



המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות
המכללה לביטחון לאומי, צה"ל

גלילות, 12 בפברואר 2007

מתווה לשינוי ארגוני עתידי במשטרת ישראל

עפרון רזי ופנחס יחזקאלי¹

הרציונאל – הצורך בשינוי

1. ארגון המתפקד במציאות דינאמית המשתנה במהירות, חייב לבחון מידי תקופה את המבנה הארגוני ואת תהליכי העבודה שלו ולהתאימם לשינויים, בסביבה המשימתית בה הוא פועל. בחינה כזו והרפורמה המתחייבת ממנה, לא התקיימו במשטרת ישראל מזה שנים. התוצאה היא חוסר רלוונטיות של המשטרה מול האתגרים שעומדים בפניה נדרשת להתמודד, רמה מקצועית נמוכה יחסית ואבדן אמון ציבורי.
2. על כך יעידו הפרשיות השונות בהן הסתבכה המשטרה והוועדות שהוקמו בעקבותיהן (שלוש וועדות מאז שנת 2001: "וועדת אור" לבחינת תפקוד המשטרה באירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי; "וועדת טרנר" לבחינת סוגיית המשטרות העירוניות; וועדת זיילר לבחינת תפקוד המשטרה בפרשת פריניאן).

¹ **עפרון רזי** הוא עמית מחקר במכללה לביטחון לאומי; מרצה וחונך סטודנטים במחלקה לתעשייה וניהול באוניברסיטת בן גוריון ובמכללה האקדמית בבאר שבע בתחום 'המערכות המורכבות' וה'רשתות'. משמש כחונך מנהלים ועסקים. בתחילת שנות השמונים יזם והקים את מפעל ההי-טק הראשון של הקריה למחקר גרעיני בדימונה. ממקימי מפעל "שהל" בלוד ו"מכתשים" ברמת חובב. שימש בתפקידי ניהול בחברות בנות של התעשייה האווירית וכור תעשיות. הרצה שנים רבות באוניברסיטת תל אביב בסוגיות של אירועים ניהוליים עסקיים.

ניצב משנה ד"ר פנחס יחזקאלי הוא ראש המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות במכללה לביטחון לאומי, צה"ל, ומשמש כמדריך במכללה מטעם משטרת ישראל. שימש בעבר כמפקד התחנות ערד, אופקים ובאר שבע. במחצית השנייה של שנות ה-90 היה שותף בכיר בניסיון להטמיע במשטרת ישראל אסטרטגיה חלופית של "שיטור קהילתי". פיתח במשטרה את טכניקת "שיטור לפי יעדים", והיה אחראי על הטמעתה בכל יחידות המשטרה; שימש כרכז "הוועדה לבחינת שיטור קהילתי ומשטרה עירונית במאבק באלימות", 1995 ("וועדת טרנר"); לימד סוגיות של ניהול, משטרה ואכיפת חוק באוניברסיטאות באר שבע, ירושלים וחיפה; מחבר הספר "מבוא ללימודי משטרה ושיטור" (משרד הביטחון, 2004).

השניים חיברו את הספר "העולם איננו ליניארי – תורת המערכות המורכבות, גורם חדש בניהול", שראה אור ב-1996 בהוצאת המכללה לביטחון לאומי, צה"ל והמרכז לחקר הביטחון הלאומי, אוניברסיטת חיפה. ספרם השני "מאנוכיות לשיטור פעולה בינארגוני – מינהל ציבורי על פרשת דרכים" עומד לראות אור בקרוב בהוצאת המרכז למחקר אסטרטגי ולמדיניות במכללה לביטחון לאומי, צה"ל.

3. מבנה המשטרה הנוכחי (מטה ארצי, מחוזות מרחבים ותחנות) לא שונה מעולם. כבר לפני עשור קבע המפכ"ל לשעבר, רפי פלד, עם כניסתו לתפקידו, שהמשטרה דומה ל"משולש הפוך" ("אינפלציה של קצינים ואינפלציה של דרגות") – שכבה דקה בשטח ושלוש רמות מטה, שיצרו דינאמיקה של תנועת קצינים השואפים לצאת מן השטח אל המטות, ושאיפה להגיע למקומות שם מצויות הדרגות הגבוהות ותנאי השירות. התוצאה היא שטח "חלש" וקשרי גומלין בעייתיים בינו לבין המחלקות המקצועיות שאמונות על חידוש מתמיד של תהליכי העבודה.
4. הדרך הנכונה לבצע רפורמה היא באמצעות התבססות על רעיון מרכזי, שיישמו יגרום לשינוי מהותי, הן במבנה המשטרה והן בתהליכי העבודה שלה. זאת, כנגזרת של היעדים, המדדים והמדידה המתחייבת מהם. גורם משלים שלא ניתן בלעדיו הוא איוש התפקיד העיקרי של מוביל השינוי, שיתחייב ליישום.
5. הזמן הנכון לגיבוש הרפורמה היא ערב ההחלטה על מפכ"ל חדש, שכן, יכולתו של המפכ"ל להעביר את השינוי ומחויבותו לכך הם מרכיבים חשובים בסיכויי הצלחתו.

