי שרופא פועל בהתאם לצרכי הפציינט" (גימשי, 1995 ; גימשי, 1992). אלירס (1985) טוען, כי "התברר יותר ויותר שהחברה בת-זמננו, כפי שהיא מתנהלת בארצות הדמוקרטיות, זקוקה למשטרה, אשר יש לה אוריינטציה שירותית". בסקר בקרב 443 נבדקים אקראיים מצא אלירס, כי רוב הנבדקים מעדיפים מה שהוא מכנה "פעילויות לשלום הציבור", על פני לחימה בפשיעה. הכוונה היא לנושאים שאינם פליליים: הגנה על האזרח, מתן שירות לאזרח, טיפול בקורבנות, התערבות בסכסוכים ובמשברים והבטחת הביטחון בכביש. אלירס מוסיף, כי "אם אכן זקוקה הקהילה בת-זמננו למשטרה בעלת אופי שירותי, צריכה המשטרה לעבור תהליך של העברת הדגש מתפוקות לצרכנים... מה שפועל כצבא מקצועי יהפוך לארגון המעניק שירותים... המהות אשר אליה צריכה המשטרה להתייחס בראש ובראשונה היא "הקהילה", כלומר ציבור האנשים הספציפי שבתוכו פועלת המשטרה... שירותי המשטרה חייבים להיות רלוונטיים לקהילה הספציפית, שאותה משרתת המשטרה, ולהתייחס ישירות לצרכים של הציבור". ראוי לציין, כי "שיטור קהילתי" היא סוג של שיטור, המאמץ גישה שירותית. אולם, גישה שירותית יכולה להיות מיושמת גם בסוגי שיטור, בעלי מאפיינים השונים מאלה המתוארים בהמשך.

ב. **מימד תפעולי:** מימד זה מכיל מספר היבטים :

1) **דגש על עבודה יזומה ולא על תגובה:** שיטור מסורתי הינו תגובתי. בדרך כלל משטרה "מתרוצצת" מקריאה לקריאה בלא זמן להעמקת החקירה בבעיות שמאחרי הקריאות. כיום משטרה מקדישה זמן סיוור רב לתגובה לקריאות שירות. משטרה קהילתית מציעה אסטרטגיה יוזמת, אפקטיבית יותר,

מכיוון שבנוסף לתגובה, היא נועדה להתייחס לתנאים הבסיסיים שיצרו קריאות אלו (פרידמן, 1995; Goldstein, 1944). לעתים קרובות, רבות מן הקריאות לשירות קשורות זו בזו, וכאשר הן מקובצות יחדיו, נחשפים דפוסי פעילות או התנהגות שניתן להציע להם פתרונות כוללניים לטווח ארוך. שיטור קהילתי מכיר בחשיבות שוטרי השטח. הוא מאפשר להם להשתמש במומחיות שפותחה עם השנים לשילוב תושבי השכונה, להבנת בעיות ולפיתוח פתרונות יצירתיים לפתרון. שכן, רוב המידע הנחוץ להבנה יסודית של בעיות הקהילה אינו נמצא בתיקי המשטרה. שיטור קהילתי מעודד שוטרים להתבסס על טווח רחב של מקורות מידע ומשאבים מחוץ למשטרה, לניתוח בעיות השכונה ולהתמודדות עמן. התוצאה מכך היא הגברה משמעותית של שיתוף הפעולה והנכונות לדווח על פעילות עבריינית. פעילותם של השוטרים ממוקדת קהילה, והם מתפקדים "כיומים קהילתיים" המאתרים בעיות בקהילה, ומניעים משאבים קיימים כדי לפתור. (Duncan, 1992).

(2) העבודה המערכתית: יחידת המשטרה יוצרת שותפויות עם ארגונים עם מוסדות ועם פרטים בקהילה, ופועלת איתם בצורה מערכתית - אינטגרטיבית. נקודת המוצא הינה, כי פשע אינו רק עניין משטרת, אלא עניין חברתי-קהילתי. מכיוון שהמשטרה ומערכת החוק אינן שולטות בתנאים החברתיים והכלכליים המזינים פשיעה, אין באפשרותן לשלוט בה. על כן, המאבק בפשע מחייב עבודה מערכתית לפתרון בעיות, כשמטרת העל של כל הגופים היא הפסקתן (שלו ויחזקאלי, 1994; Weed and Seed, 1992; אלירס, 1985). לדוגמא, לעתים "עדיף לטפל בנרקומנים ולהוציאם ממעגל הסם, מאשר להתמודד עם המתמכרים כעבריינים... עדיף לפתח פתרונות למועדות (רצידיביזם), מאשר להעמיס על מערכת הענישה ... עדיף לעודד קהילות למצוא דרכים למניעת פשיעה, במקום לסמוך על המשטרה כאחראית היחידה לסדר הציבורי. מניעת

הפשיעה חייבת להיות חלק בלתי נפרד מהמודעות של כלל הקהילה". את זאת ניתן להשיג ע"י רתימת גורמים נוספים, העוסקים בתחומים אלה: הרשות המקומית, המשפחה, מוסדות החינוך, לשכות הרווחה, התעסוקה, הבריאות, התיכנון האורבני, בתי המשפט והמשטרה. כל זאת במטרה להפחית את ההזדמנויות להתנהגות עבריינית (Chalom, 1993). הוא מציע לפעול כפי ששירותי בריאות הציבור פעלו עם המעבר לרפואה מונעת. במקום שיטור תגובתי הוא מציע שיטור מונע, המבוסס על עבודה כלל-מערכתית. שיטת עבודה המשתלבת היטב בשיטור קהילתי היא, כאמור, "אסטרטגיה של פתרון בעיות" Problem Oriented Policing [ראה פירוט בסעיף 4]. כאשר כלל הגופים פועלים יחד לפתור בעיה, מסתבר, כי לעתים, דווקא תוצרים שוליים של עבודתם יכולים לתרום יותר מעבודתם הרגילה. למשל, היכולת לשלוח בני-זוג מכים או נרקומנים לטיפול, במסגרת החוק הפלילי חשובה יותר לפתרון הבעיה ממאסר, שאינו משנה את הרצידיביות של מבצעי העבירות (שלו ויחזקאלי, 1994). תרומתה של המשטרה לעבודה מערכתית כזו הינה עצומה, דווקא בשל יכולת הכפייה שלה, למרות שאין היא משתמשת בה. (למשל, בפתרון קונפליקטים בדרך של פישור, Gates 1994).

מטבע הדברים, במוקד השותפויות נמצאת הרשות המקומית וארגונים ציבוריים הקשורים אליה, שהם בעלי המחוייבות העיקרית לאיכות החיים של האזרח. בכל תחום של עבודה משותפת נקבע גוף אחד, המשמש כ- 'Case-Manager', ומקבל אחריות על העבודה המשותפת באותו תחום. המשטרה הינה רק ארגון אחד מתוך גופים רבים העוסקים בתופעות אלה, ולא דווקא המרכזי. לשם המחשה, בישראל, בתחום הילדים המוכים, מקנה החוק לפקיד הסעד תפקיד מרכזי וסמכויות עיקריות לטיפול בפרשה. על כן, זה הגוף האמור לרכז את העבודה המשותפת בתחום זה (יחזקאלי, 1992). דוגמא לפרויקט מערכתי בארה"ב הוא פרויקט "Weed and Seed" (1992),

שהינו מעין פרויקט שיקום שכונות. הרעיון בבסיס התכנית הוא, כי לשם טיפול בבעיות בשכונות דרושה גישה כוללת מקיפה, שלפיה סוכנויות אכיפת החוק יעבדו בשיתוף סוכנויות רווחה, הסקטור הפרטי והקהילה. המשטרה הקהילתית מרכזת את פעילות אכיפת החוק ומהווה גשר לפעולות המניעה, ההתערבות והטיפול והפעילות השכונתית. פעילות המשטרה בשכונות שבהן מופעל הפרויקט, מתמקדת בהעלאת נראות המשטרה (Visibility), ובפיתוח יחסי שיתוף פעולה בין המשטרה לאזרחים.

