

מן הראוי להקצות ליחידות אמצעים פיסיים הדרושים לאחסנה סגורה ומאובטחת של החומר המשפטי.



התובעים של משטרת ישראל מפעילים בבתי משפט השלום לסוגיהם. רמת התובעים בדרך כלל משביתת רצון. עם זה, אין המשטרה פטורה מלפעול לכך, שמערך התביעה יושתת על כוח אדם מקצועי של משפטנים, אשר יודרך באורה סדיר, ועבודתם תהא נתונה לכקרה נאותה. בדרך זו יימנעו ככל האפשר תקלות מהכנה לא מספקת של תיקים. כפי שמראים הממצאים, יש עוד להתמודד עם הבעיה של מתקנים ושירותי עזר לא נאותים וכלתי מספיקים. על המשטרה גם לפעול ביתר תיאום עם הנהלת בתי המשפט כדי למנוע עיכובים בהכאת עבריינים לדין. טיפול מקצועי, יעיל ונמרץ בתביעות המשטריות עשוי לתרום את תרומתו במערך הכללי של הלוחמה בפשיעה.

ארגון משמר הגבול והפעלתו

משמר הגבול (להלן מג"ב) הוקם בשנת 1953 במסגרת המשטרה כיחידה, שתפקידה הבטחת גבולות המדינה והיישובים בפני חדירה והסתננות ושמירת בטחון הנפש והרכוש באזורי הספר. לאחר מלחמת ששת הימים הועברו חלק מיחידות משמר הגבול לשטחים שמעבר לקו הירוק והוכפפו לממשל הצבאי כדי לפעול שם בתפקדי השלטת סדר ובטחון ובמניעת פעילות חבלנית; בשנת 1974 החליטה הממשלה להעביר את האחריות לבטחון פנים מצה"ל למשטרת ישראל, ובעקבות זאת הוטלו על משמר הגבול משימות חדשות.*

ב-1975 החליטה הממשלה להטיל על משטרת ישראל את האחריות לאבטחת מתקנים בטחוניים. בעקבות זאת נערך משמר הגבול מחדש: רוכזו פלוגות והוצבו כוחות סיוע למחוזות המשטריים; הוקמה היחידה המיוחדת ללוחמה בטרור, הוצבה יחידת מג"ב בנמל תעופה בן-גוריון ויחידות בנמלי חיפה, אשדוד ואילת ואורגן מחדש משמר היישובים.

ביולי 1980 פרסם המינהל לתכנון וארגון שבמטה הארצי פקודה על ארגונו הכולל של מג"ב ועל שיטת הפעלתו.

בחודשים אוקטובר-דצמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את ארגונו ושיטות הפעלתו של משמר הגבול. הבדיקה נערכה במטה מג"ב, בבסיס האימונים החילי, במפקדות המרחביות, בפלוגות מבצעיות ובגזרות משמר היישובים.

מבנה וארגון

1. מטה מג"ב הוא מפקדה עצמאית, הכפופה ישירות למפקח הכללי של המשטרה. מטה מג"ב מפעיל מפקדות מרחביות אופרטיביות, להן כפופות פלוגות מג"ב וגזרות משמר היישובים (ראה להלן). אותן מפקדות אחראיות לכוונתן המבצעית ולאיוניהן השוטפים של היחידות. בנוסף לפעילות המבצעית יש למג"ב אחריות לקיום האבטחה במתקנים בטחוניים, יחידות האבטחה כפופות למפקדות המרחביות.
2. ייעודו של מג"ב, כפי שהוגדר לאחרונה מחדש במיתאר הכולל של תכנית היערכות של משטרת ישראל במאי 1980, הוא להיות זרוע מבצעית מקצועית של המשטרה ללחימה בטרור ולפעולות בטחוניות מיוחדות. בנוסף לכך על משמר הגבול להיות כוח רב תכליתי לאבטחה ושיטור בגבולות ובשטחים מעבר לקו הירוק, לשמש כעתודה מרוכזת וניידת להתערבות מיידית ולתת סיוע ותגבור ליחידות המשטרה במילוי משימותיהן.

יחידות משמר הגבול פזורות ברחבי המדינה, והוא מפעיל כוחות על פי ייעודיו ומשימותיו:

(א) אבטחת מתקנים על ידי יחידות מרותקות למתקנים.

* בנושא זה ראה גם בדו"ח זה בפרק: מערכת הבטחון — בטחון פנים.

(ב) במרחב כפרי, ביישובים ובמרחב שבין היישובים — על ידי מפקדות גזרות, האחריות לשטחים גיאוגרפיים מוגדרים וליישובים שבהם, על ידי מחלקות סיוור.

(ג) פעילות במרחבי מחוזות ובמרחבים עירוניים משטריים — פלוגות מג"ב ומפקדות מרחבים, הפועלות בנושאי בטחון פנים ושמירה על סדר ובטחון ציבורי כולל פעילות בגבולות הקו הירוק ובמגזר הערבי.

(ד) לחימה בטרור והתגברות על פיגועים ואירועים מיוחדים — על-ידי יחידה מיוחדת, (י"מ"מ) הנמצאת בכוננות מיידית.

3. (א) מאחר שמג"ב ממלא משימות, שהן באחריות צה"ל, ובכך הוא משחרר כוחות צה"ל לתפקידים אחרים, נקבע בהסדר עם הצבא, כי מג"ב יקבל 270 מתגייסים חדשים לשנה שישו את שירות החובה במסגרתו במקום בצה"ל.

המתגייסים החדשים למג"ב מוצבים לתקנים של יחידותיהם ממועד התגייסותם. מאחר שהם עוברים תקופת אמונים ארוכה בת כחצי שנה בבסיס האמונים החילי, הרי שבפועל נמצאים ביחידות אלה פחות אנשים.

4. המפקדה המרחבית אחראית לאמון, ומפעילה יחידות מג"ב הכפופות לה כולל פלוגות מבצעיות, יחידות משמר היישובים ויחידות אבטחת המתקנים. מטת המפקדה מייצג למפקדי המחוזות והמרחבים של המשטרה בהפעלת יחידות מג"ב הכפופות להם במבצעי שיטור ובהשלטת סדר ציבורי.

על פי פקודת הארגון מיולי 1980, הוגדרה מפקדת המרחב גם כמפקדה משימתית ניידת. בהתאם להגדרה זו הוקצו בשנת 1981 המשאבים הדרושים למפקדה, כך שתוכל לשלוט בטיפול באירועי פיגוע ובהתפרעויות בהיקף רחב.

5. הפלוגה היא המסגרת המבצעית הבסיסית למילוי משימות מג"ב באבטחה, בבטחון פנים ובסיוע למשטרה במשימות בטחון ושמירה על הסדר הציבורי. ניתן לחלק את פלוגות מג"ב לארבעה סוגים על פי התפקידיות:

(א) פלוגות מג"ב בכפיפות מבצעית לצה"ל, הפועלות בשטחים שמעבר לקו הירוק (סה"כ 5 פלוגות).

(ב) פלוגות מג"ב באבטחת גמלי ים ואוויר, הכפופות מבצעית למחוזות ולמרחבים משטריים ופקודית למפקדות המרחבים של מג"ב (סה"כ 2 פלוגות).

(ג) פלוגות מג"ב, בסיוע למחוזות המשטריים, מועסקות בנושאי בטחון פנים וקיום הסדר הציבורי ובכוננות לתגבור ובמבצעים מיוחדים (סה"כ 8 פלוגות).

(ד) פלוגות מג"ב ניידות, המופעלות על ידי מפקדת מג"ב לפי הצורך.

תקן פלוגה נע בין 110 ל-220 שוטרים ונקבע על פי תנאי המקום, המשימות וההסכמים עם הרשויות המממנות את החוקתה (צה"ל ורשות הנמלים). שירות השוטרים הוא בתנאי קסרקטין, דהיינו שהות רצופה במשך כל היממה, שבחלק ממנה ממלא השוטר את תפקידיו ובחלק האחר נמצא בכוננות. שוטרי הקבע נמצאים בבסיס 5 ימים בשבוע ויומיים בביתם; שוטרי החובה נמצאים בבסיס עשרה ימים ויומיים בביתם.

משרד מבקר המדינה בדק את משימות פלוגת משמר הגבול, הכפופה למחוז תל-אביב המשטרתי: תקן הפלוגה הוא 200 שוטרים ובו כלולות שתי מחלקות, שנוספו לה בשנת 1981 לפי דרישת המפקד. המצבה במועד הביקורת הייתה 165 : 55 שוטרים מוצבים במקומות שמירה קבועים — לדוגמה, בית השגריר המצרי והשגרירות, בית המעצר באבו כביר, שמירה על עדי מדינה, ובסיס בית דגן; 20 שוטרים משמשים בתפקידי פיקוד ומינהל; 40 שוטרים בממוצע נמצאים בחופשה; 50 שוטרים נותרים לפעילות שוטפת ולאירועים מיוחדים.

