

שיפור אמון הציבור - האתגר של משטרת ישראל

אבי ברוכמן¹ טלי גורן² מיכל דיין בן-זקרי³

המושגים אמון הציבור ותחושת הביטחון של התושבים - שני מושגים השלובים זה בזה, מהווים מרכיבים מרכזיים וחשובים בתפקודה של משטרה בחברה דמוקרטית. משטרה שאינה מספקת תחושת ביטחון ואינה נסמכת על אמון הציבור תתקשה לתפקד ולמלא את משימותיה. בשנים האחרונות מדינות רבות בעולם ומשטרות בפרט השכילו להבין סוגיה זו והחלו משקיעים משאבים רבים בלימוד ומדידת הנושא, תוך פיתוח כלים לשיפור מדדים אלו. גם משטרת ישראל משקיעה משאבים לא מועטים בתחום במסגרת פעילות להתייעלות משטרתית ושיפור השירות לאזרח.

מטרתו של מסמך זה להציג בקצרה רקע תיאורטי אודות סוגיית אמון הציבור ותחושת הביטחון, תוך ניסיון להגדיר מונחים אלו ולבחון את הפרמטרים המשפיעים עליהם. בנוסף, במסמך יוצג הנעשה בתחום בארץ, תוך התייחסות למחקרים שונים שבחנו את מידת אמון הציבור במשטרה. בקצרה ייאמר כי הנתונים מלמדים על אמון מועט יחסית של הציבור במשטרה, אם כי לאחרונה מסתמנת עלייה קלה במדד זה.

רקע

מדינות ומשטרות מערביות רבות בעולם מנסות להתמודד עם מה שמכונה בספרות "פרדוקס האמון במשטרה". על פי לא מעט חוקרים קיים קושי להבין מדוע למרות שבמדינות מערביות רבות חלה בשנים האחרונות ירידה בהיקפי הפשיעה, ירידה זו אינה זוכה לביטוי במידת אמון הציבור במשטרה (שכמעט ואינו משתנה). המסקנה העולה מהמחקרים היא כי אין קשר ישיר וברור בין ירידה בפשיעה לבין אמון הציבור במשטרה (Skogan, 2006). מהמחקרים עולה כי מגוון גורמים אחרים עשויים להשפיע על אמון הציבור, ובהם מדדים הקשורים לאופן פעילות המשטרה, כגון: אפקטיביות פעילות המשטרה והשירות שהיא נותנת, מידת היושרה של המשטרה ומודלים אותם היא מפעילה. בנוסף, האמון מושפע גם מגורמים שאינם תלויים בפעילות המשטרה, בהם: מאפיינים סוציו דמוגרפיים של האזרחים, תקשורת, אירועים שמתרחשים בחברה ועוד.

גם בישראל אנו עדים לתופעה דומה. בעוד מנתוני משטרת ישראל מסתמנת מגמה עקבית של ירידה בהיקפי הפשיעה המדווחת, (שנתון סטטיסטי של משטרת ישראל, 2010), הרי וממחקרים שונים עולה כי מידת האמון של האזרחים ותחושת ביטחונם האישי כמעט ואינה משתנה. מטרתה של סקירת ספרות זו היא לבחון לעומק את עמדות הציבור בישראל כלפי המשטרה, בדגש על אמון הציבור במשטרה. ביתר פירוט הסקירה תעסוק בשלושה נושאים מרכזיים:

¹ ד"ר נצ"מ בג"מ מרצה בכיר לכרימינולוגיה ואכיפת החוק, המכללה האקדמית אשקלון.

² רב-פקד במזר אסטרטגי וסטטיסטיקה, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון, משטרת ישראל בוגרת MA בסוציולוגיה ארגונית מאוניברסיטת חיפה

³ רב-פקד במזר מדיניות אסטרטגית, מחלקת אסטרטגיה, אגף התכנון והארגון משטרת ישראל, בוגרת MA במנהל ומדיניות ציבורית מאוניברסיטה העברית ירושלים



- א. אמון הציבור במשטרה - רקע תיאורטי ;
 ב. מידת אמון הציבור במשטרת ישראל - השוואה רב שנתית ובין-לאומית;
 ג. גורמים המשפיעים על אמון הציבור במשטרת ישראל.

אמון הציבור במשטרה - רקע תיאורטי

1. הגדרת המונח אמון הציבור במשטרה

אמון הציבור במשטרה ותחושת הביטחון של התושבים - שני מושגים השלובים זה בזה מהווים מרכיבים מרכזיים וחשובים בתפקודה של משטרה בחברה דמוקרטית. הלאגיטימיות של מערכת אכיפת החוק בעיני הציבור מושפעת מעמדות הציבור כלפי המשטרה ומידת האמון שהם רוחשים לגוף זה. יתר על כן, במדינה דמוקרטית, המשטרה יכולה לשמור על הסדר וליהנות משיתוף פעולה וסיוע מצד הציבור, רק במידה והיא זוכה לאמון המתבטא בנכונות לדווח על פשיעה ולסייע למשטרה (סמית, 2005).

Devos (2002) במחקרו הגדיר את המושג אמון במוסדות כ: "... אמון במוסד מעיד על תפיסת הפרט כי ניתן לסמוך על המוסד, כי המוסד שומר על החוקים להם הוא כפוף, עובד היטב ומשרת את אינטרסי הכלל. כלומר, אמון הציבור חורג מעבר לשאלה האם לפרט עמדה חיובית או שלילית כלפי המוסד. אמון מתייחס לאוסף של אמונות וציפיות מהמוסד...".

מהגדרה כללית זו ניתן להקיש כי אמון הציבור במשטרה מתייחס למידה בה הפרט מאמין שהמשטרה שומרת על החוקים, ממלאת את משימותיה, משרתת את האינטרסים של הציבור וחשופה לביקורת ציבורית. מההגדרה עולה גם כי אמון הציבור מבוסס לא רק על מעשים ופעולות של הארגון, אלא גם על פירוש הציבור לפעילויות אלו.

בהקשר זה, לא מעט חוקרים גורסים כי השיח סביב אמון הציבור במשטרה חייב לכלול התייחסות גם לנושא תחושת הביטחון האישי, שכן ספק אם ניתן להפריד בין תחושת הביטחון של הציבור לבין ציפיות הציבור ואמונתם במערכות אכיפת החוק. ציפיות הציבור מתבססות על התפיסה שהמדינה אחראית להבטיח את ביטחונם האישי של האזרחים כאחת מזכויות היסוד במדינה מתוקנת. נקודת המוצא של הדיון היא אפוא מימוש זכויות האדם (ינאי, 1997).