בישראל, הדוגמא לתוצאות היעדר התערבות משטרתית בפרויקט שיקום, היא בפרויקט שיקום שכונת התקווה. מחקר שבדק את השוני בעמדות התושבים בשנת 1991 מול 1979, מצא, כי לא היה שוני מהותי בהתייחסותם לפשיעה, או לפחד מפשיעה כגורם חשוב (דגני ודגני, 1991). דגני ודגני אף קבעו, כי תוצאות המחקר "ותוצאות מחקרים שעסקו בנושא החינוך, מעוררים את הצורך לבחון מחדש את גודל תשומת הלב והמשאבים המופנים לטיפול ... בפשע בשכונות, גם על חשבון השיקום הפיסי".

3) מרכזיות ההיבט המקומי בעבודת המשטרה: ההיבט המקומי בא לידי ביטוי בשלושה תחומים:

הראשון - **איתור צרכי האוכלוסייה**: מה מבקשת האוכלוסייה מהמשטרה. צרכי התושבים בשכונות שונות משתנים בהתאם לרמתם הסוציו-אקונומית ולמאפייני השכונה. משטרה האמורה לפעול על בסיס הנחיות מלמעלה, לא תטפל נכונה בצרכים האמיתיים של התושבים (Weed & Seed, 1992). צרכי הקהילה מהמשטרה, שונים מסדר הקדימויות שקבע לו "השיטור האכיפתי", במספר תחומים:

* אנשים מעדיפים טיפול בעניינים פשוטים של איכות חיים, על פני אירועים קשים, המעניינים בדרי"כ את המשטרה. המשטרה, לעומת זאת, נוהגת לגבש עמדות על חשיבות פעולותיה השונות בעיקר על פי מדד

החומרה שמתייחס אליהם בית המשפט. גישה זו בעייתית, כיוון שרוב רובן של פעולות המשטרה אינן מגיעות לבית המשפט. על פי הגיון זה, סכסוך שכנים נתפס כדבר פעוט, שאינו מצדיק מאמץ משטרת. אולם, דווקא העבירות ה"קלות" משפיעות על איכות החיים בשכונות, ומעניינות את האזרח, הרבה מעבר לעבירות החמורות ביותר כרצח, אונס, שוד וכו', שבחן הוא נתקל הרבה פחות, או אפילו עבירות הרכוש. העובדה, כי עצם הפנייה חשובה ולא חומרת העבירה, מחייבת שינוי בסדר העדיפויות לאירועי משטרה (Goldstein, 1994).

* הטיפול הראשוני חשוב לאזרחים במקרים רבים הרבה יותר מהמשכו. על כן, יש להגיע לאירוע מהר ככל האפשר ובמקסימום כוח. כאשר חל עיכוב, יש להגדיר זמן הגעה ולעמוד בלוח הזמנים.

* הפעילות העיקרית של המשטרה צריכה להיות בתחום המניעה ולא האכיפה (באריל ואח', 1993, Chalom; 1993; שלו ויחזקאלי 1994; Weed and Seed, 1992; Philadelphia and Its Police, 1987; אלירס, 1985).

למניעה יש משמעויות הרבה מעבר למניעת עבירות לשמן. היא מתחלקת לשלושה סוגים: מניעה ראשונית, מניעה שניונית ומניעה שלישונית (ראה בהרחבה גבע, 1992).

* בשל הצורך להשיג הסכמה נרחבת לפעילותה, משטרה שירותית לא מרבה להשתמש בכוח, ועושה הכול על מנת להימנע מכך. כדברי מפקד המשטרה גרינברג, מצירלסטון-דרום קרוליינה: "שוטר בצירלסטון שולף את נשקו נגד עבריין רק כאשר ברור לו, שהאזרחים שמסביב סבורים שעליו לעשות כן". גרינברג סבור, כי עדיף שהשוטר יואשם שהיה צריך לירות והשתהה בכך, מאשר שירה ללא צורך (יחזקאלי ושלו, 1993-א).

גישה זו מלמדת על אופן חשיבה מבוסס שירות. הירי נתפס כלגיטימי לא כאשר הוא עונה על דרישות החוק, הנוהל והפסיקה (כנהוג אצלנו, למשל). הלגיטימציה לירי נמדדת בהסכמה הכלל ציבורית להשתמש בסמכות

החוקית, גם אם היא לגיטימית. מסיבות אלה יוצרת גם השיטה, מעצם טיבה, ירידה באלימות השוטרים. על כן, זהו כלי של ממש להפחתת האלימות המשטרתית.

השני - **קביעת יעדי המשטרה ופיקוח על פעולתה**: בהגדרת יעדי המשטרה משמעותי יותר האינטרס המקומי ולא האינטרס הכללי. על כן, יש להגדיר אחריות משותפת (shared Responsibility) עם הקהילה, ולהפעילה למען השגת צרכיה. הקהילה, והגופים המייצגים אותה, שותפים לתהליך קבלת ההחלטות במשטרה (Chalom, 1993; שלו ויחזקאלי, 1994, Philadelphia; 1992, Duncan 1987, and Its Police). מדיניות הפיתוח של המשטרה צריכה להיות מעוצבת על פי דעת הקהל, כמו שנעשה בנושאי כלכלה חוץ וחברה (Breci and Murphy, 1992). גם שלב התכנון של המעבר לשיטור קהילתי חייב להקיף את מכלול גופי השטח. למשל, בפורטלנד (Community Research Associates, 1992), שתיים-עשרה ועדות ציבוריות שחברים בהן אזרחים, נציגי ארגונים, אנשי משטרה ופקידי ציבור אחרים, וכן משפטנים, אנשי עסקים ואנשי אקדמיה, דנו בתחומים הקשורים לשינוי. פותחה תכנית חומש גמישה. בתכנית הוגדרו קדימויות, ונבנה תהליך התפתחות מסודר, שעיקרו - התקדמות בת מדידה לכיוון משטרה קהילתית. בנוסף, פורטו התוצאות המצופות, פעולות שתשגנה תוצאות אלו ורשימת האחראים להשגתן.

העניין בשיתוף גורמים נוספים באחריות נבע גם מהבעייתיות באפקטיביות המשטרתית. בשל הגישה ה'אכיפתית' - לוחמנית, משטרות יוצרות תדמית כאילו הן מסוגלות לטפל בכל הבעיות. למעשה, אין הדבר כך. המשטרה אינה שולטת על מכלול הגורמים היכולים להביא לפתרון בעיות. הצלחתה במניעת פשיעה מוגבלת ביותר. על כן, חלוקת האחריות עם הגופים האחרים ועם הקהילה נתפסה כצעד נכון וכדאי (Goldsein, 1994; פרידמן, 1995).

השלישי - הפעלת הקהילה להשגת מטרותיהן חברי הקהילה בקיאים במתרחש בקהילתם ויש להם נגישות גבוהה למשאבים הנחוצים לשם פתרון הבעיות. משטרה קהילתית רואה את תפקידה בהפעלת הקהילה והנחייתה, למען איכות חייה, מעין "Do it yourself policing" (Goldstein, 1994).

