

משטרת ישראל

פעולות ביקורת

במחלקת התחבורה ומדוריה שבאגף האפסנאות, במטה הארצי, בסדנאות, במחסנים ובכתי המלאכה נערכה ביקורת על מערך הסדנאות והפעלתן, טיב התחזוקה, תכנון ותקציב, מלאי חלפים וקביעת תקני רכב.

באגף כוח אדם שבמטה הארצי ובמשטרת לקליטת כוח אדם נערכה ביקורת בתחום גיוס שוטרים, קידום ותנאי השכר. כן נערכה בדיקה על פעולות איזורח משימות וקניית שירותים למשטרה.

רכב משטרת ישראל

למילוי תפקידיה המבצעיים והייעודיים ולביצוע פעולות מינהלתיות הקשורות בהם, מפעילה משטרת ישראל בכל יחידותיה מערך אמצעי תחבורה גדול. מחלקת התחבורה (להלן — מת"ח) שבאגף האפסנאות שבמטה הארצי (להלן — אג"א), היא יחידת המטה הנושאת באחריות להזמנה, לתחזוקה, לניפוק ולרישום של כלי רכב; הזמנה, אחסנה, ניפוק ורישום של דלק ופיקוח מקצועי של השימוש באמצעי תחבורה. תפקידי מחלקת התחבורה הוגדרו במפורט בפקודות הקבע של המשטרה והם בעיקר: הזמנת כלי רכב וחלקי חילוף; הפעלת מערך הסדנאות לתחזוקת הרכב; הכשרת רכב חדש: מינהלי, מבצעי וייעודי; שיפוץ מכללים (כגון: מנועים שונים, ממסרות הילוכים); רישוי רכב ונהגים; מתן הדרכה. והשתלמויות במסגרת המשטרה ואצל גורמי חוץ; הדרכה, פיקוח וביקורת על כלי הרכב וקציני התחבורה ביחידותיהם.

במת"ח שלושה מדורים: מדור סדנאות; מדור תחבורה ותובלה; ומדור ציוד, אחסנה וייצור. מדור הסדנאות מפעיל ביקורת ופיקוח מקצועי וארגוני על הסדנאות וקובע להן נהלי עבודה; מכין מיפרטים טכניים לטיפול ברכב ומיפרטים למכרזים; עורך בחינות קבלה לרכב חדש במפעלים בארץ (טרנזיטים, קומנדקרים, ג'יפים); אחראי להכשרת רכב חדש לייעודו ולהכנת רכב למכירה — תוך הסרת אביזרים משטרתיים ממנו. המדור עורך גם תוכנית הדרכה מקצועית שנתיית לעובדי מת"ח.

מדור תחבורה ותובלה מפעיל ארבעה קציני בטיחות, והם מפקחים על קציני התחבורה ביחידות. המדור עוסק ברישוי רכב ונהגי משטרה ועורך ביקורת רכב; הוא מתכנן את סדרי החלפת הרכב המשטרתיים על פי הקריטריונים שנקבעו להחלפתו ולחידוש צי הרכב, בתיאום עם מינהל התכנון והארגון במטה הארצי והיחידה לתכנון ותקצוב של אגף המשטרה במשרד הפנים.

מדור ציוד, אחסנה וייצור אחראי על הזמנת חלקי חילוף וציוד לסדנאות, מפעיל את מחסן התחבורה הראשי (להלן — מת"ר), בית מלאכה לשיפוץ מנועים ומכללים, מסגרייה, ובמסגרתו פועל גם קצין דלק. המדור נותן ייעוץ מקצועי בנושא רכישות וייצור, מטפל בסקרים ובהכנת הצעות לקבלת תקציב והגשת דרישות בתחום החלפים.

ביום 1.4.83 היו בשירות המשטרה 2,195 מכוניות (מהסוגים העיקריים כלהלן: 466 פורד אסקורט, 508 ג'יפים, 473 מיניבוסים, 370 רנו) (ואחרות במספר יותר קטן) וכן 392 אופנועים וקטנועים (299 קטנועי וספה, 70 תלת-קטנועים ו-23 אופנועים). בנוסף לכך תחזקה המשטרה בסדנאותיה עוד 104 מכוניות של שירות בתי הסוהר.

