משטרת ישראל המחוז הדרומי
היחידה למחקר ולהערכה

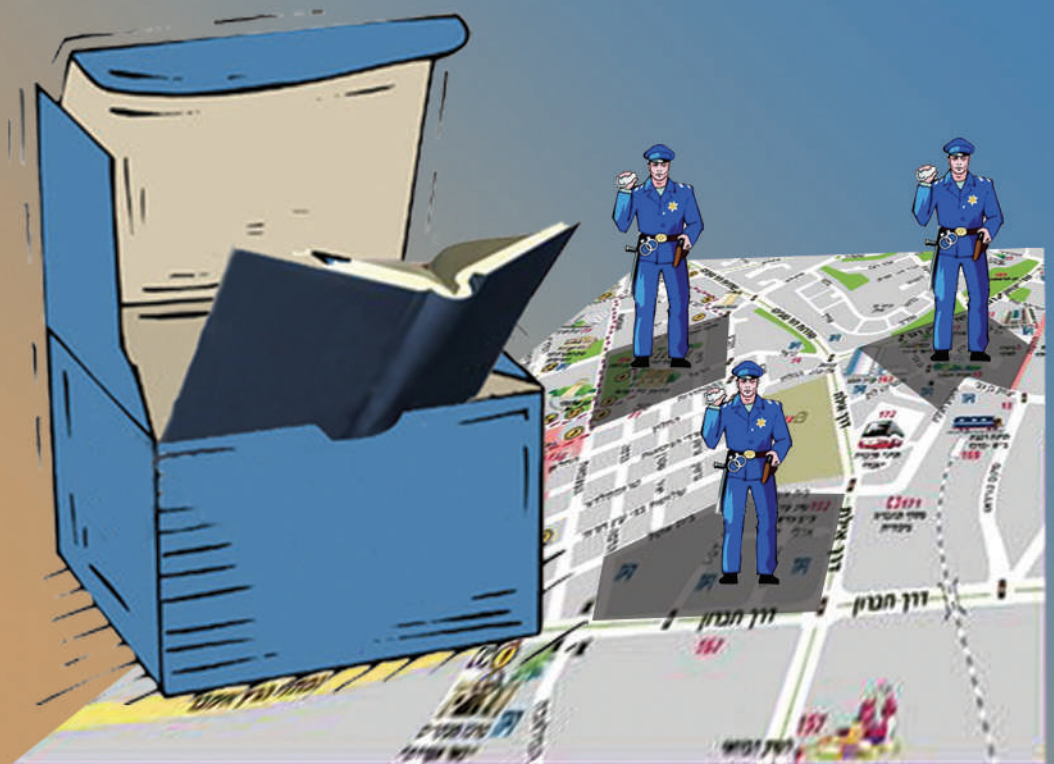
מאי 2008
אייר התשס"ח

מחוץ לקופסה

חשיבה אחרת על עבודת משטרה

גיליון מס' 1:

מודל האחריות האישית צל תאי שטח



שוטרי המחוז, מתנדביו וקציניו, ואנשי הארגונים הפועלים עימנו בקהילה,

לפניכם הגיליון הראשון של כתב עת חדש אותו מיסדנו במחוז הדרומי. קראנו לו ***"מחוץ לקופסה – חשיבה אחרת על עבודת משטרה"***, ובמסגרתו נפיץ ידע ונתחבט בדילמות מקצועיות.

הגיליון הראשון עוסק ב***"מודל האחריות האישית על תאי שטח".*** המודל יושם לראשונה על ידי במרחב איילון, עת שימשתי כמפקדו. הוא פותח לאחר מכן, בהרחבה, ביחידות המחוז הדרומי, כשהמפקדים השונים משכילים להתאים אותו למציאות הייחודית של כל יחידה, על פי צרכיה.

המודל מבוסס על הערכים של *'אחריות'* ו*'אחריותיות'*. על ערכים אלה חייב להיות מושתת כל מינהל ציבורי במדינה מפותחת, השואף לאפקטיביות.
לפי המודל, מוצמד אזור ספציפי שגבולותיו תחומים לרוב הקצינים בתחנות המשטרה. הקצין האחראי על תא השטח נדרש ללמוד את תא השטח באופן יסודי (גם ובעיקר אם איננו משתייך למגזרים קלאסיים של המאבק בפשיעה), ולחפש דרכים חכמות וממוקדות לטיפול בבעיות הפשיעה המתגלות בו.