משטרות נוהגות להפעיל מתנדבים בכל העולם המערבי. כך למשל עלה מספר המתנדבים ב-"Neighbourhood Watch" באנגליה, בין השנים 1988-1992 בין 8%-10% (Dowds & Mayhew, 1994). החוקרים יחסו עלייה זו בעיקר לעלייה באינטרס הציבור לחתנדב. בישראל, בשנים 5-1984, הצליח מפקד מרחב השפלה דאז, אסף חפץ, להיאבק בתופעת הסמים בבית-דגן, ע"י הפעלת הקהילה כולה (גבע, 1992). הצלחה זו התאפשרה הרבה בזכות המעורבות הרבה של ראש המועצה המקומית ומחויבותו לפרויקט. ואמנם, הדרך הנכונה ביותר להשגת שתי המטרות הראשונות הינה, בעיקר, באמצעות הרשות המקומית. קיימים מודלים של שיטור, שבהם חבירה כזו הינה טבעית, כמו חמודל האמריקני של ריבוי משטרות מקומיות. בארץ הדבר קשה יותר, כיוון שחמשטרה בארץ הינה משטרה לאומית - ריכוזית.

(4) שיטור ממוקד בעיה: משטרה קהילתית מצפח לחקטנת הפחד ולהקטנת אירועי הפשיעה באמצעות פתרונות משותפים של בעיות מיידיות בתחום בטחון הקהילה, ובאמצעות איתור שורשי הבעיה וזיהוי המרפא לפשיעה ולאי סדר. טכניקה זו - שיטור ממוקד בעיה (Problem Oriented Policing) דומיננטית כיום בחשיבה המשטרית בארצ"ב ובמערב אירופה, ואומצה, בין היתר, כחלק מגישת השיטור הקהילתי (Goldstein, 1994; Ack et al., 1987).

בשיטה הנוכחית, ההתייחסות המשטרית הינה לתהליך ולא לבעיות שבהן עוסקת המשטרה. האמצעים הם הקובעים את הפעילות. בשיטה הקהילתית ההתייחסות לשיטור היא כאל קבוצת בעיות. מתוך הגדרת הצרכים נגזרים האמצעים ולא להיפך. אמצעים אלה יש לאתר בקהילה ולא מהתקציב המשטרתי בלבד (Goldstein, 1994).

בשיטה הנוכחית מודדת המשטרה את המועילות והיעילות שלה בעיקר ביכולתה להשיג הרשעה בבתי המשפט. על כן, אין היא מודעת לכך שבמקרים רבים הבעיה אינה נפתרת. עפ"י השיטה הזו, תופעה החוזרת על עצמה שנית מהווה אינדיקציה לחוסר אפקטיביות. הדגש הוא על האירוע הבודד ולא על מקבץ נתונים סטטיסטיים. לדוגמא - אם יתלוננו תושבים על מפגע בדמות תחנה לממכר סמים, תגיב המשטרה בהצגת נתונים לגבי כמות המעצרים ותפיסות הסם באותו מקום. לאזרח הממוצע לא אכפת אם בוצעו 5 או 50 מעצרים. אותו מעניינת רק שאלה אחת - האם ה"תחנה" עדיין פועלת. תשובה חיובית לשאלה משמעה חוסר אפקטיביות של הטיפול המשטרתי (Overman, 1994).

דוגמא אחרת, מקנדה, היא מודל של פישור במקרים של סכסוכי שכנים, תקיפות קלות, סיכסוכים עיסקיים וסיכסוכים הנובעים מעבירות על חוקי העזר המקומיים. למשטרה יש יתרונות רבים מיצירת תכנית כזו: חיסכון בקריאות נישנות והתייצבות שוטרים בבתי-המשפט, אין הוצאות מיוחדות בנושא הגישור עצמו, המבוסס בעיקרו על מתנדבים, והעיקר - בניית יחסי אמון ושיתוף פעולה, והשגת שביעות רצון של לקוחות (Gates 1994). דוגמא

חריגה, אך יעילה של פתרון בעיה של פשיעה בבנייני מגורים Resident Officer Programs, מוסדה ב- Elgin, Illinois, ב- Newark וב- New Jersey. הרעיון היה לשכן שוטרים בבניינים שבהם סובלים דיירים

מפעילות עבריינית, ובכך לגרום לשינוי בהתנהגות העבריינים באזור (Adler et al., 1994). מודלים אלו אמורים לענות על הנסיבות הספציפיות של כל מקרה ומקרה, על צרכי התושבים במקום ספציפי וההזדמנויות לפעול שם (Grims, 1994). אולם, תנאי חשוב למערכת פתרון בעיות יעילה הוא קיומו של מעין 'בנק' מודלים, שבו מרוכזים מודלים שהוכיחו את עצמם, וניתן לעשות בהם שימוש, לאחר התאמתם לתנאי המקום הספציפיים (פרידמן, 1995).

טכניקה זו של פתרון בעיות, אינה בלעדית לשיטת השיטור הקהילתי, והיא מבוצעת גם במשטרות "אכיפתיות".

אם נשלב את עקרון העבודה המערכתית ועקרון פתרון השורש של בעיות, נכנה את המודל המוצע כ - "משטרה קהילתית לפתרון בעיות" - (Carey, Problem-Oriented Community Policing 1994).

ג. מימד של תרבות ארגונית

מעבר לשיטור קהילתי מחייב מהפיכה של ממש בצורת החשיבה ובתחומי העיסוק המשטרתית. זוהי דרך שונה לגמרי של תפיסת תפקיד המשטרה במערך החברתי. על מחולל השינוי במשטרה לשנות את תרבות הארגון. תרבות זו הינה שמרנית ומסתייגת משינויים. על כן, כל ניסיון להחיל שינוי, מחייב תכנון מדוקדק של תהליך החדרתו והטמעתו, אחרת תשתרר התנגדות בקרב השוטרים (Sparrow, 1988). מימד זה של שינוי התרבות הארגונית, בא לידי ביטוי בשני תחומים עיקריים:

האחד - כל המערכות הארגוניות במשטרה תומכות בעקרונות השיטור הקהילתי. קיימת מחויבות כוללת של הארגון המשטרתית לפעילות על פי העקרונות של משטרה קהילתית. מערכות המיון, השיבוץ, ההערכה והקידום תומכות בעקרונות השיטור הקהילתי וכך גם מערכות ההדרכה, ההכשרה

והחינוך. אסור שזה יהיה שינוי קוסמטי אלא שינוי מהותי. הוא צריך להשפיע על שינוי התפיסה של השוטר בשטח, ולהפכו 'ממוקד קהילה'.

לטענת Landstrom & Savage (1992) עומדים שני מכשולים עיקריים בדרכו של השינוי. מפקדי משטרה אמונים על שיטת העבודה הסמכותית, ובמצבי לחץ, הם נוטים לחזור לדפוס עבודה זה, כך שאף פעם אין הזדמנות לשינוי ארגוני נרחב ואמיתי. תכנון אסטרטגי הינו פרויקט המועבר תמיד למנהל הבא. בנוסף, רוב השינויים במשטרה הם בדרך כלל שטחיים. הצגת המבנה הארגוני הקיים ב"שיפוצים קוסמטיים" בלבד הינו "שינויי" נפוץ.

השני - עידוד עצמאות ויצירתיות השוטר בשטח. העבודה המשטרית הקונוונציונלית מאופיינת ב"עבודה על פי הספר". מטבע הדברים, יש מעט מאוד יצירתיות בעבודה כזו, ומעט מאוד זמן למחשבה או להעלאת רעיונות, לצורך פתרון בעיות (Sparrow, 1988). שוטרים יחידים נתפסים כחסרי סמכות, למרות שבפועל, שיקול הדעת שלהם נרחב ביותר. (יחזקאלי ושל, 1994) לא מצופה מהם לחשוב ולא מנצלים את מלוא יכולתם (Goldsein, 1994).