כדי לתחזק את צי הרכב הזה התחזקה המשטרה שלוש סדנאות אווריות, 26 סדנאות משנה וחמש תחנות שירות. כוח האדם של מת"ח היה בעת הביקורת כדלקמן: בתקן 339 משרות, מהן 327.5 מאוישות.

תקציב המשטרה בנושאים שבאחריות מת"ח, בסעיפיו העיקריים (כלי רכב — תיקונים, ביטוח, בלאי, דלק, ציוד לסדנאות, רכישת רכב, שכירת רכב), הסתכם בשנת 1982 בכ-700 מיליון שקל

ובשנת 1983 כ־1,1 מיליארד שקל. ב־1983 קוצצו מתקציב זה 12,2 מיליון שקל עבור מבצע שלום הגליל.

בחודשים אפריל עד יולי 1983 ערך משרד מבקר המדינה לסירווגין ביקורת במת"ח ובמתקניה; הבדיקה נערכה במחלקה ובמדוריה שבמטה הארצי, בסדנאות במחסנים ובבתי המלאכה. בדיקה משלימה נערכה בחשבות המשטרה ובמינהל תיכנון וארגון שבמטה הארצי. הביקורת התייחסה בעיקר לנושאים הבאים: מערך הסדנאות והפעלתו, טיב התחזוקה, בדיקת האפשרויות השונות בין תחזוקה עצמית לבין מסירת רכב לתחזוקת חוץ, תיכנון ותיקצוב מלאי חלפים, קביעת תקני רכב וחידוש צי הרכב*.

מערך הסדנאות

סדנאות המשטרה כפופות למת"ח פיקודית ומונחות על ידיה מקצועית. המועסקים בהן שוטרים וכן שוליות שאינם אנשי משטרה. מרבית הסדנאות ממוקמות במכנים שהיו בנמצא; עקב כך לא תוכננה הפריסה ולא בוצעה בצורה ארצית לפי תכנית אב כלשהיא. הסדנאות פזורות ברחבי הארץ, וכללית גודלן, כולל תקן כוח אדם, הותאם למספר כלי הרכב המוצבים ביחידות המשטרה שבקרבן. לכן הפריסה אינה חופפת את המחוזות והמרחבים הטריטוריאליים. בדרך כלל נוצלו מבנים קיימים, שהותקנו בהם מערכות, הנהוצות לאחזקת רכב.

כללי האחזקה, כפי שקבעה אותם מת"ח, מבוססים על טיפול מונע יזום, טיפולי תחזוקה לפי הוראות היצרנים ותיקונים לפי הצורך. לצורך הטיפולים היוזמים, כל רכב מוצב בסדנה שנקבעה לו. רכב מבצעי מוזמן לביקורת סדנה כל חודש, רכב צמוד לבעלי תפקידים אחת לשלושה חודשים; קיימים גם סוגי טיפולים, המבוצעים, בהתאם להוראות מת"ח, לפי חלוקה שנתית, והכוללים בדיקות הכנה לקראת חורף וקיץ. מספר קטן של רכב מתוחזק במוסכים פרטיים לפי חוים — במיוחד מכוניות "וולכו" ואופנועים "מוטוגוצי". לכל רכב מנוהל תיק מעקב בסדנה, שאליה הוא צמוד. תיקוני תקלות ניתנים לביצוע בכל סדנה — למשל רכב השייך לסדנה צפונית אירעה בו תקלה יחוקן לאו דווקא בסדנה הצפונית, אלא בכל סדנה של המשטרה, וטופס פעולת התיקון שבוצעה יועבר לתיק הרכב בסדנת האם שלו.