מחקרים רבים ביקשו להגדיר מהו ביטחון אישי. בין ההגדרות המקובלות נמצאת הגדרתו של Vijvers (1993) המגדיר ביטחון אישי כ " ... פחד של האדם להפוך לקורבן לעבירה כלשהי בכל רגע נתון...". הגדרה דומה של Jacobson (1991) גורסת כי תחושת הביטחון היא סובייקטיבית ונוצרת בשני שלבים: א. הערכה קוגניטיבית שבאירוע כלשהו יש איום; ב. הערכה קוגניטיבית משנית שבה האדם מעריך מה יכולת ההתמודדות שלו עם סכנה.

מהגדרות אלו עולה כי תחושת הביטחון של הפרט סובייקטיבית והיא מבוססת על מידע ממקורות חיצוניים, הסקת מסקנות והתנסויות אישיות.



אנשי משטרה וחוקרים רבים עוסקים בשאלת חוסר ההלימה בין הירידה בהיקפי הפשיעה לבין חוסר העלייה באמון הציבור ותחושת הביטחון של התושבים. מהספרות עולה כי במדינות מערביות רבות קיימת ירידה עקבית בהיקפי הפשיעה המדווחת (לדוגמה, הולנד, ארצות הברית וישראל), אולם ירידה זו אינה מלווה בשיפור באמון הציבור בגורמי המשטרה ועלייה בתחושת הביטחון האישי. לא מעט חוקרים ניסו להבין פרדוקס זה, שכן להערכתם ירידה בפשיעה אמורה להיות מלווה בעלייה בהערכת הציבור את מוסדות אכיפת החוק במדינה (Kaariainen, 2008, Skogan, 2006).

מהספרות עולה כי הנימוק לפער זה נעוץ ככל הנראה בעובדה כי אין קשר ישיר בין ירידה בפשיעה לבין הערכות הציבור את המשטרה. להערכת החוקרים בתחום, מגוון של גורמים נוספים עשוי להשפיע על אמון הציבור במשטרה ותחושת הביטחון של התושבים. חלקם תלויים בהתנהלות המשטרה ומידת האפקטיביות שלה וחלקם תלויים במאפייני האוכלוסייה והחברה. להלן פירוט קצר לגבי מדדים אלו:

א. **הגישה האינסטרומנטלית** - גישה זו מתמקדת בבחינת אפקטיביות פעילות המשטרה. הרעיון העומד בבסיס גישה זו הוא כי שיטור אפקטיבי מונע פשיעה ומעלה את תחושת הביטחון ובכך מגביר את אמון הציבור במשטרה. השאלות המרכזיות בהן מתמקדת גישה זו מתייחסות למידה בה אזרחים חשים בטוח בסביבתם והתזירות בה הם הופכים לקורבנות עבירה (Manning, 1998).

ב. **אתיקה משטרתית** - גישה זו מתמקדת בתפיסת הציבור את מידת ההוגנות בה נוקטת המשטרה בפעילותה. גישה זו גורסת כי משטרה הפועלת בצורה הוגנת ואתית תזכה באמון הציבור (Sunshine & Tyler, 2003). בהקשר זה Goldsmith (2005) הגדיר רשימת פעילויות העלולות לפגוע באמינות המשטרה בעיני הציבור ובכך לפגוע במידת האמון בה, כשימוש מופרז בכוח, מתן עזות שקר, שחיתות ועוד.

ג. **שיטור קהילתי** - השיטור הקהילתי מתמקד במעורבות ושותפות הקהילה באופן מעשי בעבודת המשטרה. על פי גישה זו על המשטרה לשרת את הקהילה, ללמוד מן הקהילה ולהיות אחראית בפניה, כל זאת תוך הנגשת שירותי המשטרה לאזרח. כפועל יוצא, אמון הציבור במשטרה צפוי לעלות (וייסברוד, 2001). מהספרות עולה כי מבין הפרמטרים המרכיבים את השיטור הקהילתי, המדדים החשובים להגברת תחושת הביטחון והאמון הם: נוכחות ובלטות של כוחות משטרה בשכונת המגורים, מרחק נקודת המשטרה מהציבור, תדירות מפגשים עם המשטרה ומהירות התגובה של המשטרה (Kaariainen, 2008).

ד. **מגע עם המשטרה ושירות** - Skogan (2006) וחוקרים נוספים בחנו את הקשר בין אמון הציבור במשטרה לבין מגע קודם של הציבור עם המשטרה. מהממצאים עולה כי לסיבת הקשר עם המשטרה ולאופי הקשר השפעה על מידת האמון במשטרה. כך לדוגמה, קורבנות פשיעה יהיו ביקורתיים יותר כלפי התנהלות המשטרה ויגלו פחות אמון במערכת. בדומה, מפגש שלילי בין האזרח לבין המשטרה עלול לפגוע ברמת האמון של האזרח במשטרה. מאידך, התנסות חיובית בין האזרח למשטרה לא בהכרח תוביל לאמון ושיעוץ רצון מהמשטרה.

ה. **מאפיינים סוציו דמוגרפים של האזרחים** - מחקרים רבים (יוגב, 2010, רטנר, 2010) מצאו כי מאפיינים סוציו דמוגרפים שונים של האזרחים עשויים להשפיע על מידת האמון שלהם במשטרה.



1. לדוגמה, נשים וצעירים מדווחים על אמון רב יותר במשטרה בהשוואה לגברים ומבוגרים.
תקשורת - אמצעי התקשורת הממוניים במאה ה-21 הם הזירה המרכזית לעיצוב דעת הקהל.
התקשורת יכולת להאדיר אירועים ולעצב את עמדות הציבור. התקשורת מהווה את המקור
המרכזי למידע על פשיעה ועל פעילויות המשטרה ומהם מעצב הציבור את תדמית המשטרה
(Marsh & Melville, 2009). מהספרות גם עולה כי לתקשורת השפעה רבה יותר על אוכלוסייה
שלא באה במגע קודם עם המשטרה ולא מכירה את אופן התנהלות המשטרה (רטנר, 2010).

לסיכום, סקירת הספרות מלמדת כי מגוון גדול של גורמים עשויים להשפיע על אמון הציבור במשטרה ועל
תחושת הביטחון של הציבור. ביניהם גורמים הקשורים לאופי פעילות המשטרה וגורמים שאינם תלויים בפעילות
המשטרה. לבסוף, אמון ותחושת ביטחון הן תחושות סובייקטיביות. מכאן, שינוי בתחושות אלו עשוי להתחולל
לאורך זמן ולא כתגובה מיידית לשינוי כלשהו באופן פעילות המשטרה או במידת אפקטיביות פעילויות אלו.