ללא תרבות ארגונית המעודדת פתיחות ויוזמה, בדיקה ושיפור ועצמאות אישית בקבלת החלטות, לא נקבל שוטר עצמאי, יוזם ובעל שיקול דעת (יחזקאלי ושל, 1994), ואחראי על סטנדרט גבוה של מקצועיות אישית (Walters, 1994). עבודת המשטרה הקהילתית מאופיינת במיעוט הנחיות ובמתן פתח נרחב ליצירות וליכולת האישית הייחודית של כל אחד מהשוטרים. השוטר הוא אשר אמור לייצר פתרונות בשטח. על כן, על מנת ששיטור קהילתי ינחל הצלחה ברמת השכונה, על התנהגות שוטר הסיור להתאים את עצמה לעקרונות השיטור הקהילתי. הדרך הטובה ביותר לשנות את התנהגות שוטר הסיור לסגנון שיטור קהילתי הוא לתת לשוטר לעבוד בפתרון בעיות בשכונת היעד. מהרגע שהחל תהליך, ברור לשוטר, שניתן לפתור בעיות באמצעות יחסי עבודה ושיתוף פעולה עם תושבים, סוכנויות ממשלה ואחרים, המושפעים מהבעיה. מכאן, שסובלנות

לטעות וטיפוח השוטר הבודד הם מימד חשוב בתרבות הארגונית. במקום לבקר את השוטר יש לעודד אותו לחשיבה עצמאית. גישת השיטור קובעת בהכרח גם את בסיס האיכות של השוטרים. למשטרה שירותית דרושים שוטרים משכילים, אדיבים, המגישים שירות מסור, לשם יצירת הקשר עם הקהילה ושמירה עליו (יחזקאלי ושל, 1993-א).

ד. מימד ארגוני

מימד זה בא לידי ביטוי בשלושה תחומים עיקריים:

מדיניות הפיקוד: תפקיד הפיקוד הוא קריטי בכל סוג של שינוי ארגוני, אך הוא חשוב במיוחד במעבר לשיטור קהילתי. מנהיגות ברמות הגבוהות של המשטרה חיונית על מנת להראות לכל השוטרים, כי הפיקוד העליון עומד מאחורי המעבר לשיטור קהילתי, במיוחד בהחלטות קריטיות, כגון מידת הביזור שתתרחש במעבר לשיטה זו. מטבע הדברים, ניתן לצפות למידה מסוימת של התנגדות בתוך המשטרה לתהליך הישום.

קיימות שתי רמות של תמיכת הפיקוד: הרמה ההצהרתית והרמה המעשית. ארגונים רבים המאמצים שינוי נוטים להישאר ברמה ההצהרתית, **והמבחן האמיתי הוא ברמת המחויבות האמיתית לשינוי.**

ברמה ההצהרתית הביע הפיקוד את מחויבותו לתהליך, בין היתר, במתן ביטוי לשינוי בהגדרת יעדי המשטרה. לדוגמא - השינוי בגירסאות שנעשה במשטרת פורטלנד. בנוסח הישן נאמר: "משרד המשטרה אחראי לשמירת שלום הציבור, הגנה על זכויות האזרח ורכושו, מניעת הפשיעה ואכיפת החוקים הפדרליים, חוקי מדינת אורגון והתקנות העירוניות בתוך גבולות העיר פורטלנד".

נוסח זה שונה כך: "היעד של משטרת פורטלנד הוא לעבוד עם כל האזרחים לשימור איכות החיים, לקיום זכויות האזרח, להגן על רכוש ולעודד את האחריות האישית והמחויבות הקהילתית."

חלק מתפקיד הפיקוד הוא לפתח את הקריטריונים ההכרחיים למיון שוטרים, את האמון, והערכת הביצוע, ולעודד שיטור קהילתי. קריטריון נוסף שחייב להשתנות הוא תחום המדדים. יש להסיט את הדגש ממדדים סטטיסטיים בלבד לבדיקה של איכות התהליך והשגת אפקטיביות בבעיות שטופלו. הישנותן של בעיות הופכת להיות מדד חשוב להגדרת כישלון בטיפול.

ההיבט הנוהלי: נוהלי עבודת המשטרה, הוראות הקבע והפקודות מניעות את הציבור והמשטרה ליצירת שותפויות, ומכוונות למתן שירות איכותי לציבור.

ביזור שירותי המשטרה: שוני משמעותי בין שיטור קלאסי ושיטור קהילתי הוא העברת המיקוד הארגוני מאחריות לפרקי זמן (עבודה במשמרות) לאחריות מלאה באזורים גאוגרפיים. שינוי זה נעשה ע"י ביזור שירותי המשטרה לרמת השכונה ולא רק עבודה מתוך תחנות גדולות. השיטה גורסת פריסה בשטח ב-"Mini Stations": נקודות משטרה ובהן 'עד שני שוטרים, והתבססות על סיוע הקהילה למשטרה (Weed & Seed, 1992). באופן מסורתי, שוטרי הסיור היו אחראים למתרחש במשמרתם. מכיוון ששוטרים במשמרת יכולים להיות ממונים על העיר כולה או על אזורים נרחבים ממנה, אין אחריות ספציפית לבעיות שכונתיות, המתרחשות בזמן המשמרת. בנוסף, בעיות קבועות חורגות לעתים מזמן עבודת השוטרים. כתוצאה מכך, בעיות לא פתורות רבות פשוט עוברות ממשמרת למשמרת, וקשה מאוד להטיל אחריות על שוטרים או מפקדים.

במסגרת שיטור קהילתי, לשוטרי סיור תהיה האחריות הראשונית לאזורי היעד. השוטרים יהיו אחראים לכל הבעיות הקשורות למשטרה המתרחשות בשכונתם, ללא קשר לזמן התרחשותם. המדיניות של הצבה גיאוגרפית כוללת (שוטרים מוצבים בשכונות היעד לפרק זמן ממושך) ואחריות טריטוריאלית (שוטרים שכונתיים אחראים למתרחש בשכונתם) היא חיונית להצלחת השיטור הקהילתי. למידת הביזור של השירותים שינתנו השלכות ארגוניות משמעותיות. היחידה הארגונית המרכזית תהיה צוות רב-מקצועי, המורכב מכל בעלי המיומנויות

במשטרה (סיוור, תנועה, מבצעים, חקירות, בילוש). היא תהיה אחראית לשטח נתון. ליחידה זו דרוש סיוע מיחידות מומחים כגון סמים, תנועה, כלבים. יש להחליט, איזה שירות יהיה חלק מחוליית השיטור הקהילתי השכונתי, ואלו שירותים יסופקו ע"י מומחים מחוץ לחוליה. כל היחידות תהיינה כפופות לדרג בכיר, הממונה על מספר גזרות.

צמצום שטח האחריות של כל מפקד, מאפשר את החזרת חלק מהיתרונות של שיטת הסיוור הרגלי: הקשר הבלתי אמצעי עם אנשי השכונה, הכרת הבעיות מבפנים וכו'. המשטרה נדרשת לשתף נציגי ציבור בתהליך קבלת ההחלטות. דוגמא לכך ניתן למצוא בבריטניה, בקיומן של ועדות המשטרה (Police Board) שהן גוף נבחר המורכב מנציגי הקהילה. באופן כזה, הליך קבלת ההחלטות אינו ריכוזי, אלא משתנה ממקום למקום, על פי הצרכים הספציפיים של התושבים. שוטרי השיטור הקהילתי העובדים בשכונות היעד חייבים להיות הממסר, שדרכו עוברים ומתועלים כל שירותי המשטרה באזורים אלו (Adler et al., 1994).

