



## Safety and Justice Program

CHILDREN AND FAMILIES  
EDUCATION AND THE ARTS  
ENERGY AND ENVIRONMENT  
HEALTH AND HEALTH CARE  
INFRASTRUCTURE AND  
TRANSPORTATION  
INTERNATIONAL AFFAIRS  
LAW AND BUSINESS  
NATIONAL SECURITY  
POPULATION AND AGING  
PUBLIC SAFETY  
SCIENCE AND TECHNOLOGY  
TERRORISM AND  
HOMELAND SECURITY

The RAND Corporation is a nonprofit institution that helps improve policy and decisionmaking through research and analysis.

This electronic document was made available from [www.rand.org](http://www.rand.org) as a public service of the RAND Corporation.

Skip all front matter: [Jump to Page 1](#) ▼

## Support RAND

[Purchase this document](#)

[Browse Reports & Bookstore](#)

[Make a charitable contribution](#)

## For More Information

Visit RAND at [www.rand.org](http://www.rand.org)

Explore the [RAND Safety and Justice Program](#)

View [document details](#)

## Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Unauthorized posting of RAND electronic documents to a non-RAND website is prohibited. RAND electronic documents are protected under copyright law. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please see [RAND Permissions](#).

This report is part of the RAND Corporation research report series. RAND reports present research findings and objective analysis that address the challenges facing the public and private sectors. All RAND reports undergo rigorous peer review to ensure high standards for research quality and objectivity.



# שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21

ג'סיקה סאונדרס, סטיבן וו. פופר, אנדרו ה. מוראל, רוברט סי. דייוויס, קלוד בר  
רבי, קריסטין ג'יי לויכנר, שירה עפרון, בועז סגלוביץ, ג'ק ריילי

בחסות המשרד לביטחון פנים,  
קרן משפחת יונס וסוראיה נזריאן והתורמים לקרן  
ראנד למדיניות ציבורית בישראל

RR-287/1-MPS



הדוח הופק במימון משותף של ממשלת ישראל ובתמיכתם הנדיבה של הגופים התורמים לקרן ראנד למדיניות ציבורית בישראל, שהבולט ביניהם, קרן משפחת יונס וסוראיה נזריאן, שללא סיועה הנדיב פרויקט זה לא היה יוצא אל הפועל. קרן ראנד זכתה גם לתמיכתם הנדיבה של קרן רוזלינד וארתור גילברט, קרן דיאן וגילפורד גלזר ומר סטנלי גולד.

# שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21

ג'סיקה סאונדרס, סטיבן וו. פופר, אנדרו ר. מוראל, רוברט סי. דייוויס, קלוד בר רבי,  
קריסטין ג'יי לויכנר, שירה עפרון, בועז סגלוביץ, ג'ק ריילי

בחסות המשרד לביטחון פנים,  
קרן משפחת יונס סוראיה נזריאן והתורמים לקרן  
לראנד למדיניות ציבורית בישראל

The described in this report was sponsored by the Israel Ministry of Public Security and the Younes and Soraya Nazarian Family Foundation with additional funding from the Rosalinde and Arthur Gilbert Foundation, the Diane and Guilford Glazer Fund, and Mr. Stanley Gold as donors to the RAND Israel Public Policy Fund. The research was conducted as part of the RAND Israel Initiative in the Safety and Justice Program within RAND Justice, Infrastructure, and Environment.

המחקר המתואר בדוח זה נערך בחסות המשרד לביטחון פנים וקרן משפחת יונס וסורייה נזריאן, ובמימון נוסף של קרן רוזלינד וארתור גילברט, קרן דיאן וגילפורד גלזר ומר סטנלי גולד כתורמים לקרן ראנד למדיניות ציבורית בישראל (RAND Israel Public Policy Fund). המחקר נערך כחלק ממיזמת ראנד בישראל במסגרת תוכנית הביטחון והמשפט בתוך מחלקת המשפט, התשתית והסביבה של מכון ראנד.

**Library of Congress Cataloging-in-Publication Data** is available for this publication.

ISBN: 978-0-8330-8508-5

The RAND Corporation is a nonprofit institution that helps improve policy and decisionmaking through research and analysis. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

**Support RAND**—make a tax-deductible charitable contribution at [www.rand.org/giving/contribute.html](http://www.rand.org/giving/contribute.html)

**RAND®** is a registered trademark

*Cover photo: iStockphoto/Thinkstock*

© Copyright 2014 RAND Corporation

This document and trademark(s) contained herein are protected by law. This representation of RAND intellectual property is provided for noncommercial use only. Unauthorized posting of RAND documents to a non-RAND website is prohibited. RAND documents are protected under copyright law. Permission is given to duplicate this document for personal use only, as long as it is unaltered and complete. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use. For information on reprint and linking permissions, please see the RAND permissions page ([www.rand.org/pubs/permissions.html](http://www.rand.org/pubs/permissions.html)).

RAND OFFICES

SANTA MONICA, CA • WASHINGTON, DC

PITTSBURGH, PA • NEW ORLEANS, LA • JACKSON, MS • BOSTON, MA

CAMBRIDGE, UK • BRUSSELS, BE

[www.rand.org](http://www.rand.org)

ישראל השתנתה שינוי יסודי מאז הקמתה. השינויים בה היו מהירים במיוחד בשני העשורים האחרונים, ויש כמובן צורך שהשירותים שמספקת ישראל מספקת לא יפגרו אחריהם. אף על פי ששיעור הפגיעה בישראל נמוך יחסית, יש בציבור בישראל תחושה של התערעורת הביטחון האישי, ודאגה גוברת באשר לאיכות השירות של המשטרה. המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר ומשטרת ישראל ביקשו ממכון ראנד לערוך מחקר שיסייע לגופים אלה להתמודד עם סוגיות אחדות המעסיקות אותם. הם ביקשו שהנושאים שמכון ראנד יחקור יהיו תפישת הציבור את המשטרה ואמונו בה, וכי יעשה זאת תוך התייחסות לגופי משטרה במדינות אחרות, וליכולת ההרתעה ומניעת הפגיעה של משטרת ישראל. המסמך שלהלן מדווח על תוצאות הפרויקט, שביצעו נמשך שנתיים בקירוב.

הפרויקט מומן בידי ממשלת ישראל, שסיפקה את מחצית המימון וע"י קרן משפחת יונס וסוראיה נזריאן, קרן רוזלינד וארתור גילברט, קרן משפחת גלזר ומר סטנלי גולד שבנדיבותם תרמו לקרן ראנד למדיניות ציבורית ובכך מימנו את עלות המחצית השניה. הדיווח שלהלן אמור לעניין את הציבור בישראל, את הארגונים החברתיים בה ואת ממשלתה, וכן את כל מי שיש להם עניין כללי בנושאים כמו מדיניות שיטור, פיקוח על הסדר הציבורי, מדידת ביצועים וקשרי משטרה-קהילה. המחקר הוא פרק אחד בסדרת מחקרים שהפיק מכון ראנד למען העם והממשלה בישראל כחלק מיוזמת ראנד בישראל (RAND's Israel Initiative).

## יוזמת ראנד בישראל ותוכנית הביטחון והמשפט של ראנד

יוזמת ראנד בישראל מספקת לקובעי המדיניות בישראל מחקרים על קשת רחבה של נושאים העומדים על הפרק בישראל, ובראש ובראשונה על נושאים הקשורים לביטחון, לפיתוח, לתשתיות ולקיימות (sustainability). המחקר המובא כאן נערך במסגרת תוכנית הביטחון והמשפט של ראנד, המתמחה בכל הצדדים של ביטחון הציבור ומערכת המשפט, ובהם נושאים כמו אלימות, שיטור, בתי סוהר, בתי משפט, משפט פלילי, התמכרויות, בטיחות במקום העבודה ואיכות השלטון. תוכנית המחקר מקבלת סיוע מסוכנויות ממשלתיות, מקרנות שונות ומהמגזר הפרטי.

יוזמת ראנד בישראל ותוכנית הביטחון והמשפט של ראנד הן חלק ממחלקת המשפט, התשתית והסביבה של מכון ראנד – מחלקה שייעודה הוא שיפור המדיניות ותהליך קבלת ההחלטות בתחומים רבים, ובהם המשפט הפלילי והאזרחי, ביטחון הפנים והבטחת התשתיות, התחבורה והאנרגיה, המדיניות הסביבתית וניהול משאבי הטבע.

שאלות והערות על דו"ח זה אפשר לשלוח אל מנהל יוזמת ראנד בישראל, סטיבן וו' פופר (Steven\_Popper@rand.org). למידע נוסף על תוכנית הביטחון והמשפט ראו <http://www.rand.org/jie/research/safety-justice.html>, או צרו קשר עם מנהל התוכנית בריאן ג'קסון בכתובת [brian\\_jackson@rand.org](mailto:brian_jackson@rand.org).



## תוכן העניינים

---

iii	פתח דבר
ix	איורים
x i	טבלאות
xiii	תקציר
xxv	תודות
xxvii	קיצורים

### פרק 1

1	מבוא
1	משטרת ישראל
2	הצורך במחקר זה
3	המטלות הכרוכות במחקר של מכון ראנד על משטרת ישראל
5	שיפור היעילות והיכולת של משטרת ישראל
7	מבנה הדו"ח

### פרק 2

9	תפישת הציבור את משטרת ישראל
10	ראיונות עם אנשי מפתח (Key informant)
	אנשי המפתח מתחו ביקורת חריפה (אם כי לא בהכרח אובייקטיבית)
11	על המשטרה
11	סיכום
12	ניתוח אמצעי התקשורת
14	העיתונות המקומית בלטה בעיסוקה במשטרה
14	רוב פריטי החדשות שעסקו במשטרה היו ניטרליים

14	המוטיבים החוזרים בעיתונים היו דומים לאלה שתיארו אנשי המפתח
15	המוטיבים החיוביים התמקדו בחוזקות של המשטרה
16	נמצאו ארבעה מוטיבים שליליים עיקריים
17	ניתוח פריטי החדשות מספק תובנות מועילות על עמדות הציבור
19	סיכום
19	ניתוח קבוצות מיקוד
21	המשתתפים אמרו מה הם רוצים לראות במשטרה
	היו נושאים, ובהם פחד משוטרים ומאפליה, שבהם ניכרה חוסר
22	הסכמה בין הקבוצות
	המשתתפים החזיקו בדעות מגוונות על הגורמים ליחסם של השוטרים
22	לאזרחים
23	קבוצות המיקוד זיהו שינויים רצויים
23	סיכום
24	ניתוח אינטראקציות של שוטרים ואזרחים באמצעות סרטי וידיאו
25	המצלמות תיעדו אינטראקציות חיוביות רבות עם המשטרה
26	היו גם אינטראקציות שליליות
26	סיכום
27	סיכום הפרק

### פרק 3

29	<b>הגישה של סוכנויות משטרה אחרות לסוגיות מפתח בשיטור</b>
29	השיטור בישראל בהשוואה לזה שבארצות הברית
	השתמשנו במשתנים שאפשרו לנו ליצור התאמה בין משטרת
30	ישראל וכוחות משטרה אמריקאיים
32	ההשוואה חשפה הבדלים בגישות השיטור
36	סיכום
36	גישות לשיטור בקהילות מיעוטים
	שיטור בקרב מיעוטים מחייב טיפול בבעיות של שיטור-יתר
36	ושיטור-חסר גם יחד
37	קיימות שיטות אחדות לשיפור השיטור בקהילות מיעוטים
38	יש מחסור במחקר שיטתי על השיטות האחרות
39	סיכום
39	שיטות להנהגת שיטור יעיל ונענה

40	שיטור קהילתי
43	שיטור מוכון-בעיה
44	הרתעה
45	שימוש במתנדבים
46	מתנדבים עשויים להביא תועלת רבה
47	מדינות משתמשות במתנדבים במגוון דרכים
48	יעילות המתנדבים אינה ברורה
49	משטרת שונות מתמודדות עם אתגרים דומים בהפעלת מתנדבים
50	סיכום
50	סיכום הפרק

#### פרק 4

51	<b>המלצות להגברת יעילותה של משטרת ישראל</b>
	מודל שיטור המבוסס על צדק תהליכי: הגברת ההגינות,
52	האחריות והיעילות
55	מידת ביצועי המשטרה לצורך הבטחת אחריותות
	הרחבת מערכת מפנה כדי שתכלול מדדים להערכת
55	שביעות הרצון של הציבור ויושרת המשטרה
58	מידת ביצועים של שוטרים יחידים
60	שיפור השקיפות, המעורבות בקהילה וההיענות של משטרת ישראל
60	אספקת נתונים מפורטים על הפשיעה וביצועי המשטרה
61	בחינת אפשרויות לפיקוח אזורי
63	מודרניזציה של כוח העבודה
63	הכשרת השוטרים וסגל העזר למגע עם הציבור
64	הכשרת מתנדבים וניהולם
67	שימוש בנקודת מבט אסטרטגית לטיפול בסוגיית כוח האדם במשטרה
68	שיפור כושר ההרתעה של השיטור
68	תכנון התערבויות של הרתעה ממוקדת
	הקמת מסד נתונים של שיטות עבודה מוצלחות
69	(Best practiced database)
70	הצעדים הבאים

פרק 5

73..... סיכום: אימוץ עמדה חדשה לשיטור בישראל

77..... מקורות

xiv . . . . .	מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21	1.ת.
6 . . . . .	מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21	1.1
21 . . . . .	ההרכב הדמוגרפי והגיאוגרפי של קבוצות המיקוד	2.1
40 . . . . .	קשרים בין תפישות שיטור והרתעה	3.1
	מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-	4.1
53 . . . . .	21 בתוספת המלצות	
	תפקיד הצדק התהליכי וההרתעה הממוקדת בשיפור	5.1
75 . . . . .	יעילות המשטרה	



xxiii	1.ת	צעדים לכינון מודל של צדק תהליכי
xxiv	2.ת	צעדים להשגת הרתעה ממוקדת
	1.1	מטלות ומטלות-משנה הכלולות במחקר ראנד על
4		משטרת ישראל
13	2.1	סיווג העיתונים
13	2.2	חלוקת הידיעות והכתבות על פי נימתן
18	2.3	המוטיבים השכיחים ביותר לפי סוג עיתון
	2.4	תגובת קבוצות המיקוד לשאלה: "מהם הגורמים
23		הקובעים איזה יחס יקבל אדם מהמשטרה?"
	2.5	תגובת קבוצות המיקוד לשאלה: "כיצד
24		המשטרה צריכה להתשנות?"
	3.1	המאפיינים של באר שבע ושל קבוצת הביקורת
32		הסינתטית שלה
	3.2	משקל הערים המרכיבות את קבוצת הביקורת
33		הסינתטית
	3.3	איוש השוטרים בקבוצת הביקורת הסינתטית
34		ובתחנת באר שבע
	3.4	יחס האיוש לפי התקן בתחנות משטרה בישראל
35		בהשוואה לקבוצת הביקורת הסינתטית
55	4.1	המלצות: מדידת ביצועי שיטור ואחריות
60	4.2	המלצות: שקיפות, מעורבות בקהילה והיענות
63	4.3	המלצות: מודרניזציה של כוח העבודה
68	4.4	המלצות: הרתעה
70	4.5	צעדים לכינון מודל של צדק תהליכי
71	4.6	צעדים להשגת הרתעה ממוקדת





לישראל יש כוח משטרה ארצי יחיד, שנועד לשרת את כל הקהילות במדינה. משטרת ישראל מספקת את השירותים הרגילים שכל משטרה ארצית אמורה לספק, ובהם סיורים ומניעת פשיעה, חקירה ותביעה, וכן כל מיני שירותים ארציים שמצויים במדינות אחרות (ובהן בארצות הברית) בתחום האחריות של סוכנויות אחרות של הממשלה.

ישראל השתנתה מאוד בעשורים האחרונים, והמשטרה, הממשלה והציבור כולו שואפים שהשירות שהמשטרה שלה מספקת לא יפגר אחרי השינויים הללו. למטרה זו גייסו המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר ומשטרת ישראל את המרכז לאיכות השיטור של מכון ראנד, כדי שיסייע להם להתמודד עם כמה סוגיות מטרידות שעלו בהקשר של משטרת ישראל. על פרויקט המחקר פיקחה ועדת היגוי, שהורכבה מנציגי שלושת הגופים הללו, בראשות המשרד לביטחון הפנים. השאלה המרכזית של המאמץ בכללותו היתה, "מה צריכה המשטרה לעשות כדי לספק שיטור יעיל, שיענה על הצרכים של ישראל במאה ה-21?"

הפרויקט כלל בדיקה של עמדות הציבור כלפי המשטרה, ניתוח של פעולות המניעה וההרתעה של המשטרה, השוואות בינלאומיות לצורך דירוג והערכה, וכמובן המלצות. פעילות הניתוח הפורמלית אוזנה באמצעות ביקורים תכופים ומושכים בישראל, שבמהלכם קיבלו אנשי ראנד תדריכים על כל היבטי השיטור כמעט. החוקרים נפגשו עם אנשי משטרה ביחידות שונות בכל רחבי הארץ, ביקרו בתחנות משטרה ובמטות המחוזיים, הצטרפו לסיורים באזורים עירוניים וכפריים, ונפגשו עם קבוצות עבודה של המשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר.

## מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21

אחד מרעיונות המפתח שעומדים ביסוד הניתוח כאן הוא ששיטור יעיל תלוי לא רק בפעילויות של המשטרה, אלא גם בקשר בין המשטרה והקהילה. כפי שאפשר לראות באיור ת.1, שיטור יעיל מחייב הן תוצאות שיטור טובות והן תמיכה ציבורית.

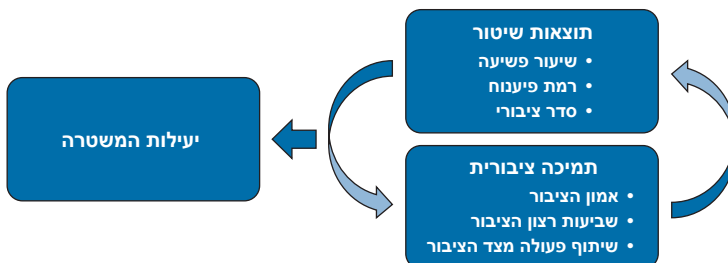
תוצאות השיטור, כפי שהן באות לידי ביטוי בשיעור הפשיעה, בשיעור הפשעים המפוענחים וברמת הסדר הציבורי בחברה, מושפעות מגורמים רבים פרט לשיטור עצמו (למשל, מעמד סוציו-אקונומי ומאפיינים אישיים). היכולת להשיג תוצאות שיטור רצויות תלויה בחלקה במידת התמיכה שהציבור מעניק למשטרה. לכן, גם אם המשטרה סבורה כי על פי מדדי השיטור הפורמליים תוצאות השיטור מוצלחות, כדי שהמשטרה תיתפש כיעילה בידי האזרחים שאותם היא משרתת, נדרשת הכרה ציבורית בתוצאות האלה. ללא הכרה זו, גם דבקות שקדנית במשימות השיטור לא תשיג תוצאות שייתפשו כמשיגות רצון בעיני הציבור כולו.

## תפישת הציבור את משטרת ישראל

כדי להניח את היסודות לדיון שלנו על גישות שיטור ולהמלצות לשיפור יעילותה הכוללת של משטרת ישראל, בדקנו כיצד הציבור תופש את המשטרה ומהם הגורמים לחוסר שביעות רצון של הציבור ממנה. הבדיקה

איור ת.1

מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21



כללה ראיונות עם אנשי מפתח (key informant), ניתוח שיטתי של כתבות וידיעות שפורסמו באמצעי התקשורת, ופגישות עם קבוצות מיקוד מקשת רחבה של קהילות. הבדיקה הזאת העלתה כמה ממצאים מרכזיים.

**ראשית, הציבור מכיר ביסודות חיוביים רבים בפעולות המשטרה ובהתנהגותה.** לדוגמה, רבים ציינו כי משטרת ישראל יעילה במלחמה שהיא מנהלת בסוגים רבים של פשיעה. בדיקת אמצעי התקשורת מצאה עדות לכך שמאמצי המשטרה לשפר את תדמיתה ולהגביר את שביעות הרצון של הציבור באים לידי ביטוי בתקשורת. עוד עלתה המחשבה שהמשטרה זקוקה למשאבים נוספים.

**עם זאת, הציבור מחזיק בדעות שליליות רבות על המשטרה.** רווחת הדעה שהשוטרים אינם מתנהגים תמיד באופן מקצועי ואינם מספקים די ביטחון, ומודיעים עלה כי בדרך כלל אין לשוטרים תודעה של "שירות לקוחות" במגעים עם הציבור (למשל, הם מגיעים באיחור ואינם נוהגים לתעד מידע). המשטרה נתפשת גם כמי שסובלת ממשוא פנים, וקבוצות מיקוד רבות תיארו פחד מפניה. בנוסף, אף על פי שסיפורים חיוביים על המשטרה מצאו את דרכם אל אמצעי התקשורת, די באירוע שלילי יחיד (והיו כמה כאלה במהלך המחקר) להאפיל על כל מאמצי המשטרה לשפר את תדמיתה. בסך הכל, הממצאים מעידים כי למשטרת ישראל נחוצה אסטרטגיה יעילה יותר לפיתוח תמיכת הציבור וטיפוחה.

## **הגישה של סוכנויות משטרה אחרות לסוגיות מפתח בשיטור**

מסיבות שונות – הארגון הכלל-ארצי שלה, היקף המשימות המוטלות עליה, ההרכב ההטרוגני של המדינה ברמת הקהילה – משטרת ישראל היא משטרה יוצאת דופן. מכיוון שכך, כל השינויים שתאמץ משטרת ישראל יהיו חייבים להיות מותאמים במדויק לנסיבות המיוחדות שלה. עם זאת, מן הראוי שמשטרת ישראל תשאל (כפי שאכן שאלה) כיצד מתמודדות משטרות של מדינות אחרות עם משימות ופעילויות דומות. בשיתוף עם משטרת ישראל זיהינו במשטרות של מדינות אחרות כמה פרקטיקות שיטור הראויות לבדיקה.

**שיטור מיעוטים.** ארצות אחדות, ובהן ארצות הברית, דרום אפריקה, צפון אירלנד, אוסטרליה ובריטניה, עושות מאמצים מתואמים להתמודד עם סוגיות של שיטור מיעוטים. בדרך כלל הארצות הללו מפעילות צירוף של שיטות, ובהן הגוֹנוֹת כוח המשטרה, הכשרה להקניית רגישות תרבותית והנהגת מדיניות רשמית אנטי-גזענית.

**הנהגת שיטור יעיל ונענה.** בעשורים האחרונים הפעילו משטרות אחדות כלים חדשים רבים לשיפור השיטור וקשרי הקהילה שלהן:

- **שיטור קהילתי** כולל הנהגת כל מיני מנגנונים לשותפות עם הקהילה, אימוץ דרכים חדשות לפתרון בעיות, וארגון מחדש (או ייעול) של המשטרה כדי שתיטיב לבצע את שני המרכיבים האחרים.
- **שיטור מוכוון-בעיה** מדגיש נקיטת גישות מניעתיות חדשות. אחת השיטות לפתרון בעיות הנפוצה בסוכנויות משטרה בארצות הברית היא מודל SARA. המודל, ששמו הוא ראשי תיבות של המילים (scan, analyze, respond, asses) (סריקה, ניתוח, מענה, הערכה) מציע דרך שיטתית למיקוד משאבי המשטרה בבעיות שיטור העומדות בראש סדר הקדימויות ולימוד ממאמצי העבר לצורך פתרון.
- **שיטור הרתעת** מצטלב בשיטור הקהילתי בהתמקדותו בשותפויות עם ארגונים חיצוניים. קיימות שלוש צורות עיקריות של הרתעה. הרתעה כללית פועלת ברמת כלל האוכלוסייה, הרתעה ממוקדת מכוונת לפלח האוכלוסייה המצוי בסיכון גבוה יותר לפעילות פלילית (וכללת התרכזות באזורים מועדים לפשיעה ובאנשים הקשורים לפעילות פלילית), והרתעה נקודתית מכוונת לפלח האוכלוסייה המצוי בסיכון הגבוה ביותר לפעילות פלילית (בני אדם שידוע שהם מעורבים בפעילות פלילית). מצאנו כי בדומה למדינות אחרות, גם בישראל ההרתעה הכללית מפני פשיעה כמעט לעולם יעילה פחות מההרתעה הממוקדת יותר, המנצלת טוב יותר מידע וניתוח לצורך שימוש במשאבי השיטור לפתרון בעיות ספציפיות ולהשגת יעדים ספציפיים.
- **מתנדבים** משמשים במשטרות בכל העולם למגוון צרכים, ובהם סיוע בדלפקי היומנאים, פיקוח תנועה ומשימות חיפוש והצלה. אף

שהפעלת מתנדבים מניבה תועלת רבה, יש לשקול אותה כנגד העלויות הפוטנציאליות. הפעלת מתנדבים כרוכה באתגרים רבים, ובהם קבלת השוטרים את המתנדבים, עלויות ארגוניות, בעיית שמירת פרטיות, וגם ההשפעה של התנהגות המתנדבים על השוטרים עצמם ועל תפישת הציבור את המשטרה.

## המלצות

המלצתנו הכוללת היא, שכדי להשפיע על תמיכת הציבור בה, על משטרת ישראל לאמץ מודל שיטור של צדק תהליכי (procedural justice). צעד זה כרוך באימוץ מערך של אסטרטגיות להגדלת השקיפות של המשטרה, ולהגברת האחרייות (accountability) שלה על ביצועיה. כמו כן אנו מצדדים בהפחתת השימוש בהרתעה כללית, ובהפעלת יותר הרתעה ממוקדת לשיפור תוצאות השיטור.

### מודל צדק תהליכי לשיטור

מחקרים מצאו כי כשבני אדם מאמינים שקיבלו יחס הוגן משוטרים, כי כאשר הנהלים וההחלטות של השוטרים מוסברים להם בצורה מכבדת וכאשר הם מאמינים שעניינם זכה להישמע, עולה הסבירות שהם יעריכו את המגע עם המשטרה כחיובי, גם כאשר תוצאותיו של המגע הזה אינן מיטיבות איתם. ובאופן כללי יותר כאשר הציבור מבין את הנהלים וההליכים המשטרתיים, מאמין שהנהלים וההליכים האלה הוגנים, ומאמין שהמשטרה "לוקחת אחריות" על פעולותיה וביצועיה ונשפטת ביושר עליהם, המשטרה נהנית מתמיכה ציבורית גדולה יותר. גישה כזאת גם מבהירה לציבור מהו תפקידה של המשטרה, ועל ידי כך היא מסייעת להגדיל את ההתאמה בין הציפיות של הציבור לבין הפעילות של המשטרה.

קיימות כמובן דרכים רבות המוליכות לצדק תהליכי. אנו קיבצנו את הפעולות שמשטרת ישראל יכולה לנקוט בשני תחומים רחבים:

- **הפגנת הגינות וצדק:** היחס לכל האזרחים ניתן על פי נהלים קבועים, בלי קשר לזהותם ולזהות השוטרים המטפלים בהם.

- **הפגנת אחריותיות ציבורית:** המשטרה אחראית לניטור הביצועים שלה, ועליה לוודא שהתנהלותה צודקת והוגנת. המידע על ביצועי המשטרה מוגש לציבור, כך שהציבור יכול לשפוט בעצמו את הגינות המשטרה.

המשמעות של הרחבת הצדק ההליכי והגברת השקיפות היא שעל משטרת ישראל להסביר טוב יותר לציבור מה היא עושה, כיצד היא פועלת ואיך ניתן להעריך אותה באופן מושכל. משטרת ישראל כבר נקטה צעדים שנועדו להסביר לציבור את הפעולות וההחלטות שלה, ולכונן מערכת שנועדה להבטיח את האחריותיות שלה. אנו מאמינים ששיפורים נוספים אפשריים, ושהגמול עליהם יבוא לידי ביטוי בהגדלת שביעות הרצון של הציבור, בתוצאות שיטור טובות יותר ובעבודת שיטור יעילה יותר. ההמלצות שלנו מקיפות שלושה תחומים הקשורים לצדק תהליכי: (א) ביצועים ואחריותיות; (ב) שקיפות וקשרי קהילה; (ג) סגל המשטרה.

#### **מדידת ביצועים ואחריותיות**

למשטרת ישראל יש מערכת מדידת ביצועים חדשה ומתקדמת, מפנה, המשמשת להערכת הביצועים שלה ברמת התחנה והמחוז. אנו מציעים כמה דרכים להרחבת ולפיתוח מערכת מפנה, כדי לשפר את ההתמקדות במדידות הקשורות לשביעות רצון הציבור מהביצועים של משטרת ישראל. **סקירת שביעות רצון הציבור מהמשטרה כדי להבין אילו סוגי**

**אינטראקציה נותרו בעייתיים במשטרה.** סקרים הבודקים את איכות המגעים שלא מרצון עם המשטרה מודדים עמדות של בני אדם שעוכבו בידי המשטרה בגלל עבירת תנועה או לצורך תשאול. לדוגמה, סקר מפגשי משטרה-ציבור (Police-Public Contact Survey – PPCS) שנערך בארצות הברית מספק מידע מפורט על האופי והמאפיינים של מפגשי פנים-אל-פנים בין שוטרים ואזרחים, כולל הסיבה למפגש ותוצאותיו.

**סקירת תרבות היושרה בכל תחנה מחוזית, ושימוש בתוצאות להפעלת מערכי הדרכה והתערבויות ניהוליות אחרות.** סקרי "אוירה" ותרבות מעריכים את תרבות היושרה במשטרה באמצעות מדידת רמת הסובלנות של חברי הארגון כלפי סטיות מתקנון האתיקה של המשטרה. שיטה אובייקטיבית למדידת יושרה, שפיתח קרל קולקארס (Kolckars), מבוססת על ההנחה ששוטרים בכל כוח משטרה נתון חולקים לא רק

מערך משותף של כללים ושל נורמות התנהגות, אלא גם תרבות משותפת המבוססת על כללי ההתנהגות המשותפים ועל הציפיות של הנהגת הארגון (Sauerman and Ivkovic, 2008).

**בחינה שיטתית של תוצאות אינטראקציות של המשטרה והציבור כדי לזהות מקרים של התנהגות לא מקצועית או לא רצויה ולחקור אותם.** שינוי מוצלח של תרבות השיטור מחייב שינויים בהדרכת השוטרים ובהערכת הביצועים שלהם. לדוגמה, מרכיב מרכזי ברפורמות שהונהגו באחרונה במשטרת לוס אנג'לס היה שינוי מערכת ההדרכה כך שתתמקד יותר במקצועיות של השוטרים. כדי לבצע את השינוי הזה במערכת ההדרכה, ביצע הארגון איסוף נתונים נרחב וניטור צמוד של ביצועי השוטרים בשטח. ניטור קפדני של התנהגות השוטרים ושל תוצאות השיטור יכול להרים תרומה עצומה לאיתור בעיות ולהעברת המסר לשוטרים שהם מוחזקים אחראים למעשיהם.