המודל מביא ליצירת ידע חדש של טיפול בתופעות, כיוון שההתמודדות איננה הומוגנית, ונקודות המוצא שלה שונות. ידע בזמן אמת, שהועבר עד כה בין קציני התחנה הרלוונטית ובין התחנות, העשיר את יכולת ההתמודדות של המחוז ותרם להישגיו יוצאי הדופן בשנים האחרונות.

חשוב להדגיש, המודל איננו בבחינת "כך ראה וקדש". מודלים מטבעם אינם מתאימים לכל יחידה בכל עת. חשובה היכולת לבחור במקום ספציפי ובזמן נתון את המודלים המתאימים מתוך מגוון גדול ודינאמי של מודלים, המתעדכן ומשתנה כל העת.

כיוון שרוב הידע נוצר אצל אנשי השטח ולא במטות, האתגר העיקרי שלנו הינו לאתר את הידע אצלכם אנשי השטח, במשטרה ובארגונים האחרים, לעבדו ולהפיצו ליתר יחידות השטח.

אני מקווה, שתשתפו איתנו פעולה ומצפה לקבל מכם מודלים שונים שהתפתחו אצלכם, ויכולים להיות לעזר גם ליחידות השטח האחרות. אנו נבחר את הטובים והמועילים שבהם וניתן להם ביטוי בכתב העת.

בברכה,

אורי בר לב, ניצב
מפקד המחוז הדרומי

המילה **אחריותיות (Accuntability)** משלבת בתוכה את המושגים: *אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון* – שילוב חיוני בדפוסי העבודה של כל ממשל הציבורי.

למרות שמדובר במושג חשוב בעולם המערבי מזה שנים, לא היתה לו עד לאחרונה מקבילה בעברית ולא בכדי. בממצאי 'הוועדה לבחינת מבנה המשטר' (וועדת מגידור), שפרסמה ממצאיה בינואר 2007, צויינה *האחריותיות* כאחד מחמישה כשלים מרכזיים בשיטת המשטר בישראל (אילן, 20071; קלינגר, 2007).

צוות החשיבה של המחוז הדרומי

מודל האחריות האישית על תאי שטח

גיליון מיוחד לרגל
כנס אילת הרביעי להתמודדות עם אלימות בחברה הישראלית

מאי 2008

©
כל הזכויות על החוברת שמורות למחוז הדרומי, משטרת ישראל

הנחיה ועריכה אקדמית: פנחס יחזקאלי

איסוף חומר וסיוע בעריכה: בת-שבע זיתון

ייעוץ והגהה לשונית: שרון פריימן

עיצוב העטיפה: סלעית סלע

הודפס בעזרת מחלקת ההדרכה במשטרת ישראל, המטה הארצי, ירושלים

אייר התשס"ח, מאי 2008

מודל האחריות האישית על תאי שטח

תוכן העניינים

1. מבוא 9
2. עקרונות המודל 11
3. יתרונות המודל 16
4. חסרונות המודל 17
5. מקורות 19

תרשימים

1. חלוקה לגזרות אחריות בתחנת אשדוד - דוגמה 11
2. "תעודת זהות" לגזרת אחריות - דוגמה 13

נספחים

1. דוגמת כתב מינוי לאחראי על תא שטח 18

מודל האחריות האישית על תאי שטח

"... המשמעות היא שכל עבירה שמתבצעת

אצלי אני לוקח באופן אישי..."

רס"ם משה אלפסי, מפקד נקודת ירוחם,
מסביר את אופן ההתמודדות עם הפשיעה
דצמבר 2007

מבוא

מסמך זה מביא מודל שונה להתמודדות עם הפשיעה.