מרבית הסדנאות פועלות בתנאי צפיפות, כאשר הדבר מתבטא במיוחד בחסרונם של תאי עבודה לרכב במספר הדרוש יחסית למספר כלי הרכב המוצבים בכל סדנה. אמנם לא נקבע במשטרה מדד בנושא המבנים הדרושים לסדנאות, אך במחלקת התחבורה רואים כמדד את הנקבע על ידי משרד העבודה — תא עבודה לכל עשר מכוניות באחזקה מלאה או לכל 50 באחזקה חלקית בסדנה. לפי מדד זה, המצב בשלוש הסדנאות האזוריות הוא כדלהלן:

סדנה אזורית	תאים קיימים	על פי תקן	ס"ה חסרים	
			תאים	אחוז מהמדד
חיפה	24	33	9	27
תל־אביב	35	58	23	40
ירושלים	23	35	12	34

בשל התפתחות היסטורית וגידול סדר הכוחות המשטרתי, מפעילה מת"ח מספר רב של סדנאות קטנות. בשנים האחרונות, במיוחד אחרי אמצע 1982, עקב שינויים בקריטריונים לחידוש צי הרכב מפעילה המשטרה רכב, שמרביתו חדש יחסית ומספר הטיפולים ועומס שעות העבודה בסדנאות פחתו. אמנם החלל במת"ח בביצוע תכנית לצמצום מספר הסדנאות הקטנות והסתכן לתחנות שירות והעברת הרכב לסדנאות אחרות, שתוגברו לצורך כך במתקנים ובכוח אדם, אך עדיין התוכנית בראשיתה. ביטול הסדנאות הקטנות וריכוז השירות בסדנאות מרכזיות ישפר את השירות לרכב ויאפשר מתן שירותים מקצועיים, שאינם ניתנים כיום, מחוסר בעלי מקצוע ספציפיים (במיוחד חשמלאיים) בסדנאות הקטנות. משטרת ישראל, בשיתוף עם משרד האוצר, עורכת באמצעות חברת ייעוץ פרטית בדיקה לקביעת סדרים לתאי עבודה בסדנאות. לבדיקה זו נקבעו במפורט היעדים הבאים: קביעת תקני כוח אדם וציוד; תהליכי העבודה בסדנאות ושיטותיה; המבנים, המתקנים והמיכשור הדרושים. תוצאות בדיקה זו יהיו בסיס לתכנית־אב לפריסת הסדנאות והצטיידותן.

* ביקורת קודמת של מבקר המדינה בנושא הרכב שבשירות המשטרה נערכה בשנת 1973 וממצאיה פורסמו בדו"ח שנת 24 עמ' 470.

למת"ח מחסן חלפים מרכזי ולו שלוחה בחיפה, המשרתת את סדנאות הצפון. מלבד זאת בכל סדנה מוחזק מלאי חלפים, כפי שנקבע לה על ידי מת"ח. המלאי יחסית לגודל הסדנה הולסוגי הרכב שהיא אמורה לשרת. בדיקת מלאי החלפים העלתה, כי במרבית הסדנאות שנבדקו היו תלונות על כך, שפריטים, שצריכים להיות במלאי, אינם מסופקים להן על ידי המחסן הראשי; מאידך נמצאו פריטים, שספק אם אייפפעם תהיה היוקקות להם בסדנה קטנה. עם זאת יש לציין, שאם סדנה זקוקה לאיזה שהוא פריט המצוי במחסן מת"ח, אין כל קושי לספקו לה תוך יום-יומיים לכל היותר; למקרים דחופים רשאית סדנה לרכוש, עבור רכב בתיקון פריטים עד 1,000 שקל לפריט (נכון לאמצע 1983); סכום תקרה זה נמוך יחסית בשים לב למחירים בשוק חלקי החילוף. מחוסר הרשאה לרכוש פריט במחיר גבוה יותר, נגרמו עיכובים רבים וממושכים של כלי רכב בסדנאות. כיוון שכך, מן הראוי, שהמשרד, בתיאום עם משרד האוצר, יפעלו לעדכון שוטף של סכום הרכישה בסדנאות.