מידת אמון הציבור במשטרת ישראל - השוואה רב שנתית ובין לאומית

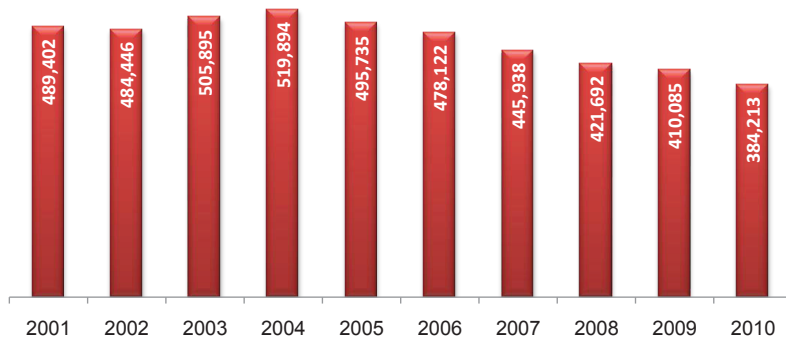
משטרת ישראל הוקמה על בסיס המשטרה המנדטורית ששלטה בארץ ישראל עד להכרזת המדינה. מיד
עם הקמתה הדגיש יחזקאל סהר, המפכ"ל הראשון, את החשיבות של חיזוק אמון הציבור ואת ראייתו את
המשטרה הישראלית כמשטרה שתפקידה לשרת את האזרחים ולמנוע פשיעה (סהר, 1992). כיום, לאחר
כשישים שנים, משטרת ישראל הנה משטרה מקצועית העוסקת במגוון רחב של תפקידים, וביניהם: אכיפת
החוק, שמירת הסדר הציבורי, התמודדות עם פשיעה, מתן שירות לציבור ושמירה על שלום הציבור ובטחונם
(סעיף 3 לפקודת המשטרה (נוסח חדש) התשל"א - 1971), כל זאת תוך מתן דגש "... למילוי משימות אלו
תוך חיזוק תחושת הביטחון האישי של התושבים..." (מתוך טיוטת תפיסת ההפעלה של משטרת ישראל).
עמדות הציבור כלפי משטרת ישראל ותחושת ביטחונם האישי הנם נושאים הנחקרים כיום על ידי גורמים
באקדמיה, במשטרה ובמשרד לביטחון פנים. חלק זה של סקירת הספרות ימפה את המחקרים המרכזיים
שבוצעו בעשור האחרון בתחום, ויצג בקצרה ממצאים מרכזיים ממחקרים אלו, תוך דגש על מידת אמון
הציבור במשטרה. להלן יוצגו הנתונים הבאים:

1. היקף הפשיעה המדווחת והלא מדווחת בישראל;
2. אמון הציבור הישראלי במשטרה, במגמה רב שנתית;
3. השוואת אמון הציבור במשטרה לגופים ציבוריים אחרים;
4. אמון הציבור במשטרת ישראל, בהשוואה למשטרות בעולם.

1. היקף הפשיעה המדווחת והלא מדווחת בישראל
היקף הפשיעה המדווחת - סקירת הספרות מלמדת כי אין קשר ישיר בין היקפי הפשיעה לבין אמון הציבור
במשטרה. המחקרים אף מלמדים כי במדינות מערביות רבות, ניכרת ירידה בפשיעה שאינה מתבטאת בשינוי
בהערכות הציבור את המשטרה (Kaariainen, 2008, Skogan, 2006). להלן יוצגו הממצאים בישראל,
מבחינת היקף הפשיעה ומידת אמון הציבור במשטרה.



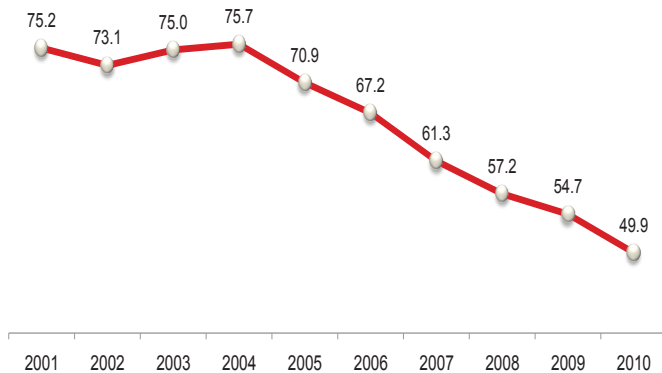
תרשים 1: מגמות פשיעה מדווחת בישראל 2001-2010*



* מתוך השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2010

מתרשים 1 עולה כי החל משנת 2005 קיימת מגמה של ירידה מתמדת בהיקפי הפשיעה המדווחת למשטרת ישראל. לדוגמה, בשנת 2010 חלה ירידה של כ- 6% בהיקפי הפשיעה, זאת בהשוואה לשנת 2009. גם כאשר בוחנים את שיעור הפשיעה ל- 1,000 נפש (אמצעי המאפשר לנטרל את מדד גודל האוכלוסייה) מתגלה תמונה דומה, המלמדת גם היא על ירידה בהיקפי הפשיעה. מתרשים 2 עולה כי בעוד ובשנת 2001 שיעור הפשיעה עמד על 75 עבירות ל- 1,000 נפש, הרי ובשנת 2010 שיעור הפשיעה ירד ל- 50 עבירות ל- 1,000 נפש.

תרשים 2: מגמות בשיעור הפשיעה המדווחת בישראל (ל- 1,000 נפש) בין השנים 2001 - 2010*



* מתוך השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל 2010

היקף הפשיעה הבלתי מדווחת - בספרות מקובל להתייחס לסטטיסטיקה הפלילית המדווחת כמדד חלקי, שאינו מציג את הממדים המלאים של הפשיעה. מדד זה מתייחס רק לפשיעה המדווחת ולא לפשיעה הבלתי מדווחת (המכונה בספרות "פשיעה אפלה"). השלמת הנתונים של הסטטיסטיקה הפלילית המדווחת מבוצעת על ידי סקר נפגעי עבירה - בו נשאלים האזרחים האם הם נפגעו מעבירות שונות והאם הם דיווחו על כך למשטרה (בשורה, 2010, זוסמן, 2005). בישראל נערכו שלושה סקרי נפגעי עבירה בעשור האחרון.



