

שיפור עבודת המשטרה*

גישה של פתרון בעיות

המשטרה חשופה במיוחד לסינדרום של "העדפת אמצעים על פני מטרות" המתבטא בשימת דגש על שיפור הארגון ועל שיטות פעולה, יותר מאשר על התוצאה הממשית של עבודתה.

כיום מטילים רבים ספק בהנחה הנפוצה שהשיפור בניהול הפנימי של המשטרה הוא שיאפשר לה לטפל בריחוק אפקטיביות בבעיות שמתפקידה לטפל בהן.

על המשטרה לעסוק באופן ישיר יותר בתוצר הסופי של מאמציה. לצורך זה הכרחי פיתוחו של תהליך שיטתי יותר של בדיקה וגישה לבעיות שהצבור מצפה לטיפול משטרתי בהן. דרוש זיהוי מדויק יותר של הבעיות, חקירת כל בעיה, תיעוד התגובה המשטרתית השוטפת, הערכתה בהתייחסות למשאבים ובדיקה מקיפה של האלטרנטיבות לתגובות הנוכחיות תוך שיקול יתרונותיהן ובחירת הדרך הטובה.

שיפורים בכוח אדם, ארגון ומינהל חשובים בפני עצמם, אולם יש לבצעם בהקשר ישיר יותר לתוצאה הצפויה מן השיטור שכן אז התוצאות יהיו טובות יותר.

כל גוף בירוקרטי חשוף לסכנה של שכלול הארגון ושיטות הפעולה שלו על חשבון המטרות הבסיסיות שלשמן הוקם. המשטרה פגיעה במיוחד לתופעה זו.

אחד מאמצעי השיטור החדשים הפופולריים ביותר הוא השימוש בשוטרים כפתיונות באזורים בעלי אחוז פשיעה גבוה. כאחת הוועידות של מפקדי משטרה דווח על ניסוי בן-16 שבועות בשימוש בפתיונות, ניסוי שמטרתו היתה להפחית מספר מקרי שוד ברחוב.

המרצה ציין כאחת התוצאות החשובות של הניסוי, את תרומתו לתדמית הציבורית של המשטרה. הצבור חוקסם מן האופי המחוכם והפיקנטי של הפרוייקט ומכושר ההתחפשות של השוטרים. כמו כן ציין המרצה את תרומת הניסוי למורל הצוות ביחידה. הפרוייקט נחשב לאתגר מלהיב ולשינוי מהשגרה המאפיינת עבודה משטרתית.

ההשפעה על מקרי השוד הרבה פחות ברורה. הבעיות באומדן הפשיעה מנעה מהצוות להגיע למסקנות החלטיות. דווח שמתוך 216 העבריינים שנעצרו בעוון שוד במשך הניסוי, יותר ממחצית לא היו מבצעים את השוד לולא הפתיונות המשטרתיים. ניתן לומר שהניסוי הגדיל את מספר מעשי השוד ביותר מ-100.

* תורגם ע"י יחידת המו"פ מתוך מאמרו של (1) Professor Herman Goldstein
Improving Policing: A Problem Oriented Approach, 1979.

פרוייקט זה מעלה את מידת חוסר האיזון המסוכן הקיים בעבודה המשטרה בין ההתעסקות בנושאים ארגוניים ונוחלים, לבין דאגה למחות עבודת המשטרה. ההנחה היא כמובן שיש קשר בין השניים, ששיפורים במינהל יגבירו את יכולת המשטרה להשיג את המטרות שלשמן נוצרה, אולם הקשר אינו ישיר ובמדה גוברת מרבים להעמידו בסימן שאלה.

דוגמה טובה לבעיותיו זו מתייחסת לנושא זמן התגובה" משאבים עצומים הוקדשו בעשור האחרון בכוח אדם, רכב, ציוד קשר ונתלים חדשים, במטרה לחגביר את מהירות התגובה של המשטרה. הרבה פחות תשומת לב הוקדשה לשאלה - מה עושה השוטר בטיפול במיגוון הבעיות כאשר הוא מגיע למקום הקריאה. כעת מטילים ספק אפילו בערך התגובה המחירה.

מאמר זה מסכם את אופי הסינדרום של העדפת אמצעים על פני מטרות בשיטור לחלן "אמצעים מעל למטרות" ובודק דרכים למיקוד יתר תשומת הלב לתוצאות השיטור - על האפקט שיש למאמצי השיטור לגבי הבעיות שהטיפול בהן מוטל על המשטרה.

סינדרום העדפת אמצעים על פני מטרות

עד סוף שנות הששים, המאמצים לשיפור השיטור בארה"ב התרכזו רובם ככולם בניתול הפנימי; יעול הארגון, האלאת רמת כוח אדם, שכלול הציוד, וגיבוש נוהלי עבודה ענייניים יותר. כיוון זה היה כה שליט עד כי שיטור מקצועי הוגדר בראש וראשונה כ"יישום מושגי ניהול מודרניים בתפעול המשטרה". הלחצים החזקים על המשטרה בסוף שנות ה-60 (פשיעה מתגברת, הפגנות למען זכויות אזרחיות ומחאה פוליטית) הובילו להערכת מחודשת של מצב השיטור. המימצאים הכילו ביקורת על המודל בפרופסיונאלי של ארגון המשטרה, בעיקר בשל אופיו הבלתי-אישי, ובשל הכשלון שבחוסר ההענות ללחצים לגיטימיים מתוך הקהילה.