משרד מבקר המדינה בדק את ממדי השבתת הרכב בסדנאות במחצית הראשונה של השנה הקלנדרית של ביצוע תיקונים לסוגיהם, כדי לעמוד על הסיבות העיקריות להשבתות ממושכות של רכב בסדנאות. מעיבוד נתונים של מת"ח יוצא, שבתקופה הנסקרת היו בסדנאות, בממוצע יומי, 220 כלי רכב שהם כ-10% מצי הרכב. מרביתם (כ-60% מהם) הושבתו עד הגיע החלפים שהיו דרושים להם, השאר היו כלי רכב אחרי תאונות (20%) ורכב בתהליך טיפול במוסך (20%). אמנם שיעור השבתה של 10% נראה סביר לגבי משק הרכב בהיקף כמו זה של המשטרה. אך העובדה, ששיעור גבוה כל כך של כלי רכב הושבת מחוסר חלפים בסדנה, מצביעה על תכנון מלאי ותקציב לקויים. יציין שמשד האוצר לא הכיר בעת הכנת התקציב במלוא ההתייקרות הריאלית.

אי הקצבת כספים לרכישת חלפים גרמה, שבתקופה האמורה הלך וגדל מספר כלי הרכב המושבתים בסדנאות מחוסר חלפים. במחסן התחבורה הראשי מרוכזים כל הדיווחים מהסדנאות על רכב מושבת בהן מחוסר חלפים. משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית של דיווחי ינואר-אפריל 1983 בהסתמך על דו"חות לראשית ואמצע כל חודש; הבדיקה הקיפה כלי רכב מהדגמים פיירמונט, קורטינה, אריקה, טרביוט, ג'יפ, קומנדקר; להלן מספר כלי הרכב שהושבתו מחוסר חלפים:

7-15 יום	20-35 יום	30-50 יום	60 יום	85 יום	94 יום
82	30	12	18	2	1

— בתקופה שנסקרה על-ידי הביקורת, הושבתו בסדנה, המתחזקת את הקטנועים בתל-אביב, יותר מתריסר קטנועים, כל אחד למשך שבועות מספר, עד שנמצא תקציב לרכישת מגיני רוח עבורם. סדנאות, שבתחומן הושבתו כלי רכב לתקופות ארוכות, נהגו לפרק מהם מכללים תקינים, כדי להרכיבם בכלי רכב אחרים; וזאת, לשם הפיכת האחרונים לשמישים לבל יושבתו גם הם מחוסר חלפים. למשל, מקורטינה שהושבתה בסדנת יהודה הלוי לשבועות רבים בגלל תקלה בציר האחורי, פורקו מכללים ממערכת הבלמים והורכבו בקורטינה אחרת. פירוק מכלל מרכב שיש לתקנו כדי להרכיבו ברכב אחר הוא בבחינת פגיעה בכלי הרכב; בנוסף לכך שיטה זו משבשת את עבודת הסדנה ומגדילה את מספר שעות העבודה המושקעות בתיקונים. לעתים הושבתו כלי רכב אף מחוסר חלפים, שערכם נמוך יחסית: פלסטיקים לפנסי איתות, שמשות וכדומה.

בבדיקה הועלו מקרים של השבתת רכב בסדנאות לתקופות בלתי סבירות בגלל גורמים שניתן היה למצוא להם פתרון בתקופה קצרה מו שנדרשה בפועל.

להלן דוגמאות: טרקטור פרוסון הושבת בסדנת פתח תקוה במשך 46 ימים, מאחר שלסדנה עדיין לא סופקו מסנני דלק, שמן ואויר שהיו דרושים לתיקון; באותה סדנה נמצא קטנוע במשך כחודשיים, כאשר חלק מהתקופה הושבת מחמת הצורך לציידו במגן רוח ויתר הזמן הושבת עד לבוא בוחן; בסדנת בית דגן הושבתו משאיות פורד דיזל במשך שבוע עד שבועיים כל אחת עד שנמצא עבורן מסנן שמן. עבודות פחחות, צבע ורפדות שבוצעו בסדנת יפו, עיכבו במקרים לא מעטים שחרורם של כלי רכב; בסדנת יהודה הלוי התעכב תלת קטנוע במשך 11 יום כדי שתבוצע בו עבודת פחחות, ולמעשה לפי הרישומים, לא היה צורך אלא בשלוש שעות עבודה; באותה סדנה הושבת רכב אחר במשך 15 יום לעבודת רפדות קלה ורכב נוסף הושבת 13 יום לצורך תיקון שמשה — במשך עשרה ימים לא נעשה בו דבר, עד שהוחלט להעבירו לתקון חוץ והעבודה בוצעה תוך יומיים; עוד רכב הושבת במשך עשרים יום לצורך עבודות פחחות וצבע אשר בוצעו בסופו של דבר בסדנת יפו.