— בחלק מן הפלוגות אין מקום להציב מיטות לכל השוטרים, במיוחד חסר מקום בבסיסי מצודת כוח, חדרה, בית דגן, נמל אשדוד. כן יש צפיפות ומחסור בכיתות לימוד בבסיס האמונים החילי בבית חורון (ראה להלן). ביחידות רבות מורגש מחסור במקלחות. מפקדת מג"ב הסבירה, שלא הוקצו המשאבים הדרושים לשיפורן ובינוי.

בשימוש מג"ב נמצאים כלי רכב אשר חלקם צוידו במיגון בתחתית הרכב, כדי לחזק עמידותם בפני מיקוש אפשרי. אולם ברשות מג"ב אין רכב משוריין. המשטרה הודיע למשרד מבקר המדינה, כי משופצים עבור מג"ב 12 כלי רכב משורינים, ולאחר זאת יאוחסנו במחפזי חירום ויופעלו על פי צורך מבצעי.

בסיס אימונים חילי (בא"ח)

1. בבסיס האימונים החילי מתנהלים אימונים בנושאים האופייניים למג"ב ובנושאים, שבהם יש למג"ב אחריות להדרכת כלל השוטרים במשטרה — טיפול בבעיות בטחון שוטף, הכנת שוטרים לקורסים בצה"ל, אימון בנשק קל, תרגול לוחמה בטרור, ועוד. בא"ח מכשיר ומאמן את קציני המשמר האזרחי ומקיים אימון מרוכז לאנשי יחידות מג"ב, סגל מבצעי ומינהלי, לריענון ושמירת הכושר. בא"ח מסוגל לקלוט בריזמנית 550 מתאמנים: 250 בבסיס ו-300 במתקן אימונים מחוץ לבסיס. כ-4,600 איש מתאמנים בבא"ח מדי שנה ב-24 קורסים הנמשכים משלושה ימים ועד 21 שבועות.

2. עיקר פעילותו של בא"ח למסגרותיו היא: ענף טירוני החובה מאמן ומכשיר שלושה מחוזרים של טירונים בשנה, כאשר משך כל מחזור כ-21 שבועות; חלק מהמחוזרים נערכים במקביל. הקורס מבוסס על תכנית האימונים של צה"ל להכשרת רובאי שלב 5, תוך התאמה לדרישותיו המיוחדות של מג"ב. ענף שני מאמן מגויסים, אשר היו שוטרים בעבר, לשירות קבע במג"ב, זה ענף טירוני הקבע; אותו ענף אף עורך השתלמויות שונות ליתר שוטרי מג"ב. ענף שלישי מכשיר מפקדי כיתות ומפקדי צוותים, ועורך השתלמויות תקופתיות לסמלים ותיקים. ענף רביעי מכין מועמדים לקורס קצינים ומפקדי פלוגות הנערך בצה"ל; כל שנה, שני מחוזרים בין לקצינים ובין למפקדים; ענף זה עורך גם השתלמויות לקציני מג"ב המשמר האזרחי בנושא הטיפול בטרור. הענף התמישי מכשיר את פלוגות מג"ב בנושאי בטחון פנים ופעולות למניעת פיגועים.

3. — בדיקה בבא"ח ובמפקדת מג"ב העלתה, כי בעת קיום הקורסים השונים השתמשה המשטרה מזמן לזמן במשתתפי הקורסים לצורך מבצעי באירועים שונים לאבטחת הסדר הציבורי. המסגרות העיקריות, שאימניהן הופרטו בשל כך, הן טירוני החובה והאימון המרוכז של הפלוגות הנערך אחת לשנה.

פעולות מג"ב במגזר הכפרי (משמר היישובים)

1. משמר היישובים הוא המסגרת הארגונית של מג"ב לאבטחת היישובים במגזר הכפרי. בעת הבדיקה טיפל המשמר ב-551 יישובים.

משימות משמר היישובים הן להכין כל יישוב לקיים אבטחה עצמית במצב של רגיעה, במצב כוננות ובזמן פיגוע מחבלים ולארגן יישובים במערכת אבטחה מרחבית הנתונה לפיקודה של מפקדת הגזרה (ראה להלן).

2. באוקטובר 1977 הוציא המטה הארצי פקודה לארגון מחדש של משמר היישובים, שיעסוק בנושאי הבטחון השוטף וישתתף בבלימת הפשיעה ובאכיפת החוק במגזר הכפרי. הגזרות אורגנו מחדש, ו-15—20 יישובים אוגדו במסגרת חבל, שעליו הופקד קצין. החבלים מאוגדים במסגרת עשר גזרות של משמר היישובים, ובכל גזרה ארבעה עד שבעה חבלים. במטה מג"ב קצין יישובים ארצי, האחראי לגזרות והכפוף למפקד משמר הגבול.

(א) נושא הבטחון השוטף במסגרת היישוב מאורגן על ידי רכז בטחון שוטף (רב"ש), הפועל באמצעות תושבים חייבי שמירה, מתנדבים של המשמר האזרחי, ולעתים שומרים שכירים. הבסיס החוקי לארגון האבטחה ביישובים הוא חוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה) התשכ"א—1961. הרב"ש מארגן את השמירה ביישוב, ובאחריותו מחסן הנשק.

עם הקמת המצפים בגליל קיבל על עצמו משמר היישובים את ארגון האבטחה בהם. עד מועד סיום הביקורת הוקצו ל-35 מצפים תקני כוח אדם לרב"ש ולשומרים שכירים. ב-22 מצפים נוספים, שמביניהם עלו כבר 14 על הקרקע והשאר אמורים לעלות על הקרקע בתקופה הקרובה, עדיין אין תקני כוח אדם מאושרים למטרה זו. נמסר לביקורת, כי הנושא נמצא בטיפול משרד האוצר והפנים.

(ב) משמר היישובים מפעיל מתנדבי המשמר האזרחי (משא"ז) במגזר הכפרי, כולל אימונם והדרכתם. לפי נתונים לתחילת דצמבר 1981, מנו מתנדבי המשא"ז במגזר הכפרי 36,765 איש. על פי תזכירי משא"ז, צריך כל מתנדב לירות בנשק עשרה כדורים בשנה.

— תוראה זו אתה מקיימת. משמר היישובים הגיש בשנת העבודה 1981 דרישה לכ-355,000 כדורים עבור ממוזכרים, למתנדבים, אולם הוקצו לו בפועל על ידי מחלקת ההדרכה שבמטה

הארצי 37,000 כדורים בלבד, דבר שאינו מאפשר את מילוי ההוראה, ופוגע כמושר המכשעי של המתנדבים.

3. ב־1978 הוחלט, שמג"ב יפעל במגזר הכפרי למניעת גניבות של כלים וחוצרת חקלאיים. בעקבות זאת הוחל בהקמת סיירות חקלאיות, אשר הוצמדו למפקדות הגזרות. בסוף 1981 הופעלו 11 סיירות מבין 12. לפי דיווחי מפקדת מג"ב נתפסו על ידי הסיירות במשך תשעת החודשים הראשונים של שנת 1981 תוצרת ופריטים חקלאיים גוברים בערך של 1,369,000 שקל.

לסיירות נקבע תקן של 269 איש, ומצבתם בעת הביקורת הייתה 241. הסיירות בנויות מצוותים בני ארבעה אנשים הצוות. הסיורים נערכים לפי תכנון ומידע מוקדמים, המותאמים לעונות הגידולים ולפעילות הפלילית הצפויה בכל גזרה. עיקר הפעילות מתבטאת בסיורים ממונעים, בהצבת מחסומים ובעריכת בדיקות בכלי רכב.

בעת הביקורת החלה התארגנות ראשונית בנושא המודיעין בסיירות. לכל סיירת אושר תפקיד של רכז מודיעין. הדרכת הרכיזים והנהגת שיטות רישום של המידע נעשות על ידי קצין המודיעין של מג"ב.

4. ביוני 1980, בעקבות הנחיית המפכ"ל, הוטל על משמר היישובים גם תפקיד התיאום בין הגופים הרבים, הפועלים בשטחים הפתוחים בנושאים של מניעת גזל אדמות הלאום ובנייה בלתי חוקית. עם גופים אלו נמנים משרדי החקלאות, הפנים והבטחון, קרן קיימת לישראל, רשות שמורות הטבע והרשויות המקומיות. מדי חודש מתפרסם על ידי קצין יישובים ארצי דו"ח על פעולות הגזרות בנושא זה. כן עורכות מפקדות הגזרות מפגשי תיאום תקופתי בין הגורמים הפועלים בשטח כדי לעדכןם ולהתוות דרכי פעולה לעתיד. עד סוף ספטמבר 1981 הושיט מג"ב עזרה בטיפול ב־436 מבנים בלתי חוקיים וב־308 מקרי פלישה לאדמות המדינה ובפינוי 10,000 ראשי צאן ובקר.