המלצה לשינוי

1. תפקוד המשטרה תלוי בשלושת הכוחות המרכזיים המרכיבים אותה ויוצרים מעין משולש: השטח, היחידות המקצועיות והמטה. מבנה בריא יחייב למרכז את עיקר כוח האדם המשטרתי בשתי צלעות המשולש – בשטח וביחידות המקצועיות, שצריכות להיות מחוברות בקשרי גומלין חזקים בינם לבין עצמם ובינם למטה.
2. לשם קידום יעדיה האמיתיים של המשטרה, מומלץ להגדיל דרמטית את הפריסה בשטח (באופן שבו, בעיר בינונית ומעלה יהיו מספר רובעי משטרה בהתאמה, בדומה ל- "Precinct" האמריקני). זאת, על ידי העברת תקנים מהמטות ופיצול התחנות הקיימות.
3. בראש כל "רובע" יעמוד ניצב משנה או סגן ניצב, בהתאם לגודל הרובע. על כל הרבעים בעיר יופקד מפקד בדרגת תת ניצב או ניצב משנה, בהתאם לגודל העיר. הדרגות הבכירות בשטח יאפשרו את עיבוי קשרי הגומלין בין יחידות השטח ליחידות המקצועיות ויחזקו את מעמד המשטרה בשטח.
4. התקנים יילקחו מהמטות. דרג המרחב יבוטל, והמטות האחרים, בעיר, במחוז ובמטה הארצי, ידוללו באופן משמעותי. לא תותר הצבת דרגות סגן ניצב וניצב משנה בתפקידים מנהלתיים.
5. פריסת הרבעים ופריסת מרביתה של הקצונה הבכירה בשטח, על חשבון המטות, תעמיד את "המשולש הפוך" על בסיסו הרחב (השטח והיחידות המקצועיות).
6. אין בכל אלה כדי להצביע על הגדלה של מצבת כוח האדם, אלא על הצבה אפקטיבית יותר של בעלי הדרגות.

אופן הביצוע

שלב ראשון:

1. החלטת השר על הרפורמה, אשר תלווה בהקמת צוות היגוי בראשות הסמפכ"ל, לתכנון, לתיאום, לבקרה ולדווח.
2. מפקדי המחוזות יכינו את פריסת רובעי המשטרה בערים ובישובים (עד תום שלושה חודשים מהתחלה). עבודה דומה תוכן במשרד לביטחון הפנים, שתאפשר אלטרנטיבה נוספת להחלטה.
3. ראש אמ"ש יכין, במקביל, את מסגרות התקינה החדשה (לדרגי השטח, ליחידות המקצועיות, למחוזות ולמטה הארצי) ויגיש אותן לאישור המפכ"ל והשר (עד תום שלושה חודשים מהתחלה).
4. המפכ"ל יקבע צוות מיוחד (מהמטה הארצי ומהיחידות המקצועיות), אשר יכין הצעה בנושא חיזוק קשרי הגומלין בין הרבעים והערים ליחידות המקצועיות (ההצעה תוגש לאישור עד תום שלושה חודשים מהתחלה).
5. השלב הראשון יסתיים עם הצהרת השר, המפכ"ל החדש והניצבים על קבלת העקרונות שעוצבו בשלושת ניירות המטה לעיל.

שלב שני:

1. התאמת הפריסה החדשה לקונספט החדש תתבצע על ידי שלושה צוותי משנה ייעודיים, שיורכבו מגורמי מחוז ומטה ארצי, ומאנשי המשרד לביטחון הפנים: בכפופות לצוות ההיגוי.

צוות מס' 1 – איוש (בכפופות לוועדת ההיגוי):

- א. ריכוז רשימת התפקידים החדשה ותקניהם, ברבעים, ביחידות המקצועיות ובמטות (בין החודש השלישי לרביעי מהתחלה).
- ב. פניה לקצונה הבכירה הרלוונטית ובקשה לציין את המקום שבו הם מבקשים להיות מוצבים, על פי הרשימה החדשה (בין החודש הרביעי לחמישי מהתחלה).
- ג. עריכת השיבוץ, בהתאם לצורכי הפריסה החדשה ובהתחשב בבקשות הקצינים ובצורכי המערכת (בין החודש החמישי לשישי מהתחלה).
- ד. העברת ההמלצות למפכ"ל ולשר לאישור ולחתימה על המינויים (בין החודש השישי לשביעי מהתחלה).
- ה. צוות מס' 1 וצוות מס' 2 יהיו מתואמים בנוגע לתחילת עבודת בעלי התפקידים החדשים ולהפעלת הרבעים בפורמט העבודה החדש.