5. עיקרי ההבדלים בין השיטור הקהילתי לאכיפתי

ניתן להמחיש את ההבדל בין השיטור ה"מסורתי" (אכיפתי) לקהילתי, בעזרת מתכונת של שאלות ותשובות כמפורט (Miller & Hess, 1994; גבע, 1990; Sparrow, 1988):

המשטרה היא, עפ"י השיטור האכיפתי, סוכנות ממשלתית, האחראית על אכיפת החוק. לעומת זאת, עפ"י הגישה הקהילתית, "המשטרה היא הקהילה והקהילה היא המשטרה". תפקיד השוטר לתת תשומת לב מלאה לחובותיו של כל אזרח.

היחסים עם גופים אחרים, במשטרות 'אכיפתיות', מאופיין במאבקי כוח על הבכורה. עפ"י שיטת השיטור הקהילתי, המשטרה הינה רק אחת מן המחלקות הרבות המופקדות יחד על רמת החיים.

ניתן למדוד את יעילותה הכללית של משטרה 'אכיפתית', עפ"י שיעור הגילוי, מעצרים, זמן תגובה וכו'. את יעילותה של משטרה אכיפתית מודדים עפ"י היעדרותן של עבירות ושל הפרעות הסדר הציבורי, עפ"י צמצום הפחד מפשיעה, עפ"י מידת שיתוף הפעולה בין המשטרה לבין הציבור הרחב.

סדר העדיפויות של משטרה 'אכיפתית' הוא עבירות הקשורות בסכומי כסף גדולים ועבירות אלימות. לעומת זאת, מתמקדת משטרה קהילתית בבעיות הכאובות ביותר בעיני הקהילה עצמה.

הטיפול המשטרתי מתמקד ב'שיטור אכיפתי' במתן מענה לאירועים. לעומת זאת, 'השיטור הקהילתי' מתמקד בבעיות של אזרחים.

הקובע את היעילות המשטרית בשיטת השיטור האכיפתי, הוא זמן התגובה לאירועים. לעומת זאת, יעילות בשיטור קהילתי נמדדת עפ"י מידת שיתוף הפעולה של הציבור.

היענות המשטרה לבקשות אזרחים למתן שירות (Service Calls), בשיטור אכיפתי נעשית רק כאשר אין באותו זמן עבודת משטרה 'אמיתית' לבצע. לעומת זאת, רואה השיטור הקהילתי בבקשות אלה שירות חיוני והזדמנות פז להידוק הקשר עם הציבור.

פרופסיונליות משטרית, עפ"י שיטת השיטור הקהילתי הינה מתן תגובה מהירה ואפקטיבית לפשיעה החמורה. לעומת זאת, השיטור הקהילתי רואה עצמו פרופסיונלי, על פי מידת הקירבה שלו לקהילה.

סוג המודיעין החשוב ביותר בשיטור האכיפתי הוא מידע אודות פשעים שבוצעו (Crime Intelligence). לעומת זאת, בשיטת השיטור הקהילתי, הדגש הוא על מידע אודות העבריינים (Criminal Intelligence) ופעילותם, כבודדים ו/או כקבוצות.

אחריות השוטרים (Accountability), בשיטת השיטור האכיפתי בפני החוק, במסגרת ארגון ריכוזי, הנשלט ע"י נהלים והנחיות. לעומת זאת, בשיטת השיטור הקהילתי אחראים השוטרים בפני הקהילה אותה הם משרתים.

תפקיד הפיקוד בשיטור אכיפתי הוא לספק את החוקים והמדיניות. לעומת זאת, הפיקוד בשיטור קהילתי הוא המספק את הערכים בארגון.

תפקיד הדוברות במשטרה אכיפתית הוא לאפשר לשוטרים בשטח לפעול בלי להיות מוטרדים ע"י אמצעי התקשורת. לעומת זאת, במשטרה קהילתית, הדוברות היא השומרת על אפיק תקשורת, הנתפס כחיוני, ביחסים בין המשטרה לקהילה.

מקומה של התביעה בשיטת השיטור האכיפתי הוא של מטרה חיונית. אולם, בשיטת השיטור הקהילתי, זהו רק כלי אחד מתוך רבים.

לסיכום פרק זה ראוי להביא את קביעתה של Gates (1994), כי "יש חלופות לצדק גם מחוץ לתגובה המשטרתית המסורתית. חלופות אלה נתמכות ע"י הקהילה, כיוון שהן יעילות יותר מהמערכת הרגילה. המשטרה, כארגון בקהילה, יכולה להתחייב לחלופות אלה, לדחוף אותן ולהציע אותן ללקוחותיה".

דיון

השיטה הקהילתית מסמנת תפנית בדרכה של המשטרה בשני תחומים עיקריים: הראשון - יציאה מהמודל הבירוקרטי, הנוקשה והנוהלי, למודל גמיש, המותאם למציאות של ימינו המשתנה תדירות. השני - הפסקת ההישענות של המשטרה על בית - המשפט. השינויים בחקיקה, בכל העולם המערבי מחד, ותהליך סתימת מערכת אכיפת החוק מאידך, מחייבים הימנעות מהישענות הבלעדית על החוק, ומציאת 'מעקפים' שיתנו פתרונות בדרכים חלופיות. זוהי, בעצם, סגירת מעגל וחזרה אל שיטת השיטור של משטרת לונדון של סוף המאה הקודמת, שהוגדרה ע"י מייסדה סר רוברט פיל כ"משטרה שהיא הציבור וציבור שהוא המשטרה" (Hess & Miller, 1994).

אין ספק, ששיטת השיטור הקהילתי הפכה היום למעין "אופנה ניהולית" של משטרות. אולם, האם הגישה של 'השיטור הקהילתי' היא אופנה חולפת או שהיא מהפיכה אמיתית? רוב הפרסומים מדברים על הצלחה ביישום השיטה, אולם, בין השורות ניתן להבין, כי התשובה אינה פשוטה כל כך.

מסמכים רבים מציינים, כי שיטת השיטור הקהילתי מפחיתה, מעצם טיבה, את רמת האלימות המשטרתית, ומשפרת את מעמד המשטרה בעיני הציבור (Trojanowicz, 1991).

Adler et al. (1994) מדווחים על הצלחה בפרויקטים קהילתיים בלוס אנג'לס, בניוארק, ביוסטון ובניו - יורק. בבולטימר נערך מחקר מעקב מקיף בעת יישום שיטת השיטור הקהילתי. המחקר בדק מדדים רבים בקרב האוכלוסייה - מדדים המתייחסים לשביעות רצון מפעולות המשטרה, לפחד מפשיעה ולנכונות לדווח על פשיעה. מדדים נוספים התייחסו לשיעורי הפשיעה ולדפוס תגובה משטרתיים, כולל מידת הביקוש לשירותי משטרה. ממצאי המחקר - באופן כללי - מעידים על ירידה בשיעורי פשיעה, ירידה בביקוש לשירותי משטרה, עלייה בשביעות הרצון של האזרחים משירותי המשטרה וירידה בפחד מפשיעה (Pate, 1989).

משטרת צירלסטון (Greenberg, 1992) מדווחת, בעקבות יישום הגישה, על ירידה משמעותית בנתוני הפשיעה באופן מוחלט בין השנים 1982-1988. זאת, בניגוד למגמה המדווחת בנתוני הפשיעה של ה-F.B.I, המעידה על עלייה כלל ארצית בהיקף הפשיעה. רצח - ירידה של 50.0%; שוד - ירידה של 56.3%; תקיפה בנסיבות מחמירות - ירידה של 18.7%; התפרצות - ירידה של 42.9%; גניבה - ירידה של 38.4%; גניבות רכב - ירידה של 22.6%

במהלך 1989 מספר ההתפרצויות היה נמוך זה 32 שנים, מספר מקרי השוד היה נמוך זה 22 שנים, ומספר גניבות הרכב היה הנמוך ב-25 השנים האחרונות. במשך תקופה זו שטח השיפוט של העיר גדל ב-12 מיילים רבועים, ומספר

התושבים גדל ביותר מ-15,000.