כוחות משמר הגבול מסייעים למשטרה במילוי תפקדיה בתחום בטחון הפנים ושמירת הסדר הציבורי; למשמר הגבול יש גם חלק חשוב בשמירת הסדר והבטחון בשטחים שמעבר לקו הירוק.

לרשותו של משמר הגבול כוחות מנוונים בהיקף ניכר, המופעלים הן ככוח שיטור והן ככוח צבאי. בשנתיים האחרונות הגיע מג"ב באמצעות הסיירות החקלאיות להישגים ניכרים במגזר הכפרי. הישגים אלו יש להעריך לא רק לפי ערך הרכוש שנתפס ומספר העבריינים שהועמדו לדין אלא בעצם בלימת מכת הגניבות ביישובים.

הטיפול בעבריינות נוער

האחריות לטיפול בעבריינות נוער מוטלת על אגף החקירות במשטרת ישראל. מגמתו של האגף היא לשלב בפעולותיו — המתמצות בדרך כלל באיסוף ראיות והבאה לדין גישות טיפוליות כדי לעצור ככל האפשר בעד הידרדרותם של נערים ונערות לחיי פשע כאורח חיים קבוע. כך גם לא נפתח לעיתים תיק פלילי לבני נוער שנמצאו עוברים על החוק (הליך או תביעה) כדי למנוע השללת דופי פלילי, כאשר המדובר בעבירה חד פעמית הנושאת אופי אקראי. כך גם תצומצם האפשרות שבעברייני הצעיר ידבק אות קלון וההשלכה השלילית העלולה להיות לכך מצד מערכות מוסדיות ביחס אליו.

גופים נוספים, המטפלים באוכלוסיה זו, הם בעיקר משרד העבודה והרווחה, שבמסגרתו פועלים שירות המבחן לנוער וכן השירות לנוער במצוקה (ר' גם דו"ח שנתי 31, עמ' 441); משרד החינוך והתרבות והרשויות המקומיות באמצעות עובדי חבורות הרחוב. ואשר לענין השיפוטי, מופקד על כך בית משפט השלום לנוער.

הטיפול של המשטרה בעבריינים צעירים מעוגן בשני החוקים הבאים: חוק הנוער (שפיטה ענישה ודרכי טיפול), התשל"א—1971, וחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך—1960. בפקודות הקבע

של המשטרה (להלן — פקודות הקבע) הוראות מספר המרחיבות את היבטי הטיפול מעבר לקבוע בחוק ונוגעות להליכי מעצר קטינים, קשר עם שירות המבחן ופעולות מניעה וסיעוד.

להלן נתונים על פעילות המשטרה בתחום עבריינות נוער בשנים 1979—1981:

1979	1980	1981	
9,006	9,373	10,193	מספר קטינים מואשמים
14,458	14,622	14,674	תיקים שנפתחו
2,012	2,177	(1)	הליכי אי-תביעה
6,141	6,661	6,396	מעצרים
(1) אין נתונים.			

בחודשים מאי—ספטמבר 1981 בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהן של יחידות משטרה, העוסקות בתחום האמור. נבדקו התארגנותן, כוח האדם שלרשותן והפיקוח של המטה הארצי עליהן. הבדיקה נערכה במדור לעבריינות נוער שבמטה הארצי, במטה מחוז תל אביב, במרחבים ירושלים ויפו ובתחנות רחובות, באר שבע, כפר סבא ורמלה; וכן נבדקו תיקים פליליים שנפתחו.

ארגון ונהלים

הטיפול בעבריינות נוער מקיף את כל המערכת, מדרג המטה הארצי ועד לתחנת משטרה. במטה הארצי פועל מדור לעבריינות נוער (להלן — המדור) שהוקם ב-1965; הוא משמש יחידת מטה במחלקת החקירות והתביעות (מח"ק) ותפקידו להנחות ולהדריך את חוקרי הנוער, פקחני הנוער ועובדי המניעה ולקיים בקרה על פעולותיהם אולם אין לו לגביהם סמכות פיקודית. במדור חמישה קצינים — ראש מדור, קצין מחקר, קצין בקרה, קצינת מניעה וקצינת הדרכה. משרה נוספת של עוזר ראש המדור הוסבה ליחידה אחרת שבאגף החקירות.

1. תפקידי המדור לא הוגדרו במסגרת הנחיות של המטה הארצי — אגף החקירות. על תפקידי ניתן לעמוד מתוך חוברת הסברה על נושא "המשטרה ועבריינות הנוער" אשר פורסמה על ידו ב-1978. לדעת הביקורת, יש להגדיר את התפקידים של המדור על שלושת תחומי המטרה הנחיות והוראות מחייבות של המטה הארצי; זאת כדי לקבוע את רפופי הפעולה של המדור וקשרי עבודתו עם יחידות אחרות במשטרה.

2. תכנית העבודה של המדור לשנת 1981 כוללת נושאים בתחומי ההדרכה, הבקרה והמחקר. השלמת הסמכתם של עובדי הנוער בשנה זו, הוצבה כיעד חשוב בתכנית. יעד זה הושג בחלקו (ראה להלן). בתחום ההדרכה מגבשת המשטרה מקצוע משטרתי חדש — עובד נוער — אשר ימוג בתוכו את תחומי הפעולה של חקירות, פקחות ומניעה. תכנית ההכשרה לעובדי נוער אלה היא בשלבי הכנה סופיים. בתחום פעולתו של קצין הבקרה במדור תוכננו בדיקות בנושאים שונים ביחידות.

— הביקורת העלתה שלא בוצעו רוב הבדיקות שתוכננו, ואלו שנערכו, התמקדו בעיקר בענייני כוח אדם. לדעת הביקורת, על קצין הבקרה להקדיש תשומת לב גם לתיקי חקירה, כדי לעמוד מהם על הליכי הטיפול בנער. תוצאות בדיקות כאלה יתנו כדי המטה הארצי מידע חשוב הן על רמתם המקצועית ומיומנותם של חוקרי הנוער והן על יישום הוראות המשטרה.

3. בכל אחד מן המרחבים של המשטרה פועל קצין נוער מרחבי. קציני נוער אלו פועלים, בלא שלעבודתם יש תחומיות. בשנת 1975 הציעה מחלקת החקירות נהלי עבודה לקצין הנוער המרחבי, שבהם נקבעו עקרונות ותחומים שלפיהם על הקצין לפעול. ההצעה התייחסה, בין השאר, לנושא הדרכה וייעוץ לחוקרים ופיקוח על עבודתם, בכלל זה התוויית תכנית עבודה שבועית לחוקרים לאיסוף מידע על פשיעה בקרב הנוער; לייזום פעולות למניעת עבריינות נוער; ולדיווח למטה הארצי. אולם עד מועד סיום הביקורת — ספטמבר 1981 — לא הפכה ההצעה לנהל במסגרת הוראות המשטרה.

בפקודות הקבע של המשטרה נאמר כי על המחוזות והמרחבים לפרסם נהלי עבודה ליחידות הנוער. עד מועד הביקורת פורסמו נהלים רק בכמה מהתחומים, וגם זאת במחוז תל אביב בלבד.

על כל תחנת משטרה מוטלת החובה על פי הפקודות האמורות להפעיל יחידת נוער. בשתי תחנות — ערד וזכרון יעקב — ובתחנות המגזר הערבי אין חוקרי נוער, וחקירת קטינים מתנהלת איפוא בידי חוקרים אחרים, שלא קיבלו הכשרה מיוחדת בתחום חקירת נוער.

כוח אדם

1. התקן הארצי של עובדי נוער הוא 266 משרות. למדור לעבריינות נוער אין מידע מעודכן על מספר חוקרי הנוער ביחידות המשטרה השונות, כיוון שאין הוא מקבל דיווח שוטף על חוקרי נוער; שהועברו לתפקידים אחרים, ועל חוקרים מתחומים אחרים שהוסבו לעיסוק בעבריינות נוער. בביקורים של נציגי המדור בתחנות משטרה הועלה, כי שוטרים מועסקים כחוקרי נוער, בלא שנמסרה על כך הודעה מוקדמת למדור.