**פיתוח מערכת בקרה להערכת כשירות, היענות והגינות של שוטרים יחידים.** חשוב גם לדרוש משוטרים להיות אחראים לכשירותם, לתגובה שלהם לפניית של האזרחים, וכן לנימוסים ולהגינות שלהם (Mastrofski, 1999). הקלטות וידיאו של מפגשים של שוטרים עם אזרחים מציעות מקור עשיר למידע על המקצועיות של השוטרים (Ridgeway et al., 2009). לצילום מפגשים כאלה יכולה להיות עוד תוצאה: עצם הידיעה שהמפגשים שלהם עם הציבור מצולמים ועשויים להיבחן, יכולה להשפיע מאוד על ביצועי השוטרים.

### **הגברת השקיפות, ההענות וקשרי הקהילה של המשטרה**

**פרסום נתונים מפורטים על שיעור הפשיעה וביצועי המשטרה.** הניתוח שעשה מכון ראנד לפרסומים של אמצעי התקשורת ולשיחות עם קבוצות המיקוד מצא כי הציבור בישראל מעריך את המשטרה כשזו נוחלת הצלחה או פועלת לשיפור ביצועיה, אם כי הערכה זו ניתנת רק כאשר הציבור נעשה מודע למאמצי המשטרה ולהישגיה. מצד שני, כשיש כישלונות, או אירועים שנתפשים ככישלונות, השיח הציבורי חוזר מיד לעסוק באוזלת היד של המשטרה.

עובדות אלה מצביעות לא רק על החשיבות שיש להגברת השקיפות בכל מה שקשור למאמצים שעושה משטרת ישראל כדי להשתפר, אלא גם על הצורך לספק לציבור מידע מפורט על הפשיעה, מגמות הפשיעה

וביצועי המשטרה (למשל, מהירות התגובה לפניית הציבור ושיעור פענוח מעשי הפשע). מידע כזה יקדם דיון מושכל ושקול יותר על ביטחון הקהילה וביצועי המשטרה. ניתן להשתמש באמצעי התקשורת וברשתות חברתיות כדי להבליט הישגים, להצביע על שיפור במגמות, או להסביר כיצד המשטרה משנה את גישתה כדי לטפל בבעיות מתמשכות (או מחמירות) או בירידה בביצועים שלה. העדויות המחקריות מלמדות, שאספקת מידע מדויק על שיעור הפשיעה, אפילו כשהוא גבוה, מובילה לעלייה בשביעות הרצון של הציבור מהמשטרה.

**בחינת אפשרויות לפיקוח אזרחי.** ברחבי העולם נעשה שימוש ברשויות פיקוח אזרחיות עצמאיות כדי לשפר את האחריות והשקיפות של המשטרה וכדי לבצע הערכות שלה. גופי הפיקוח האלה עשויים להיות ועדות בדיקה אזרחיות עצמאיות לטיפול בתלונות, כמו אלה שפועלות בעיר ניו יורק; משרדים ממשלתיים לפיקוח עצמאי על המשטרה, כפי שקורה בלוס אנג'לס; עורכי דין אזרחים שנשכרים כדי לעמוד בראש מערך החקירות הפנימיות של המשטרה, כפי שניסו לעשות במשטרת סיאטל; ומשגיחים עצמאיים רשמיים המופקדים על חקירת פעילויות משטרתיות שיש בהן עניין מוגבר לציבור, כמו מקרים של שימוש בכוח, משוא פנים בביצוע עיכובים או מעצרים, וחשד להתנהלות פסולה אחרת.

אם מתייחסים לפיקוח כאל *שותפות* עם גוף חיצוני אחד או יותר שמטרתה היא הגברת האמינות של המשטרה, הפיקוח נעשה כלי שבכוחו להגביר את השקיפות של המשטרה ולהגדיל את ביטחון הציבור בכך שהמשטרה אחראית למתן דין וחשבון על מעשיה, שהתנהגות בלתי מקצועית אינה נסבלת בה, ושהמנהיגים נוקטים את הצעדים הנחוצים כדי לשפר את התרבות הארגונית של המשטרה ואת הביצועים שלה.

#### **מודרניזציה של כוח העבודה**

מכון ראנד לא התבקש לעסוק במישרין בכוח העבודה של משטרת ישראל. עם זאת, כמה מהנושאים שמכון ראנד התבקש לעסוק בהם הובילו לנושאים הקשורים לאיכות של השוטרים ולמקצועיות שלהם. נושאים אלה מקובצים כאן, תחת הכותרת "מודרניזציה של כוח העבודה".



**מתן הדרכה לשוטרים ולכוחות העזר בניהול יחסי גומלין עם הציבור.** באמצעות הדרכת השוטרים כיצד להיות פתוחים, גלויים ומנומסים יותר, משטרת ישראל יכולה להעלות את רמת שביעות הרצון של הציבור מהאופן שבו השוטרים מטפלים באזרחים במהלך מפגשים שלא מרצון. לדוגמה, מחקר שנעשה בקווינסלנד, אוסטרליה, מצא שנהגים הרגישו יותר ביטחון ואמון בשוטרי תנועה שערכו אותם, אם השוטרים סיפקו להם מידע על הסיבה לעיכובם והסבירו להם את ההליכים המשטרתיים הרלוונטיים (Tyler, 2004; Tyler and Wakslak, 2004; Centre of Excellence in Policing and Security, 2013).

**הדרכת מתנדבים וניהולם.** יש לנקוט צעדים להבטחת שימוש יעיל יותר במתנדבים, ובה בעת לוודא שהמתנדבים לא יוצבו בעמדות שבהן חוסר הניסיון והיעדר ההכשרה הפורמלית שלהם עלולים לפגוע בדימוי של המשטרה. המלצות אלה רלוונטיות במיוחד לישראל, שבה המתנדבים לבושים כמו השוטרים הסדירים (ולכן לא ניתן להבחין ביניהם). חשוב מאוד שהמשטרה תגבש הצהרת משימה ברורה ויעדים מפורטים לשימוש במתנדבים. כבר כיום יש במשטרת ישראל הבחנה בין מתנדבים המבצעים תפקידים מובחרים לבין אלה המספקים שירותים מסוגים אחרים. משטרת ישראל אמורה להבהיר ציפיות ולספק משוב לכל המתנדבים הפועלים בה. למתנדבים שממלאים תפקידים מובחרים יותר, המחייבים השקעת זמן ניכר, על המשטרה לבצע גם הערכות ביצועים סדירות. יש להעריך באופן סדיר את התועלת שבמתנדבים ובשוטרי שח"ם ובמגויסי השירות הלאומי המוצבים במשטרה.

**שימוש בנקודת מבט אסטרטגית לטיפול בסוגיית כוח האדם במשטרה.** גיוס שוטרים צריך להיעשות בהתאם ליעדים שישיראל מציבה למשטרה, למשימות שהשוטרים מתבקשים לבצע, ולפעילויות שהם מבצעים כדי להשיג את היעדים הללו. אם משטרת ישראל מעוניינת לשמור על רמת היעילות שהיא מצפה מעצמה, היא חייבת להשתית על הבסיס הזה, ועל הבסיס הזה בלבד, כל הכרעה שתקבל בסוגיות כמו מספר השוטרים הדרוש, קטגוריות שונות של שוטרים, ותנאי ההעסקה של השוטרים. חשוב שהמשטרה תשקול ביצוע ניתוח קפדני של התפקידים בה, שכן ניתוח כזה עשוי לאפשר השגת התאמה טובה יותר בין משאבי כוח האדם של המשטרה לבין היעדים האסטרטגיים שלה.

### שיפור כושר ההרתעה של המשטרה

אנו ממליצים גם על מעבר של משטרת ישראל מהרתעה כללית להרתעה **ממוקדת** יותר. מעבר כזה יהיה חייב כמובן להתבסס על שינויים מבניים ספציפיים בתוך המשטרה, והוא עולה בקנה אחד עם יוזמות שכבר הוחל ביישומן בישראל לצורך הנהגת שיטור מוכוון-בעיה, שיטור קהילתי ושיטות שונות של הרתעה.

**תכנון התערבויות של הרתעה ממוקדת.** הרתעה ממוקדת, כשהיא מנוהלת כהלכה, כרוכה ביצירת שותפויות עם חברי קהילה וארגונים קהילתיים, וכדי להבטיח את יעילותה היא עשויה לחייב התאמות מבניות. בקצרה, פעילויות של הרתעה ממוקדת יכולות לתמוך בשיטור קהילתי, ואף להיות חלק חשוב ממנו. לדוגמה, גישת SARA משמשת לטיפול בקשת רחבה של בעיות, ובהן סחר בסמים המתנהל תחת כיפת השמים, היווצרות מחנות של חסרי בית באזורים עירוניים, גנבת אופניים, רעש בשכונות מגורים ופשיעה של כנופיות (Center for Problem-Oriented Policing, 2011). יש שפע של חומרי הדרכה נגישים ומועילים לכוחות המשטרה בנושא הזה (Clarke and Eck, 2003).

**הקמת מוד נתונים של שיטות עבודה מומלצות (A best practices database).** כבר עתה יש למשטרת ישראל היכולת להשתמש בנכסיה הקיימים בדרך שתבטיח ניצול מרבי של יכולותיה באיסוף והערכת נתונים. המאמצים שכבר נעשו בה לשילוב כל הנתונים על פעילויות, ביצועים ותוצאות, מציבים אותה בעמדה נוחה לעשות צעד נוסף בתחום הזה ולשקול את האפשרות להקים ארכיון דפוסי עבודה מיטביים.

### הצעדים הבאים

המלצות אלה נוחות ליישום מדורג לאורך זמן. טבלה ת.1 מציגה דוגמאות לפעולות מיידיות ולפעולות ארוכות טווח יותר המיועדות לכינון מודל של צדק תהליכי. הצעדים נגזרים ישירות מהמלצותינו. טבלה ת.2 מציגה דוגמאות לפעולות מיידיות ולפעולות ארוכות טווח יותר המיועדות להשגת הרתעה ממוקדת.

מסקנתנו היא שנקיטת צעדים כאלה תאפשר למשטרת ישראל להשתפר ולשמור על יעילותה בשנים הבאות.

טבלה ת.1  
צעדים לכינון מודל של צדק תהליכי

תוצאה	פעולות לטווח קצר	פעולות לטווח ארוך
להבטיח שכל הנהלים הוגנים, שקופים ולא מוטים	בחינה ותיקנון מדיניות ונהלים	פרסום מדיניות ונהלים כדי להפגין הגינות
	שינוי מדיניות ונהלים מוטים	הקמת מערכת שתאפשר לציבור להשגיח על פעולות המשטרה, ושילובה במערכת מפנה
	מעקב אחר פעולות ההדרכה ווידוא שההליכים המשטרתיים מתוקננים	
נקיטת צעדים לביצוע ההליכים בצורה הוגנת, חסרת הטיות ושקופה	אימון שוטרים בהענקת יחס הוגן, גלוי ולא מוטה	פרסום נתונים על מדיניות ונהלים כדי להראות שהם מיושמים באופן הוגן וחסר הטיות
	בקרה על פעילות השוטרים בשטח	פרסום מידע על שוטרים יחידים שנשאו באחריות למעשיהם; שילוב מדדים במערכת מפנה
	מערכת של תגמולים ועונשים כתמריץ לשוטרים לפעול על פי הכללים	

טבלה ת.2  
צעדים להשגת הרתעה ממוקדת

תוצאה	פעולות בטווח הקצר	פעולות בטווח הארוך
יצירת מוקד הרתעה המבוסס על מודל SARA ברמת המחוז, הנפה והתחנה	הקמת צוות חדש להפעלה ופיקוח על הפרויקט	עריכת מחקר על היעילות של שיטות הרתעה שונות
	הכשרת מפקדים במערכת SARA (או בהליכים אחרים מבוססים מחקרית לפתרון בעיות)	שילוב המדדים במערכת מפנה
	הגשת הצעות והקפדה על אחריות של מפקדים	
הקמת מסד נתונים מבוסס מחקר לדפוס עבודה מיטביים	איסוף נתונים מכל הפרויקטים כדי לזהות הצלחה של פרויקטים ספציפיים ושל מרכיבים ספציפיים בפרויקטים	הפצת מידע על תוכניות מועילות
	עידוד המפקדים לאמץ דפוס פעולה יעילים שזוהו במחקרים	
		שילוב המדדים במערכת מפנה

המחברים מודים לקרן משפחת יונס וסוראיה נזריאן, שאילולא סיועה הנדיב לא היה פרויקט זה אפשרי. קרן נזריאן, שבסיסה בלוס אנג'לס ויש לה משרד אזורי בתל אביב, מעניקה תמיכה בתחומים שונים כדי לזרז את השינוי בהם. כמו כן אנו מודים לקרן רוזלינד וארתור גילברט, לקרן משפחת גלזר ולמר סנטלי גולד — כולם תורמים נדיבים לקרן המדיניות הציבוריות של מכון ראנד בישראל — על שעזרו לנו במימון הפרויקט. לפני שעזב את מכון ראנד במאי 2012 כדי להצטרף למכון הלאומי למשפטים של ארצות הברית, היה גרג רידג'וויי חוקר-שותף עיקרי בפרויקט, ומילא תפקיד מפתח בהקמתו.

עמיתֵי ראנד הבאים סיפקו ניירות רקע בתחומי מומחיותם כחלק מפרויקט זה: לילה רבינוביץ, אמה דיסלי, קירסטן קלה, ג'רמי מיילס, צ'ייטרה הרדיסון, שרה גרייטהאוז, דמיטרי חודיאקוב, לוק גריבון ובן ברוך. ג'נט גארסיה וקשיה פגרם מאוניברסיטת רטגרס עזרו בקידוד התקצירים של קבוצות המיקוד, ורותם קדוש ומאור שי מהאוניברסיטה העברית עזרו בקידוד סרטוני הווידאו שצולמו במצלמות גוף (body camera; מצלמות זעירות שהוצמדו לגופם של שוטרים בשטח). דייוויד קונקל, לשעבר מפקד משטרת דאלאס, תרם לצוות הפרויקט מניסיונו, וליווה אותו בישראל כדי לסייע לו בהכנת המסגרת לפרויקט.

הדו"ח יצא נשכר מביקורות פורמליות מפורטות ועתירות תובנות ומשיפוט עמיתים אקדמי שביצעו ריאן א' בראון ממכון ראנד, באדי חסיסי מהאוניברסיטה העברית בירושלים, ורונלד וייצר מאוניברסיטת ג'ורג' וושינגטון.

לסיום, המחברים מבקשים להודות לעובדי המשרד לביטחון הפנים, לאנשי משרד האוצר, וכמובן, לעובדים הרבים במשטרת ישראל, שפרויקט זה לא היה מתאפשר ללא שיתוף הפעולה, הנדיבות והמאמץ שלהם. אנחנו מודים במיוחד לרב-ניצב (בדימוס) דוד קראוס, שיזם את הפרויקט, לתת-ניצב יעקב מבורך, שלולא עזרתו לא היה הפרויקט מצליח, ולמר דני קריבו, ששמר במיומנות רבה שהפרויקט ינוע במסלול המיועד לו מתחילתו ועד סופו.

District Policing Partnerships	DPP
Israel Defense Forces	IDF
Scan, Analyze, Respond, Assess	SARA





## משטרת ישראל

מאז הקמת מדינת ישראל היתה המשטרה שלה מאורגנת בכוח ארצי יחיד, שנועד לשרת את כל הקהילות במדינה. משטרת ישראל אחראית לא רק לשיטור ביישובים ולמאבק בפשע, אלא גם לשיטור בגבולות, לפיקוח על התנועה, ולניטור סמים, אלוהול וכלי נשק. משטרת ישראל היא גם הגוף הממונה על חקירות פליליות, חקירות שחיתות; הפעלת המרכז הלאומי לפניות הציבור בשעת חירום, פעולות שונות למניעת טרור והפעלת המרכז הלאומי לשעת חירום. המשטרה גם מפעילה ומנהלת את המערך של מתנדבי המשמר האזרחי, ומגישה תביעות ביותר מ-80 אחוז מכלל תיקי החקירה במערכת המשפט הפלילי.<sup>1</sup> הפיקוח על מדיניות המשטרה נעשה במישורין בידי המשרד לביטחון הפנים, המפקח גם על הרשות הארצית לכבאות והצלה, שירות בתי הסוהר ותוכניות שונות ברמת הקהילה. התקן של משטרת ישראל הוא 29,300 איש, אם כי בפועל מספר המשרתים בשורותיה קטן יותר.<sup>2</sup> נכון להיום, אין אזרחים עובדי משטרה.<sup>3</sup> כרבע מהמשרתים במשטרה הם מגויסים לתקופות קצרות, המשרתים במשטרה הלאומי כתחליף לשירות בצה"ל. כרבע מהמשרתים במשטרה הם אנשי משמר הגבול (מג"ב), שהוא כוח נפרד מהמשטרה

<sup>1</sup> כל הנתונים המובאים בפרק זה על ארגון המשטרה ועל איזשה סופקו לחוקרים בידי משטרת.

<sup>2</sup> בדצמבר 2012 מנתה אוכלוסיית ישראל קצת פחות משמונה מיליון בני אדם.

<sup>3</sup> חלקם של האזרחים במצבת כוח האדם של משטרת ישראל לא עלה מעולם על 5 אחוזים מכלל כוח האדם.

הרגילה.<sup>4</sup> (שני-שלישים מהמשרתים במשטרה במסגרת שרותם הצבאי הם אנשי משמר הגבול; שאר הצעירים המשרתים במשטרה במסגרת שרותם הצבאי קרויים שוטרי שח"ם.) המשטרה נעזרת במתנדבים אזרחים, המבצעים הן תפקידי שגרה והן תפקידים מיוחדים בהנחיית שוטרים מקצועיים. במשטרה רשומים כ-36,000 מתנדבים, אם כי רבים מהם אינם עובדים יותר מהמינימום הנדרש של שני חצאי-משמרת בחודש.<sup>5</sup> שיטת הפיקוד של המשטרה דומה לזו הנהוגה בצה"ל, כאשר מפכ"ל המשטרה נהנה מדרגה המקבילה לזו של הרמטכ"ל של צה"ל. רבים מקציני המשטרה (מדרגת מפקח-משנה, המקבילה לדרגת סגן-משנה בצה"ל, ומעלה) היו קצינים בצה"ל, והצטרפו למשטרה כקצינים, בלי לשרת קודם בדרגים הנמוכים יותר של הארגון.

## הצורך במחקר זה

בעשורים האחרונים עמדה משטרת ישראל לבחינה מדוקדקת הן של הציבור הרחב והן של גופי פיקוח ממשלתיים, ובמיוחד של משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים. בתקופה הזאת ידעה ישראל שינויים דרמטיים, וחשוב שהשירותים שמשרתת ישראל מספקת לא יפגרו אחרי השינויים האלה. והיו עוד סיבות שבגללן התעורר הצורך במחקר זה. בשנים האחרונות היו מי שהטילו ספק ביעילותה הכללית של המשטרה. ההבדלים הניכרים בשירות שהמשטרה מספקת לציבור מעוררים דאגה, במיוחד בקהילות שהשירות שהן מקבלות מהמשטרה נתפס כפחות טוב. אף שברוב הקטגוריות שיעורי הפשיעה בישראל נמוכים מאלה שבבמדינות אחרות, הציבור בישראל חש איום גובר על ביטחונו האישי. לכך הצטרפה דאגה בתוך הממשל, שהשימוש שעושה המשטרה במשאביה אינו יעיל דיו. בנוסף, האמון של הציבור במשטרה נמוך מהאמון שלו בצה"ל ובמוסדות ציבור רבים אחרים (Hermann et al., 2012), והלהיטות של אמצעי התקשורת לחשוף משגים של המשטרה אינה מסייעת לשיפור מעמדה.

<sup>4</sup> כוחות מג"ב מכונים לעתים "המשטרה הירוקה" בגלל מדיהם המזכירים מדי צבא, והם מופע-לים גם בתוך ישראל, לדוגמה בסיורים בעיר העתיקה של ירושלים.

<sup>5</sup> רמת מחויבות גבוהה יותר נדרשת ממתנדבים המבצעים תפקידים חיוניים או מסוכנים יותר. יחידות מיוחדות, כמו יחידת הצוללנים ויחידת הכלבנים, מסתמכות באופן מکرע על מתנדבים. במהלך האינתיפאדה השנייה, אחרי שנת 2001, היה מספר המתנדבים כפול ממספרם היום. כיום כשני שלישים מהמתנדבים לובשים מדי משטרה, כאשר השאר מבצעים פעולות שיטור בשכונות.

זה זמן שבממשל עצמו מתנהל דיון בשאלה אם תקציב המשטרה מספיק, ואם המשטרה משתמשת ביעילות במשאבים העומדים לרשותה.<sup>6</sup>

## המטלות הכרוכות במחקר של מכון ראנד על משטרת ישראל

החל בשנת 2009 התנהל דיון ער בין צוות מכון ראנד לבין אגף התכנון והארגון של משטרת ישראל, אגף התכנון, התקציבים והבקרה של המשרד לביטחון הפנים ואגף התקציבים של משרד האוצר. הדיון עסק בשאלה כיצד מכון ראנד, הנהנה משילוב של נקודת מבט חיצונית ומומחיות במדיניות שיטור, יוכל לסייע למשטרת ישראל להתמודד עם כמה מהבעיות שצוינו לעיל, ובמהלכו הוסכם כי בחינה של היבטים שונים של בעיית השיטור בישראל עשויה לספק כלים שבאמצעותם תוכל המשטרה להתקדם בכוחות עצמה ולהוביל את הטיפול בבעיות המטרידות את הציבור. כפי שנראה בטבלה 1.1, הוסכם כי בחינה זאת תכלול מחקר בסיסי, השוואות בינלאומיות לצורך דירוג והערכה של משטרת ישראל ביחס למשטרות אחרות, וכמובן המלצות מעשיות ליישום. הפרויקט הרשמי יצא לדרך בסוף 2010 בפיקוח ועדת היגוי בראשות המשרד לביטחון הפנים, ובהשתתפות נציגים של משרד האוצר ומשטרת ישראל.

המשימה של מכון ראנד לא היתה להביא סקירה מקיפה וכוללת על משטרת ישראל, אלא לספק מחקר ממוקד על היבטים מובחנים של השיטור בישראל. פירוש הדבר היה, שנושאי המחקר נבחרו בגלל התחושה שהם עשויים לאפשר התמודדות ממשית עם כמה מהנושאים המפריעים ביותר למשטרה עצמה ולמבקריה בציבור.

<sup>6</sup> הסקר החברתי האירופי (The European Social Survey, 2010), שהקיף עשרים מדינות אירופיות, הציב את הישראלים בתחתית רשימת שביעות הרצון מהיחסים עם המשטרה. הסקר מצא גם כי רמת האמון של הישראלים במשטרה נמוכה. ישראל דורגה במקום השלישי לפני האחרון עם ציון של 4.72 – טוב יותר רק מהציון שקיבלו משטרת בולגריה ומשטרת רוסיה.

## טבלה 1.1

### מטלות ומטלות-משנה הכלולות במחקר ראנד על משטרת ישראל

1	שביעות רצון של הציבור/אמון הציבור
1.1	בחינת מקורות באמצעי התקשורת
1.2	ראיונות עם מודיעי מפתח מהאקדמיה, מהתקשורת ומארגונים לא-ממשלתיים
1.3	ניתוח אינטראקציות משטרה-ציבור באמצעות מצלמות המוצמדות לגוף השוטרים
1.4	איסוף נתונים על הדעות על המשטרה בקרב קבוצות מיקוד קהילתיות
2	והשוואה
2.1	השוואה לקבוצת ביקורת סינתטית
2.2	בחינת מודלים של שיטור קהילתי
2.3	בחינת הניסיון שהצטבר בשיטור מיעוטים
2.4	בחינת הניסיון הבינלאומי בעבודת מתנדבים
2.5	בחינת הניסיון הבינלאומי בהפעלת שירותי חירום טלפוניים
3	מדידת ביצועים
3.1	בחינת דפוסי עבודה בעולם
3.2	בחינת מערכות קיימות ועתידיות למדידת ביצועים
3.3	השוואת מדדי הביצוע המוצעים למקובל בעולם
3.4	בחינת ערך התמורה לכסף: איזון בין ההשקעות בשיטור והתוצאות
3.5	בחינת סקרי מפגשים שלא מרצון וסקרי תרבות/אווירה
3.6	ניתוח סקרים של משטרת ישראל על אינטראקציות משטרה-ציבור
4	היבטים בהרתעה
4.1	פירוק ההרתעה למרכיביה
4.2	השפעות ההרתעה על פי הזמן שחלף מאז הסיום המשטרי האחרון
4.3	תכנון ניסוי לסיורים רגליים אקראיים

חלק מהמשימה היה הצגת הדרכים שבהן מתמודדות סוכנויות משטרה אחרות ברחבי העולם עם סוגיות שיטור דומות. במהלך עבודת ההכנה של הפרויקט התוותה ועדת ההיגוי ארבעה תחומי התמקדות למחקר:

- תפישת הציבור את המשטרה ואמונו בה
- מדידה והשוואה
- מדידת ביצועים
- הרתעת פושעים אלימים ומניעת פשיעה

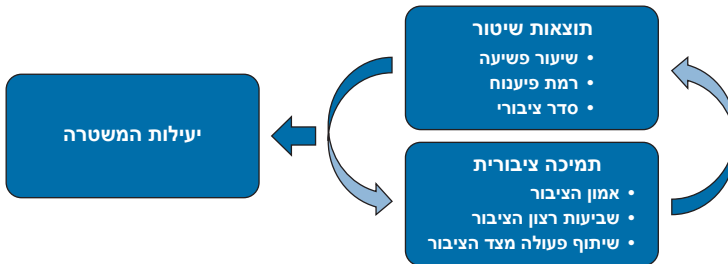
בתוך כל אחד מהתחומים האלה נבחרו כמה מטלות ספציפיות. השאלה העיקרית שעמדה במרכז המאמץ היתה. "מה המשטרה צריכה לעשות כדי לספק שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21?"

במהלך עבודתו נדרש מכון ראנד להתמודד עם העובדה שהוא לא רק גורם חיצוני למשטרה ולגופים האחרים בוועדת ההיגוי, אלא גם גורם חיצוני למדינת ישראל. מצד אחד, המכון התבקש לספק נקודת מבט חיצונית ואובייקטיבית בהתבסס על ניסיונו בחקר סוכנויות משטרה אחרות בעולם. מצד שני, צוות הפרויקט היה חייב לצבור ידע והבנה נרחבים על טיבו של השיטור בישראל והאתגרים המיוחדים לו. מכיוון שכך, במשך שנתיים אוזנו הניתוחים הפורמליים הנידונים בדו"ח באמצעות ביקורים תכופים וממושכים בישראל, שבמהלכם קיבלו אנשי ראנד תדריכים על עבודות השיטור, נפגשו עם אנשי משטרה ביחידות שונות בכל רחבי הארץ, ביקרו בתחנות משטרה ובמטות המחוזיים, והתלוו לסירים באזורים עירוניים וכפריים. כמו כן, בכל אחת מהמטלות המרכזיות של הפרויקט, נפגש צוות המכון עם קבוצות עבודה של המשטרה, המשרד לביטחון הפנים ומשרד האוצר, שנבחרו כדי לייצג את יחידות המטה והשטח, מומחים מקצועיים ואנשים מהשטח. הדיון בהמשך מתבסס אפוא לא רק על מידע פורמלי, אלא גם על הניסיון וההבנה שצברנו כתוצאה מכל אותם מגעים.

## שיפור היעילות והיכולת של משטרת ישראל

ההתמודדות עם השאלה הגדולה — מה צריכה משטרת ישראל לעשות כדי לספק שיטור יעיל לישראל של המאה ה-21? — מחייבת להגדיר תחילה מהי יעילות כאשר מדובר בנושא הזה. איור 1.1 מתאר את המסגרת הקושרת יחד את המטלות השונות של פרויקט ראנד, וגם מספק בסיס להבנת הדיון והממצאים המוצגים בהמשך דו"ח זה.

## איור 1.1 מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21



RAND RR287/1-1.1

שיטור יעיל הוא תוצאה של גורמים רבים. הוא אינו תלוי אך ורק בפעילויות של המשטרה ובחריצות שלה, אלא גם בקשר שלה עם הקהילה שאותה היא משרתת. שיטור יעיל מחייב הן תוצאות שיטור טובות והן תמיכה ציבורית.<sup>7</sup>

תוצאות השיטור, כפי שהן באות לידי ביטוי בשיעור הפשיעה, בשיעור פענוח הפשעים וברמת הסדר הציבורי בחברה, מושפעות מגורמים רבים פרט לשיטור עצמו (למשל, מעמד סוציו-אקונומי ומאפיינים אישיים). ראשית, היכולת להשיג תוצאות כאלה תלויה בחלקה במידת התמיכה הציבורית במשטרה. שנית, גם אם המשטרה עצמה סבורה כי על פי מדדי השיטור הפורמליים תוצאות השיטור מוצלחות, דרושה הכרה ציבורית בתוצאות האלה כדי שהמשטרה תיתפש כיעילה בידי האזרחים שאותם היא משרתת. לכן, גם אם שיעור הפשיעה נמוך, היעדר אמון או שיתוף פעולה מצד הציבור עלולים להוביל לתפישת המשטרה כארגון לא יעיל. מכיוון שכך, כאשר תוצאות השיטור או רמת התמיכה הציבורית במשטרה נמוכות (ותהיה הסיבה לכך אשר תהיה), סביר להניח שהמשטרה נתפשת כלא יעילה. במובן הזה, טענה חוזרת כמו "המשטרה לא עושה כלום בעניין גנבות רכב" היא טענה חשובה, גם אם בפועל שיעור גנבות הרכב ירד באופן ניכר. טענות כאלה מספקות עדות לחוסר שביעות רצון של

<sup>7</sup> יש עוד גורמים, כמו תקציבים ושיעורי פשיעה, שאותם השמטנו מהאיור משיקולי בהירות.