הראשון בשנת 2001 על ידי הלמ"ס והשניים האחרים בשנים 2008 ו- 2009 על ידי חברת גיאוקרטוגרפיה, עבור משטרת ישראל. הסקרים מלמדים כי רמת הדיווח של האזרחים למשטרה נשארת עקבית ועומדת על כ- 40%. כלומר, כ- 60% מהעבירות שהתבצעו אינן מיוצגות בסטטיסטיקה הרשמית של הפשיעה המדווחת (סקר הלמ"ס 2011, סקר נפגעי עבירה 2008, 2009).

מפיו זה של היקף הפשיעה בישראל (המדווחת והבלתי מדווחת), מלמד כי בעשור האחרון חלה ירידה בהיקפי הפשיעה הן ברמה הכללית והן כאחוז מכלל האוכלוסייה. יתר על כן, הנתונים מלמדים כי לא חל שינוי בהיקפי הדיווח למשטרה. מכאן, ניתן להסיק כי הירידה בפשיעה הנה אמיתית ולא נובעת מירידה בהיקפי הדיווח למשטרה.

2. אמון הציבור הישראלי במשטרה, במגמה רב-שנתית (בעשור האחרון)

במהלך השנים האחרונות בוצעו מספר מחקרים שבחנו את עמדות הציבור בישראל כלפי המשטרה. מרביתם בחנו את עמדות הציבור כלפי כל המגזר הציבורי (כולל המשטרה). מחקרים אלה מבוצעים בתדירות גבוהה (אחת לשנה או שנתיים) וכאלו הם מאפשרים ראייה ארוכת טווח לגבי הערכות הציבור את המשטרה. המחקרים הבולטים שיבחנו בסקירה זו הם:

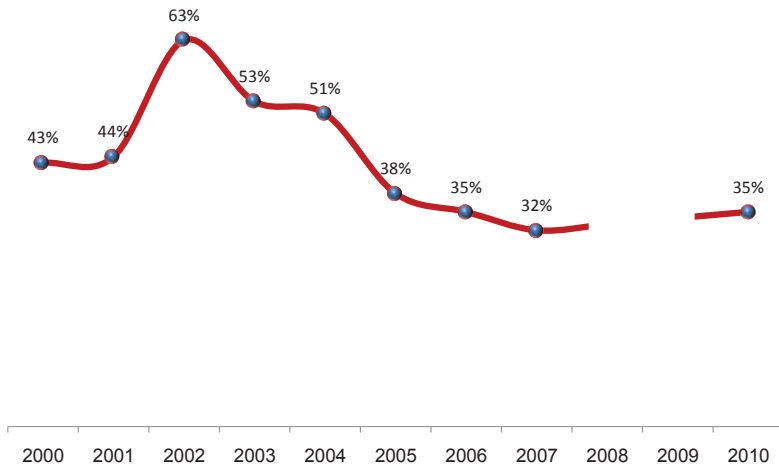
- סקר הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל, מטעם המשרד לביטחון פנים/ סמית (-2000 2007) (2007) ויוגב (2010)
- מדד שלטון החוק / פרופ' רטנר (2000 - 2010)
- ביצועי המגזר הציבורי בישראל/ פרופ' ויגודה ופרופ' מזרחי (2001 - 2010)
- מדד הדמוקרטיה הישראלית/ הרמן (2003 - 2011)
- סקר האיחוד האירופאי - אמון הציבור במערכת איפית החוק (2010)

המחקרים המוצגים לעיל מציגים תמונה מקיפה לגבי הערכות ועמדות הציבור הישראלי כלפי המגזר הציבורי בכלל ומשטרת ישראל בפרט בעשור האחרון. כל המחקרים מתייחסים למידת אמון הציבור במשטרה וחלקם אף מרחיבים את היריעה ובוחנים את הערכות הציבור לגבי אופן התנהלות המשטרה והשוטרים, אפקטיביות פעילות המשטרה, תדמית המשטרה ועוד. להלן יוצגו ממצאים לגבי שאלה שנשאלה בכל המחקרים והיא "מידת האמון שרוכש הציבור הישראלי למשטרת ישראל". בהקשר זה יש לציין כי קיימים הבדלים ניכרים בין המחקרים באופן מדידת שאלה זו (לדוגמא, סקלות מדידה שונות, מדגמים שונים ועוד).

בקצרה ייאמר כי חרף השונות בין המחקרים השונים, הרי והנתונים העולים מכל המחקרים מעידים על תמונה אחידה. ככלל, נמצא כי במהלך העשור האחרון חלו שינויים ניכרים במידת האמון שרוכש הציבור הישראלי למשטרה, כאשר בשנים האחרונות ניכרת ירידה באמון זה, שמתחילה לעלות רק לקראת סוף העשור (ראה תרשימים 6 - 3). בסקירת ספרות זו ההתייחסות לתהליכים ושינויים חברתיים שעשויים להשפיע על אמון הציבור במשטרה תהיה מצומצמת, שכן המחקרים בתחום המעיטו לבחון קשרים אלו.

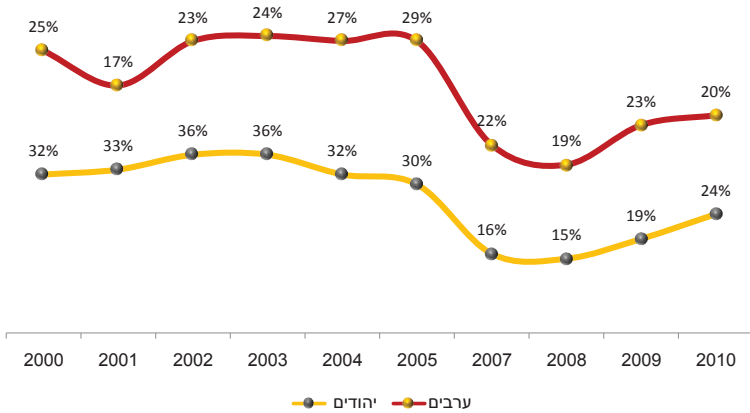


תרשים 3: אמן הציבור כלפי המשטרה* - אחוז המציינים במידה רבה/רבה מאוד**



* יוגב (2010) מתוך: הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל
 **סולם הציונים בן 5 דרגות (1 - מאוד לא מרוצה, 5 - מרוצה במידה רבה מאוד) בשנים 2009-2008 לא בוצעו סקרים בנושא.