עד כה, נערכו יחידות המשטרה בדרך כלל להתמודדות מערכתית עם הפשיעה, תוך שילוב מכלול גורמי התחנה מחד גיסא; ורתימת מקסימום גורמים בסביבה המשימתית שבתוכה פועלת המשטרה, מאידך גיסא. אולם, האחריות על המאבק בפשיעה היתה תמיד עניינם הישיר של גורמי אגף החקירות והמודיעין, ושל הפיקוד הרלוונטי. הגורמים האחרים היו בבחינת גורמים מסייעים בלבד.

החידוש במודל הנוכחי בכך, שהוא מעביר את האחריות והאחריותיות לידי כל קציני התחנה, ולא משנה סוג שיוכם הארגוני.

עצם קבלת האחריותיות יוצר שלושה תהליכים חשובים בתחנות המשטרה:
האחד, הוא מחזק מאוד את שיתוף הפעולה[1] הפנים תחנתי בין הקצינים, והבין תחנתי, הן בין מפקדי התחנות במחוז והן בין המקבילים בתפקידים השונים; ומקהה את היריבויות ביניהם. זאת, כיוון שכל קצין זקוק לרצונם הטוב של הקצינים האחרים, על מנת להשיג את הדרוש לו לצורך הפעילות בגזרתו.

---

[1] שני התחומים – ***'שיתוף פעולה' ו'אחריותיות'*** – מוכרים בספרות המקצועית כגורמים להשגת אפקטיביות ארגונית (רזי ויחזקאלי, 2007).

השני, הוא יוצר "התארגנויות עצמיות"[2] בתוך התחנות, שמביאות ליצירת 'ידע'[3] חדש בנושא המלחמה בפשיעה.

השלישי, 'שיתוף הפעולה' מביא להפצתו המהירה של ה'ידע', הן בתוך התחנה והן בתוך תחנות המחוז.

---

[2] ***'התארגנות עצמית' (Self Organization):*** מושג הלקוח מ'תורת המערכות המורכבות'. זהו תהליך המתרחש במערכות מורכבות (ארגונים הם מערכות מורכבות), כאשר מבנים חדשים, תבניות ותכונות מתהווים ללא פיקוד או הכוונה. *'התארגנות עצמית'* היא תהליך שמתרחש בכל מערכת ובכל חלקי המערכת. תכונת 'ההתארגנות העצמית' זקוקה למערכת מורכבת לא ליניארית ולתנאים מתאימים, המתוארים בדרך כלל כמצב של חוסר שיווי משקל, על מנת להתחיל לפעול. התארגנות עצמית יכולה, בתנאים מסוימים, להוביל את המערכת ל'קפיצת מדרגה' בתחומים מסוימים (רזי ויחזקאלי, 2006, ע' 193).

[3] ***ידע (Knowledge):*** למושג 'ידע' הגדרות רבות ושונות. לענייננו 'ידע' הוא האמצעי שהפך למרכזי בהשגת אפקטיביות ניהולית בעידן האינפורמציה, אשר תספק לארגון יתרון, לפחות למשך זמן מסוים, בסביבה המשימתית של הארגונים השונים. בספרות קיימת חלוקה ברורה בין שני סוגי ידע עיקריים: מה שמכונה בלועזית 'Explicit Knowledge' ו- 'Tacit Knowledge' (שפיגלמן, 2006; "12Manage", 2008; Barclay and Murray, 1997).
את המושג 'Explicit Knowledge', נכנה *בשם 'מקצועות ממוסדת'*. הוא מוגדר במקורות נוספים בעברית גם כ'ידע גלוי' (ויקיפדיה, 2008), 'ידע פורמאלי' (שפיגלמן, 2006) וכדומה. בהקשר זה כוונתנו לסוג ה'ידע' השני – 'Tacit Knowledge'. זהו ידע סובייקטיבי הקשה להגדרה ונובע מדמיון ומאינטואיציה, על כן לא תמיד מודעים לו או יודעים לנסחו. הוא כולל מיומנויות קוגניטיביות וטכניות של בעלי התפקידים; מודלים חשיבתיים; אמונות ונקודות מבט והסתכלות הקשים להגדרה והכללה תחת מבנה אחיד. אך מעל לכל הוא מהווה תוצר של אינטראקציה בין עובדים ברמות השונות של הארגון ושל ארגונים אחרים, ובין ההתרחשויות השונות ש'בסביבה הארגונית' (Kothuri, 2002; Nonaka and Takeuchi, 1995). הידע הלא פורמאלי חמקמק וקשה ל"לכידה" הרבה יותר מהידע הפורמאלי. מחקרים העלו כי הוא תופס לא פחות מ- 75% מסך ה'ידע' הנדרש לארגון, ולא פחות מ- 48% מסך הידע הזה מצוי במוחם של העובדים (Kothuri, 2002). כלומר *מרכיב משמעותי של ידע הדרוש לארגון אמור להיווצר באמצעות 'שיתוף פעולה' בינאישי ובין-ארגוני*, ומכאן החשיבות הרבה בעידוד פעילויות משותפות. 'ידע' זה זורם במסדרונות הארגון, בפינות העישון, בארוחות הצהריים, בהכשרות חיצוניות ובעבודה משותפת במסגרות כמו צוותי שיפור ועדות ארגוניות ובין-ארגוניות. הוא עובר מפה לאוזן ומשם לראשיהם של אנשים בארגונים, לרוב בלי שיהיה לו כל תיעוד במערכות הממוחשבות, בשלב שלפני חשיפתו (רזי ויחזקאלי, 2007, עמ' 178-180, 249-250).