המלצות רבות הדגישו הצורך בתשומת לב לגורמים האנושיים בשיטור; אבל הרוב המכריע של ההמלצות שהוגשו הראה המשך תמיכה באמונה זו. ששררה כי הדרך לשיפור המשטרה היא בשיפור ארגונה. הומלץ על סטנדרטים לגיוס גבוהים יותר, השכלה גבוהה לכוח האדם, הצבת מחדש והקצאה מחדש של כוח האדם, הדרכת נוספת, וניידות גדולה יותר. כך תופץ והתחזק המושג של רפורמה משטרתית דרך המינהל.

הדגש על מטרות משניות- על שיפור הארגון - נמשך עד היום, ומשתקף בהיחומי העיסוק העקריים של מפקדי המשטרה, בגורמים הנלקחים בחשבון בעת בחירת מפכ"לים, בקידום קצינים, בנושאים בעלוני המשטרה, בתוכניות ובדגשים של פרויקטים מחקרניים מרכזיים.

Response Time Analysis

מחקר שהתבצע ב- Kansas City (1977)

הערה:

מצא כי השפעת זמן התגובה של המשטרה בהענותה לקריאה על דבר בצוע פשע הינה מזערית, שכן האחור של האזרחים בדיווח על הפשעים עושה את הדקות הנחסכות על יד המשטרה לחסרות ערך.

בתקופה מסוימת היה מקום לדגש זה, כאשר מצב רוב המשטרות היה של אי-סדר מוחלט; כוח אדם בלתי מאורגן, ציוד גרוע, הדרכה גרועה, חוסר יעילות, חוסר Accountability ולעתים גם השתחחות. במצב זה העדיפות הראשונה ניתנה "לעשיית סדר מבית". אחרת, המשברים האינסופיים הנגרמים ע"י ארגון שיצא מכלל שליטה, היו הרסניים לגמרי. ללא רמה מינמלית של סדר ואחריות המשטרה אינה יכולה לתפקד. המטרדד הוא שמפקדי המשטרות, אשר הצליחו לפתח רמת יעילות גבוהה, לא ניגשו לטפל בתוצאות עבודתם, בהשפעה הממשית של ארגונם "המיועל" על הבעיות שבטיפול המשטרה. נראה שהמשטרה הגיעה למישור שבו המטרה הגבוהה ביותר לה היא שואפת היא כשירות מינהלית. יש חוסר נכונות להמשיך מעבר למטרה זו - לעבר התמקדות שיטתית יותר בתוצר הסופי של העבודה.

1. המשבר התקציבי

העלות הגדלה של שירותי משטרה בתקופה של בעיות תקציביות גורמת לסירוב להקצות משאבים נוספים למשטרה, מבלי להבטיח שלמשקעת יהיו השלכות על הבעיות בהם אמורה היא לטפל.

2. מימצאי מחקר

מחקר שהוטלם לאחרונה מעמיד בספק את ערכם של שני היבטים עיקריים של הפעילות המשטרתית: סיור מניעת וחקירות, הממצאים, גם אם הם שנויים במחלוקת, הביאו משטרות לחפש אחר אלטרנטיבות, תוך מודעות לצורך במדידת האפקטיביות של שיטות עבודה חדשות לפני השקעות משמעותיות בהן.

3. עלית האוריינטציה הצרכנית

המשטרה רק החלה להרגיש את לחץ דרישות הצבור הצרכן לשיפור שירותיה. ככל שהאזרחים ילחצו יותר לשיפורם של שירותים אלה - ימדדו יותר אותם שיפורים במונחים של תוצאות. אלה המודאגים מתופעות נשים המוכות, לדוגמא, אינם מעוניינים כלל לדעת אם המשטרה הנענית לקריאה לעזרה שולחת שוטר אחד או שניים אם הם גבוהים או נמוכים, או אם יש להם השללה אקדמית או לא. עניינם הוא מה המשטרה עושה למען האשה המוכה.

4. ספקות לגבי האפקטיביות של ארגוני משטרה שהמינהל שלהם הוא התקין ביותר

מספר ארגוני משטרה בארה"ב יישמו את מרבית ההמלצות לחזוק הארגון המשטרתית ונהנים ממוניטין בזכות היעילות שלהם, בזכות הסטנדרטים הגבוהים של כוח אדם במיון והדרכה, ונמנים על מיישמי טכנולוגיות מודרניות. למרות כל אלה, הקהילות המקבלות שרותיהם ממשיכות לסבול מאותן בעיות הקיימות במקומות שבהם הגוף המשטרתית השתכלל פחות.

5. התנגדות גוברת לשינוי ארגוני

שיפורים מתוכננים שהם בעיקרם שינויים ארגוניים נתקלים כמעט תמיד בהתנגדות של שוטרים מן השורה. מופעל לחץ גובר על הפקוד להוכיח מראש שערך השינוי עולה על מחירו (מאבקים פנימיים וכו').

לאור האמור לעיל, עולה חשיבותם של הפרוייקטים אשר אינם עוסקים בשינויים ארגוניים ופרסונאליים. מועטים הם הפרוייקטים ותכניות ההדרכה שכל אחד עסק בבעיה ספציפית אחת שהצבור מצפה כי המשטרה תעסוק בה - כגון התעמרות בילדים, תקיפה מינית, הצתות או נהיגה במצב שכרות. תוכניות אלה, מעצם טבען, מכפיפות את ההתמקדות המשטרית המקובלת בנושאי כוּם אדם, מינהל ותצטיידות, לעיסוק בבעיות ספציפיות ובטיפול המשטרתי בהן. דוגמאות לכך היו פרויקטים ספציפיים לתחומי הפשיעה פרויקטים שמומנו ע"י ה-LEAA קהילות שלמות, לא רק המשטרה, קבלו עידוד לכוון את תשומת לבן לסוגים ספציפיים של עבריינות ולבצע שינויים שנחשבו דרושים כדי להפחית את השכיחות של אותם סוגי עבריינות. דוגמה טובה לכך הוא המאמץ לתגובה משטרית אפקטיבית לסכסוכי משפחה, שמטרתו העקרית היא שיפור האיכות של השירות המשטרתי. שיפור כזה לווה שינויים אירגוניים ופרסונאליים רק במידה ונמצאו חיוניים. להשגת המטרה העקרית.