ראש אגף החקירות החליט להנהיג החל בשנת 1978 גמישות בוויסות כוח אדם בתחנות המשטרה. בהתאם לכך הוצבו חוקרים בתחנה לתחומי הפעילות השונים על פי שיקול דעתו של מפקד התחנה. המטה הארצי דן שוב בנושא ב־1981 כדי להביא להגבלה בגמישות האמורה. לפיכך נעשתה על ידי המנהל לתכנון וארגון שבמטה הארצי ביולי 1981 עבודת מטה לשם קביעת קריטריונים להקצאת כוח אדם אופטימלי בתור חוקרי נוער ביחידות הנוער השונות. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים הדיון בנושא זה. לפי זה, תקני המשרות לחוקרי נוער ביחידות עדיין לא נקבעו על יסוד בדיקה עניינית של הצרכים.

2. על פי פקודת הקבע, יש להעסיק בכל תחנת משטרה גם פקחני נוער שתפקידם לאסוף ולרכז מידע על פעילות עבריינית של נוער ועל מוקדיה.

— במרבית התחנות אינם פועלים כלל פקחני נוער והעדרם כולל באזורים הכפריים. ראש מחלקת חקירות הסביר, כי עם הנהגת תפקיד של עובד נוער יעסקו עובדים אלה, לאחר שיומשרו, גם בפקחנות.

— איתורם וחקירתם הראשונה של נערים הנחשדים בעבריינות נעשים לעתים על ידי שוטרים, שלא הוכשרו ולא הוסמכו לעסוק בכך. כך ב־60 מבין 800 אירועים, שטופלו על ידי שוטרי סיוור בתחנת באר שבע בתקופה ינואר—אפריל 1981 ואשר הסתיימו באי־תביעה (ראה להלן), מעורבים היו קטינים. בכל שישים המקרים סיים השוטרי את הטיפול, בלא שהעביה את הטיפול — ואף לא מידע על כך — לחוקרי הנוער. בהעדר מידע מקיף אין לצפות לקבלת תמונה מלאה על עבריינות נוער.

3. בפקודת הקבע נאמר, כי בחקירת נוער ביחידות הנוער ישמשו רק אלו, שיעמדו בקריטריונים של אגף החקירות ושהם בעלי תעודת הסמכה, שנוצאה על ידי המטה הארצי.

בשנתיים האחרונות החל המדור להוציא תעודות לחוקרי הנוער, ועד מועד הביקורת הוציא 160 תעודות (כ־60% מכלל החוקרים). המדור קבע כאמור כי עד להסמך את כל חוקרי הנוער עד סוף ינואר 1981, אך היעד טרם הושג במלואו. המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי עד סוף מארס 1982 היא אמורה להשלים את הסמכתם של כל עובדי הנוער. עם זאת, נשארת בעינה הבעיה, שחלק מהשוטרים, אשר קיבלו הכשרה ותעודת הסמכה, הועברו בינתיים לתפקידים אחרים במשטרה. מספרם של אלה לא ידוע, מאחר שבמדור אין נתונים מרוכזים על כך.

לדעת הביקורת, על המטה הארצי להעמיק את הפיקוח על פעולות היחידות והשוטרים, העוסקים בחקירת נוער, וזאת באמצעות קציני המדור ודרגי ביניים הכפופים להם מבחינה מקצועית.

הליכי חקירה

1. בפני חוקר, המטפל בקטין הנחשד בעבירה, פתוחות שתי אפשרויות: לפתוח תיק פלילי הגורר רישום במחשב המשטרה או לנקוט הליך אי־תביעה, שאינו נרשם במחשב.

מדיניות המטה הארצי בנוגע לפתיחת תיקים פליליים לקטינים קובעת כי יש לנקוט הליך אי־תביעה בעיקר באותם מקרים שמתברר, כי זו עבירה ראשונה לקטין. מדיניות זו הובאה לידיעת מפקדי המחוזות בחוור של ראש מחלקת חקירות בפברואר 1981. מדור עבריינות נוער קבע בהנחיה מינואר

1981, כי באותם מקרים, ששוכנע החוקר, כי הקטין לא יחזור ויעבור עבירה, הוא מודה במעשה, העבירה היא מסוג חטא או עוון — ולא פשע, אין לקטין רישום פלילי ואף לא ננקט נגדו בעבר הליך של אי-תביעה, אין לפתוח לו תיק פלילי.

— ההנחיות דלעיל אינן מיושמות במלואן: לדברי ראש מחלקת החקירות, נקיטת הליך של אי-תביעה היא עדיין בהיקף מצומצם. גם הנתונים על מספר התיקים הפליליים הנפתחים בהשוואה למספר המקרים המסתיימים באי-תביעה, מראים, כי יחידות השדה עדיין אינן פועלות על פי המדיניות של המטה הארצי. בשנת 1980, כפי שצוין בסבלה דלעיל, ננקטו 2,177 הליכי אי-תביעה כלפי קטינים לעומת 14,622 תיקים שנפתחו. לקבלת ההחלטה על פתיחת תיק פלילי לנער או על סיום הליך באי-תביעה, כפי שגם נקבע בהנחיות דלעיל של המדור, נדרשת תשיבות רבה לקבלת נתונים על רישום פלילי קודם מהמחשב. ב-42 תיקים מבין 200 שנבדקו באופן מיוזמי לא נמצא מסמך המעיד על כך שנערכה בדיקת רישום פלילי קודם. ב-18 תיקים אחרים נפתח תיק פלילי, למרות שעל פי דרישת המחשב, לא היה לנער רישום פלילי קודם במשטרה ולא נמצא תיעוד, כי החוקר נתרשם, כי יתר התנאים לנקיטת הליך אי-תביעה אינם מתמלאים.

להלן נתונים על פתיחת תיקי חקירה לעומת נקיטת הליכי אי-תביעה נגד קטינים במרחבים אחדים בשנת 1980:

מרחב	מספר תיקים פליליים שנפתחו	מספר הליכי אי-תביעה שנבדקו	אחוז הליכי אי-תביעה שנבדקו
עמקים	857	135	15.7
גליל	1,236	66	5.3
חיפה	1,074	322	29.9
שרון	1,215	89	7.3
דן	654	400	61.1
ירקון	332	23	6.9
יפו	666	267	40.0
מרכז	1,073	47	4.3
ירושלים	2,575	156	6.0
נגב	858	47	5.4

מתנתונים בסבלה שלעיל עולה, כי בחידות משטרה אחדות קטן במיוחד מספרם של הליכי אי-תביעה שננקטו.

עריכת בקרה יסודית על הליך החקירה לסוגיו בתחנות, כפי שהוצע לעיל, חיונית להן, כדי שדרג המטה הארצי ייוכח, עד כמה מוגשמת מדיניותו.

2. החליט חוקר לנקוט הליך של אי-תביעה, עליו לרשום את פרטי הקטין בכרטיס, האמורה להיות מנוהלת בתחנה.

בכל תחנות המשטרה שנבדקו מנוהלת כרטיס כזאת. לדעת הביקורת, יש לבדוק אפשרות של העברת מידע מתחנה לתחנה, כדי שבעת חקירת קטין ניתן יהיה לברר, אם אין לו רישום קודם בתחנה אחרת.

3. בהוראות הכלולות בפקודות הקבע, נאמר, כי קטין החשוד בעבירה ייחקר במידת האפשר בנוכחות הורה או אפוטרופוס. מטרת הדיווח להורי הקטין לסייע הן למשטרה מבחינת הטלת מרות על הקטין והן לקטין ולמשפחתו מבחינת השמירה על זכויות הקטין, מה גם שלרבים מבין הקטינים שנפתחים להם תיקים, זה להם מפגשם הראשון עם המשטרה.

— הוימון לחקירה מופנה לרוב ישירות אל הקטין ולא באמצעות הוריו או בני משפחתו. נדירים המקרים, שההורים יחד עם הקטין מוזמנים לתחנת המשטרה. בבדיקת 200 התיקים שבמדגם לא נמצא באף תיק תיעוד על נוכחות הורים בעת החקירה. ראש מחלקת חקירות הודיע בתשובתו מדצמבר 1981 למשרד מבקר המדינה, כי לעתים יש סיבה עניינית לאי-

הזמנת ההורים. עם זאת, ייעשה הדיוש, כי יקוימו ההוראות בנדרן, והדבר אף ישתקף בתיקוד מתאים.

הליכי מעצר

1. חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א—1971, קובע, כי ממונה על תחנת משטרה שהובא אליו קטין שנעצר, יודיע על כך בתקדם האפשרי לאחד מהורי הקטין או לאדם אחר הקרוב אליו. ב־200 תיקים שנבדקו על ידי הביקורת היו 67 מקרים של מעצר עבריינים קטינים. כ־14 מהם לא נמסרה הודעה לבני המשפחה.

2. בשנים האחרונות נעשו במשטרה פעולות מספר בתחום בתי מעצר. יש לציין במיוחד את בניית בתי המעצר האזוריים לנוער בטבריה ובאבו כביר. עם זאת, טרם נפתרה בעיית ההפרדה בין קטינים למבוגרים כנדרש בחוק. בתחנות שנבדקו אין מבנה או ביתן נפרד המשמש בית מעצר לעבריינים קטינים. תאי המעצר, ששוהים בהם הקטינים, סמוכים לאלו, שכלואים בהם מבוגרים.

