

העיקר במחקר 2020

אסופת מאמרים בנושאי משטרה



פתח דבר

קוראים יקרים,

כמדי שנה, גם בשנה מאתגרת זו, בחרנו להגיש לכם אסופת מאמרים ומחקרים נבחרים לשנת 2020, תמצית נבחרת מפרי עבודתם לאורך השנה של אנשי מחלקת אסטרטגיה ושותפינו לעשייה מהאקדמיה.

הפרק הראשון, "אקטואליה בשיטור", דן בסוגיות מגוונות שהעסיקו את משטרת ישראל בשנה החולפת. עוד בכתב העת לשנה זו כיהא לתקופת זו, תקופת משבר הקורונה, מוצג מאמר דעה המבקש להאיר צד אחר, מוכר פחות לציבור, של השירות הפנימי אותו הגישה מחלקת אסטרטגיה ומחקר של משטרת ישראל למקבלי ההחלטות בארגון במהלך תקופת הקורונה.

הפרק השני, תפיסת האמו"ן – "אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי" מאגד שישה מחקרים המרכיבים יחדיו עבודת מחקר תלת שנתית ראשונה מסוגה וחדשנית בהיקפה ובעומקה, בהובלת פרופ' דיוויד וויסבורד, חתן פרס ישראל לקרימינולוגיה ופרופ' באדי חסייסי, ראש המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית וחוקרים בכירים נוספים. המחקר מלווה סוגיות יסוד ברפורמת האמו"ן לאורך השנים מאז תחילתה, ומבקש להעריך את הטיפול המשטרתי ויעילותו ברמת תחנת המשטרה בכל אחת מתופעות הפשיעה שהוגדרו כמטרידות את האזרח הנורמטיבי.

ולבסוף, אני מוצאת חובה נעימה להודות לסנ"צ מיה זיסו, אשר ניהלה במקצועיות ובאופן מעורר הערכה את כתיבת מרבית המחקרים באסופה זו ופורשת משורות הארגון לאחר שלושה עשורים של עשייה מבורכת. תודות לסנ"צ מיכל דיין-בן זקרי, ראש מדור מחקר ומדיניות הנכנסת אשר עומדת בראש הפקת אסופה זו, לרפ"ק טל גוטפריד-עוז, קצינת מדור מחקר ומדיניות, על הבאת כתב-העת בתצורתו הנוכחית והמכובדת לדפוס, וכן לכל כותבי המאמרים ולאנשי מחלקת אסטרטגיה.

את החוברת ניתן למצוא גם באתר האינטרנט של משטרת ישראל, בכתובת www.police.gov.il אגף תכנון וארגון/פרסומים.

בברכה,

לילך לאופמן גברי, נצ"מ

רמ"ח אסטרטגיה



דבר רמ"ד מחקר ומדיניות

באסופת מאמרים ומחקרים לשנת 2020 בחרנו להתמקד בנושאים ובמחקרים המבטאים תחומי אקטואליה בשיטור לצד פרק מחקרים שהינו תוצרי עבודת המחקר התלת-שנתי בנושא אמו"ן.

הפרק הראשון, **"אקטואליה בשיטור"** כולל מחקרים שנערכו עלי ידי מדור מחקר ומדיניות במחלקת אסטרטגיה, תוך שיתופי פעולה מקצועיים בתוך הארגון ומחוצה לו. המאמר הראשון עוסק בעלות הפשיעה בישראל. המאמר הוא תמצית עבודה מקיפה יותר של צוות חוקרים בראשות פרופ' אודי ניסן אשר תכליתה להבין את משמעותיות עלות הפשיעה למשק הישראלי ולסייע בבחינת הקצאת המשאבים הרצויה להתמודדות עם הפשיעה על גווניה. המאמר השני, שנכתב על ידי עוזר מחקר בבית הספר למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית, כהמשך למחקר הראשון, סוקר את היקפי הפשיעה הכלכלית ועלותה למשק. המאמר השלישי, שנכתב על ידי רמ"ח אסטרטגיה, הוא מאמר דעה הדן בעבודת המשטרה בצל נגיף הקורונה. המאמר הרביעי, עוסק במצלמות הגוף שהוטמעו בכלל הארגון והינן חלק אינטגרלי בעבודת השיטור כיום. המאמר החמישי, עוסק בעולם המתנדבים בארגוני משטרה בעולם, בוחן את תמונת המצב במשטרת ישראל ומציג המלצות לשיפור וייעול המערך. המאמר השישי, הסוגר פרק זה, עוסק במערכות מדידת ביצועים במשטרה.

הפרק השני, **תפיסת האמו"ן - "אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי"** הינו אסופת מחקרים המלווים סוגיות יסוד ברפורמת האמו"ן לאורך השנים מאז תחילתה, ומבקשים להעריך את הטיפול המשטירי ויעילותו ברמת תחנת המשטרה בכל אחת מתופעות הפשיעה שהוגדרו כמטרדות את האזרח הנורמטיבי ובסוגיית אמון הציבור במשטרת ישראל.

כולי תקווה כי תמצאו עניין במאמרים אשר בחוברת זו וכי אלו ישפכו אור על נושאי עיסוק מרכזיים ומשמעותיים המצויים במוקד העשייה של משטרת ישראל.

מיכל דיין-בן זקרי, סנ"צ

רמ"ד מחקר ומדיניות



תוכן עניינים

- 1 פתח דבר - רמ"ח אסטרטגיה.....
- 3 דבר רמ"ד מחקר ומדיניות.....

אקטואליה בשיטור בישראל

- 9 עלות הפשיעה בישראל.....
- פרופ' אודי ניסן, ד"ר יקטרינה יז'מסקי וצוות המחקר
- 37 היקפי הפשיעה הכלכלית ועלותה למשק - סקירת ספרות והמלצות להמשך.....
- מר יותם סמואל
- 63 מאמר דעה - שיטור מבוסס ממצאים בצל נגיף הקורונה.....
- נצ"מ לילך לאופמן-גברי
- 71 מצלמות גוף במחוז תל אביב - מחקר מלווה.....
- רפ"ק אלון הולנברג, רפ"ק רות כהן, פקד יהודה קייסי
- 102 מערך המתנדבים במשטרת ישראל.....
- תנ"צ (גימ') ד"ר עמיקם הרפז, רפ"ק טל גוטפריד-עוז, פקד יהודה קייסי, פקד ד"ר אולגה אנטל קטייב, סנ"צ ענת שריג
- 121 מערכות מדידת ביצועים במשטרה.....
- ד"ר יקטרינה יז'מסקי

רפורמת אמו"ן (אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי)

- 149 הקדמה.....
- 151 תודות.....
- 152 מיסוד שיטור מוכוון בעיות - הערכה של רפורמת "אמו"ן בישראל - תקציר מנהלים.....
- פרופ' דייוויד וייסבורד, פרופ' באדי חסיסי, ד"ר יעל ליטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל, גב' שני תשובה
- 167 מחקר הערכת תכנית אמו"ן - סל עבירות פע"ר.....
- ד"ר יעל ליטמנוביץ, פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דייוויד וייסבורד, גב' שני תשובה
- 197 מחקר הערכת תכנית אמו"ן - סל עבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש.....
- פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דייוויד וייסבורד, יעל ליטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל, גב' שני תשובה, גב' טאינה טרכטנברג
- 226 מחקר הערכת תכנית אמו"ן - טיפול משטרת ישראל בעבירות ירי בחברה הערבית.....
- ד"ר יעל ליטמנוביץ, פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דייוויד וייסבורד, גב' שני תשובה
- 247 מחקר הערכת תכנית אמו"ן - עבירות אלימות.....
- פרופ' באדי חסיסי, ד"ר יעל ליטמנוביץ, פרופ' דייוויד וייסבורד, גב' שני תשובה, גב' טאינה טרכטנברג
- 283 ניתוח עמדות הציבור כלפי המשטרה בחברה הישראלית.....
- פרופ' באדי חסיסי, ד"ר טל יונתן-זמיר, פרופ' דייוויד וייסבורד, ד"ר יעל ליטמנוביץ, גב' טאינה טרכטנברג, גב' עדי דוידוביץ'



אקטואליה ושיטור בישראל





עלות הפשיעה בישראל

פרופ' אודי ניסן¹, ד"ר יקטרינה יז'מסקי²

מסמך זה הינו תוצר של עבודת צוות חוקרים בראשות פרופ' אודי ניסן³

תקציר

עבודות האומדות את עלות הפשיעה למשק נעשו לאורך השנים במספר מדינות מערביות, והן מסייעות בבחינת היקף המשאבים הרצוי להתמודדות עם הפשיעה, ואופן הקצאתם לגורמי שיטור ואכיפה נוספים. עבודות מסוג זה מתמקדות בין היתר גם בתחומי פשיעה, אזורים גאוגרפיים ועוד. עד לעבודה זו, טרם נעשתה עבודה מעמיקה בהיבטי עלות הפשיעה במשק הישראלי, על כן לא ניתן היה עד כה לבצע ניתוחי עלות-תועלת, אשר בכוחם לסייע בקביעת היקף הקצאת משאבים והתיעדוף בהשקעתם, כפי שנעשה בתחומים אחרים במשק, דוגמת מגזרי הסביבה, הבריאות האנרגיה והתחבורה.

בעבודה זו נבחנו עלות הפשיעה באמצעות שני כיווני הסתכלות: האחד, ברמת המְקָרו – באמצעות השוואה למדינות אחרות תוך תקנון בהתאם לגובה התוצר, לגודל האוכלוסייה, רמת הביטחון האישי ולמדדי הפשיעה (Top-Down), והכיוון השני, הינו חישוב מבוסס נתוני מִיקְרו – היקפי עבירות לפי סוג ואומדנים לעלות ממוצעת לכל סוג עבירה (Bottom-Up). חשוב לציין, כי גישת המְקָרו נועדה לסייע בהבנה האם ניתוח המיקרו מוביל לתוצאות סבירות ביחס למקובל בעולם, הן בהתאם לסוג העבירה והן בהיבט הכולל.

מתוצאות העבודה עולה כי אומדן עלות הפשיעה למשק הישראלי עמד בשנת 2017 על כ-3.1% מהתוצר המקומי הגולמי (תמ"ג), שהם כ-39.1 מיליארדי ₪. לשם המחשה, משמעות הדבר היא עלות שנתית של כ-4,500 ₪ לנפש.

העלות למשק מורכבת משלושה סוגי עלויות: עלות כתוצאה מציפייה לפשיעה (הוצאות מיגון, אבטחה, מצלמות וכיו"ב) הנאמדת בכ-7.1 מיליארדי ₪ (כ-0.6% תמ"ג); עלות כתוצאה מפשיעה (אובדן רכוש, אובדן ימי עבודה, פגיעה נפשית וכדומה) הנאמדת בכ-18.4 מיליארדי ₪ (כ-1.5% תמ"ג); ועלויות בתגובה לפשיעה (הוצאות המדינה על שיטור, בתי משפט, בתי סוהר וכו'), הנאמדות בכ-13.5 מיליארדי ₪ (כ-1.1% תמ"ג).

1 חבר סגל בבית הספר פדרמן למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים.

2 יועצת לחקר ביצועים, מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון (אג"ת), משטרת ישראל. PhD, בית הספר למנהל עסקים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

3 המחקר נעשה ביוזמת משטרת ישראל/אגף תכנון/מחלקת אסטרטגיה/מדור מחקר ומדיניות, בשת"פ עם צוות חוקרים בין-תחומי.

תודות למר יותם סמואל על ריכוז העבודה, וסנ"צ (גימ') מיה זיסו על עזרה בכתיבתו ועריכתו של המסמך. תודה לסנ"צ (גימ') אסף שחור מחוליית הפקת המידע על הכנת בסיס הנתונים המשטריים לניתוח ולרפ"ק רוית כהן, קצינת מדור מחקר ומדיניות, על ניתוח טקסטואלי מעמיק של התיקים הפליליים.

1. הקדמה

חקר הפשיעה הוא תחום המהווה חלק ממדעי החברה. על כן, מטבען של תופעות הפשיעה השונות, בעולם כולו וכך גם בישראל, שהן תלויות בהקשר החברתי הכללי, כמו גם בהקשר הייחודי, של החברה והמשק הספציפיים. לכן, למרות שהפשיעה היא תופעה אישית-אנושית-פסיכולוגית אוניברסאלית שמעבר לחברה נתונה, היא גם תלוית-תרבות ונורמות, המושרשות בחברה מימים ימימה.

הפשיעה בישראל אינה מנותקת מההתפתחויות בחברה ובכלכלה הישראלית. ישראל היא מדינה צעירה יחסית, "חברת הגירה" הנתונה בסכסוך גאו-פוליטי מתמשך, המשפיע רבות על המתרחש בה. בנוסף, ישראל היא חברה צומחת ודינאמית שהשתנתה מאוד במהלך העשורים האחרונים – מחברה קולקטיבית ומשק ציבורי ריכוזי עם אתוס לאומי חזק, לחברה בעלת מרכיבים אינדיבידואליים גדלים והולכים. שינויים אלה שינו את פני המשק והחברה לכדי משק פרטי המאופיין ביזמות רבה, המתפקד יותר ויותר על פי עקרונות של כלכלת שוק הפתוח לתהליכים גלובאליים וכולל עלייה ניכרת במרכיבים טכנולוגיים-דיגיטאליים.

המאפיינים הללו מקרינים ומשנים גם את מפת הפשיעה – ממדינה מתפתחת למדינה מפותחת. אי לכך, ההשוואות הבינלאומיות שנעשו בעבודה זו, כפי שיוצגו במהלכה, נעשו מול מדינות מפותחות, הדומות לישראל יותר מאשר מדינות מתפתחות.

במאפייני החברה הישראלית יש להכיר ולהבין את המבנה הדמוגרפי והשקטי של קבוצות האוכלוסייה העיקריות (החברה הערבית, החברה החרדית, חילונים, עולים, תושבי ערים גדולות, ערים קטנות וכדומה), תוך הכרה בקיומם של פערי הכנסה גבוהים יחסית בחברה, אשר מטביעים חותמם על הרכב הפשיעה ומאפייניה, הן של העבריינים והן של הקורבנות. מדיניות ציבורית המנסה לפעול להעלאת הרווחה החברתית, צריכה, לצד היבטי אכיפה, לשפר גם את היעילות בהקצאת משאבי המשטרה לטובת מניעת פשיעה ומתן שירותי משטרה, תוך התייחסות ושאיפה להקטנתם של פערים חברתיים גם בתחום זה.

ההאצה בהתפתחויות המרכיבים הטכנולוגיים והדיגיטאליים של המשק הישראלי משפיעה גם על הפשיעה. כדוגמא נציין את העלייה המאותרת בפשיעה במרחב הסייבר, שנכון לעת הנוכחית, קיים קושי ממשי לאמוד את היקפיה. ההתפתחויות החברתיות והכלכליות הדינאמיות בישראל מצויות עדיין בעיצומן, ותימשכנה גם בעתיד. אלו מציבות אתגר גדול לגורמי שיטור ואכיפה, בדגש על הצורך ביכולת התאמה גבוהה ומהירה לזירות המשתנות. האמור מחייב התאמות פנים-ארגוניות בתוך המשטרה, מצריך גיוס כוח אדם מקצועי רלוונטי, דורש השקעת משאבים ותלוי לא מעט ביכולת ההתייעלות הארגונית.

שאלת המחקר שהוצבה בבסיס העבודה נשואת מאמר זה הייתה – "מהי עלות הפשיעה למשק בישראל?"

מעבר לחשיבות הנושא ולמאמץ שעשה צוות העבודה שעסק בו בבניית מתודולוגיה ובבניית מסד נתונים הרלוונטי לשאלת המחקר, עבודת הצוות עשויה לתרום לשינוי בדפוסי החשיבה ובגישה לסוגיית חלוקת המשאבים וסדרי העדיפויות בהקצאתם על

ידי גורמי האכיפה. עד היום, הגישה המקובלת במשטרה, וגם בקרב גופים מקבילים כמו השב"ס, הינה לקבל החלטות על הקצאת המשאבים (כתשומות פיזיות של כוח אדם, צוותי משימה, כלי רכב וכדומה), בהתאם לסיגנלים של היקפי הפשיעה הכמותיים – היקף העבירות לפי סוג, חומרה, ומגמות. שימוש באומדנים לעלות הפשיעה למשק, מאפשר לבחון את הקצאת המשאבים ועלותם ביחס לעלות הפשיעה המצרפית. הערכות של אפקטיביות ההתמודדות עם פשיעה ביחס למשאבים המושקעים והפחתתה בתחומים שונים, תאפשרנה הקצאה יעילה יותר של משאבי שיטור ויכולת להגדיל את הרווחה הציבורית.

הערכת הפשיעה במונחי עלות כספית, הן בשקלים והן כאחוז מהתמ"ג, יכולה לשמש בסיס טוב, כמית, מדיד וברור להערכת מדיניות ולקבלת החלטות, הן ברמה הפנים-משטרתית [כמה כסף הושקע מול מהי העלות שנחסכה] והן כלפי יחידות חיצוניות למשטרה. באופן יחסי נראה, כי המשימה למדידת עלות הפשיעה היא בת-השגה באומדנים סבירים, כאשר האתגר הגדול כעת, כפי שמזוהה, הוא להגדיר ולמדוד את התועלות במניעת פשיעה וצמצומה ביחס לתשומות המושקעות, במקביל להערכת התועלות במתן שירותים נוספים לאזרח.

בחלוף שנים מאז בוצע ניסיון חלקי וראשוני בנושא בישראל על בסיס נתונים מהשנים 2002-2007 (רגב, 2009), עבודה זו מהווה שלב חיוני וחשוב לקידום עבודת מטה מסודרת שמטרתה לשפר את רווחת הציבור ולסייע בקביעת היקף וחלוקת הקצאת משאבי המשטרה.

תקוותנו כי הבסיס המתודולוגי ופירוטו כפי שיוצגו במאמר זה, כמו גם טיוב הנתונים העתידי וכיווני החשיבה והניתוח ההמשכיים, יסייעו למשטרה, בשיתוף פעולה עם המשרד לביטחון פנים ומשרד האוצר, בהבניית תהליכי תקצוב המשטרה, זאת תוך בחינה בחתך תחומי ואזורי, מתוך ראייה של צמצום עלות הפשיעה למשק והעלאת הרווחה החברתית במדינת ישראל.

חובה לציין, כי נתונים ואומדנים כפי שיופיעו במסגרת מאמר זה הם דינאמיים, מחייבים מעקב רציף ועדכון תמידי, כמו גם השקעה עקבית ושיטתית בשיפור המתודולוגיה ובטיוב מקד הנתונים, הן בתוך המשטרה והן על ידי גורמי איסוף נתונים חיצוניים (דוגמת הלמ"ס).

אומדן עלות הפשיעה כפי שיוצג במסמך זה כולל בתוכו, לצד נתוני פשיעה מדווחת, גם אומדנים של **הפשיעה הלא-מדווחת למשטרה, משני טעמים עיקריים**. ראשית, כפי שעולה מתוך ממצאי סקרים, באופן ברור, הפשיעה הלא מדווחת מהווה נתח משמעותי מהיקפי הפשיעה בישראל ולפיכך, נכון לכלול גם אותה בחישוב עלות הפשיעה. שנית, שיקוף **מלוא** העלות, יאפשר לסייע בקביעה נכונה יותר של סדרי עדיפויות בהקצאת המשאבים, כמו גם בהערכת אפקטיביות משאבי השיטור על-פני ציר הזמן. יתרה מכך ייאמר, כי מאחר וכמות תיקי המשטרה [הפשיעה המדווחת] מושפעת ממספר השוטרים, נדרשת, למעשה, בחינה גם של היקפי הפשיעה הלא-מדווחת, במטרה להעריך את ההשפעה, אם קיימת, של תוספת או הורדה של שיטור באזור מסוים.

כחלק מהעבודה נעשה מאמץ לניתוח תכולת הפשיעה המדווחת (בשלב זה) לפי עשירונים סוציו-כלכליים, לצד בניית כלים לניתוח הפשיעה בישראל לפי אזורים גיאוגרפיים. האמור מהווה קפיצת מדרגה חשובה בדרך ליצירת תשתית נתונים שתאפשר קידום עשייה לסגירת פערים חברתיים. תוצאות העבודה הינן צעד נוסף בפוטנציאל להגברת האפקטיביות בצמצום הפשיעה בישראל. הצגת מדדים ברורים ושקופים כספית, עשויה להעלות את אפקטיביות הקצאת המשאבים ויכולה לשמש כלי עבודה חד ומשחז מהקיים היום בידי דרג קובעי המדיניות ומקבלי ההחלטות.

להלן מבנה העבודה: פרק 2 - סקירת המתודולוגיה המקובלת בתחום, המנחה את העבודה, תוך תיאור המגבלות שעמדו בפני הצוות החוקר. פרק 3 - סקירה של בסיס הנתונים והספרות עליהם מתבססת העבודה, תוך מיקוד במקורות הנתונים המקומיים להיקפי פשיעה, תיאור מקורות נתונים בנוגע לעלות הפשיעה ממקורות ישראליים ומעבודות מקבילות בעולם המפותח, נתונים לצורך השוואות המקורו וכן הפניות ספציפיות למספר עבודות ומאמרים בהם נעשה שימוש לחישוב נתון, או לבדיקת סבירותו. פרק 4 כולל חישוב מפורט של עלות הפשיעה בהתבסס על נתוני מיקרו (Bottom-Up). העלויות כתוצאה מפשיעה תפורטנה ברמת סוג העבירה, כאשר בכל תחום פשיעה תוצג סקירה השוואתית של ממצאי הניתוח לממצאים הקיימים מעבודות דומות בעולם. פרק 5 כולל ניתוח מקרו השוואתי של עלות הפשיעה (Top-Down). ניתוח זה יוצג במספר תקנונים: ביחס לתמ"ג, ביחס לרמת הביטחון האישי וביחס להיקפי הפשיעה, תוך בחינה של סבירות התוצאות שהתקבלו בניתוח המיקרו. פרק 6 מספק תיאור קצר של מגבלות העבודה ופירוט הנושאים המרכזיים הדורשים קידום ועבודה נוספת לצורך דיוק האומדן של עלות הפשיעה בישראל.

2. מתודולוגיה

פשיעה גורמת בראש ובראשונה לפגיעה ברווחה של הקורבנות (פרטים ויחידות כלכליות), אך במקביל, מייצרת פגיעה נוספת שנובעת מהחשש מהפשיעה של היחידות הכלכליות במשק: פרטים, חברות ומשקיעים פוטנציאליים. חשש זה גורם להימנעות מפעולות מסוימות (כגון הליכה לבד בלילה, או השקעה באזור מסוים) ולהימנעות זו יש גם מחיר כלכלי ופגיעה ברווחה. מתוך רצון להימנע מלהיות קורבן, הציבור והיחידות הכלכליות משקיעים משאבי כסף רבים במיגון וניטור. הוצאות אלו הן גם נטל כלכלי הנובע מהפשיעה.

רמת הפשיעה מהווה גם היא שיקול בהחלטה על פיתוח פעילות עסקית, או השקעה חדשה באזור מסוים. החלטה כזו תושפע מגורמים דוגמת - חשש מפריצות, או מדרישה לתשלום דמי חסות, או אפילו שאלת זמינותו של כוח עבודה איכותי באזור המאופיין ברמת פשיעה גבוהה. הביקוש לשירותי תיירות (חוץ ופנים) תלוי גם הוא ברמת הביטחון האישי באזור נתון.

ממשלות משקיעות משאבים רבים לצמצום הפשיעה ולמזעור הפגיעה ברווחה. מדינת ישראל משקיעה כאחוז מהתוצר מידי שנה בפעולות להתמודדות עם הפשיעה. בהקשר זה קיימות, ככלל, שתי שאלות מרכזיות בנוגע להקצאת המשאבים להתמודדות עם

הפשיעה: הראשונה - האם היקף המשאבים המוקצים הוא ברמה הנכונה? ובמילים אחרות, האם התועלת השולית שבהשקעה במניעת פשיעה גבוהה או נמוכה מהעלות השולית? והשאלה השנייה - האם חלוקת המשאבים היא נכונה, תוך הסתכלות על מגוון היבטים נרחב, כגון - ההתמודדות עם סוגי פשיעה שונים, חלוקת ההשקעה בין יחידות השטח לבין המטה, החלוקה בין אזורים, ההקצאה לשיקום עבריינים, ועוד.

על מנת שניתן יהיה לענות על שאלות הקצאת המשאבים, יש לענות תחילה על השאלה - **מהי עלות הפשיעה במשק?** עם שאלה זו חשוב להתמודד, גם באופן כללי ארצי וגם בחלוקה לאזורים גיאוגרפיים, בחתך של אוכלוסיות, של סוגי פשיעה וכל תת-חלוקה נוספת שתוכל להוות כלי מסייע בקבלת החלטות ובגיבוש מדיניות.

העבודה הנוכחית תעסוק בעיקר בשאלה הבסיסית - מהי עלות הפשיעה למשק - ותנסה לאמוד אותה, הן בהיקפה הכולל והן בחלוקה לפי סוגי עבירות, קטגוריות סוגי העלות ובחתיכים נוספים.

חשיבות העיסוק בסוגיית הערכת אומדן הפשיעה הביאה לאורך השנים להתפתחויות מתודולוגיות מקובלות בתחום. התמודדות עם הסוגייה ניתן לראות כבר בשנת 1901 (Gray, 1979), ואולם בשלושים השנים האחרונות התגבשו בעולם שיטות מתקדמות יותר להערכת עלות הפשיעה, לרבות אומדנים לערך שנת חיים⁴ ושיטות להערכת עלויות בלתי מוחשיות הנלוות לפשיעה [פירוט בהמשך]. בעשורים האחרונים התפתחה גם ספרות בנושא אומדנים על ה"נכונות לשלם" לטובת הפחתת פשיעה (WTP - Willingness to pay), המתבססים גם על ממצאי סקרים, על כל המגבלות הכרוכות בכך (Chalfin, 2016), (דניאל וזיס, 2019).

לטובת מיקוד בעבירות שלהן המשקל הרב ביותר בסך העלות למשק, הסתייע הצוות החוקר במטא-אנליזה שכללה 14 מחקרי עלות פשיעה מחמש מדינות שונות - אנגליה, ארה"ב, אוסטרליה, ניו-זילנד ופולין (Wickramasekera et al., 2015). מתוך הסקירה הרחבה ניתן היה להצביע על **שבעה סלי עבירות פְּמֶרְכִּיִּים**, אלה המהווים את עיקר העלות למשק מבין העבירות שנבדקו בספרות, והם אלה אשר נבחרו להיכלל בעבודה הנוכחית. כדלקמן: **רצח** (homicide), **תקיפה** (assault), **אונס ועבירות מין** (rape and sexual assault), **שוד** (robbery), **פריצות לדירות ולעסקים** (burglary), **גניבת רכב** (theft of vehicle) ו**הונאה** (fraud). למעשה, בממוצע של 14 המחקרים, העבירות המוזכרות מהוות למעלה מ-80% מסך עלות הפשיעה למשק, ובמחקר בו נעשה בעבודה זו שימוש משמעותי כנקודת התייחסות מרכזית (Heeks et al., 2018), הנוגע לאנגליה וויילס, העבירות הנ"ל מהוות אף כ-90% מסך עלות העבירות למשק. אי לכך, ובהתאם למתודולוגיה המקובלת, נופח האומדן שחושב על בסיס עבירות אלו בכ-10% נוספים, המייצגים את העבירות שלא נחקרו לעומק במסגרת העבודה.

כלל, קיימים שני כיווני ניתוח עיקריים בהערכת עלות הפשיעה. הגישה הראשונה מסווגת את עלות הפשיעה לשלוש קבוצות: עלות בציפייה לפשיעה, עלות כתוצאה

4 ערך חיי אדם סטטיסטי (VSL - Value of Statistical Life) הינו מונח כלכלי המשקף את הערך שהחברה מוכנה לשלם על מנת להוריד את הסיכון לחייו של פלוני אלמוני ולמנוע מקרה אחד של תמותה. ערך שנת חיים סטטיסטי נגזר מערך חיי אדם סטטיסטי.

www.socialvalueuk.org/uploads/2017/08/valuation-of-a-life-1.pdf

מפשיעה ועלות בתגובה לפשיעה. הגישה השנייה כוללת חלוקה לפי הגורם הנושא בנֶטָל: עלויות המדינה, עלויות הקורבנות ועלויות המוטלות על יתר החברה. שני כיווני ההסתכלות משתלבים לכדי אומדנים דומים, כשבחירת הגישה היא פונקציה של מטרת העבודה וכוונות השימוש בה. לפיכך, לטובת העבודה שמענייננו, נבחרה החלוקה הראשונה, בה נעשה שימוש גם במחקר עלות הפשיעה האוסטרלי (Mayhew, 2003) וגם במחקר האנגלי העדכני (Heeks et al., 2018), ונמצא שהיא משרתת טוב יותר את מטרת העבודה.

כאמור, הגישה שנבחרה מסווגת את עלויות הפשיעה למשק לשלוש קבוצות, כדלקמן:

קבוצה א' – עלות בציפייה לפשיעה

עלות בציפייה לפשיעה כוללת את הפגיעה ברווחה הנגרמת כתוצאה מהעובדה שפרטים וחברות משקיעים מאמצים על מנת להימנע מליפול קורבן לפשיעה ובכללן עלויות מיגון ישירות וכן עלויות לא ישירות, כגון שינוי התנהגות.

בעלויות ישירות נכללות עלויות בגין אמצעים פיזיים למיגון כלי רכב, דירות ועסקים; עולם האבטחה האנושית והאלקטרונית; השקעת משאבים במניעת פשעי סייבר, וכדומה. בנוסף, פרטים וחברות עושים ביטוח נגד מעשים פליליים. אומנם תשלומי הביטוח בגין אירועים פליליים כלולים באומדן עלות הפשיעה המחושב במרכיב העלות כתוצאה מהפשיעה [קבוצה ב' – פירוט בהמשך], אולם כל העלויות העקיפות של הביטוח – בעיקר הוצאות חברות הביטוח, הסוכנים ורווחיות חברות הביטוח בגין ההיבט הפלילי – הן גם עלות רלוונטית לחישוב כחלק מקבוצה זו.

עלות פחות מוחשית בהקשר לציפייה לפשיעה נוגעת לשינוי התנהגותם של פרטים על מנת להימנע מליפול קורבן לעבירה, כגון – חניה במקומות המועדים פחות לגניבות, הימנעות ממגורים באזור מסוים, הימנעות מהליכה לבד בלילה באזורים מועדים, וכיו"ב.

במחקרים השונים לא נמצא אומדן מבוסס לערך כלכלי עבור שינוי ההתנהגות עקב ציפייה לפשיעה. תקציב המשטרה, שחלקו מיועד גם למניעת פשיעה, לא כלול בסעיף זה, אלא באומדן בתגובה לפשיעה שיפורט בהמשך [קבוצה ג'], בדומה למתודולוגיה המקובלת בעבודות מקבילות בספרות המחקרית מהעולם.

קבוצה ב' – עלות כתוצאה מהפשיעה

עלות כתוצאה מפשיעה כוללת את כל העלויות בהן נושאים קורבנות הפשיעה. עלות זו מחושבת באמצעות ביצוע אומדנים בחתך לפי סוג העבירה, כאשר אומדן מספר המקרים בכל סוג עבירה מוכפל באומדן עלות הפגיעה ברווחה עבור סוג העבירה. האומדנים למספר המקרים מחושבים על בסיס נתונים הקיימים ברשות המשטרה [נתוני פשיעה מדווחת], וכן על בסיס סקרי אוכלוסייה, להשלמת נתח הפשיעה הלא מדווחת.

אומדן הפגיעה הוא מאתגר בהרבה, וכולל חלוקה לעלויות מוחשיות ולעלויות בלתי

מוחשיות. **בעלויות המוחשיות** שני סוגי מרכיבים: **נזקים ישירים**, דוגמת שווי הרכוש שנגנב במהלך פריצה, ו**נזקים עקיפים**, דוגמת עלות תיקון הדלת שנפרצה, הזמן המוקדש לחיפוש רכב במקום זה שנגנב, וכיו"ב. לצד עלויות אלו, נדרשת התחשבות גם **בעלות הבלתי מוחשית**. זו מאתגרת בהרבה, שכן כוללת רכיבים הרבה פחות ברורים או מדידים, כגון הפגיעה הנפשית שנוצרה בעקבות אירוע של פריצה לבית ותפיסת הפגיעה האינדיבידואלית עקב החדירה למרחב האישי, ירידה בתחושת הביטחון האישי, עלויות טיפולים נפשיים וכדומה.

הנתונים הכמותיים במאגרי הנתונים השונים מספקים חלוקה למקרים מדווחים ולמקרים שלא דווחו. ההנחה הרווחת גורסת, כי העלות למקרה, שונה בין המקרים המדווחים [שעלותם מוערכת כגבוהה יותר] לבין אלה שאינם מדווחים [שעלותם נמוכה יותר]. אבחנה זו תלויה בעבירה הנדונה: כך, לדוגמא, בעבירות הריגה ורצח, ההנחה היא שכל המקרים מדווחים. במקרי שוד ותקיפה קיימים הבדלים, התלויים בעיקר בחומרת המקרה, בין מקרים מדווחים לאלה שאינם מדווחים. בעבירות אונס ובחלק מעבירות המין, סביר כי גם במקרים שאינם מדווחים, אומדן הפגיעה הממוצעת הוא דומה.

כאמור, חישוב אומדן העלות למקרה הוא משימה מאתגרת יותר מאשר מתן אומדן למספר המקרים. בנוגע לחלק מהעבירות יש שאלות רלוונטיות בסקר הסטטיסטי שמובילה הלמ"ס (2018, 2019), המבקשות מהנפגע לציין את ערך הפגיעה בו כתוצאה מעבירה לה נפל קורבן. ואולם, גם אז, מידע זה הוא חלקי. בנוסף, בחלק מהעבירות חישוב אומדן העלות למקרה חייב להתבסס על אומדן "פגיעה בחיים", או "פגיעה בשנת חיים סטטיסטית". כתוצאה מהפשיעה חשופה גם המדינה לעלויות ישירות ועקיפות הנובעות מצורך המעורבים בטיפול רפואי, טיפול נפשי, קצבאות נכות וכדומה. הערכת הנזק למקרה כוללת גם את ערך העלות הרפואית והנפשית, בהן נושאת המדינה אך בעבודה זו כללנו את החישוב בעלויות כתוצאה מהפשיעה [קבוצה ב']. (צורת חישוב זו גורמת לתת הערכה של העלויות בהן נושאת המדינה כתוצאה מהפשיעה אולם ניתן להעריך בנפרד).

קבוצה ג' - עלות בתגובה לפשיעה

קבוצה זו כוללת, כמרכיב מרכזי, את עלויות המדינה בהיבטי טיפול, מניעת פשיעה והפחתתה. בעלות זו נכללת ההוצאה הממשלתית על המשטרה, שירות בתי הסוהר, מערכת האכיפה הפלילית - הפרקליטות ובתי המשפט, המשרד לביטחון פנים ואובדן התפוקה של אסירים ועלות המנגנונים לשיקום.

אחד האתגרים באיסוף הנתונים לטובת חישוב אומדני העלויות, שהוא ייחודי באופן יחסי לישראל, נוגע לנושאי ביטחון המתערבבים להם בנושאי פשיעה, כאשר בעבודה, ההתמקדות היא בִּפְנֵי הפלילי בלבד. על כן, לכל אורך העבודה, בכל רכיב בו יש גם פְּנִים פליליות וגם פְּנִים ביטחוניות, נעשה ניסיון לבודד ולנטרל את המרכיב הביטחוני מתוך העלות כולה. במסגרת זו, לדוגמא, הושקע מאמץ להפריד מתקציב המשטרה את עלויות פלוגות משמר הגבול שעוסקות בנושא הביטחוני; או להפחית את הנָטֶל

הכספי שיוצרים התגבורים הביטחוניים על כוחות המשטרה; או להתייחס ולהעריך עלויות אבטחה בבתי ספר, בקניונים וכיו"ב, שמקורן בצורך בטחוני אך ברור כי תורמות למניעה גם של אירועים פליליים.

על בסיס אותו רציונל, גם עלויות שנוגעות לפרקליטות, למערכת המשפט ולבתי הסוהר, דרשו 'חילוץ' של החלק היחסי הרלוונטי לנושא הפלילי, והפרדתו מכל מה שהוא בטחוני.

קיימת **תחלופה** בין עלות בתגובה לפשיעה לבין עלויות בציפייה לפשיעה, במובן זה שכלל שיושקעו יותר משאבים במניעת פשיעה וככל שרמת הביטחון האישי תעלה, כך צפוי שעלויות הציפייה לפשיעה תיפחתנה, ולהיפך. במידה מסוימת, האבחנה בין סוגי העלויות היא שרירותית, שהרי משטרה פרטית, או אמצעי אבטחה פרטיים, שמוגדרים על פי המתודולוגיה המקובלת כמשתייכים לקבוצת הציפייה לפשיעה, הם, למעשה, עלויות ה'חונות' גם בקבוצת העלויות שבתגובה לפשיעה, בהבדל אחד – שהמיון הוא פרטי וממוקד ולא מיון משטרתי ממשלתי.

בנוסף – חלוקת העלויות היא בתוך מעגל סיבתי, ותמונת החתך של נקודה בזמן אומדת שיווי משקל נתון. בעבודה זו ההתמקדות היא בעלות הפשיעה בשנת 2017 כנקודה בזמן, אולם בתחומים שונים נעשתה בדיקה עבור מספר שנים למניעת עיוותים.

2.1 פירוט השוואות המִקְרֹו

מטרתה העיקרית של בחינת המִקְרֹו היא לבחון את סבירות תוצאות המיקרו שהתקבלו ולתת אינדיקציה נוספת לעלות הפשיעה למשק. במסגרת עבודה זו החליט הצוות החוקר לבצע השוואה בינלאומית לאומדנים שהתקבלו בעבודות מקיפות שנעשו במדינות מפותחות. הפרמטר העיקרי אשר ישווה הוא אומדן עלות הפשיעה במונחי אחוזי תוצר.

קיימים פערים משמעותיים בין מדינות בהיקפי הפשיעה, ברמת הביטחון האישי ובשכיחות סוגי העבירות השונות, זהו פועל יוצא של הבדלים בתרבות, בחוק או באכיפה (יז'מסקי, 2019). על כן, לצורך ביצוע ההשוואה נעשו תקנונים שונים של אומדני העלות, ביחס לרמת הביטחון האישי ולרמת הפשיעה.

תקנון המדד לרמת הפשיעה ייעשה גם על פי חישוב המדד המקובל של שיעור מקרי רצח ביחס לאוכלוסייה, וגם תוך ניסיון להגדיר מדד מורכב יותר, לפי היקפי עבירות ושקלול מתואם-עלות. ייאמר: היתרונות של מדד הרצח (המקובל בעולם), בכך שהוא פשוט לחישוב, מה גם שההנחה היא כי בעבירה זו קיים דיווח מלא, כך שמתאפשרת השוואה קלה בין מדינות, שלא תלויה בהבדלי הגדרות. עם זאת, יש להניח כי ככל הנראה, לא כל סוגי העבירות הן במתאם מלא למדד זה. ואילו המדד המשוקלל והמורכב יותר, אף שהוא אתגרי יותר לבנייה וחשוף יותר להבדלי הגדרות, נותן שקלול טוב יותר של היקפי העלות בכל תחום פשיעה.

3. נתונים

בעבודה נעשה שימוש במגוון רחב של מאגרי נתונים, אשר יחד, סייעו בחישוב האומדן לעלות הפשיעה למשק הישראלי. תחילה ייסקרו הנתונים אשר שימשו את צוות העבודה בקביעת היקפי הפשיעה בכל אחת מהעבירות שנבחרו לניתוח, ולאחר מכן יוצגו המקורות שבאמצעותם נאמדה העלות הנגזרת בכל אחת מקבוצות העלות כמפורטות לעיל – כתוצאה מכל עבירה, מהציפייה הכללית לפשיעה ומהעלות המושקעת ע"י המדינה אל מול הפשיעה.

3.1 היקף הפשיעה

סך היקף הפשיעה בישראל מורכב מכל אירועי הפשיעה שדווחו למשטרה, בתוספת הפשיעה הלא-מדווחת, שאת היקפה יש להעריך. לפיכך, לצורך חישוב כמות העבירות מכל סוג שבוצעו בישראל בשנת 2017, נעזר צוות העבודה במקורות הבאים:

המרשם הפלילי של משטרת ישראל – מאגר התיקים הפליליים הרשמי בחלוקה לפי שנים (2016–2018) ולפי קבוצות וסוגים סטטיסטיים של עבירות. קובץ זה מאפשר חישוב של היקפי הפשיעה המדווחת למשטרה, הכוללת פתיחה של תיק פלילי. כלומר, לכל אחת מהעבירות המרכזיות שנבחרו לניתוח במסגרת העבודה, סוננו וסוכמו התיקים על פי התיאורים הסטטיסטיים הקשורים אליה, לפי הגדרות משטרת ישראל ובהתאמה למחקרים אחרים בעולם.

כתוצאה, התקבלו שבעה סלי עבירות מרכזיים לניתוח.

אולם, קיימות מספר סוגיות מורכבות הקשורות לאופן הרישום המשטירתי, המשליכות על תוצאות הספירה שבוצעה (יז'מסקי, 2019). ראשית, בכל אחד מהתיקים יכולות להתבצע מספר עבירות יחד (למשל, מקרה שבו בוצעה פריצה לבית יחד עם אונס). במקרים כאלה, הוחלט, כי במידה והעבירות שבוצעו אינן מאותו "סל" (למשל, אחת עבירה נגד גוף והשנייה, עבירת רכוש), הן תחושבנה כשתי עבירות נפרדות, ואילו כאשר הן שייכות לאותו ה"סל" (למשל, שתיהן עבירות תקיפה), אזי תחושב העבירה החמורה מבין השתיים. שנית, לעתים, בתיק פלילי אחד יכולים להיות מספר רב של קורבנות (למשל, קטטה במעורבות מספר אנשים). ככלל, לאחר בדיקה של מספר קורבנות ממוצע לתיק, הוחלט להניח לטובת התחשיבים קיומו של קורבן אחד לכל תיק.

סקר ביטחון אישי – סקר שעורכת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (בהזמנה ובמימון של המשרד לביטחון פנים) החל משנת 2014, שמטרתו היא להציג אומדן סטטיסטי ובלתי-מוטה של היפגעות אוכלוסיית ישראל מעבירות שונות (כלפי הפרט, כלפי רכוש משק הבית וכלפי ילדי משק הבית), וכן לספק אומדן של תחושת הביטחון האישי בקרב אזרחי ישראל. בעבודה נעשה שימוש בסקרים שבוצעו בשנים 2017–2018 (הלמ"ס, 2018, 2019).

בתוך כך, בסקר נשאל מדגם מייצג של פרטים (מגיל 20 ומעלה) ומשקי בית על אודות

היפגעות מעבירות שונות במהלך השנה האחרונה, ובהן – גניבה, אלימות או איום באלימות, הטרדה מינית, עבירות מין, עבירה מקוונת, גניבה מדירה, פריצה לדירה (ללא גניבה), ופריצה וגניבת כלי רכב. בנוסף, הסקר מספק מידע גם לגבי אחוז הדיווח למשטרה בכל אחת מהעבירות, לצד הסיבה שבגינה האירוע לא דווח, אם ואכן כך קרה. באמצעות סקרים אלה, נאמדו עבור כלל העבירות היקפי הפשיעה, המדווחת והלא-מדווחת, בקרב אוכלוסיית ישראל. חשוב לציין, כי הבחירה בסקרי הלמ"ס כמקור המרכזי לאומדן היקף הפשיעה תואמת את גישת המחקרים הבינלאומיים, אשר גם הם סופרים עבירות באמצעות סקרים מקבילים במדינותיהם.

נציין, כי העבודה עם סקרי הלמ"ס לא חפה מאתגרים מתודולוגיים. ראשית, ההגדרות בהן נעשה שימוש בסקרי הלמ"ס שונות מאלו הנהוגות במשטרה, ולכן נדרש לעיתים להניח הנחות מסוימות בכדי ליצור "שפה משותפת". לדוגמא, בלמ"ס, בניגוד לרישום המשטרה, אין הפרדה בין מקרי שוד ליתר מקרי האלימות והתקיפה (כולם מופיעים יחד, תחת "אלימות"). אולם, מנתוני סקר הלמ"ס (2018) עולה, כי נפגעי שוד מהווים כ-10% מסך נפגעי האלימות ובנתון זה נעשה שימוש לטובת עבודתנו זו. שנית, העובדה שהנשאלים בסקר הם בני 20 ומעלה גוררת לעיתים אומדן-חסר של כמות הפשיעה, ולכן נכללו מקדמי "ניפוח" בכדי להגיע למספר שתואם, להערכתנו, את כלל האוכלוסייה.

סקר אומן ועמדות הציבור – סקר רחב-היקף שמזמינה המשטרה⁵ מדי שנה בקרב למעלה מ-25 אלף משיבים, אשר עוסק במהותו בעמדות הציבור כלפי תחנת המשטרה באזור מגוריהם ובטיב השירות שהתושבים מרגישים שהמשטרה מספקת להם. מתוך הסקר, ניתן לגלות מידע על אחוזי ההיפגעות כתוצאה מעבירות שונות באוכלוסייה.

בנתוני סקר זה נעשה שימוש כמקור מידע משלים בלבד לסקרי הלמ"ס, וזאת מכמה סיבות: בראש ובראשונה, להבדיל מסקר הלמ"ס, המענה על הסקר המשטרה איננו חובה עפ"י חוק. כתוצאה מכך, בסקר אחוזי מענה נמוכים (אחת מכל תשע פניות – נענית). לפיכך, נוצר חשש מהותי לסלקציה של האנשים שבחרים לענות על הסקר, באופן שייתכן ומטה את האומדנים כלפי מעלה. השערותנו המרכזיות הן, כי הבחירה לענות לסקר מוטה לכיוון אנשים שחוו פשיעה מסוימת, לעומת אלו שלא חוו, ולכן אחוזי ההיפגעות כפי שמשתקפים בסקר זה גבוהים באופן ניכר מאלה העולים מסקר הלמ"ס. שנית, מאחר שמטרת הסקר היא בחינת עמדות הציבור ביחס למשטרה, נושא שהוא שונה באופן מהותי מהיעד של אומדן היקפי הפשיעה, שאלות הסקר לא מכוונות לסוגיה אותה אנו בוחנים (יד'מסקי, 2019).

נתונים מרישום הטראומה ב-19 מרכזים רפואיים בישראל, משרד הבריאות – המרכז הלאומי לחקר טראומה ורפואה דחופה סוקר מגמות היפגעות באופן רציף ומפרסם דו"חות תקופתיים⁶. בדו"ח לשנים 2010-2015 ניתן למצוא נתונים המקשרים בין פגיעות לבין מקרי פשיעה, כדוגמת נפגעי תאונות דרכים ונפגעי אלימות (לא כולל

5 הסקר עצמו מבוצע על-ידי חברה פרטית, ולא על-ידי המשטרה.

6 Gertnerinst.org.il/health_policy/trauma/trauma_registry

טרור ולחימה).

נפגעי האלימות מסווגים לחמש קטגוריות: דקירות, קטטה ללא נשק, נשק חם, תקיפה עם חפץ, ואלימות אחרת, וכן ממוינים על פני מספר רב של אפיונים. בנתונים אלה נעשה שימוש בעבודה כדי להראות רעיון אפשרי לכריית מידע בצורה בלתי תלויה לגבי כמות מקרי הפשיעה הקשורים בפגיעה בבני אדם. נתונים אלה מצטלבים יחד עם סקר הביטחון האישי, השואל, בין היתר, האם הנפגע פנה לקבלת טיפול רפואי.

3.2 עלות הפשיעה

לצד בחינת היקפי הפשיעה בכל אחת מהעבירות המרכזיות שנבחרו למיקוד בעבודה זו, המטרה הייתה לקבוע מהו המחיר למשק של "מקרה ממוצע" בכל עבירה. כזכור מהפרק המתודולוגי, פשיעה גוררת עימה עלויות התגוננות מפניה (אבטחה, מיגון וביטוח); עלויות כתוצאה ממנה (ישירה, עקיפה, מוחשית ובלתי-מוחשית); וכן עלויות שמשקיעה המדינה במניעת פשיעה ובאכיפת חוק (משטרה, שב"ס, בתי-משפט).

ראשית, נתאר לכל סוג עלות את תמונת מקורות המידע הישראליים בהם נעזרנו, ולאחר מכן נציג את הנתונים הבינלאומיים המשלימים, בעיקר בסוגיית העלות הבלתי-מוחשית.

עלות ההתגוננות מפשיעה (עלות לחברה)

אבטחה – אומדן ההוצאה הציבורית בישראל על אבטחה בוצע באמצעות שני מקורות מידע משלימים. הראשון, הוא סקר כוח אדם של הלמ"ס (2019א), שבו יש נתונים לגבי מספר המועסקים בענפי האבטחה ושכרם הממוצע. השני, הוא דו"ח (דן אנד ברדסטריט, 2017) העוסק בענף השמירה והאבטחה בישראל ומכיל נתונים על מספר החברות הפועלות בשוק, לפי תתי-ענפים (אבטחה אנושית, אבטחה אלקטרונית ומוקדי ביטחון), והפדיון שלהן בשנה זו. כפי שהוסבר לעיל, מתוך סך פדיון ענף האבטחה בישראל נדרש להסיר את המרכיב הנובע מהאיום הביטחוני ולא מפשיעה פלילית, וכן את מרכיב הייצוא.

ביטוח ומיגון – אומדן ההוצאה במשק על ביטוח בציפייה לפשיעה בוצע בהתבסס על נתוני חברות הביטוח במשק ונתוני הממונה על הביטוח, בפרט על שוק הביטוח של כלי רכב ודירות, הקשור לפשיעה פלילית. בנוסף, נותחו נתונים גם ביחס לשיעור הדירות וכלי הרכב הממוגנים, לפי רמות המיגון השונות.

תוצאת החישוב של העלות בציפייה לפשיעה מוצגת בחלק הימני של טבלה 2 בנספח.

עלות כתוצאה מפשיעה

ניתוח תיקים משטריים – לטובת הניסיון לחשב עלות ממוצעת לכל עבירה, בוצעה במשטרה עבודת ניתוח ידנית על מדגם מייצג של תיקים מכל עבירה ועבירה מהעבירות הנבחרות (כ-100 תיקים לכל עבירה), תוך קריאה של קטעי הטקסט המצורפים לכל תיק. כך, למעשה, נבנה בסיס נתונים מדגמי שבאמצעותו בוצעה הערכה, מהי העלות הכספית הישירה הממוצעת בכל סוג עבירה. דגש מיוחד הושם על עבירות הרכוש, בהן בולטת יכולת 'חילוץ' שווי הנזק הכלכלי כתוצאה מעבירה. חשוב להדגיש, כי הניתוח

הידיני של קטעי הטקסט המצורפים לתיקי המשטרה נדרש משום שנכון למועד ביצוע העבודה, אין במערכות הרישום המשטרתיות שדות המאפיינים את סוגי הפגיעה הפיזית והכספית שחוו קורבנות.

סקר ביטחון אישי (הלמ"ס, 2018, 2019) – לצד סוגיית היקפי הפשיעה, נעזרנו בסקרי הלמ"ס גם לטובת הערכת עלותן הכספית הישירה של העבירות השונות, בדגש על עלות הרכוש שנגנב לקורבנות בעבירות פריצה ושוד. זאת, מתוקף העובדה שמדובר במקור המידע היחיד שבו מדווח במפורש על עלויות כספיות מצד קורבנות עבירה.

בעבירות הרכוש והשוד, מספקים המשיבים לסקר הערכה כספית בנוגע לעלות הרכוש שנגנב או נפגע כתוצאה מהאירוע, וכך, תוך התחשבות בפערי העלות הממוצעת של מקרה מדווח לעומת מקרה לא-מדווח, נעשה שימוש בנתוני הסקר בכדי לחשב עלות ממוצעת למקרה כללי.

כמו כן, המשיבים מדווחים בסקר גם על סוג הנזק שנגרם להם (נזק נפשי/נזק פיזי/נזק בעבודה/נזק לרכוש) ועל הגופים אליהם פנו בעקבות היפגעותם. נתונים אלה סייעו באמידת עלות הנזק לקורבן בעבירות התקיפה ובעבירות המין.

נוהל פר"ת (נוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים) – מסמך של משרד התחבורה (2012), שייעודו שקלול סך העלויות הכלכליות הנובעות מהקמה של פרויקטים תחבורתיים שונים. במסגרת זאת, בנוהל פר"ת מופיעים תחשיבים שערך משרד התחבורה ביחס לעלויות למשק כתוצאה מכך שאדם נהרג או נפצע בתאונת דרכים. התחשיבים כוללים הן עלויות ישירות ועקיפות, והן עלויות בלתי-מוחשיות (כאב, סבל, צער), והן עלויות הנובעות מאובדן זמן. לצורך העבודה נשואת מסמך זה נעשה שימוש נרחב באומדנים של נוחל פר"ת לעלות של הרוגים ופצועים, שכן למעשה, הונח כי אין הבדל כלכלי ניכר בין עלות קורבן רצח לבין עלות הרוג בתאונת דרכים. בנוסף, נעשה שימוש באומדן עלות החיים של נוחל פר"ת בכדי לחשב את העלות לשנת חיים סטטיסטית בישראל.

אומדני נוחל פר"ת אומצו בעבודה זו מהסיבות המרכזיות הבאות: ראשית, העובדה שמדובר באומדן שבו משתמשת ממשלת ישראל בעת קביעת מדיניות בנושאים כמו תחבורה (הקמת פרויקטים) ובריאות (סל תרופות), שנית, העובדה שמדובר באומדן הישראלי היחיד לעלות של חיי אדם. בטבלה 3 בנספח יוצגו גם ניתוחי רגישות של עלות הפשיעה בתרחישים המתבססים על כך שמדובר באומדן חסר, כפי שיכולים להעיד מחקרים בינלאומיים כגון (Robinson and Hammit, 2015).

עלות בתגובה לפשיעה (עלות למדינה)

ההשקעה הכספית של המדינה בשנה נתונה בתגובה לפשיעה, הממוקדת רובה, במאמצי מניעה, אכיפה וענישה, נלקחה ישירות מתוך תקציבי הגופים העיקריים שזהו תפקידם. כאמור, בשל העובדה שמדינת ישראל, בשונה ממדינות אחרות בעולם, לצד הפשיעה הפלילית, מתמודדת גם עם איומים ביטחוניים, נדרש לבודד מתוך תקציבים אלה את הנתח היחסי שמכוון לטיפול בפשיעה הפלילית של אזרחי ישראל. תוצאת החישוב של עלות בתגובה לפשיעה מוצגת בחלק השמאלי של טבלה 2 בנספח.

במוקד סקירת הספרות, ניצבים שלושה מחקרים מרכזיים שהיו המקיפים והמפורטים ביותר מבחינה מתודולוגית – באנגליה (Heeks et al., 2018), באוסטרליה (Mayhew, 2018), ובארצות הברית (Robinson and Hammit, 2015).

2003) ובארה"ב (Miller et al., 1996). מחקרים אלה, בדגש על זה האנגלי, שהוא גם העדכני והמקיף ביותר, סייעו בחישוב **עלויות אשר לא נמצאו נתונים ישראליים שיסייעו בחישובן**. מדובר, בעיקר, בסיוע בחישוב עלויות עקיפות הגלומות באובדן שעות עבודה, ובחישוב העלויות הבלתי-מוחשיות.

המחקר הבריטי (Heeks et al., 2018) שימש את הצוות החוקר כנקודת ייחוס בכמה מובנים: ראשית, ברמה המתודולוגית, בהשראתו חולקו עלויות הפשיעה לשלוש הקטגוריות המרכזיות (ציפייה לפשיעה, כתוצאה מפשיעה ובתגובה לפשיעה). שנית, בשל מחסור בנתונים ישראליים מהימנים, הוחלט לאמץ את הגישה ואת הממצאים הבריטיים ביחס לנזקים הבלתי-מוחשיים כתוצאה מעבירות. במסגרת זו, המחקר הבריטי מתאר בפירוט רב את הסיכוי לסבול מכל סוג נזק כתוצאה מכל עבירה ועבירה, וכן את משך הנזק ואת מידת הפגיעה שלו באיכות החיים.

נתונים אלה הושלכו בעבודה על עלות שנת חיים סטטיסטית בישראל וכך חושב הנזק הבלתי-מוחשי כתוצאה מפשיעה. לבסוף, נעשה שימוש באומדני המחקר הבריטי גם ביחס לחלק מהעלויות המוחשיות, בהן לא היו נתונים ישראליים איכותיים דיים. בתוך כך, עבור כל העבירות סייע האומדן הבריטי לחישוב העלויות העקיפות (אובדן שעות עבודה), ועבור פגיעות גוף, הוא סייע בחישוב העלויות הרפואיות הישירות. בטבלה 3 בנספח מופיעים ניתוחים שמטרתם לבדוק את מידת הרגישות של אומדן עלות הפשיעה כתוצאה מההישענות המתוארת על נתוני המחקר הבריטי.

4. עלות הפשיעה בהתבסס על נתוני מיקרו (Bottom-Up)

בפרק זה תוצג הערכתנו לעלות, על פי סוג עבירה, כאשר העלות היא מכפלה של מספר העבירות בשנה בעלות הממוצעת לעבירה בודדת. מאחר שהאתגרים ואי-הוודאויות בהערכת כל אחד משני הגורמים המוזכרים הם שונים מסוג עבירה אחד למשנהו, הפרק ידון בכל סוג עבירה מהעבירות שנבחרו לניתוח בעבודה זו, בנפרד.

עבור כל סל עבירות יוצגו שיקולי הצוות החוקר בקביעת ההערכה, באופן החישוב, בהנחות ובמגבלות, וכן בהשוואה הבינלאומית היכן שזו אפשרית, למחקרים באנגליה (Heeks et al., 2018), באוסטרליה (Mayhew, 2003) ובארה"ב (Miller et al., 1996), המסומנים בטבלה 4 בנספח כדלקמן: AU, UK ו-US, בהתאמה.

יוקדם וייאמר, מתודולוגית, כי עקב מגבלות נתונים המשתנות בין העבירות הנבחרות לניתוח בישראל, בניתוח העבירות השונות יש לעתים, חוסר עקביות במודל, כאשר יש עבירות בהן היקפן נספר לפי תיקים, יש, שלפי מספר נפגעים ויש, שלפי מספר פגיעות (מקרים). בנוסף, לעתים, סקר הלמ"ס מהווה מקור בודד להסתמכות וכולל נפגעים בני 20 ומעלה ונפגעים בני 17 ומטה ברמת משקי בית והפער [גילאי 17-20] מוערך. בנוסף, יש שמאותר פער משמעותי בעלויות לעבירה בין המחקר הנוכחי לבין מחקרים עולמיים שהיוו נקודת ייחוס משמעותית של המחקר. אף שכך, ואף שבהחלט יש מקום להעמיק חקר בנקודות המוזכרות, הניתוח כפי שיוצג להלן הוא חדש וראשון מסוגו בישראל, בעיקר בנותנו סדרי גודל שלא היו בנמצא בעבר.

רצח⁷

באופן ייחודי ובניגוד לכל סוגי העבירות האחרים, כמות התיקים הפליליים בעבירות הגורמות למות אדם שווה, או קרובה ככל הנראה, למספר המקרים בפועל⁸. לפיכך, העלות הכוללת של סל עבירות רצח מחושבת על פי מספר התיקים בשנת 2017 השווה ל-266, כפול העלות למקרה, המוערכת על פי נוהל פר"ת בכ-\$1,840,000 להרוג, מתוקנן PPP⁹. אם כך, העלות הכוללת של עבירות רצח, הריגה וגרימת מוות ברשלנות בישראל בשנת 2017, היא 0.49 מיליארד \$-PPP (כ-1.8 מיליארדי שקלים) ומהווה כ-0.14% מהתמ"ג בישראל (השורה הראשונה בטבלאות 1 ו-2 בנספח).

ובהשוואה לעולם - העלות שהתקבלה בישראל במונחי אחוז מהתוצר דומה לממצא האוסטרלי, כפולה מהאומדן האנגלי ובסדרי גודל של כשמינית מהאומדן האמריקאי (השורה הראשונה בטבלה 4 בנספח).

תקיפה

תקיפה כוללת, הן את התקיפה הפיזית (שבכוחה להביא לחבלה גופנית) והן את זו המילולית (איומים). במחקר הנוכחי נעשתה הפרדה בין עבירות תקיפה שכללו פציעה לבין אלו ללא פציעה, כפי שבוצע במחקר הבריטי (Heeks et al., 2018). נציין, כי חלוקה זו לא תואמת באופן מלא את סיווג העבירות בדוחות הסטטיסטיים של משטרת ישראל. היקף תופעת האלימות בישראל נאמד בסקר הביטחון האישי בהובלת הלמ"ס (2018, 2019), תחת ההגדרה של "אלימות או איום באלימות". השאלה בסקר כוללת בתוכה "תקיפה פיזית, איום, חטיפת תיק, שוד וכדומה". מתוך נתוני הסקר, בשנת 2017, כ-203 אלף¹⁰ ובשנת 2018 כ-191 אלף בני 20 ומעלה נפגעו מאלימות או מאיום באלימות, כאשר עפ"י ממצאי הסקר, כ-55% מהמקרים לא דווחו או תועדו במשטרה. על פי נתוני הסקר, כ-9.2% בשנת 2018 וכ-10.4% בשנת 2017 מהנפגעים מעבירות אלימות או איום באלימות, נפלו קורבן לעבירת שוד. לפיכך, כ-89.6% מהנפגעים מעבירות אלימות או איום באלימות לשנת 2017 הוגדרו כנפגעי תקיפה, שלא נשדדו (חישוב עלות עבירות השוד לשנת 2017 מוצג בתת פרק נפרד בהמשך).

ואם כך, מספר נפגעי התקיפה המשוער עבור שנת 2017 הוא כ-181.2 אלף, כמעט פי שלושה ממספר התיקים שנפתחו במשטרה בגין עבירות בסל העבירות הרלוונטיות¹¹. על פי הלמ"ס (2018), ניתן לשייך תקיפות שכללו פציעה ל-22% מהמקרים שבהם נגרם נזק גופני לקורבן, ואילו תקיפות ללא פציעה, ניתן לשייך ל-78% מהמקרים, בהם לא נגרם נזק.

7 בעבודה זו, תחת המושג "רצח" יכלול: רצח, הריגה וגרימת מוות ברשלנות (כולל בתאונות דרכים)

8 כפי שהוסבר בפרק 3.1 לעיל, יחידות הספירה של מקרי הפשיעה הן תיקים פליליים, אלא אם נאמר אחרת.

9 המרה למונחים ריאליים PPP מקובלת בהשוואה הבינלאומית, שכן היא מנטרלת את ההבדלים בכוח הקניה של צרכנים במדינות שונות על פני הזמן ואת הבדלי שער החליפין של המטבעות המקומיים.

10 בסקר ביטחון אישי 2017 נספרו 524.4 אלף פגיעות לעומת 203.1 אלף נפגעים מאלימות, או מאיום באלימות. נזכיר, כי יחידות הספירה בחישוב הנזק מאלימות הוא מספר הנפגעים ולא מספר הפגיעות.

11 ניסיון לרצח, עבירות אחרות כלפי חיי האדם, עבירות נגד גוף, חבלה גופנית חמורה, תקיפת עובדי ציבור, תקיפה חמורה למעט עובדי ציבור, תקיפת שוטר בנסיבות חמורות, איום ברצח, חטיפה, כפייה ומאסר שווא, אחר - כלפי גוף אדם.

הערכות העלות לעבירת תקיפה במחקר זה התבססו על החישוב האנגלי (Heeks et al., 2018) (עם תיקון לערך שנת חיים על פי נוהל פר"ת¹²). החישוב מבטא נזק פיזי ורגשי, אובדן תפוקה ועלות שירותי בריאות.

לפיכך: מתוך 181.2 אלפי מקרים, 39.9 אלף מסווגים כתקיפות עם פציעה, בעלות של 14.5 אלפי \$-PPP לנפגע, ו-141.3 אלף כתקיפות ללא פציעה, בעלות של 4.8 אלפי \$-PPP לנפגע.

העלות הכוללת של תקיפות עם פציעה מוערכת ב-0.58 מיליארד \$-PPP, והעלות המוערכת של תקיפות ללא פציעה מוערכת ב-0.68 מיליארד \$-PPP. העלות המוערכת של כלל התקיפות היא 1.26 מיליארד \$-PPP (טבלה 1 בנספח), או 4.5 מיליארדי שקלים (טבלה 2 בנספח). על פי החלוקה בין עבירות תקיפה עם פציעה לאלו ללא פציעה של 78%/22% [לעיל], עלות עבירת התקיפה הממוצעת היא כ-7,000\$ למקרה (טבלה 1 בנספח). עלות התקיפות היא המקסימלית במונחי אחוז תוצר בין סוגי העבירות שנותחו בישראל ובאנגליה (טבלה 4 בנספח).

עבירות מין¹³

האתגר המרכזי בהערכת מספר עבירות המין נובע מכך שידוע כי חלק גדול מהן לא מדווח למשטרה. הערכה נכונה יותר של כמות עבירות המין השנתית מבוססת על תוצאות סקר הביטחון האישי של הלמ"ס (2018), בהן יש נתונים לגבי נפגעים בני 20 ומעלה, בחלוקה לשתי קטגוריות – עבירות מין והטרדה מינית, כמו כן, נכללים פילוח נפגעים מהטרדה מינית בני 20 ומעלה לפי קבוצות גיל ומספר נפגעי הטרדה מינית בני 17 ומטה (על סמך תשאול של משקי הבית). בנתונים אלה יש שני פערים משמעותיים ביחס לנדרש לטובת מחקר זה: ראשית, אין כל נתון רלוונטי אודות גילאי 17-20; ובנוסף, אין את מספר נפגעי עבירות המין בגילאי 17 ומטה, אם כי ההערכה היא כי מספר זה נמוך באופן יחסי, אם כי לא זניח.

לצורך השלמת הנתונים החסרים המוזכרים, הניח צוות המחקר (על סמך שיחות עם מומחי תוכן בתחום) את ההנחות הבאות: מספר הנפגעים בגילאי 17-20 הוא 0.75 ממספר הנפגעים בגילאי 20-24; פילוח הגילים של נפגעי עבירות מין דומה לפילוח הגילים של נפגעי הטרדה מינית; פילוח הגילים בהתייחס למספר הנפגעים דומה לפילוח הגילים במספר הפגיעות.

הנחות אלו מביאות את המספר המוערך של נפגעי הטרדה מינית בגילאי 17 ומעלה בשנת המחקר, 2017, ל-179,300 ואת הערכת מספר עבירות ההטרדה המינית (בכל הגילים), ל-480,000.

מספר עבירות המין בישראל (בכל הגילים) מוערך ב-50,300 (טבלה 1 בנספח).

על מנת לעשות שימוש, הן בנתוני סקר הביטחון האישי של הלמ"ס והן בעבודה שנעשתה באנגליה (Heeks et al., 2018), רשימת עבירות המין חולקה לשלוש קטגוריות:

12 ערך שנת חיים סטטיסטית על פי מחקר (Heeks et al., 2018) – £ 68,000 שהם \$ 101,000 PPP-2017. ערך שחושב

על סמך נוהל פר"ת בישראל – 300,000 ש"ח שהם כ-83,000\$ PPP-2017.

13 אינוס ובעילה שלא כחוק, אינוס בכוח או באיומים, מעשה מגונה בכוח, מעשה מגונה שלא בכוח, מעשה מגונה בפומבי, ניסיון לעבירת מין.

עבירות אונס¹⁴, עבירות מין אחרות¹⁵ והטרדה מינית. אין בידינו את הנתון הישראלי לגבי היחס בין מספר "עבירות מין אחרות" לבין מספר "עבירות אונס". היחס האמור במספר התיקים הפליליים במשטרת ישראל הוא קרוב ל-3, אבל לאור העובדה שאחוז הדיווח על אונס גדול בהרבה מאחוז הדיווח על "עבירות מין אחרות", סביר להניח שהיחס האמיתי גדול בהרבה מ-3. על כן, ובהיעדר הערכה טובה יותר, עשה הצוות החוקר שימוש ביחס באנגליה, העומד על 9.3. כאשר מטילים יחס זה על מספר עבירות המין הכולל, העומד, על פי הערכתנו, על 50,300, אזי החלוקה היא ל-4,800 עבירות אונס (כ-9.7%) ו-45,400 עבירות מין אחרות (90.3%).

ראוי לציין שמהשוואת מספרים אלה לכמות התיקים הפליליים מתקבל שאחוז הדיווח למשטרה של עבירות אונס הוא 33%, ועל עבירות מין אחרות - 9% (אחוזי הדיווח המוערכים בבריטניה הם 29% ו-6%, בהתאמה). עוד נציין, כי תחת ההנחות בעבודה זו המשמשות לחישוב עלות עבירות המין, העלות הממוצעת לעבירת מין היא 11,520 PPP-\$.

הערכת העלות לעבירת מין מתבססת על החישוב האנגלי (עם ערך שנת חיים על פי נוהל פר"ת). במסמך הבריטי (Heeks et al., 2018), עבירות המין נחלקות לשתי קטגוריות: אונס ועבירות מין אחרות, כאשר הערכת העלות לעבירה כוללת את הנזק הפיזי והרגשי, אובדן התפוקה, עלות שירותי בריאות ושירותים לקורבנות. מכיוון שהמסמך האנגלי לא מתייחס לעבירת ההטרדה המינית, נאלץ הצוות החוקר להשתמש בהערכה האנגלית, עם ההנחות הבאות: אין עלות של "שירותי בריאות" ו-"שירותים לקורבן" לנפגעי הטרדה מינית; בהערכת נזק פיזי ורגשי, יופחת מרכיב הפחד, המהווה 11%, ויושארו מרכיבי הדיכאון והחרדה, המהווים 89%.

בחישוב מתקבלת העלות לעבירת אונס - PPP-\$ 40,380, לעבירות מין אחרות - PPP-\$ 6,790 למקרה, ולעבירת הטרדה מינית - PPP-\$ 1,140. עלות לעבירת מין, על פי היחס המשווער בין מקרי אונס לבין עבירות מין אחרות 90.3%/9.7%, בהתאמה, היא כ-PPP-\$ 10,000. העלות הכוללת של עבירות מין מורכבת, איפוא, מ-4.8 אלפי מקרים בעלות של 40.4 אלפי PPP-\$ למקרה, ו-45.4 אלפי מקרים בעלות של 6.8 אלפי PPP-\$ למקרה.

העלות השנתית המוערכת של עבירות מין היא 0.50 מיליארד PPP-\$.

ביחס לעבירות ההטרדה המינית, מספר העבירות מוערך ב-480 אלף והערכת העלות לעבירה עומדת על 1.1 אלפי PPP-\$. העלות השנתית המוערכת של הטרדות מיניות היא 0.55 מיליארד PPP-\$.

לסיכום, העלות השנתית הכוללת של עבירות מין והטרדות מיניות היא כ-1.1 מיליארד PPP-\$.

כאמור, בתחום עבירות המין קיימים לא מעט פערי נתונים המערימים קושי על הערכת העלות, להלן העיקריים שבהם:

14 אינוס ובעילה שלא כחוק, אינוס בכוח או באיומים.

15 מעשה מגונה בכוח, מעשה מגונה שלא בכוח, מעשה מגונה בפומבי, ניסיון לעבירת מין.

א. מספר הנפגעים בגילאי 20-17.

ב. מספר נפגעי עבירות מין מגיל 17 ומטה.

ג. חלוקה בין נפגעי אונס לבין נפגעי עבירות מין אחרות.

ד. הערכת עלות עבירת מין תקפה לישראל.

ה. הערכת עלותה של עבירת הטרדה מינית.

אומנם הצוות החוקר גישר על כל אחד מהפערים האלה על ידי הנחות כפי שפורטו לעיל, ואולם חובה לחדד כי מידת אי-הוודאות הנלווית להנחות אלו, גבוהה מאוד וקשה להפחיתה.

כמו כן, בהיבט ההשוואה הבינלאומית, אין בידי הצוות החוקר נתונים על עלות ההטרדות המיניות במדינות אחרות, ועל כן לא קיימת יכולת השוואה (טבלה 4 בנספח).

שוד¹⁶

אומדן מספר מקרי השוד שאוב מתוך סקר הביטחון האישי של הלמ"ס, תחת פרק אלימות/איום לאלימות. כפי שהוסבר בתת פרק תקיפה [לעיל], ההערכה לגבי מספר הנפגעים בעבירות שוד בקרב בני 20 ומעלה בשנת 2017 היא כ-21,000 ובשנת 2018, כ-17,500.

סקר הביטחון האישי של הלמ"ס מספק את מספר הנפגעים מגיל 20 ומעלה. המחקר הבריטי מעריך, כי התוספת הכרוכה בנפגעים מגיל 16 ומטה היא כ-20%. על כן, הנחת הצוות החוקר בעבודה זו היא כי התוספת הכרוכה בנפגעים מגיל 20 ומטה היא 30%. ואם כך, הערכתנו נשענת על מספר מקרי השוד על פי מספר נפגעי השוד מגיל 20 ומעלה, כפול מקדם הניפוח 1.43: 30,000 מקרים בשנת 2017 ו-25,000 מקרים בשנת 2018.

הערכת העלות לעבירת שוד מתבססת על החישוב האנגלי (Heeks et al., 2018). מרכיבי העלות הם אובדן תפוקה, עלות שירותי בריאות, שווי הרכוש הגנוב והעלות הלא מוחשית של נזק פיזי ורגשי. אומדן ממוצע לגבי שווי הרכוש נתמך על ידי מיצוע על מדגם שבוצע במסגרת עבודת מחקר זו של תיקי משטרת בישראל (\$1,389) ועל ידי נתוני הסקר של הלמ"ס (\$1,400).

העלות הכוללת היא מכפלת מספר מקרי השוד בשנת 2017, 25,000, בעלות של מקרה שוד, \$8,383 PPP. ואם כך, העלות הכוללת של עבירות השוד בישראל היא 0.21 מיליארד דולרים (טבלה 1 בנספח). וברמת ההשוואה הבינלאומית – העלות כתוצאה מעבירות שוד במונחי אחוז תוצר בישראל היא 0.06% – שיעור דומה לזה שהתקבל באנגליה ובאוסטרליה (טבלה 4 בנספח).

פריצות לבתים פרטיים

על פי הערכת הלמ"ס, מספר הפריצות לבתים פרטיים שכללו גניבת רכוש בשנת 2017 עומד על 191,100. בהערכת העלות לפריצות לדירה התבסס הצוות החוקר על החישוב האנגלי (מותאם לערך שנת חיים על פי נוהל פר"ת), זאת, למעט אומדן ממוצע של שווי הרכוש הגנוב, המושתת על סקר הלמ"ס ושוויו \$2,500, אך שהוא גבוה יותר מהאומדן האנגלי, העומד על \$2,080. מרכיבי העלות, מלבד שווי הרכוש הגנוב, כמפורט, הם

16 שוד בנסיבות חמורות ושוד.

אובדן תפוקה, עלות שירותי בריאות והעלות הלא מוחשית של נזק פיזי ורגשי. העלות הכוללת היא מכפלת מספר מקרי פריצות לבתים, 191,000, בעלות הפריצה, PPP-\$ 5,180. התוצאה היא שהעלות הכוללת של פריצות לבתים היא כמיליארד דולרים (טבלה 1 בנספח).

מנתוני חברות הביטוח עולה, כי הן משלמות ללקוחות בשל פריצות לבתים כעשירית מאומדן הנזק הישיר המצוין כאן מעלה, פער הנובע, בין היתר, משיעור הדירות הלא-מבטוחות ו/או מאחוזי דיווח נמוכים על עבירה זו.

העלות כתוצאה מפריצות לבתים פרטיים במונחי אחוז תוצר בישראל היא 0.28% - השיעור המקסימלי בין המדינות המוצגות בטבלה 4 בנספח.

חשוב לציין כי קיים פער בין חישוב זה לבין בחינת היקף התיקים הפליליים ואומדן שיעור המקרים הבלתי מדווחים. כמות התיקים הפליליים שנפתחו בשנת 2017 בגין פריצות לבית הוא - 17,661. על פי הערכת הלמ"ס, מספר הפריצות לבתים פרטיים שכללו גניבת רכוש הוא: 191,100 בשנת 2017. היחס הוא כ-9%, משמעותית נמוך מ-40%. יש לאתגר פער זה בחישוב עתידי מעודכן.

פריצות לבתי עסק

בשנת 2017 נפתחו בישראל 5,820 תיקים פליליים בגין פריצות לבתי עסק. סקר הלמ"ס לא פונה לבתי עסק, ולכן אין בידי הצוות החוקר הערכה ישירה על אחוז הדיווח בגין עבירה זו ועל כמות העבירות הכוללת. מאחר שכך, בשונה מעבירת פריצות לבתים [לעיל], בה לא הייתה התייחסות לכמות התיקים, בעבירת פריצות לבתי עסק, על מנת לאמוד את מספר העבירות, נעשה שימוש בנתונים הבאים:

על פי נתוני הלמ"ס, אחוז הדיווח על פריצות לבתים פרטיים עומד על כ-40% (ביתר פירוט: בשנת 2018 דווח למשטרה על 43.4% ממקרי "פריצה או ניסיון פריצה לדירה, ללא גניבה" ועל 38.5% ממקרי "גניבת רכוש מהדירה או מחוצה לה" (37.5%-ו 45.1% בהתאמה, בשנת 2017).

על פי סקר הפשיעה נגד עסקים המתקיים באנגליה ווילס (CVS¹⁷), ושאינו לו מקביל בישראל, שיעורי הדיווח במגזר העסקי נמוכים מעט משיעורי הדיווח בגין פריצות במגזר הפרטי.

בהעדר נתון זמין ומדויק בישראל, התבסס הצוות החוקר על 40% דיווח לחישוב מקדם הניפוח להערכת היקף הפריצות במגזר העסקי בישראל. תחת הנחה זו, נאמד מספר הפריצות לבתי עסק בישראל בשנת 2017 ב-14,550.

באין נתון כלשהו על העלות הממוצעת של פריצות לבית עסק בישראל, כדי לאמוד את העלות, נעשה שימוש בנתון הבא: על פי הסקר האנגלי (CVS), שווי הנזק לעבירת הפריצה לבית עסק¹⁸ באנגליה וולס גבוה פי 2.6 משווי הנזק שנגרם בפריצה לבית¹⁹. בעבודה זו הונח יחס דומה גם בישראל. לפיכך, העלות למקרה פריצה לעסק היא \$13,460.

17 Commercial Victimisation Survey (CVS)

18 commercial burglary

19 domestic burglary

העלות הכוללת היא מכפלת מספר מקרי הפריצות לבתי עסק, 14,550, בעלות הפריצה, \$13,460-PPP. התוצאה היא שהעלות הכוללת של פריצות לבתי עסק לשנת 2017 היא 0.20 מיליארד דולרים.

גניבת רכב

בשנת 2017 נפתחו בישראל 13,242 תיקים פליליים בגין גניבה או שימוש ברכב ללא רשות.

על פי נתוני הפיקוח על הביטוח, העלות הכוללת של כלי הרכב הגנובים הייתה באותה שנה כ-91 מיליוני דולרים. לפיכך, הערך הממוצע של רכב גנוב הוא כ-\$6,880. המרכיבים האחרים של עלות העבירה, דוגמת אובדן תפוקה, עלות שירותי בריאות והעלות הלא מוחשית של נזק פיזי ורגשי חושבו על בסיס ההערכה במחקר האנגלי (מותאמת לערך שנת חיים על פי נוהל פר"ת).

העלות הכוללת של עבירות גניבת רכב היא תוצאה של מכפלת מספר הגניבות, 13,242, בעלויות למקרה \$7,600.

הונאות

סל העבירות הרלוונטי למחקר הנוכחי כולל עבירות זיוף²⁰ ושאר עבירות הונאה²¹ (עבירות שנבחרו להתייחסות לאור היקפיהן בתיקים הפליליים לפי רישומי המשטרה – עבירות שתדירותן מעל 500 בשנה). על פי חלוקה זו של תיקים שנפתחו בישראל בשנת 2017, כשליש מתוך עבירות ההונאה הן עבירות זיוף.

נתוני הלמ"ס בנושא זיוף הם כדלקמן: 34,420 עבירות מדווחות, ו-45,760 עבירות לא מדווחות, סה"כ כ-80,000 עבירות זיוף. לפיכך, הערכת הצוות החוקר את מספר עבירות ההונאה היא 240,000.

בהערכת העלות להונאות מתבסס המחקר הנוכחי על החישוב האנגלי (מותאם לערך שנת חיים על פי נוהל פר"ת). מרכיבי העלות זהים לשאר עבירות הרכוש כפי שתוארו לעיל: אובדן תפוקה, עלות שירותי בריאות, שווי הרכוש הגנוב והעלות הלא מוחשית של נזק פיזי ורגשי.

העלות הכוללת היא מכפלת מספר מקרי ההונאה, 240,000, בעלות למקרה הונאה בודד, \$1,181-PPP. התוצאה היא שהעלות הכוללת של עבירות ההונאה היא 0.28 מיליארד דולרים.

יש לציין, כי פערי המידע בנושא הפשיעה כנגד הסביבה העסקית, לאור העדר סקר למ"ס בתחום כנהוג במרבית המדינות, וכן בתחום הפשיעה הכלכלית, חידדה את הצורך להתייחס באופן נפרד וייחודי לכלל עולם התוכן של הפשיעה הכלכלית. בחינה מתודולוגית השוואתית תוצג במסמך עתידי נפרד (סמואל, 2020).

20 זיוף מסמכים והפצתם

21 מרמה ועושיק, שאר עבירות מרמה, עבירות הנוגעות לכרטיסי חיוב

5. ניתוח מִקְרֹו השוואתי של עלות הפשיעה (Top-Down)

כאמור במבוא למאמר זה, קיימות שתי גישות עיקריות להערכת אומדן עלות הפשיעה במשק. הגישה הישירה - גישת המיקרו (Bottom-Up) - הסוכמת את כל עלויות הפשיעה על ידי חישוב 'מלמטה', ברמת כל עבירה, של עלות הפשיעה. המידע החלקי הקיים במרכיבים רבים של הערכת המיקרו, ההסתמכות על נתוני סקרים המכסים תחומים חלקיים בלבד, תוך חובת ביצוע תהליכי הסקה נגזרים, מחדדים את הצורך בגישה נוספת שתסייע בהבנת התוצאות ובכיוול הממצאים.

דרך ביצוע האומדן בשיטת המִקְרֹו (Top-Down) נעשתה באמצעות השוואת אומדנים שהתקבלו במדינות אחרות, לאומדן המתקבל בישראל. ההבדלים בהיקפי הביטחון האישי והפשיעה בין המדינות עשויים להעיד על תוצאות של השקעת משאבים בתחום ההתמודדות עם הפשיעה, בהיקף או ביעילות. הבדלים אלה עשויים לנבוע מתרבות שונה, או מנורמות שהשתרשו עם השנים. ההשוואה למדינות מפותחות, תוך ביצוע התאמות לרמת הביטחון האישי או להיקפי הפשיעה, יכולה לסייע בהשוואה מדויקת יותר של עלות הפשיעה. זאת, אף שברור כי קשה יהיה לגשר על פערי התרבות והנורמות.

השוואת אומדני עלות הפשיעה תוצג בהתאמות הבאות:

1. במונחי תוצר ללא כל התאמות

ניתוח הבסיס מציג את עלות הפשיעה כשיעור מהתוצר ומשקף את הפגיעה של הפשיעה באופן יחסי לפעילות הכלכלית. השוואה זו רלוונטית בהנחה שהיקף הפשיעה והקצאת המשאבים להתמודדות עם הפשיעה דומה במדינות מפותחות.

2. במונחי תוצר מתוקן לרמת ביטחון אישי

בהנחה שרמת הביטחון האישי משקפת את רמת הפשיעה במדינה, מדינה עם רמת ביטחון אישי גבוהה יותר חשופה לעלויות פשיעה נמוכות יותר. ההנחה הגלומה היא שתחושת הביטחון של הפרטים כפי שמשתקפת בסקרים הבינלאומיים (שהם אחידים או דומים מאוד להבנת הצוות החוקר) מתואמת באופן ישיר להיקפי הפשיעה. הנחה זו כמובן בעייתית במציאות, שכן תחושת הביטחון תלויה במספר גורמים שלא דווקא קשורים לרמת הפשיעה בפועל. בנוסף, בנתוני מדינת ישראל, סביר כי תחושת הביטחון תהיה מושפעת גם מהמציאות הביטחונית. ההשפעה הביטחונית על נתוני תחושת הביטחון גורמים, תיאורטית, בתיקון זה, לאומדנים גבוהים.

3. במונחי תוצר מתוקן לשיעור הרצח לאוכלוסייה

מדד הרצח לאוכלוסייה הוא המדד העיקרי בו נעשה שימוש להשוואה בינלאומית של נתוני פשיעה. נתון זה כמעט ואינו חשוף במדינות מפותחות להטיות דיווח, או להבדלי הגדרות בין מדינות. ההנחה הגלומה במדד זה היא שהמדרג של יתר העבירות נגזר מהעבירה החמורה ביותר והמתאם ברמת המִקְרֹו נותן אינדיקציה טובה מספיק. התיקון השני כולל התאמה של מדד הרצח, תוך הנחה שבמדינה עם שיעורי רצח גבוהים יותר, כל תחומי הפשיעה הינם גבוהים יותר ולכן העלות

למשק, בהתאם, גבוהה יותר.

טבלה 5 בנספח למאמר זה כוללת השוואה של אומדני הפשיעה באנגליה, באוסטרליה ובארה"ב, לנתוני ישראל. מתוצאות ההשוואה הבסיסית עולה, כי אומדן העלות בישראל נמצא קצת מעל אנגליה, כ-30% מתחת לאוסטרליה, וכצפוי, נמוך בהרבה מארצות הברית, שם רמת הפשיעה גבוהה באופן יחסי. כאשר מתקננים את האומדן ברמת הביטחון האישי באופן יחסי, האומדן מניתוחי המיקרו נמוך במקצת מהאומדן האנגלי המתואם, נמוך בכ-20% מהאומדן האוסטרלי, וכמובן נמוך משמעותית מהאומדן לארצות הברית, מאותה סיבה המוזכרת לעיל. נציין כי למרות רמת הפשיעה הגבוהה בארצות הברית, עדיין, תחושת הביטחון שם גבוהה באופן יחסי.

ההשוואה המתוקנת לפי מדד רצח לאוכלוסייה נותנת בישראל אומדן נמוך יותר מהאנגלי, אולם היקפי הרצח הנמוכים באופן יחסי באוסטרליה והגבוהים בארצות הברית יוצרים פערים משמעותיים בין האומדנים במדינות אלו, לישראל.

מטרתו של ניתוח מקרו השוואתי היא בחינת סבירות תוצאות הערכת המיקרו. התוצאות הקרובות לאומדן האנגלי ללא תיקנון וגם לאחר ניסיונות תיקנון שונים, מבססות את סבירות האומדן שבוצע.

מרבית ההשוואות לאומדן הפשיעה באוסטרליה מעידות, גם הן, על סבירות האומדן, אם כי קיימים פערים קצת יותר גדולים מאשר אל מול האומדן האנגלי. מרבית נתוני ההשוואה לארצות הברית מציגים פערים משמעותיים אל מול האומדן הישראלי, אך הפערים בהיקפי הפשיעה מעלים סימני שאלה רבים בנוגע לאיכות השוואה זו, מלכתחילה.

ניתן לומר, כי בסך הכל, ניתוחי המקרו סיפקו חיזוק לערך האומדן באופן גס ולא העידו על טעות אמידה בסדרי גודל משמעותיים.

6. סיכום

אומדן עלות הפשיעה הוא אמצעי לשיפור תהליך הקצאת המשאבים להתמודדות עם הפשיעה, לצורך שיפור הרווחה הציבורית. צוות המחקר בעבודה זו ניסה לתת אומדן ראשון לעלות הפשיעה בישראל לצורך קבלת אינדיקציה טובה על היקפה, ובחינת המשמעויות הנגזרות לגבי היקף הקצאת המשאבים להתמודדות עם הפשיעה ותיעדופם. הצוות ערך אומדן לעלות הפשיעה בהתבסס על שנת 2017, תוך שימוש בניתוח הנתונים לשנים 2016-2018. לצורך קבלת החלטות מדיניות בתחום הקצאת משאבי השיטור, קיימת חשיבות לבחינת מגמות השינויים בפשיעה על פני תחומים, לאור השינויים המשמעותיים בחלק מהענפים. כך לדוגמא, מהנתונים בשנים האחרונות מסתמנת ירידה של עשרות אחוזים בפשיעה בתחום עבירות רכב ופריצה לבתים.

מתוצאות העבודה עולה כי אומדן עלות הפשיעה למשק הישראלי עומד בשנת 2017 על כ-3.1% מהתוצר המקומי הגולמי (התמ"ג), שהם כ-39.1 מיליארדי ₪. לשם המחשה, עלות זו עומדת על כ-4,500 ₪ לשנה, לנפש.

העלות למשק מורכבת משלושה סוגי עלויות: עלות בציפייה לפשיעה (הוצאות מיגון, אבטחה, מצלמות וכיו"ב) הנאמדת בכ-7.1 מיליארדי ₪ [כ-0.6% תמ"ג]; עלות כתוצאה מפשיעה (אובדן רכוש, אובדן ימי עבודה, פגיעה נפשית וכדומה) הנאמדת בכ-18.4 מיליארדי ₪ [כ-1.5% תמ"ג]; ועלויות בתגובה לפשיעה (הוצאות המדינה על שיטור, בתי משפט, בתי סוהר וכו'), הנאמדות בכ-13.5 מיליארדי ₪ [כ-1.1% תמ"ג].

יש לראות באומדן עלות הפשיעה, ובעיקר בהמלצות להמשך העבודה, "יריית פתיחה" בתהליך מוסדר לייעול אופן הקצאת המשאבים.

תחום פשעי הסייבר שהולך ותופס תאוצה משמעותית בשנים האחרונות גורם לעלויות מיגון משמעותיות הכלולות במחקר. אף שכך, צוות המחקר התקשה לאמוד את העלות בתחום זה כתוצאה מפשיעה. תחום הביטוח מפשעי הסייבר עדיין בחיתוליו ואין בשלב זה עדיין אינדיקציה לעלויות משמעותיות בתחום. גורמים איתם התייעץ צוות המחקר עסקו רבות בפוטנציאל העתידי, אולם התקשו לבסס עלויות משמעותיות להווה. המחקר האנגלי כולל עלויות מסוימות, אולם לאור העדר מידע מבוסס על נזקים מהותיים בתחום, נושא זה לא נאמד.

מספר תחומי פשיעה לא קיבלו מענה ישיר בעבודה זו: נושא ההון השחור והונאות הממשלה וביטוח לאומי בדרך כלל מטופל, בעבודות ייעודיות ובפני עצמו מהווה בעיקר שינוי בחלוקת הכנסות, המשפיע על צדק חלוקתי, אך פחות כולל עלות ישירה למשק (במובחן מהשפעה על תקציב המדינה); נושא הפשיעה החקלאית שאומדני מיקרו שהתקבלו מהמשטרה אינם משמעותיים וכלולים במסגרת העבירות השונות, אולם הערכות מְקֵרוֹ, שלא נמצא להן ביסוס, נקבו בהיקפים גבוהים יותר. מספר פגיעות בסביבה כגון - בנייה בלתי חוקית, כריית חול בלתי חוקית והשלכת פסולת בניין בטבע, לא נכללו באומדן, בדומה לאומדנים במדינות אחרות. ניתן לערוך אומדני עלויות נקודתיים, אם כי רובם צפויים להיות בעלויות נמוכות באופן יחסי; כל נושא פעילות ארגוני פשיעה כלול בעקיפין באמצעות ההתייחסות מהיבטי עלות של קורבנות העבירה, אמצעי המיגון ופעילות המשטרה. כמו כן, לא היו בידי צוות המחקר נתונים על אומדן העלות לדמי חסות. כמו כן, בדומה למתודולוגיות בעולם, לא נלקחו בחשבון השפעות של סחר בסמים שלא היו מעורבות בפשעים אחרים שנלקחו בחשבון.

עבודת מטה שתגדיר במדויק פערים אלה והתאמה של סקרי הלמ"ס להגדרות המקובלות, תוך ביצוע סקר משלים במגזר העסקי, לצד תוספת עבודות מיקרו אשר תאמודנה את עלות הפשיעה באופן מדגמי, יכולים לסייע בשיפור הערכות היקפי הפשיעה ועלותם באופן משמעותי.

המתודולוגיה בה נעשה שימוש בעבודה זו היא המקובלת בעולם לביצוע אומדן עלות הפשיעה. האתגרים העיקריים פחות נוגעים לניתוח מבני של חישובים, אלא למגבלות הנתונים ולהנחות שונות שנדרשו, בהעדר מידע. בתחום השפעות הֶמְקָרוֹ של הפשיעה, כגון קשר בין רמת פשיעה או שחיתות שלטונית לבין השקעות זרות, נעשה ניסיון למצוא אומדנים מובהקים המקובלים בספרות המחקר. כאמור, היעדר מידע מבוסס הוביל את הצוות, כמו גם עבודות דומות בעולם, שלא לכלול אומדנים בתחום זה. ההערכה היא, כי במדינות העולם השלישי היקפים אלה משמעותיים מאוד, וכי במדינות מפותחות עם רמת פשיעה סבירה, השפעות אלו מצומצמות בהרבה וקיומן

תלוי, בעיקר, באלטרנטיבות ההשקעה. לאור מגבלות אלו ובדומה לעבודות דומות, לא נכללו בעבודה אומדנים בתחומים המוזכרים.

הצוות ערך בחינה ראשונית לשימוש במסקנות העבודה במספר כיוונים אשר מעידים על פוטנציאל רב בכיוון של כלי תומך החלטות מדיניות בתחום הקצאת המשאבים להתמודדות עם הפשיעה. "תרגום" כל סוג עבירה לשווה ערך כסף באמצעות הערכת עלות, מאפשר לסכום את עלות הפשיעה על פני כל סוגי העבירות, ובכך להשוות את עלות הפשיעה על פני אזורים, אוכלוסיות וזמן.

הצוות בחן על את עלויות הפשיעה על בסיס גאוגרפי בחתך של אחריות תחנות משטרה והשווה אותן להקצאת משאבי שיטור. בחינה זו מאפשרת ביקורת על החלטות הקצאת כוח אדם ואמצעים ומסייעת בתיעודף הקצאה בהלימה לרווחת הציבור. להערכתנו, שימוש במסקנות העבודה באגף תכנון במשטרה יאפשרו שיפור משמעותי בתהליכי הקצאת משאבים.

בחינה ראשונית של התפלגות עלויות הפשיעה על פי חתך סוציו כלכלי, מעלה תמונה של נטל פשיעה גבוה במרבית העבירות (למעט פריצה) בהם נושאת האוכלוסייה החלשה (עשירונים סוציו-כלכליים נמוכים). בנוסף לשיקולי יעילות התמודדות עם פשיעה, על המשטרה לבחון השפעות דיפרנציאליות אלו ולתת גם להן משקל בהקצאת המשאבים.

האומדן המקיף הראשוני שנעשה לעלות הפשיעה במשק הישראלי מאפשר קפיצת מדרגה בהחלטות על הקצאת משאבים להתמודדות עם הפשיעה. לראשונה, אגף התכנון במשטרה יוכל לקשור בין תהליכי הקצאת המשאבים לבין עלות הפשיעה וחלוקתה על פני המרחב הגאוגרפי. קיימת חשיבות לבחון את האפקטיביות של הפעלת אמצעים על הפחתת הפשיעה בתחומים שונים. ניתן לעשות את זה בדרכים שונות כגון: בחינת שונות בנתונים על פני אזורים דומים והיעזרות במקרי פיילוט שנוסו או שיעוצבו במיוחד. שימוש באומדני עלות פשיעה והבנת אפקטיביות הצעדים להתמודדות איתה, יאפשרו לשפר באופן משמעותי את הקצאת המשאבים.

תהליך העבודה חשף פערי מידע רבים, העדר כיסוי מספק לנושאים שונים של סקרי למ"ס והעדרו של סקר לעסקים המקובל בעולם. במקביל לשימוש בממצאי המחקר, חשוב לערוך תהליך מסודר של השלמת פערי המידע והחלטה על ביצוע סקר עסקים שיונהג בהקדם. בנוסף, מגמות הפשיעה מחדדות את החשיבות למתן תשומת לב מיוחדת לתחום הפשיעה המקוונת. יש לראות בתוצרים של עבודה זו כתשתית בסיסית ראשונית שנדרש לשפרה בתהליך הדרגתי ומסודר ויש להתייחס באופן זהיר לממצאיה.

מקורות

- דן אנד ברדסטריט (2017). תמונת מצב חודשית, נובמבר 2017. דן אנד ברדסטריט ישראל.
- דניאל, א., זיסו, מ. (2020). עלות הפשיעה, גישות ומתודולוגיות בעולם. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- הלמ"ס (2018) סקר ביטחון אישי 2017. הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1731.
- הלמ"ס (2019) סקר כוח האדם 2017. הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1746.
- הלמ"ס (2019) סקר ביטחון אישי 2018. הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1767.
- יז'מסקי, י. (2019). מגבלות השוואה בינלאומית בסטטיסטיקה הפלילית. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יז'מסקי, י. (ב2019). מדריך לעולם הסקרים. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד האוצר. (2012). נוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת 2012): הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים.
- סמואל, י. (2020). היקפי הפשיעה הכלכלית ועלוותה למשק – סקירת ספרות והמלצות להמשך. העיקר במחקר 2020, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- רגב, ב. (2009). עלות הפשיעה. העיקר במחקר 2008, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- Chalfin, A. (2016). The Economic Cost of Crime. In The Encyclopedia of Crime and Punishment, First Edition. Edited by Wesley G. Jennings. Pp 1–12.
- Gray, C. M. (1979). The Cost of Crime. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Heeks, M., Reed, S., Tafsiiri, M., & Prince, S. (2018). The economic and social costs of crime. Second edition. Research report 99. London, UK: Home Office.
- Mayhew, P. (2003). Counting the Costs of Crime in Australia: Technical Report. Technical and Background Paper Series, no 4, Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Miller, T., Cohen, M., & Wiersema, B. (1996). Victim Costs and Consequences: A New Look, Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Robinson, L. A. & Hammit, J. K. (2015). Research Synthesis and the Value per Statistical Life. Risk Analysis, 35, 1086–1100.
- Wickramasekera, N., Wright, J., Elsey, H., Murray, J., & Tubeuf, S. (2015). Cost of crime: A systematic review, Journal of Criminal Justice, 43, 218–228.

טבלה 1: אומדן עלות נזק כתוצאה מפשיעה בשנת 2017

אחוז מהתוצר (%)	עלות כוללת (מיליארדי דולרים)	עלות (אלפי דולרים)			אומדן למספר מקרים	סלי עבירות
		סך עלות למקרה	בלתי מוחשית	מוחשית		
0.14	0.49	1,840	995	845	266	רצח
0.36	1.26	7.0	4.9	2.1	181,000	תקיפה
0.14	0.50	10.0	7.0	3.0	50,300	עבירת מין ²²
0.16	0.55	1.1	0.8	0.3	480,000	הטרדה מינית
0.06	0.21	8.4	4.4	4.0	25,000	שוד
0.28	0.99	5.2	1.5	3.7	191,000	פריצה לבית
0.06	0.20	13.5	1.2	12.3	14,550	פריצה לעסק
0.03	0.10	7.6	0.3	7.2	13,242	גניבת רכב
0.08	0.28	1.2	0.3	0.9	240,000	הונאה

22 אונס ועבירות מין אחרות

טבלה 2: אומדן עלות הפשיעה בישראל בשנת 2017 (מיליארדי ₪)

בציפייה לפשיעה		כתוצאה מפשיעה לפי סלי העבירות		בתגובה לפשיעה	
4.7	אבטחה ²³	1.8	רצח	9.1	משטרה ²⁴
0.6	מיגון ²⁵	4.5	תקיפה	2.2	שב"ס ²⁶
1.5	הגנה בסייבר ²⁷	1.8	עבירת מין	0.5	המשרד לביטחון הפנים ²⁸
0.2	ביטוח ²⁹	2.0	הטרדה מינית	1.2	מערכת המשפט ³⁰
		0.8	שוד	0.2	רווחה ³¹
		3.6	פריצות לבית	0.1	שלטון מקומי ³²
		0.7	פריצות לעסק	0.5	אסירים (פרודוקטיביות) ³³
		0.4	גניבת רכב		
		1.0	הונאה		
		1.9	עבירות נוספות		
7.1		18.4		13.6	
		39.1		סה"כ	

23 הוצאות על אבטחה אנושית, עלות מוקדי ביטחון, עלות אבטחה אלקטרונית בשוק המקומי – על פי סקר כוח אדם (הלמ"ס, 2019א), (דן אנד ברדסטריט, 2017)

24 תקציב משטרת ישראל לשנת 2017. ממנו, ניכנו באופן יחסי את תקציבי המשטרה המושקעים בתחום הביטחוני (מג"ב; הסטות של שוטרים למשימות ביטחוניות) ובתחום הסדר הציבורי והסדרת התנועה בכבישים (משטרת התנועה).

25 מיגון דירות מפני פריצה על ידי סורגים ומיגון כלי רכב מפני גניבה – על פי מידע מחברות ביטוח
26 תקציב שב"ס לשנת 2017. גם במקרה זה, ניכנו באופן יחסי את החלק בתקציב המוקדש לכליאתם של האסירים הביטחוניים.

27 הוצאות התגוננות בסייבר בקרב חברות ישראליות – על פי ניתוח תקציבי IT בארגונים פיננסיים
28 לאחר קיזוז כספים אשר מתוקצבים במשרד לבט"פ לטובת הזרועות כדי להימנע מספירה כפולה ובתוספת תקציב הרשות להגנת עדים

29 עלות אדמיניסטרטיבית של חברות הביטוח

30 החלק הייעודי מסך תקציב מערכת המשפט שנוגע למשפט פלילי

31 מתוך תקציב המשרד הרווחה נלקח תקציב רשות השיקום והמבחן

32 בשל הפיזור והשונויות הרבה של הרשויות המקומיות הוחלט לכלול את תקציב השיטור העירוני עפ"י עלות השכר של פקחים בכלל הרשויות.

33 הנחנו כי 75% היו משתתפים בשוק העבודה אלמלא היו אסירים (שיעור זה נמוך במעט מהמוצאע במשק) ומועסקים בשכר מינימום חודשי.

טבלה 3: ניתוח רגישות לאומדן עלות הכוללת בשנת 2017 (מיליארדי ₪)

מכפיל תלות במחקר הבריטי ³⁴					מכפיל שנת חיים ³⁵
1.2	1.1	1	0.9	0.8	
40.13	39.58	39.04	38.50	37.96	1
42.53	41.99	41.45	40.91	40.37	1.25
44.94	44.40	43.86	43.31	42.77	1.5
47.35	46.80	46.26	45.72	45.18	1.75
49.75	49.21	48.67	48.13	47.59	2

מכפיל תלות במחקר הבריטי ³⁴					מכפיל שנת חיים ³⁵
1.2	1.1	1	0.9	0.8	
36.23	35.80	35.37	34.93	34.50	1
38.18	37.69	37.20	36.72	36.23	1.25
40.13	39.58	39.04	38.50	37.96	1.5
42.07	41.48	40.88	40.29	39.69	1.75
44.02	43.37	42.72	42.07	41.42	2

34 תלות במחקר הבריטי - לאורך החישוב, הסתמכנו באופן עקבי על ערכים שונים מהמחקר הבריטי. בדקנו כיצד שינוי כלל הערכים הלקוחים מהמחקר הבריטי בשיעור שנע בין 20%- ובין 20%+ משפיע על עלות הפשיעה הכוללת הערכת ערך שנת חיים היא שאלה הפכפכה, אשר לה חשיבות מכרעת על חישוב העלויות הבלתי - מוחשיות. בסופו של דבר, השתמשנו בערך שנת החיים של נוהל פר"ת, איתו עובדים כל מוסדות המדינה. מנגד, כלל ההערכות השונות נותנות ערכים גבוהים יותר לערך שנת חיים. לכן בניתוח הרגישות של פרמטר זה בדקנו כיצד שינוי ערך שנת חיים בשיעור שנע בין 0% ובין 100%+ משפיע על עלות הפשיעה הכוללת.

טבלה 4: השוואה בינלאומית³⁶

עלות כוללת (אחוז תוצר)				עלות למקרה 2017 PPP-\$ (000)				מקרים ל-1,000 נפש				סל עבירות
US	AU	UK	IS	US	AU	UK	IS	US	AU	UK	IS	
1.15	0.12	0.07	0.14	4,480	1,660	3,482	1,800	0.12	0.03	0.01	0.03	רצח
1.15	0.19	0.80	0.36	14.5	1.9	11.8	7.0	37	42	34	21	תקיפה
1.9	0.03	0.50	0.31	140	2.6	11.5	10.0	6.3	4.8	22	5.8	עבירת מין
0.14	0.08	0.06	0.06	12.3	3.7	9.4	8.4	5.0	8.7	3.3	3.5	שוד
0.11	0.22	0.12	0.28	2.2	2.1	5.1	5.2	23	42	12	22	פריצה לבית
	0.78	0.16	0.08		14	1.2	1.2		23	62	2.3	הונאה
	0.10	0.025	0.06		4.7	13.3	13.5		9.1	1.8	1.7	פריצה לעסק
0.08	0.12	0.016	0.03	5.5	7.6	6.9	7.6	6.8	6.2	1.2	1.5	גניבת רכב
4.53	1.64	1.75	1.32	סה"כ								

טבלה 5: תוצאות השוואה TOP-DOWN של סך עלות הפשיעה

ישראל תוצאות BOTTOM-UP	ארה"ב	אוסטרליה	אנגליה	
3.1%	5.6%	4.2%	3.0%	מדד במונחי אחוז תוצר
	5.9%	3.8%	3.3%	מתוקנן למדד ביטחון אישי בישראל
	1.4%	6.6%	3.5%	מתוקנן למדד רצח בישראל

36 ישראל - 2017: אוכלוסייה 8,712,000, תמ"ג 351 מיליארד \$ PPP-2017
 בריטניה - 2016: אוכלוסייה 58,380,000, תמ"ג 2,910 מיליארד \$ PPP-2017
 אוסטרליה - 2001: אוכלוסייה 19,410,000, תמ"ג 782 מיליארד \$ PPP-2017
 ארה"ב - 1996: אוכלוסייה 269,700,000, תמ"ג 8,100 מיליארד \$ PPP-2017

היקפי הפשיעה הכלכלית ועלותה למשק – סקירת ספרות והמלצות להמשך

מר יותם סמואל³⁷

תקציר

- נייר זה מסכם בקצרה את הממצאים המרכזיים בספרות הקיימת העוסקת בעלות הפשיעה הכלכלית למשק. במסגרת זאת, הנייר מציג את הנתונים הקיימים בישראל, אומדני עלות בינלאומיים, וכן הרחבה ממוקדת על הנתונים הנאספים בבריטניה, שבראיתנו, יכולים להוות השראה מסוימת להרחבת איסוף הנתונים בישראל.
- המידע הקיים בישראל על נושא הפשיעה הכלכלית מוגבל וחלקי מאוד, וזאת על אף חשיבותה הרבה של פשיעה זו. מצב זה אינו מאפשר ביצוע הערכת עלות בעת הנוכחית, כמו גם ניתוח איכותי של מגמות על פני זמן.
- על פי סקרי הפשיעה הבינלאומיים, הנתח היחסי של היקפי הפשיעה הכלכלית בסייבר נמצא במגמת עלייה בשנים האחרונות. סביר, כי מגמה זו תימשך עם הזמן ותביא בעקבותיה קושי באיתור מקרים ועבריינים, לצד עיסוק גובר בתהליכי אכיפה ומניעה טכנולוגיים.
- להערכתנו, וזאת על סמך אקסטרפולציות (חישובים מוערכים) ראשוניות בלבד, העלות של סל העבירות הכלכליות למשק בישראל היא משמעותית ועומדת על, לכל הפחות, כמיליארד ש"ח בשנה.
- לטובת התנעה של תהליך לאיסוף נתוני פשיעה כלכלית מהימנים בישראל, ניתן ללמוד מאיסוף הנתונים כפי שהוא בבריטניה. שם, נערכים סקרי פשיעה תדירים ומפורטים, הן במגזר הפרטי והן במגזר העסקי, וניתן לראות כיצד תוצאותיהם של סקרים אלה משמשים לניתוח מגמות הפשיעה, בהן גם עלות כספית, ולהמלצה על צעדים קונקרטיים.

1. רקע

במהלך שנת 2019 קידמה מחלקת אסטרטגיה באגף התכנון והארגון של משטרת ישראל, בשילוב עם גורמי אקדמיה, עבודה ייחודית, שעניינה עלות הפשיעה למשק בישראל (ניסן ויז'מסקי, 2020). בשל פערי מידע רבים וזמן עבודה מוגבל, עבודה זו התמקדה בסלי עבירות בעלי משקל רב יותר מבחינת עלות (עבירות נגד גוף ועבירות רכוש), ומכאן, שנגעה באופן מצומצם בלבד בעלותה של הפשיעה הכלכלית. אולם, על רקע ההערכה, כי היקפי עלות פשיעה זו אינם מבוטלים, כמו גם מצריכים בניית

37. עוזר מחקר של פרופ' אודי ניסן, בית הספר פדרמן למדיניות ציבורית באוניברסיטה העברית בירושלים. הסקירה בוצעה בהנחיה של פרופ' אודי ניסן ואג"ת/משטרת ישראל – ר' מדור מחקר ומדיניות, סנ"צ מיה זיסו, ויועצת לחקר ביצועים, ד"ר יקטרינה יז'מסקי.

מתודולוגיה שונה מזו של עלות העבירות האחרות, כזו המותאמת וייחודית לפשיעה זו באופן פרטני, הסקירה הנוכחית בחרה להיענות לאתגר ולהתמקד בעולם הפשיעה הכלכלית.

כפתיח לעיסוק פרטני בנושא זה, נדרש, כצעד ראשון, לנסות ולסקור את הספרות הבינלאומית בנושא, וזה ייעודה של סקירה ראשונית זו. אנו מאמינים, כי על בסיסה ניתן יהיה בהמשך לבנות מתודולוגיית עבודה סדורה, שתאפשר בשלב מתקדם יותר ביצוע הערכה דומה לזו שבוצעה לגבי עלות הפשיעה בישראל.

אחת התובנות שעלו כחלק מהערכת עלות הפשיעה הכלכלית למשק, היא שפערי המידע בתחום הפשיעה הכלכלית הם גבוהים, גם באופן מוחלט וגם באופן יחסי לתחומים אחרים.

על כן, מטרתו של מסמך זה, מלבד לסקור מקורות העוסקים בדרכים שונות הקיימות בעולם להערכת נזקי הפשיעה הכלכלית למשק, גם לנסות לאפיין צעדים על מנת לצמצם את פערי המידע בנושא.

יוקדם ויאמר, כי ככלל, הערכת נזקי הפשיעה הכלכלית היא אתגר מורכב- מדובר בעולם עבירות מגוון, המאופיין בשונות רבה באופי העבירות ובסכומי הכסף המעורבים בהן. גופי האכיפה המעורבים בעולם תוכן זה הם שונים, לצד קושי ממשי לאגד תחת כפיפה אחת עבירות כמו הונאות-ענק מתוחכמות, מקרי שחיתות, העלמות מס וכיו"ב, ולתמחר את השפעות העומק של כל אחת מהן. יתרה מכך, במקרים רבים, סוג פשיעה זה הוא סמוי מן העין או לא מדווח לרשויות. כך, לשם המחשה, בסקר הביטחון האישי של הלמ"ס לשנת 2018, עבירות סייבר, בהן נכללות עבירות כלכליות, היו בעלות אחוזי הדיווח הנמוכים ביותר מכלל העבירות בסקר (כ-11 אחוזים), כשלצידן, עבירות זיוף (המשתייכות לסל עבירות ההונאה והמרמה), דווחו למשטרה בכ-43 אחוזים מהמקרים. נציין, כי גם במחקר שהעריך את עלות הפשיעה באנגליה וויילס בשנת 2017 (Heeks et al., 2018), הפער הגדול ביותר בין כמות התיקים שנפתחו במשטרה לבין היקף הפשיעה כפי שדווח בסקר נפגעים, היה בעבירות ההונאה (יחס של פי 53.6).

כן חשוב לזכור, כי עלות הפשיעה הכלכלית חורגת מעבר למונחים כספיים ישירים, והיא בעלת השפעות משמעותיות נוספות, במעגל רחב של היבטים - חברתיים (דוגמת פגיעה באמון הציבור), כלכליים (השפעות מאקרו כגון פגיעה בצמיחה, בסביבה העסקית ובמעמדה העסקי של ישראל), פוליטיים (כמו, למשל, התחזקות ארגוני פשיעה, פשיעה חמורה ואלימה, סחיטת דמי חסות) ובטחוניים (דוגמת מימון טרור). בנוסף, בצד הפשיעה הכלכלית, בעיקר בשל מאפייניה הייחודיים, גם השפעות מסדר שני הנובעות מכך שהמדינה מצליחה לגבות, בפועל, פחות מסים וכתוצאה, להקטין אפשרויות בתחום ההוצאה הציבורית.

כאשר מתייחסים בספרות לפשיעה כלכלית או פיננסית, נהוג לדבר על מקבץ העבירות הבאות: הונאה (על כלל סוגיה), הלבנת הון, שוחד ושחיתות, סייבר וכן גניבות בעלות אופי פיננסי. עבירות אלו, מטבען, מבוצעות, במקרים רבים, אל מול המגזר העסקי, בדגש על זה הפיננסי, במיוחד כאשר מתמקדים בעבירות המשמעותיות יותר מבחינת גובה הנזק הכספי לקורבן.

בפתח הסקירה (פרק 2) מוצג תקציר המידע על עלות הפשיעה הכלכלית בישראל כפי שאותר לטובת מסמך זה – מידע חלקי ובעל ביסוס נמוך. בהמשך (פרק 3) מוצגים נתוני סקרים הנערכים על ידי גופים פיננסיים בינלאומיים העוסקים בעלות הגלובאלית של פשיעה כלכלית. מיקודו של פרק 4 במידע הרב הזמין לציבור בבריטניה בכל הנוגע להיקפי הפשיעה הכלכלית ועלותה. בפרק זה תובאנה דוגמאות לאופנים בהם הגופים הרלוונטיים בבריטניה אוספים נתוני פשיעה מהימנים ומנתחים אותם. ולבסוף (פרק 5) יסוכמו הממצאים המרכזיים של הסקירה וכן יוצגו המלצות ואתגרים למחקרי-המשך בעתיד.

2. המישור המקומי – ישראל

מנתוני משטרת ישראל ידוע, כי מספר התיקים שנפתחו בגין עבירות הונאה ומרמה עומד בשנים האחרונות על כ-20 אלף תיקים בשנה. ואולם, מכיוון שהנתון משקף את הפשיעה המדווחת למשטרה בלבד, סביר להניח שהוא לוקה בחסר וכי היקף הפשיעה האמיתי גבוה משמעותית מנתון זה.

בניסיון להשלים את תמונת הנתונים – הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) מעבירה מידי שנה את סקר הביטחון האישי (הלמ"ס, 2018, 2019), בו יחידות הדגימה הן פרטים ומשקי בית. שאלות הסקר נוגעות לפשיעה שחוו המשיבים בשנה האחרונה ולהשפעותיה השונות עליהם. עם זאת יודגש, כי הסקר עוסק בנושא הפשיעה הכלכלית אך בעקיפין ובאופן חלקי, כאשר מדובר בעבירות סייבר וזיוף בלבד. כמו כן, בשונה ממדינות מסוימות בעולם, בישראל לא נערך, כשגרה, גם לא אחת למספר שנים, סקר פשיעה נגד עסקים, החיוני להשלמת התמונה.

אחד הגופים הממשלתיים שעוסק בפשיעה הכלכלית בישראל ושמתונו ניתן ללמוד על היקפיה, הוא הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור – יחידה במשרד המשפטים בישראל, המהווה גוף מודיעיני המסייע במניעה ובחקירה של עבירות הלבנת הון וסיוע לטרור. בדוח "מגמות בתחום הלבנת הון ומימון טרור" לשנת 2018, מפלחת הרשות את הפעילויות אשר זוהו על-ידיה ומצביעה על העיקריות שבהן – הונאה, מרמה וזיוף (24%), שוחד ושחיתות (כ-16%), עבירות מיסים (כ-12%), ומימון טרור (כ-11%). בנוסף, הדוח מכיל מידע גם אודות דפוסי הלבנות ההון הנחקרות על ידי הרשות, כאשר המרכזיים שבהם הם העברות כספים בינלאומיות, שימוש במזומן, נדל"ן, מלבינים מקצועיים, ארנקים ומטבעות אלקטרוניים, ועוד. מדובר בדוחות השנתיים העוסקים במגמות פשיעה בתחום הספציפי של הלבנת הון, והם אינם עוסקים כלל במימד העלות של פשיעה זו למשק.

ישנם גופים נוספים בישראל אשר עוסקים בפשיעה כלכלית, במישורין או בעקיפין. בין אלה ניתן למנות את יחידת להב 433 של המשטרה, את רשות המיסים ואת הרשות לניירות ערך. ואולם, נכון למועד כתיבת מסמך זה [מאי 2020], מלבד דיווחים תקופתיים של הגופים לכלי התקשורת, לא נמצאו חומרים רלוונטיים ו/או מקיפים מבחינה מתודולוגית העוסקים בסוגיית העלות של הפשיעה הכלכלית למשק. ואם בנתונים עסקינן, בדיווח האחרון שנמצא, מסוף שנת 2019, דווח כי השווי הכולל של

רכוש, נדל"ן וכסף מזומן אשר חולטו³⁸ על-ידי משטרת ישראל בשילוב גופי אכיפה אחרים (רשות המיסים, הרשות לניירות ערך והרשות לאיסור הלבנת הון) במהלך אותה שנה עמד על מעל למיליארד שקלים³⁹.

באגף התכנון והארגון במשטרת ישראל בוצע בעבר ניסיון לחשב את עלות הפשיעה הכלכלית בישראל (רגב, 2009). על פי ההערכות, הנזק שנגרם בשנת 2007 למשק הישראלי כתוצאה מעבירות כלכליות (עבירות מרמה) עמד על 6.8 מיליארדי ש"ח (מתוך סה"כ עלות פשיעה של כ-30-28 מיליארדי ש"ח). על פי אותו מחקר, מתוך עלות זו, המשטרה הוציאה כ-300 אלף ש"ח לחקירה ממוצעת של עבירה כלכלית. על אף הניסיון החדשני הנ"ל לתקופת כתיבתו, חובה לציין, כי במחקר המצוטט, עלות הפשיעה הכוללת חושבה עבור השנים 2002-2007 בחלוקה לפי סוגי עבירות, תוך הישענות על מחקרים שבוצעו באותה תקופה באנגליה, בארה"ב ובאוסטרליה. עלויות העבירות נלקחו במלואן מהמחקרים בחו"ל והוכפלו במספר העבירות שדווחו למשטרת ישראל בכל שנה. בשונה מהמחקר העדכני בנושא עלות הפשיעה (ניסן ויז'מסקי, 2020), במחקר המקדים (רגב, 2009), עלויות העבירות המופיעות במחקרים הבריטיים והאוסטרליים נלקחו כמו שהן, מבלי לתקף אותן למציאות בישראל (נוהל פר"ת, סקרי למ"ס); מבלי שנעשה שימוש בנתונים משטריים גולמיים מתוך התיקים עצמם לצורך חישובי עלות (בעבירות הרכוש, למשל); וכן, מבלי שנכללה בחישוב פשיעה לא-מדווחת. כן יצוין, כי המחקר של רגב (2009) עסק בעלות כלל הפשיעה, ובתוך כך, גם בעבירות מרמה, ולא התמקד באופן מיוחד בפשיעה הכלכלית על גווניה השונים.

ניסן ויז'מסקי (2020) ניסו להעריך, כחלק מסך עלות הפשיעה, מהי העלות כתוצאה מעבירות הונאה ומרמה. הערכת כמות מקרי ההונאה והמרמה בוצעה ע"י הצלבה בין נתוני התיקים כפי שדווחו למשטרה לבין והנתונים החלקיים מסקרי הלמ"ס הנוגעים לעבירות זיוף, הצלבה שסופה בהערכה, כי בשנת 2017, בוצעו בישראל כ-240 אלף מקרי הונאה ומרמה. כמות זו הוכפלה במקדם עלות שנלקח כמו שהוא מהמחקר הבריטי (Heeks et al., 2018), שעמד על כ-1,180 דולרים למקרה בודד ממוצע. באופן הזה נאמד סך העלות כתוצאה מעבירות הונאה ומרמה בכמיליארד ש"ח בשנת 2017. גם כאן, ייאמר, כי מזהות מגרעות מתודולוגיות מהותיות: ראשית, חישוב כמות המקרים בשנה נשען על סקרי הלמ"ס לפרטים ולמשקי בית, תוך הזנחת הפשיעה הלא-מדווחת למול הסקטור העסקי; בנוסף, אומדן העלות למקרה בודד נגד פרטים נשען לחלוטין על המחקר הבריטי ואינו מביא לידי ביטוי הבדלים בדפוסי הפשיעה בין המדינות.

העיסוק במה שכן קיים בנושא בישראל מעלה, כי ככל הידוע, לא בוצעה בישראל עבודה ייעודית דומה שניסתה לאמוד באופן ספציפי וממוקד את נזקי הפשיעה הכלכלית. מהספרות המצומצמת הקיימת בנושא עולה שהיקפי הפשיעה הכלכלית והעלות המשוערת שלה הם משמעותיים דיים, באופן אשר מחייב ביצוע מחקר מעמיק.

38 חילוט הוא עיקול או החרמה של נכסים בידי המדינה או גוף הפועל מטעמה. בדרך כלל מדובר בנכס שמקורו בעבירה פלילית או בנכס שסייע לביצוע פשע או פעולות טרור. בישראל מוקנית לבתי המשפט סמכות להורות על חילוט.

39 <https://www.maariv.co.il/news/law/Article-740279>

3. המישור הבינלאומי

נכון למועד כתיבת מסמך זה, נמצאו מחקרים ומאמרים העוסקים בעלות הגלובאלית של הפשיעה הכלכלית, אשר חוברו ע"י חברות עסקיות שמוציאות דוחות העוסקים בפשיעה הכלכלית מזווית גלובאלית. ואולם, דוחות אלה, מעבר לכך שמתמקדים בסקטור העסקי ואינם מפורטים כלל מבחינה מתודולוגית, סובלים, בנוסף, ממספר מגבלות מתודולוגיות מהותיות, ולכן גם מהימנותם נמוכה. בין המגבלות ניתן לציין, כי הדוחות אינם מדויקים, מזניחים לעתים רכיבי עלות משמעותיים (כמו, למשל, העלות שמשקיעות מדינות באכיפה) וכן מאגדים נתוני מדינות רבות שקיימים ביניהן הבדלים רבים ומשמעותיים במאפייני הפשיעה ובעוצמתה.

להלן שתי הדוגמאות הבולטות ביותר בספרות לדוחות גלובאליים העוסקים בעלות הפשיעה הכלכלית וההונאות למשק העולמי. דוחות אלה חוברו על-ידי גופים פיננסיים בינלאומיים (Refinitiv⁴⁰ ו-PWC⁴¹), והם מבוססים על סקרי חברות. הנדגמים הם אלפי חברות גדולות ממדינות רבות בעולם. על כן, בהתאם, הדוחות עוסקים אך ורק בעלויות המופשטות על עסקים – עלויות בציפייה לפשיעה ועלויות כתוצאה מפשיעה – והם לא מתחשבים במשתנים משמעותיים נוספים שראוי, לטעמנו, לקחת בחשבון, דוגמת העלויות שמדינות משקיעות בטיפול בפשיעה כלכלית.

הדוגמא הראשונה לדוח גלובאלי אשר עוסק בפשיעה הכלכלית היא דוח שפרסמה חברת הניתוחים הפיננסיים Refinitiv, העוסק בממדי עלות הפשיעה הכלכלית ברחבי העולם. בחודש מרץ 2018 ערכה החברה סקר גלובאלי רחב בקרב כ-2,300 מנהלים בכירים בחברות גדולות מ-19 מדינות (חברות עם מחזור שנתי ממוצע של 17.4 מיליארדי דולרים לחברה; סך כל מחזור שנתי כולל לקבוצת החברות המשתתפות בסקר – 42.3 טריליון דולרים). בנוסף, לטובת הכנת הדוח נערכו ראיונות עם סוכנויות לאכיפת חוק במטרה לקבל תמונה באשר למאמצים המושקעים בתחום.

כאשר מתייחסים באופן כולל לפשיעה הכלכלית, התוצאות המתקבלות בסקר הן כי כ-47 אחוזים מהחברות דיווחו, כי חוו עבירות כלכליות בשנה הקודמת לשנת ביצוע הסקר. בחלוקה לעבירות, מתקבל כדלקמן: כ-20 אחוזים דיווחו על הונאות, כ-20 אחוזים דיווחו על עבירות סייבר, כ-19 אחוזים על גניבה, כ-16 אחוזים על שוחד ו/או שחיתות, כ-14 אחוזים על הלבנת הון וכ-4 אחוזים על מקרים של סחר בבני אדם. עוד עולה מהדוח, כי חברות ציבוריות הרשומות בבורסה מועדות יותר לכל אחד מסוגי הפשיעה המוזכרים, בהשוואה לחברות פרטיות (55 אחוזים לעומת 45 אחוזים).

באשר לעלות הפשיעה, הנשאלים בסקר נתבקשו גם להעריך את ההשפעה הכספית השלילית של כל עבירה על הארגון בו הם עובדים. נתונים אלה (שאינם זמינים בדוח בצורה גולמית) תורגמו ל-"מכפיל" אחוזי של הפסד מתוך סך המחזור של החברות שהשתתפו בסקר. באמצעות מכפילים אלה ניתן להעריך מהו אומדן הנזק הכספי בכלל השוק כתוצאה מכל עבירה, ובסך הכל, כפי שמוצג בטבלה 1.

40 חברה בינלאומית לניתוחים פיננסיים. פרסמה דוח העוסק בממדי העלות של פשיעה כלכלית ברחבי העולם בשנת 2018.

41 חברה בינלאומית לראיית חשבון וייעוץ פיננסי. מפרסמת מדי שנה, ב-20 השנים האחרונות, דוח העוסק בהיקף ובעלות של פשיעה כלכלית והונאות ברחבי העולם.

טבלה 1: אומדן עלות הפשיעה העולמית לפי הדוח של חברת Refinitiv (2018)

סחר בבני אדם	סייבר	גניבות	הלבנות הון	שוחד ושחיתות	הונאות	
4	20	19	14	16	20	אחוז חברות שנפגעו בסקר
3.8	2.3	2.3	3	3.2	2.5	הפסד כספי ממוצע לחברה (אחוז מהמחזור)
2.07	0.5	0.47	0.75	0.81	0.5	הפסד כספי ממוצע לחברה (מיליארדי דולרים)
188	241	209	267	309	239	סך הפסד כספי כתוצאה מפשיעה כלכלית (מיליארדי דולרים)
1,445						סך הפסד כספי כתוצאה מפשיעה כלכלית (מיליארדי דולרים)
3.5						הפסד כספי ממוצע כתוצאה מפשיעה כלכלית (אחוז מהמחזור)

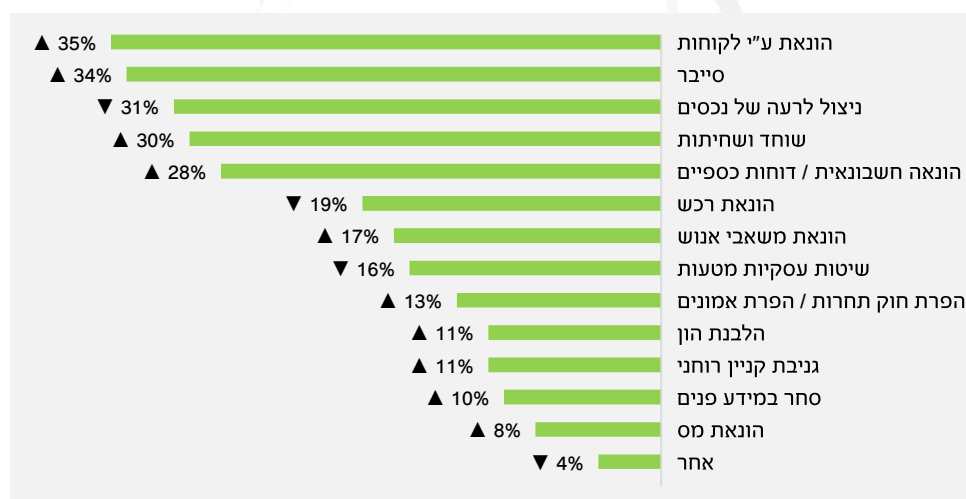
כפי שניתן לראות בטבלה 1, האומדן הגלובאלי בדוח המצוטט הוא של כ-1.45 טריליון דולרים הפסד, שהם כ-3.5 אחוז מסך המחזור של החברות שנדגמו בסקר. ואם מתמקדים במדינות אירופה בלבד, חלקן עומד על כ-319 מיליארדי דולרים. בהתאם לחלק היחסי של התוצר בישראל מהתוצר העולמי (כ-0.4 אחוזים), ניתן לגזור אינדיקציה לעלות הפשיעה הכלכלית בישראל בכ-5.8 מיליארדי דולרים בשנה, או כ-19 מיליארדי שקלים בשנה. עם זאת, אינדיקציה זו אינה מסייעת לאור העובדה שחלקה היחסי של ישראל בתוצר העולמי שונה (גדול או קטן) מחלקה היחסי במפת הפשיעה הכלכלית העולמית.

ובאשר להשקעת המשאבים מצד החברות בכדי להימנע מפשיעה (עלות בציפייה לפשיעה), ההוצאה הממוצעת של החברות שענו לסקר על מניעת פשיעה כלכלית (העסקת עובדים ייעודיים, השקעה בטכנולוגיה, העברת הכשרות, זיהוי פרצות וחולשות) עמדה בשנת 2018 על כ-3.1 אחוזים מסך המחזור שלהן. הוצאה זו נסכמת לכ-1.28 טריליון דולרים נוספים. לציין, כי נתון זה גבוה משמעותית מבדיקה ראשונית שנערכה עם מספר חברות גדולות, בדגש על חברות פיננסיות במשק הישראלי.

להערכתנו, הן הערכת אומדן העלות כתוצאה מפשיעה והן הערכת אומדן העלות בציפייה לפשיעה הן בגדר הערכות יתר, ובכל מקרה, אין להסיק מאומדני עלות אלה, הכוללים מדינות רבות (מפותחות ומתפתחות כאחד, כמו הודו, ברזיל, ניגריה, ערב

הסעודית, איחוד האמירויות, דרום אפריקה ועוד), לנעשה בישראל ספציפית, במיוחד מאחר שהדוח לא חושף את המתודולוגיה על בסיסה בוצעו החישובים וההערכות. דוגמא נוספת לדוח בינלאומי העוסק בסך העלות של הונאות בסקטור העסקי, על כלל סוגיהן, היא הדוח השנתי שמפרסמת חברת ראיית החשבון והיעוץ הפיננסי הבינלאומית PwC. מידי שנה ב-20 השנים האחרונות, החברה עורכת סקר עסקים גדול ומפרסמת את תוצאותיו. כך, למשל, בדוח האחרון שפורסם בשנת 2020, נסקרו למעלה מ-5,000 משיבים (רובם הגדול, חברות בעלות רווח של למעלה מ-10 מיליון דולרים בשנה), מכ-100 מדינות שונות. באשר לממצאי הסקר ביחס להיקפי הפשיעה, בדוח האחרון שפורסם נמצא, כי 47 אחוזים מהחברות דיווחו על כך שחוו לפחות הונאה אחת בשנתיים שחלפו, כאשר הממוצע על פני כלל החברות הוא כ-6 מקרי הונאה בשנתיים האחרונות. ועוד – סוגי ההונאות שדווחו כשכיחים ביותר בסקר הם: (1) הונאות המבוצעות על ידי לקוחות, (2) הונאות סייבר, (3) רישום כוזב או ניצול לרעה של נכסים ו- (4) שוחד ושחיתות. באיור 1 מוצגת רשימת ההונאות המסודרת לפי אחוז החברות שדיווחו על כך שנפגעו מהן. כן מסומן בחץ, האם המשקל היחסי של העבירה עלה או ירד ביחס לדוח הקודם שפורסם ב-2019.