השאלה היא האם זהו הכיוון לעתיד, או האם פרויקטים אלה היו מקריים, והתאפשרו רק עקב הקצאה פתאומית של משאבים כתוצאה מתדאגה הציבורית לבעיה ספציפית?

מכל מקום, יש משהו מרענן בפרוייקטים לשיפור בטיפול בבעיות ספציפיות מן הכפפת השקולים האדמיניסטרטיביים ליעד זה.

מחוז התוצר הסופי של עבודת המשטרה?

הגדרת המטרות של ארגון משטרתי היא משימת מסובכת, נוכח האוסף של תפקידים בלתי קשורים ובלתי מוגדרים שעל המשטרה לבצע.

נוסף לכך, מקובל לחשוב שתפקיד המשטרה בראש ובראשונה הוא לאכוף את החוק. במציאות, תפקיד המשטרה מתבטא בטיפול בבעיות. יתר על כן, אכיפת החוק הפלילי בפני עצמה הנה אמצעי בלבד - אחר מכמה שתמשטרה משתמשת בהם לבצוע מטלותיה. לפיכך הדגש על אכיפת החוק אינו יותר מאשר עסוק מתמשך באמצעים (ולא במטרות).

בשנים האחרונות הושקע מאמץ רב בהגדרת תחומי האחריות של המשטרה ומשימותיה. מאמץ זה יסייע הרבה במיקוד מחדש של תשומת הלב על התוצר הסופי של עבודת המשטרה. מלאכה זו טרם נשלמה, אך אין זו סיבה לדחות את הפנית תשומת הלב לנושאים מהותיים. לצורך מטרותנו כאן מספיק אם נכיר בעובדה כי עבודת המשטרה דורשת טיפול במגוון רחב של בעיות בתחום ההתנהגותי והחברתי של קהילה - ושהתוצר הסופי של שסור הוא הטיפול בבעיות אלה.

בבעיות, הכוונה למגוון רחב של מצבי מצוקה הגורמים לאזרחים לפנות למשטרה: כגון שוד ברחוב, פריצות לבתי מגורים, וונדליזם, נהיגה במהירות מופרזת, ילדים נעדרים, תאונות דרכים, פעולות טרור ואפילו פחד. בעיות אלה ודומות להן מהוות את תמצית עבודה המשטרה, והן גם צידוק קיומה של משטרה.

יש לתבחין בין בעיות אלה שהן מצבי מצוקה של האזרח לבין הבעיות המטרידות מפקדי משטרה כגון, מחסור בכח-אדם, פקוח והדרכה לא מספיקים, יחסים מתוחים עם אגודי שוטרים, מחסור בצידוד, וכו'. בעיות רבות מגיעות לטיפול המשטרה ונכללות בתחום אחריותה היות ולא נמצאה להם כתובת מלאה: אלה הן הבעיות הבלתי פתורות של החברה, ועל כן מוגזם אולי לצפות שממשטרה תפתור אותן. מציאות יותר לפעול לצמצום היקפן, למניעת השגותן, להקלת הסבל לצבור, ולהקטנת ההשלכות השליליות הנוספות שלהן.

פתנת התהליך המקיף

התייחסות לבעיות הממשיות של המשטרה דורשת פיתוח מחוייבות לתהליך שיטתי יותר של בדיקת הבעיות. בתחילה יש לזהות במדויק את הבעיות שתצבור מצפה מן המשטרה לספל בהן. לאחר הזיהוי יש לחקור כל בעיה בפירוט.

מה אנו יודעים על הבעיה? האם נחקרה אי פעם? אם כן, מה היו התוצאות? מה הידע הנוסף הדרוש? האם בעיה זו היא עניין מתאים לטיפול ממלכתי? מהם הממכבאות והמשאבים הקיימים לטיפול בה? מהי התגובה המשטרית הנוכחית? מהי התגובה האינטליגנטית ביותר מתוך מיגוון רחב של דרכי פעולה? מהם הגורמים שיש לשקול בבחירה בין אלטרנטיבות, כיצד מוערכת היעילות של דרך פעולה חדשה? ולבסוף, מהם השינויים האירגוניים שידרשו לצורך יסום של דרך פעולה אפקטיבית יותר? מכל מקום, ניתוח שיטתי ותכנון-כמעט שלא יושמו לבעיות התנהגותיות והחברתיות המיוחדות המהוות למעשה את העבודה השגרתית של המשטרה. המצב דומה לזה של מפעל תעשייתי, הבודק את מהירות הסרט הנע, את פריוו העבודה של הפועלים ואת אופי יחסי הציבור שלו, אך אינו בודק את איכות המוצר שלו.