הודעה לשירות מבחן

1. חוק הנוער (שפיטה, ענישה ודרכי טיפול), התשל"א—1971, קובע, שאם העלתה החקירה, כי יש יסוד להעמדתו של קטין לדין, על המשטרה להודיע על כך מיד לקצין המבחן שבמשרד העבודה והרווחה. על קצין המבחן לבדוק את המקרה ולהמליץ בפני המשטרה, אם יש מקום לסגירת התיק או לחילופין להעמדת הקטין לדין.

— בדרך כלל קיימת הקפדה על הפניות קטינים לשירות המבחן לנוער. עם זאת, היו מקרים שההפנייה הייתה באיחור של למעלה מחודש, שהוא איחור לא סביר. בדיקת 164 הפניות מבין התיקים שנבדקו העלתה, כי ב־44 מקרים נשלחה ההפנייה לשירות המבחן לנוער באיחור של יותר מחודש וב־17 מקרים אף למעלה משלושה חודשים.

2. בפקודות הקבע נאמר, כי לפני קבלת החלטה בדבר הטיפול בתיק יש להמתין תקופה של עד שישה שבועות ממשלוח ההפנייה לקצין המבחן ועד לקבלת חוות דעתו.

— לגבי 59 קטינים מתוך 164 שהופנה לשירות המבחן לא המתינה המשטרה פרק זמן כנדרש, אלא פעלה על דעת עצמה: היו מקרים שסגרה את התיק והיו מקרים שהגישה כתב אישום.

3. הנחיות מחלקת החקירות המשלימות את הוראות פקודות קבע מציינות, כי הודעה על מעצר קטין יש למסור גם לקצין המבחן לנוער שבאזור מגוריו, ובהעדרו, לקצין המבחן המחוזי לנוער.

— ב־67 התיקים מבין ה־200 שנבדקו נעצרו קטינים ובהם לא נמצא מסמך על מתן הודעה לקצין מבחן. המשטרה הסבירה, כי לעתים נמסרה הודעה כזאת בטלפון. בעקבות הביקורת הודיעה המשטרה למשרד מבקר המדינה כי תפקיד על מסירת הודעה בכתב לקצין המבחן.

בפקודות הקבע נאמר, כי החלטה על העמדתו של קטין לדין או על סגירת התיק יש למסור לקצין המבחן. ב־88 מבין 140 תיקים שנבדקו לא נמצאה הודעה כזאת.

מניעה וסיעוד

כדי למנוע מקטינים היגררות לפשע יוזמת המשטרה פעולות משותפות עם גופים מוסדיים, קהירתיים ומסגרות חינוך פורמליות. פעולות של עובד המניעה כוללת הרצאות בנושאי משטרה בבתי ספר ובמועדוני נוער; הפעלת תלמידים כנאמני רכוש השומרים על רכוש בית ספרם; ארגון תלמידים למשמרות חופים בימות הקיץ ושילוב נערים במסגרת מפעלי הקיץ של הרשויות המקומיות.

1. בפקודת הקבע נאמר, כי בכל תחנת משטרה ימנה עובד לתפקיד מניעת עבריינות וסיעוד — למעט תחנות, שלגביהן סבור ראש ענף החקירות, לאחר שהתייעץ עם ראש המדור, שאין צורך בכך. בתחנות, שלגביהן סבורים ראש ענף חקירות וראש המדור, שיש למנות עובד לתפקיד מניעה ועובד נפרד לתפקיד סיעוד, יש לנהוג כן.

— במרבית תחנות המשטרה בארץ אינו מצוי עובד כתפקיד מניעה וסיעור, בלא שיש תיעוד כי העניין נברך ונמצא, שאין צורך במינוי עובד כזה. עם זאת, יום המדור השתלמות קצרה ל-48 שוטרים, העוסקים גם בנושא המניעה במסגרת טיפולם בנוער עבריון.

בינואר 1981 ערך ופרסם המדור תכנית עבודה בנושא מניעת עבריינות, ולפיה צריך היה להתמנות בתואם עם מפקדי היחידות וקציני הנער במרחבים, תוך שנה עובד מניעה בכל יחידת משטרה. אולם עד מועד סיום הביקורת לא נקבע במרבית התחנות — פרט ליחידות הנועה של מחוז ת"א, מרחב ירושלים, מרחב חיפה ותחנת זבולון — תקן לכך.

2. עוד נקבע בתכנית, כי במהלך שנת 1981 על יחידות המשטרה להגיש למדור שתי תכניות עבודה חצי-שנתיות של יחידות המשטרה בארץ לאחר אישורן על ידי קצין הנוער המרחבי. בתכנית יש למפות את האזורים המועדים לעבריינות נוער ולהציע דרכי מניעה הולמים. לא הוגשו תכניות כאמור למדור.

על פי תכנית המדור, שומה על יחידות המשטרה לדווח למטה הארצי אחת לחודשיים על הנעשה בתחום מניעת עבריינות הנוער. את הדו"חות יש להעביר באמצעות קציני הנוער המרחביים ולצרף אליהם רישומי פניות קטינים, פרוטוקולים משיבות ועדות למניעת עבריינות נוער (ראה להלן), דו"ח על דרכי יישום שיטות למניעת עבריינות נוער באזורים השונים ומידת ההצלחה דו"ח על סוגי מידע שהביאו לפתיחת תיקים פליליים. — פרט למרחב העמקים לא דיווחו יחידות המשטרה למדור כפי שנדרשו.

3. בתכנית העבודה של המדור נקבע כי עד יוני 1981 יוקמו באותם יישובים, שבהם פועלות תחנות משטרה גדולות ובינוניות, ועדות למניעת עבריינות בהרכב נציגי המשטרה, הרשות המקומית ושירותים אחרים המטפלים בנוער, הוועדות אמורות לטפל בקטינים, הנמצאים על סף הידרדרות לפשע; לגייס כוח אדם, שיסייע למשטרה בטיפול מנע באזורים שהדבר נחוץ במיוחד; להתוות למשטרה, בשיתוף עם רשויות אחרות, קו פעולה לעקירת נגע העבריינות. ועדות כאלה הוקמו בנתניה, חיפה, בית שמש, רמלה, בית שאן, נצרת עלית ומגדל העמק.

4. במסגרת פעילות המניעה יוזמת המשטרה הפעלת בני נוער, שיחקו חלק במפעלי הקיץ של הרשויות המקומיות ויסייעו למשמר האזרחי. כך למשל מפעילה המשטרה תלמידים בפעולות שמירה בבית ספרם ובחופי הרחצה בפני גניבות וגרימת נזק. דיווחים בתחום זה הגיעו למדור מכל יחידות המשטרה.



ממצאי הביקורת מצביעים על כך, כי ביחידות משטרה שונות אינה קיימת הקפדה על יישומן המלא של הוראות פקודות הקבע בתחום עבריינות נוער; אינה מתקיימת הפרדה מלאה בין עצורים קטינים למבוגרים; אין בידי המדור לעבריינות נוער שבמטה הארצי הפיקוח המספיק על הפעילות של היחידות כדי לעמוד על כך, שהוראות החוק והנהל המתחזקות להליכי חקירה ומעצר יקוימו הלכה למעשה.

מניעת הידרדרותם של קטינים והשבתם של עבריינים בעוד מועד למסלול, שיבטיח תפקודם התקין, הן בעלות חשיבות עליונה לחברה כולה. המשימה אמנם אינה מטלת באופן בלבדי על המשטרה, אולם בידה להשפיע על כיוון ההתפתחות; זאת, בין באמצעים חוקיים, בין בדרך סיעורי מניעתו מכוח ההוראות השונות ובין בשיתוף פעולה עם גורמים נוספים.

המחלקה לבינוי ונכסים

המחלקה לבינוי ונכסים (להלן מ"ב") פועלת במסגרת אגף האפסנאות, ומתפקידה לרכז את כל הפעילות הקשורה בבינוי ובאחזקה שוטפת של מבני ומתקני המשטרה. במחלקה ארבעה מדורים, שהתקן שלהם מנה בסך הכל 83 משרות, מהן 78 מאוישות.

מדור לפיקוד וניהול: מרכז תפקידי ייעוץ ופיקוח הנדסי והכנת חוזים ליועצים, מהנדסים וקבלנים; ניהול מחסנים, הזמנות ציוד חומרים והנפקתם לאחר בנייה.