מת"ח נוהגת להוציא לשיפוץ חוץ פריטי רכב אחדים: בעיקר משאבות מים, דיסקי מצמדים, חידוש צמיגים וכיוצא בזה — פריטים שמת"ח אינו משפץ בסדנאותיו. הביקורת העלתה תלונות רבות מצד האחראים בסדנאות על טיב העבודה בתחום זה. התלונות נסבו בעיקר על כך, שאין מצד מת"ח פיקוח נאות על רמת הביצוע. הסיבה לכך, כי התקן הקיים של קצין ביקורת איכות איננו מאויש מזה זמן רב. הקפדה על ביקורת איכות עשויה לחסוך למת"ח כסף רב (תשלומים למפעלים, שעות עבודה) הן בשיפוץ חוץ והן בשיפוצים במת"ח (ראה להלן).

סדנה לשיפוץ מנועים ואביזרים

בעת הביקורת עבדו בה 22 איש. הסדנה הופעלה כדי למנוע תלות בשיפוץ חוץ וגם לאפשר למת"ח גמישות בשיפוץ מכללים לפי הדרוש לה לצריכה שוטפת ולאחסנה. היקף העבודה בפועל בסדנה הצטמצם בשנים האחרונות, מאחר שגדל מספר כלי הרכב החדש, ועל כן נזקקים פחות לשיפוצים יסודיים של מכללים כמו מנועים ותיבות הילוכים. מינהל תכנון וארגון במטה הארצי ערך בדיקת כדאיות של שיפוץ מנועים מחוץ למשטרה. הבדיקה הביאה למסקנה, שעלות השיפוצים במוסך חוץ ובסדנאות המשטרה זהה. כתוצאה מכך הוחלט להוציא בהדרגה הזמנות חוץ לשיפוצים. במועד הביקורת הסתייעה המשטרה בקנה מידה קטן בלבד בגורמי חוץ לשיפוצים.

בעקבות הביקורת הודיעה משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה, כי הפעילה הסדרים חדשים, שלפיהם הזמנות לעבודות פחחות מוצאות, בהתאם לצרכים, למוסכי חוץ.

סדנה אזורית בירושלים

לאחר מלחמת ששת הימים ועם העברת המטה הארצי ויחידות נוספות לירושלים חל גידול משמעותי בצי הרכב המשטרה שבאיוור. כדי להתמודד עם השינוי, אותר במחנה אלנבי בתלפיות שטח לסדנה אזורית. בסוף 1968 הורה מינהל מקרקעי ישראל למשטרה לפנות את השטח, באשר הועד למגורים. בראשית שנות השבעים החליט משרד המשטרה על ביצוע פרויקט בינוי באיוור עטרות, שבו אמורים היו להשתלב סדנה אזורית ועוד מתקני משטרה. עד לסוף 1976 הושלמה בניית שלד מבנה הסדנה שבכלל קומותיו תופס שטח של 4800 מ², שיועדו ל-40 תאי טיפול לרכב; תחנת דלק וסיכה; מחסן חלפים מרכזי; חניון תת קרקעי לרכב וכיתות לימוד לבית הספר המרכזי למכונאות רכב של המשטרה. בתחילת 1977 הופסקה הבנייה באתר*.

משנת 1977 ועד 1983 מונו במועדים שונים מספר צוותי בדיקה וכולם כאחד הגיעו לאותן מסקנות שיש להשלים את פרויקט עטרות ולהעביר אליו את הסדנה האזורית, ואף לאחד את סדנאות מרחב ירושלים והמטה הארצי ליחידת תחזוקה אחת. אין עוד צורך בסדנה הקיימת בתלפיות, שאותה חייבת המשטרה לפנות במוקדם או במאוחר.

— עד נובמבר 1983 לא נעשתה פעולה כל שהיא להשלמת העבודות בפרוייקט. מת"ח אמנם הכינה תכנית לצימצום מספר הסדנאות, כולל אלה שאמורות לעבור לעטרות, אך טרם נעשה תכנון פסי מפורט ליישום התכנית.