יתכן וההתקרבות הרבה ביותר של משטרות לפיתוח שיטה לטיפול בבעיות המתותיות חלה בתחום של ניתוח הפשיעה. משטרות מנתחות באופן קבוע מידע על פשעים מדווחים, לזיהוי דפוסי התנהגות פלילית, במטרה ללכוד עבריינים ספציפיים, או כדי לפתח שיטות למניעת עבירות מסוימות. משטרות אחדות פיתחו, באמצעות מחשב, תוכניות מתוחכמות לניתוח פשיעה מדווחת. לרוע המזל, בניתוחים אלה נעשה שימוש מוגבל ביותר - ללכידת גונבי רכב מקצועיים, או להרתעת פורץ ידוע - ולא השתמשו בהם כבסיס לתכנון מקיף של תגובה משטרית לבעיה של גניבות רכב או התפרצויות למשל. למרות זאת, הנהגת התכנון לצרכים-אופרטיביים על בסיס ניתוח נתונים הופכת לנקודת התייחסות מועילה לצורך פיתוח מחקר ותכנון בחיקף רחב יותר.

המאמץ החשוב ביותר לניצול הגישה של פתרון בעיות לשיפור תגובת המשטרה התבטא במושג Crime Specific בתחילת שנות השבעים. ב-1972 בשמונה ערים הוחל במבצע שמטרתו להפחית מספר המקרים בחמישה סוגי פשיעה: רצח, אונס, תקיפת, שוד והתפרצות. מסיבות פוליטיות שאפו מבצעי התוכנית להישגים מהירים; הפחתה של 5% בכל סוג פשע תוך שנתיים, וב-20% תוך חמש שנים. יעדים בלתי מציאותיים אלה והדגש על כמות התוצאות הטילו צל כבד על התוכנית מתחילתה. עם נטישת הפרוייקטים, איבד גם המושג את כוחו. מכל מקום, מחקר הערכה ארצי של התוכנית הבהיר שלמרות הלחצים השונים הושגה התקדמות בתכנון גישה קהילתית להתמודדות ב-5 סוגי פשיעה אלה. לתהליך "תכנון, ביצוע והערכה" שהתמקד בסוגי פשיעה, היו אלמנטים חשובים רבים המצויים בגישה של פתרון בעיות שמטרותיה הן לשפר את שירותי המשטרה.

הגדרת בעיות ביתר ספציפיות

החשיבות של הגדרת בעיות ביתר דייקנות מתבהרת לנוכח השימוש בקטגוריות רחבות מדי לתאור עבודת המשטרה. תקיפת בעיות משטריות תחת הכותרת "פשיעה"; או "הפרת הסדר", "עבריינות", או אפילו "אלימות"-חסרת תועלת מיסודה. גם חלוקה לפי תוויות כגון שוד, פריצה וגניבה אינן ממצות, מסיבות אחדות. ראשית, קטגוריה אחת עלולה להקיף סוגי התנהגות שונים. למשל, הצתת כמעשה וונדליזם שונה מהצתת ע"י חולה נפש, או מהצתת לשם השמדת עדויות, לצורך גביית דמי ביטוח, או לשם הפחדה כל אירוע עזה מציג בעיה שונה ביסודה עבור המשטרה. שנית תלות בסיווג הפלילי להגדרת בעיות המשטרה גורמת להטעיה.

הציבור עלול לחשוב שאם פוג של התנהגות אינו מוגדר כפלילי הוא לא מעניינה של המשטרה. מכאן מבצעות החצעות ל"דקרימינליזציה" של זנות, הימורים, שמוש בסמים, שוטטות ושכרות במקום צבורי. המחשבה מאחורי הצעות אלה היא כי חסרת התווית "פשיעה" מעם פעילויות אלה תשחרר את המשטרה לטיפול בעניינים רציניים יותר ותקטין את השחיתות. אבל דקרימינליזציה אינה פותרת את המשטרה מאחוריות כי הציבור מצפה למשל שזונות אשר משדלות בגלוי ברחובות תעצרנה; ההתנהגות היא לא נעימה לעוברים ושבים, מפריעה לתנועה של אנשים וכלי רכב ותורמת להתדרדרותן של שכונות. הבעיה נשארת בעיה גם אם לא נגדיר אותה כעבירה פלילית.

ולבסוף, השימוש בקטגוריות עבריינות לתיאור בעיות משטריות פירושו שתפקיד המשטרה מוגבל למעצר עבריינים ולהעמדתם לדין. למעשה תפקיד המשטרה הוא רחב הרבה יותר, החל מעידוד אזרחים להגן היטב על רכושם, מניעת פרצות הקוראות לגנב, ייעוץ לקורבנות פריצה, וכלה בגילוי ובהשבת רכוש גנוב.

עד לאחרונה, תפקיד המשטרה במקרה אונס נתפס בעיקר כתגובה מהירה להודעה על אונס. קביעה משפטית של אונס, וניסיון לזהות וללכוד את העבריין. כיום, הוגדר תפקיד המשטרה מחדש בהדרכת נשים כיצד להימנע מתקיפת, הבטחת מעבר בטוח באזורים מסוכנים במיוחד, טיפול במיגוון רחב של עבירות מין שלא הוגדרו כאונס קודם לכן, והחשוב ביותר - טיפול ותמיכה בקרבנות אונס להקטנת הנזק הגופני והנפשי. המשטרה עוסקת עתה באונס כבעיה קהילתית שיש לה חלק בטיפול בה יחד עם גורמים אחרים.