מדור לניהול נכסים: אחראי לניהול חשבונות ותקציבים; לאיתור קרקעות לבנייה וניהול נכסי המשטרה. מדור טכני: אחראי לתכנון שינויים ושיפוצים במתקני משטרה, לרבות הכנת מפרטים טכניים, חישובי כמות יות והערכות כספיות; פיקוח על מהלך בנייה באתרי בינוי ובדיקת חשבונות של קבלני חוץ.

מדור בינוי: אחראי לביצוע של עבודות הבנייה; מפעיל חוליות הבינוי האזוריות (צפון, ירושלים, יפו, ומרכז) שתפקידן לבצע עבודות שיפוץ ותחזוקה שוטפות במחוזותיהן; אחראי לבתי המלאכה של המחלקה.

בחודשים מארס—ספטמבר 1981 ערך משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת במב"ן. נבדקו תקציב המחלקה וביצועו, שיטת הקביעה של עלות העבודות, התקשרות עם גורמי חוץ, והפיקוח באתרי בנייה. הביקורת נערכה במחלקה שבמטה הארצי ובחוליות הבינוי בירושלים ויפו. במיוחד נבדקו שלושה פרויקטים: בינוי בסיס ליחידה של משמר הגבול, בינוי סדנא לתיקון רכב בעטרת, היערכות לבניית בית סוהר לאסירים צעירים באופקים.

התקציב וביצועו

תקציב המחלקה וההוצאה למעשה בשנים 1978—1981 היו כדלקמן (באלפי שקלים):

תקציב פיתוח		תקציב רגיל		
הוצאה למעשה	תקציב	הוצאה למעשה	תקציב	
3,780	5,218	3,575	3,325	1978
6,338	9,338	8,635	7,871	1979
15,501	20,800	19,679	19,259	1980
—	63,000	—	43,000	1981

מהנתונים שבטבלה עולה, שנותרו עודפים בתקציב הפיתוח של המשטרה. העודפים נבעו מהקפאות, שהטיל האוצר במהלך שנות התקציב; מעיכובים בשלבי בינוי בכמה פרויקטים, או מדחיית ביצועם של פרויקטים ביוזמת המשטרה (על עודפים בתקציב הפיתוח של המשטרה ראה גם בד"ח השנתי 31 של מבקר המדינה בפרק תקציב המשטרה וביצועו, עמ' 501).

במהלך שנת הכספים 1981 שונו יעדי ההקצאה של תקציבי הפיתוח, גם כן עקב אי ניצול התקציב. כך הוקצו בתחילת השנה 8.7 מיליון שקל לבניית תחנת המשטרה בבתיים. בניית התחנה הופסקה בנימוק שמיקומה אינו מתאים, ובינואר אותה שנה הוקטן לכן, באישור של משרד האוצר, התקציב למטרה זו ל-1.5 מיליון שקל ועד תחילת מארס 1982 נוצלו 757,000 שקל וניתנו התחייבויות בסכום של 323,000 שקל נוספים. לבניית תחנת עמק חפר הוקצו בתחילת שנת הכספים 1982 ארבעה מיליון שקל. כיוון שבניית התחנה לא החלה הועבר, באמצע ינואר 1982, תקציב זה ליעדים אחרים.

תכנית אב לבינוי

במשך שנות קיומה של המדינה, חלו תמורות רבות בפיזור של האוכלוסיה; בהיווצרותם והתרחבותם של מרכזים עירוניים וכפריים; ובצרכים של מרכזי אוכלוסיה אלה. כל אלה העמידו את המשטרה בפני הכרח להכין תכנית אב לבינוי, שתענה על הצרכים שנבעו משינוי הפריסה והתפקוד של יחידותיה.

גם הועדה לביורר נושא הפשיעה בישראל (ועדת שימרון) בהמלצותיה לממשלת ישראל, קבעה צורך חיוני לגבש תכנית אב מקיפה כזו. באוגוסט 1978 התקשר אגף המשטרה עם חברה, העוסקת בתכנון ארגוני הוטל עליה לגבש תכנית אב לפריסה של משטרת ישראל. במגעים שבין פיקוד המשטרה לאותה החברה הוסכם, שיוקם צוות היגוי של המשטרה, שילווה את עבודת התכנה המתכננת וידון בהצעות שהיא תעלה. צוות ההיגוי לא הוקם, ועבודת החברה המתכננת הופסקה עוד בשלבי ההתארגנות הראשונים.

תכנית תירוש, המתווה את יעדי ההערכות של משטרת ישראל בחמש השנים 1980–1984, התייחסה אף היא לצורך בגיבוש תכנית אב מפורטת לבינוי, על כל היבטית וחיוניותה. היעדים שהציבה התכנית בתחום זה לשנת 1980 לא מומשו אף הם.

גיבוש תכנית אב מקיפה יתן בידי האחראים בסיס הכרחי לגיבוש תקציבים ותכנון עבודה רב שנתית ויאפשר ניצול מירבי ויעיל של תקציב הפיתוח; ימנע תקלות בפעולתה של מחלקת הבינוי.

חשיבותה המיוחדת של תכנית כזו היא לאפשר קבלת החלטות מבוססות, דבר שעשוי למנוע ליקויים שהיו בתחום זה בפרוייקטים שיתוארו להלן, ושדאחריהם להם הייתה על פיקוד המשטרה.

בחירת מתכננים

1. בחירת המתכננים, לתכנון מבנה או מערכות אינסטלציה, חשמל ועוד נעשית על ידי ועדה שאליה צורף באחרונה גם נציג של אחד ממשרדי הממשלה. בעת דיון הוועדה על בחירת מתכנן, מציגה המחלקה בפני חברי הוועדה מספר מועמדים אפשריים ומציינת את זה המועדף בעיניה. ברוב המקרים אמנם נבחרו המתכננים המומלצים על ידי מב"ן, שלעיתים אף החלו בעבודה עוד לפני שהוועדה בחרה בהם.

— לקראת תכנון בית המעצר לקטנים בטבריה, ערכה המחלקה סיור באתר, בלוויית המתכנן המומלץ, ובלא שהוזמנו מתכננים אחרים לסויר זה. יתר על כן, המתכנן החל בעבודה עוד לפני שהחלט בוועדה על כך. למתכנן אחר נימסרו עבודות התכנון של שלד בית המעצר ברמלה ושל המעבדות במחלקה לזיהוי פלילי לפני שנערך עימו חוזה. במקרה אחר החליטה המשטרה לבטל תכנון להקמת בסיס ולכנונו מחדש. התכנון נימסר שנית לאותו מתכנן, אשר סיים אותה עוד לפני שנחתם עימו חוזה.

החלטת הוועדה, הפכה לכן לאישור פורמאלי של בחירה של מתכנן, שכבר נעשתה על ידי מב"ן ולא בחינה של אפשרויות שונות על פי נתונים אובייקטיביים.

2. לדברי המשטרה החלטות הוועדה נרשמות בפרוטוקול ללא העתקים, שאותו צריך היה לצרף לתיק הטכני של הפרוייקט הנדון.

— הפרוטוקולים האמורים לא נימצאו בתיקי המחלקה, ולפיכך לא ניתן היה לעמוד על הנימוקים לבחירתם של המתכננים. חשיבות מיוחדת נודעת לפרוטוקולים אלה, לאור העובדה שבמשך השנים נימסר למתכננים אחדים מספר רב של עבודות תכנון.

מסירת עבודות תכנון — לעיתים בעלות היקף כספי גדול ביותר — מחייבת הקפדה, באופן מיוחד, על דרך תולמת לבחירה של מתכננים, שתבטיח פעולה על פי שיקולים ענייניים. (ר' גם ד"ר ח' מס' 15 עמ' 105, וד"ר ח' 29 עמ' 219 של מבקר המדינה).

הערכת עלות פרויקטים

1. בהערכת העלות של ביצוע עבודות בינוי, יש לכלול את כל המרכיבים ובעיקר ציוד, שכר עבודה, חומרים, הובלות והוצאות תפעוליות.

— אין המחלקה מבצעת בעת התכנון חישוב כמותי מפורט של מרכיבים אלה. לאחר סיום פעולות הבנייה נעשית השוואת כמותי חומרי הבנייה בלבד שהושקעו בפועל, לכמות חומרים שהיה צריך להשקיע, וזו מהושבט בדיוקבד על פי נוסחה שקבעה המחלקה. סיכום החומרים שהושקעו נערך בדרך כלל כעבור מספר שנים מסיום העבודה ובכמה מן המקרים לא נעשה סיכום כזה כלל.

בעת התכנון קובעת מב"ן אומדנים כספיים המתבססים בעיקר על מחירים המקובלים בשוק הבנייה הפרטי. בכך נמנעת האפשרות לקבוע אם אמנם נכתנה טענת מב"ן כי יש יתרון יחסי בביצוע עבודה עצמית.