הציבור, ויכולות להביא לפעילות לשיפור המצב, למשל באמצעות שיפור הטיפול בגנבות רכב לצד טיפול בתפישות ובציפיות של הציבור. נקודה זו חשובה מאוד. שיטור יעיל של משטרת ישראל מחייב תמימות דעים בשאלות מה בדיוק צריך להיות תפקיד משטרת ישראל כיום וכיצד יש לשפוט את היענותה לדרישות המופנות אליה. החברה בישראל היא אחת החברות ההטרוגניות ביותר בעולם ומשטרת ישראל נתפשת לעתים קרובות כמייצגת המוחשית ביותר של הממשל – המייצגת היחידה לעתים קרובות שרוב תושבי המדינה פוגשים בחיי היומיום שלהם. כפי שהדיון בממצאים שלנו יראה בהמשך, ייתכן שאף אחד מן הצדדים הנידונים, המשטרה והציבור, אינו מבין לעומק את הציפיות של הצד השני.

## מבנה הדו"ח

מטרת מסמך זה היא לספק מפת דרכים משולבת לקראת שיטור יעיל בישראל. המסמך כולל דיווח מעמיק על היבטים שונים החיוניים לבניית אמון הציבור במשטרה. בסופו של דבר, מקצת מטלות-המשנה שבוצעו במהלך הפרויקט היו מעין סיוע טכני, או שלא היו רלוונטיות במישרין לפיתוח מפת הדרכים. דוגמאות למטלות-משנה כאלה הן דיונים על מוקדי סיוע לשעת חירום, מדידת התמורה המתקבלת מהשקעה במשטרה, והשוואות בינלאומיות של מדידת ביצועים משטרתיים.<sup>8</sup> אנו סוקרים מטלות-משנה אלה באופן חלקי בלבד בדו"ח זה כדי להתמקד באופן יסודי יותר בשאלה איך משטרת ישראל יכולה לבצע את תפקידיה ביתר יעילות ולבנות יחסי אמון עם הציבור.

שאר הדו"ח מחולק לארבעה פרקים:

- פרק 2 מתמקד בדרך שבה תופש הציבור את משטרת ישראל.
- פרק 3 בוחן כיצד משטרות אחרות מתייחסות לסוגיות מפתח בשיטור.

<sup>8</sup> דו"ח בנושא האחרון הוצג בשלב מוקדם של הפרויקט, והוביל להמלצות שמשטרת ישראל כבר יישמה בתכנון מערכת מדידת הביצועים שהושקה בשנת 2012. לכן אין בדו"ח דיון מפורט בנושא הזה.

- פרק 4 מביא המלצות להגברת היעילות של משטרת ישראל.
- פרק 5 מביא את מסקנותינו.



## תפישת הציבור את משטרת ישראל

כדי ליצור בסיס לדיון על גישות שיטור ולהמלצות לשיפור יעילותה הכוללת של משטרת ישראל, אנו בודקים בפרק זה כיצד תופש הציבור בישראל את המשטרה ובוחנים את הגורמים לחוסר שביעות רצון מהמשטרה. כפי שכבר ציינו בהקדמה לדו"ח זה, לעמדות הציבור כלפי המשטרה יש השפעה עצומה על יעילות השיטור. כאשר הציבור תומך במשטרה ורוחש לה אמון, גוברת נכונותו לחלוק מידע עם אנשי המשטרה ולסייע להם במשימותיהם. ללא תמיכה ציבורית, גם דבקות רבה של השוטרים במשימותיהם לא תספיק להשגת תוצאות מספקות בעיני הכל.

סקרי דעת קהל תומכים בסברה כי הציבור הישראלי אינו מרוצה מהמשטרה שלו. ערן ויגודה ושלמה מזרחי (ויגודה ומזרחי, 2012) בדקו את שביעות רצון הציבור מ-19 שירותים ציבוריים, ומצאו כי שביעות הרצון מהמשטרה היא הנמוכה ביותר. הם מצאו גם כי שביעות הרצון מהמשטרה ירדה ב-2011 וב-2012, וזאת לאחר שבשנים 2008-2010 חל בה שיפור מתון. אמון הציבור במשטרה ובשירות בתי הסוהר נמוך באופן משמעותי מאמונו בצה"ל ובשירותים החשאיים. גם דקלה יוגב (יוגב, 2010) מצאה שעמדות הציבור כלפי המשטרה שליליות בהשוואה למוסדות אחרים, למרות שיפור מסוים שחל בהן בשנים 2007-2010.<sup>1</sup>

המדד השנתי האחרון שפרסם המכון הישראלי לדמוקרטיה קובע כי ל-60.6 אחוז מהמשיבים היהודים ול-62.3 אחוז מהמשיבים הערבים יש אמון רב או מסוים במשטרה

<sup>1</sup> ראו ויגודה ומזרחי (2012) עמ' 20, 21 ו-29; יוגב (2010) עמ' 48-59.

(Herman et al., 2012).<sup>2</sup> גיא בן פורת ופאני יובל (בן פורת ויובל, 2009) מצאו במחקרם כי האמון שרוחשים ערביי ישראל למשטרה נמוך, אם כי השניים גם מראים שהאוכלוסייה הערבית מעוניינת לשפר את יחסיה עם המשטרה, ומקווה לקבל ממנה שירותים משופרים עם התאמה טובה יותר לצרכיה.

לאור הממצאים האלה ביקשנו להבין מה הן הסיבות לביטויים אלה של חוסר שביעות רצון וחוסר אמון. בחנו את עמדות הציבור כלפי המשטרה בארבע דרכים:

- זיהינו וראינו בעלי עניין מרכזיים ומנהיגי דעה ברחבי ישראל, ובחנו את יחסם למשטרת ישראל.
- ניתחנו אלפי ידיעות שהופיעו באמצעי התקשורת של ישראל והתמקדו בפשיעה ובשיטור.
- כינסנו קבוצות מיקוד מקשת רחבה של קהילות בישראל כדי להעריך את היחס של חבריהן למשטרה.
- בחנו סרטוני וידיאו שתיעדו מפגשים של שוטרים ואזרחים, וצולמו בידי שוטרים שהסכימו לשאת מצלמות גוף.

בפרק זה אנו סוקרים את מה שלמדנו על תפישת הציבור את המשטרה, ודנים בהשלכות שיש לה על משטרת ישראל.

### **ראיונות עם אנשי מפתח (Key informant)**

ראיונות עם אנשי מפתח קורעים צוהר אל מה שמשקיפים מיומנים (אם כי לא בהכרח אובייקטיביים) חושבים על המשטרה. בסך הכל ראיינו ארבעה-עשר אנשי מפתח, שנמנו עם הקבוצות הבאות: עיתונאים העוסקים בפשע ומשטרה, עובדים בארגונים לא ממשלתיים, וחוקרים שתחום המחקר שלהם הוא שיטור. המראיינים אותנו באמצעות לשכת דובר משטרת ישראל ובאמצעות ערוצים עצמאיים, ובמהלך הראיונות איתם הצגנו

<sup>2</sup> מעניין לציין שרק 20 אחוז מהיהודים הביעו אמון רב במשטרה, ואילו בקרב ערביי ישראל היה שיעור מביעי האמון הרב 25.1 אחוז.

בפניהם מערך שאלות על האופן שבו הציבור רואה את המשטרה ועל הסיבות והגורמים לראייה הזאת.<sup>3</sup>

אנשי המפתח מתחו ביקורת חריפה (אם כי לא בהכרח אובייקטיבית) על המשטרה שלושה עניינים מרכזיים עלו ביחס לסיבות לחוסר שביעות הרצון מהמשטרה. ראשית, אנשי המפתח ביטאו את הדאגה הקיימת בציבור ביחס למקצועיות של המשטרה. בין השאר נטען כי שוטרים נוהגים לעתים קרובות בגסות רוח ובחוסר אכפתיות בהתייחסותם לעבירות יומיומיות, שהם אינם נתפשים כסמכותיים ושבדרך כלל אין במשטרה תודעת "שירות לקוחות" המנחה את השוטרים במגעים עם הציבור (השוטרים מגיעים באיחור, אינם מקפידים לרשום מידע שנמסר להם). שנית, הם ציינו כי חוסר השוויון באופן הטיפול באזרחים נתפש בציבור כתופעה מקובלת ושכיחה במשטרת ישראל. המרואיינים אמרו כי הדבר נובע מכך שבמקרים רבים השוטרים רואים בערבים עבריינים בלבד, ומתעלמים מהם כקורבנות פשיעה. רוב הפשעים אינם זוכים לתשומת לב, אלא אם הם בעלי "פרופיל גבוה". עם זאת, רוב המרואיינים ציינו כי הנהגת המשטרה "הוגנת" בנושא הזה ושואפת לטיפול שוויוני (וזאת בניגוד לשוטרים בשטח, שאותם הם רואים כבעייתיים). שלישית, כמה מאנשי המפתח המרכזיים ציינו לא רק שלישאליים יש בדרך כלל דעה שלילית על המשטרה, אלא גם הוסיפו ואמרו ששורשי היחס הזה נעוצים באי חובה הכללית שהישראלים רוחשים למוסדות ממשלתיים באשר הם. הם ציינו כי באופן כללי הישראלים חוששים מסמכות ונרתעים ממנה, כך שבמובן הזה נראה שאנשי המפתח לא הבחינו בין אי חיבתם למשטרה לבין אי החיבה שהם רוחשים באופן כללי למוסדות שלטון.

#### סיכום

הראיונות עם אנשי המפתח סיפקו תובנות ראשוניות על הדרך שבה תופשים הישראלים את משטרת ישראל. המשכנו לחקור את התפישות האלה לעומקן באמצעות השיטות המתוארות להלן.

<sup>3</sup> הראיונות ניתנו שלא לייחוס ונוהלו בידי כמה מאנשי צוות ראנד. אחד מאנשי הצוות נכח בכל הראיונות כדי להבטיח עקביות. מטרת הראיונות היתה זיהוי מוטיבים מרכזיים, ולכן לא נעשה קידוד רשמי של רישומי השיחות ולא נערך ניתוח רשמי של תוכן.

## ניתוח אמצעי התקשורת

ניתוח אמצעי התקשורת עשוי לשפוך אור על עניינים רבים: כיצד מוצגת הסוגיה הנתונה? האם הארגון עצמו נחשב לנושא הראוי לסיקור מרכזי? אילו מסרים שולחים אמצעי תקשורת שונים ומאילו מסרים הם נוטים להתעלם? הבנה זו עשויה לסייע בזיהוי אסטרטגיות לשיפור הקשרים בין המשטרה והקהילה. אחרי הכל, רוב האזרחים לא נפלו קורבן לפשע כלשהו בחייהם והאינטראקציה שלהם עם המשטרה נדירה למדי. מכיוון שכך, הסיפורים שמתפרסמים באמצעי התקשורת על פשיעה ושיטור ממלאים תפקיד מרכזי בעיצוב תפישתם את כשירות המשטרה והגינותה.

אמצעי התקשורת נוהגים להדגיש מרכיבים סנסציוניים בסיפורים העוסקים במשטרה. כפי שציין למשל דנילו יאניץ' במחקרו על משטרות בולטימור ופילדלפיה, אף על פי שמעשי רצח הם מיעוט קטן מכלל הפשעים, סיפורי רצח תופסים את המקום המרכזי בסיקור הפשיעה (Yanich, 1998).<sup>4</sup> בדומה לכך, אמצעי התקשורת מבליטים סיפורים על שימוש לרעה שהמשטרה עושה בסמכותה, ואלה עלולים להביא לשינויים שליליים בעמדת הציבור כלפי המשטרה (Weitzer, 2002). עם זאת, אף שהטיות כאלה יכולות להשפיע מאוד הן על תפישת הביטחון האישי של הציבור והן על תפישתו את יעילות המשטרה, הסיקור התקשורתי של המשטרה אינו מפחית בהכרח את אמון הציבור בה. סיפורים בתקשורת עשויים גם להדגיש את הצלחות המשטרה באופנים שיחזקו את תמיכת הקהילה במשטרה (McCombs, 2004, p. 1).

כדי להעריך כיצד התקשורת המודפסת בישראל מתארת את המשטרה, ערך מכון ראנד ניתוח תוכן שיטתי של פרסומים שהופיעו בתקשורת. הצוות בחן עיתונים שונים – ארציים, מקומיים, דתיים-לאומיים, חרדיים,<sup>5</sup> ערביים ורוסיים – המכסים חלק ניכר מהחברה. טבלה 2.1 מציגה את סוגי העיתונים ודוגמאות לכל סוג.

משטרת ישראל סיפקה לאנשי מכון ראנד גזרי עיתונות שנאספו בין 23 בפברואר 2012 ל-10 במאי 2012. הפרסומים הנוגעים למשטרה נאספו בידי חברת "יפעת", המתמחה באיתור מידע תקשורתי, ואשר אספה כל ידיעה וכתבה עיתונאית שהמילה "משטרה" הופיעה בהן.

<sup>4</sup> הניתוח של יאניץ' מראה שמעשי רצח מהווים פחות מאחוז אחד מכלל הפשיעה בבולטימור ובפילדלפיה, אבל חוללו יותר מ-50 אחוז מכלל הדיווחים הטלוויזיוניים המקומיים. גרייבר (Graber, 1980) מצא בשיקגו דפוסים דומים, אם כי פחות מובהקים.

<sup>5</sup> המונח "חרדים" מתייחס לקהילות האולטרה-אורתודוקסיות בישראל, שחלקן פוסלות מטעמים דתיים את הלגיטימיות של המדינה ואת סמכותה.

## טבלה 2.1 סיווג העיתונים

סיווג	דוגמאות
ארציים	הארץ, ידיעות אחרונות, מעריב, ישראל היום, Israel Post
מקומיים	קול השרון, כוכב נשר, ידיעות מודיעין, לב השרון, מה נשמע באילת, חדשות חיפה והצפון, העיר אילת, שרון חדש, שבשבת, מרכז העניינים, השבוע באשדוד, חדשות הקריות, זמן קריות, ידיעות הנגב, ידיעות חדרה, ידיעות המפרץ, קול העיר
דתיים-לאומיים	עולם קטן
חרדיים	המבשר, משפחה — חדשות הציבור החרדי, יתד נאמן, המודיע, המחנה החרדי, בקהילה, העדה
ערביים	אל-איאם, אל-אכבר, אל-ערבי, חדית' אל-נאס, אל-אית'חאד, אל-קודס, אל-אוסבוע אל-ערבי
רוסיים	וסטי, קול השרון ברוסית, לוך

מתוך 6,000 הכתבות והידיעות שסופקו לראנד, 3,492 נגעו ישירות למשטרה, ואילו האחרות רק הזכירו אותה בעקיפין. קודדנו את הכתבות והידיעות הקשורות במישרין למשטרה על פי נימת הסיקור שלהן (חיובית, שלילית או ניטרלית). חלוקת הפריטים על פי הסיווג שלהם מוצגת בטבלה 2.2.

## טבלה 2.2 חלוקת הידיעות והכתבות על פי נימתן

ארציים	מקומיים	חרדיים	דתיים לאומיים	רוסיים	ערביים	סך הכל	באחוזים	
12%	26%	13%	20%	7%	7%	622	18%	חיובית
18%	12%	14%	18%	15%	31%	553	16%	שלילית
70%	62%	73%	62%	78%	62%	2,317	66%	ניטרלית
1,276	1,397	315	202	148	154	3,492	100%	סך הכל
37%	40%	9%	6%	4%	4%	100%		באחוזים

### העיתונות המקומית בלטה בעיסוקה במשטרה

מצאנו כי רוב הידיעות והכתבות שעסקו במשטרה הופיעו בעיתונים המקומיים (40 אחוזים). אחרי העיתונים המקומיים באו העיתונים הארציים, ואילו העיתונות המגזרית (עיתונים חרדיים, דתיים-לאומיים, ערביים ורוסיים) עסקה הרבה פחות בנושא. ייתכן שאחת הסיבות לממצא זה היא הכמות הגדולה של העיתונים המקומיים, שמספרם עולה על מספר העיתונים בקטגוריות האחרות. כמו כן, בעיתונים המקומיים יש בדרך כלל עמודים מיוחדים המוקדשים למשטרה ומספקים מידע מעודכן עליה. העיתונים המקומיים נוהגים לפרסם ידיעות על מפגשים של מפקדים בכירים במשטרה עם ראשי העיריות והמועצות המקומיות, על מאמצי קירוב של המשטרה לקהילה, על התנדבות למשטרה, וכן חדשות מבתי המשפט המקומיים.

### רוב פריטי החדשות שעסקו במשטרה היו ניטרליים

רוב פריטי החדשות שעסקו במשטרה (66 אחוזים) היו בעלי אופי ניטרלי, ללא נימה חיובית או שלילית שניתן להבחין בה. רוב הפריטים היו דיווחים תמציתיים ויבשים למדי על אירועים שהתרחשו באחרונה, והיו קשורים בדרך כלל בענייני פלילים. עם זאת, העיתונות המקומית נטתה יותר להביא סיפורים חיוביים: 26 אחוז מהסיפורים שלה היו חיוביים, בעוד שרק 12 אחוז מהסיפורים בתקשורת הארצית היו חיוביים (18 אחוז שליליים). התקשורת החרדית והדתית הביאה סיפורים חיוביים ושליליים בשיעור כמעט שווה: 13 אחוז מהסיפורים בעיתונים החרדיים היו חיוביים ו-14 אחוז היו שליליים; 20 אחוז מהסיפורים בעיתונות הדתית-לאומית היו חיוביים ו-18 אחוז שליליים. העיתונים הרוסיים היו מקוטבים יותר, עם 7 אחוזים בלבד פריטים חיוביים ויותר מכפליים (15 אחוז) פריטים שליליים; והעיתונות הערבית היא המקוטבת ביותר, עם 7 אחוזים סיפורים חיוביים לעומת 31 אחוז סיפורים שליליים.

### המוטיבים החוזרים בעיתונים היו דומים לאלה שתיארו אנשי המפתח

כדי לזהות את המוטיבים העיקריים המופיעים בתקשורת בחרנו בשלב הבא פריטי חדשות אחדים שהופיעו בכל אחת מקבוצות העיתונים (הבחירה היתה אקראית, ומספר הפריטים שנבחרו מכל קבוצת עיתונים עמד ביחס ישר לשיעור הפריטים בנושא שהופיעו באותה קבוצה). הניתוח התקשורתי שעשינו לאחר מכן זיהה את המוטיבים העיקריים בדיווח החדשותי בענייני משטרה, ובדק את שכיחות ההישנות (recurrence) והשונות (variance) של המוטיבים האלה בקבוצות שונות של עיתונים. המוטיבים שזוהו בעיתונים חזרו כהד על אלה שתוארו בראיונות שעשינו עם אנשי המפתח.

## **המוטיבים החיוביים התמקדו בחוזקות של המשטרה הסקירה העלתה ששה מוטיבים חיוביים עיקריים.**

### **התחדשות ושינוי**

מוטיב זה מתייחס לשינויים בפיקוד, למינויים חדשים, לתחנות משטרה חדשות, וכן למערכות ויוזמות חדשות, והוא הופיע בארבע מקבוצות העיתונים (בכולן חוץ מאשר בעיתונות החרדית והערבית).

### **יעילות ומוכנות**

מוטיב זה כולל ידיעות על מבצעים מוצלחים, הפחתת שיעורי הפשיעה, מניעת פיגועים ומקצוענות של שוטרים, והוא הופיע בכל העיתונים פרט לאלה הערביים. בעיתונות החרדית הוא בא לידי ביטוי בעיקר בדיווחים על סיוע לוגיסטי שהגישה המשטרה באירועים דתיים, ולא בהתייחסות למלחמה בפשע.

### **קריאות להגדלת המשטרה**

מוטיב זה בא לידי ביטוי בעיקר בעיתונות הארצית והערבית. למרות ההבדלים הגדולים בין השתיים, הן העיתונות הארצית והן העיתונות הערבית טענו כי כדי לחזק את הסדר הציבורי ולהקטין את הפשיעה דרושה נוכחות מוגברת של המשטרה, והגדלה של משאבי המשטרה (כוח אדם, שעות, ציוד) והסמכויות שלה. עם זאת, בזמן שהעיתונות הערבית הדגישה את הפשיעה במגזר הערבי ואת הצורך להקטין את מספר תאונות הדרכים ביישובים הערביים, העיתונות הארצית עסקה יותר במלחמה בפשע ובהפחתת האלימות באירועי ספורט.

### **עדיפויות לאומיות**

מוטיב זה נמצא בעיקר בעיתונות הדתית-לאומית והחרדית, ובמידה מסוימת גם בעיתונות הרוסית, והוא בא לידי ביטוי בידיעות על המלחמה העיקשת של המשטרה בפשיעה במגזר הערבי, על המאבק שהיא מנהלת בבנייה הבלתי חוקית בקרב הבדווים, ועל פעילותה למניעת הפגנות תמיכה בפלסטינים. בכל ההקשרים הללו הורעפו שבחים על עמדתה הנוקשה של המשטרה.

### **רגישות (Consciousness) (חרדים וערבים)**

כשהמשטרה נהגה בדרך שהתיישרה עם ההשקפות של המגזר הנתון, היה לכך ביטוי בעיתונים של אותו המגזר. לדוגמה, כשהמשטרה מנעה צעדת יהודים בהר הבית, או איבטחה ביקור מתקושר של אימאם מצרי במקום, דיווחו העיתונים הערביים על העניין ועשו זאת בנימה חיובית.

בדומה לכך, העיתונות החרדית ציינה לשבח את המשטרה כשזו טיפלה ברגישות בענייניה.

### **פרסים, מדליות, קשרי קהילה**

ידיעות על נושאים אלה הופיעו בעיקר בעיתונים המקומיים, והן עסקו באירועים מקומיים ובהענקת פרסים.

**נמצאו ארבעה מוטיבים שליליים עיקריים**  
הסקירה זיהתה גם ארבעה מוטיבים שליליים מרכזיים.

### **טעויות**

רשלנות היא מוטיב שהופיע בכל סוגי העיתונים פרט לעיתונות הדתית והחרדית. כל הסיפורים התייחסו לתקריות שבהן המשטרה שגתה (בגלל כָּשָׁל בהגעה לזירת הפשע, שקרים, גנבת נשק וכד'). בעיתונות הערבית היו ה"כישלונות" של המשטרה קשורים בדרך כלל בטיפול באזרחים ערבים או בפלסטינים.

### **בזבוז ושימוש לא יעיל במשאבים**

מוטיב זה הופיע אך ורק בעיתונים הארציים והדתיים. בשניהם היה כאן ביטוי לביקורת, בעיקר מצד מבקר המדינה, על השימוש הלא יעיל שהמשטרה עושה במשאביה, ועל הכישלון במתן שירות יעיל לציבור.

### **היעדר אמון מצד הציבור**

בעיתונות הארצית ביטא מוטיב זה אובדן כללי של אמון הציבור במשטרה והידרדרות בתחושת הביטחון האישי, ואילו העיתונים הדתיים-לאומיים, החרדיים והערביים העניקו למוטיב הזה נקודת מבט מגזרית יותר. בעיתונות הערבית התייחס מוטיב זה לכישלון המשטרה בטיפול בפשיעה ביישובים הערביים, ובעיתונות הדתית והחרדית עמד במוקד העיסוק במוטיב זה מה שנתפס כהתחמקות המשטרה מאחריותה לתמוך בצד היהודי בהתנגשויות בין ערבים ויהודים בירושלים.

### **שימוש מופרז או לא מוצדק בכוח**

העיתונים המקומיים עסקו במוטיב זה בעיקר בהתייחס ל"ברוטליות" של המשטרה במגרשי הכדורגל ובסביבתם. העיתונות החרדית התמקדה באלימות המשטרה כלפי מפגינים חרדים, ואילו העיתונות הערבית האשימה את המשטרה בהפחדת אזרחים ערבים ובחוסר רגישות כלפיהם.



### **ניתוח פריטי החדשות מספק תובנות מועילות על עמדות הציבור**

לניתוח פריטי החדשות היו כמובן כמה מגבלות. ראשית, העיתונות המודפסת היא רק חלק קטן מאמצעי התקשורת בישראל. שנית, מבין העיתונים הרוסיים הרואים אור בישראל, חברת "יפעת" מספקת גישה לשלושה בלבד ("וסטי", "קול השרון ברוסית", ו"לוק"). שלישית, אף על פי שהעיתונים המגזריים מספקים תמונה טובה של המגמות השליטות, חשוב לזכור כי ציבור הקוראים שלהם (פרט אולי לחרדים) קורא גם את העיתונים היומיים הארציים בעברית. עם זאת, ולמרות המגבלות האלה, הניתוח מצליח להניב תובנות מועילות, שכדאי למשטרת ישראל להתייחס אליהן.

### **המשטרה גונתה ושובחה על אותן פעולות בידי קבוצות שונות.**

הניגוד הבולט ביותר בסיקור החדשותי הוא זה שבין העיתונות הדתית-לאומית והחרדית לבין העיתונות הערבית. שלוש קבוצות האוכלוסייה האלה הן המאותגרות ביותר בידי הזרם המרכזי של החברה הישראלית, ונוטות מראש לפרש אירועים במונחי העימות הקיים בין ובין הזרם המרכזי בחברה. מעניין לציין שכל אחת משלוש הקבוצות שיבחה את המשטרה על מודעותה ורגישותה במקרים שבהם אומץ הנרטיב שלה, וצרכיה טופלו באופן הולם על פי תפישתה. אבל כשמשטרה לא הגיבה באופן הרצוי לקבוצה, היא הוכפשה והואשמה בפחדנות, חוסר התחשבות והתחמקות מחובותיה.

### **בכל אחת מקבוצות העיתונים נמצאו מוטיבים שונים ביחס**

**למשטרה.** טבלה 2.3 מציגה את תמהיל המוטיבים שנמצאו בכל אחת מקבוצות העיתונים בהתייחסותה למשטרה. העיתונות החרדית התמקדה בעיקר בסוגיות הנוגעות לקהילות החרדיות, והקדישה תשומת לב מיוחדת לטיפול של המשטרה במקרים רגישים ובשיתוף הפעולה שלה עם הקהילה. העיתונים הדתיים-לאומיים עסקו בקשת רחבה של נושאים, ובהם שינוי ושיפור מערכות המשטרה ושירותיה, בזבוז וניצול לא יעיל של משאבי המשטרה, ומקרים של רשלנות וחוסר יעילות. העיתונות הרוסית דמתה לזו הדתית-לאומית והחרדית בנימה ה"אנטי-ערבית" המובהקת ששלטה בה, ובה בעת מיעטה בפרסום חדשות בענייני משטרה, ואילו העיתונות הערבית דמתה לעיתונות החרדית בהתמקדותה בענייני המגזר שלה. לצד הסוגיות הפוליטיות — כלומר, ירושלים, האסירים הפלסטינים והסכסוך הערבי-ישראלי — נראה שהעיתונות הערבית עסקה בעיקר בטיפול בפשיעה בערים הערביות, הן בהקשר חיובי והן בהקשר שלילי. העיתונות היומית הארצית התעניינה באופן נרחב יותר בחדשות בנושאי משטרה, ולפיכך הביאה תיאורים נרחבים של המאמצים לשנות ולשפר את מערכות המשטרה, בצד הביקורת של מבקר המדינה על בזבוז כספי

### טבלה 2.3

#### המוטיבים השכיחים ביותר לפי סוג עיתון

שליילי	חיובי	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בזבז או חוסר יעילות</li> <li>• משגים</li> <li>• היעדר אמון מצד הציבור</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• התחדשות ושינוי</li> <li>• קריאות לתגבור הכוחות</li> <li>• יעילות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיתונות</li> <li>• ארצית</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בזבז או חוסר יעילות</li> <li>• היעדר אמון מצד הציבור</li> <li>• שימוש מופרז או לא מוצדק בכוח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• התחדשות ושינוי</li> <li>• סדר עדיפויות לאומי</li> <li>• יעילות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיתונות</li> <li>• מקומית</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• בזבז או חוסר יעילות</li> <li>• היעדר אמון מצד הציבור</li> <li>• שימוש מופרז או לא מוצדק בכוח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• סדר עדיפויות לאומי</li> <li>• יעילות</li> <li>• רגישות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיתונות</li> <li>• חרדית</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• משגים</li> <li>• היעדר אמון מצד הציבור</li> <li>• שימוש מופרז או לא מוצדק בכוח</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• רגישות</li> <li>• קריאות לתגבור הכוחות</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיתונות</li> <li>• ערבית</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• משגים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• התחדשות ושינוי</li> <li>• יעילות</li> <li>• סדר עדיפויות לאומי</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• עיתונות</li> <li>• רוסית</li> </ul>

הציבור. בדומה לכך, היא שיבחה את המשטרה על ביצוע מוצלח של מבצעים חשאיים מתוחכמים שחייבו שקידה ממושכת וסבלנות רבה, ובה בעת דיווחה על כישלונות והסתבכויות של המשטרה, שהביאו להידרדרות בתחושת הביטחון האישי של הציבור בישראל.

#### סיפורים חיוביים הופיעו בתקשורת, אבל די בתקרית שלילית אחת

**כדי להאפיל עליהם.** ככלל, במהלך סקירת העיתונים מצאנו שהמאמצים שעושה המשטרה לשפר את תדמיתה ולהגביר את שביעות הרצון של הציבור ממנה באים לידי ביטוי בעיתונות. בעיתונות הופיעו דיווחים על יוזמות חדשות, ראיונות עומק עם ראשי המשטרה ותגובות שקולות של ראשי המשטרה לביקורת, ויצרו רושם של מאמצים כנים שעושה המשטרה להשתפר. עם זאת, די באירוע שלילי אחד (ובמהלך הפרויקט היו כמה אירועים כאלה) להאפיל על כל מאמצי התיקון של המשטרה.

מעניין לציין שהעיתונות הערבית קראה להגברת המעורבות של המשטרה ביישובים הערביים כדי לסייע בצמצום הפשיעה בהם, ובמקרים אחדים שיבחה העיתונות הערבית את מאמצי המשטרה בעניין הזה. בה בעת, מקצת מאמרי הדעה בעיתונות הערבית הכירו במעורבותה הגוברת של המשטרה במלחמה בפשיעה במגזר הערבי, אבל מתחו ביקורת על הדרך שבה נעשתה המעורבות הזאת.

#### סיכום

אין ספק שהשפעת המשטרה על ההטיות הקיימות כלפי מגזרים אחדים בישראל מוגבלת. למשטרה יש גם השפעה מוגבלת על האופן שבו ביצוע חלק ממשימותיה ישתקף באמצעי התקשורת הפונים לקהילות השונות בישראל. למרות זאת, המשטרה יכולה להקפיד יותר על מודעות ורגישות להטיות הקיימות, ולנסות לדווח לציבור בהגינות המרבית על ביצועיה. הבנת הבעיות הקיימות עשויה לסייע למשטרת ישראל בזיהוי אסטרטגיות לשיפור הקשרים שלה עם הקהילות השונות, ובזיהוי הסיפורים שכדאי לקדם באמצעי התקשורת. האתגר העומד בפני המשטרה כפול: ראשית, יש להפחית התנהגות רשלנית ולעקור אותה בהדרגה מן השורש. בה בעת על המשטרה להמשיך במאמציה להגדיל את שביעות הרצון של הציבור מביצועיה, כדי שבטווח הארוך יגבר החיובי על השלילי. הישג כזה יוכל לנבוע אך ורק מהבנה מעמיקה יותר של הגורמים לחוסר שביעות הרצון. לשם כך פנינו לקבוצות מיקוד.