עקרונות המודל

1. על פי מיפוי הפשיעה חולקו גזרות התחנה לאזורים בעייתיים. כל גזרה כזו הינה "גזרת אחריות אישית".

2. על כל "גזרת אחריות" מונה קצין אחראי מבין קציני התחנה (ראה תרשים מס' 1). אחריות אישית זו מועברת לקצין במינוי כתוב, עם העתק לתיקו האישי. מינוי זה הוא בנוסף לתפקידו בתחנה (דוגמה לכתב מינוי ראה בנספח מס' 1, בסוף החוברת).

תרשים מס' 1 : **חלוקה לגזרות אחריות בתחנת אשדוד – דוגמה**

3. תוקף המינוי משתנה מתחנה לתחנה. יש תחנות שבהן מוגבלת האחריות בשנה, ומידי שנה מתחלפים הקצינים בגזרות השטח. בתחנות אחרות המינוי הוא, בדרך כלל, לכל משך הקדנציה. היתרון ברוטציה הוא הכנסה של גישות חדשות ורעיונות חדשים בעבודה על תא שטח נתון. החיסרון הוא אובדן של היכרות עמוקה ושל ניסיון בעבודה עם תא השטח והדמויות הפועלות בו. אנו נוטים להמליץ על רוטציה, שכן, רוטציה היא הזדמנות לייצר ידע חדש. יתרה מכך, הניסיון מלמד שהשטח מגיב לשינוי בדרכי הפעולה בהפחתת הפעילות הפלילית לפרק זמן נתון.