כיוון שגם חוליות הבינוי אינן מרכזות, במהלך עבודתן, נתונים לגבי עלות העבודה, אין גם לחשב המחלקה אפשרות של ביקורת שוטפת בביצוע העבודה ובמיוחד אם חרגה ההוצאה מהתקציב שאישר ראש מב"ן.

המשטרה הודיעה, שבעקבות הערת הביקורת, הורתה המחלקה לחוליות הבינוי לדווח לחשב המחלקה על ההוצאות המצטברות, בסעיפי העבודה שונים.

2. בתי מלאכה : במסגרת מדור הבינוי פועלות שלוש חוליות מקצועיות : חוליית נגרות, מסגריה, וטיפול בגרטורים. ייעודן של שתי הראשונות הוא בעיקר ייצור פריטים הדרושים, לדברי מב"ן, בדחיפות יתירה, ושל האחרונה ביצוע תיקונים בגרטורים המותקנים במתקני משטרה. בתי מלאכה אלה מעסיקים שבעה אנשי משטרה ונוסף להם מספר פרעלים זמניים על פי הצורך.

— לא מתנהל במחלקה תחשיב מלא על עלות עבודתן של חוליות אלה. לא נלקחת בחשבון שעות עבודה של אנשי משטרה ואף לא הוצאות תפעוליות נילוות כמו למשל חשמל והובלה.

לדעת הביקורת, יש בכל זאת לחשב את העלות המלאה הכרוכה בהפעלתם של בתי מלאכה אלה ונוכח התוצאה לבחון אם אכן לאור הנסיבות מוצדקת הפעלתם.

פיקוח

1. על פי הנוהל הקיים, ממנה מב"ן אחראי לפרוייקט, ועליו לבקר בו לפחות שלוש פעמים בשבוע, כדי לפקח שביצוע העבודות יהיה על פי התכניות ובאיכות ובלוח הזמנים הנדרש, ולהנחות את מנהל העבודה במקום.

— ביקורי מפקחים באתרי הבנייה נערכים לכל היותר פעם בשבוע ואף פחות מזה. קיימת גם תחלופה של מפקחים באתרי הבנייה. מצב זה מונע פיקוח רצוף ושיטתי.

2. על המחלקה לדאוג לכך, שעבודות הנעשות על ידי קבלן פרטי יבוצעו במסגרת לוח הזמנים שנקבע בחוזה. במקרים רבים נגרמו עיכובים בבנייה. מב"ן לא בדקה מקרים אלה במידה מספקת — אם מקור הפיגור הוא בעטיו של הקבלן — ולכן גם לא נדרשו קבלנים לפצות את המשטרה על עיכובים. מן הראוי היה שהמשטרה תבחן במקרים כגון אלה באיזו מידה נופלת האחריות על הקבלן, ואם כך הדבר לבדוק את האפשרות לתבוע ממנו פיצוי על פי החוזה עמו.

ניהול מחסנים וציוד

מחלקת הבינוי מנהלת במטה הארצי שביפו מחסן מרכזי, שבו מאוחסנים, יותר מאלף פריטים, הכוללים חומרי בנייה וציוד, שערכם הכולל נאמד במאות אלפי שקלים.

1. אין המחסן מנהל לפי ההוראות האמורות: לא נקבעו רמות מלאי נדרש לפריטים השונים; לא מתנהלת כרטסת מקבילה; אין דיווח חודשי לחשב על תנועת חומרים; אין מתנהלת ספירת מלאי שוטפת וגם ספירת מלאי שנתי לא נערכה במשך מספר שנים. במצב זה אין למחלקה מידע ופיקוח על גודלו של המלאי וערכו הכספי.

2. עקב מחסור בחומרים באחד מאתרי הבנייה מועברים לעיתים קרובות חומרי בנייה שונים מאתר אחד למשנהו. כדי לקיים פיקוח על תנועת חומרים זו, נקבע שעל ראש מדור הבינוי או סגנו, לאשר את העברת החומרים על גבי טופס מיוחד. בעשרות מקרים לא אושרו ההעברות כנדרש.

3. על פי ההוראות בפקודות הקבע של המשטרה, רשאי האחראי למחסן לרכוש חומרים וציוד עד לסכום של 3,500 שקל, ומעל לסכום זה, רק באמצעות מחלקת הרכישות והמכירות. לעתים פוצלו רכישות, בסך של רבבות שקלים, למספר רכישות קטנות יותר וכך הן לא בוצעו באמצעות המחלקה לרכישות ומכירות.

4. אין במחסן מב"ן אמצעים מספיקים לכיבוי דליקות. הביקורת הציעה למב"ן לברר ברשות הכבאות העירונית באילו אמצעים יש להצטייד בתוכם זה.

בניית סדנא מרכזית

בתחילת שנות השבעים, החליטה משטרת ישראל לכלול במסגרת תכנית הפיתוח שלה, פרוייקט בינוי רחב ממדים באיזור עטרות: לפי תכנית הפיתוח, היו אמורים להכלל בפרוייקט זה סדנא מרכזית, בית מעצר מרחבי, בסיס ליחידת משמר הגבול (מג"ב) וכלביה.

הקמת המבנה בעטרות, נומקה כלהלן; פינוי מחנה אלנבי שבשכונת תלפיות בירושלים (בה שוכנות הסדנא המרכזית לתיקון רכב, ויחידת מג"ב) כדי לאפשר בינוי אזורי באיזור; בניית בית מעצר חדש, במקום זה הקיים במרחב ירושלים, וריכוז הטיפול ברכב המשטרה בסדנא מרכזית.

בשנת 1971 אותר שטח בעטרות להקמת הסדנא, בית המעצר והכלביה, ומאוחר יותר אותר גם שטח להקמת בסיס מג"ב. בעבור הקרקעות שילמה המשטרה למינהל מקרקעי ישראל ב־100,000 שקל. האדריכל לתכנון האתר נבחר ב־1973 על ידי ועדה מיוחדת, שהקימה אגודת האינג'נירים והארכיטקטים בישראל — על פי בקשת המשטרה — ועוד באותה שנה הוחל בתכנון הסדנא; תכנונו של בית המעצר שנכלל בפרויקט התעכב עקב התנגדותה של עיריית ירושלים להקמתו בעטרות, והוא הסתיים רק בשנת 1977.

בנובמבר 1974 החלה מב"ן בבנייה, ועד לסוף 1976 הושלם שלד מבנה הסדנא. המבנה כולל 4,800 מ² שטח רצפות יצוקות בטון, שיועדו לתחנת דלק וסיכה; 40 תאי טיפול לרכב; מחסן מרכזי לחלפים (שאמור היה לעבור מיפו לעטרות); חניון תת קרקעי לרכב; כיתות לימוד לבית הספר המקצועי למכונאות רכב של המשטרה. בתחילת 1977 הופסקה בניית הסדנא עקב קיצוץ התקציב ושינוי בעמדת המשטרה בדבר הצורך בהקמת הסדנא במתכונתה המתוכננת. עד להפסקת הבנייה הכינה מב"ן מכרזים למערכות אינסטלציה כולל הסקה וביוב, אך הם לא פורסמו. אשר לבסיס מג"ב, לא נעשו כל פעולות לקידום הפרויקט.

ביוני 1977 נבחן בינוי הפרויקט כולו על ידי צוות, שמינה ראש אגף המינהלה במשטרת ישראל. הצוות המליץ להמשיך את בניית הסדנא, ולהתחיל בהקמת בית מעצר ובסיס למג"ב. המפכ"ל אישר את ההמלצות והן הועברו לאישור אגף המשטרה שבמשרד הפנים. הבנייה לא חודשה ובפברואר 1979 העביר ראש אגף המשטרה את הנושא לבחינה נוספת, לחברה העוסקת ביעוץ ארגוני, לקראת הכנת תכנית כוללת לסיום הבנייה באתר.

תוצאות הבדיקה נמסרו לראש אגף המשטרה בתחילת 1979 ולפיהן התברר שיש לערוך בדיקה חוזרת של הפרויקט שתכלול מספר נושאים עקרוניים: ניתוח צרכים; ניתוח פונקציונאלי; בחינת הצורך בשינוי פרוגרמות הבנייה; ניתוח משמעויות כספיות; ולוח זמנים לביצוע. במסגרת בחינת הנושאים האלה הציעה חברת היעוץ לבחון מחדש את צורכי המשטרה בשירותי סדנא באיזור ירושלים בשנים הקרובות; אם אמנם מתאים מבנה הסדנא שתוכנן והוקם מבחינה פונקציונאלית; אם השטח שאותר לבסיס מג"ב ובית המעצר מתאים לצרכים. גישה זו היתה מקובלת גם על ראש המנהלה.