נראה הדבר שרצוי, לפחות בשלב הראשון של גיבוש "תוכנית לפתרון בעיות" לשיפור השיטור, לבצע חלוקה מפורטת ככל האפשר של הבעיות לקטגוריות. בנוסף להבחנה בין סוגי התנהגות שונים ומניעיהם הנראים לעין, יועיל הדבר לבדוק במדויק גם את מקום האירוע ושעת האירוע, סוג האנשים המעורבים, סוג הקורבנות. צירופים שונים של משתנים אלה עשויים להציג בעיות שונות, להציג שאלות שונות ופתרונות שונים לחלית. לדוגמה, רוב המשטרות כבר מבדילות בין שוד לבין חטיפת ארנקים ברחוב תוך הפעלת אלימות. ניתוח מפורט יותר יבודד גם את הבעיה של גילאי ה"עשרה" החוטפים ארנקים מנשים קשישות בתחנות אוטובוסים באזור העוני של העיר בשעות הערב המוקדמות.

חקירת הבעיה

ללא מסורת של חקירה יסודית של בעיות המשטרה, אפילו איסוף מידע ביסודי על בעיה ספציפית - כגון תלונות על רעש - עלול להיות קשה במיוחד ראשית יש להגדיר את היקף הבעיה ומגוון גילוייה. לצורך זה יש נסיה לפנות ביד לדוחות משטרתיים. אולם דוחות אלה מוגבלים בגלל הכללות יתר כסיווג אירועים, בגלל חוסר האפשרות להפריד בין בעיות, וחוסר מתימנות בדיווחים מן הקהילה, ובכתובת דוחות. אם מתעורר צורך במידע שאינו קיים, ניתן לאספו במאמץ מרוכז של משטרה המנוהלת היטב. כיצד מבררים מהי התגובה המשטרתית הנוכחית לבעיה מסוימת? מפקדים והכפופים להם אינם המקור הטוב ביותר, היות ובאופן טבעי ברצונם לספק תשובה שתשפר את תדמית המשטרה; כלומר תשובה העונה על דרישות החוק ועל ציפיות הפורמליות של הציבור ושל גופים אחרים הקשורים לבעיה. בנוסף לכך, מפקדים בכירים הם כה מרוחקים מן השטח, הן במרחק והן בזמן, שיקשה עליהם מאד לתת הסבר נכון של תגובות עכשוויות.

מבדיקה חייבת לכן להתמקד במישור המבצעי. אולם חקירה פשוטה של אנשי השטח לא תהיה יותר מועילה. ידוע מן המאמצים השונים לתעד את פעילות המשטרה בשטח, שלעיתים יש הבדל עצום בין דרכי התגובה של שוטרים שונים לאותו אירוע. אולם, הערך הרב המושם על אחדות ושמירה על הדרישות הפורמליות וחלוצים מן הפיקוד, מונע מן השוטר לדון בגלוי באופן התגובה שלו למגוון הבעיות בהן הוא מטפל - במיוחד אם החקירה באה מחוץ ליחידה.

אולם לא ניתן לוותר בנקודה זו. הפרקטיקה האינדיבידואלית של שוטרים, והכמות העצומה של ידע שהם רוכשים אודות מצבים בהם הם מטפלים, מהווים ביחד מקור עשיר במיוחד. אלה המעוניינים בשיפור פעולות השיטור אסור שיתעלמו ממקור זה.

מחקר רציני של הבעיות דורש הצפיית בשוטרים לאורך זמן. פירוש הדבר ליווי השוטרים במילוי משימותיהם השגרתיות, תוך כדי פיתוח יחסים שיאפשרו להם לדבר בגלוי על דרכי פעולתם.

התבדלים בדרכי תגובה של שוטרים עשויים להיות משמעותיים אפילו בטיפול במקרים פשוטים יחסית. כאשר מדווח על ילד שברח, שוטר אחד עשוי להסתפק בעובדות הבטיחות. שוטר אחר ינסה להרגיע את התורים הדואגים על ידי הסבר מה קורה במקרים דומים. מנקודת מבט הצרכן - במקרה זה, התורים - הגישה השניה עדיפה על הראשונה.

בטיפול בעניינים מסובכים יותר, הצורך באילתור גרם לשוטרים רבים בשטח לפתח דרכי טיפול אפקטיביות בבעיות ספציפיות. שוטרים רבים מפתחים הכנה מיוחדת לבעיות מסוימות, מבחינים בין צורות שונות של אותה בעיה ומכירים את הגורמים המסבכים הנוספים. הם מפתחים את האינטואיציה לדרך התגובה האפקטיבית ביותר למקרה המסוים. לאחר הערכה זהירה, סוגי תגובה אלה ניתנים לאימוץ כסטנדרטים עבור היחידה כולה.

מה מתוך הפרקטיקה של המשטרה "עובד" ומה אינו "עובד"? האם שוטרים מסוימים נחשבים ליותר יעילים מאחרים בטיפול בתלונות כאלו? אם כן, מה הופך אותם ליעילים יותר? האם גורמים מחוץ לשליטת המשטרה משפיעים על התדירות בה מתקבלות התלונות? האם תלונות על רעש מדירי בתי דירות קשורות לאופן בו בנויים הבניינים? ומה השפעת האפקטיביות של המשטרה בטיפול בתלונות על רעש, על רצון האזרח המתלונן לשתף פעולה עם המשטרה בנושאים אחרים, כולל התנהגות פלילית מסוג המור יותר.