אם נבדוק דיווחים אלה לעומק, נגלה, כי הבדיקות הינן בדר"כ צרות היקף. הן אינן מתייחסות למכלול העשייה המשטרית, אלא לפרויקטים ספציפיים בלבד, ולעתים התוצאות אינן מצביעות דווקא על שיטת השיטור כגורם להצלחה. לדוגמא, האם שיטת השיטור הקהילתי הביאה למפנה הדרמטי בפשיעה בצ'רלסטון או אופיו יוצא הדופן של המפקד?

פרידמן (1995) מציין, כי משטרות ופרויקטים קהילתיים הצליחו בעיקר בשל הימצאותו של 'משוגע לדבר'. על כן, שאלה ראויה היא מידת היכולת להתמיד בישום השיטה לאורך זמן. האם משטרת צ'רלסטון תצליח באותה שיטה, באותה המידה, גם בהנהגתו של צ'יף אחר? קיימים גם מימצאים שהשיגו תוצאות שונות. בפרויקט המשטרה הקהילתית בויקטוריה - קנדה, לא נמצא קשר בין שינוי שיטת השיטור לפשיעה, או לפחד מפשיעה. בין השנים 1985 עד 1990 ידע האזור עליות וירידות בפשיעה לסירוגיה (Walker et al., 1992). נקודה נוספת המועלת ע"י החוקרים הקנדיים מתייחסת לקשר שבין שוטרי השיטור הקהילתי לבין תחנת המשטרה. לטענתם, אחת מחולשות התכנית בקנדה נבעה מהעובדה, כי התכנית הייתה מבודדת מהתחנה. (Walker et al., 1992).

אחת ממסקנות מחקר זה הינה, כי יש צורך למצוא את "שביל הזהב" בין משטרה אכיפתית למשטרה קהילתית, ולהציע שירותי משטרה בשתי המגמות במקביל. פרידמן (1995) מציין, כי למרות שכל 30,000 סוכנויות המשטרה בארה"ב יטענו לעבודה בשיטה הקהילתית, להרבה מהן אין כלל מושג במה הדבר מתבטא, וקיימות רק דוגמאות ספורות רציניות, כשהבולטות הן פלינט-מישיגן, בולטימור, ניו-יורק, סנטה-אנה, מדיסון ומיניאפוליס. על כן, "הבעיה העיקרית היא עד כמה שיטת השיטור הקהילתי היא קוסמטיקה ויחסי ציבור ועד כמה היא מהותית". שאם אכן השיטה עדיפה, מדוע יושמה הלכה למעשה רק במקומות ספורים? דוגמא למקום שבו מתקשה השיטה לעבור את 'השלב ההצהרתי' הינה במשטרת

ניו-יורק. מאמר ב- Norman New York Times Magazine (1993), קובע, כי למרות שמפקד משטרת ניו-יורק דאז, בראון, הצהיר, כי השיטור הקהילתי הוא "הפילוסופיה השלטת שלו", הרי ששיטה זו נקלטת בניו-יורק "לאט מאוד". המאמר קובע, כי "השיטה מצליחה בשכונות הקשוחות של ניו-יורק רק בחלקה, ולפעמים זה יותר במקרה מאשר בכוונה". המאמר קובע כי השיטה יכולה להצליח, אולם מביא מספר השגות עיקריות:

האחת - הזמן הנדרש לביצוע רפורמה שכזו בעיר ובמשטרה בסדר גודל כמו ניו-יורק.

"דויד קופר, אשר פרש מהפיקוד במשטרת מדיסון ויסקונסין, הקדיש עשרים שנה לביצוע רפורמה בעיר המונה 311 שוטרים בלבד (Norman, 1993). על פי קנה המידה הזה, תהיה בניו-יורק משטרה קהילתית בשנת 4,000!"

השנייה - **בעיית האמצעים.** המאמר קובע, כי לשם אימוץ השיטה, יש צורך להכפיל את מספר השוטרים בעיר לכ- 70 אלף, שיסתייעו בכ- 20 אלף אזרחים. גם את התקציב השנתי, שעמד אז על 1.7 מיליארד דולר יש להכפיל.

השלישית - **הקושי שברתימת הקהילה.** "מחצית מהקהילה מריעה לשוטרים, ואילו המחצית השניה זורקת עליהם כל מיני דברים", ובלי הקהילה אין שיטור קהילתי. לבעיה זו ניתן ביטוי רב בספרות. השיטור הקהילתי אינו מעשה ידי המשטרה לבדה. תפקיד חשוב ביישום השיטה נוטל הציבור. לאור הנתונים מסתבר, כי לא כל ציבור מגיב באותו אופן, ורמת שיתוף הפעולה והמעורבות שונה ממקום למקום. מכאן, שלא ברור כלל, אם ניתן ליישם את השיטה בכל מקום ומקום (Adler et al., 1994), או שכדאי ליישמה רק במקומות, שבהם יש לקהילה מוטיבציה גבוהה לסייע.

הרביעית - **ההתמודדות עם תת-התרבות המשטרתית.** "בתת התרבות של תחנת משטרה, התשובה לפשיעה היא ענישה מהירה. לא עבודה סוציאלית. שוטרים רבים מאמינים, כי השיטור הקהילתי ירד' מכדי להתמודד עם המובטלים ועם

הבריונים המשוטטים בחוצות. גם אותם שוטרים, שהתגייסו משום שרצו 'לעזור לאנשים', כדברי רבים מהם, אינם נהנים מתפקידם כ'אנשי קישור', 'פותרי בעיות' ו'מארגני קהילה'."

המאמר מצטט שוטר בניו-יורק, הטוען, כי "זה אולי מצליח בפרבר שקט, אבל זה לא מצליח בניו-יורק. אני לא חושב ששוטר צריך להיות מעורב בארגון הקהילה. המשטרה רוצה שנפתור בעיות ארוכות טווח, אבל אין זה אפשרי בעיית הסמים לא תיפתר לעולם. 'שיטור קהילתי' נשמע נפלא, אבל אני חושב שזה בזבוז זמן". החמישית - **הבירוקרטיה המשטרית**. השוטרים מתוגמלים על ביצוע מעצרים ולא על פתרון בעיות. Norman (1993) מצייין, כי הביקורת החריפה ביותר הייתה על חוסר ההגיון ש"בהסבת המשטרה לגוף 'מוטה לקוחות', המקבל את הוראותיו מן האנשים שאותם הוא משרת, שעה שכל החלקים האחרים של הרשות ממשיכים להיות ריכוזיים, בירוקרטיים ודואגים לעצמם. כדי לבצע רפורמה אמיתית במשטרה, יש צורך לבצע שינוי בזרועות השלטון האחרות - מח' התברואה, מח' הבריאות, שירותי החינוך.

גם מחלקות אלה צריכות לפעול לפתרון בעיות, בהנחיית הקהילה ובשיתוף פעולה הדוק עם המשטרה. לדוגמא - אין הגיון בפעולה משטרית בבניין מסוים, אם למחלקת שימור הבתים והפיתוח השכונתי נדרשת יותר משנה לפינוי סוחרי הסמים מהדירות.