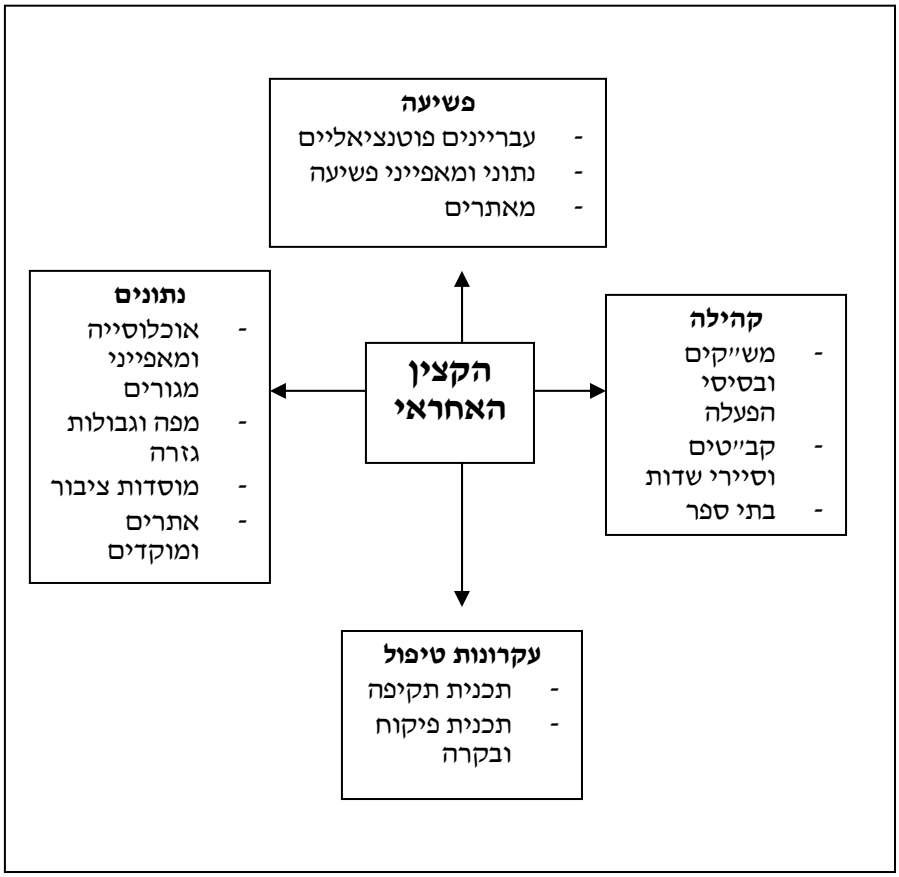
4. קיימות גם שיטות להקצאת "גזרות אחריות".

האחת, חלוקת גזרות נוספת, במקביל לחלוקת הגזרות של מרכזי השיטור הקהילתיים (המש"קים) (כלומר, יכול להיות תא שטח שבו יש אחריות טריטוריאלית למפקד המש"ק ובמקביל, גם ל"קצין האחריות"). יתרונה של השיטה הוא שהמש"ק מרוויח בתחנה מעין "פטרון", בנוסף לראש משרד הקהילה והמשמר האזרחי, שדואג לו משום שהוא אחד הכלים העיקריים להשגת המשימה. חסרונה של השיטה הוא הצורך לתחום "גזרות אחריות" גדולים יחסית וקשים יותר לשליטה ולטיפול.

השניה, חלוקת גזרות אחת, ביחד עם חלוקת הגזרות של מרכזי השיטור הקהילתיים (המש"קים) (כלומר, לא יכול להיות תא שטח שבו יש אחריות טריטוריאלית למפקד המש"ק ובמקביל, גם ל"קצין האחריות"). יתרונה של השיטה הוא ש"גזרות האחריות" קטנים יחסית וקלים יותר לשליטה ולטיפול. המפסידים העיקריים ממנה הם המש"קים, שמאבדים את האפשרות לקבל "פטרון" נוסף בתחנה.

5. לכל "גזרת אחריות" תוכן "תעודת זהות". קרי התשתית לגיבוש עקרונות ודרכי טיפול במאפייני הפשיעה (ראה תרשים זרימה בתרשים מס' 2). "תעודת הזהות" מכילה את מכלול הפרטים שלהלן:

תרשים מס' 2 : **"תעודת זהות" לגזרת אחריות – דוגמה**



פשיעה

- תפורט רשימת מאתרים ב"גזרת האחריות".
- יוגדרו עבריינים פוטנציאליים, כולל היעדים המודיעיניים הרלוונטיים הפועלים, על פי מידע, ב"גזרת האחריות".
- בכל "גזרת אחריות" ימופו, יסומנו ויוגדרו תאי שטח לפעילות, קרי, "האזורים החמים" (Hot Spots).

- יוצגו נתוני ומאפייני פשיעה, בחתך יומי, תוך הסתייעות בטכנולוגיה הקיימת המאפשרת מעקב דינאמי אחר "אזורים חמים".

נתונים

- יוצגו מפה וגבולות הגזרה של "גזרת האחריות". תינתן תשומת לב לגבולות הגזרה, על מנת לוודא שלא "ייפלו דברים בין הכיסאות" בתפר שבין "גזרות האחריות".
- תאופיין האוכלוסיה ב"גזרת האחריות", ויוצגו מאפייני מגורים. תוכן רשימת אתרים ומוקדים.
- יפורטו מוסדות הקהילה הנמצאים ב"גזרת האחריות": מתנ"סים, מוסדות חינוך ועוד.