איור 1: אחוז ההפגעות מפשיעה כלכלית בשנת 2020



מקור: PwC's 2020 Global Economic Crime and Fraud Survey

בטבלה 2 מוצגות שלוש העבירות המרכזיות המבוצעות בכל אחד מענפי המשק השונים שנסקרו, ממנה ניתן ללמוד על דפוסי הפשיעה הנפוצים נגד עסקים ברחבי העולם:

טבלה 2: שלושה סוגי ההונאה הנפוצים על פי ענפי המשק בשנת 2020

דירוג	ענפי המשק					
	מסחר	אנרגיה, שירותים, משאבים	שירותים פיננסיים	ממשלה וסקטור ציבורי	שירותי בריאות	תעשייה
1	הונאה ע"י לקוחות 18%	שוחד ושחיתות 17%	הונאה ע"י לקוחות 27%	סייבר 17%	סייבר 16%	ניצול לרעה של נכסים 21%
2	ניצול לרעה של נכסים 17%	ניצול לרעה של נכסים 16%	סייבר 15%	הונאה חשבונאית 17%	הונאה חשבונאית 13%	סייבר 15%
3	סייבר 16%	הונאה חשבונאית 13%	הונאה חשבונאית 14%	שוחד ושחיתות 16%	הונאה ע"י לקוחות 13%	שוחד ושחיתות 14%

מקור: PwC's 2020 Global Economic Crime and Fraud Survey

בכל הנוגע לעלות עבירות ההונאה המופנות כלפי המגזר העסקי מסיבב לעולם, לפי הדוח של PwC לשנת 2020, בשנתיים האחרונות דיווחו עסקים על נזקים בסך של כ-42 מיליארדי דולרים, היינו, כ-21 מיליארד דולרים בשנה. מכאן, בהתאם לחלק היחסי של התוצר בישראל מהתוצר העולמי (כ-0.4 אחוזים), ניתן לקבל אינדיקציה לעלות הפשיעה הכלכלית בישראל בכ-300 מיליוני ש"ח בשנה. בדוח מצויין, כי מדובר על עלויות "ישירות" באופיין, בהן נזקים כספיים, עלויות הנובעות מקנסות ועונשים, וכן עלויות אשר מושקעות בתגובה לפשיעה ולטיפול בפשיעה מצד החברות. בנוסף, כאשר בוחנים את העלות של סוגי ההונאות השונים, ניתן לראות, כי העבירות המשמעותיות ביותר (כמקרה בודד) הן – הונאות מס, הלבנת הון, מסחר במידע פנימי, שוחד ושחיתות.

מבחינת שני הדוחות זה מול זה, בולט פער אדיר בהערכת עלות הפשיעה הכלכלית ברחבי העולם – כ-1.45 טריליון דולרים בשנה בדוח אחד לעומת כ-21 מיליארדי דולרים בשנה בדוח השני. להערכתנו, הדוח הראשון, של חברת Refinitiv, סובל מהערכת-יתר משמעותית מאוד, בעוד שהאומדן של חברת PwC, נראה כסובל מהערכת-תקטור.

לצד השוני המשמעותי באומדנים, קיימות גם מספר נקודות דמיון מעניינות בין שני הדוחות: ראשית, בשני הדוחות מוצאים הסקרים כי כמחצית מהחברות מתמודדות עם פשיעה כלכלית בכל שנה; ושנית, גם בסוגי העבירות המרכזיות מבחינת כמות

המקרים ובחלוקה לענפים ניתן לראות דמיון לא מבוטל בין הממצאים. כך, למשל, בשני הסקרים בולטת העלייה בהיקפי הפשיעה הכלכלית במרחב הסייבר. במילים אחרות, המדגמים הגדולים בדוחות אלה, המונים אלפי חברות, מייצגים באופן מהימן את תמהיל הפשיעה הכלכלית העולמית.

אף שכך, בשל השונות הגדולה בין המדינות, כמו גם פערים מתודולוגיים ומבניים מהותיים, אין בדוחות המצוטטים כמעט ערך לשם הערכת עלות הפשיעה הכלכלית הלאומית, במדינת ישראל.

חשוב לציין, כי מלבד הדוחות של החברות הפיננסיות הפרטיות, כמפורט לעיל, לא נמצאו נתונים כמותיים בספרות רלוונטית העוסקת בעלות הפשיעה הכלכלית העולמית, שמקורה בארגונים שאינם עסקיים, או פרטיים. זאת, למרות העובדה שדווקא קיימים מספר ארגונים בין-ממשלתיים אשר עוסקים בנושא הפשיעה הכלכלית ומניעתה מסביב לעולם. הבולט שבהם הוא ארגון ה-FATF (Financial Action Task Force), המהווה גוף בין-ממשלתי מוביל⁴² שמטרתו ויעודו הם לפתח ולקדם מדיניות למאבק בהלבנת הון ומימון טרור ברמה הלאומית והבינלאומית⁴³. בנוסף, גם באו"ם פועל משרד העוסק בפשיעה ובסמים (UNODC) במישור הבינלאומי, ובתוך כך גם בפשיעה בסייבר ובהלבנת הון, אך ללא ממצאים רלוונטיים בתחום עלות הפשיעה הכלכלית. לאור העדר מתודולוגיה מסודרת כלל עולמית ו/או סטטיסטיקה רלוונטית מהימנה, ייעשה ניסיון ללמוד מבריטניה בחקר התחום.

4. בריטניה

כפי שמשקף מפרק 3 לעיל, הספרות הבינלאומית הגלובאלית בנושא עלות ההונאות והפשיעה הכלכלית לא עונה על הצרכים של המחקר הכמותי אותו יש כוונה לנסות לקדם בישראל. זאת, ממגוון סיבות, בהן – המחקרים הבינלאומיים נערכים, לרוב, על ידי גורמים בסקטור העסקי, שלחלקם אינטרס "לנפח" את ממדי התופעה; בספרות זו נכלל מגוון רחב של מדינות, שחלקן מדינות עולם שלישי בעלות דפוסי פשיעה שונים בתכלית מאלה המאפיינים את דפוסי הפשיעה בישראל (למשל, מדינות בהן סחר באמל"ח ובבני אדם, או שוחד, הן עבירות מרכזיות); וכן, הספרות המדוברת לא כוללת מספר רכיבי עלות חשובים לתפישתנו, כמו השקעה באכיפה, אשר מניסיונו בעיסוק בנושא עלות הפשיעה עד כה, חייבים להיות חלק מגיבוש תמונת האמת הכוללת וחייבים להיכלל בחישובי העלות בבוא העת. –

כפי שהוסבר במחקר על עלות הפשיעה הכלכלית בישראל (ניסן ויז'מסקי, 2020), בריטניה נמצאת במקום מתקדם מבחינת איסוף המידע בכל הנוגע להערכת היקפי הפשיעה ועלויותיה. על כן, גם במקרה של הפשיעה הכלכלית, נמצא לנכון להעמיק באופן ספציפי בספרות ובנתונים הקיימים במדינה זו, במטרה ללמוד ולהעמיק באשר לאופן בו ניגשים הבריטים לסוגיה המחקרית שעל הפרק. לציין, בנוסף, כי בהעמקה

42 הוקם בשנת 1989 על ידי מדינות ה-G7 וכולל כיום מעל 30 מדינות (ביניהן ישראל).

43 [https://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](https://www.fatf-gafi.org/publications/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate))

זו ניתן יהיה לראות, תוך שימוש בדוגמאות, את חשיבותם הרבה של ממצאי ונתוני סקרים ואת הפוטנציאל האדיר שגלום בשימוש בהם לצורכי אומדנים מספריים וזיהוי מגמות.

להלן הגופים המרכזיים בבריטניה שעוסקים או שעסקו בעבר בפשיעה כלכלית והונאות:

- Office for National Statistics (ONS) – גוף סטטיסטי ממלכתי המוביל את סקר הפשיעה השנתי הרשמי של אנגליה וויילס (CSEW) ומפרסם נתונים נבחרים מהסקר ומסמכים המסכמים את עיקרי המגמות העולות ממנו.
- Home Office – משרד ממשלתי האחראי על הגירה וביטחון הפנים בבריטניה – מפרסם מידי שנה את סקר הפשיעה נגד עסקים (CVS), כמו גם נתונים ומסקנות נבחרות העולות מתוכו.
- The National Fraud Intelligence Bureau (NFIB) – היחידה המשטרתית למודיעין בתחום ההונאות.
- National Fraud Authority (NFA) – רשות רשמית שעסקה בהונאות תחת משרד הפנים עד לשנת 2014. הרשות פיתחה את מדד "The Annual Fraud Indicator", המציג את עלות ההונאות למשק הבריטי. לאחר סגירת הרשות, מספר גופים במשולב, בהם ועדה ממשלתית לעלות ההונאות ומכון מחקר לחקר הונאות באוניברסיטת פורטסמות', המשיכו לפרסם את האינדיקטור בשנים 2016-2017.
- National Crime Agency (NCA) – סוכנות ממשלתית לאכיפת חוק ושיטור בבריטניה, הפועלת מאז 2013, אשר עוסקת, בין היתר, בפשיעה כלכלית ומפרסמת דוחות עיתיים בתחום עיסוקה.
- Financial Fraud Action (FFA UK) – גוף הפועל מטעם ענף השירותים הפיננסיים והבנקאיים בבריטניה כדי למנוע הונאות, בעיקר בתחומים הקשורים לכרטיסי אשראי ולהמחאות. יצוין, כי חלק ממקרי ההונאה מדווחים לגוף זה, ולא בהכרח למשטרה.
- Financial Conduct Authority (FCA) – רשות רגולטורית הפועלת במימון של גופים פיננסיים, במטרה להגן על השירותים הפיננסיים בבריטניה מפני עבריינים.
- The National Police Foundation – ארגון עצמאי ללא כוונות רווח, המקדם חדשנות ומדע בשיטור ופרסם בשנת 2018 מסמך מקיף העוסק בשיפור האכיפה בתחום ההונאות.
- Cifas – אגודה ללא כוונות רווח המייצגת ארגונים מכלל הסקטורים במשק ופועלת למען הורדה ומניעה של הונאות בבריטניה. בדומה ל-FFA, גם ה-Cifas מקבלת דיווחים על מקרי הונאה שלא בהכרח מדווחים למשטרה.

4.1.1 היקף הפשיעה הכלכלית

כאשר מדובר על היקפי הפשיעה הכלכלית, ראוי לערוך שתי חלוקות – הראשונה, בין פשיעה מְדוּוּחַת לבין פשיעה לא-מְדוּוּחַת, והשנייה, בין פשיעה נגד פרטים ומשקי בית לבין פשיעה המכוונת נגד עסקים. בעוד שהחלוקה הראשונה מאפיינת את כלל סוגי העבירות, החלוקה השנייה היא קריטית במיוחד בהקשר לפשיעה הכלכלית, מאחר ועבירות רבות ומשמעותיות מבחינת העלות הכספית בסל זה מופנות כלפי גופים בסקטור העסקי.

בכל הנוגע לספירת הפשיעה המְדוּוּחַת והלא-מְדוּוּחַת, בין אם למול פרטים ובין אם למול עסקים, בבריטניה נעשה שימוש מקיף בסקרים – הן סקרי פשיעה נגד פרטים ומשקי בית (CSEW) והן סקרי פשיעה נגד עסקים (CVS), שיחדיו, מרכיבים את תמונת היקף הפשיעה הכלכלית ומהווים סְמָן מרכזי לסך כמות העבירות בשנה (המדווחות והלא-מדווחות כאחד). כך למשל, לפי סקר ה-CSEW, בשנת 2017 היו בבריטניה 3.2 מיליון מקרים של הונאות ובשנת 2018, המספר עלה לכדי 3.6 מיליון מקרים. בטבלה 3 מוצג מספר מקרי ההונאה, בחלוקה לכאלה שבמסגרתם הקורבן חווה נזקים כספיים לבין כאלה שלא:

טבלה 3: חלוקת מקרי ההונאות בבריטניה בשנים 2017-2018 לפי סוג הנזק שנגרם לקורבן, מתוך סקר ה-CSEW

מספר מקרי הונאה (אלפים)		
בשנת 2018	בשנת 2017	
3,648	3,240	סך הכל מקרים מתוכם מקרים בהם:
660	511	נגרם נזק כספי, בלי החזר או עם החזר חלקי בלבד לקורבן
2,066	1,842	נגרם נזק כספי, הקורבן קיבל החזר מלא
922	887	לא נגרם נזק כספי לקורבן

כפי שניתן לראות בטבלה 3, כ-25% מההונאות בשנת 2018 (27% בשנת 2017) לא הסבו נזקים כלכליים, כ-57% הסבו נזקים כלכליים אך הקורבנות קיבלו עליהם החזר מלא, וכ-18% בשנת 2018 (16% בשנת 2017) מההונאות הסבו נזקים כלכליים שלא הובילו להחזר כספי מלא לקורבן.

מדובר בנתונים חשובים, שכן כאשר מתייחסים לעלות הפשיעה, יש להתחשב בכל אחת משלוש התוצאות האפשריות של הונאות מבחינת הקורבן – הפסד, הפסד והחזר

(חלקי או מלא), או הפסד ללא החזר.

בנוסף, כאמור לעיל, לצד ה-CSEW, משרד הפנים הבריטי מעביר מידי שנה סקר הממוקד בפשיעה נגד עסקים, CVS. במסגרת סקר זה, נשאלים בעלי עסקים מכלל ענפי המשק (בכל שנה נבחרים להיכלל ענפים אחרים) על דפוסי הפשיעה אותה חוו במהלך השנה החולפת, ובפרט נשאלים על פשיעה כלכלית.

בטבלה 4 להלן ישנה דוגמא מנתוני הסקר בשנת 2017, בה מפורטים מספר מקרי ההונאה לפי ענפי המשק שנבחרו באותה שנה, ובחלוקה לסוגי חשודים בביצוע ההונאה. כפי שניתן להתרשם, מדובר בהיקפי פשיעה נמוכים מאלה המופנים כלפי פרטים ומשקי בית (טבלה 3), ועדיין, ההיקפים לא מבוטלים:

טבלה 4: מספר מקרי ההונאות שדווחו בסקר העסקים (CVS) בשנת 2017, בחלוקה לענפי המשק ולמבצעי העבירה (אלפים)

חשודים בעבירה	ענף		
	סיטונאות וקמעונאות	חקלאות, ייעור ודיג	אומנויות, בידור ובילוי
מועסקים	23	0	2
אחרים	295	2	9
לא ידוע	206	11	6
סך הכל הונאות	524	14	16
ייצור			
			1
			10
			16
			26

בהמשך פרק זה של המסמך תוצגנה דוגמאות נוספות מאותו הסקר, לנתונים על עלות הפשיעה הכלכלית בחלוקה לענפי המשק, שיתמקדו בענף הסיטונאות והקמעונאות, הפגיע יותר מאשר ענפים אחרים (טבלה 4 לעיל).

חשוב לציין, כי נתוני סקר העסקים CVS בנוגע לעבירות הונאה לא נכללו במחקר שאָמַד את כלל עלות הפשיעה בבריטניה (Heeks et al., 2018). לטענת הכותבים, מדובר בסקר מקומי אשר מעריך בְּחָסֶר את ממדי ההונאות משום שהוא לא כולל מְטוֹת של חברות והנהלות בכירות. משמע, כפי הנראה, גם המחקר וגם הסקר מעריכים בְּחָסֶר את היקפי ההונאות למול הסקטור העסקי, הן מבחינת כמות המקרים והן מבחינת העלויות הנגזרות מהם.

בבריטניה, לצד הדיווח המסורתי למשטרה, ישנם גופים נוספים הפועלים לאכיפה ולמניעה של פשיעה כלכלית והונאות (FFA ו-Cifas), שלהם מדווחים על חלק מהמקרים, שלא בהכרח מְדוֹנָחִים למשטרה. כפי שניתן לראות באיור הבא, שנלקח מתוך דוח משטרת בריטניה משנת 2018 אשר עוסק באכיפת הונאות, רבים מהמקרים המדווחים מגיעים לאותם גופי אכיפה או מניעה הפועלים בתוך הסקטור העסקי.

איור 2: היקפי הפשיעה הכלכלית בבריטניה (2017-2018) בחלוקה לרמות דיווח וטיפול



מקור: Office of National Statistics 2018, Home Office 2018

כמו כן, מאיור 2 ניתן ללמוד מספר נתונים חשובים על היקפי ההונאות והדיווח בבריטניה:

- מתוך ממצאי הסקרים - כ-85 אחוזים מסך מקרי ההונאה התגלו בסקרי הפרטים ומשקי הבית, בעוד שהשאר, כ-15 אחוזים, נחשפו בסקרי העסקים.
- כ-17 אחוזים מכלל ההונאות מדווחות ע"י הקורבנות למשטרה או לגופים אחרים בתעשייה, כאשר מתוך ההונאות המדווחות, כ-42 אחוזים מדווחות למשטרה (כ-7 אחוזים בלבד מתוך סך כל ההונאות שבוצעו באותה השנה).

על פי נתוני משרד הפנים הבריטי בשנת 2017, אחוז ההונאות מכלל הפשיעה נגד פרטים ומשקי בית בבריטניה לפי סקר ה-CSEW, גבוה משמעותית מאחוז ההונאות מכלל הפשיעה המדווחות למשטרה - כ-31 אחוזים לעומת כ-13 אחוזים בלבד. אם נסכם, לצורך ביצוע אמידה בעלת מהימנות גבוהה של היקפי הפשיעה הכלכלית וההונאות בישראל, בדומה למתודולוגיה הנהוגה בבריטניה כיום, יש צורך בארבעה מקורות מידע שונים משלימים:

1. סקר פרטים ומשקי בית הכולל התייחסות לעבירות כלכליות ולהונאות
2. סקר עסקים חוצה-ענפים הכולל מידע על עבירות כלכליות והונאות
3. נתונים על עבירות כלכליות והונאות שדווחו למשטרה
4. נתונים על עבירות כלכליות והונאות שדווחו וטופלו ע"י גופים שאינם משטריים

רק שילוב של ארבעת המקורות המוזכרים יכול לספק תמונת מצב יחסית מלאה ומהימנה של כמות העבירות השנתית, כזו שתיתן מענה לפערים קיימים בין פשיעה מדווחת לבין פשיעה לא-מדווחת ובין פשיעה נגד פרטים לבין פשיעה נגד עסקים. נכון לעת הנוכחית, מקורות המידע הזמינים בישראל הם חלקיים בלבד – יש נתונים מלאים רק על המקרים שדווחו למשטרה, ולצידם, נתונים חלקיים על פשיעה כלכלית נגד פרטים ומשקי בית הקיימים בסקר הביטחון האישי של הלמ"ס. יתר הנתונים הנדרשים, בשלב זה, לא קיימים.

4.1.2 עלות הפשיעה הכלכלית

בסקירת הספרות נמצאו מספר אומדנים חלקיים לעלות הפשיעה הכלכלית ו/או הונאות בבריטניה. אומדנים אלה מבוססים על מקורות שונים, ולפיכך כל אחד מהם כולל משתנים מסוימים אך מחסיר אחרים, כך שלא באמת ניתן לסכםם לכלל אומדן אחד כולל ומהימן לסך עלות הפשיעה הכלכלית למשק הבריטי. אף שכך, מרבית האומדנים החלקיים שיוצגו להלן מהווים קנה מידה לא רע לבחינת ממדי התופעה בבריטניה. ובהשלכה לישראל, הרי ששימוש מושקל במקורות אלה יחדיו יוכל בעתיד לשמש כאומדן עלות כולל ומהימן.

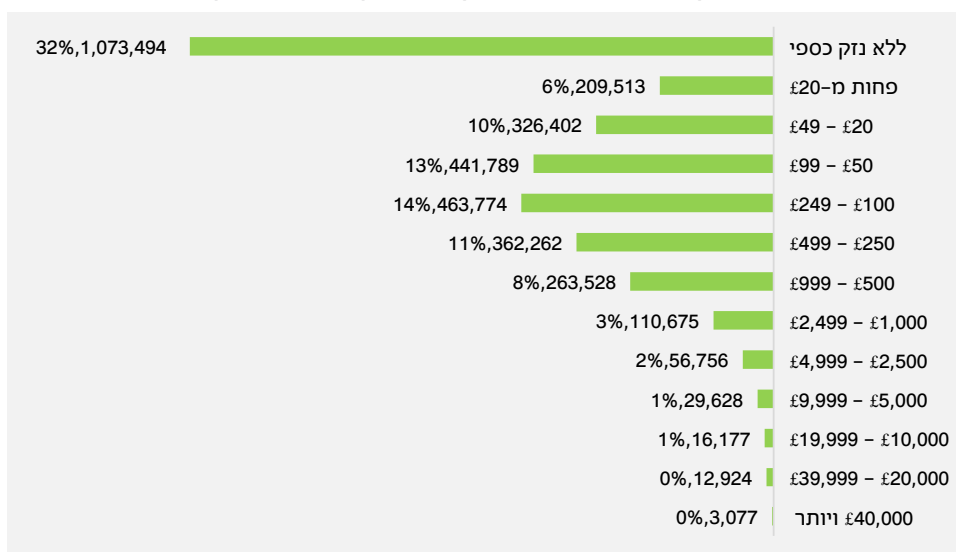
ראשית יוצגו אומדנים המבוססים על סקר ה-CSEW. המחקר הבריטי שעסק בעלות הפשיעה (Heeks et al., 2018) עשה שימוש בנתוני הסקר עבור שנים 2015-2016 בכדי לאמוד את עלות ההונאות למשק הבריטי לשנת 2017. השימוש בנתוני הסקר בא לידי ביטוי, הן בכמות העבירות שבוצעו והן בעלות הנגזרת מהן (עלות הרכוש הגנוב מופיעה כנתון בסקר ה-CSEW). במחקר נמצא, כי הונאה ממוצעת עולה כ-1,300 פאונד, מתוכם כ-500 פאונד מהווים את ערך הרכוש שנגנב⁴⁴. בהכפלה של עלות זו במספר המקרים (כ-3.6 מיליון), מתקבל כי סך עלותן של הונאות עומד על כ-4.7 מיליארדי פאונד, מתוכם כ-1.8 מיליארדי פאונד של רכוש שנגנב, או נלקח.

כאשר מנסים להשליך את סך העלות המוזכרת במחקר הבריטי למשק הישראלי, בהתחשב בפערי התוצר בין המדינות בשנת המחקר – 2017 (התוצר הבריטי בשנת 2017 היה גדול מהישראלי פי 7.5 (היחס דומה גם ליחס בגודל האוכלוסיה), מדובר על כ-3 מיליארדי ש"ח. לציון, כי הערכה זו יציבה על פני הזמן והאומדן בשנת 2016 דומה לאומדן שהתקבל בשנת 2017.

כפי שניתן לראות בטבלה 3 בפרק הקודם במסמך זה, ההונאות מחולקות לכאלו שבמהלכן נגנב או נלקח רכוש, ולכאלו שלא. יתרה מכך, המקרים גם מחולקים לקטגוריות של שווי הרכוש שנלקח. באיור 3 להלן ניתן לראות את התפלגות מקרי ההונאה לפי הנזק הכספי שנגרם לפרטים ולמשקי בית: מספר המקרים ואחוז המקרים בקטגוריית נזק מהסה"כ.

44 שער החליפין הממוצע לשנת 2017: 1 ש"ח = 4.63 פאונד (ליש"ט), לפיכך 500 פאונד שווה לכ-2,300 ש"ח ו-1,300 פאונד הם כ-6,025 ש"ח. <https://www.boi.org.il/he/Markets/ForeignCurrencyMarket/Pages/average.aspx>

איור 3: נזק כספי שנגרם לפרטים ומשקי בית על פי דיווח קורבנות על עבירות הונאה בסקר CSEW עבור התקופה: מרץ 2016 – מרץ 2017



כאשר מחשבים את סך עלות הרכוש הגנוב כתוצאה ממקרי הונאה על פי ממוצע הטווח באיור 3 בכל קטגוריות הנזק, מתקבל אומדן עלות בעבירות שמענייננו, של כ-1.9 מיליארדי פאונד בשנה, שכמעט זהה לאומדן העלות כתוצאה מפשיעה במחקר של Heeks et al. (2018).

תחת הסבירות הגבוהה לכך שבמקרים בהם סך הנזקים עומד על פחות מ-50 פאונד (כ-230 ש"ח), ברובם המכריע, לא יהיה דיווח למשטרה בשל היותם זניחים יחסית, הרי שלפי ההתפלגות באיור 3 לעיל, ייתכן שעל כ-48 אחוזים מהמקרים המשטרה לא תדע.

עם זאת, חשוב להדגיש פעם נוספת, כי האומדנים המוזכרים, המבוססים על סקר ה-CSEW לבדו, מהווים, להערכתנו, אומדני חסר, משתי סיבות מרכזיות:

- מדובר על סקרים שעוסקים בפשיעה נגד פרטים ומשקי בית ולכן לא לוקחים בחשבון פשיעה נגד עסקים, המהווה רכיב משמעותי באומדן העלות של פשיעה כלכלית.

- בסקרים אלה ההתמקדות היא בהונאות בלבד, ללא הכללת שאר העבירות הכלכליות. בנוסף, סקרי ה-CSEW כשלעצמם מספקים מידע באשר לעלויות כתוצאה מהפשיעה, אך לא מייצרים מידע ממנו ניתן לגזור את העלויות בציפייה לפשיעה (מאמצי הגנה, אבטחה וכיו"ב) ובתגובה לפשיעה, שני פרמטרים נוספים משמעותיים בהערכת היקפי עלות שהם ריאליים ומשקפים (ניסן ויז'מסקי, 2020). ולכן, כפי שקרה במחקר של Heeks et al. (2018), דרושות השלמות ממקורות נוספים.

בשונה מסקר הפרטים ומשקי הבית (CSEW) שממצאיו מוזכרים לעיל, בסקר העסקים הבריטי (CVS) לא פורסמו אומדני עלות לעבירת הונאה ממוצעת. ואולם, מהתעמקות בנתונים ניתן לזהות מידע שימושי שבאמצעותו ניתן לנסות ולמדוד את עלות הפשיעה הכלכלית המופנית נגד עסקים. כך, יש עבירות, דוגמת גניבה מחנויות, שעליהן נאספים ומפורסמים נתוני עלות כספית למקרה או לשנה, כמוצג כדוגמא בטבלה 5 להלן. נתונים אלה, במידה וייאספו באופן מקיף גם על עבירות ההונאה השונות, יכולים לשפוך אור על סך העלות של הונאות המופנות נגד הסקטור העסקי, בחלוקה לענפיו השונים. כמו כן, כפי שכבר מבוצע בסקר ה-CVS כיום על עבירות אחרות, האמור יאפשר השוואת הנתונים בין שנים שונות וניתוח מגמות הקשורות להיקפי הנזק כתוצאה מהונאות על פני זמן.

טבלה 5: מדדי ערך כספי של הפריטים שנגנבו מעסקים בענף הקמעונאות והסיטונאות בשנים 2016-2018 (לפי סקר העסקים CVS)

מקרה האחרון בשנת 2016	מקרה האחרון בשנת 2017	מקרה האחרון בשנת 2018	כל המקרים בשנת 2018	
£248	£797	£277	£7,483	ממוצע
£54	£60	£35	£626	חציון
£10,000	£230,000	£35,000	£844,000	מקסימום

סקר ה-CVS מכיל מידע חיוני ביחס לחלק מענפי המגזר העסקי, כזה שביכולתו לאפשר ביצוע הערכה, כמה כסף הסקטור העסקי משקיע בהימנעות מפשיעה, בפרט מפשיעת סייבר, מהונאות, מפריצה ומגניבות. לדוגמא, ההשקעה השנתית של עסק באבטחת מידע בסקטור הקמעונאות והסיטונאות הבריטי מגיעה, במקסימום, ל-£2,000,000 לעסק בודד. כן עולה מהסקר, כי ממוצע ההשקעה בענף הוא £4,555 והחציון - £100. על פי ההערכה של ה-Financial Conduct Authority (FCA), המבוססת על סקר של כ-2,000 חברות מכלל ענפי המשק, מועסקים כ-11,500 עובדים במשרה מלאה בתפקידים שייעודם התגוננות מפני פשיעה כלכלית. מתוך נתון זה, הערכת ה-FCA היא כי ההוצאה על כוח אדם למניעת פשיעה כלכלית (הונאות, הלבנת הון וכדומה) בסקטור העסקי עומדת על כ-650 מיליוני פאונד בשנה [בסיס החישוב - משכורת עובד מיומן (כ-38 אלף פאונד בשנה) ועלותו למשק (סה"כ כ-57 אלף פאונד)]. עם זאת, מחברי המסמך (FCA, 2018) מדגישים, כי מדובר בהערכת חסר, שאינה משקללת אמצעים טכנולוגיים למניעת פשיעה ואת זמנם של עובדים אחרים המושקע גם הוא, בחלקו, במניעה. ובהשלכה לישראל, בתקנון פערי התוצר והמטבע, מדובר על כ-400 מיליוני ש"ח.

האינדיקטור השנתי הנוסף הקיים לעלותן של הונאות למשק הבריטי הוא Annual Fraud Indicator, שכאמור בראשית פרק זה, מתיימר לאמוד את סך העלות השנתית הישירה כתוצאה מהונאות, על שלל סוגיהן, למשק הבריטי.

טבלה 6: האינדיקטור השנתי לעלותן של הונאות למשק הבריטי לשנת 2017, בחלוקה לסוגי הקורבנות השונים ולרמת מהימנות המידע

מגזר פרטי-עסקי	מגזר ציבורי	אנשים פרטיים	מגזר שלישי	כנגד מי בוצע:
140.4 מיליארד £	40.4 מיליארד £	6.8 מיליארד £	2.3 מיליארד £	
189.9 מיליארד פאונד				סה"כ
23.6 מיליארד £ (12%)	4.0 מיליארד £ (2%)	162.6 מיליארד £ (85%)		רמת המהימנות של המדד:
גבוהה	בינונית	נמוכה		

מתוך כלל העלות, כ-12 אחוזים בלבד הם ברמת מהימנות גבוהה, ומדובר בעיקר על הונאות המבוצעות נגד הסקטור הציבורי, לגביהן התקבלו נתונים רשמיים מהמדינה (הונאות מס, אגרות טלוויזיה, הונאות בתחום הבריאות וכדומה). במקרים בהם רמת המהימנות נמוכה יותר, בחרו החוקרים להעריך איזה אחוז מסך המחזור נגרע כתוצאה מכל אחת מההונאות הספציפיות, ולכן אין לייחס לתוצאות מהימנות רבה. ולבסוף, ההוכחה המרכזית ביותר למהימנותו הנמוכה של מסמך זה היא העובדה שהעלות הסופית שאליה הוא מגיע – כ-190 מיליארדי פאונד – מהווה כ-10 אחוזים מסך התוצר הבריטי (2.11 טריליון פאונד בשנת 2018), מה שנראה מאוד גבוה, עד כדי לא סביר. אף שכן, המספר אליו הגיעו החוקרים בטבלה לעיל מופיע כרפרנס לסך עלות ההונאות גם בדוח רשמי שהוציאו ה-NCA (National Crime Agency) בשנת 2019.

כפי שכבר צוין בתת-הפרק שעסק בהיקפי הפשיעה לעיל, בסקטור העסקי בבריטניה פועלים שני גופים מרכזיים שחלק מייעודם הוא טיפול ומניעה של הונאות ופשעים כלכליים, דוגמת ה-FFA UK. מתוקף תפקידם, גופים אלה אוספים נתונים על פניות המגיעות אליהם בכל שנה והקשורות לנסיונות הונאה מגוונים, בדגש על ניסיונות הונאה של גופים פיננסיים. בהתאם, גופים אלה מפרסמים דוחות המכילים נתונים שונים על פעילותם. כך למשל, בדוח של ה-FFA לשנת 2019 ("Fraud The Facts 2019"), אשר עוסק בעיקר בהונאות הנוגעות לאמצעי תשלום, מצוין, כי במהלך שנת 2018, אף שהמערכת הפיננסית מנעה הונאות בשווי של כ-1.6 מיליארדי פאונד, בוצעו נגדה הונאות בשווי של כ-1.2 מיליארדי פאונד (מהם, כ-845 מיליוני פאונד בהונאות הקשורות לכרטיסי אשראי והמחאות). זאת, בחלוקה הבאה: כרטיסי אשראי – 56%, הונאות בבנקאות מקוונות – 12%, המחאות – 2%, APP (העברות כספיות המתבצעות מיידית) – 30%.

במהלך כתיבת הסקירה נמצא אומדן חלקי נוסף, של היחידה המשטרתית הבריטית

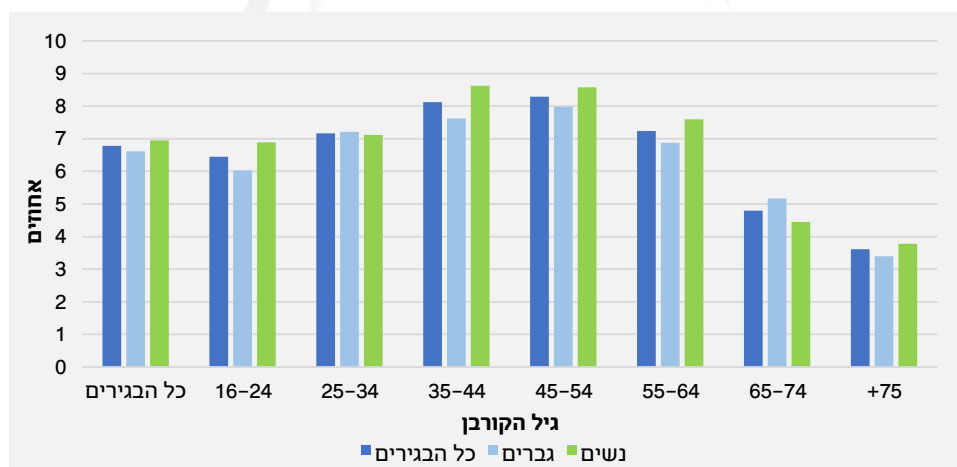
לחקר הונאות – NFIB. במאמר שפורסם באתר היחידה⁴⁵ נטען, כי בין מרץ 2015 למרץ 2016, עסקים בעיר לונדון בלבד הפסידו למעלה מ-45 מיליוני פאונד כתוצאה מפשיעה באינטרנט וסייבר. הגם שמדובר בנתון חלקי בלבד, הן ברמה הגיאוגרפית והן מתוקף היותו מבוסס על פשיעה מדווחת בלבד, עדיין, מדובר בקנה מידה חשוב התורם להבנת מימדי התופעה.

4.1.3 נתונים נוספים

לאחר שנדונו נתונים ומקורות שונים העוסקים בהיקפי הפשיעה הכלכלית ובעלותה, בתת-פרק זה תובאנה מספר דוגמאות שונות המראות כיצד ניתן לעשות שימוש בנתוני סקרים על מנת לזהות מגמות בדפוסי הפשיעה הכלכלית וההונאות. יודגש, כי מדובר בדוגמאות בודדות בלבד מתוך פוטנציאל גדול בהרבה של דפוסים שניתן לחלץ מתוך סקרי פשיעה איכותיים ומקיפים.

דוגמא א' – חלוקה של קורבנות ההונאות בשנת 2016 לפי גיל ומין (מתוך מצגת של משרד הפנים הבריטי), בהתבסס על נתוני סקר ה-CSEW.

איור 4: אחוז המבוגרים שחוו עבירות הונאה בשנת 2019, בחלוקה לקבוצות גיל ומגדר (לפי נתוני סקר ה-CSEW)



לציין, כי ישנה חלוקה מפורטת של קורבנות עבירות ההונאה השונות לפי מאפיינים חברתיים-כלכליים [דוגמת מעמד משפחתי, מצב תעסוקתי, תחום תעסוקה והיקף תעסוקתי], בהתבסס על נתוני סקר ה-CSEW.

דוגמא ב' – משקלן של הונאות מתוך כלל הפשיעה נגד עסקים, בחלוקה לענפי המשק (מתוך מצגת של משרד הפנים הבריטי), בהתבסס על נתוני סקר CVS.

טבלה 7: החלק היחסי של עבירות הונאה מכלל הפשיעה שחוויים ענפי המשק

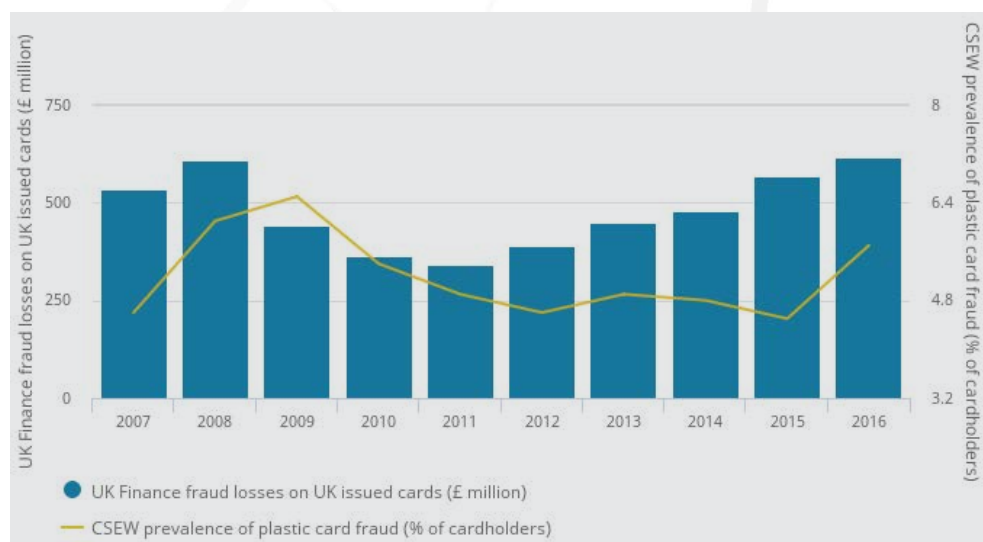
⁴⁵ <https://www.cityoflondon.police.uk/advice-and-support/fraud-and-economic-crime/nfib/nfib-news/Pages/Over-45-million-lost-by-businesses-in-the-City-Of-London.aspx>

השווים, לפי נתוני סקר העסקים CVS בשנים 2012-2016

ענף	שנת ביצוע הסקר	אחוז עבירות הונאה מכלל הפשיעה נגד עסקים
מידע ותקשורת	2015	34%
תחבורה והחסנה	2016	30%
ייצור	2012	18%
ניהול ותמיכה	2016	14%
אומנויות, בידור ובילוי	2013	12%
בנייה	2015	11%
ארוח ומזון	2014	8%
סיטונאות וקמעונאות	2016	7%
חקלאות, ייעור ודייג	2015	6%

דוגמא ג' - מגמה על פני הזמן, של הונאות בכרטיסי אשראי (איור 5): אחוז המדווחים בסקר ה-CSEW על היפגעות מעבירות הונאה הקשורות לכרטיסי אשראי, מבין המחזיקים בכרטיס אשראי, לצד אומדן עלותן של הונאות כרטיסי אשראי למגזר הפיננסי בבריטניה.

איור 5: הונאות כרטיסי אשראי וכרטיסי חיוב, לפני סקר ה-CSEW בשנים 2007-2016



5. סיכום והמלצות

כוונת נייר זה היא להציג ניתוח ראשוני של הספרות הקיימת לטובת ניתוח מעמיק של עולם הפשיעה הכלכלית בישראל בהמשך. לצורך כך, הוצגו האומדנים הקיימים בתחום בישראל, המשקפים את העיסוק המועט בתחום, לאחר מכן הוצגה הספרות הבינלאומית העוסקת בפשיעה כלכלית מזווית גלובאלית בסקטור העסקי, ולבסוף, אופיינו המקורות והנתונים הרבים אשר נאספים דרך קבע בנושא הפשיעה הכלכלית בבריטניה. הצגת הנתונים הבריטיים נועדה להכין את הקרקע לעבודת מטה להיערכות למדידת הפשיעה הכלכלית בישראל, תוך לימוד הנתונים והסקרים הנדרשים לצורך כך.

ניתן לומר, כי למעשה, לא נמצא מחקר בודד שיכול להוות משענת מתודולוגית בלעדית למחקר עתידי אודות הפשיעה הכלכלית בישראל. זאת, מאחר שמחד גיסא, המחקרים העוסקים בעלות כלל הפשיעה נוטים "לפְּשֵׁט" את סוגיית הפשיעה הכלכלית, ומאידך גיסא, הדוחות העוסקים באופן ייעודי בפשיעה כלכלית סובלים מחסרונות משמעותיים, מתודולוגיים ואחרים.

איור 6 להלן מסכם בקצרה מספר אקסטרפולציות בסיסיות לעלות השנתית כתוצאה מהפשיעה הכלכלית בישראל, אליהן ניתן להגיע באמצעות המקורות השונים המופיעים בסקירה – חלקן אקסטרפולציות אשר חושבו במיוחד עבור ישראל, בעוד שהאחרות, נגזרו מאומדנים בריטיים שנמצאו בספרות. כפי שניתן לראות באיור 6, מדובר במְנַעַד רחב מאוד של סכומים (הפרש של יותר מפי 6 מהנמוך לגבוה), מה שמקשה להתייחס אליהם כאל נתונים מהימנים על בסיסם ניתן להניע תהליכי קבלת החלטות.

כפי שניתן לראות, באיור זה לא הוצגו, במכוון, האקסטרפולציות אשר חושבו על פי ממצאים בדוחות הבינלאומיים לפי חלקו היחסי של התוצר בישראל מהתוצר העולמי, שכן אלו מהווים אומדני-קצה בעלי סבירות נמוכה מאוד (פערים שנעים בין כחצי מיליארד ש"ח לכ-20 מיליארדי ש"ח). אומדנים אלה סובלים ממהימנות נמוכה, גם בשל מתודולוגיית החישוב הכללית שלהם – התמקדות בעסקים בלבד; מבט גלובאלי על מגוון של מדינות השונות מידי זו מזו; אינטרסים שונים של הגופים העסקיים המובילים את המחקר; ולא פחות חשוב, משום ההנחה הבעייתית לטעמנו, לפיה חלקה היחסי של ישראל בתוצר העולמי זהה לחלקה היחסי במפת הפשיעה הכלכלית.

מנגד, האקסטרפולציות המבוססות על מחקרי עלות פשיעה כלליים בישראל ובבריטניה נראות, על פניו, יותר סבירות, אך חשוב לזכור כי גם הן, חלקיות במהותן – האומדנים של רגב (2009) ו-ניסן ויז'מסקי (2020) מבוססים על הנחות מפשטות, הן בהיקפי הפשיעה והן בעלויותיה, לאור היעדר נתוני סקרים אודות הפשיעה הכלכלית בישראל (סקר עסקים שלא קיים, וסקר הלמ"ס אשר שואל כיום פרטים ומשקי בית רק על עבירת זיוף). ועוד, האומדן המבוסס על מחקרם של Heeks et al. (2018) מניח, למעשה, כי דפוסי הפשיעה הכלכלית בישראל ועלויותיה זהים לאלה שבבריטניה (תוך הנחה, כי ההבדל בין המדינות הוא רק בעוצמת הפשיעה, המחושבת במחקרם לפי ההבדל בגודלן של כלכלות שתי המדינות).

איור 6: סיכום – סרגל אומדני העלות השנתית כתוצאה מהפשיעה הכלכלית בישראל, מתוך הספרות הקיימת היום



לאור הבעייתיות המתוארת נראה, כי על מנת לייצר אומדן עלות מהימן ומבוסס של הפשיעה הכלכלית בישראל, כזה שיוכל לשרת ולהוביל תהליכי קבלת החלטות ארגוניות, מבצעיות ואחרות שיש להן אחיזה טובה בקרקע, אין מנוס מלשפר משמעותית את תמונת הנתונים הקיימים בישראל על אודות העבירות הכלולות תחת "פשיעה כלכלית", תמונה שכיום, היא חלקית ביותר.

הניסיון העולמי, ובמיוחד זה הבריטי, מלמד, כי להשגת האמור נדרש שיתוף פעולה בין המשטרה לבין גופים ממשלתיים נוספים (דוגמת היחידה לאיסור הלבנות הון), יחידות סטטיסטיות רשמיות (הלמ"ס) וכן גופים בסקטור העסקי, כדרך מתחייבת על מנת ליצור תמונת מקורות ונתונים טובה בהרבה מזו הנוכחית ובעיקר, משקפת נכונה של הפשיעה הכלכלית בישראל. כפי שניתן לראות בבריטניה, הליך מקיף ומתואם של איסוף הנתונים יכול לסייע בגיבוש אומדן עלות פשיעה כללי, בנייתו מגמות פשיעה על פני זמן ובחתיכים גיאוגרפיים, ובחלוקה שיטתית של האירועים לסוגי פשיעה ולסוגי נפגעים.

קונקרטית, ישנם שני צעדים חיוניים מרכזיים שניתן ללמוד וליישם מתוך המודל הבריטי כפי שהוצג במסגרת מסמך זה:

- **הישענות על סקרי עומק רב-שנתיים** – בבריטניה מופעלים מזה מספר שנים לא מבוטל שני סקרים רחבי-היקף מקבילים העוסקים בפשיעה, ובתוך כך, גם בפשיעה כלכלית ובהונאות. היתרון הראשון והמשמעותי ביותר של סקרים אלה, בשונה מהנתונים הקיימים ברשות המשטרה, הוא שבכוחם לשפוך אור על הפשיעה בכללותה – המדווחת והלא-מדווחת כאחד. יצוין שוב, כי השימוש בסקרים הוא מהותי במיוחד לסוגיית היקף הפשיעה הכלכלית, שכן מדובר בעבירות שאחוז גדול מהן לא מדווח למשטרה. יתרון נוסף של השימוש בסקרים הוא באפשרו להתייחס בצורה הטובה ביותר למגמות ולדפוסי פשיעה – הן מהיבט כמויות ועלויות על פני זמן, הן בחלוקה גיאוגרפית, הן בחלוקה למאפיינים שונים של הקורבנות (ענפי המשק, גילאים, הכנסה וכדומה), והן מהיבט היקפי הדיווח ומידת האפקטיביות המשטרית.

כאמור, בבריטניה ישנם שני סקרי פשיעה המשלימים זה את זה:

- סקר פשיעה לפרטים ולמשקי בית (CSEW) – מבחינה רעיונית, מדובר בסקר שמקביל לסקר הביטחון האישי שמפעיל הלמ"ס בישראל מידי שנה. אולם, לענייננו, סקר הלמ"ס מתייחס באופן חלקי ביותר לפשיעה כלכלית ולהונאות. לכן, המלצתנו היא להרחיבו, להעמיק ולמקד אותו, בין היתר, בשאלות שיוכלו לשפוך אור על סוגיות דוגמת – עלות הפשיעה הנגזרת על קורבנות כתוצאה מהעבירות השונות; עלות ההתגוננות של פרטים ומשקי בית מפני פשיעה פוטנציאלית; וכן מיקוד הסקר בשאלות שיסייעו בזיהוי מגמות שיטור חיוניות. לשם כך נדרש קידום מהלכי תיאום בין הלמ"ס לבין משטרת ישראל. קידום האמור יבטיח, לא רק שהסקר יכסה את כלל העבירות המשמעותיות למשטרת ישראל, ובכללן גם עבירות כלכליות, אלא יבטיח גם מתן הגדרות זהות בשני הגופים, מה שיקל על תהליכי הסקת המסקנות.
 - סקר פשיעה נגד עסקים (CVS) – לצד סקר הפשיעה למול פרטים ומשקי בית, בבריטניה, בשונה מישראל, נערך מאז שנת 1994 גם סקר הממוקד באופן בלעדי בפשיעה נגד עסקים וחברות. כיום, אין בישראל סקר עסקים העוסק בפשיעה בכלל ובפשיעה כלכלית בפרט, מה שמזוהה על ידינו כפער מרכזי בהגעה לאומדני עלות מהימנים.
- מעיון בספרות העוסקת בפשיעה כלכלית, בה סקרי עסקים מהווים נדבך מרכזי בתהליך איסוף הנתונים, ניתן להבין, למעשה, עד כמה משמעותי יכול להיות כלי זה ועד כמה ניתן להרוויח מקיומו בהקשרי הערכת עלות הפשיעה הכלכלית, זיהוי מגמות בפשיעה ואפקטיביות האכיפה. כדלקמן:
- א. כיסוי מרבית העלות הכספית – מהמחקרים המפורטים במסגרת המסמך לעיל מצטייר, כי חלק נכבד מהעבירות הכלכליות מבוצעות נגד הסקטור העסקי, שהוא זה אשר נושא במירב העלות הכספית;
 - ב. כיסוי כל הנוגע לציפייה לפשיעה – סקרי עסקים רחבים מהווים, למעשה, דרך בלעדית לביצוע אומדן מהימן של העלויות הכספיות שהמגזר העסקי משקיע בניסיון להימנע מפשיעה כלכלית (הוצאות בגין מועסקים בתחום, תוכנות מחשב, הכשרות מקצועיות וכדומה). בכל הנוגע לסוג פשיעה זה, סקירת הספרות מראה כי מדובר ברכיב לא מבוטל מתוך סך העלות;
 - ג. כיסוי פשיעה עסקית לא-מדווחת – כזכור, בחישובי עלות הפשיעה יש להתייחס גם לפשיעה שכלל לא דווחה למשטרה. על כן, לא ניתן להסתמך על מאגרי הנתונים המשטריים בלבד ויש צורך לשלב נתוני סקר במטרה להשלים את הנתונים המשטריים ולקבל תמונה שלמה ככל שניתן באשר להיקפי הפשיעה האמיתיים, כבסיס מוצק לחישוב עלותם למשק. במקרה שמעניינו של מאמר זה, של פשיעה כלכלית, בו היקפי הדיווח מוערכים כנמוכים עד לא משקפים⁴⁶, בנוסף, ישנם גופים חוץ-משטריים העוסקים גם הם באכיפה, ולכן הסתמכות בלעדית על נתוני משטרה אינה מדויקת וחוטאת, אף משמעותית, לתמונת המציאות;

46 לציון כי ישנן עבירות בהן לא מדובר בהערכה, אלא ידוע בוודאות כי קיים תת-דיווח משמעותי. דוגמת, עבירת

ד. זיהוי מגמות בפשיעה העסקית – בכל המחקרים המוזכרים במאמר נעשה שימוש בסקרים גם לטובת זיהוי מגמות בפשיעה הכלכלית. במסגרת זו, חלק מהשאלות שנשאלו בעלי העסקים השונים נגעו למאפיינים המאפשרים ניתוח של מגמות בפריסה ארצית, דוגמת – האם הפשיעה מגיעה מתוך הארגון או מחוצה לו; אילו סוגי עבירות נמצאים במגמת עלייה לאורך השנים ואילו במגמת ירידה; באיזה תָּוֹךְ הן מבוצעות; באילו ימים ושעות הן מבוצעות; וכדומה.

לשם המחשה, בסקר הבריטי, כדוגמא, מופיעות בתחילתו שאלות כלליות על סוג העסק, הענף בו הוא פועל, משך הזמן בו הוא פועל, גודלו, מספר העובדים בו, מיקומו וכדומה. לאחר מכן הסקר מתמקד בכל אחת מהעבירות בפרק נפרד (כל סוגי הפריצות, הגניבות וההונאות), כשבעלי העסקים נשאלים סדרת שאלות – האם חָוּוּ את העבירה, כמה פעמים במהלך השנה האחרונה, מה נלקח במסגרת העבירה, באיזה היקף, באילו ימים ושעות, האם העברין היה אחד העובדים או אדם חיצוני, וכדומה.

כלל, בעתיד, לכשתוכשר הקרקע הפרוצדוראלית לקידום סקר הכרחי מסוג זה בישראל, ניתן יהיה להסתמך, לפחות באופן חלקי, על פרוצדורת הסקירה המקובלת כבר שנים בבריטניה.

○ היעזרות במידע משלים מהסקטור העסקי והממשלה – בשונה ממרבית סוגי הפשיעה, בכל הנוגע לפשיעה כלכלית, קיים סביבה עיסוק נרחב, הן בסקטור העסקי והן בסקטור המשפטי – החל ברובד המחקרי וכלה ברובדי המניעה והאכיפה. וכפועל יוצא: נתונים רבים על היקפי עבירות כלכליות ועל עלותן נאספים גם על-ידי גופים במגזר העסקי, ובבריטניה, למשל, רבים מהמקרים הפעוטים יותר של עבירות כלכליות כלל לא מגיעים לכדי טיפול משטירתי, שכן הם מטופלים על-ידי גופים בסקטור העסקי, או על ידי רשויות אחרות של המדינה.

מאחר שמדובר במאפיין שהוא ייחודי לפשיעה הכלכלית, יש, לטעמנו, לפתח מנגנון שיתוף יָדֵעַ סְדוֹר, במסגרתו למשטרה תהיה גישה לנתונים הנאספים ונחקרים על-ידי גופים שונים במגזר העסקי וברשויות שונות במדינה (דוגמת הרשות לאיסור הלבנת הון). שיתוף זה הוא הכרחי ונחוץ לשם גיבוש הבנה כוללת של השפעות הפשיעה הכלכלית על המשק הישראלי ועל השחקנים המרכזיים בו.

בנוסף, לפשיעה הכלכלית בכללותה, ובאופן פרטני במיוחד, לכל הנוגע לעבירות כמו שוחד ושחיתות, יש השפעות עומק שאמידתן מהווה אתגר מְעַבֵּר לרגיל. לענין זה ניתן לומר: היקפי הפשיעה הכלכלית ושכיחותה משפיעים באופן ניכר על יציבותה של הסביבה העסקית ועל תפיסתה של ישראל כיעד אטרקטיבי לעשיית עסקים בקרב מדינות העולם [השקעות זרות, תיירות וכיו"ב]. בהקשר זה, עבירות שוחד ושחיתות יכולות ליצור עיוותים לא יעילים בשוק, כמו גם להשפיע בטווח הארוך על אמון האזרחים במדינה, בפעולותיה ובמוסדותיה. מדובר על השפעות עומק שהן ייחודיות לפשיעה הכלכלית, שאף שאמידתן מורכבת לביצוע, היא חיונית להבנת מימדי התופעה וכנגזרת, חיונית לצורך הגעה לאומדן עלויות פשיעה זו למשק.

לבסוף, רכיב עלות נוסף הייחודי לפשיעה הכלכלית, שהספרות המחקרית מתייחסת אליו באופן מוגבל בלבד, הוא העלות של הימנעות ממתן שירותים. במסגרת כך, עסקים, בדגש על מוסדות פיננסיים, נוקטים זהירות מוגברת במקרים מסוימים ומונעים מתן שירות ללקוחות שנחשדים על ידם כבעלי פוטנציאל לפשיעה כלכלית מסיבית כאלו ואחרות. היעדר שירות זה, כאשר הוא אינו מוצדק, מהווה עלות מסוימת למשק שנגזרת גם היא מהציפייה של עסקים לפשיעה. גם כאן, חשוב ללמוד על היקפי התופעה בסביבה העסקית בישראל, דבר שניתן לעשות באמצעות סקר עסקים.

היקפי הפשיעה הכלכלית, המוערכים כלא מבוטלים, רמת התחכום ההולכת וגוברת בעבירות המצויות תחת הגדרה זו, המעבר של חלקן למרחב הסייבר והחשש, המוערך ברמת ביסוס גבוהה, כי גם העלות הכספית כתוצאה מעבירות אלו היא גבוהה, מחייבים ביצוע עבודה מעמיקה שתעסוק בעלות הפשיעה הכלכלית למשק בישראל.

אף שכך, פערי המידע המזוהים, הנתונים המצויים בידי רשויות שונות בסוגיה זו בישראל, כמו גם היעדר נקודת משען יציבה מתודולוגית במדינות אחרות, מצריכים, בראייתנו, התנעה של תהליך רחב, בשילוב ומחויבות מצד כלל הגורמים הרלוונטיים, שסופו בהשלמת תמונת המקורות והנתונים החיוניים להבנה מעמיקה של תופעה זו, בדומה למודל הקיים בבריטניה. במסגרת זו, כפתיח לתהליך, ניתן כבר לומר בוודאות, כי יש למסד סקר העוסק באופן ייעודי בפשיעה נגד עסקים, בדגש על פשיעה כלכלית, בדומה למקובל ברחבי העולם, ובמקביל, להרחיב את סקר הלמ"ס הקיים כיום ועוסק רק באופן חלקי בפשיעה כלכלית נגד פרטים ומשקי בית, תוך התאמתו לשפה ולהגדרות המשטרתיות. שני סקרים אלה, לצד נתוני המשטרה, רשויות המדינה וגופים ייעודיים בסקטור העסקי הנוגעים בדבר, יוכלו, יחדיו, לשמש בסיס מוצק להערכות עלות מהימנות בעתיד, בתום הכשרת קרקע הנתונים והמקורות.

Button, M., Gee, J. & Mothershaw, N. (2018). Annual Fraud Indicator 2017: Identifying the Cost of Fraud to the UK Economy. London: Crowe Clark Whitehill.

<https://www.crowe.com/uk/croweuk/-/media/Crowe/Firms/Europe/uk/CroweUK/PDF-publications/Annual-Fraud-Indicator-report-2017.ashx?la=en-GB&hash=46DD55B92DABDB33CABD62A76FB0B1EE2E1791D1>

Financial Conduct Authority (FCA). (2018). Financial crime: analysis of firms' data.

<https://www.fca.org.uk/publication/research/financial-crime-analysis-firms-data.pdf>

Gee, J. & Button, M. (2019). The Financial Cost of Fraud 2019. London: Crowe Clark Whitehill.

<http://www.crowe.ie/wp-content/uploads/2019/08/The-Financial-Cost-of-Fraud-2019.pdf>

Heeks, M., Reed, S., Tafsiri, M. & Prince, S. (2018). The economic and social costs of crime. Second edition. Research report 99. London, UK: Home Office.

http://allcatsrgrey.org.uk/wp/download/public_health/the-economic-and-social-costs-of-crime-horr99.pdf

Home Office. (2018a). Crime against businesses: findings from the 2017 Commercial Victimization Survey. Statistical bulletin 07/18.

<https://www.gov.uk/government/statistics/crime-against-businesses-findings-from-the-2017-commercial-victimisation-survey-data-tables>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/704366/crime-against-businesses-2017-hosb0718.pdf

Home Office. (2019). Crime against businesses: findings from the 2018 Commercial Victimization Survey. Statistical bulletin 17/19.

<https://www.gov.uk/government/statistics/crime-against-businesses-findings-from-the-2018-commercial-victimisation-survey-data-tables>

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/829399/crime-against-businesses-2018-hosb1719.pdf

Home Office. (2018b). The Scale and Nature of Fraud: A Review of the Evidence.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/720772/scale-and-nature-of-fraud-review-of-evidence.pdf

National Crime Agency. (2018). National Strategic Assessment of Serious and Organized Crime 2018.

<https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/173-national-strategic-assessment-of-serious-and-organised-crime-2018/file>

National Crime Agency. (2019). National Strategic Assessment of Serious and Organized Crime 2019.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingmarch2018>

National Fraud Authority. (2013). Annual Fraud Indicator – 2013.

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/206552/nfa-annual-fraud-indicator-2013.pdf

https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/true-cost-of-financial-crime-global-focus.pdf

Office for National Statistics. (2017). Crime in England and Wales: Year Ending March 2017. Statistical bulletin.

<https://www.ons.gov.uk/releases/crimeinenglandandwalesyearendingmarch2017>

Office for National Statistics (2018a). Overview of fraud and computer misuse statistics for England and Wales.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/articles/overviewoffraudandcom>

[putermisusestatisticsforenglandandwales/2018-01-25#which-groups-in-society-are-most-likely-to-be-victims-of-fraud-and-computer-misuse](https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingdecember2017)

Office for National Statistics. (2018b). Crime in England and Wales: Year Ending December 2017. Statistical bulletin.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingdecember2017>

Office for National Statistics (2018c). Crime in England and Wales: Year Ending March 2018. Statistical bulletin.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingmarch2018>

Office for National Statistics. (2019a). Crime in England and Wales: Year Ending December 2018. Statistical bulletin.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/bulletins/crimeinenglandandwales/yearendingdecember2018>

Office for National Statistics. (2019b). Crime in England and Wales: Additional tables on fraud and cybercrime.

<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/crimeandjustice/datasets/crimeinenglandandwalesexperimentaltables>

The Police Foundation. (2018). More Than Just a Number: Improving the Police Response to Victims of Fraud.

http://www.police-foundation.org.uk/2017/wp-content/uploads/2010/10/more_than_just_a_number_exec_summary.pdf

PwC. (2020). PwC's Global Economic Crime and Fraud Survey.

<https://www.pwc.com/gx/en/forensics/gecs-2020/pdf/global-economic-crime-and-fraud-survey-2020.pdf>

Refinitiv. (2019). Revealing the true cost of financial crime – 2018 survey report.

https://www.refinitiv.com/content/dam/marketing/en_us/documents/reports/true-cost-of-financial-crime-global-focus.pdf

UK Finance. (2018). Fraud the Facts 2018: The Definitive Overview of Payment Industry Fraud.

<https://www.ukfinance.org.uk/system/files/Fraud%20the%20facts-%20August%202018.pdf>

UK Finance. (2019). Fraud the Facts 2019: The Definitive Overview of Payment Industry Fraud.

<https://www.ukfinance.org.uk/system/files/Fraud%20The%20Facts%202019%20-%20FINAL%20ONLINE.pdf>

הלמ"ס (2018) סקר ביטחון אישי 2017. הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1731.

הלמ"ס (2019) סקר ביטחון אישי 2018. הלשכה מרכזית לסטטיסטיקה, פרסום מס' 1767.

<https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages/%D7%A1%D7%A7%D7%A8-%D7%91%D7%99%D7%98%D7%97%D7%95%D7%9F-%D7%90%D7%99%D7%A9%D7%99.aspx>

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, 'דוח שנתי 2017', משרד המשפטים, 2017.

https://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/docs/annual_report_2017.pdf

הרשות לאיסור הלבנת הון ומימון טרור, 'דוח שנתי 2018', משרד המשפטים, 2018.

https://www.justice.gov.il/Units/HalbantHon/docs/annual_report_2018.pdf

משרד התחבורה, התשתיות הלאומיות והבטיחות בדרכים, משרד האוצר. (2012). נוהל לבחינת פרויקטים תחבורתיים (נוהל פר"ת 2012): הנחיות לבדיקת כדאיות פרויקטים תחבורתיים.

ניסן, א., יזמסקי י. (2020). עלות הפשיעה בישראל. העיקר במחקר 2020, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.

רגב, ב. (2009). עלות הפשיעה. העיקר במחקר 2008, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.

שיטור מבוסס ממצאים בצל נגיף הקורונה

נצ"מ לילך לאופמן גברי⁴⁷

עם פרוץ משבר הקורונה בישראל בפברואר 2020, קיבלה משטרת ישראל תפקיד מכריע במאמץ הלאומי למיגור התפשטות הנגיף, והוגדרה לה אחריות כוללת לפיקוד ולשליטה (פו"ש) במעגל האופרטיבי, תוך הובלת המאמץ המשולב עם כלל גופי ההצלה ומשרדי ממשלה רלוונטיים.

על רקע מהירות התפשטות הנגיף, אישרה הממשלה את תקנות שעת חירום (נגיף הקורונה החדש – הגבלת פעילות), ונקטה, כמו מדינות רבות בעולם, בצעדי מנע מגוונים ומשמעותיים, שלהם השפעה מכרעת בהיבטים שונים – כלכליים, משקיים, חברתיים ואזרחיים, המציבים אתגרים משמעותיים בפני גופי האכיפה בהווה ובעתיד.

עם המעבר ל"סגר נושם כמעט מלא" וסגירת כלל מקומות התעסוקה, המשטרה פעלה בכוחות מתוגברים לאכיפת מגבלות התנועה והיתה פרוסה בכל רחבי הארץ על מנת לסייע בבלימת התפשטות המגיפה. בפני הארגון ניצב אתגר משמעותי, ולצד ביצוע כלל המשימות המוטלות לפתחו בהקשרי הביטחון השוטף, אכיפת החוק, שמירת הסדר הציבורי, ומתן שירות בתחום עבירות איכות החיים, מצא עצמו הארגון, כמו גם כלל המשטרות במדינות העולם, מתמודד עם משימות מורכבות שאינן בשגרת עשייתו. עיקרן – אכיפת תקנות לשעת חירום למניעת התפשטות הנגיף, במסגרת המאמץ הלאומי הכולל לשמירה על שלום הציבור ובריאותו. בפועל, האמור חייב את המשטרה לביצוע תיעדוף בכל הנוגע לשירותי משטרה, להתארגנות פנימית תואמת ולמעבר לשגרת עבודה חדשה בהיבטי התמגנות והצטיידות כמו גם גמישות מבצעית והיערכות לשינויים תכופים באופי האכיפה אל מול שינויים ועדכונים בהנחיות שעת החירום.

בדומה למשטרות בעולם, גם משטרת ישראל מצאה עצמה מתמודדת עם המציאות והשלכותיה "תוך כדי תנועה", מקבלת החלטות ארגוניות בהתאם להנחיות משרד הבריאות ובכפוף לביצוע הערכות מצב יומיות, מקדמת באופן מואץ יוזמות, שממילא היו בשלבי פיתוח שונים, כמו הרחבת השימוש בשירותים מקוונים, מגוונת צורות העסקה ומבצעת התאמות מתחייבות, אותן הכתיבה המציאות.

תכלית נייר זה אינה לתאר את המהלכים המבצעיים של משטרת ישראל לאורך תקופת משבר הקורונה. זהו נושא למאמר אחר, מורכב וחשוב לכשעצמו, אשר ראוי כי יכתב בעתיד הקרוב.

נייר זה מבקש להאיר צד אחר, מוכר פחות לציבור, של השירות הפנימי אותו מגישה מחלקת אסטרטגיה ומחקר של משטרת ישראל, למקבלי ההחלטות בארגון.

שירות זה, נשוא מאמרנו, עוסק באנליטיקה מרחבית, סטטיסטיקה תיאורית, מידענות מול משטרות בעולם וסקרי עמדות שוטרים ואזרחים.

למשטרת ישראל, בתקופת משבר הקורונה, ארבעה אתגרים מרכזיים:

47 ראש מחלקת אסטרטגיה במשטרת ישראל.

אכיפת תקנות שעת חירום וניהוג אוכלוסייה - כמתחייב מהמשבר וממצב התחלואה בריכוזים שונים.

שמירה על רציפות תפקודית - החובה לשמור על בריאותם הפיזית והמנטלית של השוטרים בשטח נוכח העובדה כי הם חשופים למגיפה בעבודתם היומיומית.

תודעה ולגיטימציה - משטרת ישראל מקבלת את כוחה מהציבור על בסיס אמון ולגיטימציה. אמון הכרחי לשיתוף פעולה מרצון מצד הציבור בניהול אורח חיים של ציות לחוק ובדיווח על עבירות.

היערכות ל"יום שאחרי" - היערכות לטווח הבינוני והרחוק עם אתגרים חדשים כגון החרפת המשבר הכלכלי-חברתי ועימו שינוי במפת הפשיעה, חיזוק ומענה לאוכלוסיות ייחודיות וחלשות לצד זיהוי הזדמנויות חדשות כגון פיתוחי טכנולוגיה ודיגיטציה, הרחבה של שירותים מקוונים לאזרח וחיזוק השרידות הארגונית.

מחלקת אסטרטגיה ומחקר שבאגף התכנון והארגון, פעלה אל מול אתגרים אלו בכלים מדעיים אנאליטיים, היכן שהדבר היה נכון וסיפקה מענה מיידי ורלוונטי כפי שיתואר מכאן ואילך:

אנשי היחידה לניתוח ומחקר גאוגרפי פיתחו **מודלים ויישומים גיאוגרפיים ייעודיים** מיד עם פרוץ משבר הקורונה במדינה, להכוונת הכוחות בשטח במיקוד האכיפה של תקנות החירום.

אנשי הסטטיסטיקה בנו **"מודל מיקוד אכיפה"** אשר מספק למפקד התחנה אומדן בנוגע לרמת האכיפה הנדרשת בכל אזור ואזור, עד לרזולוציה של אזור סטטיסטי (רמת השכונה). התוצאה מוצגת במפה דינאמית וידידותית ובטבלאות עבודה.

המודל מבוסס על נתוני תחלואה, נתונים דמוגרפיים, דוחות איכות (מסוג הפרת בידוד), אירועי מוקד 100 רלוונטיים, סקר מפקדי תחנות בנושא אי ציות, ורמת אכיפה בפועל שמחושבת עפ"י כמות דו"חות לאלף נפש בהשוואה ארצית. על בסיס נתונים אלו מחושבת רמת האכיפה הנוכחית אול מול זו הנדרשת.

המודל נקרא בראשיתו "מדד ציות" אך בהמשך התברר כי הוא בעיקר מסייע למפקד במיקוד האכיפה ומאפשר לו להחליט היכן יש לדייק את האכיפה ולהיערך מבצעית בהתאם.

מודל נוסף הינו **"מודל התקהלויות" (Crowd Alerts)** שכולל מערכת התרעות על התקהלות חריגה של אוכלוסייה בפריסה ארצית וברזולוציה גבוהה. המודל טרם נכנס לפעילות מבצעית בשגרה.

מדובר בכלי טקטי לאיתור מוקדי התקהלויות אסורות ע"פ חוק, אשר בוצעו בו ניסויים במועדים ספציפיים. בימים אלו פועלים אנשי המחלקה לביסוס המודל ככלי עבודה תוך יציאה למרכז מרכזי בנושא, תחת עולם התוכן של "יוממות".

כלי נוסף שהפך לשימושי ביותר בגל הקורונה הראשון היה **מיפוי גיאוגרפי יומי של חולים ומבודדים** ברמה ארצית, עפ"י תחנות משטרה, **ומפות חום דינאמיות**, שהותאמו בזמן אמת לצרכי השטח בהתאם להיקפי תחלואה.

הדו"חות והמפות הדינאמיות הציגו עפ"י הצורך יישובים או שכונות בהם זוהה מוקד

התפרצות, במיפוי לאזורים סטטיסטיים, ואפשרו למפקדים להתמקד באזורים הדורשים תשומת לב משטרתית.

תובנה עדכנית בהקשר זה הייתה המלצת היחידה הגאוגרפית לסגר ממוקד ברחובות ממוקדים בנתיבות ובבית שמש, שהיו מוקדי תחלואה. כמו-כן הופקו מפות הכוללות מיפוי סגרים ומחסומים ובהן מיפוי מוסדות חינוך ובתי כנסת, מיפוי מתקני חירום שהוקמו בעקבות המשבר, כמלוניות בבידוד, מתחמי בדיקות ובתי חולים, ומיפוי של שירותים חיוניים כבנקים, כספומטים, תחנות דלק, מרכזי קניות ובתי עסק המצווים על סגירה, או בתי עסק בעלי פוטנציאל לפריצה. מפות אלו סייעו בגיבוש תכנית עבודת הסיוע, כ"מניעה מצבית" ולצורך מיקוד האכיפה.

הדו"חות היומיים ומפות החום הועלו למערכות המידע המשטרתיות, והיו נגישים למפקדים ולשוטרים בשטח, באפליקציה ייעודית שפותחה ע"י אגף הטכנולוגיות והתקשוב לתקופת המשבר. מהם גזר המפקד היערכות מבצעית, ולא נדרש לעסוק באיסוף נתונים וניתוחם בעצמו.

לקראת החגים – פסח, יום העצמאות, יום הזיכרון והרמדאן שניצבו בפתח, ביקש אגף המבצעים להתייעל ולעבור **לשיטת אכיפה עפ"י רובעים**. האנליסטים ממחלקת אסטרטגיה ניתחו את הנתונים עד שניתן היה לגבש המלצות מדויקות למיקום הצבת מחסומים ומיפוי פארקים עירוניים ושטחים פתוחים העשויים להוות מוקדי התקהלות במהלך החג. נתונים אלו הוצלבו עם מודל ההתקהלויות. בשלב השני בוצעה חלוקה ארצית לגזרות, "רובעים" כאמור, ברמת תחנה, כהיערכות מקדימה להטלת סגר, וניתן סיוע ברמה הטקטית לחטיבת המבצעים באשר לאופן פריסת המחסומים בתוך הערים ומחוצה להן תוך ניסיון למזער כפילויות בין יחידות. שכבות הרובעים, המחסומים והסגרים המיוחדים הועלו אף הן למערכות המבצעיות וסייעו למפקדים בהיערכות המבצעית ובניהול הסגר בצורה יעילה בגזרתם.

היבט נוסף של סיוע מבצעי היה בטיפול בהתפרצויות נקודתיות של המגיפה במגזרים ייחודיים, ע"י **מיפוי של אוכלוסיות וקהילות ייחודיות** (חברה חרדית, חברה ערבית) ויכולת לסייע ולמקד את הפעילות לפי שכונות ואזורים סטטיסטיים. כך, לפני הרמדאן, מופו שכונות ויישובים בעלי רוב מוסלמי, לצורך סיוע באכיפת תקנות לשעת חירום. דוגמא נוספת לעניין זה הינה סיוע בתכנון סגירת אזור הר מירון לקראת עליה לרגל לקבר הרשב"י. המפות וההמלצות הטקטיות של האנליסטים הגיעו עד לפתחה של הכנסת והוועדות הרלוונטיות, הממשלה וחתימתו של רה"מ.

בכך למעשה, השתמשה המשטרה ביכולות הניתוח הגאוגרפיות המשולבות בשגרה עם נתוני פשיעה, אך הפעם, לראשונה, שילבה אותן עם נתוני תחלואה, תוך העמסת שכבות נתונים ככל שהיה בהם צורך. למעשה היה זה שימוש בפרקטיקות שיטור ידועות ממשטרות בעולם של "שיטור מבוסס מקום" (נקודות חמות), בשילוב "מניעה מצבית".

נציגי המחלקה נטלו חלק פעיל **בצוות המל"ל לניהול המשבר**, וסייעו לו במיפוי הארץ לאזורי תחלואה עפ"י אזורים סטטיסטיים בהצלבה עם מידע דמוגרפי רלוונטי וסיפקו מידע משטרתית מעובד ומנותח הנחוץ לקבלת החלטות ברמה הלאומית.

בעת המשבר, בא לידי ביטוי מיטבי האופן שבו המשטרה מיישמת הלכה למעשה **מדיניות שיטור מבוסס ממצאים**, תוך ממשק אינטנסיבי, שיח יומיומי, בכל רמות הפיקוד, בין אנשי המחקר לבין הדרגים המבצעיים העומדים מול האזרח.

מוצר אחר, בנוסף על זה הגיאוגרפי, היה מתחום המערכות הסטטיסטיות הפליליות והמבצעיות. צוות הפקת המידע הפיק מדי שבוע, לכלל הארגון, **דו"חות סטטיסטיקה פלילית ייחודיים לתקופת המשבר**.

אחת לשבוע הופק דו"ח סטטיסטי ארצי של מגמות פשיעה, שיטור ואכיפה בתקופת המשבר, בחיתוכים ובהשוואות תקופתיות, כולל בתחנות חברה ערבית ובתחנות מעורבות. מהדו"חות היה ניתן לקבל תמונת מצב עדכנית של דפוסי פשיעה, בעיות המטרידות את האזרח במקום מגוריו ורמת דיווח אזרחים בעת המגיפה, וכמובן דגשים וצפי להמשך ההיערכות, לצורך קבלת החלטות מושכלת. הדוחות אותנו על מגמות פשיעה המקבלות תאוצה, או אחרות הנמצאות בדעיכה, לצורך מיקוד פעילות מבצעית ברמת התחנה כמו גם בראייה ארוכת טווח, כהיערכות ל"יום שאחרי" המגיפה.

מסמכי מדיניות והשוואה עולמית – הצורך להבין וללמוד כיצד מתמודדות משטרות במדינות מפותחות עם סוגיות אכיפה ורציפות תפקודית של הכוח, עלה כבר מראשיתה של המגפה בישראל. נאספו חומרים, בסיוע יחידת המידע של המשרד לביטחון פנים, שמהם ניתן ללמוד על מודלים ופרקטיקות שיטור שנוסו בתקופת המשבר בעולם, צורות אכיפה בערים ובאזורים פתוחים, מגמות פשיעה בולטות ודרכי ההתמודדות עימן, שיטור מקוון בעידן של הגבלות תנועה, התנהלות פנים ארגונית ומצב תחלואה במשטרות. במבט השוואתי, כמו משטרות אחרות בעולם, נאלצה משטרת ישראל, תוך כדי ניהול אכיפה מסוג חדש, להתמודד עם לא מעט דילמות כמו שמירה על ארון ציבור מול אכיפה הממוקדת באזרח הנורמטיבי, או אכיפת ריחוק חברתי באזורים המאוכלסים בצפיפות, אכיפה בחגים ומועדים דתיים המזמנים התקהלות וריגוש דתי מעצם טיבם ועוד.

אחת הדילמות שנתקלנו בה כארגון המודד את ביצועיו בשגרה, הינה **מידת ביצועי משטרה (כהורדת פשיעה ותאונות דרכים) בשגרת המגיפה**. הדילמה הייתה האם וכיצד להכריז, תוך כדי המשבר, על שינוי במדיניות המדידה, לאור מצב החירום והסטת הפעילות המבצעית של מ"י לטובת בלימת התפשטות הנגיף. ברור היה כי המשבר והגבלות התנועה עימן, השפיעו במישרין על מגמות הפשיעה. בעוד שנרשמו ירידות משמעותיות כמעט בכל העבירות, הרי שישנן עבירות אחרות ה"מככבות" בעתות כאלה. בסופו של יום התקבלה החלטה ארגונית לקזז מן המדידה את תקופת מגפת הקורונה (חודשים מרץ-אפריל), ובהלימה, גם את התקופות המקבילות לה אשתקד, כדי לשקף נאמנה את המציאות ולא לייחס בטעות ירידות בפשיעה שחלו בעקבות הסגר – לטיפול משטרתי מוצלח.

מחלקת אסטרטגיה מנטרת וסוקרת בשגרה ולאורך כל ימות השנה את **עמדות הציבור** בשאלות של ארון ולגיטימציה, תחושת ביטחון אישי, רמת דיווחיות והיפגעות. במהלך הגל הראשון בוצעו **שני סקרים**, שלא ע"י המחלקה: סקר עמדות בקרב שוטרים ע"י מחלקת מדעי ההתנהגות של אגף משאבי אנוש, וסקר עמדות הציבור שנערך ע"י שתי חוקרות במכון לקרימינולוגיה שבאוניברסיטה העברית.

באמצעות **סקר עמדות בקרב שוטרים**, שנערך בשיאו של המשבר, ניתן היה ללמוד על תחושותיהם של השוטרים בעת המשבר, בסוגיות שונות כמו רמת המוטיבציה, רמת הלחץ והדאגה, שמירה על כללי מיגון ותחושותיהם לגבי אופן הציבור במשטרה בתקופת המשבר.

סקר האוניברסיטה העברית לעניין עמדות הציבור⁴⁸ שנערך ערב חג הפסח, שימש כלי בידי הפיקוד ללמידה על אופן הציבור במשטרה ועל תחושות הציבור כלפי תפקודה במהלך המשבר.

ממצאי הסקר עולה כי משבר הקורונה חיזק את מעמד המשטרה בעיני הציבור, וזאת בדומה למצבי חירום ומשברים מקומיים אחרים.

קבוצת הרוב (62%) תמכה במידה רבה במשטרה ובתפקוד שלה באכיפת התקנות לשעת חירום. אחוז המשיבים שהביעו אופן בשוטרים עלה מ-24% בשגרה ל-60%. רוב המשיבים סברו כי בעת הזו המשטרה צריכה לעסוק בעיקר באכיפה סביב משבר הקורונה, והציבור טען כי סומך על השוטרים שיעשו זאת ביושרה ותופס את התמודדות המשטרה עם משימות אלו כהצלחה. מרבית הנשאלים (68%) היו מוכנים לשתף פעולה עם המשטרה באכיפת התקנות וקראו למשטרה לא לגלות סובלנות כלפי מפרי התקנות.

ממצאי הסקר חיזקו את הלכי הרוח בתקשורת, ונשמעה ביקורת חיובית על התנהלות מ"י ברמזאן נכון לביצוע הסקר, יחד עם ביקורת שלילית על טיפול המשטרה באירועי אלימות במשפחה ואכיפה שרירותית באירועים נקודתיים.

מהסקר עלה גם כי ניכרת שחיקה בהזדהות הציבור עם ההנחיות והתרופפות הסולידריות, העשויה להביא להמשך ולהתגברות המחאה החברתית.

"היום שאחרי המשבר" או: היערכות לשיטור בשגרת קורונה:

במקביל לשגרה ולקצב ההשתנות המבצעי שנדרש בטווח המיידי, משטרת ישראל פעלה למן ראשית המשבר להכנת הכוח "ליום שאחרי". צוות שהוקם בראשות סגן המפקד ל לניהול המשבר, גיבש המלצות וכיווני פעולה בהיבטי הפעלת הכוח ובניין הכוח לטווח הבינוני והארוך.

במסגרת זאת, ביצע מדור מחקר ומדיניות שבמחלקת אסטרטגיה ניתוח רב ממדי של משמעויות המגפה אל מול תפקידי המשטרה ויעדיה. הניתוח בוצע באמצעות כלי **הערכת סביבה חיצונית** במסגרתו נבחנו התמורות הצפויות להתחולל בעולם ובישראל בעקבות המשבר בשישה צירים מובילים: בריאות, כלכלה, חברה, בטחון, פשיעה וטכנולוגיה. על בסיס זה הוצגו המלצות לכיווני הפעולה של הארגון בשלושה כיוונים:

- (1) **ייעוד** - טיפול בנושאי ליבת העיסוק המשטרתית: פשיעה, סדר ציבורי ותאונות דרכים, וגיבוש תוכנית ארגונית כוללת להתמודדות עם כלל העיסוקים הללו במציאות החדשה.
- (2) **רציפות תפקודית, לוגיסטית וטכנולוגית** - תפעול והתנהלות ארגונית בתנאים

48 ממצאים ראשוניים מסקר המכון לקרימינולוגיה, שנערך בעיצומו של המשבר ע"י ד"ר גלי פרי וד"ר טל יונתן זמיר,

4/2020

החדשים – משמעויות תקציב, רכש, הדרכה, שרשרת אספקה, תשתית טכנולוגית.
(3 חוסן הכוח – בריאות השוטרים ומשפחותיהם, מענה לצרכים הנוגעים לתנאי שרות
 וגיבוש תוכנית לחיזוק החוסן האישי של השוטרים לקראת היערכות ל"גל שני".

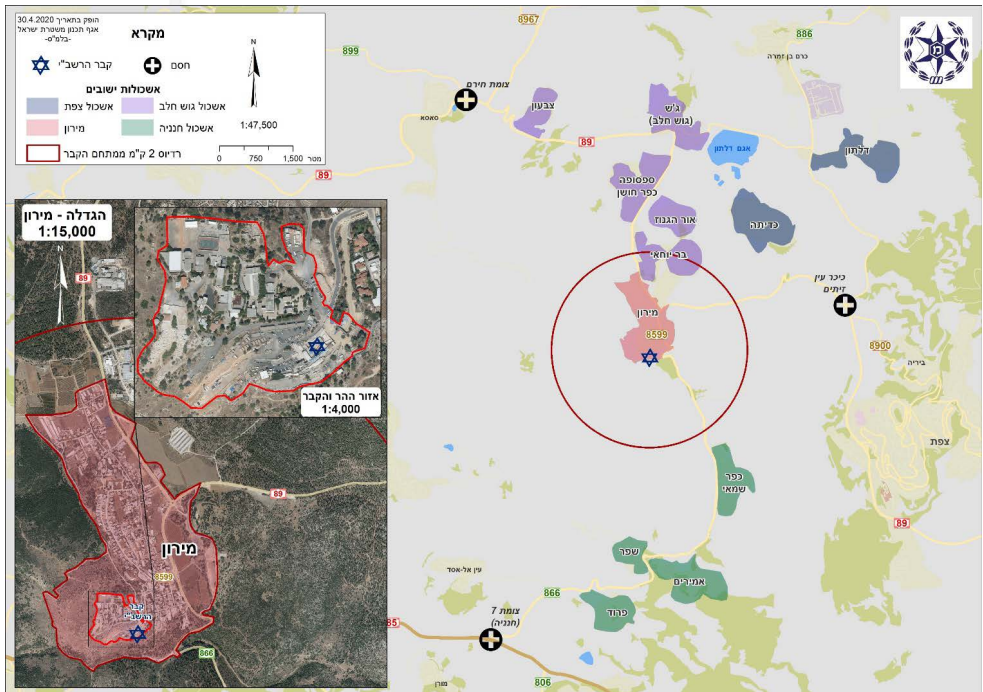
במסגרת המלצות ההיערכות "ליום שאחרי", בלטו תהליכים שנוצרו או התחזקו בגל
 הראשון ושנראה כי נכון לחזקם ולאמצם כמהלכי שגרה בטווח הארוך שכן יש בהם
 תרומה משמעותית להתייעלות הארגונית, לשיפור תהליכי עבודה ולשיפור אופי ורמת
 השירות לאזרח. לדוגמה, הרחבת השימוש בשירותים מקוונים והפעלת מש"ל (מרכז
 שירות לאזרח) דיגיטלי כפי שמיושם במשטרות בעולם, בחינת שיטות העסקה מגוונות,
 למידה מרחוק כשיטת הדרכה ובחינת עומק של פעילות על פי רובעים או פוליגונים
 כפי שנעשה במהלך המשבר.

כמו-כן, הומלץ להיערך לשינוי וחזוק מגמות מסתמנות בסוגי הפשיעה הצפויה תוך
 הסטות משאבים ארגוניים בהתאמה, **וכן חודד הצורך לקדם באופן משמעותי את כלל
 התחומים הנוגעים לטיפול המשטרתי באוכלוסיות ייחודיות או חלשות.**

לסיכום, מוקדם לסכם. משבר הקורונה עדיין כאן בזמן כתיבת שורות אלו. ה"גל השני",
 בו לא עסק נייר זה, טרם חלף. אמון הציבור נשחק, והפשיעה – מתחילה לחזור לממדיה
 ימי טרום הסגרים. ניכר כי המציאות והאתגרים נעשים מורכבים יותר. דווקא עכשיו,
 חשוב להמשיך ולהעמיק במשטרה תהליכי קבלת החלטות בכל דרג ובכל פורום,
 המסתמכים על כלי מחקר מתקדמים, למידה מנתונים והשוואה עולמית. כלי מחקר
 אלו משלימים היערכות מבצעית להתמודדות יעילה ואפקטיבית של משטרת ישראל
 עם משבר הקורונה.

דוגמא למיפוי שנערך בגזרת הר מירון לקראת הילולת הרשב"י. המפה הופקה לאחר תכנון גאוגרפי מדוקדק בהובלת הייעוץ המשפטי וגורמי השטח במחוז, למידת המרחב והנתונים, שולבה וצוטטה בהחלטת הממשלה.

מפה מס' 1: מפת גזרת מירון לצורך תקנות שעת החירום בתקופת הילולת הרשב"י



מצלמות גוף במחוז תל אביב - מחקר מלווה

רפ"ק אלון הולנברג⁴⁹, רפ"ק רות כהן⁵⁰, פקד יהודה קייסי⁵¹

כללי

במהלך החודשים אוגוסט 2016 ועד ינואר 2017 נערך פיילוט מצלמות גוף במספר יחידות משטרה, אשר כלל ארבע יחידות סיור ויחידת תנועה אחת⁵². פיילוט זה לוּוה במחקר (הולנברג, 2017) אשר כלל חלק אמפירי-כמותני, המבוסס על סקרים⁵³ בקרב שוטרים שצוידו במצלמות גוף ואזרחים שנחשפו לשימוש במצלמות וניתוח כמותני של מערכת BI⁵⁴, וכן חלק איכותני, שהתבסס על ניתוח סרטוני אירועים שצולמו באמצעות מצלמות הגוף. במחקר נבדקו השאלות - האם שימוש במצלמות גוף מסייע בחיזוק אמון הציבור במשטרה, ומהו יחסם של שוטרי הסיור למצלמות הגוף.

ממסקנות המחקר העיקריות ניכר, כי השימוש במצלמות גוף תָרם להורדת "גובה הלהבות" במפגשי שוטר-אזרח ולהפחתת מספר התלונות נגד שוטרים.

בשנת 2019, פועל יוצא של החלטה ארגונית, החלה משטרת ישראל בפריסה ארצית של מצלמות הגוף בקרב כלל שוטרי הסיור והתנועה, באופן מדורג. תחילה במחוז תל אביב (1/2019), ולאחריו - במחוזות מרכז (2/2019), ירושלים (4/2019), דרום (5/2019), צפון (7/2019), חוף (9/2019), ש"י (שומרון ויהודה) (11/2019) ומתנ"א (משטרת התנועה הארצית) (12/2019). נכון למועד כתיבת שורות אלו, פריסת מצלמות הגוף בקרב מערכי הסיור והתנועה בכלל מחוזות מ"י (משטרת ישראל) ובמתנ"אות, הושלמה.

לצד הפריסה הארצית של מצלמות הגוף בישראל, התקבלה הנחיה לָלוותה במחקר אשר יבחן את השפעת השימוש במצלמות גוף על המערכים השונים ובמחוזות השונים. המחקר נשוא מסמך זה בודק את השפעת השימוש במצלמות גוף במחוז תל אביב, בהיבטי סיור, חקירות ותביעות.

49 מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל. B.A לימודי מזרח תיכון אוניברסיטת בן גוריון בנגב, לימודי תעודה בפרופילאות פלילית המחלקה לקרימינולוגיה אוניברסיטת בר אילן, M.A לימודי משפט אוניברסיטת בר אילן.

50 מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל לימודי תואר B.A בקרימינולוגיה באוניברסיטת בר אילן ו M.A באוניברסיטה העברית.

51 מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל. B.A מדעי החברה בהדגשת לימודי המזה"ת, האוניברסיטה הפתוחה. LL.B - בוגר משפטים, M.A - לימודי משפט אוניברסיטת בר אילן.

52 ארבע יחידות סיור - בתחנות פתח תקוה, מרחב איילון, תחנת זבולון ותחנת באר שבע, וכן יחידת תנועה מרחבית אחת - יחידת אכיפת תנועה/מרחב נגב.

53 הסקרים מול האזרחים בוצעו ע"י חברת CI אשר זכתה במכרז למתן שירותי סקרים למ"י וסקרי השוטרים נערכו במערכת ממוחשבת פנים-משטרתית, באמצעות פלטפורמה של אטו"ב (אגף טכנולוגיות ותקשוב) וממד"ה (מחלקת מדעי התנהגות) מ"י.

54 הנתונים נשלפו באמצעות פלטפורמה של אטו"ב (אגף טכנולוגיות ותקשוב) מערכת מצפן ובה מערכת מידע וניתוח דאטה "מצפן".

סקירת ספרות

ברחבי העולם רווחת האמונה, כי שימוש במצלמות גוף עשוי לתרום להפחתת האלימות, לשיפור המקצועיות ולהגברת השקיפות והוגנות ההליכים מול הציבור, וכתוצאה מכך, לשיפור תדמית המשטרה בעיני הציבור.

במרבית המחקרים גם מוערך, כי הטמעת המצלמות בשירות המשטרה תוביל את האזרח להגברת הציות לחוק ולריסון עצמי. ניתן לכנות אפקט זה של המצלמה כ"אפקט מתרַבֵּת", כזה אשר מונע הסלמה במגע עם המשטרה.

במישור המשטרה המקצועי יודגש, כי למצלמות הגוף, על פניו, יתרונות רבים, בהם – הגברת הראיות וחוזקן מעצם ההנחה כי "תמונה שווה אלף מילים" וכי זו, בכוחה להמחיש את נסיבות העבירה בצורה הטובה ביותר בהשוואה לדו"חות הפעולה של השוטרים, או לממצאים אחרים.

הנחה נוספת היא, כי הראיות המצולמות ממצלמות הגוף יביאו לשיפור באיכות הראיות ולייעול בזמן הטיפול בתיקי חקירה. הנחה זו נשענת על מסקנות ממחקרים קודמים שנערכו בתחום זה, שמעיקרי ממצאיהם – הפחתת האלימות במפגשי אזרח-שוטר, הגדלת סך הראיות ואיכותן בתיקי חקירה, קיצור מִשְׁךְ הליך החקירה וקיצור משך הזמן המושקע בחיבור דו"חות פעולה על ידי שוטרי הסיוע, פועל יוצא של השימוש במצלמות גוף (chapman, 2019).

המחקרים שבוצעו בתחילת תקופת הטמעת מצלמות הגוף ביחידות השיטור השונות בעולם התמקדו בהיבטים של הפחתת האלימות במפגשים בין שוטרים לבין אזרחים, אולם לרוב, לא היו במתכונת של ניסוי מדעי. לא אחת, קבוצת המדגם היתה קטנה או קשה לשליטה, היות ועלה קושי לבודד את משתנה ה"מצלמה" בבחינת השפעתה על הנושא הנבחן, או לחילופין, היות והמחקר נערך על ידי יחידות המשטרה עצמן, על כן נחשד, לכאורה, כנגוע בחוסר אובייקטיביות.

עם הזמן המחקרים השתפרו מבחינה מדעית.

הפורום המחקרי של משטרת ארה"ב בִּחַן את היקף הטמעת מצלמות הגוף במשטרות שונות, תוך התייחסות לעלויות תביעות משפטיות ולעלויות הכנסת המצלמות לשימוש השוטרים (Police Executive Research Forum, 2018). המחקר נערך באופן מקוון, בחודשים יוני-ספטמבר 2015. נדגמו באקראי 1,203 משטרות בארה"ב (בהן משרתים כ-250 שוטרים או יותר, היינו – יחידות משטרה גדולות וכאלו אשר דומות בהיקפן לאלו הקיימות בישראל). המחקר מצביע על **פופולריות רבה של מצלמות הגוף במשטרות**. – 90% מהמשטרות מצהירות, כי אימצו את השימוש במצלמות לטובת נְשִׁיפוֹת, לגיטימיות והגברת האמון בקרב הציבור. עוד עולה מהמחקר, כי ב-92% מהמשטרות, המטרה העיקרית של השימוש במצלמות היא הגברת אמון הציבור במשטרה.

נמצא, כי 35% מהמשטרות בארה"ב משתמשות במצלמות, וכי 47% מהמשטרות שטרם השתמשו במצלמות, מתכוונות להכניסן לשימוש בקרוב. במשטרות גדולות יש אחוז גבוה יותר של שימוש והטמעה של מצלמות. במשטרות המונות 500 שוטרים

ומעלה נרשמו 46 אחוזי שימוש במצלמות ובמשטרות קטנות יותר, 35 אחוזי שימוש. ניתן לומר, אם כן, כי גודל המשטרה הוא בהחלט פרמטר להטמעת המצלמות. ועוד, לרוב, משתמשים במצלמות כל השוטרים, או לכל הפחות כל שוטרי הסיוור. 84% מהמשטרות המשתמשות במצלמות ממליצות על המשך השימוש בהן – 65% ממליצות ו-19% ממליצות מאוד.

לשם ניתוח עלות מול תועלת נערכה השוואה בין עלות רכש, הטמעה ותחזוקה של המצלמות לבין עלות הוצאות משפטיות בגין תביעות אזרחים כלפי שוטרים (שם, 2018). המחקר התמקד בשאלה – האם ההשקעה במצלמות מחזירה את עצמה בהפחתת הוצאות משפטיות בגין תביעות.

לשם מענה על השאלה, הכוונה המקורית היתה לערוך סקר ב-26 משטרות אשר עושות שימוש במצלמות גוף, בהשוואה ל-26 משטרות שלא עושות בהן שימוש. מידע רב היה חסר, היות ו-11 משטרות בלבד סיפקו נתונים לגבי תביעות אזרחיות שהוגשו נגדן.

סופו של דבר, שמידע מפורט דיו התקבל רק ממשטרות דאלאס, טקסס ופיניקס/אריזונה, ולא הספיק על מנת לגבש מסקנות. על כן, החוקרים עברו למדידה איכותנית על מנת לתמוך בנתונים שהתקבלו, במסגרתה נערכו ראיונות עם אנשי מפתח שהטמיעו את השימוש במצלמות גוף.

ממסקנות החוקרים, שהחיסכון בעלויות מצדיק את השימוש במצלמות גוף, והוא משמעותי. להדגיש, כי מאחר והנתונים שהתקבלו, ככלל, הם מעטים, יש להתייחס בזהירות למסקנה זו.

משטרת המטרופולין במחוז קולומביה/ווישינגטון, בה 3,800 קצינים ושוטרים המשרתים אוכלוסיה של 680,000 אזרחים, עושה שימוש במצלמות גוף. השוטרים נדרשים להתחיל לצלם מיד עם הקריאה לכל אחד מסוגי האירוע הבאים: חיפושים, מעצרים, מרדפים רגליים ורכובים, תאונות דרכים, מפגשים עם חולי נפש, כל אירוע של שימוש בכוח וכל אירוע בו שוטר מקריא לאזרח את זכויותיו. במידת האפשר, על השוטרים להכריז על צילום בתחילת כל מפגש מצולם. השוטרים נדרשים להעלות את הצילומים לשֶׁרֶת, שם מתבצע קידוד וקטלוג של הצילומים בהתאם לסוג העבירה. שוטרים המעורבים באירועי ירי אינם מורשים לעיין בצילומים, אך ביתר המקרים, רשאים השוטרים לעיין בצילומים ואף להיעזר בהם לשם כתיבת דו"ח אירוע, מה שמסייע, הן בתחקירים והן בבתי משפט.

הצילומים נשמרים למשך 90 ימים ואם נקשרים לתיק, הם נשמרים מעבר לכך, על פי חומרת העבירה. יוקום ואחרים (Yokum, Ravishankar & Coppock, 2017), ערכו מחקר הכולל ניסוי אקראי בקרב מדגם גדול של 2,224 שוטרים במשטרת ווישינגטון, שוטרים משבעה מחוזות ויחידות מיוחדות במשטרה המטרופולינית של מחוז קולומביה. במדגם נכללו שוטרים משני המגדרים ומכל הדתות. המדגם נחלק באקראי לקבוצת טיפול ולקבוצת ביקורת, כולם שוטרי סיוור שעבדו ברצף וללא חופשות.

במשך 11 חודשים נאספו נתונים לגבי שימוש בכוח מצד שוטרים, תלונות אזרחים כלפי שוטרים, פעילות משטרתית (מעצרים, עיכובים וכו') ותוצאות שיפוטיות. במחקר

זה לא נמצא שינוי מהותי בהיקף השימוש בכוח על ידי המשטרה, בהיקף תלונות אזרחים, או בהיקף מעצרים בגין התנהגות בלתי הולמת של שוטרים אשר נשאו מצלמות גוף, לעומת שוטרים ללא מצלמות.

לום ואחרים (lum et al., 2019), ערכו מְטָה-אנליזה של 70 מחקרים אמפיריים בנושא מצלמות גוף, ביניהם מחקרים העוסקים בניתוח השפעת השימוש בהן על התנהגות שוטרים, התנהגות אזרחים, עמדות ותפיסות של שוטרים, עמדות ותפיסות אזרחים, ועוד. על פי רוב, שוטרים ואזרחים תומכים בשימוש במצלמות גוף אך לא הוכחה השפעה עקבית על התנהגותם והפער המחקרי בנושא זה עדיין משמעותי.

במחקרם, מציינים לום ואחרים, כי מאז יוני 2018 פורסמו 70 מחקרים אמפיריים בנושא מצלמות גוף, עלייה משמעותית בהיקף המחקרים בנושא מאז שנת 2014. החוקרים המובילים בתחום הם ממדינת אריזונה/ארה"ב, וכן פרופ' ברק אריאל ועמיתיו, מישראל. 52% מהמחקרים נערכו בארה"ב, ארבעה מחקרים נערכו כניסוי ו-25% מהמחקרים נערכו במשטרה המשרתת פחות מ-250,000 אזרחים.

המחקרים מסווגים על פי 6 קטגוריות: השפעת המצלמה על התנהגות שוטרים, עמדות שוטרים כלפי המצלמה, השפעת המצלמה על התנהגות אזרחים, עמדות אזרחים כלפי המצלמה, השפעת המצלמה על הפן החקירתי-פלילי והשפעת המצלמה על המשטרה כארגון אכיפת חוק.

הציפיה הגדולה ממצלמות הגוף, גם בקרב אזרחים וגם בקרב מפקדי משטרה, היא שהמצלמות יִשְׁנֻ במידת-מה את התנהגות השוטרים. 32 מתוך 70 המחקרים עוסקים בנושא זה. במחקרים אלה ניתן דגש לתפיסת ההרתעה והמונעות העצמית. המדד-תלונות נגד שוטרים ודיווחים על שימוש בכוח. במעט מהמחקרים נבחנו גם היקף מעצרים ותוכן דו"חות פעולה. במסגרת זו נערכו ניסויים אקראיים ומבוקרים, מחקר דמוי ניסוי וכן תצפיות שיטתיות.

מחקרים אמפיריים מוקדמים בחנו את השפעת המצלמה על התנהגות שוטרים. במחקר שנערך במשטרת ריאלטו (Ariel, Farrar & Sutherland, 2015), התמקדו בהשפעת המצלמות על שוטרים שהשתמשו בהן, במשמרות בהן נעשה שימוש במצלמות. מהמחקרים עלה, כי הוגשו פחות תלונות כלפי שוטרים נושאי מצלמות. עם זאת, קיים קושי לציין מה הוביל לירידה בתלונות אזרחים נגד שוטרים – האם ניתן לייחס זאת לשינוי בהתנהגות השוטרים פועל יוצא של המצלמה, לשינוי בהתנהגות האזרחים, לעצם התייעוד או לשילוב בין כל הגורמים. נראה, כי אין די במדד של היקף תלונות נגד שוטרים כדי לבטא את מה שקורה במפגש מתועד שוטר-אזרח, ולמדד זה יש להוסיף תצפיות בשיטות שונות, ניתוח סרטונים שצולמו במצלמות גוף ועוד.

לציין, כי במחקר שליווה את פיילוט פריסת המצלמות בישראל, מניתוח תצפיות, ניכר שיפור משמעותי בהתנהגות ההליכים שחוו אזרחים במפגש מצולם (הולנברג, 2017).

16 מחקרים מתוך ה-70 שפורסמו מאז יוני 2018 בדקו את השפעת השימוש במצלמות גוף על סוגיית השימוש בכוח. הנטייה הטבעית היא לבחון שימוש בכוח כלפי מיעוטים ומגזרים ייחודיים, שכן זו אחת הסיבות המרכזיות שהובילו מלכתחילה לשימוש במצלמות גוף בעולם. בתחום זה הממצאים הם חד-משמעיים: שוטרים נושאי

מצלמות גוף משתמשים בכוח פחות משוטרים שלא נושאים מצלמות. בנוסף, כאשר עוקבים אחרי המחקר שנערך במשטרת ריאלטו (2013), מגלים **השפעה מתמשכת של הפחתת אלימות בקרב שוטרים נושאי מצלמות גוף גם לאחר תום תקופת הניסוי.** כן נמצא, כי כאשר לשוטרים ניתן שיקול הדעת מתי להפעיל את המצלמה, הם נוטים יותר לאלימות משוטרים שאין להם שיקול דעת מתי להפעיל את המצלמה. בדומה למחקרים שבוחנים תלונות אזרחים נגד שוטרים, לא ניכר פער מהותי של המצלמה בין שימוש בכוח לבין הפגנת כוח קלה יותר המשמשת דרך קבע, כגון אזיקים. כמו כן, לגופי משטרה שונים יש מנגנונים פנים-משמעתיים ומתכונות שונות לבטא את מידת השימוש בכוח, כך שהתוצאות אינן חד-משמעיות.

מדד נוסף שנבחן במסגרת המחקרים בנושא עד כה הוא תפוקות השוטרים. 14 מחקרים בחנו את **השפעת המצלמות על היקף המעצרים ועל תיעוד השוטרים בדו"חות הפעולה.** מהמחקרים בקטגוריה זו לא עלתה באופן מובהק השפעת המצלמה. אומנם ריידי ויאנג (Ready & Young, 2015), הסיקו כי שוטרים עם מצלמת גוף ביצעו פחות מעצרים, ואולם אצל חוקרים אחרים התקבלו תוצאות אחרות. שלושה מחקרים מצביעים על כך שהמצלמה עשויה לעודד מפגשים רבים יותר עם אזרחים. הם מצאו כי שוטרים שמצלמים פחות נוטים לבצע חיפושים יותר מאחרים, המצלמים יותר, אך חוקרים אחרים לא הגיעו לממצא זה. בנוסף, מחקרים אחרים מצאו, כי צוותים מצלמים נשלחו באופן זהה לאירועים לעומת צוותים לא מצלמים.

ככלל, שוטרים מאד מרוצים משימוש בטכנולוגיית מצלמות הגוף ושביעות הרצון עולה ככל שעולה הניסיון בשימוש במצלמות גוף. השוטרים מעריכים את המצלמה ככלי שמגן עליהם מפני תלונות שווא, מסייע להם באיסוף ראיות ובדיווח מדויק. יחד עם זאת, מבחינה ארגונית, שימוש במצלמות גוף לא חולל שינוי במשטרה (Ready & Young, 2015).

ובאשר לאזרחים, לא בטוח כמה וכיצד ישפיע השימוש במצלמות על דעת האזרחים ועל התנהגותם. שימוש במצלמות גוף עשוי להרתיע אזרחים מלהתלונן נגד שוטרים באופן כללי ובוודאי במקרה של תלונת-שווא, אך הפחתת תלונות אינה מעידה על אהדה ותמיכה של הציבור במשטרה, או על עמדות חיוביות ו/או שיפור האמון כלפיה. במצב של עימות או מחלוקת, המצלמות עלולות אף להעמיק את השסע.

למרות שישנם מחקרים רבים בנושא שימוש במצלמות גוף, מעטים מהם זמינים להערכת תוצאה מסוימת וישנו **חוסר אחידות בתוצאות.** ככל שבסיס הנתונים גדול יותר, כך ניתן להשתמש במקרה-אנליזה מתוחכמת יותר של תוצאות ולייצר הערכות טובות יותר לגבי הקשר בין המשתנים לבין התוצאות.

נכון ליוני 2020, ניתן לומר, כי **השפעת המצלמות טרם התבררה עד תום** בנושא חוקיות פעולות המשטרה, רמת הדיווח של אזרחים על עבירות, שיתוף פעולה בחקירה, האם יש הבדל בהתנהגות בין חלקי אוכלוסיה שונים, האם המצלמות יובילו לשינוי מהותי בהתנהגות שוטרים והאם תהליכים ארגוניים (הכשרה, פיקוח על חקירה, התנהגות בלתי הולמת של שוטרים, חקירת שוטרים וכדומה) ישתנו פועל יוצא של הטמעת מצלמות הגוף. מדובר בתהליך הכולל שינויים לטווח ארוך ואשר צפוי להשפיע על הארגון כולו.

השפעת מצלמות הגוף על מערך התביעה

במחקר שערכו מרולה ואחרים (Merola et al., 2016) מוצג סקר לאומי של פרקליטות המדינה בארה"ב, בו נבדקו עמדות תובעים בארה"ב כלפי השימוש במצלמות גוף, הן בהיבט הטכנולוגי והן בהיבט הפסיכולוגי.

להלן ממצאים מרכזיים:

רוב התובעים השתמשו בגרסה מצולמת בהליך התביעה המשפטי, כאשר בסך הכל, שני שלישים מהתובעים השתמשו ברֶאִיָה מצולמת. 42% מהם השתמשו בראייה מצולמת למעלה משנה, 20% מהם השתמשו בכזו פחות מחודש.

לרוב, התובעים הביעו תמיכה רבה בשימוש בראייה מצולמת – 79.5% תומכים בראייה מצולמת, רובם סוברים כי ראייה מצולמת מסייעת ביותר לתביעה ומְקַשֶּׁה על ההגנה. 66% סוברים כי רֶאִיָה מצולמת משפרת את יכולת התובעים להגיש כתב אישום. פחות מעשרה אחוזים מהתובעים הציגו עמדה הפוכה ולא הסכימו עם עמדות אלו.

64% מהתובעים סוברים כי שימוש במצלמות יסייע להם להכין את העדים לעדות וכך יסייע לניהול המשפט. יחד עם זאת, 54% מהתובעים סוברים כי ראיות מצולמות יאריכו את זמן הכנת התיק לדיון משפטי ו-56% סוברים כי ההליך המשפטי יהפוך למסורבל וסְבוּךְ יותר.

התובעים מצינים, כי יש להתייחס להיבטים הלוגיסטיים הקשורים למצלמות הגוף. 60% הביעו חשש כי הרֶאִיָה המצולמת תכביד עליהם בהיבטים לוגיסטיים של מסירת חומרי חקירה להגנה וקבלת חומרי חקירה מהמשטרה. המשיבים הדגישו, כי תשתיות ואמצעים טכנולוגיים לצפייה ולשימוש בסרטונים שהופקו ממצלמות הגוף הם בבחינת דרישה מרכזית.

באשר לעמדת התובעים לגבי יחס בית המשפט למצלמות כפי שעולה במחקר המצוטט – רוב התובעים ציינו השפעות חיוביות. 58% מהתובעים סוברים, כי הצילומים יגדילו את היקף ההרשעות. 67% סוברים שהצילומים יגדילו את הסיכוי לקדם הסדרי טיעון. 10% בלבד התנגדו לשני ההיגדים הנ"ל.

מעט מהתובעים סוברים, כי שימוש במצלמות יגדיל את מספר הערעורים או הזיכויים. 43% הביעו עמדה נייטרלית לגבי השאלה, האם רֶאִיָה מצולמת תתרום לזיכוי או להרשעה, נתון אשר מצביע על כך שהעמדות לגבי סוגיה זו עדיין אינן יציבות.

30% מהתובעים סוברים, כי השימוש בראייה מצולמת גוף יגרום לעיכובים בעיבוד התיקים ובמהלך המשפט. אמנם זו אינה עמדת הרוב, אולם נבחר להזכירה מאחר ועולה בקנה אחד עם ממצאים אחרים, המצביעים על כך שסוגיות לוגיסטיות כגון העברת חומר חקירה מצולם, אחסון והכשרה טכנית – טרם התבססו דיים וטרם הגיעו לכלל פיתרון 'שָׁלֵם'.

למרות שעפ"י המחקר, לרוב, עמדות התובעים כלפי מצלמות גוף היו חיוביות, לעיתים קרובות הובע חשש מהשפעות שליליות של ראייה מצולמת, בעיקר בנוגע לקבלת החלטות. כך, למשל, 67% מהתובעים הביעו חשש שמושבעים יתרגלו לראיות

מצלמות וכאשר לא יהיו כאלו, זה יבלבל אותם ויגרום להטיה או לדרישה לראיות ולעדויות נוספות. 44% מהתובעים הניחו, כי יהיו פערים בין עדות השוטרים לבין הצילומים. 49% הביעו חשש, כי בחלק מהצילומים לא יהיה תיעוד של סיטואציה שלמה, או שלא יהיה תיעוד אובייקטיבי של האירועים, כאשר מועד תחילת הצילום נקבע על ידי השוטרים באירוע.

בנוגע להגברת אמון הציבור במשטרה – 42% סבורים כי שימוש במצלמות צפוי להגדיל את היחס המכבד של השוטר כלפי האזרח ו-27% סבורים כי שימוש במצלמות יגדיל את היחס המכבד של האזרח כלפי השוטר. 46% מהתובעים סבורים כי שימוש במצלמות יגדיל את אמון הציבור במשטרה ו-32% סבורים שהוא יגדיל את אמון הציבור במערכת המשפט. כשליש מהתובעים סבורים כי שימוש במצלמות גוף יגביר את השמירה על זכויות הפרט מצד שוטרים, בהקשר לחיפוש ברכושו או על גופו של אזרח. 44% מהתובעים הביעו עמדה נייטראלית בהקשר זה, מה שמצביע על כך שאוכלוסייה זו לא מרגישה בעוצמת הראייה המצלמת ובהשפעתה המוחשית, לפחות בנקודת הזמן הנוכחית.

הגנה על תוכן הסרטונים, כחלק מסוגיית ההגנה על פרטיות, עולה במחקרם של מרולה ואחרים (2016), כסוגיה מהותית. – 60% מהתובעים מביעים חשש מדליפת סרטונים וחושבים שיש למחוק עניינים רגישים. 56% מהתובעים חוששים מסוגיית הפצת סרטונים לקהל הרחב. באופן כללי, למעלה ממחצית מהתובעים חוששים מפגיעה בפרטיות האזרח. 90% מהתובעים מצהירים, כי המשטרה לא נדרשת להכריז על הצילום ולבקש מהאזרח רשות לעשות בו שימוש. באופן כללי, הצילומים נשמרים לתקופות ארוכות. 61% מהתובעים סבורים שיש לשמור את הסרטונים לתקופה של מעל חמש שנים וכי נחוצה מדיניות ברורה בנושא.

השפעת מצלמות הגוף על בתי משפט

ניתן לצפות, כי מצלמות גוף תשפיענה גם על החלטות שופטים. ואולם, עד כה, השערה זו היא בגדר ניחוש בלבד ועדיין אין מחקרים בנושא. בעקבות המחקר של לום ואחרים (2015), עלתה ההבנה, כי שדה המחקר בתחום זה מצומצם. קיימים מסמכים המסבירים את השפעת המצלמה, אך אין מחקרים אמפיריים הבודקים את השפעת השימוש במצלמות על קבלת החלטות ועל תוצאות המשפט.

באופן כללי, ארגונים משפטיים תמכו בשימוש במצלמות גוף, אך יחד עם זאת, חששו מפגיעה בפרטיות לאור הנסיבות המורכבות והאישיות של מפגשי שוטר-אזרח. כמו כן, לא אחת, הפעילות המשטרתית מתבצעת במקום שהוא נחלת הפרט. ככל שמשתמשים יותר במצלמות הגוף המשטרה אוגרת יותר ויותר מידע שנכון להגן עליו. סרטוני מצלמות הגוף מתעדים עדים, קורבנות וחשודים. המטרה היא ששוטרים ישתמשו בסרטונים על מנת לתמוך בדיווחים בנוגע לזירות עבירה, לתעד עבירות ואירועים וכי הסרטונים ישמשו כראייה משפטית. בתי המשפט יידרשו לצפות בסרטונים על מנת לקבל החלטות, לכן לסוגיה זו השפעה נרחבת על קבלת החלטות בקרב שופטים. בסקר (שם, 2016) נבדקו עמדות תובעים המציגים סרטונים ממצלמות

גוף כראיות בבית משפט. נבדקו עמדות בנוגע לפרטיות ולהגנה על נתונים, מדיניות ונהלים, משאבים נדרשים לטיפול בחומר העולה ממצלמות הגוף – עמדות המשקפות סוגיות שחשוב להתייחס אליהן.

ניתן למצוא, לא אחת, בפרוטוקולים של בתי משפט בארץ ובחו"ל, ציטוטים של שופטים בהם הם מתייחסים לתרומת מצלמות הגוף לשירות המשטרתי ולהליך המשפטי שבבקבותיו, כמו גם התבטאויות שופטים המעידות על התרומה של צילומי הסרטונים, הן להבנת האירוע הנידון והן לחוזק הראיה.

בלין ופמברטון (2019), בחנו את ההשפעה של הצהרות שוטרים תוך כדי הצילום במצלמת הגוף על ההתרחשות בזירה ובאירוע אותו הם מצלמים, בהנחה כי צילום מחזק את התודעה של הצופה על המתרחש באירוע בעת ביצועו, על אחת כמה וכמה, כאשר המצלם משלל בו את דברו ומתאר את המתרחש.

צילום התרחשויות פליליות ופעילות שיטור הוא חשוב מאין כמותו, לא רק משום שהוא ממחיש את ההתרחשות לבית המשפט, אלא גם כי הוא פותר את בעיית זיכרון האירוע בקרב המעורבים.

היבט נוסף התומך בראיות מצולמות הוא עֶצֶם ההודעה המקדימה על הצילום ומוֹדְעוֹת המעורבים לתיעוד ההתרחשות. ככל שיתנהלו בבתי המשפט ובערכאות שונות יותר תיקים בהם תשולבנה ראיות מצולמות, כך תהיינה יותר התייחסויות מצד שופטים לראייה המצולמת. בכוח התייחסויות ופסיקות אלו כדי להעשיר את השדה המחקרי והסוגיות העתידיות למחקר.

המאמר בא להוסיף על המחקרים הקיימים בנושא מצלמות הגוף בעולם, ולהעלות על הכתב את הניסיון הישראלי.

מתודולוגיה

במחקר זה נבחנה השפעת השימוש במצלמות גוף במערכי הסיור, החקירות והתביעות, תוך שימוש במתודולוגיה מגוונת, המושתתת על שלושה חלקים – ניתוח כמותני, ניתוח איכותני ומערך סקרים.

מטרת המחקר – בחינת השפעת השימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל על המערכים שצוינו לעיל במחוז תל אביב, אשר פָּרַס מצלמות בחודש 1/2019.

מאחר והשפעת השימוש במצלמות גוף נוגעת הן לעמדות אזרחים והן לעמדות שוטרים, שהן מתחום עיסוקה המקצועי של מחלקת מדעי ההתנהגות [להלן: ממד"ה] באגף למשאבי אנוש, לצד ליווי מחקרי של הפריסה ע"י מדור מחקר ומדיניות/מחלקת אסטרטגיה/אג"ת, גם ממד"ה ליוו את הפריסה. מחקר ממד"ה, מיקודו בבחינת השפעת השימוש במצלמות הגוף על שוטרֵי מ"י, בדגש על מערכי הסיור והחקירות, בכל המחוזות בהם נפרסו מצלמות גוף, ולהלן במסמך זה תובא תמצית ממצאיו.

פירוט השיטה

התקופה הנבדקת – לפחות שישה חודשים מתחילת השימוש במצלמות הגוף במחוז הנבדק על מנת לצבור נתח נכבד דיו של אירועים מצולמים, כמפורט להלן.

המחוז הנבדק – מסמך זה מתמקד במחוז ת"א, המחוז הראשון בו נפרסו מצלמות הגוף במשטרת ישראל (1/2019). תלוי החלטת הפיקוד, תיתכן בחינת הנושא, עפ"י אותה מתודולוגיה, גם במחוז צפון ובמתנ"א.

האוכלוסייה הנבדקת – שונה בכל פרק, כמפורט להלן.

הפרק הכמותי

הניתוח בפרק הכמותי מבוסס על נתונים שנאספו ממערכות האח"ם (האגף לחקירות ומודיעין) והשיטור⁵⁵, בהתייחס לתיקים ולאירועים במחוז ת"א אשר בהם נעשה שימוש במצלמות גוף, ובהשוואה לתקופות מקבילות שקדמו לשימוש במצלמות.

בעולם הסיור והתנועה נותחו השלכות מצלמות הגוף על פעילות מערכי הסיור והתנועה המשטריים בהתאם לתפוקות ועשייה משטרתית. הצעת המחקר המקורית התבססה על תכנית הפיתוח של מערכות המידע באטו"ב (אגף טכנולוגיות ותקשוב) אולם בפועל, הפיתוח טרם הושלם ובסיסי הנתונים לא תומכים בחלק מהמשתנים שהיה נכון, לטעמנו, לבדוק. לפיכך, משתני השיטור שניתן היה לבדוק במסגרת המחקר הם – **זמן טיפול באירוע, דו"חות פעולה ושימוש בסמכות**. בין השאר, נבחנו היקף השימוש בסמכות ובאיזה סוג סמכות, ריסון ומידתיות, מנין אירועי הפרעה והכשלת שוטר במילוי תפקידו, "אירועים חוזרים" באותה כתובת או מול אותו אזרח.

בהיבט החקירתי, לבקשת גורמי האח"ם, נקבע כי המחקר הנוכחי יבחן שתי סוגיות, כדלקמן:

- א. "אורך זמן מדף", קרי – משך הזמן בו שהה התיק ביחידת החקירות וכן משך הזמן שחלף ממועד פתיחת התיק ועד להגשת כתב אישום.
 - ב. תיקים בעבירות נגד שוטרים – בחינת סך התיקים שנפתחו בעבירות נגד שוטרים וכן כמות כתבי האישום שהוגשו בעבירות אלו.
- ניתוח הנתונים במחקר זה מתייחס לתקופת השימוש במצלמות במחוז ת"א, וכן לתקופות המקבילות בתאריכים שיצינו, בשנים שקדמו לשימוש במצלמות הגוף.
- בעבירות נגד שוטרים⁵⁶ בוצע ניתוח של כמות התיקים שנפתחו וכן של כמות כתבי האישום שהוגשו. התקופה שנבחרה היא החודשים ינואר-ספטמבר 2015-2019, כאשר שנת 2019 היא, כאמור, השנה בה נעשה שימוש במצלמות גוף.
- ב"עולם" החקירות, לבקשת האח"מ, תיבחן כמות הגשת כתבי אישום (להלן: כ"א) מתוך

55 הנתונים נשלפו מהמערכות המשטרתיות – "BI שיטור" ו"ענף אסטרטגי".

56 פירוט העבירות: הכשלת מעצר או חיפוש חוקי, הפרעת לשוטר במילוי תפקידו, שימוש בכוח או באיומים למנוע מעצר, תקיפה על רקע של מעצר חוקי, תקיפת שוטר, תקיפת שוטר בעת מלוי תפקידו, תקיפת שוטר כדי להכשילו בתפקידו, תקיפת שוטר כשהתוקף מזוין בנשק חם/קר.

תיקי חקירה שצמחו מתוך אירוע סיור, וכן ייבחן אורך "זמן מדף" של תיק החקירה.

בחלק הכמותי בוצעו שלושה סקרים:

א. סקר בקרב תובעים

האוכלוסייה הנבדקת – 62 תובעים בקרב אנשי המערך במחוז תל אביב. רוב המשיבים הינם בעלי ניסיון בהכנת עשרות תיקים הכוללים ראייה מצולמת.

הסקר הועבר באמצעות מערכת הסקרים המשטרתית ועיקר עיסוקו בהשלכות ובהשפעות השימוש במצלמות גוף על פעילות התובעים. לנבדקים הוצגו 9 היגדים, והם התבקשו לדרג את מידת הסכמתם מ-5 המציין הסכמה "במידה רבה מאוד" ועד 1 המציין "כלל לא". בנוסף הוצגו שאלות 'פתוחות' בנוגע ליתרונות וחסרונות השימוש במצלמות גוף.

אחוז המענה לסקר היה גבוה – 73% (45 משיבים מתוך 62 תובעים).

ב. סקר בקרב אזרחים

סקר במתכונת של מדגם סגור בקרב אזרחים אשר קיבלו שירות משטרת "מצולם" במצלמת גוף משוטרי הסיור של מחוז תל אביב, ואלו הושאו לממצאי סקר השירות⁵⁷ במחוז תל אביב באותן היחידות ובאותו פרק הזמן. לנבדקים הוצגו 15 עמדות, והם התבקשו לדרג את מידת הסכמתם מ-10, המציין הסכמה "במידה רבה מאוד" ועד 1, המציין "כלל לא". בניתוח הנתונים סווגו מדרגי 9-10 כ"מרוצים", מדרגי 7-8 סווגו כ"הסכמה בינונית" ומדרגי 6-1 סווגו כ"לא מרוצים". הסקר נערך על ידי חברת סקרים חיצונית⁵⁸ ועל פי דגימת שכבות של מגדר, גיל, מוצא ופיזור גיאוגרפי במחוז.

האוכלוסייה הנבדקת – מדגם **אקראי** סגור מתוך רשומות טלפונים של מבקשי/מקבלי שירות משטרת במחוז תל אביב בחודשים ינואר-ספטמבר 2019 (גודל המדגם הנו $N=380$, וכן טווח השגיאה הסטטיסטית המירבית ברמת מובהקות סטטיסטית של 95% הוא: $\pm 5.0\%$). שלילת המאגר בוצעה באמצעות מערכת BI בה קוטלגו הרשומות תחת ארבעה סלי אירועים מרכזיים: אירועי אלימות, אירועים כלפי רכוש, אירועי "איכות חיים" ואירועי תנועה.

הנושאים שנבחנו במסגרת הסקר הם שימוש בכוח, התנגדות, ריסון ומידתיות מצד השוטר והאזרח, הוגנות הליכים ושביעות רצון ממשטרת ישראל.

לשאלון המלא – ראה נספח א'

לפירוט התוצאות ראה נספח ב'

57 סקר השירות נערך מידי שנה על ידי יחידת השירות, במתווה טלפונית, ובוחן עמדות ציבור מקבלי שירות משטרת כלפי השירות המשטרתית בכל תחנה/מחוז במערכי הסיור, המש"ל (מרכז שירות לאזרח) ומוקד 100. דירוג התשובות בסקר השירות דומה לדירוג בסקר המפורט לעיל – מציון 10 עד 1.

58 הסקר בוצע על ידי חברת הסקרים "MIS מחקרים שיווקיים בע"מ", אשר זכתה על פי מכרז למתן שירותי סקר עבור משטרת ישראל.

ג. סקר בקרב שוטרים (בוצע על ידי ממד"ה)

הסקר בוצע באמצעות שאלון שהועבר עם תחילת השימוש במצלמות גוף וכארבעה וחצי חודשים לאחר מכן. הסקר בחן את עמדות החוקרים והסיירים באמצעות שאלונים שהותאמו לכל אוכלוסייה.

הסקר בקרב הסיירים בחן ציפיות ועמדות הסיירים כלפי השימוש במצלמת גוף והסקר בקרב החוקרים בחן ציפיות ועמדות החוקרים כלפי השימוש בסרטונים.

שאלון הסיירים כלל 13 היגדים בנושא השימוש במצלמת גוף, כשהמשיב התבקש לציין את מידת הסכמתו עמם. סולם התשובות שהוצג הינו סולם ליקרט אשר נע בין 1 (שמשמעו "כלל לא מסכים") לבין 5 (שמשמעו "מסכים במידה רבה מאוד"), ותוך אפשרות לציין כי היגד מסוים אינו רלוונטי עבור המשיב.

שאלון החוקרים כלל 12 היגדים בנושא השימוש בסרטונים שצולמו במצלמות גוף, כשהמשיב התבקש לציין את מידת הסכמתו עמם. סולם התשובות שהוצג הינו סולם ליקרט אשר נע בין 1 (שמשמעו "כלל לא מסכים") לבין 5 (שמשמעו "מסכים במידה רבה מאוד"), ותוך אפשרות לציין כי היגד מסוים אינו רלוונטי עבור המשיב.

פרק איכותני

הפרק האיכותני הורכב מראיונות וקבוצות מיקוד:

א. ראיונות עומק עם ראשי שלוחות ותובעים עתירי נסיון בטיפול בתיקים בהם לסרטוני מצלמות הגוף של הסיירים יש תפקיד משמעותי. קרי – תיקים בהם ניכרת התייחסות משמעותית או ייחודית לראיות המצלמות על ידי מצלמת הגוף.

ב. כ – 4.5 חודשים לאחר תחילת השימוש במצלמות גוף ובמקביל לסקר בקרב סיירים וחוקרים, בוצעו קבוצות מיקוד על ידי ממד"ה. בקרב הסיירים נבחנו עמדותיהם כלפי השימוש במצלמת גוף ובקרב החוקרים נבחנו עמדותיהם כלפי השימוש בסרטונים.

מגבלות השיטה –

- פריסת מצלמות גוף במשטרת ישראל החלה במחוז תל אביב הנבדק במחקר זה, בינואר 2019. מבחינת מועד תחילת ניתוח הנתונים למחקר (7/2019), המדובר בפרק זמן של 8 חודשים, מועט ביחס למחקרים אחרים בעולם בנושא מצלמות הגוף, אשר בחנו נתונים לאורך מספר שנים.
- מחוז ת"א הנבדק במסגרת המחקר זה הוא החלוץ מבין מחוזות המשטרה בשימוש במצלמות הגוף. מאחר והשוטרים והציבור נחשפו בו לראשונה לנוכחות המצלמה באירועים, במחקר זה ניתן להסיק מסקנות ראשוניות בלבד.
- מחקר זה בחן את השינויים שהתרחשו בשנת 2019 בהתייחס למשתנים המוזכרים לעיל. עם זאת, חשוב לומר ולחדד שוב, כי אף שבתקופת השימוש במצלמות

התרחשו שינויים בהשוואה לשנים עברו, עדיין, לא ניתן לקבוע באופן חד-משמעי כי השימוש במצלמה הוא זה אשר גרם/גרם לבדו, לשינויים.

- **הפרק הכמותי:** במערכת BI שיטור המשתנים הם משנת 2019 בלבד, לכן אין נקודת ייחוס להשוואה. לא ניתן לחבר בין מערכת זו לבין המערכת הקודמת ולבדוק שנים אחורה. כן לציין, כי יתר המשתנים הנבדקים במחקר בהקשר ל"עולם" השיטור הם משנת 2017 בלבד. בחלק מהמקרים נערך ניתוח חציוני בשל ערכי קיצון מרובים.

הפרק הכמותי⁵⁹

כמות התיקים שנפתחו בשנים 2015-2019 בעבירות נגד שוטרים



מהנתונים עולה, כי יש מגמת **ירידה בכמות התיקים** שנפתחו בעבירות נגד שוטרים בשנים האחרונות.

שיעור השינוי הגבוה ביותר התרחש בשנת 2019 (תקופת השימוש במצלמות הגוף) – ירידה של כ-9% בכמות התיקים לעומת שנת 2018.

כמות כתבי האישום שהוגשו בעבירות נגד שוטרים, בשנים 2015-2019



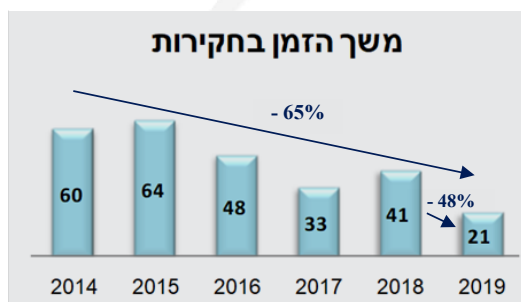
מהנתונים עולה, כי יש מגמת **ירידה בכמות כתבי האישום** שהוגשו נגד שוטרים בשנים האחרונות, מלבד **בשנת 2019**, היא שנת השימוש במצלמות הגוף – בה מאותרת **עלייה** בשיעור של כ-8% לעומת נתוני 2018, בכמות כתבי האישום.

בניתוח המשתנה **"אורך זמן מִדָּף"** בכלל תיקי החקירה (ביטחון, מוסר, רכוש, מין וכו'), נבחנו משך הזמן בו שהה התיק ביחידת החקירות וכן משך הזמן שחלף ממועד פתיחת התיק ועד להגשת כתב אישום. התקופה שנבחנה היא החודשים ינואר-אוגוסט 2014-2019, כאשר שנת 2019 היא השנה בה נעשה שימוש במצלמות הגוף במחוז ת"א.

59 ניתוח הנתונים הכמותיים לטובת פרק זה בוצע ע"י גורמי אג"ת אסטרטגיה/מדור מחקר ומדיניות.

מאחר ופרק הזמן נמדד בימים וישנם ערכי קיצון העלולים להשפיע על ציון הממוצע, בוצע ניתוח חציוני⁶⁰ של הימים.

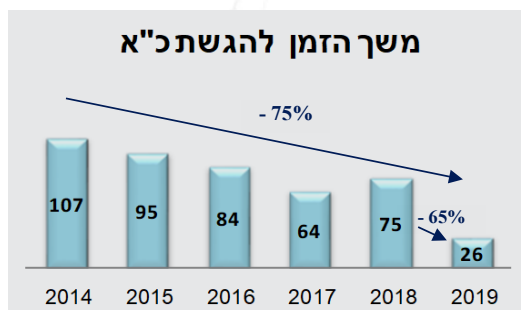
ציון משך הזמן (בימים) החציוני של שְהוּת התיק ביחידת החקירות, בשנים 2014–2019



מהנתונים עולה, כי ככלל, החל משנת 2014 יש מגמת ירידה (לא רציפה) של משך הזמן בו שהה תיק ביחידת החקירות.

בשנת 2019, היא תקופת השימוש במצלמות הגוף במחוז הנבדק במחקר זה, חלה **ירידה בשיעור של כ-65%** בהשוואה לשנת 2014 וכן ירידה של כ-48% בהשוואה לשנת 2018.

ציון משך הזמן (בימים) החציוני שחלף משלב פתיחת התיק ועד להגשת כתב אישום, בשנים 2014–2019



גם בעניין זה, מהנתונים עולה, כי החל משנת 2014, מלבד שנת 2018, יש מגמת ירידה של משך הזמן להגשת כתב אישום.