ידע ניכר על בעיות המשטרה הצטבר ע"י מחקר בתחומים שמחוץ למשטרה: על ידי קרימינולוגים, סוציולוגים, פסיכולוגים ופסיכיאטרים. אולם, מעטים יחסית ממימצאי המחקר השפיעו על המדיניות הרשמית ותהחלטות המבצעיות שלה המשטרה. נכון שלעתים רמת המחקרים היא ירודה, וקשה לצרכן להסיק את מסקנותיו מהם. אולם המשטרה לא נזקקה למחקרים היות ולא ציפו ממנה. התייחסות לבעיות ספציפיות באופן שיטתי. אם היה לחץ על המשטרה לבדוק בפרוטרוט את הבעיות בהן עליה לטפל, סקירת הספרות הייתה הופכת להרגל. אם ישוכנע שלמימצאי המחקר ערך מעשי, מפקד המשטרה יחפץ לצרכן מתוחכם יותר של מחקר כזה. תביקורת האחראית שלו תוכל לתרום לאיכות ולשימושיות של מאמצי המחקר בעתיד.

חקירת אלטרנטיבות

לאחר ניתוח המידע שנאסף על בעיה ספציפית יש לחפש תגובות אלטרנטיביות העשויות להיות עדיפות על הקיים. בשלב זה הבעיה תחיה מוגדרת ומובנת יותר; המחויבות כלפי גישות קודמות תידחה, והחיפוש יהיה רחב יותר ויתפרש אל מעבר לאפשרויות הנוכחיות או העתידיות המצויות במשטרה בלבד.

חדבר מחייב זהירות. אלה שמטרתם שיפור הפעילויות של מערכת המשפט הפלילית, ואלה העוסקים בעיקר ביעילות המבצעית של המשטרה, ממליצים לעתים על העברת הבעיה לגוף ממשלתי אחר, או לסקטור הפרטי. מהמלצות כאלו משתמע לעתים, כי משרד בריאות או מחלקת עבודה סוציאלית מתאימות יותר לספל בבעיה. הנסיון מוכיח כי העברת האחריות על הבעיה, מבלי להבטיח שבידי הגוף האחר התנאים המתאימים לטיפול בה - אינה משיגה דבר.

המשטרה במקומות רבים מתייחסת לשירותים כגון שירותי הבריאות, שירותי הברכה וסעד משפטי. ע"י שיתוף פעולה עם שירותים כאלה, עשתה המשטרה צעדים לשיפור איכות התגובה המשטרית, אין טעם בשיתוף פעולה שאינו מביא לשיפור השירות לאזרח. במיוחד יש להמנע משתוף היוצר ציפיות שאינן ניתנות להגשמה, וכתוצאה מכך, מגביר את התסכול והמרירות בקרב הציבור באזורים עירוניים. החיפוש אחר אלטרנטיבות אינו חייב להתחיל מאפס. יש לבצע הערכה מחדש של מאמצי מניעת פשיעה וניסויים של אלטרנטיבות שפותחו במערכות פליליות ובמערכות משטרה שונות לצורך בדיקת השפעתן על בעיות ספציפיות. האלטרנטיבות הנראות כבעלות הפוטנציאל הגדול ביותר - ראיות לפיתוח ולתמיכה.

1. שינויים פיזיים וטכניים

האם ניתן להקטין או לסלק את הבעיה באמצעות שינויים פיזיים או טכניים? יש המכנים דרך זו כחלק מתוכנית של "הפחתת הזדמנויות" או "הקשחת המטרה". מאמץ רב הושקע בנושא של הפחתה, באמצעות תכנון עירוני, של הגורמים התורמים להתנהגות פלילית. מנעולים משופרים לבתים ולמכוניות, הדרישה לתשלום מדוייק באוטובוסים, והעברת המחאות ביטוח לאומי ישירות לחשבון הבנק, משקפים את המאמצים לשלוט בפשיעה בדרך זו. אילו אמצעים פיזיים או טכניים נוספים ניתן להפעיל, שיחיה להם אקסט על חבעיה? האם שינויים אלה יהיו מחויבים ע"י החוק, או רשות בלבד? אילו תמריצים ניתן להציע על מנת לעודד את הכנסתם?

2. שינויים במתן שירותים ממשלתיים

האם ניתן להקל על הבעיה ע"י שינויים בשירותים ממשלתיים אחרים? אחדות מן חבעיות הקטנות אך המציקות ביותר של המשטרה לטפל בהן, קשורות בשירותים אחרים: פיזור אשפה עקב אחור באיסופה, הפרעות לתנועה ע"י ילדים המשחקים על הכביש מפאת מחסור במגרשי משחקים.

מרבית המשטרות פיתחו מזמן מהלים של דיווח על תנאים אלה לשירות הממשלתי המתאים. אולם מעטות הן המשטרות הרואות זאת כתפקידן ללחוץ לשינויים במדיניות ולפעולות למניעת הישנות הבעיה. בכל זאת השוטרים הם היחידים הרואים, ולכן חייבים להיות אחראים לתוצאות שליליות לציבור של מדיניות מוניציפאלית קיימת.

3. מסירת מידע מהימן

במקרים רבים האזרח הפונה למשטרה מעוניין רק במידע מהימן. הדייר שנמנעה ממנו הכניסה לדירתו עקב אי תשלום שכר דירה, מעוניין לדעת מהן זכויותיו. בעל המכונית שלוחיות הרישוי שלו נגנבו או אבדו מעוניין לדעת מהן חובותיו בדיווח, וכיצד עליו לנהוג. האדם החושד בשכניו שהם מתעללים בילדם רוצה לדעת אם מתפקידו לדווח על כך למשטרה. גם אם האזרח אינו שואל שאלות ספציפיות, התגובה הטובה ביותר לעתים מצד המשטרה היא לספק מידע מהימן ומדויק.