צוות מס' 2 – לוגיסטיקה (בכפיפות לועדת ההיגוי):

- א. ריכוז צרכי הפריסה החדשה בתחומים הלוגיסטיים, כגון: מבנים, רכב, קשר, טלפוניה, מחשבים וכדומה על בסיס ריכוז רשימת התפקידים החדשה ותקניהם בשטח (בין החודש הרביעי לשביעי מהתחלה).
- ב. מגע ראשוני עקרוני עם ראשי הערים למציאת פתרונות לפריסת הרבעים בערים (בין החודש הרביעי לשביעי מהתחלה).
- ג. הגעה להסכמות עם ראשי הערים ותחילת פריסה בהנהגת מפקדי התחנות והרבעים החדשים (בין החודש השביעי לעשירי מהתחלה).
- ד. הכנת תכנית מוצעת של תמיכה לוגיסטית מדורגת לרבעים החדשים בשותפות עם היחידות המקצועיות באת"ל, באחריות ראש את"ל, ואישור התכנית על ידי הסמפכ"ל (בין החודש העשירי לשנים עשר מהתחלה). מרגע זה מועברת האחריות לגורמי את"ל במטא"ר והצוות נותר כצוות מלווה ומדווח.
- ה. הפעלה מדורגת של התכנית באחריות גורמי מטא"ר הרלוונטיים, בהתאם לאישורים התקציביים שיידרשו (החל מהחודש השנים עשר).
- ו. הצוות ילווה את הפריסה בשטח וידווח לסמפכ"ל ולראש את"ל במהלך הרצת הפריסה. הוא ויפורק ע"פ החלטת הסמפכ"ל.
- ז. צוות מס' 2 וצוות מס' 1 יהיו מתואמים בנוגע לתחילת עבודת בעלי התפקידים החדשים ולהפעלת הרבעים בפורמט העבודה החדש.

7. צוות מס' 3 – יישום סוגיית קשרי הגומלין (בכפיפות לועדת ההיגוי):

- א. הצוות, שמונה עם תחילת ביצוע השינוי, יכין, עד תום שלושה חודשים מהתחלה, הצעה בנושא חיזוק קשרי הגומלין בין הרבעים והערים ליחידות המקצועיות. התכנית תתמקד בתחומים כגון נהלי עבודה משותפים; תכניות מחשב רלוונטיות; וכדומה. אז, תובא התכנית לאישור המפכ"ל.
- ב. יישום התכנית יתבצע בין החודש הרביעי ועד תחילת עבודת הרבעים (החל מהחודש השנים עשר).
- ג. עם אישור התכנית יהפוך הצוות לצוות ליווי ופיקוח, שידווח לסמפכ"ל על ההתקדמות, ויפורק ע"פ החלטתו, בתום תהליך ההטמעה.

התוצאה

1. פריסת הקצונה הבכירה תהיה כדאית בהרבה מבחינת המשטרה: השטח יקבל בעלי תפקידים עם רמת סמכות גבוהה יותר; התגובה לאירועים תהיה בלתי אמצעית ואפקטיבית יותר; והפרופסיה המשטרית תתחזק.
2. התחזקות קשרי הגומלין בין השטח ליחידות המקצועיות, יגבר, לתועלת שני הצדדים, יעשיר את מקצועיות השוטרים בעת הטיפול באירועים, ויגביר את נטיית השוטרים לסייע ליחידות המקצועיות.
3. תיווצר דינאמיקה בריאה, של רצון להתקדם ולהתפתח בשטח, כי שם מצויות הדרגות הבכורות. דינאמיקה זו תביא גם להתפתחות ידע מקצועי רלוונטי החסר היום מאוד ברמת השטח ולהתפתחות תהליכי עבודה אפקטיביים בהרבה מאלה הקיימים כיום.
4. המטות יהפכו לגמישים ולדינאמיים. מעורבותם באירועים הניתנים לביצוע ברמת השטח תקטן, ותגדל נכונותם לספק ליחידות השטח שירות איכותי בתחומי עיסוקם.

הדגשים

1. מסמך זה הינו מתווה ראשוני של רפורמה ואינו מחליף הליך של תכנון, שהוא מחויב המציאות בכל שינוי ארגוני.
2. בתוקף הנסיבות, לא ניתן לבצע במסגרת מסמך זה הערכה תקציבית מסודרת, הדרושה לקבלת החלטה בהיקף כזה. יחד עם זאת, יתרונה של ההצעה הוא, שהיא אינה דורשת השקעה בסעיף המשמעותי ביותר בתקציב, הוא סעיף כוח האדם.