בשנת 2019 נרשמה ירידה בשיעור של כ-75% בהשוואה לשנת 2014, וכן ירידה של

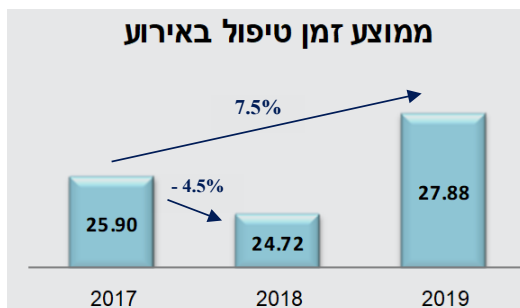
ממצאים מרכזיים:

ניתוח הנתונים מתייחס לתקופת השימוש במצלמות במחוז ת"א וכן בהשוואה לתקופות המקבילות בחודשים ינואר עד ספטמבר בשנתיים שקדמו לשימוש במצלמות הגוף בלבד (משנת 2017), מאחר ורק בשנה זו מערכת BI שיטור, ממנה נשאבים הנתונים,⁶¹ "עלתה לאוויר".

60 החציון הוא מדד מרכזי לקבוצה סדורה של נתונים. החציון מוגדר כערך החוצה את הקבוצה עם מספר שווה של ערכים מעליו ומתחתיו.

61 הנתונים נשלפו ממערכות המידע בתאריך 17.3.2020

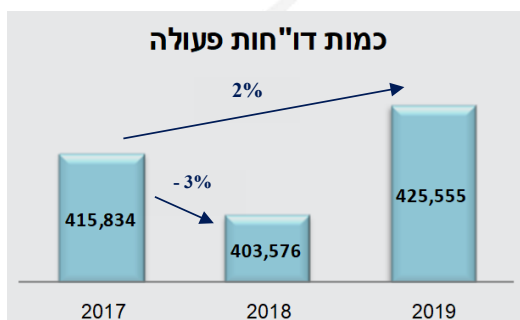
משך הזמן במוצע (בדקות) בזמן הטיפול באירוע, בשנים 2017-2019



מהנתונים עולה, כי בשנים 2017-2018 חלה ירידה במוצע זמן הטיפול באירוע בכ-4.5% (כ-דקה וחצי).

לעומת זאת, בשנת 2019, היא תקופת השימוש במצלמות הגוף, נרשמה עליה של כ-7.5% במוצע זמן הטיפול באירוע (כ-2 דקות) בהשוואה לנתוני שנת 2017.

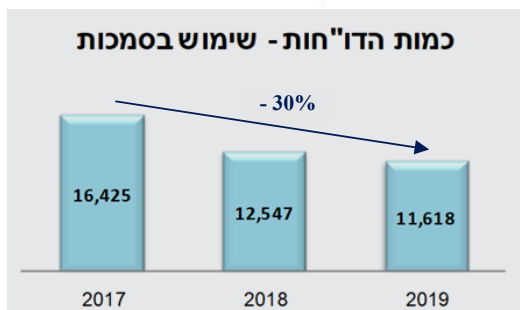
כמות דו"חות הפעולה, בשנים 2017-2019



מהנתונים עולה, כי בשנים 2017-2018 חלה ירידה של כ-3% בכמות דו"חות הפעולה.

לעומת זאת, בשנת 2019 נרשמה עליה של כ-2% בכמות דו"חות הפעולה בהשוואה לשנת 2017.

כמות דו"חות הפעולה בהם דיווח השוטר על שימוש בסמכות, בשנים 2017-2019



מהנתונים עולה עוד, כי החל משנת 2017 וברציפות עד כה, במשך שלוש שנים, נרשמה ירידה של כ-30% בכמות דו"חות הפעולה בהם דווח על שימוש בסמכות.

לציין, כי לא ניתן לבודד משתנה יחיד מתוך רשימת סוגי הסמכות (למשל, שימוש בכוח, בטייזר וכיו"ב), מאחר ובכ-50% מכמות הדו"חות, השוטר דיווח על שימוש בסמכות אך לא פירט מהו סוג הסמכות בו נעשה שימוש.

62 להלן סוגי הסמכות: חיפוש ותפיסה, טייזר, כבילה, נהיגה במתכונת חירום, פתיחת דלתות ופריצת מנעולים, שימוש בכח, שימוש בנשק, תפיסת מוצג, תרסיס פלפל.

יוקדם וייאמר: העמדות בנושא תרומתו החיובית של פרויקט מצלמות גוף לארגון זכו להסכמה רבה עד בינונית, בעוד העמדות בנושא תרומת הפרויקט לקיצור זמן הכנת התיק או לקיצור הדיון המשפטי, זכו להסכמה מעטה. להלן:

- ההיגד "ראיה מצולמת מחזקת את סך הראיות בתיק" – הסכמה במידה רבה, 4.1 בממוצע.
- ההיגד "ראיה מצולמת תורמת לסופיות הדיון המשפטי" – הסכמה במידה בינונית, 3.2 בממוצע.
- ההיגד "כשאני מנהל תיק ובו ראיה מצולמת אני חש ביטחון גדול יותר בניהול התיק" – הסכמה במידה בינונית, 3.6 בממוצע.
- ההיגד "בתיק בו ראיה מצולמת יש פחות אלימות במפגש בין השוטר לאזרח" – הסכמה בינונית, 3.4 בממוצע.
- ההיגד "בתיק בו ראיה מצולמת נדרשות פחות השלמות חקירה" – הסכמה במידה בינונית-מעטה, 2.7 בממוצע.
- ההיגד "בתיק בו ראיה מצולמת, משך הכנת התיק על ידי התובע טרום הדיון בבימ"ש קצר יותר" – אי הסכמה מובהקת, 1.1 בממוצע.
- ההיגד "בתיק ובו ראיה מצולמת ניהול הדיון בבימ"ש קצר יותר" – אי הסכמה, 1.9 בממוצע.
- ההיגד "כשאני מציג ראיה מצולמת בבימ"ש החקירה הנגדית קצרה יותר" – אי הסכמה, 1.8 בממוצע. ערכי הקיצון נמצאו מזעריים, כאשר רוב התשובות מרוכזות סביב הממוצע.
- לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין תובעות לבין תובעים, אך בניתוח על פי נְתָק התובע במשטרה, נמצאו הבדלים:
- תובעים בעלי ותק של מעל עשר שנים במשטרה נטו להסכים יותר עם ההיגדים התומכים בשימוש במצלמה, אך הסכימו פחות עם העמדות בנושא קיצור זמן הכנת התיק והדיון המשפטי.
- תובעים אלה הביעו הסכמה רבה יותר עם ההיגדים לפיהם ראיה מצולמת היא מחזקת, תורמת ל"סופיות הדיון", מקנה ביטחון גדול יותר ומפחיתה אלימות במפגש שוטר-אזרח, גילו אי הסכמה מובהקת עם ההיגד לפיו משך הכנת התיק קצר יותר והסכמה מעטה באשר לקיצור הדיון המשפטי והחקירה הנגדית.

63 הסקר וראיונות העומק עם התובעים ובעלי התפקידים בתביעות מחוז תל אביב נבנו, נותחו וקודמו ע"י גורמי אג"ת אסטרטגיה/מדור מחקר ומדיניות.

○ תובעים בעלי וְתֵק של פחות מעשר שנים במשטרה נטו להסכים פחות עם ההיגדים לפיהם ראייה מצולמת היא מחזקת, תורמת לסופיות הדיון, מקנה ביטחון גדול יותר ומפחיתה אלימות במפגש שוטר-אזרח, וכמו התובעים הוותיקים, גילו אי הסכמה מובהקת עם ההיגד שמשך הכנת התיק קצר יותר והסכמה מעטה באשר לקיצור הדיון המשפטי והחקירה הנגדית.

תשובות בודדות סומנו כלא רלוונטיות, ללא קשר להיגד ספציפי זה או אחר, פרט להיגד בנושא קיצור משך החקירה הנגדית, אשר סומן כלא רלוונטי על ידי 10 מהמשיבים. להערכתנו, מדובר במשיבים המשמשים כתובעים בשלוחת מעצרים, לידם חקירה נגדית היא פחות רלוונטית.

עיקרי היתרונות של מצלמות הגוף שצוינו בשאלות הפתוחות – בראיה מצולמת מובאים יותר פרטים מאשר בדו"ח פעולה, מועבר מידע רב יותר וביתר דיוק; ראייה מצולמת היא ראייה ישירה וחזקה, המהווה חיזוק משמעותי ושופכת אור נוסף על העובדות, והיא תורמת למהימנות השוטרים ולשקיפות; בראיה מצולמת ניכרת הקפדה על זכויות האזרח; מפגש שוטר-אזרח מרוכך יותר כאשר הוא מצולם וכן הוא כולל פחות אלימות ויותר איפוק מצד השוטרים. 24% מהמשיבים (11 במספר) לא ציינו יתרונות.

עיקרי החסרונות של מצלמות הגוף כפי שצוינו – שימוש במצלמות מאריך את זמן הכנת התיק וכרוך בסרבול התהליך; הצילום בנסיבות מורכבות (ריבוי מעורבים, תקיפה, המולה) מְקַשֶּׁה על הבנת האירוע; הדיסק עם הסרטון מגיע באיחור; אין הלימה בין הצילום לבין הדו"חות; דו"ח התובנות לא משקף מספיק את הצילום; הצילום רלוונטי יותר למערך הבילוש; רגע הפעלת המצלמה הוא קריטי – במידה ולא התחיל מיד בתחילת האירוע עלול לפגוע באמון כלפי השוטר; נדרשת הכשרה מתאימה לחוקרים, לתובעים ולסיירים.

בהתייחסות חופשית צוינו ההערות – מוקדם מידי להעריך את יעילות הפרויקט; נדרש חינוך תודעתי של השוטרים; יש לדאוג ששוטרים לא יהרהרו בקול רם; הפרויקט עשוי לתרום להגברת אמון הציבור, מבורך ומסייע, צריך להיות בכל היחידות, ומְקַנָּה לשופט יכולת להיכנס ל'נעליו' של השוטר.

עמדות אזרחים⁶⁴

עמדות בתחום תפיסת השירות:

א. 49% מקרב אזרחים שנכחו במפגש שוטר-אזרח מצולם הביעו שביעות רצון מאיכות השירות שקיבלו. ממוצע תשובות המשיבים הוא 7.2 (מתוך 10).

איכות השירות נתפסת כטובה יותר באירועי סיור העוסקים בעבירות איכות חיים ותנועה מאשר באירועי סיור בעבירות אלימות.

ב. 51% מקרב האזרחים שנכחו במפגש שוטר-אזרח מצולם תופסים את מקצועיות

64 קידום סקר עמדות האזרחים לענין הכנסת השימוש במצלמות גוף בוצע ע"י גורמי אג"ת אסטרטגיה/מדור מחקר ומדיניות, באמצעות חברת הסקרים זוכת המכרז המשטרתי - MIS.

הטיפול המשטרתי ברמה גבוהה – כשמוצע תשובות המשיבים עומד על 7.3 (מתוך 10).

רמת המקצועיות נתפסת כטובה יותר באירועי סיור העוסקים בעבירות רכוש, איכות חיים ותנועה, מאשר באירועי סיור בעבירות אלימות.

ג. 63% מקרב האזרחים שנכחו במפגש שוטר-אזרח מצולם תופסים את הטיפול המשטרתי כמעניק יחס מכבד ברמה גבוהה – וממוצע תשובות המשיבים עמד על 8.1 (מתוך 10).

רמת היחס המכבד נתפסת כגבוהה יותר במסגרת הטיפול באירועי סיור הקשורים לעבירות רכוש, איכות חיים ותנועה.

ד. מבין הפרמטרים שנמצאו כמשפיעים, מומלץ לשקור בטווח המיידית את המקצועיות והיחס הענייני מצד השוטרים, ובטווח הארוך, לשפר את היחס המכבד.

עמדות כלפי השימוש במצלמה:

א. כרבע מהאזרחים שהיו מעורבים במפגש שוטר-אזרח מצולם מודעים לשימוש שנעשה במצלמות גוף. המודעות לשימוש במצלמות גוף גבוהה יותר באירועי עבירות איכות חיים ותנועה, ביחס לעבירות אלימות, ככל הנראה בשל היבטים מבצעיים ומקצועיים בטיפול באירועי אלימות (בידוד זירה, הפרדת מעורבים, עיכוב או השתלטות על אחד המעורבים וכו').

ב. העמדות הכלליות כלפי השימוש במצלמות גוף הן חיוביות במיוחד. 69% מהאזרחים הביעו עמדה חיובית כלפי השימוש במצלמות, כאשר ממוצע תשובות המשיבים עומד על 8.6.

העמדות כלפי השימוש במצלמות גוף דומה בכל סוגי אירועי הסיור.

ג. השימוש במצלמות גוף נתפס כמשפר את השירות – כאשר 61% מהנבדקים תופסים אותו כמשפר, עם ממוצע תשובות שעומד על 8.1 ובמידה דומה, בכל סוגי אירועי הסיור.

ד. השימוש במצלמות גוף נתפס כתורם ברמה גבוהה לתפיסת השירות המשטרתי במפגש שוטר-אזרח, בעיקר בהיבט היחס המכבד מצד השוטרים והוגנות הפעילות המשטרית.

בחינת תוצאות סקר מקבלי שירות מצולם למול סקר השירות:

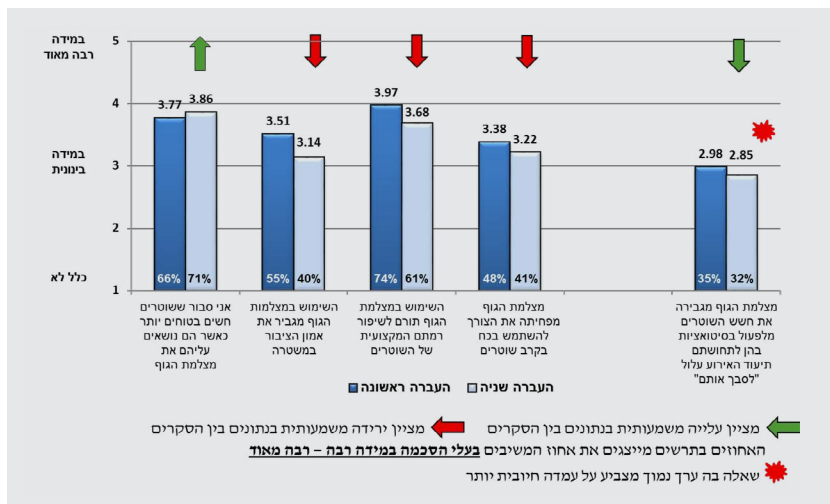
על מנת לחזק ולאושש, או להזים את תוצאות סקר מקבלי השירות המצולם במערך הסיור במחוז תל אביב שנערך במסגרת מחקר זה, נערכה השוואה לממצאי סקר השירות.

עמדות הציבור בסקר השירות דומות במגמתן בכלל השאלות לעמדות בסקר שנערך לצורך המחקר הנוכחי.

לסיכום פרק זה נציין, כי התוצאות מעידות על תמיכת הציבור בשימוש במצלמות הגוף. הפילוח לסוגי אירועי סיור מאפשר ניתוח מעמיק יותר, אך ההבדלים בין עמדות הציבור בהתייחס למגע בין השוטר לבין האזרח בקבוצות האירועים השונים, הם מעטים.

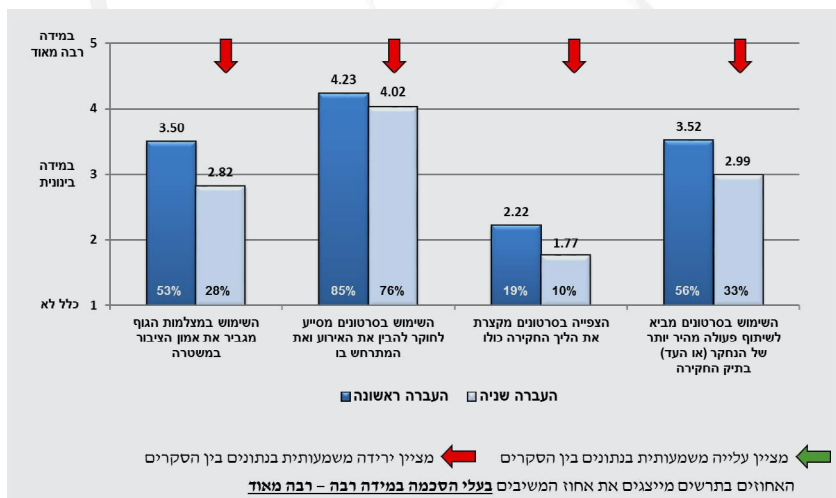
לפירוט המלא של הממצאים – ר' נספח ב'.

עמדות סיירים כלפי השימוש במצלמות



מהשוואת הסקר הראשון לשני נראה, כי ישנה עלייה בתחושת הביטחון של הסיירים הנושאים מצלמות גוף, וכן ירידה בחשש 'מלהסתבך'. כמו כן ירידה בעמדות התומכות בכך שהשימוש במצלמות יגביר את אמון הציבור, ישפר את הרמה המקצועית של השוטרים ויפחית את השימוש בכוח.

עמדות חוקרים כלפי השימוש במצלמות

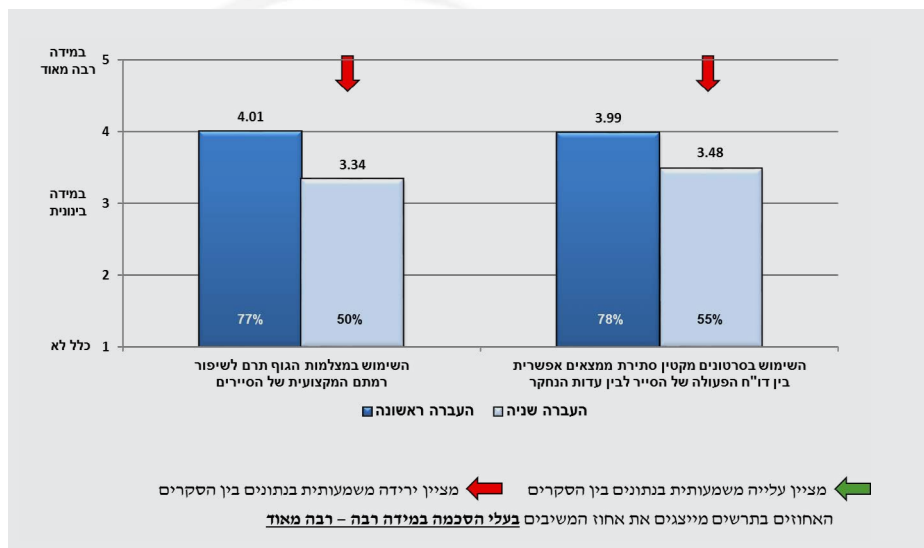


* בשל כמות משיבים נמוכה הנתונים מתארים מגמה בלבד.

מהשוואת הסקר הראשון לשני ניכרת ירידה משמעותית בהסכמת החוקרים באשר

לתרומת המצלמות להגברת אמון הציבור, לקיצור הליך החקירה ולהגברת שיתוף הפעולה של הנחקר בחקירה. כמו כן ניכרת ירידה קלה בהסכמת החוקרים באשר לתרומת המצלמות להבנת האירוע ולחקירתו.

עמדות חוקרים כלפי השימוש במצלמות גוף – המשך



*בשל כמות משיבים נמוכה הנתונים מתארים מגמה בלבד.

מהשוואת הסקר הראשון לשני ניכרת ירידה משמעותית בממוצע עמדות החוקרים כי השימוש במצלמות תרם לשיפור הרמה המקצועית של הסיירים. עוד ניתן לראות כי חלה ירידה בממוצע עמדות החוקרים כי השימוש בסרטונים מקטין סתירת ממצאים בין דו"ח הפעולה לבין עדות המעורב.

הפרק האיכותני

להלן תובנות ודגשים שעלו במהלך הראיונות עם ראשי שלוחות תביעה ותובעים עתירי ניסיון בתחום:

בין המרואיינים היו כאלה הטוענים, כי השוואה בין תיק הכולל ראיה מצולמת לבין תיק שאינו כולל ראיה כזו דומה להשוואה בין קריאת ספר לבין צפייה בסרט, כשהתובעים צפויים להעדיף תיק ובו ראיה מצולמת על פני תיק שאינו כולל ראיה כזו, בעיקר כאשר הדו"חות הכתובים קצרים, לקוניים מידי ומתמצתים.

אין חולק, כי הראיה המצולמת תורמת רבות לסך הראיות בתיק ויותר מכך, תורמת לביטחון וליכולת התובע לנהל את התיק בבימ"ש. תיעוד מצולם חושף את המאורע בפני כלל המעורבים בהליך המשפטי – שופטים, סנגורים, קטגורים, נאשמים, עדים ועוד, ומכניס אותם לאווירה בצורה השלמה והטובה ביותר האפשרית. במהלך הצפייה

בסרטונים נחשפת הסיטואציה הפלילית כמעט בשלמותה, באופן מוחשי ובעוצמה. האווירה, התאורה, עוצמת הלהבות וסערת הרגשות, רמת האלימות והאיום, אשר לא הוצגו במהלך הדיון המשפטי עד כה אלא אם הוזכרו בדיווח מילולי לקוני, נחשפות. מהראיונות עולה, כי באמצעות השימוש במצלמות גוף ההתרחשות הפלילית מקבלת פנים ותוכן ברורים יותר, 'חיים' ומוחשיים, שהיתרונות שלהם הם כדלקמן:

"ראייתית זה מאוד עוזר"; "הסרטונים תורמים מאוד לסל הראיות"; "זו ראייה בעלת משקל 'עצמי' מאוד גבוה"; "באמצעות הסרטון ניתן 'לקרוא' את הדו"חות יותר טוב"; "הסרטון מכניס אותנו לנעליו של השוטר, מאפשר לנו לחוות את האלימות, המתח, הנסיבות וכו".

לרוב, הרושם החזק שמותירה ראייה מצולמת בבית המשפט מקצץ הליכים משפטיים, שכן באמצעותה ניתן להבהיר היטב את ההתרחשות ולהמחיש את הפרטים שעד כה קשה היה להעלות על הכתב כך שיתוארו בצורה מדויקת: "מצלמת הגוף מובילה להפחתת עדויות השוטר"; "המצלמה תופסת מקום מאוד חזק ושופטים מתבססים על ראייה זו מאוד"; "היא נתפסת כמהימנה מאוד ומשקפת בצורה הכי טובה את המציאות באירוע. ככה הם נחשפים לאירוע ויכולים לאור זאת לבחון את כל יתר הראיות והעדויות"; "השפעה עקיפה של המצלמה היא ההשלכה על עמדות השופטים כלפי עדויות השוטרים. 'גזילת' שיקול הדעת משוטר על הפעלת המצלמה תרמה רבות לאמון הציבור ולאמון של מערכת המשפט (שופט וסנגור) בראיה מצולמת".

ניכר, כי מדובר בראייה חזקה וברורה, אשר היקף הוויכוחים המשפטיים סביבה מצומצם ולכן מתקצר הדיון המשפטי: "הצגת ראייה מצולמת כבר במעמד דיון מעצר חוסכת את המשך הדיון"; "ראייה שצולמה במצלמת גוף היא ראייה חותכת. הצגתה בבימ"ש חוסכת זמן, חוסכת ויכוחים, מצמצמת מחלוקות ומקצרת את הדיון בבית המשפט".

הסנגורים המייצגים נאשמים מבינים את כוחה של הראייה המצולמת ואת מידת השפעתה על המתחולל בהיכל המשפט ומנסים לאתר פערים שעולים בין הצילומים לבין דו"חות הפעולה, בידיעה כי פעילות לא מקצועית או לא אתית מצד השוטרים, מערערת את עמדת המשטרה.

לצד היתרונות הברורים, ציינו ראשי השלוחות מספר נושאים הטעונים שיפור והתייחסות, לטעמם, כלהלן:

סוגיית הכנת התיק, הצפייה בסרטונים, העברת הסרטונים ועניינים טכניים נוספים צוינו כטעונים שיפור, כדורשי **תמיכה טכנית-לוגיסטית** רחבה יותר מהקיימת. בשלב הנוכחי של הפרויקט, נראה שהתחום הלוגיסטי מעכב ומסרב לא את הטיפול בתיק.

נושא טכני נוסף שטעון שיפור על בסיס ראיונות העומק הוא זמן התחלת הצילום. מרגע שהשוטר מפעיל את המצלמה ועד תחילת ההקלטה עוברת כחצי דקה וכל מה שנאמר או מתרחש בזמן הזה, לא מתועד: "לרוב אין טענות על 'כשרות' הצילום מצד הסניגורים. העניין של מהימנות הסרטון היא ללא עוררין. הם מבינים שאין אפשרות למניפולציה של השוטר בסרטון כמו עריכה וכו', אך יש את עניין תחילת הצילום למשל... עד שיימצא פתרון טכני יש לתדרך את השוטרים להמתין במידת האפשר עד

שיתחיל התייעוד".

נושא **הכנה תודעתית יסודית של השוטרים** העושים שימוש במצלמות הגוף חזר ועלה מצד התובעים כנושא חשוב עד מאוד. במקביל להתרחשות הפלילית ולהתנהגות העברייין בעת האירוע, מתועדת במצלמות התנהגות השוטרים, ומצפיה בה נחשפו התובעים, לעיתים, לפעילויות או אמירות לא אתיות או לא מקצועיות מצד שוטרים.

בתוך כך, ממליצים התובעים להדריך את השוטרים לגבי כתיבת דו"חות הפעולה הנלווים לצילום, כך שלא יהיו פערים בין מה שנראה בסרטון לבין הדו"חות הכתובים. פערים מסוג זה עלולים להיות מהותיים ולהוביל, להערכתם, בנוסף לפגיעה בחירויות הפרט ובזכויות יסוד, גם לפגיעה בתדמית המשטרה, בפעילותה ואף לקריסתו של תיק החקירה.

כיום, הראיה המצולמת באה לידי ביטוי בעיקר בדיוני מעצרים, היות ודיוני הוכחות בתיקים אלה טרם החלו (שכן הם נקבעים לטווח זמן רחוק יותר). הציפיה בקרב המרואיינים היא שכלל שבית המשפט יתרגל לקיומה של הראיה המצולמת, כך יחול שינוי בעולם המשפט ובמערכת האכיפה, וכוחה של ראייה מצולמת בתמונת האירוע נשוא הדיון, ירָפה.

עיקרי הממצאים מקבוצות המיקוד:

האמירות הבאות עלו מקבוצות המיקוד שנערכו בקרב סיירים וחוקרים כארבעה וחצי חודשים לאחר תחילת השימוש במצלמות גוף.

תהליך הטמעה כולל ומוכנה - תהליך שקדמה לו עבודת הכנה מעמיקה ואיכותית, "תהליך ללא אח ורע בארגון".

העלאת תחושת ביטחון הסיירים - תיעוד כל מפגש עם אזרח יכול להוות כלי עזר והוכחה לאופן התנהלות השוטר במידה ומוגשת תלונה נגד השוטר.

שיפור במקצועיות הסייר - בקרב סיירי את"ן, תחושת שיפור לאורך זמן, מאחר ותיעוד עבירה מחייב מתן הסבר טוב יותר לאזרח ובהכרח, מחייב את שיפור היכולות המקצועיות.

בקרב חלק גדול מהסיירים (שאינם סיירי את"ן), תחושת השיפור באה לידי ביטוי בעיקר בתקופת השימוש הראשונה במצלמות הגוף.

מפגשים עם "האזרח הנורמטיבי" - השימוש במצלמה מפחית את עוצמת התלהמות האזרח הנורמטיבי, "אזרח רגוע = שוטר רגוע".

היעדר דוברות יוזמת - הסרטונים מהווים כלי "שובר שוויון" בהקשר לביוש שוטרים ("שיימינג"), פגיעה בשמה של משטרת ישראל בתקשורת וכאמצעי לחיזוק אמון הציבור. מערך הדוברות, שנתפס כגורם שאמור לעשות שימוש בסרטונים אל מול מקרים מסוג זה, נתפס כמערך שאינו יוזם ושמגיב באיטיות.

חוסר התאמת המצמד לסוגי פריטי לבוש שונים - מגבלת שימוש בביגוד עבה, במעילי רכיבה, באפודים זוהרים, בחולצות סיור רגלי ("דרייפיט"), בחולצות סייר חדשות (עם

רוכסן) ועוד.

מקצועיות הסייר – על אף שיפור במקצועיות הסייר, זו נתפסת כ"בינונית". לאורך זמן, יש חזרה בקרב חלק מהסיירים ל"הרגלים הישנים", הבאים לידי ביטוי בהתנהגויות מקצועיות ואתיות שאינן מצופות משוטר (שפה, "קיצורי דרך" שאינם עומדים בהכרח בכללי הארגון, "עיגולי פינות", תיאומי גרסאות ועוד).

סרטונים ככלי לפיקוח ולבקרה

הסרטונים הפכו בידי מפקדים ככלי לפיקוח ולבקרה. מעל מחצית מהמשתתפים טענו, כי על אף הנוהל הקיים, מפקדים, שאין להם הרשאות צפייה, נחשפים לסרטונים. חלק מהסיירים טענו כי מפקדיהם דורשים שיצלמו אירוע מסוים כהוכחה לכך שביצעו פעולה מסוימת או שנכחו במקום מסוים.

הארכת משך הטיפול באירוע

בעבר, תיעוד אירוע נעשה באמצעות דו"ח פעולה. השימוש במצלמה מחייב פעולות נוספות היוצרות כפילויות בעבודת הסייר, שתיעוד באמצעות סרטון יכול היה לחסוך אותן (דו"ח פעולה, דו"ח צפייה, ביצוע התאמה בין הדו"ח לבין הסרטון, פעולות לפריקת הסרטון ועוד).

דיון

ברחבי העולם רווחת תפיסה חיובית לגבי תרומת השימוש במצלמות גוף למשטרה, בהיבטי הפחתת אלימות, שיפור המקצועיות והגברת השקיפות והוגנות ההליכים מול הציבור, וכתוצאה מכך, שיפור תדמית המשטרה בעיני הציבור.

ממצאי מחקר זה, הראשון הבוחן השפעת השימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל, יש בהם כדי לחזק ממצאי המחקרים בעולם.

ההיבט החיובי ביותר המצוין בהקשר לשימוש במצלמות גוף הוא הפחתת אלימות במפגש שוטר-אזרח.

במחקר שנערך במשטרת ריאלטו (2013) נמצא, כי הוגשו פחות תלונות כלפי שוטרים נושאי מצלמות וכי שוטרים נושאי מצלמות גוף משתמשים בכוח פחות משוטרים שלא נושאים מצלמות. בנוסף, כאשר עוקבים אחרי המחקר שנערך במשטרת ריאלטו (2013), מגלים השפעה מתמשכת של הפחתת אלימות בקרב שוטרים נושאי מצלמות גוף גם לאחר תום תקופת הניסוי.

מממצאי המחקר הנוכחי עולה, כי ישנה מגמת **ירידה בכמות התיקים** שנפתחו בעבירות נגד שוטרים בשנים האחרונות. שיעור השינוי הגבוה ביותר התרחש בתקופת השימוש במצלמות הגוף (ירידה של כ-9% בכמות התיקים בשנת 2019 לעומת שנת 2018).

ממצא נוסף המחזק תפיסה זו – החל משנת 2017 וברציפות עד כה, במשך שלוש שנים, נרשמת **ירידה של כ-30% בכמות דו"חות הפעולה בהם דווח על שימוש בסמכות**. בנושא עלייה בתפוקות השוטרים בעקבות שימוש במצלמות גוף, במחקר הנוכחי נמצא, כי לאחר ירידה של כ-3% בכמות דו"חות הפעולה בשנים 2017-2018, בשנת 2019, תקופת השימוש במצלמות הגוף, חלה עליה של כ-2% בכמות דו"חות הפעולה

בהשוואה לשנת 2017.

בנושא תשומות השוטרים במערכי הסיוור והחקירות בעקבות השימוש במצלמות גוף, נבדקו זמן הטיפול באירוע סיוור ובתיק חקירה. נמצא, כי בתקופת השימוש במצלמות גוף ניכרת עלייה בזמן הטיפול באירוע, הפחתת 'זמן המדף' של תיק חקירה, והפחתת משך החקירה עד להגשת כתב אישום.

וביתר פירוט:

במערך הסיוור נמצא כי בשנים 2017-2018 חלה ירידה בממוצע זמן הטיפול באירוע בכ-4.5% (כ-דקה וחצי). לעומת זאת, בשנת 2019, היא תקופת השימוש במצלמות הגוף, נרשמה עליה של כ-7.5% בממוצע זמן הטיפול באירוע (כ-2 דקות) בהשוואה לנתוני שנת 2017.

במערך החקירות נמצא, כי החל משנת 2014 יש מגמת ירידה (לא רציפה) של משך הזמן בו שהה תיק ביחידת החקירות. בשנת 2019, היא תקופת השימוש במצלמות הגוף במחוז הנבדק במחקר זה, חלה ירידה בשיעור של כ-65% בהשוואה לנתוני שנת 2014 וכן ירידה של כ-48% בהשוואה לשנת 2018. עוד עולה, כי החל משנת 2014, מלבד בשנת 2018, יש מגמת ירידה של משך הזמן עד להגשת כתב אישום. בשנת 2019 נרשמה ירידה בשיעור של כ-75% בהשוואה לשנת 2014 וכן ירידה של כ-65% בהשוואה לשנת 2018 במשך הזמן שמתחילת החקירה ועד להגשת כתב אישום.

על מנת לקבל תמונה שלמה יותר באשר להשפעת השימוש במצלמות גוף, נבדקו עמדות שוטרים באשר לסוגיה זו, במערכי הסיוור, החקירות והתביעות.

עמדות הסיירים והחוקרים נבדקו באמצעות סקר שערכה ממד"ה בשני מועדים בכל יחידה: בתחילת השימוש במצלמות גוף וכעבור תקופה.

להלן עיקרי הממצאים:

מערך הסיוור – מהשוואת הסקר הראשון לשני עולה, כי יש עלייה בתחושת הביטחון של הסיירים הנושאים מצלמות גוף, וכן ירידה בחשש 'מלהסתכן'. כמו כן ירידה בהסכמה עם העמדות כי השימוש במצלמות יגביר את אמון הציבור, ישפר את הרמה המקצועית של השוטרים ויפחית את השימוש בכוח. עוד נמצא כי בהשוואת הסקר הראשון לשני, ניכרת ירידה משמעותית בהסכמה עם העמדות כי השימוש במצלמות תרם לשיפור הרמה המקצועית של הסיירים והקטין סתירת ממצאים בין דו"ח הפעולה לעדות המעורב.

מערך החקירות – מהשוואת הסקר הראשון לשני ניכרת ירידה משמעותית בהסכמת החוקרים כי למצלמות הגוף תרומה בהגברת אמון הציבור, לקיצור הליך החקירה ולהגברת שיתוף הפעולה של הנחקר בחקירה. כמו כן ניכרת ירידה בהסכמת החוקרים עם תרומת המצלמות להבנת האירוע ולחקירתו.

חולייה אחרונה בשרשרת זו, היא 'הרגל המסיימת', נוגעת לעמדות **גורמי התביעה** במחוז תל אביב כפי שעלו מסקר עמדות וכן מראיונות שבוצעו עם גורמי פיקוד במערך. גם בהקשר זה, ממצאי המחקר הנוכחי מחזקים את ממצאי המחקר של מרולה ואחרים (2016), לפיו התובעים הביעו תמיכה רבה בראיה המצולמת אך חששו מהארכת זמן הכנת התיק לדיון המשפטי ומסרבול ההליך המשפטי.

בבדיקת עמדות התובעים במחוז תל אביב נמצא, כי העמדות בנושא תרומתו החיובית של פרויקט מצלמות גוף לארגון זכו להסכמה רבה עד בינונית, כאשר מרבית התובעים סבורים שראייה מצולמת מסייעת ותורמת רבות להליך המשפטי, ממחישה היטב את

האירוע ומפחיתה ויכוחים בבית המשפט.

לצד היתרונות הרבים שצוינו בהקשר לנושא, העמדות בנושא תרומת הפרויקט לקיצור זמן הכנת התיק, או לקיצור הדיון המשפטי, זכו להסכמה מעטה. הובע חשש מהארכת זמן הכנת התיק לדיון, מפערים בין עדויות לבין הצילומים ומעמדה שלילית עתידית בבית המשפט, כאשר לא תהיה בתיק נדון ראייה מצולמת. כן הודגש כי יש לשפר את ההיערכות הלוגיסטית בנושא העברת חומרי חקירה מצולמים.

לא נמצאו הבדלים משמעותיים בין תובעות נשים (31) לבין תובעים גברים (14).

עם זאת, ניתוח על פי ותק התובע במשטרה, נמצאו הבדלים:

תובעים בעלי ותק של מעל עשר שנים במשטרה נטו יותר להסכים עם ההיגדים התומכים בשימוש במצלמה אך הסכימו פחות עם העמדות בנושא קיצור זמן הכנת התיק והדיון המשפטי. תובעים אלה הביעו הסכמה רבה יותר מהוותיקים פחות עם ההיגדים לפיהם ראייה מצולמת היא מחזקת, תורמת לסופיות הדיון, מקנה ביטחון גדול יותר ומפחיתה אלימות במפגש שוטר-אזרח, גילו אי הסכמה מובהקת עם ההיגד לפיו משך הכנת התיק קצר יותר והסכמה מעטה באשר לקיצור הדיון המשפטי והחקירה הנגדית.

בשונה מהם, תובעים בעלי ותק נמוך מעשר שנים במשטרה נטו להסכים פחות עם ההיגדים לפיהם ראייה מצולמת היא מחזקת, תורמת לסופיות הדיון, מקנה ביטחון גדול יותר ומפחיתה אלימות במפגש שוטר-אזרח, וכמו התובעים הוותיקים, גילו אי הסכמה מובהקת עם ההיגד שמשך הכנת התיק קצר יותר והסכמה מעטה באשר לקיצור הדיון המשפטי והחקירה הנגדית.

חשוב לציין, כי בקרב כל המערכים הנבדקים – סיור, חקירות ותביעות – עולה חשיבותה של הדרכה מקצועית לשוטרים המשתמשים במצלמות גוף, כמפתח להצלחת תהליך השימוש בכלי זה. לראיתם, הכשרה מקצועית ותודעתית מתאימה תשפר את תפקוד השוטרים ואת הביטחון שלהם לאין ערוך, תוך שאיכות הראייה המצולמת עולה בהתאמה.

הנדבך המשלים לממצאים המפורטים לעיל הוא ממצאי סקר אזרחים אשר נכחו במפגש מצולם. מהמחקר עולה כי אלה מחזקים ומאוששים את הדעות החיוביות כלפי שימוש במצלמות גוף. תוצאות הסקר מעידות על תמיכת אזרחים בשימוש במצלמות גוף, איכות השירות המשטרתי באירועים מצולמים נתפסת כטובה ומקצועית יותר, והשימוש במצלמות נתפס כתורם משמעותית ליחס מכבד ולהזננות ההליכים במפגש שוטר-אזרח.

מחקר זה הוא הראשון הבוחן השפעת השימוש במצלמות גוף במשטרת ישראל ונערך במחוז תל אביב.

על מנת לאתר פערים ולהפיק את המירב מכלי חשוב זה, מומלץ המשך שיטתי של המחקר המלווה בנושא, תוך בחינת השפעת המצלמות במחוזות נוספים וביחידות מגוונות, לצד חזרה על בדיקת ההשפעה במחוז תל אביב לאורך זמן.

- הולנברג א. 2017. מצלמות גוף במשטרת ישראל - היבט מחקרי. העיקר במחקר - אסופת מאמרים בנושאי משטרה 2017. משטרת ישראל אגף התכנון והארגון (אג"ת).
- Ariel, B., Farrar, A., & Sutherland, A. (2015). The Effect of Police Body-Worn Cameras on Use of Force and Citizen' Complaints Against the Police: A Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 31(3), 509-535.
- Belin, J. & Pemberton, S. (2019). policing the admissibility of body camera evidence. *fordham law review*, 87, 1426-1526.
- Chapman, B. (2019). Body worn cameras-what the evidence tells us. *National Institute of Justice*, 280.
- Police Executive Research Forum (2018). Cost and Benefits of Body-Worn Camera Deployments. Washington, DC.
- Yokum, D., Ravishankar, A., & Coppock, A. (2017). Evaluation the Effects of Police Body-Worn Cameras: A Randomized Controlled Trial. Government of the district of Colombia.
- Lum, C., Staltz, M., Koper C.S., & Amber., S.J. (2019). Research on body-worn cameras - What we know, what we need to know. *Criminology & Public Policy*, 18.
- Merola, L.M., Lum C., Koper, C.S., & Scherer, A. (2016). Body Worn Cameras and the Courts: A National Survey of State Prosecutors. Report for the Laura and John Arnold Foundation. Fairfax, VA: *Center for Evidence-Based Crime Policy*, George Mason University.
- Ready, J.T., & Young, J. (2015). The impact of on-officer video cameras on police-citizen contacts: findings from a controlled experiment in Mesa, AZ. *Journal of Experimental Criminology*, 11(3), 445-458.

נספח א' - שאלון עמדות שוטרי/קציני מערך התביעות

(השאלון מנוסח בלשון זכר מטעמי נוחות בלבד ומופנה לנשים וגברים כאחד)

ציין את מידת הסכמתך עם כל אחד מההיגדים הבאים. סולם התשובות נע בין 1 ("כלל לא מסכים") ל- 5 ("מסכים במידה רבה מאוד") במידה ולא רלוונטי נא ציין כ"לא רלוונטי".

0= לא רלוונטי, 1=כלל לא מסכים, 2=מסכים במידה מעטה, 3= מסכים במידה בינונית, 4 = מסכים במידה רבה, 5= מסכים במידה רבה מאד

נא סמן את התשובה המשקפת את דעתך באופן המדויק ביותר :

- ראייה מצולמת במצלמת גוף מחזקת את סך הראיות בתיק
- ראייה מצולמת במצלמת גוף תורמת ל'סופיות הדיון' המשפטי בבימ"ש
- כשאני מנהל תיק ובו ראייה מצולמת אני חש ביטחון גדול יותר בניהול התיק בבימ"ש
- בד"כ, בתיק בו ראייה מצולמת יש פחות אלימות במפגש בין השוטר לאזרח, בהשוואה לתיק ללא ראייה כזו.
- בתיק ובו ראייה מצולמת במצלמת גוף נדרשות פחות השלמות חקירה בהשוואה לתיק ללא ראייה כזו.
- בתיק ובו ראייה מצולמת במצלמת גוף, משך הכנת התיק על ידי התובע, טרום הדיון בבימ"ש, הנו קצר יותר בהשוואה לתיק ללא ראייה כזו.
- בתיק ובו ראייה מצולמת במצלמת גוף ניהול הדיון המשפטי בבימ"ש קצר יותר בהשוואה לתיק ללא ראייה כזו.
- כשאני מציג ראייה מצולמת במצלמת גוף במהלך הדיון בבימ"ש החקירה הנגדית קצרה יותר בהשוואה לתיק ללא ראייה כזו.
- ראייה מצולמת במצלמת גוף תורמת ל'סופיות הדיון' המשפטי בבימ"ש

ציין יתרונות מרכזיים לשימוש בפרויקט מצלמות גוף מזווית הראייה שלך:

ציין חסרונות מרכזיים לשימוש בפרויקט מצלמות גוף מזווית הראייה שלך:

במידה ואתה מעוניין ציין בהתייחסות חופשית: הערות , התרשמות אישית ו/או כל הערה שאתה מוצא לנכון על מצלמות הגוף ו/או הסרטונים שמצלמים באמצעותה: ____

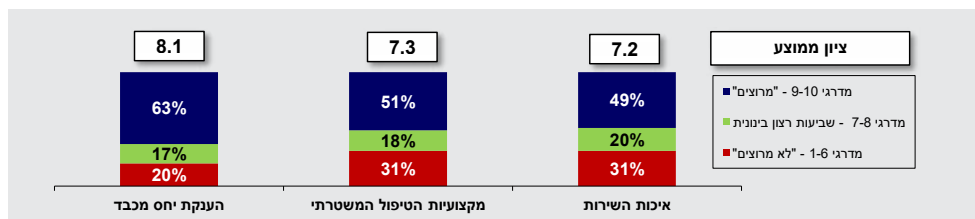
האם טיפלת בתיק ובו ראייה מצולמת ממצלמת גוף ? כן/לא
 במידה והשבת בחיוב, ציין/ני בכמה תיקים כאלה טיפלת להערכתך עד כה ____ .
 להלן מספר שאלות רקע כלליות:

- א. אגף התנועה ב. מחוז צפון ג. מחוז תל אביב
 ותק במשטרה (בשנים):
 א. 0-2 ב. 3-5 ג. 6-10 ד. 11-20 ה. 21-30 ו. 31 ומעלה

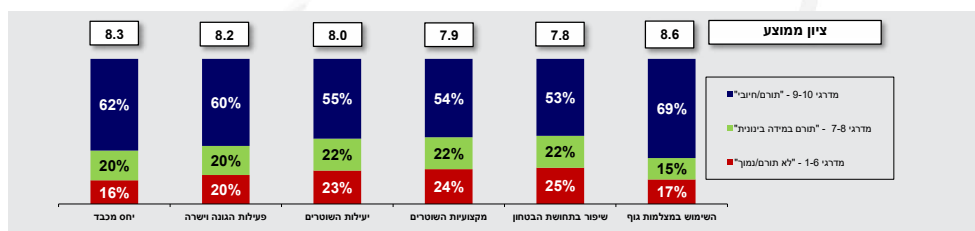
מין: זכר / נקבה
 תודה על שיתוף הפעולה.

נספח ב' – פירוט תוצאות סקר אזרחים

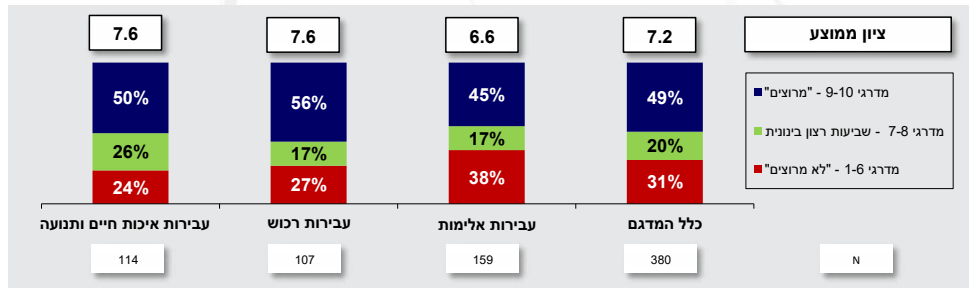
א. תפיסת השירות המשטרתי המצולם:



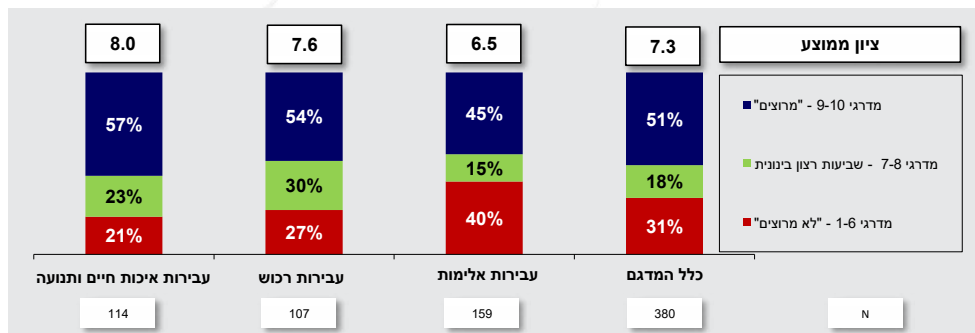
ב. עמדות כלפי השימוש במצלמת הגוף:



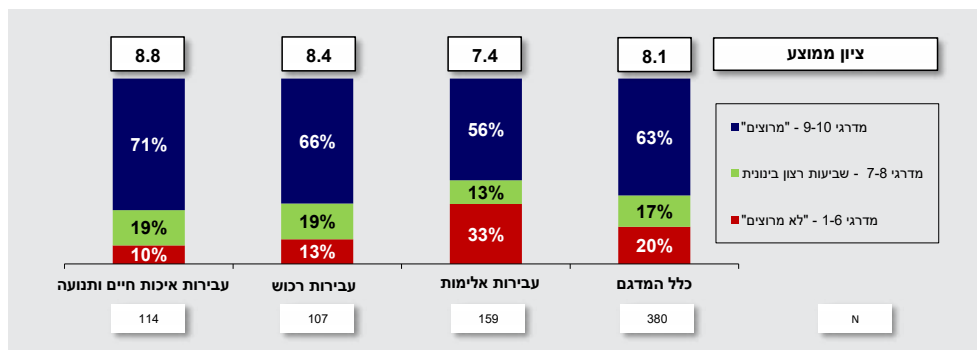
ג. שביעות רצון מאיכות השירות: "באיזו מידה היית מרוצה באופן כללי מאיכות השירות שקיבלת מהשוטרים שפגשת" (סולם 1-10)



ד. תפיסת מקצועיות הטיפול המשטרתי: "האם הטיפול המשטרתי שקיבלת היה מקצועי וענייני?"



ה. תפיסת השוטרים כמעניקים יחס מכבד: "באיזו מידה הרגשת שהשוטרים התייחסו אליך בצורה מכבדת?"



ו. מודעות לנוכחות המצלמה: "האם היה ידוע לך שהמפגש מצולם?"

כשלושת רבעי הנדגמים היו מודעים לנוכחות המצלמה במפגש שוטר אזרח.

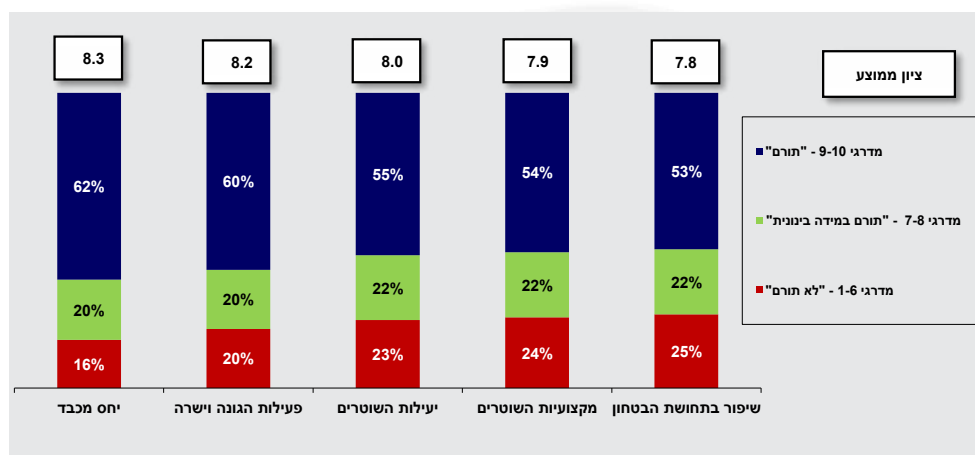
	כלל המדגם	אירועי אלימות	אירועי רכוש	אירועי איכות חיים ותנועה
מודעים	77%	27%	21%	87%
לא מודעים	23%	73%	79%	23%

ז. תפיסת השימוש במצלמות גוף כמשפר את השירות: "לפי דעתך באיזו מידה השימוש במצלמות גוף משפר את השירות שמעניקים השוטרים לאזרחים?" (1 כלל לא, 10 מאד משפר)

מדרגי 9-10 "מאד משפר"	כלל המדגם	אירועי אלימות	אירועי רכוש	אירועי איכות חיים ותנועה
61%	60%	60%	60%	62%
מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"	19%	20%	19%	17%
מדרגי 1-6 "לא תורם"	20%	20%	20%	21%

השימוש במצלמות הגוף נתפס כמשפר את השירות, כ2/3 מהאזרחים שנעשה שימוש במצלמות הגוף בשירות שקיבלו מהמשטרה תופסים אותו כאלמנט שמשפר את תפקוד השוטר.

ח. תפיסת התרומה של השימוש במצלמת הגוף בפרמטרים השונים: "באיזו מידה את מסכים או לא מסכים כי השימוש במצלמות הגוף של השוטרים תורמות ל.....?" 1) כלל לא, 10 מאד מסכים)



ט. פילוח תפיסת השימוש במצלמת גוף – על פי קב' אירועים

תרומה במתן יחס מכבד				
מדרגי 9-10 "מאד משפר"	מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"	מדרגי 1-6 "לא תורם"	ממוצע תשובות המשיבים	כלל המדגם
62%	20%	16%	8.3	יחס מכבד
67%	19%	17%	8.6	אירועי רכוש
56%	22%	22%	7.9	אירועי אלימות
64%	18%	17%	8.4	אירועי איכות חיים ותנועה
תרומה לפעילות ישרה והגונה				
מדרגי 9-10 "מאד משפר"	מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"	מדרגי 1-6 "לא תורם"	ממוצע תשובות המשיבים	כלל המדגם
60%	20%	20%	8.2	פעילות ישרה והגונה
56%	18%	27%	8.6	אירועי רכוש
65%	16%	27%	7.8	אירועי אלימות
60%	27%	14%	8.5	אירועי איכות חיים ותנועה
תרומה ליעילות השוטרים				
מדרגי 9-10 "מאד משפר"	מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"	מדרגי 1-6 "לא תורם"	ממוצע תשובות המשיבים	כלל המדגם
55%	22%	22%	8.0	יעילות השוטרים
52%	17%	26%	8.2	אירועי רכוש
53%	22%	25%	7.9	אירועי איכות חיים ותנועה

תרומה במתן יחס מכבד				
אירועי איכות חיים ותנועה	אירועי רכוש	אירועי אלימות	כלל המדגם	
21%	20%	26%	23%	מדרגי 1-6 "לא תורם"
7.9	8.4	7.7	8.0	ממוצע תשובות המשיבים
תרומה למקצועיות השוטרים				
אירועי איכות חיים ותנועה	אירועי רכוש	אירועי אלימות	כלל המדגם	
56%	55%	53%	54%	מדרגי 9-10 "מאד משפר"
22%	24%	20%	22%	מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"
23%	21%	27%	24%	מדרגי 1-6 "לא תורם"
8.0	8.0	7.7	7.9	ממוצע תשובות המשיבים
תרומה לשיפור תחושת הביטחון				
אירועי איכות חיים ותנועה	אירועי רכוש	אירועי אלימות	כלל המדגם	
53%	51%	57%	53%	מדרגי 9-10 "מאד משפר"
23%	21%	22%	22%	מדרגי 7-8 "תורם במידה בינונית"
26%	22%	27%	25%	מדרגי 1-6 "לא תורם"
7.9	8.2	7.4	7.8	ממוצע תשובות המשיבים

השוואת סקר אזרחים לסקר השירות

"באיזו מידה היית מרוצה באופן כללי מאיכות השירות שקיבלת מהשוטרים שפגשת?"

ממוצע תשובות המשיבים	סקר מקבלי השירות	סקר מקבלי שירות מצולם במצלמות גוף
	מחוז תל אביב בשנת 2018 - 8.3	7.2
הערה	מחוז תל אביב בשנת 2018 - 7.9 המדד הארצי בשנת 2018 - 7.6 מחוז תל אביב בשנת 2017 - 7.8	

"באיזו מידה הרגשת כי השוטרים התייחסו אליך בצורה מכבדת?"

ממוצע תשובות המשיבים	סקר מקבלי השירות	סקר מקבלי שירות מצולם במצלמות גוף
	מחוז תל אביב בשנת 2019 - 9.0	8.1
הערה	מחוז תל אביב בשנת 2018 - 8.8	

מעריך המתנדבים במשטרת ישראל

תנ"צ (גימ') ד"ר עמיקם הרפז⁶⁵, רפ"ק טל גוטפריד-עוז⁶⁶, פקד יהודה קייסי⁶⁷,
פקד ד"ר אולגה אנטל קטייב⁶⁸, סנ"צ ענת שריג⁶⁹

רקע

חשיבותם של מתנדבים בארגוני משטרה אינה נתונה במחלוקת, לא בישראל ולא במדינות מערביות אחרות. רובם ככולם הם בעלי מניעים אלטרואיסטים ולצידם, מניעים תועלתניים לגיטימיים כמו עניין בעבודת המשטרה, רצון לצבור ניסיון לקראת גיוס למשטרה ותחושת שליטה וכוח.

מתנדבי המשטרה מהווים חוליה מקשרת חשובה בין המשטרה לבין הציבור, המצמצמת את המחסומים ביניהם. תפקידם של המתנדבים אינו רק לסייע למשטרה, או לכל ארגון ממשלתי אחר, אלא להוות נציגות של האזרחים בתוך הארגונים הממשלתיים ובכך לסייע לתהליכים דמוקרטיים.

מעריך המתנדבים בישראל הוקם בשנת 1974, ובמהלך השנים עבר תמורות וגלגולים בהיבטים של אופן הפעלת המתנדבים, היקפם, מידת האפקטיביות שלהם וכיו"ב. ככל הידוע, במשטרת ישראל פעילים כיום, כ-23,000⁷⁰ מתנדבים המשרתים במקצועות שונים. ואולם, לציון, כי בישראל, כמו בארה"ב ובמדינות נוספות, המידע על אודות מספרם המדויק של המתנדבים בארגוני משטרה, הנוטלים חלק חשוב בהשתתפות האזרחית, הוא מוגבל.

ללא ידיעה ברורה של נתון זה לא ניתן לדעת ולחקור ביסודיות את תרומתם של המתנדבים לביצועי המשטרה ובכך נפגעת יכולתה של המשטרה לפתח מדיניות המבוססת על ממצאים עובדתיים.

מחקר זה נערך לאור אתגרים הולכים וגוברים במעריך המתנדבים במשטרה - בגיוס, בשימור ובהפעלה. המחקר הינו חלק מעבודת מטה השואפת לארגן ולייעל את מעריך זה. מטרותיו המרכזיות הינן: הערכת האפקטיביות של הפעלת המתנדבים ובחינת מידת ההלימה בין תורת ההפעלה של מעריך המתנדבים לבין ההתנהלות בשטח.

במחקר הנוכחי ההתמקדות היא במתנדבי היח"מ ובמתנדבי האבטחה במחוזות המשטרה ובאגף התנועה. מתנדבים אלו מהווים כ-90% מכלל המתנדבים במשטרת ישראל ובעבודתם באים במגע ישיר עם האזרח.

המחקר נערך בשיטת מחקר המשלבת מחקר איכותני וכמותי (Mix Methods). במסגרת המחקר האיכותני נערכו קבוצות מיקוד. המחקר הכמותי התבסס על שני סקרים: סקר שבחן את עמדות הציבור באשר לפעילות מתנדבי משטרת ישראל וסקר נוסף שבחן

65 האוניברסיטה העברית, המכון לקרימינולוגיה.

66 קצינת מחקר במדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל.

67 קצין מחקר במדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון במשטרת ישראל.

68 קצינת מחקר במדור מחקר והערכה, מחלקת מדעי ההתנהגות, אגף משאבי אנוש במשטרת ישראל.

69 רע"ן פיתוח נגדים וקצינים, בית הספר למנהיגות, אגף ההדרכה במשטרת ישראל.

70 ע"פ נתוני מודל מתנדבים, מערכת BI שיטור, נכון לתאריך 30.7.2020.

עמדותיהם של מקבלי שירות ממתנדב.

כדומה לממצאים הקיימים בספרות, המחקר הנוכחי מחזק את חשיבות המתנדבים בעבודת המשטרה ותרומתם לקשר עם הקהילה.

סקירת ספרות

ניכר כי נכתב רבות אודות מתנדבים בארגוני משטרה, אולם חלק נרחב מהכתוב מוקדש למחקר המבוסס על סקרי עמדות. בולטת בהיעדרה ספרות מחקרית המסייעת למשטרה בקבלת החלטות מבוססות ממצאים. נראה כי יש חֶסֶר במחקרים הבוחנים שאלות יסוד, דוגמת – האם מתנדבי משטרה תורמים להשגת יעדי המשטרה בהפחתת הפשיעה, או בשיפור הביטחון האישי.

חשיבותם של מתנדבים בארגוני משטרה אינה נתונה במחלוקת, לא בישראל ולא במדינות מערביות אחרות. רובם ככולם הם בעלי מניעים אלטרואיסטים כמו תרומה לחברה, שמירה על הבית ושכונת המגורים ולצידם, מניעים תועלתניים לגיטימיים כמו עניין בעבודת המשטרה, רצון לצבור ניסיון לקראת גיוס למשטרה ותחושת שליטה וכוח.

שילובם של מתנדבים בעבודת המשטרה בישראל מוסד בשנות ה-70 של המאה ה-20, עת הוקם המשמר האזרחי, תחילה בתפקידי ביטחון ומניעת פעילות חבלנית עוינת (להלן: פח"ע) ובהמשך, גם בתפקידי אכיפת חוק ושירות לציבור.

גם בעולם, חשיבותם של המתנדבים למשטרה היא רבה, אם כי השימוש בהם לא נובע מכורח ביטחוני דחוף כמו בישראל, אלא יותר כמסורת רבת-שנים (בשיטור האנגלו-אמריקני) ומתוך ראיית ההתנדבות לארגונים ציבוריים בכלל ולמשטרה בפרט, חלק מבניית חברה אזרחית מעורבת ואכפתית⁷¹ ואפילו כאמצעי לשמירת הדמוקרטיה. על אף האמור, נראה כי חשיבות זו לא באה לידי ביטוי בספרות המחקרית וחוקרים שונים אף מציינים זאת (Malega and Garner, 2019; Van Steden and Mehlbaum, 2019; Dobrin et.al., 2019; Millie, 2016).

כמו בכל תהליכי עיצוב מדיניות המבוססת על ממצאים (Evidence Based Policy), גם תחום זה של הפעלת מתנדבים מחייב ידע רב. גסטון ואלכסנדר (Gaston and Alexander, 2001) מדגישים את חשיבותו של המידע הנוגע למתנדבי משטרה עבור ארגון המשטרה ומפקדיו מבחינת המניעים שלהם, ניסיונם, יחסיהם עם סגל הקֶבֶע של השוטרים והסיבות לעזיבתם. נתונים אלה יכולים לכלול פרטים על ליקויים בהכשרה, פריסה לא מתאימה והאם מוצו הכישורים של הפרט המתנדב. דוברין (Dobrin, 2017) רואה במתנדבי משטרה חוליה מְקֻשָּׁרֶת חשובה בין המשטרה לבין הציבור, המצמצמת את המחסומים ביניהם. תפקידם של המתנדבים אינו רק לסייע למשטרה, או לכל ארגון ממשלתי אחר, אלא להוות נציגות של האזרחים בתוך הארגונים הממשלתיים ובכך לסייע לתהליכים דמוקרטיים.

71 המושג "חברה משתתפת" (Participatory Society), מוזכר במחקרים רבים כערך שנועד לאפשר שילוב מתנדבים בארגוני שירות ציבורי בתפקידים שנועדו לטובת הכלל.

עפ"י דוברין, בארה"ב, כמו בישראל ובמדינות נוספות, המידע על אודות מספרם המדויק של המתנדבים בארגוני משטרה הנוטלים חלק חשוב בהשתתפות האזרחית, הוא מוגבל. לדבריו, ללא ידיעה ברורה של נתון זה, לא ניתן לדעת ולחקור ביסודיות את מידת תרומתם של המתנדבים לביצועי המשטרה ובכך תיפגע יכולתה של המשטרה לפתח מדיניות המבוססת על ממצאים עובדתיים.

במשטרות רבות בעולם מקובל להפעיל מתנדבים בעלי סמכויות שיטור, לצד מתנדבים ללא סמכויות. משטרת הולנד, לדוגמה, מבחינה בין מתנדבים עם סמכויות שיטור מלאות (מתנדבי קו ראשון - Frontline volunteers) לבין מתנדבים תומכים. מתנדבי קו ראשון לובשים מדים הזהים לאלה של עמיתיהם בשכר, משתתפים בסורים ומפגינים נוכחות ופיקוח. המתנדבים התומכים מבצעים שורת תפקידי משרד כמו מילוי טפסים, איש עמדות יומנאי בתחנות, עבודות מחשוב, פיקוח על מצלמות במעגל סגור ועוד שורה של תפקידי מומחים (Van Steden & Mehlbaum, 2019). בבריטניה, המתנדבים למשטרה הם חלק מ"משפחת המשטרה המורחבת" (The Extended Policing Family), הכוללת גם פונקציות נוספות של שיטור פרטי, שנועד להגביר את ביטחון הציבור (Crawford and Lister, 2004) ושם קיימת חלוקה הדומה לזו שבהולנד, של הבחנה בין המתנדבים בהתאם לסמכויות שבידיהם. כך, אלה המחזיקים בסמכויות מלאות של שוטרים נקראים "שוטרים מיוחדים" (Special Constables) ואלה שאינם מחזיקים בסמכויות נקראים "מתנדבים תומכי משטרה" (PSV - Police Support Volunteers). מגוון התפקידים אותם מבצעים תומכי השיטור בבריטניה הוא רחב מאד וכולל, בין השאר: תחזוקת מכונות, תמיכה בקורבנות עבירה, ניהול משמר השכונה, פיקוח על מצלמות CCTV ועוד (Millie, 2016). על פי וולף (Wolf, 2014), בארה"ב יש שונות רבה בין המדינות ביחס לסמכויות שיטור למתנדבים ולתפקידים אותם הם מבצעים, ואין הגדרה אחידה וברורה בנושא.

האם נוכחות מתנדבים מְשָׁרָה ביטחון? שאלה זו נבחנה, בין השאר, בשבדיה, שם רצו לדעת איזה סוג נוכחות מְשָׁרָה את הביטחון הרב ביותר: סיור רגלי במדים, ניידת משטרה, מתנדבי משטרה, מאבטחים או אפילו קבוצת אנשים שאינם אנשי משטרה. במחקר שערכו דויל ועמיתיה (Doyle et. al., 2016) נמצא, שבמצבים בהם אין סיכון נתפס, אין הבדל בין סוג הנוכחות. ואולם, במצבים הנתפסים כמסוכנים נמצא, כי סוג הנוכחות המְשָׁרָה את הביטחון הרב ביותר היה הסיור הרגלי ואחריו - נוכחות מתנדבי משטרה, מאבטחים ואפילו קבוצות אזרחים. בסוף רשימת סוג הנוכחות המְשָׁרָה ביטחון, עפ"י מחקר זה, ברמה הנמוכה ביותר, נמצאה ניידת המשטרה.

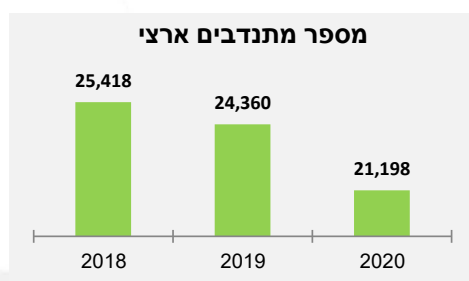
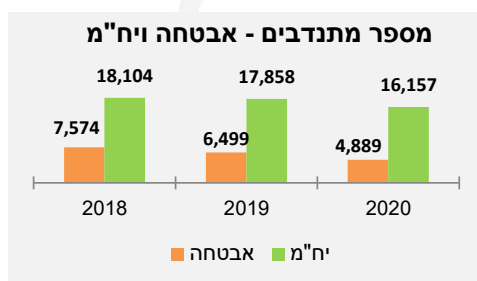
מתנדבים במספרים

במשטרת ישראל פעילים כ-23,000⁷² בחלוקה לשלוש קבוצות⁷³: קבוצה ראשונה כוללת את מתנדבי האבטחה/משמר אזרחי - כ-5,000 איש - הפועלים ללא מדים אך עם סמכויות שיטור מלאות בעת ביצוע תפקידם. קבוצה שנייה מורכבת ממתנדבי יחידות

72 ע"פ נתוני מודל מתנדבים, מערכת BI שיטור, נכון לתאריך 30.7.2020.

73 על פי נתוני משטרת ישראל מאי 2019.

מיוחדות (יח"מ), המונים כ- 16,000 איש. בקבוצה זו יש מספר מסלולי התנדבות - שיטור, תנועה, בילוש ומג"ב. מתנדבי היחידות המיוחדות פועלים במדים ועם סמכויות שיטור, ובצמידות לשוטרים במשרה מלאה. הקבוצה השלישית והאחרונה מורכבת ממתנדבי יחידות מומחים ארציות, כ-1,900 איש, הפועלים ללא סמכויות שיטור. בין תפקידי המומחים הללו ניתן למנות את מתנדבי החילוץ (כ-800 מתנדבים), זיהוי קורבנות אסון (זק"א, כ-700 מתנדבים) ועוד כמה עשרות מתנדבים כמו רופאי שיניים, מומחים למשא ומתן, מדריכים ועוד.



ניתן לראות כי חלה ירידה במספר המתנדבים משנת 2018. ירידה זו מוסברת בשינוי חישוב כמות המתנדבים. כיום מתנדב פעיל הינו מתנדב שעובד לפחות 4 שעות בחודש וזאת בניגוד לשנים קודמות, בהן לא הוגדר סף זה.

עיון בספרות על מתנדבים בארגוני משטרה בעולם מצביע על נתונים חלקיים מאד, לא מפורטים ולא אחידים, מהם קשה להגיע למסקנות בעלות תוקף כללי. בסקירה זו נאספו נתוני מתנדבים במשטרות הולנד, בריטניה וארה"ב. להמחשת הבלבול השורר באיסוף נתונים על מתנדבי משטרה, נבחן את הנעשה בארה"ב. נתון בסיסי כמו מספר המתנדבים אינו ברור ואינו מוסכם על דעת חוקרים שונים. כך, למשל, טוענת בארטלס (Bartels, 2014), כי בשנת 2004 עמד מספרם של המתנדבים בארגוני המשטרה בארה"ב על 70,000 וקפץ בשנת 2010 לכדי 220,000 איש. לעומתה, במחקרם של מלגה וגארנר (Malega & Garner, 2019), העוקב אחר שינויים במספר מתנדבי המשטרה בעלי סמכויות שיטור, בין השנים 1999-2013, בכל ארה"ב, מספר המתנדבים הרשומים בשנת 2013 עמד על 54,167, המבטא ירידה בשיעור של 29% מאז שנת 1999. עפ"י המחקר, גם במספר ארגוני המשטרה המעסיקים מתנדבים חלה ירידה תלולה (שאינה מוסברת במאמר) בין השנים 1999-2013.

מהו היחס מתנדב/שוטר בארגוני משטרה

משטרת הולנד היא משטרה בעלת פיקוד מרכזי ולכן איסוף הנתונים על מתנדבים פשוט יותר מאשר בארה"ב, למשל, שם ארגוני המשטרה מבוזרים מאוד ולא אחידים. גם ארגוני המשטרה בבריטניה, אומנם קרובים יותר למודל ההולנדי, אבל גם שם יש ביזור מסוים (ארגוני המשטרה העיקריים שם הם: משטרת אנגליה/וולס, משטרת צפון אירלנד ומשטרת סקוטלנד) ומכאן, שגם שם, הנתונים שפורסמו הם חלקיים.

מספר מתנדבי הקו הראשון בעלי הסמכויות במשטרת הולנד הוא 1,685 ומספר המתנדבים התומכים, ללא סמכויות, הוא 1,575. סה"כ – 3,260 מתנדבים (נכון לשנת 2015). מאחר ובמשטרת הולנד משרתים כ-55,000 שוטרים, הרי שהיחס בין מתנדבים לשוטרים עומד על מתנדב אחד על כל כ-17 שוטרים.

כאשר מגיעים להערכת מספרם של המתנדבים בבריטניה, הקושי גדל. על פי מילי (Millie, 2018), המצטט את "The College of Policing", יש באחריות משטרת אנגליה/וויילס כמחצית המיליון מתנדבים העוסקים במגוון רחב של תפקידים. מאחר ורק חלקם מועסק בתפקידי שיטור, או בתפקידים תומכי שיטור, לא ניתן לדעת מנתון זה על מספרם המדויק של המתנדבים בבריטניה. עם זאת, רמז ליחס בין מספר המתנדבים והשוטרים ניתן ללמוד ממחקרו של מילי (Millie, 2016) שנערך במחוז לנקשייר (Lancashire Constabulary) בו משרתים 5,400 שוטרים בשכר. בשנת 2016 שירתו במחוז זה 815 מתנדבים (502 מתוכם עם סמכויות שיטור ו-313 נוספים ללא סמכויות). בהנחה שמחוז לנקשייר מייצג את משטרת בריטניה כולה ובהנחה שלא חל שינוי דרמטי במספר המתנדבים מאז שנת 2016, הרי שהיחס בין מתנדבים לשוטרים בבריטניה עומד על מתנדב אחד לכל 6.6 שוטרים בשכר.

בארה"ב, נתוני המתנדבים למשטרה הרבה יותר בעייתיים. פפר ו-וולף (Pepper & Wolf, 2015) טוענים, כי מספר המתנדבים למשטרה בארה"ב אינו ידוע עקב השונות הרבה בנהלי הפיקוח, הדיווח והחוקים המדינתיים בין ארגוני המשטרה. בפרסום מאוחר יותר של דוברין ועמיתיו (Dobrin et. al., 2019) ניתנה הערכה, כי בכלל ארגוני המשטרה בארה"ב יש 58,500 מתנדבים עם סמכויות שיטור (Sworn auxiliary) ו-19,000 נוספים ללא סמכויות שיטור.

כיום (אוגוסט 2020), משרתים במשטרת ישראל 30,713 שוטרים⁷⁴. לכן, היחס מתנדבים/שוטרים עומד על 0.7, כמעט מתנדב אחד, על כל שוטר בשכר.

אומנם מכלל הנתונים כולם לא ניתן ללמוד על היחס בין מספר השוטרים לבין מספר המתנדבים בארה"ב, אולם כן ניתן להבין כי משטרת ישראל היא "מעצמת מתנדבים" ביחס לארגוני משטרה אחרים.

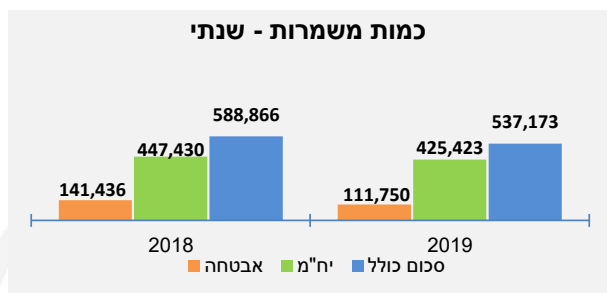
כמה שעות תורמים המתנדבים מזמנם לתפקידי שיטור?

מחקרים שונים העלו מצאים שונים. כך, למשל, במחקר השוואתי בין משטרת קליבלנד בבריטניה לבין משטרת מחוז אורנג' בפלורידה/ארה"ב נמצא, כי ממוצע השעות אותן תורם המתנדב הוא 28.6 שעות לחודש בבריטניה לעומת 27.3 שעות בפלורידה. למרות שמדובר בהבדל קטן, אין להכליל ממנו לגבי שאר ארגוני המשטרה.

יש לשער כי מספר שעות ההתנדבות משקף מדד למחויבותו של המתנדב ומחויבות זו מושפעת ממשתנים רבים שטרם נחקרו (Pepper and Wolf, 2015). במשטרת ישראל, בין השנים 2018 ל-2019, חלה ירידה בכמות המשמרות. נכון לשנת 2019 כמות המשמרות של מתנדבים היתה 537,173⁷⁵.

74 ראו אתר משטרת ישראל <https://www.police.gov.il/GraphSkifout.aspx?mid=67>. נדלה ב-21/8/2019.

75 ע"פ נתוני מודל מתנדבים, מערכת BI שיטור, נכון לתאריך 30.7.2020.



מניעים להתנדבות למשטרה

להתנדבות בכלל ולהתנדבות למשטרה ולכוחות הביטחון בפרט, יש מניעים רבים. מסקר של המשרד לביטחון פנים על ההתנדבות למשמר האזרחי (סמית ושרביט, 2001) עולה כי קיימת נכונות רבה בקרב הציבור בישראל להתנדב באופן כללי. מתוך כלל המשיבים, 40% ציינו שהם מתנדבים או שהתנדבו בעבר לגוף כלשהו. מתוכם, 3% מתנדבים במשמר האזרחי ו-11% נוספים, התנדבו בעבר למשמר האזרחי.

מבין המניעים להתנדב למשטרה עפ"י סקר זה, הבולט ביותר היה הרצון לתרום לחברה, אחריו, הרצון לשמור על הבית והשכונה ולאחריו, האתגר והאחריות שבתפקיד והרצון לסייע למשטרה במילוי תפקידה. מבין אלה שכבר התנדבו למשמר האזרחי, בלט הרצון לחפש "אקשן", כשהעובדה שמתנדב מקבל תעודת שוטר, מהווה גורם ממריץ להתנדבות.

בין הגורמים המעכבים רצון להתנדב נמצאו: זמני פעילות לא מתאימים, פעילות משעממת, חוסר מודעות לפעילות המשמר האזרחי, חוסר אכפתיות וחוסר אמון במשמר האזרחי⁷⁶.

בפרסום פנימי של משטרת ישראל מחודש מאי 2019, המסתמך על סקרי עמדות, מפורטים מניעי ההתנדבות למשמר האזרחי ובהם: גילוי עניין ואתגר בפעילות המשטרתית וכן רצון להשפיע ולתרום לחברה. למניעים אלה נוספו מניעים להמשך הפעילות ובהם: גילוי תחושת משמעות עצמית בפעילות, גילוי עניין בפעילות המשטרה והתחושה כי המשטרה מכירה בערך תרומתו של המתנדב ומביאה זאת לידי ביטוי ביחס ובהערכה הולמים ביחידות.

בהולנד, מפרטים ון שטדן ומלבאום (Van Steden & Mehlbaum, 2019) שורה ארוכה של מניעים להתנדב למשטרה, ובהם: רצון לעזור לאנשים, פעילות מעניינת, למידת דברים חדשים, ניצול זמן בצורה מועילה, תרומה חיובית לחברה, תמיכה במשימות חשובות של המשטרה, תחושת מועילות, עבודה בצוות עם אנשי משטרה והיכולת לשפר יכולות אישיות. בין המניעים הפחות מוזכרים להתנדבות היו – ההזדמנות להכיר חברים חדשים, שיפור היכולת למצוא עבודה משתלמת, בניית קשרים עסקיים, היכולת לשכוח מהצרות האישיות והפחתת תחושת הבדידות.

76 סמית ושרביט. (2001). סקר בנושא התנדבות למשמר האזרחי. המשרד לביטחון הפנים.

וולף (Wolf, 2013) ערך מחקר גישוש מסוג סקר עמדות על מנת לקבל תמונת מצב על מתנדבים בארגוני משטרה בארה"ב (Sheriff's offices) ובין הממצאים עליהם הוא מדווח מפורטים גם המניעים להתנדבות – מכלל 1,525 המשתתפים, 73% השיבו כי ברצונם לתרום לקהילה שלהם, 69% ציינו שזו דרכם להתפתח באופן אישי, 65% מצאו עניין במשטרה ובאכיפת החוק באופן כללי ו-62% מסרו, כי מומחיותם וניסיונם האישי יכולים להגביר את יכולות המשטרה.

גם מילי (Millie, 2018) מתייחס במחקרו למניעי ההתנדבות למשטרה בבריטניה, אם כי ברמת פירוט נמוכה יותר. עם זאת, הוא מציין מניע בעל משמעות – מתנדבים צעירים שסיימו את לימודיהם רואים בהתנדבות ניסיון רב-עָרָך היכול לתרום לשיפור סיכוייהם להתגייס למשטרה.

הכשרה

השונות הרבה בין ארגוני המשטרה בארה"ב משמעה, בין היתר, כי גם הכשרתם של מתנדבים אינה אחידה. בחלק ממדינות ארה"ב נעשית הכשרה חוץ-משטרתית במוסדות לימוד ובחלקן, במשטרה. בבריטניה, לעומת זאת, השוטרים המיוחדים מוכשרים על פי פרוטוקול אחיד (IL4SC – Initial Learning for Special Constables) בסופי שבוע ובערבים, כאשר בסיומה הם מקבלים הסמכה כשוטרים רגילים ומתחילים תקופת סטאז' בה הם מתלווים לסיורים. תכנית זו כוללת חוק פלילי, זכויות אדם בחקיקה, מודלים לקבלת החלטות, שימוש בצידוד משטרתית, נהלי מעצר, חיפושים, בטיחות ועזרה ראשונה (Dobrin et. al., 2019).

משטרת לינקולנשייר בבריטניה יזמה בשנת 2014 פרויקט של גיוס מתנדבים המסייעים לשוטרים קהילתיים (VPCSO – Volunteer Police Community Support Officers). סוג זה של התנדבות לא נכלל בהגדרה כ"שוטרים מיוחדים" ולכן לא היה ניתן על פי החוק הקיים לציידם בסמכויות שוטר. במחקר גישוש שערכו סטרדוויק ועמיתיה (Strudwick, Jameson & Rowe, 2017), על בסיס סקר עמדות, נבדקה האפקטיביות של מתנדבים אלה, שפעלו אמנם במדים, אך ללא סמכויות שיטור. הכשרתם של מתנדבים אלה כללה שלושה שלבים ונמשכה, סה"כ, 26 ימים. בסיומו של כל שלב באימונים התקיימה תקופת חונכות בשטח של שלושה שבועות. אחד הנושאים החשובים שנלמדו בתכנית היה פעילות על פי רשימת תיוג באירוע משטרתית, מתוך כוונה להכשיר את המתנדבים לעבודה ללא ליווי שוטרים. למרות שמתנדבים אלה לא היו אמורים לקבל סמכויות משטרה, נושא זה נכלל בתוכנית ההדרכה. מטרת המחקר היתה לבחון את המידה בה תרמו מתנדבים אלה לקשר עם המשטרה ועד כמה סיפקו את דרישות הציבור לנוכחות ולבולטות. המסקנה העיקרית ממחקר זה היתה כי המיזם היה מוצלח, אולם שאלת היעדר הסמכויות פגמה ביכולת המתנדבים למלא את תפקידם באפקטיביות רבה יותר⁷⁷.

בקליפורניה קיימת הבחנה בין רמות שונות של מתנדבים: מתנדבים ברמה ראשונה

77 בחוק האנגלי יש אמנם סוגים של מתנדבי משטרה בעלי סמכויות שיטור, אולם במקרה זה מדובר על סוג מתנדבים חדשים למשטרה המחייב תיקון בחוק על מנת להעניק סמכויות.

נהנים מהכשרה ומסמכויות כשל שוטר בשכר. מתנדבים ברמה השנייה מקבלים הכשרה מועטה יותר וגם סמכויותיהם מוגבלות. ברמה השלישית נמצאים המתנדבים שאמנם לובשים מדים אך לא זוכים כלל להכשרה ואין בידיהם סמכויות שוטר כלל.

בישראל ערך מבקר המדינה ביקורת מקיפה על בניין מערך המתנדבים והפעלתו (דוח מבקר המדינה 66ג, לשנת 2015). חלק חשוב בממצאי הדוח עסק בהכשרת המתנדבים ומהם עולה: הכשרת מתנדבים לעיתים קצרה מידי וכמעט ונעדרת תרגול מעשי; הכשרתם של מתנדבים במסלול אבטחה לוקה בהיעדר חניכה; כן נמצאו ליקויים משמעותיים בהיעדר הדרכה תוך-תפקידית.

קונפליקטים בין מתנדבים לבין המשטרה

הדעת נותנת, כי תרומתם של מתנדבים למשטרה תתקבל בברכה בקרב עמיתיהם במשטרה. במחקרים שונים מצטיירת תמונה שונה במקצת, על אף שתרומתם מתקבלת בברכה.

מתנדבים מתוארים לעיתים כמתחזים, או כמי שמהווים איום לביטחון התעסוקתי של השוטרים.

באלוק (Bullock, 2017) מציינת, כי במשטרה הבריטית, כמו בכל משפחה, היחסים אינם תמיד הרמוניים ולעיתים נחווים רגשות של קנאה, תחרות, היעדר כבוד הדדי והיעדר תחושת שותפות בהשגת המטרות. בהולנד חשים המתנדבים כי התנדבותם מוערכת על ידי השוטרים, למעט קומץ תלונות על היעדר כבוד כלפיהם (Van Steden & Mehlbaum, 2019). לדברי מילי (Millie, 2016), הניסיון הכללי של המתנדבים למשטרה הוא חיובי ורובם חשים נחוצים ומוערכים. עם זאת, חלק מהם חש שזמנם לא מנוצל מספיק וכי מידע נחוץ לא סופק להם.

סאור, גורן ורפפורט (2004) ערכו סקר פנימי במשטרת ישראל והן מצביעות על תחושת אמביוולנטיות של שוטרים כלפי מתנדבים בהערכת תרומתם ומקצועיותם. יש שוטרים הטוענים כי אינם יכולים להוציא מהמערכת מתנדבים לא מתאימים, כי אין באפשרותם לספק למתנדבים הכשרה נאותה וכי לעיתים, השימוש במתנדבים נוח למערכת מאחר ומונע את הצורך לגייס שוטרים מקצועיים. גם מצד המתנדבים מגיעות טענות, ובהן הטענה שאינם מופעלים די הצורך.

מתודולוגיה

אוכלוסיית המחקר: אוכלוסיית המחקר הינה מתנדבי היח"מ והאבטחה בתחנות המשטרה ובאגף התנועה. כיום, מתנדבי היח"מ כוללים 16,157 מתנדבים ומתנדבי האבטחה כוללים 4,889 מתנדבים.

תוך כדי ביצוע המחקר השאיפה הייתה לעשות ניסיון ראשון מסוגו, ככל שיתאפשר, לקבוע את תקינת המתנדבים הנדרשת לפעילות המשטרה ולאמוד את האפקטיביות שלהם בבחינת משתנים כגון, הפחתת הפשיעה. הנתונים באשר למערך המתנדבים

ופעילותו חסרים, חלקם חבויים, או שמצויים במערכות משטרתיות שונות שלא 'מדברות' זו עם זו. בשל קושי משמעותי בבניית מסד נתונים גדול ההכרחי להסקת מסקנות מבוססות ממצאים, החלק **הכמותי** במחקר הגיע ל"מבוי סתום".

סוג המחקר: מחקר מעורב (Mix Methods) – איכותני וכמותי.

המחקר האיכותני נערך על ידי ממד"ה (מחלקת מדעי ההתנהגות) באמצעות 6 קבוצות מיקוד. הקבוצות כללו שוטרים, מתנדבים ואנשי סגל במערך, מתחנות שונות (שנדגמו אקראית תוך שמירה על ייצוג הולם של מגדר ומחוז). כל קבוצה ארכה כשלוש שעות. לכל קבוצה הותאמו נושאים שונים שנבחנו, ובניהם, אמון השוטר/המפקד ביכולת המתנדב לתפקד ברמה המקצועית הנדרשת, תרומת המתנדב לפעילות משטרתית, הערכת הכישורים והיכולת המקצועית של המתנדב, מחויבות המתנדב למשימה ולארגון, זמינות המתנדב, פערים בין התורה לבין ההתנהלות בשטח, הפעלה אפקטיבית של סגל מערך המתנדבים: מבנה, פריסה וכד'.

המחקר הכמותי הורכב משני סקרים:

1. סקר עמדות הציבור כלפי ההתנדבות במשטרה

מטרת הסקר היתה לבחון את עמדות הציבור באשר לפעילות מתנדבי משטרת ישראל.

הסקר בוצע במתווה טלפונית ע"י חברת הסקרים MIS⁷⁸, בקרב מדגם אקראי מייצג של כ-1,000 נדגמים (אזרחי ישראל בגירים), ונועד, בעיקרו, לבחון את עמדותיהם כלפי הפעלת המתנדבים במשטרת ישראל באופן עקרוני ותפיסתי.

טווח השגיאה הסטטיסטית המרבית בסקר הטלפונית ברמת המובהקות הסטטיסטית של 95% הוא $\pm 3.1\%$. על מרבית שאלות הסקר המשיב מדגם את עמדותיו על בסיס סולם מ-1 ועד 10, כאשר 10 מציין "במידה רבה מאוד" ו-1 מציין "כלל לא".

2. סקר שביעות רצון מאיכות השירות

מטרת הסקר היתה לבחון את טיב השירות שמקבל האזרח ממתנדבי משטרת ישראל.

הסקר בוצע במתווה הודעות טקסט שנשלחו לאזרחים שקיבלו שירות ממתנדבי משטרת ישראל או שבאירוע נכחו ופעלו מתנדבים לצד שוטרים. הסקר בוצע גם כן על ידי חברת הסקרים MIS. היקף הדגימה הנו 3,512 נדגמים – אזרחי ישראל בגירים. השאלות נמדדו בסולם של 1-5 כאשר 1 מציין "כלל לא" ו-5 מציין "במידה רבה מאוד". חשוב לציין כי אחוזי ההיענות היו נמוכים ובהמשך, עם פרוץ משבר הקורונה, העברת הסקר הופסקה. טווח השגיאה הסטטיסטית ברמת המובהקות הסטטיסטית של 95% הוא $\pm 1.7\%$.

78 חברת MIS מחקרים אסטרטגיים בע"מ, מספקת למו"י שירותי סקרים כוזכת המכרז מתחילת 2019 ואילך.

ממצאים מרכזיים

מקבוצות המיקוד שנערכו עולים מספר ממצאים מרכזיים בנוגע לעבודת המתנדבים במשטרה.

עמדות המתנדבים

תפיסות ועמדות חיוביות שהוצגו על ידי מתנדבים:

א. מוטיבציה, חיבור והזדהות עם המשימה והתפקיד

כלל, מתנדבי הסיור הרגלי והתנועה בחתך התחנתי ומתנדבי האת"ן (אגף התנועה) הביעו שביעות רצון גבוהה מההתנדבות. המשתתפים הדגישו את תחושת השליחות והמשמעות שהם חשים בהיותם מתנדבים נגשים וזמינים לאזרח. כולם מאמינים בתפקיד ורואים עצמם כשגרירים בעלי השפעה ממשית על השטח, התורמים לחיזוק הקשר בין המשטרה לבין האזרח ולהעצמת התדמית החיובית של המשטרה.

לדוגמא: "זה עניין של שליחות ורצון לתת מענה לאזרח. מצילים חיים"; "שירות אחר לציבור ולקהילה, אנחנו חדורי מטרה וההתנדבות מעניינת אותנו מאוד".

ב. תחושת לגיטימיות מצד המשטרה

כלל המתנדבים ציינו, כי הם מרגישים את הנחיצות של המתנדבים במשטרה ואת הלגיטימיות שהם מקבלים מצד השוטרים והארגון - "השוטרים אוהבים אותנו ומוקירים אותנו".

גיבוי ומענה מקצועי מספק מצד הפיקוד

כלל המתנדבים היו תמימי דעים והדגישו לחיוב את היחס החיובי והגיבוי שהם מקבלים מהפיקוד הישיר שלהם (מב"סים וסגל מתנדבים), כמו גם מהפיקוד בשטח (קצין יחידה ו/או ראש משמרת), כאשר יש שאלות מקצועיות.

תפיסות ועמדות שליליות שהוצגו על ידי המתנדבים:

א. פערם וחוסר אחידות באמצעים (ציוד, מדים, כלי ניוד).

ב. מחסור במערכת מקצועית תומכת (רופא מחוזי/ קב"ט) וקשיים מערכתיים רבים אשר מקשים על המתנדב להצטרף לשורות המשטרה או, לחילופין, לחזור לפעילות.

ג. חוסר אחידות באשר להפעלת מתנדבים ביחידות השונות.

ד. פער בהיכרות השוטרים את נהלי העבודה של הפעלת המתנדבים.

ה. תחושה כי לא מספיק סומכים על המתנדבים ולא תמיד מכירים בחשיבות המערך ותרומתו לתדמית המשטרה.

עמדות השוטרים

שתי האוכלוסיות הנחקרות - הן שוטרי הסיור והתנועה בחתך התחנתי והן שוטרי

האת"ן - הדגישו את הצורך במתנדבים ואת התרומה של המערך לארגון - "בלי מתנדבים השלוחה קורסת"; "אצלנו הם מטפלים באירועים ואין הבדל ביניהם לבין השוטרים", "לראש משמרת זה תענוג שיש מתנדבים".

בהיבט שימור אוכלוסיית המתנדבים - שתי האוכלוסיות הדגישו, כי חשוב מאוד לשמר את המתנדבים בארגון, להכשירם, למקצע אותם ולדאוג להם מבחינת הציוד והנראות. עם זאת, הרוב ציינו, כי לא כל אחד מתאים להיות מתנדב במשטרת ישראל. על כן, יש צורך במערכת מיון וגיוס קפדנית למתנדבים במשטרה. בנוסף עולה צורך להערכת המתנדבים תוך כדי שירותם ובמידה ויזוהו חוסר התאמה, יש לגרוע את המתנדבים מהמערכת.

השוטרים העלו קושי בתיאום ציפיות והסתגלות לסגנון עבודה חדש עם מתנדבים מתחלפים.

עמדות סגל המתנדבים

שתי האוכלוסיות הנחקרות שתפיסותיהן ועמדותיהן יוצגו בחלק זה הן קבוצת סגל המתנדבים - מפקדי בסיסים (מב"סים), רכזי מתנדבים וקבוצת קציני מתנדבים.

כלל המב"סים והרכזים שהשתתפו בקבוצה ציינו, כי הם חשים זיקה חזקה לתפקיד - מחוברים ואוהבים מאוד את העשייה והקשר עם המתנדבים.

הרוב הדגישו כי יש חשיבות רבה למערך ולכן יש צורך לטפח את המתנדבים - "מתנדב (הוא) שובר שוויון. בזכותו שוטר מקבל פגרה".

במקביל, הרוב העלו מספר עמדות ותפיסות דומות, פחות חיוביות, באשר לנושאים הבאים:

- הליך גיוס ארוך ומסורבל שמקשה מאוד על שימור המתנדב הפוטנציאלי.
- התחושה כי בשטח לא באמת מעוניינים לשלב את המתנדבים.
- התחושה כי הפיקוד במחוז לא מכיר מספיק את עולם התוכן של המתנדבים ולא מבין את חשיבותו של תפקיד המב"ס.
- קשיים אדמיניסטרטיביים ובירוקרטיים רבים.
- שונות בתפיסת התפקיד של המב"ס בקרב הפיקוד הבכיר.
- גם קציני המתנדבים ציינו, כי יש לטפח ולשמר את המתנדבים, לאפשר יותר עצמאות וגמישות למב"סים ואף לדאוג לתקני בכיר במערך, כסמל סטטוס לחשיבות ומיתוג.
- הכשרות ייעודיות לסגל - הקצינים ציינו כי מעולם לא קיבלו הכשרה ייעודית בנושא המתנדבים ואף לא התקיימו הדרכות לסגל המתנדבים. "אין יוקרה למערך. לא משנה מה יעשו, קצין המתנדבים הוא האחרון. מסתכלים על מערך המתנדבים כאח חורג לאק"מ. 90% מהעבודה לא עוסקת במתנדבים (הפגנות, הפרות סדר, מרתון)..." צריך להחזיר את היוקרה, שיהיה משרד בפני עצמו".

עמדות הציבור כלפי התנדבות במשטרה (ראה גרפים בנספח א')

שביעות רצון מתפקוד משטרת ישראל:

53% מהציבור שבעי רצון מתפקוד משטרת ישראל (ציון ממוצע 6.3).
שביעות הרצון גבוהה יותר בקרב יהודים (ממוצע 6.2) מאשר בקרב ערבים (ממוצע 5.7), וגבוהה יותר בקרב נשים (ממוצע 6.5), ביחס לגברים (ממוצע 6.0).
השוואת נתונים אלה לתוצאות "סקר עמדות הציבור" השנתי אותו עורכת משטרת ישראל מידי שנה (מאז 2016 ועד כה) מאושש מגמה זו באופן כללי⁷⁹.

תפיסת תרומת המתנדבים:

שליש מקרב אזרחים שקיבלו שירות ממתנדב במשטרה תופסים את שילוב המתנדבים במשטרה כתורם במידה רבה מאוד (ציון ממוצע 3.5) וכתורם לחיבור המשטרה לקהילה (ציון ממוצע 3.4).

פעילות המתנדבים נתפסת כתורמת במידה דומה בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית.

מודעות לנוכחות מתנדבים:

19% מקרב אזרחים שנכחו במפגש עם מתנדב במשטרה מודעים לכך, בעוד הרוב המכריע, 81%, אינם מודעים לנוכחות המתנדב.

תדמית השוטרים והמתנדבים:

א. המשיבים תופסים את פעילות מתנדבי משטרת ישראל כמכבדת זכויות אזרח, יותר מאשר פעילותם של שוטרי משטרת ישראל. כך גם בהקשר להפעלת כוח סביר ומתן יחס שווה וללא אפליה.

המתנדבים והשוטרים נתפסים ברמה דומה מבחינת המקצועיות.

ב. תדמית השוטרים ותדמית המתנדבים חיובית יותר בקרב האוכלוסייה היהודית ביחס לחברה הערבית, בכל הפרמטרים שנבדקו.

עמדות כלפי המתנדבים:

א. עבודת המתנדבים במשטרה נתפסת באופן חיובי בקרב אחוז נכבד מהציבור (-68% (72%). אוכלוסייה זו תופסת את שילובם של המתנדבים בפעילות משטרת ישראל כתורם למשטרת ישראל, כמקדם את מטרותיה וכמחבר את המשטרה לקהילה.

ב. עם זאת, רק כשליש מהאוכלוסייה תופסים את המתנדבים כבעלי יכולת עבודה עצמאית, ללא ליווי איש משטרה.

ג. עבודת המתנדבים נתפסת באופן חיובי בהרבה בקרב האוכלוסייה היהודית ביחס לאוכלוסייה הערבית.

79. הדמיון בין השאלות במיקומן בשאלון, בניסוחן, בסקאלת התשובות וכו' נועד לקיים בסיס של השוואה וכן לאושש/ להזים מגמות כפי שעלו בסקר עמדות הציבור השנתי אותו עורכת מ"י בקרב כ-27,000 נדגמים, מידי שנה מאז שנת 2016.

שביעות רצון מתפקוד המשטרה ממקבלי שירות ממתנדבים:

- א. 26% מקרב מקבלי שירות ממתנדב במשטרה דירגו את שביעות רצונם מתפקוד משטרת ישראל ברמה גבוהה מאוד (ציון 5 בסולם 5-1).
- ב. שביעות הרצון של מקבלי השירות ממתנדבי משטרת ישראל עומדת על ממוצע של 3.1 (על פני סקאלה של 5-1), והאמור דומה בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית.

שביעות רצון מאיכות השירות:

- א. כשליש מקרב האוכלוסייה שקיבלה שירות ממתנדב במשטרה הביעה שביעות רצון גבוהה מאיכות השירות (ציון ממוצע 3.2).
- ב. בין הפרמטרים שנבדקו, תדמית המתנדבים נתפסת ברמה גבוהה יותר, בהיבט ההתייחסות המכובדת לאזרח (ציון ממוצע 3.7) וברמה נמוכה יותר, מבחינת השקעת מירב המאמצים לעזור לאזרח.
- ג. העמדות כלפי שירות המתנדבים דומות בקרב האוכלוסייה היהודית והערבית.
- ד. נמצא כי כאשר יש שביעות רצון גבוהה מהפרמטרים התדמיתיים כך גם שביעות הרצון מאיכות שירות המתנדבים במשטרה היא גבוהה.

דיון

ההתנדבות בעולם המערבי נתפסת כחלק מרעיון לפיו אזרחים מגלים מעורבות ואכפתיות לחברתם, הבאה לידי ביטוי גם בהתנדבות למשטרה. במחקר הנוכחי השוטרים, המתנדבים והאזרחים תופסים את ההתנדבות במשטרה כבעלת תרומה משמעותית למשטרה וכהכרחית לחיבור ולחיזוק הקשר עם הקהילה.

למרות חשיבות התופעה, המחקר על אודותיה לוקה בחסר. שיטת המחקר המובילה בתחום זה מבוססת על סקרי עמדות וקבוצות מיקוד, מהם ניתן ללמוד לא מעט על הלכי רוח של מתנדבים ושוטרים ועל נקודות חוזקה וחולשה בהפעלת המתנדבים. עם זאת, לא נמצאו מחקרים המבוססים על שיטות מחקר מורכבות ועל ניסויים מבוקרים. איך נדע שהמתנדבים אכן תורמים לחיזוק קשרי הגומלין בין המשטרה לבין הציבור? ואם תורמים, האם אפשר לכמת תרומה זו? ואם כן, האם תרומה זו היא חיובית מבחינה כלכלית של יחסי עלות-תועלת? עד כמה תרומתם של המתנדבים מסייעת לפתרון בעיות המטרידות את האוכלוסייה ועד כמה הם תורמים להגברת פעולות השיטור? ולבסוף, האם פעילותם אכן מונעת עבירות?

במגבלות הנתונות, מחקר זה עשה שימוש בשיטות מחקר מקובלות בתחום והתבסס על סקרי עמדות וקבוצות מיקוד, מהם ניתן ללמוד לא מעט על הלכי רוח של מתנדבים, שוטרים ומפקדים, על תפיסות ועמדות הציבור כלפי המתנדב ועל נקודות החוזקה והחולשה בהפעלת מתנדבים. ממצאי המחקר מחזקים ממצאי מחקר קודמים בארץ ובעולם, לפיהם המתנדבים, השוטרים והאזרחים תופסים את ההתנדבות במשטרה כבעלת תרומה משמעותית למשטרה וכהכרחית לחיבור ולחיזוק הקשר עם הקהילה.

עֶרְךָ ההתנדבות נתפס כאחד הערכים הנאצלים בחברה. ואולם, עצם ההתנדבות, ואפילו במספרים גדולים כמו בישראל, אינה פוטרת מהצורך להעריך את תרומת ההתנדבות בכלים אובייקטיביים הניתנים למדידה.

הפעלת מתנדבים דורשת השקעה לא מבוטלת היכולה להיות מנוצלת למטרות אחרות אם יתברר כי ההתנדבות לא משיגה את המטרות שנקבעו לה. גישת "מדיניות מבוססת ממצאים" (Evidence Based Policy) הרווחת היום בארגוני שירות ציבורי מטילה חובה על מפקדי משטרה בכל הרמות לעשות שימוש באסטרטגיות מוכחות. האם התנדבות למשטרה הוכחה ככזו המשיגה את יעדי המשטרה? תחושות בטן ו"הוכחות" אנקדוטליות אינן עומדות בקריטריון של מחקר מדעי מבוסס. זאת ועוד, תרומת המתנדבים המוכחת במחקר אובייקטיבי משרתת את עיקרון הדיווחיות (Accountability) לפיו על ארגוני שירות ציבורי למסור לציבור דין וחשבון על השימוש בכספי משלם המיסים.

האם יש צורך להגביל את מספר המתנדבים למשטרה, או אולי יש לעודד התנדבות ולקבל את כל מי שעומד בקריטריונים להתנדבות?

הליך וממצאי המחקר מדגישים את הקושי לקביעת אפקטיביות של מתנדבים. יחידות נמדדות על פי כמות המתנדבים ולפי אחוז הפעלתם ולא בהכרח על פי התרומה שלהם לעבודת השיטור. יחד עם זאת, קיים שוני באופן הפעלת המתנדבים בין המחוזות והתחנות ולעיתים מועסקים המתנדבים במשימות מנהלתיות ולא בשיטור.

השוטרים והמפקדים במערך המתנדבים סבורים כי לרוב המתנדבים אינם מקצועיים דיים בעבודת השיטור ואף עלולים לפגוע בטיפול באירוע. עם זאת, כ-70% מהמשיבים בסקר בקרב אזרחים תופסים את עבודת המתנדבים כתורמת לעבודת המשטרה ולחיבור הקהילה עם המשטרה. בנוסף, 81% (בסקר מקבלי השירות ממתנדב) ציינו כי לא היו מודעים לנוכחותו של מתנדב באירוע והיו שבעי רצון במידה רבה מהשירות.

מהספרות עולה כי יש להיערך לאפשרות כי בעתיד, ערכה של ההתנדבות בחברה יעלה והדרישה להתנדב לשירות למען הקהילה יגבר עקב שינויים בשוק העבודה, המאפשרים יותר זמן פנוי ועקב ראיית ההתנדבות כאמצעי לביטוי אישי, תחביב ואף אמצעי לשיכון לחצים. ככל שהחברה תהיה יותר טכנולוגית כך יידרשו יותר מתנדבים בעלי מיומנויות טכנולוגיות להתמודדות עם בעיות חברתיות בהן מטפלת המשטרה.

בהינתן מציאות כזו, תצטרך המשטרה לפתח כלי סינון משוכללים יותר מהנוכחיים ולהציע תפקידי התנדבות חדשים (לא בהכרח המחייבים מגע ישיר עם הציבור, או שימוש בסמכויות שוטרי). המשטרה יכולה להציע תפקידים לבעלי מוגבלויות פיזיות, לגייס מתנדבים בעלי מיומנות נדרשת כמו מסייעים לקורבנות עבירה (מעין מקבלי פנים לציבור המסייעים ליומנאי) בתחנות משטרה, לעודד גיוס מתנדבים מקהילות מיעוטים החוות בעיות פשיעה ובעיות חברתיות ועוד. הרחבת קשת תפקידי המתנדבים עשויה לתרום לשיפור מעמדה של המשטרה בציבור ולסייע בפיתוח חברה שומרת חוק.

ומעבר לשאלות פרקטיות כמוזכרות לעיל, שתשובה עליהן היא מחויבת לטובת הפעלה אפקטיבית ומיטבית של המערך, ייאמר עוד – **הידע המחקרי המועט בתחום ההתנדבות למשטרה הוא בבחינת הזדמנות למשטרת ישראל להיות גורם מוביל**

בשיטור הבינלאומי. מספרם הגבוה מאוד של מתנדבים בישראל ביחס למדינות מערביות אחרות מְקַנָּה הזדמנות פז לביצוע מחקרים איכותיים ולהקנות למשטרת ישראל מעמד מוביל של יצרנית ידע גם בתחום זה בקרב האומות. לשם כך יש לפתח באופן נרחב את הקשר עם המוסדות האקדמיים העוסקים במחקר חברתי, לעודד שיטות מחקר המבוססות על ניסויים מבוקרים ואקראיים⁸⁰, לעודד קציני משטרה הלומדים לתארים מתקדמים לחקור תחום זה ובעיקר, להכיר בחשיבות האסטרטגית הראשונה במעלה שיש בתחום זה למשטרת ישראל.

המלצות

גיוס והערכה:

- יש לקבוע מסגרת זמן קבועה להליך הגיוס של המתנדבים ולבנות "תו תקן" לגיוס מבחינת כושר מבצעי ומקצועיות. בנוסף, יש לייצר כלי להערכת תפקוד המתנדב.
- המשטרה יכולה להציע תפקידים לבעלי מוגבלויות פיזיות, לגייס מתנדבים בעלי מיומנות נדרשת כמו מסייעים לקורבנות עבירה (מעין מקבלי פנים לציבור המסייעים ליומנאי) בתחנות משטרה, לעודד גיוס מתנדבים מקהילות מיעוטים החוות בעיות פשיעה ובעיות חברתיות ועוד. הרחבת קשת תפקידי המתנדבים עשויה לתרום לשיפור מעמדה של המשטרה בציבור ולסייע בפיתוח חברה שומרת חוק.

יצירת אחידות:

- מדים, ציוד ואמצעים – השלמת חוסרים, יצירת אחידות בין המתנדבים והשוטרים, דאגה להחלפת בלאי בזמן סביר.
- תפיסת הפעלה והטמעה – בניית תפיסת הפעלה אחידה להפעלת המתנדבים וחידוד הגדרות תפקיד של סגל המתנדבים. תפיסה זו יש להציג ולהטמיע ביחידות השטח בקרב השוטרים והמפקדים.
- בניית מערכת מחשוב – בניית מערכת מחשוב אשר מרכזת את כל נושא המתנדבים, הן בניהול כוח אדם (דוח תצהירי בריאות, אישורי כשירות, אישורי קב"ט, אישורי נשק וכו') והן בתשומות ותפוקות המתנדב וכך יתאפשר איסוף נתונים לצורך מחקר מקיף כפי שתוכנן ועבודה מכוונת שיטור מבוסס ממצאים.

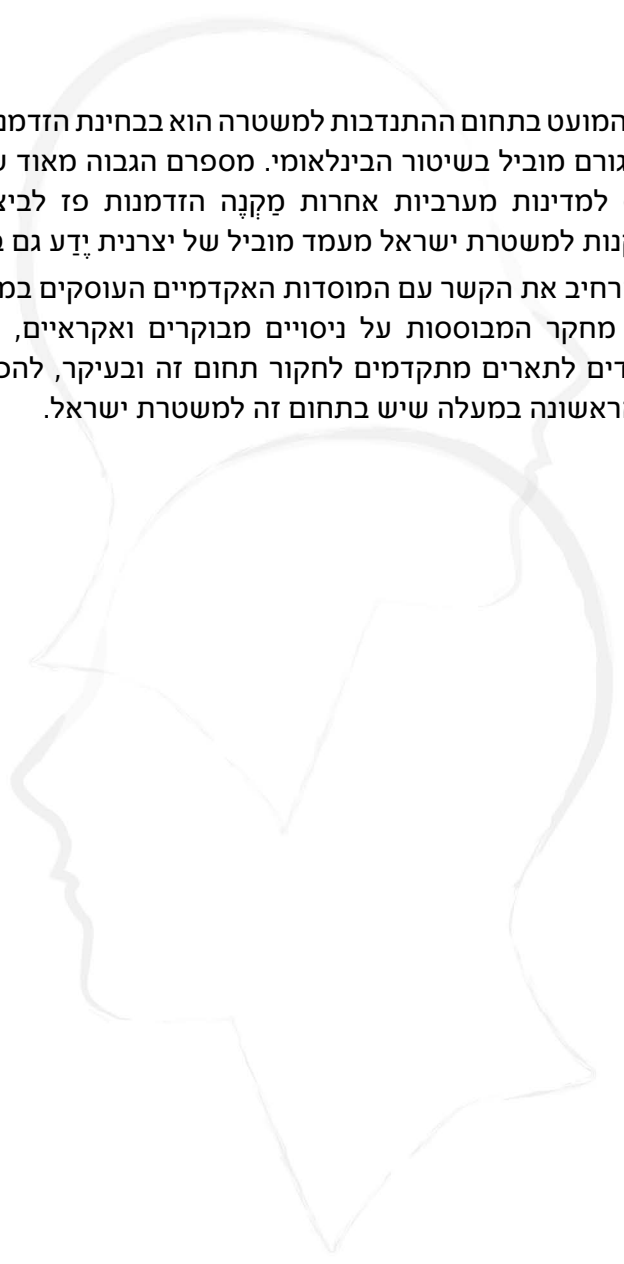
80 שיטת המחקר הנחשבת למתאימה ביותר לבחינת קשר סיבתי בין ההתערבות (טקטיקת השיטור המופעלת – במקרה זה הפעלת מתנדבים) ובין התוצאה (היעד הנדרש) היא ניסוי מבוקר אקראי. מדובר בשיטת מחקר מורכבת עם קבוצות ניסוי וקבוצת ביקורת המחייבת השקעת משאבי תקציב וזמן, אך הממצאים והמסקנות הנגזרות משיטת מחקר זו הם בעלי התוקף הגבוה ביותר. שיטת מחקר זו גם מאפשרת למדוד מניעת פשיעה (תחום הנחשב לבלתי מדיד).

הכשרות וליווי:

- בניית הכשרות ייעודיות למתנדבים שכוללות גם התנסות בשטח.
- היכרות עם נהלי העבודה והפעלת המתנדב לשוטרים שמפעילים מתנדבים.

פיתוח מחקרי:

- הידע המחקרי המועט בתחום ההתנדבות למשטרה הוא בבחינת הזדמנות למשטרת ישראל להיות גורם מוביל בשיטור הבינלאומי. מספרם הגבוה מאוד של מתנדבים בישראל ביחס למדינות מערביות אחרות מְקַנָּה הזדמנות פז לביצוע מחקרים איכותיים ולהקנות למשטרת ישראל מעמד מוביל של יצרנית ידע גם בתחום זה.
- לשם כך יש להרחיב את הקשר עם המוסדות האקדמיים העוסקים במחקר חברתי, לעודד שיטות מחקר המבוססות על ניסויים מבוקרים ואקראיים, לעודד קציני משטרה הלומדים לתארים מתקדמים לחקור תחום זה ובעיקר, להכיר בחשיבות האסטרטגית הראשונה במעלה שיש בתחום זה למשטרת ישראל.

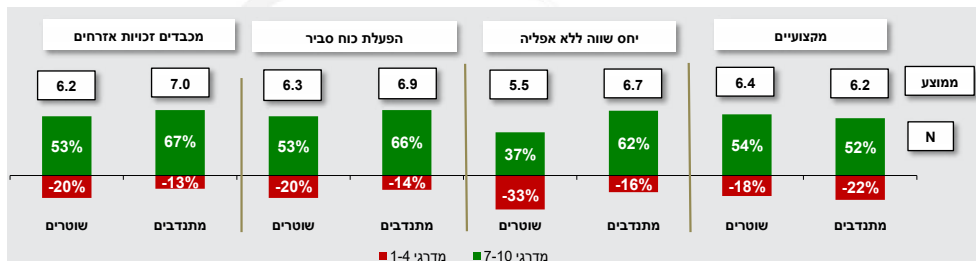


מקורות

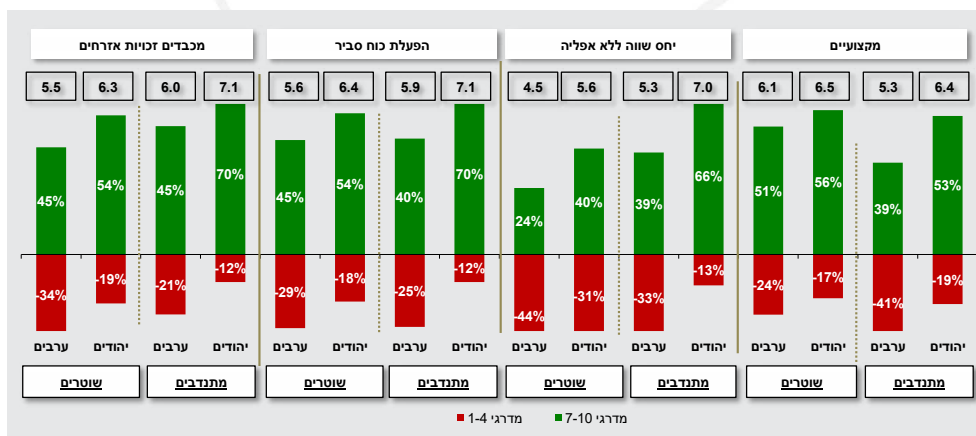
- מבקר המדינה. דוח שנתי 66 לשנת 2015 ולחשבונות שנת הכספים 2014. בניית מערך המתנדבים במשטרה והפעלתו. משטרת ישראל, אגף השיטור, חטיבת קהילה והתנדבות. (2019). מערך מתנדבי המשא"ז - מאי 2019.
- משטרת ישראל/אג"ם/מחלקת מתנדבים. (2016). תפיסת גיוס והפעלת מתנדבי המשא"ז במשטרת ישראל.
- סאור, א., גורן ט., ורפורט בן חמו ח. (2004). יחסי גומלין משטרה - מתנדבים. משטרת ישראל/אגף קהילה ומשמר אזרחי.
- סמית, ר., שרביט, ק. (2001). סקר בנושא התנדבות למשמר האזרחי. המשרד לביטחון הפנים.
- ראו אתר משטרת ישראל <https://www.police.gov.il/GraphSkifout.aspx?mid=67>. נדלה ב-21/8/2019.
- Crawford, A. & Lister, S. (2004). *The Extended Policing Family: Visible Patrols in Residential Areas*, York: Joseph Rowntree Foundation.
- Bartels, C.E. (2014). *Volunteer Police in the United States: Programs, Challenges, and Legal Aspects*. New York, Springer.
- Bullock, K. (2017). Shoring up the 'home guard'? Reflections on the development and deployment of police support volunteer programmes in England and Wales. *Policing and Society*, 27(4): 341-357
- Dobrin, A. (2016). Volunteer police: History, benefits, costs and current descriptions. *Security Journal*, 30 (3): 717-733.
- Dobrin, A. (2017). State-level estimates of the number of volunteer police in the United States. *International Journal of Police Science & Management*, 19(2): 81-88.
- Doyle, M., Frogner, L., Andershed, H., & Andershed, A.K. (2016). Feelings of Safety in The Presence of the Police, Security Guards, and Police Volunteers. *European Journal of Crime Policy Research*, 22:19-40.
- Gaston, K. & Alexander, J.A. (2001). Effective organization and management of public sector volunteer workers: police special constables. *International journal of public sector management*, 14 (1), 59-74.
- Malega, R., & Garner, J.H. (2019). Sworn Volunteers in American Policing, 1999 to 2013. *Police Quarterly*, 22(1): 56-81.
- Millie, A. (2016). *Volunteering within the Police: A report for Lancashire Constabulary*. Edge Hill University.
- Millie, A. (2018) 'The beliefs and values of police volunteers', in K. Bullock and A. Millie (eds.) *The Special Constabulary: Historical Context, International Comparisons and Contemporary Themes*, Abingdon: Routledge.
- Pepper, K.L., & Wolf, R. (2015). Volunteering to serve: An international comparison of volunteer police officers in a UK North East Police Force and a US Florida Sheriff's Office. *The Police Journal: Theory, Practice and Principles*. 88(3) 209-219.
- Strudwick, K., Jill, J., & Rowe, J. (2017). Developing Volunteers in Policing: Assessing the Potential Volunteer Police Community Police Officer. *Policing: A Journal of Policy and Practice*, 1 - 17.
- Van Steden, R., & Mehlbaum, S.M. (2019). Police volunteers in the Netherlands: a study on policy and practice, *Policing and Society*, 29:4, 420-433.
- Wolf, R. (2013). An exploratory study of the utilization of volunteer enforcement officers by law enforcement officers by American sheriffs. In 1st Annual International Conference on Forensic Sciences & Criminalistics Research (pp. 37-42). Singapore: Global Science and Technology Forum.
- Wolf, R. (2014). Auxiliary and reserve law enforcement has a voice in the NSA. *Deputy and Court Officer*, 1 (January), 69-70.

נספח א' – פירוט תוצאות סקר עמדות הציבור כלפי ההתנדבות

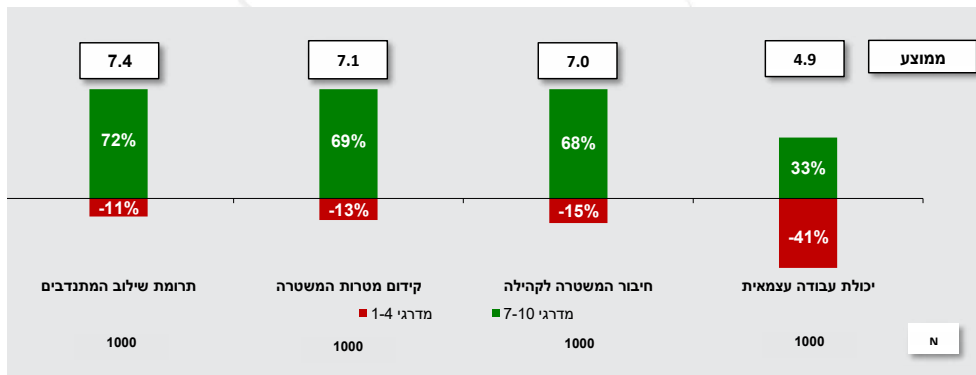
תדמית השוטרים והמתנדבים: "באיזו מידה לדעתך השוטרים במ"י והמתנדבים מכבדים זכויות/מפעילים כוח סביר/נותנים יחס שווה לכל האזרחים ללא אפליה/מקצועיים?"



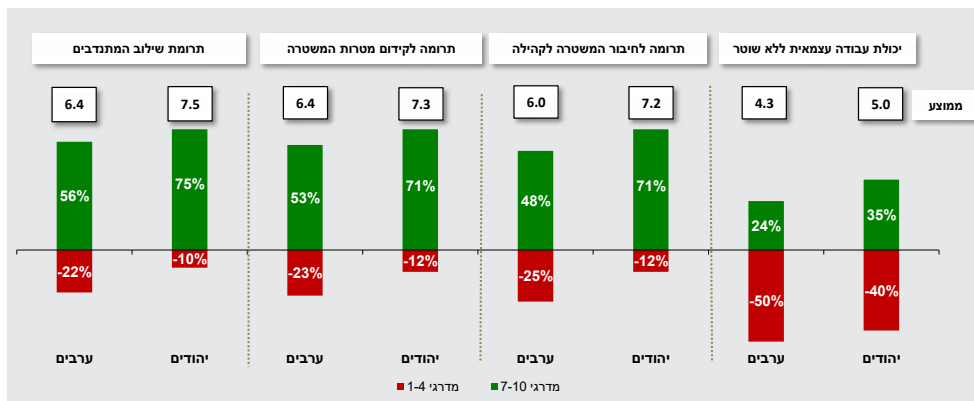
עמדות כלפי מתנדבים: פילוח מגזרי



עמדות כלפי המתנדבים: "עד כמה לדעתך תורם שילוב המתנדבים במ"י/באיזו מידה לדעתך מתנדבי מ"י תורמים לקידום מטרותיה של המשטרה/תורמים לחיבור המשטרה והקהילה/יכולים לעבוד באופן עצמאי ללא שוטרים בצוות?"

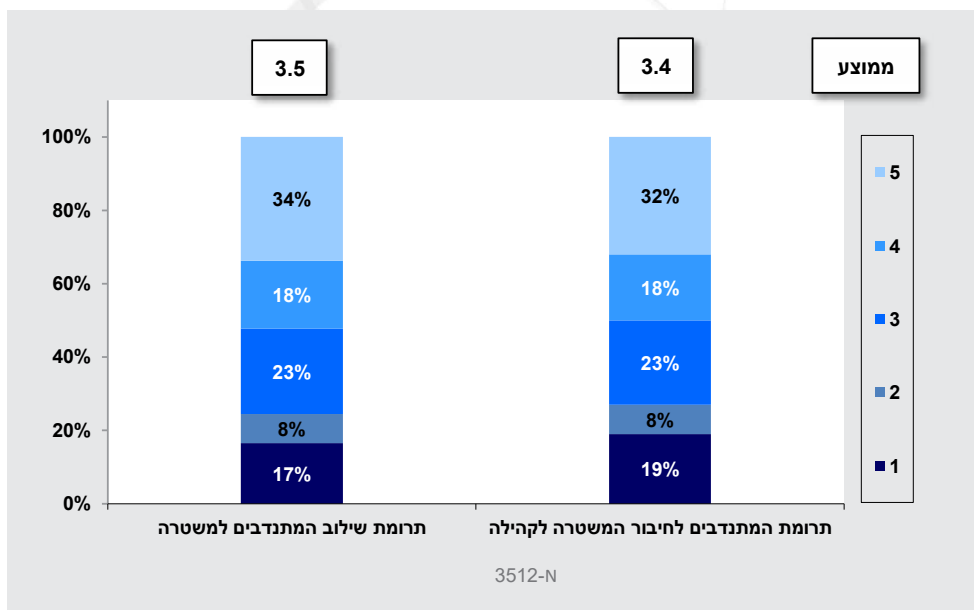


עמדות כלפי מתנדבים: פילוח מגזרי



תרומת המתנדבים (בקרב מקבלי שרות):

"עד כמה לדעתך תורם שילוב המתנדבים במשטרת ישראל?/ לפי דעתך, באיזו מידה נוכחות המתנדבים תורמת לחיבור המשטרה עם הקהילה?" (סולם 1-5)



מערכות מדידת ביצועים במשטרה

ד"ר יקטרינה יז'מסקי¹

משטרת ישראל משתמשת במערכות למדידת ביצועים מזה כשני עשורים: הקומפסטט² (1999–2005), המנה"ל³ (2006–2011), המפנה (2015–2012) והאמו"ן⁴ (משנת 2016 עד היום). במאמר הנוכחי מוסברים יסודות בנושא פיתוח מערכת מדידת ביצועים בארגון נותן שירות, במגזר הציבורי בכלל ובמשטרת ישראל בפרט. בכל פרק מובאות דוגמאות ממשטרת ישראל לצד דוגמאות ממשטרות בעולם, המוצגות בספרות האקדמית והמקצועית. בסיכומי הפרקים מוצגות תובנות והצלחות שמומלץ לשמר, בעיות שרצוי למנוע מבעוד מועד ורעיונות שכדאי להמליץ למקבלי ההחלטות לאמץ בשנים הבאות.

1. מבוא

לקראת פיתוח או שינוי מערכת מדידת ביצועים ארגונית יש צורך לבחון את תמונת המצב הנוכחית בפרספקטיבה רב שנתית של שינויים באסטרטגיה הארגונית במשטרת ישראל כפי שבאו לידי ביטוי במערכות מדידת הביצועים⁵.

טרם הנעת תהליך פיתוח של מערכת מדידה חדשה יש לענות על השאלות הבאות: מה רצוי לשפר במערכת הנוכחית; מדוע יש צורך לשפר; מהי ההשקעה הנדרשת בשרדוג המערכת הקיימת או בפיתוח מערכת החדשה, תוך בחינת המשאבים הנדרשים: הכלכליים, הטכנולוגיים והארגוניים; מהו האופק ואופי השימוש הצפוי במערכת; מהי תרומתה הצפויה לארגון והאם ההשקעה בפיתוח הינה הכרחית ומשתלמת.

בתנאי שהבדיקה המקדימה מצדיקה את תהליך הפיתוח, נדרשת עבודת תכנון מעמיקה בהמשך. על פי המלצת חוקרים מהבנק העולמי (Kusek and Rist, 2004), ניתן לחלק את תהליך העבודה לעשרה שלבים המתוארים בתרשים 1 להלן.

תרשים 1: עשרה שלבים לעיצוב, בנייה והפעלה של מערכת מדידה, בקרה והערכה

ארגונית⁶



1 יועצת לחקר ביצועים, מדור מחקר ומדיניות, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון (אג"ת), משטרת ישראל. PhD, בית הספר למנהל עסקים, האוניברסיטה העברית בירושלים.

2 CompStat (computer statistics or comparative statistics)

3 מדידה ניהול והערכה למפקד (מנה"ל)

4 אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי (אמו"ן)

5 Police performance measurement systems

6 Measuring, monitoring and evaluation system

למרות ניסיון של שני עשורים במדידת ביצועים שוטפת במשטרת ישראל, עדיין יש צורך להתייחס מחדש לכל אחד מהשלבים בשרשרת בתרשים 1 לעיל, שכן כל שלב הינו תנאי מקדים לשלב שאחריו, הנדרש להצלחת התוכנית הכוללת הנוכחית. בפרק הבא מוגדרים מושגי יסוד מתחומי ניהול וחקר ביצועים, על פי סדר הופעתם בתהליך העיצוב, הבנייה וההפעלה של מערכת מדידה, בקרה והערכה ארגונית, המוצג בתרשים 1. לכל שלב בתרשים 1 מוקדש תת פרק. בנוסף, מובאות דוגמאות (סוגיות פרקטיות) מתחום המדידה במשטרה. על בסיס הסוגיות המתוארות במאמר הנוכחי, מוצגות הצעות לשיפור, הנתמכות על ידי הספרות המקצועית.

2. מתודולוגיה

2.1 בחינת היערכות והיתכנות

השלב הראשון בתהליך מדידת ביצועים בארגונים נותני שירות הינו בדיקת היערכות והיתכנות⁷: בחינת רמת המוכנות הארגונית לבצע תהליך מדידה והערכה. בשלב זה נדרש קיום של התנאים הבאים: בסיסי נתונים מתוקפים ומהימנים, תהליכי מדידה שיטתיים וסדורים, זמינות טכנולוגיה התומכת באיסוף, בעיבוד ובהצגת נתונים, תרבות ארגונית פתוחה ללמידה וקבלת החלטות על בסיס נתונים (מעוז ואחרים, 2015).

סוגיה 1: בחינת מוכנות ארגונית ללמידה וקבלת החלטות על בסיס נתונים

עם כניסתו לתפקיד בדצמבר 2015, המפקח הכללי של משטרת ישראל דאז, רב-ניצב רוני אלשיך הציג תכנית אסטרטגית רחבה המכוונת לטיפול בבעיות המטרידות את הציבור. שיטור מבוסס נתונים⁸, קרי שיטור מבוסס ממצאים של מחקרים אמפיריים מדעיים, היה במרכז של תוכנית האמו"ן. התוכנית כללה שימוש בפרקטיקות שיטור שתוקפו במחקרים בתחום הקרימינולוגיה בעולם: שיטור מכוון פתרון בעיות⁹, מניעה מצבית, שיטור ממוקד מקום ושיטור ממוקד קהילה (אלשיך, 2020), (Weisburd et al., 2020).

על פי השקפת עולמו של המפכ"ל פותחה והוטמעה תוך חודשים ספורים בתחילת 2016 מערכת המדידה אמו"ן המזוהה עם תוכנית אמו"ן. מערכת אמו"ן נבנתה כ- "כלי עבודה יישומי בידי המפקדים בכל הרמות. ממגוון יכולות המערכת נציין כי היא מספקת תמונת מצב עדכנית, דינאמית ושוטפת, המשקפת את ביצועיה של כל אחת מיחידות המשטרה, כולל סטאטוס התקדמות שלה לעומת יעדיה. בבסיסה מערכת גיאוגרפית מתקדמת, והיא מנטרת את עולמות השיטור כולם - פשיעה, סוחר ומוקדים, תנועה ועמדות הציבור. כמו כן, על בסיסה של המערכת פותחו פלטפורמות מחקריות אשר מספקות בזמן אמת מידע על כדאיות השימוש בטקטיקות שיטור בהתאם לסוג הבעיה ולאופי התחנה" (קייסי, 2018).

7 Readiness and feasibility

8 Evidence-based policing

9 Problem oriented policing (POP), Situational prevention techniques, Hot spots policing, Community oriented policing

"מערכת האמו"ן כמערכת מדידה נתפסת על ידי מפקדים כ'שובר שוויון' בכל התחומים מבחינת יכולתם להבין את המציאות ולהיערך אליה. חלק מהחשיבות של המערכת היא בנגישות שלה לדרגי ביניים, שעושים בה שימוש תדיר ודרכה נכנסים למעגל האחריות הפיקודית על ביצועים. 'רוח המפקד' מקבלת בצורת עבודה זו ביטוי מוחשי של פיקוח ומעקב רציפים על ביצוע התוכנית". (חסיסי ואחרים, 2020).

בנובמבר 2017 נערך סקר בקרב מפקדי שטח במשטרת ישראל. הסקר גילה הערכה רבה של "שיטור מבוסס-ראיות" על ידי הפיקוד הבכיר, אך למרות שהקצינים בשטח תומכים באופן עקרוני ברעיון, הם **מאמינים כי החלטות מקצועיות צריכות להתבסס בראש ובראשונה על ניסיון ולא על מחקר** (יונתן זמיר ואחרים, 2020), (Jonathan-Zamir et al., 2019). החוקרים הופתעו מתוצאות הסקר, כי על פי השערתם מערכת האמו"ן השפיעה על קבלת ההחלטות היומיומיות של מפקדי התחנות, ומהווה דוגמא ליישום גישת "שיטור מבוסס-ראיות" בקרב המפקדים שנשאלו בסקר (Weisburd et al., 2020).

כפי שמתואר בסוגיה 1 לעיל, ייתכן שמערכת המדידה אמו"ן נתפסה בזמן הסקר על ידי המפקדים כאמצעי לניטור, תחקור הנתונים והערכת הביצועים – סוג של כלי עזר תומך החלטה, אך לא ככלי מדעי בעל השפעה מכריעה על קבלת החלטות.