4. פיתוח מיומנויות חדשות אצל שוטרים

הפוטנציאל הגדול ביותר לשיפור הטיפול בעצירות אחדות הוא מתן צורות חדשות של הדרכה ספציפית לשוטרים. לדוגמה: המרכיב העיקרי בטיפול בסכסוכי משפחה הוא הדרכת שוטרים כיצד לגרום "לדה-אסקלציה" של סכסוכי משפחה. השוטר מקבל הדרכה בעזרה ראשונה, הניתנת לאחרונה לאנשי משטרה בהתאם לנטיה הגוברת של שימוש בכוח אדם פרה-רפואי. תפקיד בלתי נעים אחר של המשטרה הוא הודעה למשפחות על מוות בן המשפחה לעתים תפקיד זה מבוצע באופן גרוע. ב-1976 הוטרט סרט הדגמה בנושא זה. על רקע התפתחויות אלו צריך לשאול אם ומתי הדרכת ספציפית יכולה לגרום לשיפור הטיפול בעצירה ספציפית.

5. סמכויות מסוג חדש

האם יש צורך להעניק למשטרה סמכויות מסוג חדש כגון: סמכות לחירות לאדם המתפרע במקום ציבורי לעזוב את המקום; סמכות להוציא מדירת אשתו בעל החי בנפרד מאשתו; או לעצור בני נוער המטרידים עוברים ושבים, גם אם לא עברו עבירה פלילית. דוגמה אחרת היא האזרה השתוי, שאינו די שיכור כדי להצדיק מעצר, אולם מתכוון לנהוג גמכוניתו במצבו. האם רשאי השוטר למנוע מן האיש לנהוג ע"י נטילת מפתחות מכוניתו או ע"י מעצרו אם נראה הדבר? או האם עליו לחכות עד שחנהג השתוי ינסה לנהוג, ואז לעצרו? סמכויות מסוג חדש עשויות לאפשר למשטרה לטפל באופן ישיר ומתאחד יותר במספר רב של מצבים דומים.

6. פיתוח משאבים קהילתיים חדשים

ניתוח הבעיה עשוי להוביל למסקנה שיש צורך בסיוע מרשות ממשלתית אחרת. אולם לעתים הבעיה אינה נמצאת בתחומה של רשות קיימת, או הרשות אינה מודעת לבעיה, או שהיא חסרת משאבים לטפל בה. במקרים כאלה, קרוב לוודאי שחבעיה תשאר בתחום אחריות המשטרה, אלא אם כן המשטרה תיקח את היוזמה ותביא רשויות אחרות להתייחס לנושא.

9. שימוש בתיחום אזורי (איזור Zoning)

עבודת השוטרים קשורה בסכסוכים בין בעלי אינטרסים מנוגדים בשימוש במדרכה מסוימת, רחוב, פארק או שכונה. מחלוקות גדולות ויסודיות יותר לגבי שימוש בשטח נפתרו ע"י חלוקה לאזורים. בערים אחדות משתמשים בחלוקה זו כדי להגביל את חנויות הפורנוגרפיה באזור מסוים. בעיר אחרת ניסו את השיטה ההפוכה, ויצרו אזור בידוד למבוגרים, בתקווה לרכז את ממיטרד בסביבה אחת, להקל על הטיפול בבעיות, ולמנוע התפשטות לאזורים אחרים. נדרשים נסויים רבים יותר לפני שניתן יהיה להעריך נכונה את ערכו של התיחום לפתרון בעיות דומות.

לישום התהליך

לצורך פיתוח התהליך המלא של התייחסות שיטתית לבעיות המחוות את עבודת המשטרה, דרושים יותר מאשר שלושת הצעדים שתוארו זה עתה: הגדרת הבעיה, חקירתה המדעית ובחינת אלטרנטיבות. התרכזנו בשלושה אלה כדרך האפקטיבית ביותר להבהרת הנושא של בישה המכוונת לפתרון בעיות לצורך שיפור שירותי המשטרה.

מספר צעדים נוספים דרושים כדי למלא את התהליך: שיטות להערכת האפקטיביות של תגובות קיימות, נהלים לבחירה מתוך אלטרנטיבות קיימות, אמצעים לשיתוף חקילה בקבלת החלטות, נהלים להשגת אישור הפקידות העירונית. שיטות להשגת כל מימון נוסף הדרוש, התאמות בארגון ובכוח האדם של היחידה, שיידרשו לביצוע שינוי שהוסכם עליו, ושיטות להערכת אפקטיביות השינוי.

כיצד מתצע המעבר של משטרה אל שיטור המכוון - לפתרון בעיות? באופן אידיאלי היוזמה תבוא ממפקדי משטרה. מה שנחוץ הוא לא החלטה בודדת לכצע תוכנית ספציפית, או פרוטוקול בודד המכריז על דרך מיוחדת לתפעול הארגון. מושג זה מייצג דרך חדשה של הסתכלות על תהליך שיפור תפקוד המשטרה. זוהי דרך חשיבה על המשטרה ועל תפקידה, אשר אם תיושם לאורך פרק זמן ממושך, תשתקף בכל מעשיו הניהול: ביחסו לכח האדם שלו, בעדיפויות שהוא מעמיד בעבודתו, בנושאי ההתמקדות שלו בפנותו לקבוצות בקהילה; בבחירת תוכניות הדרכה; ובשאלות המועלות בעת פגישה עם המחוקק. הכנסת גישה זו תשפיע על תפקודים, תקרין על שאר הארגון ותגיע למנהלים ולארגונים אחרים.