המשטרה בחנה גם אפשרות להסב את בניין הסדנא לבניין למגורים לחיילי מג"ב. אפשרות זו נפסלה עקב חוסר התאמתו, והתוצאות הרבות שהיו כרוכות בשינוי ייעודו. בינואר 1980, הוערכו התוצאות להשלמת הבנייה של פרויקט עטרות כולו על פי תכנונו המקורי, ב־43 מיליון שקל בקירוב.

סקירת הפעילות בקשר לפרויקט עטרות מצביעה על כך, שההחלטה להקים פרויקט כה גדול, מורכב ויקר לא נשקלה כראוי. בדיועבר התברר, כי אין המשטרה זקוקה למבנה כה גדול בעבור הסדנא באתר שנבחר וכי ניתן היה להסתפק במבנה קטן וזול הרבה יותר.

סך כל ההוצאה שנרשמה בשנים 1973—1978 לבניית שלד הסדנא הייתה כ־1.14 מיליון שקל במחירים שוטפים, והשלמת בניית הסדנא תדרוש על פי נתוני המטה הארצי מנובמבר 1981, 22.4 מיליון שקל נוספים. עד למועד סיום הביקורת לא התקבלה החלטה סופית מוסמכת של גורם בפקיד המשטרה או באגף המשטרה שבמשרד הפנים, על דרך סיום הטיפול בפרויקט זה.

בינוי בסיס ליחידה של משמר הגבול

בתחילת שנת 1971 החליטה משטרת ישראל להקים בסיס נוסף בעבור אחת מיחידות מג"ב, ובהתאם לצרכים שניקבעו והוכנו דרישות תכנוניות לבינוי הבסיס.

1. — עבודת התכנון נמסרה למתכנן, שאיתו הייתה קשורה מב"ן, במשך שנים, במספר עבודות תכנון אחרות, ושילמה לו בשנת 1971, תמורת תכנון הבסיס, כ־37,200 שקל. לא נרשמו נימוקים לבחירת המתכנן.

העבודה באתר הבנייה החלה בתחילת שנת 1976, ונעשתה בעיקרה בעבודה עצמית של מב"ן. לצורך הקמת מערכות בינוי שונות (חשמל וביוב) התקשרה המחלקה עם קבלנים פרטיים. לאחר

כ-10 חודשים, כאשר שלד המבנה לאיחסון כלי הרכב הושלם, הופסקה העבודה. כפי שנמסר לביקורת, החליט על כך המנכ"ל דאז של משרד המשטרה, שקבע כי ביצוע הפרוייקט על פי התכנון המקורי אינו על פי יכולתה התקציבית של המשטרה, ויש להסתפק בסטנדרד בנייה צנוע יותר.

— לא נמצא תיעוד על החלטת המנכ"ל. מכל מקום, הדבר מצביע על כך, שהמשטרה לא שקלה עוד בשלב קבלת ההחלטות, את סוג הבנייה הדרוש לה ורמתה.

לאחר הפסקת הבנייה תוכננו מחדש המבנים המרכזיים בבסיס כמבנים בני שתי קומות, למגורים, משרדים ולמסך לאחסנת כלי הרכב המבצעיים של היחידה.

— עובדת התכנון נמסרה לאותו מתכנן, אך החוות השני עמו נחתם רק לאחר שסיים את התכנון החדש. כיוון שהבניינים לא תוכננו מראש כמבנים בני שתי קומות, גרמה תוספת הבנייה להיווצרות פרקים באתר מהם. המחלקה נאלצה לכן לבנות יסודות ועמודים נוספים לחיזוק המבנה.

2. מתפקידו של המדור הטכני לפקח על פעולות הבינוי המתנהלות באתרי הבנייה, כדי לוודא, שהעבודות מתנהלות בהתאם לתכניות מבחינת איכות ועמידה בלוח זמנים.

— הפיקוח הצמוד באתר נמסר גם הוא למתכנן הכספים וכך יש לדעת הביקורת טעם לפגם. יתר על כן הוטל על אותו מתכנן לפקח במקרה זה לא רק על ביצוע העבודה, שאותה תכנן, אלא גם על עבודתם של קבלנים שהעסקת כמה מהם הומלצה על ידו. עוד התברר, כי על פי הסכם הפיקוח בין המתכנן לבין המשטרה, היה עליו לשהות באתר הבנייה שלושה ימים בשבוע. מן המסמכים עולה, שהוא שהה במקום, בתקופות מסוימות, לכל היותר שלוש פעמים בחודש. לא ניתן היה גם לבדוק את הפעילות באתר הבנייה בשלומתה כיוון שכמה מיזמי העבודה היו ברשותו של המתכנן ולא הרשבו למחלקה עד לסיום הביקורת.

המשטרה הודיעה, שאמנם נתגלו קשיים רבים בהעסקת המתכנן בתפקיד הפיקוח וכי בעתיד ייעשה הפיקוח באמצעות המחלקה בלבד.

— בניית הכספים הסתיימה בתחילת 1980, באיחור של שלוש שנים מהמועד שקבעה המשטרה. העיכובים בבנייה נגרמו משינויים בתכנון; עיכוב באספקת חומרים וציוד; והעדר תכנון יעיל של העבודה באתר.

בית סוהר לאסירים צעירים באופקים

בתחילת שנות השבעים החליטה משטרת ישראל, שיש להקים בית סוהר לאסירים צעירים בדרום הארץ. השטח אשר אותר כמתאים לכך היה, בתחום שיפוטת של המועצה המקומית אופקים. ב-1974 אישרה הוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה מחוז הדרום, תכנית מפורטת לשטח, שעליו היה אמור להבנות בית הסוהר, ובספטמבר 1978 אושרה התכנית באורח עקרוני גם על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה באופקים. בנובמבר 1979, דנה מליאת המועצה המקומית אופקים בנושא זה, והביעה התנגדותה להענקת היתר הבנייה בנימוק, שהקמת בית המעצר תפגע בדימוי היישוב. בעקבות ההתנגדות פנתה הוועדה המחוזית לשר הפנים, כדי שזה יפעיל סמכותו לאפשר הוצאת היתר הבנייה המבוקש, והיתר זה אמנם ניתן.

ב-1976 התקשרה המשטרה עם מתכנן מחוץ לארץ והזמינה אצלו את התכנון הכולל של בית הסוהר. בתחילת 1977 קיבלה המשטרה מהמתכנן חלק מהתכניות, ותמורת התכנון שולמו לו 58,000 דולר, וכן הוצאות נוספות בגין טיסה ושהייה בארץ.

מלבד ההוצאות בגין תשלומים למתכנן מחוץ לארץ, שילמה המשטרה סכום של כ-250,000 שקל למתכנן ישראלי, שעליו הוטל התכנון המפורט של בית הסוהר; היא מימנה נסיעות ושהייה בחוץ לארץ למספר עובדים, שהיו קשורים בפרוייקט והשקיעה בהכנת כריש גרישה. לא ניתן היה לעמוד על ההיקף המלא של הכספים שהשקיעו בפרוייקט זה, כיוון שעד למועד סיום הביקורת לא היו נתונים מרוכזים על הוצאה זו.

לדברי המשטרה, הופסק מטעמי תקציב — הטיפול בהקמת הפרוייקט. לפיכך נדחתה לזמן בלתי מוגבל פתרון הבעייה של תנאי מאסר לאסירים צעירים ואינם באים לכלל ניצול הכספים שכבר הושקעו.



מממצאי הביקורת עולה, שאין ההנחיות לפעולות המדורים שבמב"ן מפורטות דיין כדי לשמש מדריך נאות לפעילותה של המחלקה; אין מכינים במב"ן בעת התכנון של העבודות חישוב כמויות מפורט של חומרים, ימי עבודה והוצאות נילוות אחרות. בהעדר חישוב כזה אין המשטרה יכולה לקבוע אם העלות בבנייה עצמית היא אכן נמוכה יותר מעלות הבנייה על-ידי קבלנים.

על המשטרה לשקול אפשרות של צימצום העבודות בבניית עצמית ומסירתן לקבלנים, תוך הגברת הפיקוח על מהלך ביצוע הבנייה ובעת ההתחשבות עם הקבלנים.

מבדיקת הפרוייקטים לבניית בסיס למשמר הגבול בעטרות עולה, שלא הייתה תכנית מצובשת לגבי מילוי הצרכים במועד שנתקבלו החלטות על בנייה מקיפה ורק אחרי השקעת כספים ניכרים התברר, שדרושים שינויים משמעותיים.

על המשטרה לקבוע מדיניות הבנייה בהתחשב במגמת הפריסה הפיזית של המערכת, בהתבסס על ניתוח תחזית של פיזור אוכלוסיה ועל תחזית של גידול הפשיעה. מדיניות זו דורשת גיבוש של תכנית אב לבנייה, שעשויה לפייע לקבלת החלטות מבוססות וניתוח מקיף של צרכים ואפשרויות תקציביות בעוד מועד.