פתרונות:

1. **מערכת מדידה פנים ארגונית** היא סוג של כלי בינה עסקית¹⁰, אמצעי לקידום שיפור הביצועים, **כלי התומך בקבלת החלטות של המשתמשים על בסיס נתונים, קרי עובדות מתועדות**. מומלץ להגדיר כבר בשלב ההיערכות מי הם המשתמשים במערכת¹¹ ומהן ההחלטות שניתן לקבל בעזרתה. האם אלו החלטות אסטרטגיות המיועדות לחיזוק האכיפה והמניעה בתחום מסוים או החלטות טקטיות לגבי פריסת כוחות המשטרה בשטח בזמן אמת (ההבדלים וההשלכות באפיון המערכת יפורטו בהמשך המאמר). כדאי להתחיל להשקיע מאמץ הסברתי פנים ארגוני כבר בשלב ההיערכות, **לתאם בין הציפיות של הפיקוד הבכיר לפיקוד הזוטור וליצור שפה משותפת בכלל הארגון**, בין כל המשתמשים הפוטנציאליים במערכת.
2. "הטמעת תהליכי מדידה והערכה אינם עוד אירוע טכני בחייו של ארגון. מדובר בשינוי מערכתי ותרבותי שיש לו השפעה על דרך ההתנהלות של יחידות ויחידים. הטמעת התהליך מחייבת ניהול השינוי, בניית יכולות טכנולוגיות מותאמות, התאמת תהליכי עבודה והטמעה תרבותית" (מעוז ואחרים, 2015). כדאי לערב בתהליך הפיתוח את היועצים הארגוניים מ-"אפיון הדרישות של הלקוח", למשל, ליצור קבוצות מיקוד של מפקדים במטה ובשטח, המייצגים מגוון תפקידים ויחידות ארגוניות הנחקרות במערכת – **מושאי הבקרה**.
3. "במלכ"רים, תהליך של תכנון וניסוי מערכת מדידת תוצאות עשוי להימשך כשנתיים-שלוש. במגזר הציבורי, במיוחד אם מעורבות בו רמות ממשל שונות, התהליך אף

10 Business Intelligence (BI)

11 המפכ"ל, הפיקוד הבכיר, מפקדי התחנות ועוד

עשוי להימשך יותר זמן" (אלסטר ואחרים, 2010). סביר להניח שתקופת הזמן מהשלב הראשון (הכרזה על המדיניות החדשה ובחינת ההיערכות לקראת הקמת המערכת החדשה) לשלב השימוש השוטף בתוצריה (שלב 9 בשרשרת הפעולות המתוארת בתרשים 1 לעיל) נמשכת מעל שנה וחצי בארגון גדול והיררכי כמו משטרת ישראל ולכן **אין לצפות להשפעה משמעותית רחבה על ביצועי היחידות הנמדדות כבר בשנת הפיתוח של המערכת.**

בקבוצות המיקוד שהתכנסו בשנים 2013-2014 עלתה דרישה למדיניות ולמערכת מדידה יציבה לאורך שנים, שלא יושפעו מחילופי פיקוד, שכן להבנת המערכת, ליישום העבודה ולקבלת התוצאות הרצויות נדרש זמן לא מבוטל – **"צריכה להיות מדיניות קבועה ותוכנית רב-שנתית שלא ישתנו כל שלוש שנים.** נדרש זמן להתרגל למערכת ולעכל אותה ואז משנים אותה" (גוטפריד-עוז, 2015).

4. לעיתים מומלץ **יישום מדורג של השיטות החדשות המותאמות לארגון הספציפי**, דוגמת פיילוט מבוסס מידע מחקרי עולמי כשלב מקדים לאימוץ רחב היקף במשטרת ישראל. השתתפות פעילה בפיילוט יוצרת ניסיון פרקטי בקרב השוטרים, לכן מגבירה את הסיכוי לזכות בתמיכה רחבה של העמיתים בשיטות העבודה החדשות (Tiwana et al., 2015), דוגמת הפיילוט של שימוש במצלמות גוף על ידי שוטרים (הולנברג, 2018).

סוגיה 2: בחינת זמינות טכנולוגיה התומכת איסוף, עיבוד והצגת נתונים

שני גופים השתתפו בתהליך הפיתוח והתחזוקה של מערכת האמו"ן¹²: החטיבה לפיתוח מערכות מידע באגף הטכנולוגיה והתקשוב (אטו"ב) – מנהל טכנולוגיות (מנ"ט) עד שנת 2018, ומחלקת אסטרטגיה באגף התכנון והארגון (אג"ת). אטו"ב הוא הגוף האחראי על פיתוח ותחזוקה של עשרות מערכות מידע, מערכות תקשורת ומחשוב ומערכות אבטחת מידע במשטרת ישראל. נושאי חומרה ותוכנה, תכנון ותחזוקה של המערכת ובסיסי הנתונים התפעוליים הם בתחום האחריות של אטו"ב. בחירת המדדים, קביעת יעדי ביצוע, מענה ליחידות הנמדדות ודיווח למקבלי ההחלטות הם בתחום האחריות של אג"ת. בזכות חלוקת אחריות ברורה ועבודה מקצועית משותפת, קיימים במערכת בסיסי נתונים מתוקפים, תהליכי מדידה שיטתיים וסדורים. אולם, עדיין יש **מספר בעיות:**

1. תשתית חזקה בתחום הבינה העסקית במשטרת ישראל אפשרה פיתוח מהיר של מערכת האמו"ן. אולם, שדרוג היכולות האנליטיות, הרחבת עולמות התוכן של המערכת, שיפורטו בהמשך המסמך, הקדימו את שדרוג תשתיות התקשוב. כתוצאה מכך, שלב עיבוד והצגת הנתונים, לעיתים, כל כך איטי, שלא עומד בציפיות המשתמשים על פי הסטנדרטים המקובלים לשנת 2020.

12 מערכת מנה"ל פותחה בעזרת מיקור חוץ – חברת HiView (אבנרי, 2009)

2. העדר כתובות מדויקות של אירועים רבים במערכת, במיוחד במגזר הערבי והכפרי, אינו מאפשר ניתוח מרחבי מעמיק של הפשיעה בשטחים מסוימים. בעיית איכות הכתובות הוזכרה בהפקות הנתונים כמגבלה משמעותית המחייבת טיפול מערכתי (אילן, 2018).

בקרת איכות של בסיסי הנתונים התפעוליים ובקרה טכנית של ממשקי המערכת עדיין מתבצעות באופן לא שיטתי, כפי שהיה רצוי במערכת ארגונית מרכזית.

פתרונות:

1. למערכת המיועדת לקבלת החלטות טקטיות, החלטות שהן מהירות, תדירות ודורשות ניתוח מידע ברזולוציה גבוהה, נדרשים פתרונות טכנולוגיים חדישים והשקעה תקציבית.¹³ מהירות התחברות למערכת, מהירות שליפת הנתונים, מספר משתמשים מירבי המתחברים בו-זמנית הן דרישות בסיסיות במפרט הטכני, שיש לקבוע בשלב ההיערכות והתמחור.
2. פתרון משולב מהצד הטכנולוגי ומהצד ארגוני-ניהולי: לא מספיק להשקיע בתשתית המאפשרת ציון הקואורדינטות של אירוע על גבי מפה ממוחשבת וקליטתן האוטומטית במערכת. יש לתמרץ את השוטרים להשתמש ביכולות הטכנולוגיות שפותחו כדי לדייק את הכתובות במערכות.
3. השקעה בתהליך בקרה ממוחשב לחשיפת אנומליות (תוצאה של טעות הקלדה למשל) בשלב קליטת הנתונים על מנת למנוע התראות שגויות למקבלי ההחלטות. שיטות סטטיסטיות לבקרת איכות הנתונים ולניטור תופעות מוזכרות גם בפרק 2.7 בהמשך.

2.2 בחירת המטרות והמדדים בהתאם לשרשרת הערך

הגישה המערכתית, המאפשרת מיקוד המדידה ב-**"שרשרת הערך"** בתהליך השירות: תשומות, תהליכים (פעולות), תפוקות ותוצאות, הינה החלופה המומלצת למדידה והערכת ביצועים בניהול הון אנושי בשירות המדינה (מעוז ואחרים, 2015) ובפרט במשטרה (קדוש, 2015).

מאחורי החלוקה של המדדים לארבע הקבוצות לעיל עומד מודל לוגי סיבתי. לאחר בחירת המטרה יש להרכיב את שרשרת הערך שאמורה להביא להשגתה (תרשימים 2-3 בפרק 2.8). הגישה המערכתית מאפשרת ניתוח מעמיק לאורך כל המסלול לקראת שיפור הביצועים, בדיקות **אפקטיביות**¹⁴ (מידת השגת המטרות) ובדיקות **יעילות**¹⁵ (ניצול מועיל וחסכוני של המשאבים, מזעור המאמץ שמושקע להשגת המטרות או

13 מערכות המדידה היוו זרז ממשי לפיתוח וקידום מערכות המחשב ואימוץ טכנולוגיות חדשות במשטרת ישראל. להלן דוגמאות: בזמן של מערכת קומפסטט - פריסה של רשת טלי, מנה"ל - יצירת מפות גיאוגרפיות ואינטגרציה בין מערכות מידע, מפנה - פיתוח פנים משטרי במנ"ט על בסיס המערכות במצפן, כמו כן קישור ישיר לפרקליטות ועדכון יומי על הגשות כתבי אישום בעבירות חמורות.

14 Effectiveness

15 Efficiency

הפקת התועלת המרבית בהינתן המאמץ המושקע).
 תהליך המדידה כולל איסוף נתונים, כמותיים ואיכותניים¹⁶, לצד בניית המדדים.
המדדים המרכזיים¹⁷ נועדו להשוואת ביצועים בפועל לתקנים, סטנדרטים, נורמות או יעדים מוגדרים ומתוכננים (מעוז ואחרים, 2015). הרחבה בנושא הגדרת המדדים – בפרק 2.4.

להלן מספר הבהרות לגבי החלוקה לארבע קבוצות על פי שרשרת הערך:

מדדי התוצאה¹⁸ והתפוקה¹⁹

מהספרות עולה כי חשוב לשלב בין תפוקות לבין תוצאות במדדי ביצוע לפעילות המשטרתית (דוויס וגורן, 2012). פעילות המשטרה משפיעה ישירות על התפוקה ולכן היא נתונה לבקרה ישירה ומושפעת ישירות מהתמריצים הנוצרים באמצעות מנגנון המדידה והבקרה. דוגמא: מבצע אכיפה מביא לעלייה במספר הדוחות נגד עבירות תנועה חמורות, לכן מדד התפוקה הוא מספר דוחות התנועה בסל העבירות החמורות.

התוצאות מושפעות לא רק מפעילות משטרתית שכן גורמים רבים מעורבים בנושא המטופל: התנהגות הנהגים, איכות הכבישים, שילוט, תאורה, איכות כלי רכב ועוד, אך דווקא **מדדי התוצאה משקפים את מטרות העל שרוצים להשיג** (מעוז ואחרים, 2015), (אלשיך, 2020). במקרה הנדון מטרת העל היא הגברת הבטיחות בכבישים **ומדד התוצאה הנפוץ**: מספר הרוגים ונפגעים בתאונות הדרכים.

תפוקה יכולה להיות **רצויה שיש להגדילה**, כגון מספר ביקורי בית של מבודדי קורונה, או **בלתי רצויה שיש להקטינה**, כגון זמן תגובה לאירועי מוקד ומספר תלונות שהוגשו נגד שוטרים ונמצאו מוצדקות. בנוסף למדדי הכמות יש צורך במדדי **האיכות של התפוקה**, כי זמן התגובה בלבד אינו משקף במלואו את טיב השירות לאזרח (Maslov, 2015), (מילר-כהן, 2019).

להלן דוגמאות לתוצאות ישירות מהפעילות המשטרתית: ירידה באלימות (בהתנהגות האלימה, לאו דווקא במספר האירועים המדווחים למשטרה), ירידה בהחזקה ושימוש בנשק בלתי חוקי, ירידה בבריונות בכבישים, עלייה בתחושת הביטחון של אזרחים ועלייה באמון הציבור במשטרה. דוגמאות לתוצאות עקיפות הן עלייה באמון הציבור במערכת החוק והגברת המשילות.

להלן דוגמא למטרות העל שהציב מפכ"ל המשטרה רב-ניצב יוחנן דנינו בעת כניסתו לתפקיד בשנת 2011: "העלאת רמת הביטחון האישי של אזרחי המדינה, דבר שישפר את איכות החיים ויחזק את הצביון הדמוקרטי של מדינת ישראל". שיפור האפקטיביות של המשטרה ועליה באמון הציבור במשטרת ישראל הוגדרו כתוצאות הרצויות להשגה "בשנות המפנה" (דנינו, 2015).

מדדי התשומה

16 נתונים האיכותניים נוצרים על בסיס ראיונות, קבוצות מיקוד, הערכת "שופטים".

17 Key Performance Indicators (KPIs)

18 Outcome

19 Output

מדדי תשומה משקפים את הכמות, הזמינות והאיכות של המשאבים הנדרשים ביחידה להפקת התפוקות ולהשגת התוצאות הרצויות, בטווח הזמן המוגדר. ללא מדדי תשומה לא ניתן לקבוע האם הקצאת המשאבים והאמצעים ליחידות מספקת ומוצדקת.

בארגון נותן שירות, המשאב המשמעותי והיקר ביותר הוא ההון האנושי. אפיון ההון האנושי במשטרה מורכב מנתוני היקף כוח האדם (מצבת השוטרים), נתוני תמהיל כוח האדם (ייעודי/מנהלי), בחלוקה על פי דרגות ותפקידים, מגזר (סיוור/חקירות) ונתונים לגבי השכלה, הכשרות מקצועיות, כשירות מבצעית ועוד (יז'מסקי, 2020). מדדי תשומות המשקפים את ניידות כוחות המשטרה הם כלי רכב על פי סוגיהם. אמצעים טכנולוגיים, כמו מצלמות גוף ורחפנים, הם דוגמאות לתשומות שנוספו ליחידות משטרתיות בשנים האחרונות.

להלן דוגמאות ל**מדדי תשומה**: אחוז איוש התקנים, אחוז הסיירים המצוידים במצלמת גוף, מספר השוטרים דוברי שפות זרות (ערבית, אנגלית ועוד) ואחוז השוטרים המרוצים מתנאי השירות שלהם.

לעיתים, הצגת המשאבים כתשומות פיזיות בלבד אינה מספקת, כי ללא נתונים כספיים לא ניתן לבצע בדיקות כלכליות, הנדרשות אף הן מהסקטור הציבורי (דוויס וגורן, 2012), (ניסן ויז'מסקי, 2020). השקעה של כספי הציבור מוצדקת בתנאי שהיא מביאה לתועלת ציבורית מרבית. לא ניתן לבצע בדיקות עלות-תועלת בלי נתונים מוניטריים זמינים ברמת היחידה הנמדדת (דוגמת נתוני תקציב של תחנת המשטרה).

בבחירת המדדים חשוב להימנע מ"רישום כפול" של משתנים המתייחסים לאותה תופעה או לאותו משאב. אם כוללים גם את סך עלויות העבודה וגם את מספר המועסקים בו זמנית כמדדי תשומות, נושא כוח האדם מקבל משקל יתר בניתוח.

יש לציין שבמערכת האמו"ן יש התייחסות מילולית בלבד לשימוש במשאבים על ידי מושאי הבקרה (ניצול משאבים של התחנה, יצירת שותפות עם המחוז או עם השלטון המקומי). במערכת המידע "שיאון" מוצג מידע חלקי על משאבי התחנה במונחי כסף, לדוגמא, ניצול תקציב בחלוקה לסעיפים (דלק).

מדדי התהליך

בשלב תכנון של תהליך שיפור הביצועים בארגון חייבים לקבוע אילו צעדים נדרשים מכל יחידה נמדדת על מנת להגיע ליעדים הארגוניים. יש לבחור את המדדים שישפכו אור על **מהות הפעולות המתוכננות** (מדדי טיב, היקף ותדירות הפעולות), **ומדדים שיחשפו את מידת ההשפעה של הפעולות שנוקטו על ההתקדמות לקראת המטרות שהוצבו**.

המדדים התהליכיים מבוססים על פעילויות המרכיבות תוכניות עבודה ופרויקטים חד פעמיים או חוזרים על עצמם, אשר מהווים את המנגנון המרכזי החותר להשגת היעדים (מעוז ואחרים, 2015). עבור התהליכים הניתנים **לשחזור ויישום ביחידות נוספות** ההשקעה בבניית המדדים התהליכיים משתלמת יותר.

במערכת המדידה מפנה, מדדי תכנית מיל"ה²⁰ הם דוגמאות למדדי תהליך שיקום בני נוער בעלי רקע עברייני, הכוללים את מדדי איכות התכנית, מספר הנערים הנרשמים ומספר המפגשים שהתקיימו בהשתתפות השוטר המלווה. היחידות שנמדדו בנושא הן תחנות משטרה ויחידות מג"ב (רוטשילד, 2015).

במערכת האמון הופיעו לראשונה תוכניות עבודה ("תוכניות תקיפה"), בהן מופיעות אבני הדרך להשגת היעדים המוגזרים של התחנה. מערכת אמון "מספקת תמונת מצב עדכנית ושוטפת, המשקפת את ביצועיה של כל אחת מיחידות המשטרה, כולל סטאטוס ההתקדמות שלה אל מול יעדיה. במסגרת תכנית הפעולה של היחידות מקום של כבוד מוקצה גם לשימוש בטכניקות של מניעה מצבית, שאף הן, מצויות במעקב שוטף ונמדדות" (קייסי, 2019).

יש לציין שתוכנית התקיפה מורכבת מרשימה של המשימות המתוכננות, אולם המבנה המילולי והחופשי שלה אינו מאפשר ניתוח סטטיסטי משווה (סוגיה 6 להלן). מעקב שוטף אחרי מימוש תוכנית התקיפה בתחנות משמש את הפיקוד כלוח בקרה - זו דוגמא טובה לכלי ניטור ולא להערכה (הרחבה בפרק 2.7).

נתונים נוספים

קטגוריה נוספת של נתונים שיש להתחשב בהם, אם כי לא ניתן להשפיע עליהם באופן ישיר על ידי פעילות המשטרה, כוללת **מאפייני סביבה, סיכון ואוכלוסייה**. להלן דוגמאות של נתונים המחושבים ברמת אזור סטטיסטי, ישוב או תחנת משטרה:

- נתונים גאוגרפיים: שטח טריטוריאלי ומתוכו שטח בנוי (ויסבורד ואחרים, 2019).
- נתונים דמוגרפיים וחברתיים-כלכליים: מספר התושבים, מבנה הגילים באוכלוסייה, התפלגות לפי דת, דירוג חברתי-כלכלי על פי נתוני העבר ומדד אומן הצרכנים המציג מידת פסימיות או אופטימיות כלכלית לגבי עתיד המשק (יז'מסקי, 2018), שיעורי היוממות (אילן, 2020), שיעור המובטלים, הכנסה חציונית (חסיסי ואחרים, 2019), מספר אסירים משוחררים ואסירים בחופשה (גולדשלג ושבתאי, 2002), שיעור המתמכרים (לסמים, אלכוהול או הימורים), שיעור בני הנוער שאינו עובד ואינו לומד (יז'מסקי, 2018).

מקורותיהם של רוב הנתונים המוצגים לעיל נמצאים ברשות גורמים מחוץ למשטרה: הלמ"ס, רשויות מקומיות, משרד הפנים, משרד הרווחה, המועצה הלאומית לשלום הילד, שב"ס ועוד. מומלץ לקלוט אותם באופן סדור ושוטף למערכת מידע פנים ארגונית לצרכי הערכת המצב, תכנון וקביעת היעדים במשטרת ישראל.

מדדי עומס כאינדיקטורים של אילוצי המערכת

מדדי עומס, כמו למשל מספר תיקים לחוקר, מספר קריאות מוקד לצוות סיור ומספר בדיקות סמים המופנות למעבדת מז"פ, הם מדדים נדרשים בתהליך התכנון שכן הם

20 מובילים יחד למען הנוער (מיל"ה)

משמשים לבדיקות הוגנות ושימוות היעדים הניצבים בפני היחידות הנמדדות (הרחבה בפרק 2.6). סיוע ליחידות אחרות, שירות במסגרת תגבורים או ליווי עצורים אינם פעילויות הליבה של שוטרי התחנה (הבלשים, החוקרים ואחרים), אך ללא התחשבות בהן, מדדי העומס אינם משקפים באופן מלא את שיגרת עבודתם (גוטפריד-עוז, 2015).

2.3 בחירת רזולוציה לניתוח מרחבי ועיתי

בחירת "חלון הזמן" להצגת הנתונים, לניתוח הביצועים ולהערכת תוצאות העבודה היא משמעותית, שכן ביכולתה להשפיע על המסקנות. לפעמים נדרש טווח זמן של שנים כדי לוודא שחל שינוי אמיתי אל מול תקופת הבסיס ונדרש להבדיל בין תבניות התנהגות המדדים, כגון המשך או שינוי המגמה, התכנסות לקו המגמה, קיפאון או התייצבות לאחר השיפור המשמעותי (מוסקוביץ ואבן, 2012). בניתוח קצר טווח ייתכן שסטייה מקרית או שיפור זמני בלבד יתקבלו כהצלחה בהשגת המטרה (Sparrow, 2015), (סוגיה 3 לעיל).

סוגיה 3: פתרון זמני לבעיה

מספר אירועי הירי במגזר הערבי ירד ולאחר מכן עלה בחזרה לרמתו ההתחלתית במהלך השנים 2016-2018, וזאת למרות הצבת הבעיה כיעד במערכת אמו"ן לאורך כל התקופה. צורת הגרף יכולה להצביע על כך שבתחילת התקופה נמצא פתרון זמני ושטחי של הבעיה המורכבת המחייבת פעולה מערכתית מתואמת, שיטתית וממושכת של גורמי האכיפה (חדד, 2020).

פתרונות:

- לעיתים משתמשים במושגי תוצאות לטווח זמן קצר (ראשוניות), בינוני או ארוך יותר בהתייחס לטווח הזמן שבו אנו מצפים להשיג אותן. לגבי תוכניות מסוימות, לעיתים, מתקיים רצף של תוצאות רצויות. כלומר, תוצאות קצרות טווח מובילות לתוצאות לטווח בינוני והן, בתורן, מובילות לתוצאות לטווח ארוך. **משך הזמן הדרוש להשגת התוצאות והמשמעות של הטווח הקצר או הארוך יותר משתנים בהתאם לתוכנית המתוכננת** (אלסטר ואחרים, 2010). ועל כן, חשוב להגדיר טווח זמן מותאם לתוכנית לצורך בחינת השגת התוצאות.
- בנושאים מסוימים**, דוגמת בדיקת שביעות רצונם של האזרחים מטיב השירות שהם קיבלו מהמשטרה, **מומלץ לבחור חלון זמן צר ורזולוציה גבוהה**, כאשר הנשאלים זוכרים את פרטי האירוע והמפקדים מגיבים לממצאים רלבנטיים ועדכניים. בשנת 2018 נעשו צעדים משמעותיים בסקר השירות על מנת להפוך את הסקר לכלי עבודה בידי מפקדים, שישמש אותם לזיהוי ליקויים במתן השירות ולתיקונם המהיר. הוחלט לבצע את הסקר באופן רציף, לאורך השנה כולה, ולנתחו באופן עיתי. למטרה זו נקבע, כי בכל רבעון יקבלו מפקדי המחוזות ניתוח מפורט של איכות השירות במחוזותיהם, ובכל חציון, יקבלו מפקדי התחנות ניתוח של איכות

השירות בתחנותיהם (מילר-כהן, 2019).

3. זהירות מ-"המספרים הקטנים": התדירות הרצויה בצבירה ובהצגת הנתונים למקבלי החלטות תלויה בשכיחות של התופעה הנמדדת ובגודל וייצוגיות המדגם עליו מבוסס המדד שמקורו בסקר²¹. שינוי בחוות דעת של יחידים בודדים או שינוי הנספר במקרים בודדים של עבירות בסוגי אירועים נדירים בסטטיסטיקה הם דוגמאות לאיתות שווא שניתן להימנע ממנו על ידי קביעת רזולוציה מתאימה.

רזולוציה של זמן ומקום נבחרת על פי הנושא הנחקר והתשתיות הטכנולוגיות של המערכת משודרגות בהתאם לצורך התחקור. בנושאים אסטרטגיים נהוג לנתח את הנתונים הסטטיסטיים על פי היחידות הטריטוראליות במשטרה: תחנה, מרחב, מחוז וברמה ארצית. לקבלת החלטות בנושאים טקטיים שימשו "אזורים חמים" (במערכת מפנה) ו-"פוליגונים" (שטח הטיפול בבעיה הספציפית, במערכת אמו"ן).

בזכות רזולוציה מרחבית גבוהה במערכת אמו"ן, בדיקת ההצלחה של התחנות כללה את המבחנים לגבי העדר העתקה של הפשיעה לשטח הקרוב (הפרכת "אפקט הבלון") וקיום דיפוזיה של התועלות ("אדוות חיוביות") לאזורים הקרובים לפוליון הנבחר בתוכנית אמו"ן (חסיסי ואחרים, 2020), (ויסבורד ואחרים, 2019), (Weisburd et al., 2020).

להלן אבני דרך בשדרוג יכולות אנליטיות מרחביות במערכות המדידה במשטרת ישראל:

- במערכת "קומפסטט" (2005-1999) הניתוח הגאוגרפי היה בחיתוליו. ריבוי מגבלות טכנולוגיות, חוסר זמינות נתוני סיור ושיטור וחוסר בכתובות אירועים בבסיסי הנתונים היו מאוד משמעותיים. המגבלות של הקומפסטט חשפו את הדרישה לפיתוח כלים גאוגרפיים במשטרת ישראל.
- במערכת המדידה "מנה"ל" (2011-2006) הוצגו מפות פשיעה אשר חושבו בהתאם לריכוזיות הפשיעה במרחב. המפות הוצגו לידיעה, ללא יעדים וציונים לתחנות המשטרה, לפי סלים של עבירות שנבחרו על פי יעדי הארגון (בתחומי הרכוש, האלימות, הנוער וכו'), תוך עדכון חודשי של המידע.
- במערכת המדידה "מפנה" (2015-2012) נבנו מפות חום על בסיס תחביר מרחבי של הפשיעה על פי מקטעי רחוב, כחלק מהערכה ומדידה שבועית לתחנות. יעדי התחנות כללו "קירור נקודות חמות" בעבירות מסוג "איכות חיים", כלומר - היעד היה ירידה במספר אירועי המוקד בעבירות אלו באזורים הגיאוגרפיים בהם דווחו אירועים מסוג זה בתקופה המקבילה אשתקד.
- המערכת הארגונית הנוכחית, "אמו"ן", כוללת בין היתר, פורטל גיאוגרפי משוכלל המאפשר ניתוח מידע ברבדים שונים - מיפוי כללי, מקטעי רחוב, אזורים סטטיסטיים

21 זהירות מהסקרים הלא איכותיים: אמון הציבור במשטרה, תחושת הביטחון, תחושת הוגנות וכו' אינם משתנים כמוותיים אבסולוטיים והם נאמדים באופן עקיף ע"י סקרים, קבוצות מיקוד וכו' (Maslov, 2015), (יז'מסקי, 2019).

ועוד²². המידע מתעדכן בתדירות יומית. לראשונה, יש במערכת המדידה הארגונית של משטרת ישראל אפשרות להצגה משולבת של שכבות מידע שונות, על גבי מפה אחת, ואפשרות להצגה של "אזורים חמים" לפי משתנים נבחרים (מעולמות התוכן של הסיוור, החקירות והתנועה) ע"י המשתמש (יז'מסקי ואחרים, 2019), (Weisburd et al., 2020).

לציין שמעבר לניתוח ברזולוציה גבוהה על פי ציר הזמן והמקום (מקום האירוע, מגורי העבריים או הקורבן), יש צורך בניתוח נתוני הפשיעה לפי קבוצות סיכון (עבריינים חוזרים), סוגי פשיעה ועוד. שיטות שפותחו לניתוח פשיעה "קלאסית" (עבירות רכוש, אלימות ועוד) **אינן מתאימות לטיפול בעבירות המתרחשות במרחב הווירטואלי (סייבר ופשיעה כלכלית-פיננסית).**

2.4 בחירת מדדים מרכזיים

לאחר בחירת סוגי ההחלטות שהמערכת עשויה לתמוך בהן, הצבת המטרות המרכזיות על פי המדיניות המוצהרת, קביעת הרזולוציה על פי סוגי ההחלטות והמטרות הנבחרות, בנייה של שרשרת הערך הלוגית לכל מטרה נבחרת (תרשים 2 בפרק 2.8), ניגשים לבחירת המדדים שישמשו כאינדיקטורים מרכזיים למעקב במערכת המדידה הארגונית (שלב 3 בתרשים 1 לעיל). חייבים להגדיר באופן מדויק לאיזו תופעה כל מדד מכוון, מהן יחידות המדידה ומהו טווח הערכים האפשרי.

בחירת המדדים המרכזיים, משמעותה איסוף נתונים היוצרים מידע בעל ערך משמעותי לארגון. לאורך השנים המגמה במשטרת ישראל הייתה צמצום מספר המדדים המוצגים במערכת המדידה: מערכת הקומפסט כללה כ-800 נתונים ממגוון סוגים ששימשו לניתוח ביצועים, במערכת המנה"ל היו 168 מדדים, בעיקר מדדי תוצאה או תהליך, במערכת המפנה רשימת המדדים הצטמצמה ל-36 בלבד (קדוש, 2015). סל המדדים המצומצם התקבל כיתרון היחסי של מערכת המפנה בעיני המשתמשים, המאפשר מיקוד בעשייה (גוטפריד-עוז, 2015). אך יש הטוענים, מנגד, שאין בכוחה של רשימה צרה של מדדים לשקף את כל העשייה של המשטרה ויש להיזהר ממיקוד יתר בתת-תחום מסוים (Sparrow, 2015).

בדרך כלל, במשטרת ישראל, בחירת המדדים נגזרת ישירות ממדיניות הפיקוד הבכיר ו-"מוכתבת מלמעלה למטה". כאשר אין התאמה מלאה בין קבוצת המדדים הנבחרת לבין פעילות הליבה של היחידה הנמדדת, יש לצפות לבקשות (מלמטה למעלה) להחלפת המדדים (דוגמת תהליך בחירת "עבירות משפיעות"²³ במערכת מפנה). במערכת אמו"ן, לכל תחנת משטרה הוגדרו 4 מדדי תוצאה בלבד: שלושה מדדים

22 להלן שיטות ניטור שונות וחדשניות המהוות כלי עזר לשטח בניתוח ריכוזי הפשיעה: נקודות חמות בשטח תחנות / ישובים, מבנים, רחובות, מקטעי רחוב, אזורים סטטיסטיים ואשכולות מרחביים.

23 "עבירות משפיעות" הן עבירות אשר השפעתן על מרקם החיים ועל תחושת הביטחון של האזרח בישראל היא משמעותית במיוחד. במערכת המדידה מפנה נתן דגש מיוחד על מניעתן ועל לכידת העבריינים המעורבים בביצוען (דיין, 2015).

המתייחסים לפתרון בעיות ייחודיות בתחום השיטור בתא שטח נבחר ("הפוליון") ומדד רביעי בתחום התנועה (אלשיך, 2020). ישנם עשרות נתונים נוספים המוצגים לצרכי ניטור במערכת (בלי קביעת יעדים וציונים). בשנים 2019-2020 נוספו מדדים בתחום השירות לציבור בכל התחנות.

סוגיה 4: השפעת השינוי בתמהיל העבירות על הרכב המדד

נתוני סל עבירות פע"ר²⁴ הוצגו במערכות מדידה ארגוניות במשטרה שנים רבות. במערכות הקומפסטט והמנה"ל הוגדרו יעדים אשר כיוונו לירידה במספר התיקים הפליליים.

במערכת המפנה (2012-2015) עודדו עליות בתפוקות החקירה כמו תיקים גלויים, כתבי אישום ומעצרים עד תום הליכים. עבירות הפע"ר נכללו בסל "העבירות המשפיעות" כמעט בכל תחנות המשטרה לאורך תקופת השימוש במערכת המפנה. מודל המדידה נבנה על פי עיקרון ההרתעה: עלייה בתפוקות משטרתיות בהווה תגרום לירידת הפשיעה בעתיד.

יז'מסקי (2015) בחנה את השינויים בפרודוקטיביות של מגזר החקירות במשטרת ישראל בחקירות פשיעה חמורה בשנים 2003-2014, בעזרת ניתוח מעטפת הנתונים (DEA²⁵), בחלוקה של התקופה הנחקרת לארבע תקופות תלת-שנתיות. להבדיל מעבירות האלימות, בהן נצפה שינוי משמעותי, בפשיעת הפע"ר לא נמצא שינוי מובהק בתפוקות מגזר החקירות, תוך התחשבות במספר התיקים שנפתחו ובמצבת כוח האדם בתחנות המשטרה. אחת מהסיבות שהגבילו את הניתוח ההשוואתי לאורך זמן התגלתה במחקר המשך: שינוי דרמטי בתמהיל העבירות בסל עבירות הפע"ר במהלך העשור, הנובע מיירידה, מסיבות שונות, בהתפרצות לעסק וגניבה מרכב (יז'מסקי, 2018).

פתרון:

מומלץ לרענן את הרכב המדדים ולבצע להם בדיקות תיקוף ומהימנות מידי חמש שנים, שכן, במשך תקופה ארוכה צפויה רוויה במידת השיפור לאחר שיפור עוצמתי ומהיר במדדים (מוסקוביץ ואבן, 2012), תמהיל העבירות יכול להשתנות כך שהמדדים המרכזיים מהעבר יהפכו לפחות רלבנטיים, כמו מספר גניבות מרכב בסוגיה 4 לעיל. אם היעדים שנקבעו בעבר הושגו וההישגים נשמרים לאורך תקופה ארוכה, הדבר יבוא לידי ביטוי בשינוי הרכב סל המדדים המרכזיים.

להלן מספר תובנות נוספות בעקבות הניסיון המתואר בסוגיה 4 לעיל:

1. **השגת היעד במונחי תפוקות לא בהכרח מעידה על השגת התוצאות הטובות ביותר.** אם מעריכים עלייה בתפוקות בלבד, ייתכן מצב בו תחנות שהשיגו עלייה בתפוקות (מעצרים עד תום הליכים למשל) יקבלו ציונים גבוהים למרות הרעה מקבילה

24 הסל כולל את העבירות הבאות: התפרצות לדירה, התפרצות לעסק, גניבה מרכב וגניבת רכב

25 Data Envelopment Analysis (DEA)

בתוצאות (המשך העלייה בפשיעה המשתקפת בעלייה במספר התיקים הפליליים).

2. ירידה במדד המבוסס על מספר התיקים בלבד אינה מספקת כדי לעמוד במבחן התוצאה. יש להשלים את הסטטיסטיקה הפלילית הרשמית (המדווחת למשטרה) על מנת לאמוד את היקפי הפשיעה האמיתיים בעזרת "סקרי קורבנות" (דוויס וגורן, 2012), (Sparrow, 2015), (יז'מסקי, 2019). בנוסף ניתן להשתמש בנתוני טראומה מבתי החולים כדי לאמוד את רמת האלימות החמורה בחברה (Tiwana et al., 2015), (ניסן ויז'מסקי, 2020).

3. מומלץ להציג במערכת את כל התמונה על פי שרשרת הערך (תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות), על פי הקשר הכרונולוגי והסיבתי, לאורך זמן, על מנת להבין את מצבה האמיתי של יחידת המשטרה. מספר התיקים הפליליים אינו מדד שקל לסווג על פי שרשרת הערך של תחנת המשטרה, שכן לעיתים, מתייחסים אל כמות התיקים כמדד חלקי לתוצאה (המצביע על הורדת הפשיעה המדווחת), לפעמים כתשומה באנלוגיה לחומר גלם, שיש לעבד על מנת להגיע לחקר האמת ולפעמים כמשתנה עזר שיש להתחשב בו בזמן קביעת היעדים (יז'מסקי, 2015). החלוקה לסוגי המדדים תלויה ברזולוציה של הניתוח: בראיית הפעילות של תחנת משטרה כתהליך שירות רב-שלבי, ניתן להתייחס לתיקים כתפוקות של מגזר הסיור וכתשומות של מגזר החקירות (יז'מסקי ואחרים, 2014). בניתוח ביצועים של כל תחנה כמושא הבקרה, מספר התיקים הפליליים שנפתחו בשטחה הוא סוג של מדד תהליך.

חשוב להדגיש כי ספירה פשוטה של התיקים אינה משקפת באופן מלא את **חומרת הפשיעה ומורכבות החקירות**. עלות הפשיעה, למשל, היא מדד משוקלל המציג את הנזק הנגרם מפשיעה לחברה במונחי כסף (ניסן ויז'מסקי, 2020). לפעמים, תיק מיוחד אחד עלול לגרום לנזק רב-מערכתי ומתמשך לציבור, נזק כלכלי וחברתי (Sparrow, 2015).

סוגיה 5: חוסר רציפות לאורך זמן וחוסר הומוגניות בסל המדדים

סל עבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש במערכת אמו"ן כולל את שש העבירות הבאות: רכב חונה באיסור, הסגת גבול (חסימת חניה פרטית), עבירות תעבורה, הפרעה לתנועה, חסימת מעבר ורכב משתולל. אחת הסיבות לקיבוץ של עבירות כמו חסימת מעבר יחד עם רכב משתולל היא הבנה שלעיתים, עבירות מהסוג הראשון מובילות לעבירות מהסוג השני ואז יש קושי להפריד ביניהן.

במסגרת תכנית אמו"ן 2017 כל תחנה בחרה באילו עבירות מתוך הסל להימדד, אך מ-2018 לא ניתנה עוד לתחנות האפשרות לבחור רק חלק מבעיות אלה, היה עליהן לבחור את כל הסל (חסיסי ואחרים, 2020).

פתרון:

מחולל העבירה בכל המקרים המתוארים בסוגיה 5 לעיל הוא נהג הרכב. אך המשאבים הדרושים והטקטיקות למניעה ולאכיפה של עבירות רכב בתנועה (בשטח התחנה

או בתחום הבינעירוני) לבין רכב חונה במקום שלא מיועד לכך הם שונים למדי. אם מעוניינים במדידת תופעת העבריינות בקרב הנהגים, יש הצדקה לאיחוד העבירות. אם מטרת המדידה היא הצגה וניתוח ביצועי השוטרים, אז האיחוד אינו מוצדק. **על פי עקרונות העקביות והאובייקטיביות ולמען יכולת השוואת הביצועים לאורך זמן, יש להרכיב את המדד על בסיס סל עבירות שתכולתו קבועה והומוגנית מבחינה לוגית-תפעולית.**

2.5 ניתוח נתוני בסיס

על פי תרשים 1 לעיל, השלב הבא בתהליך הפיתוח של המערכת הוא ניתוח נתוני בסיס. בשלב זה יש לענות על השאלות הבאות: מהו המצב הקיים ואיך הגענו אליו. השאלה השנייה מאוד מורכבת, לכן – אם ממשיכים להשתמש במדדים המוצגים במערכת המדידה והבקרה הקיימת, על מנת לענות עליה יש לפנות להערכת עומק של ניסיון העבר (טבלה 1 בפרק 2.7 להלן).

2.6 קביעת יעדים לשיפור

בתהליך השירות האנושי, במגזר הציבורי במיוחד, יש קושי להגדיר מהו תו התקן, לתרגם אותו למדדים כמותיים ולפקח על עמידה בתקן. להלן עקרונות לקביעת יעד מספרי להיקף התוצאה הרצויה או להיקף השינוי הרצוי:

- **יעד שאינו בר השגה במשך תקופת זמן קצובה לשיפור גורם לשחיקת עובדים, לפגיעה במוטיבציה ולירידת הביצועים.** על מנת לקבוע יעד כמותי ישים רצוי להסתמך על מחקר כמותי המבוסס על ניסיון בתוך משטרת ישראל וניסיון בינלאומי ולהתחשב במצב הנוכחי במשק ובחברה המשפיעים על עולמות התוכן של העשייה המשטרתית היום.
- לדוגמא, במערכת המפנה בוצע ניתוח תלת שנתי של נתוני עבר של תחנות המשטרה בישראל על מנת לקבוע יעדים שנתיים בתחום החקירות (יז'מסקי ואחרים, 2014). מומלץ לבצע סימולציה של תהליך השיפור על מנת להצדיק את היעדים הכמותיים (Gassner et al., 2020), (יז'מסקי ואדלמן, 2019ג). כדאי לערב בקביעת היעדים גורמים נוספים במטה ובשטח, האחראים על תכנון, משאבים, לוגיסטיקה וכוח אדם – מומחי תוכן לפי כל שרשרת הערך.
- **יעדים רב-שנתיים, במיוחד עבור מדדי התוצאה, משקפים שינויים חברתיים מעמיקים שאינם מידיים על פי הגדרתם.** במערכת המנהל, למשל, נקבעו יעדים לתקופה של ארבע שנים, אך עדיין נדרשה התקדמות שנתית מדורגת. מומלץ לא לקבוע יעדים כל שנה מחדש למדדי התוצאה, אלא להגדיר יעד רב-שנתי מצטבר לטובת השגת תועלת משמעותית.
- לעיתים, שמירה על ההישג הרב-שנתי מצדיקה הערכה וציון נוכחי גבוה (Sparrow,

(2015). דוגמא: תכנון קידום הדרגתי של מעטפת היעילות הארגונית במערכת המפנה (יז'מסקי ואחרים, 2014).

○ **קביעת יעדים אחידים, ללא התחשבות בייחודיות מושא הבקרה** (מאפייני אוכלוסייה, סביבה וסיכון) אמנם מפשטת את תהליך קביעת היעדים, אך **פוגעת בעקרונות האובייקטיביות וההוגנות** של מערך המדידה והבקרה. דוגמא לפתרון בעיית ההטרוגניות של מושאי הבקרה: חלוקה של תחנות המשטרה לאשכולות במערכת מפנה על פי נתוני הסביבה והתאמת היעדים לנתוני האשכולות והתחנות (יז'מסקי ואחרים, 2014).

○ **קביעת יעדים על סמך נתוני העבר של מושא הבקרה בלבד**, ללא השוואה רוחבית ליחידות דומות, מתמרצת עצירה של תהליך השיפור ב-"אופטימום המקומי", שקרוב לוודאי אינו "אופטימום גלובלי". הדבר לא מקובל **בראיה הוליסטית אסטרטגית**.

○ **השתתפות של מושא הבקרה בקביעת היעדים מגבירה את הקבלה של התהליך המתוכנן ומגבירה את הרצון לפעול לטובת השינוי**. "הנחתה" של היעדים מלמעלה למטה בזמן מערכות המנה"ל והמפנה עוררה ביקורת בקרב השוטרים (Gassner et al., 2020). הגישה הוחלפה בתהליך היזום מלמטה למעלה במערכת האמו"ן, בה נקבעו לכל תחנה יעדים ייחודיים אשר נבחרו בהתאם לבעיות המקומיות המטרידות את האזרח הנורמטיבי ונחשפות בסקרים המייצגים את הדעות של תושביה (אלשיך, 2020), (Weisburd et al., 2020). השינוי הקיצוני גרם לבעיות אחרות, בשלב ההערכה, המוצגות בפרק 2.8 בהמשך המאמר.

מומלץ ליצור קבוצות של מושאי בקרה המתמודדים עם בעיות דומות ולתכנן יעדים כמותיים ברי השגה והשוואה רוחבית. אחרת, יש לוותר על רעיון היעדים הכמותיים ומתן הציונים.

בנוסף, יש להרחיב ולפתח ערוצי תקשורת דו-כיווניים במשטרת ישראל לשם האיזון: **זרימת מידע אפקטיבית וניהול שיתופי**²⁶ יבטיחו, הן את הראיה הגלובלית (מלמעלה) לכל העוסקים במלאכה והן גמישות בתכנון הפעילות המקומית (מלמטה).

2.7 מדידה וניטור

כהקדמה לפרק, נדרשת הבהרה לגבי מספר מושגי יסוד בתחום "המדידה" במדעי החברה:

מדידת ביצועים²⁷ כוללת איסוף הנתונים ובניית המדדים, היא **קודמת להערכה**²⁸ ויכולה להישאר עצמאית ולהסתיים באספקת נתוני ביצוע לארגון ולמקבלי ההחלטות. **הערכה**

26 Collaborative management

27 Measuring

28 Evaluation

נשענת על המדידה, מנתחת, מפיקה לקחים, מסיקה מסקנות ובונה המלצות לתיקון, שיפור, חיזוק או מניעה (מעוז ואחרים, 2015).

יש להבחין בין בקרה לביקורת. בקרה נועדה להבטחת שגרת הפעילות התקינה, ביקורת והערכה מיועדות להפקת לקחים לאחר מעשה. **בשלב הניטור**²⁹ מתקיימת השוואת הביצועים בפועל אל מול תקני הביצוע והנורמות המוגדרות. קרי – מתבצעת בקרה שוטפת (טבלה 1 להלן). הניטור משמש לניהול סיכונים ולהתראה על תקלות לפני שהן הופכות לבעיה מושרשת. נקודת הייחוס בהשוואה לצורך הניטור היא לאו דווקא נקודת ההתנעה של מערכת המדידה החדשה או מועד של החלפת המדיניות, אלא ערך המייצג את שגרת העבודה, נורמה המתקיימת בארגון במצב הנוכחי³⁰ (Guilfoyle, 2015).

הציון (הדירוג או הניקוד)³¹ על פי סקלת הציונים ומודל ההערכה הנבחרים הינו בעל אופי סיכומי ושיפוטי ונועד להשוואת הביצועים אל מול היעדים שנקבעו בין כל היחידות הנמצאות ב- "תחרות". **הציון** הופך את תהליך הניטור והבקרה לאוטומטי, שוטף ושקוף לכול הגורמים בארגון. סקאלת הציונים מותאמת לסוג ההחלטות ולמידת הרגישות הנדרשת מתגובה להתראות מערכת.

הניטור אינו חייב להתבסס על הציון (ניקוד או דירוג), אלא יכול להסתפק בסינון של תצפיות חריגות לעומת נתוני העבר, בדיקות התכנסות הסדרה למגמה ואיתות על ידי החלפת צבע ב- "שיטת הרמזור" (הרחבה בנושא בפרק 2.8 להלן).

טבלה 1: תהליכי מדידה והערכה בניהול הביצועים הארגוני

מדידה, בקרה (ניטור) והערכה אוטומטית
1. הצגת כיווני השיפור והגדרת המטרות
2. יצירת חיבור בין פעולות ומקורות למטרות
3. תרגום מטרות למדדי ביצוע וקביעת היעדים
4. איסוף הנתונים והשוואת נתוני ביצוע ליעדים שנקבעו
5. דווח למנהלים על ההתקדמות והתראה על בעיות
הערכה ולמידה
1. מדוע התוצאה הרצויה לא הושגה?
2. חקירת מידת התרומה הסיבתית של פעולות לתוצאות
3. בחינה של תהליך ההטמעה
4. בחינה של תוצאות לא רצויות ולא צפויות
5. הסקת המסקנות והצעת ההמלצות לשיפור

המקור: (Kusek and Rist, 2004)

29 Monitoring

30 Statistical Process Control (SPC)

31 Rating, scoring

כפי שעולה מטבלה 1 לעיל, על סמך המסקנות בשלב ההערכה והלמידה יש לבצע התאמות בהקצאת המשאבים, עדכון תוכניות התקיפה והיעדים הארגוניים והמקומיים (לחזור לשלב 5 בתרשים 1 לעיל).

2.8 הערכה ובקרה

במשטרת ישראל, כל מערכות המדידה שימשו עד כה ככלי שיפוטי פנים ארגוני: בשנים 1996–1999 הייתה בשימוש שיטת "יעדים ומדדים" על בסיס דיווח עצמי ב-EXCEL של אבני דרך ומשימות, רישום יעדים וביצועים, שהשתקפו בציונים (גולדשגל ושבתאי, 2002). בשנים 1999–2005 במשטרת ישראל היה בפועל שילוב של תוכניות: הקומפסטט האמריקאי ו-"יעדים ומדדים"³². מערכות המנה"ל, המפנה והאמו"ן התבססו על שיטת גיליון הציונים המאוזן,³³ המציג את הציון למושאי הבקרה על פי "עץ המדדים" ההיררכי.

"האם מתן ציונים הוא השיטה המתאימה ביותר עבור מערך המדידה במשטרת ישראל? האם השיטה אינה מסיטה את המפקד ממשימותיו לעיסוק מוגזם סביב נושא הציון? ייתכן שיש צורך לבחון שיטות נוספות מלבד שיטת "סרגל הישגים מאוזן" (קדוש, 2015).

להלן מודלים נפוצים למדידה והערכת ביצועים בארגונים:

1. בניית **מפת בקרה** תפעולית על פי קשרים סיבתיים בשרשרת הערך, המורכבת מ-4 תווים: תשומות, תהליכים, תפוקות ותוצאות (תרשים 2) כחלק מ**מפת בקרה אסטרטגית היררכית**, המתארת, בו-זמנית, מספר תהליכים המתוכננים בארגון (תרשים 3).

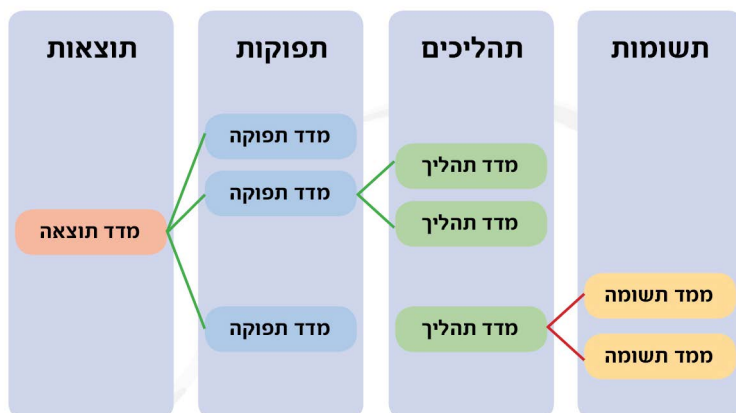
חצים או קשתות על גבי המפה מציינים את הקשרים הלוגיים והסיבתיים בין המדדים והנתונים התומכים. מפות הבקרה משמשות לעיצוב ולהצגת המדיניות וליצירת הדוחות למקבלי ההחלטות על פי הקשרים ברשתות המתוארות על גביהן. הצגה הוליסטית רשתית תורמת להבנת ההשלכות הצפויות של המדיניות על הביצועים בתחומי הליבה של הארגון, בטווח הקצר ובטווח הארוך.

לאורך השנים, יחידות על אזוריות ויחידות מיוחדות נשארו "מאחורי הקלעים" של המדידה: יחידות לה"ב 433, מז"פ, עיקוב, בילוש, סייבר, מודיעין. הן והיחידות התומכות (מטה, לוגיסטיקה, מחשוב) מאופיינות במבנה מיוחד של שרשרת הערך, לפיכך דורשות התייחסות נפרדת בתכנון המדידה וההערכה, אם מחליטים על הכללתן בין מושאי הבקרה.

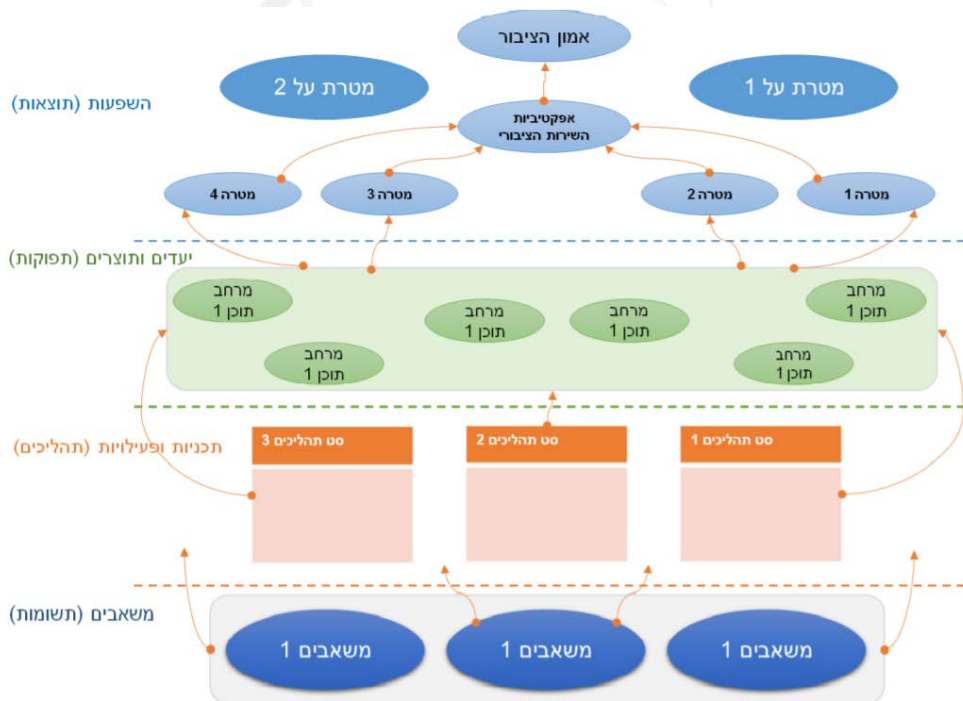
32 <https://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=449350>

33 Balanced scorecard (BSC) (Kaplan and Norton, 1992)

תרשים 2: מפת בקרה תפעולית מקושרת



תרשים 3: תבנית למפת בקרה אסטרטגית



המקור: (מעוז ואחרים, 2015).

2. **שיטת גיליון הציונים המאוזן (BSC)** מורכבת ממיפוי הקשרים בין המדדים על "עץ המדדים", בו המשקל היחסי משקף את החשיבות היחסית של כל מדד בעיני מקבלי החלטות, קביעת היעדים הכמותיים לכל מדד וחישוב ציון משוקלל, על פי המרחקים בין ערכי הביצוע לבין היעדים. שלב השקלול "מאזן" את הערכת הביצועים על פי מגוון התחומים הנחקרים. השיטה יושמה במשטרות רבות בעולם: בשוודיה, ספרד, פורטוגל, קנדה וישראל (מ-2006 עד היום) (Tiwana et al., 2015).

3. **ניתוח מעטפת נתונים (DEA)** – השיטה מבוססת על תכנון מתמטי, משמשת להשוואת היעילות היחסית בין מושאי הבקרה, יושמה במדינות רבות בעולם לניתוח ביצועים במשטרה: באנגליה וויילס, אוסטרליה, ארה"ב, ספרד, טיוואן והודו (Tiwana et al., 2015). במשטרת ישראל ניתוח מעטפת נתונים שימש לקביעת היעדים בתחום החקירות במערכת המפנה בשנים 2012-2013 (יז'מסקי ואחרים, 2014) ובמחקר הערכה הבוחן את ההתייעלות הארגונית בשנים 2003-2014 (יז'מסקי, 2015). יש לציין שהתקדמות לקראת היעדים שחושבו על סמך DEA בתחום החקירות נמדדה על פי שיטת BSC, כמו לשאר המדדים במערכת המפנה. בניגוד לשיטות של סטטיסטיקה פרמטרית, ניתוח מעטפת נתונים מודד יעילות יחידות בעלות תשומות ותפוקות מרובות, ללא צורך בהנחת פונקציית ייצור או צורת התפלגות של חוסר יעילות. זוהי שיטה אמפירית לבניית חזית היעילות, המשווה כל יחידה שאינה יעילה אך ורק ליחידות יעילות הדומות לה בארגון. יתרון נוסף בשיטה זו הוא יכולתה לחשוף חולשות פרטניות של יחידות מבלי להוסיף למשתנים משקלות סובייקטיביות מראש. לאור הניסיון הנצבר בשנות המפנה במשטרת ישראל, **ניתוח מעטפת נתונים מומלץ יותר למחקרי עומק כמותיים ופחות לקביעת יעדים דינאמיים במערכת מדידה מקוונת, עקב מורכבותה בעיני המשתמשים והצורך בבקרה אנושית מקצועית מתמדת.**

במהלך "שנות המפנה" היחידות הנמדדות הגישו ערעורים רבים על גובה ההישג הנדרש שנקבע להן. כל פנייה נבדקה לעומק ונענתה, לאחר בדיקה חוזרת של הנתונים עם הגורמים המקצועיים בתחנות ובמטה. בחלק מהמקרים הטענות נמצאו מוצדקות וההישג עודכן בהתאם (יז'מסקי ואחרים, 2014).

כשלים במנגנון המדידה והבקרה האוטומטי

בשונה מהסקטור העסקי, הפתוח לשוק החופשי בו מתחרות חברות רבות, במגזר הציבורי לא קיימת תחרות "טבעית". להגברת התחרותיות הפנים ארגונית ניתן להשתמש במנגנון ההערכה של מערכת המדידה. תחרות בתוך ארגון ציבורי למען מטרה משותפת, כמו התייעלות או שיפור טיב השירות לציבור, היא מבורכת. אולם, עודף לחץ תחרותי על השוטרים וכשלים במנגנון ההערכה יכולים לגרום להשלכות אתיות בלתי רצויות המנוגדות לאינטרס הציבורי. עיוות מכון של נתונים לצורך השגת מדדי ביצועים טובים מוזכר רבות בספרות המקצועית לגבי ארגונים שונים ובמשטרות במדינות רבות עולם, ביניהן אנגליה וויילס, צרפת, אוסטרליה, ארה"ב (כולל NYPD בתקופת השימוש בקומפסטט) (Sparrow, 2015). ליקויים במנגנון ההערכה והתגמול גרמו להתמקדות במדדים, במקום במטרה לשמה הם קמו (מוסקוביץ ואבן, 2012).

פתרונות:

1. ככל שיש יותר שליטה של מושאי הבקרה על המדדים, גובר הסיכוי למופעי התנהגות לא רצויה מצד הנמדדים ולמניפולציות בסטטיסטיקה המשטרית (דוויס וגורן, 2012). **המדדים המבוססים על דיווח עצמי הם מקרה קיצון של שליטה מלאה בנתונים על ידי מושאי הבקרה. לפיכך, הם אינם מהימנים במידה שווה למדדים אחרים ולכן רצוי להימנע משימוש בהם, במיוחד בשלב ההערכה (סוגיה 6 להלן).**
2. **על מנת למנוע מראש את העיוותים המתוארים לעיל, נדרש פיקוח חיצוני על השלבים הקריטיים בתהליך העבודה של מושאי הבקרה.** לדוגמא, מדד הביצוע במערכת המפנה התבסס על מספר המעצרים עד תום הליכים על פי החלטת בית המשפט ולא על סך עיכובים ומעצרים רגילים שהם בשליטת השוטרים בלבד. השופט היה הגורם המקצועי והניטרלי שמילא תפקיד של מבקר חיצוני ב-"תחרות" בין תחנות המשטרה ב-"שנות המפנה".
3. בנוסף, להערכה האוטומטית המתבצעת באמצעות המערכת נדרש **פיקוח שוטף של מפקדים על חוקיות, סבירות ורלוונטיות של החלטות פקודיהם.** ניתן לבצע את "בקרת האכיפת" השוטפת באמצעות צפייה בהקלטות של מצלמות גוף, האזנה רנדומלית לשיחות מוקד³⁴ ושימוש בכלי "לקוח סמוי" (Sparrow, 2015).
4. יש לקבוע מראש מהו "**חלון הזמן**" הדרוש להערכה מקיפה והוגנת של תוכנית העבודה, **מי אמור לקחת אחריות על כשלים ו/או בשבחים על הצלחות.** כשמדובר על מדדי תוצאה, "חלון הזמן" הדרוש להסקת מסקנות אובייקטיביות ותקפות יכול לעלות על שנה קלנדרית ועל קדנציה, הן של מפכ"ל והן של השוטרים שהניעו ויישמו את הרפורמה בשטח. ייתכן שהציון המידי במערכת מעודד את "הראיה הקצרה" או בחירת בעיות קלות, תוך וויתור על הפרויקטים המורכבים יותר לביצוע.
- חסיסי וליטמנוביץ (2018) הציעו לפעול לטובת **המשכיות תהליכים אסטרטגיים בארגון:** "יש לשקול הקמת פורום מיוחד שיאפשר למידה משותפת, התייעצויות סביב בעיות ממוקדות ורחבות, ושיח סביב חזון ארגוני. ניתן ליצור תכנית חונכות, 'מנטורינג', של מת"חים ותיקים וחדשים. במקרה של חילופי מפקד תחנה, המפקד היוצא יכול להמשיך ללוות את הנכנס לאורך תקופה של שנה על מנת לוודא שתהליכים משמעותיים לא נקטעים ושהקהילה לא חווה שבירת אמון סביב החילופים המהירים". ההצעה לעיל ניתנת להרחבה לכדי רעיון **הערכה של העבודה המשותפת רבת השנים למען "טיפול שורש" בבעיות מורכבות, הצלחה במבחן התוצאה** (דוגמת סוגיה 3 לעיל).
- הראיה האסטרטגית מחייבת חלוקת אחריות ושיתוף פעולה לאורך כל המסלול המביא להשגת היעד הארגוני המשותף.** לפיכך מומלץ לתת ציון על פי כל המסלול לשיפור, באמצעות מדד משוקלל רב שנתי (Gassner et al., 2020), על פי תרומה של כל היחידות המעורבות בתהליך השיפור ו-"להחליק" את הסדרה הכמותית

מהסטיות החריגות הזמניות לפני השיפוט³⁵.

מכיוון שמסלול השיפור משמעותי יכול לקחת מספר שנים ומחייב "בקרת איכות" לגבי שיטות העבודה ושיטות הניהול, מומלץ לבצע הערכה על בסיס מחקר המשלב ניתוח כמותי ואיכותני ולהסדיר את ההליך של למידה מהצלחות וכישלונות בארגון על מנת להבטיח שיפור מתמיד בפעולות ובתוצאות (רוטשילד ואחרים, 2015). ביכולתו של מחקר מסוג זה, בשיתוף מומחי תוכן מדיסציפלינות שונות, להציף תובנות שלא ניתן לזהות באמצעות מערכת מדידת ביצועים אוטומטית (ולענות על השאלות המופיעות בצד שמאל בטבלה 1 לעיל). לפיכך, ההשקעה בו מוצדקת. דוגמאות נוספות למחקרי הערכה: מחקר מקיף שבוצע בשנים 2018-2019 כדי לבחון את אפקטיביות רפורמת אמו"ן [2016-2018]³⁶ (חסיסי ואחרים, 2020), (וייסבורד ואחרים, 2019), (Weisburd et al., 2020); מחקר על שיטור מבוסס ראיות בחברה הערבית (חסיסי וליטמנוביץ, 2018). אלה כללו ניתוח ראיונות במטרת להגדיר את תהליכי העבודה הקריטיים לשיפור.

סוגיה 6: מורכבות הערכת תכנית תקיפה

במערכת אמו"ן כל תחנת משטרה מציגה את תוכנית התקיפה הייעודית שמטרתה להוריד את הפשיעה בשטחה. יצירת תוכנית תקיפה סדורה מעודדת ניתוח עומק של הבעיה עימה התחנה מתמודדת בביטויה המקומי ולאיתור של הדרכים המתאימות ביותר להתמודד איתה, בהתאם למשאבים שברשותה. שיטת עבודה זו מאפשרת למפקד התחנה ולסגל הפיקוד להיות בעמדה יוזמת ולעשות שימוש בטקטיקות שונות (חסיסי ואחרים, 2020).

"מערכת האמו"ן נותנת 'ציונים' לתחנה על יישום תוכניות התקיפה, אך יש קושי להתבסס על הציונים כדי להעריך את טיב היישום ואפילו את היקפו. מכיוון שכל תחנה רשאית להגדיר בעצמה את אבני הדרך שמרכיבות את התוכניות ואת התדירות בהן יבוצעו, יכול להיות מצב שבו שתי תחנות מציינות 'נוכחות מוגברת בפוליוגן' ומקבלות את מלוא הנקודות על ביצוע אבן הדרך, אך בפועל מדובר בטקטיקות שונות לחלוטין, בעוצמה שונה לחלוטין. על מנת לקבל תמונת עומק של היישום, במחקר "הערכת תוכנית אמו"ן" בוצעו במהלך קיץ 2019 ראיונות בתחנות הנחקרות עם בעלי תפקידים שהיו מרכזיים בביצוע התוכנית" (חסיסי ואחרים, 2020).

פתרון:

קיום תכנית תקיפה הנו תנאי הכרחי אך לא מספיק להצלחה. להצגתה במערכת יש חשיבות תיעודית: חשיפה של הטקטיקות המוצלחות ואלה שנוסו ללא הצלחה

35 "שבירת הסדרה הסטטיסטית" יכולה להתרחש מסיבות החיצוניות, למשל בזמן המשבר (דוגמת מגפת הקורונה או מלחמה). במקרים כאלה ניתן לחזור לתהליך המדידה בשגרה, בניכוי התצפיות מתקופת המשבר כלא מייצגות וחריגות. במקרה של זעזוע ממושך במערכת הנחקרת יש להגדיר את שנת בסיס החדשה המייצגת את המציאות שנוצרה לאחר המשבר.

בתנאים המקומיים, תוך שאיפה לשקיפות ולעידוד שיתוף הידע בארגון. אך הגמישות המרבית הנדרשת בתוכנית התקיפה באה על חשבון שיטתיות והומוגניות, ההכרחיות לביצוע ניתוח השוואתי.

"על תוכניות התקיפה להיות דינמיות ולעבור הערכה מתמדת" (חסייסי ואחרים, 2020). הבקרה המקצועית לא בהכרח אמורה להתלוות במתן ציון מספרי לתחנה, כי לאישור תוכנית התקיפה ע"י הפיקוד הבכיר יש משמעות של "ציון עובר".³⁷ את מימוש התוכנית ניתן לסמן בלוח הבקרה על פי סקאלה מדורגת, כמו ביצוע חלקי או מלא.

2.9 דיווח ושימושים בתוצרי המערכת

מערכת הקומפסטט פותחה והוטמעה במשטרת ניו-יורק בשנת 1994 ואומצה במשטרות רבות בארה"ב ובעולם. התוכנית נכנסה לשימוש במשטרת ישראל בשנת 1999, בתקופת המפכ"ל רב-ניצב יהודה וילק.

מפכ"ל NYPD, וויליאם ברטון, וראש העיר, רודולף ג'וליאני, התגאו בפעילות משותפת למען הירידה הדרמטית בפשיעה במחצית השנייה של שנות ה-90 בעיר ניו יורק. הצלחתם מיוחסת, בין היתר, לרה-ארגון ולהגדלת הכוח באופן משמעותי במשטרת ניו-יורק, וכן לשינויים בשיטור ובענישה המבטאים "אפס סבלנות" נגד "פשיעה קלה" ו-"פשיעת רחוב" (Levitt, 2004). למערכת הקומפסטט היה תפקיד של יצירת פלטפורמה לשיתוף ידע בין הגורמים המעורבים בפתרון הבעיות הנחשפות בניתוח הכמותי (סוגיה 7 להלן).

הבדל מהותי בין תכנית הקומפסטט הניו-יורקית לישראלית הוא באי חשיפתם של הנתונים הסטטיסטיים העולים לדיון בפני הציבור הרחב בארץ ואף לא בפני נציגיו בגופים הרלוונטיים כגון רשויות מקומיות, משרד החינוך, משרד הרווחה ועוד.³⁸ (גולדשלג ושבתי, 2002). להבדיל מ-NYPD, נציגי תחנות משטרת ישראל זומנו לדיון אצל המפכ"ל על בסיס דוחות הקומפסטט כפעם בשנה, ולא פעם בשבוע.

סוגיה 7: תפקידה של מערכת הקומפסטט במשטרת ניו יורק בשנות ה-90

אסטרטגיית הניהול החדשה בשיטור העירוני נועדה להגביר אחריות, יצירתיות ויוזמה של המפקדים בשטח. מהמפקדים נדרש ידע מעמיק ועדכני לגבי הפשיעה והאוכלוסייה באזור אחריותם, כדי להתמודד עם הפשיעה ולהביא לצמצומה ולא רק להגיב לאירועים הפילייים. מפות הפשיעה והדוחות הסטטיסטיים ממערכת הקומפסטט שימשו כבסיס לדיונים שבועיים של פיקוד המשטרה הבכיר עם מפקדי התחנות. המפגשים עסקו בבחינת תפקודם, לעדכון הדרג הבכיר בצורכי השטח ולהזרמת מידע בין כל הגורמים הרלוונטיים לתהליך העבודה (גורמים פנים משטרה וגורמים קהילתיים כאחד).

37 לציין שעוד במחקר שבחן השפעות של מערכת מנה"ל על הארגון הומלץ להימנע ממשקולות בחישוב הציון לתחנה על בסיס מדדי התהליך (מוסקוביץ ואבן, 2012).

38 בשונה ממשטרה לאומית בישראל, בארה"ב המשטרה המקומית כפופה לעירייה.

משנת 1996 במשטרת ניו יורק החלו לנהל רישומים של מפגשי הקומפסטט. הרישום כלל את תיעוד הרעיונות שהועלו במהלך הישיבות להתמודדות עם תופעות פשיעה. בתחילת התהליך, המידע היה פנים ארגוני בלבד, אך לאחר כשנתיים התחילה הפצת ספרי הקומפסטט לכל יחידות המשטרה, לכל הפקידים הבכירים בעיריית ניו-יורק, למשרדים של קציני מבחן, לבתי משפט, לסוכנויות פדרליות ולמספר גופים חיצוניים. נציגי הגופים החיצוניים ל-NYPD השתתפו במפגשים ונכחו בהם אפילו נציגים של משטרות זרות (גולדשלג ושבתי, 2002).

תובנות:

1. מערכת מדידה משטרתית אינה בהכרח, **כלי מעניש או מתגמל**, אלא **כלי מעצב ומשלב את כלל הגורמים בתוך הארגון ובקהילה** באופן אינטנסיבי בפעילות המשטרה (גולדשלג ושבתי, 2002), למען מטרה משותפת של חיזוק שלטון החוק ושמירה על זכויות הפרט (דוויס וגורן, 2012).
2. **כלי טקטי לניטור וניהול סיכונים, כלי המחזק את השליטה בפשיעה**, המתבסס גם על מידע מודיעיני, זריז, גמיש ועדכני, בדומה **למערכות מידע** בתא הטייס (Sparrow, 2015).
3. שימוש במערכת לגילוי טקטיקות פעולה חדשות, **יישומן ובחינתן, תוך הערכתן ומתן המלצות ליישומן בתחנות אחרות, אשר מתקשות בתחומים דומים** (גולדשלג ושבתי, 2002). הליך שהתבקש עוד מהקמת מערכת הקומפסטט במשטרת ישראל הוסדר, למעשה, באמצעות קליטה וניתוח שוטף של תוכניות התקיפה במערכת האמו"ן, שנים רבות אחר כך (אלשיך, 2020). בנוסף לנתונים הגולמיים המוצגים במערכת האמו"ן, כל חצי שנה פורסם דוח מסכם המציג את הפעולות שהובילו לתוצאות הטובות ביותר בכל קטגוריית בעיות כדי לעודד תחנות לבחון ולתקן את תוכניות הפעולה שלהן ולשפר את תוצאותיהן. אם מדדי הביצוע היו נמוכים, פיקוד התחנה עודד על ידי המטה להעריך, האם מדובר בתוצאה של ליקויים בביצוע פעילויות מתוכננות או בבעיה בתוכנית עצמה, ובמקרה האחרון, לתקן את התוכנית (Weisburd et al., 2020). פתרונות יצירתיים הוצגו בכנס מפקדים, בדיוני מפכ"ל, בפני פיקוד המחוז ועוד.

2.10 תחזוקת המערכת

חשוב לציין את התמהיל המקצועי של כוח האדם הדרוש לפיתוח ותחזוקה של מערכת מדידה, בקרה והערכה ארגונית במשטרה. יחידת המדידה והמידע במחלקת אסטרטגיה, מורכבת מאזרחים ושוטרים, בעלי השכלה בתחומי תעשייה וניהול, סטטיסטיקה וקרימינולוגיה, בעלי ניסיון בניתוח נתונים והיכרות מעמיקה עם תהליכי עבודה בתחומי שיטור וחקירות במשטרה. היחידה לניתוח גיאוגרפי במחלקת אסטרטגיה, המורכבת כולה מאזרחים בעלי השכלה בתחום הגאוגרפיה, אחראית על פיתוח ותחזוקה של הפורטל הגיאוגרפי במערכת. הצוות הבין-תחומי אחראי על **שירות, תמיכה והדרכה** (כתיבת מדריכים למשתמשים, מתן מענה טלפוני שוטף, העברת הדרכות פרונטליות),

בקרת איכות (ניתוח מגמות, בדיקות סיווג התיקים הפיליים ואירועי המוקד, סנכרון הגדרות בין מערכות שונות בארגון, מענה ל-"ערעורים" ואיסוף הצעות לשיפור מהמשתמשים), **פיתוח** (מיפוי צרכי השטח, תכנון מדדים חדשים והסרת מדדים אחרים) ו**הפקת דוחות** נושאים מהמערכת.

3. סיכום

המאמר הנוכחי מיועד לקובעי המדיניות במשטרת ישראל ובמגזר הציבורי, למפתחים ומעצבים של מערכות ולמיישמי המדיניות. במאמר הוצגו אפשרויות שימוש שונות במערכות המדידה ובמערכות המידע הארגוניות, כגון שימוש ככלי תומך בקבלת החלטות על בסיס נתונים מהימנים: החלטות טקטיות-תפעוליות בסביבה משתנה או החלטות אסטרטגיות המופנות לשגרת העבודה, כלי לניטור שוטף של ביצועים או כלי להערכת ביצועים אוטומטית. אחרי עשרים שנות מדידה במשטרת ישראל, רצוי לברר מיהו "הלקוח" ו-"מהם הצרכים של הלקוח" על מנת להרכיב את המודל המיטבי העונה על צרכיו היום, בהינתן החוזקות, המגבלות והדרישות עבור כל חלופה המוצגת לעיל.

אם יוחלט על תחילת פיתוח של מערכת חדשה או על שדרוג המערכת הקיימת, מומלץ להקים קבוצה רב תחומית של מומחי תוכן שיעבדו יחד על פי תוכנית סדורה ומדורגת, המוצגת במאמר זה. בפורום זה יש לענות, בין היתר, על השאלות הבאות: האם יש צורך ארגוני בקביעת יעדים כמותיים לכל המדדים שנבחרו למעקב בעבר או רק לחלק מהם; האם נדרשים יעדים רב-שנתיים המבוססים על מודלים מתמטיים; האם יש הצדקה להמשך השימוש בסרגל נומרי רציף של ציונים או כדאי לנסות את שיטת הרמזור.

לא בכדי מודגשת החשיבות הרבה בשמירה על עקרונות היסוד הבאים: שיטתיות, שקיפות, הוגנות, אובייקטיביות, מהימנות, תקפות, ישימות, אחריות והמשכיות. ויתור על עקרונות מסוימים, העדפת פתרונות מהירים ופשטניים לפתרון בעיות מורכבות בתהליך התכנון של המערכת הארגונית גורמים לכשלים במנגנון המדידה והבקרה, דוגמת תמריץ לעיסוק בבירוקרטיה (ציונים) במקום השקעת מאמץ בניהול שיפור הביצועים. הניסיון במשטרות בעולם מלמד על חובת הזהירות, השאיפה לאיזון וההקפדה על כל העקרונות לעיל על מנת למזער את הסיכון ל-"תופעות לוואי שליליות" לציבור.

יש להשלים את המדידה וההערכה האוטומטית בפיקוח ובקרה שוטפת אנושית ומחקרי עומק איכותניים וכמותיים. נדרשת למידה מתמדת מההצלחות ומהכישלונות בתוך הארגון, הערכה רב-שנתית הוליסטית, על בסיס מבחן התוצאה ופתרון שורש לבעיות מורכבות.

תודות

תודות לעמיתי במחלקת אסטרטגיה: סנ"צ (גימ') דויד גרדר-שגיב ור' היחידה לניתוח גיאוגרפי מר יונתן אילן על ההערות וההארות ולרמ"ח אסטרטגיה נצ"מ לילך לאופמן גברי על היוזמה לכתיבת המאמר.

4. מקורות

- אבנרי, ה. (2009) מערכת המנהל - מדידה ניהול והערכה למפקד כדוגמא ליישום מערכות מדידה וניהול ביצועים במגזר הציבורי. העיקר במחקר - 2008, אסופת מאמרים בנושאי משטרה, אג"ת, משטרת ישראל.
- אילן, י. (2020). שיעורי יוממות במשטרת ישראל - מתפיסה מופשטת לשימוש שוטף באסטרטגיה הארגונית. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- אילן, י. פערים היסטוריים במערך הכתובות והמיקומים בתחום הפלילי, המוקדים ל והתנועה במשטרת ישראל - סקירה והמלצות לטיפול. מחלקת אסטרטגיה, אג"ת, מסמך פנימי 58179418 הופץ ב-28 מאי 2018.
- אלסטר, ס., חביב, ג'. וצבע, י. (2010). פיתוח תפיסה ופרקטיקה של מדידה מתמשכת של תוצאות במערכות שירות: לקחים וקווים מנחים מהספרות. מאיירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל.
- אליש, ר. (2020). מפכ"ל בחזית, ערכים במבחן. הוצאה לאור: תכלת.
- גוטפריד-עוז, ט. (2015). בחינת מערכת המדידה מפנה. העיקר במחקר. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2013-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- גולדשג, מ., שבתאי, ע. (2002). תכנית ה-COMPSTAT במשטרת ניו-יורק ויישומה במשטרת-ישראל: 1999-2000. משטרה וחברה (6), 135-172.
- דוויס, ר. ס., גורן, ט. (2012). מדידת ביצועי משטרות - השוואה בין לאומית. העיקר במחקר 2010-2011, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- דיין, מ. (2015). השפעת מיקוד אכיפה בעבירות משפיעות על הביצועים. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2013-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- דנינו, י. (2015). סיכום "המפנה" מלידה ועד יישום. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2013-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- הולנברג, א. (2018). מצלמות גוף במשטרת ישראל - ההיבט המחקרי. העיקר במחקר 2017, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- וייסבורד, ד., חסיסי, ב., ליטמנוביץ, י., כרמל, ת., תשובה, ש. (2019). מחקר הערכת תכנית אמו"ן, דוח מס' 1: סל עבירות הפע"ר. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- חדד, י. (2020). אמצעי לחימה והנשק הבלתי חוקי במגזר הערבי. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- חסיסי, ב., וייסבורד, ד., ליטמנוביץ, י., כרמל, ת., תשובה, ש., טרנטנברג, ט. (2020). מחקר הערכת תכנית אמו"ן, דוח מס' 2: סל עבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- חסיסי, ב., ליטמנוביץ, י. (2018). "חתירה למגע אחר" - שיטור החברה הערבית בישראל: נקודת המבט של מפקדי תחנות. העיקר במחקר 2017, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יונתן-זמיר, ט., וייסבורד, ד., דיין, מ., זיסו, מ. (2020). הנטייה להסתמך על ניסיון מקצועי ושיטור מבוסס-ראיות: ממצאים מסקר קצינים בכירים במשטרת ישראל. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י. (2020). סוגיות בהשוואת תנאי כוח האדם במשטרות בעולם. העיקר במחקר 2019, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י., יבלוביץ, י., וייס, ר., אדלמן, מ., אילן, י. (2019). מודלים לאופטימיזציה מרחבית במשטרה. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י. (2019). מדרך לעולם הסקרים. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י., אדלמן, מ. (2019). מודל לתכנון "אזורי תגובה" בתחום השיטור, בשטח עירוני. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י. (2018). ירידה רב-שנתית בעבירות הרכוש בעשור אחרון - ניתוח מגמות סטטיסטיות. העיקר במחקר 2017, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.

- יזמסקי, י. (2015). בדיקת שיפור היעילות של תחנות משטרה בתחום החקירות. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- יזמסקי, י., גרד-שגיב, ד., שר, מ. (2014). קביעת הישג נדרש לתחנות משטרה באמצעות ניתוח מעטפת נתונים. העיקר במחקר 2012-2013, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- מוסקוביץ, א., אבן, א. (2012). השפעת מערכת המדידה הארגונית (המנה"ל) על ביצועי משטרת ישראל. העיקר במחקר 2010-2011, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- מעוז, ח., ברבר, א., שריא, א., רובין, א. (2015). תורת מדידה והערכת ביצועים ארגוניים בשירות הבקרה. נציבות שירות המדינה, מערך בקרת ניהול ההון האנושי בשירות המדינה.
- מילר-כהן, מ. (2019). תכנית "מנהיגות מקדמת שירות" לטיוב השירות שמעניקה משטרת ישראל לציבור. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה, אג"ת, משטרת ישראל.
- ניסן, א., יזמסקי, י. (2020). עלות הפשיעה בישראל. העיקר במחקר 2020, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- קדוש, ח. (2015). התפתחות מערכות המדידה במשטרת ישראל. העיקר במחקר. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- קייסי, י. (2019). המניעה המצבית - מתאוריה ליישום במשטרת ישראל. העיקר במחקר 2018, אסופת מאמרים בנושאי משטרה, אג"ת, משטרת ישראל.
- קייסי, י. (2018). "השיטור הקלאסי" - הבסיס המחקרי לרפורמת אמו"ן במשטרת ישראל. העיקר במחקר 2017, אסופת מאמרים בנושאי משטרה, אג"ת, משטרת ישראל.
- רוטשילד, ט. (2015). מיל"ה - מובילים יחד למען הנוער. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2013-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- רוטשילד, ט., אלנבוגן-פרנקוביץ, ש., אייזיק, ע. (2015). משטרת ישראל לומדת מהצלחות: תיעוד סיפורי הצלחה בעבודת המשטרה. המפנה בעין מחקרית. השנים 2012-2013-2014, אסופת מאמרים בנושאי משטרה. אג"ת, משטרת ישראל.
- Gassner, D., Gofen, A., & Raaphorst, N. (2020). Performance management from the bottom up. *Public Management Review*.
- Guilfoyle, S. (2015). Getting Police Performance Measurement under Control. *Policing* 10 (1), 71-87.
- Jonathan-Zamir, T., Weisburd, D., Dayan, M., Zisso, M. (2019). The Proclivity to Rely on Professional Experience and Evidence-Based Policing: Findings From a Survey of High-Ranking Officers in the Israel Police. *Criminal Justice and Behavior*, 46, 10: 1456-1474.
- Kusek, J.Z. and Rist, R. C. (2004). Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners. The World bank, Washington D. C.
- Levitt, S. D. (2004). Understanding Why Crime Fell in the 1990s: Four Factors that Explain the Decline and Six that Do Not. *Journal of Economic Perspectives*, 18 (1): 163-190.
- Maslov, A. (2015) Measuring the Performance of the Police: The Perspective of the Public. *Public Safety Canada / Sécurité Publique Canada: RESEARCH REPORT: 2015-R034*.
- Sparrow, M. K. (2015). Measuring Performance in a Modern Police Organization. *New Perspectives in Policing Bulletin*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice. NCJ 248476.
- Tiwana, N., Bass, G., Farrell, G. (2015). Police performance measurement: an annotated bibliography. *Crime Science*, 4:1.
- Weisburd, D., Hasisi, B., Litmanovitz, Y., Carmel, T., Tshuva, S. (2020). Institutionalizing problem-oriented policing: An evaluation of the EMUN reform in Israel. *Criminology & Public Policy*. 19: 941-964.

רפורמת אמו"ן (אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי)





הקדמה

בפרק זה של העיקר במחקר מאוגדת סדרת דו"חות שהוגשו למשטרת ישראל במסגרת מחקר הערכה של תכנית האמו"ן. את המחקר התלת-שנתי הובילו פרופ' דיויד וייסבורד ופרופ' באדי חסייסי מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית וניהלה ד"ר יעל ליטמנוביץ. המחקר התקיים בתמיכה ובשיתוף פעולה עם מחלקת אסטרטגיה באגף התכנון והארגון של משטרת ישראל. זהו מחקר פורץ גבולות מבחינת שיתוף הפעולה ההדוק בין המשטרה לאקדמיה בישראל משלב הגייתו ועד הוצאתו לפועל. זהו גם מחקר פורץ דרך מבחינת יכולתו לספק תשובות לשאלות מהותיות בתחום מדעי השיטור.

תכנית האמו"ן – 'אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי' – היתה תכנית הדגל של משטרת ישראל בתקופתו של המפכ"ל רוני אלשיך, אשר הושקה ב-2016. תכנית זו הגדירה שינויים מהותיים בתכנון וביצוע עבודת המשטרה. ראשית, היא הגדירה את ארגוני של שיטור יזום (proactive policing), במסגרתו המשטרה מעבירה את מרכז הכובד מ'תגובתיות' (reactivity) לזיהוי אקטיבי של נושאים ('בעיות') בהם עליה לטפל, ולצד האכיפה המסורתית, מאמצת ראיית עולם מניעתית יותר מבעבר. שנית, מרכז הכובד התכנוני והגדרת בעיות אלו עבר מן המטה אל התחנה. שינוי זה מהותי בשני היבטים. בהיבט הראשון, התוכנית נתנה מקום מרכזי לידע ולניסיון הקיימים ברמת התחנה והכירה בערך הרב שלהם בהתמודדות עם בעיות הפשיעה. ניתן מקום רב יותר לתחנות להגדיר סדרי עדיפויות ולפעול להשגת מטרות, תוך רתימת משאבים ארגוניים. בהיבט השני, התוכנית נתנה מקום מרכזי לסדרי העדיפויות של האזרחים אותם משרתת התחנה. הנושאים בהם התמקדה התחנה בתוכנית העבודה שלה נבחרו תוך התייעצות עם האזרחים, והפתרונות להתמודדות עם הבעיות אמורים לרתום ולשלב את הקהילה. שינוי זה הולם את ההטרונגיות והייחודיות של קהילות וערים שונות ברחבי ישראל. ניתן לומר כי תכנית האמו"ן התרחקה ממטרות והגדרות ריכוזיות אל עבר תפיסה של שיטור מקומי ומוכוון-קהילה, תוך שימוש באסטרטגיות מבוססות-ראיות. בכך, היא חתרה לחיזוק וחדוש הברית בין המשטרה לכלל הציבור.

תכנית האמו"ן שילבה לראשונה ארבע גישות אשר נמצאו אפקטיביות במחקרים אמפיריים: אמפיריים: "שיטור מוכוון בעיות" (Weisburd, Telep, Hinkle & Eck, 2008), "מניעה מצבית" (Cornish & Clarke, 1987), "שיטור ממוקד מקום" (Weisburd, 2015), ו"שיטור מוכוון קהילה" (Sherman & Eck, 2002). שילוב זה עשוי לסייע, הן בצמצום הפשיעה עצמה (Weisburd & Eck, 2004), הן בהגברת אמון הציבור במשטרה, (Tyler, 2004) והן בהפחתת הפחד מפשיעה. אחד החידושים של התוכנית הוא בשילוב של גישות אלו במסגרת תכנית אחת באופן אינטגרטיבי. אינטגרציה זו היא בעלת פוטנציאל להוביל לתוצאות סינרגטיות (Eck & Madensen, 2012). בנוסף, מרכיב מרכזי של תכנית האמו"ן הוא מערכת מדידה מתוחכמת המותאמת לאנשי השטח שעושים בה שימוש יומיומי. מערכת זו – מערכת האמו"ן – פתחה פתח לניתוח נתונים לאורך שדרת הפיקוד כולו שהוא בעל חשיבות אופרטיבית ואסטרטגית לארגון. נתונים אלו היו מרכזיים גם ביכולת לקיים מחקר הערכה משמעותי.

מחקר הערכה זה ביקש להעריך הן את השפעת תכנית אמו"ן על מדדי פשיעה ואמון הציבור (Impact evaluation) והן את תהליך יישומה של התוכנית (Process evaluation), באמצעות שילוב שיטות מחקר כמותניות ואיכותניות חדשניות. המחקר עסק בארבע בעיות מרכזיות בהן עוסקת משטרת ישראל: פשיעת רכוש, מטרדי תנועה ובריונות בכביש, אלימות, ובעיית הירי. ה"בעיות" עומדות במרכז המחקר, שבמהותו בוחן באיזה אופן ובאיזו מידת הצלחה התמודדו התחנות עם הבעיות בהן בחרו לטפל. מתוך הבנה שהבעיות שונות במהותן אחת מהשנייה ההצלחה בטיפול בכל בעיה נבחנה בנפרד. הבעיות היוו עוגן שסביבו נבנה המחקר: כל בעיה טופלה בנפרד מבחינת סקירת ספרות שבה איתרנו "מה עובד" ע"פ המחקרים האמפיריים המבוססים ביותר, בניית מערך דמוי-ניסוי מותאם לבעיה, וניתוח היישום של התמודדות עם הבעיה באמצעות הכלים של תוכנית האמו"ן. חלק נוסף של המחקר שמובא גם הוא בקובץ זה מחבר ממצאים אלו עם הממצאים של 'סקר התחנות הגדול' וסקר השירות, על מנת להבין לעומק את יחסי הציבור ומשטרת ישראל כיום.

שני חלקי המחקר התקיימו תוך שיחה מתמדת עם שותפינו באגף התכנון והארגון. זהו אחד היתרונות של המחקר ומה שמאפשר לו (לתקוותנו) להיות רלוונטי למשטרת ישראל: אין אנו עוסקים ב'נתונים היבשים' בלבד אלא שואפים למקם אותם בהקשרם ולהבין את משמעותם. שיח זה אפשר לנו לצלוח אתגרים רבים: בין היתר, היכולת לאפיין לעומק את תכנית אמו"ן ואת תהליכי העבודה הארגוניים הנגזרים ממנה, ולעשות שימוש בידע זה כחלק ממערך המחקר (לדוגמא על ידי שימוש בידע לעיון תהליך התאמת תחנות ההתערבות והביקורת).

למחקר זה ערך ארגוני רב בכך שהוא מאפשר לקבוע האם הרפורמה של תכנית אמו"ן עמדה ביעדיה וניתנת ליישום, הן לצורך למידה ארגונית והן לצורך תכנון ארגוני עתידי. מחקר זה מציב את משטרת ישראל בחזית התנועה לשיטור מבוסס-ראיות בעולם. בנוסף, הוא בעל ערך בינלאומי הן ברמה האקדמית והן ברמת הפרקטיקה, משום שיש ביכולתו לסייע בהבנת תופעות הפשיעה השונות ובהפחתת ממדיהן על ידי זיהוי אסטרטגיות שיטור יעילות להתמודדות עמן. פרסום מאמר המתבסס על מחקר זה (ראו עמ' 152 בקובץ זה) בכתב העת המוביל בעולם למדיניות בתחום הפשיעה (Criminology & Public Policy) הוא עדות נאמנה לכך.

מחקר הערכה זה, שתוצריו מקובצים במהדורה זו של 'העיקר במחקר' התאפשר בזכות שיתוף הפעולה בין אנשי ונשות משטרת ישראל שיזמו, פיתחו, והובילו את תכנית אמו"ן, ובין החוקרים מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית. הוא מראה ששיתוף פעולה שכזה לא רק אפשרי אלא בעל ערך רב: הדיאלוג הפורה והמתמשך תרם הן לאיכות והן לרלוונטיות של המחקר. ממצאי המחקר כפי שהם מובאים כאן נועדו לסייע למשטרה בקבלת החלטות בשטח: זוהי המהות של שיטור מבוסס-ראיות והיא מתגשמת במחקר זה.

תודות

כלל הדוחות המובאים בקובץ זה של העיקר במחקר הם תוצר של מחקר משותף שלא היה יכול לצאת לפועל ללא המחויבות וההירתמות של כלל הגורמים במחלקת אסטרטגיה, בהובלת נצ"מ בדימוס לילך לאופמן גברי וראש אג"ת לשעבר ניצב בדימוס צביקי טסלר.

תודותינו העמוקות לאנשי המדורים שסייעו לפתח את המחקר והשקיעו מזמנם ומהידע והנסיון שלהם כדי לוודא שהתוצר יהיה בעל ערך למשטרת ישראל: מדור מחקר ומדיניות בראשות סנ"צ מיה זיסו בתחילה וכעת סנ"צ מיכל דיין בן-זקרי, מדור מדידה והפקת מידע שבעבר עמד בראשו חגי קדוש וכיום חוליית מדידה וחוליית הפקת מידע ולאנשי מדור ניתוח גיאוגרפי, בראשות יונתן אילן. תודה מיוחדת לרפ"ק אלון הולנברג, קצין המחקר 'שלנו', על המסירות יוצאת הדופן שהפגין לנסוע בכל רחבי הארץ, להסביר ולהקשיב, לשתף מהידע שלו, לחשוב יחד ולמצוא פתרונות לכל הבעיות. תודה גם לרפ"ק טל גוטפריד-עוז שסייעה לערוך ולהפיק קובץ זה.

תודה לראש אג"ת הנכנס תנ"צ דני קריבו וראש מחלקת אסטרטגיה נצ"מ לינור קאן שהרימו את הלפיד במרוץ החשוב של עשייה מבוססת-ראיות במשטרת ישראל ודאגו להביא לדפוס את כלל הדוחות, כדי שתתאפשר למידה ארגונית משמעותית ממחקר זה.

תודה לפרופסור אליזבת גרוף על הייעוץ הנדיב מרחוק ולפרופסור רוני פקטור על הייעוץ מקרוב. תודה לעוזרות המחקר שני תשובה וטאינה טרחטנברג שעשו מעל ומעבר למען האיכות וההקפדה של המחקר.

וכמובן תודה לכל המפקדים והשוטרים בתחנות המשטרה שהתראיינו וסייעו לנו במהלך המחקר והאירו את עינינו.

מיסוד שיטור מוכוון בעיות – הערכה של רפורמת "אמו"ן" בישראל – תקציר מנהלים

פרופ' דייוויד ויסבורד, פרופ' באדי חסיסי, ד"ר יעל ליטמנוביץ,
ד"ר תומר כרמל, גב' שני תשובה

תקציר

בשנת 1979 הרמן גולדשטיין פיתח מודל של שיטור מוכוון בעיות (Problem Oriented Policing – POP) שהשפיע רבות על חוקרים ואנשי מעשה בתחום. במאמר זה החוקרים מעריכים את רפורמת אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי (אמו"ן) במשטרת ישראל – רפורמה שניסתה למסד שיטור מוכוון בעיות בקנה מידה לאומי. זהו אינו הניסיון הראשון שבוצע במשטרת ישראל להטמעת שיטור מוכוון בעיות, אולם זו הפעם הראשונה בה נעשה ניסיון למסד מערכת של רפורמות ארגוניות כוללת הנשענות על מערכת מדידה שסייעה בהטמעת עקרונות המודל.

במאמר בחנו החוקרים את השפעת רפורמת "אמו"ן" על פשיעת רכוש והדגימו את היעילות הפוטנציאלית של הרפורמה, באמצעות השוואה בין שלוש תחנות משטרה (עם היקף פשיעת רכוש גבוה, בינוני ונמוך) לתחנות ביקורת. המחקר מצא כי באזורי היעד (המכונים פוליגונים) חלה ירידה משמעותית בפשיעת הרכוש בתחנות עם פשיעה גבוהה ובינונית, בהשוואה לקבוצת הביקורת. בנוסף, נמצאו עדויות לצמצום הפשיעה מחוץ לפוליגון. מאידך, לא נמצאו יתרונות משמעותיים לרפורמת "אמו"ן" בתחנות עם פשיעה נמוכה. החוקרים מייחסים זאת לשיעור הפשיעה הנמוך בתחנה זו כמו גם להקצאת משאבים נמוכה בה.

ממצאי המחקר מלמדים כי רפורמת "אמו"ן" יצרה אקלים ארגוני של פתרון בעיות מבוסס נתונים, בה מפקדים ושוטרים כאחד נחשפו לעקרונות הרפורמה ותרמו לתהליך. לבסוף, ממצאי המחקר מלמדים כי תכנית "אמו"ן", מספקת מודל אפשרי למיסוד שיטור מכוון בעיות כרפורמה ארגונית במשטרה, תוך הטמעת עקרונות התאוריה ובסיוע מערכת מחשובית המפקחת על יישום שלבי המודל. להלן יוצג סיכום של מאמר זה.

1. מיסוד שיטור מוכוון בעיות

בשנת 1979 הרמן גולדשטיין הציע גישה חדשה לשיטור, אשר הכניסה לארגז הכלים ולקסיקון השיטור את המונח פתרון בעיות – מונח המוכר כיום כשיטור מוכוון בעיות (POP). רפורמה זו הפכה להיות אחת התאוריות החשובות בתחום השיטור ב- 50

1 Weisburd, D., Hasisi B., Litmanovitz, Y., Carmel, T. & Tshova S. (2020). Institutionalizing problem-oriented policing: An evaluation of the EMUN reform in Israel. *Criminology & Public Policy*.
המאמר תורגם ותוקצר על ידי רפ"ק טלי גורן ממחלקת אסטרטגיה / אג"ת.

השנים האחרונות ואומצה על ידי משטרות רבות בארה"ב ובעולם כולו (Weisburd & Majmundar, 2018). בעוד הספרות בתחום מלמדת כי גישה זו עשויה להוביל להצלחות משמעותיות בצמצום הפשיעה, הרי שקיימת הסכמה רחבה כי בפועל תפסתו של גולדשטיין לגבי שיטור מוכון בעיות ברוב המקרים לא יושמה בהצלחה במשטרות בעולם (Weisburd & Majmundar, 2018; Weisburd, Telep, Hinkle, & Eck, 2010; Boba & Crank, 2008; Leigh, Read, & Tilley, 1996; Maguire, Kehida & Hassell, 2012; Sollund, 2007; Tilley & Scott, 2015).

כפי שטיילי וסקוט ציינו:

"גולדשטיין סבר כי שיטור מוכון בעיות יתקיים ברמה הגבוהה ביותר של המשטרה, כגון ביחידות התכנון. לשם כך יש ללמד מחדש את הצוות ולהטמיע בקרב הפיקוד כי פעולה (משטרתית) צריכה להיות מבוססת על ידע. בפועל הגישה יושמה ברמות נמוכות יותר" (Tilley and Scott, 2012).

גולדשטיין שבעבודתו הראשונה התייחס לצורך ברפורמות ארגוניות להטמעת מודל שיטור מוכון בעיות, מיקד את עיקר עבודתו סביב השאלה כיצד ניתן ליישם שיטור מוכון בעיות בשדה המחקר. תשומת לב מועטה מצדו ומצד חוקרים אחרים הוקדשה לשאלת אופן מיסוד שיטור מוכון בעיות במשטרות. ואכן הספרות בתחום מלמדת כי בפועל עקרונות השיטור מוכון הבעיות כמעט ולא מוסדו במשטרות, ולרוב אסטרטגיית שיטור מוכון בעיות היוותה תגובה אחת מיני רבות להתמודדות מול בעיה ספציפית. מגוון נימוקים מסבירים מצב זה, וביניהם: יישום חלקי של עקרונות הרפורמה, העובדה כי התהליך לא הוטמע ומוסד בארגון והתבססות על גישות שיטור מסורתיות. כל אלה היוו מחסום משמעותי בפני הטמעת הרפורמה במשטרות בעולם (Braga & Weisburd, 2019; Buerger, 1994; Capowich, Roehl, & Andrews, 1995; Eck & Spelman, 1987; Goldstein & Susmilch, 1982; Read & Tilley, 2000; Cordner & Biebel, 2005; Leigh et al., 1996; Maguire et al., 2015; Tilley & Scott, 2012).

הספרות מצביעה על קשיים בהטמעת מודל שיטור מוכון בעיות בכל שלבי התהליך. לדוגמא: נטייה לקיים ניתוח שטחי של הבעיות ופנייה מהירה מדי לתגובה, נטייה להסתמך על תגובות מסורתיות במקום לחפש פתרונות יצירתיים וחדשנים והתעלמות מהערכת היעילות של הפתרונות השונים (Cordner, 1998; Clarke, 1998; Read & Tilley, 2000; Scott & Clarke, 2000; Tilly & Scott, 2012). קלארק (1998), מסכם ואומר כי פרויקטים רבים המבוססים על שיטור מוכון בעיות מזכירים רק במעט את הרעיון המקורי של גולדשטיין.

האתגר בהטמעת רעיונות השיטור מוכון בעיות בארגון אינו ייחודי רק לגישת ה-POP אלא הוא משקף קושי אמיתי בהטמעה ומיסוד של תוכניות שיטור חדשניות במשטרות בעולם. לום וקופר (2017) מציינים כי :

השיטור הקהילתי ושיטור מוכון בעיות התפתחו כפילוסופיות שיטור שאמורות היו להתוות את דרך החשיבה של כל שוטר ושוטר בפעילותו היום יומית. למרבה הצער, גישות אלה לא התפתחו באופן זה שכן הן לא מוסדו לתוך המערכות המשטרתיות היום יומיות.

בעוד וחוקרים רבים התייחסו לחוסר ההצלחה בהטמעת שיטור מוכון בעיות במשטרות שונות, הרי הטמעה נכונה התקיימה בשנות ה-80 בניופורט ניוז (עיר במדינת וירג'יניה שבארה"ב). בהתבסס על עבודתו של גולדשטיין, אק וספלמן (1987) פיתחו את המודל המרכזי כיום בהטמעת שיטור מוכון בעיות – מודל SARA. מודל זה כולל ארבעה שלבים:

- א. Scan – סריקה – זיהוי הבעיות הדורשות התייחסות משטרתית;
- ב. Analyze – ניתוח – איסוף וניתוח נתונים על הבעיה;
- ג. Response – תגובה – תכנון תגובה הולמת;
- ד. Assess – הערכה – הערכת התגובה (מידת יישום התגובה והאם הושגה התוצאה הרצויה).

אק וספלמן (1987) שפיתחו את מודל SARA שאפו ליצור מודל שיטור שימוסד באופן נרחב במשטרת ניופורט ניוז, באמצעות פיתוח מערכת שתענה על מגוון של קריטריונים, וביניהם: מערכת הפתוחה לכלל השוטרים מכל היחידות, המעודדת שימוש במידע רחב ומגוון של פתרונות ושאיינה מצריכה משאבים נוספים.

חרף ניסיונותיהם של אק וספלמן להטמיע את מודל SARA, הרי וגם הם ציינו כי המודל לא הוטמע באופן מלא בארגון וכי והמערכת שהם שאפו למסד לא ענתה על כל הקריטריונים שהם הציבו.

ניסיון נוסף להטמעת עקרונות שיטור מוכון בעיות, התקיים בשנות ה-90 במשטרת ניו יורק (Silverman, 1999; O'Connell & Straub, 2007; Bratton, 1999), באמצעות מערכת הקומפסטט, שביקשה ליצור רפורמה ארגונית שתעודד יוזמות של פתרון בעיות. מחקר ארצי שנערך בנושא על ידי ה-Police Foundation מצא כי גם לאחר יישום הקומפסטט, המשטרות נטו להשתמש באסטרטגיות שיטור קלאסיות לפתרון בעיות ורק לעיתים נדירות נצפו פתרונות יצירתיים לפתרון בעיות (Weisburd et al., 2003). מהספרות עולה כי חוסר ההצלחה של הקומפסטט להביא לפתרון בעיות נעוץ בעובדה כי המערכת לא הוטמעה במשטרה ובעבודה היום יומית של השוטרים. כפי שציין אחד השוטרים "אם אתה לא הולך לקומפסטט אתה לא יודע עליה" (Weisburd et al., 2019).

רפורמה חדשה יותר שפותחה באוסטרליה והתבססה על הקומפסטט ועקרונות שיטור מוכון בעיות נקראת מודל לפתרון בעיות (PSM – Problem Solving Model). בדומה לקומפסטט גם ה-PSM הובלה על ידי מפקד כריזמטי שביקש להביא לשינויים משמעותיים במשטרת דרום אוסטרליה. ואכן, החוקרים ייחסו את הצלחת התוכנית בהפחתת פשיעת רכוש למפקד שהוביל את התוכנית לאורך עשור (Mazerolle, Darroch & White, 2013).

הובלת התוכנית על ידי המפקד היידי היא שהובילה להטמעתה מלמעלה למטה ומלמטה למעלה. הוא בנה מחדש את הארגון סביב פתרון בעיות ויוזמות שיטור. הוא התמקד בפתרון בעיות, הסיר מכשולים וגילה חוסר נכונות לפשרה לגבי הטמעת המודל. נמצא קשר ישיר בין מחויבותו של היידי למודל לבין הצלחת המודל והטמעתו לאורך יותר מעשור (Mazerolle et al., 2013, p. 548).

רפורמת ה-PSM לא התבססה רק על פיקוח וניהול, אלא גם על עקרונות השיטור מוכוון הבעיות, כגון: ישיבות צוות לזיהוי התפתחות בעיות פשיעה והפרות סדר וצמצום הזדמנויות להתפתחות פשיעה. המחקר שבחן רפורמה זו מציין כי אין די נתונים לבחינת מידת מיסוד המודל ועד כמה עקרונות ה-POP הוטמעו בשגרת העבודה של הארגון (Mazerolle et al., 2013, p. 548).

2. תכנית אמו"ן והטמעת שיטור מוכוון בעיות

תכנית "אמו"ן", בדומה לרפורמות אחרות שתוארו במאמר זה, הוטמעה במשטרת ישראל על ידי המפכ"ל רנ"צ רוני אלשיך, ששאף למסד את התפיסה של שיטור מוכוון בעיות. רנ"צ אלשיך מונה לתפקיד מפכ"ל המשטרה, במטרה להוביל רפורמות נרחבות במשטרה בתקופה בה הארגון ספג לא מעט ביקורות ציבוריות (Kubovich & Harel, 2015). אלשיך שאף להציב את נושא המניעה ופתרון בעיות כמטרה המרכזית של השיטור בישראל וליצור מערכת ארגונית שתעודד ותחזק יוזמות חדשניות לפתרון בעיות (Eisenbud, 2017). גישתו התבססה על המודל שהציעו אק וספלמן (1987) לשיטור מוכוון בעיות.

תכנית אמו"ן, ששאפה להטמיע בארגון מדיניות של שיטור מוכוון בעיות, התבססה על עקרונות הרפורמות שהוצגו לעיל. ביניהן: מנהיגות חזקה שהובילה להטמעת המודל בארגון באמצעות מפגשים של המפכ"ל עם הפיקוד הבכיר להיכרות עם הרפורמה, סדנאות ברמת התחנה להטמעת המטרות והכלים של הרפורמה והכשרה בתחום למגויסים החדשים. באופן זה הוטמע בכל הארגון המסר של שיטור מוכוון בעיות ברמה מקומית ותוך התייעצות עם הקהילה.

תכנית אמו"ן גם שאפה להטמיע במשטרת ישראל, עבודה על פי ארבעת העקרונות של שיטור מוכוון בעיות (Lum & Koprt, 2017). לום וקופר טענו שכדי שגישות מבוססות ראיות יצליחו, הן צריכות "להיות מוטמעות במערכות באמצעות סטנדרטים, מדיניות, נהלים וכלים". בחינת רפורמת אמו"ן מלמדת כי הטמעתה אכן כללה את כל השלבים המוזכרים לעיל: נבנתה מערכת לניתוח הפשיעה, הוטמעו תהליכים של שינוי בתכנון ובניהול האסטרטגי, הציבור והרשויות נרתמו לתהליך ונבנה מכניזם חדש להערכת ביצועים ששינה את שיטת התמריצים והקידומים במשטרה. גישה זו תואמת לעקרונות של סקוט וקירבי להבניה וניהול של משטרה מוכוונת פתרון בעיות (Scott & Kirby, 2012).

2.1 מיסוד סריקה - Scanning

תכנית אמו"ן מיסדה תהליכי סריקה לאיתור בעיות בתחנות המשטרה. הפעילות השנתית של התחנה התבססה על זיהוי שלוש בעיות מרכזיות שנבחרו להיות בלב העיסוק של התחנה ולהן הוקצו מירב משאבי התחנה. "בעיה" הנה תופעת פשיעה או הפרת סדר משמעותית בגזרת התחנה. בשונה מבעבר, בעיות זוהו ברמה מקומית ולא ברמה לאומית/מחוזית והן ייצגו בעיה מקומית משמעותית. איתור הבעיות חייב את

מפקד התחנה לזהות את הבעיה בהתבסס על מגמות פשיעה מקומיות והניסיון האישי שלו ושל שוטרי. בנוסף, גם התושבים בגזרת התחנה היו צריכים להכיר בתופעה כבעיה (נמדד באמצעות סקר לתושבים).

סריקת הבעיות בגזרת התחנה הפכה להיות שלב במעגל העבודה השנתי. הבעיות חולקו לקטגוריות: עבירות רכוש, אלימות, עבירות נשק, הפרעות תנועה, הקמות רעש ועוד. על מנת להגדיר תופעה כבעיה היה צריך לגבות אותה בנתונים שהצביעו על בעיה משמעותית באזור גיאוגרפי מוגדר, לרוב שכונה ("פוליון"). ללא נתונים אלה תוכנית התקיפה השנתית לא אושרה. אישורי התוכניות הפכו להיות חלק בסיסי מהאמו"ן והם התקיימו בסוף שנה עבור השנה העוקבת. על מנת להגדיר את שלוש הבעיות, התחנות היו מחויבות לקיים דיאלוג עם פיקוד המשטרה ברמת המחוז ומטה ארצי ועם מחלקת אסטרטגיה באגף התכנון במטה הארצי, במטרה לאשר את הבעיות ומיקומן. הבעיות ומיקומן, אושרו רק אם הן הקיפו מספר מינימאלי של אירועים (לדוגמא, בתחנות גדולות נדרש מינימום של מאה עבירות רכוש בשנה האחרונה בתוך הפוליון) ואם אחת הבעיות, לכל הפחות, ייצגה את עמדות הציבור (לרוב בעיות של סדר ציבורי ותנועה ופחות בעיות פשיעה). דיאלוגים אלה (שכללו סקרים מקומיים בקהילה) הוטמעו בארגון והפכו להיות תהליך קבוע.

2.2 מיסוד ניתוח נתונים – Analysis

אישור תוכנית התקיפה (נקראת גם תוכניות פעולה) השנתי חייב את התחנה להציג ניתוח מעמיק של נתוני הפשיעה והפרות הסדר, מלווה בסקירות של פיקוד התחנה ועמדות התושבים. לשם כך פותחה מערכת מדידה מתקדמת שנקראה מערכת אמו"ן. מערכת זו הוטמעה בכל מחשבי המשטרה והייתה נגישה לכל השוטרים. המערכת פותחה על ידי מומחים מדיסציפלינות שונות בתוך המשטרה וסיפקה פלטפורמה ידידותית לניתוח מגמות פשיעה והפרות סדר ברמת המקום והזמן. הנתונים הוצגו גם על מפות בפורטל הגיאוגרפי. המערכת סונכרנה עם מערכות מחשוב משטרתיות אחרות, כך שניתן היה להשלים מידע אודות מצב התיק עבור כל אירוע. משמעות תהליך ניתוח זה הוא כי התחנה מיקדה את מאמציה בטיפול בבעיות נבחרות באזורים הגיאוגרפיים הנגועים ביותר.

במקביל התחנות התבקשו לקיים שיח עם נבחרי ציבור על מנת לתקף את הבעיות שאותרו ככאלה הדורשות התייחסות.

2.3 מיסוד התגובות – Response

עבור כל בעיה שנבחרה, התחנה נדרשה לבנות תוכנית תקיפה, שכללה מגוון פעילויות שעל התחנה לנקוט בהן על מנת לצמצם את הבעיה. ככלל, התחנה היא שבחרה את הכלים להתמודדות מול הבעיה, תוך התאמתם לפרמטרים שנבחרו ברמה הארצית. תוכניות התקיפה של התחנה התבססו על שני עקרונות:

א. היות וקיים קשר הדוק בין שיטור מוכון בעיות לבין מניעה מצבית, שליש

מהפעילויות בתוכנית התקיפה היו צריכות להתבסס על מניעה מצבית, במטרה לצמצם את שימוש התחנה בשיטות שיטור קלסיות ולעודד אותה להפעיל תוכניות מניעה מגוונות (Bowers&Johnson,2016; Cornish&Clarke,1987,2003).

ב. הפעילויות היו צריכות להתבסס על שלושה מקורות שונים: משאבי התחנה (לרוב כוח האדם בתחנה), משאבים מחוזיים שלרוב זמינים רק לתחנות גדולות ועשויים להיות המפתח להתמודדות עם הבעיות (כגון: סיוע של יחידות מחוזיות מיוחדות, טכנולוגיות מתקדמות ועוד) ומשאבים חיצוניים הכוללים משאבים עירוניים (כגון: טלוויזיות במעגל סגור), גורמי ממשל נוספים (כגון: פרויקטים משותפים עם עובדים סוציאליים או משרד הרווחה) וגורמים אחרים (כגון: שיתוף פעולה עם רכבת ישראל). במציאות בה למשטרה יש משאבים מוגבלים, שיתוף פעולה זה הביא את מפקדי התחנות לחשוב מחוץ לקופסא ולייצר פתרונות יצירתיים.

מציאת פתרונות בתחום המניעה המצבית ושיתופי הפעולה עם הגורמים השונים היו תנאי הכרחי לאישור תוכניות התקיפה של התחנות.

תוכניות התקיפה שיקפו הלכה למעשה את יישום העקרונות המרכזיים של השיטור מוכון הבעיות (Lum & Koper, 2017), שכן חלק מהפעילויות בהן כללו אסטרטגיות של שיטור מוכון בעיות, כגון: שיטור מבוסס נקודות חמות (רכיב מרכזי ברפורמה שחייבה לקשר בעיה עם מיקום (Braga & Weisburd, 2019; Braga, Papachristos, & Cornish & Clarke, 1987), מניעה מצבית (Hureau, 2014; Sherman & Weisburd, 1995; Cook, 2011; Cook & MacDonald, 2011; Mazerolle, 2003); ושיטור בסיוע צד שלישי (& Ransley, 2019; Meares, 2006). במהלך יישום תוכנית אמו"ן התחנות אף קיבלו ציון על שילוב אסטרטגיות שיטור מוכון בעיות בתוכניות התקיפה שלהן.

על מנת להתמודד עם הבעיות שהוגדרו, לכל בעיה מונה קצין בכיר בתחנה שתפקידו היה להיות המתאם והאחראי על יישום תוכנית התקיפה. מתאם זה נבחר על פי מידת הרלוונטיות שלו לבעיה (קצין אח"מ או קצין אג"מ) וכישוריו. הדבר יצר כוח משימה להתמודדות עם הבעיות, כאשר המתאם מקבץ יחד את כוח האדם ובעלי העניין לעבוד יחד לפתרון הבעיה. המתאם גם היה אחראי לתיעוד הפעילות על מנת להבטיח פיקוח על יישום התוכנית. בכך, רפורמת אמו"ן הביאה לשינוי אופן הניהול והפיקוח במשטרה (Lum & Koper, 2017).

2.4 מיסוד הערכה – Assessment

רפורמת אמו"ן כללה מימד של הערכה, שנועד ליצור מערכת המאופיינת בשקיפות ומחויבות לדיווח ובה כל תחנה מתחרה בעצמה ולא בתחנות אחרות. תוכנית האמו"ן לא התעלמה מהתרבות הארגונית של היררכיה ורצון להישגים, אלא שינתה את המיקוד – מהתמודדות התחנה עם מגוון גדול של בעיות להתמודדות עם הבעיות אותן התחנות בחרו. האמו"ן גם שינה את ההגדרה של הצלחה. הצלחה נמדדה במניעת פשיעה ולא רק בתפוקות.

הערכה זו הוטמעה בארגון באמצעות הקמת מערכת מדידה. "דף הבית" של המערכת

נקרא "דף הבעיות". בדף זה הוצגו שלוש הבעיות הנבחרות של התחנה (כולל בעיה רביעית כלל ארצית שהתמקדה בתאונות דרכים) ובו אינדיקציות ויזואליות לביצועי התחנה. המסך חולק לארבעה חלקים – חלק אחד לכל בעיה. בכל חלק הוצגה בעיה והמיקום הגיאוגרפי שלה כמו גם סטטיסטיקה המצביעה על מידת הצלחת התחנה בצמצום התופעה. הביצועים הוצגו באמצעות אחוזים וצבעים שלימדו האם התחנה השיגה את מטרותיה בהשוואה לשנה קודמת. הצבעים השונים (כחול, שחור ואדום) סיפקו תמונה מהירה למצב הפשיעה בפוליון ומחוץ לו ובכלל התחנה. בתחתית המסך הוצג ציון נוסף המשקף את מידת יישום תוכנית התקיפה וציון לשלושת המשאבים (פנימי, מחוזי וחיצוני).

מערכת המדידה הבטיחה כי שלושת הרכיבים של ניתוח, תגובה והערכה ישולבו יחד ויהוו חלק מתהליך עבודה שלם. המערכת הייתה מערכת "חיה ונושמת", שהתעדכנה באופן אוטומטי והייתה זמינה בכל מחשב משטרה. ההערכה הפכה לרכיב קבוע בתוכנית. מפקדי התחנות והפיקוד הבכיר פתחו וסיימו את יום העבודה בהתבוננות במסך הבעיות והתאמת פעילותם לנתונים.

מערכת המדידה הייתה נגישה לכל השוטרים בתחנה, ושימשה אמצעי לדווח על הישגי התחנה וכישלונותיה. גם תחנות אחרות יכלו לראות מידע זה ולא אחת המערכת עודדה לימוד עמיתים לרוחב הארגון. "מה הם עשו שאני לא עשיתי?". המטה הארצי פרסם אחת לחציון לקט פעילויות שהובילו לתוצאות הטובות ביותר בכל קטגוריה של בעיות, במטרה לעודד תחנות לבחון את תוכניות התקיפה שלהן ולשפר את הישגיהן. אם מדדי הביצוע של התחנה היו נמוכים, מפקד התחנה הונחה על ידי המטה הארצי לבחון האם הסיבה לכך נעוצה בתוכניות התקיפה או באופן יישומה ולשנות את התוכניות בהתאם.

3. הערכת רפורמת אמו"ן: אירועי פשיעת רכוש

משטרת ישראל בחרה בפשיעת רכוש כמוקד של מחקר הערכה זה. בישראל, כמו בארה"ב ובמדינות רבות נוספות, פשיעת הרכוש מהווה את הבעיה הנפוצה ביותר לה נדרשת המשטרה לתת מענה והטיפול בה מצריך הקצאת משאבים מרובים. בשנת 2017, 34% מאירועי הפשיעה בישראל היו עבירות רכוש, בהשוואה ל- 20% עבירות אלימות. סקר ארצי שבוצע על ידי משטרת ישראל מצא כי פשיעת רכוש דורגה על ידי האזרחים כבעיית הפשיעה השנייה המטרידה אותם לאחר עבירות תנועה (Annual Statistical Report, 2017, p. 84). משטרת ישראל הגדירה אירועי פשיעת רכוש במחקר זה ככוללים: התפרצות לדירה, התפרצות לבתי עסק, גניבת כלי רכב וגניבה מכלי רכב. על מנת להעריך השפעה (במובן של "סיבתיות") יש צורך במערך ניסויי שבוחן קבוצות טיפול אל מול קבוצות ביקורת. מכיוון שמדובר במחקר רטרוספקטיבי (שלא נעשה בזמן אמת) החוקרים בחרו במערך דמוי – ניסויי שמאפשר לבחון את ביצועיהן של שלוש תחנות שטיפלו בבעיות עבירות רכוש במסגרת תכנית האמו"ן (תחנות התערבות) אל מול ביצועיהן של תחנות שלא עשו זאת (תחנות ביקורת), אך הן דומות במאפייניהן לתחנות הטיפול. לפירוט מעמיק יותר על אופן בחירת התחנות ראו במאמר המקורי.

3.1 תחנות ההתערבות

כחלק מתוכנית אמו"ן, כל תחנה בחרה שלוש בעיות מקומיות לטיפול. עבירות הרכוש יכלו להיבחר רק אם מפקד התחנה וגורמי מטה ארצי ראו בהן בעיות משמעותיות, קרי שיעור עבירות הרכוש היה גבוה בכלל גזרת התחנה ובפוליוגון הנבחר. לבסוף, גם התושבים בגזרת התחנה היו צריכים להגדיר את הבעיה כמשמעותית עבורם (כפי שעולה מסקר התחנות של המשטרה).

במסגרת מערך המחקר נבחרו באופן אקראי שלוש תחנות התערבות מתוך כלל התחנות שבחרו בשנת 2017 להתמקד בעבירת הרכוש כאחת מהבעיות המרכזיות (כשליש מתחנות המשטרה). תנאי נוסף היה שתחנות אלה לא בחרו בבעיה זו בשנת 2016, זאת על מנת לנטרל את ההשפעה של שנת טיפול נוספת. כמו כן הוסרו תחנות עם מאפיינים ייחודיים (כתחנות חדשות ותחנות במזרח ירושלים ויו"ש). סה"כ מופו 22 תחנות. על מנת להבטיח שונות בהיקף תופעת הפשיעה בין התחנות השונות, החוקרים הגדירו שלוש רמות פשיעה למחקר ודגמו תחנה אחת מכל קבוצה. הרמות השונות נקבעו לאחר בחינת התפלגות רמת הפשיעה בתחנות: רמת פשיעה נמוכה (פחות מ- 450 תיקים ל- 100,000 תושבים), רמת פשיעה בינונית (900-450 תיקים ל- 100,000 תושבים) ורמת פשיעה גבוהה (מעל 900 תיקים ל- 100,000 תושבים).

3.1.1 מאפייני תחנות ההתערבות

תחנה A עם רמת עבירות רכוש גבוהה – תחנה זו היא אחת מתחנות המשטרה הגדולות בישראל ומשרתת אזורים עירוניים ואזורים עם אוכלוסייה דלילה יותר. הפוליוגון שנבחר כולל אוכלוסייה מעוטת יכולת גדולה, שטחים מסחרים, בית חולים, אוניברסיטה גדולה ותחנת רכבת. כחלק משלב הניתוח, התחנה זיהתה עבירות רכוש מובחנות בפוליוגון. תוכנית התקיפה השנתית של התחנה כללה 11 אסטרטגיות שהותאמו במיוחד לבעיות אלה. לדוגמא, אחת הבעיות הייתה גניבה מכלי רכב במגרש החנייה של בית החולים. הפתרון לבעיה זו כלל שיתוף פעולה עם אחראי הביטחון בבית החולים. תהליך ההערכה של המחקר לימד כי מבין 11 האסטרטגיות שננקטו, חלקן היו ייחודיות לתחנה (בעיקר אלו שנעזרו בצד שלישי) וחלק השתמשו בטכניקות של מניעה מצבית. חמש אסטרטגיות התמקדו בחיזוק כמותי ואיכותי של טקטיקות קיימות (כגון: יותר סיורים בנקודות חמות ואיסוף מידע בשיטות טכנולוגיות מתקדמות יותר).

תחנה B עם רמת עבירות רכוש בינונית – תחנה זו הנה תחנה גדולה במרכז מדינת ישראל, המשרתת עיר בגודל בינוני עם אזורים עירוניים ופרברים כמו גם יישובים סביב העיר. הפוליוגון כלל שתי שכונות מבוססות שחוו התפרצויות לדירה וגניבות כלי רכב בהיקף גבוה. השכונות ממוקמות ליד כבישים ראשיים שיכולים לשמש כדרכי מילוט לעבריינים וגם כפתרון אפשרי לבעיה. התחנה השקיעה רבות בניתוח סטטיסטיקות הפשיעה ובשיתוף והתייעצות עם התושבים ופיקוד המשטרה במטרה להבין את הבעיה ובהצגת פתרונות אפשריים. תוכנית התקיפה השנתית כללה תשע התערבויות, ביניהן שלוש התערבויות שהספרות רואה בהן כאפקטיביות להפחתת

עבירות רכוש: תאורת רחוב (Welsh & Farrington, 2008a), טלוויזיות במעגל סגור (Eck & Bennett, 2009; Piza, 2018; Welsh & Farrington, 2012; Guerette, 2012; & Bennett, 2008). (Holloway, & Farrington, 2008).

פעילויות אחרות שנקטה התחנה כללו מיקוד כוח האדם ומשאבי התחנה לבעיות ספציפיות.

תחנה C עם היקף נמוך של עבירות רכוש – זוהי תחנה קטנה המשרתת שתי ערים קטנות ואזור כפרי גדול. בשנים האחרונות חל גידול ניכר במספר תושבי הערים בגזרת התחנה, שהוביל למחסור במשאבי התחנה. הפוליון שנבחר כלל את העיר הקטנה יותר ועיירה סמוכה. תוכנית התקיפה השנתית כללה 9 התערבויות. בפועל, התחנה התקשתה לממש תוכנית זו בשל מחסור במשאבים. לדוגמא, התחנה לא הצליחה לגייס משאבים מהרשות המקומית, למרות שתכננה זאת בתוכנית התקיפה שלה. לנוכח המגבלה התקציבית פיקוד התחנה ניסה לבסס אסטרטגיות פעולה בעלות נמוכה יחסית בתחום המניעה המצבית (כגון הקמת מחסומים ושילוט).

3.2 בחירת תחנות הביקורת

לאחר בחירת התחנות שישתתפו במחקר (תחנות ההתערבות), נבחרו שתי תחנות ביקורת עבור כל תחנת התערבות – תחנות שלא התמודדו עם עבירות רכוש בשנים 2016 ו-2017. נבחרו שתי תחנות בקרה על מנת לנסות ולצמצם טעויות וחריגות אפשריות ולחזק את תוקף הממצאים. התחנות נבחרו על פי דמיון לתחנות ההתערבות במאפיינים גיאוגרפיים (שטח התחנה, מאפיינים דמוגרפיים, כמות וצפיפות אוכלוסייה, הכנסה ממוצעת ועוד) ומאפייני התחנה (כמספר עבירות רכוש וקריאות למוקד 100 ב-2016) – לפירוט המתודולוגיה לבחירת תחנות הביקורת ראו במאמר המקורי.

3.3 ניתוח סטטיסטי

במחקר נמדד היקף הפשיעה על פי כמות התיקים החדשים שנפתחו והשוואת כמות עבירות הרכוש בשנה לפני תוכנית אמו"ן לשנה אחרי תחילת ההתערבות. נעשתה השוואה בין תחנות ההתערבות לתחנות הביקורת. מטרת הניתוח הייתה לבחון את השפעת אמו"ן על עבירות רכוש בשלוש רמות:

- א. היקף פשיעת רכוש בתוך הפוליון – קרי, האם ההתערבות השפיעה באזור בו הייתה אמורה להשפיע (המטרה המרכזית של ההתערבות).
- ב. היקף פשיעת רכוש מחוץ לפוליון – קרי, האם ההתערבות הביאה להתקפה מרחבית של הפשיעה לאזורים מחוץ לפוליון "אפקט הבלון" (Repetto, 1976) או לאדווה חיובית (דיפוזיה של תועלת) ולצמצום הפשיעה גם באזורים מחוץ לפוליון (Clatke, 1994). (& Weisburd, 1994).
- ג. היקף פשיעת רכוש בגזרת התחנה – קרי, האם ההתערבות הפחיתה את הפשיעה בגזרת התחנה. בחינה זו מבוססת על הספרות הגורסת כי להתערבות ממוקדת אין השפעה על כלל הגזרה (Negin & Sampson, 2019).

בין הממצאים הבולטים:

ממצאים לגבי תחנה A עם היקף גבוה של פשיעת רכוש – נמצאה ירידה משמעותית ומובהקת בכמות עבירות הרכוש בפוליון בהשוואה לשתי תחנות הביקורת (ירידה של כ- 50% עבור תחנת ביקורת מס' 1 וכ- 40% עבור תחנת ביקורת מס' 2). לא נמצאו עדויות להתקת פשיעה ונמצאה ירידה מובהקת של 17% בפשיעה מחוץ לפוליון בהשוואה עם קבוצת ביקורת 2. בדומה, נמצאה ירידה בהיקף פשיעת הרכוש בכלל גזרת התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת (11% ו- 19% בהתאמה).

ממצאים לגבי תחנה B עם היקף בינוני של פשיעת רכוש – נתונים דומים למוזכרים לעיל נמצאו בתחנה זו. בהשוואה לתחנת ביקורת מס' 1 נמצאה ירידה מובהקת של כ- 50% בעבירות הרכוש בתוך הפוליון, כ- 30% ירידה בעבירות מחוץ לפוליון וירידה של קצת יותר מ- 30% בכלל גזרת התחנה. בהשוואה לתחנת הביקורת השנייה – נמצאה ירידה מובהקת של כ- 40% בתוך הפוליון. התוצאות מחוץ לפוליון עדיין מלמדות על הפחתה בפשיעה, אולם לא באופן מובהק. בגזרת התחנה חלה ירידה מובהקת של 12% בהיקף הפשיעה.

ממצאים לגבי תחנה C עם היקף נמוך של פשיעת רכוש – תחנה זו השוותה רק לתחנת ביקורת אחת. נמצאה ירידה בהיקף הפשיעה בתוך הפוליון בהשוואה לתחנת הביקורת, אולם היא הייתה נמוכה ולא מובהקת. המחקר גם מצא עלייה לא מובהקת של כ- 50% בפשיעה מחוץ לפוליון ועלייה לא מובהקת ברמת הפשיעה בגזרת תחנת ההתערבות בהשוואה לקבוצת הביקורת.

היות והממצאים אינם מובהקים והיות והתקיימה רק קבוצת ביקורת אחת, עורכי המחקר לא הרחיבו בניתוח ממצאים אלה. יחד עם זאת, הנתונים האיכותניים שנאספו במחקר מלמדים כי משאבי התחנה המצומצמים עשויים היו להשפיע על יכולת התחנה להטמיע את תוכנית התקיפה. לבסוף, התחנה גם לא השכילה לגייס משאבים נוספים מהמחוז או לשתף פעולה עם הרשות המקומית במטרה לצמצם את פשיעת הרכוש.

4. דיון

המחקר מצא כי רפורמת אמו"ן השיגה את מטרותיה בתחנות עם רמת פשיעת רכוש גבוהה ובינונית והיתרונות בצמצום הפשיעה משמעותיים. בתוך שטח הפוליון, האזור בו ההתערבות התמקדה, חלה ירידה של 40% – 50% בהיקף פשיעת הרכוש. כמו כן נמצא צמצום בפשיעה באזורים מחוץ לפוליון. כלומר, הרפורמה הובילה לצמצום הפשיעה באזורים בהם היא התמקדה והצלחה זו חלחלה גם לאזורים מחוץ לפוליון. לאור מחקרים קודמים שסברו כי גישות שיטור ממוקדות אזור לא ישפיעו על כלל גזרת התחנה, קיימת חשיבות למחקר זה המלמד על הפחתת הפשיעה בכל גזרת התחנה (Nagin & Sampson, 2019; Weisburd & Majmundar, 2018; Weisburd, Braga et al., 2017).

המחקר עולה כי רפורמות אמו"ן, המבוססת על עבודות קודמות שהתקיימו בעולם, השכילה לאמץ בהצלחה את העקרונות המרכזיים של שיטור מוכון בעיות. הרפורמה

הדגישה את חשיבות המנהיגות ובעיקר את חשיבות המפכ"ל כמשנה תרבות ארגונית (Eck & Spelman, 1987; Weisburd et al., 2003) ואימצה את הגישה המדגישה את אחריות הפיקוד המקומי לתהליך על ידי פרסום הישגיהם וכישלונותיהם (Mazerolle et al., 2007; Weisburd et al., 2003).

לבסוף, אמו"ן שילבה ברפורמה גם את ארבעת העקרונות של ה-POP בהתאם למודל SARA. בהקשר זה החוקרים סבורים כי מפתח מרכזי בהצלחת רפורמת אמו"ן נעוץ במערכת המדידה שפותחה ואפשרה את הטמעת עקרונות מודל SARA (סקירה, ניתוח, תגובה והערכה). על פי החוקרים תכנית אמו"ן הצליחה להתבסס בזכות הפילוסופיה שליוותה אותה כמו גם בזכות מערכת המדידה שלה שהבטיחה את מיסוד הרפורמה. הצלחה נוספת של הרפורמה נעוצה ביכולתה להפיץ ולהטמיע את עקרונותיה לכלל השוטרים בתחנות. בניו פורט ניזו החוקרים סברו כי העקרונות של פתרון בעיות הוטמעו רק בקרב השיטור שהיה מעורב בתהליך ולא בכלל המשטרה. בדומה, הקומפסטט השפיע בעיקר על מפקדים המעורבים בתהליך. לעומת זאת, בישראל כלל השוטרים נחשפו לרפורמת אמו"ן באמצעות הדרכות, ישיבות ומערכת המדידה. "רפורמת אמו"ן מתחילה בהטמעה. כל המעורבים צריכים להבין את הרציונל שלה..." (מפקד במשטרה).

המחקר הנוכחי מציין כי הלך רוח זה של הטמעת העקרונות בקרב כלל השוטרים לווה גם במעשים. מסכי המחשב של אמו"ן נשלחו לקציני התחנה יום יום בווטס-אפ והוצגו באופן קבוע בישיבות בכל הדרגים. לדברי אחד המפקדים:

"כיום כל הקצינים נמצאים בקבוצות ווטס-אפ לצורך העברת נתוני אמו"ן. השימוש בפוליוגונים כשיטת עבודה הוטמע והושם דגש על מיפוי רחובות משמעותיים. הסיוור נדרש להקצות רכב לטובת הפוליוגון ולעדכן לגבי הביצוע. המדיניות היא של מפקד התחנה אולם אתיקת העבודה מחלחלת לכל התחנה"

הטמעת אמו"ן בכל התחנות מהווה מפתח מרכזי בהצלחת הרפורמה וביכולתה להתגבר על החולשות המוטמעות בגישת ה-POP (Litmanovitz, Hasisi, Weisburd, & Tshuva, 2019). המחקר מלמד כי רפורמת אמו"ן הוטמעה בקפדנות בשלוש תחנות המשטרה שנבדקו. התחנות סקרו בעיות, ניתחו אותן וסיפקו מענים באזורים הגיאוגרפים שמופו במטרה לצמצם את עבירות הרכוש. באשר לתוכניות התקיפה שפותחו – נמצא כי כל התוכניות כללו כלים מתחום המניעה המצבית (כגון: היעזרות ברשויות, שיטור לפי נקודות חמות ויזמות של הקהילה), זאת לצד יוזמות סטנדרטיות וחדשניות. לדוגמא, במקרה אחד המשטרה השתמשה במחסומי בטון גדולים למנוע גישה למוקדי פשיעה. מפקד התחנה ציין "היה מעבר לא סלול בפוליוגון ששימש כדרך מנוסה לעברייני רכוש. בשיתוף הרשות המקומית הוצבו מחסומים מבטון וכך נמנע מעבר של מכוניות..."