ניתן למנות מספר קשיים בולטים נוספים ביישום השיטה:

הקושי הראשון הוא בעובדה, כי **יישום השיטור הקהילתי מחייב יוזמה שאינה מאפיינת כל שוטר. האם כל שוטר יכול לתפקד עפ"י דרישות השיטור הקהילתי?** התשובה רחוקה מלהיות חד משמעית. תכנית העבודה של ה-NIJ (1993), קובעת, כי קיים עדיין פער רציני של ידע, באשר לדרך שבה השוטר הממוצע מבצע את תפקידו בשיטת השיטור הקהילתי.

הקושי השני הוא **הצורך להסתמך על "צרכי הציבור" ככלי לקביעת המדיניות.**

דעת קהל מעצם טיבה הינה נזילה ומועדת לשינוי מהיר, הנגרם ע"י אירועים יום-יומיים, חברתיים, כלכליים ופוליטיים. כן ניתן לטעון, כי רוב האנשים גיבשו דעה בלא להשקיע זמן רב למחשבה בבעיות, ולא היה בידם מידע מלא, כשהגיעו לכלל החלטה. אולם, גם כך, המחיר החלופי של התעלמות מדעת הקהל עדיין יקר יותר, כיוון שהיא תעניק משקל מופרז לדעות של מגזרים קטנים באוכלוסייה, שלמרות שלא ישקפו את דעת הרוב, יגיעו אל מערכת קבלת ההחלטות (Breci & Murphy, 1992).

הקושי השלישי הוא **ביכולת המשטרה לעבור לעבודה יזומה**. אם התגובתיות הינה עיקר עיסוקה של המשטרה, כיוון שהביקוש לשירות גבוה, ואם הכוונה אינה לבטל את התגובתיות של המשטרה, אלא **להוסיף עליה** (פרידמן, 1995), הרי שאין אפשרות ריאלית לבצע שיטור קהילתי ללא תוספת משמעותית בכוח האדם ובאמצעים.

הקושי החמישי הוא **במידת האפשרות ליישום מרכיבים, שיתכן שלקוחים ממציאות זרה**. בשיטור קהילתי קיימים מרכיבים שמזכירים את השיטה היפנית. לדוגמא, ביזור הכוח המשטירתי ב- "Mini-Stations" מזכיר מאוד את שיטת ה"קובאן" היפנית. אם אכן כך, נשאלת השאלה (שנשאלה גם בנסיונות המערביים ליישם שיטות ניהול יפניות), אם השיטה אכן מתאימה למציאות המערבית.

הקושי השישי הוא הצורך להבין, כי **המעבר לשיטה זו יוצר בתחילה עלייה בפשיעה המדווחת**, אולם לאחר מכן עלייה זו נמחקת והפשיעה יורדת. זאת, כיוון שיכול להיווצר מצב, שבו עלייה זו תגרור לחצים מצד הפיקוד לחזרה אל שיטת השיטור המסורתית, "כתרופה לעלייה בפשיעה" ו"הוכחה" בידי האפיקורסים שבארגון לעובדה שהשיטה נכשלה.

למודל הקהילתי גם מספר סכנות:

הסכנה הראשונה הינה **סכנת החזרה לדפוסי השיטור של תחילת המאה**. חזרה

למשטרה המורכבת מכוחות קטנים, אשר אינם מונהגים על ידי מדיניות אחידה ונתונים להשפעות חיצוניות. כדי למנוע סכנה זו, דרוש קיומו של דרג מטה מתאם ומפקח, וכן קיומן של יחידות גיבוי מקצועיות, שיסייעו בהתמודדות עם אירועי פשיעה, עם פעילות חבלנית או עם הפרות סדר ציבורי בקנה מידה נרחב.

הסכנה השנייה היא הבעיה של הצורך בריכוז כוחות גדולים בהתראה קצרה. המשטרה המודרנית עוסקת רבות באירוע הפרת סדר ציבורי בקנה מידה גדול. ביזור הכוחות יגביל מאוד את זמינותם לענות על בעיות בסדר גודל לאומי, בהתראה קצרה יחסית.

הסכנה השלישית היא החשש מפוליטיזציה של המערכת המשטרתית, בשל הגדלת המעורבות של הרשויות המקומיות בהכוונת המשטרה ובהליכי עבודתה. מצב זה מחייב הקפדה יתרה על הקוד האתי, ומאמץ מתמיד של הפיקוד המרכזי למניעת גלישה למעורבות יתר של מפקדי תחנות משטרה בפוליטיקה מקומית.

השיטור הקהילתי הוא אחד התחומים החשובים ביותר במדעי המשטרה בעשור האחרון. כגודל יתרונותיו כך גם גודל הבעיות המקשות על קליטתו. האם יהפוך מ"אופנה", שמרבים לעסוק בה, למהפיכת שיטור של ממש. האם שיטה זו תאריך ימים כמו 'מהפיכת הפרופסיונליזם', אשר הטביעה את חותמה במהלך חצי מאה, או תמוג לאיטה, מחוסר יכולת להיקלט באמת בארגון בעייתי כמו המשטרה? ימים יגידו.

ראוי גם לציין, כי לא נכון יהיה להתייחס לשיטה בבחינת 'הכול או מאומה'. כמו בשיטות הניהול המתקדמות, ניתן לברור מתוכה את האלמנטים המתאימים למציאות של משטרה זו או אחרת, ולשלבם במסגרת הקיימת. שכן, משטרה טובה הינה בראש ובראשונה פיקוד טוב ואנשים טובים. בראייה כזו ברור, כי שיטת השיטור הקהילתי כבר מטביעה את חותמה בבירור על המשטרה.

רשימה ביבליוגרפית

אלוש, י. (עורך) (1992) ספר השכונות והפעילות הקהילתית, ועדים, הוצאה לאור בע"מ, עמ' 17.

אלירס, י. (1985) "מ"צפיות הציבור" ל"צרכי הקהילה", עבריינות וסטייה חברתית. י"ג, עמ' 2-13.

באריל, ר., בן-ארי, ר. וכספי, ת. (1993) משטרת ישראל: סקר עמדות הציבור 1992/3, משטרת ישראל, מדור פסיכולוגיה.

גבע, ר. (1990) סקירה על שיטור קהילתי, ירושלים, מדינת ישראל - משרד המשטרה, היחידה לשירותי מידע וקשרים בינלאומיים, סימוכין: קמ-47316.

גבע, ר. (1992) אסטרטגיה במניעת פשיעה, ירושלים, משרד המשטרה.

גימשי, ד. (1992) שיפור השירות לאזרח - הצעה לתכנית בסיס, משטרת ישראל, המטה הארצי/אגף כח-אדם, קצין חינוך ראשי, סימוכין: החח-02-156972.

גימשי, ד. (1995) תכנית בסיס לישום אסטרטגי של שיטור קהילתי - 1995, משטרת ישראל, היחידה לשיטור קהילתי, ירושלים, סימוכין: יצ01 - 072/1030.

דגני ר., דגני, א. (1991) החשש מפשיעה בשכונות מצוקה, גיאוקרטוגרפיה - המכון למחקר מרחבי, עמ' 93-94.

יחזקאלי, פ. (1992) תופעת הילד המוכה - מוזנח: ההיבט הארגוני - מנהלי. אוניברסיטת בן-גוריון בנגב.

יחזקאלי פ., שלו א. (אפריל 1993-א') "אלימות שוטרים - המילכוד", משאבי אנוש, ירחון מס' 64, עמ' 14-16.

יחזקאלי פ., שלו א. (1993-ב') שיטת המשטרה הקהילתית - מאפיינים, זרכי ישום ונסיונות ישום קיימים בארץ ובחו"ל, משטרת ישראל - תחנת באר שבע, הוגש לוועדה לנושא השימוש בכח (ועדת קרמינצור), ב- 27/6/93.

יחזקאלי פ., שלו א. (מרץ 1994) "צדק בקצה האלה", סטטוס, גליון 34, עמ' 35-38.