#### ניתוח קבוצות מיקוד

המסרים העיקריים שתוארו בסעיף הקודם זכו לחיזוק בסדרה של מפגשים עם קבוצות מיקוד, שחבריהן באו מפלחים שונים בחברה הישראלית. קבוצות המיקוד אפשרו לנו לחקור ביתר עומק את העמדות של תושבי ישראל כלפי המשטרה, במיוחד בהתייחס לשאלות האלה:

- אילו אמונות יש לקבוצות שונות על המשטרה?
- מה מקורן של האמונות האלה?
- כיצד המשטרה יכולה לשפר את יחסיה עם הציבור?

חשוב לציין שקבוצת מיקוד איננה סקר; היא מספקת מידע איכותי ולא כמותי. ואולם אף שקבוצת מיקוד אינה יכולה לעזור לקבוע את מידת השכיחות של עמדות שונות של הציבור כלפי המשטרה, היא יכולה לספק תובנות מועילות בבואנו להתמודד עם השאלה מדוע חלקים מהציבור חשים מה שהם חשים. מתכונת קבוצת המיקוד נועדה לחלץ רגשות, תפישות ואמונות משורה של אנשים. עם זאת, היא לא נועדה להשיג איזון, אפילו לא ברמת היחיד. לא כל המשתתפים ידברו באותו היקף זמן. כדי להעמיק לחקור את נושא שביעות הרצון של הישראלים מהמשטרה והאמון שלהם בה, וכדי להבין מהו מקור הבעיה/בעיות וכיצד ניתן להתמודד איתה/איתן, כינסנו מדגם של עשרים ושמונה קבוצות מיקוד. בבחירת המשתתפים בקבוצות הקפדנו לוודא שיהיה בהן ייצוג הולם למגוון דעות.

ערכנו 28 קבוצות מיקוד על מנת לרדת לעומקן של תחושות שביעות הרצון והאמון שרוחש הציבור למשטרה מתוך מטרה להבין את מקור הבעיות ואת המענה האפשרי להן. בחירת המשתתפים בקבוצת המיקוד התבצעה תוך הקפדה על ייצוג קשת של דעות.

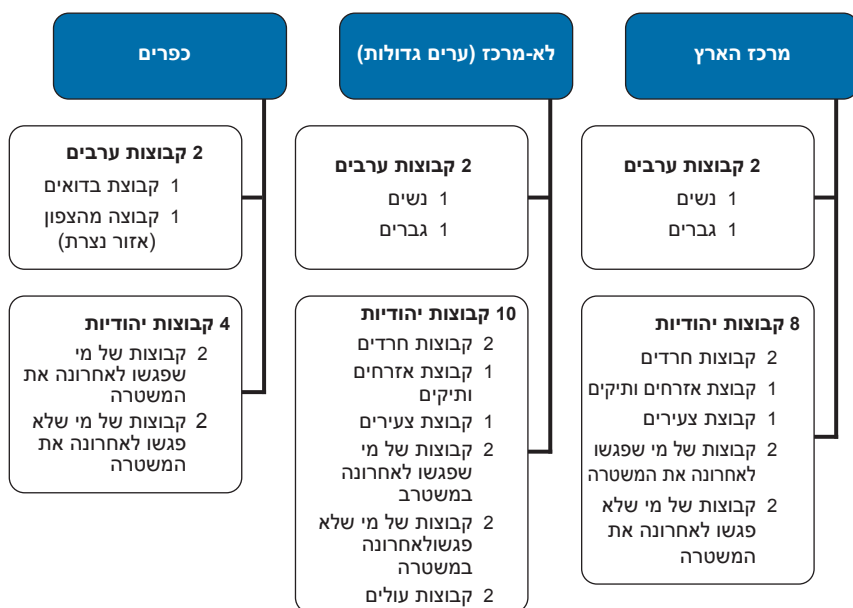
ישנם הבדלים מתועדים בין קבוצות אתניות שונות בישראל בכל הנוגע לתפישתן את המשטרה וברמת שביעות הרצון שלהן ממנה (Hasisi and Weitzer, 2007). מכיוון שכך, ארגנו את קבוצות המיקוד באופן שיאפשר להבין הבדלי תפישה על פי מוצא אתני, מגדר וגיאוגרפיה; ודגמנו קבוצות אתניות שונות על פני אזורים שונים, שכללו את מטרופולין תל-אביב, ערים מחוץ למרכז הארץ (באר שבע, ירושלים וחיפה, שמספר תושביהן הוא כ-17 אחוז מכלל אוכלוסיית ישראל) ויישובים כפריים בצפון הארץ ובדרומה. בסך הכל ניהלנו עשרים ושמונה קבוצות מיקוד. כל קבוצה מנתה שישה עד שמונה מראיינים, ומראיין מיומן שניהל את הדיון בשפה שהעדיפה הקבוצה. הקבוצות התנהלו בעברית, בערבית וברוסית. המפגש של כל קבוצה נמשך תשעים דקות, והמשתתפים קיבלו תשלום קטן תמורת השתתפותם. מכון ראנד כתב את כל השאלות וההליכים.<sup>6</sup> איור 2.1 מתאר את ההרכב הדמוגרפי והגיאוגרפי של קבוצות המיקוד.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> כל קבוצת מיקוד הוקלטה, וההקלטות תומללו לעברית (אם לא היתה שפת המקור) ולאנגלית. התמלילים באנגלית קודדו והוזנו למערכת NVivo בידי שני דוקטורנטים למשפט פלילי באוניברסיטה הברית, שקודדו באופן עצמאי ובלתי תלוי כל אחד מהתמלילים על פי מפתח קידוד שקיבלו מצוות המחקר של ראנד. הניתוח הנידון בדו"ח זה בוצע בידי חוקר מכון ראנד.

<sup>7</sup> בקבוצות המיקוד הערביות והחרדיות התקיימה הפרדה מגדרית, גם בגלל נורמות תרבותיות וגם כדי לצמצם ככל הניתן את הפוטנציאל לעקבות כתוצאה מדינמיקה קבוצתית. קבוצות המיקוד האחרות היו מעורבות.

## איור 2.1

### ההרכב הדמוגרפי והגיאוגרפי של קבוצות המיקוד



RAND RR287/1-2.1

### המשתתפים אמרו מה הם רוצים לראות במשטרה

שבעה מוטיבים עיקריים עלו מן התשובות לשאלה מה על המשטרה לעשות (לשרת את הקהילה, להפגין עוצמה וסמכות, לשמור על הסדר הציבורי, להפחית פשיעה, להיות אמינה, להתייחס לאנשים בצורה הוגנת, להגיב לפניות). חברי הקבוצות האתניות והדתיות הדגישו את רצונם שהשוטרים יהיו מנומסים, אמפתיים ורגישים יותר לגורמים תרבותיים. בנוסף, בא לידי ביטוי הרצון לשירותי משטרה יעילים יותר, ובהם תגובה מהירה יותר לפניות הציבור ומתן יתר תשומת לב (או השקעה) בענייני ביטחון. גם ההשקפות שביטאו הפלחים הצרים יותר בקהילות שנדגמו – שהשוטרים צריכים להיראות יותר רציניים, או שעליהם להעניק יחס שווה כולם – עלו בקנה אחד עם הרצון שהביעו כל הקבוצות בדבר שיפור רמת המקצועיות בשיטור.

המשתתפים בקבוצות המיקוד אמרו שיש הבדלים גדולים ברמת המקצועיות של השוטרים. בכל הקבוצות (פרט לאלה של העולים) נטען שהשוטר המסוים שעמו באים אזרחים במגע הוא שקובע במידה רבה את

אופי הטיפול שיינתן להם. בדומה לכך, העולים והערבים טענו שהמשטרה נוהגת באורח שונה באזרחים מרקע אתני *שונה*<sup>8</sup> או מושפעת מגורמים כמו סוג המכונית בה נוהג האזרח.

היו נושאים, ובהם פחד משוטרים ומאפליה, שבהם ניכרה חוסר הסכמה בין הקבוצות משתתפים יהודים הדגישו שהם רוצים שהמשטרה תשרת את הקהילה ותפגין כוח. החרדים אמרו שהמשטרה צריכה להיות מעורבת יותר בקהילה, והעולים הדגישו שהמשטרה צריכה להפגין כוח וגם לשמור על הסדר ולהתייחס לכולם באופן שווה. חברי קבוצות המיקוד הערביות ביטאו את האמונה שהמשטרה מייצגת את הכוח של המדינה וכי פעולותיה מקדמות אי-שוויון. משתתפים ערבים אמרו שלעיתים תכופות הם מרגישים שהמשטרה "מסמנת" (targeted) אותם ומתנכלת להם בגלל מוצאם. החרדים, וגם היהודים החילונים, אמרו שהם חשים שהמשטרה מתנכלת להם לא בגלל מוצאם אלא מסיבות אחרות, כמו מכסת הדו"חות שהשוטר צריך למלא, או מפני שהאזרח העז לענות לו.

קבוצות מיקוד רבות תיארו פחד מפני המשטרה. הערבים אמרו שהם פוחדים מהמשטרה בגלל גזענות, ויהודים אמרו שהם פוחדים מההשלכות שעשויות להיות ממפגש עם שוטר (קבלת קנס, למשל). חרדים רבים אמרו שהם פוחדים משוטרים אף שלא היתה להם כל התנסות שלילית עם המשטרה. ובניסוחם: "ראית שוטר — ראית איום".

המשתתפים החזיקו בדעות מגוונות על הגורמים ליחסם של השוטרים לאזרחים כפי שאפשר לראות בטבלה 2.4, למשתתפים בקבוצות המיקוד היו תשובות שונות לשאלה מה קובע את היחס שיקבל אדם מהמשטרה. לדעת הערבים, המוצא האתני הוא הגורם החשוב ביותר. כפי שאמר אחד המשתתפים הערבים בקבוצות המיקוד, "אנחנו אנשים סוג ב', ואנחנו יודעים שאנחנו לא מקבלים שירותים סוג א'". עם זאת, רוב הקבוצות הדגישו שהטיפול תלוי באישיות ובמזג של השוטר המסוים המטפל במקרה. גם התנהגות האזרח והנסיבות הספציפיות צוינו במקרים רבים כגורם מכריע.

<sup>8</sup> המונח "עולים" מתייחס בעיקר לעולים מברית המועצות לשעבר.

טבלה 2.4

תגובת קבוצות המיקוד לשאלה: "מהם הגורמים הקובעים איזה יחס יקבל אדם מהמשטרה?"

יהודים אחרים	חרדים	עולים	ערבים
			X
תלוי במוצא האתני של האזרח			
X	X		X
תלוי בשוטר			
		X	X
תלוי בסוג הרכב של האזרח			
X			X
תלוי בהתנהגות של האזרח			
X	X		
האזרח			
X			
תלוי בנסיבות הספציפיות			

הערה: הסימן "X" מציין שהרעיון הובע לפחות פעם אחת בקבוצות המיקוד השייכות לקטגוריה הזאת.

קבוצות המיקוד זיהו שינויים רצויים

משתתפי קבוצות המיקוד זיהו גם את התיקונים שהם מעוניינים לראות (התיקונים מוצגים בטבלה 2.5). עם התיקונים הרצויים ביותר נמנו הרצון לראות את השוטרים נוהגים ביתר הגינות ואמפתיה, גורמים לאזרחים לחוש יותר ביטחון, ומגבירים את מודעותם ורגישותם לסוגיות תרבותיות.

סיכום

מניתוח השיחות עם קבוצות המיקוד עולה כי תפישות הציבור את המשטרה תלויות בשייכות האתנית – ממצא המתיישב עם ניתוח העיתונים שעשינו. מקצת ההבדלים שנמצאו בין הקבוצות השונות משקפים דפוסים שונים של מפגשים בין המשטרה לבין בני הקבוצות האלה, ואילו הבדלים אחרים משקפים שוני בהשקפות של המשתתפים על ישראל ועל השלטון בישראל. אבל מעל לכל בולטת העובדה שבקרב כל הקבוצות, כולל קבוצות הרוב, ישנה דאגה באשר ליחס השוטרים והטיפול שהם מעניקים. חוסר שביעות הרצון נובע מהדיסוננס בין התפקידים שאנשים חושבים שעל המשטרה למלא לבין העובדה שהמשטרה לא ממלאה אותם או לא יכולה למלא אותם.

טבלה 2.5

תגובת קבוצות המיקוד לשאלה: "כיצד המשטרה צריכה להתשנות?"

יהודים אחרים	חרדים	עולים	ערבים	
X	X	X	X	יחס מכבד/טיפול הולם יותר באזרחים
X	X	X		יתר קשב/אמפתיה
X	X			זמן תגובה מהיר יותר
X				יתר כובד ראש
X	X		X	התמקדות בביטחון
			X	יחס שווה לכולם
	X	X	X	מודעות ורגישות לסוגיות תרבותיות

הערה: הסימן "X" מציין שהרעיון הובע לפחות פעם אחת בקבוצות המיקוד השייכות לקטגוריה הזאת.

ניתוח אינטראקציות של שוטרים ואזרחים באמצעות סרטי וידיאו

יש קשר בין אינטראקציות של שוטרים ואזרחים – בעיקר אינטראקציות מהסוג השלילי – לבין עמדות הציבור כלפי המשטרה. כיום ניתן לתעד אינטראקציות כאלה באמצעות מצלמות וידיאו זעירות. אף על פי שסוכנויות משטרה עדיין לא אימצו באופן נרחב את השימוש במצלמות האלה לעבודה השגרתית שלהן, יש עדויות לתרומה הרבה שהן עשויות להרים לעבודת המשטרה ולטיפול בסוגיות של מדיניות משטרתית. לדוגמה, בכמה ערים בארצות הברית (בהן אוסטיין שבטקסס ואוקלנד שבקליפורניה) יזמו מחלקות המשטרה תוכניות גֶּשׁוּשׁ (pilot) שבהן מצמידים לגוף השוטרים מצלמות קטנות, המתחברות לדש החולצה או תלויות על שרוך תג. המטרה היא שהמצלמות יסייעו בצבירת עדויות בתיקי חקירה, ימנעו מעדים את האפשרות לחזור בהם מהצהרותיהם ויתעדו את פעולות המשטרה.

לצורך הניסוי הסכימה משטרת ישראל לצייד שישה שוטרים מתחנת פתח תקווה ושישה שוטרים מתחנת איילון במצלמות גוף לתקופה של שבועיים. כתנאי לביצוע הניסוי ניתנה לשוטרים הרשות להדליק ולכבות את המצלמות על פי שיקול דעתם. כתוצאה מכך ייתכן ומפגש בין שוטר לאזרח תועד רק בחלקו. בסופו של דבר נאספו 112 סרטונים באורך עשר שעות צפייה שהוגדרו כראויים לשימוש, אם כי רק 20 אחוז מהם הכילו



מפגש אחד שלם ורצוף מראשיתו ועד סופו.<sup>9</sup> מגבלה נוספת על היכולת להכליל מתוך המדגם נבעה מכך שהמשטרה צפתה בכל אחד מהסרטונים לפני ששיתפה בו את צוות המחקר, כדי לסנן סרטונים שהיו עלולים לעורר שאלות משפטיות אם מבחינת המשטרה ואם משיקולים של הגנת הפרט. מגבלה זו גרמה להטיה לא ידועה במדגם הסופי של הסרטונים שנבדקו בידי החוקרים. חצי מהסרטונים שהגיעו בסופו של דבר לידינו תיעדו אינטראקציות בין שוטרים ואזרחים במהלך סיורי תנועה, ורבע מהסרטונים התקבלו כתוצאה מהיענות לקריאות או תלונות של אזרחים. הסרטונים קודדו בידי דוברי עברית (כשפת אם), שעבדו על פי הנחיות בכתב ממכון ראנד לאחר שעברו הכשרה מתאימה. הקידוד התמקד בשבעה עניינים עיקריים:

- המאפיינים של השוטרים ושל המשתתפים האחרים באינטראקציה
- תיאור האינטראקציה
- כיצד הציגו השוטרים את עצמם
- כיצד תקשרו השוטרים עם המשתתפים האחרים
- כיצד תקשרו המשתתפים האחרים עם השוטרים
- כיצד הסבירו השוטרים את ההליכים
- שביעות הרצון הנצפית של הציבור מהאינטראקציה עם השוטרים.

#### המצלמות תיעדו אינטראקציות חיוביות רבות עם המשטרה

הסרטונים גילו מפגשים מוצלחים למדי. ב-75 אחוז מכל המפגשים שתועדו תוארו השוטרים כשולטים במצב. ב-68 אחוז מהסרטונים האזין השוטרי לתלונות או להסברים של האזרח, וב-53 אחוז מהסרטונים הסביר השוטרי לאזרח מה קורה. שלא במפתיע, המפגשים המתועדים הללו הצטיירו כמשביעי רצון למדי מבחינת האזרחים. ב-65 אחוז מהמקרים נראה שהאזרח מתייחס בכבוד לשוטרי, ורק ב-33 אחוז מהסרטונים הביעו האזרחים חוסר שביעות רצון מהמפגש עם המשטרה. כפי שנראה בהמשך, מחקרים מצאו כי זהו אחד ההיבטים החשובים ביותר באינטראקציה המעוררת שביעות רצון.

<sup>9</sup> כדי לענות על ההגדרה "ראוי לשימוש" היה הסרטון צריך להיות באורך של יותר מ-30 שניות, ולהיות עשוי באיכות שתאפשר לנו לשמוע ולראות את המפגש ולקודד אותו באופן מהימן. הקידוד בוצע בידי מקודדים דוברי עברית (כשפת אם), תלמידים לתואר מתקדם במשפט פלילי באוניברסיטה ישראלית, שעברו הכשרה לקידוד וביצעו את הקידוד על פי מדריך קידוד שסיפק מכון ראנד. בגלל המגבלות שבהן נערך הניסוי הזה, ומאחר שתכליתו העיקרית של הניסוי לא היתה ניתוח, אלא הצגת יתרונות השיטה למשטרת ישראל, לא דרשנו קידוד עצמאי נפרד של כל אחד משני המקודדים.

הממצאים של ניסוי המצלמות בישראל דומים לניסויים דומים שנערכו במקומות אחרים. לדוגמה: רידג'ווי ועמיתיו (Ridgeway et al., 2009) בדקו סרטונים שתיעדו עצירת כלי רכב בסינסינטי, ומצאו כי ב-65 עד 75 אחוז מכלל המקרים (בהתאם להשתייכות הגזעית של הנהגים) סיימו השוטרים את המפגש עם האזרח באווירה חיובית.

#### **היו גם אינטראקציות שליליות**

ב-25 אחוז מכלל המפגשים נראה שהשוטרים עסוקים בוויכוח עם אזרח כלשהו. נראה שהאזרחים תפשו את השוטרים כמי שפועלים לפתרון הבעיה בפחות מחצי מן הסרטונים (43 אחוז), והמקודדים פסקו שהשוטרים אכן ניסו לפתור את הבעיה רק ב-60 אחוז מכלל הסרטונים. בשליש מהמפגשים שתועדו נקבע שהאזרחים היו שבעי רצון, ובשליש נוסף מהמפגשים לא נראו סימני שביעות או אי-שביעות רצון ברורים.

#### **סיכום**

בגלל האופן שבו נערך ניסוי המצלמות, לא היתה כל ציפייה שהוא יספק מסקנות חותכות. אף על פי כן, המצלמות מספקות ראיות אנקדוטליות לכך שגם כאשר השוטרים ידיבים, לעיתים קרובות מקבלים מפגשיהם עם אזרחים אופי וכחני ולא נעים. אף שמחקרים רבים מצאו שהסברת ההליכים לאזרח היא גורם מפתח התורם לתוצאות משביעות רצון, השוטרים לא עשו זאת בכחצי מהמפגשים שתועדו. ולבסוף אזרחים לעיתים קרובות מסיימים את מפגשם עם נציגי החוק כשהם אינם מאמינים שהשוטר שפגשו ניסה לפתור את הבעיה.

## סיכום הפרק

הציונים שהציבור מעניק למשטרה עשויים להיות שונים לחלוטין מהציונים שבוחנים אובייקטיבים יעניקו לה. עם זאת, הבנת הדרך שבה הציבור תופש את המשטרה לא רק מספקת מפתח לניהול יעיל יותר של המגע עם הציבור בנושאים שמטרידים אותו, אלא יכולה גם לאפשר למשטרה לתכנן אסטרטגיות שיש בכוחן להגביר את התמיכה הציבורית בה, שהיא מרכיב בשיטור יעיל.

הממצאים שנדונו בפרק זה מחזקים את הרעיונות האלה. הציבור הישראלי מכיר במרכיבים חיוביים רבים בפעולות המשטרה ובהתנהגותה. לדוגמה, משטרת ישראל יעילה מאוד במאבק שהיא מנהלת בסוגי פשיעה רבים, ורבים סבורים שהיא זקוקה לתוספת של משאבים. בה בעת, הציבור מחזיק בדעות שליליות רבות על המשטרה. רווחת הדעה שהשוטרים אינם מתנהגים תמיד באופן מקצועי ואינם מספקים די ביטחון, והמשטרה נתפשת גם כסובלת ממשוא פנים. בסך הכל, הממצאים מלמדים כי למשטרת ישראל נחוצה אסטרטגיה יעילה יותר לפיתוח תמיכת הציבור וטיפוחה.



## הגישה של סוכנויות משטרה אחרות לסוגיות מפתח בשיטור

ועדת ההיגוי של הפרויקט ביקשה ממכון ראנד להתייחס גם לגישות של סוכנויות משטרה אחרות ברחבי העולם לסוגיות מפתח בשיטור. דו"חות קצרים נכתבו על כל אחת מהסוגיות שמכון ראנד התבקש להתייחס אליהן. בפרק זה אנו מבליטים כמה ממצאים שעלו במהלך המאמץ המחקרי הזה תוך התמקדות בנושאים המהווים בסיס לממצאים ולהמלצות שלנו. ראשית, אנו מדווחים על המאמץ להשוות בין שיטות השיטור של משטרת ישראל לאלה של סוכנויות משטרה בקהילות אמריקאיות שיש בהן מאפיינים דמוגרפיים וצורכי שיטור דומים לאלה של ישראל. שנית, אנו דנים בגישות הנהוגות במדינות אחרות לשיטור בקהילות מיעוטיות ולהנהגת שיטור נְעֻנָה לצרכים ויעיל יותר, כולל שיטור קהילתי. לסיום אנו מתארים מודלים ושיטות להפעלת מתנדבים, ומגמות בטיפול במערך פניות בשעת חירום.<sup>1</sup>

### השיטור בישראל בהשוואה לזה שבארצות הברית

המשרד לביטחון הפנים, משרד האוצר ומשטרת ישראל ביקשו ממכון ראנד לזהות מבחנים בינלאומיים שיאפשרו השוואה בין ישראל ומדינות אחרות בתחומים אחדים, ובהם שיעור הפשיעה, גודל ומבנה המשטרה ועלויות הפעלת המשטרה. השוואות מהסוג הזה הן אתגר מורכב, בגלל המאפיינים המיוחדים של כל מדינה ושל כל משטרה. כדי להתמודד עם הסוגיה פיתח מכון ראנד מדד השוואתי המתאר כיצד היה השיטור האמריקאי נראה אילו

<sup>1</sup> בנוסף לנושאים האלה הכין מכון ראנד לחלק זה של הפרויקט גם דיווחים על רפורמות בהפעלת מרכזי פניות לשעת חירום (ECCs – emergency call centers) ועל שיטות מקובלות בעולם למדידת ביצועים, וכן דוגמאות לביצוע חישובי עלות-תועלת וסקירת כלים לבדיקת שביעות הרצון של הציבור.

**יושם בישראל.** מכיוון שבארצות הברית יש אלפי גופי אכיפה, בנינו את המבחן שלנו באמצעות איסוף נתונים מכמה גופי אכיפה אשר כקבוצה יש להם פרופיל אוכלוסייה ושיעורי פשיעה דומים לאלה של מקומות מסוימים בישראל (המקומות בישראל שבחרנו בהם היו מקומות שבהם יש חפיפה רבה בין תחום הסמכות של תחנת המשטרה וגבולות העיר שבה היא פועלת). כדי לערוך את ההשוואה השתמשנו בגישה סטטיסטית הידועה בכינוי **קבוצת ביקורת סינתטית** (Abadie et al., synthetic control group) (2010). הודות לגישה זאת הצלחנו לזהות כמה הבדלים בין מאפיינים של משטרת ישראל לבין אלה של קבוצות הביקורת הסינתטיות שאותן הרכבנו מתוך סינתזה של כוחות משטרה שונים בארצות הברית.

ברור שממשטרת ישראל מתמודדת עם אתגרים שכוחות המשטרה האמריקאיים אינם מכירים. בין השאר היא מתמודדת עם פיגועים, ועם סכסוכים אתניים ודתיים השונים מאלה שבארצות הברית. לעומת זאת, בארצות הברית שיעור הבעלות הפרטית על נשק חם הוא מהגבוהים בעולם (מוערך ב-89 כלי ירי ל-100 איש, בעוד שבאשר ישראל השיעור המדווח הוא שבעה ל-100 בקירוב<sup>2</sup>) (Graduate Institute of International Studies, 2007). הבדלים אלה, ורבים אחרים, מגבילים כמובן את התועלת שיש בהשוואות ישירות בין משטרת ישראל וסוכנויות המשטרה האמריקאיות.<sup>3</sup> למרות זאת, ההשוואה מספקת נקודת מבט חדשה, שעשויה להיות לה תועלת רבה.

### **השתמשנו במשתנים שאפשרו לנו ליצור התאמה בין משטרת ישראל וכוחות משטרה אמריקאיים**

המשתנים הבאים הם משתנים המנבאים גודל והרכב של כוח משטרה, ואשר השתמשנו בהם כדי ליצור התאמה בין משטרת ישראל וסוכנויות משטרה אמריקאיות:

- מאפיינים דמוגרפיים
- גודל האוכלוסייה

<sup>2</sup> הנתונים על ישראל מתייחסים אך ורק לבעלות פרטית על נשק חם. בגלל שירות החובה והמילואים הנהוגים בישראל, הגישה לנשק חם בה גבוהה מכפי שאפשר ללמוד מהשיעור המדווח.

<sup>3</sup> עם ההבדלים האלה נמנים דפוסי עבודה שונים, וקטגוריות שונות של פשיעה והגדרות פשעים.

- גודל האוכלוסייה בריבוע<sup>4</sup>
- שיעור בני פחות מ-18 באוכלוסייה
- שיעור הגברים בני פחות מ-18 באוכלוסייה
- שיעור בני 65 ומעלה באוכלוסייה
- שיעור הפשיעה
  - רצח
  - שוד
  - תקיפה
  - פריצה
  - גנבת רכב
  - גנבה.

בשלב הבא זיהינו מחוזות שיטור בארצות הברית הדומים ביותר במשתנים הנזכרים למעלה לערים שבהן פועלות תחנות המשטרה הישראליות שבחרנו.

כשאנו משתמשים בקבוצות הביקורת הסינתטיות האלה המחשנו איך קהילות שונות בארצות הברית מגייסות ומכשירות שוטרים המשרתים קהילות בעלות מאפיינים דמוגרפיים הדומים לאלה שבהן פועלות תחנות משטרה מסוימות בישראל.

לדוגמה: טבלה 3.1 מתארת את מאפייני האוכלוסייה שבה מטפלת תחנת באר שבע בישראל. בחיפוש שערכנו בכל מחוזות השיטור של ארצות הברית הצלחנו לזהות צירוף משוקלל של מחוזות המציגים התאמה קרובה לבאר שבע בכל אחד מהמשתנים שפורטו. טבלה 3.2 מזהה את המחוזות שהשתתפו בקבוצת הביקורת הסינתטית הזאת, ואת משקלם היחסי או השפעתם על ההשוואה הסינתטית.

וידאנו כי כל המשתנים שתיארנו לעיל אכן מנבאים את גודל הכוח המשטרתי. יש כמובן עוד משתנים שבכוחם להשפיע על גודל הכוח המשטרתי (במיוחד מאפיינים סוציו-דמוגרפיים של האוכלוסייה, כמו מוצא אתני ומדדים כלכליים), אבל בהם לא הצלחנו ליצור התאמה בין שתי המדינות, משום שבכל מדינה יש להם משמעות שונה. אילו יכולנו להניח שהמשתנים הדמוגרפיים שנבחרו לצורך בניית הקבוצות הסינתטיות הם גורמי מפתח המכריעים את הגודל והרכב הדרוש לכוח המשטרה

---

<sup>4</sup> גודל המשטרה ועלותה קשורים לגודל האוכלוסייה שהיא משרתת או הגודל בריבוע. עיירות קטנות דורשות כוחות משטרה קטנים יותר מערים גדולות, וככל שכוח המשטרה גדל, העלויות שלו נוסקות בשיעור לא-פרופורציונלי (Reaves, 2010).

### טבלה 3.1 המאפיינים של באר שבע ושל קבוצת הביקורת הסינתטית שלה

מאפיינים	באר שבע	קבוצת הביקורת הסינתטית בארה"ב
אוכלוסיה (000)	193.4	185.45
אחוז > 18	0.26	0.26
אחוז גברים > 18	0.27	0.27
אחוז < 65	0.12	0.12
רצח ל-1,000	0.01	0.01
שוד ל-1,000	0.73	0.80
תקיפה ל-1,000	1.51	1.51
פריצה ל-1,000	6.03	5.66
גנבת רכב ל-1,000	5.23	4.64
גנבה ל-1,000	17.62	18.43

שקהילה בארצות הברית תצטרך להקים כדי להתמודד עם אתגרי השיטור של העיר באר שבע, היינו יכולים לערוך השוואה ישירה בין המאפיינים הנצפים בקבוצת הביקורת הסינתטית (טבלה 3.3) לבין המאפיינים בפועל של כוח המשטרה בתחנת באר שבע.<sup>5</sup>

ההשוואה חשפה הבדלים בגישות השיטור ההשוואה בין משטרת ישראל לבין קבוצת הביקורת הסינתטית בארצות הברית חושפת כמה הבדלים מבניים בין השתיים.