בתחנה אחרת, אחד החוקרים הוותיקים התייחס לביסוס שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית:

"אני חש שינוי באופן שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית. מהרגע בו התמקדנו בשיתוף הרשות בפתרון בעיות נפתחה הדלת לדיאלוג, התייעצות ועבודה משותפת. היות והדיונים אתם הם חלק מהמדיניות, יכולנו ללחוץ יותר ויותר עד שקיבלנו מה

שרצינו. כאשר הבנו שזה מצליח יכולנו להניע אותם למשימות נוספות."

ראש משרד סיוור בתחנה אחרת תאר את גישת התחנה לשיטור נקודות חמות. "על מנת להתמודד מול עבירות רכוש יש להיעזר במחסומים בכביש, צריך שוטרים קהילתיים, מתנדבים ולמפות את התופעה ואת השעות בה היא מתקיימת. להביא להפחתה משמעותית בתופעה צריך להיות נוכח בשטח בהיקף גדול של כוחות".

המחקר מלמד כי חרף ההטמעה של רפורמת אמו"ן במשטרה בהתאם לעקרונות שיטור מוכוון בעיות, הרי שבחלק מהמקרים התחנות לא התנהלו על פי עקרונות אלה. לדוגמא, לעתים הבעיות הוגדרו באופן רחב, בניגוד למודל המדגיש התמקדות בבעיות ספציפיות (Eck & Spelman, 1987). הסיבה לכך נעוצה בעובדה שהתחנה נאלצה להגדיל את שטח הפוליוגן על מנת להגיע לסף הנדרש של עבירות בשטח מוגדר. במקרים קיצוניים התחנות אף בחרו יישוב שלם כפוליוגן אף על פי שהבעיה מולה הם רצו להתמודד הייתה באזור קטן יותר. בדומה, לעתים תחנות קיבצו יחד סוגים שונים של עבירות רכוש ולא התמקדו בתופעה אחת, במטרה להגיע ליעד של מספר עבירות מינימאלי לטיפול בתופעה. לדוגמא, במקום להתמודד רק עם התפרצויות לדירה התחנה נאלצה להתמודד גם עם התפרצויות לעסקים - למרות שתופעה זו לא מופתה כמצריכה התערבות. חלק מהמפקדים העלו חשש כי מיקוד פעילות בתופעה אחת תוביל בהכרח להתעלמות מתופעות אחרות.

בנוסף, למרות שרפורמת אמו"ן הדגישה את הקשר עם הקהילה, בפועל לרוב נבחרו לטיפול עבירות פשיעה והפרות סדר מסורתיות. עבירות רכוש זכו לעיסוק משמעותי בשל עניין הציבור, אולם המיקוד בפשיעה והפרות סדר כפי שדווחו למשטרה, הביא לצמצום היכולת לזהות תופעות אחרות.

החוקרים מסכמים את המחקר ומציינים כי חשוב לקיים מחקרי הערכה נוספים בהקשרים אחרים סביב רפורמת אמו"ן, על מנת לקבוע את מידת הצלחת הרפורמה. הם גם סבורים כי מדינות אחרות יכולות ללמוד מהטמעת הרפורמה בישראל, אם כי עליהן לקחת בחשבון את מאפייני השיטור בישראל (משטרה לאומית וריכוזית) שלא בהכרח דומה למאפייני השיטור במדינות אלה. מכאן, יישום הרפורמה במדינות אחרות יחייב התייחסות לדמיון ולשוני בין מערכות השיטור השונות.

5. מסקנות

במאמר זה החוקרים תיארו והעריכו את רפורמת אמו"ן במשטרת ישראל - רפורמה שביקשה למסד במשטרה את מודל שיטור מוכוון בעיות, תוך התמודדות עם הקשיים המוכרים בספרות בהטמעת המודל וניסיון להטמיע באופן מוצלח את ארבעת שלביו. הממצאים מלמדים כי רפורמת אמו"ן אכן הובילה להצלחה בתחום המניעה, בדגש על פשיעת רכוש. למרות שממצאים אלו מבוססים על ניתוח של בעיה אחת בגוף משטרי אחד, החוקרים סבורים כי המחקר מספק נתונים ותובנות משמעותיים לגבי יכולת מיסוד שיטור מוכוון בעיות במשטרות שונות בעולם.

- Annual Statistical Report. (2017). *Strategy Department, Israeli National Police*. Retrieved from https://www.gov.il/BlobFolder/reports/police_statistical_abstract_2017/he/shanton_2017.pdf
- Bennett, T., Holloway, K., & Farrington, D. (2008). The effectiveness of neighborhood watch. *Campbell Systematic Reviews*, 4(18), 1–48.
- Boba, R., & Crank, P. J. (2008). Institutionalizing problem-oriented policing: Rethinking problem solving, analysis and accountability. *Police Practice and Research*, 9(5), 379–393.
- Bowers, K. J., & Johnson, S. (2016). Situational prevention. In D. Weisburd, D. Farrington, & C. Gill (Eds.), *What works in crime prevention and rehabilitation: Lessons from systematic reviews* (pp. 111–136). Springer.
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 31(4), 633–663.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. (2019). Critic: Problem-oriented policing: The disconnect between principles and practice. In D. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (pp. 182–204). 2nd ed Cambridge University Press.
- Bratton, W. J. (1999). Great expectations: How higher expectations for police departments can lead to a decrease in crime. In R. H. Langworthy (Ed.), *Measuring what matters: Proceedings from the policing research institute meetings* (pp. 11–26). National Institute of Justice.
- Buerger, M. E. (Ed.). (1994). *The crime prevention handbook: Securing high crime locations*. Crime Control Institute.
- Capowich, G. E., Roehl, J. A., & Andrews, C. M. (1995). Evaluating problem-oriented policing : Process and outcome in Tulsa and San Diego .ISA, Institute for Social Analysis.
- Clarke, R. V. (1998). Defining police strategies: Problem solving, problem-oriented policing and community oriented policing. In T. O'Connor & A. C. Grant (Eds.), *Problem-oriented policing: Crime-specific problems, critical issues, and making POP work* (pp. 315–329). Police Executive Research Forum.
- Clarke, R. V., & Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. *Crime Prevention Studies*, 2, 165–184.
- Cook, P. J. (2011). Co-production in deterring crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 103–108.
- Cook, P. J., & MacDonald, J. (2011). Public safety through private action: An economic assessment of BIDs. *The Economic Journal*, 121(552), 445–462.
- Cordner, G. (1998). Problem-oriented policing vs. zero tolerance. In T. O'Connor Shelley & A. C. Grant (Eds.), *Problem-oriented policing: Crime-specific problems, critical issues, and Making POP work*. Police Executive Research Forum.
- Cordner, G., & Biebel, E. (2005). Problem-oriented policing in practice. *Criminology & Public Policy*, 4(2), 155–180.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25(4), 933–948.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. *Crime Prevention Studies*, 16, 41–96.
- Eck, J. E., & Guerette, R. T. (2012). Place-based crime prevention: Theory, evidence, and policy. In B. Welsh & D. P. Farrington (Eds.), *The Oxford handbook of crime prevention* (pp. 354–383). Oxford University Press.
- Eck, J. E., & Spelman, W. (1987). *Problem-solving: Problem-oriented policing in Newport News*. Police Executive Research Forum.
- Eisenbud, D. K. (2017). November 19). Police: Reforms have reduced tensions, improved relations with citizens. *The Jerusalem Post*. Retrieved from <https://www.jpost.com/israel-news/police-reforms-have-reduced->

- tensionsimproved-relations-with-citizens-514649
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236–258.
- Goldstein, H. (1987). Toward community-oriented policing: Potential, basic requirements, and threshold questions. *Crime & Delinquency*, 33(1), 6–30.
- Goldstein, H., & Susmilch, C. (1982). *Experimenting with the problem-oriented approach to improving police service: A report and some reflections on two case studies* (Vol. 4). University of Wisconsin Law School. Retrieved from https://www.popcenter.org/Library/researcherprojects/Developmentof_POPVolIV.pdf
- Kubovich, Y., & Harel, A. (2015, September 25). Shin Bet Deputy Chief nominated as next Israel Police Chief. *Haaretz*. Retrieved from <https://www.haaretz.com/.premium-shin-bet-deputy-chief-nominated-as-next-israelpolice-chief-1.5402486>
- Litmanovitz, Y., Hasisi, B., Weisburd, D., & Tshuva, S. (2019). *Evaluation of the EMUN reform: A process study: Property crimes* (Report No. 3). Institute of Criminology, The Hebrew University.
- Leigh, A., Read, T., & Tilley, N. (1996). Problem-oriented policing Brit Pop. In B. Webb (Ed.), *Crime prevention and detection series* (Paper 75). U.K. Home Office, Police Research Group.
- Lum, C. M., & Koper, C. S. (2017). *Evidence-based policing: Translating research into practice*. Oxford University Press.
- Maguire, E. R., Uchida, C. D., & Hassell, K. D. (2015). Problem oriented policing in Colorado Springs: A content analysis of 753 cases. *Crime & Delinquency*, 6(1), 71–95.
- Manning, P. K. (2010). *Democratic policing in a changing world*. Paradigm.
- Mazerolle, L., Darroch, S., & White, G. (2013). Leadership in problem-oriented policing. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*.
- Mazerolle, L., & Ransley, J. (2019). Third-party policing. In D. L. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (2nd ed, pp. 347–365). Cambridge University Press.
- Mazerolle, L., Rombouts, S., & McBroom, J. (2007). The impact of Compstat on reported crime in Queensland. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 30(2), 237–256.
- Meares, T. L. (2006). Third-party policing: A critical view. In D. L. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (2nd ed, pp. 207–224). Cambridge University Press.
- Nagin, D. S., & Sampson, R. J. (2019). The real gold standard: Measuring counterfactual worlds that matter most to social science and policy. *Annual Review of Criminology*, 2, 123–145.
- O'Connell, P. E., & Straub, F. (2007). *Performance-based management for police organizations*. Waveland Press.
- Piza, E. L. (2018). The crime prevention effect of CCTV in public places: A propensity score analysis. *Journal of Crime and Justice*, 41(1), 14–30.
- Read, T., & Tilley, N. (2000). *Not rocket science? problem-solving and crime reduction*. *Crime reduction research series* (No. 6). Home Office Policing and Reducing Crime Unit.
- Scott, M., & Clarke, R. V. (2000). A review of submission for the Herman Goldstein Excellence in Problem-Oriented Policing Award. In C. Sole Brito & E. Gratto (Eds.), *Problem oriented policing: Crime-specific problems, critical issues, and making POP work* (Vol. 3). Police Executive Research Forum.
- Scott, S. M., & Kirby, S. (2012). *Implementing POP leading, structuring and managing a problem oriented police agency*. Centre for Problem Oriented Policing.
- Sherman, L. W., & Weisburd, D. L. (1995). General deterrent effects of police patrol in crime “hot-spots”: A randomized controlled trial. *Justice Quarterly*, 12(4), 626–648.
- Silverman, E. B. (1999). *NYPD battles crime: Innovative strategies in policing*. Northwestern University Press.
- Sollund, R. (2007). The implementation of problem-oriented policing in Oslo, Norway. In K. T. Foreling (Ed.), *Criminology research focus* (pp. 175–193). Nova Science.

- Tilley, N., & Scott, M. S. (2012). The past, present, and future of problem oriented policing. *Policing*, 6(2), 122–132.
- Weisburd, D., Hasisi, B., Litmanovitz, Y., Tshuva, S., & Trahtenberg, T. (2019). *Evaluation of the EMUN reform: Traffic offences* (Report No. 2). Institute of Criminology, The Hebrew University.
- Weisburd, D., & Majimundar, M. K. (Eds.) (2018). *Proactive policing: Effects on crime and communities*. National Academies Press.
- Weisburd, D., Mastrofski, S., McNally, A. M., Greenspan, R., & Willis, J. (2003). Reforming to preserve: Compstat and strategic problem solving in American policing. *Criminology & Public Policy*, 2(3), 421–456.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139–172.
- Weisburd, D., Willis, J. J., Mastrofski, S. D., & Greenspan, R. (2019). Changing everything so that everything can remain the same: Compstat and American policing. In D. Weisburd & Braga A.A. (Eds.), *Police innovation: Contrasting perspectives* (2nd ed, pp. 417–438). Cambridge University Press.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2008a). Effects of improved street lighting on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 4(13). Retrieved from <https://www.campbellcollaboration.org/lib/project/45/>
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and crime prevention: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 26(4), 716–745. <https://doi.org/10.1080/07418820802506206>

מחקר הערכת תכנית אמו"ן - סל עבירות פע"ר¹

פרופ' דיוד וייסבורד, פרופ' באדי חסייס, ד"ר יעל לטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל, גב' שני תשובה
המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית (אוגוסט 2018)

תקציר

הדו"ח הראשון שמוגש במסגרת מחקר הערכה של תכנית אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי (להלן: אמו"ן) עוסק ביעילות התוכנית בהתמודדות עם פשיעת עבירות רכוש (להלן: הפע"ר) מבחינת ירידה בהיקף סל עבירות זה.

הדו"ח מתאר את הרקע המחקרי העומד בבסיסה של תכנית האמו"ן. הוא סוקר את הבסיס האמפירי של האסטרטגיות עליהן בנויה תכנית אמו"ן, הכלולות בתחום השיטור היזום. סקירה זו מצאה כי ישנן הוכחות מחקריות איתנות ליעילות אסטרטגיות אלו, הן בהתמודדות עם בעיות פשיעה ועבירות איכות חיים והן בשיפור הקשר בין האזרחים למשטרה. הסקירה גם מדגימה כי במסגרת הגישות ניתן להתמודד בהצלחה עם סל עבירות הפע"ר. על פי ממצאים אלו הוערך שיש פוטנציאל להצלחתה של התוכנית.

הדו"ח מציג בהרחבה את שיטת המחקר הכמותית שבה נעשה שימוש לצורך הערכת ההשפעה. מדובר במערך מחקר דמוי-ניסויי במסגרתו הוצמדו לשלוש תחנות משטרה שבחרו להתמקד בבעיית הפע"ר בתכנית אמו"ן בשנת 2017 (תחנות ה"טיפול") שתי תחנות "ביקורת" דומות להן. בנייתו של כלי בעל תוקף ארגוני המאפשר להתאים בין תחנות משטרה במדדים פרקטיים אך מבוססי תיאוריה הוא הישג בפני עצמו ויכול לשרת את משטרת ישראל גם לצרכים נוספים. מדדי התוצאה נבחנו לפני ואחרי תחילת הטיפול בכל אחת מהקבוצות. מדדי התוצאה שנבדקו הם מספר האירועים המדווחים למשטרה בתוך אזור הטיפול ובכלל שטח התחנה. יצוין כי למרות שמתודולוגיה זו פותחה עבור בחינת יעילות התכנית ביחס לבעיית הפע"ר, ייעשה בה שימוש גם בהמשך המחקר, בבחינת יעילות התכנית ביחס לבעיות אחרות.

ממצאי המחקר הראו כי בשתיים מהתחנות שנבדקו הטיפול בעבירות הפע"ר במסגרת תכנית האמו"ן משפיע לחיוב בשטח הטיפול ('הפוליון'). בתחנות אלו נמצאה מגמה דומה גם מחוץ לשטח הטיפול (אף כי אפקט קטן יותר ופחות עקבי). ממצא זה מעיד שלא הייתה התקה של עבירות הפע"ר מחוץ לפוליון (כלומר זליגה של העבירות לאזור שמקיף את אזור הטיפול, 'אפקט הבלון'). בתחנה השלישית, שהתאפיינה בשיעורי פשיעת פע"ר נמוכים, לא נמצאה עדות להשפעה של תכנית האמו"ן.

לסיכום, בהתבסס על מערך המחקר בו השתמשנו, ניתן לומר כי תכנית אמו"ן מתאימה לטיפול בעבירות הפע"ר בהיבט של צמצום ממדי הפשיעה. חשוב לזכור כי מדובר בחלק הראשון של המחקר: כאשר יהיו בידינו נתונים לגבי כל הבעיות בהן עוסקת התוכנית נוכל להסיק מסקנות רחבות יותר לגבי יעילותה של תכנית האמו"ן. לגרסה זו של הדוח מצורף גם תקציר של דוח שעסק בהיבט של יישום התוכנית: עד כמה היישום תואם לעקרונות של שיטור יזום (ומתווה האמו"ן בפרט) ומה ניתן ללמוד לגבי יישום

1 זוהי גרסה מתומצתת לדוח שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל גרסה מלאה בפניה למדור מחקר ומדיניות באג"ת.

איכותי של שיטור יזום להתמודדות עם עברות פער.

חלק נוסף דן במסקנות של מחקר תהליך שבחן את איכות היישום של תוכנית האמו"ן בשלושת תחנות ההתערבות, ומנסה לגזור מסקנות כלליות יותר לגבי שיטור יזום והיבטים נוספים של רפורמת האמו"ן בתחום עברות הרכוש.

1. סקירת ספרות: הערכת הבסיס המחקרי של תכנית האמו"ן

1.1 אפיון ובחינה של תכנית האמו"ן

כפי שנכתב בהקדמה לדו"ח זה, תכנית האמו"ן - 'אסטרטגיות מניעה ומיקוד ניהולי' - הגדירה מספר שינויים מהותיים בתכנון וביצוע עבודת המשטרה. תיאור ארגוני 'יבש' של התוכנית גורס כי במסגרת התוכנית, קביעת היעדים השנתיים נעשית ברמת התחנה. על כל תחנה לבחור שלוש 'בעיות' - כלומר קטגוריות פשיעה עמן היא תתמודד בצורה ממוקדת. בעיות אלו יכולות להיות עבירות פליליות חמורות כמו אלימות וירי וגם בעיות איכות חיים כמו רעש או מטרדי תנועה: התוכנית אמורה לתת מענה לכלל הנושאים בהם עוסקת המשטרה. הבעיות נבחרות בהתבסס על הידע והנתונים המשטרתיים הקיימים ותוך התחשבות בסדר העדיפויות אותן מציבה הקהילה המקומית לה נותנת התחנה שירות. בעיה נוספת שמוגדרת ברמת המטה היא תאונות דרכים ומשותפת לכלל התחנות. כל בעיה שנבחרת מוגדרת גם מבחינת מיקודה הגיאוגרפי ('פוליון') שיכול לנוע בין מקבץ רחובות, לשכונה, לעיר. לכל בעיה נבנית 'תכנית תקיפה' (תכנית עבודה) שעליה להכיל טקטיקות מניעה מצבית, שילוב הקהילה או גורמים חוץ-משטרתיים ושימוש במשאבים מחוזיים ולא רק תחנותיים. ההצלחה (או חוסר ההצלחה) בהתמודדות עם הבעיה והפחתת מדדי הפשיעה הרלוונטיים בפוליון נמצאת במעקב מתמשך ותדיר/יום-יומי, וזוכה לתשומת לב רבה ברמת התחנה, המחוז וברמה הארצית בדיוני סטטוס עיתיים.

תכנית אמו"ן נבנתה תוך התייחסות לתיאוריות מובילות במדעי השיטור לגבי 'מה עובד' בהפחתת פשיעה. מבט עומק מגלה שמעבר לתיאור היבש ניתן להבחין במספר אסטרטגיות וטקטיקות של שיטור המגולמות בתוכנית האופרטיבית המורכבת. החזון שבבסיסה של התוכנית משקף את העקרונות והאסטרטגיות שמרכיבות את גישת השיטור היזום (Proactive Policing).

השיטור היזום התפתח בעקבות העלייה בשיעורי הפשיעה בשנות ה-60 של המאה העשרים והגברת הספקנות בנוגע ליעילותן של גישות השיטור המסורתיות. הוא מאפיין כיום את פעילותן של משטרות רבות בעולם. בניגוד לשיטות השיטור המסורתיות אשר התאפיינו בתגובה לאירוע עברייני לאחר התרחשותו (Reactive Policing), גישת השיטור היזום מתייחסת להחלטה אסטרטגית שמתקבלת במשטרה כארגון לפעול באופן יזום ומתוכנן להפחתת הפשיעה. כתפיסה מקצועית, גישה זו מדגישה את מניעת הפשיעה, הפניית משאבי שיטור על בסיס של יוזמה משטרית והתמקדות בגורמים הבסיסיים שעשויים להניע פשיעה ועבירות איכות חיים.

דו"ח עדכני של האקדמיה האמריקאית למדעים (National Academy of Sciences)

חקר לעומק את גישת השיטור היזום מבחינת מרכיביה, יעילותה בהפחתת פשיעה, והשפעותיה על הקהילה ועל יחסי משטרה-קהילה (Weisburd & Majmundar, 2017). הדו"ח הציג טיפולוגיה הממוקדת בארבע גישות שלמעשה מרכיבות את השיטור היזום (ראו לוח 1): אסטרטגיות שיטור ממוקדות מקום (Place based approach), אסטרטגיות שיטור מכוונות פתרון בעיות (Problem solving approach), אסטרטגיות שיטור שמתמקדות בעבריינים מועדים (Person focused approach)² ואסטרטגיות שיטור מכוונות קהילה (Community based approach). כפי שניתן לראות, יש חפיפה מסוימת בין הגישות. כך, 'שיטור על-ידי גורם שלישי' (Third Party Policing) מקוטלג כחלק משיטור פתרון בעיות, אך ברור שהוא קשור לגישה מכוונת קהילה שכן גורם שלישי זה הוא לעיתים קרובות ארגונים או פרטים בקהילה, לדוגמא הורים, בעלי עסקים מקומיים, מנהיגים דתיים.

הדו"ח של האקדמיה האמריקאית למדעים לגבי שיטור יזום קובע כי ישנן ראיות חזקות מספיק על מנת להמליץ על השימוש בחלק ניכר מהאסטרטגיות הארגוניות הנובעות מגישה זו, במיוחד אם המטרה היא הפחתת פשיעה, אך גם לצורך שיפור קשרי משטרה-קהילה וחיזוק תחושת הביטחון של האזרחים (Weisburd & Majmundar, 2017). הראיות החיוביות החזקות ביותר הן לגבי התמקדות באזורים בהם יש ריכוז גבוה של פשיעה, התמקדות באנשים מועדים לפשיעה, התמקדות בבעיות עומק המולידות פשיעה ושיטור מכוון קהילה. עם זאת חשוב לציין-כי מרבית הידע הקיים הוא לגבי השפעת תוכניות לטווח הקצר. זאת משום שרוב המחקרים נערכו בשנים האחרונות, לצד התפתחות מדעי השיטור ובהעדרם של נתונים לגבי השפעת לטווח ארוך של התערבויות בתחום השיטור בשל הסטנדרטים הנהוגים בתחום.

ממצאי הדו"ח עולים בקנה אחד עם המטריצה לשיטור מבוסס ראיות (ראו תרשים 1), כלי מחקרי חשוב המאפשר להעריך תוכניות שיטור על פי מספר פרמטרים כגון מידת היוזמה, מידת המיקוד וסוג המוקד של התוכנית. כפי שניתן לראות, תכנית אמו"ן כתוכנית אינטגרטיבית מקבלת חיזוק גם ממסקנות המטריצה. ישנן ראיות אמפיריות חזקות לגבי יעילותן של תכניות הממוקדות באזור גיאוגרפי מוגדר כגון שכונה - במקרה של תכנית אמו"ן זהו הפוליגון, וכן בעלות מיקוד גבוה - כפי שבתכנית אמו"ן יש מיקוד בבעיה ספציפית ולא ב'פשיעה' באופן כללי. הראיות תומכות בפוטנציאל של תכניות אלו גם לגבי שיטות שיטור יזום וגם לגבי שיטור תגובתי יותר.

אם כך, שני מקורות מידע איכותיים ביותר מצביעים על הפוטנציאל של תכנית אמו"ן להשיג את מטרותיה.

1.2 מה עובד בעבירות פע"ר?

חלק זה בפרק ממקד את המבט המחקרי לעבירות הפע"ר. בחינה זו מאפשרת לבסס את הרלוונטיות של התוכנית לכל בעיה בפני עצמה (שכן יתכן, באופן היפותטי, שיש

2 כחלק מהטרמינולוגיה של שיטור יזום, 'אסטרטגיות שיטור מכוונות אנשים' הן מקבץ של אסטרטגיות שמתמקדות במניעה של פשיעה על ידי התמקדות בעבריינים מועדים, מתוך ההנחה שרוב הפשעים מבוצעים על ידי מספר מצומצם של אנשים. מקבץ זה כולל: התרעה ממוקדת, תכניות לטיפול בעבריינים חוזרים, פעילויות 'עיכוב וחיפוש'.

תחומי פשיעה שאין בהם ראיות חזקות ליתרון של הגישות הכלולות בשיטור היזום והמניעתית).

לפי הספרות, שלוש אסטרטגיות עיקריות נמצאו יעילות בצמצום שיעורי עבירות הפער (פריצה לבתים, פריצה לעסקים, גניבת רכב וגניבה מרכב): אסטרטגיות מכוונות פתרון בעיות, מניעה מצבית ואסטרטגיות ממוקדות מקום. ההתערבויות השונות שנסקרו שואבות מעקרונותיהן של גישות אלו ולעיתים קרובות אף מהוות שילוב של הגישות (Weisburd & Majmundar, 2017).

כך למשל, השימוש בתאורת רחוב כאמצעי להפחתת הפשיעה מהווה דוגמה לאסטרטגיה מכוונת פתרון בעיות, שכן התאורה מהווה טיפול בגורם אפשרי לבעיית הפשיעה. במסגרת זו, טקטיקה זו מהווה גם דוגמה למניעה מצבית, שכן התאורה מגבירה את הפיקוח הטבעי אשר מהווה אחד מ-25 הטכניקות שהעלו קורניש וקלארק (Cornish & Clarke, 2003) למניעה מצבית של הפשיעה. בדומה, שיפור תנאי התאורה ברחוב עשוי להוביל לעלייה מספר האנשים שנמצאים בחוץ בשעות החשכה, דבר שבתורו, מוסיף לרמות הפיקוח (Bowers & Johnson, 2016).

טקטיקה זו נמצאה יעילה במספר מחקרים (ר': Weisburd & Majmundar, 2017), לדוגמה: בסקירה שיטתית שערכו וולש ופרינגטון (Welsh & Farrington, 2008a) נסקרו 13 מחקרי הערכה שנערכו בשנים 1974-1999 ובחנו את ההשפעה שיש לשימוש בתאורת רחוב על שיעורי הפשיעה כאשר 8% מהמחקרים התמקדו בפריצה לבתים ו-8% נוספים התמקדו בפריצה לכלי רכב וגניבה של כלי רכב. במחקרים שנסקרו נערכה השוואה של שיעורי הפשיעה באזור שבו נערכה ההתערבות מול שיעורי הפשיעה באזורים שכנים. במחקר נבדקו הן התקנה של תאורת רחוב במקומות שבהם היא לא הייתה קיימת והן שיפור תשתיות תאורה קיימות שיפעלו בשעות החשכה.

סקירתם של וולש ופרינגטון (Welsh & Farrington, 2008a) הראתה ששיפור התאורה ברחובות מפחיתה את שיעורי הפשיעה ב-21% בהשוואה לאזורי ביקורת שבהם לא נערכה התערבות לשיפור תאורת הרחוב. כמו כן נמצא, כי שיפור התאורה לא רק משפיע על שיעור הפשיעה המבוצעת בשעות הלילה, אלא גם על שיעור הפשיעה המבוצעת בשעות היום. במחקר נמצא כי שיפור בתאורת הרחוב הביאה לירידה מובהקת בעבירות רכוש באזורי הטיפול לעומת אזורי הביקורת.

טקטיקה נוספת שנמצאת בשימוש רב למניעת פשיעה היא השימוש במצלמות במעגל סגור (CCTV). גם טקטיקה זו חולקת את מאפייניהן של שתי גישות שיטור: התערבות זו קשורה באסטרטגיות המניעה המצבית שכן היא מגדילה את הסיכון של העבריון להיתפס (Welsh & Farrington, 2008a, 2008b, 2009), אך היא גם קשורה באסטרטגיות של שיטור ממוקד מקום כאשר השימוש במצלמות נעשה באופן מכוון ב'נקודות חמות' של פשיעה.

השימוש במצלמות במעגל סגור מתאפשר בשתי דרכים: האחת - שימוש יזום על ידי המשטרה כדי לפקח על מצבים חשודים, והשנייה - הצבת מצלמות לשם איסוף מידע על פעילות פלילית ועל חשודים. נוכחות המצלמות עצמן מגבירה את ההרתעה הכללית, ואילו השימוש היזום במצלמות מביא להרתעה ספציפית יותר באמצעות

הפניה של שוטרים לאזורים שיש בהם פעילות עבריינית (Weisburd & Majmundar, 2017).

מחקרים שבחנו את יעילות השימוש במצלמות העלו ממצאים מעורבים. עם זאת, יש לציין כי מחקרים אלו העריכו את יעילות המצלמות ביחס להרתעה הכללית (שימוש פאסיבי במצלמות) ולא נתנו מקום לבחינת יעילות השימוש היזום במצלמות (Weisburd & Majmundar, 2017).

בסקירה שערכו וולש ופרינגטון (Welsh & Farrington, 2008b) נסקרו 44 מחקרי הערכה שנערכו בשנים 1978–2007 ובחנו את ההשפעה שיש לשימוש במצלמות במעגל סגור (CCTV) על שיעורי הפשיעה (נבחנה בעיקר השפעה על עבירות רכוש) במקומות ציבוריים. הממצאים הצביעו על שוני בין ההתערבויות שנסקרו מבחינת המיקום וההקשר בהם הותקנו המצלמות: חלק מוקמו בחניונים, אחרים במרכזי ערים וחלק אף התמקדו בתחבורה ציבורית או באזורים של דיור ציבורי. היה גם שוני נוסף שנגע לסוגי העבירות שהתערבות כוונה להפחתתם: עבירות רכוש, עבירות אלימות ואף שילוב של השתיים.

סקירתם של וולש ופרינגטון (Welsh & Farrington, 2008b) העלתה כי קיים אפקט חיובי צנוע אך עדיין מובהק סטטיסטית, של השימוש במצלמות על צמצום הפשיעה (במחקר דווח על גודל אפקט ממוצע של 1.19). עם זאת, נמצא כי אפקט זה תלוי בהקשר ובעבירות שנמדדו. כלומר, כאשר בוחנים את השפעת המצלמות על הפשיעה לפי סוג העבירה עולה כי השימוש במצלמות תורם להפחתת עבירות רכב (פריצה וגניבת רכב) אך אין לו תרומה ביחס לעבירות אלימות. במחקר זה, יעילות המצלמות בצמצום שיעורי עבירות הרכב נמצאה גבוהה במיוחד כאשר אלו הותקנו בחניונים, אשר בהם נמצאה ירידה של 50% בשיעורי העבירות.

במחקר נוסף שנערך לאחרונה ובחן את יעילות השימוש במצלמות במעגל סגור בחנו החוקרים את יעילות ההתערבות עבור עבירות של גניבת רכב, גניבה מרכב ועבירות אלימות (Piza, 2018). במחקר זה, לכל סוג עבירה נבחרו אזורי טיפול וביקורת, כדי למזער את ההטיה בהליך בחירת האזורים הנבדקים נעשה שימוש בשיטת "השוואת ציוני היתכנות" (Propensity Score Matching) בבחירת הביקורת, אשר נחשבת לשיטה המתקדמת ביותר והקרובה ביותר למתאר דמוי-ניסוי. אזורי הטיפול היו אזורים שנכללו ב"טווח הראייה" של מצלמה במעגל סגור, ואזורי הביקורת, ש"הוצמדו" לאזורי הטיפול בעזרת ציון נטייה (PSM), היו כאלו שלא נכללו בטווח המצלמות. בניתוח מקרי הפשיעה לפני ואחרי הצבת המצלמות, נראה כי נרשמה הפחתה ברמת הפשיעה רק לגבי סוג העבירה של גניבות רכב (הפחתה של 21%).

במחקר אחר (La Vigne, Lowry, Markman & Dwyer, 2011) נמצאה ירידה של בין 23% ל-35% בשיעורי פשיעת הרכוש והפשיעה האלימה. ממצאי המחקר הראו כי למצלמות לבדן לא היתה השפעה על הפשיעה והיעילות הגבוהה ביותר של המצלמות הייתה כאשר הן הוצבו בריכוז גבוה, נוטרו באופן אקטיבי ושולבו באסטרטגיה משטרתית רחבה יותר. למרות ממצאים חיוביים אלו, טרם בוצעו די מחקרים בנוגע לשימוש האקטיבי במצלמות ולכן קיים קושי בהסקת מסקנות ביחס ליעילותן (Weisburd & Majmundar, 2017).

אסטרטגיות אחרות, אשר גם הן מכוונות להגדיל את הסיכון או המאמץ שבביצוע העבירה, כוללות אמצעים של פיקוח טבעי על-ידי אוכלוסיית הסביבה (Welsh, Mudge & Farrington, 2010). הפיקוח הטבעי מתייחס בעיקר ליכולת של הציבור לפקח על סביבתו כחלק מפעילויות היום-יום וקיימות אסטרטגיות של מניעה מצבית אשר בכוחן לשפר אותו. רבות מאלו כוללות שינוי של הסביבה הפיזית באופן שמעודד פיקוח טבעי או לכל הפחות מקל עליו. עקרונות אלו מגולמים למשל בתכניות של מניעת פשיעה דרך תכנון סביבתי (CPTED; Crime Prevention Through Environmental Design) (Jeffery, 1971) הכוללות תכנון מחדש של מעברים, הסרה של מכשולים שחוסמים את שדה הראיה, חסימה של כבישים ורחובות ועוד.

התערבויות כמו CPTED מבוססות על העיקרון של "מרחבים מוגנים" שהציע ניומן (Newman, 1972). לפי רעיון זה, הסבירות שאזרחים ישמשו כמגנים נגד הפשע בסביבתם גבוהה יותר כאשר אלו חשים בעלות מסוימת על הסביבה בה הם חיים וכאשר ביכולתם לפקח על מרחבים אלו (Newman & Brunson, Kuo & Sullivan, 2001; Franck, 1982). במצב זה, גדל הסיכוי לגייס את התושבים להתערבויות מאורגנות כמו המשמר השכונתי, אשר מהוות אסטרטגיות לשיטור באמצעות גורם שלישי (Bichler, Schmerler, & Enriquez, 2013; Cook, 2011; Cook & MacDonald, 2011; Meares, 2006; Mazerolle & Ransley, 2006).

בסקירה שיטתית שערכו בנט ואח' (Bennett et al., 2008) נסקרו 12 מחקרי הערכה שנערכו בשנים 1977-1994 ובחנו את השפעתה של תכנית המשמר השכונתי על הפשיעה, כאשר מרבית המחקרים (94%) התמקדו בהשפעת התכנית על שיעורי הפריצות לבתים. העיקרון העומד מאחורי רעיון זה הוא של שיתוף פעולה מובנה ומאורגן עם הקהילה, במסגרתו תושבים מסייעים בשמירה על בתים ורכוש של שכניהם או עורכים סריקות בשכונות לאיתור אירועים חריגים. גם במחקר זה החוקרים (Bennett et al., 2008) דיווחו על אפקט צנוע, אך עם זאת מובהק, והראו כי גישה זו מצליחה להפחית את שיעורי הפריצות לבתים ב-16%-26%. כמו כן הם הראו כי האפקט נשאר יציב לפחות שנה לאחר מכן וכי מאפיינים מסוימים בהתערבות כמו גודל המשמר השכונתי לא משפיעים על גודל האפקט. כלומר- משמר שכונתי קטן יעיל באותה מידה כמו משמר שכונתי גדול.

לסיכום, פרק זה התמקד באפקטיביות של גישות ואסטרטגיות השיטור המרכיבות את תכנית אמו"ן, הן באופן רחב לגבי צמצום שיעורי פשיעה ועבירות איכות חיים והקשר בין המשטרה לקהילה והן בצמצום שיעורי עבירות הפער. ממצאי הסקירה מצביעים על כך שישנן הוכחות מדעיות מבוססות ליעילות של גישות אלו, הנמצאות כולן תחת המטרייה של 'השיטור היזום', ופרטנית יותר- לגבי הפחתת פשיעה ובאופן חלקי יותר, לגבי שיפור יחסי משטרה-קהילה. החלק השני של הפרק, שהתמקד ב'מה עובד בעבירות פער?', ביסס את הרלוונטיות של כלל השיטות המרכיבות את תכנית אמו"ן לקטגוריית פשיעה זו. הוא גם סקר את הטקטיקות היעילות ביותר שאנו מצפים שיבואו לידי ביטוי כחלק מתוכניות העבודה של כל תחנה.

2. בחינת יעילות תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיית הפע"ר בשנים 2016-2017

כאמור, נדבך מרכזי במתווה תכנית האמו"ן הוא ההתמקדות המקומית בפתרון בעיות המטרידות את האזרחים. בעיות אלו מהוות 'עוגנים' סביבם נבנה מערך המחקר הנוכחי. הדו"ח הנוכחי מתרכז בסל עבירות הפע"ר, הכולל בתוכו ארבע עבירות: התפרצות לדירה, התפרצות לעסק, גניבה מרכב וגניבת רכב, המהוות חלק מרכזי בעבודתה של המשטרה בישראל.

סל עבירות זה זכה, עוד טרם תכנית האמו"ן, להתייחסות מיוחדת בעבודתה של משטרת ישראל, הכוללת מעקב במערכות המידע הארגוניות ומופיע כקטגוריה נפרדת בפרסומים סטטיסטיים של משטרת ישראל. ניתן לייחס מיקוד זה להיקפיו של סל עבירות זה, המהווה נתח משמעותי מכלל הפשיעה (בין היתר בשל שיעור גבוה של דיווח על עבירות אלו): כך למשל, על פי נתוני משטרת ישראל³, עד שנת 2006 היה חלקם של תיקי הפע"ר כ-30% מסך כל התיקים הפליליים שנפתחו במשטרת ישראל. אמנם בשנים האחרונות ניכרת ירידה בשיעורי פשיעת הפע"ר בישראל (למשל, בשנים 2006-2015 ירד סל עבירות הפע"ר בהדרגה לפחות מ-17% מסך כל התיקים), עדיין מדובר בהיקף משמעותי מסך כל התיקים.

זי'מסקי (2017) מציינת כי הירידה בשיעורי עבירות הפע"ר החלה קודם בעסקים ומוסדות ומצביעה על העלייה בשימוש באמצעי אבטחה כמו מצלמות אבטחה ומערכות אזעקה (שנכנסו לשימוש בעסקים ובמוסדות לפני שהחל השימוש בהן בבתים פרטיים) כגורם אפשרי לירידה. אך עם זאת, טרם נבחן מקור הירידה ברמה הארצית ובהשוואה בין תחנות משטרה.

מעבר להיקפו הרחב של סל זה, ההתמקדות בבעיות הפע"ר (בישראל ובעולם) נובעת מהעובדה שעבירות אלו נתפסות, הן בעיני האזרחים והן בעיני השוטרים, כעבירות חמורות הגורמות, מעבר לנזק הכלכלי לרכוש של נפגעי העבירה, לפגיעה קשה בשלוות נפשם ובזכותם לחוש בטוחים (אהרונ-גולדנברג ווילצ'יק-אביעד, 2010; זי'מסקי, 2017). בעולם, עבירות אלו נחקרו בהרחבה בהקשר של מניעה מצבית ונמצא כי ישנה יעילות מסוימת לאסטרטגיות של מניעה מצבית כגון תאורת רחוב, מצלמות במעגל סגור ופיקוח קהילתי (לדוג' משמר שכונתי) (Bowers & Johnson, 2016). לכן, יש מקום להניח שתכנית האמו"ן אשר נשענת על עקרונות של מניעה מצבית תצליח בצמצום עבירות אלו גם בישראל.

פרק זה מתאר את המתודולוגיה הכמותית שבה נעשה שימוש לצורך הערכת השפעתה של תכנית האמו"ן, הכוללת מערך מחקר דמוי ניסוי במסגרתו הוצמדו לשלוש תחנות משטרה שבחרו לטפל בבעיית הפע"ר (תחנות ה"טיפול") שתי תחנות "ביקורת" דומות. בפרק מפורט כיצד נבחרו תחנות הטיפול ותחנות הביקורת וכיצד נבנו פוליגוני הדמה בתחנות הביקורת (יורחב להלן). בהמשך מתוארים מדדי התוצאה שיבדקו: מספר האירועים המדווחים למשטרה ועמדות הציבור, כפי שנאספים על-ידי משטרת

3 השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2016. משטרת ישראל, אגף התכנון והארגון, מחלקת אסטרטגיה, מדור מדידה ומידע: <https://www.police.gov.il/Doc/TfasimDoc/shnaton2016.pdf>

ישראל בנתונים תפעוליים ובסקרים אשר נבחנו לפני ואחרי תחילת הטיפול בכל אחת מהתחנות. יצוין כי מתודולוגיה זו פותחה עבור בחינת יעילות התכנית ביחס לבעיית הפע"ר, אך היא תשמש גם בהמשך המחקר, בבחינת יעילות התכנית ביחס לבעיות אחרות.

כמו כן, הפרק מציג את ממצאי המחקר ביחס למדדי התוצאה: מספר האירועים המדווחים למשטרה בתוך הפוליוגון, מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה עבור עבירות פע"ר.

2.1 מתודולוגיה

2.1.1 מבנה המחקר

כדי להסיק מסקנות כלליות לגבי יעילות היישום של תכנית אמו"ן, נדרש להשוות את תמונת המצב בתחנות שמתמקדות בכל אחת מהבעיות עם תמונת המצב שהייתה צפויה להתקבל אילו לא טיפלו בבעיה. לצורך כך, עבור כל בעיה שנבחנה, נבחרו שלוש תחנות התערבות מתוך כל אחת מהתחנות שבחרו להתמקד בבעיית הפע"ר ב-2017, ולא בחרו בבעיית הפע"ר ב-2016. לכל אחת משלוש תחנות אלה הוצמדו שתי תחנות ביקורת שהיו דומות ככל האפשר לתחנת ההתערבות במאפיינים שונים, אך לא בחרו בפע"ר לטיפול בשנים 2016 או 2017.

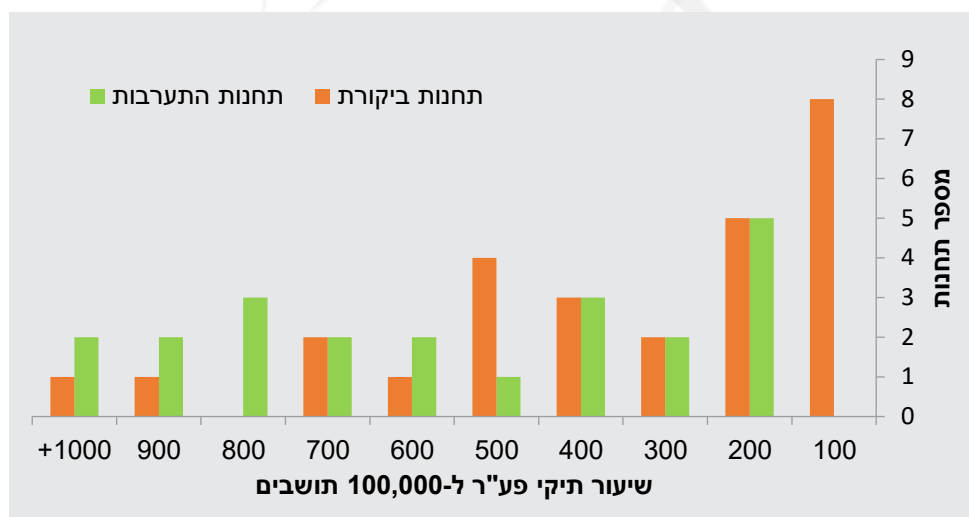
התוכנית שמה דגש על טיפול באזור בעייתי מוגדר ("פוליוגון") אולם תחנות הביקורת לא בחרו בבעיית הפע"ר, ולכן לא סימנו אזורים בעייתיים לטיפול. למרות זאת, כדי להבין את השפעת התכנית על הפוליוגונים עלינו להשוות אותם לאזורים מקבילים בתחנות הביקורת. עבירות הפע"ר הן עבירות פליליות מובהקות בהן התחנות מטפלות בכל מקרה, וסביר שיזוהו אזורים שצריך לתת בהם דגש בטיפול גם ללא תכנית אמו"ן. לכן, כדי למצוא פוליוגוני ביקורת התבקשו בעלי התפקידים הרלוונטיים בתחנות הביקורת לסמן אזורים בעייתיים שניתן להתמקד בהם, בתהליך שדמה לתהליך סימון ואישור הפוליוגונים כאילו היו חלק מהתוכנית. כדי להעריך את השפעת תכנית אמו"ן בטיפול בעבירות פע"ר מעבר לשינויים כלליים בפשיעה זו בזמן, נבחנה השפעת התכנית בכל אחת מתחנות הטיפול מול כל אחת מתחנות הביקורת בהתאם לעיקרון השוואת ההבדל בין ההבדלים (Difference in differences). ניתוח זה נערך עבור תיקי פע"ר ועבור תיקים שאינם פע"ר כדי לענות על ההשפעה של התוכנית על הבעיה במוקד כמו על פשיעה באופן כללי.

2.1.1.1 בחירת תחנות ההתערבות.

כדי שבעיית פע"ר תיבחר לצורך תכנית אמו"ן, הבעיה צריכה להיות משמעותית ולהטריד את התושבים בתחומי התחנה. משום כך, סביר שבעיית הפע"ר תהיה חמורה יחסית בתחנות ההתערבות שבחרו בבעיית הפע"ר לטיפול, לעומת תחנות הביקורת שלא בחרו בבעיה זו. כפי שניתן לראות בתרשים 1, למרות שהטיה כזו קיימת, הפיזור

של שיעורי עבירות הפע"ר בתחנות ההתערבות והביקורת רחב וחופף ברובו. בכל זאת, ניתן לראות שבחירה רנדומלית של תחנות התערבות הייתה עלולה ליצור מדגם שהיה מתרכז רק בחלק מהתחנות, ולא מייצגת את כל טווח שיעורי הפע"ר. לדוגמא, ניתן היה לבחור את תחנת בית שאן, תחנת מודיעין ומרחב איילון, שבשלושתן שיעורי עבירות פע"ר בינוניים. כדי למנוע בעיה זו, נבחרה אקראית תחנה אחת מכל אחת מרמות הפשיעה שהוגדרו לצורך המחקר: רמה נמוכה (עד 450 תיקים ל-100,000 תושבים), רמה בינונית (900-450 תיקים ל-100,000 תושבים) ורמה גבוהה (מעל 900 תיקים ל-100,000 תושבים). כל התחנות שנבחרו עברו את בדיקתם של אנשי מדור תכנון מדידה ומידע כדי לוודא שלתחנות ההתערבות שנבחרו אין מאפיינים ייחודיים. מסיבה זו נפסלה, למשל, תחנת ערד, שפריסת פשיעת הפע"ר שבה הינה ייחודית על-פי קביעתם. תחנת עכו נפסלה גם כן בגלל שהתמקדה בעבירת גניבה מרכב, שהינה עבירה יוצאת דופן בתחנות הביקורת האפשריות. בסופו של התהליך נקבעו תחנות ההתערבות.

תרשים 1. פיזור שיעור תיקי הפע"ר בין תחנות ההתערבות ותחנות הביקורת האפשריות



2.1.1.2 בחירת תחנות הביקורת

כדי להעריך את השפעת התכנית בתחנות ההתערבות יש להשוות את השינוי בשיעורי הפשיעה בתחנות ההתערבות לשינוי באותו הזמן בשיעורי הפשיעה בתחנות דומות ככל הניתן. כדי להתאים לכל תחנת התערבות את תחנות הביקורת הדומות לה ביותר נאספו מאפיינים כמותיים גיאוגרפיים (שטח האחריות הכולל והשטח הבנוי של התחנה), דמוגרפיים (גודל האוכלוסייה בשטח התחנה, צפיפות האוכלוסייה בשטח הבנוי, הכנסה חציונית ואחוז התושבים היהודים הרשומים) ותפעוליים (מספר תיקי

הפע"ר בשנת 2016, מספר הקריאות למוקד 100 בשנת 2016, מספר שוטרי האג"מ ל-1000 תושבים ומספר שוטרי האח"מ ל-1000 תושבים) בנוגע לכל תחנות המשטרה. מספר השוטרים וכן נתוני השטח הבנוי הוסרו מהניתוח משום שנמצאו במתאם גבוה ביותר עם מאפיינים אחרים (מספר האירועים וגודל האוכלוסייה והשטח הבנוי, בהתאמה). לכל מאפיין חושבו ציוני תקן בנפרד על-ידי החסרת הממוצע של המאפיין וחלוקה בסטיית התקן של המאפיין, כדי להבטיח שקנה המידה בין המאפיינים יהיה זהה. כל תחנה מוקמה במרחב רב-ממדי, בו כל מאפיין הוא ממד כמותי במרחב זה. הדמיון בין כל תחנת התערבות לבין כל אחת מתחנות הביקורת נמדד כמרחק האוקלידי בין התחנות במרחב הרב-ממדי. שתי התחנות הדומות ביותר לכל תחנת התערבות שנבחרה הן אלו שנבחרו. בחירת תחנות הביקורת אושרה ע"י מדור תכנון מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה כדי לוודא שההשוואה סבירה. באופן זה נפסלו מספר תחנות ביקורת אפשריות. בסופו של התהליך נבחרו שתי תחנות ביקורת לתחנות ההתערבות שבהן שיעור גבוה ובינוני של עבירות פער. לגבי תחנת התערבות ג', מאחר שאחת מתחנות הביקורת שנמצאו עבורה נפסלה בשלב מאוחר של התהליך, היא לא הוחלפה בתחנת ביקורת נוספת ועל כן לתחנת התערבות זו הייתה רק תחנת ביקורת אחת.

2.1.1.3 בחירת פוליגונים בתחנות הביקורת

כאמור לעיל, תחנות הביקורת מתמודדות אף הן עם עבירות פע"ר כחלק מהפעילות השוטפת שלהן, ויתכן והן מרכזות את המאמץ באזורים בעייתיים כדי להיות אפקטיביות יותר. לכן, לאחר בחירת תחנות הביקורת בהתאם לדמיון הכללי ביניהן לבין תחנות ההתערבות שנבחרו, נדרשה כל תחנת ביקורת לסמן את האזור הבעייתי בגזרתה בשנת 2016, כך שאם בעיית הפע"ר הייתה נבחרת עבור שנת 2017, סביר שהם היו בוחרים להתמקד בפוליגון הזה. לצורך כך, צוות הפרויקט נפגש עם בעלי התפקידים הרלוונטיים בתחנות וסימן בעזרתם פוליגונים מתאימים. הפוליגונים שסומנו נבחנו גם על-ידי מדור ניתוח גיאוגרפי במחלקת אסטרטגיה, והתאמתם אומתה, בדומה לתהליך בחירת הפוליגונים שמתבצעת תקופתית כחלק מהתוכנית.

2.1.2 ניתוח הנתונים

הניתוח בחן את השינוי במספר תיקי הפע"ר שנפתחו. כדי לבחון את השינוי, תחנות ההתערבות הושו לתחנות הביקורת שהוצמדו להן. השוואות אלה התבצעו באופן זהה בשלושה ממדים: (1) השינוי בפשיעה בתוך הפוליגון, כאומדן ליכולת תוכניות התקיפה להשפיע בזמן ובמקום בו הם מיועדים להשפיע; (2) השינוי בשטח התחנה שאינו כולל את הפוליגון, כאומדן להתקה של פשיעה בשטח הקרוב ("אפקט הבלון") ולדיפוזיה של תועלות ("אדוות"); (3) השינוי בכלל שטח התחנה, כאומדן לאפקטיביות הכללית של התוכנית בשיפור מדדי הפשיעה.

לצורך הניתוח נאספו מספרי התיקים בכל חודש בשנים 2016 ו-2017⁴ בכל תחנה, בתוך הפוליון ומחוצה לו. השפעת התכנית על מספר התיקים בכל תחנה נעשתה בעזרת רגרסיה פואסונית שכללה משתנה בודד: שנת פתיחת התיק. בניתוח זה נעשה שימוש ליצירת נתונים תיאוריים, מכיוון שלא ניתן להעריך את ההשפעה האמיתית של התכנית ללא התייחסות למצב דומה בו לא יושמה התכנית. לצורך ניתוח השפעת התכנית, לכל זוג תחנות -התערבות-ביקורת - נערכה רגרסיה פואסונית שכללה את זהות התחנה (התערבות או ביקורת), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין תחנה לתקופה. אינטראקציה זו, למעשה, מביעה את ההבדל בשינוי במספר תיקי הפער בעקבות החלת התוכנית. השפעת התכנית בכל אחת מתחנות ההתערבות נותחה בנפרד.⁵ המודל הלינארי שנעשה בו שימוש היה כלהלן:

$$R = e^{(\beta_0 + \beta_s I_s + \beta_t I_t + \beta_{s(t)} S(t))}$$

מקרא:

R - קצב פתיחת התיקים בחודש; β_0 - רמת הבסיס הממוצעת של תיקי הפער; I_s - זהות התחנה (התערבות או ביקורת); β_s - השפעת זהות התחנה; I_t - זהות התקופה (תקופת ההתערבות או תקופה קודמת); β_t - השפעת התקופה הממוצעת לשתי התחנות; $S(t)$ - אינטראקציה של זהות התחנה והתקופה ו- $\beta_{s(t)}$ - ההבדל בין התחנות בשינוי בתיקי הפער בין התקופות.

2.2 תוצאות

בתהליך דגימת תחנות ההתערבות וזיווגן לתחנות ביקורת נבחרו שלוש תחנות התערבות: רמת פשיעה גבוהה, בינונית ונמוכה. לתחנות אלה זווגו, כאמור, תחנות הביקורת. השינוי במספר תיקי הפער נותח באופן נפרד לכל תחנה.

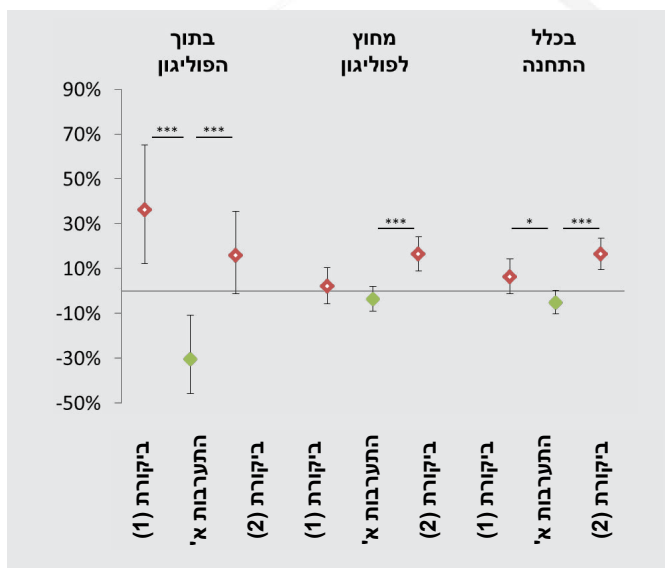
2.2.1 תחנת התערבות א'

כפי שניתן לראות בתרשים 2, בעוד שפשיעת הפער ירדה בתוך הפוליון בתחנת התערבות א' באופן מובהק לעומת שתי תחנות ההשוואה (ר' לוח 1 לפרטים), פשיעת הפער מחוץ לפוליון לא הראתה ירידה או עליה עיקבית. פשיעת הפער ירדה בהשוואה לשתי התחנות אם כי לא באופן מובהק, בשני המקרים. באופן כללי ניתן לראות השפעה חיובית של תוכנית אמו"ן בהורדת מספר תיקי הפער בתחנה.

4 לצורך המודלים הסטטיסטיים נדרשנו להניח שהקצב אינו משתנה לאורך הזמן באופן משמעותי. הסבירות של הנחה זו יורדת ככל שתקופת הזמן שנמדדת ארוכה יותר, בהינתן המגמה הרב-שנתית לירידה במספר תיקי הפער בישראל. לכן, הניתוח התמקד בתקופה קצרה יחסית זו.

5 ניתוח נוסף, עבור כל התחנות, ניתן לקבל ממחלקת אסטרטגיה באג"ת.

תרשים 2. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות א' על פשיעת פער בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1%, ו-0.1%, בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



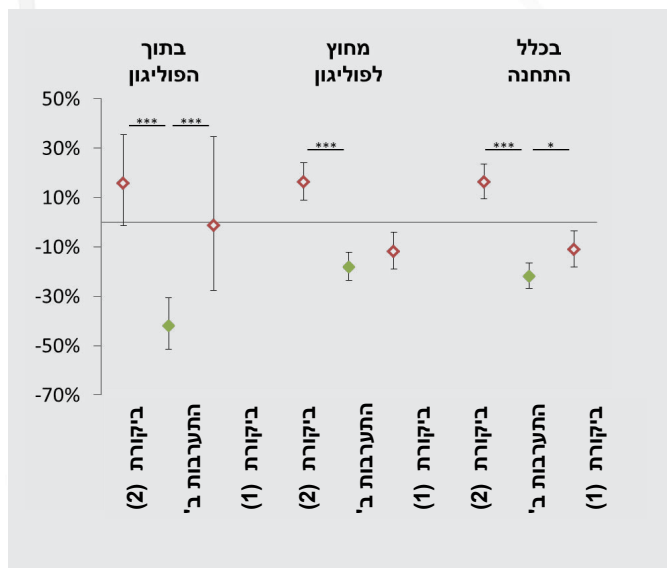
לוח 1. שינוי יחסי במספר תיקי הפער בתחנת התערבות א' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p<0.001)	-39.9%	(p<0.001)	-48.9%	בתוך הפוליון
(p<0.001)	-17.2%	(p=0.26)	-5.8%	מחוץ לפוליון
(p<0.001)	-18.5%	(p=0.015)	-10.8%	כלל התחנה

2.2.2 תחנת התערבות ב'

בעוד שבתוך הפוליון פשיעת הפע"ר ירדה באופן חד ומובהק (ר' תרשים 3 ולוח 2), פשיעה מסוג פע"ר לא הראתה שינוי באותה התקופה. מחוץ לפוליון, פשיעת הפע"ר הראתה שיפור מול שתי תחנות הביקורת, אולם שיפור זה היה מובהק רק בהשוואה לתחנת ביקורת (2), ולא לתחנת ביקורת (1). באופן כללי, פשיעת הפע"ר ירדה בתחנת התערבות ב' יחסית לתחנות הביקורת.

תרשים 3. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות ב' על פשיעת פע"ר בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית), שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1% (בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



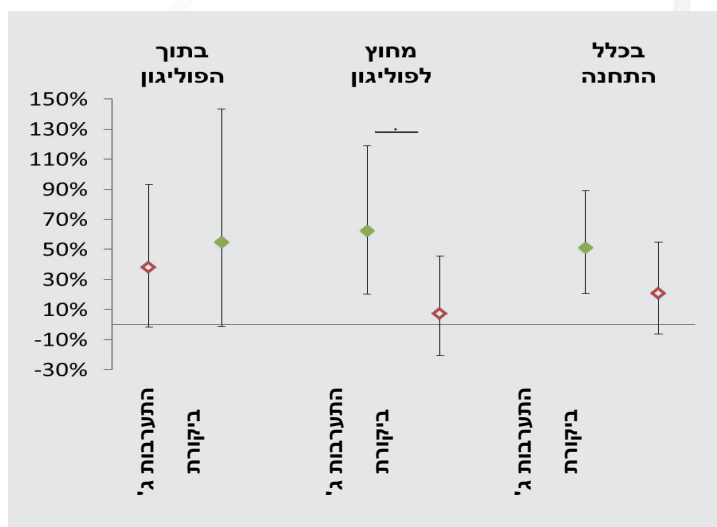
לוח 2. שינוי יחסי במספר תיקי הפע"ר בתחנת ביקורת ב' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p<0.001)	-49.8%	(p=0.004)	-41.2%	בתוך הפוליון
(p<0.001)	-29.6%	(p=0.185)	-7.1%	מחוץ לפוליון
(p<0.001)	-32.8%	(p=0.015)	-12.1%	כלל התחנה

2.2.3 תחנת התערבות ג'

לא נמצא שינוי משמעותי במספר תיקי הפע"ר בתחנת התערבות ג' בהשוואה לתחנת הביקורת, למעט עליה כמעט מובהקת במספר תיקי הפע"ר מחוץ לפוליון (ר' תרשים 4, לוח 3). באופן כללי, נרשמה עליה במספר תיקי הפע"ר (ר' לוח 3) אולם היא לא היתה מובהקת.

תרשים 4. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות ג' על פשיעת פע"ר בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנת הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1%, בהתאמה. נקודה מציינת מובהקות ברמה 10%). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



לוח 3. שינוי יחסי במספר תיקי הפע"ר בתחנת התערבות ג' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנת הביקורת.

שינוי בתיקי פע"ר		
(p=0.69)	-10.9%	בתוך הפוליון
(p=0.058)	+51.1%	מחוץ לפוליון
(p=0.186)	+25.4%	כלל התחנה

3. דיון בתוצאות והמשך המחקר

דו"ח זה בחן את יעילותה של תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיית הפע"ר כחלק ממחקר הערכה נרחב יותר של תכנית האמו"ן, תכנית הדגל של משטרת ישראל מאז ראשית 2016. הדו"ח בוחן את הבסיס התיאורטי והמחקרי עליו מושתתת תכנית אמו"ן. מוצגות ראיות חזקות לטובת גישת השיטור היזום, שמכילה רבים ממרכיבי תכנית אמו"ן, כלומר אסטרטגיות השיטור עליהן היא מושתתת. כל אחת מהאסטרטגיות מתוארת לעומק ומוצגות הראיות לגבי החוזקות שלה והחולשות שלה. לאחר מכן מוצגת סקירה של הראיות לגבי היעילות של כל אסטרטגיה והרלוונטיות שלה לגבי עבירות פע"ר באופן ספציפי כדי לוודא שגם לגבי בעיית פשיעה זו ישנן הוכחות לגבי הפוטנציאל של האסטרטגיות של תכנית אמו"ן להתמודד עימה בהצלחה. שתי הרמות של הסקירה מזהות פוטנציאל מחקרי להצלחתה של תכנית אמו"ן לעמוד במטרותיה.

לאחר הצגת בסיס מחקרי זה פונה הדו"ח לתאר בהרחבה את שיטת המחקר בה נעשה שימוש לבחינת הצלחת תכנית אמו"ן בהתמודדות עם תופעת הפע"ר וצמצומה. תכנון וביצוע שיטת מחקר שתספק הוכחות איתנות ומשכנעות היוותה אתגר אמיתי, שנובע ממספר גורמים: האופי הרטרופקטיבי של המחקר שמאפיין מחקרי הערכה של מדיניות ותוכניות ארגוניות רחבות, המבנה של משטרת ישראל שמקשה על מציאת או יצירת קבוצות ביקורת אמיתיות, והאופי של תכנית אמו"ן שבה אבחון ומיקוד הבעיה (במיוחד במובנה הגיאוגרפי) הוא בלתי נפרד מהטיפול עצמו. לולא העבודה הצמודה עם הדרג הניהולי במחלקת האסטרטגיה באג"ת ומחויבותם לקידום שיטור מבוסס-ראיות לא היה ניתן להתמודד בהצלחה עם האתגרים הללו. הפתיחות הגבוהה, שיתוף הפעולה והגישה לנתונים אפשרו את איסוף הנתונים האיכותיים עליו בנוי הדו"ח.

שיטת המחקר המתוארת היא של מחקר דמוי ניסוי, והיא כללה מספר שלבים: הראשון, מיפוי התחנות שבחרו להתמקד בעבירות פע"ר ב 2017 (ולא בחרו את הבעיה ב-2016) והבחנה בין שלוש רמות פשיעה שונות (גבוהה, בינונית ונמוכה) על מנת לשקף ולייצג את המציאויות השונות עמן מתמודדות התחנות. מכל רמה נבחרה תחנה אחת באופן אקראי: תחנות התערבות ("טיפול"). השני, מציאת 'קבוצת ביקורת', כלומר תחנה שמתאימה לתחנת ההתערבות על פי קריטריונים שהוגדרו מראש על ידי שימוש במטריצה מתמטית שבחנה את מידת ההתאמה. השלב השלישי מתייחס לזיהוי 'פוליגונים דמה' בתחנות הביקורת על ידי חיקוי התהליך הארגוני המקורי. זהו תהליך שדרש חשיבה משותפת, שיתוף פעולה והתגייסות ברמת המטה וברמת השטח. כמכלול (של אקראיות והתאמה של התחנות) מדובר במערך מחקר באיכות גבוהה המאפשר הסקת מסקנות באשר ליעילותה של תכנית אמו"ן לגבי עבירות פע"ר.

תכנית הניתוח של הנתונים כללה בחינה של השפעת התכנית על שיעורי עבירות הפע"ר בתוך הפוליגון, מחוץ לפוליגון, ובכלל שטח התחנה, על ידי השוואה בין השנים 2016 ל 2017. באמצעות מודלים פואסונים נבחנה האינטראקציה בין התחנה לטיפול (בממד הזמן). ממצאי מחקר ההשפעה העלו כי בשתיים מהתחנות שנבדקו הטיפול בעבירות הפע"ר במסגרת תכנית האמו"ן השפיע לחיוב בשטח הפוליגון. בתחנות אלו (שהתאפיינו בפשיעת פע"ר גבוהה ובינונית) נמצאה מגמה דומה גם מחוץ לפוליגון,

אולם האפקט שנמצא קטן משמעותית ולא עקבי. בתחנת התערבות ג', רמת פשיעת הפע"ר לא השתנתה באופן מובהק בפוליוגון, ואף עלתה מחוצה לו. על-פי ממצאים אלה לא נמצאה עדות להתקה של הפשיעה משטח הפוליוגון לשטחים אחרים באזור התחנה.

ממצאים אלה מהווים חיזוק אמפירי לכך שמטרותיה של תכנית אמו"ן הושגו בהקשר לעבירות הפע"ר. תכנית אמו"ן כ'חבילה טיפולית' המשלבת באופן אינטגרטיבי בין מספר אסטרטגיות שיטור מגישת השיטור היזום מביאה לתוצאה הרצויה מבחינת הפחתת מדדי פשיעה. בנוסף, לא נצפה נזק כתוצר לוואי של יישום התכנית: הנתונים אינם מצביעים על התקה של פשיעה, שזהו החשש העיקרי בשיטור מכון שטח, אלא אולי על אדווה חיובית מסוימת בדמות ירידת פשיעת הפע"ר מחוץ לפוליוגון. ניתן גם לקבוע כי התוצאות החיוביות אינן נובעת מ'משחק' של אנשי השטח עם מערכת המדידה על ידי מיקום עבירות פע"ר מעבר לגבול הפוליוגון, על מנת לעוות את הנתונים לטובתם. לא נמצאו תיקים רבים יותר מסביב לפוליוגון בגלל זיהוי שגוי של מיקום העבירה.

ניתן לקבוע בהתבסס על מערך המחקר - מערך דמוי-ניסויי הכולל בחירה רנדומלית של תחנות ושיטה סדורה למציאת תחנת ביקורת כי המרכיבים של תכנית אמו"ן רלוונטיים ומשמעותיים להתמודדות עם בעיית הפע"ר. לכן, על אף הממצאים בתחנת התערבות ג', הממצאים בשתי התחנות הגדולות יותר, בהם נפח עבירת הפע"ר משמעותי יותר, מבטיחים, הן מנקודת מבט מחקרית והן מנקודת מבט של קביעת מדיניות. חשוב לזכור, כי מדובר בשלב הראשון של מחקר רחב יותר. בסיומו, יהיה ניתן לבחון את השפעתה של תכנית אמו"ן במגוון רחב של בעיות ובמגוון רחב של תחנות. המסקנות שנוכל להסיק בסיום המחקר יהיו אם כך משמעותיות יותר להמשך תכנון העבודה בארגון.

מחקר התהליך יוכל ללכת צעד אחד קדימה, לפתוח את ה'קופסא השחורה' של תכנית אמו"ן ולספק תובנות לגבי אילו מרכיבים היו משמעותיים יותר וכיצד הם באו לידי ביטוי בשטח. אחת המטרות של מחקר התהליך היא להבין באיזו מידה אחראים המרכיבים הייחודיים של התוכנית לתוצאות החיוביות, ובאיזו מידה ההצלחה קשורה יותר להקצאת המשאבים המוגברת או להשקעה באיסוף מודיעיני קשור-פע"ר (מרכיבים ארגוניים שאינם ייחודיים לתכנית). בנוסף, יש לזכור כי לכל התערבות ישנו אפקט הנובע מהמדידה (אפקט הות'ורן): כאשר פרטים וארגונים יודעים כי הם נמדדים יש לכך השפעה עצמאית על התנהגותם ותפוקתם. אפקט זה רלוונטי ללא ספק לארגוני משטרה, כארגונים היררכיים העוסקים במדידה והערכה.

הממצאים לגבי תחנת התערבות ג' מעוררים שאלות לגבי ההתאמה של חבילת הטיפול של תכנית אמו"ן לתחנות קטנות. ישנם מספר כיוונים שראוי לבחון: יתכן שהתוצאות קשורות לממד הסטטיסטי של הקושי לזהות שינוי ב'מספרים קטנים', או לחלופין, להיבט האופרטיבי של התמקדות בבעיה שהיא בעלת ממדים קטנים ולא משמעותיים לקהילה, למשטרה או להיבט הארגוני של עבודה בתחנה קטנה. יתכן שהיעדר זיהוי השפעה של התכנית בתחנת התערבות ג' קשור באופן ספציפי רק לנושא הטיפול בעבירות פע"ר בתחנות קטנות. בכל מקרה, שאלות אלה יוכלו לקבל מענה רק בהיבט

השוואתי: רק כאשר יוצגו כלל הבעיות זו מול זו ניתן יהיה להתייחס לדפוסים חוצי-קטגוריות פשיעה ועבירות איכות חיים.

מחקר תהליך: יישום התוכנית בתחום עברות הרכוש

חלק זה של הדוח מתאר את ממצאי מחקר התהליך שבחן את יישום תוכנית האמו"ן בתחום בעיות פע"ר. מדובר בתקציר לדוח רחב שעוסק בהרחבה בשיטת המחקר וניתן לקבל העתק ממנו בפניה לאגת. הדוח עוסק בתהליך התכנון, היישום, וההטמעה לשם פיתוח הבנה מעמיקה של הפוטנציאל של שיטור יזום, כולל גם לקונות ואתגרים, כפי שבא לידי ביטוי בתפיסת האמו"ן.

מחקר התהליך בחן את יישום תוכנית האמו"ן לגבי סל עברות רכוש בשלוש תחנות שנבחרו באופן אקראי אך מרובד, כך שהאחת בעלת היקף עברות נמוך, אחת בינוני ואחת גבוה. התחנות נמצאות בשלוש מחוזות שונים שבאזורים שונים בארץ, ומבחינת ההגדרה המשטרתית שתיים הן תחנות גדולות ואחת תחנה קטנה. קיימים פערים התחלתיים משמעותיים בין התחנות, שמדגישים את רמת האידיאליזציה של כל תחנה במשטרת ישראל. ועם זאת יש מקום לבחינה לא רק של כל תחנה בנפרד אלא גם של שלושתן יחד, על מנת להבין את סוגיית יישום בעיית פע"ר בתוכנית אמו"ן ממבט על.

שכבת החקר הראשונה בחנה את תוכניות העבודה של כל תחנה, אל מול הספרות האמפירית. בחינה זו העלתה שעל הנייר, כלל התחנות שילבו בעבודתן 'אבני דרך' המייצגות את כלל הגישות הנכללות באמו"ן, כלומר ניתן לקבוע שהייתה נאמנות ביישום התפיסה. שכבת החקר השנייה פנתה לבחון איכות ביישום התוכניות. שיטת המחקר כללה ראיונות רטרוספקטיביים עם המפקדים והשוטרים שהיו אחראים על יישום התוכנית. הראיונות היו מונחים על ידי כלי למדידת איכות ביישום ששיקף את העקרונות המהותיים של הגישות הנכללות בתפיסת האמו"ן. בדרך זו ביקשנו להבין עד כמה שיקף היישום את העקרונות האלה, והלך מעבר ליישום שיטחי של כותרות.

בראיונות מיקדנו את השאלות ביישום של תוכנית התקיפה של בעיית הפע"ר ב-2017. עם זאת, בשל אופי הראיונות לא היה ניתן להפריד לחלוטין את התייחסות המרואיינים גם לגבי הבעיה אליה התייחסו (נכללו התייחסויות גם לבעיות נוספות עמה התמודדה התחנה) וגם לגבי פרק הזמן אליו התייחסו. משמעות המגבלה הרטרוספקטיבית שהראיונות מאפשרים צילום של רגע בזמן. ההטייה שעלולה להיווצר היא לא בהסתרה של נתונים אלא בשינויים בפרספקטיבה הפנימית של המרואיינים. מבחינה זו כדאי לציין את נקודת הזמן בה נערכו הראיונות: לקראת יציאתו של המפכ"ל שהוביל את תפיסת עבודה זו, כאשר עתידה אינו ברור. הראיונות היו ההזדמנות המשמעותית הראשונה של מפקדים ושוטרים לקיים שיחה פתוחה על התוכנית. כמובן יש לזכור שהשיחה התקיימה בנוכחות נציג המטה הארצי, ממחלקת אסטרטגיה, המחלקה מול עבדו המפקדים בקביעת הבעיות ומדידתן, כך שלא מדובר בשיחה בשדה ניטרלי.

הראיונות מכל תחנה עברו ניתוח בנפרד, אך על ידי שימוש בקטגוריות משותפות שהן שילוב של התמות אותן ביקשנו לבחון ואלה שעלו מן הראיונות עצמם. כך, הקטגוריות

מתייחסות לנושא מרכיבי תוכנית התקיפה, באופן שמשקף את המרכיבים ש'חיפשו', אך גם לנהלי עבודה בתחנה, שזהו חלק מההקשר הארגוני שעלה מהראיונות. הם כוללים גם נושאים שלא נכללו בהגדרות המטה של אמו"ן, אך הם חלק מהותי מגישת השיטור – לדוגמה עד כמה יש שיתוף של שוטרים בתחנה בתהליך היישום. בנוסף, נכללה גם ביקורת של המרואיינים על התוכנית, הן באופן כללי והן כלפי נושא עברות רכוש.

מבט אינטגרטיבי על הממצאים בשלושת התחנות

גישת השיטור היזום ועברות רכוש

שלב זה מחקר התהליך התמקד כאמור בסל עברות הרכוש. אמנם עדיין לא ניתן להשוות את הממצאים לבעיות מסוג אחר, אבל בכל זאת כדאי לציין שעולה שהחיבור לתוכנית אמו"ן היה טבעי יחסית לעבודת התחנה. אמנם, בראיונות בתחנות אלה (וגם בביקורים תחנות הביקורת – ראו דוח מחקר השפעה), עלתה מספר פעמים התייחסות ברוח 'בכל מקרה אנחנו עושים פע"ר'. אך דווקא משום שהמפקדים והשוטרים רגילים לחשוב על בעיות רכוש כעל 'בעיות', למפות אותם במרחב, ולהפעיל אמצעים שונים כדי להתמודד איתן (בעיקר מודיעינים או אח"מים) ישנה תשתית להתמקדות בבעיה זו במסגרת האמו"ן.

רוב המרואיינים התייחסו בטבעיות לרעיון של תופעות של עברות רכוש שהן בעלות מאפיינים מסוימים, וממוקדות באזור מסוים. גם מניעה מצבית נתפסה כ'הגינות' על ידי המרואיינים – בין אם על ידי יצירת מודעות בקרב קורבנות אפשריים ובין אם על ידי הרתעתם של עבריינים באמצעים שונים, בעיקר נוכחות משטרתית גלויה. יש לציין שבשלושת התחנות עברות רכוש נבחרו לא בשל סדרי עדיפויות של אזרחים אלא בשל תפיסת הפיקוד של חשיבות העבירה – כך שלא נדרש כאן אימוץ של תפיסת עולם לפיה על האזרחים בעלי כוח אמיתי לעצב את סדר היום של המשטרה. כל אלה מאפשרים יישום של התוכנית בסל בעיות זה ללא מחסומים או התנגדויות ארגוניות משמעותיות.

בחינה של כלל התחנות מראה כי היישום התבצע בדרגה סבירה של **נאמנות** לעקרונות תפיסת האמו"ן. ראשית, העבודה במסגרת תוכנית אמו"ן פרואקטיבית במהותה, כלומר הולמת את גישת השיטור היזום. תוכנית תקיפה מעצם מהותה משמעותה תכנון ויוזמה, כלומר התרחקות ממודוס הפעולה שבו המשטרה בעיקר מגיבה. אלו תוכניות עבודה שמואתמות לעולם המשטרה ובדומה למגזר הפרטי והציבורי רמת המחויבות אליהן גבוהה. קיים גם הפן ההצהרתי – במסגרת התוכנית המפקדים – אנשי השטח – לפרט את הפעולות שהם רואים כמפתח להצלחה, ולדבוק בהם. בזכות תוכניות התקיפה הבעיות מתפקדות כעוגן אמ"שי ותפעולי. כפי שמתואר לא פעם על ידי שוטרים היום-יום של עבודת תחנה הוא כוח מושך חזק ביותר. הבעיות נותנות קונטרה ליום-יום ומאפשרות למת"ח להישאר ממוקד במטרות שהן מעבר ליום יום, מעבר לכיבוי שרפות, מעבר לתגובתיות.

גם המאפיינים הבסיסיים של גישת פתרון בעיות ניכרים בכל התחנות, כפי שהם

באים לידי ביטוי במודל SARA שמכיל מיקוד, ניתוח, מציאת פתרונות, והיזון חוזר. תוכניות התקיפה מהוות תוצר של תהליך חשיבה שהתקיים באופנים שונים ונשען על נתונים מסוגים סוגים. בתהליך חשיבה זה היה ניסיון להבין את התופעה הפרטנית ולתת לה פתרונות. הפתרונות מתחלקים לכאלה שהתחנה רגילה לנקוט בהם בחלק מההתמודדות עם עברות רכוש, ופתרונות אחרים, שמהווים חידוש מסוים בעבודת התחנה.

בנוסף ליתרון המובנה של עבודה על עברות רכוש, הנאמנות ביישום היא תוצר של שני גורמים נוספים, מבניים. ראשית, הפרמטרים הברורים שהמטה הציג לתחנות (לדוגמא עצם המיקוד בפוליוגן ממוקד, חובה לכלול אבני דרך מתחום המניעה המצבית. גורם מקדם נוסף הוא הלמידה הארגונית המהירה של מפקדי תחנות וסגניהם, וההבנה שבמערכת כמו משטרת ישראל חובה להתחבר להלך הרוח של המפכ"ל.

עם זאת, בחינה של הממצאים מגלה כי ישנם פערים בין התחנות לגבי **איכות היישום**. הדוגמא הבולטת ביותר היא רמת השיתוף (engagement) הן של האזרחים אותן התחנה משרתת והן של מעגל רחב של שוטרים בתחנה, במיוחד, שיתוף הוא רכיב מהותי של שיטור מכוון-בעיות, משום שהוא מאפשר ניתוח של הבעיה ממספר פרספקטיבות, באופן שיכול לחשוף מורכבויות שהן תולדה של מבנה הכוח החברתי והארגוני. רק באחת משלושת התחנות תואר תהליך משמעותי שיאפשר שיתוף שכזה.

יש מספר הסברים אפשריים להבדלים אלה באיכות היישום: החיבור של המפקדים לגישות השיטור, התשתית של התחנה מבחינה ניהולית, והמשאבים הקיימים בתחנה ובמחוז. ניתן לומר כי חיבור לגישה הוא היבט פרסונלי ומסובך לכימות, אך לעומת זאת ניתן למפות מראש את המשאבים ונהלי העבודה בתור ההקשר שבו מיושמת התוכנית, ולצפות מראש קשיים או אפשרויות לצמיחה.

משאבים כגורם משפיע על הצלחה

קיים הבדל דה-פקטו במשאבים של התחנות ובמקום שלהם במערך המחוזי. במחקר הפער רואים באופן קיצוני את הפערים האלה וניתן להיווכח עד כמה היכולת של האמו"ן להשפיע קשורה למשאבים ההתחלתיים. מי שפועל עם סל משאבים גדול יכול להקצות משאבים ועדיין לעמוד במטלות השוטפות. טווח ההחלטה מצטמצם מאוד כשלוש מפקד התחנה עומדות שתי ניידות לכלל התחנה, שאמורות לתת מענה לאירועי תגובה בנוסף לארבעת בעיות האמו"ן.

כחלק מתפיסת האמו"ן משאבים רבים עברו אל תוך התחנות, במיוחד משאבים טכנולוגיים לאח"ם, שעל פי עדות הקצינים שדרגו את יכולות התחנה והוו 'שובר שוויון'. אם זאת, במציאות של משאבים מוגבלים לא כל התחנות קיבלו את היכולות האלה, וגם זה יכול להיות גורם משמעותי בהטמעה מוצלחת.

אמון הנכיח את הצורך בשיתופי פעולה כמשאבים משמעותיים לעבודת המשטרה, שיכולים להוות כלי אמיתי להשגת יעדים ראשוניים לא פחות ממשאבים טכנולוגיים. כהנחת עבודה יכולות להיות לכך השפעות מרחיקות לכת, גם מבחינת הקשר של השוטרים ושל התחנה עם האזרחים. מהראיונות עולה כי הקשרים עם הרשות המקומית היו

משמעותיים, אך גם כשהייתה נכונות מצד התחנה היא לא דווקא הדדית ועניין זה קשור ל'מניות' של התחנה טרום-אמו"ן. במובן מסוים תחנה שכבר יש לה קרדיט וכוח ברשות יכלה לבנות על בסיס זה ולהתחזק, ומי שמראש הגיעה חלשה לא יכולה ליהנות מהפירות. כך, משאבים שאינם חומריים משחקים גם הם ביכולם להטמיע באופן איכותי את תוכנית אמו"ן. לא מדובר כמובן בגזירת גורל ויתכן שמיפוי נכון של היכולות יכול לפצות על כך, ולהביא להתמודדות נכונה ולבניית קשרים-משאבים.

נהלי עבודה כגורם משפיע על הצלחה

יישום תוכנית האמו"ן מתחבר לתשתית נהלי העבודה בתחנות. ניתן לומר כי פיקוח ובקרה משמעותיים הם המפתח ליישום איכותי ומשמעותי של כל אבן דרך. ביצוע אבני דרך שלא על מנת ל'סמן וי' אלא על מנת לקלוע למטרה ה'אמיתית' הוא חלק חשוב מיישום איכותי. מהראיונות עולה כי **תהליכי פיקוח ובקרה איכותיים מאפשרים 'מעבר חלק' לסוג הניהול שתפיסת האמו"ן מכוונת אליו**. קיימת תשתית החיבור יכול להיות מיטבי, ובזכותו משתדרגת היכולת. גורמים כמו שיתוף פקודים, פיקוח יומיומי משמעותי, וארגון לומד מהווים 'גורמים ממתנים' שיכולים להגביר או להחליש את האפקט של תוכנית אמו"ן. אין הכרח כי גורמים אלה יהיו קיימים מראש, אך קיומם מהווה יתרון.

מבחינת בקרה, מערכת המדידה המובנת של אמו"ן פתחה פתח לניתוח ביצועים סדיר ככלי עבודה לדרג הביניים ולדרג הפיקודי הבכיר בתחנה (בעיקר מת"חים, סמת"חים ורפרנטים, אבל לא רק). תחנות שקיימת בהן מסורת של בקרה סדירה (לדוגמא שנשענת על קומפסטאט) יכלו לעשות שימוש מושכל בכלי זה לקדם את רמת הבקרה על יעדי פשיעה.

פיקוח נתפס כאחת מנקודות התורפה של משטרת ישראל כיום, ויש בתוכנית אמו"ן הזדמנות לתיקון. ראוייה לציון שיטת הבקרה והפיקוח שמתוארת בניתוח היישום של תחנת פתח תקווה בשל הפירוט והשכלול, הכולל רתימת כוח אדם בדרגות שונות והפיכתם לאחראים לאיכות המשימות עליהם הם אמונים. ניתן לראות בכך 'תו תקן' ליישום איכותי מעבר למסגרת האמו"ן.

השפעות רחבות על עבודת משטרת ישראל

מהממצאים עולות מספר השפעות אפשריות רחבות על עבודת משטרת ישראל שיוצרת תפיסת הפעלה זו, מעבר לסל עברות רכוש בו מתמקד הדוח.

ראשית, התוכנית מעודדת חשיבה יצירתית שתפקידה מיצוי כלל המשאבים כחלק מהסטטוס קוו הארגוני (בבחינת 'בתחבולות תעשה לך מלחמה'). המציאות בשטח היא באופן גורף של תת-תקינה ברמות שונות, של 'שמיכה קצרה' ומשאבים מצומצמים לעיתים יותר ולעיתים פחות. תוכנית האמו"ן מיושמת בתוך הקשר זה וככזה מנסה לתת תשובה למצב: כיצד למקסם משאבים, כיצד לנצל את מה שיש בצורה הטובה ביותר. דוגמא שחזרה על עצמה היא הצבה של כוח אג"מי שלא קשור למשימה (מג"ב, שיטור עירוני, נייודות תנועה) בתוך הפוליון להרוויח 'בולטות ונראות'.

השפעה נוספת וקשורה, היא שיפור האינטגרציה של החלקים השונים בתחנה, בבחינת סינרגיה, או 'שילוביות'. השילוב הברור ביותר שעלה הוא בים האח"ם לאג"ם בשטח, אך מדובר גם על גורמים שונים (רישוי עסקים לדוגמא). עבודת שטח זו היא תוצר של עבודת מטה שיוצרת תוכניות עבודה שנתיות שאינן גרריות אלא בנויות על ניתוח סוציולוגי וגאוגרפי של בעיה. אין ספק שקשה לגרום לעבודה משותפת של כלל גורמי התחנה והמחוז על כל שטח בתחנה וכל הבעיות עימם מתמודדת התחנה. אמו"ן תפקד כפיילוט, או מעבדה לתחנה ואפשר למת"ח ולרפרנטים ללמוד איך ליצור את הסינרגיה הזו ולהפעיל את הכוחות בצורה מיטבית.

בנוסף, תתכן השפעה רחבה על תהליכי בקרה ופיקוח. עולה שמעצם המיקוד במספר קטן של בעיות ניתנה אפשרות להתייחסות מעמיקה לכלל המופעים של כל תופעה באופן שמפתח תרבות בקרה יעילה יותר בתחנות. מתיאור המפקדים עולה גם שבמסגרת התוכנית השוטרים מעורבים ב'מאמץ הקבוצתי' להשגת היעדים⁶. בין אם התנהגות השוטרים נובעת מפיקוח אפקטיבי יותר או ממחויבות פנימית שמקורה ברתימה אקטיבית או אינהרנטית למטרות התוכנית, יש בכך ערך למקסום יכולות התחנה.

קשה להעריך את השפעת התוכנית על יחסי הכוחות בתוך המחוז מבחינת מחויבות המחוז לתחנות שכן הממצאים היו מעורבים. אך גם תהליכי עבודה ברמה הארצית מושפעים מתוכנית האמו"ן: הן בתוך המחוז והן מעבר לגבולות המחוז. היו מספר התייחסויות בראיונות להשפעה של השקיפות הארגונית שיצרה 'למידת עמיתים' גם בדרגים גבוהים ואפשרה למת"חים ללמוד זה מזה ואף לשתף פעולה. צורת עבודה זו יכולה להשפיע על כלל האקלים ארגוני.

נושאים הדורשים בירור ארגוני

ההתמקדות בפוליגונים

מהראיונות בתחנות ההתערבות (וגם מהביקורים בתחנות הביקורת) עולה אמביוולנטיות לגבי מיקוד בעיות פע"ר בפוליגונים. דווקא מתוך אימוץ הגישה שיש להתמודד עם תופעות, עולה מספר פעמים הטענה שהתמקדות בפוליגון אחד אינה נכונה. לדוגמא, אם ה'בעיה' היא כנופיה שעובדת במספר מוקדים בעיר, או בפריפריה של שטח התחנה, המיקוד בפוליגון אחד ממסך את התופעה, מכפיף אותה לאילוצי המערכת. לעומת זאת, אם - כמו בבאר שבע - איפון של הבעיה מצביע על מעורבות של עבריינות מקומית (בדגש על נרקומנים) ולא רק כנופיות פשע חיצוניות, יש למיקוד הגיון. אמנם עלו גם טיעוני נגד, לדוגמא - התמקדות בשכונה בה 'פוגעת' הכנופיה במספר האירועים הגדול ביותר תסייע אולי להבין את דפוסי פעולתה ולעצור אותה (כפי שאומר אחד המפקדים: "דווקא היכולת בפע"ר להתמקד בתא שטח קטן שיש לך

6 באחת הראיונות עלה כי לעיתים יש גם השפעה הפוכה של התוכנית בשל צמצום היוזמה האישית של השוטר בשטח: "לפעמים זה מטריד, כי יש פחות זמן לפעילות יוזמה שלהם. לא כל הזמן אבל במשמרות מסוימות. הפוקוס המוגזם על זה כל שיחת מת"ח. זה יוצר גם הפוך, לאו דוקא מחבר - 'תני לי להתחבר למה שאני רואה בשטח'".

סיכוי לתפוס בו גנבים כי יש לך מסה של גניבות, ואז את יכולה לשים את העבריינים בכלא ולהוריד את הגנבות בכלל העיר"). אך כאמור נותרת אמביוולנטיות. יתכן אם כך שתופעות שונות אולי דורשות פוליגונים מסוגים שונים ובמקרה של עברות רכוש יש לבחון אם כדאי להתמקד בנקודות חמות או ריכוזים חמים.

ביקורת זו מתחברת לביקורת רחבה יותר לגבי השעבוד למדידה על חשבון טיפול ב'בעיות אמיתיות'. האם מערכת המדידה של תוכנית האמו"ן מגבילה את ההתמודדות הנכונה עם בעיות? האם הפרמטרים עדיין קשיחים מדי על אף המקום הנרחב של התחנות לקבוע את סדרי העדיפויות שלהן? כדי שתוכנית האמו"ן תהיה נאמנה למהותה הכרחי שהתחנות יהיו חופשיות להגדיר את הבעיות ה'אמיתיות', כולל הגדרה גיאוגרפית, שטיפול בהם יהיה משמעותי, ויוכל לייצר אדוות. בהקשר של טיפול בעברות רכוש יתכנו מספר משמעותיות. כוון אחד הוא הגדרה של תופעה שיש לה מספר פוליגונים קטנים. כוון אחר הוא לדייק את המדידה של 'מחוץ לפוליגון' כך שתתמקד באפשרות של התקה ('אפקט בלון'). המעקב לא יכלול רק את כלל שטח התחנה אלא שכונות או אזורים שהמפקדים בתחנה זו מסמנים כ'חוליה חלשה' אליה יבחרו העבריינים לעבור.

תובנות לגבי מדידת יישום תוכנית אמו"ן

השאיפה של המטה היא שתוכניות התקיפה יהוו תוכנית אסטרטגית, המבוססת על ניתוח רב שכבתי של נתוני משטרה, תובנות וניסיון של סגל התחנה, ופרספקטיבה אזרחית ועירונית. במצב האופטימלי תוכניות התקיפה, כחלק מתוכנית העבודה השנתית של כל תחנה, מהווה ייצוג הולם של המציאות איתה מתמודדת התחנה. התוכנית אמורה לתת תשובה ממוקדת ומקיפה ל'בעיות האמיתיות' במקומות ה'אמיתיים' כפי שהמפקדים רואים אותן, ללא עיוות לצורך התאמה לפורמט חיצוני או כפרפורמנס של עשייה.

שתי שכבות החקר מאירות על הקושי להשוות באופן משמעותי את תוכניות התקיפה של התחנות השונות. בפורמט הנוכחי של תוכניות התקיפה, אין אחידות לא רק בניסוח אבני הדרך אלא גם בפירוט הנדרש. בעוד שהרציונל לכך מובן - לאפשר גמישות אמיתית לתחנות להציע פתרונות מקומיים לבעיות מקומיות - הוא יוצר מיסוך של העשייה וקושי לזהות הן נאמנות והן איכות ביישום. לדוגמא, תחנה מסוימת יכולה לבחור לכלול אבני דרך הקשורות לפיקוח ובקרה כחלק מהתוכנית ולקבל נקודות על עמידה ביעדים אלה. תחנה שלא כללה אבני דרך כאלה כחלק מהתוכנית אבל בפועל מבצעת זאת (אולי אפילו טוב יותר) לא תמדד על כך ולא 'תרוויח' נקודות. דוגמא נוספת היא תחום שיתופי פעולה: יש הגיון בכך שתחנה לא 'תיענש' על כך שהרשות לא משתפת איתה פעולה, אך באיזה אופן ניתן להעריך פן חשוב זה של יישום התוכנית? נראה כי ציון תקיפה נמוך מציין כיום אחד משני דברים: או העדר יכולות להשיג משאבים מגורמים חיצוניים (מחוז, גורם אזרחי) או רמת פירוט גבוהה מאוד של אבני דרך ומדידה אמינה יותר.

יתכן כי לא מבחינת התוכן אלא מבחינת המהות, על תוכניות התקיפה להיות יותר מובנות. כאמור הכוונה איננה ללכת לכוון של אבני דרך אחידות יותר אלא לוודא שיהיה ניתן לדווח עליהם בצורה אחידה יותר, כדי לאפשר הערכה משמעותית יותר של המטה

לגבי נאמנות ואיכות ביישום. יתכן שיש מקום ליצור תוכניות תקיפה עם קטגוריות 'מלאות' יותר. כך לדוגמא, בתחום שיתוף הפעולה עם הרשות, יידרש פירוט נרחב יותר של צעדים ליצור שיתופי פעולה, כדי שיהיה ערך לקבלת נקודות על 'מאמץ'. יתכן שסוגיה זו תדרוש מהתחנות לבקש משאבים מהמחוז בדמות ייעוץ ארגוני או כוח פוליטי. לגבי סוגיית נהלי עבודה, יתכן כי נכון להמליץ על תו תקן לביצוע בקרה ופיקוח שיהווה סל מדידה נפרד מתוכנית התקיפה עצמה אך קשור אליה. כמובן שהאמור לעיל הוא בגדר תובנה מחקרית שנועדה לבאר את המורכבות שעלתה מהממצאים לגבי נושא זה.

לסיכום חלק זה, ניתן לראות מהממצאים מזהים שבתחום הפער בקרב התחנות הנחקרות, תוכנית האמו"ן יושמה בדרגה סבירה של נאמנות ובדרגות משתנות של איכות. יתכן כי יישום נאמן ואיכותי יותר עשוי לשפר את ההישגים של התחנות בתחום זה, אף יותר מכפי שהיה, ולבנות עתודת משאבים לתחנה ולסגל. שינוי מסוים באופי מעקב המטה אחר יישום התוכניות יכול לשפר את איכות היישום. חשוב לציין, כי בדומה להתערבויות אחרות שמוגדרות שיטור מבוסס-ראיות (לדוגמא שיטור נקודות חמות) יתכן כי יישום 'טוב מספיק' מספיק על מנת להשיג תוצאות חיוביות.

בפרספקטיבה רחבה, תוכנית האמו"ן היא מעבדה לתפיסת האמו"ן: התוכנית היוותה הזדמנות למפקדים להתנסות במגוון רחב של כלים בתחום השיטור היזום, כולל התערבויות מבוססות-מחקר. יותר מהכל אמו"ן נותנת את המרחב לעשייה פרואקטיבית 'חכמה'. כפי שמעידות ראשי התיבות תוכנית האמו"ן נועדה ככלי ניהולי למת"חים, שיאפשר להם למקד את האנרגיה והמשאבים בתחומים משמעותיים על מנת לגזור הישגים. ככך, אמו"ן הוא בסופו של דבר כלי לשיפור תהליכי העבודה. יש לבחון את הממצאים של מחקר זה (השפעה ותהליך גם יחד) ולבדוק אילו מרכיבים משמעותיים לארגון, 'עובדים' בשבילו? האם בעבור המתח"ם עבודה במסגרת האמו"ן מספקת את הדלתא הנדרשת יחסית להשקעת המשאבים? האם התמודדות טובה עם נקודה בעייתית 'שווה' את ההשקעה?

מהממצאים מסתמן שעבור רוב הסגל היה ערך לעבודה במסגרת האמו"ן. ראייה לכך היא השכפול של תהליכי עבודה של אמו"ן מעבר לבעיות הממוקדות, במיוחד אבל לא רק בהקשר של פשיעה ומקום ("אותה צורת עבודה שפיתחתי בעתלית אני משתמש בה בטירה"). כך נצפה חיבור לרעיונות של פשיעה ומקום - התובנה שפשע לא קורה במקום מסוים סתם - וגם השימוש בכלים גיאוגרפיים: סימון פוליגונים על ידי רכזות הערכה, סימון 'גבול גזרה' של בעיות אד הוק, תחומות בזמן. אחת הראיות לכך היא השפה של תוכנית אמו"ן שהפכה להיות חלק מהידע הארגוני של משטרת ישראל (פוליגון, מניעה מצבית).

כמובן שכלל רפורמה שמגיעה מהמטה, עולות התנגדויות בשטח. קשה לשפוט מהממצאים עד כמה התנגדות זו קשורה לכך שמדובר ברפורמה שקידמה שיטור מבוסס-ראיות שמגיע מהאקדמיה ולא מניסיון השטח ולעיתים אף מתנגש עם האינטואיציה של השטח. באופן ספציפי לגבי עברות רכוש, הייתה הנחה של רב המרואיינים שתתקיים התקה. לצד זאת, הנחה 'טבעית' זו לא מגובה על ידי נתונים

(כפי שהעידו המרואיינים באחת התחנות). דוגמא זו מדגישה את הנחיצות של תקשור תוצאות (בין אם של מחקר מלווה כגון זה ובין אם של ביצועי התחנות בשטח) כדרך לפרק התנגדויות ולאפשר למפקדים לבחור ולהתחבר לתפיסת האמו"ן.

ככל שינתנו למפקדים כלים ליישם את גישת השיטור היזום באופן איכותי יותר, יתכן שהערך של צורת הפעלה זו - הן מבחינת האפקטיביות והן כפי שתחוה על ידי המפקדים - יגדל. לדוגמא יש הבדל בין הקביעה השטחית 'זה חשוב לשאת את הציבור' לבין פיתוח מנגנונים מעמיקים לשיתוף בתכנון, התמודדות והיזון חוזר. דוח זה מצביע על פיתוח ושכלול של אופני שיטור יזום במשטרת ישראל. יש אם כך חשיבות לשימור הידע הארגוני בתחום זה והעמקתו.

סיכום

דו"ח זה בחן את יעילותה של תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיית הפער, כחלק ממחקר הערכה רחב יותר הבוחן את השפעותיה של התוכנית ואת תהליך יישומה באופן רחב, לגבי הבעיות העיקריות עימן מתמודדת משטרת ישראל. מדובר במחקר שהוא ציון דרך היסטורי מבחינת שיתוף הפעולה בין האקדמיה למשטרה במדינת ישראל: הוא בנוי על גישה פתוחה, הן לנתונים והן ללב הפועם ולמוח החושב של הארגון.

הממצאים מצביעים על כך שהתמודדות עם עבירות פער במסגרת תכנית אמו"ן הובילה לתוצאות חיוביות בהשוואה לתחנות שטיפלו בפער באמצעים הרגילים, בשתיים מתוך שלוש התחנות שנבחנו. מדובר בשתי תחנות גדולות ומרכזיות, בעלות שיעור משמעותי של עבירות פער. תוצאות המחקר מסמנות את 'חבילת הטיפול' של תכנית האמו"ן כבעלת הבטחה להתמודדות עם בעיית פער. בהעדר מערך ניסויי טהור אין אפשרות לקבוע סיבתיות (כלומר שהתכנית אחראית ללא ספק לשינוי החיובי). עם זאת, מערך מחקר דמוי-ניסוי שבו התחנות נבחרו באופן אקראי, ואשר נמצאו להן תחנות ביקורת שעברו הן אימות מספרי והן אימות ארגוני ותהליך מעמיק לזיהוי פוליון מקביל בתחנות הביקורת, מאפשר לנו להניח שמדובר בכיוון מבטיח לפעילות המשטרה. נותרו שאלות מתודולוגיות לגבי הסיבה לחוסר ההצלחה בתחנה השלישית (תחנת התערבות ג') והקשר של כך להיותה תחנה קטנה. המשך המחקר יאפשר להתמודד עם שאלות אלו.

בהמשך למחקר ההשפעה נבדק גם היישום של התוכנית. שכבת החקר הראשונה בחנה את תוכניות העבודה של כל תחנה, אל מול הספרות האמפירית. בחינה זו העלתה שעל הנייר, כלל התחנות שילבו בעבודתן 'אבני דרך' המייצגות את כלל הגישות הנכללות באמו"ן. כלומר ניתן לקבוע שהייתה **נאמנות ביישום** התפיסה. רק אחת התחנות כללה את שלושת ההתערבויות שיש לגבי יעילותן ביסוס מחקרי: תאורת רחוב, מצלמות מעקב, ומשמר שכונה. עם זאת כלל התחנות שילבו מספר טקטיקות מתחום המניעה מצבית, כולל נוכחות משטרתית גלויה והגברת הסיכון של העברייין להיתפס (לדוגמא על ידי הצבת מצלמות). בכלל התחנות נעשה מיקוד במשאבי התחנה על ידי הגברת אכיפה מוגברת בתחום המודיעין.

שכבת החקר השנייה פנתה לבחון איכות ביישום התוכניות. שיטת המחקר כללה ראיונות רטרוספקטיביים עם המפקדים והשוטרים שהיו אחראים על יישום התוכנית. הממצאים מראים כי בתחום עברות הרכוש החיבור לגישות השיטור היזום היה טבעי יחסית לעבודת התחנה, ובמיוחד ניכרת הטמעת גישת שיטור מכוון-בעיות. עם זאת, בחינה של הממצאים מגלה כי ישנם פערים בין התחנות לגבי **איכות היישום**. הדוגמא הבולטת ביותר היא רמת השיתוף (engagement) הן של האזרחים אותן התחנה משרתת והן של מעגל רחב של שוטרים בתחנה. קיימים מספר הסברים אפשריים להבדלים אלה באיכות היישום, בין היתר: החיבור של המפקדים לגישות השיטור, התשתית של התחנה מבחינה ניהולית, והמשאבים הקיימים בתחנה ובמחוז.

מהממצאים עולות מספר השפעות אפשריות רחבות על עבודת משטרת ישראל שיוצרת תפיסת הפעלה זו, מעבר לסל עברות רכוש בו מתמקד הדוח: מקום ארגוני לחשיבה יצירתית שתפקידה מיצוי כלל המשאבים, שיפור האינטגרציה של החלקים השונים בתחנה, ופיתוח תהליכי בקרה ופיקוח. הדוח מעלה גם נושאים הדורשים בירור ארגוני, במיוחד התאמה של פוליגונים לבעיות, ונושאי מערכת מדידת היישום.



מקורות

- אהרונ-גולדנברג, ש' ווילצ'יק-אביעד, י' (2010). עבריינות רכוש- מודל ענישה כלכלי. **עיוני משפט**, לב, 189-252.
- הרפז, ע' (2012). **אסטרטגיות שיטור- סוגיות בעיצוב מדיניות אכיפת החוק**. שריגים: נבו.
- ז'מסקי, י' (2017). ירידה רב- שנתית בעבירות הרכוש בעשור האחרון - ניתח מגמות סטטיסטיות. **העיקר במחקר 2017- אסופת מאמרים בנושאי משטרה**. משטרת ישראל: מדור מחקר וסטטיסטיקה.
- לרנאו, (2016). **עבריינות ואכיפת חוק: תיאוריה, מדיניות, ביקורת**. חיפה: פרדס.
- Andrews, D. A., & Dowden, C. (2005). Managing correctional treatment for reduced recidivism: A meta-analytic review of programme integrity. *Legal and Criminological Psychology*, 10(2), 173-187.
- Baydar, N., Reid, M. J., & Webster-Stratton, C. (2003). The role of mental health factors and program engagement in the effectiveness of a preventive parenting program for Head Start mothers. *Child development*, 74(5), 1433-1453.
- Beavon, D. J., Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1994). The influence of street networks on the patterning of property offenses. *Crime prevention studies*, 2, 115-148.
- Belsky, J. (2007). The national evaluation of Sure Start: does area-based early intervention work? Bristol, UK: The Policy Press.
- Bennett, T., Holloway, K., & Farrington, D. (2008). The effectiveness of neighborhood watch. *Campbell Systematic Reviews*, 4(18).
- Bichler, G., Schmerler, K., and Enriquez, J. (2013). Curbing nuisance motels: An evaluation of police as place regulators. *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management*, 36(2), 437-462.
- Blumstein, A., Farrington, D. P., and Moitra, S. (1985). Delinquency careers: Innocents, desisters, and persisters. In M. Tonry and N. Morris (Eds.), *Crime and Justice* (Vol. 6) (pp. 187-222). Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Bowers, K. J., & Guerette, R. T. (2014). Effectiveness of situational crime prevention. In G. Bruinsma & D. Weisburd (Eds.), *Encyclopedia of criminology and criminal justice* (pp. 1318-1329). New York: Springer.
- Bowers, C. & Johnson, S. (2016). Situational prevention. In: D., Weisburd, D. Farrington & C. Gill (eds.). *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lessons from Systematic Reviews* (pp. 111- 136). New-York: Springer.
- Bowers, K. J., Johnson, S. D., Guerette, R. T., Summers, L., & Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives: a meta-analytical review. *Journal of Experimental Criminology*, 7(4), 347-374.
- Braga, A. (2008). *Problem-oriented policing and crime prevention* (2nd ed). New York: Willow Tree Press.
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., and Hureau, D. M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 31(4), 633- 663.
- Brantingham, P. L., & Brantingham, P. J. (1993). Environment, routine and situation: Toward a pattern theory of crime. *Advances in Criminological Theory*, 5, 259-294.
- Brantingham, P. L., Brantingham, P. J., & Taylor, W. (2005). Situational crime prevention as a key component in embedded crime prevention. *Canadian Journal of Criminology and Criminal Justice*, 47(2), 271-292.
- Brunson, L., Kuo, F. E., & Sullivan, W. C. (2001). Resident appropriation of defensible space in public housing: Implications for safety and community. *Environment and Behavior*, 33(5), 626-652.
- Clarke, R. V. (1983). Situational crime prevention: Its theoretical basis and practical scope. *Crime and Justice*, 4, 225-256.
- Clarke, R. V. (1995). Situational crime prevention. In M. Tonry & D. P. Farrington (Eds.), *Building a safer society: Strategic approaches to crime prevention*. (*Crime and justice: A review of research* (Vol. 19). Chicago: University of Chicago Press.

- Clarke, R. V. (Ed.). (1997). *Situational crime prevention: successful case studies* (2nd ed.). Guilderland, NY: Harrow and Heston.
- Clarke, R. V., & Cornish, D. B. (1985). Modeling offenders' decisions: A framework for research and policy. *Crime and Justice*, 6, 147–185.
- Clarke, R. V., & Cornish, D. B. (2001). *Rational Choice—explaining criminals and crime essays in Contemporary Criminological theory*. CA: Roxbury.
- Clarke, R. V., & Weisburd, D. (1994). Diffusion of crime control benefits: Observations on the reverse of displacement. In R. V. Clarke (Ed.), *Crime prevention studies* (Vol. 2). Monsey: Criminal Justice Press.
- Cohen, L. E., & Felson, M. (1979). Social Change and Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44(4), 588. <https://doi.org/10.2307/2094589>
- Cook, P. J. (2011). Co-production in deterring crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 103–108.
- Cook, P., and MacDonald, J. (2011). Public safety through private action: An economic assessment of BIDs. *The Economic Journal*, 121(552), 445–462.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25(4), 933–948.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's critique of situational crime prevention. In M. J. Smith & D. B. Cornish (Eds.), *Theory for practice in situational crime prevention*. *Crime prevention studies* (Vol. 16). Monsey: Criminal Justice Press.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (Eds.). (2014). *The reasoning criminal: Rational choice perspectives on offending*. NJ: Transaction Publishers.
- Craig, P., Dieppe, P., Macintyre, S., Michie, S., Nazareth, I., & Petticrew, M. (2008). Developing and evaluating complex interventions: the new Medical Research Council guidance, 337.
- Durlauf, S. N., and Nagin, D. S. (2011). Imprisonment and crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 13–54.
- Eck, J. E., & Guerette, R. T. (2012). Place-based crime prevention: Theory, evidence, and policy. In B. Welsh & D. P. Farrington (Eds.), *The Oxford handbook of crime prevention* (pp. 354–383). Oxford: Oxford University Press.
- Eck, J. E., & Madensen, T. D. (2012). Situational crime prevention makes problem-oriented policing work. *The reasoning criminologist. Essays in honour of Ronald V. Clarke*, 80–92.
- Eck, J. E., & Spelman, W. (1987). Who ya gonna call? The police as problem-busters. *Crime & Delinquency*, 33(1), 31–52.
- Edmark, K. (2005). Unemployment and Crime: Is There a Connection? *The Scandinavian Journal of Economics*, 107(2), 353–373.
- Farrington, D. (2008). *Effects of improved street lighting on crime*. The Campbell Collaboration. <https://doi.org/10.4073/csr.2008.13>
- Farrington, D. P., Gill, M., Waples, S. J., & Argomaniz, J. (2007). The effects of closed-circuit television on crime: Meta-analysis of an English national quasi-experimental multi-site evaluation. *Journal of Experimental Criminology*, 3, 21–38.
- Farrington, D. P., & West, D. J. (1993). Criminal, penal and life histories of chronic offenders: Risk and protective factors and early identification. *Criminal Behaviour and Mental Health*, 3(4), 492–523.
- Felson, M., & Cohen, L. E. (1980). Human ecology and crime: A routine activity approach. *Human Ecology*, 8(4), 389–406. <https://doi.org/10.1007/BF01561001>
- Giacomantonio, C., & Litmanovitz, Y. (2017). Implementation fidelity in a loosely coupled system: the challenges of maintaining consistent 'problem theory' and 'programme theory' in a multi-force training pilot. *Policing and Society*, 27(6), 586–601.
- Glasziou, P., Meats, E., Heneghan, C., & Shepperd, S. (2008). What is missing from descriptions of treatment in

- trials and reviews?. *BMJ: British Medical Journal*, 336(7659), 1472.
- Goldstein, H. (1979). Improving Policing: A Problem-Oriented Approach. *Crime & Delinquency*, 25(2), 236–258. <https://doi.org/10.1177/001112877902500207>
- Goldstein, H. (1990). *Problem-Oriented Policing*. New York: McGraw-Hill.
- Griswold, D. B. (1984). Crime prevention and commercial Burglary: A time series analysis. *Journal of Criminal Justice*, 12(5), 493–501. [https://doi.org/10.1016/0047-2352\(84\)90096-5](https://doi.org/10.1016/0047-2352(84)90096-5)
- Grove, L. E., Farrell, G., Farrington, D. P., & Johnson, S. D. (2012). *Preventing repeat victimization: A systematic review. Report prepared for the Swedish National Council for Crime Prevention*. Stockholm: The Swedish National Council for Crime Prevention.
- Guerette, R. T., & Bowers, K. J. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*, 47(4), 1331–1368.
- Howell, J. C., Krisberg, B., Hawkins, J. D., and Wilson, J. (Eds.). (1995). *Serious, Violent, and Chronic Juvenile Offenders: A Sourcebook*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publishing.
- Jeffery, C. R. (1971). *Crime prevention through environmental design*. Beverly Hills: Sage.
- Johnson, S. D., & Bowers, K. J. (2003). Opportunity is in the eye of the beholder: The role of publicity in crime prevention. *Criminology and Public Policy*, 2, 497–524.
- Johnson, S. D., Bowers, K. J., & Guerette, R. (2011). Crime displacement and diffusion of benefit: A review of situational crime prevention measures. In B. Welsh & D. P. Farrington (Eds.), *The Oxford handbook of crime prevention*. Oxford: Oxford University Press.
- Johnson, S. D., Bowers, K. J., & Hirschfield, A. (1997). New insights into the spatial and temporal distribution of repeat victimization. *British Journal of Criminology*, 37, 224–241.
- Jordan, K.L. (2012). Juvenile transfer and recidivism: A propensity score matching approach. *Journal of Crime and Justice*, 35(1), 53–67.
- Kennedy, D. M., Piehl, A. M., and Braga, A. A. (1996). Youth violence in Boston: Gun markets, serious youth offenders, and a use-reduction strategy. *Law and Contemporary Problems*, 59(1), 147–196.
- Langton, S. H., & Steenbeek, W. (2017). Residential burglary target selection: An analysis at the property-level using Google Street View. *Applied Geography*, 86, 292–299. <https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2017.06.014>
- La Vigne, N. G., Lowry, S. S., Markman, J. A., and Dwyer, A. M. (2011). *Evaluating the Use of Public Surveillance Cameras for Crime Control and Prevention*. Washington, DC: Urban Institute.
- Lum, C., Koper, C. S., & Telep, C. W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3–26.
- MacQueen, S. & Bradford, B., 2016. Where did it all go wrong? Implementation failure – and more – in a field experiment of procedural justice policing. *Journal of experimental criminology*, 1–25.
- Mazerolle, L., and Ransley, J. (2006). The case for third-party policing. In D. L. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (pp. 191–206). New York: Cambridge University Press.
- Meares, T. L. (2006). Third-party policing: A critical view. In D. L. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (pp. 207–224). New York: Cambridge University Press.
- Michie, S., Abraham, C., Eccles, M. P., Francis, J. J., Hardeman, W., & Johnston, M. (2011). Strengthening evaluation and implementation by specifying components of behaviour change interventions: a study protocol. *Implementation Science*, 6(1), 10.
- Newman, O. (1972). *Defensible space: Crime prevention through urban design*. New York: Macmillan.
- Newman, O., & Franck, K. A. (1982). The effects of building size on personal crime and fear of crime. *Population and environment*, 5(4), 203–220.
- Oh, J.H. (2005). Social disorganizations and crime rates in U.S. central cities: Toward an explanation of urban economic change. *The Social Science Journal*, 42(4), 569–582. <https://doi.org/10.1016/j.sosscij.2005.09.008>

- Osborn, D. R., & Tseloni, A. (1998). The distribution of household property crimes. *Journal of quantitative criminology*, 14(3), 307–330.
- Piza, E. L. (2018). The crime prevention effect of CCTV in public places: a propensity score analysis. *Journal of Crime and Justice*, 41(1), 14–30.
- Ratcliffe, J. H. (2006). *Video Surveillance of Public Places*. Washington, DC: Center For Problem Oriented Policing.
- Rengert, G. F., & Wasilchick, J. (2000). *Suburban burglary: A tale of two suburbs*. Springfield, IL: Charles C. Thomas.
- Rosenfeld, R., & Levin, A. (2016). Acquisitive Crime and Inflation in the United States: 1960–2012. *Journal of Quantitative Criminology*, 32(3), 427–447. <https://doi.org/10.1007/s10940-016-9279-8>
- Sampson, R. J., and Raudenbush, S. W. (1999). Systematic social observation of public spaces: A new look at disorder in urban neighborhoods. *American Journal of Sociology*, 105(3), 603–651.
- Shariati, A., & Guerette, R. T. (2017). Situational Crime Prevention. In: B. Teasdale & M.S. Bradley (eds.). *Preventing Crime and Violence* (pp. 261–268). Springer: Cham, Switzerland.
- Sherman, L. W. (2005). The use and usefulness of criminology, 1751–2005: Enlightened justice and its failures. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 600(1), 115–135.
- Sherman, L. W., and Eck, J. (2002). Policing for prevention. In L. W. Sherman, D. Farrington, B. C. Welsh, and D. L. MacKenzie (Eds.), *Evidence Based Crime Prevention* (pp. 295–329). New York: Routledge.
- Sherman, L. W., and Weisburd, D. L. (1995). General deterrent effects of police patrol in crime “hot-spots”: A randomized controlled trial. *Justice Quarterly*, 12(4), 626–648.
- Smith, M. J., & Clarke, R. V. (2012). Situational crime prevention: Classifying techniques using “good enough” theory. In B. Welsh & D. P. Farrington (Eds.), *The Oxford handbook of crime prevention* (pp. 291–315). Oxford: Oxford University Press.
- Stansfield, R., Akins, S., Rumbaut, R. G., & Hammer, R. B. (2013). Assessing the Effects of Recent Immigration on Serious Property Crime in Austin, Texas. *Sociological Perspectives*, 56(4), 647–672. <https://doi.org/10.1525/sop.2013.56.4.647>
- Telep, C. & Weisburd, D. (2016). Policing. In: D., Weisburd, D. Farrington & C. Gill (eds.). *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lessons from Systematic Reviews* (pp. 137– 169). New-York: Springer.
- Tseloni, A., Osborn, D. R., Trickett, A., & Pease, K. (2002). Modelling property crime using the British Crime Survey. What have we learnt? *British Journal of Criminology*, 42(1), 109–128.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing police legitimacy. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84–99.
- Weisburd, D. (2015). The law of crime concentration and the criminology of place. *Criminology*, 53(2), 133–157
- Weisburd, D., & Eck, J. E. (2004). What can the police do to reduce crime, disorder, and fear? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 42–65.
- Weisburd, D. L., Davis, M., and Gill, C. (2015). Increasing collective efficacy and social capital at crime hot spots: New crime control tools for police. *Policing*, 9(3), 265–274.
- Weisburd, D., Groff, E. R., & Yang, S. M. (2012). *The criminology of place: Street segments and our understanding of the crime problem*. Oxford University Press.
- Weisburd, D., & Majimundar, M.K. (Eds.) (2017). *Proactive policing: Effects on crime and communities*. National Academies Press.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2008). Effects of problem-oriented policing on crime and disorder. *Campbell Systematic Reviews*, 4(14).
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2010). Is problem-oriented policing effective in reducing crime and disorder? *Criminology & Public Policy*, 9(1), 139–172.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2008a). Effects of improved street lighting on crime. *Campbell Systematic*

- Reviews*, 4(13). <http://www.campbellcollaboration.org/lib/project/45/>.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2008b). Effects of closed circuit television surveillance on crime. *Campbell Systematic Reviews*, 4(17). <http://www.campbellcollaboration.org/lib/project/49/>.
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 26(4), 716–745. <https://doi.org/10.1080/07418820802506206>
- Welsh B.C., Mudge M.E. & Farrington D.P. (2010). Reconceptualizing public area surveillance and crime prevention: Security guards, place managers and defensible space. *Security Journal*, 23, 299–319.
- Welsh, B., Peel, M., Farrington, D., Elffers, H., & Braga, A. (2011). Research design influence on study outcomes in crime and justice: A partial replication with public area surveillance. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2), 183–198.
- Wolfgang, M. E., Figlio, R. M., and Sellin, T. (1972). *Delinquency in a Birth Cohort*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

מחקר הערכת תכנית אמו"ן - סל עבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש¹

פרופ' באדי חסיסי, פרופ' דיויד וייסבורד, ד"ר יעל ליטמנוביץ, ד"ר תומר כרמל, גב' שני תשובה, גב' טאינה טרחטנברג
המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית (מאי 2019)

תקציר מנהלים

דוח זה הוא השני בסדרת דוחות שמוגשים למשטרת ישראל במסגרת מחקר ההערכה של תוכנית האמו"ן, אשר נערך בהובלתם של פרופ' דיויד וייסבורד ופרופ' באדי חסיסי מהמכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית ובשיתוף פעולה עם המחלקה לאסטרטגיה באגף התכנון והארגון של משטרת ישראל. מטרת המחקר היא כפולה. ראשית, המחקר נערך במטרה להעריך את השפעת תכנית האמו"ן על מדדי פשיעה ואמון הציבור (Impact evaluation). שנית, הוא בוחן את תהליך יישומה של התוכנית (Process evaluation). במרכז המחקר עומדות "הבעיות" בהן מטפלת המשטרה. המחקר בוחן באיזה אופן ובאיזו מידת הצלחה התמודדו התחנות עם הבעיות בהן בחרו לטפל.

הדוח הנוכחי מתמקד **בבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש** ובוחן את יעילות תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיה זו מבחינת ירידה בהיקף סל עבירות זה, ואת טיב היישום של התוכנית בפועל. לדוח חמישה חלקים: הראשון מציג את עברת מטרדי תנועה בישראל, השני סוקר את הספרות המדעית לגבי 'מה עובד' בהתמודדות עם עברות אלה, הפרקים השלישי והרביעי מציגים את שיטת המחקר והתוצאות של מחקר ההשפעה, הפרק החמישי מציג את ממצאי מחקר התהליך, והפרק השישי מסכם את הממצאים של שני חלקי המחקר.

הדוח מציג מחקר דמוי-ניסויי במסגרתו הושוו ביצועי שלוש תחנות שבחרו להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה במסגרת תכנית האמו"ן ב-2017 ('תחנות טיפול') עם ביצועי חמש תחנות דומות להן ('תחנות ביקורת') שלא התמודדו באמצעות תוכניות תקיפה עם בעיה זו. המדד המרכזי להצלחה הוא ביצועי התחנה בתוך שטח הטיפול ('הפוליגונים'). תחנות הטיפול נבחרו באופן אקראי (שמצמצם אפשרות להטיית הממצאים) והותאמו לתחנות הביקורת על פי קריטריונים שהוגדרו מראש, על ידי שימוש במטריצה מתמטית שבחנה את מידת ההתאמה. ההתאמה אומתה מול גורמים מקצועיים במדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה.

הממצאים מעלים כי בכלל תחנות ההתערבות שנבדקו הטיפול בבעיית מטרדי התנועה על ידי התמקדות בבעיה ספציפית ובאזור גאוגרפי מוגדר ועל ידי בניית תוכנית תקיפה לוקאלית השפיע לחיוב בשטח הפוליגון. מדובר בפערים של עשרות אחוזים לטובת תחנות ההתערבות, כאשר בפוליגונים של תחנות ההתערבות ישנה ירידה בין 2016

1 זוהי גרסה מתומצצת לדוח שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל גרסה מלאה בפניה למדור מחקר ומדיניות באג"ת.

ל-2017 ואילו בתחנות הביקורת נצפתה עליה בין שנים אלו. בנוסף נבחנו הביצועים מחוץ לאזור הטיפול (מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה) כדי לבדוק השפעה רחבה יותר של התוכנית, מעבר לאזור הטיפול. התוצאות לגבי מדדים אלה אחידות פחות, אך הכיוון החיובי הכללי בחמש מתוך שש ההשוואות מצביע על האפשרות של השפעה חיובית רחבה יותר של השיטור היזום לגבי עבירות אלה.

כחלק מהמחקר נמדדה גם התקה מרחבית אפשרית של עבירות אלה לאזורי חיץ שמקיפים אותם. נמצאה התקה משמעותית בתחנה שאופיינה בהיקף עברות גדול בה מוקם הפוליוגון על ציר תנועה ראשי. לצד זאת נמצאו אדוות חיובית בשתי התחנות הנוספות, בהן התמקד הטיפול באזור תעשייה ובאזור מגורים ומסחר. אנו סבורים כי מקור ההבדל טמון בהבדלים המשמעותיים באופי הפוליוגונים. הממצאים אלה מצביעים על כך שבטיפול ממוקד במטרדי תנועה תתכן התקה ויש להתייחס לכך על מנת לנסות להימנע ממנה. עם זאת, התקה איננה 'גזרת גורל' ודאית, ולמעשה באותה מידה תתכן גם אדווה חיובית לטיפול כפי שמראים ממצאי המחקר שלנו.

לסיכום, ניתן לטעון עם הזהירות המתבקשת שהממצאים שמוצגים בדוח זה מהווים חיזוק אמפירי לכך שהשימוש בכלים מארגז השיטור היזום תורמים ליכולתה של משטרת ישראל להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. הממצאים תומכים בכך שתכנית שיטור המשלבת באופן אינטגרטיבי בין מספר אסטרטגיות שיטור מגישת השיטור היזום, יכולה להביא לתוצאה הרצויה לא רק מבחינת הפחתת שיעורי הפשיעה, אלא גם ביחס לאירועי איכות חיים כמו מטרדי התנועה והבריונות בכביש. בהתחשב במגמת העלייה הארצית בסל עבירות זה, לממצאים אלו משמעות יתרה עבור משטרת ישראל.

1. סל העבירות: מטרדי תנועה ובריונות בכביש

נדבר מרכזי במתווה תכנית האמו"ן הוא ההתמקדות המקומית בפתרון הבעיות העיקריות המטרידות את האזרחים. בעיות אלו מהוות 'עוגנים' סביבם נבנה מערך המחקר. הדוח הנוכחי מתרכז בסל מטרדי התנועה והבריונות בכביש אשר מהווה חלק מקטגוריה רחבה עוד יותר, זו של עבירות איכות החיים. באופן מסורתי, משטרת ישראל מיקדה את מאמציה בטיפול בפשיעה 'קלאסית'. מנדט זה של המשטרה הורחב בעשור האחרון לטיפול בעבירות שמשפיעות באופן נרחב על היום יום של האזרחים הנורמטיביים בישראל.

בשנת 2013 הוגדרה במשטרת ישראל רשימה של אירועי איכות חיים שצריך למקד את הטיפול בהם. מדובר ברשימה ארוכה ומגוונת הכוללת אירועים חמורים ביותר (לדוג': יידוי אבנים כלפי אנשים וכלי רכב), לצד אירועים חמורים פחות (לדוג': הפרעת מנוחה והקמת רעש). הרשימה כוללת מספר אירועים שקשורים למטרדי תנועה: רכב חונה באיסור, הסגת גבול (חסימת חניה פרטית), עבירות תעבורה תנועה, הפרעה לתנועה, חסימת מעבר, ורכב משתולל. במסגרת תכנית האמו"ן קובצו עבירות מטרדי תנועה לסל אחד הכולל שש עבירות אלו. מחקר של משטרת ישראל (בשיתוף עם

חוקרים מהאוניברסיטה העברית) שנערך לפני מספר שנים עסק בטיפול המשטרה בעבירות איכות חיים. הנחת החוקרים היתה, ע"פ ניסיון ונתונים ארגוניים, שאירועים אלה עלולים להידרדר לאירועים פליליים חמורים יותר כאשר אינם מטופלים (אילן, אריאל, בלכר וויסבורד, 2015). אחת מהסיבות לקיבוץ של עבירות כמו חסימת מעבר ועבירות תעבורה יחד עם רכב משתולל היא ההבנה שלעיתים הראשונות מובילות לשנייה וקשה להפריד ביניהן: מה שהתחיל כאירוע אחד יכול להסתיים כשני.

בתוך הקטגוריה של עבירות איכות חיים, מטרדי תנועה ממוצבים כתחום שמשפיע עמוקות על אזרחים. לדוגמא, דוח של המרכז לשיטור מכוון בעיות סימן מטרדי תנועה סביב בתי ספר כנושא בעל השפעה רחבה יותר משנהוג לחשוב²: מאלימות שמקורה באובדן עשתונות של נהגים, ועד לתאונות דרכים בהן מעורבים ילדים. העבירה הנוספת בסל, בריונות בכביש ('aggressive driving'), בעלת השפעה לא פחותה, המהווה גורם משמעותי בגרימת תאונות דרכים.

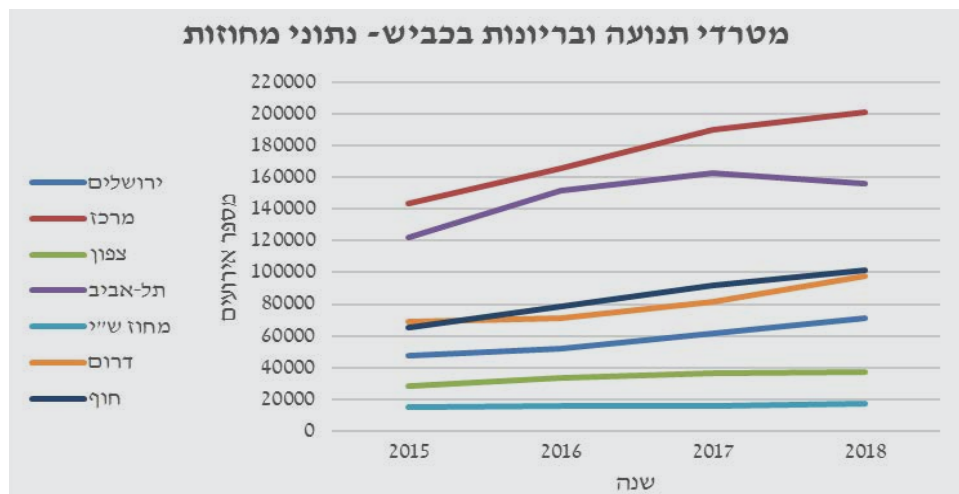
כפי שניתן לראות בגרפים, היקף עבירות 'מטרדי תנועה' בהן מטפלת משטרת ישראל עלו באופן משמעותי בשנים האחרונות, מ-490,981 אירועים בשנת 2015 ל-680,049 בשנת 2018, עליה של כמעט 200,000 אירועים בתוך 4 שנים, כלומר מעל 40 אחוזים (תרשים 1). עם העליות החדות ביותר בהיקף העבירות מתמודד מחוז מרכז (עליה של כמעט 60,000 עבירות בארבע שנים), ואחריו מחוזות תל אביב, חוף, ודרום (תרשים 2). אחת ההשלכות של גידול זה הוא הפניה לטיפול שלא על-ידי סיירים אלא ישירות על ידי מרכזי שליטה (המשל"ט). כיום, אחוז משמעותי מהאירועים בסל נסגר על ידי המשל"ט, מה שמאותת על הצורך של המשטרה למצוא דרכים חלופיות להתמודד עם אירועים אלה.

תרשים 1. אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בישראל בשנים 2015-2018



2 <https://popcenter.asu.edu/content/traffic-congestion-around-schools-0>

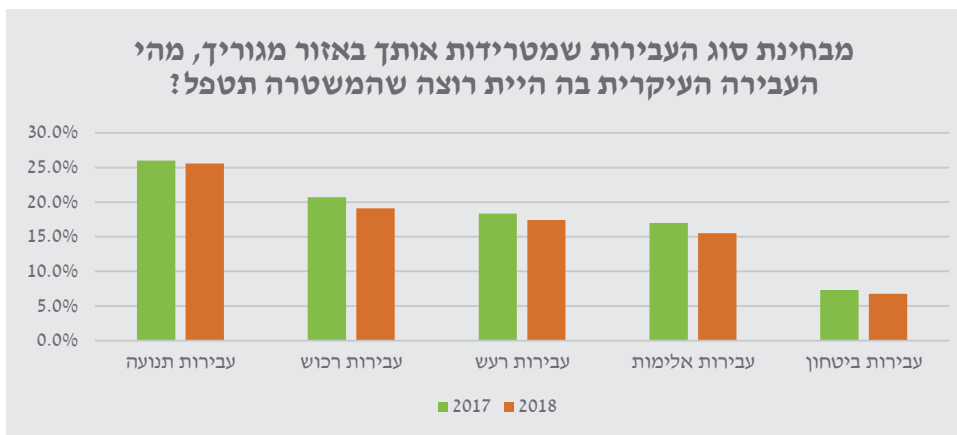
תרשים 2. אירועי מטרדי התנועה בישראל בשנים 2015-2018: חלוקה למחוזות



מרכיב נוסף בתמונה הוא הכלים המשפטיים שיש למשטרה ולשוטרים בהתמודדות עם עבירות אלה. כך, רק ב-2018 נחקק חוק המעניק סמכות למשטרה לטפל ברכב שחוסם חניה פרטית (בין אם בבית או במגרש חניה של קניון) (תיקון 122 לפקודת התעבורה, התשע"ח-2018). סמכות זו היא כלי משמעותי בידי השוטרים ויתכן שתוכיח את עצמה בשנים הקרובות כ'שובר שיוויון' לגבי עבירה זו. בהמשך להרחבת הסמכויות בתחום זה משכללות התחנות את דרכי עבודתן. מספר תחנות עובדות בסיוע גרר משטרה, מה שמאפשר לקצר משמעותית את זמן הטיפול באירוע לטובת משאבי המשטרה ורווחת האזרח.