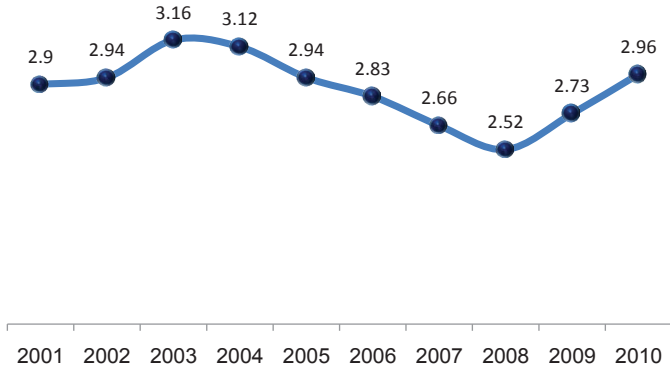
תרשים 4: אמן הציבור במשטרה* - אחוז המציינים את שלושת הערכים הגבוהים ביותר**



* רטנר 2010 מתוך: מדד שילטון החוק 2000 - 2010.
 **סולם הציונים נע על גבי סולם בן 10 דרגות (1 - בכלל לא מאמין; 10 - מאמין במידה רבה מאוד). בשנת 2006 לא בוצע סקר

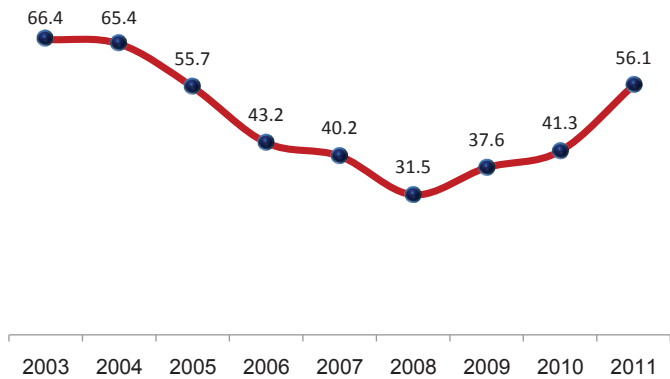


תרשים 5: אמון הציבור במשטרה* - ציון ממוצע**



* ויגודה ומזרחי (2010) מתוך: ביצועי המגזר הציבורי בישראל
 ** סולם הציונים בן 5 דרגות (1 - מאוד לא מרוצה, 5 - מרוצה במידה רבה מאוד)

תרשים 6: אמון הציבור במשטרה מדד הדמוקרטיה הישראלית* - אחוז המציינים במידה מסוימת ורבה**



* הרמן (2011) מתוך: מדד הדמוקרטיה הישראלית
 **סולם הציונים בן 4 דרגות.

מהתרשימים עולה כי בשנת 2002, היא "שנת הפיגועים", רמת אמון הציבור במשטרה הייתה הגבוהה ביותר בעשור האחרון (רטנר, 2010). סקרי המדען הראשי של המשרד לבטי"פ מצאו כי בשנים אלו כשלושה רבעים מהציבור ציינו כי המשטרה ממלאת את תפקידיה בצורה מוצלחת ואחוזים דומים ציינו כי יש להם אמון במשטרה. בשנים אלו השוטר הישראלי נתפס כהוגן, מעורר אמון ומתייחס לפונים אליו ברצינות (סמית 2002, 2004).

השנים 2003 - 2004 הן שנות המפנה, כאשר המגמה מתהפכת ומתחילה להצטייר תמונה של ירידה



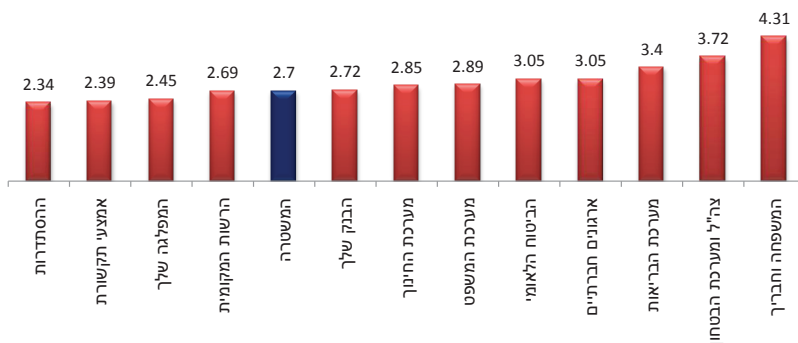
עקבית במידת אמן הציבור במשטרה, המתבטאת גם בירידה בתדמית המשטרה והשוטר. מגמה זו נמשכת עד לשנת 2009. לדוגמא, סקרי המדען הראשי של המשרד לבט"פ מלמדים כי בין השנים 2002 ל-2003 חלה ירידה ניכרת בשיעור האזרחים הרוחשים אמן למשטרה (ירידה מ- 63% בשנת 2002 ל- 53% בשנת 2003). על פי סקר זה בשנת 2007 ירד אמן זה לרמה של 32% בלבד ורק 38% מהמראיינים ציינו כי המשטרה ממלאת את תפקידיה בצורה מוצלחת ומוצלחת מאוד (סמית, 2005, סמית 2007, סמית, 2008). בדומה, ממחקריו של רטנר (2010) עולה כי בעוד ובין השנים 2002 ו- 2003 כשליש מהיהודים וכרבע מהערבים רכשו אמן רב למשטרה, בשנת 2009 שיעור היהודים שהביעו אמן רב במשטרה ירד ל- 19% בלבד.

שינוי מגמה קל מתגלה בנתוני 2009-2010, כאשר חלה עלייה מתונה מאוד במידת האמן שרוכש הציבור הישראלי למשטרה. לדוגמא, ויגודה ומזרחי (2010) מצאו כי ממוצע אמן הציבור במשטרה עלה מ- 2.73 בשנת 2009 ל- 2.96 בשנת 2010. גם רטנר (2010) מדווח על עלייה קלה באמן הציבור היהודי במשטרה, אם כי רק 24% ממשתתפי הסקר הביעו אמן במשטרה (בהשוואה ל- 19% בשנת 2009). להערכתו, הנתון אמנם מעיד על עלייה קלה באמן במשטרה, אולם אמן זה עדיין נמוך בהשוואה לתחילת שנות ה- 2000.

3. השוואת אמן הציבור במשטרת ישראל לעומת האמן בגופים שונים (במגזר הציבורי והפרטי)

השוואת עמדות הציבור הישראלי כלפי גופים שונים מלמדת גם היא על אמן מועט במשטרה. דוח החוסן החברתי (2010) השווה את מידת האמן שרוכש הציבור הישראלי ל- 13 גופים שונים (חלקם במגזר הציבורי וחלקם פרטיים). מתרשים 7 עולה כי מבין 13 הגופים שנבדקו בסקר, משטרת ישראל ממוקמת במקום החמישי מהסוף עם ציון ממוצע של 2.7 בלבד, הרבה מתחת לגופים רבים וביניהם צה"ל (3.72) ומערכת הבריאות (3.4).