בידי משטרת ישראל שלד מבנה בשטח של אלפי מ², שאינו מנוצל כלל וייהפך במשך הזמן למטרד תברואי סביבתי; מאידך קיימות דרישות שהסדנה בתלפיות תפונה בהקדם. עיכוב בהשלמת המבנה יביא במשך הזמן להוצאות הולכות וגדלות, בעוד שהסכומים הגדולים, שכבר הושקעו במבנה, עדיין אינם מביאים הקלה למערך הרכב המשטרה.

בדיקת כדאיות של תחזוקה עצמית מול רכישת שירותי חוץ

הפריסה והארגון של מערך התחזוקה לא השתנו שינוי עקרוני במשך השנים. ב-1973 היו שלוש סדנאות אזוריות ו-24 סדנאות מישנה, וכעבור עשר שנים, בעת הביקורת ב-1983, מופעלות אותן סדנאות אזוריות ו-26 סדנאות משנה ועוד חמש תחנות שירות. השינויים היחודיים בארגון המערכת נבעו מהקמת סדנאות ליד יחידות חדשות (כמו בית חרוון, משמר איילון) או מצמצום סדנאות לתחנות שירות בלבד (כמו כפר סבא, רחובות, לוד) לצורך האחדות עם סדנאות יותר גדולות. מזה שנים מספר דורש משרד האוצר לתחוק את רכב המשטרה במוסכי חוץ, כי לדעתו דרך זו עדיפה מבחינת הכדאיות הכלכלית. פיקוד המשטרה, מן ההיבטים של יעילות מבצעית ואף כדאיות כלכלית, מתלבט מה להעדיף — תחזוקה בסדנאות המשטרה או במוסכי חוץ.

* ראה דו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה, עמ' 438, בנושא 'סדנת עטרות'.

כבר בשנת 1981 נערכו על ידי היחידה לחקר ביצועים וניתוח מערכות (להלן יח"ן) שבמינהל תכנון וארגון (להלן מנת"א) שבמטה הארצי חישובים לקביעת ההוצאה השנתית לאחזקת רכב, על פי הנתונים המקובלים בשוק האזרחי, והשוואתם לעלות הריאלית של אחזקת כלי רכב במשטרת ישראל. על פי סיכום בין ראש אג"א וראש מנת"א במחצית השניה של 1982 ערכה יח"ן בדיקה נוספת בנושא "תחזוקת רכב משטרה על ידי גורמים אזרחיים". במסמך האמור נעשה ניתוח השוואתי בין עלות התחזוקה לרכב מייצג (מסוג טרנזיט) על ידי מינהל הרכב הממשלתי, על פי חישובי חברה פרטית, לבין העלות הממוצעת במשטרה.

אח"ן במסקנות בדיקותיה קבעה, כי מבחינה מבצעית קיימים יתרונות גדולים בקיום מערך סדנאות עצמי וגמיש, המופעל על ידי המשטרה בהתאם לתפיסתה ורצונה. במישור הכלכלי קיימים היבטים שונים הן לטובת קיום מערך עצמאי והן לטובת קבלת שירותים מגורמים אזרחיים. כן צוין כי בבדיקה של המישור הכלכלי לא ניתן לערוך ניתוח על בסיס שווה מן ההיבטים העיקריים הבאים: אין אפשרות להגיע במוסכים אזרחיים לרמת השירות של סדנאות המשטרה, שכן העבודה בסדנאות המשטרה מבוצעת במשמרות, ולעתים גם מחוץ לשעות העבודה הרגילות, בה בשעה שבמוסכים אזרחיים אין מידת גמישות דומה לזו שבסדנאות המשטרה. כמו כן יתכנו, במוסכים אזרחיים, שבתות, היעדרות עובדים ואילוצים אחרים.

על פי המסקנה מהניתוח שערכה יח"ן לא נראתה הצעת התחזוקה על ידי גורמי חוץ כדאית. יח"ן המליצה גם לעקוב אחר תוצאות הניסיון של העברת תחזוקת רכב שרות בתל הסוהר למוסכים פרטיים ולהפיק מהן לקחים. צוין כי עד מועד סיום הביקורת לא הוחל בהעברת הטיפול ברכב לגורמים אזרחיים.