למרות שאירועים אלה נתפסים לעיתים כמטרדים קלים, או ככאלה שאינם חלק מתחומי האחריות של המשטרה, סקרים בישראל ובעולם מראים כי קיימת דרישה נרחבת לפעולה נגד מטרדי התנועה ואירועי הבריונות בכביש (Innes, 2005; Reiner, 2007; Poulter & McKenna, 2013). סקר התחנות הגדול, שמבוצע בשנים האחרונות על ידי מחלקת אסטרטגיה של אגף הארגון והתכנון, בחן את סדרי העדיפויות של האזרחים ברמה מקומית וארצית לגבי הבעיות שעל המשטרה לטפל בהן. כפי שניתן לראות (תרשים 3), מטרדי תנועה ניצבים בראש סדרי העדיפויות של האזרחים. סקר זה נועד בין היתר לקבל משוב על צרכי הקהילה ולסייע לתחנות לבחור את הבעיות בהן יתמקדו. הרציונל, אם כך, שהפניית משאבים לטיפול בעבירות אלה יסייע בשיפור אופן הציבור במשטרה, שכן המשטרה תסייע לאזרח בתחומים שבו הוא מבקש את הסיוע. במסגרת תכנית אמו"ן, מעל 60% מתחנות המשטרה בחרו להתמודד עם בעיית מטרדי תנועה כבר בשנת 2017. 'תוכניות התקיפה' (כלומר תוכניות העבודה השנתיות) כללו, מצד אחד, מרכיבים של אכיפה והרתעה, כגון פעילות גלויה של ניידות ומתן דו"חות, ומצד שני, ליזום פעילות מניעתית שמטרתה לצמצם את התופעה.

תרשים 3. דירוג סדרי העדיפויות של הציבור על פי סקר התחנות הגדול



2. 'מה עובד' בעבירות מטרדי תנועה ובריונות בכביש?

להלן תמצית סקירת הספרות שבוצעה על מנת לבחון באופן ממוקד את הראיות הקיימות לגבי היעילות של שיטות שונות להתמודדות עם מטרדי תנועה ובריונות בכביש. יצוין כי הספרות המחקרית שבחנה את יעילותן של אסטרטגיות שיטור שונות בטיפול בעבירות של מטרדי תנועה ובריונות בכביש דלה יחסית בהשוואה לספרות שמתייחסת לעבירות אחרות.³

אחת ההתערבויות הבולטות שזוהתה בהקשר של מטרדי התנועה היא **נוכחות משטרתית מוגברת באזורים 'בעייתיים'** המועדים להתרחשות של אירועי איכות חיים (ובתוך כך, של מטרדי תנועה), כאמצעי להפחתת אירועים אלו. התערבות כזאת מהווה שילוב של גישות שיטור: שיטור מכוון-מקום, שכן העבירות ממוקדות לאזור מסוים שבו מתרכזת הפשיעה, ומניעה מצבית, שכן נוכחות המשטרה מהווה הגברה של הפיקוח ומגדילה את הסיכוי להיתפסות ועלייה בהרתעה. הספרות האמפירית לא מספקת תמונה חד משמעית בנוגע ליעילותה של טקטיקה זו בצמצום שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש (Laing, 2010). במחקרם של כץ ועמיתיו, למשל, בחלק מן האזורים שנבחנו נרשמה ירידה בדיווחים על מטרדי התנועה, אך באחרים נרשמה עליה (Katz, Webb & Schaefer, 2001). ייתכן וגם ממצא זה קשור לסדרי העדיפויות או המשאבים הנדרשים להרתעת נהגים מביצוע עבירות תנועה, שכן הרתעה זו תלויה בתפיסה הסובייקטיבית שלהם את סיכויים להיתפס ושינוי תפיסה זו דורש כמות גדולה מאוד של משאבים (Bourne & Cook, 1993; Laing, 2010; La Vigne, 2007; Scott & Maddox, 2010). כדאי לציין כי נמצא שיעילותה של הנוכחות המשטרתית גדולה יותר כאשר האכיפה מתבצעת במקום קבוע וגלוי (Scott & Maddox, 2010).

שיטור בגישת הנקודות החמות גם הוא נופל תחת שיטור מכוון-מקום. הוא מאפשר למשטרה למקד את משאביה ועבודתה באזורים קטנים ועמוסים באירועים, מתוך

3 זאת אף על פי שחלק מהעבירות מקוטלגות כהתנהגות פלילית לכל דבר.

ידיעה ברורה כי התערבות זו תועיל (אילן ואחרים, 2015). עם זאת, הספרות העוסקת ביעילות גישה זו במניעת אירועי איכות חיים דלה. מחקר שנערך על ידי משטרת ישראל בשנת 2013 (אילן ואחרים, 2015) היה המחקר הניסויי הארצי הראשון בעולם של טיפול בעבירות איכות חיים בנקודות חמות בשילוב עם גישת **שיטור מכון-בעיות**. במחקר נבחנה יעילותה של התערבות המשטרה המכוונת לטיפול באירועי איכות חיים. הנחה מרכזית במחקר זה הייתה כי באמצעות שימוש בגישת התערבות הוליסטית ניתן לפתור חלק מאירועי איכות חיים, תוך התבססות, בין היתר, על משאבים שכונתיים קיימים או פוטנציאליים. נמצא כי גם עבור סל מטרדי התנועה ישנה יעילות מסוימת לגישה זו (אילן ואחרים, 2015). עם זאת, המחקר מצא שינוי מובהק רק בעבירה אחת מתוך הסל - רכב חונה באיסור. השפעה בכיוון דומה נמדדה גם בעבירות תעבורה-תנועה ובעבירה של הפרעה לתנועה, אם כי היא לא הייתה מובהקת. לעומת אלו, בעבירה של חסימת מעבר לא נמצאה השפעה כלל (אילן ואחרים, 2015). הסברים אפשריים לתוצאות הם: המספרים הקטנים של אירועים בקטגוריות אלו, העדר סמכויות מתאימות (מבחינת חקיקה) בשנים אלה, סדרי העדיפויות של המפקדים והמשאבים שעמדו לרשותם.

קבוצה נוספת של התערבויות המבוססת על העיקרון של **הרתעת הנהגים על-ידי שימוש בטכנולוגיות מעקב ותיעוד שונות**, כגון מצלמות תנועה, CCTV ועוד. קבוצה זו ניתנת לקיטלוג כמניעה מצבית. אך בנוסף להרתעה, טכנולוגיות אלו מקלות על הזיהוי והאיתור של נהגים מסוכנים. ככלל, נמצא כי לשימוש במצלמות הצלחה בהפחתת מהירות הנהיגה ובמספר התאונות והנפגעים מהן (Allsop, 2010; Laing, 2010; La Vigne, 2007). לדוגמא, במחקר הערכה שנערך בבריטניה בשנת 2005 נבחנו מעל 4,000 אתרים (באזורים כפריים ועירוניים) שבהם הוצבו מצלמות (ניחות וניידות). מדד התוצאה (מהירות הנסיעה של הנהגים) נמדד לפני ואחרי הצבת המצלמות ונמצא כי בעקבות הצבת המצלמות עלו שיעורי הציות לחוקי התנועה בקרב הנהגים וחלה ירידה במהירות הנסיעה שלהם (Allsop, 2010). על מנת שהאכיפה באמצעות מצלמות תהיה יעילה, הן צריכות להיות ממוקמות בפריסה רחבה מאוד ובעלות נראות גבוהה מאוד. ניתן להניח שהצבת מצלמות נייחות נוספות, באופן שיכלול שטח רחב יותר, עשויה גם לסייע באיתור או מניעה של עבירות נוספות. עם זאת, יש לציין כי קיים קושי להרתיע נהגים אנטי-חברתיים עם חיזוקים שליליים מסוג זה מאחר ואלו מעריכים ביתר את התועלת הנובעת מהתנהגותם ומעריכים בחסר את הסיכונים והעלות של התנהגותם (Laing, 2010).

אסטרטגיות אחרות, אשר גם הן מכוונות להגדיל את הסיכון/מאמץ שבביצוע העבירה, כוללות אמצעים של **פיקוח טבעי על-ידי אוכלוסיית הסביבה** (Welsh, Mudge & Farrington, 2010). הפיקוח הטבעי מתייחס בעיקר ליכולת של הציבור לפקח על סביבתו כחלק מפעילויות היום-יום וקיימות אסטרטגיות של מניעה מצבית אשר בכוחן לשפר אותו. כך למשל, ניתן לשלב אזרחים מתנדבים שמתפקדים כ"שומרי דרך", מתעדים כלי רכב משתוללים ומעבירים את פרטיהם לגורמים הרלוונטיים במשטרה (Scott & Maddox, 2010). דוגמה נוספת לאסטרטגיה כזו ניתן למצוא ביוזמות "איך אני נוהג?" ("How's my driving?"), במסגרתן מדבקה או שלט הנושאים את הכיתוב הנ"ל

מודבקים בצדו האחורי של הרכב קוראים לציבור לדווח על נהגים שאינם מצייתים לחוקי התנועה. מחקרים מצאו כי כלי רכב הנושאים שלטים אלו מעורבים בעד 53% פחות תאונות דרכים (Hickman, 2007). עם זאת, נושא זה טרם נבחן במערך ניסויי שיאפשר לבסס ממצאים אלה. לאור הצלחתה במדינות אחרות בעולם, יוזמה זו נבחרה ליישום גם בישראל והחל משנת 2005 אף הוסדרה בנוהל של משרד התחבורה שכונה "נוהל 6" (רון, 2014). עם זאת, מחקרים שנערכו במטרה לבחון את יעילות הנוהל והפעלתו מצאו כי יתכן שהוא יעיל פחות בישראל (סיקרון, 2008; סיקרון, ברון-אפל ולין, 2006).⁴

אסטרטגיות אחרות של מניעה מצבית כוללות **שינוי של הסביבה הפיזית** ומאפשרות 'ניהול' של התנועה בכביש (Traffic management). עקרונות אלו מגולמים למשל בתכניות של מניעת פשיעה דרך תכנון סביבתי (CPTED; Crime Prevention Through Environmental Design) (Jeffery, 1971), הכוללות תכנון מחדש של כבישים, חניונים וכדומה. במסגרת זו, למשל, שינויים בתכנון הכבישים יכולים להביא לנהיגה איטית ובטוחה יותר, למנוע הפרעות לתנועה ועוד. בין שינויים אלו ניתן לכלול, למשל, הקמה של פסי האטה, כיכרות ומעגלי תנועה, הצבת שלטים ותמרורים, בנייה 'חכמה' של מקומות חניה (בייחוד באזורי מסחר ובסמוך לבתי ספר) ועוד (Scott & Maddox, 2010). פעולות אלו נמצאו יעילות ביותר בהפחתת מטרדי תנועה כגון הפרעה לתנועה, חסימות של מעברים, חניה במקום אסור, נהיגה מסוכנת (רכב משתולל) ועבירות תנועה אחרות (Laing, 2010; La Vigne, 2007; Scott & Maddox, 2010).

ממצא חשוב שיש לציין, אשר נראה רלוונטי לכל ההתערבויות שנסקרו לעיל, הוא כי **שילוב של הסברה עם ההתערבויות** השונות תרם, במקרים רבים, להגברת יעילות ההתערבות. כאן, למשל, ניתן לציין שני דוחות של המרכז לשיטור מכון בעיות (La Vigne, 2007; Scott & Maddox, 2010) אשר סקרו מספר רב של מחקרים ניסויים ודמויי-ניסויים שהתייחסו ליעילות שילוב ההסברה עם התערבויות אחרות שמטרתן צמצום שיעוריהם של סוגים שונים של מטרדי תנועה. צוין כי לשילוט ולתמרורים אשר מסבירים מדוע על הנהג להאט (למשל: עבודות בדרך, עיקול בכביש וכדומה) יעילות גבוהה יותר בהפחתת מהירות הנהיגה לעומת תמרורים 'רגילים'. בדומה, צוינה גם יעילות האכיפה והנוכחות המשטרתית כאשר היא מלווה בהסברים, למשל לגבי איסור חניה במקום מסוים (Scott & Maddox, 2010).

ראיות לגבי התקה

למרות ההשלכות החיוביות שנמצאו להתערבויות שנסקרו עד כה, קיימת אפשרות שלהתערבויות אלו ישנן השלכות שליליות בדמות התקה גיאוגרפית של אירועים לאזורים הסמוכים. על פניו – לאור תיאוריות פשיעה כפעילות שגרתית – תתכן התקה של עבירות מטרדי תנועה בסבירות גבוהה יותר מאשר עברות רכוש. במחקרם של כץ ועמיתיו, לדוגמה, נמצא כי מספר הדיווחים הממוצע על אירועי תנועה ועל פשיעה

4 הסיבות לכך עלולות להיות מגוונות: מחשש לבזבז זמן, חשש לפגיעה בפרטיות שתחשוף את המתלונן לאליומות כנקמה על התלונה ועוד.

בכלל גדל משמעותית מחוץ לאזורי ההתערבות בהשוואה למדידה הראשונה (לפני ההתערבות) (Katz et al., 2001). החוקרים הציעו כי יתכן וממצאים אלו הם תוצאה של מודעות התושבים להתערבות, שהובילה לכך שהם פונים למשטרה בתדירות גבוהה יותר כדי להבטיח שיפור, ושיתכן כי בפועל, היו פחות אירועים שהצדיקו קריאות למשטרה. עם זאת, יתכן כי המודעות של עבריינים לנוכחות המשטרתית המוגברת באזורי ההתערבות עשויה הייתה להוביל לכך שאלו יעברו לאזורים סמוכים, שם האמינו כי יהיה להם סיכוי נמוך יותר לבוא במגע עם המשטרה.

לסיכום, פרק זה סקר התערבויות שיטור להתמודדות עם מטרדי תנועה ובריונות בכביש. גוף הראיות מורכב ממחקרים בדרגות תוקף שונות, ממחקרים ניסויים (למשל: אילן ואחרים, 2015; Allsop, 2010) לתיאוריים (למשל: Golub et al., 2003), וגם האפקט של ההתערבויות נע ממצומצם למשמעותי. מבט כולל על סך הראיות מצביע על כך שקיימות מספר אסטרטגיות רחבות ותוכניות טיפול ממוקדות שעומדות לרשות המשטרה ורשויות המדינה שיכולות להביא לתוצאות חיוביות בצמצום שיעור עבירות אלה.

3. שיטת המחקר: מערך מחקר דמוי-ניסוי

מטרת דוח זה להעריך את השפעת תוכנית הטיפול על רמת מטרדי התנועה, בדומה למחקר שתואר ב'העיקר במחקר 2018' לגבי עברות הרכוש. על מנת להעריך השפעה (במובן של 'סיבתיות') יש צורך במערך ניסויי שבוחן קבוצות טיפול אל מול קבוצות ביקורת. מכיוון שמדובר במחקר רטרוספקטיבי (שלא נעשה בזמן אמת), בחרנו במערך דמוי-ניסויי שמאפשר להשוות את ביצועיהן של תחנות שטיפלו בבעיית מטרדי תנועה במסגרת תכנית אמו"ן לביצועיהן של תחנות שלא עשו זאת, אך הן דומות באופיין לתחנות הטיפול. מערך זה מקרב אותנו לתובנות של 'מה היה קורה אילו' תחנות שבחרו לטפל בבעיית מטרדי תנועה לא היו עושות זאת, ומאפשר הסקה רחבה יותר של היעילות של תוכניות הטיפול בסוג בעיה זה.

בחירת 'תחנות התערבות': במסגרת מערך מחקר זה נבחרו באופן אקראי שלוש תחנות התערבות מתוך כלל התחנות שבחרו להתמקד בבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש ב-2017. תנאי נוסף היה שתחנות אלה לא בחרו בבעיה זו ב-2016, על מנת לנטרל את ההשפעה של שנת טיפול נוספת. בבואנו לבחור את תחנות ההתערבות עמדו לנגד עינינו שני עקרונות: אקראיות וייצוגיות. האקראיות מצמצמת הטיות מכוונות וסמויות ומגדילה את הבטחון שלנו שתוצאות שהתקבלו ניתנות להכללה. עם זאת, מדגם שאינו מייצג את הטווח הרחב של שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש, עלול לעוות את ההבנה שלנו את התופעה בכללותה. לכן הוגדרו לצורך הבחירה שלוש רמות של אירועי מטרדי תנועה: רמה נמוכה בה נכללו תשע תחנות (עד 53 אירועים ל-1,000 יוממים⁵), רמה בינונית בה נכללו ארבע תחנות (96-54 אירועים ל-1,000

5 יוממים הם אזרחים העוברים או שוהים בעיר במהלך היום אך לא מתגוררים בה. לצורך מחקר זה נעשה שימוש בנתוני משטרת ישראל לגבי היקף היוממות על מנת לשפר את יכולתנו להעריך את נפח התנועה באזור גאוגרפי כגורם מהותי בהיקף מטרדי התנועה.

יוממים) ורמה גבוהה בה נכללו ארבע תחנות (מעל 97 אירועים ל-1,000 יוממים). מכל אחת מרמות הפשיעה נבחרה אקראית, על ידי מחשב, תחנה אחת.

התאמת תחנות ביקורת: לכל אחת משלוש תחנות אלה הוצמדו שתי תחנות ביקורת שהיו דומות ככל האפשר לתחנת ההתערבות במאפיינים שונים ו"סבלו" באותה מידה ממטרדי תנועה, אך לא בחרו לטפל בסל בעיות זה במסגרת האמו"ן בשנים 2016 או 2017. כמוכן שהתחנות עדיין מטפלות בבעיות אלו כחלק מפעילותן הסדירה ('טיפול כרגיל'). כאמור, כדי להעריך את השפעת התכנית בתחנות ההתערבות, יש להשוות את השינוי בשיעורי הפשיעה בשנה שלפני תחילת הטיפול ובשנת הטיפול בתחנות ההתערבות לשינוי שחל באותו הזמן בתחנות דומות ככל הניתן.

כדי להתאים לכל תחנת התערבות את תחנות הביקורת הדומות לה ביותר, נעשה שימוש בכלי ההתאמה שפותח במיוחד למטרות המחקר ותואר בהרחבה בדוח הראשון. כל אחד ממאפייני ההתאמה (פרמטר) נבחר באופן ייחודי לבעיה שאנו בוחנים, על סמך מיפוי תיאורטי של הגורמים המשפיעים על הבעיה. נבחרו ארבעה מאפיינים כללים להתאמה:

1. צפיפות האוכלוסייה בשטח התחנה.
 2. הכנסה חציונית ממוצעת בשטח התחנה.
 3. אחוז התושבים היהודים הרשומים בשטח התחנה.
 4. מספר אירועים כללי מתוקן ל-1,000 תושבים.
- המאפיינים הייחודיים לבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש הם:
5. מספר אירועי מטרדי תנועה ובריונות בכביש מתוקן ל-1,000 תושבים.
 6. אחוז אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש שנסגרו במשל"ט⁶ (מתוך סה"כ אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש).
 7. אחוז בני 20-74 בשטח התחנה (כאומדן מתווך לבעלי רישיון נהיגה).
 8. מספר יוממים לשטח התחנה (ראה הערת שוליים #4).

כאמור, המטרה היתה להתאים לכל תחנת התערבות את שתי התחנות הדומות לה. לשם כך חושבו לכל מאפיין ציוני תקן בנפרד על-ידי החסרת הממוצע של המאפיין וחלוקה בסטיית התקן של המאפיין, כדי להבטיח שקנה המידה בין המאפיינים יהיה זהה. הדמיון בין כל תחנת התערבות לבין כל אחת מתחנות הביקורת נמדד כמרחק האוקלידי בין התחנות במרחב רב-ממדי: ככל שהמרחק היה קטן יותר, המשמעות שהתחנות דומות יותר. בחירת תחנות הביקורת אושרה ע"י מדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה. בשל ההיצע המצומצם אפשרנו מצב שתחנה מסוימת מהוה ביקורת לשתי תחנות התערבות.

איתור פוליגונים בתחנות הביקורת: כזכור, אחד ממרכיבי התוכנית הוא התמקדות של הטיפול באזור בעייתי מוגדר ("פוליגון"), ולא בכלל שטח התחנה. חלק משמעותי במחקר כלל איתור פוליגונים ברי-השוואה בתחנות הביקורת כדי שנוכל להשוות את רמות הפשיעה בפוליגונים בתחנות ההתערבות לרמות הפשיעה בפוליגוני הביקורת.

6 להסבר ראו פרק 1 בדוח זה.

תהליך האיתור שיזמנו 'מחקה' את התהליך הארגוני הרשמי שבו מאותרים ומסומנים פוליוגונים כחלק מאישור תוכניות העבודה השנתיות. לאור מאפייניו של סל מטרדי התנועה והבריונות בכביש התקבלה החלטה ליצור התאמה גם ברמת הפוליוגון. בחינה מדוקדקת של 'התנהגות' עבירה זו העלתה שישנם למעשה מספר פוליוגונים אפשריים בשטח כל תחנה, ושקיים שוני משמעותי בדרך וביכולת להתמודד עם כל סוג פוליוגון. לכן ביצענו איפיון של הפוליוגונים בתחנות ההתערבות על פי המאפיינים הבאים: אופי הפוליוגון (האם מדובר בשטח עירוני/כפרי, ציר מרכזי או רחוב צדדי, שכונת מגורים, מרכזי מסחר או אזור תעשייה), מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מספר אירועי מטרדי התנועה בלבד בתוך הפוליוגון בחלוקה לעבירות השונות, מספר אירועי בריונות בכביש בלבד בתוך הפוליוגון, סה"כ אירועים בתוך הפוליוגון עם חלוקה לפעילות יזומה/תגובתית.

כל תחנת ביקורת התבקשה לסמן פוליוגון 'דמה' בתהליך שמחקה את התהליך הארגוני של בחירת פוליוגונים שנתית. חוקרים מצוות המחקר נסעו לביקור בכל תחנה ושם נפגשו עם מפקדים מהתחנה, וביחד איתם מיפו את האזור הבעייתי מבחינת מטרדי תנועה בגזרתם בשנת 2016. המטרה שהוצבה היא לסמן את הפוליוגון שהיו בוחרים לו היתה התחנה בוחרת במטרדי תנועה בשנת 2017, על פי נתונים משטרתיים והיכרותם עם השטח. בשיחה נבחנו מספר אפשרויות על מנת לוודא התאמה גם ברמת הפוליוגון, על פי נתוני האפיון שביצענו. כך, בתחנת ביקורת שהיא תחנה 'כפולה' כלומר מהווה ביקורת לשתי תחנות התערבות, סומנו שני פוליוגונים שונים, בהתאם לאופי פוליוגון ההתערבות הנדרש. הפוליוגונים שסומנו עברו את אותו אפיון על מנת לאפשר לנו לבחון את מידת התאמתם. ההתאמה אומתה עם מדור מדידה, ובסופו של דבר נבחרו שתי תחנות ביקורת לכל תחנת התערבות (סך הכל 3 פוליוגונים התערבות ו-6 פוליוגונים ביקורת), שבהם מידת ההתאמה היתה מספקת.

שיטת ניתוח הנתונים

מידת ההשפעה של הטיפול: על מנת לבחון את השפעת הטיפול על בעיית מטרדי תנועה ובריונות בכביש נמדדה כל תחנה על סך האירועים שנפתחו בשטחה שהוגדרו כחלק משש העבירות שסל זה כולל. במסגרת תכנית אמו"ן 2017 יכלה כל תחנה לבחור על אילו עבירות מתוך הסל להימדד (כל עוד עמדה בסף הכמותי) אבל מאחר ונוכחנו כי אין הבדל משמעותי בהרכב אבני הדרך ('הטיפול') כאשר תחנות בחרו חלקים שונים מהסל התקבלה החלטה למדוד את כלל התחנות - התערבות וביקורת - על כל העבירות שבסל⁷. מדידה זו מהווה בדיקה מהימנה יותר של השפעת התכנית על סל בעיות זה. השוואות בין תחנות ההתערבות לביקורת התבצעו באופן זהה בשלושה ממדים: (1) השינוי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, כאומדן ליכולת תוכניות התקיפה להשפיע בזמן ובמקום בו הם מיועדים להשפיע; (2) השינוי בכלל שטח התחנה, כאומדן לאפקטיביות הכללית של התוכנית בשיפור במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש, ו (3) השינוי בשטח כלל התחנה פרט

7 נציין כי החל מ-2018 לא ניתנה לתחנות האפשרות לבחור רק חלק מהבעיות אלא היה עליהן לבחור את כל הסל, מה שמתקף את בחירתנו.

לפוליוגון, על מנת לקבל אינדיקציה שתוצאות חיוביות (במידה וישנן) בכלל התחנה הן לא רק תוצר לוואי ('ארטיפקט') של ההשפעה בפוליוגון.

לצורך הניתוח נאספו מספרי האירועים בכל חודש בשנים 2016 ו-2017⁸ בכל תחנה, בתוך הפוליוגון ומחוצה לו. לצורך ניתוח השפעת התכנית, לכל זוג תחנות - התערבות - ביקורת - נערכה רגרסיה פואסונית, שכללה את זהות התחנה (התערבות או ביקורת), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין תחנה לתקופה. אינטראקציה זו, למעשה, מביעה את ההבדל בשינוי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בעקבות החלת התוכנית. השפעת התכנית בכל אחת מתחנות ההתערבות נותחה בנפרד.⁹ המודל שנעשה בו שימוש היה כלהלן:

$$R = e^{(\beta_0 + \beta_S I_S + \beta_t I_t + \beta_{S(t)} S(t))}$$

מקרא:

R - אירועי מטרדי תנועה בחודש; β_0 - רמת הבסיס הממוצעת של אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש; I_S - זהות התחנה (התערבות או ביקורת); β_S - השפעת זהות התחנה; I_t - זהות התקופה (תקופת ההתערבות או תקופה קודמת); β_t - השפעת התקופה הממוצעת לשתי התחנות; $S(t)$ - אינטראקציה של זהות התחנה והתקופה ו- $\beta_{S(t)}$ - ההבדל בין התחנות בשינוי באירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בין התקופות.

מידת התקה

ניתוח נוסף של הנתונים התבצע על מנת להעריך אפשרות של התקה מרחבית של סל העבירות אל מחוץ לפוליוגון ('אפקט הבלון'). בסל עבירות זה, אנו משערים כי התקה מרחבית תתרחש במקטעי רחוב המקיפים את הפוליוגון ויוצרים 'איזורי חיץ', או באפרים. כאשר המשטרה מבצעת פעילות אכיפה של עבירות אלה בשטח מסוים יש לשער שהעבירה עלולה לנדוד לרחובות סמוכים. לשם כך סימנו על המפה מסביב לפוליוגונים של תחנות ההתערבות אזורי חיץ, שכוללים כל רחוב שנוגע בפוליוגון, גם אם מדובר ברחוב ארוך. כדי להתמודד עם ההטיות שחוסר דיוק בדווח וסימון עברה יכול ליצור, הוחלט להגדיר את אזורי החיץ באמצעות רחובות שלמים.

נושא נוסף שנדרשנו להתייחס אליו הוא השוני המשמעותי במגמת העלייה של סל מטרדי התנועה משנה לשנה במחוזות שונים, כפי שתואר בפרק הראשון (תרשים 2). משום כך, יתכן שינוי משמעותי בעליה בכמות העבירות באזור החיץ, שאינה קשורה להתקה. על מנת להעריך את אפקט ההתקה בחנו את השינוי בשיפועים: האם השיפוע של כמות האירועים בין 2016 ל-2017 של אזור החיץ זהה, גדול, או קטן באופן מובהק

8 לצורך המודלים הסטטיסטיים נדרשנו להניח שהקצב אינו משתנה לאורך הזמן באופן משמעותי. הסבירות של הנחה זו יורדת ככל שתקופת הזמן שנמדדת ארוכה יותר, בהינתן המגמה הרב-שנתית לעליה במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בישראל. לכן, הניתוח התמקד בתקופה קצרה יחסית זו.

9 ניתוח נוסף שלא נכלל בגרסא זו של הדוח כלל בנוסף על האפקטים המתוארים לעיל גם אפקטים מקריים של זהות התחנה וההבדל בין התחנות בגודל השינוי.

מאותו השיפוע בכלל התחנה (פרט לפוליוגון + אזור החיץ)? אם השיפוע של אזור החיץ גדול יותר, מדובר באפקט התקה. אם הוא קטן יותר, ניתן לייחס זאת לאדווה חיובית (דיפוזיה של תועלת) שבה ההשפעה של הטיפול מתרחבת מחוץ לגבולות הפוליוגון.

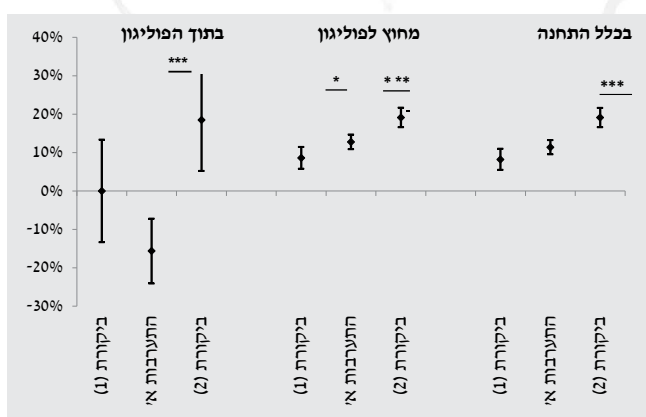
השפעת התכנית על מספר האירועים בכל באפר כשלעצמו נעשתה גם כאן בעזרת רגרסיה פואסונית, שכללה משתנה בודד: שנת האירוע. בנוסף, לכל באפר נערכה רגרסיה פואסונית, שכללה את סוג האזור (באפר או שאר התחנה, לא כולל הפוליוגון), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין סוג האזור לתקופה. המודל הסטטיסטי בו נעשה שימוש היה דומה לזה ששימש בניתוח השפעת הטיפול.

תוצאות

1. השפעת הטיפול על אזור הטיפול (הפוליוגון) ועל כלל שטח התחנה

תחנת התערבות א' (רמה גבוהה): כפי שניתן לראות בתרשים ¹⁰⁴, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בתוך הפוליוגון, כלומר באזור בו ניתן הטיפול בתחנת התערבות א' לעומת שתי תחנות ההשוואה (ר' לוח 1 לפרטים), אך מדובר בירידה מובהקת סטטיסטית רק מול תחנת ביקורת א-2. מדובר בירידה משמעותית של כ-15%, כאשר בפוליוגון הביקורת א-2 נמדדה עליה של כ-18%. מחוץ לפוליוגון, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד באופן מובהק רק בהשוואה לאחת מתחנות הביקורת (ביקורת 2), בעוד שבהשוואה לתחנה השנייה (ביקורת 1), נצפתה עלייה מובהקת במספר האירועים. עלייה זו נמצאה גם בכלל שטח התחנה כאשר הנתונים הושאו לתחנת ביקורת 1, אולם עלייה זו לא הייתה מובהקת. בהשוואה לתחנת הביקורת השנייה, לעומת זאת, נמצאה ירידה מובהקת בכלל שטח התחנה.

תרשים 4. השפעת הטיפול בתחנת התערבות א' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת.



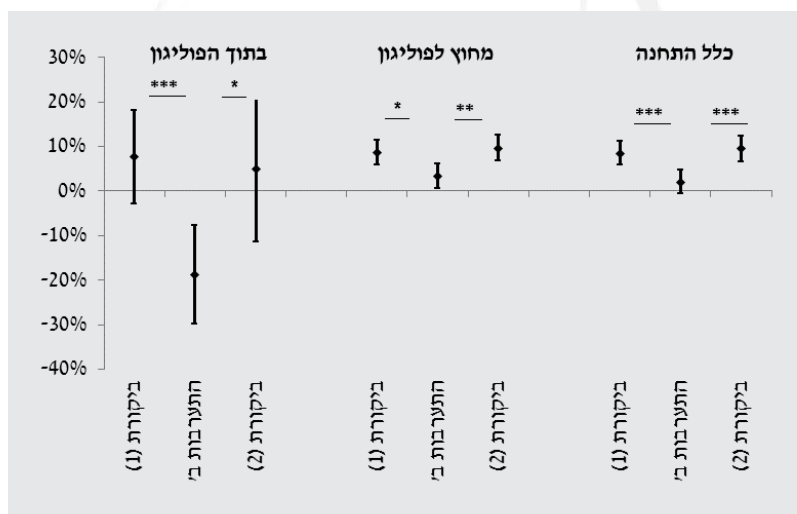
10 לגבי כלל התרשימים, הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1%-0.1%, בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.

לוח 1. שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריאות בכביש בתחנת התערבות א' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p<0.001)	-28.8%	(p=0.052)	-15.6%	בתוך הפוליון
(p<0.001)	-5.3%	(p=0.016)	3.6%	מחוץ לפוליון
(p<0.001)	-6.4%	(p=0.062)	2.9%	כלל התחנה

תחנת התערבות ב' (רמה בינונית): כפי שניתן לראות בתרשים 5, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריאות בכביש בתוך הפוליון, מחוצה לו ובכלל שטח תחנת התערבות ב', ירד באופן מובהק בהשוואה לשתי תחנות ההתערבות (ר' לוח 2 לפרטים).

תרשים 5. השפעת הטיפול בתחנת התערבות ב' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריאות בכביש בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת.

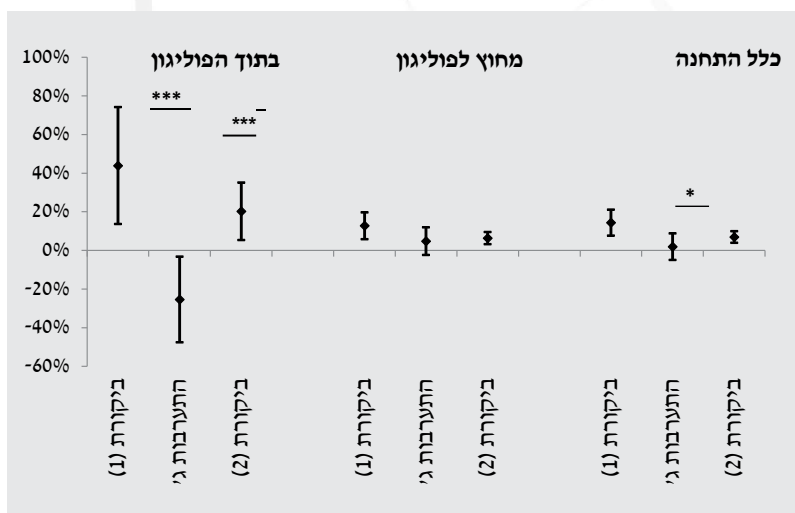


לוח 2. שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתחנת התערבות ב' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליוגון ההתערבות, מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p=0.019)	-22.7%	(p<0.001)	-24.6%	בתוך הפוליוגון
(p=0.002)	-5.7%	(p=0.010)	-4.8%	מחוץ לפוליוגון
(p<0.001)	-6.8%	(p<0.001)	-6.0%	כלל התחנה

תחנת התערבות ג' (רמה נמוכה): מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון ירד באופן מובהק בהשוואה לשתי תחנות הביקורת (ר' תרשים 6 ולוח 3). גם מחוץ לפוליוגון, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בהשוואה לשתי תחנות הביקורת, אולם שיפור זה לא היה מובהק. גם באופן כללי, מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש ירד בתחנת התערבות ג' יחסית לתחנות הביקורת. שיפור זה היה מובהק רק בהשוואה לתחנת ביקורת (1), ולא לתחנת ביקורת (2).

תרשים 6. השפעת הטיפול בתחנת התערבות ג' על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת



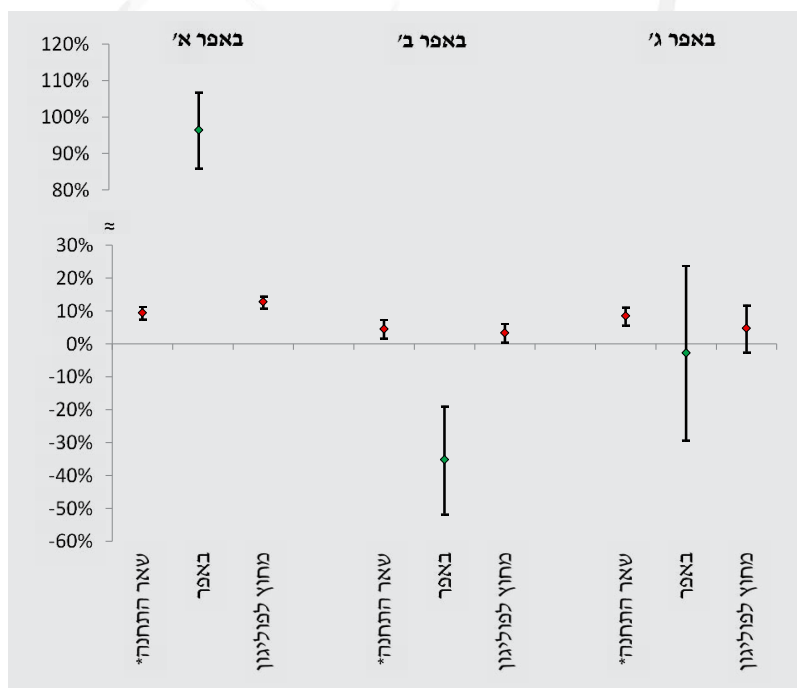
לוח 3. שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתחנת התערבות ג' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליוגון ההתערבות, מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (1)		בהשוואה לביקורת (2)		
-24.6%	($p < 0.001$)	-22.7%	($p = 0.019$)	בתוך הפוליוגון
-4.8%	($p = 0.010$)	-5.7%	($p = 0.002$)	מחוץ לפוליוגון
-6.0%	($p < 0.001$)	-6.8%	($p < 0.001$)	כלל התחנה

בחנית אפקט התקה או אדוות חיוניות

ניתוח מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש באזורי החיץ (באפרים) של כל אחת מתחנות ההתערבות הצביע על ירידה במספר האירועים באזורי החיץ של תחנת התערבות ב' (באפר ב') ושל תחנת התערבות ג' (באפר ג') בהשוואה לכלל שטח התחנה (ללא הפוליוגון), אולם שיפור זה היה מובהק רק בתחנת התערבות ב'. לעומת אלו, באזור החיץ של תחנת התערבות א' (באפר א') נמדדה עליה חדה ומובהקת במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בהשוואה לכלל שטח התחנה.

תרשים 7. השפעת הטיפול על מספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בשטח שמחוץ לפוליוגונים, באזורי החיץ (באפרים) ובשאר שטח התחנה ללא שטח הפוליוגון (לתחנות ההתערבות בלבד). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



לוח 4. שינוי יחסי במספר אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בין השנים 2016 ו-2017 באיזורי החיץ (באפרים) בהשוואה לשאר שטח התחנה*.

בהשוואה לשאר התחנה*		
באפר א'	79.4%	($p < 0.001$)
באפר ב'	-38.0%	($p < 0.001$)
באפר ג'	-10.4%	($p = 0.565$)

5. מחקר תהליך: נאמנות ואיכות ביישום התוכנית

החלק השני של מחקר זה עוסק בהבנת היישום של תוכנית הטיפול. המחקר ביקש לבחון שתי שאלות. ראשית, האם מרכיבי תוכנית התקיפה עולים בקנה אחד עם תפיסת תכנית האמו"ן ועם ממצאי סקירת הספרות? פן זה חוקר את נאמנות היישום לעקרונות הפעולה. שנית, האם התוכנית הוצאה לפועל באופן איכותי, ומה ניתן ללמוד מהאתגרים וההצלחות של התחנות השונות? פן זה בוחן את איכות היישום של התוכנית. מחקר התהליך מבקש להוסיף שכבה נוספת של ידע שמאפשר להבין טוב יותר את ממצאי מחקר ההשפעה, שכאמור הצביע על הצלחה בכל שלושת התחנות מבחינת ביצועים בפוליוגון ואף בכלל התחנה, אך על ממצאים מעורבים לגבי התקנה (התקנה משמעותית בתחנה א' לעומת דיפוזיה חיובית בתחנות ב' וג'). שיטת המחקר כללה ניתוח של תוכניות התקיפה ושל ראיונות עומק בתחנות לאור כלי לבחינת נאמנות ואיכות ביישום שפותח לצורך מחקר זה (ותואר בהרחבה בדוח מחקר התהליך של עברות הרכוש). כאמור, בדוח זה מובא תקציר של הממצאים.

חלק ראשון: בחינת תוכניות התקיפה

חלק זה יציג ראשית את שלושת תחנות ההתערבות ואת תוכניות התקיפה שלהן בשנת הטיפול.

תחנת התערבות א': רמה גבוהה

תחנה זו משרתת עיר במרכז הארץ. הפוליוגון שנבחר עבור תחנת התערבות א' היה בציר התנועה המרכזי בעיר, בו עוברים עשרות אלפי יוממים בשעות העומס. מבחינת סל מטרדי התנועה והבריונות בכביש, בשנת 2016 נמדדו בפוליוגון 586 אירועים כאשר מהם, 455 היו אירועי חסימת מעבר, 24 אירועי הפרעה לתנועה ו-107 אירועים של רכב חונה באיסור. בפוליוגון זה לא נמדדו כלל אירועי בריונות בכביש.

בחינת תוכנית התקיפה של התחנה למטרדי תנועה בפוליוגון לשנת 2017 (נספח א') מעלה שילוב של גישות וטקטיקות שיחד יוצרות תוכנית מקיפה אך ממוקדת. כפי שניתן לראות, התוכנית מכילה אלמנטים של אכיפה ממוקדת, לא רק בפוליוגון באופן כללי כאזור בעייתי אלא אף התמקדות מעבר לכך בתוך הפוליוגון (באזור השוק) ובשעות 'חמות' (פעילות על-פי שעון חיים, שרלוונטית במיוחד לציר תנועה עם יוממים רבים). אכיפה זו מתבצעת הן על-ידי שוטרי התחנה והן על ידי כוחות נוספים המגויסים למשימה: שיטור עירוני, פיקוח עירוני, מתנדבים וסיירת אגף התנועה.

בנוסף, התוכנית מכילה מספר אלמנטים מניעתיים, חלקם על ידי הסברה (שמבוצעת בשטח באופן ממוקד מקום ועבירה על יד מתנדבים ומש"ק ייעודי, וכן הסברה רחבה יותר בעיתונות המקומית), וחלקם על ידי עיצוב פני הסביבה (שדרוג תשתיות על ידי סימון ופיתוח, השתתפות בוועדת התנועה העירונית).

תוכנית תקיפה זו מכילה אם כך חלק גדול מהטקטיקות שאותרו על ידי סקירת הספרות. בנוסף, ניתן לציין שמדובר בתוכנית מותאמת למציאות של הפוליון (ייחודית ולא גנרית) וכן שמנסה לעשות שימוש במשאבים מחוץ למשאבי התחנה כדי למקסם את יעילות התחנה בעמידה ביעדים.

תחנה ב': רמה בינונית

תחנה זו, גם היא באזור המרכז, משרתת מקבץ של ערים בינוניות עד קטנות. הפוליון בו התמקדה תחנה זו תחום באזור תעשייה של אחת הערים הבינוניות. מצד אחד הוא גובל בכביש ראשי, כך ש'גבולות הגזרה' שלו ברורים מאוד מבחינת אפיון השטח. כמות העברות כאן קטנה משמעותית. בשנת 2016 היו בפוליון 186 אירועים בסל שבחנה התחנה: 109 חסימות מעבר, 12 הפרעה לתנועה, ו-57 מקרים של רכב חונה באיסור.

תוכנית התקיפה בתחנה זו (נספח א') כוללת שילוב של מספר גישות וטקטיקות לכדי תוכנית שלמה שמנסה להתייחס למספר היבטים של בעיית מטרדי התנועה, תוך שימוש במשאבים מתוך התחנה ומחוצה לה. ניכר שלתחנה זו יש פחות משאבים זמינים, ויש ניסיון לפצות על כך תוך שימוש באכיפה ממוקדת וכוח אדם מחוץ לתחנה (שיטור עירוני). הפן הראשון בתוכנית הוא אכיפה, שמשלב הן שיטור ממוקד מקום (הפוליון כאזור בעייתי) על ידי שימוש בניידות אכיפה ובסיירת אגף התנועה, והן שיטור ממוקד-אנשים, שפועל על ידי זיהוי עבריינים רצידיוויסטים והתמקדות בהם. טקטיקה זו הגיונית כשמדובר באזור תעשייה מוגדר. הפן השני בתוכנית מכיל רכיבים שונים של מניעה, בעיקר על ידי שינוי סביבתי: הצבת תמרור ושילוט, ויצירת חניון אלטרנטיבי. מרכיבים אלה מכוונים למניעת העבירה על ידי תזכור של החוקים והנורמות ויצירת אלטרנטיבות לציבור הנהגים ה'נורמטיבי'. בנוסף מכילה תוכנית זו גם התייחסות ליצירת אזור 'אכיפה מוגברת', כלומר הצבת מצלמות ויידוע הציבור על קיומן. אסטרטגיה משולבת זו קיבלה חיזוק בממצאי סקירת הספרות. לסיכום, בחינת תוכנית התקיפה מעלה שגם כאן ישנן שילוב של גישות שנתמכות על ידי הראיות המחקריות, מה שמצביע על יעילות פוטנציאלית 'על הנייר'.

תחנה ג': רמה נמוכה

תחנה זו, שהיא תחנה קטנה על-פי הגדרות אג"ת, משרתת עיר בינונית בצפון הארץ. תחנה זו בחרה להתמקד בשכונת מגורים שבה ממוקם אזור מסחרי שוקק. כאמור, מדובר בתחנה בעלת היקף נמוך של מטרדי תנועה, המתבטא גם בהיקף האירועים בפוליון, שב - 2016 עמד על 115 אירועים שקוטלגו בסל מטרדי תנועה. מתוכן, 42 קריאות על חסימת מעבר, 58 רכב חונה באיסור והשאר עברות תנועה ללא פירוט. זוהי גם התחנה היחידה מבין תחנות ההתערבות במחקר זה בהם נרשמו אירועי בריאות כבביש העונים להגדרה 'רכב משתולל' (12 אירועים בשנה זו).

בחינה של תוכנית התקיפה של תחנה זו (נספח א') מגלה תוכנית מרובת מרכיבים, בה האכיפה היא פן אחד בתוך מכלול פעולות, בין היתר של מניעה מסוגים שונים. ניתן להבחין כי מדובר בתחנה עם פחות משאבים זמינים לאכיפה – כך, פעילות ממוקדת של 'כוח אכיפה משימתי' באזורים בעייתיים המשלבת פקחים עירוניים מתבצעת רק פעם בחודש. תחנה זו מתמודדות עם עברת רכב משתולל, וישנה התייחסות להפעלת אכיפה הממוקדת בעבירה זו (עם כי בתדירות נמוכה – ראה נספח א'). כוח יס"מ מגויס בתוכנית לנסות לעבות את משאבי האכיפה והנוכחות הקיימים.

עם זאת, ניתן לראות ניסיון לשפר את איכות ועומק הטיפול. כחלק מתוכנית העבודה משולב מש"ק שתפקידו לוודא שאירועים הקשורים לסכסוכי שכנים לא יחזרו. בנוסף, אמורים שוטרי התחנה לקבל הדרכות במהלך השנה לטיוב השירות בזמן המענה לאירוע. מבחינת מניעה מצבית, שני סעיפים מתייחסים לפעילות הממוקדת בפוליון: הצבת תמרורים וחלוקת עלוני הסברה בנושא חסימות מעבר. שני סעיפים נוספים הם גנריים יותר: פרסום החוק במדיה המקומית, והדרכת המש"ק בבתי ספר תיכוניים לגבי נהיגה זהירה. שני רכיבים אלה כמובן יכולים לשאת פירות אך אינם ממוקדים לאזור אותו סימנה התחנה. גם שיתוף פעולה עם הרשות המקומית מקבל מקום במסגרת פורום אכיפה רבעוני עם הרשות ושילוב פקחי העירייה בכוח האכיפה.

לסיכום חלק זה, ניתן לראות ששלושת התחנות משלבות רכיבים שאותו בסקירת הספרות כיעילים להתמודדות עם עברות תנועה, אם כי בהרכבים ובמינונים שונים. קשה לשפוט מתוכניות התקיפה את איכות היישום של כל אחת מאבני הדרך, ועד כמה היא במהותה היא משקפת את ההתערבויות המחקריות. על שאלות אלו מנסה לענות החלק השני של מחקר התהליך.

חלק שני: יישום תוכניות התקיפה

חלק זה של המחקר עושה שימוש בראיונות עומק עם בעלי תפקידים בתחנות ההתערבות על מנת ללמוד על תהליך התכנון והיישום של תוכניות התקיפה בפועל. תכנית האמו"ן נותנת 'ציונים' לתחנה לא רק על ביצועים, אלא גם על יישום תוכניות התקיפה, אך יש קושי להתבסס על הציונים כדי להעריך את טיב היישום ואפילו את היקפו. מכיוון שכל תחנה רשאית להגדיר בעצמה את אבני הדרך שמרכיבות את התוכניות ואת התדירות בהן יבוצעו יכול להיות מצב שבו שתי תחנות מציינות 'נוכחות מוגברת בפוליון' ומקבלות את מלוא הנקודות על ביצוע אבן הדרך, אך בפועל מדובר בטקטיקות שונות לחלוטין בעוצמה שונה לחלוטין. על מנת לקבל תמונת עומק של היישום בוצעו במהלך קיץ 2019, לאחר השלמת הניתוח הכמותני, ראיונות בשלושת התחנות עם בעלי תפקידים שהיו מרכזיים בביצוע התוכנית (מפקדי תחנות וסגניהם, רכז סיור ומש"קית). יש לציין שמדובר בראיונות רטרוספקטיביים, שנערכו שנה וחצי לאחר סיום ה'טיפול' ולכן חלק מהמגבלות הן חילופי כוח אדם וקושי של המרואיינים להתרכז רק בתקופה הטיפול ולזכור אותה במבדד מהטיפול בשנת 2018 ו-2019. בדוח זה מובאת גרסה מקוצרת של הממצאים, תוך שימת דגש בעיקר על תמות ותיאורים שמסייעים להבין את הממצאים הכמותניים. הדוח מתייחס הן לתפיסת הפעולה של התחנות והן לאבני דרך ספציפיות בעלות חשיבות בשיטור יזום.

א. כללי: עבודת משטרה במסגרת תכנית האמו"ן**א.1 תוכניות תקיפה**

ראשית, הממצאים משקפים את החשיבות שבעצם יצירת תוכניות התקיפה, שמאפשרות שיטור מכוון-בעיות: מתאפשר לתחנה לנתח לעומק את הבעיה בביטוייה המקומי, ולאתר את הדרכים המתאימות ביותר להתמודד איתה, בהתאם למשאבים שברשותה. שיטת תוכניות התקיפה מאפשר למפקד התחנה ולסגל הפיקוד להיות בעמדה יוזמת ועשות שימוש בניתוח ארוך וקצר טווח להעריך את יעילותן של טקטיקות שונות. באותה נשימה מתחדדת בראיונות החשיבות של גמישות: על תוכניות התקיפה להיות דינמיות ולעבור הערכה מתמדת.

א.2 מערכת המדידה

תכנית האמו"ן כמערכת מדידה נתפסת על ידי מפקדים כ'שובר שוויון' בכל התחומים מבחינת יכולתם להבין את המציאות ולהיערך אליה. חלק מהחשיבות של המערכת היא בנגישות שלה לדרגי ביניים, שעושים בה שימוש תדיר ודרכה נכנסים למעגל האחריות הפיקודית על ביצועים. 'רוח המפקד' מקבלת בצורת עבודה זו ביטוי מוחשי של פיקוח ומעקב רציפים על ביצוע התוכנית. חלק מהאתגר של התחנות הוא לתווך את המערכת עד לאחרון השוטרים כדרך לעמידה ביעדים המאתגרים שמוצבים לתחנה. כל תחנה פיתחה לעצמה את השיטה לעשות זאת, ובהחלט יש מקום ללמוד מתחנות שונות לגבי נושא זה.

א.3 ניהול התחנות

ההתנהלות המשתקפת בראיונות היא של מפקדי התחנה כמנהלים שמטרתם לעמוד במטרות. הם עסוקים במציאת פתרונות ניהוליים: כיצד להרחיב את המשאבים הקיימים. ישנה הבנה בקרב המרואיינים שאופי עבודה זה בראש ובראשונה אמור לסייע לתחנות למקד את עבודתם עדי למקסם את הישגיהם, לא באופן מופשט אלא ברמת ניצול זמן של כל שוטר שיוצא למשמרת. בנוסף, מדובר בצורת עבודה שמאפשרת גם לשקף החוצה הצלחות. יש לציין כי אחד האתגרים הניצבים בפני המפקדים הוא להצליח לעמוד במקביל ביעדי המטה וביעדי המחוז. הפיצול בין שני אלה – הן בפועל והן בחזון – מהווה לעיתים מכשול להצלחה מלאה.

ב. סל מטרי תנועה: חלק ממנדט המשטרה?

לפחות בתחנות ההתערבות שנבחרו למחקר זה, עלה הרושם שפיקוד התחנה היה מודע לצורך לטפל בנושא מטרי תנועה ותוכנית האמו"ן יצרה את המרחב לעשייה בתחום זה. אולם, חשוב לחדד ולהציף את המתחים והדילמות סביב היקף המנדט המשטרי. נושא מטרי תנועה ובריונות בכביש נתפס על ידי מרואיינים כחשוב ומשמעותי כאשר הוא ממוסגר כ'עשיית סדר' במרחב הציבורי והגברת המשילות (גם בראיונות בתחנות ההתערבות וגם בביקורים בתחנות הביקורת). במילים אחרות הנושא מקבל תמיכה כאשר רואים בו כלי לביסוס שלטון החוק בעיר או אזור מסוים, או ככלי ליצירת בטיחות. ישנה גאווה שניכרת בדברי המרואיינים לגבי היכולת 'לעשות סדר' במרחב ציבורי כאוטי. פן נוסף של משמעות שמתלווה לנושא המשילות והסדר הוא השירות לקהילה במובן הענות לצרכי האזרחים. זהו כמובן חלק מרכזי בתפיסת

האמו"ן לגבי בחירת בעיות, והוא עלה בראיונות מבחינת הסבר החשיבות של הנושא. לסגל הפיקודי היה חשוב במיוחד לחבר את השוטרים לפן זה, מתוך ידיעה שמדובר בנושא פעילות פחות ליבתי לגבי תפיסת שוטרים את עבודתם.

לצד המשמעות יש אמביוולנטיות ואף התנגדות לגבי אחריות המשטרה לעברות מינוריות במיוחד של חסימות חניה (שבמובן מסוים שייכות ל'מרחב הפרטי'). השיח לגבי גבולות המנדט או האחריות המשטרית מתנהל בהקשר של משאביה המוגבלים של המשטרה הן מבחינת משאבים של התחנה (שוטרים, ניידות) והן מבחינת הכלים שיש ברשות המשטרה: איפה המשטרה יכולה להועיל באופן יחסי? חלק מהטענות של המפקד הוא שלשוטר אין באמת את הכלים המשפטיים (סמכויות וחוקים) והפיזיים (כגון גרר) לטפל באירועים אלו, כך שאין לו ערך מוסף לגבי עבירה זו.

ג. סל עברות תנועה: הבניית הבעיה בעיני המשטרה

מהראיונות עולה שהמפקדים מבינים כי חלק משמעותי מהעברות בסל זה נגרמות כתוצאה מתשתיות בשטח ש'מובילות' את האזרח לבצע את העבירה. תיאור זה עולה בקנה אחד עם תיאוריות של פשיעה רציונלית, שרואות את העבריין כאדם המקבל החלטה הגיונית בתוך הקשר הנסיבות. כך מתאר את ההקשר של העברה מפקד התחנה הגדולה במחקר: "הבנק שלו שם על רחוב... התופרת שלו שם, הגלידרייה שלו שם, הסופר-פארם שלו שם... הכול מרוכז ברחוב הראשי... מרכז חייו שם, הוא חייב להגיע לשם? אז הוא יצטרך להחנות שם? זה התוצאה" (מת"ח תחנה א'). אין בתיאור זה משום סלחנות של המשטרה כלפי העברה. אותו מת"ח תומך בענישה כבדה (בעיקר כלכלית) שתיצור התרעה, אך בעיניו שילוב של תרבות (נהיגה ובכלל), תשתיות שאינן מותאמות לנפח כלי הרכב הנוכחי, והעדר חקיקה מתאימה יוצרים מצב בלתי אפשרי שלא מאפשר מניעה רחבה של עברות מסוג זה.

לאור הסבר זה, ניתן גם להבין מתי תתרחש התקה של העבירות האלה: כאשר מדובר בסיטואציות 'אין ברירה' במובן שבסוף (או בהתחלה), בהעדר תשתיות המאפשרות חלופה חוקית האזרח יבצע את העברה של חניה במקום אסור, חסימת חניה וכו'. כפי שמסביר זאת מפקד תחנה א': "האוטו לא יעלם, האוטו הזה לא יכול להיעלם, אין מי שיקפל אותו בתוך מזוודה. האוטו הזה צריך לחנות, כשהוא בא הוא בא". אם כך, גם התקה מתרחשת במצבים 'רציונליים': כשהרציונל שמנחה את קיום העבירה ממשיך להתקיים (לדוגמא צורך להגיע לבית עסק ספציפי שאין לידו חניה) עבירת התנועה תתקיים מחוץ להישג ידה של המשטרה, כלומר מחוץ לפוליוגון.

נושא שעלה בשתיים מהתחנות וראוי לבירור הוא הנפח שתופסים תושבי חוץ בתוך מסת העברות. האם יש לתושבי חוץ יותר סיכוי לבצע עברות בין אם בגלל מאפיינים דמוגרפים, או מעצם היותם לא שייכים לקהילה, או אולי משום שלתחנה המקומית יש פחות הזדמנות 'לחנך' אותם, כלומר הם לא חשופים לא להסברה ולא להתרעה שיוצרת נוכחות קבועה של ניידות ואכיפה. ראוי לבחון נושא זה במחקר המשך.

ד. שיתופי פעולה כמפתח להצלחה

בשלושת התחנות, שיתופי פעולה עם גורמים רשמיים ולא רשמיים תוארו כמפתח

להצלחה. לאור תוכניות התקיפה, התחנה הופכת לשחקן מרכזי בתוך רשת של שחקנים שיחד, בהכוננת המשטרה, לוקחים אחריות משותפת על המרחב הציבורי. צורת חשיבה ופעולה זו היא מרכזית בשיטור מכוון-קהילה, אחת מארבעת הגישות המרכיבות את השיטור היזום (ראה פרק ראשון). גישה זו משתקפת בציטוט הבא: "אם הרשות איתך והקהילה איתך, ניצחת. זהו. זה סוד ההצלחה. משולש (של) קהילה, רשות, משטרה. שכולם פועלים באותו אינטרס, ניצחת. ניצחת את תרבות האי ציות לחוק, ניצחת את האי סדר, ניצחת כל יעד שאתה שם" (מת"ח תחנה ב').

כפי שמצופה לסל עברות זה, וכפי שעלה מתוכניות התקיפה, כלל התחנות יזמו שיתופי פעולה עם הרשות, לצורך גיוס משאבי אנוש להתמודדות עם הבעיה (שיטור עירוני ופקחים) ולצורך עיצוב הסביבה הפיזית (תמרור, שינוי טוואי הכביש ואזורי חניה). עולה מהראיונות כי גישה זו של שותפות - לא רק על נושא ממוקד כפי שהיה בעבר אלא לטווח ארוך - היא חידוש יחסי בעבודת משטרת ישראל והרשויות המקומיות. העירייה נרתמת לעבודת המשטרה כשזאת יודעת להציג את הבעיות ואת הדרכים האפשריות לפתרונם. היכולת והאינטרס לפעול במשותף הם בלתי נפרדים מהמגמה של הקמת משטרות עירוניות ועיבוי יחידות הפקחים. המשטרה, שזקוקה למשאב האנושי, לומדת לעבוד יחד עם העיריות לצורך המטרה המשותפת של הגברת הרתעה ואכיפה.

דפוס נוסף שעולה מהראיונות הוא יצירת שיתופי פעולה - לעיתים נקודתיים ולעיתים ארוכי טווח - עם גורמים לא רשמיים בתוך הקהילה. תיאור שחזר על עצמו בשלושת התחנות הוא שבעקבות פעילויות אכיפה אינטנסיביות באזורי מסחר בעלי העסקים בוחרים לקחת בעצמם אחריות מטרדי התנועה שנוצרים סביב בתי העסק על מנת לוודא שפעילות המשטרה לא תרתיע קונים ולא תפגע בעסקיהם. הם הופכים להיות 'שומרים טבעיים' של אזורים אלו ולמעשה מאפשרים למשטרה לצמצם את המשאבים שהייתה צריכה להשקיע קודם לכן.

ה. אבני הדרך בתוכניות התקיפה: מבט מעמיק

החלק האחרון בפרק זה מתייחס לאבני דרך עליהם הרחיבו המרואיינים באופן שתורם להבנתנו לגבי מהות ה'טיפול' או לגבי החשיבות שלו במערך של תוכניות התקיפה. במיוחד חשוב היה לזהות אילו מאבני הדרך הן ביטוי של שיטור יזום, כבעל יעילות פוטנציאלית גדולה. כפי שמפורט בחלק זה, אבני דרך משמעותיות ניתנות לקטלוג כשיטור ממוקד-מקום, שיטור ממוקד-אנשים, ושיטור מכוון-בעיות. בנוסף, חלק מה'טיפול' שעולה בראיונות הוא הלמידה העצמית של התחנות לגבי מה 'לא עובד' בפועל.

ה.1. אכיפה בפוליון

ההתמקדות בפוליון כחלק מהטיפול ניתן לקטלוג שיטור ממוקד-מקום. מהראיונות עלה שבשלושת התחנות לא הסתפקו בהתייחסות לפוליון כמקשה אחת ואיתרו בתוכם אזורים חמים, או בעייתיים במיוחד. ראוי לציון במיוחד אופן הפעילות של תחנה ג', שפעלה בשיטת רחובות חמים בתוך הפוליון וכך הגיעה לדרגת מיקוד שמקבלת תמיכה מהספרות המדעית.

ה. 2 טיפול ברצידיויסטים ומענה משלים עם מש"ק :

כלל התחנות במחקר עשו שימוש ביכולת 'לעקוב' לא רק אחר עבריינים חוזרים (רצידיויסטים) אלא גם אחר מדווחים חוזרים, וליצור איתם קשר. במקרה של עבריינים חוזרים השיטה היא ליצור הרתעה בדבר המשך הטיפול (בפעם הבא זה לא יהיה כנס, אנחנו נגרור...). במקרה של מדווחים חוזרים צורת העבודה היא להבין מה הבעיה שיוצרת את מספר האירועים הגדול שפוגע בסטטיסטיקה של התחנה, ולפתור אותה. שני אופני עבודה אלו נטועים בשיטור היזום, הראשונה שיטור ממוקד-אנשים והשנייה שיטור מכוון-בעיות. אבן דרך שבה נעשה שימוש באחת התחנות - מענה משלים עם מש"ק היא למעשה גרסה ספציפית של השיטה השנייה, הנוגעת בעיקר אבל לא רק לסכסוכי שכנים, כאשר המש"ק המקומי הוא זה שאחראי לטיפול בבעיות חוזרות. אחת המטרות של שיטת עבודה זו היא להבין את הבעיות ה'קטנות' שמרכיבות את סל האירועים, את התנאים שמובילים לקריאות למשטרה, על מנת למצוא את הפתרון המתאים.

6. דיון

דוח זה בחן את היעילות של שימוש בכלים מגישת השיטור היזום בהתמודדות עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. המתודולוגיה בה נעשה שימוש במחקר היא של מחקר דמוי-ניסוי, בו נבחרו אקראית 'תחנות התערבות' (שבחרו להתמקד במטרדי תנועה במסגרת תכנית האמו"ן) עם תחנות ביקורת דומות להן, שלא התמקדו בבעיה זו. מערך המחקר, שבוצע בשותפות ותוך התייעצות עם הארגון מעניק תוקף למסקנות המחקר ומאפשר הסקת מסקנות באשר ליעילותה של צורת עבודה זו לגבי בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. כלומר המחקר מאפשר לנו להסיק כי הבדלים בין ביצועי התחנות מקורן בשימוש בכלי השיטור היזום.

ניתוח הנתונים כלל בחינה של השפעת התכנית על שיעור אירועי מטרדי התנועה והבריונות בכביש בתוך הפוליוגון, מחוץ לפוליוגון, ובכלל שטח התחנה, על ידי השוואה בין השנים 2016 ל-2017. באמצעות מודלים פואסונים נבחנה האינטראקציה בין התחנה לטיפול (בממד הזמן).

השפעת הטיפול בפוליוגון

השפעת הטיפול על הפוליוגון (אזורי הטיפול) היא הרמה הראשונה והעיקרית אותה ביקש מחקר זה לבחון. הממצאים מעלים כי בכלל תחנות ההתערבות שנבדקו, הטיפול בבעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש, על ידי מיקוד בבעיה ובאזור גאוגרפי מוגדר ובניית תוכנית תקיפה מקומית, השפיע לחיוב בשטח הפוליוגון. חמש מתוך שש מההשוואות היו מובהקות סטטיסטית. מדובר בפערים של עשרות אחוזים לטובת תחנות ההתערבות, כאשר בפוליוגונים של תחנות ההתערבות ישנה ירידה בין 2016 ל-2017 ואילו בתחנות הביקורת נצפתה דווקא עליה בין שנים אלו.

התוצאות החיוביות בפוליוגונים של כל שלוש תחנות ההתערבות מול תחנות הביקורת

שלהן מסייעות לבסס את הטענה שהתוכנית יעילה מול 'טיפול כרגיל' (treatment as usual) בבעיה, בהורדת סל מטרדי תנועה. כאשר תחנות המשטרה התמקדו וטיפלו בבעיה באמצעות כלל הכלים של השיטור היזום, הטיפול 'עבד'. בהתחשב במגמת העלייה הארצית בסל עבירות זה, לממצאים אלו משמעות יתרה עבור משטרת ישראל. גם כתרומה למחקר מחוץ לישראל, ממצאים אלו מחזקים את הראיות כי שיטור יזום ('פרואקטיבי') הוא כלי יעיל גם להתמודדות עם מטרדי תנועה.

ראוי לשים לב להבדלים בין תחנות הטיפול במידת הצלחתן, שכן חוסר אחידות מקשה להסיק מתוצאות מחקר זה לגבי התועלת של התמודדות עם סל עבירות זה במסגרת התוכנית. בעוד שבתחנות טיפול ב' ו-ג' התוצאות אחידות, בתחנת התערבות א' רק ההשוואה לתחנת ביקורת א-2 מראה יתרון מובהק לטיפול. הממצאים לגבי תחנת הביקורת א-1 הראו הבדל בכוון המבוקש, אך שאינו מובהק. עם זאת, יש לקחת בחשבון שיתכן שאין לממצא זה קשר לטיפול עצמו ולכן במקרה זה הוא לא דווקא מעיד על (חוסר) יעילות של הטיפול. תחנת ביקורת א-1 זו שודרגה בשנת 2017 מאזור בתוך מרחב משטרי למעמד של תחנה עצמאית, וקיבלה מעטפת ארגונית ותוספת משמעותית בכוח שיטור, במיוחד ניידות ושוטרי סיור. תחנה זו אושרה להשוואה בגלל שסל האפשרויות להשוואה היה מצומצם יחסית, תוך ידיעה מראש שיתכן שהשינוי הארגוני יהווה גורם מתערב בתוצאות. תמיכה בהשערה זו ניתן למצוא בממצא לגבי שינוי בכמות האירועים מחוץ לפוליוגון: העלייה משנת 2016 ל-2017 קטנה יותר בתחנה זו מאשר בתחנת ההתערבות א' באופן מובהק, מה שאולי מעיד על טיפול יעיל יותר בתופעה זו בכלל שטח התחנה, שמקורו בתוספת המשאבים הארגוניים.

השפעת הטיפול על אזור התחנה

ברמה השנייה, בחן המחקר את ההשפעה מחוץ לאזור הטיפול: האם הטיפול השפיע מעבר לאזור שמוקד בו? התוצאות לגבי מדדים אלה אחידות פחות, אך מכיוון שלא מדובר במדד ליבתי של השפעת התוכנית אין לכך משמעותיות שליליות לגבי הצלחת הטיפול ואף להפך. ראשית, ניתן לקבוע שאין עדויות על נזק שנגרם לתחנות (לדוגמא על ידי ריכוז משאבים רק באזור הפוליוגון). מעבר לכך, הכיוון החיובי הכללי בחמש מתוך שש ההשוואות יכול להצביע על השפעה אפשרית רחבה יותר של השיטור היזום לגבי עבירות אלה, מעבר לגבולות הפוליוגון. לפחות בחלק מההשוואות לא מדובר רק על תוצר לוואי של המדידה (ארטפקט). לגבי רמת השפעה זו, כדאי לזכור שלא מדובר באדווה מרחבית דווקא באופיה, אלא אולי ארגונית - לדוגמא, קשב של שוטרי התחנה לנושא וחיזוק מומחיות, או השפעה רחבה על הרשות המקומית להקצות משאבים או לשפר תשתיות.

השפעה על התקה ואדוות באזור החיץ

כחלק מהמחקר נמדדה גם התקה מרחבית אפשרית של עבירות אלה לאזורי חיץ שמקיפים אותם. כפי שמתואר בפרק שיטת המחקר, ההתקה נמדדה על ידי השוואה השיפוע בעליה בין שנת 2016 ל-2017 באזור החיץ מול כלל התחנה. אם העלייה בכלל

שטח התחנה נמוכה משמעותית מזו שבאזור החיץ, הדבר מצביע על התקה מרחבית. כאן נמצאו הבדלים משמעותיים בממצאים בין שלוש תחנות ההתערבות, שיש לשים את הדעת עליהם. בתחנת התערבות א', שמאופיינת בהיקף עבירות גדול, בעוד שכמות העבירות בשטח כלל התחנה עלתה בפחות מ-10% אחוזים בין 2016 ל-2017, היא עלתה באזור החיץ בכמעט 100%. ממצא זה מעיד על התקה מרחבית משמעותית, כלומר - העבירות 'נדחפות' אל מחוץ לשטח הטיפול אל האזורים המקיפים אותו. לעומת זאת, בשתי התחנות האחרות נצפתה מגמה הפוכה. בתחנות התערבות ב' וג' נצפתה מגמת עליה של מספר אחוזים בכלל שטח התחנה בשנים שנמדדו, אך ירידה באזור שמקיף את הפוליון. בתחנה ג' (כמות אירועים נמוכה) מדובר בירידה על גבול המובהק של אחוזים בודדים, אך בתחנה ב' (כמות אירועים בינונית), מדובר בירידה מובהקת של מעל 30%. תוצאות אלו מעידות שלא רק שלא התרחשה התקה, אלא נוצרה אדווה חיובית שמעידה על השפעה שחורגת מהאזור שטופל ומהווה תועלת נוספת לתחנות.

בחינה של הממצאים מצביעה על כך שההבדל בין התחנות נעוץ אולי בשוני הגדול בין הפוליונים והתחנות בהן הם ממוקמים, הן מבחינת כמות העברות - האם מדובר בתחנה המאופיינת בנפח אירועים נמוך, בינוני או גבוה - והן באפיון הגאוגרפי של הפוליון שנבחר - ציר ראשי, אזור תעשייה, או אזור מגורים משולב באזור מסחרי. בבואנו לבחון כיצד עבירות בסל זה 'מתנהגות', כלומר מה הדפוס שלהם, וכיצד הוא משתנה בעקבות טיפול, המסגרת התיאורטית של 'תיאוריית ההתנהגות השגרתית' יכולה לסייע לנו באפיון התופעה, ובהבנת ההיווצרות של ההתקה השלילית בתחנת התערבות א' לעומת האדווה החיובית בתחנה ב'. השונות באופי המקום ובנפח העבירה מיתרגמים להתנהגויות שונות של אזרחים ואולי גם שוטרים, במרחב.

תחנה א' מאופיינת בנפח גדול של מטרדי תנועה. הפוליון שנבחר הוא ציר מרכזי שבו נוסעים תושבי העיר ויוממים שמגיעים לעיר או רק עוברים בה. הכמות הגדולה של העבירות קשורה כאן לא לאוכלוסייה עבריינית, אלא לנפח גדול של תנועה ונהגים שמחויבים לעבור בציר זה. מכיוון שמדובר בעיר, ושבמסגרת ההתנהגות השגרתית של הנהגים הם חייבים לעבור מנקודה א' לב', האכיפה המוגברת שאולי מתרחשת כחלק מהטיפול גורמת לנהגים לבחור לנסוע ולבצע עבירות בצירים הסמוכים המקיפים את הציר הראשי. צירים נוספים אלה מהווים 'אפשרויות נוספות לפשיעה'. כפי שתואר בפרק האיכותני, בהעדר תשתיות מתאימות התנאים קיימים לביצוע העבירה במיקום אחר, 'מסוכן פחות' לנהגים מבחינת הסיכוי להיתפס, אבל כזה שעדיין משרת את המטרה המקורית (להגיע לעבודה, לפרוק סחורה, לאסוף ילדים בזמן מבית הספר, וכו').

לעומת זאת, בתחנת התערבות ב', שאופיינה בכמות עבירות בינונית, האזור שנבחר הוא אזור תעשייה בעיר באזור המרכז. בעוד שגם כאן, כמו בתחנה א', הטיפול בשטח הפוליון השיג את מטרתו, כאן נצפתה גם אדווה חיובית באזור החיץ המקיף את אזור התעשייה. הטיפול במקרה זה התמקד בכלל הרחובות של אזור התעשייה. מחקר התהליך לא יכול לזהות את הסיבה בפועל להיווצרות האדווה, אך עלה מהריאיון עם מפקד התחנה שיתכן שמדובר בשילוב של שיפור תשתיות (הוספת מקומות חניה,

שיפור התמרוך), והגברת המשילות בתחום שמירה על חוקי התנועה ובכלל, שיוצרת הרתעה שחורגת מגבולות הפוליון. יתכן גם כי הנפח הקטן יותר של יוממים מסייע למשטרה להעביר מסרים לגבי שינוי בנוסמות (בעוד שהמסה האנושית בתחנה א' גדולה מידי ויש בה תחלופה גדולה יותר, דבר שמקשה על העברת מסרים). לגבי האדווה החיובית (אם כי לא מובהקת) שנצפתה בתחנת התערבות ג', הממצאים של מחקר התהליך מצביעים על כך שמדובר בשילוב של הרתעה בעקבות אכיפה ממוקדת, וכן מחסומים בכל הכניסות לעיר שיצרו הרתעה נוספת, במיוחד לתושבי חוץ.

הממצאים לגבי התקה מרחבית מצביעים על כך שבטיפול ממוקד במטרדי תנועה תתכן התקה ויש לשים לב לכך על מנת לנסות להימנע ממנה. עם זאת, התקה איננה 'גזרת גורל' ודאית, ולמעשה באותה מידה תתכן גם אדווה חיובית לטיפול. אם כך, הימנעות מטיפול ממוקד בשל החשש מהתקה אינו מוצדק בשלב זה. נדרשת חקירה נוספת של תופעת התקה/אדווה של מטרדי תנועה לצורך קבלת החלטות מושכלת בנושא זה.

כלל הממצאים מאירים שאלה ארגונית רחבה יותר: מהו המדד להצלחה ולכישלון? האם מדידת מספר האירועים כמדד עיקרי להצלחה מספקת לארגון תמונה מוגבלת על התועלת והנזק? כאשר בוחנים רק את מספר האירועים, ההתקה המשמעותית שהתרחשה בתחנת התערבות א' 'מצמצמת' את התוצאות החיוביות של העבודה בפוליון, שכן אירועים רבים זלגו לשם. אולם, יתכן כי יש חשיבות גם למקום בו מתרחשת העבירה. במקרה זה, אזור הטיפול הוא ציר ראשי דרכו עוברים אלפי ואולי עשרות אלפי תושבים כל יום. יתכן שההסטה לאזורים מרכזיים פחות היא בעלת ערך משום שהיא פוגעת פחות בסדר הציבורי, ומהווה טיפול יעיל לבעיה שמטרידה את האזרח: עומס שפוגע בשגרת חייו ולעיתים גם בחיי אדם. כלומר, ההתנהגות פלילית עדיין קיימת אבל יתכן שהיא גורמת פחות נזק (Hasisi et al., 2012). יתכן כי התרומה של הטיפול לא באה לידי ביטוי מלא כאשר לא לוקחים בחשבון פרמטרים נוספים אלה. מומלץ להמשיך ולבחון את נושא הנזק הציבורי כמדד שמשלב בהערכת עבודת התחנות.

מבחינת מגבלות המחקר, יש להזכיר שמדובר במערך שהוא דמוי-ניסוי, וככזה, המסקנות שניתן להסיק מצומצמות יותר מאם היה מדובר בניסוי שבו הדבר היחיד שמבדיל באופן משמעותי את קבוצת ההתערבות מקבוצת הביקורת הוא קבלת הטיפול. יתכן שהתוצאות החיוביות אינן בהשפעת תכנית אמו"ן, אלא בהשפעת גורמים אחרים, 'מתערבים' שאנו לא שולטים עליהם במסגרת מערך המחקר. לדוגמא יתכן שעצם העובדה שתחנה בחרה להגדיר מטרדי תנועה כבעיה היא הגורם שמוביל לתוצאות החיוביות. חלק מהאתגר של מחקר דמוי-ניסוי הוא איתור של קבוצת ביקורת הולמת, שתעניק תוקף להשוואה. בחלק זה של המחקר, הייתה הקפדה רבה על איתור תחנת ביקורת ופוליון ביקורת. עם זאת, יש לתת את הדעת לחשיבות של עצם הגדרת בעיה לצורך התמודדות עימה, ויתכן שיש בכך להסביר הבדלים לטובת תחנות ההתערבות, במיוחד בתחום מטרדי תנועה. מטרדי תנועה אינם מהווים חלק ליבתי מעבודת המשטרה, כפי שעלה במחקר התהליך, ולכן יתכן שהנכונות להגדיר מטרדי תנועה כבעיה מצביעה על שוני מהותי בין תחנות ההתערבות לביקורת.

בהמשך לנושא זה, ממחקר התהליך עלה בחוזקה הדיון הפנימי המתמשך לגבי התפקיד שצריכה המשטרה לשחק לגבי עברות בסל, במיוחד חסימות חניה. יתכן כי פתרון ביניים הוא לפרק את הסל ולהוציא ממנו את נושא חסימות החניה, על מנת לחזק את הלגיטימיות לגבי שאר העברות. כפי שעלה במחקר, השוטרים חשו ערך רב לגבי הפן של עשיית סדר במרחב הציבורי, שמירה על חיי אדם, והגברת המשילות.

לסיכום, ניתן לטעון עם הזהירות המתבקשת שהממצאים שמוצגים בדוח זה מהווים חיזוק אמפירי לכך שהשימוש בכלים מארגז השיטור היזום תורמים ליכולתה של משטרת ישראל להתמודד עם בעיית מטרדי התנועה והבריונות בכביש. הממצאים תומכים בכך שתכנית שיטור המשלבת באופן אינטגרטיבי בין מספר אסטרטגיות שיטור מגישת השיטור היזום, יכולה להביא לתוצאה הרצויה לא רק מבחינת הפחתת שיעורי הפשיעה, אלא גם ביחס לאירועי איכות חיים כמו מטרדי התנועה והבריונות בכביש. בנוסף, יש לשים לב לאפשרות שתוצר ההתקה: ההתקה המשמעותית לאזור החיץ בתחנה א' צריכה להשפיע על דרך הטיפול של תחנות בתופעה זו, במיוחד כאלו בעלות מאפיינים דומים לה. מצד שני, הממצאים לגבי ירידת שיעורי מטרדי התנועה והבריונות בכביש מחוץ לפוליון מצביעים גם על יכולת השפעה מחוץ לגבולות אזור הטיפול ומאותתים על השפעה אפשרית של הטיפול על התנהגות האזרחים בשטח נרחב יותר, בין אם בשל הרתעה (פחד להיענש) או בשל שרטוט מחדש של גבולות הנורמטיביות והוצאת העבירות בסל זה אל מחוץ לנורמה.

ניתן לקבוע בהתבסס על מערך המחקר - מערך דמוי-ניסויי הכולל בחירה רנדומלית של תחנות ושיטה סדורה למציאת תחנות ביקורת - כי המרכיבים של התוכנית רלוונטיים ומשמעותיים להתמודדות עם בעיית מטרדי התנועה. ממצאים אלה מוגבלים יותר לגבי נושא הבריונות בכביש שכן חלק מועט מהאירועים בפוליונים הנמדדים הן בתחנות ההתערבות והן בתחנות הביקורת מתייחס לחלק זה של הסל. ממצאים אלה עולים בקנה אחד עם סקירת הספרות לגבי הראיות המחקריות בתחום, ואף תורמים לשדה מחקר זה. למרות שממצאים אלו מבטיחים, חשוב לזכור כי יש להסיק באופן זהיר לגבי ממצאי מחקר אחד, ויש להמשיך לחקור את הביצועים הארגוניים בתחום זה.

אילן, י', אריאל, ב', בלכר, א' ווייסבורד, ד' (2015). **נקודות חמות במשטרת ישראל – ממצאי ניסוי שדה בפריסה ארצית**. העיקר במחקר: אסופת מאמרים בנושאי משטרה (עמ' 93–106). ירושלים: משטרת ישראל/ אגף התכנון והארגון/ מחלקת אסטרטגיה/ מדור מחקר וסטטיסטיקה.

סיקרון, פ' (2008). **נוהל 6 – עמדות בקרב הציבור הרחב ובקרב קבוצות נבחרות**. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

סיקרון, פ', ברון-אפל א' ולין, ש' (2006). **נוהל 6 – מחקר הערכה**. חיפה: אוניברסיטת חיפה.

פקודת התעבורה [נוסח חדש], סעיף 162, רכב של תאגיד – מערכת לדיווח ומעקב (תיקון מס' 103) תשע"ב–2012.

פקודת התעבורה [נוסח חדש], סעיף 73א. (תיקון מס' 122), תשע"ח–2018

רון, י' (2014). **יישום החוק המחייב גופים המחזיקים צי רכב להצמיד לכלי-הרכב השייכים לצי מדבקה עם מידע בדבר דרכי הדיווח על נהיגה לא נאותה של הנהגים בהם ("נוהל 6")**. ירושלים: הכנסת, מרכז המחקר והמידע.

Allsop, R. (2010). The effectiveness of speed cameras: a review of evidence. London: RAC Foundation.

Bourne, M., & R. Cook (1993). "Victoria's Speed Camera Program." In R. Clarke (ed.), Crime Prevention studies, Vol. 1. Monsey, New York: Criminal Justice Press.

Cook, P. J. (2011). Co-production in deterring crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 103–108.

Golub, A., Johnson, B. D., Taylor, A., & Eterno, J. (2003). Quality-of-life policing: Do offenders get the message?. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*, 26(4), 690–707.

Hamilton-Baillie, B., & P. Jones (2005). "Improving Traffic Behaviour and Safety Through Urban Design. *Proceedings of ICE: Civil Engineering* 158, 39–47.

Hasisi Badi, Margalioth Yoram & Orgad Liav. (2012). "Ethnic Profiling in Airport Screening: Lessons from Israel, 1968–2010", *American Law and Economics Review*. 14 (2): 517–560.

Hickman, J. S. (2007). Impact of behavior-based safety techniques on commercial motor vehicle drivers (Vol. 11). Transportation Research Board.

Jeffery, C. R. (1971). Crime prevention through environmental design. Beverly Hills: Sage.

Katz, C. M., Webb, V. J., & Schaefer, D. R. (2001). An assessment of the impact of quality-of-life policing on crime and disorder. *Justice Quarterly*, 18(4), 825–876.

La Vigne, N. (2007). Traffic Congestion Around Schools. Problem-oriented guides for police (guide No. 50). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Laing, C. (2010). Aggressive Driving. Problem-oriented guides for police (guide No. 61). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Poulter, D. R., & McKenna, F. P. (2007). Is speeding a "real" antisocial behavior? A comparison with other antisocial behaviors. *Accident Analysis & Prevention*, 39(2), 384–389.

Scott, M.S. & Maddox, D.K. (2010). Speeding in Residential Areas (2nd Ed.). Problem-oriented guides for police (guide No. 3). US Department of Justice, Office of Community Oriented Policing Services.

Weisburd, D., & Majumdar, M.K. (Eds.) (2017). Proactive policing: Effects on crime and communities. National Academies Press.

נספח א': תכניות תקיפה למטרדי תנועה בתחנות ההתערבות

טבלה 1: תכנית תקיפה תחנה א' 2017

סוג תדירות	אבן דרך
אחת לשבוע	מבצעי אכיפה ממוקדים - תנועה ושיטור עירוני
אחת לשבוע	הפעלת צוות תנועה למניעה ואכיפה ע"ב שעון חיים
אחת לשבוע	שילוב מש"ק בפעילות הסברה לנהגים/בעלי עסק
אחת לשבוע	פריסת מתנדבים כהרתעה מפני חצייה שלא במעברי חציה
אחת לשבוע	הפעלת שיטור עירוני באזור השוק העירוני
פעמיים בשבוע	פעילות בשת"פ יחידת הפיקוח העירוני
אחת לחציון	שדרוג תשתיות-צביעה סימון ופיתוח
ללא תדירות	השתתפות בוועדת תנועה עירונית
אחת לחודשיים	קיום פורום משותף- משטרה ורשות
אחת לחודש	פרסום הסברתי במדיה המקומית
אחת לרבעון	שילוב סירת את"ן

טבלה 2: תכנית תקיפה תחנה ב' 2017

סוג תדירות	אבן דרך
3 בשבוע	ניידת סטאטית מניעה
2 בחודש	ביצוע מבצעי אכיפה
1 לחודש	הוצאת דו"ח רצידי וויסטים
1 לרבעון	פרסום במדיה מקומית.
ללא תדירות	הצבת שילוט, תמרור וצביעת מדרכות
ללא תדירות	יצירת חניון אלטרנטיבי
2 בחודש	שילוב פיקוח עירוני בפעילות אכיפה.
ללא תדירות	הכרזת הפולגון כאזור אכיפה מוגברת.
ללא תדירות	פעילות בשילוב משרד התחבורה.
1 לחודש	מבצע את"ן במבצעי אכיפה

טבלה 3 : תכנית תקיפה תחנה ג' -

אבן דרך	סוג תדירות	יעד סופי
חלוקת עלוני הסברה למניעת עבירות חסימת מעבר וחניות באיסור	ללא תדירות	בוצע/ לא בוצע
נוכחות ובולטות בפוליון	ללא תדירות	160
הדרכות מש"ק בבתי הספר התיכוניים בנושא נהיגה זהירה	ללא תדירות	4
מתן מענה משלים מש"ק לדיווחי חסימות על רקע סכסוכי שכנים	ללא תדירות	בוצע/ לא בוצע
פורום אכיפה בשת"פ רשות מקומית	אחת לרבעון	4
הדרכת השוטרים לשיפור מקצועיות בטיפול באירועים	אחת לרבעון	4
הפעלת כוח אכיפה משימתי במוקדי העבירות	אחת לחודש	12
פעילות אכיפה כנגד עבירות רכב משתולל	ללא תדירות	4
הצבת שילוט בפוליון	ללא תדירות	בוצע/ לא בוצע
שילוב פקחים עירוניים בכוח האכיפה המשימתי	אחת לחודש	12
שיפור מקצועיות השוטרים בהדרכות	אחת לחציון	2
פרסום החוק והסנקציות במקומונים ובאתרי האינטרנט	ללא תדירות	4
הפעלת צוותי יס"מ גיבוי לכוח האכיפה	ללא תדירות	24

מחקר הערכת תכנית אמו"ן - טיפול משטרת ישראל בעבירות ירי בחברה הערבית¹¹

ד"ר יעל ליטמנוביץ, פרופ' באדי חסייסי, פרופ' דיויד וייסבורד, גב' שני תשובה
המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית (ספטמבר 2019)

מבוא

עברות ירי הן חלק מהמציאות היומיומית של אזרחים ערבים וקהילותיהם ברחבי מדינת ישראל. מדובר בתופעה שמשפיעה לא רק על הבטחון הפיזי של אזרחים אלא גם על תחושת הבטחון שלהם ואמונתם ביכולתה של המדינה והמשטרה להגן עליהם. היקף תופעת הירי מושפע מבעיית המשילות בחברה הערבית ובו בזמן מזין אותה, במעגל אכזרי וקשה לשבירה. מדובר באחת מהעברות הפליליות שאין 'מתאימה' ממנה לטיפול במסגרת המנדט המשטירי של הגנה על חיי אדם ועל בטחון אזרחי ישראל. ועם זאת, על מנת לטפל בבעיה ביעילות זקוקה המשטרה לאמון של האזרחים ולשיתוף הפעולה שלהם.

בעיית הירי היא בעיה ישנה חדשה: על אף שסחר באמצעי לחימה (אמל"ח) ואחזקתם היו (יחסית) נפוצים לאורך השנים רק בשני העשורים האחרונים מדובר בבעיה בהיקפים חריגים ש'זלגה' אל המרחב הציבורי הרחב וטילטלה אותו. לכלי התקשורת המרכזיים במדינה מגיעים הסיפורים הטראגיים ביותר – מוות מירי של ילדה בת תשע, או ילד בן 17, או אישה בת שישים – אך הנתונים חריפים יותר מכל כתבת עיתונות. בשנים 2014 עד 2016 היה שיעור עבירות הירי בקרב האוכלוסייה הערבית גבוה פי 17.5 משיעורן באוכלוסייה היהודית ושיעור הנפגעים באירועי ירי בקרב האוכלוסייה הערבית היה גבוה עד פי 12 משיעור הנפגעים באירועים כאלה במגזרים אחרים בחברה הישראלית (מבקר המדינה, 2018). בארבעת השנים האחרונות נרצחו כל שנה מעל 60 אזרחים ערבים, בשיעור של פי חמישה יותר מנרצחים יהודים. מספר זה כולל ומשקף גם המספר הגבוה של נשים ערביות שנרצחות על ידי בני זוג ובני משפחה. גם שיעור ניסיונות הרצח גבוהים יותר במגזר הערבי, בשיעור של פי 3-4 יותר מהיהודי.

כשחקנית מרכזית במערכת אכיפת החוק, מונחת בעיה חברתית-פלילית זו לפתחה של משטרת ישראל. משום שמדובר בבעיה סבוכה בעלות השלכות חמורות קיימת אחריות ציבורית ומוסרית למשטרה למצוא את הכלים הנכונים ביותר לטפל בה. כיום, פועלת המשטרה במספר אופנים להתמודד עם בעיית הירי, בין היתר על ידי פתיחת תחנות חדשות המשרתות את הציבור הערבי, גיוס שוטרים ערבים, ותוכניות ארגוניות שונות שמכוונות לבעיה זו. דוח זה מתווסף למחקרים קודמים שבחנו את פעילות המשטרה¹², ומתמקד ביישום תוכנית האמו"ן¹³ בתחום בעיית הירי בשנים 2017 ו-2018. בשנת 2016 הושקה במשטרת ישראל תוכנית האמו"ן, תוכנית ארגונית שמטרתה

11 זוהי גרסה מתומצצת לדוח שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל גרסה מלאה בפניה למדור מחקר ומדיניות באג"ת.
12 קיימים מספר מחקרים קודמים, הבולטים בהם דוחות מרכז המחקר והמידע של הכנסת 2014 ו-2017, דוח מבקר המדינה 2018.

13 'אסטרטגית מניעה ומיקוד ניהולי'

להביא ליעילות רבה יותר על ידי שימוש באסטרטגיות מיקוד ומניעה וכן לחזק את הקשר בין המשטרה והציבור על ידי נתינת מנדט לתחנות להתמקד ביעדים ('בעיות') החשובים לאזרחים אותם משרתת התחנה. דוח זה הוא חלק ממחקר הערכה נרחב שעורך המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית, שמטרתו לבחון את יעילות התוכנית לגבי קטגוריות שונות של יעדים (עברות רכוש, אלימות, ומטרדי תנועה) וכן לאתר את המרכיבים החשובים ביותר בתוך תפיסת האמו"ן לשם חיזוק הביצועים של משטרת ישראל למען קידום שיטור יעיל והוגן.

דוח זה, שהוגש למשטרת ישראל בינואר 2020, מתמקד בטיפול בבעיית הירי במשטרת ישראל, עם דגש על החברה הערבית (הדוח לא מתייחס באופן ישיר למזרח ירושלים שנתפסת כזירה נפרדת בעלת בעיות מובחנות). הוא מתאר את תוצאותיו של 'מחקר תהליך' איכותי הבוחן את יישום תוכנית האמו"ן בשטח בתחום פשיעת נשק. לשם כך נבחרו ארבע מהתחנות שבחרו להתמקד בבעיית הירי בשנת 2017. המחקר בוחן את יישום התוכנית בתחנות אלו על מנת להבין אילו פרמטרים חשובים במיוחד להתמודדות עם בעיה זו. מטרות מחקר זה הן לזהות את הפרקטיקות הקיימות כיום בעבודת המשטרה, לאפיין אותן מבחינת הראיות המחקריות התומכות ביעילותן, ולנתח אותן בהקשרן הארגוני.

בדוח זה בחנו מספר נושאים שיחד מאפשרים להעריך את נאמנות ואיכות היישום של תוכנית אמו"ן בטיפול בבעיית הירי. המחקר מתייחס לשני היבטים אלו: הפן הראשון התבסס על ניתוח תיאורטי של תוכניות התקיפה, בהשוואה לספרות המחקרית בתחום פשיעה זה (במילים אחרות, מה אמור "לעבוד" או להיות יעיל בטיפול בפשיעה זו?). הפן השני בוחן את איכות היישום וממפה את הטקטיקות הארגוניות שהתפתחו סביב התוכנית, כפי שהן עולות מראיונות עם קצינים בתחנות (במילים אחרות, איך זה עבד בפועל? מה עשו התחנות?) מטרת המחקר לברר: אלו ממרכיבי תוכנית אמו"ן, ואלו אופני יישום של התוכנית מובילים להצלחתה (ולהיפך)? וכן לזהות, אילו גורמים נוספים (ארגוניים וחץ-ארגוניים) משפיעים על הצלחה בהתמודדות עם בעיית הירי? למחקר זה חשיבות בשתי חזיתות. ראשית, הנחת המוצא היא כי השפעת תוכנית אמו"ן (ועבודת המשטרה בכלל) תלויה רבות באופן היישום שלה: מה תכננה התחנה לעשות, ומה עשתה בפועל. למרות זאת, אין כיום מתאם בין יישום של תוכניות התקיפה כתוכניות עבודה שנתיות לבין עמידה ביעדים של התחנה – כלומר אין הלימה בין הציון שמקבלת תחנה על ביצוע תוכנית התקיפה במערכת המדידה לבין ירידה בממד הפשיעה הרלוונטי. נתון זה מדגיש כי יש חשיבות רבה לבחינה של איכות היישום ולא ניתן להסתפק בציון על ביצוע בלבד (או במציאת התאמה בין אבני דרך מסוימות להצלחה במדדי הפשיעה). מדובר במדדים חשובים שיש מה ללמוד מהם, אך אין להסתפק בהם. מחקר זה מציע פרמטרים נוספים להערכה ארגונית לדיוק העשייה הארגונית.

שנית, מתוך הבנה כי תוכנית האמו"ן היא למעשה חיבור של אסטרטגיות וטקטיקות מתחום השיטור היזום, יש ערך לפרוט את המרכיבים בתוכנית שמהותיים ורלוונטיים לעבודת משטרת ישראל, כדי שיהיה אפשר לזהות אילו מרכיבים ואלו נהלי עבודה נותנים את היתרון המשמעותי למפקדי התחנות בעבודתם. בכך אנו מקווים שדוח זה

יתמוך בשיטור מבוסס-ראיות ומבוסס-נתונים במשטרת ישראל בתחום הירי. הדוח נועד להוות בסיס לשיח מקצועי בארגון ולעבודת מטה נוספת שתאפשר למשטרת ישראל לשפר את עבודתה בתחום ולבנות יחסי אמון עם הקהילות אותן היא משרתת.

פרק א' - סקירת ספרות:

מה עובד ומה לא עובד בטיפול ומניעה של עבירות ירי?

אחת המטרות של מחקר הערכה זה היא לאפשר בחינה מעמיקה של הראיות המדעיות בתחום השיטור ולבחון את עבודת משטרת ישראל לאור תובנות אלה. ניתוח זה מאפשר לקשור באופן שיטתי צורות עבודה שונות בשטח להצלחות. בהתאם לכך, הפרק הראשון של הדוח כלל סקירת ספרות מעמיקה המתבססת על גוף הידע המתפתח בתחום מדעי השיטור.

נסקרו התערבויות שיטור שמטרתן להתמודד עם עבירות הירי. מסקירת הספרות עולה כי במטרה להתמודד עם עבירות הירי נעשה עד היום שימוש במגוון התערבויות שמשתייכות לארבעת הגישות המרכיבות את השיטור היזום (proactive policing): אסטרטגיות מוכוונות פתרון-בעיות ומניעה מצבית, אסטרטגיות ממוקדות מקום, אסטרטגיות ממוקדות אנשים, ואסטרטגיות מכוונות-קהילה (Weisburd & Majmundar, 2017). כלל ההתערבויות שזיהינו שואבות מעקרונותיהן של גישות אלו, ולעיתים קרובות אף מהוות שילוב של הגישות.

מבט כולל על סך הראיות מצביע על כך שקיימות מספר אסטרטגיות רחבות וכן תוכניות טיפול בעלות מרכיבים מוגדרים ('חבילת טיפול') שעומדות לרשות משטרות ורשויות המדינה שיכולות להביא לתוצאות חיוביות בצמצום משמעותי של שיעור עבירות אלה. תמצית הממצאים מופיעה בלוח מס 1. תוצאות הסקירה מבססות את הרלוונטיות של תפיסת האמו"ן, שמבוססת על עקרונות השיטור היזום, לטיפול בסל בעיות זה.

הממצאים החזקים ביותר (סקירה שיטתית עדכנית הכוללת מטה-אנליזות, Braga et al., 2018) תומכים בשימוש בגישת ה"הרתעה הממוקדת" (focused deterrence), הכוללת שימוש בסנקציות ממוקדות כלפי קבוצת עבריינים ממוקדת שמטרתן לעצור את הפשיעה החמורה. התערבויות אלו, שהמרכזיות בהן "שיטת המנופים" ו"תוכנית שכונות בטוחות", מתמקדות בעבריינים הבעייתיים ביותר, וממנפות משאבים משטריים, את מערכות הפיקוח של רשויות הכליאה והמשפט, משאבים קהילתיים פורמליים ובלתי פורמליים, ועוד, על מנת להעביר לעבריינים באופן ישיר ואמין מסרים לגבי הסנקציות שיופעלו כלפיהם אם ימשיכו לבצע עבירות ירי ובמקביל לתמוך בהם בתהליך של שיקום ועזיבת נתיב הפשע (Braga & Weisburd, 2012). גישה זו עולה בקנה אחד עם מחקרים הטוענים כי התערבויות יעילות הן אלו שיש בהן רמה גבוהה של מיקוד - בין אם באנשים, מקומות, זמנים, או גורמי סיכון ספציפיים (Gill, 2016; Lum et al., 2011).

מחקר התהליך המתואר בדוח זה מאפשר לבחון את הטקטיקות השונות בהן עשו התחנות שימוש ולהשוות אותן לממצאי סקירה זו. ניתוח כזה מאפשר, מצד אחד,

להבין הצלחות ואתגרים של התחנות בטיפול בסל הבעיות ומצד שני, לתקף את ממצאי הסקירה בזירה הישראלית.

לוח 1. תמצית ממצאי סקירת הספרות:

מה יעיל בטיפול בעברות ירי?	מה לא עובד?
○ התרעה ממוקדת: התערבות מרובת-מרכיבים דוגמת 'שיטת המנופים' ו'שכונות בטוחות'. ○ התערבויות המכוונות לעבריינים ב'תקופת מבחן' (אסירים ברשיון). ○ שימוש בגישת פתרון בעיות בנקודות חמות של פשיעה חמורה ○ שיטור מניעתי באזורים חמים. ○ החרמת כלי נשק ממוקדת.	○ מצלמות מעגל סגור (פרט לשימוש אקטיבי הנעשה במשולב עם פעילות משטרתית ממוקדת). ○ איסוף גורף של כלי נשק.

מבט נוסף: השלכות שליליות אפשריות של שיטור יזום על יחידים וקהילות

למרות הממצאים החיוביים שנמצאו על ידי סקירת הספרות ביחס ליעילות של התערבויות הממוקדות במקומות ובאנשים בעלי סיכון גבוה להיות מעורבים באירועי פשע (ואירועי ירי בכלל זה) כדאי להכיר באפשרות של 'נזק', כלומר הפוטנציאל של גישות השיטור היזום להביא להשלכות שליליות, בעיקר בהקשר של יחסי קהילה-משטרה, במיוחד משטרה ומיעוטים (Makarios & Pratt, 2012). לפי חוקרים, אסטרטגיות השיטור היזום מעוררות דאגות רבות, בין השאר ביחס לחוקיות השימוש בהן, להפרה של זכויות הפרט, לשימוש שרירותי ולא מידתי בכלים אלו, להיעדר שקיפות והיעדר אחריותיות (Accountability) ועוד (Fagan et al., 2010; Stoud, Fine, and Fox, 2011). סוגיות אלו עשויות להשפיע באופן שלילי על תפיסות האזרחים את מערכת אכיפת החוק, השפעות שיכולות לבוא לידי ביטוי בפגיעה באמון, בתפיסת ההוגנות והלגיטימיות, באופן שבו האזרחים תופסים את יעילותה של מערכת אכיפת החוק ובתחושת הביטחון והפחד מפשיעה. כפועל יוצא של אלו, עשוי להיפגע גם שיתוף הפעולה של האזרחים עם מערכת אכיפת החוק בכל שלבי ההליך הפלילי (Weisburd & Majmundar, 2017).

למרות חשש זה, יש לציין כי מהדוח של האקדמיה האמריקאית למדעים לגבי שיטור יזום עולה כי נכון לעכשיו אין בידנו ממצאים מובהקים הנוגעים להשלכות שליליות כלשהן של התערבויות אלו על הקהילות (Weisburd & Majmundar, 2017). למשל, מספר מחקרים (Hinkle & Weisburd, 2008; Weisburd et al., 2006) הראו כי התערבויות 'אגרסיביות' (aggressive police crackdowns) הובילו לעלייה מובהקת ברמות הפחד מפשיעה בקהילה, אך ממצא זה לא חזר על עצמו במחקרים 'חזקים' יותר שנערכו מאוחר יותר (Weisburd et al., 2011). מעבר לכך, מחקרים אחרים אף הצביעו על ירידה

מובהקת ברמות הפחד מפשיעה (Weisburd & Majmundar, 2017). בדומה, במחקר שנערך בפילדלפיה (Ratcliffe et al., 2015) נבדקה השפעתה של התערבות המערכת טקטיקות של שיטור מכוון אנשים ושל שיטור נקודות חמות על מדדים של תפיסות התושבים, כמו תפיסות של צדק פרוצדורלי, ביטחון אישי, רמת פשיעה וכדומה. המחקר מצא כי לא היו הבדלים מובהקים בין דירוג התושבים המתגוררים באזורי ההתערבות לדירוג של התושבים באזורי הביקורת.

עם זאת, יש לזכור כי ההערכות הזמינות של ההתערבויות התרכזו רק בהשפעות לטווח הקצר יחסית, ולא נתנו אפשרות לבחינות רב-שנתיות של ההשפעות הקהילתיות. בהקשר זה, הכותבים מסבירים כי עשוי לקחת הרבה יותר זמן עד שהרשתות הקהילתיות הבלתי פורמליות של אזור גאוגרפי יטמיעו נקודת מבט חיובית או שלילית מצטברת שיכולה להשפיע באופן עקיף גם על האופן בו התושבים מעריכים את חוויותיהם האחרונות עם המשטרה. הערכות אלו יכולות להשפיע בהמשך על יעילות פעילויות המשטרה (לדוגמא דרך העדר שיתוף פעולה) (Weisburd & Majmundar, 2017).

פרק ב' - פשיעת נשק בחברה הערבית בישראל:

מקורות ומגמות

כיום, בעיית הירי היא בעיה שלא ניתן להתעלם ממנה. עברות ירי משפיעות על המציאות היומיומית של קהילות ואזרחים ערבים ברחבי מדינת ישראל. מעבר לסכנה הנשקפת לחייהם ולשלומם של המעורבים בהם, אירועים אלו לעיתים קרובות טומנים בחובם סיכון נוסף לפגיעה משמעותית גם באיכות חייהם של אזרחים חפים מפשע הסובלים מהיעדר ביטחון אישי (Braga, 2010; Braga, Brunson, & Drakulich, 2019; Koper, Woods, & Kubu, 2013). דברים אלו נתמכים בממצאיהם של סקרי עמדות שערכה המשטרה אשר העלו כי נושא הטיפול באירועי הירי נמצא בעדיפות הראשונה מבחינת חשיבותו (מבקר המדינה, 2018). בהתאמה לרף הגבוהה של פשיעה זו, למסוכנות שלה, ולהשפעתה על מרקם החיים בקהילות אלו, הטיפול בבעיית הירי נמצא במרכז הפעילות של רב התחנות המשרתות את החברה הערבית.

היקף תופעת הירי מושפע מבעיית המשילות בחברה הערבית ובו בזמן מזין אותה, במעגל אכזרי וקשה לקטיעה. יש להדגיש כי לא מדובר רק בלגיטימיות של המשטרה, אלא בלגיטימיות של המדינה באופן רחב יותר, אך שני היבטים אלה משולבים זה בזה ומשפיעים זה על זה. כך, מעבר לטענות על האפקטיביות של המשטרה, חוסר האמון של החברה הערבית במשטרה מושפע מגורמים רחבים יותר ובמהותו הוא משקף את המיצוב החברתי שלה ואת חוסר האמון הבסיסי של האוכלוסייה הערבית בכלל מוסדות השלטון בישראל (זוסמן ועמיתיו, 2016; מבקר המדינה, 2018).

מחקרים קודמים של חסיסי (Hasisi, 2008) מראים כי למרות הפיקוח הרב של המשטרה בחברות שסועות כלפי קבוצת המיעוט, אין הדבר מעיד על משילות גבוהה, אלא אולי להפך. למדינה השסועה לאורך קווים אתניים אין לעיתים יכולת - ולעיתים

גם לא רצון - ליצור קונפורמיזם בקרב קבוצת המיעוט דרך מנגנוני חיברות שגרתיים ו/או פורמליים מסיבות שונות, ביניהן בולטת השונות התרבותית העמוקה בין תרבות קבוצת הרוב לתרבות קבוצת המיעוט שיוצרת קושי בחיברות.

ללא מנגנונים חברתיים אלה מופיעים ביטויים של "היעדר חוק" (אי-לגליזם) בקרב קבוצת המיעוט. להבדל התרבותי מיתוספחות תחושות של ניכור והזנחה של קהילת המיעוט מצד הממשל המרכזי, שיש בהם להגביר את מגמת האי-לגליזם. מצב דברים זה, מצדו, עשוי להוביל את המשטרה כזרוע המשטר (לצד מוסדות אחרים) לבנות דפוס של שיטור מבדל שאחת המשמעויות שלו היא מעורבות מינימלית בענייני קהילת המיעוט (Ben Porat & Yuval, 2012; Holmes, 2000). נוצר דפוס שבו שיטור יתר מתקיים לצד שיטור חסר. כך, במעגל קסמים משתמרים מוסדות שיטור מסורתיים בתוך קהילת המיעוט שנתפסים כאוטנטיים (כגון בוררים פנימיים, סולחות), ובו בזמן מתחזקות פרקטיקות של "עשיית סדר" מחוץ לסדר החוקי על ידי אנשים מהקהילה (ויג'לנטיזם). כל אלו, כאמור, פוגעים ביכולתה של המשטרה לבצע את תפקידה ביעילות. ניתוח זה מאפשר להבין את התבססותה של תופעת הירי בחברה הערבית.

אחד ההסברים הבולטים בספרות מתייחס לשימוש בנשק בהקשר של תת-תרבות סוטה שמתפתחת בהקשרים נורמטיביים וחברתיים מסוימים, למשל כתגובה אגרסיבית עקב פגיעה בכבוד, או כפתרון סכסוך ללא מעורבותן של רשויות החוק, בייחוד על רקע היעדר אמון ברשויות החוק (Felson & Pare, 2010). בדומה, בחברה הערבית אירועי הירי ממלאים מספר תכליות כגון ישוב אלים של סכסוכים בין עבריינים ובין ארגוני פשיעה. במקרים אלו הירי מבוצע כאזהרה, כהרתעה או כנקמה והוא מכונן לבני אדם, כלי רכב, בתים או לאוויר ומטרתו לאיים, לפצוע או להרוג. עם זאת, יש לציין כי עבירות הירי במגזר הערבי, ברובן, אינן מכוונות אל גורמים עברייניים, ולפי נתוני המשטרה יותר מ-70% מעבירות הירי קשורות לאזרחים המוגדרים 'נורמטיביים' (במובן שפשיעה אינה עיסוקם העיקרי), (דוח מבקר המדינה, 2018). למעשה, כפי שעולה גם בפרק הממצאים של הדוח הנוכחי, חלק בלתי-מבוטל של אירועי הירי מקורם בסכסוך מינורי על דבר של מה בכך, למשל ריב על מקום חניה או עלבון. תכליות נוספות כוללות שימוש בנשק כדרך להפגנת כוח כחלק מיצירת סמל סטטוס של כוח וכבוד; או החזקה של כלי נשק כאמצעי מרתיע לצורך הגנה עצמית (מבקר המדינה, 2018).

תופעת הירי לא מתקיימת במנותק מיחסי המשטרה והחברה הערבית, משום שהדינמיקה שנוצרה לאורך השנים משפיעה על הלגיטימיות שלה בעיני הציבור הערבי כגורם הרלוונטי לטיפול בבעיות אלימות וירי, וכפועל יוצא על יעילות המשטרה וחוזר חלילה. ניתן לראות כי מכלול הגורמים המקשים על ביסוס תשתית ראייתית נובעים בין היתר מחוסר האמון של החברה הערבית במשטרה, ובכלל זה ביכולתה לטפל באופן אפקטיבי באירועי פשיעה ואלימות (ברוכמן ועמיתיו, 2012; Ben-Porat et al., 2012).

לחוסר האמון יש השפעות ישירות על יכולת המשטרה להתמודד עם הבעיה. ההשפעה מהסוג הראשון היא תת-דיווח על אירועי ירי, מציאות המהווה קרקע פוריה להתפשטות התופעה. סקרי עמדות שערכה המשטרה העלו כי למרות שנושא הטיפול באירועי הירי נמצא בעדיפות הראשונה בחברה הערבית מבחינת חשיבותו, כמחצית

מהנשאלים השיבו כי חוסר האפקטיביות של המשטרה היה גורם מרכזי בהחלטתם שלא לדווח למשטרה על היפגעות מעבירה (בסקרים אלו יעילות המשטרה בהתמודדות עם אירועים הירי דורגה כבינונית ומטה) (מבקר המדינה, 2018).

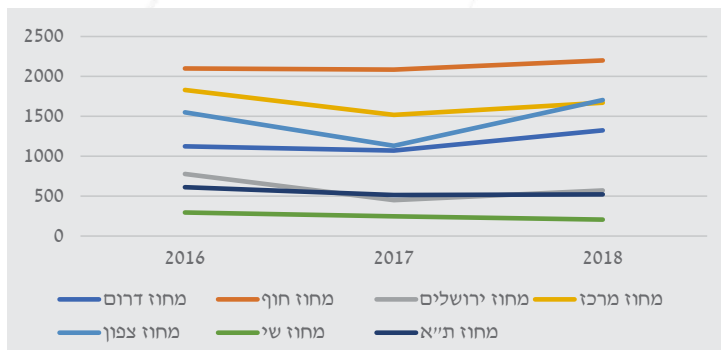
ההשפעה מהסוג השני היא הפגיעה ביכולת המשטרה לבסס תשתית ראייתית, בשל מכלול של גורמים: היעדר נכונות של הנפגעים להגיש תלונה במשטרה, סירוב של עדים למסור מידע למשטרה מחשש לפגיעה בהם (במקרים רבים עדים חוזרים בהם מעדויות שכבר מסרו, בין היתר בשל פתרונות פנימיים של הסכסוך בין הקורבנות לפוגעים), קושי באיתור חשודים לצורך חקירה, היעדר ממצאים פורנזיים פיזיים כגון דנ"א (מאחר שזירות אירועים נשטפו במים או בחומרי ניקוי) והעדר ראיות דיגיטליות ממצלמות ציבוריות או פרטיות בגלל השחתתן של המצלמות או בשל מחיקת ראיות מהן (חסיסי וליטמנוביץ, 2017). כמו כן, יש לשוטרים קושי לקבל גישה פיזית לאותן מצלמות, בשל העדר שיתוף פעולה ו/או קושי לאתר את זירת האירוע (מבקר המדינה, 2018; Ben-Bassat & Dahan, 2012).

לסיכום, כפי שהעלו גם הממצאים של דוח זה, חוסר אמון במשטרה משתלב בלגיטימיות נמוכה של המדינה על כלל רשויותיה ומזין בעיית פשיעה חמורה שלמערכות אכיפת החוק הצלחה מוגבלת בהתמודדות עימה.

התמודדות עם בעיית הירי במסגרת תוכנית אמו"ן

בעשור האחרון עברת הירי נמצאת בעליה משמעותית הן במדידה נומינלית והן באופן יחסי (עליה באחוזים). אמנם, ניתן להסביר חלק בעליה זו בעליה בדיווחיות בחברה הערבית, אך וודאי שאין בכך להסביר את כלל העלייה, ומדובר גם בעליה בהיקף התופעה עצמה. תרשים 1 מציג את שיעור אירועי הירי בשנים 2016-2018 בחלוקה למחוזות המשטרה. כפי שניתן לראות, על אף ירידה ברוב המחוזות בשנת 2017, בשנת 2018 יש שוב עליה, לרוב לשיעור גבוה יותר משהיה במחוז ב-2016. ארבעה מחוזות אחראיים לחלק הארי של התופעה, בסדר יורד (לפי נתוני 2018): חוף, צפון, מרכז, ודרום. מספר האירועים במחוז חוף מהווים נקודת קיצון, כאשר מספר האירועים במחוז זה גבוה ב-500 מהבא אחריו. מנתוני המשטרה עולה כי התחנות המשרתות את החברה הערבית אחראיות לעיקר המסה.

תרשים 1. מספר אירועי הירי בשנים 2016-2018: נתוני מחוזות.



בשנים האחרונות, בעקבות התפתחות רעיון השיטור בחברה רב-תרבותית, התעצמה המודעות במשטרת ישראל לגבי הצורך בבניית מודלים שונים של עבודה בחברה הערבית. נערכו ניסיונות שונים במטרה לחזק את הקשר של המשטרה עם הקהילה הערבית וליצור מנגנוני שיטור המותאמים לקבוצת המיעוט (חסיסי וליטמנוביץ, 2017)¹. תהליך זה החל עם תוכנית המפנה (קדוש, 2015). בהמשך לכך, תוכנית אמו"ן מסמנת את הניסיון לשלב עקרונות של שיטור מכוון-קהילה בעבודת המשטרה מול קהלים שונים, כולל החברה הערבית. תוכנית אמו"ן מבוססת על פילוסופיה של שיטור מכוון-בעיה (problem-oriented policing; Goldstein, 1979). במסגרת תוכנית זו נדרשה כל תחנה לבחור שלוש 'בעיות': סלים של עברות בהם תתמקד עבודת התחנה. אלו (אמורות להיות) הבעיות הבוערות ביותר, לא רק לתפיסת סגל התחנה אלא גם מבחינת האזרחים אותם משרתת התחנה.

מבחינה תיאורטית, למרות שתוכנית אמו"ן נהגתה ויושמה מתוך אמונה ביכולתה לחולל שינוי בעבודת המשטרה ברחבי המדינה, יתכן כי יש לה חשיבות ייחודית עבור החברה הערבית, וכי מדובר בציון דרך ביכולת של המשטרה להציע שיטור יעיל ואפקטיבי בערים ובכפרים של האוכלוסייה הערבית. פילוסופיית השיטור שמנחה את תוכנית אמו"ן מכירה בשונות (variance של כל קהילה ובצרכים הייחודיים שנובעים ממנה. לכן, העבודה במסגרת תוכנית אמו"ן נותנת פתח ארגוני להתמודדות עם שוני גדול יותר וכך אולי תוכל להציע מענים יעילים יותר לבעיות הפשיעה הייחודיות לחברה הערבית, שלא ניתן עד היום.

הדוח הנוכחי עוסק בתחנות שבחרו להתמקד ב**סל אירועי הירי**, אשר כולל בתוכו שבע עבירות: הפעלת חזיזים ונפצים; יריות, ירי בשטח בנוי, ירי בשטח פתוח, [ירי ב] חתונות והילולות, שמיעת יריות; ופיצוץ/שמיעת פיצוץ. 12 תחנות ברחבי הארץ בחרו את בעיית הירי כאחת מהבעיות השנתיות בהן מתמקדת התחנה ב-2017, וכולן בחרו להמשיך לטפל בבעיה זו גם ב-2018, אולם לא תמיד באותו הפוליון. מתוך תחנות אלו רובן נמצאות במחוזות המכילים את מירב העברות. כמו כן הרוב המוחלט של התחנות שהתמקדו בבעיה זו הן "תחנות ערביות" (80% מהאוכלוסייה בתחנה היא ערבית) ומעורבות. ניתן לקבוע שמאמצי התחנות הופנו לבעיה אמיתית: בוערת, מטרידה, פוגעת בחיים ובאיכות החיים.

במסגרת מחקר זה בחרנו להתמקד בארבע תחנות שבחרו את בעיית הירי ב-2017 והן מגוונות מבחינת הפרמטרים הבאים: הן ממוקמות במחוזות שונים, שלוש מהן מקוטלגות כתחנות ערביות ואחת כמעורבת.

1 בעוד שמחקר זה העלה שהנרטיב של מפקדי תחנות הוא שישנה מגמת שיפור והתקדמות ברצון המשטרה להתאים פרוטוקולים ייחודיים לחברה הערבית קשה לאמוד את מידת השינוי המתואר. כך, לדוגמה, מודל ירי בחתונות קיים כבר משנות התשעים כפי שמתואר במאמרם של אל-קרינאווי וטבו (2002).

פרק ד' - שיטת מחקר וממצאים / חלק ראשון:

מה ניתן ללמוד מתוכניות התקיפה?

החלק הראשון של המחקר עוסק בהערכת היעילות המשוערת של תוכניות העבודה של כל תחנה: "תוכניות התקיפה". תוכניות התקיפה הן תכנית הביצוע האופרטיבי שמגובשות על ידי כל תחנה להתמודד עם הבעיות הפרטניות בה בחרה בהתאם לניתוח הבעיה על ידי סגל התחנה. בחינה של התוכניות מאפשרת לנו לבדוק אם עצם ההערכות של התחנות, האסטרטגיה שכל תחנה מגבשת היא בעלת פוטנציאל להתמודד באופן יעיל עם בעיית הירי.

תוכניות התקיפה מורכבות מ"אבני דרך" שעל התחנה לעמוד בהן. אבני הדרך הן המרכיבים של התוכנית. ניתן לתפוס אותן כיעדי ביניים (outputs) שאמורים להוביל להישגים ברמת התוצאות (outcomes). אבני הדרך צריכות להתבסס על שלושה סוגי משאבים: אבני דרך בביצוע בלעדי של התחנה, אבני דרך שנשענות על משאבי המחוז, ואבני דרך שמשלבות פעולה עם גורמים מחוץ למשטרה, שהינם גורמים מקומיים (בין אם רשמיים או קהילתיים) או רשויות ממשלתיות אחרות. איגום כוחות זה הוא חלק משמעותי מתפיסת האמו"ן. כך לדוגמא, אבני דרך הנשענות על משאבי מחוז מאפשרות לתחנות לעבור משיטור תגובתי שנשען ברובו על כוחות אג"ם, לשימוש בכלים אח"מים שנתפסים כ'כלים כבדים' יותר. בעיקר מדובר בכלים טכנולוגיים מתקדמים הדרושים במיוחד בעברות של אלימות ופשעה קשה, וכן בצוותי חקירה מחוזיים או מרכזיים שנותנים יתרון משמעותי בהתמודדות עם משפחות פשע. עקרון נוסף הוא ששליש ממרכיבי התוכניות צריכים להיות שייכים לתחום המניעה המצבית, כלומר פעילות שאינה תגובתית אלא יזומה, שמנסה להתמודד עם פשיעה על ידי שינויים מבניים בתנאים הפיזיים או החברתיים שאפשרו את קיום העברה, וכך למנוע אותה מראש.

בחלק זה של המחקר בדקנו עד כמה תוכניות התקיפה הולמות את הראיות המחקריות שזוהו בסקירת הספרות כיעילות להתמודדות עם פשיעת ירי. כאמור, הבדיקה היא רק של התוכנית עצמה, לפני יישומה בפועל. ראשית מרכיבי התוכנית נותחו להבין לאיזה גישה (אם בכלל) מסל השיטור היזום הן שייכות? שנית, האם מרכיבים אלו זוהו בעבר כיעילים? בדוח המלא מובאת תוכנית התקיפה של כל תחנה ולצידה ניתוח השוואתי של התוכנית הן לראיות המחקריות והן לעקרונות המנחים של תוכנית. בתקציר זה מובא הסיכום המשולב של תוכניות התקיפה בארבעת התחנות. בלוח 2 ניתן לראות דוגמא לניתוח תוכנית תקיפה של תחנה א'.

לוח 2. התאמת תוכניות התקיפה של תחנה א' לשיטור יזום ומבוסס-ראיות

סוג הטיפול המשטרתי כפי שמתפרש מאבני הדרך בתוכנית	סעיפים רלוונטיים בתוכנית תקיפה 2017	סעיפים רלוונטיים בתוכנית תקיפה 2018	הערות
התרעה ממוקדת/אסטרטגית המינוף: להתמודדות עם עבריינים חוזרים/חברים במשפחות פשע/כנופיות על ידי הפעלת כלים שונים הכוללים אכיפה ממוקדת, שת"פ עם רשויות חוק נוספות, הגדלת פיקוח קהילתי, וסיוע ליציאה ממעגל הפשיעה	פעילות נגד רצידיוויסטים	מבצעים בשת"פ גורם אזורי, פעילות בילוש סמויה נגד יעדים בתחום אמל"ח ואליומות, פעילות ימ"ר על חשודים רצידיוויסטים, סיוע מהשב"כ באיסוף על רצידיוויסטים	ב 2018 מופיעים בתוכנית סעיפים לגבי פורומים שונים עם מנהיגים בקהילה, אך לא דווקא באופן שתומך בהרתעה ממוקדת ולא כללית.
טיפול שיקומי של רשויות חוק ורווחה בעבריינים שנמצאים בתקופת מבחן (אסירים ברשיון)	—	—	
סיורי מניעה ב'אזורים חמים' זיהוי אזורים בסיכון לפשיעה זו וקיום סיורים באופן קבוע	—	סיורי מניעה בשעות מוגדרות, נחשול, הקצאת כוחות יסמ"ג לפעילות בולטות, חיכוך ומניעה,	אותם סעיפים מופיעים גם ב 2017, אך ב 2018 הם ממוקדים בפולגון ולכן עונים על ההגדרה של שיטור באזורים חמים
אכיפה מוגברת ('עייכוב וחיפוש') ב'אזורים חמים' זיהוי אזורים בסיכון לפשיעה זו וקיום אכיפה למציאת כלי נשק	חיפוש אמל"ח	מחסומים בכניסה לעיר בשעות מוגדרות, חיפוש אמל"ח	הנחה כי החיפושים הם על-פי מידע מודיעיני, וכי לא מדובר בעייכוב וחיפוש 'קלאסי'
סה"כ טקטיקות	2	8	

בחינה של התוכניות של ארבעת התחנות אותם בדקנו מעלה כי כמעט בכל התחנות ניתן למצוא שילוב של שיטור מכוון-אנשים, שיטור מכוון-מקום, שיבוש שווקים (מניעה מצבית) ומאמצים ליצירת שיתופי פעולה קהילתיים. חלק מאבני הדרך הן מדדי תפוקה ניהוליים הכוללים קביעת יעדים פנימיים לתחנה בתוך תחום זה, לדוגמה עליה של 15 אחוז במספר כתבי האישום או עליה כלשהי באחוזי 'מעצר עד תום ההליכים'. הפן האחמ"י בתוכניות הוא אולי המפותח ביותר: ישנם סעיפים רבים בתוכניות

התקיפה שמתייחסים להיבטים שונים בפעילות אגף המודיעין של התחנה. חלק מאבני הדרך מתייחסות לאמצעים שמסייעים לאח"ם לבצע את עבודתם בפרק המודיעיני כמו גיוס מודיעים ושימוש באמצעים טכנולוגיים למעקב אחרי חשודים, וחלק מתמקדים בפרק הטכני, בעיקר סביב חיפוש (שימוש בכלים לחיפוש מתכות, שימוש ביחידות כלבנים). כך לדוגמה, באחת התחנות אחת מאבני הדרך היא שימוש אינטנסיבי במערכת "מסמר אחרון"²: זהו שימוש 'בתותח' מהתחום הסיגנטי שמאפשר מיקוד ביעדים מובילים ומעלה את סיכויי התחנה להתמודד עם עבריינים מובילים באופן שייצור השפעה אמיתית על סביבת התחנה.

בכל התחנות קיימים בתוכנית התקיפה מרכיבים של שיטור-ממוקד אדם כגון שולחן עגול עם גורמי חוץ, או מודל אכיפה מתכללת שנמצאים גם בתוכניות הרתעה ממוקדת שהוכחו בספרות המחקרית כיעילות ביותר. חשוב לציין כי לא עולה מתוכניות התקיפה תוכנית פעולה שכוללת את כלל המרכיבים שנחוצים ליצירת שינוי (לדוגמה בשיטת המנופים מתוארים שלושה סוגי 'מנופים' שהמשטרה צריכה להשתמש בהם במקביל) המשמעות היא שישנם מרכיבים חסרים שיכולים לפגוע ביעילות התחנה.

בארבעת התחנות יש התייחסות לטיפול בתופעת ירי בחתונות תוך שימוש במודל ירי בחתונות (בין אם תחת הכותרת הכללית 'עבודה על פי מודל ירי בחתונות' או בפיצול למספר סעיפים, לדוגמה: הקמת מתחמי חתונות, מעקב אחר רישיון לקיום חתונה שנותנת העירייה). אופן פעולה זה ניתן לקטלוג כשיטור פתרון בעיות, שגם הוא בעל פוטנציאל להתמודדות עם פשיעה חמורה. ניתן לראות שהתחנות מבינות 'ירי בחתונות' כבעיה בפני עצמה שכן לרב יש לה התייחסות ממוקדת בתוך התוכניות.

חיפושי אמל"ח הוא אחד הסעיפים הנפוצים בתוכניות התקיפה. לרב יהיו חיפושים אלה ממוקדים: במתחם של משפחה/ארגון פשע, או על סמך מידע מודיעיני שהתקבל. חיפושי אמל"ח מתקשרים כאן למניעה מצבית, שכזכור התחנות חייבות לכלול כחלק מאבני הדרך למאבק בתופעה. מדובר באמצעי לשיבוש השווקים שמאפשרים את בעיית הירי. היעילות הפוטנציאלית של אבן דרך זו היא רב, על פי העקרון של מיקוד משאבי המשטרה באזורים חמים של פשיעה. פעילות שהיא מבוססת מידע מודיעיני היא ממוקדת כמו (אם לא יותר) פעילות בפינת רחוב 'חמה'.

נושא המצלמות דורש ברור נוסף: בכלל תוכניות התקיפה נכלל סעיף אחד לפחות המתייחס למצלמות מעגל סגור. במיוחד בתוכניות התקיפה של 2018, יש התייחסות לא רק להצבת מצלמות או חיבור למצלמות קיימות, אלא לכך שמצלמות אלה יהיו מוצבות בנקודות חמות ובצירים חמים (כלומר ע"פ העקרונות של שיטור ממוקד-מקום). ניתן להבין את הרצון לעשות שימוש במצלמות לאור הבעיה של מ"י לבנות תיקים (להכניס עברייני ירי לכלא) בהעדף משילות ואמון הציבור, כפי שתואר בפרק הראשון של הדוח. עם זאת- כפי שמתואר בסקירת הספרות הראיות לגבי שימוש במצלמות מעגל סגור בהקשר אלימות חמורה וירי הראיות אינן מצדיקות השקעה שכזאת. ישנן ראיות שמצביעות על יתרון למצלמות אבל רק כאשר מדובר בשימוש 'פעיל': מוקד מאויש שמכווין שוטרים לפעילות בשטח. המלצתנו היא לבחון את יעילות

2 'מסמר אחרון' הוא שמה של פרקטיקה מהתחום המודיעיני. על מנת לרכז מאמצים בארגון או רשת פשיעה בכל זמן נתון ישנם שני אובייקטים למעקב.

המצלמות בהקשר הישראלי, תוך הבנה שיתכן שבמציאות הישראלית יש להן ערך מוסף לאו דווקא במניעת עברות אלא אולי באיסוף התשתית הראייתית האיכותית ('בניית התיק') וביסוס כתבי אישום.

מבט-על על כלל התוכניות מראה כי ב-2017 רב התוכניות הם בעלות אופי גנרי יותר, ואילו ב-2018 כל תחנה משלבת את הלקחים שלה ואת ההבנה שהתפתחה בקרב הפיקוד הבכיר כיצד לעבוד באופן נכון ויעיל, ואולי גם כיצד להצליח לעמוד ביעדים של אבני הדרך ובתקווה של היעדים המספריים בפוליון. ניתן לקבוע כי מבחינת השימוש בהתערבויות מבוססות-ראיות, יש בכלל התחנות דלתא שלא מוצתה, וניתן לשלב מגוון רחב יותר של התערבויות אלה בתוכניות התקיפה. שאלה העולה היא עד כמה חורגת תוכנית התקיפה מ'פעילות כרגיל' של התחנה בהקשר לעברת הירי? אחת הבעיות של רפורמות בארגוני משטרה שלעיתים "למרות שהכל משתנה, הכל נשאר אותו דבר" (Weisburd et al., 2006). אמנם ברור שיש השקעה של משאבים שמצביעה על מחויבות התחנה, אולם חשוב להזכיר שהתמקדות ביעדי אדם איננה חדשה ולכן לאו דווקא מהווה יתרון על אופן פעילות קודם. היתרון תלוי במידה רבה בהקשר- האם מדובר בתחנה מרובת משאבים? האם מדובר באבן דרך חריגה בעבור התחנה? האם נעשה שינוי מהותי בעבודת התחנה שיוביל לתוצאות טובות יותר ויאפשר להתמודד ולנצח את בעיית הירי? החלק השני של המחקר נועד לענות על שאלות אלו.

ממצאים - חלק שני: בחינת איכות יישום התוכנית בתחנות לזיהוי מרכיבים משמעותיים להצלחה

החלק השני של הממצאים בוחן את איכות היישום של תוכניות התקיפה בתחנות. עיקר המחקר מתבסס על ניתוח שיטתי של ראיונות איכותניים עם השוטרים שהובילו את יישום התוכניות. בחודשים ינואר ופברואר 2019 התקיימו ביקורים בתחנות במהלכם רואיינו מפקד התחנה, סגנו, ולעיתים שניהם. ראיון נוסף התקיים עם לפחות אחד הקצינים הכירים, בעדיפות לפרנט או קצין בכיר שהיה מעורב בביצוע התוכנית. באחת התחנות רואיינו בנוסף מספר גדול של מרואיינים מהאח"ם, ובתחנה אחרת בוצע גם ראיון קצר עם גורם בלשכת ראש העיר. הראיונות התקיימו בנוכחות מנהלת המחקר וקצין המחקר באג"ת. באחד נכח גם אחד החוקרים הראשיים.

הראיונות תומללו ונותחו לזיהוי תמות משני סוגים באמצעות כלי מחקרי שפותח למטרת מחקר זה. תחילה, נבחנו תמות הקשורות למרכיבי השיטור היזום, כלומר עד כמה היישום מביא לידי ביטוי את המהות של ארבעת הגישות המרכיבות את השיטור היזום. שכבת ניתוח נוספת והכרחית התמקדה בזיהוי היבטים ארגוניים נוספים הרלוונטיים גם הם להתמודדות עם בעיית הירי.

תמצית ממצאי המחקר מוצגת כאן. תחילה נציג ניתוח של פעילות התחנות על פי הקטגוריות של גישות השיטור היזום. שנית, את נסמן פרמטרים ארגוניים וחץ-ארגוניים הנחוצים לביצוע המשימה באופן מוצלח. שלישית, כלולה כאן התייחסות גם לאופן המדידה של בעיית הירי- כיצד יש למדוד הצלחה?

א. טיפול בבעיית הירי בכלים של שיטור יזום

בחלק זה מתואר כיצד עבודת התחנות משקפת גישות שונות בסל הכלים של השיטור היזום. אנו מצביעים הן על נתיבים מבטיחים והן על נקודות חולשה.