תרשים 7: מידת אמן הציבור* במוסדות ציבור נבחרים (2010)**



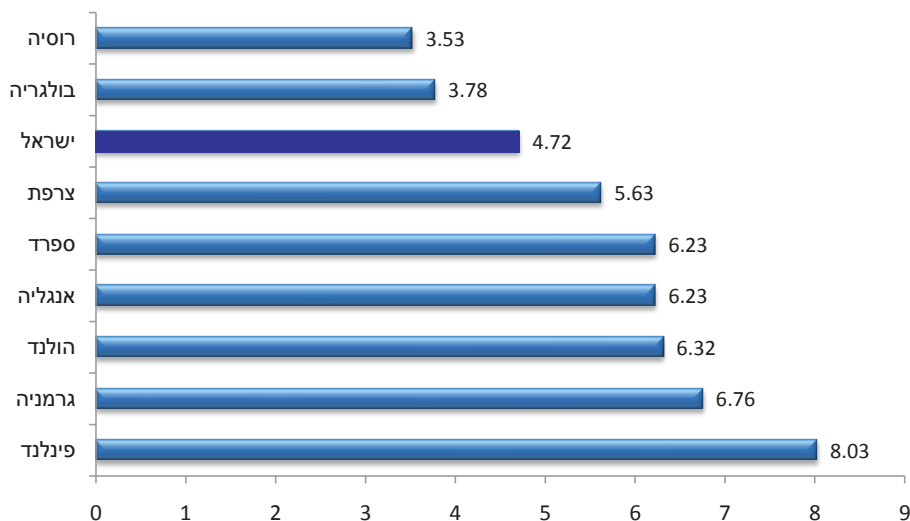
* כפי (2010) מתוך: מדד החוסן החברתי 2010
**סולם הציונים בן 5 דרגות.



4. אמון הציבור במשטרת ישראל בהשוואה למשטרות בעולם

אחת לשנה מתקיים סקר אירופאי (SEE), הבוחן מגוון נושאים, וביניהם מידת אמון הציבור במשטרה במדינות שונות בעולם. מבין תשע המדינות שמוצגות בתרשים 8 עולה כי פינלנד זוכה למידת האמון הגבוהה ביותר (ממוצע 8). מאידך, לישראל ממוצע נמוך של 4.72, כשהיא מקדימה רק את בולגריה (3.78) ורוסיה (3.53). לדברי פרופ' רטנר (2011) שניתח את ממצאי הסקר, "...המשטרה ממוקמת במקום גרוע ביחס לנתון זה, יחד עם מדינות שבהן המשטרה נתפשת כגוף מושחת ולא יעיל, בעיקר במדינות מזרח אירופה...".

תרשים 8: ממוצע אמון הציבור במשטרות בעולם השוואה בין לאומית* - ציון ממוצע **



* רטנר (2011) מתוך: "סקר אירופאי 2010 - SEE
**סולם הציונים בן 10 דרגות

גורמים משפיעים על אמון הציבור במשטרת ישראל

סקירת הספרות מלמדת כי אמון הציבור בישראל, כמו גם במדינות אחרות, מושפע ממגוון פרמטרים. חלקם קשורים לפעילות המשטרה, כאפקטיביות פעילות המשטרה, נראות השוטרים ופתרון בעיות. אחרים תלויים במאפייני האוכלוסייה, כגון: מגזר, גיל, היפגעות קודמת מעבריינות וקשר עם המשטרה. במסגרת סקרי אמון הציבור שנערכו בישראל בעשור האחרון, ביקשו החוקרים לבחון מהם המדדים המשפיעים על מידת אמון הציבור במשטרה בישראל. המסקנות העולות ממחקרים אלו נמצאות בהלימה עם המסקנות העולות מהספרות העולמית.

אפקטיביות פעילות המשטרה - מהספרות עולה כי הערכת האזרחים את אפקטיביות פעילות המשטרה קשורה במידה ניכרת על מידת אמון הציבור בה. מיפוי המחקרים שבוצעו בשנים האחרונות בארץ מלמד כי הציבור סבור כי המשטרה אינה די אפקטיבית בפעילותה, כי היא אינה מסוגלת לפתור את בעיותיהם וכי אין די נוכחות משטרתית ברחובות. להערכת החוקרים כל אלו קשורים קשר ישיר לאמון הציבור במשטרה.

לדוגמא:

האופן בו ממלאת המשטרה את תפקידה - בסקרי המשרד לביטחון פנים נשאלו המשיבים לגבי



האופן בו ממלאת המשטרה את תפקידיה. מהממצאים עולה כי בעוד ובשנת 2002 שיעור הסבורים כי המשטרה ממלאת את תפקידיה בצורה טובה עמד על 77%. הרי והחל משנת 2003 חל כרסום מתמיד בתחושה זו ומשנת 2005 ועד לשנת 2010 שיעור המדווחים על שביעות רצון גבוהה מהאופן בו המשטרה ממלאת את תפקידיה עמד על ממוצע של כ- 40% בלבד (רגב, 2010).

- נוכחות משטרתית - סקרי המשרד לביטחון פנים מלמדים על תחושה בציבור לפיה אין די נוכחות משטרתית ברחובות ובאזור המגורים. לדוגמא, יוגב (2010) מצאה כי 63% מהתושבים סבורים כי מספר השוטרים ברחובות אינו מספק ו- 52% סבורים כי אין די נוכחות משטרתית באזור מגוריהם.

- הסיבות לאי דיווח למשטרה - רומנוב וזוסמן (2005) ניתחו את ממצאי סקר נפגעי עבירה של הלמ"ס. להערכתם, הסיבות לאי דיווח למשטרה על חשיפה לעבירות עשוי ללמד על מידת האמון שהציבור רוכש למשטרה והערכתם את אפקטיביות פעילותה. מהממצאים עולה כי 29% מאלו שנפגעו מגניבה מרכבם ולא דיווחו על כך למשטרה נהגו כך היות ולטענתם המשטרה אינה יכולה לטפל בתלונתם (זאת לעומת ממוצע של 19% במדינות מפותחות). בדומה, בישראל שיעור הלא מדווחים על פריצה לדירה בשל תחושה כי המשטרה אינה יכולה לטפל בתלונתם יותר מכפול מאשר במדינות מערביות אחרות.