**מספר משטרה השוטרים בתחום החקירות והמודיעין (police inspectors)**  
בבאר שבע, לדוגמה, מספר השוטרים המאושר על פי התקן ומספר השוטרים בפועל המסווגים כאנשי מודיעין או חקירות (105 ו-100, בהתאמה) כמעט כפול מן המספר הצפוי של השוטרים המסווגים כחוקרים בקבוצת הביקורת

<sup>5</sup> הנתונים על מאפייני הכוח בארצות הברית נגזרו ממערך נתוני LEMAS שנאספו בידי משרד המשפטים של ארצות הברית (USDOL, 2011). יש לשים לב שמערך נתונים זה אינו מספק חלוקה על פי הקטגוריות המשמשות את משטרת ישראל.



**טבלה 3.2**  
**משקל הערים המרכיבות את קבוצת הביקורת הסינתטית**

עיר	משקל	אוכלוסייה
צ'ולה ויסטה, קליפורניה	0.18	215,447
גילברט, אריזונה	0.17	204,904
ונקובר, וושינגטון	0.14	160,826
הנדרסון, נבדה	0.13	246,369
סקוטסדייל, אריזונה	0.09	233,105
פורט סנט לוצ'יה, פלורידה	0.07	145,740
בויזי סיטי, איידהו	0.06	202,703
וורן, מישיגן	0.05	133,941
פואבלו, קולורדו	0.05	103,626
אוברלנד פארק, קנזס	0.03	170,216
קסה גרנדה, אריזונה	0.03	38,667

בארצות הברית. הבדל זה מצביע על הבדלים אפשריים בעומס העבודה ובאופי המשימות של אנשי משטרה בשתי הארצות, שייתכן כי הוא משקף גם הבדלים אמיתיים בפשיעה או הבדלים בפילוסופיית השיטור.

#### **גודל הכוח המאושר על פי תקן**

לעומת זאת, המספר הכולל של 259 התקנים המאושרים לשוטרים במשרה מלאה בתחנת באר שבע הוא שני שלישים בלבד מגודל הכוח הצפוי במחוז הסינתטי האמריקאי המשמש להשוואה (ואשר כולל בארצות הברית הן שוטרים והן עובדים אזרחים במשרה מלאה). אחד ההבדלים הבולטים הוא שבארצות הברית קצת יותר משני שלישים מכוח העבודה הם שוטרי סדירים קבע (sworn officers), והיתר הם אזרחים בשכר, ואילו בתחנת באר שבע ובתחנות משטרה אחרות בישראל כמעט כל המשרות מאוישות בידי שוטרי קבע בלבד. הבדלים אלה מעלים שאלות אחדות, ובהן האם הדרישות לשיטור בישראל נמוכות בהרבה מאלה שבארצות

### טבלה 3.3

#### איוש השוטרים בקבוצת הביקורת הסינתטית ובתחנת באר שבע

קטגוריה	מספר שווה-ערך בקבוצת הביקורת הסינתטית	מספר מאושר לפי תקן בתחנת באר שבע	מספר בפועל בתחנת באר שבע
מועסקים במשרה מלאה כשוטרים <sup>א</sup>	267	259	235
מועסקים במשרה מלאה כאזרחים	113	0	0
סיירים	144	115	96
חוקרים	54	65	62
מודיעין		40	38
תנועה		14	14
משטרה קהילתית		13	13
לוגיסטיקה		6	6
פיקוד/מטה		6	6
תקציב תפעול (במיליוני דולרים)	234		
שעות אימון בבית-ספר לשוטרים	749		
שעות אימון בשטח	728		
שעות אימון שנתיים במסגרת השירות	51		
מספר ניידות מזהות	108		
מספר ניידות סמויות	68		

<sup>א</sup> 10–15 אחוז מהשוטרים בתחנת משטרה ישראלית טיפוסית הם מגויסי שחם.

הברית, האם השיטור בישראל יעיל הרבה יותר, האם עבודת המתנדבים (שאינם מוצגים בטבלה 3.3, אבל מספרם בתחנת באר שבע קרוב ל-400 איש) מפצה על המחסור היחסי של משטרת באר שבע בשוטרים, והאם ניתן להעביר חלק מהתפקידים המבוצעים כיום בידי שוטרים לסגל אזרחי שעלות העסקתו נמוכה יותר?<sup>6</sup>

<sup>6</sup> מקצת השוטרים הסדירים בארצות הברית היו נחשבים למגויסי שחם בישראל. עלות ההעסקה של עובדים אלה נמוכה בהרבה משל עובדים אזרחים או שוטרי קבע, והם עשויים למלא תפקידים שאילולא כן היו מבוצעים בידי עובדים אזרחים. תקופת השירות הקצרה שלהם אינה מאפשרת להם לצבור מיומנות מלאה בתפקידים המשרדיים או במשימות השיטור שהם עשויים לבצע.

### השוואה עם תחנות משטרה אחרות בישראל

ערכנו ניתוחים דומים לאלה שנעשו בבאר שבע עם נתונים מתחנות חדרה, פתח תקוה, מסובים, זבולון, אשדוד, חיפה, אשקלון, רחובות, ראשון לציון וגלילות. טבלה 3.4 מציגה את יחס האיוש לפי התקן בכל אחת מהתחנות האלה בהשוואה למקבילה הסינתטית שלה בארצות הברית. את הנתונים יש לפרש בזירות, משום שבכל המקרים היה שיעור האיוש של השוטרים הסדירים במשרה מלאה בתחנות בישראל נמוך מרמת נתוני האיוש המאושר לפי התקן ששימשו להשוואה הזאת, ואילו הנתונים ששימשו ליצירת המקבילה הסינתטית בארצות הברית התבססו על שיעור האיוש בפועל. הפער בלט במיוחד בהבדל בין רמת האיוש המאושר לפי תקן לבין רמת האיוש בפועל של שוטרים במשימות סיוור בתחנות רבות רמת האיוש בפועל בתפקידי חקירות ומודיעין היתה שווה לרמה המאושרת על פי התקן.

טבלה 3.4  
יחס האיוש לפי התקן בתחנות משטרה בישראל בהשוואה לקבוצת הביקורת הסינתטית

מספר כולל של שוטרים סדירים המועסקים במשרה מלאה לפי תקן			
תחנה	מאושר	שוטרי סיוור	חוקרים ומודיעין
אשדוד	0.61	0.52	0.71
אשקלון	0.88	0.70	2.00
באר שבע	0.97	0.80	1.95
גלילות	0.71	0.69	1.38
חדרה	1.02	1.17	1.79
חיפה	0.85	0.78	0.34
מסובים	0.64	0.53	1.00
פתח תקוה	0.75	0.56	1.22
רחובות	0.78	0.67	1.19
ראשון לציון	0.71	0.64	1.08
זבולון	0.96	0.79	1.17

ועם עזיבתם המשטרה מאבדת בכל פעם מחדש את הידע והמיומנויות שצברו ופיתחו במהלך שירותם.

### **תקציבי תפעול, הכשרה וציי רכב**

לא אספנו נתונים על תקציבים אלה ב-11 תחנות המשטרה הישראליות שאותן השונו לקבוצת הביקורת הסינתטית. עם זאת, סיפקנו למשטרת ישראל, למשרד לביטחון הפנים ולמשרד האוצר מידע על התחומים האלה במשטרות ארצות הברית שהרכיבו את קבוצת הביקורת הסינתטית, כדי שהם יוכלו לערוך את ההשוואות הללו בכוחות עצמם.

### **סיכום**

על אף ההסתייגויות החשובות שצוינו לעיל, ההבדלים שנחשפו בין מאפייני משטרת ישראל לבין אלה של קבוצת הביקורת הסינתטית בארצות הברית יכולים לשמש נקודות פתיחה יעילות לדיון בשאלות הבאות: האם ההבדלים הממשיים בין שתי המדינות יכולים להסביר את ההבדלים בגישות שלהן לארגון הכוח ואימונו, והאם יש בגישה של המשטרות בארצות הברית היבטים שניתן לאמץ בהצלחה בישראל.

### **גישות לשיטור בקהילות מיעוטים**

מחקרים על שיטור בכלל, ועל שיטור בקהילות מיעוטים בפרט, לא זכו בישראל לתשומת הלב שניתנה להם במקומות כמו ארצות הברית, דרום אפריקה, צפון אירלנד, אוסטרליה ובריטניה. בדומה לישראל, בכל הארצות הללו היחסים בין קהילות המיעוטים לבין המשטרה מתוחים בדרך כלל, וכמה מהן עושות מאמצים מרשימים לטפל ביחסים הבעייתיים הללו. מכון ראנד סקר אסטרטגיות שמופעלות בארצות אחרות לשיפור היחסים בקהילות המיעוטים. אנו מביאים כאן כמה ממצאים עיקריים מתוך הסקר הזה.

**שיטור בקרב מיעוטים מחייב טיפול בבעיות של שיטור-יתר ושיטור-חסר גם יחד**  
המחקרים הקיימים מלמדים כי שתי תופעות מאפיינות את השיטור בקהילות מיעוטים. כל אחת מהתופעות האלה מעוררת חוסר אמון וחוסר שביעות רצון בקהילות האלה, ולעתים קרובות הן מתרחשות בעת ובעונה אחת: (א) שימוש בטקטיקות כוחניות מול בני המיעוט, במה שנהוג לכנות *שיטור-יתר* (overpolicing); (ב) הזנחת קהילות המיעוטים, בעיקר קהילות הסובלות מפשיעה רבה, במה שנודע כ*שיטור-חסר* (underpolicing). מיעוטים החווים את אחת התופעות האלה, או את שתיהן, נוטים שלא

לבטוח במשטרה ושלא לשתף איתה פעולה, והתנהגות זאת מעוררת הזנחה של הקהילות הללו בידי המשטרה או התנהגות בלתי הולמת של המשטרה כלפיהן.

אחד הביטויים שעשויים להיות להטיה גזעית או אתנית הוא "סימון" בני מיעוטים בידי המשטרה, והתייחסות אליהם כאל חשודים מידיים ולא כאל אזרחים (שיטור יתר). בארצות רבות מרבים להאשים את השוטרים כי יחסם לאזרחים מושפע ממשתנים כמו גזע ומוצא אתני, וכי הפיקוח שלהם על בני המיעוטים קפדני יותר. הדבר בולט במיוחד כששוטרים עוצרים בני מיעוט אתני או גזעי בגלל הרקע או המראה החיצוני שלהם, ולא משום שהתנהגותם היתה חשודה או פלילית. תופעה הסימון זכתה לתשומת לב מחקרית רבה: המחקרים מלמדים כי בני קבוצות מיעוט "מסומנים" בידי שוטרים הרבה יותר מבני קבוצות הרוב. מחקרים מראים גם כי בלי להתייחס לשאלה אם ה"סימון" אכן מתבצע בפועל, כך תופשים בני קבוצות המיעוט את התנהגות המשטרה. מחקרים אחרים מצאו שקיים סיכוי רב יותר שאנשים ירצו לשתף פעולה עם המשטרה כשהם מרגישים שיזכו ליחס הוגן, מכבד ולא מפלה, וכי קבוצות אתניות וגזעיות שונות נבדלות אלה מאלה ברגשותיהן כלפי המשטרה (Murphy and Cherney, 2012). לדוגמה, בארצות הברית ובבריטניה נמצא כי קבוצות של בני מיעוטים מעריכות את זרועות האכיפה הרבה פחות מכפי שמעריכות אותה קבוצות הרוב (למשל, Cochran and Warren, 2012).

#### **קיימות שיטות אחדות לשיפור השיטור בקהילות מיעוטים**

קיימים שבעה סוגי פעולה עיקריים לשיפור שיטור המיעוטים, או השיטור בחברות רבגוניות (Stenning, 2003; Ben Porat and Yuval, 2011):

- הגוֹנָת כוח המשטרה (תוך שינוי דפוסי הגיוס למשטרה)
- הקניית רגישות תרבותית לשוטרים
- אימוץ מדיניות אנטי-גזענית רשמית ומוצהרת בידי המשטרה
- שינוי דפוסי עבודה שעלולים להוביל לאפליה שיטתית של קבוצות מסוימות

- חיזוק הקשר בין המשטרה וקהילות מיעוטים (למשל, באמצעות שיטור קהילתי)
- הכללת נציגים מקבוצות המיעוט ברשויות המפקחות על המשטרה
- השתלמויות במדיניות משטרתית שהוכיחה את עצמה.

אף על פי שהשיטות האלה מיושמות בסוכנויות משטרה רבות, אין כמעט ראיות לרמת היעילות של רובן.

הראיות הרבות ביותר נצברו בנושא הגוונת כוח המשטרה. הגברת המאמצים לגייס שוטרים בני מיעוטים אתניים היתה אחת האסטרטגיות שננקטו בבריטניה, בישראל ובמדינות אחרות כדי להיאבק בגזענות בשורות המשטרה ולשפר את הטיפול של המשטרה בבני מיעוטים, ועל ידי כך לשפר את תפישת הציבור את המשטרה ואת הקשרים בין המשטרה לקהילות המיעוט (Bowling and Phillips, 2003; Weitzer and Hasisi, 2008). מקצת המחקרים מצאו ששוטרים בני מיעוטים מיטיבים להבין אזרחים בני מיעוטים ולתקשר איתם. לדוגמה, מחקר שנערך בארצות הברית מצא כי כאשר נהגים שחורים מעוכבים בידי שוטרים לבנים, יש סבירות רבה יותר שהם יעריכו את התנהגות השוטרים כשלילית, וכי הדבר נכון גם בניכוי המשתנה של הסיבה המדווחת לעיכובם (Cochran and Warren, 2012). עם זאת, יש גם ראיות רבות לכך ש"אין כמעט הבדל בדרך שבה שוטרים מרקע גזעי ואתני שונה מטפלים באזרחים ובחשודים" (Weitzer and Hasisi, 2008, p. 363). הממצאים ממשטרות ניו אורלינס ודטרויט, שבכל אחת מהן רוב השוטרים כיום הם שחורים, מלמדים כי הגוונת הכוח לא שיפרה את דעת השחורים על המשטרה, אבל הביאה לירידה באמון הלבנים במשטרה (Weitzer and Hasisi, 2008, p. 363).

#### **יש מחסור במחקר שיטתי על השיטות האחרות**

יש מחסור בעדויות על השיטות האחרות לשיפור שיטור בבני המיעוטים. לדוגמה, העדויות על היעילות שיש להקניית רגישות תרבותית לשוטרים אינן מגובשות. ישנו תחום מחקרי קטן אך מתפתח העוסק בבדיקת השפעת ההכשרה לפיתוח רגישות תרבותית על אי-השוויון במקומות עבודה, אבל אין בו כמעט התייחסות ספציפית למשטרה. מחקר אחד שנערך בארצות הברית בדק כיצד שוטרים תופשים את הצורך בהכשרה כזאת; ומצא כי מגויסים חדשים נוטים לתמוך בה יותר מאשר שוטרים ותיקים, שרבים

מהם רואים בה בזבוז זמן (Gould, 1997). מחקרים אחרים בדקו את התכנים של תוכניות להקניית רגישות תרבותית לשוטרים, או את סגנון ההוראה של התוכניות האלה (Birzer, 2003; Blakemore et al., 1995). רוב התימוכים בשיטות האחרות הם תימוכים אנקדוטליים. אין מחקרים העוסקים ישירות במדיניות המולידה אפליה גזעית, אם כי ההנחה המקובלת היא שביטול מדיניות מפלה בארגון גורם להפחתת תחושת הניכור של המיעוט. כמו כן אין עדויות על ההשפעה שיש למדיניות אנטי-גזענית פורמלית, אם כי יש ראיות נקודתיות להשפעתה במקרים שבהם צורפו לכוח שוטרים מאוכלוסיית המיעוטים. ההנחה היא שצירוף נציגי מיעוטים לגופים המפקחים על פעולת המשטרה מסייע בשינוי סדר העדיפויות, אבל בשלב הזה חסרים מחקרים שיאמתו את ההנחה הזאת.

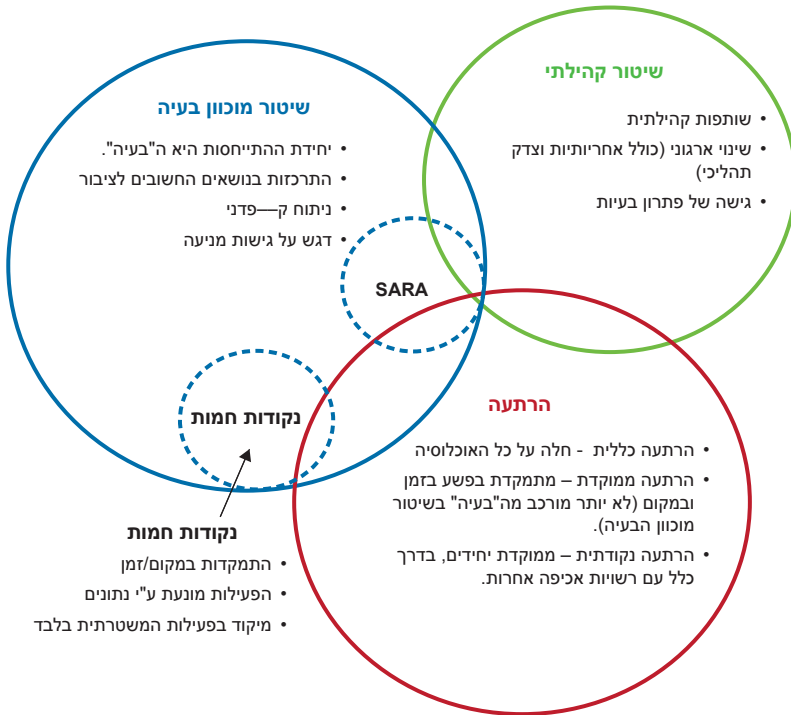
### סיכום

מהעדויות הקיימות עולה כי אף אחת מהשיטות לשיפור שיטור המיעוטים איננה בגדר תרופת פלא אחת ויחידה. סביר להניח שכדי לשפר את היחסים בין המשטרה וקהילות המיעוטים שהיא משרתת יש צורך בשורה של שינויים. כפי שנראה בפרק הבא, מודל שיטור של צדק תהליכי, המבוסס על העיקרון של יחס שווה, הוגן ושקוף, מצטייר כאמצעי מבטיח לשיפור היחסים בין השוטרים וקהילות המיעוטים. מודל כזה, הכולל השתתפות אזרחים בפעילות של המשטרה, מגביר את תפישת הניטרליות של המשטרה בקבלת החלטות, ומדגיש את החשיבות שיש לשמירה על כבוד האדם ולהענקת יחס מכבד לכל.

### שיטות להנהגת שיטור יעיל ונענה

בעשורים האחרונים הפעילו משטרות כל מיני כלים חדשים לשיפור תוצאות השיטור שלהן ולשיפור מעמדן בציבור. אזור 3.1 ממחיש את הקשרים בין התפישות שבהן השתמשו לדיון בשינויים האלה, משום שיש ביניהן חפיפה וסינרגיה רבה.

### 3.1 איור קשרים בין תפישות שיטור והרתעה



הערה: השטחים החופפים אינם מופיעים בקנה מידה שבא להמחיש את מידת החפיפה או חוסר ההתאמה בין התפישות השונות.

RAND RR287/1-3.1

### שיטור קהילתי

תפישת השיטור הקהילתי כוללת שלושה מרכיבים עיקריים: הנהגת מנגנונים ליצירת שותפות עם הקהילה, אימוץ דרכים לפתרון בעיות או למתן מענה לצורכי הקהילה, וארגון מחדש (או ייעול) של הגוף המשטירי כדי שייטיב לבצע את שני המרכיבים הראשונים. שותפויות עם הקהילה יכולות לנוע משיתוף פעולה עם זרועות ממשל אחרות, עם אמצעי התקשורת ועם ספקי שירות שונים, ועד שילוב יעיל יותר של קהילת העסקים בשותפות.



ישראל כבר אימצה מרכיבים מסוימים של השיטור הקהילתי בין השאר היא הנהיגה פגישות דו-שנתיות של קברניטי המשטרה המקומית והרשות המקומית לדיון בבעיות ובפתרונות, והשיקה שימוש במש"ק (משטרה קהילתית) בתחנות מקומיות. היא גם מעניקה עדיפות גבוהה יותר למאבק בעבירות הקשורות לאיכות החיים, והנהיגה מפגשים סדירים בין מפקדי תחנות ובני נוער בסיכון. תוכנית חדשה יחסית, "שיטור עירוני" שמה, מסתמנת כבעלת פוטנציאל לשמש פלטפורמה לשיטור קהילתי. בכל עיר שבה הונהגה התוכנית, ההולכת ומתרחבת, יש כוח שיטור ייעודי הפועל עם מפקחים עירוניים. כיום מתמקדים הכוחות הייעודיים האלה בעיקר בפשעים הפוגעים באיכות החיים ובבעיות כמו עבירות בנייה, והמוקד המיוחד של הפעילות בכל יישוב שיש בו שיטור עירוני נקבע ברמה המקומית ובהתאם לנסיבות המיוחדות של הקהילה. עם התרחבות התוכנית והערכת תוצאותיה ייתכן שהיא תוכל להיעשות כלי להידוק שיתוף הפעולה בין המשטרה לקהילה, אבל לעת עתה לא נראה שהמשטרה נערכה מבחינה ארגונית לתמיכה במשימות שיטור מוכוון-קהילה, ולא פיתחה את השותפויות העמוקות והמקיפות עם הקהילה, שהן סימן ההיכר של גופי שיטור קהילתיים.

העדויות על ההשפעה החיובית שיש לשיטור הקהילתי על היחסים בין המשטרה וקהילות המיעוטים עדיין דלות. עם זאת, כמה מהתוצאות של השיטור הקהילתי מסתמנות כמבטיחות. מחקרים מצאו גם כי יחסים של שיתוף פעולה בין המשטרה לאזרחים עשויים לשפר את תחושת הביטחון האישי של התושבים ולהפחית את שכיחות העבירות הפוגעות באיכות החיים (Reising, 2007), ומחקרים מוקדמים על שיטור קהילתי מצאו שיש בכוחו להפחית את הפחד מפשיעה ולשפר את היחסים בין המשטרה והציבור (Sozer and Merlo, 2012).

שיטור קהילתי יכול להיעשות בשתי דרכים: באמצעות הכשרת שוטרים קהילתיים מיוחדים (למשל, שוטרי מש"ק בישראל), או באמצעות הכשרת כל השוטרים להתמודדות עם סוגיות ושיטות של שיטור קהילתי (הגישה הכוללת). אף על פי שיש יתרונות תיאורטיים ברורים לשינוי התרבות המשטרית הכוללת כך שתאמץ גישה של שיטור קהילתי בכל פעילויותיה, משטרות מתקשות מאוד להנהיג שינוי כזה בפועל. ויליאם פלפריי (Pelfrey, 2004) טוען, שבדרך כלל אין משטרות מצליחות ליישם

גישה כוללת (להכשיר את כל השוטרים) גם כשהן מנסות לעשות זאת. במקום זאת הן נוטות להכשיר שוטרים שעוסקים בשיטור קהילתי (שיטור פרואקטיבי), בעוד שאר השוטרים ממשיכים לבצע את משימות השיטור המסורתיות (שיטור ריאקטיבי). מצב עניינים זה מביא למעשה ליצירת משטרה קהילתית ייעודית. אדוארד מגווייר וויליאם ולס (Maguire and Wells, 2009) מראים כי אף שהמומחים לרפורמות שיטור מצדדים בלהט בשיטור קהילתי כוללני, נראה כי מאז שנות התשעים של המאה ה-20 המשטרות בארצות הברית דווקא מתמקצעות ונעשות ייעודיות יותר.

גופי משטרה בעולם אימצו כל מיני שיטות כדי להעניק שירותי שיטור קהילתי. לדוגמה: משטרת אוקלנד יזמה תוכנית שיטור קהילתי הדומה למש"ק, ואשר במסגרתה הוצב שוטר אחד (או קצין פתרון בעיות) בכל אחד מ-57 המִקופים של העיר (Wilson and Cox, 2008). המשימות השכיחות ביותר של השוטרים האלה הן קיום קשר עם מתאם השירותים השכונתי, קבלת תלונות מאזרחים ועריכת בדיקות ביטחוניות. בשנת 2008 יצרה בריטניה תפקיד חדש בתחום השיטור—קצין תמיכה בקהילה (police community support officer)—כחלק מתוכנית לשיטור שכונתי (קרויה גם שיטור מקומי). המטרה היא לשקם את האמון בין המשטרה והקהילה המקומית (Raine and Dunstan, 2007; Wakefield, 2007). צוותים ייעודיים של שוטרים וקציני תמיכה בקהילה עובדים עם רשויות מקומיות, מתנדבים ושותפים מקרב הקהילה. השוטרים השכונתיים מספקים נוכחות בולטת ומופָּרֶת, ופועלים עם בני הקהילה לזהות בעיות מקומיות, לקבוע את סדר העדיפויות שלהן, ואז לנקוט "גישה תבונית ויזמת לפתרון בעיות" כדי להתמודד איתן (Home Office, 2004).

מודל שונה פועל בצפון אירלנד – אזור שסבל במשך שנים רבות מסכסוך דתי-כיתתי אלים ואשר רק בשנים האחרונות החל בו תהליך של "נורמליזציה". בשנים שלאחר סיום הסכסוך, כחלק ממהלך להנהגת שיטור קהילתי, הוקמו בצפון אירלנד "שותפויות שיטור מחוזיות" (District Policing Partnerships – DPPs) (Topping, 2008).<sup>7</sup> השותפויות

<sup>7</sup> שותפויות השיטור המחוזיות הוחלפו באפריל 2012 בשותפויות שיטור וביטחון הקהילה (Policing and Community Safety Partnerships – CSPs). אלה גופים סטטוטוריים, המשלבים את תחומי האחריות והסמכות של שותפויות השיטור המחוזיות ושל השותפויות לביטחון הקהילה (Northern Ireland Policing Board, 2012).

האלה הופקדו על ייעוץ, זיהוי, בקרה, מעורבות ופעולה בתוך הקהילה על פי יעדי תוכנית השיטור, ובמובן הזה היו מכשיר בידי המשטרה לקירוב הקהילה ולטיפול המעורבות שלה. עם זאת, משקיפים מציינים כי שותפויות השיטור סבלו מקשיים בגלל נוכחות נמוכה, תכנים פוליטיים, הרכב חברים מוטה והשפעה זניחה על שגרת יומם של השוטרים הקהילתיים מן השורה (Topping, 2008). ג'ון טופינג טוען, שהלקח מכישלון שותפויות השיטור ביצירת מעורבות יעילה של הקהילה הוא כי "המנגנונים ליצירת מעורבות חייבים להיות מושגים בתהליכי 'מלמטה-למעלה', המבוססים על קשר עם תשתיות קהילתיות קיימות" (p. 789).

### שיטור מוכוון-בעיה

בשיטור מוכוון-בעיה (problem-oriented policing) יחידת ההתייחסות היא "בעיה" מוגדרת, שזוהתה כחשובה לציבור או כמהותית להשגת יעדי השיטור. שיטור מוכוון-בעיה הוא גישה ניתוחית מטבעה, המייחסת חשיבות רבה לגישות מניעתיות חדשות. אף שלא כל בעיה מחייבת שינוי ארגוני של השיטור, אין ספק שהפיכת התפישה הזאת לבסיס קבוע של השיטור תחייב שינויים.

אחת השיטות לפתרון בעיות שנעשתה נפוצה בסוכנויות המשטרה בארצות הברית היא מודל SARA, ששמו הוא ראשי תיבות של המילים scan, analyze, respond, assess (סריקה, ניתוח, מענה, הערכה). המודל כולל ארבעה שלבים, והם זיהוי ותעדוף בעיות, הבנת שורשי הבעיות וההתערבויות האפשרויות, הוצאה אל הפועל של ההתערבויות בעלות הפוטנציאל הטוב ביותר, והערכה של תוצאות המאמץ (U.S. Department of Justice, undated).

מודל SARA מציע דרך שיטתית למיקוד משאבי המשטרה בבעיות שיטור בעלות עדיפות גבוהה וללימוד ממאמצי העבר על ההתמודדות עם הבעיות הללו. לפני שנים אחדות, כשהעיר לוס אנג'לס התמודדה עם אלימות של כנופיות מזוינות בנשק חם שהיתה אחת החמורות ביותר בארצות הברית, סייע מכון ראנד בתהליך סריקה-ניתוח-מענה-הערכה שהביא לצמצום משמעותי ומדיד בהיקף האלימות (Tita et al., 2003). בתום תהליך סריקה, שבעקבותיו הוחלט להעניק עדיפות ראשונה להתערבות בשכונת בויל הייטס (Boyle Heights), ערכו חוקרי ראנד ניתוח

מפורט של נתוני הרצח בשכונה כדי להבין את מאפייני הפשיעה באותה העת. בניגוד למקובל לחשוב, הניתוח מצא כי רוב מעשי הרצח לא היו קשורים בבעיות שליטה בשוק הסמים, אלא נבעו ממתחים בין-כנופייתיים בענייני כבוד ויוקרה אישית.

בעבודתם עם המשטרה, התביעה וספקי שירותים לקהילה, סייעו חוקרי ראנד בפיתוח תוכנית התערבות דינמית, ששילבה "גזרים ומקלות" (כלומר, תמריצים חיוביים ומנגנוני הרתעה) ונועדה לדכא את האלימות בשכונה, ולאחר מכן לשמור על שיעורי אלימות נמוכים יותר בה באמצעות מנגנוני הרתעה. במהלך יישום התוכנית בדקו אנשי ראנד את יעילותה בהפחתת האלימות ואת אמינות יישומה כדי לשכלל את איכות ההתערבות בזמן אמת להשגת תוצאות מיטביות.

גישות דומות למודל SARA לפתרון בעיות שיטור יושמו במשטרות אחרות ללא סיוע של גופי מחקר כמו מכון ראנד, ויש שפע של חומרי הדרכה נגישים ומועילים למשטרות המעוניינות ליישמן (לדוגמה, Clarke and Eck, 2003).

שיטור מוקדי פשיעה (hot-spot policing) הוא מודל של שיטור מכוון-בעיה המסתמך על ניתוח מרחבי (מיפוי) להבנת דפוסי הפשיעה ולסיוע בהחלטה היכן לרכז משאבים משטריים ומתי. שיטור מוקדי פשיעה יכול להעתיק את מוקדי הפשיעה לאזורים או לזמנים אחרים, שבהם הפשיעה מזיקה פחות, או אף להרתיע מביצוע פשעים, וכך להביא להפחתה כוללת של הפשיעה.