1. טיפול בבעיית הירי באמצעות שיטור מכוון-בעיות

גישת שיטור מכוון-בעיה מתייחסת לאיפיון מעמיק של בעיית פשיעה באופן שלוקח בחשבון הן את ההקשר החברתי הרחב והן את הפרטים הספציפיים של המקום והזמן בו מתרחשת הבעיה. על סמך איפיון זה מתגבשת תוכנית עבודה מקיפה, שכוללת גם רכיבים של מניעה של הבעיה ולא רק טיפול בה. מהראיונות עלו שתי תפיסות מוגדרות לגבי בעיית הירי: תפיסת המשילות ותפיסת הסכסוכים. לא מדובר בתפיסות מנוגדות זו לזו, ובמידה מסוימת המשילות היא התנאי או ההקשר והסכסוכים כמחולל של בעיית הירי הם ביטוי שלה. התפיסה הראשונה היא של תופעת הירי כנובעת מבעיית משילות, וה'פתרונות' לכך הם חיזוק האמון והקשר עם הקהילה, בין היתר על ידי הוכחת היעילות של המשטרה בעיני הציבור, ונתינת מענים לציבור באופן רחב יותר מהמנדט הקלאסי של המשטרה. זאת, על מנת לבסס את תחושת השייכות ו'להחזיר את המדינה' ליישובים הערבים. התפיסה השנייה מסבירה את תופעת הירי באמצעות תיאור סוציולוגי של סכסוכים. 'פתרונה' טמון באיתור מהיר של סכסוכים על ידי יצירת מנגנון מיפוי ומעקב יעיל ומתמשך, ועצירתם באופנים שונים לפני שיתדרדרו לאלימות חמורה (יותר, או לעוד אלימות). יש לציין שיתכן שישנם חוסרים ברמת התחנה מבחינת סל הכלים הקיים ל'עצירת' הסכסוכים.

אחד ההיבטים החשובים של שיטור מכוון-בעיות הוא רמת המיקוד של הבעיה: עד כמה תחנת המשטרה מזהה, ממפה ומתמודדת עם בעיה ממוקדת ולא קטגוריות רחבות או גנריות של בעיות. אחד הנושאים שעולים מהרעיונות הוא שלמעשה מתמודדת על תחנה לא עם 'בעיית הירי', אלא עם 'בעיות ירי'. כך לדוגמא ברור לכולם כי יש ירי 'רגיל' וירי 'שמחות'. גם בתוך הקטגוריה של ירי רגיל, קיימת אבחנה בין ירי בין עבריינים על מנת לפגוע, וירי במסגרת סכסוכים של 'נורמטיביים' שנועד בשלב ראשון לפחות לאיים ולהזהיר. ועם זאת, לא מוצגות תוכניות שונות, ואין ניסיון מוסדר לפרק את המדדים. נדמה כי ההצלחה הגדולה ביותר משויכת לתת-קטגוריה ירי בחתונות, שם מופעל מודל סדור שמתייחס באופן ממוקד לסוג בעיה זו. אף כי ניתן לטעון שההצלחה קשורה לכך שמדובר בבעיה חמורה פחות, או כזו שמנסים להתמודד איתה שנים רבות ולכן כבר הצליחו 'לפצח' אותה, יש לבחון את האפשרות שמקור ההצלחה במיקוד. יצירת תוכניות תקיפה נפרדות לכל תת-בעיית ירי יכול אולי להניב תוצאות טובות יותר.

2. טיפול בבעיית הירי באמצעות שיטור ממוקד-מקום

שיטור ממוקד-מקום מתייחס לריכוז של כוחות התחנה באזורים או נקודות שבהם מתרכזת הפשיעה. לגישת שיטור זה מקום מרכזי בתפיסת האמו"ן, שכן כל 'בעיה' שבוחרת תחנה אמורה להתרכז באזור ספציפי ('פוליוגן'). לגבי בעיית הירי לא יושם לרב מרכיב זה של תפיסת האמו"ן מהסיבה המשולבת שיש קושי למקם אירועי ירי בנקודות גיאוגרפיות, וכן שמערכות המדידה המשטרתיות לא מאפשרות כלל למקם אירועים בנקודות גיאוגרפיות ביישובים ערבים. עם זאת, ניתן היה להבחין בשתי גישות

שוונות: תחנה א' נקטה בגישה שחייבים ליישם גם לגבי בעיה זו שיטור ממוקד-מקום וללא מיקוד גיאוגרפי לא ניתן "לנצח". לשם כך הושקע מאמץ רב של קציני התחנה שאפשר ב-2018 מיקוד בארבע שכונות בעיר שם התרכזו מירב הפשיעה. בשנה זו נחוותה ירידה משמעותית באירועי הירי בפוליוגון, וכן אדווה בשאר חלקי העיר. ירידה זו עומדת כנגד מגמת העליה התלולה שהייתה עד אז, ומחזקת את הסברה שמיקוד בפוליוגון אחראי חלקית להצלחת התחנה.

מנגד, בשאר התחנות לא הוגדר פוליוגון. בשתי תחנות (ב' וד') הוגדר היישוב המרכזי בו פועלת התחנה (והוצאו מהמדידה הכפרים המקיפים אותו) ובתחנה רביעית (ג') שהיא בעיר מעורבת לא הוגדר פוליוגון לצרכי מדידה אך הוגדרו שתי שכונות בהן מוקדו משאבים. מכיוון שתחנה ב' עמדה ביעדים המספריים והורידה את ארועי הירי לאורך השנים, ניתן לומר כי מיקוד בפוליוגון הוא לא תנאי הכרחי להצלחה. הטיעונים לכך קשורים לאיפיון הבעיה. בפרזמה של בעיית הירי כבעיית משילות אחת הטענות הייתה שיש להחיל תחושת משילות על כלל שטח העיר, והתמקדות בפוליוגון תפגע במהלך זה. בפרזמה של בעיית הירי כבעיית סכסוכים נטען שהסכסוכים הם אלו שצריכים להכתיב את המיקוד הגאוגרפי, בין אם על ידי מיקוד דינמי ומשתנה, או על ידי יצירת מספר רב של פוליוגונים סביב מתחמי המגורים או הפעילות של משפחות המעורבות בסכסוכים העיקריים.

ממצאים אלו ממחישים את החשיבות של נתינת מנדט לוקאלי: בהחלט יתכן שאין 'תשובה אחת נכונה' לגבי הנחיצות של פוליוגון לבעיית הירי. כל תחנה מתמודדת עם מציאות ותנאי שטח שונים ונדרש שיקול דעת וניתוח עומק של כל מפקד להתאים את השיטור ממוקד-המקום לצרכי התחנה. עם זאת, רצוי לשכלל את שיטות ההערכה של המטה כדי לאפשר הכוונה מדויקת יותר, שתאפשר למפקדי התחנות שיקול דעת הנשען על ידע ונתונים.

חשוב להזכיר כי הראיות לגבי שיטור נקודות-חמות בתחום הירי הן איתנות, כך שעם וללא הגדרת פוליוגון לבעיה זו, ניתן וכדאי לשלב צורת שיטור זו באופן נרחב יותר משהיא מיושמת כיום. לשם כך נדרשת השקעה של הארגון כדי שיתאפשר לעשות שימוש בכלי ה-GIS גם בתחנות הערביות. בנוסף, כפי שצוין למעלה, שימוש במצלמות בנקודות חמות (אם אינן 'אקטיביות') יעיל פחות מאשר שימוש בסיורים, ויש לוודא שההשקעה הכלכלית במצלמות מניבה את התפוקות הרצויות- בין אם במניעת העבירה או בביסוס תיקים פליליים.

3. טיפול בבעיית הירי באמצעות שיטור ממוקד-אנשים

שיטור ממוקד-אנשים מתייחס לעבודה ממוקדת של המשטרה על יעדי אדם, מתוך הסתמכות על כך שרב הפשיעה בשטח מסוים מבוצעת על ידי מספר מצומצם יחסית של אנשים כך שהטיפול בהם יכול לצמצם במידה ניכרת את הפשיעה. מיקוד זה גם מתייחס למיקוד בעבריינים ולא בקטגוריות רחבות מדי בקרב הציבור ('כל האנשים שגרים בשכונה בה שיעור הפשע גבוה'). בתחום הירי, קיימות ראיות חזקות לגבי היעילות של טקטיקת ה'התרעה הממוקדת' ובעיקר התערבות המכונה 'אסטרטגיית המינוף' - pulling levers, במסגרתו מפעילה המשטרה 'מנופים' שונים מחוץ לסל הכלים המסורתי שלה כדי להתמודד עם בעיית הירי (כפי שתואר בסקירת הספרות).

בחינה אינטגרטיבית של הממצאים העלתה כי ארבעת התחנות עושות שימוש בגרסה מקומית של צורת עבודה זו. גרסה זו משכללת את המקור בכך שהיא מסתמכת על ההקשר של משילות נמוכה שתורמת ל-א-לגליזם בתחומים רבים (עברות בנייה, תברואה, נהיגה, רישוי, ועוד). דווקא א-לגליזם זה יוצר 'מנופים' נוספים, בעיקר בדמות רשויות מדינה נוספות, דרכם יכולה המשטרה להגיע לעברייני ירי. האדפצטיה השנייה קשורה לתפיסת הסכסוכים: משום שבעיית הירי קשורה לסכסוכים ה'מנוף' הקהילתי בו נעשה שימוש הוא באיתור גורמים - בעלי תפקידים רשמיים ולא רשמיים בקהילה - שיכולים לשמש כ'מנופים' לעצירת הסכסוך ולמניעת או צמצום העברה.

עם זאת, (בהמשך לממצאים של ניתוח תוכניות התקיפה) הממצאים מהשטח מצביעים על כך שהתרעה ממוקדת בתחנות הנבחנות לא כוללת את כלל המרכיבים שאמורים להיות חלק מ'חבילת טיפול': במיוחד אין התייחסות לקיום מפגשים עם עבריינים לצורך העברת מסרים לגבי סנקציות באופן אמין והוגן וכן להכללת רכיבים שיקומיים (דרך רשויות רווחה או הקהילה) שאמורים להציע לעבריינים דרך אחרת. מכיוון שהתרעה ממוקדת נמצאה יעילה כ'חבילת טיפול' המשלבת רכיבים קבועים, לא ניתן להניח ששימוש רק בחלק מהמרכיבים יובילו לאותן הצלחות. החזקה של המודל האמריקאי הוא ביסוסו על מחקר עומק שמיפה את בעיית הירי בכנופיות ובנה טיפול שמתאים לגורמי הסיכון והחוסן שזהו. לטעמנו, יש לפעול לתכנון מודל משוכלל יותר, המכוון וממוקד לעברייני ירי בחברה הערבית. לדוגמא במודל האמריקאי יש מקום חשוב בתהליך ההתרעה והשיקום של עברייני הירי לאנשי דת מחד ולעבריינים לשעבר מאידך - האם יש לכך מקבילה ישראלית? המלצתנו היא להקים קבוצת עבודה שמשלבת אנשי מקצוע מהמשטרה ומעגלים נוספים (עובדים סוציאליים, מארגני קהילות) שתגדיר את המרכיבים הנחוצים להרתעה ממוקדת בישראל תוך התחשבות בגורמי הסיכון והסיכוי המקומיים, ותמנה את הטכניקות היעילות והאתיות לביצוען כאן.

4. טיפול בבעיית הירי באמצעות שיטור מכון-קהילה

שיטור מכון-קהילה אמור לקבל מקום משמעותי בתוכניות התקיפה במסגרת תוכנית האמו"ן (תחת הסעיף 'שיתופי פעולה'). מדובר בגישה שמבקשת להתמודד עם בעיות פשיעה על ידי גיוס פרטים וקהילות לשינוי להשתתפות בתוכניות שונות ובאופן רחב יותר להסתמך על המסוגלות הקולקטיבית של הקהילה ליצור שינוי נורמטיבי ולחזק את הפיקוח הפנימי בתוך הקהילה. על פניו, גישה זו מהותית להתמודד עם בעיית הירי בחברה הערבית - מדובר בלב העניין: האם תצליח המשטרה לרתום את הקהילות להתמודד עם הבעיה? תופעת הירי שלובה כיום במרקם החיים של קהילות באופן שלא ניתן לטפל בה על ידי התערבות 'חיצונית' בלבד ונדרשים שיתופי פעולה משמעותיים שמניבים שינוי. בבואנו לבחון את היישום של גישה שיטור מכון קהילה, עלינו לבחון האם תוצאה משמעותית היא תוצר אפשרי של ההתערבויות הקיימות?

בחנו את היישום של גישה זו על פי שלושה פרמטרים: שיתוף (engagement) בהגדרת הבעיה, תכנון פתרונות והוצאתם לפועל, מנגנונים לשיתוף ידע (פידבק), והוגנות ברמת המאקרו (נתינת קול לקהילות ופרטים). הממצאים מעידים כי בשתיים מהתחנות מיושמים באופן חלקי שלושת פרמטרים אלו, אך לא באופן אופטימלי. ישנם

'שומרים' נוספים מקרב הקהילה (natural guardians) שמעורבים במאמצי המשטרה, בעיקר גורמים רשמיים ברשות המקומית אך גם מנהיגות מקומית. יש עבודה סדירה עם מעצבי דעת קהל, למטרות אינסטרומנטליות ונורמטיביות. ישנו גם שיתוף מידע (באמצעי תקשורת מסורתית וחדשה) לגבי הצלחות כאשר עצם שיתוף המידע לא נתפס עוד כ'חשיפת קלפים' אלא כאופן תקשורת לגיטימי. המרכיב המשמעותי הנוסף הוא שימוש מושכל במש"קים מקצועיים, דוברי ערבית, שמהווים גורם חשוב בשיטור קהילתי, במיוחד לגבי תופעת הסכסוכים, שהיא כאמור מחולל של בעיית הירי. בשתי תחנות נוספות קיימים מאמצים בכון אך הם אינם עונים על פרמטרים אלה.

המאמץ של כלל התחנות ניכר, אך יתכן שאין בארגז הכלים שלהם מספיק אמצעים וידע בתחום. ההקשר ההיסטורי-פוליטי-חברתי גם הוא משחק תפקיד בהצלחות וכישלונות התחנות. כך לדוגמא, כניסה לבתי ספר, שנתפס כאמצעי של המשטרה בקהילות אחרות לא תמיד אפשרית בגלל התנגדות הקהילות הערביות. כמו כן, הרשויות והחברה האזרחית, שאמורות להוות את הבסיס לשיתופי הפעולה חלשות בעצמן, וחולשתן פוגעת ביכולות המשטרה (למרות שחשוב לציין כי במקרים מסוימים היא משרתת את המשטרה כאשר המשטרה לוקחת על עצמה תפקידים מחוץ למנדט המסורתי שלה ויוצרת כך אמון בקרב התושבים). בשורה התחתונה ישנה הצלחה התחלתית לרתום גורמים בקהילה לפיקוח על סדר וחוק. רתימה זו משמעותית בהישגי התחנות שעשו בה שימוש נכון - אך זהו מאמץ ראשוני ונדרשים מאמצים ארגוניים רחבים להביא את התוצאות הרצויות בתחום זה.

אחת השאלות המעניינות שעולות מהקריאה בראיונות היא כיצד מבינים השוטרים את המושג קהילה וכיצד כפועל יוצא הם מתפעלים מושג זה בעבודתם? כך, בתחנה ד' קיים שיתוף פעולה עם בוררים פנימיים של המגזר לקדם פתרון סכסוכים. האם אנשים אלו מייצגים את הקהילה ואת האינטרסים שלה? מעבר לשאלת היעילות עולה גם השאלה של העמקת דפוסי דיכוי בקהילות אותן משרתת המשטרה. הספרות בנושא שיטור קהילתי במיוחד מתייחסת לחשיבות של תפיסה רחבה של קהילה, שכוללת לא רק גורמי מפתח שמייצגים את האליטות או בעלי הכוח, אלא גם חלקים מוחלשים יותר בקהילה, לדוגמא נשים. הפנמת מושג רחב ומורכב של קהילה יכול לתרום להישגי המשטרה. דומה שנדרשת חשיבת מטה ומקום למפקדים לפתח יחד עבודה נכונה ומעמיקה, במיוחד לנוכח ההקשר הפוליטי בו מתקיימים יחסי המשטרה והחברה הערבית.

ב. פרמטרים ארגוניים משמעותיים להצלחה

הפן השני אותו בחנו הוא הפרמטרים הארגוניים שמסייעים לעבודה מקצועית ויעילה של התחנות. מהממצאים עלו שלושה פרמטרים משמעותיים ליישוב מיטבי: ניהול, משאבים, וממשקים עם מערכת אכיפת החוק.

תוכנית אמו"ן כמערכת ניהול

מבחינה ארגונית, תוכנית האמו"ן נועדה בראש ובראשונה להיות כלי לניהול וביצוע אפקטיביים יותר במשטרת ישראל. מהראיונות עולים מספר אופנים חשובים בהם

מושפע תפקוד התחנה. ישנן מספר עדויות בראיונות לכך שיצירת **תוכנית עבודה** לבעיית הירי מאפשרת למפקד לתכנן ולנהל את מגוון הטקטיקות בהן הוא מעוניין לנקוט על מנת להתמודד עם ירי בשטח התחנה. עם זאת, עלתה ביקורת לגבי הגרירות של אבני הדרך, ועל כך שכפי שהן כיום תוכניות התקיפה הפכו להיות יעד ולא אמצעי להשגת מטרה, ולכן מעכבות את התחנות (סינדרום ההתמקדות באמצעים במקום במטרות). בעוד שאין ספק שהתחנות מרוויחות מכך שקבלת ההחלטות לגבי אילו טקטיקות מתאימות להקשר המקומי, הן זקוקות להכוונה מקצועית מקיפה יותר מהמטה, ולהנגשה של ארגז כלים יעילים רחב יותר מהם יוכלו לבחור.

היבטים ניהוליים חיוביים נוספים שעלו בממצאים הם **פיקוח ובקרה** שיטתיים בתחנות, בעיקר סביב מיפוי סכסוכים ואירועי ירי. ניתן לראות זאת כחלק מהותי משיטור פתרון בעיות, ששם דגש רב על הערכה, שבאה לידי ביטוי גם בשיטת קומפסטאט לניהול ארגוני משטרה. בנוסף, עלה שעבודה באופן משולב וסינרגטי של כלל התחנה-הגורמים האחמ"ים והאגמ"ים יחד - השתרש כצורת עבודה שמאפשרת עבודה כ"כח משימה" להשגת יעדים. עוד נושא שעלה הוא הלגיטימציה (מצד המרחב, המחוז, והמטה) להתמקד בבעיית הירי, לעיתים על חשבון עברות אחרות, באופן שאפשר לתחנה להפנות את מירב המשאבים שלה להתמודד עם בעיה זו בתור בעיית ליבה.

משאבים כמפתח וכמחסום

הפרמטר הארגוני השני בעל משמעות הוא המשאבים שעומדים לרשות התחנה. הממצאים מעידים כי על אף הרחבה ניכרת של המשאבים שמגיעים לתחנות, הגישה למשאבים חומריים וכוח אדם ממשיכים להוות אתגר ונתפסים בתחנות כמכשול לעמידה ביעדים. המשאבים הקיימים היום לא תואמים להיקף הבעיה וחומרתה. מדובר במחסור הן במשאבים טכנולוגיים ומודיעיניים והן במשאבי כוח אדם, ובמיוחד בהלימה בין השניים - שהרי מידע מודיעיני אינו ניתן לשימוש ללא כוח אדם שיפעל על פיו בשטח, ומידע גולמי שמגיע מכלים טכנולוגיים כשאין מי שינגיש אותו לתחנה גם הוא חסר ערך. מהראיונות עולים חסרים משמעותיים ומשתקים שפוגעים אנושות ביכולת התחנה להתמודד בהצלחה עם בעיית הירי. החוסרים בכוח אדם יפגעו בטווח הארוך ביכולות המודיעיניות של התחנה וכן מובילים לתחושת שחיקה שיכולה לפגוע במקצועיות התחנה ובבניית יחסי האמון עם הקהילות.

ממשקים עם רשויות אחרות במערכת אכיפת החוק

הפרמטר השלישי להצלחה הוא הממשקים עם רשויות אחרות במערכת אכיפת החוק. הראיונות המחישו את האופי של העבודה המשולבת של רשויות אכיפת החוק. ניתן לומר כי כמו במרוץ שליחים, המשטרה היא רק אחד הרצים, וכאשר היא מעבירה את הלפיד היא זקוקה לרצים נוספים שייקחו אותה ממנו וימשיכו הלאה על מנת ל'נצח' במרוץ. בשלוש מהתחנות עלה מהראיונות שקיימים חסמים בדמות החקיקה הקיימת והעבודה מול הפרקליטות. נטען כי יש קושי אמיתי למשטרה ליצור משילות והרתעה בשל מדיניות הפרקליטות המקשה על הבאת עבריינים לדין בגין עברות ירי ובשל רף הענישה הנמוך של בתי המשפט. מכיוון שהחוק לגבי עבירת הירי הוחמר רק ב 2018 - כהתאמה מאוחרת להחרפת התופעה בעשורים האחרונים - בהחלט יתכן כי ייקח זמן להטמעתו והממשק יהיה יעיל יותר בעתיד. עם זאת, בהחלט נכון לומר כי עד לשינוי זה

החקיקה הקיימת לא היוותה 'קריאת מלחמה' על התופעה, ויתכן בהחלט שאף עיכבה את עבודת המשטרה והקשתה עליה עוד יותר, ובמיוחד בהקשר של משילות נמוכה. מכיוון שמדובר ללא ספק בבעיה לאומית, נחוץ מסגור חדש של כלל המערכות, לא רק של המשטרה.

תובנה זו, של הצורך בשינוי סדרי עדיפויות רחב יותר עולה גם מדברי מפקדי התחנות שקוראים להפנות את הקשב של המדינה לבעיה מתוך אמונה שמשאבים ארגוניים ולאומיים נחוצים יופנו אז לטובת ההתמודדות, ושימצאו פתרונות רוחביים, אסטרטגיים: "מה אני צריך? זה קרב על התודעה. אין הבנה ממסדית שצריך להגדיר את התופעה [של אלימות בחברה הערבית] כמכת מדינה. לא פחות מזה". (מת"ח א'), "אם נזרק רימון הלים ברמת גן, זה מגיע לחדשות השעה שמונה. כאן יש ירי עם נפגעים והרוגים, וזה לא מצוין. זה לא בתודעה. אז אין הקצאה נכונה של משאבים. גם מה שהופנה למשטרה עם פתיחת התחנות [התחנות הערביות החדשות] זה טיפה בים". (מת"ח ב')

ג. חושבים קדימה: כיצד למדוד הצלחה בהתמודדות עם בעיית הירי בחברה הערבית?

הנושא האחרון אליו מתייחס דוח זה הוא מערכת האמו"ן כמערכת מדידה. מהמחקר עולה השאלה האם מספר האירועים הוא המדד הנכון לבעיית הירי. כדאי לזכור שלקביעת יעדים השפעה מכרעת על פעילות המשטרה בשטח (לדוגמה בתנועה, אם נמדדים על מספר דוחות, שוטרים מתמקדים בלדת דוחות). מעבר לביקורת שעלתה (מסיבות מגוונות) על שימוש באירועים כמדד, הממצאים מצביעים על כך שיתכן שאופי המדידה פשטני מדי לבעיה מורכבת. למרות שמדידת ארועים נותנת אינדיקציה רחבה יותר של התופעה ממספר תיקים, במיוחד במצב של דווח נמוך ושיבוש זירות שלא מאפשרים בניית תיק, יתכן שהדרך הנכונה היא במדידה מורכבת שכוללת כמה מדדים מתוך הכרה בחסרונות שיש לכל אחד בנפרד. בהתחשב בכך שחלק חשוב מהמניעה בעברות אלימות חמורה וירי טמונה בהגדלת הסיכונים לעבריין על ידי ענישה משמעותית שיוצרת הרתעה, דומה שמדידה על ידי ארועים בלבד מפספסת את החשיבות של 'בניית תיקים' בעלי תשתית ראייתית חזקה שיובילו לעונשי מאסר ארוכים. הצעה נוספת היא שראוי אולי למדוד גם את הנזק ולא רק לספור כל אירוע כבעל אותו חשיבות, כפי שמוצע לדוגמה ב'מדד קיימברג' לנזקי פשיעה'.

בכל התחנות נשמעת קריאה ליותר גמישות ויותר לוקאליות ממערכת האמו"ן (שנתפסת כגמישה ולוקאלית על ידי המטה). זאת על מנת לצמצם את הניכור של המפקדים למערכת ואת סינדרום ההשקעה ב'אמצעים במקום במטרה'. יתכן בהחלט שמדידה 'קשובה' יותר תוביל את התחנות לתוצאות טובות יותר (Sherman et al., 2016).

לסיכום, דוח זה ביקש לתאר את התמודדות התחנות במשטרת ישראל עם בעיית הירי כבעיה אקוטית שפורמת את מרקם החיים בקהילות רבות, משפיעה על תחושת הביטחון של מיליוני אזרחים, וגובה מחירים כבדים בגוף ובנפש. המחקר ביקש להעריך

את פעילות המשטרה מתוך הכרה בפוטנציאל של שיטור מבוסס-ראיות ליעל את עבודת המשטרה. הממצאים מצביעים על שימוש מתרחב בפרקטיקות מוכחות מתחום השיטור היזום שמובילות לניצני הישגים, ועל דלתא שעדיין ניתן למצות על מנת לשפר את הישגי המשטרה.

ישנן עדויות רבות למסירות ומחויבות של שוטרים ברחבי הארץ לטפל בבעיית הירי. נדרשת הכוונה משמעותית יותר של המטה לגבי אופני הפעילות הנחוצים להשגת היעדים: מה עובד? כיצד ליישם בצורה איכותית שיטות מוכחות? לאורך דוח זה סומנו נושאים שדורשים עבודת מטה רוחבית וארצית. עם זאת, האסטרטגיה של נתינת מנדט רחב לשטח למציאת פתרונות עולה כגישה נכונה שיכולה בטווח הארוך להוביל לתוצאות הרצויות ולשקם את יחסי המשטרה והקהילות. יש לאפשר לתחנות להמשיך לעבוד בגישת שיטור מכוון-בעיות, עם תוכניות תקיפה שמכוונות באופן אמיתי לבעיה הלוקאלית, ואף לתתי בעיות של תופעת הירי. ויש להמשיך ולתת בידיהם את המשאבים והתמיכה להצליח במשימתם.

בנוסף, יש לזכור שמחקר זה בחן את יישום השיטור היזום מנקודת המבט של המשטרה. בהחלט יש לבחון את ההשפעה של מגוון גישות שיטור אלו מנקודת המבט של האזרחים. תובנות האזרחים יכולות לשרת את המשטרה בבואה לדייק ולשכלל את אופני פעילותה. דווקא משום שהקשר התופעה הוא במשילות הנמוכה ובא-לגליזם שהתפתח לאורה חובה על המשטרה להבין לעומק את השפעת פעילותה על האזרחים שיושפעו ממנה. אמון הציבור הערבי נותר רכיב משמעותי בקשר הגורדי של בעיית הירי בעת הזו, וחיוזקו עומד לפתחה של משטרת ישראל.

- אל-קרינאווי, ע' וטבו, נ' (2002). שיתוף מתווכים מסורתיים כמתווכי-תרבות בפעולות התערבות של שוטרים ושל עובדים סוציאליים בחברה הערבית בישראל. **משטרה וחברה**, 6, 33-72.
- ברוכמן, א', גורן, ט', דיין בן-זיקרי, מ' (2012). שיפור אמון הציבור - האתגר של משטרת ישראל, **העיקר במחקר** - 2010, 9-23.
- זוסמן, נ', וודברג, י' ומיעארי, ס' (2016). **ממדי הפשיעה בישראל בשנים תוך התמקדות בחברה הערבית (עמ' 13-25)**. ירושלים: בנק ישראל, חטיבת המחקר.
- חסייסי, ב. וליטמנוביץ', י. (2017). "חתימה למגע אחר" - ששיטור החברה הערבית בישראל: נקודת המבט של מפקדי תחנות. בתוך: העיקר במחקר 2017: אסופת מאמרים בנושאי משטרה (עמ' 119-132). ירושלים: משטרת ישראל.
- מבקר המדינה (2013). **דוח שנתי 163**. נדלה בתאריך 1.8.2019 מ: <https://www.mevaker.gov.il/sites/DigitalLibrary/Documents/63c/2013-63c-207-Police.pdf>
- מבקר המדינה (2018). **התמודדות משטרת ישראל עם החזקת אמצעי לחימה לא חוקיים ואירועי ירי ביישובי החברה הערבית וביישובים מעורבים**. ירושלים: מדינת ישראל.
- משטרת ישראל (2013). השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2013. ירושלים: משטרת ישראל/אגף התכנון והארגון/מחלקת אסטרטגיה/מדור מחקר וסטטיסטיקה.
- קדוש, ח' (2015). התפתחות מערכות המדידה במשטרת ישראל. העיקר במחקר: המפנה בעין מחקרית. בהוצאת אגף התכנון והארגון, משטרת ישראל. עמ' 17-25.
- Ben-Bassat, A., & Dahan, M. (2012). Social identity and voting behavior. *Public Choice*, 151(1-2), 193-214.
- Ben-Porat G., Yuval F., Mizrahi S. (2012). The challenge of Diversity Management: Police Reform and the Arab Minority in Israel, *Policy Sciences*, 45, 243.
- Braga, A. A. (2010). Setting a higher standard for the evaluation of problem-oriented policing initiatives. *Criminology & Public Policy*, 9(1), 173-182.
- Braga, A. A., Brunson, R. K., & Drakulich, K. M. (2019). Race, place, and effective policing. *Annual review of sociology*, 45, 535-555.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2012). The effects of 'pulling levers' focused deterrence strategies on crime. *Campbell systematic reviews*, 6, DOI: 10.4073/csr.2012.6.
- Braga, A. A., Weisburd, D., & Turchan, B. (2018). Focused deterrence strategies and crime control: An updated systematic review and meta-analysis of the empirical evidence. *Criminology & Public Policy*, 17(1), 205-250.
- Fagan, J., Geller, A., Davies, G., and West, V. (2010). Street stops and broken windows revisited: The demography and logic of proactive policing in a safe and changing city. In S. K. Rice and M. D. White (Eds.), *Race, Ethnicity, and Policing: New and Essential Readings* (pp. 309-348). New York: New York University Press.
- Felson, R. B., & Pare, P. P. (2010). Gun cultures or honor cultures? Explaining regional and race differences in weapon carrying. *Social forces*, 88(3), 1357-1378.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & delinquency*, 25(2), 236-258.
- Hasisi, B. (2008). Police, politics, and culture in a deeply divided society. *Journal of Criminal Law & Criminology*, 98(3), 1119-1146.
- Holmes, M. D. (2000). Minority threat and police brutality: Determinants of civil rights criminal complaints in US municipalities. *Criminology*, 38(2), 343-368.
- Koper, C. S., Woods, D. J., & Kubu, B. E. (2013). Gun violence prevention practices among local police in the United States. *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*.
- Lum, C., Koper, C. S., & Telep, C. W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3-26.
- Makarios, M. D., & Pratt, T. C. (2012). The effectiveness of policies and programs that attempt to reduce firearm violence: A meta-analysis. *Crime & Delinquency*, 58(2), 222-244.

- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E. R., & Wood, J. D. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*, 49, 795–831.
- Sherman, L. W., Shaw, J. W., & Rogan, D. P. (1995). *The Kansas City Gun Experiment*. US Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice.
- Stoud, B. G., Fine, M., and Fox, M. (2011). *Growing Up Policed in the Age of Aggressive Policing Policies*. New York: John Jay College of Criminal Justice.
- Weisburd, D., & Majimundar, M.K. (Eds.) (2017). *Proactive policing: Effects on crime and communities*. National Academies Press.
- Weisburd, D., Mastrofski, S. D., Willis, J. J., & Greenspan, R. (2006). Changing everything so that everything can remain the same: Compstat and American policing. In D. Weisurd & A.A. Braga (Eds.) *Police innovation: Contrasting perspective* (pp. 284–301). Cambridge University Press.

מחקר הערכת תכנית אמו"ן - עבירות אלימות¹

המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית (ספטמבר 2019)

פרופ' באדי חסיסי, ד"ר יעל ליטמנוביץ, פרופ' דיויד וייסבורד, גב' שני תשובה, גב' טאינה טרכטנברג

הקדמה

דוח זה הוא חלק מסדרת דוחות שהוגשו למשטרת ישראל במסגרת מחקר ההערכה של תוכנית האמו"ן. במדינות המערב (וישראל בכלל זה) האלימות מוגדרת כבעיה חברתית ואסטרטגית מורכבת אשר תופסת מקום מרכזי בחיי היום יום ולה השפעות שליליות המתבטאות במעגלים רחבים ובתחומי חיים רבים. הדוח הנוכחי מתמקד בבעיית האלימות ובוחן את יעילות תכנית האמו"ן בהתמודדות עם בעיה זו מבחינת ירידה בהיקף סל עבירות זה. סל עבירות זה כולל בתוכו שורה ארוכה של עבירות אשר במסגרת תכנית האמו"ן קובצו יחד לארבע קטגוריות מובחנות של עבירות: (1) איומים, (2) אלימות קלה, (3) אלימות חמורה, ו(4) קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות. הגדרה הטרוגנית של סל עבירות מפרה את עקרון הטיפול הממוקד בפשיעה בכלל ועבירות אלימות בפרט. לכן, קיים חשש שהשוונות בתוך עבירות האלימות תיצור קושי במתן טיפול ממוקד. מעבר לכך, קיים גם קושי לבחון יעילות של התערבות מסוימת, כאשר הטיפול מתמקד בעבירה מסוימת, אולם הערכת היעילות מתבססת על מכלול הסל.

לדוח זה שישה חלקים. החלק הראשון של דוח זה מציג את סל עבירות האלימות וממסגר אותו. החלק השני פונה לבחון את הראיות הקיימות לגבי היעילות של אסטרטגיות שונות לגבי סל עבירות האלימות באופן ספציפי. החלק השלישי של הדוח פונה למחקר ההשפעה. הוא מתאר את המתודולוגיה בה נעשה שימוש: מחקר דמוי-ניסוי שמאתר תחנות שבחרו להתמקד בבעיה זו במסגרת תוכנית אמו"ן ומשווה לתחנות דומות שטיפלו בבעיה כחלק מפעילות משטרתית רגילה. שיטת מחקר זו פותחה לצורך המחקר כדי לאפשר להסיק לגבי ההשפעה של השימוש בכלי השיטור היזום להתמודדות עם בעיות פשיעה שונות. בדוח זה נציג שוב את השיטה תוך שימת דגש על ההתאמות שנעשו לצורך בחינת בעיה זו. החלק הרביעי של הדוח מציג את תוצאות המחקר בנוגע ליעילות התוכנית בצמצום שיעורי עבירות האלימות. הממצאים מצביעים על כך שעל אף שבכלל תחנות ההתערבות נצפתה מגמה של ירידה באירועי האלימות בפוליוגון אל מול תחנות הביקורת, ההבדלים לא נמצאו מובהקים סטטיסטית. בנוסף, מחוץ לפוליוגון נצפתה עליה בחלק מתחנות ההתערבות לעומת תחנות הביקורת, לעיתים מובהקת. החלק החמישי מציג את ממצאי מחקר התהליך המשלים, שבחן את יישום התוכנית בארבעת תחנות ההתערבות. לגבי כל תחנה מוצגים ממצאים מרכזיים לגבי איכות היישום של שיטור יזום במסגרת תוכנית התקיפה. החלק האחרון דן בתוצאות של שני חלקי המחקר יחד, וגוזר מסקנות רחבות. אנו מעריכים שהסיבה שלא נמצאה עדות ליעילות הטיפול בעבירות אלימות מקורה

1 זוהי גרסה מתומצצת לדוח שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל גרסה מלאה בפניה למדור מחקר ומדיניות באג"ת.

ביישום חלקי ושאינו מבחין בין עבירות האלימות השונות. במילים אחרות, יתכן כי סל האלימות רחב מדי בהגדרתו, ואינו מאפשר טיפול עומק בבעיות פשיעה מוגדרות, ברוח תוכנית ההתערבות. אנו מקווים כי דוח זה והבאים אחריו ישרתו את מקבלי ההחלטות במטה ובתחנות בהתוויית אסטרטגיות מקומיות וארציות בתחום זה.

עבירות האלימות

נדבך מרכזי במתווה תכנית האמו"ן הוא ההתמקדות המקומית בפתרון הבעיות העיקריות המטרידות את האזרחים. סוגיית האלימות, בה עוסק הדוח הנוכחי, עומדת על סדר היום (בעולם ובישראל) כבעיה מרכזית (חברתית ואסטרטגית) ומורכבת אשר תופסת מקום מרכזי בחיי היום יום, מערערת את הסדר הציבורי ומאיימת על הביטחון הן של החברה והן של הפרט החי בה (רגב, עמרם, סידי ושיירי, 2014; רגב ונגר, 2015; Cooley-Strickland & Quille, 2009). לפי הגדרת המשטרה, עבירות האלימות מסווגות כ'עבירות משפיעות' אשר השפעתן על מרקם החיים ועל תחושת הביטחון של האזרח בישראל היא משמעותית במיוחד ומכאן חשיבות העיסוק בהן (אידיסי וצ'יקו, 2013; דיין, 2015; זליג, אבולעפיה ושפרן, 2015).

לפי הספרות, לא קיימת הגדרה אחידה לתופעת האלימות, וסוגים שונים של אלימות עשויים להיות מוגדרים באופן שונה. עם זאת, המשותף לכל ההתנהגויות האלימות הוא שימוש מודע בכוח פיזי או עוצמה, ממשיים או מרומזים, כלפי העצמי, אדם אחר, קבוצה או קהילה, שמובילים או בעלי הסתברות גבוהה להוביל לפגיעה, מוות, נזק פסיכולוגי, עיכוב התפתחותי או חסך משמעותי (כ"ץ, טליאס ופירקו, 2011). בהתאם לכך, תחת המושג "עבירות אלימות" חוק העונשין (התשל"ז-1977) מפרט שורה ארוכה של מעשים בדרגות חומרה שונות, החל מעבירות אלימות קלות כמו תקיפה סתם שלא גרמה לחבלה או לנזק ממשי ועד רצח בכוונה בתחילה. במסגרת תכנית האמו"ן, עבירות אלו קובצו יחד לסל עבירות אחד הכולל ארבע קטגוריות של עבירות אלימות: (1) אלימות חמורה; (2) אלימות קלה; (3); איומים; (4) קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות.

בשנים האחרונות אנו עדים לירידה כללית ברמת הפשיעה, אך נראה כי במקביל לירידה זו ניכרת עלייה בחומרת העבירות המבוצעות, ובייחוד בחומרת עבירות האלימות, תופעה אשר זכתה למקום מרכזי בשיח הציבורי בשנים האחרונות (רגב, עמרם, סידי ושיירי, 2014; רגב ונגר, 2015). ע"פ השנתון הסטטיסטי של המשטרה (2018) בין השנים 2008 ל-2017 חלה עלייה של כ-4% במספר התיקים שנפתחו בגין עבירות של אלימות חמורה, כאשר בשנים 2016-2017 בלבד חלה עלייה של 2.7% במספר תיקי האלימות החמורה (כולל למשל: רצח והריגה, חבלה חמורה, שוד)². כמו כן, מראה דיין (2015) כי נתח הפשיעה בעבירות אלימות חמורה הכפיל את עצמו מ-13% מסך כל תיקי הפשיעה החמורה בשנת 2005 ל-26% מסך כל תיקי הפשיעה החמורה בשנת 2014. לצד עלייה זו, נצפתה מגמה כללית של ירידה בעבירות האלימות הקלה (הכוללות

2 למרות זאת, יש לציין כי חלק גדול מעבירות האלימות כלל לא מדווח ואינו נכלל בסטטיסטיקה זו. לפי רגב, עמרם, סידי ושיירי (2014), 66% מעבירות האלימות לא מדווחות לגורם דיווח ממוסד בישראל (משטרה, רווחה וכד').

למשל: איומים, תקיפה, קטטות). כך למשל, ניתן לראות בתרשים 1 כי בין השנים 2008 ל- 2017 חלה ירידה של כ-9.7% בשיעור התיקים שנפתחו בגין עבירות אלו.

מה עובד בעבירות אלימות?

חלק זה של סקירת הספרות בוחן באופן ממוקד את הראיות הקיימות לגבי היעילות של שיטות שונות להתמודדות עם בעיית האלימות, תוך מיקומן של הגישות בקטגוריות הרחבות יותר של הגישות המרכיבות את תכנית אמו"ן. סקרנו את הראיות הקיימות לגבי שימוש בארבעת היסודות של תכנית האמו"ן לגבי קטגוריית פשיעה זו. סקירת הספרות שביצענו מצאה כי במטרה להתמודד עם עבירות אלימות נעשה שימוש במגוון התערבויות, או שיטות טיפול, אשר ניתן לסווגן לפי אסטרטגיות השיטור המרכיבות את תכנית האמו"ן, כולל אסטרטגיות מכוונות פתרון-בעיות, מניעה מצבית, אסטרטגיות מכוונות-קהילה ואסטרטגיות ממוקדות מקום. כלל ההתערבויות שזיהינו שואבות מעקרונותיהן של גישות אלו, ולעיתים קרובות אף מהוות שילוב של הגישות (Weisburd & Majmundar, 2017).

תרשים 1. תיקים שנפתחו בעבירות אלימות קלה בשנים 2008-2017.



מקור: השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, 2018.

יש לציין כי הספרות המחקרית שבחנה את יעילותן של אסטרטגיות שיטור שונות בטיפול בבעיית האלימות לא מתייחסת לעבירות ספציפיות, אלא בוחנת את יעילותן של האסטרטגיות בטיפול בשתי קטגוריות כלליות של אלימות: (1) אלימות קלה או קטטות/אלימות רחוב ו(2) אלימות חמורה (הכוללת בתוכה עבירות אלימות קשות כמו רצח והריגה).

אלימות רחוב/אלימות קלה

חלק מההתערבויות הבולטות שזוהו בהקשר של עבירות האלימות הקלה ואלימות הרחוב תואמות את העקרונות העומדים בבסיסן של **גישת הנקודות החמות** וגישת המניעה המצבית. גישת הנקודות החמות מאפשרת למטפלת למקד את משאביה ועבודתה באזורים קטנים ועמוסים באירועים, מתוך ידיעה ברורה כי התערבות זו תועיל (אילן ואחרים, 2015). בהקשר של עבירות אלימות, מחקרים מצביעים על נוכחות בולטת של אירועי אלימות באזורי בילוי כגון ברים ומועדוני לילה או מקטעי רחוב סמוכים שנרשמו בהם אירועים רבים של קטטות ואלימות (אריאל ולוי-אריאל, 2017; Snowden & Pridemore, 2017). כטקטיקה ממוקדת מקום, זיהוי מקומות אלה כמוקדים שהאווירה בהם עשויה להוות מאיץ לפשעים אלימים ומיקוד כוחות אכיפה במקומות אלו עשויים להיות יעילים במניעה של אירועי אלימות (Andresen & Shen, 2019; Bratton, 2015; Goldstein, 1994).

למשל, במחקר שנערך בעיר ניוארק בשנת 2008 (Piza & O'Hara, 2014) נבחנה ההשפעה של סיור רגלי של שוטרים בנקודות חמות של אלימות רחוב. במחקר הושאו ארבע אזורים: אזור ההתערבות; אזור חיץ, שמקיף את אזור ההתערבות; ושני אזורים ביקורת: באזור הביקורת הראשון נכלל כל שטח התחנה הנותר לאחר הפחתת אזור ההתערבות ואזור החיץ ממנו. אזור הביקורת השני נבחר בשל (1) היותו 'נקודה חמה' של עבירות אלימות ו(2) הדמיון הגיאוגרפי שלו לאזור ההתערבות. ממצאי המחקר הצביעו על ירידה מובהקת של 42% בשיעורי האלימות הקלה והחמורה באזור ההתערבות.

במחקר אחר (Ratcliffe, Taniguchi, Groff, & Wood, 2011), שבוצע בפילדלפיה זוהו 120 נקודות חמות אשר חולקו אקראית לאזורי התערבות ואזורי ביקורת. הממצאים הצביעו על ירידה מובהקת בשיעורי האלימות באזורי ההתערבות בהשוואה לאזורי הביקורת שבהם דווח על 23% יותר אירועי אלימות. למרות ממצאים חיוביים אלו, שני ממצאים נוספים התקבלו במחקר. ראשית, למרות ירידה כללית בשיעורי האלימות, החוקרים מצאו כי ביחס לעבירות אלימות ישנה השפעה נוספת של העונתיות, כך שבחודשי הקיץ שיעור אירועי האלימות דווקא היה גבוה יותר בהשוואה לשאר חודשי השנה. שנית, החוקרים מצאו כי הירידה ברמות האלימות הייתה מובהקת רק באזורים שעמדו בתנאי סף: כמות מינימלית של עבירות אלימות באזור ההתערבות. לפי הממצאים, כדי שלהתערבות תהיה השפעה מובהקת על האלימות, צריך שיהיו לפחות 6 פשעים אלימים בפרק זמן של 3 חודשים (בממוצע) באזור ההתערבות.

השפעה זו של רמת האלימות על יעילותן של התערבויות ממוקדות מקום נמצאה גם במחקרים נוספים. כך למשל, חוקרים שביקשו לבחון את יעילותה של אסטרטגיית המינוף באזורים שבהם ישנה רמה גבוהה, מתונה ונמוכה של אלימות הראו כי בעוד שרמת האלימות ירדה באופן מובהק באזורים שסבלו מאלימות כרונית, לא נצפתה השפעה על הקבוצות שבהן רמת האלימות הייתה נמוכה או מתונה (Corsaro, Hunt, & Hipple & McGarrell, 2012).

למרות הממצאים החיוביים שהתקבלו ביחס ליעילותו של הסיור הרגלי בצמצום

שיעורי האלימות בנקודות החמות, חשוב לציין כי אפקט זה לא נשמר לאורך זמן. למעשה, באחד המחקרים נמצא כי שיעורי האלימות חזרו לרמתם המקורית עוד לפני סיום המחקר. לאור זאת, הציעו החוקרים כי על מנת להגדיל את יעילות ההתערבות, הסיורים בנקודות החמות צריכים להימשך זמן קצר יותר (ששה שבועות או פחות לכל אזור). כמו כן, הוצע כי במקום שהסיורים יערכו בו זמנית בכל האזורים הבעייתיים, יש ליצור סבב של סיורים כאשר כל בכל אחד מהאזורים יהיה סיור בזמן אחר (Novak, Fox, Carr & Spade, 2016).

קבוצה נוספת של התערבויות המבוססת על עקרון ההרתעה עושה שימוש בטכנולוגיות **מעקב ותיעד שונות**, כגון מצלמות CCTV. בדומה לאכיפה המוגברת, גם התערבות זו מהווה דוגמה למניעה מצבית שכן היא מגדילה את הסיכון של העבריין להיתפס³ (Welsh & Farrington, 2009), והיא גם קשורה באסטרטגיות של שיטור ממוקד מקום ושל שיטור לפתרון בעיות כאשר פריסת המצלמות מתמקדת ב'נקודות חמות' של אירועי אלימות. בעוד שנוכחות המצלמות עצמן מגבירה את ההרתעה הכללית, שימוש יזום (ואקטיבי) של המשטרה במצלמות אלו יכול להביא להרתעה ספציפית יותר באמצעות הפניה של שוטרים לאזורים שיש בהם פעילות אלימה (Weisburd & Majmundar, 2017).

פיזה, וולש, פרינגטון ותומס (Piza, Welsh, Farrington & Thomas, 2019) ערכו מטה אנליזה וסקירה שיטתית אשר בחנה את יעילות השימוש במצלמות CCTV על מניעת פשיעה ואלימות. הסקירה התבססה על 80 מחקרי הערכה בעלי תוקף גבוה (מחקרים ניסויים ודמויי ניסוי) שנערכו ב-40 השנים האחרונות. החוקרים דיווחו כי ביחס לעבירות אלימות לא נמצאה השפעה מובהקת של השימוש במצלמות. עם זאת, הם מוסיפים כי יתכן ועשויה להיות יעילות מסוימת בניטור אקטיבי של המצלמות, אשר עשוי לסייע בזיהוי מוקדם של האלימות בזמן אמת והתמודדות איתה לפני שתסלים. בטענה זו תומכים ממצאיו של מחקר קודם (Piza, Caplan & Kennedy, 2017) שהראה כי לרוב אירועי האלימות קדמה הזדמנות להתערבות, אשר ניתן היה לזהות במצלמות. כמו כן, חוקרים טענו כי השימוש במצלמות יעיל ביותר כאשר הוא משולב עם אסטרטגיות אחרות לפיקוח על הפשיעה. כך למשל, התערבות מוקדמת של המשטרה יכולה לסייע בהגברת וודאות הענישה באזורים בהם מוצבות מצלמות, וזו תוביל בתורה לצמצום האלימות (Gerell, 2016; Farrington et al., 2007, 2009a; La Vigne et al., 2011; Piza, 2015; Weisburd & Majmundar, 2017).

יתכן והממצאים על היעדר השפעת המצלמות על אירועי אלימות מסוימים קשורים בתנאים הדרושים להרתעה יעילה. רעיון ההרתעה נשען על ההנחה שהבחירה לבצע מעשים אסורים כדי לממש רצונות מסוימים היא בחירה תבונית ותכליתית. עם זאת, השיקול התועלתני פוחת בהיעדר היכולת לבצע חישוב רציונלי (אריאל ולוי-אריאל, 2017). בניגוד לעבירות אינסטרומנטליות, כגון עבירות של התפרצות, מכירת סמים, עבירות כלכליות וכדומה, עבירות אקספרסיביות כמו עבירות אלימות ועבירות אחרות נגד הגוף, המתרחשות לרוב בלהט הרגע, בהיעדר יכולת שליטה על אימפולסיביות

3 אשר מהווה אחד מ-25 הטכניקות שהעלו קורניש וקלארק (Cornish & Clarke, 2003) למניעה מצבית של הפשיעה.

או תחת שכרות⁴, פחות רגישות לאסטרטגיות המכוונות להרתעה באמצעות הגדלת הסיכון שבביצוע העבירה ולכן להתערבות זו יש השפעה פחותה בעניין (Farrell, 2010; Vollaard & Hamed, 2012; Wortley, 2010).

עם זאת, יש לציין כי לא לכל עבירות האלימות יש מרכיבים אקספרסיביים ועל כן ניתן להניח כי בעבירות אלו להתערבויות המניעה המצבית עשויה להיות יעילות מסוימת. דוגמה לעבירות כאלו ניתן למצוא בקבוצת עבירות השוד, אשר במהותן הן עבירות רכוש (עבירות אינסטרומנטליות), אשר לרוב מבוצעות לאחר תכנון ולא בלהט הרגע, אך הן גם כוללות מרכיב של אלימות ולכן נכללות גם הן בסל עבירות האלימות. ואכן, מחקרים שונים שבוצעו במטרה לבחון את יעילותן של התערבויות אשר הופעלו על בסיס עקרונות המניעה המצבית, כגון שימוש במצלמות CCTV (Piza, 2018; Welsh & Farrington, 2009) ושימוש בתאורת רחוב (Welsh & Farrington, 2008), הראו כי התערבויות אלו הצליחו להפחית את שיעור אירועי השוד.

התערבויות אחרות, אשר גם הן נשענות על עקרונותיה של גישת המניעה המצבית, כוללות פעולות אשר מכוונות **לצמצום ההזדמנויות** או גורמים אשר עשויים להוביל להתרחשותם של אירועי אלימות. כאמור, מחקרים מצביעים על נוכחות בולטת של אירועי אלימות קלה באזורי בילוי (אריאל ולוי-אריאל, 2017; Snowden & Pridemore, 2017). בהקשר זה, הספרות מדגישה את מרכזיותו של השימוש באלכוהול בהתרחשותם של אירועי אלימות, ומצביעה על כך שלא אחת, שתיית אלכוהול קודמת לאירועים אלו (Snowden, 2019; van Amsterdam et al., 2019). לכן – אין זה בלתי סביר להניח שכטקטיקה של מניעה מצבית, הגבלת היקף החשיפה של הפרט לגורמים שמובילים אותו להתנהגות האלימה (במקרה זה, הפחתת זמינות האלכוהול והשימוש המזיק בו), עשויה אף למנוע אותה (Boyd et al., 2018; Scott & Dedel, 2006; Snowden, 2018; WHO, 2010).

בהקשר זה, ניתן למנות שורה של פעולות (רגולטוריות, פיזיות וכלכליות) שנמצאו יעילות בצמצום התופעות השליליות הנלוות לא אחת לשימוש באלכוהול (והאלימות בכלל זה). בין אלו: שינוי חוקים קיימים וחקיקה של תקנות המגבילות התנהגות מסוימת כגון שתייה מתחת לגיל מסוים; הסדרת זמינות האלכוהול על ידי עיצוב מחדש של המרחב הציבורי כך שמקומות שמציעים אלכוהול לא ימוקמו ברחובות המרכזיים, על ידי הגבלת השעות והימים בהם ניתן למכור אלכוהול, צמצום מספר החנויות שמוכרות אלכוהול, ואף שינוי צורתה של כוס הבירה כך שתהיה יותר גבוהה אך תכיל פחות אלכוהול (Boyd et al., 2018; Quigg et al., 2018; WHO, 2010; Wilkinson, Livingston & Room, 2016). כמו כן, בשנים האחרונות צצות ראיות התומכות בהתערבויות המתקיימות בתוך מוסדות המוכרים אלכוהול (ברים ומועדונים) ובסביבתם, אשר מטרתן למנוע אלימות על ידי השפעה על הגורמים לאלימות כגון צפיפות, רמת

4 כחומר פסיכו-אקטיבי, האלכוהול משפיע על מערכת העצבים המרכזית: הוא משנה תודעה, משחרר עכבות, מגביר את עוצמת התוקפנות והאימפולסיביות, ומגביל את יכולת השיפוט. כמו כן, נראה כי הזלזול בהשלכות ההתנהגות האלימה (הנזק שיגרם ואף ההיתפסות והסנקציות), המאפיין רבים מעברייני האלימות, בא לידי ביטוי לעיתים קרובות בהשפעת אלכוהול (אריאל ולוי-אריאל, 2017; Engineer, Phillips, Thompson & Scott & Dedel, 2006; Nicholls, 2003).

הנחות של הלקוחות, העיצוב הפיזי של המקום, וכן הכשרה של הצוות והסדרת תחבורה ציבורית בשעות הלילה המאוחרות. בנוסף לאלו, מודלים כלכליים מעידים על כך שעלייה במחירי האלכוהול יכולה להוריד את הצריכה, ולפיכך להפחתת האלימות (WHO, 2010).

ניתן אף לראות פעולות אלו כפעולות טקטיקות השייכות לגישת החלונות השבורים (Wilson & Kelling, 1982). כך למשל, אכיפת חוקי השתייה במקומות ציבוריים נוגעת לשמירה על איכות החיים בקהילה. למעשה, רוב המקרים בהם מדווח על התנהגות אלימה תחת השפעת אלכוהול, אינם מתייחסים לפשעים חמורים הדורשים יכולת תכנון מדוקדק, אלא לפעולות אלימות הנובעות מתוך דחף רגעי, למשל קטטת שיכורים במקום ציבורי. ולכן העיסוק בקבוצות או אנשים אלו טרם פרוץ האלימות, היא אבן הפינה להפחתת האלימות ברמת הרחוב (Abt & Winship, 2016; Braga, Welsh & Schnell, 2015; Bratton, 2015; Kelling & Coles 1996; Sousa & Kelling 2006).

דוגמה לפעילות כזו היא חקיקת חוק ה-ASBO (Anti-Social Behavior Order) בבריטניה בשנת 1998, המתמקד בטיפול באנשים המבצעים התנהגויות 'אנטי-חברתיות' שהוגדרו כהתנהגויות מטרידות ומפריעות, הפוגעות באיכות החיים בקהילה. בתיאוריה, הצו מונע מהעברייין מלהיות נוכח במקומות מסוימים בקהילות המקומיות, פועל יוצא של ההתנהגות האנטי-חברתית המטרידה. בהיבט זה, הרציונל שעומד מאחורי צו ה-ASBO דומה לתפיסת המניעה המצבית ולגישות המדגישות את השפעת הגורמים הסביבתיים. הפעילות במסגרת צו זה מהווה גם אסטרטגיה לשיטור באמצעות גורם שלישי בכך שהיא מאפשרת לתושבים לאסוף ראיות נגד התנהגויות אנטי-חברתיות ולדווח עליהן. מעבר לכך, הצו מאפשר לעדים להישאר אנונימיים, מה שעשוי לעודד דיווח על התנהגויות אלו ועל פשיעה (Bichler, Schmerler, & Enriquez, 2013; Cook, 2011; Cook & MacDonald, 2011; Meares, 2006; Mazerolle & Ransley, 2006).

לצד הממצאים על יעילותן של ההתערבויות השונות, בספרות הקרימינולוגית בולטת לא פחות הביקורת הממוקדת בגישות אלו. סוג אחד של טענות העולות מתוך ביקורת זו מתמקדות בחשש שאסטרטגיה המבוססת על מניעת ההזדמנויות תביא להתקה של העבריינות (Displacement). התקת העבריינות מתרחשת כאשר בעקבות הפניית מאמצי שיטור למרחב גיאוגרפי מסוים עוברת הפעילות העבריינית לאזור אחר (Bowers, Johnson, Guerette, Summers & Poynton, 2011; Weisburd, Groff & Yang, 2012). עם זאת, נראה שביחס לעבירות אלימות הממצאים הנוגעים להתקה מצביעים דווקא על תמונה חיובית: במרבית המחקרים לא נמצאו עדויות להתקה ואף נמצאו עדויות לאדוות חיוביות (Braga, Papachristos & Hureau, 2014; Lawton, Taylor & Luongo, 2005; Sorg et al 2013). במקרים הבוודים שבהם כן נמצאה התקה של עבירות אלימות, הסבירו החוקרים שבמקרים אלו תופעה זו של התקה אינה משקפת עלייה אמיתית בשיעורי האלימות מחוץ לאזור ההתערבות, אלא שהיא תוצאה של עלייה בשיעורי הדיווח באזורים הסמוכים לאזור ההתערבות (Taylor, Koper & Woods, 2011). כמו כן, טענו חוקרים כי תופעה זו זניחה מאחר ומספר העבירות שנמנעו בתוך שטח ההתערבות היה גדול משמעותית משיעור ההתקה, וגם לאחר שקלול האירועים

ש'עברו' אל מחוץ לאזור ההתערבות, מספר האירועים שנמנע עדיין היה נמוך באופן מובהק בהשוואה לביקורת (Ratcliffe et al., 2011).

אלימות חמורה⁵

הקטגוריה השניה של עבירות האלימות (ואליה מתייחסת הספרות בהרחבה) היא האלימות החמורה. לרוב, הדיון בעבירות אלו ובדרכי ההתמודדות איתן נערך במקביל לדיון הנוגע לעבריינים רצידיוויסטים, ובעיקר בהקשר של חברי כנופיות ואלימות שמבוצעת באמצעות כלי נשק (Weisburd & Majmundar, 2017). עבור רבים מעברייני האלימות החמורה, לא מדובר בעברייני 'פעם ראשונה' אלא בעבריינים רצידיוויסטים שהתנהגותם האלימה והאגרסיבית החריפה לאורך הזמן. החמרה זו מתרחשת לעיתים קרובות במקביל להתחברות עם אחרים דומים לו, התחברות שעשויה להביא להחרפה נוספת של האלימות ולמעורבות באירועי אלימות חמורה עוד יותר ואף ברצח (Bushman et al., 2016).

אחת ההתערביות הבולטות שזוהתה לטיפול בעבירות אלימות חמורות היא אסטרטגיית המינוף (Pulling Levers Policing) שיושמה לראשונה בשנת 1996 במסגרת מבצע 'הפסקת אש' בעקבות עלייה חדה בשיעור מקרי הרצח של בני נוער בעיר בוסטון. אחד ממרכיביה המרכזיים של ההתערבות, היה הניסיון ליצור **הרתעה ממוקדת** חזקה בקרב חברי הכנופיות. ההתערבות קושרה לירידה מובהקת בשיעורי הרציחות בבוסטון. מאז יושמו התערביות המבוססות על מודל זה ומודלים דומים במספר ותוצאות מחקרי ההערכה שלהם מראים שמדובר בכיוון מבטיח. סקירות שיטתיות שנערכו בשנים האחרונות (למשל: Braga & Weisburd, 2012; Braga & Turchan, 2018) העלו שלאסטרטגיות אלו אכן יש אפקט חיובי על צמצום הפשיעה, ובייחוד על הפשיעה האלימה ועל אלימות נשק. עם זאת, בסקירות אלו לא נכללו מחקרים ניסויים (עם הקצאה אקראית) אלא בעיקר דמוי-ניסויים. ניתן לקרוא עוד על גישה זו בדוח העוסק בטיפול משטרת ישראל בבעיית הירי בחוברת זו.

גישת ההרתעה הממוקדת (ואסטרטגיית המינוף בתוך גישה זו), נגזרה ממודל פתרון הבעיות (Weisburd & Majmundar, 2017), אך למעשה, היא שואבת מכל אחת מגישות השיטור המרכיבות את תכנית האמו"ן. יצוין כי בגישה זו הדגש הוא לא רק על הרתעה דרך הגדלת הסיכון לעברייני, אלא גם על הקטנת מבנה ההזדמנויות לאלימות (מניעה מצבית), הסתת העבריינים ממסלול הפשע, הגדלת היעילות הקולקטיבית של הקהילות והגדלת הלגיטימיות של פעילות המשטרה (שיטור ממוקד קהילה). כמו כן, חשוב להדגיש כי הצלחתה של אסטרטגיה זו נעוצה בכך שהיא יצרה איום הרתעה אמין. הדבר נעשה, במידה מסוימת, על ידי צמצום מוקד ההתערבות לעבריינים ספציפיים ולאזורים גיאוגרפיים ספציפיים המועדים להתרחשות של אירועי אלימות (אסטרטגיה ממוקדת מקום וממוקדת אדם) (Braga & Weisburd, 2012; Braga, Weisburd & Turchman, 2018).

5 לסקירה רחבה יותר, ניתן לפנות למחלקת אסטרטגיה באג"ת.

לסיכום, פרק זה סקר התערבויות שיטור להתמודדות עם עבירות אלימות שונות. גוף הראיות מורכב ממחקרים בדרגות תוקף שונות, וגם האפקט של ההתערבויות נע ממצומצם למשמעותי. מכשול נוסף נוגע לאופי ההתערבות, שלרוב, כוללת מספר גישות וטקטיקות שיטור. יש קושי להבחין לזכות איזו גישה או אסטרטגיה צריכה להיזקק ה'יעילות' של התוכנית בהתמודדות עם הבעיה. למרות קשיים אלו, מבט כולל על סך הראיות מצביע על כך שקיימות מספר אסטרטגיות רחבות ותוכניות טיפול ממוקדות שעומדות לרשות המשטרה ורשויות המדינה שיכולות להביא לתוצאות חיוביות בצמצום שיעור עבירות אלה. כלל ההתערבויות שנסקרו משתייכות לגישת השיטור היזום ולאסטרטגיות המרכיבות אותה, וכוללות שיטור מכוון-בעיות (כולל שיטות למניעה מצבית), שיטור ממוקד-אנשים, שיטור ממוקד-מקום, ושיטור מכוון-קהילה. הסקירה מצאה דוגמאות לטיפול אפקטיבי במסגרת קטגוריות אלה ומסייעת בכך לבסס מבססת את הרלוונטיות של גישות השיטור היזום לטיפול בסל בעיות האלימות.

שיטת המחקר

פרק זה מתאר את המתודולוגיה הכמותית שבה נעשה שימוש לצורך הערכת השפעתה של תכנית האמו"ן, הכוללת מערך מחקר דמוי ניסוי במסגרתו הוצמדו לארבע תחנות משטרה שבחרו לטפל בבעיית האלימות (תחנות ה'טיפול'), שתי תחנות "ביקורת" דומות. בפרק מפורט כיצד נבחרו תחנות הטיפול ותחנות הביקורת. בהמשך מתואר מדד התוצאה שייבדק: מספר האירועים המדווחים למשטרה כפי שנאספו על-ידי משטרת ישראל בנתונים תפעוליים אשר נבחנו לפני ואחרי תחילת הטיפול בכל אחת מהתחנות. לבסוף מתוארת שיטת ניתוח הנתונים שמאפשרת לבחון את היעילות של הטיפול והשפעות נוספות.

מבנה המחקר

מערך דמוי-ניסוי: בחינת ההשפעה של תכנית אמו"ן על אירועי אלימות

מטרת דוח זה להעריך את השפעת תוכנית אמו"ן ('הטיפול') על רמת אירועי האלימות. על מנת להעריך השפעה (במובן של 'סיבתיות') יש צורך במערך ניסויי שבוחן קבוצות טיפול אל מול קבוצות ביקורת. מכיוון שמדובר במחקר רטרוספקטיבי (שלא נעשה בזמן אמת), בחרנו במערך דמוי-ניסוי שמאפשר להשוות את ביצועיהן של תחנות שטיפלו בבעיית האלימות במסגרת אמו"ן לביצועיהן של תחנות שלא עשו זאת, אך הן דומות באופיין לתחנות הטיפול. מערך זה מקרב אותנו לתובנות של 'מה היה קורה אילו' תחנות שבחרו לטפל בבעיית האלימות לא היו עושות זאת, ומאפשר הסקה רחבה יותר של היעילות של תוכניות אמו"ן בטיפול בסוג בעיה זה.

במסגרת מערך מחקר זה נבחרו ארבע תחנות התערבות מתוך כלל התחנות שבחרו להתמקד בבעיית האלימות ב-2017. תנאי נוסף היה שתחנות אלה לא בחרו בבעיה

זו ב-2016, על מנת לנטרל את ההשפעה של שנת טיפול נוספת. לכל אחת מארבע תחנות אלה הוצמדו שתי תחנות ביקורת שהיו דומות ככל האפשר לתחנת ההתערבות במאפיינים שונים ו"סבלו" באותה מידה מבעיית האלימות, אך לא בחרו לטפל בסל בעיות זה בשנים 2016 או 2017. תהליך התאמה זה יתואר בחלק הבא. מערך המחקר כפי שנבנה מאפשר לנו לבדוד במידת מה את שלל הגורמים שמשפיעים על ביצועיה של כל תחנה במשטרת ישראל ולבחון את היתרון של תוכנית אמו"ן בהשגת היעדים. זהו היתרון המובהק של מחקרים ניסויים ודמוי ניסויים במדעי החברה, שמאפשרים לנו להסיק לגבי סיבתיות גם כאשר אנו לא פועלים בתנאי מעבדה.

אחד ממרכיבי תוכנית אמו"ן הוא התמקדות של הטיפול באזור בעייתי מוגדר ("פוליגון"), ולא בכלל שטח התחנה. תחנות הביקורת לא בחרו לטפל בבעיית האלימות, ולכן לא סימנו אזורים בעייתיים לטיפול. חלק מרכזי במחקר אם כך הוא לאתר פוליגונים ברי-השוואה בתחנות הביקורת ואז להשוות את רמות הפשיעה בפוליגונים בתחנות ההתערבות לרמות הפשיעה בפוליגוני הביקורת. כחלק מתהליך האיתור של הפוליגונים בתחנות הביקורת התבקשו בעלי התפקידים הרלוונטיים בתחנות אלה לסמן אזורים בעייתיים שניתן להתמקד בהם. תהליך זה מחקה את התהליך הארגוני הרשמי שבו מאותרים ומסומנים פוליגונים כחלק מאישור תוכניות העבודה השנתיות. כדי להעריך את השפעת תוכנית אמו"ן בטיפול באירועי האלימות מעבר לשינויים כלליים בפשיעה זו בזמן, הערכת השפעת התוכנית בכל אחת מתחנות הטיפול נערכה מול כל אחת מתחנות הביקורת בהתאם לעיקרון השוואת ההבדל בין ההבדלים (Difference in differences). הניסוי מתמקד בהשוואה בין ביצועי התחנות בין השנים 2016 ל 2017, שזו השנה בה התרחש הטיפול.

בחירת תחנות ההתערבות.

כדי שבעיה מסוימת תיבחר על ידי התחנה כאחת משלוש הבעיות הייחודיות בהן היא מתמקדת כחלק מתוכנית אמו"ן, הבעיה צריכה לעבור סף מסוים מבחינת היותה משמעותית על-פי שלושה תנאים: הן מבחינת נפח האירועים, הן מבחינת התפיסה של מפקדי התחנה, והן מבחינת הערכת התושבים את חשיבותה⁶. משום כך, סביר שבעיית האלימות תהיה חמורה יחסית בתחנות ההתערבות שבחרו לטפל בבעיה זו (בהתבסס על רציונל זה יתכן שבתחנות הביקורת בעיה זו נחשבת משמעותית פחות בכל אחד משלושת התנאים, ושזאת הסיבה שהיא לא נבחרה בשנת 2017).

במסגרת תכנית האמו"ן, עבירות האלימות קובצו יחד לסל עבירות אחד הכולל ארבע קטגוריות של עבירות אלימות: (1) אלימות חמורה; (2) אלימות קלה; (3); איומים⁷; (4) קטטות והפרעות ברחובות ובמוסדות. במסגרת זו, ניתנה לתחנות אפשרות לבחור קטגוריות מסוימות מתוך הסל, או את כולו. ב-2017 21 תחנות בחרו להתמקד בבעיית האלימות. מרביתם בחרו מספר מרכיבים מהסל (לרוב כדי לעמוד במכסה שנקבעה מראש). כמו כן, מרבית התחנות בחרו להתמקד בקטגוריות של אלימות חמורה וקלה.

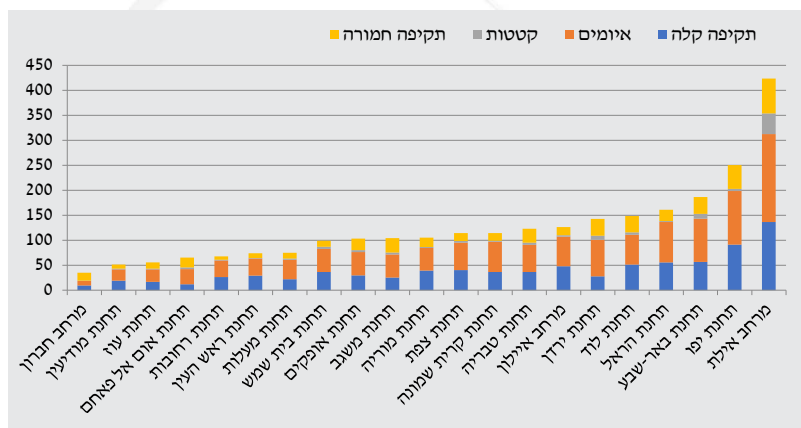
6 התנאי השלישי לא תמיד מתקיים כשמדובר בפשיעה קלאסית, אך לרוב, קיים בעבירות איכות החיים.

7 עבירה שלה מספר התיקים הרב ביותר בכל אחת מהתחנות בארץ (ר' תרשים 3).

חשוב להדגיש כי בחירה זו (בסל מגוון של עבירות אלימות קלות וחמורות) מפרה את עיקרון המיקוד בבעיה ספציפית ומדידת יעילות הטיפול.

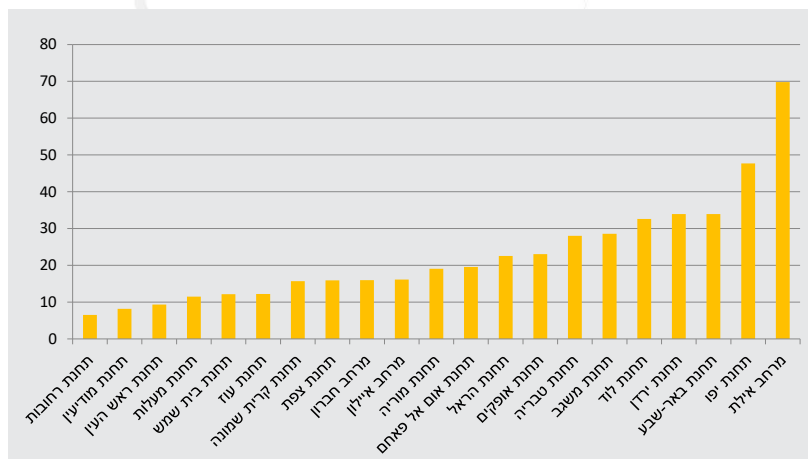
בתרשים 2 מוצגות התחנות אשר בחרו להתמקד בבעיית האלימות בשנת 2017 ואת פיזור שיעורי האירועים המשתייכים לכל אחת מארבעת הקטגוריות בתוך התחנה.

תרשים 2. פיזור שיעורי האלימות בתחנות ההתערבות (מתוקנן ל-10,000 תושבים).



מכיוון שמדובר בסל המכיל עברות מגוונות, היה חשוב לבדוק אם היחס בין מרכיבי הסל נשאר קבוע, כלומר האם יש תחנות שמאופיינות בכמות גדולה יחסית של סוג אחד של עברות אלימות לעומת סוג אחר. לשם כך, 'סידרנו' את התחנות לא רק על פי כמות העברות של כלל הסל, אלא של כל רכיב בנפרד. כך לדוגמה, תרשים 3 מציג את כלל התחנות מסודרות בסדר עולה על פי היקף אלימות חמורה בתחומן. כפי שניתן לראות סדר התחנות לא נשמר (פרט לשלוש התחנות הגדולות), מה שמעיד על כך שבעיית האלימות כבעיה שונה מתחנה לתחנה, ומצריכה 'טיפול' מותאם.

תרשים 3. פיזור שיעורי עבירות 'תקיפה חמורה' בתחנות ההתערבות (מתוקנן ל-10,000 תושבים).



בבואנו לבחור את תחנות ההתערבות עמדו לנוגד עינינו שני עקרונות: אקראיות וייצוגיות. ישנה כמובן חשיבות רבה לבחירה אקראית של התחנות, שכן האקראיות מגדילה את הבטחון שלנו שתוצאות שהתקבלו ניתנות להכללה. כאשר הבחירה אינה אקראית, יש סיכוי להטיה: בחירה מודעת או לא מודעת בתחנות שיאששו את הנחת החוקרים או הארגון. עם זאת, מכיוון שנבחר רק מספר קטן של תחנות מקבוצה מצומצמת (שלוש תחנות בהתוויה המקורית), בחירה אקראית לחלוטין של תחנות התערבות הייתה עלולה ליצור מדגם שאינו מייצג את הטווח הרחב של שיעורי האלימות, ולכן מעוות את ההבנה שלנו את התופעה בכללותה. לכן הוגדרו לצורך הבחירה שלוש רמות אירועים: רמה נמוכה (עד 500 אירועים ל-100,000 יוממים), רמה בינונית (501–1,500 אירועים ל-100,000 יוממים) ורמה גבוהה (מעל 1,500 אירועים ל-100,000 יוממים), ומתוכן היו אמורות להיבחר תחנות באופן אקראי.

עם זאת, במהלך בחינת הנתונים ראינו שברמת האלימות הנמוכה המספרים היו קטנים מדי ולכן הוחלט לשנות את דרך הבחירה ולבחור רק משתי הקטגוריות הגדולות (רמה בינונית וגבוהה של אלימות). בשלב הראשון, נבחרו שתי תחנות בינוניות ותחנה גדולה אחת. לתחנה הגדולה נמצאה תחנת השוואה אחת בלבד ולכן הוחלט לבחור תחנת התערבות נוספת מקטגוריה זו על מנת שנוכל להסיק ביתר ביטחון לגבי הממצאים הנוגעים אליה. התחנה השנייה שעלתה כאפשרות נפסלה לאור העובדה שהשוואות האפשריות אליה היו קרובות מדי מבחינה גיאוגרפית, וכמו כן, הן מאותו שיוך מחוזי. באופן תיאורטי, עלה חשש שמשאבים שהופנו לתחנת ההתערבות 'נלקחו' מתחנות הביקורת, מה שהיה משפיע על הביצועים של תחנות אלו. במקום זו הוגרלה תחנה שלישית, שלה היו השוואות טובות יותר. כל התחנות שנבחרו עברו את בדיקתם של אנשי מדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה באגף התכנון והארגון כדי לוודא שלתחנות ההתערבות שנבחרו אין מאפיינים שמחריגים אותם (outliers).

בחירת תחנות הביקורת

כאמור, כדי להעריך את השפעת התוכנית בתחנות ההתערבות, יש להשוות את השינוי בשיעורי הפשיעה בשנה שלפני תחילת הטיפול ובשנת הטיפול בתחנות ההתערבות לשינוי שחל באותו הזמן בתחנות דומות ככל הניתן. הקריטריון של השתייכות למאגר תחנות הביקורת הוא תחנה שלא בחרה בבעיית האלימות בשנת 2016 או 2017. 36 תחנות ענו על קריטריון זה. כאמור לעיל, תחנות הביקורת מתמודדות אף הן עם אירועי אלימות כחלק מהפעילות השוטפת שלהן, אך לא הגדירו את סל האלימות כאחת מהבעיות עליהן הן נמדדות במסגרת האמו"ן. אין זה אומר שהתחנה לא מטפלת בבעיה, אולי אף בכלים שמרכיבים את תפיסת האמו"ן (מיקוד באזור בעייתי, עבודה עם הקהילה, עבודה מול העירייה וכו'), אך הדבר לא נעשה באופן מערכתי ומוכוון (העדר פוליוגון).

כדי להתאים לכל תחנת התערבות את תחנות הביקורת הדומות לה ביותר, נעשה שימוש בכלי ההתאמה שפותח בדוח הראשון. כל אחד ממאפייני ההתאמה (פרמטר) נבחר באופן ייחודי לבעיה שאנו בוחנים, על סמך מיפוי תיאורטי של הגורמים המשפיעים

על הבעיה. המשמעות היא שחלק מהמאפיינים שוחזרו מהכלי בו השתמשנו בהערכת בעיות רכוש וחלקם חדשים, ונבנו או אותרו במיוחד לאור התאמתם לסוגיית האלימות:

1. הכנסה חציונית ממוצעת בשטח התחנה.
2. אחוז התושבים היהודים הרשומים בשטח התחנה.
3. מספר תיקי האלימות (לכל הקטגוריות, מתוקנן ל-100,000 יוממים)
4. מספר שוטרים בתחנה.
5. שטח בנוי

לכל מאפיין חושבו ציוני תקן בנפרד על-ידי החסרת הממוצע של המאפיין וחלוקה בסטיית התקן של המאפיין, כדי להבטיח שקנה המידה בין המאפיינים יהיה זהה. כל תחנה הוטלה על מרחב רב-ממדי בו כל מאפיין הוא ממד כמותי. הדמיון בין כל תחנות התערבות לבין כל אחת מתחנות הביקורת נמדד כמרחק האוקלידי בין התחנות במרחב הרב-ממדי, ושתי התחנות הדומות ביותר לכל תחנת התערבות שנבחרה הן אלו שנבחרו. בחירת תחנות הביקורת אושרה ע"י מדור מדידה ומידע במחלקת אסטרטגיה, כדי לוודא שההשוואה סבירה. באופן זה נפסלו מספר תחנות ביקורת אפשריות. בסופו של התהליך נבחרו לכל תחנת התערבות 1-2 תחנות ביקורת הולמות, מתוך הנחה שבשלב איתור הפוליגונים יתכן כי לא נוכל למצוא פוליגון מתאים בכל תחנה.

לאחר בחירת התחנות, ביקשנו ממפקדי התחנות לאתר פוליגונים להשוואה. על מנת לייעל את התהליך, במקום לבקר בתחנות הוחלט לשלוח למפקדי התחנות (מת"חים) דף הסבר ובו בקשה לבחור שני פוליגוני ביקורת: (1) הפוליגון האידיאלי לטיפול באלימות בשנת 2017; (2) פוליגון העונה לקריטריון מיוחד (לדוג': איזור תעשייה), על מנת לאפשר התאמה מרבית בין פוליגון ההתערבות ופוליגון הביקורת. המת"חים שלחו אלינו בחזרה את הפוליגונים שנבחרו, כאשר אלו משורטטים על מפה בפורמט של מצגת PPT, כולל הסבר לבחירתם (ראה נספח ג' כדוגמא). לאחר שליחת המצגות קיימנו שיחות טלפוניות עם רוב המת"חים לקבלת הסברים נרחבים יותר על הבחירות⁸.

ניתוח הנתונים

הניתוח בחן את השינוי במספר תיקי האלימות שנפתחו: כדי לבחון את השינוי, תחנות ההתערבות הושוו לתחנות הביקורת שהוצמדו להן. השוואות אלה התבצעו באופן זהה בשלושה ממדים: (1) השינוי בפשיעה בתוך הפוליגון, כאומדן ליכולת תוכנית התקיפה להשפיע בזמן ובמקום בו הם מיועדים להשפיע; (2) השינוי בשטח התחנה שאינו כולל את הפוליגון, כאומדן להתקה של פשיעה בשטח הקרוב ("אפקט הבלון") ולדיפוזיה של תועלות ("אדוות"); (3) והשינוי בכלל שטח התחנה, כאומדן לאפקטיביות

8 חשוב לציין שלאחר איסוף הנתונים התברר שתחנת ביקורת ב-2 בחרה בפוליגון ירי בחציון השני של 2017 באותו פוליגון שסומן על ידם כפוליגון ביקורת במחקר זה. מכך, שמדובר בהשוואה שיוצאת הנחת המחקר, משום שלמעשה באותו תא שטח פעלה תוכנית אמו"ן על בעיה דומה וקרוב לוודאי תוך שימוש בכלים דומים. עם זאת, הוחלט להשאיר את ההשוואה על כנה תוך לקיחה שחשבוני שאין סיבה להניח שהביצועים של תחנת ההתערבות יהיו טובים יותר מתחנת הביקורת.

הכללית של התוכנית בשיפור מדדי הפשיעה.

לצורך הניתוח נאספו מספרי התיקים בכל חודש בשנים 2016 ו-2017⁹ בכל תחנה, בתוך הפוליוגון ומחוצה לו. השפעת התוכנית על מספר התיקים בכל תחנה כשלעצמה נעשתה בעזרת רגרסיה פואסונית, שכללה משתנה בודד: שנת פתיחת התיק. בניתוח זה נעשה שימוש ליצירת נתונים תיאוריים, מכיוון שלא ניתן להעריך את ההשפעה האמיתית של התוכנית ללא התייחסות למצב דומה, בו לא יושמה התוכנית. לצורך ניתוח השפעת התוכנית, לכל זוג תחנות, התערבות - ביקורת, נערכה רגרסיה פואסונית, שכללה את זהות התחנה (התערבות או ביקורת), תקופה (2016 או 2017) וכן האינטראקציה בין תחנה לתקופה. אינטראקציה זו, למעשה, מביעה את ההבדל בשינוי במספר תיקי האלימות בעקבות החלת התוכנית. השפעת התוכנית בכל אחת מתחנות ההתערבות נותחה בנפרד. נערכו שני ניתוחים. האחד נערך בהתאם למרכיבי סל האלימות שנבחרו בתחנות השונות, מוצג בפרק הממצאים. ניתוח שני נערך לכלל הסל של עברות האלימות. ניתוח נוסף זה נועד לבדוק הבדלים בין שני אופני המדידה, שכן יתכן שיש השפעות ש'נעלמות' עם מדידת כלל הסל. המודל הלינארי שנעשה בו שימוש היה כלהלן:

$$R = e^{(\beta_0 + \beta_s I_s + \beta_t I_t + \beta_{s(t)} S(t))}$$

מקרא:

R - קצב פתיחת התיקים בחודש; β_0 - רמת הבסיס הממוצעת של תיקי האלימות; I_s - זהות התחנה (התערבות או ביקורת); β_s - השפעת זהות התחנה; I_t - זהות התקופה (תקופת ההתערבות או תקופה קודמת); β_t - השפעת התקופה הממוצעת לשתי התחנות; $S(t)$ - אינטראקציה של זהות התחנה והתקופה ו- $\beta_{s(t)}$ - ההבדל בין התחנות בשינוי בתיקי האלימות בין התקופות.

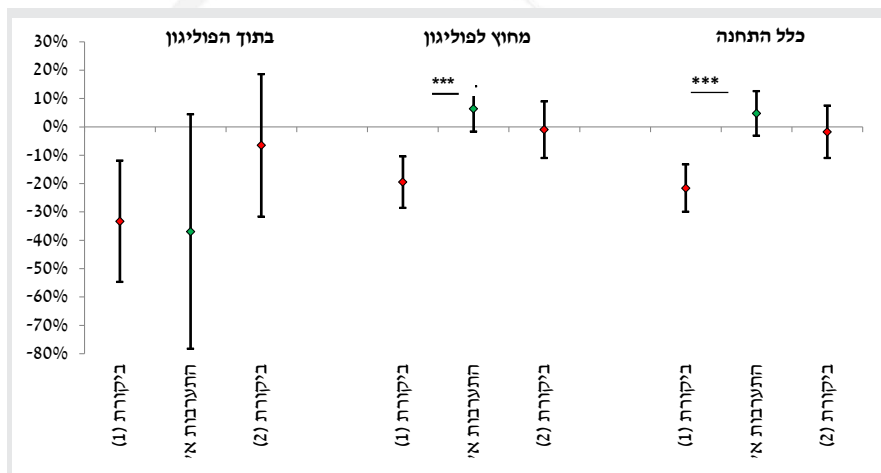
ממצאים

בתהליך דגימת תחנות ההתערבות והתאמתן לתחנות הביקורת נבחרו ארבע תחנות התערבות: שתי תחנות מרמת אלימות גבוהה, ושתי תחנות מרמת אלימות בינונית. לתחנות אלו זווגו, כאמור, תחנות הביקורת. השינוי במספר תיקי האלימות נותח באופן נפרד לכל תחנה. כאן מוצגים ממצאי הניתוח בהתאם להרכב הסל שבחרו תחנות ההתערבות, אך ניתוח נוסף עבור כלל סל האלימות מצורף בנספח.

9 לצורך המודלים הסטטיסטיים נדרשנו להניח שהקצב אינו משתנה לאורך הזמן באופן משמעותי. הסבירות של הנחה זו יורדת ככל שתקופת הזמן שנמדדת ארוכה יותר, בהינתן המגמה הרב-שנתית לירידה במספר תיקי האלימות בישראל. לכן, הניתוח התמקד בתקופה קצרה יחסית זו.

תחנת התערבות א'

תרשים 4. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות א' על שיעורי האלימות בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית), שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1% (בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



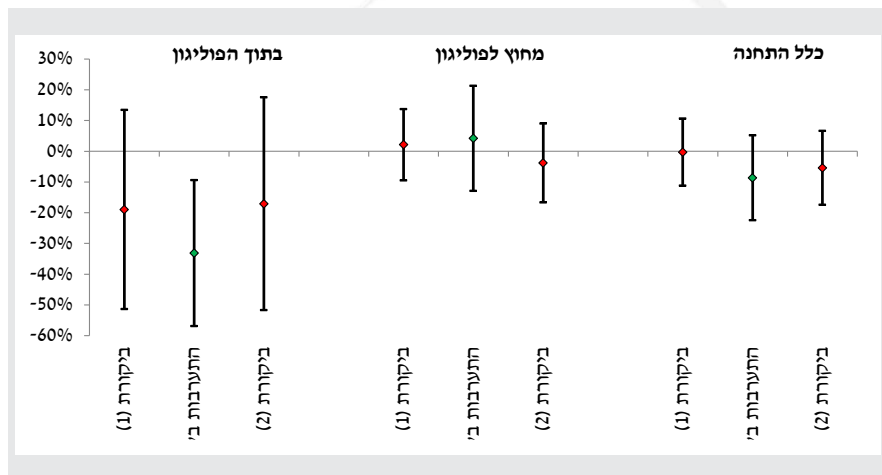
כפי שניתן לראות בתרשים 4, מספר אירועי אלימות ירד בתוך הפוליון, כלומר באזור בו ניתן הטיפול – בתחנת התערבות א' לעומת שתי תחנות ההשוואה (ר' לוח 1 לפרטים), אך מדובר בירידות לא מובהקות סטטיסטית בשני המקרים. הממצאים הצביעו על תמונה שונה מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה. גם מחוץ לפוליון וגם בכלל שטח התחנה, מספר אירועי אלימות עלה בתחנת התערבות בהשוואה לשתי תחנות הביקורת, אך רק בהשוואה לתחנת ביקורת (1) העלייה שנצפתה הייתה מובהקת סטטיסטית. מדובר בעלייה של כ-6% וכ-5% במספר אירועי אלימות הטיפול לעומת ירידה של כ-20% וכ-22% בתחנת ביקורת (1), מחוץ ופוליון ובכלל שטח התחנה בהתאמה.

לוח 1. שינוי יחסי בשיעורי האלימות בתחנת התערבות א' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת.

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p=0.218)	-32.5%	(p=0.879)	-5.4%	בתוך הפוליון
(p=0.259)	7.4%	(p<0.001)	32.1%	מחוץ לפוליון
(p=0.293)	6.6%	(p<0.001)	33.7%	כלל התחנה

תחנת התערבות ב'

תרשים 5. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות ב' על שיעורי האלימות בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1%, בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



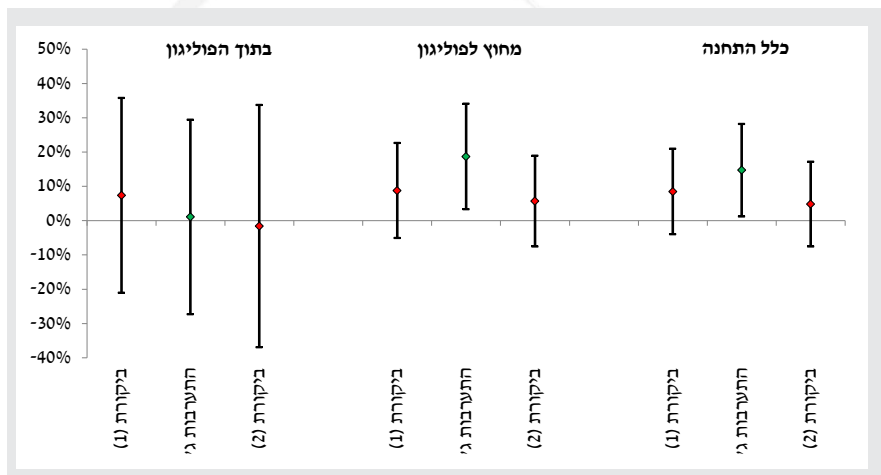
כפי שניתן לראות בתרשים 5, אמנם נצפו תנודות בתוך הפוליון ומחוצה לו, אולם תנודות אלה אינן מובהקות ולכן קשה לגזור מהן מסקנות בכיוון אחד או אחר.

לוח 2. שינוי יחסי בשיעורי האלימות בתחנת התערבות ב' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת

בהשוואה לביקורת (1)		בהשוואה לביקורת (2)		
(p=0.489)	-17.5%	(p=0.454)	-19.4%	בתוך הפוליון
(p=0.844)	2.0%	(p=0.462)	8.3%	מחוץ לפוליון
(p=0.351)	-8.4%	(p=0.728)	-3.4%	כלל התחנה

תחנת התערבות ג'

תרשים 6. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות ג' על שיעורי האלימות בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית, שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1%, בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



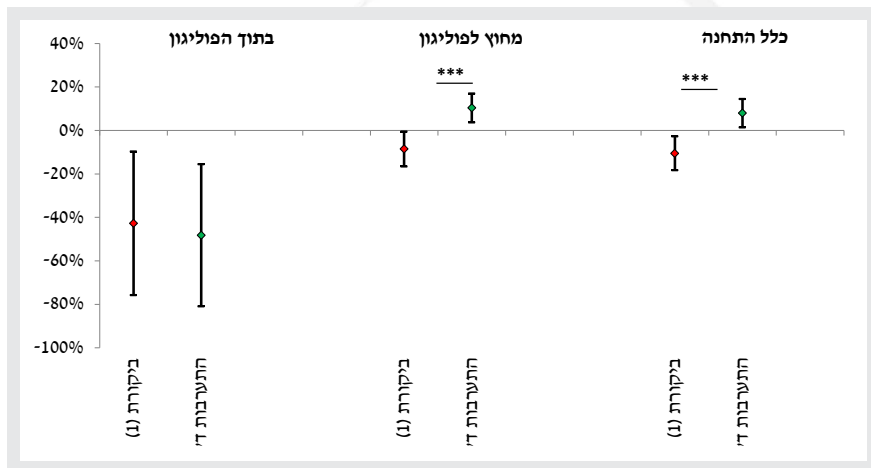
כפי שניתן לראות בתרשים 6, אמנם נצפו תנודות בחוץ לפוליון ובכלל התחנה, אולם תנודות אלה אינן מובהקות ולכן קשה לגזור מהן מסקנות בכיוון אחד או אחר.

לוח 3. שינוי יחסי בשיעורי האלימות בתחנת התערבות ג' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת

בהשוואה לביקורת (2)		בהשוואה לביקורת (1)		
(p=0.908)	2.7%	(p=0.759)	-5.9%	בתוך הפוליון
(p=0.209)	12.3%	(p=0.347)	9.1%	מחוץ לפוליון
(p=0.290)	9.4%	(p=0.508)	5.7%	כלל התחנה

תחנת התערבות ד'

תרשים 7. השפעת תכנית אמו"ן בתחנת התערבות ד' על שיעורי האלימות בתוך הפוליון, מחוצה לו, ובכלל שטח התחנה בהשוואה לתחנות הביקורת. הכוכביות מסמנות הבדל מובהק בין תחנות (כוכבית), שתיים ושלוש כוכביות מציינות מובהקות ברמה 5%, 1% ו-0.1% (בהתאמה). רווחי השגיאות מסמנים רווחי סמך ברמת ביטחון 95%.



לוח 4. שינוי יחסי בשיעורי האלימות בתחנת התערבות ד' בין השנים 2016 ו-2017, בתוך פוליון ההתערבות, מחוץ לפוליון ובכלל שטח התחנה, בהשוואה לתחנות הביקורת

בהשוואה לביקורת		
בתוך הפוליון	-9.6%	(p=0.818)
מחוץ לפוליון	20.7%	(p<0.001)
כלל התחנה	20.6%	(p<0.001)

מספר אירועי אלימות בתוך הפוליון ירד באופן לא מובהק בהשוואה לתחנת הביקורת (ר' תרשים 7 ולוח 4). עם זאת, מחוץ לפוליון, מספר אירועי אלימות עלה באופן מובהק בהשוואה לתחנת הביקורת. נצפית עליה של כ-10% במספר מקרי אלימות בתחנת הטיפול וירידה של כ-9% בתחנת הביקורת. גם באופן כללי, מספר אירועי האלימות עלה בתחנת התערבות ד' יחסית לתחנת הביקורת. גם עליה זו היתה מובהקת בהשוואה לתחנת הביקורת (1).

יישום התוכנית: מחקר תהליך איכותני

פרק זה פונה לבחון את תהליך יישום התוכנית, על מנת לאפשר בחינה של תהליכים ארגוניים ומקצועיים. מטרת חלק זה של המחקר להשלים את התמונה שמצייר מחקר ההשפעה, ולזהות מרכיבים חשובים ביישום התוכנית שמהווים אתגר או מפתח להצלחה. במסגרת חלק זה של המחקר התקיימו ראיונות עם קצינים בכירים בארבעת תחנות ההתערבות (מפקדי תחנות או סגניהם) וכן עם שוטרים רלוונטיים ליישום התוכנית (רפרנטים ומש"קים). הראיונות התקיימו במהלך חודש יולי 2019 והתמקדו ביישום תוכנית אמו"ן לגבי בעיית האלימות. הראיונות נותחו לאור כלי לבחינת איכות היישום שפורט את מרכיבי השיטור היזום, מתוך ניסיון לזהות את מידת יישומם בתוכנית וכן פרמטרים ארגוניים נוספים שיש להתייחס אליהם. דיון נרחב בשיטת המחקר בה נעשה שימוש ניתן למצוא בדוח מחקר תהליך שעסק בעבירות רכוש¹⁰. לגבי מחקר לסל אלימות באופן ספציפי, יש לציין שמדובר במחקר רטרופקטיבי ושעבר זמן רב - לפחות במונחים ארגוניים של משטרת ישראל - מפרק הזמן בו עוסק המחקר (2017) ועד לראיונות (שנה וחצי), המשמעות היא שלעיתים המרואיינים לא היו בתפקידם בזמן שבו מתמקד המחקר, וחשוב מכך שהדוברים 'נמשכו' אל עבר ההווה ולגלגולה הנוכחי של תוכנית אמו"ן באופן שמקשה להתמקד בצורה ברורה בפרק הזמן אליו מתייחס החלק הראשון והעיקרי של דוח זה.

כפי שניתן לראות, הממצאים מאירים סוגיות חשובות לגבי כל אחת מהתחנות שהן בעלות רלוונטיות גם מעבר לתחנות אלו, במיוחד לאור הממצאים הכמותיים. בפרק זה נציג את הממצאים העיקריים לגבי כל אחת מהתחנות, כאשר הקטגוריות העיקריות להתייחסות הן בחירת הבעיה והפוליון, מרכיבי תוכניות התקיפה כטקטיקות שיטור יזום והיבטים ארגוניים נוספים. כחלק מהתיאור אנו מציגים גם את תוכניות התקיפה של התחנות (תוכניות העבודה להתמודדות עם הבעיה). כל אבן דרך (פריט בתוכנית) קוטלגה על פי גישות והתערבויות מתחום שיטור יזום, או ככלי ניהולי (טבלה 1). לגבי כל תחנה מציגים גם מדד התוצאה ביעד והציון בתוכנית התקיפה, לצורך הבנת ההקשר. בפרק הבא יובא כחלק מהדיון סיכום אינטגרטיבי של הממצאים האיכותניים לצד הכמותיים.

10 ניתן לפנות למחלקת אסטרטגיה באג"ת לקבלת הדוח המלא.

תוכניות תקיפה בארבעת התחנות ב 2017. קטלוג ע"פ קטגוריות שיטור יזום

תחנה א'

שם אבן דרך	קטלוג על פי גישות שיטור יזום
מבצעי שפיכת אלוהול	מניעה מצבית - אלימות תלוית-אלוהול
ביצוע תכנית ניתוח חודשית לתכנון עבודה	כלי ניהולי
פעילות שיטור משולב	שיטור על ידי גורם שלישי
מבצע אכיפה בשת"פ יס"מ	שיטור מכוון-מקום: נוכחות ובולטות
הפעלת שומר לילה	שיטור מכוון-מקום: נוכחות ובולטות
הרצאות מש"ק בבית ספר	מניעה מצבית- אלימות בני נוער
הפעלת כלב שיטור	-----
שולחן עגול עם מנהלת אזורית	שיטור על ידי גורם שלישי, שיטור מכוון-קהילה
פרסום במדיה מקומיים	מניעה מצבית
שילוט על אכיפה מוגברת במקום	מניעה מצבית- הצבת גבולות
הקמת מצלמת צופה -מחוברת למוקד עירוני	שיטור מכוון-מקום

תחנה ב'

שם אבן דרך	קטלוג על פי גישות שיטור יזום
סיוורים בשתי זירות בעיר	שיטור ממוקד-מקום
פעילות הסברה בבתי ספר	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
פעילות כנגד רצדיוויסטים בתחום האלימות	שיטור ממוקד-אנשים
פעילות כנגד מכירת אלוהול	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
הפעלת מדריכי מניעה של על"א במרחב הציבורי	שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי ומניעה מצבית
הסברה בקרב ישיבות	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
פעילות סיירת אימהות	שיטור מכוון-קהילה/ שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
קיום פרויקט מיל"ה בעיר	שיטור ממוקד-אנשים (מניעת/שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
עיר ללא אלימות	שיטור מכוון-קהילה/ שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
הוספה ושדרוג מצלמות במרחב הציבורי	שיטור ממוקד-מקום
פעילות נוער חשיפה בעיר	שיטור ממוקד-אנשים

תחנה ג'

שם אבן דרך	קטלוג על פי גישות שיטור יזום
שפיכת אלכוהול	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
פעילות מתנדבים בשעות הערב	שיטור מכוון-קהילה/שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
חיפושים אצל יעדי אלימות	שיטור ממוקד-אנשים
מבצע נוער	שיטור ממוקד-אנשים
פעילות הסברה מש"קים בבתי ספר	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
הגשת כתבי אישום יעדי אלימות תקיפה/קטטות	שיטור ממוקד-אנשים
עיר ללא אלימות	שיטור מכוון-קהילה/ שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
גידור גנים וסגירתם אחרי 23:00	שיטור ממוקד-מקום/שיטור מכוון-בעיה
הפעלת בני נוער בחופשות במתנ"ס עם העירייה	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית

תחנה ד'

שם אבן דרך	קטלוג על פי גישות שיטור יזום
מבצעי סגירות שכונה ע"י מתנדבים באחריות מב"סים	שיטור ממוקד-מקום / שיטור מכוון-קהילה
הצבת סיור רגלי בפוליוגון	שיטור ממוקד-מקום
סיורי מניעה בפוליוגון	שיטור ממוקד-מקום
פעילות כנגד מחוללי פשיעה בפוליוגון	שיטור מכוון-בעיה
פעילות הסברה בפוליוגון ע"י מש"ק	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית
סטטוס תיקי אלימות בפוליוגון	כלי ניהולי
מבצעי שיטור עירוני בפוליוגון בנושא אכיפה ומניעה	שיטור ממוקד-מקום
מפגשים עם נציגי השכונה ורשות (אגף הפיקוח העירוני)	שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי/ שיטור מכוון-קהילה
מפגשים עם קב"טים/מנהלי חברות אבטחה	שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
סטטוס פורום אבטחה בפוליוגון	שיטור מכוון-בעיה: שיטור על ידי גורם שלישי
הקצאת צוות יסמ"ג לפעילות אכיפה ומניעה	שיטור מכוון-מקום
שילוב הרצאות ק' מניעה מחוזי בנושא אלימות	כלי ארגוני (פיתוח ידע)
שילוב פרשים בפעילות במרכז האזרחי	שיטור מכוון-מקום
סוכן אלכוהול	שיטור מכוון-בעיה: מניעה מצבית

תחנה א'

תחנה א' היא תחנה במטרופולין ירושלים המשרתת גזרה משמעותית בעיר, כולל שני מושבים סמוכים, ונותנת שירות ל 350,000 תושבים. הפוליון שבו מוקדה העבודה על בעיית האלימות (שהוגדרה 'אלימות ואיומים') נמצא באזור התעשייה המרכזי בשטח התחנה. אזור זה משרת את כלל העיר ואף תושבי חוץ רבים, כך שהוא מאופיין ביוממות גבוהה. הציון שקיבלה התחנה על יישום תוכנית התקיפה הוא 99%, ומבחינת עמידה ביעדים המספריים ציון התחנה הוא 100%, על מגמת ירידה של 35% באירועים בתא השטח.

בחירת הפוליון

הפוליון נבחר בשל שילוב של גורמים. ראשית, מדובר באזור מובחן בעל שימושים מובחנים: מסחר ובילוי. מעבר לניתוח של אירועי עבר על מנת לקבוע היכן יש מקבץ גדול של עבירות אלימות, הפרמטר הנוסף לבחירה הוא המסה האנושית הגדולה שעוברת באזור מצומצם זה. מסה גדולה זו באזור גיאוגרפי מצומצם יוצרת עומס על תא השטח וחיכוכים שמובילים לאלימות. ניתוח זה עולה בקנה אחד עם תיאוריות 'פשיעה רציונלית', ובמיוחד תאוריית שגרת החיים (routine activity theory) המסבירה פשיעה על ידי ניתוח הסביבה האנושית בה היא מתרחשת. מדובר בתפיסה לפיה לפחות חלק מהאלימות היא 'מתפתחת', כלומר מקורה לא ב'עבריינים מקצועיים' אלא תולדה של המרחב. מניעה מצבית בהקשר זה מבקשת לשנות את הסביבה הפיזית או את אופן השימוש בה.

תוכנית התקיפה: שיטור ממוקד-מקום ושיטור מכון-בעיות

ניתוח זה של הבעיה תורגם לשני אופני התמודדות. האופן הראשון הוא הגברת הנוכחות והנראות בתא בשטח. שיטה זו משרתת שתי מטרות, ראשית התרעה של עבריינים-בפוטנציה לא לנקוט באלימות, ושנית, תגובה מהירה לאירועי אלימות קיימים שמונעת הסלמה. האופן השני להתמודדות הוא בכלים של מניעה מצבית, ונשען גם הוא על ניתוח הבעיה והגורמים אליה. כך, אחד הגורמים שזוהו על ידי התחנה כמובילים לאלימות הוא חיכוך על רקע נושאי תנועה: חניות ועברות תנועה.¹¹ עבודות תשתית יוצרות עומס גדול על תשתית שמראש לא מתאימה לכמות האוכלוסייה שמגיעה לאזור. מפקד התחנה תיאר עבודה מול בעלי עסקים להסדיר ככל האפשר את נושא החניה באזורם על מנת להפחית חיכוכים שמובילים לא פעם לאירועי אלימות. גורם נוסף הוא אלימות שמתפתחת מחוץ למועדונים ומתחמי בילוי שקשורה לשימוש באלכוהול. עבודת המשטרה לטיפול באירועים אלו היא גם מול מאבטחי המועדונים וגם דרך רישוי ואכיפה של חוקי אלכוהול. המניעה המצבית קשורה באופן הדוק ל'שיטור על ידי גורם שלישי' שעלה בכל התחנות כגישה בה עשו מפקדים שימוש ולה יחסו חשיבות רבה.

אחד המרכיבים של תוכנית התקיפה ב 2017 היא מפגש רבעוני עם מינהלת אזורית

11 ניתוח זה לא עלה במובהק מתוכנית התקיפה של 2017. קשה לשפוט אם מדובר בניתוח 'חדש' של מפקד התחנה שנכנס לתפקידו רק במהלך 2017 או שהתחנה פעלה על בסיס זה כבר בשנה זו. המפקד התייחס לעבודה העכשווית בפוליון שנבחר שוב ב 2019, אך הניתוח רלוונטי באופן רחב יותר.

בפורמט 'שולחן עגול'. מטרת הפורום היא תקשורת דו-כיוונית עם נציגי העירייה ועם נציגי ציבור. תקשורת זו מאפשרת - בהתאם למטרות שיטור מכון-קהילה הבנה מעמיקה יותר של שני הצדדים (המשטרה את הציבור והציבור את המשטרה) ויכולה להוביל לחיזוק האמון ושיתוף הפעולה: "עכשיו הם, מתוך הפעילות הזאת אומרים 'טוב, המשטרה שמעה, עשתה. גם אנחנו באותה הקלחת' ומבינים שנעשית פה עבודה. זאת אומרת גם אם יש עבירות, גם אם יש אירועים אבל אנחנו... כן נמצאים שם" (מת"ח א'). עושה רושם שבשנים האחרונות יש עליית מדרגה מבחינת השימוש בגישת שיטור זו, כפי שמתאר מפקד התחנה את העבודה כיום: "מציגים להם (את הנתונים לגבי אירועי פשיעה), שומעים את הבעיות, מה שאנחנו יכולים לתת פתרון מידי אנחנו נותנים פתרון מידי, מה שאנחנו הולכים ועושים חשיבה, במקביל לזה דלת פתוחה פה, נושא אחד לחודש דלת פתוחה או מתי שאני רואה לנכון". אחד התוצרים שמתוארים לשיטת עבודה זו היא סיירת תושבים שהוקמה במהלך העבודה על פוליון האלימות ב-2018. מדובר במשמר אזרחי שממוקד באוכלוסייה שרצתה לתרום ותרמה לפעילות המשטרה באזור.

היבט ארגוני: מרכזיות הרפרנט

חלק משמעותי מיישום התוכנית הוא בחירת הרפרנט: הקצין בתחנה שמוכיל ביום-יום את המאמצים להתמודדות עם הבעיה בפוליון. לדברי מפקד התחנה הבחירה ברפרנט משמעותית, וצריכה לשלב את התפקיד אותו ממלא הקצין אך היכולות האישיות שלו. אותו קצין צריך להיות מסוגל להוביל 'כוח משימה' (task force) ולעבוד מול כלל הגורמים הרלוונטיים בתחנה. לפוליון זה נבחר כרפרנט קצין הרישוי, שה'מנוף' המשמעותי ביותר בטיפול בבעיה הוא עבודה מול בעלי עסקים שהם ה'שומרים הטבעיים' של הפוליון. כמובן שגם אופן פעילות זה נשען על גישת 'שיטור על ידי גורם שלישי'.

צורת עבודה זו מאפשרת יעול משאבים לצורך פיקוח ושליטה על האזור: "מה שפעם הייתי משקיע נגיד על כל השטח הזה ארבעים שוטרים, היום אני משקיע עשרה שוטרים אבל יש לנו משאבים נוספים. מאבטחים במועדונים, ב... אולמות, יש לנו סדרנים איפה שצריך, יש לנו בודקים ביטחוניים. הגדלנו את מערך השליטה דרך אחרים" (מת"ח א').

תחנה ב'

זוהי תחנה בינונית המשרתת מספר ערים קטנות עד בינוניות במרכז הארץ. הפוליון שנבחר לטיפול ב'אלימות קלה וחמורה' הוא כלל השטח באחת הערים הקטנות. בשטח התחנה (50 אלף תושבים). הציון שקיבלה התחנה על יישום תוכנית התקיפה הוא 100%, ומבחינת עמידה ביעדים המספריים ציון התחנה הוא 100%, על מגמת ירידה של 34% ארועים בתא השטח.

בחירת הבעיה

על אף שהבעיה הוגדרה כאלימות וכלל הסל נמדד, מפקד התחנה בחר להתמקד בבעיה מוגדרת יותר, ויצר תוכנית תקיפה שמכוונת להתמודדות עם אלימות בני נוער. הבחירה בבעיה זו היא ראשית ערכית-פיקודית ומבוססת על תפיסת הקצונה הבכירה לגבי מה ראוי שהתחנה תיקח על עצמה. כך מתאר מפקד התחנה את בחירת הבעיה:

"יש נוער נושר, נוער...ללא מסגרות, ... זה עלה גם בסקרים והבנתי שאני צריך גם מבחינה ערכית להיות שמה, ... (רציתי) לממש את האחריות שלי כמפקד תחנה ויש לי אחריות פה ויש איזה שהוא מסר, אני, אני לא עובד בשביל הסטטיסטיקה, אני כן הולך על ה, על העניין הערכי של הנוער", וגם: "אני לא יכול להרשות לעצמי לעשות פה קדנציה בלי שלקחתי את הבעיה האמיתית שיש לי פה..."

ההיבט השני בבחירת הבעיה הוא פרקטי, מתוך תפיסה שלגבי תת-בעיה זו ישנם יותר כלים שניתן להפעיל כדי להתמודד עם הבעיה כאשר היא מוגדרת באופן זה ולהגיע לתוצאות הרצויות. כך מסביר זאת מפקד התחנה: "אם זה אוכלוסייה מסוימת אפשר לתפור לה איזה שהיא חליפה מסוימת..."

מבחינת מיקוד הבעיה תחנה ב' היא ייחודית משום שעבדה על תת-בעיה מוגדרת (לפחות כלפי פנים גם אם לא במערכת המדידה הארצית) וכן בנתה תוכנית שמתייחסת לבעיה מוגדרת ולא למספר בעיות שזורות זו בזו. עבודה זו התאפשרה בין היתר משום שנתח גדול מהעברות היה קשור לבני נוער, כך שמפקד התחנה קיבל החלטה מחושבת שיצליח לעמוד ביעד הארגוני גם אם לא יתמקד ביתר העברות באמצעים של שיטור יזום: "בחנתי את הנתונים וראיתי שבאמת 50% מהעבירות אלימות בעיר זה בני נוער, אמרתי אם אני אמפה את העבירות אלימות ואני אתמקד בנוער אז אני אשפיע".

במובן זה הבחירה של התחנה במיקוד קשורה גם לתפיסה שלו שקשה מאוד להשפיע על שאר סוגי האלימות הקלה, ה'ספונטנית': "איך עושים מניעה באלימות? ... בעיני, אנחנו משקרים את עצמנו. ...איך אני מונע מאזרח נורמטיבי ש...מישהו החנה לו בחנייה (והוא) הוריד לו סטירה כי הוא החנה לו בחנייה ... איך מונעים כזה דבר? מה? אני אשים שלטי חוצות? זה לא מתחבר לכל עבירה". דברים אלה מדגישים את הקושי במתן טיפול ומדידת יעילות כאשר מדובר בסל הטרונגי של עבירות אלימות. להערכתנו זו אחת המגבלות המרכזיות לאופי הטיפול והמדידה של עבירות אלימות שדוח זה מציג.

אמו"ן ככלי ניהולי

בראיון עלתה גם התייחסות לתוכנית האמו"ן ככלי ארגוני שמאפשר לרתום את התחנה לעבודה פרואקטיבית. מצד אחד אופי העבודה מאפשר לגייס חלקים נרחבים בתחנה להתמודדות עם הבעיה, מצד שני הצלחת התחנה תלויה ברתימה באמצעים שונים של מירב הגורמים בתחנה, לדוגמא עדכון וניתוח של כל האירועים הרלוונטיים, הצבת יעדים ברורה, ויצירת תחושת אחריות משותפת: "בסוף היעד אמו"ן הזה הוא לא יעד ארגוני, הוא יעד תחנות... זה לא האחריות של הרפרנט בלבד. כל התחנה, כל משרדי התחנה רתומים לתוך הסיפור של היעד הזה. כל המשרדים, החקירות, האג"ם, הבילוש, הנוער, כולם עושים להצלחה של זה, כל אחד אנחנו דורשים ממנו תראה מה אתה יכול לעשות את היותר כדי שנצליח ביעד הזה... זה לדחוף את כולם, זה לשדר להם שאנחנו נצליח. זה לקדוח בכל אירוע, לרדת לרזולוציות של אירוע. זה בעיניי הסוד ההצלחה, כל אירוע שהוא מעניין אותנו הוא צריך להיות בזמן אמת לצאת בקבוצות מסורונט, וואטסאפ, לראות מה כל אחד יכול לעשות, מעורבות של כל שדרת הפיקוד, זה יעד שמסתערים עליו".

בראיון עלו שני סוגי אתגרים ביישום איכותי של התוכנית. ראשית, במבחינה ניהולית, מפקד התחנה מדגיש את הנתק שנוצר במדידה בין התחנות למרחבים ולמחוזות שאינם נמדדים באותו אופן. משמעות הנתק לטעמו הוא שלא כל התחנות מקבלות את המשאבים להן הם זקוקות כדי להתמודד עם בעיות אמו"ן, משום שאין לכך השפעה אמיתית על הישגי המחוזות. תחנות ובעיות שאינן ב'ליבה' של העשייה המחוזית יישארו שוב ללא משאבים מספקים. מפקד התחנה אומר באופן ישיר: "בואו לא נשקר את עצמנו..., הארגון לא באמת עומד אחרי תחנה ביעד שלו. אולי ביעד נקודתי, ספציפי מאוד (ואז) חוזר ליעדים שהם באמת מעניינים את המרחב". יש לבחון האם אכן עברו משאבים רבים יותר לתחנות? לאיזה תחנות? לגבי אילו בעיות? נושא זה לא היה במנדט הישיר של מחקר זה אך אנו מסמנים כוון למטה לבחון ולהציג נושא זה.

שנית, ובהמשך לבעיה זו, תוארה תרבות ארגונית שנוצרת סביב מערכת המדידה שבה האמצעים חשובים יותר מהמטרה (נושא זה עלה גם בדוחות הקודמים). כך, על מנת לעמוד בהגדרות של תוכנית התקיפה נבחרות אבני דרך שיהיה ניתן לעמוד בהם על מנת להשיג את הציון ולא משום שהן רלוונטיות לבעיה. כפי שמתואר בציטוט הזה: "הייתי אומר להם חברה אני צריך את זה לאבני הדרך,תבואו תעשו פה סיבוב לפחות שנראה את הפרצוף שלכם כי אני גם נמדד על זה, אז בסוף הכנסתי לעצמי עוד גול, ..., אני רץ אחרי יס"מ שיבוא לעזור לי בשביל המדידה, בשביל אבן דרך, זה לא, זה לא נורמלי...., אני משרת את אבן הדרך במקום שהיא תשרת אותי. אז אולי שלא יהיה ציון באבני הדרך אנחנו נוכל באמת לשים אבני דרך שהם חשובות באמת".

תחנה ג'

תחנה זו היא אחת הערים עם מספר אירועי אלימות הגבוה ביותר לנפש, במיוחד בתחום אלימות חמורה. פוליון לבעיית האלימות (הקלה והחמורה) נבחר כבר ב 2017 לאזור ספציפי בעיר, וב- 2018 הוחלט להישאר בפוליון זה אך להרחיב אותו כך שיכלול שכונה נוספת. בשל העובדה שהתחנה ממשיכה לעבוד על פוליון אלימות זה, היה קושי למקד את הריאיון בשנת 2017 בלבד וחלק מהתהליכים והאמצעים שמתוארים אינם קשורים לשנה זו. הציון שקיבלה התחנה על יישום תוכנית התקיפה הוא 94%, ומבחינת מדד התוצאה ציון התחנה הוא 3%, לאחר שלא היה שינוי בכמות אירועים בין 2016 ל- 2017 (מגמה 1% -). בחירת הפוליון נעשתה תוך שקלול של נתונים 'יבשים' ואופי האזור, והוגדר כ'מרכז העיר'.

שיטור מכון קהילה להבנת הבעיה ובניית דרכי התמודדות

אחת מגישות השיטור היזום, שמקבלת לפחות על הנייר מקום מרכזי בתפיסת האמו"ן היא שיטור מכון-קהילה. לפי גישה זו יש חשיבות בנתינת קול לקהילה ומקום לקול הזה בעיצוב סדרי העדיפויות של התחנה. מהראיון עלה ניסיון לבנות ארון מול אזרחים ערבים בעיר, מתוך רצון להבין את הבעיות ולתת להן מענה. ביחד עם המש"ק של כל אזור, יצר המפקד שגרה של 'ביקורי בית' ושיחות לא פורמליות על מנת ליצור קשרים וערוצי תקשורת. יש לשים לב שמדובר במאמצים שקרו במהלך שנת 2017, כלומר

לאו דווקא משפיעים על התקופה שדוח זה מתמקד בה, אך עדיין ראויים לציון ולדיון. כך מתאר את שיטת פעולתו המפקד: "הנעתי את הרכב ונסעתי, הלכתי ברגל עשיתי חוגי בית לא פורמליים, בלי לתאם עם אף אחד. נכנסתי לבתים שלום, מה שלומכם? מי אתה? אני מפקד תחנה. ...מאוד אותנטי בלי פייסבוק, בלי לייקים. לשמוע את המצוקות...הם בעצמם התחילו לדווח לי והייתי שולח אחרי כל קריאה כזאתי ניידת מיד. זאת אומרת הייתי מוכיח להם שזה לא עכשיו דיבורי סרק ... רק מה תדווחו לי בזמן"

התחנה עשתה שימוש לא רק בסקר התחנות אלא גם באופן התייעצות לא פורמלי זה על מנת לעצב את בחירת תא השטח ואמצעי הטיפול, כפי שמתואר בציטוט הבא: "אחרי שסיימתי את כל המפגשים של החוגי בית ניתחתי לעצמי את המסקנות ואת התובנות שלי ואמרתי להם (לסגל התחנה), זה כרגע המצב של העיר, את שכונת xxx תיעדפתי ...ושמתי שמה מצלמות ושמתי שמה אכיפה ושמתי שמה את המש"ק וגם שמתי שמה סיורים רגליים, עשיתי שמה המון המון מבצעים לצד המון המון פעילות קהילתית. יש שמה את מתנס"ס XXX, ... שגם דיברתי עם ראש העיר שהוא תקצב את המקום הזה בהמון המון כספים". יש לשים לב שלא מדובר בכלי שמכוון ספציפית לבעיית האלימות.

הגדרת הבעיה: התמקדות באלימות בני נוער

אחת מתת-הבעיות שהתחנה זיהתה היא אלימות בני נוער, שמספר סעיפים בתוכנית התקיפה מתייחסים אליה. להתמודדות עם בעיה זו הוקדשו מאמצים בעיקר בתחום המניעה והמניעה המצבית. כך, נוצר קשר רציף של התחנה עם בתי ספר, שכולל הרצאות וביקורים סדירים של מפקד התחנה בבתי ספר. זאת מתוך זיהוי שכניסה לבתי ספר מלווה בהתנגדות בחברה הערבית ונדרשים מאמצים מיוחדים על מנת לאפשר אותה. לשם כך בחר מפקד התחנה להגיע בעצמו לבית הספר להרצאות על מנת להפגין את המחויבות והרצינות בה מתייחסת התחנה לנושא. שיתוף פעולה זה יוצר בפועל 'שיטור על ידי גורם שלישי' שכן (ע"פ המרואיין) אלימות שמתפתחת בבית הספר ויכולה לגלוש החוצה מדווחת היום למשטרה.

הגדרת הבעיה: אלימות קלה ואלימות חמורה

מפקד זה מפריד בין אלימות קלה לאלימות חמורה, על אף שמכיר בכך שאירוע אלימות קלה יכול להסלים. מבחינתו, מדובר בתופעות שונות שקשורות לאוכלוסיות שונות: "זה אנשים שונים, זה.. כי אלימות קלה יכולה להתפתח לסכסוך שכנים. הוא הסתכל עליו, אשתו אמרה לו משהו, הוא מגיע עם מקל וזה אירוע נקודתי... שהוא יכול להתפתח לי באזור מגורים רגיל. אבל האלימות הקשה זה כבר 'לבלי' אחר לגמרי, זה כבר משפחות, זה כבר תשתיות, זה כבר אנשים שהם חמושים, שכבר הם לא פעם ולא פעמיים ישבו בכלא. שאני בא איתם בחיכוך ... (עם) גיליון עשיר, הכול מהכול". למעשה, מפקד זה תופס את בעיית הירי ובעיית האלימות החמורה כבעיה אחת, ואת אלימות הקלה כבעיה נפרדת, וסבור שנכון להפריד אותם לסלים שונים. תפיסה זו מדגישה את המכשול המרכזי בטיפול שניתן לעבירות אלימות, כאשר גישה כוללת ולא מבחינה חוטאת לטיפול האופטימלי והממוקד שנמצאו לו עדויות בספרות האמפירית בשיטור (Weisburd and Majimundar, 2017).

שיטור ממוקד-אנשים: טיפול בעבריינים אלימים חוזרים

עבריינים אלימים חוזרים (רצידיוויסטים) מקבלים גם הם התייחסות בתוכנית התקיפה (שתי אבני דרך), ויש התייחסות בראיון לאלמנטים של התערבות מסוג 'התרעה ממוקדת' בתחום 'שיטור מכוון-אנשים' שיש הוכחות ליעילותה (ראו סקירת ספרות). מפקד התחנה התייחס לחשיבות של קיום שיחות פנים אל פנים עם עבריינים (במיוחד אסירים על תנאי) והבהרת גבולות, זהו מרכיב מרכזי ב'התרעה ממוקדת'. עם זאת, מפקד זה החל את תפקידו במהלך 2017 כך שנושא זה לא מוזכר בתוכנית התקיפה הרשמית.

שימוש בגישור לייעול משאבים

תפיסת הסכסוכים מקבלת התייחסות בתחנה זו כרלוונטית להבנת בעיית האלימות וההתמודדות עימה. מדובר בתפיסה המבקשת למקד את תשומת לב המשטרה בסכסוכים מתפתחים בין פרטים ומשפחות כדרך למנוע הסלמה של אלימות (ראו דוח 'טיפול משטרת ישראל בבעיית הירי בחברה הערבית' שנערך כחלק ממחקר אמו"ן לדיון מורחב במודל זה). בתחנה זו נעשה שימוש במודל פעולה של 'בורר משטרת' - מש"ק מקומי שעוסק בתהליכי גישור - כדי להתמודד עם בעיית האלימות, ולהביא אותה לתוך מנדט התחנה גם במקומות שיש בהם משילות נמוכה ובאופן המסורתי חברי הקהילה פונים לבוררים פנימיים. השימוש במגשר משטרה מאפשר למשטרה להיות מעורבת בסכסוכים שעלולים להתפתח לאלימות חמורה. במקביל, ישנה עבודה של המשק"ים בתחנה עם כלל הקהילות בעיר להפניה לתהליכי גישור עירוניים, תהליך שמיעל את עבודת המשטרה משום שהוא מפנה לאפיקי טיפול אחרים סכסוכים שניתנים ליישוב על ידי גורמים אחרים.

שיטור מכוון-בעיות: שיתופי פעולה עם הרשות המקומית

אחד הפרמטרים להם התייחס המפקד כמשמעותיים ומרכזיים להתמודדות מוצלחת עם בעיית האלימות הוא שיתוף פעולה עם העירייה. שיתוף הפעולה נחוץ משתי בחינות, ראשית, לשם הצבת מצלמות ותאורה, (בהלימה לממצאי סקירת הספרות). שנית, תוך התייחסות מפורשת למודל ה'חלונות השבורים' המפקד מגדיר את תפקידו בסיוע לעירייה להבין היכן צריך להשקיע ביצירת 'סדר' שמתקשר למשילות של הרשויות והקהילה "איפה לנקות יותר, איפה פחות אשפה, איפה פארקים, איפה תשתיות, איפה מדרכות". מדובר ב'קריאה' של בעיית האלימות ככזאת שקשורה במשילות נמוכה או ב'וואקום' של הרשויות, וניסיון לחזק אותם לא על ידי שימוש במשאבי המשטרה אלא על ידי רתימת העירייה.

תחנה ד'

תחנה זו אחראית על אחת הערים הגדולות בארץ, גם מבחינת מספר תושבים וגם מבחינת שטח העיר. מבחינת התפלגות תיקי האלימות, מדובר בתחנה המתמודדת עם נפח אירועים גדול הן ביחס לגודל האוכלוסייה והן באופן אבסולוטי. ב 2017 בחרה התחנה פוליוגון של קילומטר רבוע במרכז העיר שמכיל אזורים מסחריים וציבוריים. הציון שקיבלה התחנה על יישום תוכנית התקיפה הוא 99%, ומדד התוצאה 100%,

על ירידה של 32 אחוז באירועי האלימות בתא השטח. גם בתחנה זו חזרו בשנת 2019 לפוליוגון זה, כך שהיה קושי להפריד בראיון בפעילויות בין שתי השנים.

הגדרת הבעיה

על אף שנבחרו מספר מרכיבים מסל אלימות, מבחינת תחנה זו רב המשאבים ביום יום מושקעים בעבירות מתחום אלימות קלה. משום כך, רוב המאמץ של התחנה מושקע בשיטור ממוקד-מקום, כלומר ריכוז גדול של כוחות, מלווה בניתוח פרטני של תתי בעיות בתוך תא השטח ומציאת מענים אליהם, כפי שיתואר בהמשך.

בחירת הפוליוגון

כאמור, הפוליוגון בו עבדה התחנה על בעיית אלימות ב 2017 ממוקם במרכז העיר וכולל בין היתר תחנות של תחבורה ציבורית ומרכז קניות, כלומר מספר סוגים של מרחבים ציבוריים בו עוברים יום-יום המוני אדם, הן תושבי העיר והן מחוצה לה שמגיעים לעבוד, לקנות ועוד או רק עוברים דרכה. תוארו שני מניעים לבחירת הפוליוגון: מצד אחד מקום שבו תוכל התחנה לעמוד ביעדים הארגוניים, כך תיאר זאת סגן מפקד התחנה: "אנחנו צריכים להיות בסופו של דבר הוגנים עם עצמנו. אנחנו רוצים לעמוד ביעד ואין אנחנו נעמוד ביעד? איפה שיש לנו הכי הרבה אירועים שאנחנו מתוכם יכולים לנגוס. איפה שיש לך יותר בשר יש לך יותר יכולת להוריד. אז אני לוקח את התא שטח הכי מצומצם שיש לי בו הכי הרבה פשיעה ושם אני... אנסה להוריד... ועובדתית זה מצליח". המניע השני הוא להתמקד במקום שבו תהיה השפעה ציבורית משמעותית משום שהתחנה 'נראית' ו'נוגעת' במספר מקסימלי של אנשים ומשפיעה על תופעות פשיעה שהן בעלות פוטנציאל להשפיע על רבים.

תוכנית התקיפה: שילוב גישות מתחום השיטור היזום

תוכנית התקיפה נתפסת ככלי ניהולי ופרקטי משמעותי להתמודדות עם בעיית האלימות. אחד הכלים המשמעותיים ביותר מבחינתו הסמת"ח הוא הסיור הרגלי (שנכנס לארגז הכלים של התחנה במהלך 2017), שהוא מרכזי ליכולת לממש שיטור ממוקד-מקום בשל היכולת לכון ולמקד כוחות בפוליוגון.

אכן דרך נוספת שנתפסת כמשמעותית היא פורום אכיפה שמאפשר לתחנה לקדם שיטור על-ידי גורם שלישי. פורום עבודה זה התחיל כבר ב 2017 אבל מאז התפתח, ומכונס פעם בחודש. כיום יותר גורמים שותפים מפעם-נציגי העירייה, קב"טים של מוסדות ציבוריים, גורמים פרטיים שקשורים לעסקים, תחבורה ציבורית, ולאחרונה משרד החינוך, (כדי להתייחס לאלימות בני נוער). פורום נוסף הוקם לבעלי עסקים קטנים, מולם עובד המש"ק האזורי. מטרת פורום האכיפה היא רתימת 'שומרים' נוספים: גורמים בעלי אחריות למרחב הציבורי שבראשותם כלים מתאימים להתמודדות עם אלימות. אופי פעולה זה משאיר את המשטרה בתור הגורם המרכזי שמכוון את עשיית שאר הגורמים. לדוגמא, על מנת להתמודד עם אלימות שמתרחשת בתחנת רכבת יכול הפיקוד הבכיר של התחנה להציע או לדרוש מקב"ט הרכבת להציב מצלמות תוך שימוש במשאבי הרכבת ולא במשאבי המשטרה. הפורום הוא בעל חשיבות ליצירת מארג של 'שומרים' על המרחב הציבורי השותפים למשטרה במאמציה, כפי במתואר בציטוט הבא חלק מהאתגר והתועלת של הובלת פורום כזה הוא יצירת מערכת יחסים בין השחקנים השונים שמאפשרת לכל צד להבין את מגבלות הכוח של שותפיו.

כפי שצוין למעלה, כוללת פעילות התחנה שיטור מכוון-בעיה, כלומר התחנה עוסקת באבחון של תת-בעיות בתוך הפוליוגון שיוצרות מופעי פשיעה מסוג מסוים. אחד מאלה מוזכר בתוכנית התקיפה תחת אבן הדרך 'מחוללי פשיעה'. על אף שהמושג מתייחס באופן עקרוני לעבודה מודיעינית סביב פשיעה חמורה (לאו דווקא בפוליוגון) בפועל כאן הוא מתייחס לעבודה מול מאבטחים ונתינת הכשרות על מנת לתת להם כלים לא להביא להסלמת אירועים. זאת מתוך זיהוי שטיפול לא נכון של מאבטחים באירועים יוצר לא פעם הסלמה באלימות בין מאבטחים ללקוחות בבתי עסק. מהריאיון עלה שהעבודה מול המאבטחים צמצמה משמעותית את הקריאות למשטרה. כך מתאר את תהליך האבחון והטיפול סגן מפקד התחנה: קצין החקירות שם לב "בסטטיסטיקה... שהרבה מאוד אירועי אלימות, (נפתחים ע"י) הקב"טים, המאבטחים... למה? תוקפים אותם. ... אבל יש שני צדדים למטבע. אז בוא נראה איפה אתם יכולים למנוע את התקיפה". צורת עבודה זו הולמת את העיקרון של תפיסת האמו"ן ככלי ניהולי ליעל את עבודת המשטרה: חלק מהאחריות הציבורית של המשטרה היא לדאוג לסדר תוך שימוש מינימלי במשאבים וכוח.

אבחון נוסף של בעיות האלימות מזהה שחלק מהאירועים בפוליוגון קשור לסכסוכים בין רוכלים. לשוטרי התחנה אין האמצעים המתאימים להתמודד עם אירועים אלה, ולכן אחת מאבני הדרך שנבחרו היא של ניידות שיטור משולב שבהן שוטרי התחנה עובדים יחד עם השיטור העירוני להם סמכויות רלוונטיות שאין לשוטרים הכחולים, לדוגמה להחרים סחורה. עוד תת-בעיה שאובחנה היא אלימות שקשורה בשתיית אלכוהול. לשם כך נבחרו אבני דרך שנועדו למנוע מכירת אלכוהול לקטינים ושיפור הפיקוח על בתי עסק. פעולות אלה מכוונות למניעה מצבית רחבה לאלימות רחוב, במיוחד אלימות בני נוער.