מאפיינים סוציו דמוגרפיים של המשיבים - סקרי המשרד לביטחון פנים (סמית, 2004, סמית, 2005, סמית 2008, יוגב 2010) ורטנר (2010), בחנו את השפעתם של מאפיינים סוציו דמוגרפיים של האזרחים על הערכותיהם את המשטרה. מהסקרים עולה כי:

- חרדים ותושבי יו"ש - רטנר (2010) מצוין כי מידת האמון הנמוכה ביותר במשטרה נמצאת בקרב המגזר החרדי ומתיישבי יו"ש. לדוגמא, רק 15% מקרב משתתפי המחקר במגזר החרדי בשנת 2010 מביעים אמון במשטרה ו- 15% מקרב מתיישבי יו"ש.

- לאום - רטנר (2010) מדווח על פערים בהערכות הציבור היהודי והערבי את משטרת ישראל. להערכתו, חלק ניכר מפער זה עשוי להיות מוסבר באירועים פוליטיים שהתרחשו בחברה במהלך השנים. להערכתו, בשנת 2001 חלה ירידה ניכרת באמון ערביי ישראל במשטרה (בשל אירועי אוקטובר 2000). במשך השנים אמון זה הולך ומתחזק, כאשר בשנת 2007 בפעם הראשונה מידת האמון שמביע הציבור הערבי במשטרה גבוה יותר מזה של הציבור היהודי. בשנת 2010 המגמה מתהפכת בשנית והאמון במגזר היהודי נמצא גבוה יותר מהאמון במגזר הערבי (24% ו- 20% בהתאמה)

- השכלה - בעלי השכלה אקדמית נטו לתת הערכה נמוכה יותר למשטרה מבעלי השכלה נמוכה (יוגב 2010)

- גיל - צעירים מחזיקים בעמדות חיוביות יותר כלפי המשטרה וכלפי השוטרים, לעומת מבוגרים.

- מגדר - נשים נוטות להערכה טובה יותר את המשטרה בהשוואה לגברים.

מגע קודם עם המשטרה - סקרי המשרד לביטחון פנים מצאו כי קיימים הבדלים ניכרים בין אוכלוסייה שבאה במגע עם המשטרה לבין אוכלוסייה שלא הייתה עמה במגע. במרבית המקרים אלו שלא באו במגע עם המשטרה מחזיקים בעמדות חיוביות יותר לעומת אלו שהיו אתה במגע. בדומה, מגע קודם עם המשטרה פוגע בתדמית המשטרה והשוטר (סמית, 2004, סמית, 2005, סמית 2008, יוגב 2010).

תקשורת, פרסום ושיוק - המשטרה בישראל, כמו במדינות אחרות, זוכה לחשיפה תקשורתית יומיומית גבוהה ביותר. חשיפה זו יוצרת בקרב הציבור תחושה של היכרות קרובה עם המשטרה ויכולת להעריך את תפקודה



ואופן פעילותה. סמיית ויחזקאל (2008) סבורים כי כיום משטרת ישראל אינה זוכה להערכות חיובית מצד התקשורת. עובדה זו להערכתם פוגעת בעמדות הציבור כלפי המשטרה, כמו גם בתדמית השוטר ואף בתחושת הביטחון של הציבור.

עבירות צווארון לבן ושחיתות שלטונית - גימשי (2007) מצא במחקרו שהציבור הישראלי תופס את מערכות הממשל בישראל כמושחתות. נתוני המחקר מלמדים שבשנת 2007 מערכת אכיפת החוק האמונה גם על המאבק בפשיעה, נתפסה כנגועה מאד (באופן יחסי) בשחיתות. 79% מהציבור סבור כי המשטרה נגועה מאד או נגועה במידה בינונית בשחיתות. משטרת ישראל הינה אחד הגורמים המרכזיים במערכת אכיפת החוק. בהיותה משטרה לאומית היא חלק מהמערכת השלטונית, מכאן, הערכת הציבור את השלטון כמושחת משפיעה באופן ישיר על הערכות הציבור את טוהר המידות במשטרה ועל מידת אמון הציבור בה.

סיכום

המושגים אמון הציבור ותחושת הביטחון של התושבים - שני מושגים השלובים אלה באלה, מהווים מרכיבים מרכזיים וחשובים בתפקודה של משטרה בחברה דמוקרטית. כפי שהגדיר עו"ד מזוז (2008) "שלטון זקוק לאמון הציבור בכדי לפעול. במקום שבו השלטון מושחת ולציבור אין בו אמון, הוא אינו יכול לתפקד ונפגעת יכולתה של המערכת השלטונית לפעול". משטרת ישראל הינה אחד הגורמים המרכזיים במערכת אכיפת החוק. בהיותה משטרה לאומית היא חלק מהמערכת השלטונית ומכאן, שאמון הציבור שעליו מדבר היועץ המשפטי לממשלה לשעבר, הינו בעל חשיבות מרבית לתפקוד יעיל של המשטרה ולעמידה ביעדיה. במאמר זה נידון מושג אמון הציבור במשטרה כמו גם הגורמים המשפיעים על הערכות האזרחים כלפי מערכת אכיפת החוק. מהסקירה עולה כי אמון הציבור הופך להיות מדד מרכזי בשירות הציבורי בכלל ובמשטרה בפרט. מדינות רבות בעולם וארגוני משטרה השכילו להפנים חשיבות זו ובהתאם החלו מפנים משאבים לקידום הנושא.

בישראל נערכו בעשור האחרון מגוון מחקרים שבחנו את אמון הציבור במערכת הציבורית בכלל ובמשטרה בפרט. סקירת המחקרים מעלה תמונה הנוגעת להיבטים שונים באופן תפיסת הציבור הישראלי את המשטרה. יחד עם זאת, המחקרים אינם מאפשרים להצביע על הסיבות וההסברים להערכות אלו או לשינויים בעמדות האוכלוסייה. כלומר, מהמחקרים אין יכולת להצביע על אירועים כאלו או אחרים שהביאו לתנועות בעמדות הציבור.

מהסקירה עולה כי חרף העובדה שבעשור האחרון חלה ירידה מתמדת בהיקפי הפשיעה המדווחת ולא חל שינוי בהיקפי הפשיעה הבלתי מדווחת, הרי והחל משנת 2003 הציבור בישראל (על כל מגזריו) מדווח על אמון מועט במשטרה. רטנר (2010) מסכם את מחקרו באומרו כי קיימת מגמה של שחיקה ודימוי שלילי של הציבור הישראלי כלפי מערכת אכיפת החוק בכלל ומשטרת ישראל בפרט. אמנם הסקרים שבוצעו בשנת 2010 מעידים על עלייה קלה בחלק מהמדדים, אך להערכתו עלייה זו קטנה ביותר ואף יכולה להיות מושפעת באופן חלקי מטעות בדגימה. מכאן, הנתונים יוחר מכל משקפים מצב בו דימוי שלילי ונמוך של מערכת החוק הולך ומתקבע בעיני הציבור.