### הרתעה

שיטור הרתעתי מצטלב בשיטור הקהילתי בהתמקדותו בשותפויות עם ארגונים שמחוץ למשטרה. עם זאת, הוא מדגיש פחות בניית שותפויות עם הקהילה, או ארגון מחדש של המשטרה לצורך קידום הגישה הקהילתית. קיימות שלוש צורות עיקריות של הרתעה: כללית, ממוקדת ונקודתית. הרתעה כללית מכוונת לאוכלוסייה כולה, בדרך כלל ללא הבחנה ובלי לסמן אנשים הקשורים לפעילות פלילית. ההרתעה הממוקדת וההרתעה הנקודתית הן שתי גישות שיש ביניהן קשר הדוק. *הרתעה ממוקדת* מונחית על ידי נתונים אישיים וגיאוגרפיים. בדרך כלל היא מסמנת כמטרה אזורים מועדים לפשיעה, שבהם חלקים ניכרים מהאוכלוסייה המקומית סובלים מהפשיעה או מעורבים בעצמם בפעילות פלילית. *הרתעה נקודתית* מכוונת לאנשים שידוע שהם מעורבים בפעילות פלילית. ההבחנה המכרעת כאן

היא בין ההרתעה הכללית, שיעדיה רחבים מאוד, לבין ההרתעה הממוקדת והנקודתית, המכוונת לאזורים ולאנשים הקשורים יותר לפעילות פלילית. במהלך עבודתנו בדקנו אם להרתעה הכללית יש אכן השפעה מרתיעה בישראל: למשטרת ישראל יש מערכת אוטומטית לאיכון רכב, ואנו השתמשנו במדגם מרישומי האיכון האלה כדי לערוך סדרה של ניתוחי רגרסיה לוגיסטית מרובת-משתנים שנועדה לבדוק אם לנוכחות של ניידות סיור יש השפעה מרתיעה. ניתוחי הרגרסיה כללו משתנים כמו השעה ביום, חומרת הפשיעה ומיקום תחנת המשטרה.

לא הצלחנו להראות כי מספר הדיווחים על מעשי פשע לאחר מעבר של ניידת משטרה במקום מסוים היה קטן ממספר הדיווחים באותו מקום ביום המחרת או לאחר שבועיים. למעשה, מצאנו אפילו גידול קטן אך מובהק סטטיסטית בשיעור הפשיעה המדווחת. ייתכן שהסיבה לכך היא שהשוטרים מסיירים באזורים המועדים לביצוע מעשי פשע, וייתכן שהמעבר של הניידת גרם לאפקט תור (כלומר, אחרי שאזרחים רואים ניידת סיור חולפת, הם עשויים להחליט לדווח על פשעים שאילולא כן היו נותרים לא מדווחים), או שהשינוי נבע מסיבה אחרת כלשהי.

ייתכן שניתוח של נתונים אחרים יניב ממצאים אחרים. אחרי הכל, חוסר היכולת לזהות שינוי כתוצאה משימוש בהרתעה כללית אינו שקול להוכחה שהרתעה כללית אינה קיימת. ואולם בדומה לתפישות המקובלות על ההרתעה הכללית, גם המבדקים שלנו לא מצאו כל עדות לכך שההרתעה הכללית מביאה להפחתת הפשיעה. בהמשך הדו"ח הזה אנו דנים בשיטות ממוקדות יותר של הרתעה, שעשויות לסייע למשטרת ישראל להשיג ביתר יעילות הרתעה מביצוע פשעים חמורים.<sup>8</sup>

## שימוש במתנדבים

שום סוכנות משטרה של מדינה החברה באיחוד האירופי, או בארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD), איננה מרבה להסתמך על עבודת מתנדבים כפי שעושה זאת משטרת ישראל. במסגרת עבודתו בישראל התבקש מכון ראנד לבחון את השימוש שנעשה במתנדבים במדינות

<sup>8</sup> הרתעה נקודתית כרוכה במקרים רבים בשיתוף פעולה עם גופים אחרים במערכת המשפט, כמו קציני מבחן ופיקוח על אסירים משוחררים על-תנאי (probation and parole). בניגוד לכך, הרתעה ממוקדת היא שיטה שהמשטרה יכולה בדרך כלל ליישם בכוחות עצמה. מאחר שלא בדקנו מערכי תקופת מבחן, שחרור על-תנאי ופונקציות אחרות של מערכת המשפט הפלילי, לא נוכל להתייחס לתפקיד ההרתעה הנקודתית, ולכן הגבלנו את הדיון כאן להרתעה ממוקדת בלבד.

אחרות, ולהפיק מכך לקחים שיוכלו להועיל למשטרת ישראל. מתנדבים אזרחים יכולים לסייע במילוי שורות כוח העבודה המשטרתית, והשימוש בהם יכול לסייע בהידוק קשרי קהילה-משטרה. עם זאת, הפעלה יעילה של מתנדבים כרוכה בלא מעט אתגרים.

מכון ראנד בחן דפוסי הפעלה של מתנדבים בשמונה מדינות (אוסטרליה, קנדה, דנמרק, אנגליה וויילס בתוך בריטניה, גרמניה, דרום אפריקה, שווייץ והולנד). בדקנו בשיטתיות דפוסי הפעלה של מתנדבים כפי שהם מתוארים בספרות האקדמית, וסקרנו אתרים של משטרות לאומיות כדי לחלץ מהם נתונים השוואתיים שסייעו לנו לפתח סקירה כוללת בשאלה היכן ואיך משתמשים במתנדבים. מכיוון שהמידע המפורט הזמין על עבודת מתנדבים היה מועט, והנתונים קשים לאימות, לא ניסינו לבצע השוואות מדויקות בין המשטרות השונות.

אנו מביאים כאן את תמצית ההבחנות העיקריות שעלו ממחקרנו.<sup>9</sup> בפרק הבא אנו מביאים המלצות ספציפיות לשיפור ניהול עבודת המתנדבים במשטרת ישראל.

#### מתנדבים עשויים להביא תועלת רבה

מתנדבים עשויים להיות תוספת חשובה של כוח עבודה, ולסייע באכיפת החוק בקשת רחבה של דרכים – ממילוי תפקידים אדמיניסטרטיים, דרך השתתפות בפעילויות לקירוב הקהילה ועד ביצוע תפקידי אכיפה מסורתיים. בישראל המשמר האזרחי משתתף בפעולות רבות, ובהן סיורי שטח, פיקוח על התנועה ומבצעי הצלה וחילוץ (Yanay, 1993). לדוגמה, כל יחידות הכלבנים בישראל מאוישות במתנדבים. מתנדבים מסייעים בצמצום עלויות המשטרה, ומאפשרים לשוטרים מאומנים להתמקד בחקירות ובמאבק בפשיעה חמורה. מתנדבים יכולים גם לספק מיומנויות חשובות, ובהן שפות זרות, יכולות טכניות הדרושות למשטרה (מומחיות במחשבים, הכרת תעשיות מורכבות כמו בנקאות), ואפילו מומחיות מעמיקה בנושאי שיטור (כאשר עובדים הפורשים משורות המשטרה חוזרים אליה כמתנדבים). וכמובן, מתנדבים יכולים לסייע רבות בחיזוק הקשר עם הקהילה ובהתערבויות של שיטור קהילתי.

<sup>9</sup> רבות מהנקודות שאנו מעלים כאן על התועלות והסיכונים הפוטנציאליים הכרוכים בהפעלת מתנדבים נידונות גם במקורות אחרים. ראו למשל (Ayling (2007).

### **מדינות משתמשות במתנדבים במגוון דרכים**

הסקירה מצאה הבדלים ניכרים בשימוש שעושות שמונה המדינות שבדקנו במתנדבים. כמה מההבדלים הללו מתוארים להלן.

#### **סמכויות**

מדינות אחדות מעניקות למתנדבי המשטרה סמכות מעטה, ואילו אחרות מעניקות להם סמכויות שוות לאלה של השוטרים (אנגליה ווילס, מדינת באדן בגרמניה, הולנד, דרום אפריקה, תוכנית כוח העזר של המשטרה הרכובה בקנדה). במדינות אחדות, כמו קנדה ודרום אפריקה, המתנדבים אף מורשים לשאת נשק אחרי שעברו אימונים כנדרש. במדינות שבהן אין למתנדבים סמכות משטרתית מלאה, הם מתמקדים בפעילויות של מנהלה, ביקורת ומניעה.

#### **תחומי אחריות**

במדינות אחדות המתנדבים משמשים יותר בתפקידי תמיכה, כמו סיוע בהפעלת דלפק היומנאי, סיוע במשימות מנהלתיות ועזרה באירועים קהילתיים (כך למשל המצב באנגליה ווילס, וכן במשטרה הפדרלית של אוסטרליה). במדינות אחרות המתנדבים ממלאים תפקידים פעילים יותר בתחומי שיטור מסוימים, כמו עריכת סיורים בשטח, פיקוח על התנועה וסיוע במבצעי חיפוש והצלה (כך למשל המצב בדנמרק, בגרמניה ובמשטרה הרכובה בקנדה).

#### **התחייבות להשקעת זמן מינימלי ומקסימלי**

כמה מהמשטרות שבדקנו (קנדה, אנגליה, ווילס) דורשות מהמתנדבים לשרת מספר מינימלי של שעות בחודש או בשנה. תוכנית שוטרי העזר הקנדית דורשת מהמתנדבים לפחות 160 שעות בשנה, והשוטרים במיני מיוחד (special constables) באנגליה ובווילס מחויבים להתנדב לפחות 16 שעות בחודש (192 שעות בשנה). לעומת זאת, משטרות אחדות אוכפות מספר מקסימלי של שעות שהמתנדבים יכולים להתנדב. לדוגמה, אנשי משטרת המתנדבים במדינת הֶסֶה בגרמניה רשאים לשרת לא יותר מ-25 שעות בחודש (300 שעות בשנה).

#### **תשלום**

שלוש מהמדינות שבדקנו מציעות למתנדבים סוג כלשהו של שכר. אנשי משטרת המתנדבים של הולנד מקבלים שכר (בשנת 2006 הוא עמד על כשישה אירו לשעה) וזכאים לתשלום של בונוס אחד בשנה. אנשי משטרת המתנדבים במדינת הסה בגרמניה יכולים לקבל תשלום של שבעה אירו

לשעה, ואילו עמיתיהם במדינת סקסוניה מקבלים הקצבה של 5.11 אירו לשעה. מאז 2002 גם השוטרים המיוחדים במשטרות אנגליה וויילס רשאים לקבל שכר, אך ההחלטה על התשלום וגובהו נותרה בסמכות כל משטרה מקומית. חלק מהמשטרות משלמות שכר של 500 עד 1,000 ליש"ט לשנה, ואילו אחרות מעניקות לשוטרים המיוחדים הנחה בתשלום המסים המקומיים.

#### **גודל כוח המתנדבים**

לא מצאנו נתונים על המספר המדויק של השוטרים, העובדים האזרחים והמתנדבים בכל המשטרות שסקרנו בפרק זמן נתון. עם זאת, המידע שאספנו ממקורות פומביים מלמד שבכמה משטרות (דנמרק, אנגליה וויילס, קנדה, מדינת ברנדנבורג בגרמניה, אוסטרליה) שיעור המתנדבים גבוה ביחס למספר השוטרים (ונוע מיחס של 1:1.78 במשמר המולדת של משטרת דנמרק עד יחס של 1:18.40 במשטרת המתנדבים של הולנד). בארצות אחרות נעו היחסים מתחום של 1:20 עד תחום של 1:35. רק בישראל עולה מספר המתנדבים על מספר השוטרים: היחס הנוכחי הוא 1:3:1, וזוהי ירידה מהיחס שהיה לפני עשור והיה קרוב יותר ל-1:3:1.

#### **מדים**

חוץ ממדינת ברנדנבורג בגרמניה, כל המתנדבים לובשים מדים. עם זאת, בכל המדינות חוץ מדרום אפריקה מדי המתנדבים שונים מאלה של השוטרים.

#### **יעילות המתנדבים אינה ברורה**

המחקרים העוסקים בהפעלת מתנדבים במשטרה מעטים מאוד. חקר המתנדבים עוסק בעיקר בקשרי הקהילה ובעמדות המשטרה, ולא בשימוש בעבודת המתנדבים וביעילות הפעלתם במשימות שיטור. אף שהתועלת הפוטנציאליות של המתנדבים ברורה (למשל, תוספת כוח אדם, תוספת מיומנויות, שיפור הקשר עם הקהילה), יש מעט מאוד מדדים לבחינת השאלה מהי מידת היעילות של המתנדבים בביצוע מטלותיהם ומהי התועלת בפועל שיש בהפעלת המתנדבים.

#### **משטרות שונות מתמודדות עם אתגרים דומים בהפעלת מתנדבים**

ניהול המתנדבים מציב אתגרים דומים רבים בפני סוכנויות המשטרה שמשתמשות בהם. הנה כמה מן האתגרים האלה: התנגדות של השוטרים, עלויות ארגוניות, סכנה של התנהגות בלתי הולמת, ובעיית פרטיות בגלל גישת המתנדבים למידע. לדוגמה, השוטרים עלולים להרגיש איום



על משרותיהם, אם לתפישתם התפקידים ותחומי האחריות העיקריים שלהם נלקחים מהם ומועברים לאזרחים, שעובדים בהתנדבות גמורה או בשכר נמוך מזה שלהם (ראו למשל (Gaston and Alexander, 2001). השוטרים עלולים גם להתרעם על תוספת האחריות המוטלת עליהם בכל הקשור להכשרת המתנדבים, לדאגה לביטחון המתנדבים, או להשגחה על התנהגות המתנדבים, שפירושה האפשרי הוא שהמתנדבים עלולים להפריע במקום להועיל. הבחנות אלה מתיישבות היטב עם דיווחים היסטוריים, המלמדים שהשוטרים בישראל התנגדו למשמר האזרחי (ראו לדוגמה (Yanay, 1993).

### **חשש מפגיעה באמינות המשטרה**

נראה שהאתגר הגדול מכולם הכרוך בהעסקת מתנדבים הוא האפשרות שהתנהגותם תפגע באמינות המשטרה וביעילותה. למפגשים אישיים עם שוטרים ולאירועים המדווחים בתקשורת יש חשיבות רבה בעיצוב עמדות הציבור על המשטרה ורמת שביעות הרצון שלו ממנה (ראו לדוגמה Brown and Benedict, 2002; Hinds, 2009; Rosenbaum et al., 2005). מאחר שמתנדבי המשטרה יכולים למלא תפקיד חשוב בשיטור, הציבור ואמצעי התקשורת עשויים לתפוש אותם כנציגי המשטרה (בעיקר כאשר לא ניתן להבחין בינם לבין השוטרים), והשפעתם על עיצוב עמדות הציבור כלפי המשטרה עשויה להיות דומה לזו של השוטרים. מכיוון שכך, מפגשים לא מוצלחים עם מתנדבים והתנהגות לא הולמת שלהם, כמו שימוש בכוח מופרז, ומגעים עוינים עם אזרחים, עלולים לחבל בקשרי משטרה-קהילה ולהקטין את שביעות הרצון של הציבור. שימוש חמור יותר לרעה בסמכויות שהוענקו להם (כגון סחיטה או תקיפה מינית) עלול לפגוע יותר בדימוי של המשטרה, אם המתנדבים נתפשים כמי שבידיהם הסמכות לתפוס רכוש, לרשום דו"חות או לעכב ולעצור אזרחים.

### **סוגיית הפרטיות**

גופי אכיפה נהנים מגישה למידע פרטי וסודי – לא רק במסדי הנתונים המשטרתיים, אלא גם מידע הנאסף כחלק מהחקירות – ומכאן הסכנה שמידע זה ייפגע או שייעשה בו שימוש בלתי הולם (Davis, 2008). במקרים מסוימים, למתנדבים יכולה להיות גישה ישירה או עקיפה למידע הזה. כמו במקרים אחרים של התנהגות בלתי הולמת, שימוש לרעה במידע אישי או דליפתו עלולים לפגוע באופן חמור באמון הציבור במשטרה ובביטחונו בה. מכיוון שכך, חשוב מאוד שהפעילויות שבהן יועסקו המתנדבים לא יאפשרו פגיעה בפרטיות ושימוש בלתי הולם במידע.

**סיכום**

אף על פי שהעסקת מתנדבים במשטרה עשויה להביא תועלת רבה, יש לשקול את התועלת הזאת כנגד העלויות הכרוכות בעניין. גיוס תמיכת השוטרים ויחידות המשטרה בשימוש במתנדבים היא בעלת השפעה מכרעת על הצלחת תוכנית המתנדבים. בפרק הבא נביא כמה המלצות לשימוש יעיל בעבודת מתנדבים.

**סיכום הפרק**

בתחומים רבים – הארגון הכלל-ארצי שלה, מגוון המשימות המוטלות עליה ועוד – משטרת ישראל היא משטרה מיוחדת במינה. מכיוון שכך, כל שיטה חדשה של שיטור שתאומץ בישראל מחייבת התאמה מדויקת לתנאים המיוחדים של ישראל. עם זאת, מן הראוי שמשטרת ישראל תשאל (כפי שאכן עשתה) מהן השיטות שמפעילות סוכנויות משטרה אחרות בהתמודדותן עם משימות דומות ופעילויות מקבילות. נכון אמנם שאין לקבל באופן עיוור אף אחת מהשיטות שמוזכרות כאן, ואין לאמץ את השיטות האלה ללא מחקר נוסף על אופן יישומן וללא התאמתן לישראל, אבל ניתן ללמוד מהן רבות, ולהשתמש בהן כבסיס לגיבוש המלצות הראויות לשיקולה של המשטרה בישראל.

## המלצות להגברת יעילותה של משטרת ישראל

---

בפרק זה אנו מציגים המלצות אחדות להגברת יעילותה של משטרת ישראל. ההמלצות מבוססות על המסקנות של מחקרנו, ועל הדיונים והתצפיות שקיימנו במשטרת ישראל.

יש לנו שתי המלצות עיקריות. ראשית, משטרת ישראל צריכה לאמץ מודל שיטור המבוסס על צדק תהליכי (procedural justice). מהלך זה כרוך באימוץ מערך של אסטרטגיות להגדלת השקיפות של פעילות המשטרה ולהגברת האחריותיות שלה על ביצועיה. שנית, אנו ממליצים להפחית את השימוש בהרתעה כללית ולהעדיף את השימוש בהרתעה ממוקדת. שינוי זה בגישת ההרתעה יצריך שינויים מבניים, ספציפיים, בארגון המשטרה. אסטרטגיות אלה עולות בקנה אחד עם יוזמות שכבר הוחל בביצוען בישראל, ואשר נועדו להביא להנהגת שיטור מוכוון-בעיה, שיטור קהילתי ואסטרטגיות חדשות של הרתעה.

אנו מפרטים את האסטרטגיות הללו באמצעות המלצות שנועדו לטפל בארבע סוגיות:

- מדידת ביצועי המשטרה לצורך הבטחת האחריותיות
- הגדלת השקיפות, ההיענות וקשרי הקהילה של המשטרה
- מודרניזציה של כוח העבודה המשטירתי
- שיפור כושר ההרתעה של המשטרה.

## מודל שיטור המבוסס על צדק תהליכי: הגברת ההגינות, האחריות והיעילות

כפי שציינו קודם, התפישה של הציבור הישראלי את משטרת ישראל מעורבת. אף על פי שאחד המוטיבים הנפוצים בשיח הציבורי הוא שמשטרת ישראל משתפרת וחותרת לשינוי, ברור שחוסר שביעות הרצון מביצועי המשטרה עדיין רווח מאוד ושורר בכל פלחי החברה הישראלית. לעתים קרובות השוטרים מתוארים כלא-יוצלחים ולא-הוגנים, ואיכות השוטרים נתפשת כבלתי אחידה.

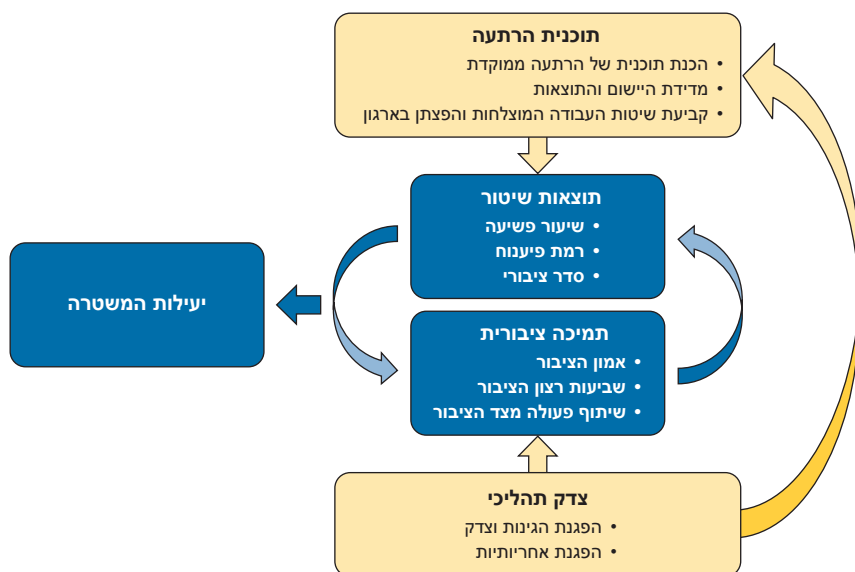
אף על פי שרוב אזרחי ישראל אינם באים במגע עם שוטרים, לעמדות שלהם יש השפעה על ביצועי המשטרה: כאשר רווחת התפישה שהמשטרה סובלת מחסרונות רבים ושאת שורותיה מאכלסים שוטרים חלשים, עלולות עמדות אלה לחבל בשיתוף הפעולה עם הקהילה, שהוא חיוני להצלחת המשטרה. לעומת זאת, כשהציבור רוחש אמון למשטרה, נוצר מעגל מיטיב: שיטור טוב ותוצאות טובות עוזרים לבנות תמיכה ציבורית, ותמיכה ציבורית תורמת לתוצאות שיטור משופרות.

עניין מרכזי בניתוח שלנו הוא ששיטור יעיל הוא תוצאה של גורמים רבים. הוא איננו תלוי אך ורק ביעילות של המשטרה, או בחריצות שלה, אלא גם בקשרים בין המשטרה והקהילה שהיא משרתת.

איור 4.1 משעתק את המסגרת שהוצגה באיור 1.1, אך כעת נוספו לו שתי הקטגוריות העיקריות של המלצותינו. כפי שנאמר קודם, שיטור יעיל תלוי הן בתוצאות השיטור והן בתמיכת הציבור. אחד המוקדים המרכזיים בעבודתנו היה הבנת מרכיב התמיכה הציבורית בתוך המסגרת הזאת. הדיון בתפישת הציבור בפרק 2 העלה כי משטרת ישראל זקוקה לאסטרטגיה יעילה יותר לפיתוח וטיפול התמיכה הציבורית בה. הדבר נכון לא רק כאשר מדובר ביחסי המשטרה עם קהילות מיעוטים, אלא גם כאשר מדובר ביחסיה עם הציבור בכללותו.

מודל של צדק תהליכי הוא המפתח להגדלת תמיכת הציבור במשטרת ישראל. צדק תהליכי איננו תוכנית וגם לא התערבות. הוא מודל לשיטור המבוסס על שקיפות של מערכת המשפט הפלילי ועל הוגנות. קיימים סוגים רבים של צדק תהליכי בשיטור, ושלושה יסודות משותפים לכולם: המשטרה זקוקה לתמיכת הציבור ולשיתוף הפעולה שלו; תמיכה ושיתוף פעולה נגזרים מן הלגיטימיות הנתפשת של המשטרה; ולגיטימיות נתפשת נובעת בחלקה מפעולות המשטרה (Tyler, 2004). מחקרים מצאו

#### איור 4.1 מודל קונצפטואלי לשיטור יעיל בישראל של המאה ה-21 בתוספת המלצות



RAND RR287/1-4.1

כי כאשר בני אדם מאמינים שקיבלו יחס הוגן משוטרים, כי כאשר הנהלים וההחלטות של השוטרים מוסברים להם בצורה מכבדת, וכאשר הם מאמינים שעניינם זכה להישמע, עולה הסבירות שהם יעריכו את המפגש עם המשטרה כחיובי, גם אם תוצאות המפגש אינן מיטיבות איתם. ובאופן כללי יותר: כשהציבור מבין את הנהלים וההליכים המשטרתיים, מאמין שהם הוגנים, ומאמין שהמשטרה "לוקחת אחריות" על פעולותיה וביצועיה, המשטרה נהנית מתמיכה ציבורית גדולה יותר. במדינת ישראל יש לכך חשיבות מיוחדת, שכן גישה כזאת עשויה גם להבהיר טוב יותר לציבור מהו תפקיד המשטרה, ועל ידי כך לגרום להלימה רבה יותר בין ציפיות הציבור ודפוסי השיטור.

קיימים נתיבים אפשריים רבים למימוש צדק תהליכי. אנו קיבצנו בשני תחומים רחבים את הפעולות שמשטרת ישראל יכולה לנקוט:

- **הפגנת הגינות וצדק:** היחס לכל האזרחים ניתן על פי נהלים קבועים, בלי קשר לזהותם ולזהות השוטרים המטפלים בהם. האזרחים זוכים לכבוד וליוחס הולם, ומותר להם לקחת חלק פעיל במפגשיהם עם המשטרה (כלומר, השוטרים מקשיבים להם ממש).
- **הפגנת אחריות ציבורית:** המשטרה אחראית לניטור הביצועים וההתנהלות שלה, ועליה לוודא שהתנהלותה צודקת והוגנת. המידע על ביצועי המשטרה מוגש לציבור, כך שהציבור יכול לשפוט בעצמו את הגינות המשטרה. הפיכת מידע כזה לנגיש, כלומר הבטחת "שקיפות" בהליכי המשטרה והתנהלותה, היא בעלת חשיבות מכרעת לצורך מתן אפשרות לאזרחים להסיק מסקנות מושכלות ומבוססות על המשטרה.

הניתוח בפרק 2 מלמד כי בלי קשר לתנאים בפועל, משטרת ישראל עדיין אינה מפגינה בצורה יעילה את שני העניינים האלה. משטרות שונות ניגשו לסוגיית הצדק התהליכי בדרכים שונות. חלקן סיפקו לאנשיהן הכשרה מובנית ויצרו נהלים שנועדו להבטיח שמירה על אמות מידה מסוימות במגע השוטרים עם האזרחים. אחרות בחנו מחדש את המדיניות והנהלים המקובלים כדי לקבוע אם הם מוטים. יש גופי משטרה שגם נקטו צעדים שנועדו להבטיח שכל אדם בארגון מבין היטב את הנהלים ואת ההליכים.

הרחבת הצדק התהליכי והשקיפות פירושה כי משטרת ישראל צריכה לעשות עבודה טובה יותר כדי לסייע לציבור להבין מה המשטרה עושה וכיצד היא פועלת, ועל ידי כך לאפשר לו להעריך את הארגון על סמך ידע מבוסס. משטרת ישראל כבר נקטה כמה צעדים שנועדו להסביר לציבור את הנהלים וההחלטות שלה, ולכונן מערכת שתבטיח אחריות ציבורית. אנו סבורים כי שיפורים נוספים הם בגדר האפשר, וכי הגמול עליהם יבוא לידי ביטוי במונחים של הגברת שביעות הרצון של הציבור, תוצאות שיטור טובות יותר ועבודת שיטור יעילה יותר בישראל.

מדידת ביצועי המשטרה לצורך הבטחת אחריותיות

אנו ממליצים כי משטרת ישראל תפתח ותפעיל מדדי ביצועים כדי למדוד באמצעותם את שביעות הרצון של הציבור, את יושרת המשטרה וכן ביצועים של שוטרים יחידים. ההמלצות מסוכמות בטבלה 4.1, ומתוארות ביתר פירוט בהמשך.

הרחבת מערכת מפנה כדי שתכלול מדדים להערכת שביעות הרצון של הציבור ויושרת המשטרה

למשטרת ישראל יש מערכת מדידת ביצועים חדשה ומתקדמת, מפנה שמה, שתשמש להערכת הביצועים ברמת התחנה והמחוז. אנו מציעים כמה גישות להרחבת מפנה, כך שתכלול התמקדות טובה יותר בתוצאות הקשורות במידת שביעות הרצון של הציבור מביצועי המשטרה.

כיום גובר השימוש בסקרים לצורך הערכת ביצועי השיטור. מדדים מסורתיים רבים להערכת פעילות המשטרה, כגון כמות התלונות על פשעים או מספר המעצרים, התגלו כבעייתיים וקשים לפרשנות. לדוגמה, אם מספר המעצרים עולה, ניתן להסיק שהשוטרים חרוצים ועובדים קשה, אבל אי אפשר לדעת אם הם אכן מרתיעים בני אדם מלבצע פשעים. סקרים שנערכים בקרב תושבי הקהילה יכולים להניב תמונה מדויקת בהרבה של

טבלה 4.1  
המלצות: מדידת ביצועי שיטור ואחריות

תחום	המלצות
שביעות רצון הציבור	<ul style="list-style-type: none"><li>בדיקת שביעות הרצון של הציבור משיירות המשטרה, ושימוש בתוצאות כדי להבין מהן האינטראקציות שנותרו בעייתיות ואשר הטיפול בהן מחייב מתן הכשרה נוספת לשוטרים או נקיטת התערבויות ניהוליות אחרות.</li></ul>
יושרת המשטרה	<ul style="list-style-type: none"><li>סקירת תרבות היושרה בכל תחנה מחוזית, ושימוש בתוצאות כדי לשפר את הכשרת השוטרים וליזום התערבויות אחרות לתיקון הנורמות התרבותיות בכל מחוז שיימצא חורג מייעדי משטרת ישראל להתנהגות משטרתית הולמת.</li></ul>
ביצועים של שוטרים יחידים	<ul style="list-style-type: none"><li>בחינה שיטתית של תוצאות אינטראקציות של המשטרה והציבור כדי לטפל בשוטרים שהתנהגותם לא מקצועית או לא רצויה.</li><li>פיתוח מערכת בקרה להערכת כשירות, היענות והגינות של שוטרים יחידים.</li></ul>

שיעור הפשיעה האמיתי, ולשמש להערכת תחושת הביטחון של הקהילה. יש שני סוגי סקרים שכדאי במיוחד למשטרת ישראל לשקול את עריכתם: סקרי מגעים שלא מרצון למדידת שביעות הרצון של הציבור מביצועי המשטרה, וסקרי אווירה ותרבות למדידת היושרה של המשטרה. רידג'ווי ועמיתיו (Ridgeway et al., 2009, 43-48) דנים בתהליך של מדידה והשוואה שניתן להשתמש בו כדי להעריך ביצועים של שוטרים יחידים. ווקר ועמיתיו (Walker et al., 2001) דנים במערכות התראה מוקדמת שעוזרות בזיהוי שוטרים בעייתיים.