אימוץ תפיסת שיטור ממוקד-מקום

חשוב לציין את אימוץ התפיסה של שיטור מכוון-מקום, שמתבטאת בעבודה ב'פוליוגונים' גם מעבר למערך המדידה הארגוני. בשנת 2019 שונתה מערכת המדידה וכעת מוגדר לתחנות יעד מספרי (כלומר אחוז אירועים שעליהם לעמוד בו) לכל תא השטח, ולא רק לפוליוגון שנבחר. כדי להתמודד עם האתגר החדש בתחנה זו עובדים בשיטת הפוליוגון, כלומר מסמנים מספר תאי שטח נוספים בהם יש נפח אירועים גדול מתוך תפיסה שירידה משמעותית בשטח קטן יכולה להתרגם לירידה סטטיסטית בשאר השטח. כך מתאר זאת סגן מפקד התחנה: "פשוט סימנו עוד פוליוגון ואז אמרנו לעצמנו, אם גם בפוליוגון השני אנחנו נעבוד אולי אנחנו נצליח להשפיע על, יותר על הנתונים הסטטיסטיים. כי את לא תצליחי, את לא תצליחי להשפיע על כל העיר להוריד את הפשיעה, את האלימות בכל העיר אבל את כן אולי... אולי כן תצליחי סטטיסטית להוריד את העשרה אחוזים אם את תיקחי עוד פוליוגון... כי לקחת את כל העיר זה ... בלתי אפשרי. זה אומר שאת צריכה להיות בכל קרן רחוב ובכל פסג' ובכל כניסה לבניין, ... אין, אין אפשרות כזאת. זה לא ריאלי. ולכן אנחנו מנסים את הדרך (של עבודה בפוליוגונים)". נקודה זו משמעותית במיוחד מבחינה ארגונית משום שמדובר הטמעה של צורת חשיבה וצורת פעילות שיכולה לתת פירות בטווח הארוך, מעבר לזמניות של מערכות מדידה.

דיון

דוח זה משלב מחקר השפעה ומחקר תהליך לבחינת היעילות ויישומיות של תפיסת האמו"ן והשיטור היזום בכלל לגבי סל עברות אלימות במשטרת ישראל.

מחקר ההשפעה השווה בין ביצועי ארבע תחנות לשבע תחנות ביקורת שהותאמו אליהם, במסגרת מערך מחקר דמוי-ניסוי. על אף שממדדי התוצאה במערכת האמו"ן עמדו על 100% עבור שלוש מתוך ארבע התחנות, הממצאים הכמותניים העולים ממחקר זה מצביעים על יעילות מוגבלת של תוכנית אמו"ן - כפי שיושמה בתחנות הנבחרות בשנת 2017 - להביא לתוצאות הרצויות¹². מנגד, מחוץ לגבולות הפוליוגון, הממצאים מצביעים על מגמה הפוכה: כאשר בוחנים את מספר האירועים מחוץ לפוליוגון ובכלל שטח התחנה, במרבית ההשוואות בתחנת ההתערבות יש עליה באירועי האלימות ביחס לתחנות הביקורת. בהשוואה בין תחנת התערבות א' לתחנת ביקורת א'/1 ובין תחנת התערבות ד' לתחנת ביקורת ד'/1 מדובר בפער בעל מובהקות סטטיסטית (הן לגבי השטח מחוץ לפוליוגון והן בכלל שטח התחנה). ממצאים אלה מלמדים על נזק אפשרי שהסבה צורת עבודה זו לתחנות שבחרו להתמקד בבעיית האלימות במסגרת האמו"ן. הסבר אחד לממצאים אלו הוא התקה של עברות האלימות מחוץ לשטח הפוליוגון. הסבר אפשרי אחר הוא שהסטת המשאבים לפוליוגון מנעה מהתחנה להתמודד עם עברות הסל בשאר שטח התחנה באופן נכון או מספק.

בנוסף למחקר ההשפעה, התקיים גם מחקר לבחינת איכות היישום של התוכנית, שהתמקד בארבע תחנות ההתערבות. מטרת חלק זה לספק הערכת ביצועים ותובנות מעבר לגישת הצ'ק ליסט שמספקת מערכת המדידה היום.¹³ ראשית נסכם את ממצאי מחקר זה ואז נפנה לבחון כיצד הם מאירים את הממצאים הכמותניים. כפי שתואר בפרק חמש, בכלל התחנות נעשה שימוש באלמנטים שונים של גישות השיטור היזום, חלקם באופן שהולם את ממצאי סקירת הספרות לגבי 'מה עובד' בעבירות אלימות. הממצאים האיכותניים שהתקבלו מניתוח ראיונות עם סגל תחנות ההתערבות מחדדים את החשיבות של מיקוד כעקרון עבודה. עולה הרושם שיש צורך במיקוד נוסף על מנת למקסם את הדלתא של השיטור היזום להתמודדות עם בעיית האלימות.

מיקוד עולה כבעל משמעות בהגדרת צמד בעיה ופוליוגון. האם ניתן לדבר על 'בעיית אלימות'? או שישנן בעיות אלימות שאותן יש להגדיר באופן ממוקד יותר? חלק ממיקוד זה קשור ביכולת לסמן פוליוגון שהוא 'מקום' אחד עם תכונות מאחדות, הומוגניות. במחקר זה שלוש מהתחנות בחרו באזור שיש בו מסה גדולה של אנשים - לא אזור מגורים אלא אזור שבו עוברים ושבים רבים. עם זאת, פרט אולי לאזור התעשייה, לא מדובר ב'מקום' אלא במקבץ של מקומות. יש להניח שכאשר מדובר ביותר מ'מקום' אחד, מדובר גם על יותר מבעיית אלימות אחת.

בהמשך לכך, נראה שיש קושי קונספטואלי להגדיר מקבץ של תופעות שלא דווקא קשורות זו לזו כ'בעיית אלימות' באופן שפוגם ביכולת ההתמודדות של התחנות. אמנם

12 כדאי לציין שתחנה ג', שבמדד התוצאה של מערכת האמו"ן לא הצליחה לעמוד ביעד, ביצעה במחקר זה באופן חיובי באופן יחסי כאשר משווים אותה לתחנות דומות.

13 נושא זה תואר בהרחבה בדוח הראשון של מחקר התהליך שבחן את יישום התוכנית לגבי עברות הרכוש.

באופן עקרוני הארגון מאפשר לבחור מספר מצומצם של העבירות הנכללות בסל, אך בפועל, בשל הצורך לפגוש רף מספרי בפוליוגן בחירה כזאת לא מתאפשרת. חוסר המיקוד מוביל לתוכניות תקיפה שמורכבות למעשה ממספר 'תת תוכניות' לכל תת-בעיה, מה שיוצר -בהשאלה מעולם הרפואה, 'תרופה מדוללת' (Diluted) שלא יכולה לתת מענה נכון לבעיות הקיימות בשטח. בחינה של תוכניות התקיפה, כמו גם עם התיאור של יישומן כפי שהוא עולה מביקורי התחנה, אינן תוכניות תקיפה המשלבות מספר אמצעים שיחד יוכלו לאפשר התמודדות יעילה עם בעיה, אלא תוכניות כלליות, עם 'איים' של 2-3 אבני דרך שמכוונות למיני-בעיות מוגדרות.

ניתן להניח שהמקבצים הקטנים של אבני דרך לרוב לא תמיד מאפשרים לתת מענה הולם וכולל לתת-הבעיות. כך למשל רק תחנה אחת הזכירה באופן מפורש 'התרעה ממוקדת' כטקטיקת התמודדות עם אלימות קשה, אף ש'על הנייר' כלל התחנות אמורות לעסוק בפן זה של אלימות. בנוסף, על אף שכלל התחנות התייחסו לשיטור ממוקד-מקום, ישנה וריאציה במספר הטקטיקות השייכות לגישה זו, ומעבר לכך קשה להכריע לגבי איכות היישום של טקטיקות אלו. אמנם עצם העבודה בפוליוגן היא סוג של שיטור מכוון-מקום, אך יש להזכיר ש'שיטור נקודות חמות' כטקטיקת שיטור יעילה להתמודדות עם עבירות אלימות מכוונת למיקרו-מקומות ולא לאזורים גיאוגרפים נרחבים כמו שכונות או ערים שלמות. ככל שיישום הטקטיקות יהיה נאמן יותר למהותן, כך הסיכוי להגיע לתוצאות הרצויות יגדל.

נציין שלוש נקודות משמעותיות שעולות כנקודות חוזק בתחנות מבחינת יישום איכותי של שיטור יזום. ראשית, ניכרת בעבודת כלל התחנות צורת חשיבה של פתרון בעיות. אופי חשיבה ועבודה זה יכול להביא להישגים אך כיום דומה שהמערכת עלולה ביד אחת לעודד צורת עבודה זו וביד שניה לכבול וסרבב אותה. יתכן שנדרשת יותר גמישות מצד המטה כדי לאפשר לבעיות שנבחרות להיות ממוקדות יותר באופיין, בתא השטח שלהן, ובמשך הזמן שהמפקד רואה לנכון לעבוד שם.

שנית, במסגרת שיטור מכוון-בעיה בולטת החתירה לקידום והובלת 'שיטור על ידי גורם שלישי': זיהוי השומרים הטבעיים של המרחבים בהם עובדת התחנה ועבודה לצידם כדי להגיע לתוצאות הרצויות. גישה זו בהחלט ניכרת בעבודת התחנות ובאסטרטגיות ארוכות הטווח שמתאורות. יש לאפשר ולעודד צורת עבודה זו.

שלישית, במיוחד בתחנה הרביעית עלה אימוץ גישת שיטור ממוקד-מקום, שגם על פי סקירת הספרות יכולה להביא להישגים. כך כזכור בחרה תחנה זו להוסיף פוליוגנים כצורת עבודה מחוץ למערכת המדידה, וכן עושה שימוש בשיטור רגלי ובניידות משולבות על מנת להגביר את המיקוד בתא השטח. כפי שצוין גם לעיל, יש לשכלל את שיטות העבודה הנוגעות לשיטור ממוקד - מקום בכלל התחנות העוסקות באלימות.

נושא חשוב נוסף שעולה מהממצאים הוא אמו"ן בראיה ארגונית. עלו מספר נקודות כלליות הרלוונטיות מעבר לסל האלימות ליישום איכותי ומוצלח של שיטור יזום במשטרת ישראל. ראשית, גם לגבי בעיה זו, עלתה הטענה של מערכת שמעודדת 'אמצעים במקום מטרם'. הדוגמא הבולטת ביותר הייתה הבחירה של תחנות לבחור כאבני דרך בתחום 'משאבי חוץ' הדרכות מחוזיות, מתוך ידיעה שרוב שאר אבני הדרך האחרות לא ימומשו - בשל סדרי עדיפויות שונים של המחוז. בחירה באבן דרך 'בטוחה'

תאפשר לתחנה לשמור על ציון גבוה ביישום תוכנית התקיפה אך לאו דווקא תשרת את הבעיה.

נקודה זו מתקשרת לנושא החיבור של יעדי האמו"ן ליעדי המרחב והמחוז. כפי שעלה במספר תחנות קיים נתק בין היעדים של הדרגים השונים, שפוגע ביכולת התחנות להתמקד בבעיות האמו"ן ובכלל. כאשר התחנה נאלצת לספק 'סחורה' שונה לכל דרג אין ביכולתה להתמקד. תחנות רבות מצאו דרך לסנכרן ולבחור יעדים שמשותפים לדרגים אך ראוי ורצוי שהארגון יאחד את הדרישות והמטרות. כפי שתיאר זאת אחד המפקדים: "אני צריך שבמכה אחת, בלחיצה אחת אני אגע בכל היעדים של כל רמות הפיקוד. מפכ"ל, ממ"ז, ממ"ר והציפייה של האזרחים... איפה הכל משתלב, איפה אחד משלים, מצטלב אחד עם השני... אני בסוף לבד בחוויה... אולי במטה ארצי או במקומות מסוימים תופסים אותי כיעד הארגון, זה היעד הארגוני אבל המפקדים בשטח לא בהכרח כולם רואים את זה כיעד המרכזי ולהם יש יעדים, אג'נדות... יותר חזקות מהיעד אמו"ן".

כאשר בוחנים את הממצאים הכמותניים והאיכותניים יחד, עולה ההשערה כי 'סל אלימות' (לפחות במתכונת 2017, אך ככל הנראה גם כיום) לא מאפשר עבודה ממוקדת ויעילה. ריכוז של מספר סוגי אלימות יחד על מנת ליצור מסה מספרית שתאפשר מדידה משמעותית הוביל ליצירת תוכניות תקיפה שלא ממצות את הפוטנציאל לגבי אף אחת מהבעיות בנפרד. כחלק מכך, לא משולבות מספיק טקטיקות מבוססות-ראיות לגבי כל בעיה, ואין מיצוי של הפוטנציאל של שיטור יזום. נכון יותר להפריד את סוגי העברות ולאפשר לתחנות להתמקד בבעיות מוגדרות יותר. אפשרות נוספת היא להפריד את האלימות החמורה משאר עברות האלימות ולחבר אותה לסל עברות ירי, משום שמבחינת האוכלוסיות המעורבות והטקטיקות בהן ניתן לעשות שימוש רב המשותף ביניהן.

לגבי אלימות קלה, נדרשת עבודת מטה להגדיר במה נכון למקד את עבודת המשטרה בתחום זה¹⁴. כפי שתואר (הן בסקירת הספרות והן בממצאים האיכותניים), עבודה המשלבת 'שיטור על ידי גורם שלישי', מניעה מצבית, ושיטור מכוון-קהילה יכולה לאפשר לארגון למקסם את הישגיו ללא השקעה מסיבית של משאבים. לאור הממצאים השליליים לגבי נזק אפשרי שנוצר מחוץ לפוליון, יש לבחון את השקעת המשאבים הנכונה ביותר לגבי עברות אלימות.

לסיכום, הממצאים לגבי יעילות תפיסת האמו"ן להתמודדות עם סל עברות אלימות דורשים מחשבה ארגונית לגבי המשך עבודת המשטרה בתחום. יש להזכיר שממצאים אלה - של העדר השפעה בפוליון ואף השפעה שלילית אפשרית בשאר שטח התחנה - שונים מהותית מהממצאים החיוביים לגבי אופי ניהול וביצוע זה בתחום עברות הרכוש ומטרדי התנועה. כמו בדוחות הקודמים, חשוב לציין כי מדובר במחקר דמויי-

14 כאן כדאי גם להזכיר את תכולת סל אלימות בגלגוליו השונים. האם נכון שכל העברות יהיו בסל אלימות במסגרת מערכת מדידה זו? כך לדוגמה עלה בראיונות הקושי להתמודד עם עבירות כגון 'חובת דווח על פגיעה בחסר ישע', שקשורה לנורמה תרבותית. האם נכון שעבירה כזאת תכלול בסל? על פי קריטריון דומה הוציאו את נושא אלימות במשפחה, משום שלא מדובר בעבירה שהיא במרחב הציבורי. יש לתת לכך את הדעת.

ניסויי, שאין לו את אותו התוקף של ניסוי 'טהור'. גם הפעם, יתכן שהממצאים אינם תולדה של ההתערבות עצמה, אלא של מאפיינים יחודיים של התחנות שעלו בגורל, או של כשלים במערך המחקר, במיוחד בתחנות הביקורת שנבחרו (ובפוליגוני הביקורת שאותרו בהם). דוח זה לא נועד לרפות את ידיהם של שוטרים ומפקדים שעומלים בשטח על מאבק בעברות אלימות, אלא לאפשר לארגון בכללותו בחינה של יעילות האסטרטגיות בהן הוא בוחר, וכלים לבחון לעומק אסטרטגיות אלו. האחריות הציבורית של המשטרה כארגון היא להשקיע את משאביה באופן היעיל ביותר על מנת להגשים את המנדט שלה עבור כלל אזרחי ישראל. אנו תקווה כי דוח זה יקדם חשיבה ארגונית המקדמת מטרות אלו.



מקורות

- אריאל, ב' ולוי-אריאל, י' (2017). התבוננות מחודשת במוסד ההרתעה (ובדרכים ליצירת הרתעה יעילה). בתוך: א' הראל (עורך). **משפט צדק? ההליך הפלילי בישראל - כשלים ואתגרים** (עמ' 83-134). תל אביב: אוניברסיטת תל אביב.
- דיין, מ' (2015). השפעת מיקוד אכיפה בעבירות משפיעות על הביצועים. **העיקר במחקר: אסופת מאמרים בנושאי משטרה**. עמ' 51-62.
- כ"ץ, י', טליאס, מ' ופיוורקו, י' (2011). **מדד אלימות לאומי לחברה הישראלית**. ירושלים: לשכת המדען הראשי, המשרד לביטחון פנים.
- רגב, ב', עמרם, ש', סידי, י' ושיירי, נ' (2014). **מדד אלימות לאומי**. ביטחון פנים, 6, 3-7.
- רגב, ב' ונגר ג' (2015). **רצח**. ביטחון פנים, 7, 18-21.
- Abt, T., & Winship, C. (2016). What works in reducing community violence: a meta-review and field study for the northern triangle. United States Agency for International Development, Washington, DC.
- Andresen, M. A., & Shen, J. L. (2019). The spatial effect of police foot patrol on crime patterns: a local analysis. *International journal of offender therapy and comparative criminology*, doi.org/10.1177/0306624X19828586.
- Bowers, C. & Johnson, S. (2016). Situational prevention. In: D., Weisburd, D. Farrington & C. Gill (eds.). *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lessons from Systematic Reviews* (pp. 111- 136). New-York: Springer.
- Bowers, K. J., Johnson, S. D., Guerette, R. T., Summers, L., & Poynton, S. (2011). Spatial displacement and diffusion of benefits among geographically focused policing initiatives: a meta-analytical review. *Journal of Experimental Criminology*, 7(4), 347-374.
- Braga, A. A., Hureau, D. M., & Papachristos, A. V. (2014). Deterring gang-involved gun violence: measuring the impact of Boston's Operation Ceasefire on street gang behavior. *Journal of Quantitative Criminology*, 30(1), 113-139.
- Braga, A. A., Kennedy, D. M., Waring, E. J., & Piehl, A. M. (2001). Problem-oriented policing, deterrence, and youth violence: An evaluation of Boston's Operation Ceasefire. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 38, 195-225.
- Braga, A. A., Papachristos, A. V., & Hureau, D. M. (2014). The effects of hot spots policing on crime: An updated systematic review and meta-analysis. *Justice Quarterly*, 31, 633-663.
- Braga, A. A., & Weisburd, D. L. (2012). The effects of 'pulling levers' focused deterrence strategies on crime. *Campbell systematic reviews*, 6., DOI: 10.4073/csr.2012.6.
- Braga, A. A., Weisburd, D. L., & Turchman, B. (2018). Focused Deterrence Strategies and Crime Control. *Criminology*, 17(1), 1-46.
- Boyd KA, Farrimond HR and Ralph N (2018) The impact of breathalysers on violence and attitudes in the night-time economy. *European Journal of Criminology* 15: 609-631.
- Bushman, B. J., Newman, K., Calvert, S. L., Downey, G., Dredze, M., Gottfredson, M., ... & Romer, D. (2016). Youth violence: What we know and what we need to know. *American Psychologist*, 71(1), 17.
- Cook, P. J. (2011). Co-production in deterring crime. *Criminology & Public Policy*, 10(1), 103-108.
- Cook, P., & MacDonald, J. (2011). Public safety through private action: An economic assessment of BIDs. *The Economic Journal*, 121(552), 445-462.
- Cooley-Strickland, M., Quille, T. J., Griffin, R. S., Stuart, E. A., Bradshaw, C. P., & Furr-Holden, D. (2009). Community violence and youth: Affect, behavior, substance use, and academics. *Clinical child and family psychology review*, 12(2), 127-156.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25(4), 933-948.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (2003). Opportunities, precipitators and criminal decisions: A reply to Wortley's

- critique of situational crime prevention. In M. J. Smith & D. B. Cornish (Eds.), *Theory for practice in situational crime prevention. Crime prevention studies* (Vol. 16). Monsey: Criminal Justice Press.
- Corsaro, N., Hunt, E. D., Hipple, N. K. & McGarrell, E. F. (2012). The Impact of Drug Market Pulling Levers Policing on Neighborhood Violence. *Criminology & Public Policy*, 11: 167-199.
- Engel, R. S, Tillyer, M. S., & Corsaro, N. (2013). Reducing Gang Violence Using Focused Deterrence: Evaluating the Cincinnati Initiative to Reduce Violence (CIRV). *Justice Quarterly*, 30(3), 403-439.
- Engineer, R., A. Phillips, J. Thompson, and J. Nicholls (2003). *Drunk and Disorderly: A Qualitative Study of Binge Drinking Among 18-to 24-Year-Olds*. Home Office Research Study, No. 262. London: Great Britain Home Office Research, Development, and Statistics Directorate
- Farrell, G. (2010). Situational crime prevention and its discontents: Rational choice and harm reduction versus 'cultural criminology'. *Social Policy & Administration*, 44(1), 40-66.
- Farrington, D. P., Gill, M., Waples, S. J., & Argomaniz, J. (2007). The effects of closed-circuit television on crime: Meta-analysis of an English national quasi-experimental multi-site evaluation. *Journal of Experimental Criminology*, 3, 21-38.
- Gerell, M. (2016). Hot spot policing with actively monitored CCTV cameras: Does it reduce assaults in public places?. *International Criminal Justice Review*, 26(2), 187-201.
- Goldstein, A. (1994). *The ecology of aggression*. New York: plenum press.
- Grant, H. (2014). *Social crime prevention in the developing world: Exploring the role of police in crime prevention* (Vol. 6). Springer.
- Groff, E. R., Ratcliffe, J. H., Haberman, C. P., Sorg, E. T., Joyce, N. M., & Taylor, R. B. (2015). Does what police do at hot spots matter? The Philadelphia policing tactics experiment. *Criminology*, 53, 23-53.
- Guerette, R. T., & Bowers, K. J. (2009). Assessing the extent of crime displacement and diffusion of benefits: A review of situational crime prevention evaluations. *Criminology*, 47(4), 1331-1368.
- Lum, C., Koper, C. S., & Telep, C. W. (2011). The evidence-based policing matrix. *Journal of Experimental Criminology*, 7(1), 3-26.
- McGarrell E. F., Chermak S., Wilson, J., & Corsaro, N. (2006). Reducing homicide through a "lever-pulling" strategy. *Justice Quarterly*, 23, 214-231.
- Meares, T. L. (2006). Third-party policing: A critical view. In D. L. Weisburd & A. A. Braga (Eds.), *Police Innovation: Contrasting Perspectives* (pp. 207-224). New York: Cambridge University Press.
- Novak, K. J., Fox, A. M., Carr, C. M., & Spade, D. A. (2016). The efficacy of foot patrol in violent places. *Journal of Experimental Criminology*, 12(3), 465-475.
- Piza, E. L. (2018). The crime prevention effect of CCTV in public places: a propensity score analysis. *Journal of Crime and Justice*, 41(1), 14-30.
- Piza, E. L., Caplan, J. M., & Kennedy, L. W. (2017). CCTV as a tool for early police intervention: Preliminary lessons from nine case studies. *Security Journal*, 30, 247-265.
- Piza, E.L., Caplan, J.M., Kennedy, L.W., & Gilchrist, A.M. (2015). The effects of merging proactive CCTV monitoring with directed police patrol: A randomized control trial. *Journal of Experimental Criminology*, 11, 43-69.
- Piza, E. L., & O'Hara, B. A. (2014). Saturation foot-patrol in a high-violence area: A quasi-experimental evaluation. *Justice Quarterly*, 31, 693-718.
- Piza, E. L., Welsh, B. C., Farrington, D. P., & Thomas, A. L. (2019). CCTV surveillance for crime prevention: A 40-year systematic review with meta-analysis. *Criminology & Public Policy*, 18(1), 135-159.
- Quigg, Z., Hughes, K., Butler, N., Ford, K., Canning, I. & Bellis, M.A. (2018). Drink less enjoy more: Effects of a multi-component intervention on improving adherence to, and knowledge of, alcohol legislation in a UK nightlife setting. *Addiction* 113: 1420-1429.

- Ratcliffe, J. H., Taniguchi, T., Groff, E. R., & Wood, J. D. (2011). The Philadelphia foot patrol experiment: A randomized controlled trial of police patrol effectiveness in violent crime hotspots. *Criminology*, 49, 795-831.
- Sanchez-Ramirez DC and Voaklander D (2018) The impact of policies regulating alcohol trading hours and days on specific alcohol-related harms: A systematic review. *Injury Prevention* 24: 94-100.
- Snowden, A. J. (2019). The Relationship Between Alcohol Beverage Types and Violence. *Journal of Drug Issues*, 49(1), 183-200.
- Snowden, A. J., & Pridemore, W. A. (2017). Reducing alcohol-related violence. In N. Giesbrecht & L. Bosma (Eds.), *Preventing alcohol-related problems: Evidence and community-based initiatives* (pp. 101-117). Washington, DC: American Public Health Association Press.
- Sorg, E. T., Haberman, C. P., Ratcliffe, J. H., & Groff, E. R. (2013). Foot patrol in violent crime hot spots: The longitudinal impact of deterrence and posttreatment effects of displacement. *Criminology*, 51(1), 65-101.
- Taylor, B., Koper, C. S., Woods, D. J. (2011). A randomized controlled trial of different policing strategies at hot spots of violent crime. *Journal of Experimental Criminology*, 7(2): 149-181.
- Telep, C. W. (2009). *Police interventions to reduce violent crime: a review of rigorous research*. Fairfax, Va.: Center for Evidence-Based Crime Policy, George Mason University.
- Telep, C. & Weisburd, D. (2016). Policing. In: D., Weisburd, D. Farrington & C. Gill (eds.). *What Works in Crime Prevention and Rehabilitation: Lessons from Systematic Reviews* (pp. 137- 169). New-York: Springer.
- Tesch F and Hohendorf L (2018) Do changes in bar opening hours influence violence in the night? Evidence from 13 Bavarian towns. *Journal of Drug Issues* 48: 295-306.
- van Amsterdam, J. G., Ramaekers, J. G., Verkes, R. J., Kuypers, K. P., Goudriaan, A. E., & van den Brink, W. (2019). Alcohol- and drug-related public violence in Europe. *European Journal of Criminology*, 1477370819828324.
- Vollaard, B., & Hamed, J. (2012). Why the police have an effect on violent crime after all: evidence from the British Crime Survey. *The Journal of Law and Economics*, 55(4), 901-924.
- Weisburd, D., & Eck, J. E. (2004). What can the police do to reduce crime, disorder, and fear? *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 593, 42-65.
- Weisburd, D., Groff, E. R., & Yang, S. M. (2012). *The criminology of place: Street segments and our understanding of the crime problem*. Oxford University Press.
- Weisburd, D., & Majumdar, M.K. (Eds.) (2017). *Proactive policing: Effects on crime and communities*. National Academies Press.
- Weisburd, D., Telep, C. W., Hinkle, J. C., & Eck, J. E. (2008). Effects of problem-oriented policing on crime and disorder. *Campbell Systematic Reviews*, 4(14).
- Welsh, B. C., & Farrington, D. P. (2009). Public Area CCTV and Crime Prevention: An Updated Systematic Review and Meta-Analysis. *Justice Quarterly*, 26(4), 716-745. <https://doi.org/10.1080/07418820802506206>
- WHO. (2010). *Violence prevention: the evidence*. Geneva, Switzerland: World Health Organization.
- Wilkinson, C., Livingston, M. & Room, R. (2016) Impacts of changes to trading hours of liquor licences on alcohol-related harm: A systematic review 2005-2015. *Public Health Research & Practice*, 26, e2641644.
- Wilson, J. Q., & Kelling, G. L. (1982). Broken windows. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38.
- Wortley, R. (2010). Critiques of situational crime prevention. In B. Fisher & S. Lab (eds) *Encyclopedia of Victimology and Crime Prevention*. Thousand Oaks, CA: Sage.

ניתוח עמדות הציבור כלפי המשטרה בחברה הישראלית

ההשפעה של הוגנות ההליכים, מאפייני הפרט ומאפייני התחנה¹

פרופ' באדי חסייסי, ד"ר טל יונתן-זמיר, פרופ' דיויד וייסבורד, ד"ר יעל ליטמנוביץ', גב' טאינה טרכטנברג וגב' עדי דוידוביץ'

המכון לקרימינולוגיה, האוניברסיטה העברית (ספטמבר 2019)

מבוא

דוח זה מהווה חלק ממחקר הערכה רחב שמבצע המכון לקרימינולוגיה באוניברסיטה העברית בשיתוף פעולה עם מחלקת אסטרטגיה, באגף התכנון של משטרת ישראל. המחקר עוסק בהעמקת ההבנה לגבי יעילות והוגנות במשטרת ישראל, וכן פענוח הקשר בין המשטרה והציבור והשלכותיו. חלקו הראשון (בשנים 2018 ו-2019) עסק בהערכת תכנית האמו"ן, שעל עקרונותיה נמנים הפניית משאבי המשטרה לבעיות שמעסיקות את האזרחים ברמת התחנה (היישוב). החלק השני של המחקר עוסק בניתוח ממצאי "סקר התחנות הגדול" על מנת להבין את המשתנים שמשפיעים על אופן הציבור במשטרת ישראל ברמה הלאומית והמקומית.

מאמר זה, שנכתב לקהל 'העיקר במחקר', כולל תקציר של שני דוחות מחקר שהוצגו למשטרת ישראל ב-2020. הדוח הראשון בחן את השפעת תפיסות ההוגנות והביצועים בתחום איכות החיים של משטרת ישראל על תחושת הביטחון של האזרחים, על הנכונות שלהם לשתף פעולה עם המשטרה, ועל הלגיטימיות של המשטרה באופן רחב, בעוד הדוח השני התמקד בהשפעת מאפייני ביצוע תחנת המשטרה על אופן הציבור בשטח התחנה. **בדוח המחקר הראשון**, מתייחס הדוח הן לאופן הציבור במשטרה, הן באוכלוסייה הכללית והן בקרב קבוצות מובחנות באוכלוסייה: ערבים, חרדים, ילידי ברית המועצות, והקהילה האתיופית. לשם כך נעשה שימוש במודלים סטטיסטיים של משוואות מבניות: ניתוח נתונים רב-משתני שמטרתו לאמוד מערכת קשרים מורכבת לניבוי האופן במשטרה, עידוד שיתוף פעולה והגברת תחושות ביטחון.

ממצאי המחקר עולים בקנה אחד עם ממצאים בעולם ומצביעים על כך שכאשר המשטרה נוהגת באופן הוגן, כלומר על פי הקריטריונים של גישת ההליכים ההוגנים, קרי יחס מכבד, שוויוני והוגן מצד השוטרים, יש לכך השפעה חיובית על האופן במשטרה, וכן על נכונות האזרחים לשתף פעולה עמה ועל תחושות הביטחון של המשיבים. ממצא זה היה עקבי גם בקרב אוכלוסיות מיוחדות כמו האוכלוסייה הערבית, החרדית, עולים מחבר העמים ויוצאי אתיופיה במיוחד. זהו ממצא בעל ערך רב היות ובקרב חלק מהאוכלוסיות האלו קיימות רמות אופן נמוכות ונכונות נמוכה לשתף פעולה עם המשטרה, ולכן שיטור בהשראת מודל ההליכים ההוגנים צפוי לעודד שינויים חיוביים במספר מדדים, כאשר העיקרי שבהם הוא עלייה ברמות האופן במשטרה. בנוסף, ממצאי הניתוח הראו שלגבי תפיסת ביצועי המשטרה (שנמדדה בהקשר של עבירות איכות חיים), למעט בקהילה האתיופית (עליה נרחיב בהמשך),

1 זוהי גרסה מתומצתת לדוח שהוגש במסגרת המחקר. ניתן לקבל גרסה מלאה בפניה למדור מחקר ומדיניות באג"ת.

נמצאה השפעה חיובית עקבית על אמון הציבור במשטרה, כלומר שתפיסות ביצוע גבוהות של המשטרה בטיפול בעבירות רעש ובריונות בכביש משפרות את מידת האמון של הציבור במשטרה. ממצא זה מאשש את התפיסה שמענה לבעיות הפוגעות באיכות החיים של האזרחים משפר את האמון שלהם במשטרה.

הניתוח שלנו התייחס גם לעמדות של קבוצות חברתיות שונות בישראל כלפי המשטרה, והצביע על כך שלמרות שקיימים קווי דמיון בחלק מהמנבאים של האמון (למשל תפיסת "ההליכים ההוגנים"), הרי שיש גם קווים ייחודיים באופן בו קבוצות המאופיינות ביחסים מתוחים עם המשטרה מגבשות את האמון שלהן במשטרה. לדוגמה, בקרב הקהילה הישראלית יוצאת אתיופיה בלטה ההשפעה החזקה ביותר של ההליכים ההוגנים כמנבא הבלעדי לאמון, כאשר למשתנה כמו תפיסת ביצועי המשטרה (לו היתה השפעה על קבוצות אחרות) לא היתה השפעה על האמון במשטרה בקרב המשיבים מקבוצה זו. ממצא זה מבליט את הרגישויות והחווייה הייחודית שיש לקבוצות שלהן היסטוריה טעונה עם המשטרה. חשוב להדגיש כי תפיסת הביצוע נמדדה בעבירות איכות חיים שמטרידות חלקים גדולים מהציבור, אולם ייתכן ואלה אינם הנושאים הבעורים מבחינת הקהילה האתיופית. לכן, מענה מדויק ויעיל יותר לצרכי קהילה זו יכול עדיין להגביר את האמון במשטרה. תובנה זו נכונה גם לקהילות אחרות בחברה הישראלית.

בדוח המחקר השני ביקשנו לבחון את השפעת מאפייני ביצוע תחנת המשטרה על אמון הציבור בשטח התחנה במשטרת ישראל. ממצאי הניתוח הראו כי תחנות משטרה שזכו לציוני שירות גבוהים מאזרחים שפנו אליהם, ותחנות משטרה שהצליחו יותר ביעדי תכנית האמו"ן, זכו לרמות אמון גבוהות יותר במשטרה בקרב משיבים בשטח התחנה. ממצאים אלה מעידים על חשיבות תפקוד תחנות המשטרה בעיצוב אמון הציבור.

לדוח זה עשויות להיות משמעויות מבחינת תהליכים ארגוניים במשטרת ישראל. על סמך הממצאים, יש מקום להרחיב את תוכניות ההכשרה לשוטרים שבמוקד שלהם חשיפה ואימון במודל ההליכים ההוגנים, על מנת להעצים את יכולת היישום בשטח. ניתן גם לשקול פרמטרים ממודל ההליכים ההוגנים כמדד לגיוס וסינון מועמדים חדשים למשטרה, וכן כמדד לפיקוח על שוטרים חדשים ואף לקידומם בארגון. זאת ועוד, חשוב לראות בתחנת המשטרה ציר מרכזי לכל רפורמה משטרתית שתכליתה הגברת אמון הציבור במשטרה. ציבור שיזכה לשירות ראוי ולטיפול מוצלח לבעיות מהן סובל, יגלה אמון גבוה יותר במשטרה.

המאמר מורכב ממספר חלקים. בחלק הראשון, נניח את היסודות לעיסוק בנושא אמון הציבור במשטרה: נסקור לעומק את הספרות העולמית המרכזית העוסקת באמון במשטרה ואת המנבאים המרכזיים המזהים כיום. נתעכב על מודל ההליכים ההוגנים. בהמשך נפנה את המבט לישראל: נסקור את העדויות בדבר מודל ההליכים ההוגנים במדינה ונתאר את מערכת היחסים של הציבור עם המשטרה. החלק השני של המאמר כולל שני ניתוחים אמפיריים ומבוסס על נתוני "סקר התחנות הגדול" ובסיסי נתונים נוספים, כגון סקר השירות וציוני תכנית אמו"ן של תחנות המשטרה. בחלק זה נתאר את הנתונים, המשתנים, שיטת הניתוח ולבסוף את הממצאים. נדון במשמעות הממצאים ונעמוד על ההשלכות הארגוניות.

סקירת הספרות שלהלן מורכבת משני חלקים. ראשית, סקירה כללית של המושג "אמון הציבור" בחברות דמוקרטיות, כולל המקורות לאמון זה. שנית, סקירה מעמיקה של מודל ההליכים ההוגנים – המודל המרכזי בתחום מחקר זה, וכן ביקורת עדכנית על המודל. על בסיס סקירה זו נבחרו הן מיקוד המחקר והן שיטת המחקר. סקירת הספרות היא בעלת ערך בפני עצמה לעיצוב הדיון הפנימי במשטרה בתחום זה.

"אמון הציבור בשלטון הינו הכרחי עבור מנהיגים פוליטיים בכדי לקבל החלטות מחייבות, להקצות משאבים למטרות חברתיות ולהבטיח ציות של אזרחים ללא שימוש בכוח" (Chanley et al., 2000, p. 240). משפט זה מייצג נאמנה את מגמת ספרות מדעי החברה בהתייחס למרכזיות מוטיב האמון בשלטון במדינות דמוקרטיות מודרניות הפועלות מטעם ולטובת העם (Benhabib, 1994). ללא אמון הציבור, השלטון ומוסדותיו יתקשו בביצוע עבודתם (Yates, 1982); אזרחים לא יקיימו את חובותיהם האזרחיות והחוקיות (Yang & Holzer, 2006); ולגיטימיות המשטר הדמוקרטי עצמו עשויה להתערער (Chanley et al., 2000; Dalton, 2005; Thomas, 1998). חשיבותו של האמון משתקפת בהגדרותיו הרבות, שכן על אף היותו מושג בסיסי, מורכבותו רבה.

המושג "אמון" מעסיק חוקרים משלל דיסציפלינות מזה מאות שנים. תומס (Thomas, 1998:197) מציין כי "אמון הינו מושג מורכב בעל רבדים רבים. הוא מכיל רכיבים קוגניטיביים, רגשיים והתנהגותיים ומתרחש הן במישור הבינאישי והן ברמה המוסדית". הוא מוסיף כי ההגדרה הכללית ביותר לאמון מתייחסת לציפיות או לאמונות שאנשים או מוסדות יתנהגו באופן המצופה מהם. כך, במקום לצפות כי אנשים יתנהגו באופן אנוכי, אנו סומכים כי יפעלו למען האינטרסים שלנו, גם כאשר אין באפשרותנו להעריך במדויק את המצב או להגן על עצמנו מפני ניצול לרעה של אמון זה (Thomas, 1998).

ישנה מחלוקת בספרות באשר לתהליך היווצרותו של אמון בבני אדם. יש הסוברים כי אמון נלמד בשלב מוקדם בחיים וקשה מאוד לשנותו, ויש הסוברים כי אמון נלמד לאורך כל החיים באופן דינמי ומשתנה בהתאם לאינטראקציות חברתיות ופוליטיות (Cook & Gronke, 2005; Hudson, 2006). על אף מחלוקת זו, ישנה הסכמה לגבי שני ממדים עיקריים המרכיבים את המושג: סיכון ותלות הדדית. **אמון כנגזרת של סיכון** נקרא בספרות גם "אמון רציונלי" או "אמון אינסטרומנטלי" (Murphy et al., 2014; Tyler, 2003) ומתייחס לבחירה המודעת לתת אמון באדם או בגוף לביצוע פעולות אשר אנו מצפים שייטיבו עמנו ועם האינטרסים שלנו, תוך לקיחת סיכון כי לא יעשו כך. כאשר אנו תולים אמון מסוג זה בשלטון, אנחנו מעניקים לו כוח רב, בו הוא עשוי להשתמש לטובה, אך גם לרעה (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017; Nooteboom, 2007; Yang, 2006). **אמון כנגזרת של תלות הדדית** מחליף את אלמנט הסיכון באלמנט של יחסי גומלין בין בני אדם, ובין אדם למוסדות וארגונים: כפי שהאזרחים תלויים בשלטון לפתרון בעיות וסוגיות חברתיות, לקבלת החלטות וליישום מדיניות ובקרה, השלטון, מצדו, תלוי אף הוא באזרחים בכל הנוגע לשיתוף פעולה מרצון, ציות לחוקים ולנורמות החברתיות וביצוע תפקידים כבוחרים במערכת הפוליטית (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017). לכן, מערכת של אמון בין שני הצדדים מיטיבה עם שניהם.

שני הממדים הללו, סיכון ותלות הדדית, באים לידי ביטוי במספר סוגים של אמון, המשפיעים גם הם על זה מרמת הפרט ועד רמת השלטון. **אמון הדדי** הינו סוג אמון סימטרי אשר מתפתח במערכות יחסים הדדיות בין בני אדם. סוג אמון זה אינו יכול להתקיים בין אדם למערכת או ממסד, אך כן בין אדם לאדם אחר המייצג את אותו הממסד. כך יכולה להיווצר למשל מערכת של אמון הדדי בין תושב השכונה לשוטר קהילתי, אשר בתורה עשויה להעלות את רמת האמון של התושב במשטרה (Thomas, 1998). **אמון מורשה** (Fiduciary) הינו סוג אמון א-סימטרי במסגרתו ניתן אזרח אמון בגורם מקצועי או גורם בעל סמכות, ומצפה כי יפעל למענו ולטובתו. אותו גורם אינו חייב לתת אמון באזרח, אך מצופה ממנו שלא ינצל לרעה את כוחו וישמור על טוהר מקצועי. דוגמה לאמון מורשה ניתן לראות במערכת יחסים שבין מטופל לרופא: המטופל שם את אמונו ברופא כדי שישתמש בכישוריו לשיפור בריאותו ורווחתו, כאשר לרופא אין צורך לבטוח במטופל על מנת לתת לו שירות (Thomas, 1998; Tyler, 2003). אמון מסוג זה הינו מרכיב חשוב באמון הציבור הרחב יותר בשלטון, הן מאחר ואמון בשלטון נבנה מתוך אמון מורשה בנציגי הממשל ומוסדותיו (שוטרים, שופטים, פקידי רווחה וכדומה), והן מאחר וסוג אמון זה מרגיל את הציבור לבטוח באופן א-סימטרי בגופים בעלי ידע ומקצועיות אשר לא תמיד שקופים ונגישים לכל. התנאי להיווצרות אמון שכזה במוסדות שלטון הינו הקונצנזוס החברתי כי השלטון ומוסדותיו מתייחסים לציבור באופן שוויוני, ניטרלי והוגן (Thomas, 1998). **אמון חברתי** הינו אמון רחב בעקרונות וערכי החברה עצמה, חוקיה ומטרותיה. אמון זה מהווה משאב חברתי התורם להתנהלות תקינה של החברה ומוסדות השלטון. האמון החברתי נבנה באופן הדרגתי עם בנייתה של החברה וקשור באופן הדוק במערכות יחסים של אמון הדדי ואמון מורשה (Thomas, 1998). סוג אמון זה נשען על מניעים ולא על ציפיות – על האמון שהמניע של האחר הינו הוגן ואתי ללא קשר לתפיסת המסוגלות והיעילות שלו והניסיון לצפות את פעולותיו (Tyler, 2003).

חשיבות אמון הציבור במשטרה (תוצרי האמון)

אמון חלש מסכן את תמיכת הציבור בפעולות השלטון ומוסדותיו ועשוי לערער את יציבותו (Chanley et al., 2000). אבדן אמון במוסדות השלטון מוביל לאבדן שיתוף פעולה עם הנורמות והחוקים אותם הם מייצגים. למשל, אדם שאיבד אמון בשלטון עשוי להפסיק לשלם מיסים, להצביע או לשתף פעולה עם שוטרים ופקידי סעד. בנוסף, נמצא כי כל חוויה שלילית עם מוסד מסוים עשויה לגרום לאבדן אמון כללי בכלל מוסדות השלטון (Hudson, 2006). כך, האמון בשלטון עצמו נבנה דרך אמון האזרחים במוסדות השונים, בדגש על מוסדות אכיפת החוק (Grimmelikhuijsen & Knies, 2017).

בדומה לשלטון בחברות דמוקרטיות המקבל את כוחו מהציבור ופועל למענו, גם ארגוני מערכת אכיפת החוק בחברות דמוקרטיות (מערכת המשפט, המשטרה, הכליאה ועוד) מקבלים את כוחם מהציבור על בסיס של אמון. אין עוררין על כך כי בחברות אילו, בהן הציבור הקנה למשטרה את סמכויותיה [מבחינת: "of the people, by the people, for the people" (Lincoln, 2009)], נכון וראוי הוא כי המשטרה תפעל באופן שמצדיק ומשמר את אמון הציבור בה. אך מעבר למישור הנורמטיבי-ערכי, ישנה משמעות מעשית-

פרקטית חשובה לאמון הציבור במשטרה. המשטרה זקוקה לשיתוף הפעולה של הציבור בניהול אורח חיים של ציות לחוק, בדיווח על עבירות ובשמירת הסדר הציבורי (Bradford, 2014; Tyler, 2004, 2005). אורח חיים זה מאפשר למשטרה למקד את משאביה המוגבלים במוקדים ה"בעייתיים" בחברה. עם זאת, אין באפשרות המשטרה להביא לכך רק באמצעים של שליטה, הרתעה והפעלת סנקציות, מאחר ואמצעים אלו יקרים מבחינת זמן ומשאבים ודורשים פיקוח ובקרה נרחבים על כלל האוכלוסייה אשר עשויים לחתור תחת עקרונות החברה הדמוקרטית (Tankebe, 2013; Tyler, 2004; Tyler et al., 2015). אמון, בהיותו מקור למוטיבציה פנימית, לציות ולשיתוף פעולה מרצון, מהווה למעשה חלופה להרתעה והפעלת סנקציות. מחקרים מלמדים כי כאשר אזרחים נותנים במשטרה אמון ותופסים אותה כלגיטימית, הם נכונים יותר להעניק לה סמכויות, לסייע לשוטרים, לשתף עמם פעולה, לציית לשוטר ללא שימוש בכוח, לדווח על פשיעה וקורבנות ואף לנקוט במעורבות פעילה בשמירה על החוקים והערכים שהמשטרה מסמלת (Kochel, 2012, 2018; Kochel et al., 2013; Sunshine, 2003; Tyler, 2004; Tyler et al., 2015). במילים פשוטות – אמון הציבור במשטרה מהווה הרבה מעבר לחזון מוסרי רצוי. הוא מהווה **תנאי הכרחי** להצלחתה בביצוע משימותיה, שכן בלעדיו לא תזכה המשטרה לשיתוף פעולה עמה ולציות לחוק מרצון (Sunshine & Tyler, 2003).

למשל, סנשיין וטיילר (Sunshine & Tyler, 2003) ערכו בשנת 2002 סקר בקרב 586 תושבי מדינת ניו-יורק בשנת 2001, כמו גם ראיונות טלפוניים מובנים בקרב 1653 תושבי העיר. הם מצאו כי הערכת לגיטימיות המשטרה הינה "גורם מפתח" המנבא נכונות לשיתוף פעולה – בזיהוי עבריינים, דיווח על פשיעה, העצמת המשטרה ועיסוק בפעילויות קהילתיות לשמירה על הסדר הציבורי. טיילר ופאגן (Tyler & Fagan, 2008) ביצעו בשנים 2002–2004 מחקר אורך, במהלכו ביצעו ראיונות בקרב 830 נבדקים בעיר ניו-יורק לפני ואחרי שבאו במגע עם המשטרה. הם מצאו כי תושבים אשר תפסו את המשטרה כלגיטימית הראו יותר נכונות לשתף עמה פעולה בדיווח על עבירות, בזיהוי עבריינים, ובנכונות לשתף פעולה ברמה הקהילתית למיגור פשיעה. קוצ'ל ועמיתיה (Kochel et al., 2013) ביצעו בשנת 2008 ראיונות בקרב 280 קורבנות של שוד, פריצה ותקיפה בטרינידד וטובגו. הם ביקשו לבחון מהם הגורמים המשפיעים על נכונות הנבדקים לדווח למשטרה על אשר אירע להם. ממצאי המחקר הראו כי לגיטימיות המשטרה הינה המנבא העיקרי לדיווח שכזה, לשיתוף פעולה נרחב יותר עם המשטרה ולמחויבות לציית למשטרה ולחוק.

מקורות אמון הציבור במשטרה (שורשי האמון)

אם כך, מתעוררת השאלה מה גורם לאזרחים להאמין במשטרה, כלומר לתפוס את המשטרה כלגיטימית ולרצות לשתף עמה פעולה? הספרות מתייחסת לשני מודלים של תפיסות סובייקטיביות המשפיעים על אמון. הראשון הינו **המודל האינסטרומנטלי**, לפיו אזרחים יתפסו את המשטרה כלגיטימית בהתבסס על הערכתם את ביצועי המשטרה בפועל – יעילותה בהתמודדות עם פשיעה, נוכחות מספקת, מידת ההרתעה שהיא מייצרת, תוצאות והישגים. עפ"י מודל זה, כאשר המשטרה נתפסת כיעילה במניעת פשיעה, אזרחים יראו אותה כגוף ראוי ולגיטימי שנכון ורצוי לשתף

עמו פעולה. מרכיב נוסף במודל האינסטרומנטלי הוא תפיסות לגבי חלוקת משאבים שוויונית בקרב כלל הקבוצות בחברה (למשל, הערכה כי המשטרה נלחמת בפשיעה באופן יעיל בצפון תל אביב כמו גם בדרום העיר, או במערב ובמזרח ירושלים). המודל השני הינו **מודל ההליכים ההוגנים ("procedural justice")**, לפיו אזרחים יתפסו את המשטרה כלגיטימית לא לפי הערכתם את יעילותה או ביצועיה בשטח, אלא לפי חוויה סובייקטיבית של איכות ההליכים באמצעותם המשטרה מיישמת את סמכותה, או, במילים פשוטות, האופן בו היא מתייחסת לאנשים (Sunshine & Tyler, 2003). בניגוד למודל האינסטרומנטלי העוסק ב"מה", מודל ההליכים ההוגנים עוסק ב"איך". הדגש בו הוא לא על הישגי המשטרה אלא על ההוגנות שגלומה באופן בו הגיעה להישגים אילו.

מחקרים רבים מצאו כי הן הערכת הציבור את ביצועי המשטרה והן הערכתו לגבי הוגנות הליכי המשטרה קשורים באופן חזק ומובהק לתפיסת המשטרה כלגיטימית ולנכונותם לשתף פעולה ולציית לחוק, כאשר המנבא **העיקרי והחזק** מבין השניים הינו **ההליכים ההוגנים**. ביצועי המשטרה בפועל, למרות שנמצאו כמשפיעים על אמון הציבור במשטרה באופן חזק ומובהק, השפיעו פחות מהערכות אזרחים בדבר הוגנות הליכי המשטרה (למשל: Bolger & Walters, 2019; Kochel et al., 2013; Mazerolle et al., 2013a, 2013b; Nagin & Telep, 2017; Sunshine & Tyler, 2003, 2003; Tankebe, 2013; Tyler, 2001, 2005; Van Damme, 2017; Weitzer & Tuch, 2006; White et al., 2016; Wiley et al., 2013). ממצא זה הינו בעל חשיבות רבה למשטרה, שהרי יש לה שליטה רבה יותר על האופן בו היא מתייחסת לאזרחים מאשר על שיעורי הפשיעה והצלחותיה האובייקטיביות בשטח (Murphy & Barkworth, 2014; Sunshine & Tyler, 2003).

למשל, טיילר (Tyler, 2001) ביצע מספר מחקרים במטרה לעמוד על הקשר שבין קיום הליכים הוגנים לאמון במשטרה. במסגרת המחקר הראשון נערכו ראיונות טלפוניים בנושא אמון במשטרה בקרב 1575 תושבי העיר שיקגו. ממצאי המחקר הראו כי כלל הנבדקים, ללא הבדל מגדר ורקע אתני, מעריכים את המשטרה בראש ובראשונה בהתבסס על האופן שבו היא מתייחסת לאזרחים. המחקר השני נערך בשנת 1997 בעיר אוקלנד באמצעות סקר למילוי עצמי בנושאים דומים אשר נשלח ל-346 תושבי שכונות מיעוט המאופיינות ברמות גבוהות של פשיעה. טיילר מצוין כי הסקר נערך בתקופה בה שכונות אלו היו נתונות לאסטרטגיות שיטור אגרסיביות ומבצעים לדיכוי כנופיות. ממצאי המחקר הראו כי גם בקרב אוכלוסייה בעלת מגע רב עם המשטרה – הגורם העיקרי המשפיע על עמדתם הינו איכות והוגנות היחס שקיבלו.

במחקר נוסף, טיילר (Tyler, 2005) ביקש לבדוק אילו מפעולות או תפיסות הציבור את המשטרה משפיעות על האמון בה, וכיצד אמון זה מתקשר לציות לחוק. לצורך כך הוא ביצע בשנת 2002 סקר טלפוני בקרב 1653 מתושבי העיר ניו-יורק בחלוקה לתושבים לבנים, אפרו-אמריקאים, היספניים ומיעוטים נוספים. השאלון כלל מספר מרכיבים אשר התבססו על מודל ההליכים ההוגנים ובדקו נכונות לשתף פעולה עם המשטרה, נכונות לעבוד במסגרת הקהילה ותמיכה במשטרה. ממצאי המחקר מתחלקים לשניים. ראשית, נמצא כי הערכת הציבור את הוגנות הליכי המשטרה הינה המנבא העיקרי

לאמון בה. ושנית, נמצא כי קיום הליכים הוגנים מבסס בקרב האזרחים הן אמון במוסד המשטרה והן אמון במניעה, התורמים, בתורם, לציות לחוק. למרות הבדלים קלים בתוצאות, מסקנות אלו נמצאו כתקפות עבור קבוצת הרוב ועבור קבוצות מיעוט כאחד. טנקבה (Tankebe, 2013) בחן גם הוא את הקשר שבין הליכים הוגנים, יעילות המשטרה, הוגנות חלוקתית והרתעה לבין תפיסת המשטרה כליטימית וציות לחוק. הוא השתמש בנתונים של סקר דעת קהל נרחב אשר נערך בשנת 2010 מטעם המשטרה המטרופוליטנית של לונדון (MPS) בקרב 5120 תושבי העיר לונדון. ממצאי הניתוח הראו כי תפיסת לגיטימיות המשטרה קשורה בקשר ההדוק ביותר עם הערכת ההליכים ההוגנים, עם אפקט מובהק אך חלש יותר להערכות של הוגנות חלוקתית. בנוסף, נמצא כי לתפיסות יעילות המשטרה ישנו קשר הפוך עם נכונות לשיתוף פעולה בקרב אזרחים אשר לא נפלו קורבן לפשיעה, ייתכן מתוך התפיסה כי המשטרה אינה זקוקה לעזרתם.

מרפי ועמיתיה (Murphy et al., 2014) ערכו בנושא זה ניסוי שטח רנדומאלי בשנים 2009–2010. הם ביקשו לבדוק את ההשפעה של מרכיבי מודל ההליכים ההוגנים כחלק ממבצעים משטריים שגרתיים למדידת רמת אלוהול בדם של נהגים (RBT) על אמון הציבור. עבור ניסוי זה, הם חילקו באופן אקראי שוטרי תנועה מקווינסלנד לשתי קבוצות. קבוצת הניסוי עברה הדרכה ממוקדת וקיבלה "תסריט" המבוסס על עקרונות המודל, וקבוצת הביקורת הונחתה להיצמד לנהלים הסטנדרטיים לפיהם עבדה עד כה. לאחר 60 מבצעי תנועה הם ערכו סקר בקרב 2762 נהגים אשר באו במגע עם שתי הקבוצות. הם מצאו כי בקרב נהגים שבאו במגע עם קבוצת הניסוי נרשמו רמות גבוהות יותר של אמון במשטרה. פער זה נשמר גם כאשר החוקרים לקחו בחשבון את הערכות יעילות המשטרה. לעומת זאת, לא נמצא הבדל בין הקבוצות באשר למידת המחויבות לציות לחוק. לאור חשיבות מודל ההליכים ההוגנים בביסוס אמון הציבור במשטרה, יעסוק הפרק הבא במודל זה בהרחבה – שורשיו, מרכיביו, יתרונותיו ומגבלותיו.

מודל ההליכים ההוגנים ("procedural justice")

המונח "הליכים הוגנים" (או באנגלית – "procedural justice", "procedural fairness", או – "fair treatment", ראה: Tyler et al., 2015) נוגע למידת ההוגנות בה בעל סמכות מיישם את סמכותו, כפי שהדבר נתפס באופן סובייקטיבי ע"י הפרט המעורב. את מקור המושג ניתן לייחס לעבודתם פורצת הדרך של טייבאוט וווקר (Thibaut & Walker, 1975), שמצאו כי אנשים נכונים יותר לקבל תוצאות לא רצויות כאשר הם תופסים את התהליך שהוביל לתוצאות אילו כהוגן. הם שיערו כי הליכים הוגנים נותנים לאנשים תחושה שיש להם שליטה על התהליך (למשל, ע"י האפשרות להביע את עמדתם), אשר מרמזת כי גם התוצאות תהינה הוגנות.

בחלוף הזמן, טענו מבקרים כי המודל מתעלם מהיבטים נוספים בתהליך (מעבר לתוצאה הוגנת) שחשובים למעורבים. בתגובה, לינד וטיילר (Lind & Tyler, 1988; Tyler & Lind, 1992) פיתחו שני מודלים נוספים של "הליכים הוגנים" – "The group value model of procedural justice" ו-"The relational model of procedural justice".

העוסק בזירות היררכיות. בבסיס מודלים אילו עומדת ההנחה כי קבוצות לא רק מספקות לחבריהן תוצרים אינסטרומנטליים, אלא גם מהוות זירה בה אנשים מגבשים את זהותם (Tajfel & Turner, 1979, 1986). לכן, טיפול הוגן בתוך קבוצה בכלל ועל ידי בעל סמכות בפרט משמעותי ביותר עבור הפרט מכיוון שהוא משפיע על תחושותיו לגבי זהותו וערכו העצמי. יחס הוגן מעביר את המסר כי הקבוצה מעריכה את הפרט, והוא, בתורו, מרגיש טוב לגבי עצמו ולגבי שייכותו לקבוצה (Blader & Tyler, 2003a; Bradford et al., 2014; Tyler & Blader, 2013).

אבל למה הכוונה ב"טיפול הוגן"? מה גורם לאנשים להרגיש שהתייחסו אליהם באופן "הוגן"? בהתבסס על מחקרים מוקדמים בנוגע לחוויית הוגנות בקבוצות (Lind & Tyler, 1996; Thibaut & Walker, 1975; Tyler et al., 1988), בליידר וטיילר (Blader & Tyler, 2003a, 2003b) מזהים שני מרכיבים עיקריים להליכים הוגנים: **(1) איכות תהליך קבלת ההחלטות** ו- **(2) איכות היחס הבינאישי**. ממידע שהפרט מקבל לגבי **תהליך קבלת ההחלטות** הוא מסיק לגבי הוגנות תוצאות האינטראקציה, כאשר תהליך קבלת החלטות "הוגן" כולל: **(1) השתתפות** – מתן הזדמנות לאזרחים המעורבים להביע את עמדתם, והתייחסות רצינית לאינפוט זה בעת קבלת ההחלטה בעניינם, ו- **(2) ניטרליות** – קבלת החלטות באופן ניטרלי, שוויוני ולא מוטה. ניטרליות פעמים רבות באה לידי ביטוי **בתהליכי קבלת החלטות שקופים**, מכיוון שהסבר לגבי הרציונל שמאחורי ההחלטה נותן לבעל הסמכות את ההזדמנות להראות כי השתמש בקריטריונים אובייקטיביים וענייניים. אופי **היחס הבינאישי** מעביר מסר לגבי "האווירה החברתית של הקבוצה או המצב" (Blader & Tyler, 2003b:748), ויחס הוגן מרמז כי הקבוצה מעריכה את הפרט ומכירה בערכו. ממד זה כולל: **(3) נימוס וכבוד** – דיבור והתנהגות מנומסים ומכבדים, תוך הכרה וכיבוד זכויות המעורבים, ו- **(4) הפגנת מניעים מעוררי אמון** – התנהגות שמעידה כי בעלי הסמכות באמת ובתמים רוצים להטיב עם המעורבים (ו/או עם הציבור בכלל) ומונעים מדאגה לשלומם, רווחתם ואיכות חייהם. מניעים מעוררי אמון פעמים רבות באים לידי ביטוי בהתעניינות בשלומם ובמצבו של האזרח ומתן סיוע (בדיבור או במעשה) אף מעבר לנדרש במסגרת התפקיד (Blader & Tyler, 2003a, 2003b; Jonathan-Zamir et al., 2015; NRC, 2004; Schulhofer et al., 2011; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2004, 2009, 2011).

כאמור, כאשר בעלי סמכות מתייחסים לכפופים אליהם בהתאם לעקרונות של השתתפות, ניטרליות וכבוד, ומפגינים מניעים מעוררי אמון, הם יכולים לצפות לתוצאות חיוביות משמעותיות. **בעולם השיטור, חוויית טיפול הוגן נמצאה כמעודדת שתי תוצאות חיוביות עיקריות**. הראשונה באה לידי ביטוי בטווח הקצר, במפגשים ספציפיים בין שוטרים לאזרחים. מחקרים המבוססים על תצפית ישירה במפגשי שוטר-אזרח מעידים כי כאשר אזרחים חשים כי טופלו באופן הוגן, הם נוטים יותר להתנהג באופן חיובי באותו המפגש, כולל היענות לבקשות/דרישות השוטר, קבלת תוצאות המפגש גם אם אינן רצויות, ומתן מידע וסיוע לשוטרים (Mastroski et al., 1996; McCluskey, 2003). שנית, כאמור, הערכות כלליות לגבי הוגנות הליכי המשטרה נמצאו בקשר סטטיסטי הדוק להערכות לגבי **לגיטימיות המשטרה**, אשר לרוב נמדדות כאמון במשטרה ו/או מחויבות לציית למשטרה ולחוק. כפי שפורט לעיל, הערכות לגבי

הליכים הוגנים לרוב נמצאו כמנבא העיקרי של לגיטימיות המשטרה (למשל-Gau et al., 2012; Kochel et al., 2013; Mazerolle et al., 2013b; Meares, 2014; Murphy et al., 2008; Schulhofer et al., 2011; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2001, 2004, 2009, 2011; Tyler et al., 2015; Tyler & Fagan, 2008; Tyler & Wakslak, 2004). כאמור, הערכות לגיטימיות, בתורן, ניבאו תוצאות חשובות מבחינת הצלחת המשטרה בטווח הארוך, כולל נכונות לשתף פעולה ולציית למשטרה, לספק מידע, לסייע בגילוי עבריינים, להעניק סמכויות למשטרה, ואף לציית לחוק בכלל (Bradford, 2014; Jackson et al., 2012, 2013; Murphy & Barkworth, 2014; Sunshine & Tyler, 2003; Tyler, 2006; Tyler & Fagan, 2008; Tyler & Huo, 2002; Tyler et al., 2007).

יתרונותיו של מודל ההליכים ההוגנים בולטים במיוחד בעת שימוש באסטרטגיות שיטור שעשויות להיתפס כאגרסיביות (Tyler & Huo, 2002; Tyler & Wakslak, 2004). למשל, במקרה של אפיון גזעי (פרופילינג)², נמצא כי השימוש בשיטה זו פוגע באמון הציבור במשטרה ברמת הקהילה (Abu et al., 2017), אולם טיילר וווקסלאק (Tyler & Wakslak, 2004) ערכו סקר בקרב 521 מתושבי אוקלנד ולוס-אנג'לס בחלוקה למגזרי אוכלוסייה שונים ומצאו כי כאשר אנשים חווים יחס מכבד מצד המשטרה וחשים כי היא מתייחסת לקהילתם באופן הוגן, הם נוטים שלא לפרש את פעולותיה כאפיון גזעי. גם סהין ועמיתיה (Sahin et al., 2017) התייחסו לתפיסה הרווחת בציבור הטורקי כי המשטרה הטורקית הלאומית ומשטרת התנועה בפרט מתייחסות לציבור באופן מפלה, גם וכוחני. הם ביצעו בשנת 2013 ניסוי במסגרתו נהגים בעיר אדאנה בטורקיה אשר נתפסו נוהגים במהירות מופרזת הוקצו באופן אקראי לקבוצת הניסוי בה טופלו על ידי שוטרים שפעלו על פי תסריט המבוסס על עקרונות מודל ההליכים ההוגנים או לקבוצת ביקורת בה טופלו באמצעים שגרתיים. לאחר המפגש עם השוטרים, רואיינו סך של 743 נהגים לגבי התרשמותם מהמפגש. במחקר נמצא כי השימוש בתסריט המותאם שיפר את הרושם של האזרחים לגבי פעולות השוטרים במהלך המפגש. באופן דומה, יונתן-זמיר ועמיתיה (Jonathan-Zamir et al., 2016) ערכו בשנים 2013-2014 סקר בקרב 1970 נוסעים בשדה התעופה בן גוריון בישראל ומצאו כי יחס הוגן בעת בידוק בטחוני מחמיר הינו בעל אפקט ממתן על תחושות של השפלה וכעס הנגרמים כתוצאה מפעולות אלו. אין זה מפתיע, אם כך, שבסקירה השיטתית של מזרול ומעמיתיה (Mazerolle et al., 2013b), אשר כללה 28 מחקרים בנושא הליכים הוגנים, הומלץ לשלב מרכיבים של המודל בכל פעולות והדרכות המשטרה.

מה משפיע על יכולת השוטרים ליישם את מודל ההליכים ההוגנים בפועל? מסטרופסקי ועמיתיו (Mastrofski et al., 2016) בחנו במחקרם את הגורמים המשפיעים על יכולת המשטרה ליישם את עקרונות המודל בקרב אוכלוסיות שונות. הם ערכו 450 תצפיות שיטתיות של מפגשי שוטר-אזרח נפרדים בשתי קהילות שונות בארצות הברית בשנים 2011-2013. במחקר נמצא, כי שוטרים נוטים יותר ליישם את עקרונות המודל כאשר הם תופסים את האזרחים כפגיעים (למשל במקרה של קורבנות), כאשר מדובר באזרח שביקש את עזרת המשטרה, וכן בעת שימוש ב"תסריטים" מוכרים המבוססים

2 אפיון גזעי (Racial Profiling) – "השימוש בהכללות מבוססות גזע, מוצא, דת או שייכות לאומית כבסיס לחשד או יישום של פעולות אכיפת חוק" (Abu et al., 2017, p. 692).

על עקרונות אלו, במיוחד בשיטור תנועה. בנוסף, נמצא כי הם נוטים פחות לקיים את העקרונות הללו כאשר ישנם אזרחים רבים בזירת האירוע, כאשר הם משמשים בתפקיד גיבוי לשוטרי אחר, וכאשר הם נמצאים לקראת סוף המשמרת שלהם. לבסוף, לא נמצאה השפעה מובהקת למגדר או לרקע האתני של השוטר.

ביקורת על מודל ההליכים ההוגנים

למרות האטרקטיביות שבמודל ההליכים ההוגנים וההיגיון האינטואיטיבי שבו, המודל זכה לביקורת בספרות. הביקורת על מודל ההליכים ההוגנים גורסת כי ישנה בעייתיות עם ההסקה כי הקשר שבין הערכת ההליכים ההוגנים ללגיטימיות המשטרה, ובין לגיטימיות המשטרה לציות לחוק, הינו סיבתי, מאחר שמחקרים רבים בתחום – על אף שמדגימים באופן עקבי את הקשר וחוזקו – הנם מתאמיים ולא ניסויים. לכן ייתכן כי הקשר הסיבתי הינו הפוך (אורח חיים של ציות לחוק משפיע על הערכת הוגנות המשטרה) או הנו תולדה של גורם שלישי המשפיע הן על הערכות הוגנות והן על הערכות לגיטימיות, כגון תמיכה בסדר החברתי הקיים (Antrobus et al., 2015; Huq et al., 2016; Jackson et al., 2012; Nagin & Telep, 2017).

טיילר (Tyler, 2017) מתייחס לביקורת זו. ראשית, הוא מסכים כי קיימים מעט מחקרים ניסויים בתחום (אשר מאפשרים הסקה סיבתית) וכי יש צורך במחקרים נוספים, אך מציין כי הגורמים אשר חותרים ליישום נרחב ומהיר של המודל בשטח אינם דווקא חוקרי האקדמיה, אלא גורמי אכיפת חוק וממשל אשר זקוקים לפתרונות נגישים ומידיים בהתמודדות עם רמות אמון נמוכות במשטרה. הוא מוסיף כי למרות מגבלותיו, מודל זה הינו אחד הפתרונות המבטיחים ביותר הקיימים כיום לעבודה אפקטיבית של המשטרה תוך ביסוס ושימור של לגיטימיות ציבורית, וכי במסגרת הביקורת כלפיו לא הועלו חלופות טובות יותר. שנית, הוא מציין כי בעוד תחום זה יחסית חדש בעולם השיטור, ישנו ביסוס נרחב למודל מתחומי מנהל עסקים והפסיכולוגיה, המאפשר יישום של המודל בשטח ללא צורך להמתין שנים נוספות לביסוס אמפירי מלא שלו בתחום השיטור.

ביקורת נוספת על המודל גורסת כי הוא נבדק בעיקר במדינות מערביות מפותחות דוברות אנגלית (בדגש על ארצות הברית, אנגליה ואוסטרליה), וכי הסדר החברתי ומעמד המשטרה בחברות מתפתחות ודוברות שפות אחרות עשוי להביא לממצאים שונים (Hough et al., 2010). בעוד שמרבית המחקרים שנערכו במדינות מערביות מפותחות אכן מצאו ביסוס לכך שההליכים ההוגנים קשורים באופן חזק יותר לתפיסת לגיטימיות המשטרה וציות לחוק מאשר יעילות המשטרה (Mazerolle et al., 2013b), במדינות מתפתחות הממצאים מעורבים: במחקר שערך טנקבה (Tankebe, 2009) בגאנה שבאפריקה נמצא כי המנבא החזק ביותר לתפיסת הלגיטימיות הינו יעילות המשטרה, בעוד שבמחקר רפליקציה שערך קוצ'ל ועמיתיה (Kochel et al., 2013) במדינה אפריקאית אחרת – טרינידד וטובגו, נמצא כי ההליכים ההוגנים נותרו המנבא העיקרי ללגיטימיות המשטרה. גם במדינות מפותחות דוברות שפות זרות עלו ממצאים אשר תומכים ביתרונות המודל: לדוגמה, במחקר שנערך בהולנד נמצא כי

שימוש של המשטרה ברשת החברתית "טוויטר" עשוי לשפר את תפיסת הלגיטימיות שלה בקרב אזרחים מכיוון והוא מאפשר השתתפות כמו גם שקיפות בערוצים ישירים (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2015).

לסיכום, כפי שפורט לעיל, ארון הציבור במשטרה (או לגיטימיות המשטרה בעיני הציבור) אינו בגדר מותרות. הוא מהווה משאב חשוב מהמדרגה הראשונה עבור ארגוני משטרה בחברה דמוקרטית, שכן בלעדיו נאלצת המשטרה להישען באופן בלעדי על הרתעה ואכיפה שהנם, מטבע הדברים, מוגבלים בהיקפם. מחקרים מלמדים כי ארון הציבור במשטרה מתפתח כתוצאה משתי הערכות חשובות: הערכות בדבר ביצועי המשטרה בפועל והערכות בדבר ההליכים ההוגנים באמצעותם המשטרה מיישמת את סמכותה, כאשר, פרט לחריגים בודדים, ממצאי המחקרים מעידים כי הוגנות הליכי המשטרה, כפי שאילו נתפסים באופן סובייקטיבי ע"י האזרחים, היא הגורם החשוב ביותר, בעל ההשפעה המשמעותית ביותר, על ארון הציבור במשטרה. בפרק הבא נסקור את שיטת המחקר וממצאי שני הניתוחים האמפיריים.

שיטת המחקר וממצאי המחקר

דוח מחקר ראשון: ניתוח ברמת היחיד

חלק זה של הדוח מתאר את שיטת המחקר. מובא מידע על הסקר שעליו מתבסס המחקר, הן מבחינת מדגם והן מבחינת השאלון עליו מתבסס הסקר. בהמשך מתוארת האסטרטגיה האנליטית של שימוש במודל משוואות מבניות (Structural Equation Modeling או SEM) ותוצאות הניתוח לגבי האוכלוסייה הכללית ואוכלוסיות מיעוטיות.

תיאור המדגם

הניתוח מבוסס על "סקר התחנות הגדול": סקר שמשטרת ישראל יוזמת בשנים האחרונות מתוך רצון להבין לעומק את עמדות הציבור כלפי המשטרה. הסקר נערך על ידי חברה חיצונית (בשיתוף ואישור של המשטרה) והתשאול נעשה בצורה טלפונית. לצורך הניתוח אוחדו שאלונים לשנים 2016-2018. בשנים אלה הסקר בוצע על ידי חברת סקרים "CI מידע שיווקי בע"מ". הנדגמים בסקר היו בגירים אזרחי ישראל, שאותו מתוך מאגר תושבים ארצי שנקנה על ידי החברה מחברות מאגרי מידע לצרכי ביצוע סקר עמדות זה, ובנה מראש בצורה כזו שיכלול את כמות התושבים הרצויה לכל יחידה דגימה/תחנה (סה"כ כ-450 אלף רשומות). דרישת המכרז הייתה שהדגימה תהיה דגימת שכבות, על סמך גיל, מגדר, מוצא, ובקרב האוכלוסייה היהודית – מידת קרבה לדת.

ביצוע הסקר נעשה לפי תאי שטח תחנתיים, או יחידות דגימה בתוך תחומי התחנה כפי שנקבע על ידי משטרת ישראל. יחידות הדגימה נבחרו על סמך אופייה הדמוגרפי של האוכלוסייה, צורת התיישבות, שיוך גיאוגרפי והתפלגות האוכלוסייה הבגירה בישוב. בכל תחנת משטרה היו בממוצע כ-4 יחידות דגימה. במטרה לשמור על דגימה יחסית ומתאימה מקרב כלל מגזרי האוכלוסייה בישראל, ובעיקר מקרב המגזרים הייחודיים

בה, נדרשה דגימה בפרופורציות מינימליות של האוכלוסייה, באופן הבא: נקבע בדגימה רף מינימלי של 60% מהאפיון הדמוגרפי של כל תא השטח בו נערך הסקר. דגימת המרואיינים בוצעה באופן אקראי מתוך המאגר, כאשר המכסות שנשמרו לאורך התשאול היו לפי יחידות דגימה גיאוגרפיות (לפי גדלים עקרוניים ליחידות גדולות/ בינוניות וקטנות), מגזר (יהודים/ערבים), ובתוך כל מגזר - לפי מכסות מין וגיל. השיוך של הפרטים ליחידות/תחנות התבסס על נתוני מאגר התושבים (אולם לא אומת מול הנסקרים).

במהלך ביצוע הסקר, המערכת הממוחשבת של הסקר הגרילה באופן אקראי מספר טלפון של פרט מיחידות הדגימה הגיאוגרפיות השונות. ההגרלה נעשתה מכל היחידות יחד, ללא מתן סדר והעדפה ליחידת דגימה גיאוגרפית מסוימת. רק כאשר המכסה של יחידת דגימה מסוימת ("התחנה") הושלמה, המערכת הפסיקה להגריל מספרי טלפון של פרטים מיחידה זו. הסינון האוטומטי הזה פעל רק במקרה של נתון שהיה ידוע מראש וקיים במאגר (כמו מקום המגורים). מנגד, במכסות שבהן הנתונים לא קיימים מראש במאגר והן מבוססות על תשאול (כמו מין וגיל), ברגע שמכסה אחת התמלאה (למשל גברים), הסינון בוצע בתשאול (כלומר, הסוקרים התנצלו בפני המשיבים הגברים וכללו בסקר רק נשים). כמו כן, במקרה של העדר מענה במספר טלפון שעלה בהגרלה, הסוקרים קיבלו הנחיה לבצע עד 3 ניסיונות התקשרות לאותו מספר טלפון.

אחוז ההיענות בסקר מתוך המרואיינים שהסוקרים הצליחו להשיגם טלפונית ושהתאימו לקריטריונים של הסקר - עמד על כ- 27%. ממצא זה דומה לאחוזי היענות בסקרים טלפונים בעולם ומאפשר יכולת הכללה מסוימת של הממצאים.

נתונים של סקר לשנת 2016, שנערך בין 17.4.16 לבין 7.12.16, כוללים 24,913 שאלונים (32.2% מסך המאגר שנבנה). נתוני סקר לשנת 2017 כוללים 25,904 שאלונים שנאספו בין 3.4.17 לבין 6.1.18 (33.5%), ונתוני סקר לשנת 2018 כוללים 26,549 תצפיות שנאספו בין 17.1.18 לבין 27.12.18 (34.3%). אחת השאלות הראשונות בסקרים מהסוג הזה (דגימה ברמת התחנה) היא מידת הייצוג לחברה הישראלית.

מבין הנשאלים, 39,322 היו גברים (51%) ו- 37,774 היו נשים (49%). 61,789 היו יהודים (81.8%), 60,080 נולדו בישראל (77.7%). 3,356 אנשים הכריזו על עצמם כעולים חדשים (8.7%). כמו כן, ניתן לראות שרוב הנשאלים היו בין הגילאים 35-44 (20.9%) ומעל גיל 65 (20.3%). הרוב המכריע הגדירו את עצמם כחילוניים (51.3%). מבדיקה שערכנו מול נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה עולה כי התפלגויות אלה במדגם של הסקר דומים לאלו של כלל האוכלוסייה הרלוונטית בישראל.³

שאלון הסקר

שאלון הסקר מונה 31 שאלות, המחולקות ל-5 פרקים: פרק השאלות הכלליות - אמון, שביעות רצון ותדמית המשטרה; פרק השאלות כלפי המשטרה המקומית - שביעות רצון מנוכחות ותפקוד, תחושת ביטחון; טיפול בעבירות, בעיות ומטרדים; היפגעות

3 מבוסס על נתוני מאגר הנתונים המרכזי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

מפשיעה, דיווח למשטרה ונכונות לסייע למשטרה. לבסוף, נשאלו הנדגמים לגבי נתונים הדמוגרפיים.

ניתוח וממצאים

בשלב ראשון של הניתוח נעשה ניתוח גורמים (Factor analysis) של שאלות אלו. טבלה 1 מציגה את תוצאותיו ואת הגורמים שהתקבלו:

טבלה 1

ניתוח גורמים (PCA) וסטטיסטיקה תיאורית של הגורמים

פקטור	פקטור	פקטור	פקטור	פקטור
5	4	3	2	1
הוגנות תהליכים				
[Cronbach's $\alpha = .82$; N valid = 76,881; Range = 1-10; M = 5.95; SD = 2.36]				
			0.74	3. באיזו מידה לדעתך השוטרים במשטרת ישראל מכבדים זכויות של אזרחים?
			0.79	4. באיזו מידה לדעתך השוטרים במשטרת ישראל מפעילים כוח באופן ענייני וסביר?
			0.71	5. באיזו מידה לדעתך השוטרים במשטרת ישראל נותנים יחס שווה לכל האנשים ללא אפליה?
נפיסת המשטרה כלגיטימי (אמון)				
[Pearson's R = .65; N valid = 77,358; Range = 1-10; M = 6.20; SD = 2.71]				
			0.58	1. באיזו מידה אתה שבע רצון מתפקוד משטרת ישראל?
			0.80	2. באיזו מידה אתה נותן אמון במשטרת ישראל?
תחושת בטחון אישי				
[N valid = 76,948; Range = 1-10; M = 6.15; SD = 3.22]				
		0.55		8. באיזו מידה אתה חש בטחון אישי באזור מגוריך?
נכונות לשתף פעולה				
[Pearson's R = .25; N valid = 76,799; Range = 1-10; M = 4.21; SD = 2.59]				
	0.61			20. במידה ויהיה לך מידע רלוונטי או שיהיה צורך בכך, באיזו מידה תהיה מוכן לסייע למשטרה באזור מגוריך?
	0.37			21. באיזו מידה תהיה מוכן להתנדב למשטרה באזור מגוריך?
ביצועי משטרה בפועל				
[Spearman's R = .29; N valid = 58,364; Range = 0-2; M = 3.08; SD = 0.79]				
	0.48			15. האם לדעתך המשטרה מטפלת בעבירות רעש והפרות שקט בצורה טובה או לא טובה באזור מגוריך?
	0.62			17. האם לדעתך המשטרה מטפלת בעבירות בריונות בכביש בצורה טובה או לא טובה באזור מגוריך?

* Varimax rotation with Kaiser Normalization; Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy = .86; only factor loadings > .35 are displayed.

בשלב השני של הניתוח נעשה שימוש במודל משוואות מבניות (Structural Equation Modeling או SEM). ניתוח זה הינו ניתוח נתונים רב-משתני שמטרתו לאמוד מערכת קשרים מורכבת, וזאת תוך שליטה על המתאם בין המשתנים במודל. הוא מתייחס לקשרי תלות מגוונים ולסוגי משתנים שונים, תוך כדי התחשבות בטעות הנמדדת, כך שתוצאותיו כוללות אומדנים מדויקים יותר בהשוואה, לדוגמה, לניתוח רגרסיה רגיל. המודל הכללי של משוואה מבנית כולל שני תת-מודלים: מודל מבני אשר מציג ניתוח נתיבים ומודל מדידתי אשר מציג ניתוח גורמים מאשש, כאשר המרכיב המבני והמרכיב המדידתי משתלבים במהלך אחד, מתקבל מודל סטטיסטי מקיף. דרך מודלים אלה נוכל להבין את התרומות הישירות והעקיפות של המשתנים במודל וכיצד הם מסבירים אמון, תחושות ביטחון ונכונות לשט"פ עם המשטרה. המודל מתבסס על 57,467 תצפיות מתוך המאגר, ומתואר היטב על ידי הנתונים ($RMSEA=0.091$, $CFI=0.957$, $\chi^2=1898.18$). אמון הציבור מנובא על ידי ביצועי משטרה ($\beta=0.094$) וההליכים ההוגנים ($\beta=0.624$). אמון, בתורו, מנבא תחושת בטחון אישי ($\beta=0.244$) ונכונות לשטף פעולה ($\beta=0.140$). יש לציין שבנוסף לכך קיימת גם השפעה ישירה שלילית של ביצועי משטרה על תחושת בטחון אישי ($\beta=-0.293$) ונכונות לשטף פעולה ($\beta=-0.128$), ובו בזמן, השפעה ישירה חיובית נוספת של ההליכים ההוגנים על תחושת בטחון אישי ($\beta=0.304$) ונכונות לשטף פעולה ($\beta=0.217$).

משמעות הדבר היא שעליה ביחידה אחת בסקאלה של 1-10 בהערכת הליכים הוגנים על ידי האזרחים מעלה ב-0.62 יחידות את אמון הציבור במשטרה, ב-0.3 יחידות את תחושת הביטחון האישי וב-0.22 יחידות את הנכונות לשטף פעולה (שלושתם בסקאלה של 1-10). עליה של יחידה אחת באמון הציבור תעלה ב-0.24 יחידות את תחושת הביטחון האישי וב-0.14 יחידות את נכונות לשטף פעולה.

תפיסת המשטרה כלגיטימית (אמון) נמצאה גבוהה יותר אצל יהודים⁵ ($\beta=0.620$) ואצל נשים ($\beta=0.173$). תחושת בטחון אישי הינה גבוהה יותר אצל יהודים ($\beta=0.817$), נשים ($\beta=0.100$) ועולה עם הגיל ($\beta=0.078$), כאשר נכונות לשטף פעולה גבוה יותר אצל יהודים ($\beta=0.265$) וככל שהנשאלים מבוגרים יותר ($\beta=0.054$), ונמוך יותר אצל נשים ($\beta=-0.078$) וילידי ישראל⁶ ($\beta=-0.105$). בנוסף, נשאלו המשתתפים אם הם או אחד מבני ביתם נפגעו מעבירה כלשהי בשנה אחרונה (קורבנות). תשובה חיובית נמצאה בהלימה לירידה בשלושת מדדי התוצאה של המודל: אמון במשטרה ($\beta=-0.250$), נכונות לשטף פעולה עמה ($\beta=-0.156$) ותחושת בטחון אישי ($\beta=-0.146$).

תתי אוכלוסיות:

כפי שתואר בהרחבה בסקירת הספרות, ישנה חשיבות רבה להבנה כיצד מודל ההליכים ההוגנים "מתנהג" בקרב קהילות שונות בחברה עם דגש עם קהילות עם יחסים

4 הממצאים מציגים את מערכת הקשרים בין המשתנים שהוגדרו לעיל (פקטורים) כאשר המודל מתחשב, בין היתר, בהשפעה של משתנים סוציו-דמוגרפיים (רק השפעות מובהקות מוצגות. חשוב לציין, שלצורך מבחן איתנות (robustness test), נעשתה בדיקת המודל בעזרת שיטת robust and clustered standard errors, כאשר תוצאות שהתקבלו לא שינו את מהות הממצאים המוצגים כאן.

5 לעומת לא יהודים.

6 לעומת ילידי מדינות אחרות.

מתוחים עם המשטרה, למשל מיעוטים. הבנה לעומק של אופי האמון שיש לקבוצות אלו במשטרה היא בעלת חשיבות תיאורטית ויישומית. לשם כך נבחנו כלל תתי-האוכלוסיות אליהן ניתן להתייחס באמצעות המדגם הנוכחי. החלקים הבאים מתארים את תוצאות המודל לגבי יהודים בלבד, ולאחר מכן לגבי מיעוטים בולטים במדינה על פי הסדר הבא: ערבים (ילידי ישראל), ילידי ברית המועצות, והקהילה האתיופית.

יהודים:

כאשר אנו בוחנים את הקשרים במודל לגיטימיות המשטרה בקרב היהודים, אנו רואים תמונה דומה מאוד לזו של כלל האוכלוסייה. בדיקת המודל מבוססת על 44,379 תצפיות.

ממצאי הסקר מראים כי אמון הציבור מנובא על ידי ביצועי משטרה ($\beta=0.098$) והליכים הוגנים ($\beta=0.603$). אמון הציבור מנבא תחושת בטחון אישי ($\beta=0.254$) ונכונות לשתף פעולה ($\beta=0.139$). גם כאן, כמו בכלל האוכלוסייה, ההשפעה הישירה של ביצועי משטרה על תחושת בטחון אישי ונכונות לשתף פעולה הינה שלילית ($\beta=-0.344$) ו- $\beta=-0.164$ (בהתאמה). בנוסף אנו רואים השפעה ישירה חיובית של הליכים הוגנים על תחושת בטחון אישי ונכונות לשתף פעולה עם המשטרה ($\beta=0.277$ ו- $\beta=0.199$).

תוצאות אלה מצביעות על כך שבדומה לממצאים בכלל האוכלוסייה, עליה של יחידה אחת בהערכת ההליכים ההוגנים בקרב היהודים (בסקאלה של 1-10) מעלה ב-0.60 יחידות את אמון הציבור במשטרה, ב-0.28 יחידות את תחושת הביטחון האישי. עליה של יחידה אחת באמון הציבור מעלה ב-0.25 יחידות את תחושת הביטחון האישי.

בקרב נשים יהודיות, המשטרה נתפסת כלגיטימית יותר ($\beta=0.163$), תחושת הביטחון האישי הינה גבוהה יותר ($\beta=0.086$), אך נכונות לשתף פעולה - נמוכה יותר ($\beta=-0.158$). נכונות לשתף פעולה ותחושת בטחון אישי היו גבוהות יותר ככל שהנשאלים היו מבוגרים יותר ($\beta=0.064$ ו- $\beta=0.072$ בהתאמה). בנוסף, אצל ילידי ישראל, בדומה לכלל האוכלוסייה, נכונות לשתף פעולה הינה נמוכה יותר ($\beta=-0.086$), אך יחד עם זאת, תחושת הביטחון האישי בקרב קבוצה זו גבוהה יותר ($\beta=0.080$) - לעומת העדר השפעה מובהקת כאשר בוחנים זאת בכלל האוכלוסייה. גם עבור קבוצה זו, היפגעות המשיב או אחד מבני ביתו מעבירה כלשהי וכן רמת הדתיות שלו, מורידים את תפיסתה של המשטרה כלגיטימית ($\beta=-0.279$ ו- $\beta=-0.030$ בהתאמה), את הנכונות לשתף פעולה ($\beta=-0.156$ ו- $\beta=-0.052$ בהתאמה) ואת תחושת הביטחון האישי ($\beta=-0.158$ ו- $\beta=-0.196$ בהתאמה).

ערבים ילידי ישראל:

בבואנו לבדוק את מערכת הקשרים הרלוונטית של המודל בקרב נשאלים ערבים ילידי ישראל (מוסלמים, נוצרים, דרוזים - סה"כ 10,912 תצפיות), עולה כי השפעת רוב הגורמים במודל בקבוצת אוכלוסייה זו דומה לזו של היהודים (כמו למשל הבולטות של השפעת ההליכים ההוגנים על אמון, נכונות לשתף פעולה ותחושת בטחון), וזאת למעט הבדלים הבאים הקשורים להשפעת ביצועי משטרה:

אין השפעה ישירה מובהקת של ביצועי משטרה על נכונות לשתף פעולה ועל תחושת הביטחון האישי.

אין השפעה מובהקת של גיל על נכונות לשתף פעולה ושל קורבנות על תחושת הביטחון האישי.

ישנה השפעה חיובית מובהקת ($\beta=0.184$) בקרב נשים ערביות שנולדו בישראל על נכונות לשתף פעולה (לעומת שלילית אצל נשים יהודיות).

ילידי ישראל:

המודל נבדק גם בקרב ילידי ישראל (תוך שימוש ב-45,238 תצפיות מתוך המאגר), ותוצאותיו מראות שגם מבחינת כיווני ההשפעה וגם מבחינת עצמתן, הקשרים בין ההליכים ההוגנים, ביצועי משטרה, אמון הציבור, נכונות לשתף פעולה ותחושת בטחון אישי מאוד דומים אצל ילידי ישראל לאלו של כלל האוכלוסייה. הדבר נכון גם לגבי השפעת מאפיינים דמוגרפיים.

ילידי ברה"מ:

יחד עם זאת, בבואנו לבדוק את אותה מערכת הקשרים אצל ילידי ברה"מ, מצאנו הבדלים לא מעטים לעומת אלו שנולדו בישראל. הניתוח התבסס על 2,905 תצפיות, ועלו ממנו ממצאים הבאים (בהשוואה לילידי ישראל):

אין השפעה ישירה מובהקת של ביצועי משטרה על נכונות לשתף פעולה.

נכונות לשתף פעולה הינה נמוכה יותר אצל נשים שנולדו בברה"מ מאשר אצל גברים שנולדו בברה"מ ($\beta=-0.380$).

לא נמצאה השפעה מובהקת של קורבנות על תפיסת המשטרה כלגיטימית ועל תחושת בטחון אישי. לא נמצאה השפעה מובהקת של רמת הדתיות על אמון הציבור, תחושת בטחון אישי ונכונות לשתף פעולה.

אין הבדל מובהק בין גברים לנשים שנולדו בברה"מ בהתייחס לאמון הציבור במשטרה ותחושת בטחון אישי.

אין השפעה של גיל הנשאלים על תחושת בטחון אישי.

קהילת יוצאי אתיופיה

קבוצת נדגמים נוספת שלגביה נבדקו סוגי ועוצמות הקשרים של מודל לגיטימיות המשטרה הינה קהילת יוצאי אתיופיה (שכוללת בתוכה הן ישראלים שנולדו באתיופיה והן שנולדו בארץ). קבוצת נדגמים זו כללה 617 נבדקים שעמדו בקריטריונים הרלוונטיים לניתוח המודל.

ראשית, מצאנו כי אין קשרים מובהקים (ישירים או עקיפים) בין ביצועי משטרה ושאר הגורמים במודל. כמו כן, ישנה השפעה חזקה מאוד של הליכים הוגנים על אמון הציבור ($\beta=0.731$) ועל תחושת בטחון אישי בצורה עקיפה דרך הלגיטימיות ($\beta=0.386$). תוצאות אלה מצביעות על כך שבקרב הקהילה האתיופית, עליה בהערכת ההליכים ההוגנים מעלה את אמון הציבור ב-0.73 נקודות (בסקאלה של 1-10). ההשפעה הישירה של הליכים הוגנים על תחושת בטחון אישי הינה נמוכה יותר מאשר בכלל האוכלוסייה ($\beta=0.167$). יתרה מזאת, לא נמצאו השפעות של מאפיינים דמוגרפיים והיפגעות מעבירות שונות (קורבנות).

מחקר 2: השפעת מאפייני התחנה על אמון הציבור במשטרה

בנוסף למאפייני ועמדות פרט שתוארו לעיל ובהם נעשה שימוש בניתוח להלן (רמה 1), נבחרו גם משתנים שמאפיינים את תחנות המשטרה (רמה 2). ההשערה שלנו היא שמאפייני התחנה וביצועיה עשויים להשפיע על אמון הציבור המתגורר בשטח התחנה.

מאפייני ביצוע של התחנה

במחקר זו זוהו שני מאפייני ביצוע מרכזיים שמשקפים את ביצועי התחנה. מדד אחד הוא **ציון התחנה בתכנית האמו"ן** שמסמל עמידה ביעדי ביצוע, ומדד שני הוא **סקר השירות** שעורכת התחנה. בחלק הבא נפרט לגבי שני המדדים.

1. ציון התחנה בתכנית האמו"ן

בסוף 2015 הוביל מפכ"ל המשטרה דאז רנ"צ רוני אלשיך את תוכנית אמו"ן (אסטרטגיית מניעה ומיקוד ניהולי), ששולבה בתוכניות העבודה כבר ב-2016. התוכנית עיצבה מחדש את עבודת משטרת ישראל והגדירה מספר שינויים מהותיים בתכנון עבודת המשטרה, תוך התייחסות לאזרח כצרכן של עבודת המשטרה, וכאשר תחנת המשטרה היא הציר המרכזי בעבודה המשטרתית ובקשר עם הקהילה. תוכנית האמו"ן מעודדת שילוב של חידושים בשיטור, בעיקר כאלה שנמצאו אפקטיביים במחקרים (Weisburd and Braga, 2006). התכנית נשענת על מספר עקרונות תיאורטיים מרכזיים, כגון שיטור מכון בעיות (Goldstein, 1979), מיקוד אכיפה ומניעת פשיעה מצבית (Cornish & Clarke, 1987), אשר באים לידי ביטוי בתוכנית האמו"ן בהגדרת היעדים המקומיים. כך למשל, קובעת התוכנית כי על המשטרה לברר עם האזרחים מהן הבעיות המטריות אותם ולהתמקד בפתרון בעיות אלו. יש בתוכנית האמו"ן חשיבות מרכזית לבחירה מקומית בבעיות שיש להתמקד בהן, לצמצום הבעיות שמטרידות את הקהילה, ולהגדרת מדדים כמותיים אובייקטיביים לבחינת ההצלחה בהתמודדות עם אותן הבעיות. כל תחנה בחרה בשלוש בעיות מרכזיות מהן סובלים האזרחים המתגוררים בשטח התחנה והכינה "תכנית תקיפה". מערכת האמו"ן מנטרת באופן עקבי הן את תכנית התקיפה (מה נעשה בשטח) והן את היעד הסופי – צמצום הבעיה שנבחרה. מחקר ההערכה שמלווה תכנית זו הראה בסדרת דוחות קודמים שהטיפול בבעיות שנבחרו במערכת האמו"ן הוביל לצמצום היקף הבעיה (ראו גם את Weisburd, Hasisi, Litmanovitz, Carmel & Tshova, 2020). נשאלת השאלה אם להצלחה ביעדי האמו"ן יש השפעה על עמדות הציבור המתגורר בשטח התחנה? זאת אחת השאלות עליהן מנסה דוח זה להשיב. ההשערה שלנו היא שיש מקום לקשור בין איכות הביצועים בטיפול בבעיות המקומיות מהן סובלת הקהילה בשטח התחנה לבין עמדות הציבור המתגורר בשטח התחנה כלפי המשטרה.

מדד הביצועים בתכנית אמו"ן נבנה על בסיס הממוצע בציוני התכנית בשלושת הבעיות שכל תחנה בחרה לטיפול במסגרת תכנית אמו"ן, בכל אחת מן השנים 2016-2018. הערכים נעים בין 0.069 לבין 1, עם ממוצע של 0.88 וסטיית תקן 0.2. ככל שהציון גבוה יותר, כך עמדה התחנה בצורה טובה יותר ביעדיה.

על מנת לנטרל את האסימטריות בהתפלגות (skewness) ולאור כך שנמצא שהקשר

בין ציון אמו"ן לאמון הציבור כלפי משטרה (המשתנה התלוי) איננו לינארי, נעשתה טרנספורמציה לוג-נורמאלית של משתנה זה.

2. ציון התחנה בסקר השירות

בנוסף לשימוש בתוצאות ציוני תכנית האמו"ן, בחלק הנוכחי של המחקר עסקנו גם בבירור השפעת תוצאות סקר השירות בתחנת המשטרה על עמדות הציבור המתגורר בשטח התחנה כלפי המשטרה.

תיאור המדגם - סקר שירות

הסקר נערך על ידי חברה חיצונית (בשיתוף ואישור המשטרה), כאשר התשאל בוצע טלפוני. לצורך הניתוח נעשה שימוש בסקר של שנים 2016-2018. בשנים אלה הסקר בוצע על ידי חברת סקרים CI מידע שיווקי בע"מ". הנדגמים בסקר היו בגירים אזרחי ישראל שקיבלו שירות מהמשטרה (למעט אלה שפנו בעקבות עבירות אלימות במשפחה, עבירות אלימות חמורה, אלימות מינית, עבירות נוער ועבירות במעורבות קטינים).⁷ המשטרה סיפקה לחברה רשומות טלפוניות בחלוקה לפילוחים גיאוגרפיים ודמוגרפיים, ללא שם, ת.ז., מען או כל פרט מזהה אחר.

ביצוע סקר נעשה לפי תאי שטח תחנתיים או יחידות דגימה בתוך תחומי התחנה כפי שנקבע על ידי משטרת ישראל. דגימת המרואיינים בוצעה באופן אקראי מתוך מהרשימה, כאשר המכסות שנשמרו לאורך התשאל היו לפי יחידות דגימה גיאוגרפיות (לפי חלוקה ליחידות גדולות/בינוניות וקטנות)

במהלך ביצוע הסקר, המערכת הממוחשבת של הסקר הגרילה באופן אקראי מספר טלפון של הפרט מיחידות הדגימה הגיאוגרפיות השונות. ההגרלה נעשתה מכל היחידות יחד, ללא מתן סדר או העדפה ליחידת דגימה גיאוגרפית מסוימת. רק כאשר המכסה של תחנה מסוימת הושלמה, המערכת הפסיקה להגריל מספרי טלפון של פרטים מיחידה זו. במקרה של העדר מענה במספר טלפון שעלה בהגרלה, הסוקרים קיבלו הנחיה לבצע עד 3 ניסיונות התקשרות חוזרים לאותו מספר טלפון. מתוך כלל המרואיינים שהסוקרים הצליחו להשיג טלפוניות ושהתאימו לקריטריונים של הסקר - אחוז ההיענות עמד על כ- 34%.

הנתונים של הסקר לשנת 2016 כוללים 8,971 שאלונים (32.8% מסך המאגר שנבנה). נתוני הסקר לשנת 2017 כוללים 8,864 שאלונים (32.4%), ונתוני הסקר לשנת 2018 כוללים 9,503 תצפיות (34.8%).

מבין הנשאלים, 18,169 היו גברים (66.5%) ו- 9,169 היו נשים (33.5%). 21,337 היו יהודים (78.0%), 7,256 נולדו בישראל (80.9% מתוך העונים לשאלה זו). ניתן לראות שרוב הנשאלים היו בין הגילאים 35-44 (24.1%) ו- 25-34 (24.3%). כמו כן, רוב הנשאלים היו בעלי השכלה תיכונית (36.4% מתוך העונים לשאלה זו).

7 הסקר נערך רק בקרב הקורבנות, כלומר לא כולל חשודים. במקרה בו אדם שהתלונן על עצם היותו קורבן עבירה, ובמהלך הטיפול הוגשה כנגדו תלונה באותו נושא, מקבל אותו אדם סטטוס של חשוד. עם זאת, במקרה זה הוא כן יכנס לרשימה המועברת לחברה המבצעת את הסקר. בכדי לנטרל מצב זה ישנה שאלת סינון בסקר, ששואלת האם הוגשה נגד המתלונן תלונה בהקשר לתיק בו התלונן.

שאלוני סקר שירות

סקר שירות מורכב משלושה סוגי שאלונים: שאלון מש"ל, שאלון מוקד 100 ושאלון סיור. כל שאלון הופנה למקבלי השירות הרלוונטיים בהתאם לאופן הפניה שלהם למשטרת ישראל. לצורך הניתוח במחקר הנוכחי, נעשה שימוש בציון שביעות הרצון הכללי מהשירות בחלוקה לתחנות, כאשר ציון השירות של כל תחנה הינו ממוצע המייצג באופן שווה את ציון שביעות הרצון הכללית מסיוור ומש"ל (כפי שמחושב על ידי חברת CI על בסיס ציון הממוצע בשאלת שביעות הרצון הכללית, בדיוק של עד שתי ספרות אחרי הנקודה העשרונית).

בשנים 2017 ו-2018, סולם המדידה הוא 1-10 (10 = מרוצה במידה רבה מאוד ו-1 = כלל לא מרוצה), כאשר בשנת 2016 סולם המדידה היה 1-7 (7 = מרוצה במידה רבה מאוד ו-1 = כלל לא מרוצה). על מנת שיהיה אפשר להשתמש בנתונים של שלושת השנים גם יחד, הציונים תוקנו לסקאלה אחידה של 1 עד 10

לצורך הניתוח נעשה שימוש בציון כולל שכל תחנה קיבלה בסקר שירות, כאשר הערכים נעים בין 5.2 ל-9.1, עם ממוצע 7.2 וסטיית תקן 1.5.

בנוסף למשתני הביצוע של התחנה (ציון בתכנית אמו"ן וציוני סקר השירות), בחנו גם את ההשפעה של מאפיינים כלליים של התחנה כמו מספר המתנדבים, שיעור התיקים, אחוז החרדים והערבים בתחנה, ועוד משתנים, כמשתני פיקוח. להלן פירוט המשתנים:

משתני פיקוח:

להלן רשימת משתני הפיקוח שהוכנסו לניתוח, ברמת התחנה (רמה 2):

- מתנדבים – מספר המתנדבים במשמר האזרחי ל-10,000 תושבים בכל אחת מן השנים 2016-2018. הערכים נעים בין 1.03 ל-93.89, עם ממוצע של 25.87 וסטיית תקן 14.31.
- אירועים – מספר אירועים ל-1,000 תושבים בכל תחנה בכל אחת מן השנים 2016-2018. הערכים נעים בין 2.06 ל-110.14, עם ממוצע של 9.29 וסטיית תקן 7.51.
- תת תקינה – אחוז התקנים הלא מאוישים מתוך סך התקנים שמוקצים לתחנה, בכל אחת מן השנים 2016-2018. הערכים נעים בין 1.4% ל-42.9%, עם ממוצע של 9.1% וסטיית תקן 0.082.
- חרדים – אחוז החרדים מכלל האוכלוסייה בשטח התחנה. הערכים נעים בין 0.01% ל-72.2%, עם ממוצע של 7.6% וסטיית תקן 0.134.
- תחנה ערבית – משתנה נומינאלי בינומי. תחנות בהן האוכלוסייה הערבית מונה מעל 80% מסך אוכלוסיית התחנה קיבלו את הערך 1. שאר התחנות קיבלו במשתנה זה את הערך 0.

כפי שתואר לעיל, מטרת מחקר 2 הינה לבדוק את השפעות מאפייני התחנות על עמדות הציבור כלפי המשטרה, ולכן המודל הנבחר הינו רב-רמתי (multilevel). בבואנו לבדוק את השפעות מאפייני פרט יחד עם מאפייני התחנה על אמוני הציבור

במשטרה (לגיטימיות), ומפני שמשטנה זה אינו מתפלג נורמאלית (ולא נמצאה אף טרנספורמציה ההופכת אותו לכזה), הוחלט להשתמש במודל Multilevel multinomial ordinal logit regression.

לצורך כך, נדרשה טרנספורמציה של המשתנה התלוי "אמון הציבור" מסולם אינטרוואלי (1-10) לסולם אורדינלי הכולל 3 קטגוריות:

- אמון נמוך במשטרה (ציונים 1 עד 4) – סה"כ 19,701 מקרים (25.47%)
- אמון בינוני במשטרה (ציונים 5 עד 7) – סה"כ 25,188 תצפיות (32.56%)
- אמון גבוה במשטרה (ציונים 8 עד 10) – סה"כ 32,469 תצפיות (41.97%)

תוצאותיו של המודל הנבחר מצביעות על כך שהוא מתאר בצורה טובה את הקשרים בין המשתנים שנבחנו בניתוח זה (Wald $\chi^2=15466$, $\text{prob}>\chi^2=0.000$; LR test vs.). (ologit model=33.89, Prob $\geq \chi^2=0.000$.

שוני בין התחנות ברמת הלגיטימיות (אמון הציבור), נעשה ניתוח Kruskal-Wallis H (שהראה שאכן קיים שוני מובהק מסוג זה בין התחנות ($\chi^2(83)=1478.743$, $p=0.000$).

הממצאים מראים שבדומה לממצאי הדוח הראשון, השפעותיהם של הוגנות ההליכים וביצועי משטרה על אמון הציבור הינן מובהקות וחיוניות ($\beta=0.534$ ו- $\beta=0.137$ בהתאמה). תפיסת המשטרה כלגיטימית (אמון) נמצאה גבוהה יותר אצל נשים ($\beta=0.166$) ועולה עם הגיל ($\beta=0.016$). בנוסף, נשאלו המשתתפים אם הם או אחד מבני ביתם נפגע מעבירה כלשהי בשנה אחרונה (קורבנות). תשובה חיובית הובילה לירידה באמון במשטרה ($\beta=-0.202$).

השפעת משתנים ברמת התחנה

אחד מיעדי הניתוח במחקר 2 בדוח זה הוא בירור ההשפעה של מאפייני וביצועי **תחנת המשטרה** על אמון הציבור בשטח התחנה במשטרה. לגבי מדדי ביצוע ברמת התחנה, הממצאים מעידים על השפעה חיובית מובהקת של ציוני תכנית האמו"ן וציוני סקרי השירות בתחנה על רמת האמון של המשיבים ($\beta=0.084$ ו- $\beta=0.016$ בהתאמה). ממצא זה מעיד כי בתחנות משטרה שעמדו בהצלחה בטיפול בבעיות מהן סובלת הקהילה המקומית (כפי שהדבר בא לידי ביטוי בתכנית האמו"ן), ושהשירות שניתן לאזרחים בתחנה הוערך כאיכותי ע"י האזרחים שפנו, כך הלך והתחזק האמון במשטרה בקרב הציבור שמתגורר בשטח התחנה.

בנוסף, בתחנות ערביות אמון הציבור במשטרה הינו נמוך יותר ($\beta=-0.152$), וגבוה יותר כאשר מדובר בתחנות עם אחוז חרדים גבוה ($\beta=0.260$).

דיון ומסקנות

אמון הציבור במשטרה מהווה אבן יסוד ב"אמנה החברתית" בין המדינה לאזרחיה ומשקף את הערכים והנורמות הרצויות בחברה דמוקרטית בקשר בין המשטר לאזרחים. האמון במשטרה הוא בעל חשיבות מיוחדת היות ומדובר במוסד ציבורי הזוכה למונופול על הגבלת חירויות הציבור ואף מוסמך עפ"י חוק להפעיל כוח כלפי

האזרחים. על כן, אמון במוסד זה הוא בנשמת אפה של כל חברה דמוקרטית. אולם מעבר לחשיבות הדיון הנורמטיבי באמון הציבור במשטרה, ישנו גם שיקול תועלתני שמשפיע על תפקוד המשטרה. מרבית פעילות המשטרה נסמכת על דיווחים המגיעים מאזרחים: הציבור הוא זה ש"מפעיל" את המשטרה, מדווח לה על מה שנתפס בעיניו כדורש התערבות משטרתית, מוסר עדות המסייעת בפענוח העבירה, ומשתתף בפעילות מניעתית של עבריינות והתנהגות אנטי-חברתית. אמון הציבור במשטרה מהווה מרכיב קריטי בהנעת שיתופי פעולה של האזרחים עם מערכת אכיפת החוק בכלל והמשטרה בפרט. סקירת הספרות האמפירית בתחום אמון הציבור במשטרה הצביעה על בולטות המשתנה של הליכים הוגנים. כאשר המשטרה נתפסת על ידי האזרחים כשוויונית, ניטרלית, מאפשרת השתתפות של האזרח בהליך ומקשיבה לו, נוהגת בנימוס ובכבוד, ומפגינה מניעים מעוררי אמון, היא זוכה באמון גבוה בקרב הציבור. תפיסת ההוגנות חשובה אף יותר מתפיסות התפקוד של המשטרה באכיפת החוק.

גם בישראל נבחן נושא אמון הציבור במשטרה: מספר סקרי דעת קהל שערכו מגוון גורמים (אקדמיה, משטרת ישראל וארגוני חברה אזרחית), מצביעים על רמות נמוכות יחסית של אמון הציבור הישראלי במשטרה. חוסר אמון זה אף מחריף בקהילה הערבית, החרדית ויוצאי אתיופיה. המחקר המובא בדוח זה בחן את אמון הציבור הישראלי במשטרה על בסיס סקרי דעת קהל שנתיים מרובי-משתתפים שיזמה משטרת ישראל. מדובר במסד נתונים שאפשר לבחון לעומק מודלים תיאורטיים שמאפשרים לקדם את הבנתנו לגבי יחסי המשטרה והציבור בישראל. מחקרנו מורכב משני חלקים. במחקר הראשון בחנו את השפעת תפיסות ההוגנות והיעילות של משטרת ישראל על תחושת הביטחון של האזרחים, על הנכונות שלהם לשתף פעולה עם המשטרה, ועל הלגיטימיות של המשטרה באופן רחב. הניתוח שלנו התייחס הן לאוכלוסייה היהודית הכללית בישראל והן לקבוצות מובחנות באוכלוסייה: ערבים, עולים ילידי ברית המועצות, ועולים מהקהילה האתיופית. במחקר השני, בחנו כיצד מאפייני תחנת המשטרה, הבולטים שבהם ציון בתכנית האמו"ן וסקר שירות, משפיעים על אמון הציבור המתגורר בשטח תחנת המשטרה.

הממצאים הראו כי אמון הציבור היהודי במשטרה גבוה יותר בהשוואה לציבור הערבי, שהוא בעל היסטוריה של יחסים מתוחים עם המשטרה. השתייכות מגדרית גם היא נמצאה כמשפיעה על אמון הציבור: נשים נוטות להביע יותר אמון במשטרה מגברים, גם נשים ערביות. מנגד, נשים בכלל האוכלוסייה מגלות פחות נכונות לשתף פעולה עם המשטרה, למעט נשים ערביות שמביעות רצון גבוה יותר מגברים ערבים לשתף פעולה עם המשטרה.

באשר לניתוח המרכזי, הממצאים מאששים תובנות דומות ממחקרים אחרים בעולם בדבר חשיבות מודל ההליכים ההוגנים בניבוי אמון הציבור במשטרה. בכל המודלים, הליכים הוגנים היו המשתנה הבולט בניבוי אמון, הגברת תחושת ביטחון ועידוד שיתוף פעולה עם המשטרה, גם בקרב אוכלוסיות מיוחדות (ערבים, חרדים, עולים מחבר העמים ויוצאי אתיופיה, שם מדובר היה במשתנה בולט במיוחד). התקבל גם אישוש לכך שרמות אמון גבוהות מעודדות שיתופי פעולה של האזרחים ומעצימות

את תחושת הביטחון שלהם.

לגבי תפיסת ביצועי המשטרה, למעט בקהילה האתיופית, נמצאה השפעה חיובית עקבית של משתנה זה על אמון הציבור במשטרה, כלומר שתפיסות ביצוע גבוהות של המשטרה בטיפול בעבירות רעש ובריונות בכביש משפרות את מידת האמון במשטרה. ממצא זה מאשש את התפיסה שמענה לבעיות הפוגעות באיכות החיים של האזרחים משפר את האמון שלהם במשטרה. מנגד, נמצא קשר שלילי בין תפיסות ביצועי משטרה בעבירות איכות חיים לבין הנכונות לשתף פעולה עם המשטרה וגם לגבי תחושות הביטחון של המשיבים. בקרב משיבים ערבים לא נצפתה השפעה ישירה של תפיסת הביצוע על נכונות לש"פ ועל תחושת ביטחון, כאשר בקרב עולי ברה"מ המשתנה של תפיסת הביצוע מפחית את תחושת הביטחון.

חשוב לייחד התייחסות לעמדות קהילת יוצאי אתיופיה בישראל כלפי המשטרה. ממצאי הניתוח הצביעו על העדר השפעה של תפיסת הביצוע על המשתנים במודל, כולל משנה האמון. ממצא זה מעיד על כך שתפיסות ביצוע המשטרה בעבירות איכות חיים כמו רעש או בריונות כנראה אינן בראש סדר העדיפויות של קהילה זו בעיצוב התפיסות שלהם כלפי המשטרה. מנגד, משתנה ההליכים ההוגנים, זה המדגיש יחסי שוויוני של המשטרה, ניטרליות, כבוד ונימוס, זוכה להשפעה החזקה ביותר מכלל המודלים שבחנו את אמון הציבור במשטרה. כלומר, המשיבים יוצאי אתיופיה מושפעים במיוחד מסוגיות אלה בעיצוב יחסם למשטרה. מעבר לכך, בניתוח הנוכחי לא נמצאה השפעה לתפיסות תפקוד המשטרה בעבירות רעש ובריונות על אמון יוצא אתיופיה במשטרה. אין להסיק מכך שלתפיסת הביצוע של משטרת ישראל אין השפעה על עמדות יוצאי אתיופיה כלפי המשטרה, אלא שאומדנים של עבירות איכות חיים אינן בראש סדר העדיפויות של המשיבים. אולם ייתכן ואם המשטרה תזכה להערכות ביצוע בעבירות או בבעיות מהם סובלת קהילה זו (או שנתפסות על ידה כמטרידות יותר), כי אז ייתכן והדבר ישפר את האמון שלהם במשטרה.

במחקר השני בחנו כיצד מאפייני התחנה משפיעים על האמון של הציבור בשטח התחנה, וזאת לצד מאפייני הפרט שנסקרו לעיל. ממצאי הניתוח הראו כי ציונים גבוהים יותר בסקרי השירות של תחנות המשטרה וציוני גבוהים בתכנית האמו"ן מעלים את אמון הציבור במשטרה. כלומר, משיבים המתגוררים בשטח תחנת משטרה שזכתה לציוני שירות גבוהים מאזרחים שפנו לתחנה, הביעו רמות אמון גבוהות במשטרה ביחס למשיבים בתחנות שזכו לסקרי שירות נמוכים. ממצא דומה נצפה גם לגבי תכנית האמו"ן. משיבים המתגוררים בשטח תחנה שזכתה לציונים גבוהים בתכנית האמו"ן הביעו רמות גבוהות יותר של אמון במשטרה בהשוואה למשיבים בשטח תחנות משטרה עם ציוני אמו"ן נמוכים באופן יחסי. שני הממצאים הללו מעידים על חשיבות פעילות תחנת המשטרה בעיצוב עמדות הציבור כלפי המשטרה. תחנות שהן שירותיות באופיין (כפי שמתבטא הדבר בסקרי השירות) ותחנות שפותרות בעיות מהן סובלת הקהילה (כפי שמתבטא הדבר בתכנית האמו"ן) מחזקות את אמון הציבור במשטרה. ממצאים אלו מראים את החשיבות של תחנת המשטרה כעוגן לכל רפורמה משטרית ששואפת לחזק את אמון הציבור במשטרה.

כהערה כללית, מחקר זה התבסס על ניתוח שניוני של סקר התחנות במשטרת ישראל

שכולל אומדני ביצוע. ייתכן ולהבא יש מקום לבחון הוספה של עבירות או בעיות נוספות שעשויות להטריד קהילות ספציפיות, ובתוכן את קהילת יוצאי אתיופיה בישראל. כתפיסה רחבה, ממצאי המחקר מחזקים את הגישה כי חשוב שתהיה קורלציה בין ביצועי המשטרה לסדרי העדיפויות של הציבור – ממה מוטרדים, ממה דואגים – כלומר שהמשטרה תתפס כפותרת בעיות שהאזרח מוטרד מהם (כפי שהעידו ציוני תכנית האמו"ן). לכן חשוב להבין שאזורים וקבוצות שונות סובלים מבעיות שונות, וגיוון זה, לצד ערכים ונורמות שגם הם משתנים ממקום למקום, עשוי להשפיע על האופן שבו מתעצבות עמדות הציבור כלפי המשטרה.

לבסוף, חשוב לציין מספר מגבלות של מחקר זה. ראשית, מדובר בניתוח שניוני של מאגרי מידע, כלומר צוות המחקר ניתח סקרים שכבר נאספו בעבר, ללא יכולת להשפיע על המידע שנאסף. לכן, ניתוח מרכיבי המודל השונים במחקר מוגבל למה שנמדד. ברצוננו להתעכב על השפעת מגבלה זו. לדוגמה, מרכיבי תפיסת הביצוע הוגדרה על סמך תפיסות ביצוע של עבירות איכות חיים, שרק הן חזרו על עצמן בכל שנות הסקר. יתכן כי מדדים אחרים המתייחסים לעבירות אחרות (כגון עבירת אלימות או רכוש) יניבו תוצאות אחרות. שנית, לטובת דוח זה השתמשנו בניתוח מתאמי של משוואות רגרסיות מבניות. אמנם ניתוח זה מצליח לשקף יחסים מורכבים בין המשתנים השונים (בהשוואה לרגרסיה רגילה), אולם עדיין מדובר בניתוח מתאמי שיכולתו להצביע על קשר סיבתי (במקרה זה, של שיטור שמבטא הליכים הוגנים על אמון הציבור) – מוגבלת. אולם, גם כאשר לוקחים מגבלות אלה בחשבון, עדיין יש ערך לממצאי הניתוח המתבססים על מודל ההליכים ההוגנים. אנו מקווים שבעתיד תיזום משטרת ישראל ותאפשר עריכת מחקרים הממוקמים גבוה יותר ב'הירארכיית הראיות המדעיות', כגון מחקרים ניסויים, שבהם תיבדק ההשפעה של הכשרות או סוציאליזציה של שוטרים למודל ההליכים ההוגנים על איכות השיטור כלפי האזרחים.

כדברי סיכום, ממצאי מחקר הנוכחי מקנים בסיס אמפירי לצורך להשריש את מודל ההליכים ההוגנים כחלק מעבודת משטרת ישראל, דרך הכשרות, השכלה אקדמית, העשרה, ופיקוח שוטף. כפי שכיום מדדים אחרים שנקשרים ליכולת מקצועית משמשים להנחיית שוטרים בשטח ולקידומם לכל אורך ציר הקריירה במשטרה, כך גם פרמטרים ממודל ההליכים ההוגנים יכולים להוות מדד הן לגיוס וסינון מועמדים חדשים למשטרה, והן לפיקוח ולקידום בארגון (בבחינת 'מזג שיטורי' המתאים לעבודת משטרה). יישום ההליכים ההוגנים על ידי שוטרים ברחבי הארץ יכול להקהות את המתח בין המשטרה לאזרחים בתקופות מתוחות (בין אם כמו זו שאנו חווים כעת סביב מקום המשטרה בשמירה על בריאות הציבור ובין אם בתקופות של מתח ביטחוני), קל וחומר בקרב אוכלוסיות המתאפיינות ביחסים מתוחים עם המשטרה כמו אלה שנבחנו בדוח זה. חשוב גם להכיר בהשפעת ביצועי תחנת המשטרה על אמון הציבור. המסקנה היא שמשטרה שאזרחים שפנו אליה וחשו שביעות רצון מהשירות שקיבלו, ומשטרה שמטפלת בבעיות מהן סובלת הקהילה, זו משטרה שתזכה לאמון הציבור.

- הרפז, ע'. (2012). אסטרטגיות שיטור, סוגיות בעיצוב מדיניות אכיפת החוק. שריגים-ליאון: הוצאת נבו.
- Abu, O., Yuval, F., & Ben-Porat, G. (2017). Race, racism, and policing: Responses of Ethiopian Jews in Israel to stigmatization by the police. *Ethnicities*, 17(5), 688-706.
- Antrobus, E., Bradford, B., Murphy, K., & Sargeant, E. (2015). Community Norms, Procedural Justice, and the Public's Perceptions of Police Legitimacy. *Journal of Contemporary Criminal Justice*, 31(2), 151-170.
- Benhabib, S. (1994). Deliberative Rationality and Models of Democratic Legitimacy. *Constellations*, 1(1), 26-52.
- Blader, S. L., & Tyler, T. R. (2003b). A four-component model of procedural justice: Defining the meaning of a "fair" process. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 29, 747-758.
- Blader, S. L., & Tyler, T. R. (2003a). What constituted fairness in work settings? A four-component model of procedural justice. *Human Resource Management Review*, 13, 107-126.
- Bolger, P. C., & Walters, G. D. (2019). The relationship between police procedural justice, police legitimacy, and people's willingness to cooperate with law enforcement: A meta-analysis. *Journal of Criminal Justice*, 60, 93-99.
- Bradford, B. (2014). Policing and social identity: Procedural justice, inclusion and cooperation between police and public. *Policing and Society*, 24(1), 22-43.
- Bradford, B., Murphy, K., & Jackson, J. (2014). Officers as mirrors: Policing, procedural justice and the (re) production of social identity. *British Journal of Criminology*, 54(4), 527-550.
- Chanley, V. A., Rudolph, T. J., & Rahn, W. M. (2000). The Origins and Consequences of Public Trust in Government. *Public Opinion Quarterly*, 64(3), 239-256.
- Cook, T. E., & Gronke, P. (2005). The Skeptical American: Revisiting the Meanings of Trust in Government and Confidence in Institutions. *The Journal of Politics*, 67(3), 784-803.
- Cornish, D. B., & Clarke, R. V. (1987). Understanding crime displacement: An application of rational choice theory. *Criminology*, 25(4), 933-948.
- Dalton, R. J. (2005). The Social Transformation of Trust in Government. *International Review of Sociology*, 15(1), 133-154.
- Gau, J. M., Corsaro, N., Stewart, E. A., & Brunson, R. K. (2012). Examining macro-level impacts on procedural justice and police legitimacy. *Journal of Criminal Justice*, 40, 333-343.
- Goldstein, H. (1979). Improving policing: A problem-oriented approach. *Crime & delinquency*, 25(2), 236-258.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2015). Does Twitter Increase Perceived Police Legitimacy? *Public Administration Review*, 75(4), 598-607.
- Grimmelikhuijsen, S., & Knies, E. (2017). Validating a scale for citizen trust in government organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 83(3), 583-601.
- Hough, M., Jackson, J., Bradford, B., Myhill, A., & Quinton, P. (2010). Procedural Justice, Trust, and Institutional Legitimacy. *Policing*, 4(3), 203-210.
- Hudson, J. (2006). Institutional Trust and Subjective Well-Being across the EU. *Kyklos*, 59(1), 43-62.
- Huq, A. Z., Jackson, J., & Trinkner, R. (2016). Legitimizing Practices: Revisiting the Predicates of Police Legitimacy. *British Journal of Criminology*, azw037.
- Jackson, J., Bradford, B., Hough, M., Myhill, A., Quinton, P., & Tyler, T. R. (2012). Why do People Comply with the Law?: Legitimacy and the Influence of Legal Institutions. *British Journal of Criminology*, 52(6), 1051-1071.
- Jackson, J., Huq, A., Bradford, B., & Tyler, T. R. (2013). Monopolizing force?: Police legitimacy and public attitudes toward the acceptability of violence. *Psychology, Public Policy & Law*, 19(4), 479-497.
- Jonathan-Zamir, T., Hasisi, B., & Margalioth, Y. (2016). Is It the What or the How? The Roles of High-Policing

- Tactics and Procedural Justice in Predicting Perceptions of Hostile Treatment: The Case of Security Checks at Ben-Gurion Airport, Israel: Roles of High-Policing Tactics and Procedural Justice. *Law & Society Review*, 50(3), 608–636.
- Jonathan-Zamir, T., Mastrofski, S.D., & Moyal, S. (2015). Measuring procedural justice in police-citizen encounters. *Justice Quarterly*, 32(5), 845–871.
- Kochel, T. R. (2012). Can Police Legitimacy Promote Collective Efficacy? *Justice Quarterly*, 29(3), 384–419.
- Kochel, T. R. (2018). Police legitimacy and resident cooperation in crime hotspots: Effects of victimisation risk and collective efficacy. *Policing and Society*, 28(3), 251–270.
- Kochel, T. R., Parks, R., & Mastrofski, S. D. (2013). Examining Police Effectiveness as a Precursor to Legitimacy and Cooperation with Police. *Justice Quarterly*, 30(5), 895–925.
- Lincoln, A. (2009). *The Gettysburg Address*. Penguin UK.
- Lind, E. A., & Tyler, T. R. (1988). *The social psychology of procedural justice*. New York: Plenum.
- Mastrofski, S. D., Jonathan-Zamir, T., Moyal, S., & Willis, J. J. (2016). Predicting Procedural Justice in Police-Citizen Encounters. *Criminal Justice and Behavior*, 43(1), 119–139.
- Mastrofski, S. D., Snipes, J. B., & Supina, A. E. (1996). Compliance on demand: The public's response to specific police requests. *Journal of Research in Crime and Delinquency*, 33(3), 269–305.
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013a). Legitimacy in Policing: A Systematic Review. *Campbell Systematic Reviews*, 9(1).
- Mazerolle, L., Bennett, S., Davis, J., Sargeant, E., & Manning, M. (2013b). Procedural justice and police legitimacy: A systematic review of the research evidence. *Journal of Experimental Criminology*, 9(3), 245–274.
- McCluskey, J. D. (2003). *Police requests for compliance: Coercive and procedurally just tactics*. New York: LFB Scholarly Publishing.
- Meares, T. L. (2014). The law and social science of stop and frisk. *Annual Review of Law and Social Science*, 10, 335–352.
- Murphy, K., & Barkworth, J. (2014). Victim Willingness to Report Crime to Police: Does Procedural Justice or Outcome Matter Most? *Victims & Offenders*, 9(2), 178–204.
- Murphy, K., Hinds, L., & Fleming, J. (2008). Encouraging public cooperation and support for police. *Policing and Society*, 18(2), 136–55.
- Murphy, K., Mazerolle, L., & Bennett, S. (2014). Promoting trust in police: Findings from a randomised experimental field trial of procedural justice policing. *Policing and Society*, 24(4), 405–424.
- Nagin, D. S., & Telep, C. W. (2017). Procedural Justice and Legal Compliance. *Annual Review of Law and Social Science*, 13(1), 5–28.
- National Research Council (NRC). (2004). *Fairness and effectiveness in policing: The evidence*. Committee to Review Research on Police Policy and Practices. W. Skogan and K. Frydl (Eds.), Committee on Law and Justice, Division of Behavioral and Social Sciences and Education. Washington, DC: The National Academies Press.
- Nooteboom, B. (2007). Social capital, institutions and trust. *Review of Social Economy*, 65(1), 29–53.
- Petrocelli, M., Piquero, A. R., & Smith, M. R. (2003). Conflict theory and racial profiling: An empirical analysis of police traffic stop data. *Journal of Criminal Justice*, 31(1), 1–11.
- Sahin, N., Braga, A. A., Apel, R., & Brunson, R. K. (2017). The Impact of Procedurally-Just Policing on Citizen Perceptions of Police During Traffic Stops: The Adana Randomized Controlled Trial. *Journal of Quantitative Criminology*, 33(4), 701–726.
- Schulhofer, S. J., Tyler, T. R. & Huq, A. Z. (2011). American policing at a crossroads: Unsustainable policies and the procedural justice alternative. *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 101, 335–374.
- Sunshine, J., & Tyler, T. R. (2003). The Role of Procedural Justice and Legitimacy in Shaping Public Support for

- Policing. *Law & Society Review*, 37(3), 513–548.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1979). An integrative theory of intergroup conflict. In W.G. Austin, & S. Worchel (Eds.), *The social psychology of intergroup relations* (pp. 33–47). Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Tajfel, H., & Turner, J. C. (1986). The social identity theory of intergroup behavior. In S. Worchel & W.G. Austin (Eds.), *Psychology of intergroup relations* (pp. 7–24). Chicago: Nelson Hall.
- Tankebe, J. (2009). Public Cooperation with the Police in Ghana: Does Procedural Fairness Matter?. *Criminology*, 47(4), 1265–1293.
- Tankebe, J. (2013). Viewing Things Differently: The Dimensions of Public Perceptions of Police Legitimacy: Public Perceptions of Police Legitimacy. *Criminology*, 51(1), 103–135.
- Thibaut, J., & Walker, L. (1975). *Procedural justice*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum.
- Thomas, C. W. (1998). Maintaining and Restoring Public Trust in Government Agencies and their Employees. *Administration & Society*, 30(2), 166–193.
- Tyler, T. (2017). Procedural Justice and Policing: A Rush to Judgment? *Annual Review of Law and Social Science*, 13(1), 29–53.
- Tyler, T. R. (2001). Public trust and confidence in legal authorities: What do majority and minority group members want from the law and legal institutions? *Behavioral Sciences & the Law*, 19(2), 215–235.
- Tyler, T. R. (2003). Trust within organisations. *Personnel Review*, 32(5), 556–568.
- Tyler, T. R. (2004). Enhancing Police Legitimacy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 593(1), 84–99.
- Tyler, T. R. (2005). Policing in Black and White: Ethnic Group Differences in Trust and Confidence in the Police. *Police Quarterly*, 8(3), 322–342.
- Tyler, T. R. (2006). *Why people obey to the law*. New Jersey: Princeton University Press.
- Tyler, T. R. (2009). Legitimacy and criminal justice: The benefits of self-regulation. *Ohio State Journal of Criminal Law*, 7(1), 307–359.
- Tyler, T. R. (2011). *Why people cooperate*. Princeton: Princeton University Press.
- Tyler, T., & Blader, S. (2013). *Cooperation in groups: Procedural justice, social identity, and behavioral engagement*. Philadelphia, PA: Psychology Press.
- Tyler, T. R., Degoe, P., & Smith, H. J. (1996). Understanding why the justice of group procedures matters. *Journal of Personality and Social Psychology*, 70, 913–930.
- Tyler, T. R. & Fagan, J. (2008). Legitimacy and cooperation: Why do people help the police fight crime in their communities? *Ohio State Journal of Criminal Law*, 6(1), 231–75.
- Tyler, T. R., Goff, P. A., & MacCoun, R. J. (2015). The Impact of Psychological Science on Policing in the United States: Procedural Justice, Legitimacy, and Effective Law Enforcement. *Psychological Science in the Public Interest*, 16(3), 75–109.
- Tyler, T. R., & Huo, Y. (2002). *Trust in the Law: Encouraging Public Cooperation with the Police and Courts*. Russell Sage Foundation.
- Tyler, T. R., & Lind, E. A. (1992). A relational model of authority in groups. *Advances in experimental social psychology*, 25, 115–191.
- Tyler, T. R., Jackson, J., & Mentovich, A. (2015). The Consequences of Being an Object of Suspicion: Potential Pitfalls of Proactive Police Contact. *Journal of Empirical Legal Studies*, 12(4), 602–636.
- Tyler, T. R., & Wakslak, C. J. (2004). Profiling and Police Legitimacy: Procedural Justice, Attributions of Motive, and Acceptance of Police Authority*. *Criminology*, 42(2), 253–282.
- Van Damme, A. (2017). The impact of police contact on trust and police legitimacy in Belgium. *Policing and Society*, 27(2), 205–228.

- Weisburd, D., & Braga, A. A. (2006). Hot spots policing as a model for police innovation. *Police innovation: Contrasting perspectives*, 225–244.
- Weisburd, D., Hasisi, B., Litmanovitz, Y., Carmel, T., & Tshuva, S. (2020). Institutionalizing problem-oriented policing: An evaluation of the EMUN reform in Israel. *Criminology & Public Policy*, 19(3), 941–964.
- Weitzer, R., & Tuch, S. A. (2006). *Race and Policing in America: Conflict and Reform*. Cambridge University Press.
- White, M. D., Mulvey, P., & Dario, L. M. (2016). Arrestees' Perceptions of the Police: Exploring Procedural Justice, Legitimacy, and Willingness to Cooperate With Police Across Offender Types. *Criminal Justice and Behavior*, 43(3), 343–364.
- Wiley, S. A., Slocum, L. A., & Esbensen, F.-A. (2013). The Unintended Consequences of Being Stopped or Arrested: An Exploration of the Labeling Mechanisms Through Which Police Contact Leads to Subsequent Delinquency. *Criminology*, 51(4), 927–966.
- Yang, K. (2006). Trust and Citizen Involvement Decisions: Trust in Citizens, Trust in Institutions, and Propensity to Trust. *Administration & Society*, 38(5), 573–595.
- Yang, K., & Holzer, M. (2006). The Performance–Trust Link: Implications for Performance Measurement. *Public Administration Review*, 66(1), 114–126.



מחלקת אסטרטגיה
אגף התכנון והארגון