הממצאים גם מצביעים על שונות בין המגזרים בחברה הישראלית בהערכותיהם את המשטרה. לדוגמה, הסקירה מלמדת על פגיעה קשה באמון הציבור בקרב חרדים, תושבי יו"ש וערבים. לבסוף, אזרחים שלא באו במגע עם המשטרה נמצאו בעלי עמדות חיוביות יותר לעומת אלה שבאו במגע עם המשטרה.

לנוכח הפגיעה המתמשכת באמון הציבור במשטרה, משטרת ישראל שמה לה ליעד לשפר את אמון הציבור בה. כפועל יוצא, כיום משקיעה המשטרה מאמצים מרובים בבחינה מעמיקה של עמדות והערכות הציבור



את המשטרה כמו גם חשיבה אודות דרכים להעלות את רמת האמון בה. בנוסף, לאחרונה הכניסה משטרת ישראל, כיעד מרכזי במערכת המדידה שלה ("מפנה") את נושא אמון הציבור בה. ממאמר זה עולה כי על המשטרה להתמקד בהגברת אפקטיביות פעילותה, נוכחות ובולטות, שיפור השירות לאזרח והעלאת תדמית המשטרה באמצעי התקשורת. לבסוף, על המשטרה לפעול להגברת האמון בקרב מגזרים ספציפיים באוכלוסייה, המגלים אמון מועט במערכת אכיפת החוק. לסיכום, נדמה כי למשטרת ישראל יש את היכולות האנושיות והטכנולוגיות להוביל מהלך של שיפור בתחום אמון הציבור, תוך שימוש כמודל למגזרים אחרים בשירות הציבורי ולארגוני משטרה אחרים בעולם.

ביבליוגרפיה

- גימשי, ד. (2007) תפיסת תופעת השחיתות בישראל, פרסומי המכון לחקר ביטחון הקהילה, מכללה למנהל, ראשון לציון.
- דגני, א. (2008) סקר נפגעי עבירה 2008, מכון גיאוקרטוגרפיה, תל אביב.
- דגני, א. (2009) סקר נפגעי עבירה 2009, מכון גיאוקרטוגרפיה, תל אביב.
- הרמן, ת. (2011) מדד הדמוקרטיה הישראלית 2011, המכון הישראלי לדמוקרטיה.
- ויגודה-גדות, ע. ומזרחי, ש. (2010) ביצועי המגזר הציבורי בישראל: ניתוח עמדות אזרחים והערכת מצב לאומית (2010), המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית והמרכז לניהול ומדיניות ציבורית בית הספר למדעי המדינה, אוניברסיטת חיפה בשיתוף המחלקה למנהל ומדיניות ציבורית, בית הספר לניהול אוניברסיטת בן גוריון בנגב, והמכללה לאיכות השלטון בישראל.
- ויסברוד, ד. (2001) "השיטור הקהילתי בישראל - מחקר הערכה מדינת ישראל", המשרד לביטחון פנים לשכת המדען הראשי.
- זוסמן, נ. ורומנוב, ד. (2005) "דיווח נפגעי עבירה למשטרת ישראל: השפעת מאפייני הפרט ושיעורי הפגיעה", סדרת ניירות עבודה מס 9, הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- יובג, ד. (2010) הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל, מדינת ישראל המשרד לביטחון הפנים, לשכת המען הראשי, ירושלים.
- ינאי, א. (1997) ביטחון היישוב: מעורבות המשטרה בשירותי קהילה, בטחון סוציאלי, 49, 78-96.
- כץ, י. (2010) מדד החוסן החברתי, מאגר מוחות.
- למ"ס, סקר נפגעי עבירה (2001), ירושלים.
- מזוז, מ. (2008) "היועץ המשפטי לממשלה והמאבק בשחיתות השלטונית", עינים בביטחון לאומי, ע"מ 55-68.
- משטרת ישראל (2011) השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל, 2010, אג"ת מחקר וסטטיסטיקה, ירושלים.

סוהר, י. (1992) סיפור חיי, זיכרונות המפכ"ל הראשון, משרד הביטחון והוצאה לאור תל אביב.

סמית, ו. ושרביט, ק. (2002) הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2002, מדינת ישראל המשרד לביטחון הפנים, לשכת המען הראשי, ירושלים.



סמיתר, שרביט, ק ורפאלי-הירשר (2005) הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2004, מדינת ישראל המשד לבטיחון הפנים, לשכת המען הראשי, ירושלים.

סמיתר, וארלין, ר (2007) הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2006, מדינת ישראל המשד לבטיחון הפנים, לשכת המען הראשי, ירושלים.

סמיתר, יחזקאל, ח (2008) הערכות ועמדות הציבור כלפי משטרת ישראל 2007, מדינת ישראל המשד לבטיחון הפנים, לשכת המען הראשי, ירושלים.

רגב, ב. (2009) סקר נפגעי עברה 2008 - 2009, העיקר במחקר אסופת מאמרים בנושאי משטרה, אגף התכנון והארגון משטרת ישראל.

רטנר, א. (2010) מדד שלטון החוק 2010-2000, פרופסור אריה רטנר, אוניברסיטת חיפה תמצית מנהלים.

רטנר, א. (2011) "אמון הציבור במשטרה מהנמוכים בעולם", הארץ 1.11.2011.

Devos, T, Spin D. & Schwartz SH (2002) "Conflicts among Human Values and Trust" in Institutions British Journal of Social Psychology 41, pp. 481 – 484.

Goldsmith A (2005) Police Reforms and the Problem of Trust Theoretical Criminology 9(4) pp. 443 – 470.

Jacobson, D. (1991) "The Conceptual Approach To Job Insecurity", in J.Hartly & D. Jacobson (eds.) Job Insecurity: Coping with jobs at risk (pp. 23-39). London: Safe Society Press.

Kaariainen, J. (2008) "Why Do the Finns Trust the Police, Journal of Scandinavian Studies in Crime Prevention", in ISSN 1404-3858 Vol 9, pp. 141-159

Marsh. I & Melville. G (2009) Crime Justice and the Media. Routledge. London and New York.

Manning PK (1998) "Community Based Policy". In: Alpert GP (ED.) Community Policing . Contemporary Reading. Prospect Heights, Illinois: Waveland Press.

Skogan WG (2006). "Asymmetry in the Impact of Encounters with Police" in Policing & Society 16 (2), pp.99-126.

Sunshine J. & Tyler T. (2003) "The Role of Procedural Justice and Legitimacy" in Shaping Public Support for Policing. Law & Society Review 37: pp. 513 – 548.