#### **סקרי מגעים שלא מרצון למדידת שביעות הרצון של הציבור**

סקרי מגעים שלא מרצון (Involuntary contact surveys) בודקים עמדות של בני אדם שהמשטרה עיכבה בגלל עבירת תנועה או לצורך תשאול. בדו"ח מקפרסון (Macpherson, 1999) בבריטניה ובמחקרים אחרים נטען כי עיכוב בידי המשטרה מעורר רגשות של איבה ועוינות, בעיקר בקרב בני מיעוטים. טענה זו משמשת להסביר ממצא שכיח אחר, והוא כי רמת שביעות הרצון של בני מיעוטים אתניים מהמשטרה נמוכה מזו של בני הרוב (Weitzer and Tuch, 2002). מחקרים חדשים מלמדים שרמת שביעות הרצון ממגעים שלא מרצון עם המשטרה ניתנת לשינוי, וכי אפשר לשפר אותה באמצעות הגדלת הבהירות והפגנת יחס מכבד מצד השוטרים בזמן האינטראקציה. במחקר שנערך בסיאטל נמצאו הבדלים מובהקים בין משיבים לבנים ושחורים שבאו במגע שלא מרצון עם שוטרים (Davis and Hendricks, 2007). המשיבים השחורים נטו פחות לומר שהשוטרים טיפלו בהם באופן מקצועי, שהשוטרים הסבירו להם את הסיבות לעיכוב, שהיתה לשוטרים סיבה טובה לעכב אותם, שהשוטרים עיכבו אותם לזמן סביר, שהשוטרים הסבירו מהן החובות המוטלות עליהם, או שהטיפול הכולל שלהם במצב היה משביע רצון. סקר סיאטל מצא (והדבר עולה בקנה אחד עם מחקרים אחרים), שדעות של בני אדם על המשטרה התגבשו פחות בגלל עצם המפגש שלא מרצון עם המשטרה, ויותר בגלל התנהלות השוטרים במהלך המפגש.

משרד המשפטים של ארצות הברית בודק באופן סדיר את המגעים מרצון ושלא מרצון שמתקיימים בארצות הברית בין אזרחים ושוטרים. סקר מפגשי משטרה-ציבור (Police-Public Contact Survey – PPCS) הוא השלמה לסקר הארצי של קורבנות פשיעה (National Crime Victimization Survey – NCVS), האוסף נתונים על הפשיעה נגד בני 12 שנה ומעלה בכל רחבי ארצות הברית. המשתתפים בסקר PPCS נשאלים על מפגשיהם



עם המשטרה במהלך 12 החודשים שקדמו לעריכת הסקר. סקר מפגשי משטרה-ציבור מספק מידע מפורט על האופי והמאפיינים של מפגשי פנים-אל-פנים בין שוטרים ואזרחים, כולל הסיבה למפגש ותוצאותיו. המלצה: משטרת ישראל, או גוף מחקר עצמאי, צריכים לערוך סקרים סדירים לבדיקת שביעות הרצון של הציבור משירותי המשטרה, ולהשתמש בתוצאות הסקרים כדי להבין מהם סוגי המפגשים עם הציבור שנותרו בעייתיים, ומה הן ההכשרה הנוספת או ההתערבויות הניהוליות האחרות הדרושות כדי לטפל בהם.

#### **סקרי אווירה ותרבות למדידת היושרה של המשטרה**

סקרי אווירה ותרבות נועדו להעריך את תרבות היושרה בכוחות המשטרה. הסקרים האלה נערכים בקרב שוטרים המשרתים ביחידה מסוימת, ומודדים את רמת הסלחנות שלהם כלפי סטיות מן הקוד האתי של המשטרה. היושרה של המשטרה מוגדרת כ"נטייה הנורמטיבית בקרב שוטרים לעמוד בפיתויים לנצל לרעה את הזכויות והפריבילגיות הכרוכות בעבודתם" (Ivkovic and Shelley, 2008). כששוטרים מפרים נורמות של יושרה כפי שאלה הוגדרו בחוק, או בידי המשטרה, הם עלולים לפגוע קשה באמון ובכבוד שהציבור רוחש לשלטון החוק (Bayley, 2002). נוכח סכנה חמורה זאת חותרות רוב סוכנויות המשטרה לשמור על רמות יושרה גבוהות באמצעות גיוס כוח אדם מתאים, והטמעת "האווירה והתרבות" של המשטרה בו (Klockars et al., 2000).

אף שיושרת המשטרה העסיקה מומחי שיטור לאורך השנים, רק לאחרונה פותח מדד יושרה אובייקטיבי. בעבר היה המדד המקובל ליושרת השוטרים כמות התלונות של הציבור; אבל הוכח שמדד זה מושפע מגורמים רבים, ובמיוחד ממידת הקלות שבהגשת תלונה (ראו לדוגמה, Walker, 2005). בשנות התשעים בוצעה מדידה של רמת היושרה באמצעות שיטה חדשה, שמניחה כי השוטרים המשרתים בכוח נתון חולקים לא רק מערך משותף של כללים ונורמות התנהגות, אלא גם תרבות המבוססת על כללי ההתנהגות המשותפים ועל הציפיות של הנהגת הארגון. לתרבות המשותפת הזאת יש השפעה עצומה, והיא שקובעת במידה רבה מה השוטרים תופסים כהתנהגות קבילה ומה הם רואים כסטייה (Sauerman and Ivkovic, 2008).

השיטה למדידת היושרה שפיתח החוקר קרל קלוקארס פשוטה וקלה לביצוע. בהיותו בסביבה המבטיחה חשאיות וביטחון מוגשת לשוטרי רשימה של 11 הפרות של נורמות משטריות, והשוטר מתבקש לדרג את המקרים על פי חומרתם, הצעדים המשמעותיים הצפויים והנכונות של המשיב לדווח על המקרה. אחרי שהסקר הועבר בקרב יותר מ-3,000 שוטרים בשלושים סוכנויות משטרה, גילו החוקרים "הבדלים משמעותיים בסביבות היושרה של המשטרות שהשתתפו במחקר" (Klockars et al., 1, 2001). קלוקארס הגיע למסקנה ש"אימוץ הדעה שיושרה היא עניין ארגוני או תעסוקתי יעיל יותר מהדגשת האתיקה או המוסריות האישית" (Klockars et al., 2005, 1). בסקר נעשה שימוש נרחב במשטרות רבות, בארצות הברית ומחוצה לה, שהצורך לחולל בהן רפורמה היה ברור לרבים (Davies et al., 2010).

**המלצה:** משטרת ישראל צריכה להשתמש בסקר שפיתח קלוקארס, או בסקר דומה שיותאם לשימוש במשטרת ישראל, כדי להעריך את תרבות היושרה בכל תחנות המשטרה, ולהשתמש בתוצאות הסקר כדי למקד את הכשרת השוטרים והתערבויות ניהוליות אחרות בתיקון הנורמות התרבותיות בכל תחנה שתימצא חורגת מהיעדים שמשטרת ישראל מציבה להתנהגות הולמת של אנשיה.

#### **מדידת ביצועים של שוטרים יחידים**

שינוי מוצלח של תרבות שיטור מחייב שינויים בהכשרת השוטרים ובשיטת ההערכה של הביצועים שלהם. לדוגמה, אחד המרכיבים העיקריים ברפורמה שהונהגה במשטרת לוס אנג'לס בעשור האחרון היה שינוי מערכת ההדרכה כך שתתמקד יותר במקצועיות השוטרים, וכדי לשפר את ההדרכה יזמה המשטרה איסוף נתונים נרחב על ביצועי השוטרים בשטח. תלונות על שוטרים, ותקריות כמו שימוש מופרז בכוח וירי לא מוצדק בידי שוטרים, תועדו ביתר יסודית ושקיפות.

והנה עוד דוגמה: במענה לתלונות על משוא פנים בקרב השוטרים שלהן, ביצעו משטרות סינסינטי וניו יורק הערכות ביצועים אישיות. בהערכות נבדקו תוצאות שיטור שעשויות לשקף התנהגות לא מקצועית או לא רצויה, ונערכו השוואות בין שוטרים שהופקדו על מקומים דומים, ופעלו במשמרות דומות ועם תחומי אחריות דומים. מערכת המדידה וההשוואה הזאת חשפה שוטרים שעצרו אנשים בני קבוצת מיעוט, קבוצה

אתנית, מגדר מסוים או בעלי מאפיינים אחרים בתדירות גבוהה במובהק מעמיתיהם בנסיבות דומות (Ridgeway, 2007).

שוטרים שדפוסים התוצאות שלהם חריגים אינם בהכרח שוטרים שהתנהגותם אינה מקצועית, אבל ניטור קפדני של התנהגות שוטרים ותוצאות שיטור עשוי להיות בעל ערך רב לאיתור בעיות אמיתיות כשהן מתעוררות, וכלי להעברת המסר לשוטרים שהם אחראים למעשיהם וכי יידרשו למסור דין וחשבון עליהם.

הנה כי כן, הבקרה חיונית להערכת ביצועים. עם זאת, יש מרכיבים רבים בביצוע שאינם ניתנים לזיהוי וכימות מתוך התוצאות בשטח. חשוב גם להטיל על השוטרים את האחריות לכשירותם, לאופן התגובה שלהם לבעיות המטרידות את האזרחים, לנימוסיהם ולהגינות שלהם, וניתן לעשות זאת באמצעות תיעוד מקיף יותר של פעילויות השוטרים והמפגשים שלהם עם אזרחים (Mastrofski, 1999). הקלטות וידיאו המתעדות מפגשים של שוטרים עם אזרחים מציעות מקור מידע עשיר במיוחד על רמת המקצועיות האישית של השוטר (Ridgeway et al., 2009). כפי שנאמר קודם, מצלמות שהוצמדו לגופם של שוטרים במשטרת ישראל תיעדו מפגשים עם הציבור באופן המאפשר לדרג את רמת הכשירות והמקצועיות של שוטרים ספציפיים בשגרת עבודתם. לתיעוד הזה יש עוד יתרון: הידיעה שהמגעים המתועדים עשויים לעמוד לבחינה והערכה קפדנית יכולה להשפיע לטובה על התנהגותם של השוטרים.

**המלצה:** "משטרת ישראל צריכה לבחון בשיטתיות את תוצאות מפגשי השוטרים עם הציבור כדי לזהות שוטרים שדפוסים התוצאות שלהם עשויים להעיד על התנהגות לא מקצועית או לא רצויה ולטפל בהם. בנוסף, על משטרת ישראל לפתח מערכת ניטור ביצועים כמו זו שהציע מסטרופסקי (Mastrofski, 1999), או להשתמש בדרך שגרה בתיעוד וידיאו של מפגשי שוטרים עם הציבור, כדי להעריך את רמת הכשירות, ההיענות, הנימוסים וההגינות של אנשיה.

בתוך מערך המלצות זה מובלעת גם ההצעה שמערכת מפנה תתחיל לעבור מהערכה ברמת *תחנות משטרה* בלבד להערכה גם של *"שוטרים יחידים"* בתחומים שבהם יש לכך חשיבות. הדבר אמור לכלול גם מעקב אחרי התוצאות בשטח של מפגשי השוטר היחיד עם הציבור, ושל פעילויות שיטור אחרות ברמת השוטר היחיד. לצורך השגת מטרה זו על משטרת

ישראל לשקול ביצוע ניסוי בהיקף גדול יותר עם מצלמות גוף, ולבדוק את האפשרות להשתמש בהן בעתיד כחלק בלתי נפרד מההערכות השגרתיות של השוטרים.

## שיפור השקיפות, המעורבות בקהילה והיענות של משטרת ישראל

טבלה 4.2 מציגה את ההמלצות שלנו בדבר הגדלת השקיפות של משטרת ישראל, הגדלת מעורבותה בקהילה ושיפור היענות שלה לפניות הציבור.

### אספקת נתונים מפורטים על הפשיעה וביצועי המשטרה

הניתוח שעשה מכון ראנד לפרסומים של אמצעי התקשורת ולשיחות עם קבוצות המיקוד מצא כי משטרת ישראל זוכה להערכת הקהילה כשהיא מצליחה או פועלת לשיפור ביצועיה, אלא שהערכה כזאת ניתנת רק כאשר הציבור נחשף למאמצי המשטרה ולהישגיה. מצד שני, כאשר יש כישלונות, או כשקורים אירועים שנתפשים ככישלונות, השיח הציבורי חוזר "מיד לעסוק באוזלת היד של המשטרה.

הבחנות אלה מצביעות לא רק על החשיבות שיש להגברת השקיפות בכל מה שקשור למאמצים שעושה משטרת ישראל כדי להשתפר, אלא גם על הצורך לספק לציבור מידע מפורט על הפשיעה, על מגמות הפשיעה ועל ביצועי המשטרה (למשל, מהירות התגובה לפניות הציבור ושיעור פענוח

טבלה 4.2

### המלצות: שקיפות, מעורבות בקהילה והיענות

תחום	המלצה
דיווח לציבור על ביצועי המשטרה	<ul style="list-style-type: none"> <li>אספקת נתונים מפורטים על הפשיעה וביצועי המשטרה, שימוש ברשתות חברתיות ובאמצעי תקשורת אחרים כדי לחזק את ההכרה הציבורית במאמצים שמשטרת ישראל עושה כדי לשפר את ביצועיה</li> </ul>
גופי פיקוח אזרחיים	<ul style="list-style-type: none"> <li>בחינת אפשרויות להגדלת השקיפות באמצעות הפעלת שותפים אזרחיים שיספקו פיקוח מהימן על הצהרות המשטרה ופעולותיה</li> </ul>

מעשי הפשע). מידע כזה יכול לקדם דיון מושכל יותר, וביקורתי פחות, על ביטחון הקהילה וביצועי המשטרה. אפשר להשתמש באמצעי התקשורת וברשתות חברתיות כדי להבליט הישגים, להצביע על שיפור במגמות, או להסביר כיצד המשטרה משנה את גישתה כדי לטפל בבעיות מתמשכות (או מחמירות) או בירידה בביצועים שלה.

כיום נוטים כוחות משטרה להנגיש לציבור יותר ויותר מידע על הפשיעה ועל פעולות המשטרה. בלוס אנג'לס אפשר להזין כתובת לאתר מקוון המנהל בידי המשטרה, ולקבל מיפוי של הפשעים שבוצעו בתוך רדיוס מוגדר סביב הכתובת לאורך תקופה מוגדרת. היו שטענו שהנגשת מידע מהסוג הזה עלולה להדאיג את הציבור, לגרום לאנשים לחוש בטוחים פחות, לספק מידע מועיל לעבריינים ואפילו להגביר את סכנת הניכור בקרב קבוצות המצויות בקצות הספקטרום הפוליטי. אבל בפועל לא גרמה הנגשת המידע על הפשיעה ועל המשטרה לדבר מן הדברים האלה. מחקרים מלמדים שאספקת מידע מדויק על שיעורי הפשיעה, גם כשאלה גבוהים, מובילה ליתר שביעות רצון של הציבור מהמשטרה. כשהציבור מקבל מידע טוב יותר על הפשיעה ועל ביצועי המשטרה, ומיטיב להבין את מחויבותה של המשטרה לשקיפות ולשיפור הביצועים, הציבור עשוי להגביר את אמונו בהנהגת המשטרה ולהגביר את תמיכתו בארגון.

**המלצה:** "יש לספק לציבור נתונים מפורטים על הפשיעה ועל ביצועי המשטרה, תוך שימוש ברשתות חברתיות או באמצעי תקשורת אחרים, כדי לחזק את הכרת הציבור במאמצים שמשטרת ישראל עושה כדי לשפר את ביצועיה.

#### **בחינת אפשרויות לפיקוח אזרחי**

מימוש ההמלצה הקודמת מניח את קיומו של מרכיב חיוני בביצועי המשטרה שייטכן שהוא חסר בישראל: הנחת היסוד שהמשטרה מספקת מידע מדויק על פעולותיה. גם ארגונים ממשלתיים אחרים בישראל מתמודדים עם בעיות של אמינות, אבל המחקר של מכון ראנד ממחיש כי בעיית האמינות של משטרת ישראל מקיפה את כל הקהילות בישראל, ולא רק את קהילות המיעוטים בה. אם משטרת ישראל מעוניינת להגביר את התמיכה

הציבורית בה, היא חייבת להוכיח ניתוק מן העבר, ולעשות זאת באמצעות מהלך שייתפש כדרמטי ויוצא דופן.

בדומה לגופי משטרה אחרים, גם משטרת ישראל מספקת לציבור שירות הממומן בידי הציבור, ובסופו של דבר היא חייבת לתת דין וחשבון לציבור. עמידה בציפיות הציבור מחייבת את הנהגת המשטרה לא רק לדאוג לכך שהשירות לציבור יינתן ביעילות ובהגינות, אלא גם לספק לציבור עדות שזהו אכן המצב בפועל. משטרות רבות בארצות הברית (בהן אלה של ניו יורק, לוס אנג'לס, סן דייגו, סינסינטי וסיאטל) מצאו את עצמן במצבים שגרמו לציבור לחשוד כי ניהול המשטרה וביצועיה אינו נעשה בקפידה ובתום לב הנחוצים להבטיח את רמת השירות המצופה. יש קווי דמיון אחדים בין המקרים האלה והמצב השורר בישראל.

במקרים הנזכרים למעלה נעשה לבסוף שימוש בכל מיני רשויות פיקוח אזרחיות עצמאיות כדי לשפר את האחריות והשקיפות של המשטרה וכדי לבצע כל מיני הערכות שלה. גופי הפיקוח האלה יכולים להיות ועדות בדיקה עצמאיות לטיפול בתלונות הציבור, כמו הגוף הפועל כיום בעיר ניו יורק; משרדים ממשלתיים לפיקוח עצמאי על המשטרה, כפי שקורה בלוס אנג'לס; עורכי דין אזרחים שנשכרים כדי לעמוד בראש מערך של חקירות פנימיות, כפי שניסו לעשות במשטרת סיאטל; ומשגיחים עצמאיים רשמיים שתפקידם לחקור ולדווח לציבור על פעילויות משטרתיות המטרידות את הציבור יותר מהרגיל, כגון שימוש יתר בכוח, משוא פנים בביצוע עיכובים או מעצרים, והתנהלות משטרתית לא ראויה אחרת.

אם רעיון הפיקוח נתפש ל"שותפות" עם גוף חיצוני אחד או יותר לצורך הגברת אמינות המשטרה, הפיקוח נעשה כלי שבכוחו להגביר את השקיפות של המשטרה ולהגדיל את ביטחון הציבור בכך שהמשטרה מחויבת לתת דין וחשבון על מעשיה, שאין בה סובלנות כלפי התנהגות בלתי מקצועית, וכי ראשיה נוקטים את הצעדים הדרושים כדי לשפר את התרבות הארגונית של המשטרה ואת הביצועים שלה.

המלצה: "משטרת ישראל צריכה להתחיל למסד מנגנונים להגברת השקיפות שלה באמצעות פיקוח עצמאי ואמין על הצהרותיה ופעולותיה.

מודרניזציה של כוח העבודה

מכון ראנד לא התבקש לעסוק במישרין בכוח העבודה של משטרת ישראל. עם זאת, כמה מהנושאים שאנשי המכון התבקשו לנתח הובילו אותם לסוגיות הקשורות באיכות ובמקצועיות של סגל המשטרה. בפרק זה אנו מציגים ממצאים והמלצות שעלו מתוך עבודתנו ועניינם הכשרת כוח העבודה של המשטרה וניהולו. טבלה 4.3 מציגה את המלצותינו בנושא.

הכשרת השוטרים וסגל העזר למגע עם הציבור

כדי לוודא שהמפגשים של הציבור עם השוטרים ועובדי העזר במשטרה יתבצעו באופן שתומך בצדק התהליכי, על המשטרה לגבש סטנדרטים גבוהים של מקצועיות ולדאוג לתת לאנשיה הכשרה שתבטיח את העמידה בהם. באמצעות הדרכת השוטרים כיצד להיות פתוחים, גלויים ומכבדים יותר, משטרת ישראל יכולה להעלות את רמת שביעות הרצון של הציבור מהאופן שבו השוטרים מטפלים באזרחים במהלך מפגשים שלא מרצון. מחקר מאיר עיניים שנערך בקווינסלנד, אוסטרליה, בחן אם שוטרים יכולים להעלות את רמת שביעות הרצון של האזרחים במפגשים שלא מרצון באמצעות שינוי אופי האינטראקציה: על השוטרים הוטל לעכב נהגים כדי לערוך להם מבחן נשיפה. בחלק מהמקרים הם התבקשו לבצע את ההליך ללא שום הסבר, ובמקרים אחרים הם התבקשו להסביר לאדם שעיכבו

טבלה 4.3

המלצות: מודרניזציה של כוח העבודה

תחום	המלצה
הכשרת שוטרים ועובדי עזר	<ul style="list-style-type: none"><li>להבטיח שכל השוטרים הסדירים, מגויסי שחם והמתנדבים קיבלו הכשרה לבוא במגע עם אזרחים באופנים המחזקים את הצדק התהליכי</li></ul>
הכשרה וניהול של מתנדבים	<ul style="list-style-type: none"><li>לפתח הצהרת משימה ויעדים ברורים לשימוש במתנדבים</li><li>לפקח ולתת משוב על ביצועים ואחריות</li><li>לנטר את היעילות של תוכנית שחם ותוכנית המתנדבים</li></ul>
הערכה אסטרטגית של מדיניות הגיוס וההכשרה	<ul style="list-style-type: none"><li>לערוך מחקר אסטרטגי ממוקד על יעדי המשטרה, משימותיה ופעילויותיה, ולבדוק מהו כוח האדם שיוכל להשיג אותם לאורך זמן</li><li>על סמך הנאמר לעיל, לבצע הערכה של המאזן הנכון בין שוטרים סדירים, מגויסי שחם, אזרחים ומתנדבים במשטרה</li></ul>

את הנהלים שעל פיהם הם פועלים ואת הסיבה לפעולתם (מצב של צדק תהליכי) (Tyler, 2004; Tyler and Waksal, 2004). המחקר מצא שנהגים שבמפגשיהם עם המשטרה התקיים מצב של "צדק תהליכי", חשבו שהשוטרים היו הוגנים יותר, חשו יותר אמון וביטחון במשטרה, ודיווחו על רמות שביעות רצון גבוהות יותר מהשוטרים, בהשוואה לנהגים שהמפגשים שלהם היו עם השוטרים שלא סיפקו הסבר. (Centre of Excellence in Policing and Security, 2013).

למאמצים לשיפור תפישת הציבור את המשטרה עשוי להיות אופי "מתגלגל". מחקרים מצאו שסיפורים שאנשים שמעו מחברים ומקרובי משפחה על מפגשיהם עם המשטרה מילאו תפקיד חשוב בגיבוש דעתם על המשטרה (Miller et al., 2005). לכן, כאשר אנשים מספרים על חוויותיהם החיוביות לחברים ולקרובים, הסיפורים שלהם עשויים להשפיע גם על אזרחים שלא באו במגע ישיר עם שוטרים שקיבלו הכשרה בהתאם למודל של צדק תהליכי ולשפר את יחסם למשטרה.

**המלצה:** כל השוטרים, כולל שוטרי השח"ם והמתנדבים למשטרה, חייבים לקבל הכשרה כיצד לבוא במגע עם הציבור בדרכים שעולות בקנה אחד עם מודל הצדק התהליכי. דרכים אלה כוללות מתן הסבר על נוהלי המשטרה, הענקת יחס מכבד לכל אזרח, הקשבה לאזרחים והתייחסות לטענותיהם, הענקת יחס שווה והוגן לכל, וכן הפגנת רמה מינימלית של ידע ושל יכולת.

#### **הכשרת מתנדבים וניהולם**

במהלך הפגישות עם קבוצות המיקוד לא הצלחנו להבחין בהבדל בין הדרך שבה תפשו המשתתפים את שוטרי הקבע והדרך שבה הם תפשו את מגויסי השח"ם ואת המתנדבים. ראיות נקודתיות מצביעות על כך שהציבור הישראלי מתקשה להבחין ביניהם, שכן כולם לובשים מדים דומים. זוהי בעיה חמורה למשטרה בגלל המספר הגדול של המתנדבים, רמת ההכשרה הנמוכה יותר הנדרשת מהמתנדבים וממגויסי שחם, והאחריות הרבה שניתנת להם. כוחות שחם ומתנדבים עלולים לפגוע בדימוי המקצועי של משטרת ישראל, וכן ברמות הביצועים שהיא חותרת להשיג. כדי לעשות שימוש טוב ויעיל יותר במתנדבים, ובתוך כך לוודא שלא יוצבו בעמדות שבהן חוסר הניסיון והיעדר ההכשרה הפורמלית שלהם לא יקרינו לשלילה על כלל משטרת ישראל, צריכה המשטרה לעשות כמה צעדים.



סוגיית המתנדבים בישראל מורכבת וקשורה בהיסטוריה של ישראל, בנורמות שלה ובאיומים החיצוניים עליה לא פחות משהיא נוגעת ליעילות השיטור. תוכנית המתנדבים משרתת צרכים חברתיים נוספים פרט לתוצאות שיטור גרידא, וגם שיקולים פוליטיים עשויים שלא לתמוך בצמצום מספר המתנדבים. מהסיבות האלה חשוב מאוד שהמשטרה תגבש הצהרת משימה ברורה ויעדים מפורטים לשימוש במתנדבים. המהלך הזה חייב לכלול הצהרה ברורה המבהירה את מטרת כוח המתנדבים, את סוגי הפעילויות המתאימות למתנדבים ואת המבנה של כוח המתנדבים. על המשטרה לשקול כיצד יתרמו המתנדבים ליעילות שלה.

לצורך פיתוח הצהרת המשימה והיעדים יהיה על משטרת ישראל לאסוף מידע ממקורות רבים, ובהם מתנדבים פעילים, אנשים מן הקהילה ושוטרים. המידע שייאסף מהמקורות האלה עשוי לסייע בזיהוי הפעילויות המתאימות ביותר לקשת הכישורים שהמתנדבים מביאים עמם, וכן בזיהוי הצרכים של הקהילה והדרכים שלדעת המשטרה יהיו הטובות ביותר לשילוב המתנדבים בפעילויותיה. כדי להבטיח שהשוטרים יקבלו את המתנדבים, חשוב מאוד לשתף אותם בהגדרת המשימה והיעדים של כוח המתנדבים.

כבר כיום יש במשטרת ישראל הבחנה בין מתנדבים שמבצעים תפקידים מובחרים לבין מתנדבים שמספקים שירותים מסוגים אחרים. יש חשיבות להבחנה בין תפקידי מתנדבים שיש בהם ציפיות גבוהות לנוכחות ולביצועים לבין תפקידים שאינם דורשים זאת. מתנדבים מובחרים, שעברו סינון קפדני והכשרה גבוהה, יכולים לשרת כחלק מכוח המשטרה וליהנות מסמכות לגיטימית מסוימת על הציבור. אבל העקרונות לניהול יעיל של המשאב האנושי צריכים לחול הן על מתנדבים מובחרים כאלה והן על המתנדבים הממלאים תפקידים תובעניים פחות. הדרכים הטובות ביותר למנוע חריגות ולעודד ביצועים טובים בקרב המתנדבים אינן שונות מאלה שאמורות לחול על שאר השוטרים.<sup>1</sup> הן כוללות פליטת אנשים שאינם עומדים בדרישות, מתן הכשרה הולמת, פיקוח והנחיה, מתן משוב על ביצועים ואחריותיות, וגם תגמולים על התנהגות למופת. בלי קשר לרמת הפיקוח הישיר, כל המתנדבים צריכים להידרש להיות אחראים ולתת ת

<sup>1</sup> להרחבה על היסודות לניהול יעיל של המשאב האנושי ראו: Anderson, Ones, Sinangli, and Viswesvaran, (2002).

דין וחשבון על מעשיהם. משטרת ישראל אמורה להבהיר למתנדבים מה הציפיות שלה מהם ולספק להם משוב. על המשטרה לערוך בדיקות ביצועים סדירות גם למתנדבים בעמדות מובחרות יותר המחייבות השקעת זמן רב.

כדי שהמשטרה תוכל לא רק לנהל את המשאב האנושי הזה ביתר יעילות, אלא גם לספק בסיס להסבר מהם טיב ורמת המעורבות הנכונים למתנדבים במשימות שיטור, עליה לבצע ניטור מתמיד והערכה מתמשכת של המתנדבים ושל מגויסי שחם. אנו ממליצים לאסוף נתונים ממקורות אחדים, ובהם סקרים וראיונות עם מתנדבים, תגובות של קבוצות בקהילה, תיעוד תלונות הציבור, וכן ראיונות עם שוטרים שמפקחים על מתנדבים ושוטרים באופן כללי.

חשוב לציין כי מתוך כל כוחות המתנדבים שניתחנו במחקרנו, רק המתנדבים של דרום אפריקה לובשים מדים שלא ניתן להבדיל בינם לבין מדי השוטרים. בסביבה שבה שורר גם כך בלבול רב ביחס לתפקיד המשטרה, ויש בה תפישה בדבר שונות גדולה מאוד ברמת הביצועים של שוטרים שונים, ייתכן שראוי למשטרה לשקול אם מדיניות זו של חוסר-הבדל נתפש בין שוטרים מקצועיים לבין מתנדבים אכן משרתת את המשטרה כארגון או את המדינה במאמץ שלהן לשכנע את הציבור ביכולות של השוטרים המקצועיים.

**המלצה:** יש לגבש הצהרת משימה ויעדים ברורים לשימוש בכוח המתנדבים במשטרה. על המשטרה גם לדבוק בעקרונות המפתח של ניהול המשאב האנושי באמצעות סינון יעיל של מתנדבים לתפקידים מובחרים, התאמת המיומנויות לדרישות התפקיד, הקמת מסלולי הכשרה למתנדבים, פיקוח והנחיה, מתן משוב על ביצועים והקפדה על אחריותיות. יש לבחון את הצורך במדים שיאפשרו להבחין בין שוטרים למתנדבים, ולבצע ניטור מתמיד והערכה של יעילות מסלולי המתנדבים ומגויסי שחם.

### שימוש בנקודת מבט אסטרטגית לטיפול בסוגיית כוח האדם במשטרה

מכון ראנד לא התבקש לעסוק במישרין בסוגיות של כוח אדם, אבל חלק ממאמצי המחקר (כמו בדיקת המשאבים של משטרת ישראל לעומת משטרות אחרות, הטיפול ביישום מודל הצדק התהליכי וההשוואה בין משטרת ישראל ומשטרות אחרות בסוגיה של הפעלת מתנדבים במשטרה) הובילו בעקיפין לדיון בסוגיות האלה. איננו מצויים בעמדה שמאפשרת לנו להמליץ לדוגמה שהמשטרה תגביר באופן ניכר את השימוש באזרחים, ששיעורם בכלל כוח האדם של משטרת ישראל לא עלה מעולם על 5 אחוזים, שהם הרבה פחות מ- 25 עד 35 האחוזים שמועסקים ברוב המשטרות בארצות הברית.<sup>2</sup> אחרי הכל, הדרישות ממשטרת ישראל שונות, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתפקיד שהיא ממלאת במצבי חירום לאומיים. בדומה לכך, אין לנו בסיס לשפוט את רמת המתנדבים, ואת התפקידים המתאימים להם בביצוע מנעד משימות השיטור בישראל. עם זאת, אין ספק שמשטרת ישראל תצא נשכרת אם תחליט לבצע בכוחות עצמה הערכות כאלה.