הפעלת הקהילה

- ייערך מיפוי של אינטרסים משותפים עם מכלול הגורמים לפעולה משותפת ב"גזרת האחריות".
- יפורטו התחומים לשיתוף פעולה עם מוסדות הקהילה על בסיס אינטרס משותף.
- ייעשה מאמץ לרתום גורמי עיריה לפעילות על בסיס אינטרס משותף.
- ייעשה מאמץ לרתום בעלי עסקים, בעלי אולמות שמחה וכדומה, לפעילות על בסיס אינטרס משותף.
- יוגדרו בסיסי הפעלה ויוצגו המשקים האחרים באיזור.
- תגובש רשימת גורמים עירוניים.

הכנת תכנית תקיפה: על בסיס כל אלה תוכן תכנית תקיפה לכל "גזרת אחריות".

פיקוח ובקרה

- הליך הפיקוח והבקרה הוא החלק המכריע לבחינה רצופה של אופן ביצוע התוכנית ומידת יעילותה.
- הוא נעשה על ידי מפקד התחנה ודרגי המטה, והוא נערך על בסיס הדרישות מהקצין האחראי על "גזרת אחריות" (ראה סעיף 6);

הקצין האחראי על "גזרת אחריות" נדרש ל:

- תכנון וביצוע פעולות מבצעיות יזומות לתקיפת תופעות פשיעה, בחתך שבועי וחודשי.
- רישום והפצת סקירות והערכות מצב בנוגע לתא השטח עליו הוא מופקד.
- ניתוח והפצה של נתוני פשיעה חודשיים (תלת חודשיים) חצי שנתיים ושנתיים בנוגע לתא השטח עליו הוא מופקד.
- ניצול נכון של כח אדם ומשאבים במרחב הזמן.
- עבודה בזמן אמת על מפת הפשיעה, תוך איתור שינויים ב"נקודות החמות" שבגזרתו, והגבה אליהם באופן משתנה, דינאמי ויצירתי.
- תגובה מהירה ודינאמית למידע שמתקבל.
- ביכולתו לרתום את כלל גורמי התחנה לשיתוף פעולה אפקטיבי מול גזרתו ומול העבריינים הפועלים בה.
- ביכולת ליצור שיתוף פעולה עם גורמי חוץ בעת ביצוע הפעילות, ובכלל זה, הרשות המקומית, רשות המיסים, קב"טים, סיירי רשות שמורות הטבע, הסיירת הירוקה, ביטוח לאומי ועוד.
- ביכולתו לשתף פעולה עם לשכת התביעות לצורך יצירת תיעדוף של התיקים הממתינים לברור דינם בלשכת התביעות כנגד יעדים הפועלים ב"גזרת האחריות" שלו.

6. במסגרת "מודל האחריות", נבחנים הקצינים, בין היתר, לשלב בתא השטח את מכלול הגורמים הפועלים, כולל מתנדבים, יחידות התחנה השונות, יחידות משמר הגבול; יחידות הפיקוח של העירייה, גורמי רשות אחרים, מש"קים; רב"שים; קב"טים; צה"ל (במקומות בהם שיתופו רלוונטי), מצילה, אל-סם, נציגי קרן אברהם במקומות בהם מתגוררת אוכלוסייה ערבית/בדואית; ועוד.
7. "קציני האחריות" מוצאים דרכים שונות על מנת לשמור על "קשר חם" עם הגורמים השונים המעורבים, בתחנה ומחוצה לה. למשל, בדרך של הכנת דף קשר וחלוקתו לכל הגורמים, על מנת שיוכלו ליצור קשר ישיר ביניהם; מכתבי עדכון קצרים על חידושים ושינויים בתא השטח ובפועלים בו; קבוצת SMS לכל המעורבים; וכדומה.