משטרת ישראל, (מאי 1994) זו"ח שנתי תשנ"ג-תשנ"ז 1993.

פלינט-גור, א. (ינואר 1995) "סיום המאה ה-20, עידן השירות", השירות ללקוח - שיטות ומגמות, מס' 1, עמ' 4, 2.

פרידמן, ר. שיטת השיטור הקהילתי, הרצאה מיום 15/3/95 במטה הארצי של משטרת ישראל בירושלים, (בהקלטה ובכתובים בידי המחברים).

שלו א., יחזקאלי, פ. (1994) "מודל לטיפול מערכתי משולב בתחנת באר-שבע, בעבירות שימוש בסמים ובעבירות אלימות בין בני-זוג", פלילים, כרך ז' תשנ"ד, עמ' 223-257.

Albrecht, S.L. Attitude & Green, M.(1977) "Attitudes Toward The Police and The Larger Complex - Implications For Police-Community Relationships", Criminology, 15(1), pp. 67-86.

Adler, F., Mueller, G.O.W., & Laufer, W.S. (1994) Criminal Justice, McGraw-Hill Inc., pp. 170-199.

Breci, M.G. & Murphy, J.E. (1992) "What Do Citizens Want Police To Do At Domestic: Enforce the Law or Provide Services?" American Journal of Police, 11(3), pp. 53-68.

Carey, R. L. (March 1994) "Community policing for the suburban department", The Police Chief, Vol. 61, no. 3, pp. 24-26.

Chalom, M.(1993)"Crime Prevention and Community Policing In Large Towns", Interpol International Criminal Police Review, **441**, pp. 28-31.

Clinex, F.X. (December 12, 1993) "As Gunfire Gets Closer, Fear Comes Home, Violence Breaks Into Everyday Routines, Corroding People's Sense Of Well-Being" The New York Times.

Community Research Associates (1992), Strategy for Improving Coordination Among Agencies.

Critchley, T.A. (1985) "Constables and Justices of the Peace, in Terry", Policing Society, pp. 41-48.

Dowds, L., Mayhew, P. (July 1994) Participation in Neighbourhood Watch: Findings From The 1992 British Crime Survey, Research Findings, Home Office Research and Statistics Department, no. 11.

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, pp. 1-5.

Eck, J.E., Spelman, W., with Hill, D., Stephens, D.W., Stedman, J.R. & Murphy, G.R. (1987) Problem Solving - Problem Oriented Policing in Newport News, NIJ, U.S. Department of Justice.

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

Gates, J., (1994) "Talk is Cheap", RCMP Gazette, Vol. 56(6), pp. 2-8.

Goldstein, H. (1994) A Global Overview of The State of Criminal Justice and A Look Towards The Future of Policing and Incarceration,
(הרצאה במשרד המשטרה מיום 11.12.94 בכתובים בידי המחברים)

Goldstein, Herman (1990) Problem-Oriented Policing, McGraw-Hill, New York.

Greenberg, R.M. (1992) Take Back The Streets 1982-1992, Charleston Police Department - Training Division.

Grims, R.M. (1994) "Responsive Service Delivery: A Community Orientation for Problem Solving", *In* Source Book - Community-Oriented Policing: An Alternative Strategy (Second edition), International City/County Management Association (ICMA), pp. 55-72.

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

International Association of Chiefs of Police, (October 1993) The Webber Seavey Award For Quality in Law Enforcement, A Summary of The Top 25 Programs.

Johnson, D.R. (1985) "The Triumph of Reform", *In* Terry, W., Policing Society, pp. 65-74.

Kennedy, D.M. (April 1993) Closing The Market - Controlling The Drug Trade in Tampa, Florida, National Institute of Justice Program Focus, U.S.Department of Justice.

Landstrom, R. & Savage, M.(1992) "A Tool For Change: Developmental Cells", The Police Chief the Professional Voice of Law Enforcement, pp. 35-37.

Leishman, F., (1994) "Under Western Eyes: Perspectives on Policing and Society in Japan", Policing and Society, Vol. 4, pp. 35-51.

Miller, L. S. & Hess, K.M. (1994) Community Policing - Theory and Practice, West Publishing Company, St. Paul.

More, H.W. (1992) Special Topics in Policing, Anderson Publishing Co. Cincinnati, OH, pp. 1-30.

Murray, C.A. (1983) "The Physical Environment and Community Control of Crime", *In* Wilson, J.Q. (ed). Crime and Public Policy, Icc Press, California, pp. 107-124.

National Crime Prevention Council (August 1994) Partnerships To Prevent Youth Violence, BJA Community Partnerships Bulletin, U.S. Department of Justice.

National Institute of Justice (1993) 1994-95 NIJ Program Plan, U.S. Department of Justice.

Norman, M., (12/12/93) ,"Back to The Beat", The New York Times Magazine, pp. 63-69, 76,86, 89,90.

Oakland, J.S.(1988), Total Quality Management, N.Y., John Wiley & Sons.

Operation Weed and Seed Implementation Manual. (October 1992), U.S Department of Justice.

Overman, R. (March 1994). "The case for community policing" The Police Chief, Vol. LXI, no. 3, pp. 20-23.

Pate, A.M. (1989) "Community-Oriented Policing in Baltimore", *In* Kenney, D.J., (ed.), Police and Policing - Contemporary Issues, Praeger, U.S.A. pp. 112-135.

Philadelphia and Its Police: Toward a New Partnership, (March 1987)
A Report by the Philadelphia Police Study Task Force.

Skolnick, J.H. (1994) **Justice Without Trial**, (Third Edition), Maxwell
MacMillan, pp. 295-299.

Sparrow, M.K. (November 1988) **Implementing Community
Policing, Perspectives On Policing**, U.S. Department of Justice,
National Institute of Justice.

Terry, W.C., (ed.) (1985) **Policing Society: An Occupational View**,
N.Y. John Wiley & Sons, p. 37-73.

Travis, J. (October 1994) **Preventing Interpersonal Violence Among
Youths**, National Institute of Justice -Update, U.S. Department of
Justice.

Trojanowicz, R., Bucqueroux, B. (1990) **Community Policing A
Contemporary Prespective**, Anderson Publishing Co., Cincinnati,
OH.

Trojanowicz, R., (1991) "Community Policing Curbs Police Brutality",
Footprints, 3(1&2).

Walker, S.G., Walker, C.R. & McDavid, J.C. (1992) **The Victoria
Community Police Stations: A Three-Year Evaluation**, Ottawa,
Canada, Canadian Police College.

Walters, P.M. (1994) "Community Oriented Policing - A Blend of
Strategies", In **Source Book - Community-Oriented Policing: An
Alternative Strategy** (2nd ed.), International City/County Management
Association (ICMA), pp. 1-4.

Webber, A.M. (1992) "Crime and Management: An Interview With New York City Police Commissioner Lee P. Brown", *In **Source Book - Community- Oriented Policing: An Alternative Strategy*** (1st ed.), International City/County Management Association (ICMA), pp.17-32.

Wilson, J.Q., & Kelling, G. (March 1982) "Broken Windows", ***Atlantic Monthly***, pp. 29-38.

No Author. (April 16th 1994) "The Secret of Japan's Safe Streets", ***The Economist***, pp. 70-72.

No Author, (September 1994) "Community Policing - The Central Philosophy of The Queensland Police", ***RCMP Gazette***, no. 158, pp. 21.

No Author, (August 1994) ***Neighborhood-Oriented Policing in Rural Communities - A Program Planning***, Bureau of Justice Assistance, NCJ 143709.

No Author, (August 1994), ***Understanding Community Policing - A Framework in Action***, Bureau of Justice Assistance, NCJ 148457.