הצלחת המנהל (המפקד) תלויה רבות במיוחד בשימוש שיעשה בצוות התכנון, היות וניתוח שיטתי של בעיות ממשיות דורש פיתוח יכולת בתוך הארגון לאסוף ולנתח נתונים ולהכין הערכות יעילות של מבצעי המשטרה. אלה העוסקים בתכנון משטרי יצטרכו עתה לעבור מן הדאגה המסורתית לנהלי תפעול אל מה שניתן לאפיין כ"מחקר התוצר".

המנהל המשטרתי המתרכז בתוכן השיטור, חייב לסמוך על סיוע מאחרים בעמדות מפתח במשטרה. מכללות עם תוכניות לימודים מיוחדות עבור כוח אדם משטרתי, שוויות לגלות מנהיגות ניכרת באמצעות מבחר הקורסים בתוכניות הלימודים אותן הן מציעות. אם תוכניות הלימודים יחזקו את הרושם שנושאים מיוחדים הם חשובים ביותר בשיטור, כוח האדם המשטרתי, כמובן, מאליו, לא יפתח עניין מעבר לזה.

התשפעה על הארגון

בהקשר של אירגון מחדש של עדיפיות המשטרה, יש לתמשיך במאמצים לשפר את רמת כוח האדם, הניהול, ונהלי המשטרה. אלה העוסקים בארגון וניהול עלולים להתנגד לניסיון להכפיף את האינטרסים שלהם לעניין רחב יותר בתוצר הסופי של השיטור. מכל מקום, גישה המכוונת לפתרון בעיות לשיפור עבודת המשטרה עשויה לתרום במספר דרכים משמעותיות להשגת מטרותיהם.

גישה זו קוראת למשטרה לקחת יותר יוזמה בניסיון לטפל בבעיות, מאשר להשלים עם קיומן. היא קוראת לניצול יתר של מומחיות המשטרה, למעורבות אגרסיבית יותר של המשטרה עם שירותים ציבוריים אחרים. שינויים אלה, שישפרו את תדמית המשטרה בצבור, ישפרו גם באופן משמעותי את האקלים הארגוני שבו פועלים השוטרים. אקלים זה סובל רבות בשל הנטייה של המשטרה לקחת על עצמה אחריות לבעיות שאינן נתונות לפתרון ושהאחרים מתעלמים מהן. האקלים המשופר הצפוי יעלה את הפוטנציאל לגיוס ולשמירה על כוח אדם ברמה מעולה ולהביא את השנוי הארגוני הנחוץ.

ההתמקדות בבעיות, בגלל היותה גישה מעשית קונקרטית, תמצא חן הן בעיני הצבור והן בעיני המשטרה. בניגוד לכך, אחדות מן ההצעות לשיפור מבצעי המשטרה, בגלל שאינן מובילות לתוצאות מיידיות וניתנות לזיהוי באופן ספציפי אינן זוכות לפופולאריות כזו. הגישה המכוונת לפתרון בעיות, המושכת יותר, יש לה הפוטנציאל לשמש ככלי שבאמצעותו ניתן יחיה להשיג שינוי ארגוני לטווח ארוך טוב יותר ומחר יותר.

תקינת תקנות אדמיניסטרטיביות, למשל, זכתה לתמיכה רבה ממעצבי מדיניות ומפקדי משטרה, כדרך להקניית שקול דעת משטרתי. אולם, מפקדים רבים רואים בתקנות מיוחדות רעיון ללא משמעות מעשית. לעומת זאת, דיון בבעיה משטרתית ספציפית מעורר תמיד התלהבות. ניתן באמצעות דיון כזה להדגים את הערך של הגבלת שקול דעת של השוטר. מנקודת מבט זו, לקבלת תקנות מיוחדות יש סיכוי רב יותר להתעכל.

שינויים עליהם המלץ זה זמן רב במבנה ובמבצעים של ארגוני משטרה הוגשמו סוף סוף בעקבות האעניינות מרוכזת בבעיה מסוימת: ההתמקדות בנושא פתרון סכסוכי משפחה, שחללה במשטרת ניו-יורק ואח"כ במקומות אחרים, הכניסה את מושג השוטר מומחה וכללי Generalist - Specialist שאיפשר למשטרות רבות לעשות שימוש טוב יותר בכוח

האדם שלהן;

העניין המחודש בעבירות אונס הוביל לחמיכה נרחבת בתוכניות סיוע לקורבנות אונס. סביר להניח שהחמיכה בשינויים אלה לא היתה יכולה להתעורר לולא ההקשר של הגישה המכוונת לפתרון בעיות.

גורם חשוב שתרם להצלחות אלו הוא שהגישה המכוונת לפתרון בעיות לשיפור עבודת המשטרה, פחות סיכר טתיראה כהתגרות ישירה במימסד המשטרתי ולמערכת הערכים השלטת במשטרה. כתוצאה מכך, כוח האדם מן השורה אינו מתנגד או עוקף את השינויים הנובעים מכך. תוכניות שינוי מסורתיות שנקראו - מאמצים ל"שנוי" או "רפורמה" או "השגת סטנדרטים מינימליים" דורשות משוטרים וקצינים להודות בגלוי במגבלותיהם. שוטרים מן השורה, סביר יותר שיתמכו בחידוש המופיע כתגובה חדשה לבעיה ישנה, בעיה שבה נאבקו במשך שנים ואשר היו רוצים לראות טיפול אפקטיבי יותר בה. יתכן שתתייחסות לאיכות של התוצר המשטרתי תתגלה כדרך האפקטיבית ביותר להשגת היעדים שמזה זמן כה רב ניסו להשיגם ע"י רפורמה משטרתית.