יתרונות המודל

1. המודל יצר מחוייבות כלל תחנתית למאבק בפשיעה, שאיננה ממוקדת בגורמי החקירות והמודיעין דווקא.
2. המודל העמיק את שיתוף הפעולה בין קציני התחנה, שנזקקו האחד לרעהו לשם השגת משימותיהם האישיות. מצב זה הגביר את האפקטיביות והיעילות הארגונית.
3. המודל הביא ליצירת ידע חדש של טיפול בתופעות, כיוון שההתמודדות לא היתה הומוגנית, ונקודות המוצא שלה היו שונות. ידע זה, שהועבר בזמן אמת בין קציני התחנה הרלוונטית ובין התחנות, אמור להעשיר את יכולת ההתמודדות של המחוז בטווח הארוך.
4. המודל מעשיר מאוד את קציני המשמר האזרחי וקציני הסיור וטבעי לקציני המש"קים. על כן, הוא פורח בעיקר המגזרים אלה.

חסרונות המודל

1. המודל מנוגד לתרבות הארגונית המשטרתית וכופה על הקצינים דפוסי תרבות שלקוחים מארגונים מסוג שונה, כמו שיתוף פעולה מלא ואחריותיות. על כן, התרופפות בהשגחה תביא במהירות להתרופפות ביישומו. על כן, יש להקפיד על הוצאת מינויים לתיק האישי, ולדרוש מהקצינים דין וחשבון על הנעשה בגזרתם, בכל הזדמנות.
2. במקרים רבים, נתפס המודל כמיותר משהו לקציני החקירות והמודיעין. הם מעדיפים את דרך העבודה ה"קלאסית", שבה העבודה היא מגזרית, והדגש הוא על התיק הפלילי; ואילו המודל מחייב תרבות עבודה שונה מזו שהם מורגלים בה.
3. המודל יוצר התנגשות לעיתים, בין הציון התחנתי הנדרש במערכת המנה"ל, לבין המבחן האישי של הקצינים במסגרת זו.

נספח מס׳ 1: דוגמת כתב מינוי לאחראי על תא שטח

מס׳ אישי	דרגה	שם ומשפחה	תפקיד

הנדון: **כתב מינוי**

1. הנך מתמנה באחריות אישית על איזור קניון הנגב בבאר-שבע. גבולות הגזרה שלך היא תחום הקניון ומגרשי החניה הפנימיים והחיצוניים שלו.
2. בתחום אחריותך צמצום כמות העבירות המתבצעות בגזרה זו.
3. תוקף המינוי מ_____ עד _____.
4. במסגרת תפקידך עליך להכיר את גזרתך ואת האישים והגופים הפועלים בה היטב, ולהשכיל ליצור שותפויות עם גופים שיש להם אינטרס זהה.
5. מידי תקופה, תידרש לתת למפקדיך, בדרגים השונים, דין וחשבון אישי על פעילותך בגזרה זו ועל הישגיך.
6. ביצוע משימה זו הוא בנוסף לתפקידך בתחנה.

מפקד המרחב

העתקים: תיק אישי; תיק לחימה בפשיעה

מקורות

ויקיפדיה (2008), **אנציקלופדיה ויקפדיה**, מ: http://he.wikipedia.org/wiki

רזי עפרון, יחזקאלי פנחס (2006), **העולם איננו ליניארי, מבוא לתורת המערכות המורכבות**, גלילות: המרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה והמכללה לביטחון לאומי, צה"ל (הוצאה שנייה).

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

שפיגלמן רעות (2006), **מערכות לניהול ידע ורשתות חברתיות**, מ:
http://www.i-zm.info/data/article.phtml?c_id=8&id=998

Barclay Rebecca O., Murray Philip C. (1997), **What is knowledge management?,** In: Knoledge Praxis, from: http://www.media-access.com/whatis.html

Kothuri Smita (2002),**Knowledge in Organizations: Definition, Creation, and Harvesting**, from:
http://www.gse.harvard.edu/~t656_web/Spring_2002_students/kothuri_smita_knowledge_in_orgs.htm

Nonaka Ikujiro, Takeuchi Hirotaka (1995), **The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation**, Boston: Oxford University Press.

"12Manage" (2008), **Definition Tacit Knowledge. Description**, from:
http://www.12manage.com/description_tacit_knowledge.html

עיתונות

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

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