גיוס שוטרים צריך להיעשות בהתאם ליעדים שמדינת ישראל מציבה למשטרה, למשימות שהשוטרים מתבקשים לבצע, ולפעילויות שהם מבצעים כדי להשיג את היעדים הללו. אם משטרת ישראל מעוניינת לשמור על רמת היעילות שהיא מצפה מעצמה, עליה להשתית על הבסיס הזה, כל הכרעה שתקבל בסוגיות כמו מספר השוטרים הדרוש, קטגוריות שונות של שוטרים ותנאי ההעסקה של השוטרים.

חשוב שהמשטרה תשקול ביצוע ניתוח קפדני של התפקידים בה, כדי להשיג התאמה טובה יותר בין משאבי כוח האדם שלה ויעדיה האסטרטגיים. ניתוח כזה צריך לבחון

- ניסיון וכישורים הנדרשים להגשת מועמדות לתפקידים שונים
- דרישות מינימום להכשרה ראשונית ולהכשרה מתמשכת
- מי יבצע את התפקיד טוב יותר – שוטר או אזרח
- האם התפקיד מתאים למתנדב או למגויס שחם

<sup>2</sup> מהפרסומים של משרד המשפטים האמריקאי על נושאי ניהול אכיפה עולה כי כשליש מהמועסקים במשטרות מקומיות ובמשרדי שריפים בארצות הברית ב-2007 היו אזרחים. ראו: US Department of Justice, undated, p. 8.

• הליכי מיון וקידום.

**המלצה:** משטרת ישראל צריכה לבצע ניתוח תפקידים שמטרתו להתאים את התפקידים, ההכשרה, דרישות התפקיד והליכי הגיוס והמיון ליעדים של המשטרה, למשימותיה ולאסטרטגיות שלה.

## שיפור כושר ההרתעה של השיטור

טבלה 4.4 מסכמת את המלצותינו לשיפור כושר ההרתעה של השיטור.

### תכנון התערבויות של הרתעה ממוקדת

במקום אחר במסמך זה תיארנו את הערך הנמוך של ההרתעה הכללית, שאינה מתמקדת בבעיית פשיעה ספציפית. לעומת זאת, שימוש בהרתעה ממוקדת עשוי לשפר את מעמדה של משטרת ישראל בקרב הציבור. הרתעה ממוקדת, כשהיא נעשית כהלכה, כרוכה ביצירת שותפויות עם אנשים וארגונים מתוך הקהילה, ועשויה לחייב התאמות ושינויים מבניים כדי להבטיח את יעילותה. בקצרה, פעילויות הרתעה ממוקדת יכולות גם לתמוך בשיטור הקהילתי וגם להיות מרכיב חשוב בו. בפרק 3 הבאנו את מודל SARA (סריקה-ניתוח-מענה-הערכה) כדוגמה לשיטור מוכוון-בעיה הקשור הן להרתעה והן לשיטור קהילתי. מודל SARA בולט בשימוש הרב שהוא עושה בנתונים, בניתוח ובהערכה

טבלה 4.4  
המלצות: הרתעה

תחום	המלצה
הרתעה	<ul style="list-style-type: none"> <li>גיבוש התערבויות של הרתעה ממוקדת, והפחתת ההישענות על הליכים המעוגנים בתיאוריות של הרתעה כללית</li> </ul>
למידה ארגונית	<ul style="list-style-type: none"> <li>פיתוח מסד נתונים של דפוסי עבודה מיטביים לשיטות והליכים של הרתעה ממוקדת בישראל</li> </ul>

מדודה של תוצאות השיטור. מעצם טבעו, "מודל SARA" נוטה להתמקד בבעיות ברמת הקהילה, או ברמה נמוכה יותר. בהתאם לכך, התערבויות מסוג SARA מאפשרות להעריך את יעילות המשטרה ברמת הקהילה (ברמה התת מדינית). היעילות המשטרית בפתרון דאגות קהילתיות צריכה לעמוד במוקד של ההתערבות המניעתית הזו. בגישת SARA נעשה שימוש רב בטיפול בקשת רחבה של בעיות, ובהן סחר בסמים המתנהל תחת כיפת השמים, היווצרות מחנות של חסרי בית באזורים עירוניים, גנבת אופניים, רעש בשכונות מגורים ופשיעה של כנופיות (problem-oriented Center for policing, 2011). יש שפע של חומרי הדרכה נגישים ומועילים בנושא הזה (Clarke and Eck, 2003).

**המלצה:** על המשטרה לפתח תוכנית למיסוד גישת SARA (או גישה אחרת מבוססת מחקרים) ברמת המחוז או המרחב. יש להקים צוות פיקוח ארצי לתוכנית הרתעה וצוות מחקר הרתעה כדי לוודא שההתערבויות המתוכננות עונות על צורכי הציבור, מבוססות על ניתוח אמפירי קפדני של הבעיה, מותאמות לטיפול בבעיה הספציפית, וכפופות להערכה זהירה ולהתאמות מתבקשות תוך כדי התהליך.

**הקמת מוד נתונים של שיטות עבודה מוצלחות (best practices database)**  
ארגון שיטור שמכוון את עצמו לשיטות שיטור מוכונות-בעיה כמו מודל SARA, ורוצה לתרגם את השיטות האלה לפעולות, חייב להפוך לארגון לומד. המאמצים המרשימים שמשטרת ישראל כבר עשתה כדי לשלב נתונים על פעילויות, ביצועים ותוצאות, מציבים אותה בעמדה נוחה לעשות עוד צעד בתחום הזה, ולשקול את האפשרות להקים ארכיון מיטביים שיטות עבודה מוצלחות שיגביר את יעילותה בכל המדינה. רמת הארגון המתחייבת מההמלצה הקודמת תספק בסיס לכך.

**המלצה:** יש לתעד את כל התוצאות – הן המוצלחות והן הלא מוצלחות. צוות הפיקוח הארצי לתוכנית ההרתעה אמור לבחון את הנתונים

באופן מחקרי ולהמליץ על פעולות ועל נוהלים מיטביים כדי להבטיח ניצול יעיל של המשאבים כאשר בעיה מסוימת חוזרת, או כאשר בעיה מתפתחת באזור אחר במדינה.

## הצעדים הבאים

אנו סבורים שכל ההמלצות שלנו הן מרכיבים חשובים בתוכנית להבטחת שיטור יעיל לישראל. ההמלצות האלה עלולות להרתיע בהיקפן, אבל חשוב להבין כי ניתן ליישם אותן בהדרגה לאורך זמן. במקרים רבים, יש בהן גם מרכיבים לטווח קצר וגם מרכיבים לטווח ארוך. אנו ממחישים את הנקודה הזאת באמצעות הצעדים שאנו ממליצים לנקוט כדי לממש את

### טבלה 4.5

#### צעדים לכינון מודל של צדק תהליכי

תוצאה	פעולות לטווח הקצר	פעולות לטווח הארוך
להבטיח שכל הנהלים הוגנים, שקופים ולא מוטים	בדיקה ותקנון מדיניות ונהלים	פרסום מדיניות ונהלים כדי להפגין הגינות
	שינוי מדיניות ונהלים מוטים	הקמת מערכת שתאפשר לציבור להשגיח על פעולות המשטרה, ושילובה במערכת מפנה
	מעקב אחר פעולות ההדרכה ווידוא שההליכים המשטרתיים מתוקנים	
נקיטת צעדים לביצוע ההליכים בצורה הוגנת, חסרת הטיות ושקופה	הדרכת שוטרים בהענקת יחס הוגן, גלוי ולא מוטה	פרסום נתונים על מדיניות ונהלים כדי להראות שהם מיושמים באופן הוגן וחסר הטיות
	בקרה על פעילות השוטרים בשטח	פרסום מידע על שוטרים יחידים שנשאו באחריות למעשיהם; שילוב מדדים במערכת מפנה
	יצירת מערכת של שכר ועונש כתמריץ לשוטרים לפעול על פי הכללים	

## טבלה 4.6

### צעדים להשגת הרתעה ממוקדת

תוצאה	פעולות בטווח הקצר	פעולות בטווח הארוך
יצירת מוקד הרתעה המבוסס על מודל SARA ברמת המחוז, הנפה והתחנה	הקמת צוות חדש להפעלה ופיקוח על הפרויקט	עריכת מחקר על היעילות של שיטות הרתעה שונות
	הכשרת מפקדים במערכת SARA (או בהליכים אחרים מבוססים מחקרית לפתרון בעיות)	שילוב המדדים במערכת מפנה
	הגשת הצעות והקפדה על אחריות של מפקדים	
הקמת מסד נתונים מבוסס מחקר לדפוס עבודה מיטביים	איסוף נתונים מכל הפרויקטים כדי לזהות הצלחה של פרויקטים ספציפיים ושל מרכיבים ספציפיים בפרויקטים	הפצת מידע על תוכניות מועילות
	עידוד המפקדים לאמץ דפוס פעולה יעילים שזוהו במחקרים	
		שילוב המדדים במערכת מפנה

שתי ההמלצות העיקריות שלנו – הנהגת מודל של צדק תהליכי לשיטור בישראל ומעבר מהרתעה כללית להרתעה ממוקדת.

טבלה 4.5 מציגה פעולות מיידיות ופעולות ארוכות טווח יותר המיועדות לכינון מודל של צדק תהליכי. צעדים אלה נובעים במישרין מהמלצותינו. טבלה 4.6 מציגה את הצעדים הנחוצים למימוש מדיניות של הרתעה ממוקדת.

מסקנתנו היא שנקיטת צעדים כאלה תאפשר למדינת ישראל למשטרה שלה להשתפר ולשמור על רמה גבוהה של יעילות גם בשנים הבאות.





## סיכום: אימוץ עמדה חדשה לשיטור בישראל

כיום יש חוסר התאמה בין הפעולות שמשטרת ישראל עושה לבין הציפיות של הציבור מהמשטרה. חלק מהפער הזה נובע מחוסר הבנה, שאפשר לתקנו הן באמצעות הזרמת מידע על הצלחות המשטרה ועל מעשי גבורה והקִרְבָּה של אנשיה והן באמצעות פרסום מידע על מדיניות המשטרה ונהליה. עם זאת, במשטרת ישראל יש מי שטוענים כי לא די בכך וכי חשוב שהמשטרה תפעל להשגת התאמה טובה יותר בין פעילותה ותרבותה לבין ציפיות רוב הציבור ממנה. יתר על כן, ייתכן מאוד שמאמצים כאלה יגדילו את הצלחת המשטרה לא רק במונחים של שביעות רצון הציבור, אלא גם במונחים של שיתוף פעולה עם המשטרה בחקירות, של יחס האזרחים אל השוטרים המבצעים את תפקידם ושל איכות כוח האדם שניתן לגייס למשטרה.

דו"ח זה סיפק שורה של המלצות שעלו מתוך הניתוחים, התצפיות והדיונים שערכנו על דפוסי הפעולה של המשטרה בישראל בשילוב הידע הרלוונטי שנצבר על כוחות משטרה אחרים בעולם. המטרה הכוללת שלנו היא שיפור יעילות השיטור בישראל במלוא מובן המילה. ההמלצות שלנו תומכות אלה באלה ויש לשקול אותן ביחד. בה בעת הן כוללות שתי הצעות עיקריות:

- אימוץ מודל של צדק תהליכי לשירות הציבור ולניהול אינטראקציות עם הציבור בעת ביצוע פעילויות משטרתיות

- הרחבת השימוש במידע כדי לתמוך בהרתעה ובפעילות משטרתית ממוקדות יותר, והפחתת השימוש בהרתעה כללית.

**צדק תהליכי** הוא מונח כללי לתיאור דפוסים של עבודת שיטור המבטיחים שהאינטראקציות עם המשטרה יתפשו בציבור כהוגנות וצודקות. כדי להשיג אותו יש צורך בפיתוח סטנדרטים ותרבות משטרתית שדורשים עקביות ואחידות בטיפול באזרחים, ללא קשר לזהות האדם המעורב באירוע והשוטר שמטפל בו. פירוש הדבר הוא התייחסות הולמת ומכבדת לכל האזרחים, כאשר התייחסות כזאת יכולה לבוא לידי ביטוי בהקשבה סבלנית תוך ניסיון להבין את הבעיה מנקודת המבט של האזרח, במתן הסבר על הנהלים והתקדמות הטיפול, ובמתן מידע מדויק לאזרח. אחד הממצאים במחקרנו הוא שבקרב הציבור בישראל, ולא רק בקהילות המיעוטים בה, שולטת התפישה שלא זה המצב כיום. אנו סבורים כי זהו גורם משמעותי לתלונות והחייכוכים הקיימים בין המשטרה והקהילות שהיא משרתת. חשוב גם לציין כי הקהילות עצמן יכולות לפעול כשותפות עם המשטרה בהבאת השינוי הנדרש.

בעבודתנו בישראל מצאנו גם כי בישראל, כמו במקומות אחרים, ניצול המשאבים בגישת ההרתעה הכללית אינו יעיל או מועיל בהשוואה להרתעה הממוקדת יותר, העושה שימוש טוב יותר במידע ובניתוח כדי להפנות משאבי שיטור לבעיות ולמטרות ספציפיות. המשטרה בישראל יכולה כבר כיום לפרוס את נכסיה הקיימים באופן שייטיב לנצל את יכולותיה באיסוף נתונים ובהערכתם.

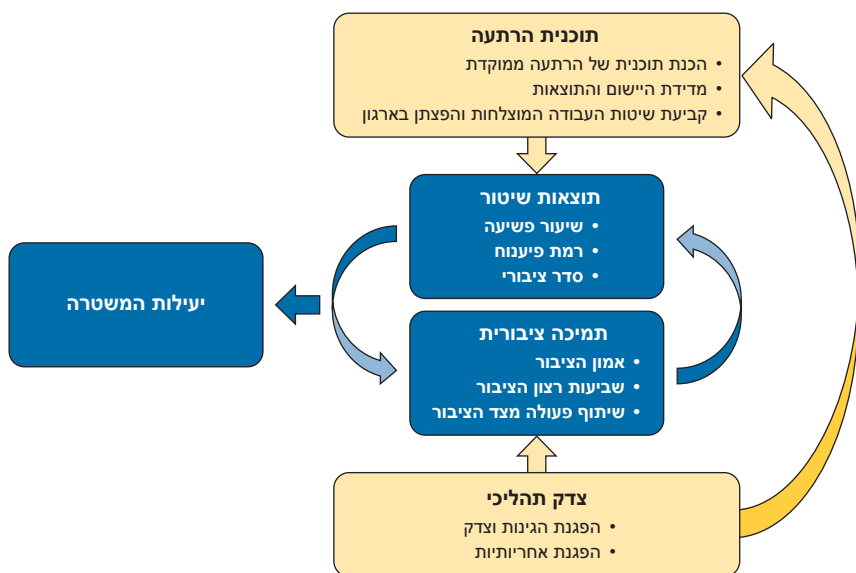
כדי לממש במלואו את הפוטנציאל הזה לא יהיה די בשינוי דגשים ונהלים. כמו בארגוני שיטור אחרים שעברו לעמדת הרתעה ממוקדת, גם משטרת ישראל עשויה לצאת נשכרת מהישענות על סיוע של מוסדות חיצוניים (אקדמיים או אחרים) למחקר וניתוח כדי להשלים את יכולותיה הפנימיות בעריכת הניתוחים הנחוצים וביישומם. אבל מעבר לכך, יידרש גם שינוי ממשי בתרבות הארגון ובהיקף השילוב בין ובתוך חטיבותיו השונות, ובין השטח להנהגת המטות.

איור 5.1 מדגים כיצד העברת הדגש אל מודל של צדק תהליכי ואל תוכנית של הרתעה ממוקדת עשויה להשפיע על שני המנועים העיקריים

של היעילות המשטרתית הנתפשת – תמיכת הציבור ותוצאות השיטור. האירור מציג גם את המרכיבים העיקריים להשגת השינוי. ביצוע שינויים מרחיקי לכת בתרבות ובעשייה של ארגון שיטור, ויהיה הארגון הזה אשר יהיה, הוא בגדר אתגר גדול; והסיכויים שהשינויים האלה ייעשו אינם רבים אם אין תמיכה ברורה של הנהגת הארגון ברפורמה, ואם אין אמות מידה ומדדים אובייקטיביים לביצועים, אסטרטגיות גיוס ותקני הכשרה המבטיחים את רמות הכשירות הנחוצות לעמידה בדרישות השיטור החדשות ואחריותיות כלפי חוץ. העובדה שמשטרת ישראל והמשרדים השותפים לה יזמו את הפרויקט המתואר במחקר הזה, היו מוכנים לעסוק בבחינה נרחבת ומעמיקה של היבטים כה רבים בעבודת השיטור, והפגינו כבר במהלך העבודה שלנו נטייה מובהקת לתמורה ושינוי, מעידה כי המשטרה ושותפיה בממשלה מוכנים להיענות לאתגרים האלה.

## איור 5.1

תפקיד הצדק התהליכי וההרתעה הממוקדת בשיפור יעילות המשטרה





- Abadie, Alberto, Alexis Diamond, and Jens Hainmueller, "Synthetic Control Methods for Comparative Case Studies: Estimating the Effect of California's Tobacco Control Program," *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 105, No. 490, June 2010, pp. 493–505.
- Anderson, Niel, Deniz S. Ones, Handan Kepir Sinangil, and Chockalingam Viswesvaran, eds., *Handbook of Industrial, Work, and Organizational Psychology*, Vol. 1, *Personnel Psychology*, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2002.
- Ayling, Julie, "Force Multiplier: People as a Policing Resource," *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*, Vol. 32, No. 1, January 2007, pp. 73–100.
- Bayley, David H., "Law Enforcement and the Rule of Law: Is There a Tradeoff?" *Criminology and Public Policy*, Vol. 2, No. 1, November 2002, pp. 133–154.
- Ben-Porat, Guy, and Fanny Yuval, "The Police and Arab Society in Israel: Opinions, Expectations, and Needs," in Besorah Rogev, ed., *Leading Research Findings 2009: Research Papers and Literature Review About Policing Practice in Israel* [in Hebrew], Jerusalem: Israel Police Division of Planning and Organization, 2009, pp. 133–143.
- Ben-Porat, Guy, and Fanny Yuval, "Minorities in Democracy and Policing Policy: From Alienation to Cooperation," *Policing and Society*, Vol. 22, No. 2, November 2011.
- Birzer Michael L., "The Theory of Andragogy Applied to Police Training," *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 26, No. 1, 2003.
- Blakemore, Jerome L., David Barlow, and Deborah L. Padgett, "From the Classroom to the Community: Introducing Process in Police Diversity Training," *Police Studies*, Vol. 18, No. 1, 1995, pp. 71–83.
- Bowling, Ben, and Coretta Phillips, "Policing Ethnic Minority Communities," in Tim Newburn, ed., *Handbook of Policing*, Devon, UK: Willan Publishing, 2003, pp. 528–555.

Brown, Ben, and Wm. Reed Benedict, "Perceptions of the Police: Past Findings, Methodological Issues, Conceptual Issues and Policy Implications," *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 25, No. 3, 2002, pp. 543–580.

Center for Problem-Oriented Policing, "Goldstein Awards 2011," web page, 2011. As of January 10, 2013:  
<http://www.popcenter.org/library/awards/goldstein.cfm?browse=abstracts&year=2011>

Centre of Excellence in Policing and Security, Queensland Community Engagement Trial (QCET), website, 2013. As of January 18, 2013:  
<http://www.ceps.edu.au/programs/vulnerable-communities/queensland-community-engagement-trial--qcet->

Clarke, Ronald V., and John E. Eck, *Become a Problem Solving Crime Analyst: In 55 Small Steps*, London: Jill Dando Institute of Crime Science, University College, 2003. As of January 11, 2013:  
<http://www.popcenter.org/library/reading/pdfs/55stepsUK.pdf>

Cochran, Joshua C., and Patricia Y. Warren, "Racial, Ethnic, and Gender Differences in Perceptions of the Police: The Salience of Officer Race Within the Context of Racial Profiling," *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 28, No. 2, May 2012, pp. 206–277.

Davids, Cindy, *Conflict of Interest in Policing: Problems, Practices, and Principles*, Sydney: Sydney Institute of Criminology Monograph Series, No. 26, 2008.

Davis, R. C., G. Cordner, C. Hartley, R. Newell, and C. Ortiz, *Striving for Excellence: Technical Report on Field Testing a Suite of Standardized Performance Measures*, Washington, D.C.: Bureau of Justice Assistance, U.S. Department of Justice, 2010.

Davis, Robert C., and Nicole J. Hendricks, "Immigrants and Law Enforcement: A Comparison of Native-Born and Foreign-Born Americans' Opinions of the Police," *International Review of Victimology*, Vol. 14, No. 1, January 2007, pp. 81–94.

European Social Survey, website, 2012. As of January 11, 2013:  
<http://www.europeansocialsurvey.org/>

Gaston, Kevin, and Jackie A. Alexander, "Effective Organisation and Management of Public Sector Volunteer Workers: Police Special Constables," *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14, No. 1, 2001, pp. 59–74.

Gould, Larry, "Can an Old Dog Be Taught New Tricks? Teaching Cultural Diversity to Police Officers," *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, Vol. 20, No. 2, 1997, pp. 339–356.

Graber, Doris A., *Crime News and the Public*, New York: Praeger, 1980.

Graduate Institute of International Studies, *Small Arms Survey 2007: Guns and the City*, Cambridge, UK.: Cambridge University Press, 2007.

Hasisi, Badi, and Ronald Weitzer, "Police Relations with Arabs and Jews in Israel," *British Journal of Criminology*, Vol. 47, No. 5, September 2007, pp. 728–745.

Hermann, Tamar, Nir Atmor, Ella Heller, and Yuval Lebel, *Israel Democracy Index 2012*, Jerusalem: Israel Democracy Institute, 2012.

Hinds, Lyn, "Youth, Police Legitimacy and Informal Contact," *Journal of Police and Criminal Psychology*, Vol. 24, No. 1, March 2009, pp. 10–21.

Home Office (United Kingdom), *Building Communities, Beating Crime: A Better Police Service for the 21st Century*, November 2004. As of January 16, 2013: <http://www.archive2.official-documents.co.uk/document/cm63/6360/6360.pdf>

Ivkovic, Sanja Kutnjak, and Tara O'Connor Shelley, "The Contours of Police Integrity Across Eastern Europe: The Case of Bosnia and Herzegovina and the Czech Republic," *International Criminal Justice Review*, Vol. 18, No. 1, March 2008, pp. 59–82.

Klockars, Carl B., Sanja Kutnjak Ivkovich, and Maria R. Haberfeld, *Enhancing Police Integrity*, Washington, D.C.: National Institute of Justice, December 2005.

Klockars, Carl B., Sanja Kutnjak Ivkovich, William E. Harver, and Maria R. Haberfeld, *The Measurement of Police Integrity*, Washington, D.C.: National Institute of Justice, May 2000.

Macpherson, William, "The Stephen Lawrence Inquiry: Report of an Inquiry by Sir William Macpherson of Cluny," London: The Stationary Office, February 1999. As of January 10, 2013: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm42/4262/4262.htm>

Maguire, Edward, and William Wells, *Implementing Community Policing: Lessons from 12 Agencies*, Washington, D.C.: Office of Community Oriented Policing Services, 2009.

Mastrofski, Stephen D., "Policing for People," *Ideas in American Policing*, March 1999. As of January 18, 2013: <http://www.policefoundation.org/content/policing-people>

McCombs, Maxwell, *Setting the Agenda: The Mass Media and Public Opinion*, Cambridge, UK: Polity Press, 2004.

Miller, Joel, Robert C. Davis, Nicole J. Henderson, John Markovic, and Christopher Ortiz, "Measuring Influences on Public Opinion of the Police Using Time-Series Data: Results of a Pilot Study," *Police Quarterly*, Vol. 8, No. 3, 2005, pp. 394–401.

Murphy, Kristina, and Adrian Cherney, "Understanding Cooperation with Police in a Diverse Society," *British Journal of Criminology*, Vol. 52, No. 1, January 2012, pp. 181–201.

Northern Ireland Policing Board, "Policing and Community Safety Partnerships," web page, 2012. As of January 10, 2013:

[http://www.nipolicingboard.org.uk/index/our-work/policing\\_and\\_community\\_safety\\_partnerships.htm](http://www.nipolicingboard.org.uk/index/our-work/policing_and_community_safety_partnerships.htm)

Pelfrey, William V., Jr., "The Inchoate Nature of Community Policing: Differences Between Community Policing and Traditional Police Officers," *Justice Quarterly*, Vol. 21, No. 3, September 2004, pp. 579–601.

Rain, John W., and Eileen Dunstan, "Enhancing Accountability in Local Policing," *Policing*, Vol. 1, No. 3, 2007, pp. 327–341.

Reaves, Brian A., *Local Police Departments, 2007*, Bureau of Justice Statistics, NCJ 231174, December 2, 2010. As of January 11, 2013:

<http://bjs.ojp.usdoj.gov/index.cfm?ty=pbdetail&iid=1750>

Reisig, Michael, "Procedural Justice and Community Policing—What Shapes Residents' Willingness to Participate in Crime Prevention Programs?" *Policing*, Vol. 1, No. 3, 2007, pp. 356–369.

Ridgeway, Greg, *Analysis of Racial Disparities in the New York Police Department's Stop, Question, and Frisk Practices*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-534-NYCPF, 2007. As of May 22, 2013:

[http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR534.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR534.html)

Ridgeway, Greg, Terry L. Schell, Brian Gifford, Jessica Saunders, Susan Turner, K. Jack Riley, and Travis L. Dixon, *Police-Community Relations in Cincinnati*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MG-853-CC, 2009. As of January 10, 2013:

<http://www.rand.org/pubs/monographs/MG853.html>

Rogev, Besorah, ed., *Leading Research Findings 2009: Research Papers and Literature Review About Policing Practice in Israel* [in Hebrew], Jerusalem: Israel Police Division of Planning and Organization, 2009.



Rosenbaum, Dennis P., Amie M. Schuck, Sandra K. Costello, Darnell F. Hawkins, and Marianne K. Ring, "Attitudes Toward the Police: The Effects of Direct and Vicarious Experience," *Police Quarterly*, Vol. 8, No. 3, September 2005, pp. 343–365.

Sauerman, Adri, and Sanja Kutnjak Ivkovich, "Measuring the Integrity of the South African Police Service During Transitional Times," *Acta Criminologica*, Vol. 2, 2008, pp. 21–39.

Sozer, Mehmet Alper, and Alida V. Merlo, "The Impact of Community Policing on Crime Rates: Does the Effect of Community Policing Differ in Large and Small Law Enforcement Agencies?" *Police Practice and Research*, February 2012, pp. 1–16.

Stenning, Philip C., "Policing the Cultural Kaleidoscope: Recent Canadian Experience," *Police and Society*, No. 7, 2003, pp. 13–47.

Tita, George, K. Jack Riley, Greg Ridgeway, Clifford A. Grammich, Allan Abrahamse, and Peter W. Greenwood, *Reducing Gun Violence: Results from an Intervention in East Los Angeles*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, MR-1764-1-NIJ, 2003. As of January 21, 2013:  
[http://www.rand.org/pubs/monograph\\_reports/MR1764-1.html](http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1764-1.html)

Topping, John R., "Diversifying from Within: Community Policing and the Governance of Security in Northern Ireland," *British Journal of Criminology*, Vol. 48, No. 6, 2008, pp. 778–797.

Tyler, Tom R., "Enhancing Police Legitimacy," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 593, No. 1, 2004, pp. 84–99.

Tyler, Tom R., and Cheryl J. Wakslak, "Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority," *Criminology*, Vol. 42, No. 2, May 2004, pp. 253–281.

U.S. Department of Justice, "Community Policing Defined," Community Oriented Policing Services website, undated. As of January 10, 2013:  
<http://www.cops.usdoj.gov/default.asp?item=36>

U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, Bureau of Justice Statistics, *Law Enforcement Management and Administrative Statistics (LEMAS)*, 2007 [Computer file], Ann Arbor, Mich.: Inter-University Consortium for Political and Social Research [distributor], ICPSR31161-v1, 2007. As of May 22, 2013:  
<http://www.icpsr.umich.edu/icpsrweb/NACJD/series/92/studies/31161>

Vigoda, Eran, and Shlomo Mizrachi, *Israel Public Sector Performance: Survey of Citizens and National Estimates 2012* [in Hebrew], Beersheva: Guilford Glazer School of Business and Management, Ben-Gurion University of the Negev, 2012.

Wakefield, Alison, "Carry on Constable? Revaluing Foot Patrol," *Policing*, Vol. 1, No. 3, September 2007, pp. 342–355.

Walker, Samuel, *The New World of Police Accountability*, Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications, 2005.

Walker, Samuel, Geoffrey P. Alpert, and Dennis J. Kenney, *Early Warning Systems: Responding to the Problem Police Officer*, National Institute of Justice Research Brief, July 2001.

Weitzer, Ronald, "Incidents of Police Misconduct and Public Opinion," *Journal of Criminal Justice*, Vol. 30, No. 5, September–October 2002, pp. 397–408.

Weitzer, Ronald, and Badi Hasisi, "Does Ethnic Composition Make a Difference? Citizens' Assessments of Arab Police Officers In Israel," *Policing and Society*, Vol. 18, No. 4, December 2008, pp. 362–376.

Weitzer, Ronald, and Steven A. Tuch, "Perceptions of Racial Profiling: Race, Class and Personal Experience," *Criminology*, Vol. 40, No. 2, May 2002, pp. 435–456.

Wilson, Jeremy M., and Amy G. Cox, *Community Policing and Crime: The Process and Impact of Problem-Solving in Oakland*, Santa Monica, Calif.: RAND Corporation, TR-635-BPA, 2008. As of January 11, 2013: [http://www.rand.org/pubs/technical\\_reports/TR635.html](http://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR635.html)

Yanay, Uri, "Co-Opting Vigilantism: Government Response to Community Action for Personal Safety," *Journal of Public Policy*, Vol. 13, No. 4, October 1993, pp. 381–396.

Yanich, Danilo, *Crime, Community and Local TV News: Covering Crime in Philadelphia and Baltimore*, Newark, Del.: Center for Community Development and Family Policy and Center on Crime, Communities and Culture, University of Delaware, 1998.

Yogev, Dikla, *Public Attitudes Toward the Israel Police 2010* [in Hebrew], Tel Aviv: Ministry of Public Security, 2010.