בנובמבר 1982 מינה ראש אגף האפסנאות צוות לבדיקת "כדאיות תחזוקת רכב משטרת ישראל על ידי גורמי חוץ". הצוות מונה על פי דרישת אגף התקציבים שבמשרד האוצר, אשר עמד על עריכת בדיקה זו. עד להכרעת הנושא הוקפא כשליש מהתקציב לרכישת חלפים. המחסור בחלפים הביא להשבתה ממושכת של כלי רכב בסדנאות, כפי שצוין בהרחבה לעיל.

בפברואר 1983 הגיש צוות הבדיקה לראש אג"א את מסקנותיו. ראש אג"א במכתב הלוואי לדו"ח, שהוגש למפקח לראש אג"מ, ציין, בין היתר, כי הצוות לא נתן כלל תשובה על ההיבט הכלכלי בטענה שלא מצא מקדמים להשוואה. הצוות הצביע על ההשלכות השליליות החמורות, במיוחד מבחינה בטחונית, ממסירת רכב לתחזוקה במוסכי חוץ: גורמים עוינים או פלייליים עלולים לעשות שימוש ברכב המשטרה בהיותו במוסכים. בסיכומו של דבר המליץ על ביצוע ניסוי, שיקיף את מרחב ירושלים, מרחב דן ומפקדת חטיבה ארבע של משמר הגבול על כל מגוון הרכב שברשותם. ראש אג"א הוסיף עוד, כי "אם הכדאיות הכלכלית לוטה בערפל, ההשלכות החמורות על ההיבט המבצעי אינן מוטלות בספק".

ביולי 1983 הוחלט על דעת פיקוד המשטרה ואגף המשטרה שבמשרד הפנים למסור כניסוי לטיפול במוסכי חוץ רק את הרכב הצמוד שבמטה הארצי ירושלים ובשלושה בתל אביב. מחלקת התחבורה החלה באותה עת בהכנת מפרט למכרז להוצאת הרכב לטיפול במוסכי חוץ.

בתחילת 1983 הזמינה המשטרה מחברת ייעוץ של מהנדס תעשייה ונהול, המומחה לענייני תחבורה ניתוח ובחינה של מערך הסדנאות המשטרתי. מנתוני ביניים, שנאספו במסגרת פרויקט זה, נראה כי עלות התחזוקה של רכב מבצעי גבוהה פי חמישה מזו של רכב צמוד. לדעת המהנדס, גוף בעל מבנה ותפקידים כמו משטרת ישראל אינו יכול לסמוך על תחזוקת חוץ של הרכב המבצעי שלו. הניסוי המוצע של הוצאת חלק מכלי הרכב הצמודים למוסכי חוץ לא יתן למשטרה כל יתרונות, כיוון שהרכב שנבחר לניסוי הוא הנוח ביותר לתחזוקה עצמית, כי שעות הטיפול המושקעות בו מהוות חלק קטן מהשעות המושקעות ברכב מבצעי מסוגים דומים.

למרות שצוות הבדיקה שמונה על ידי ראש אג"א סיים את עבודתו במאוס 1983, טרם הוחל בניסוי כל שהוא. ההקפאה של כשליש מתקציב החלפים נמשכה עד יוני 1983, ועיכבה מאוד תקוני רכב. הניסוי שנבקע לביצוע איננו בהתאם לחוות הדעת של הגורמים שברדקו את האלטרנטיבות של תחזוקה במערך עצמי או במוסכי חוץ.

בתחילת 1984 פרסמה משטרת ישראל מכרז פומבי למסירת כלי הרכב הצמודים בלבד של המטא"ר בירושלים ובתל אביב לאחזקה במוסכי חוץ. רק ארבעה מוסכים הגישו הצעות למכרו ולאחר

בחירת הצעות אלה התברר, כי אף לא אחד מהם עמד בתנאי המכרז. לדעת הביקורת, על המשטרה להחיש בדיקה זו כדי להגיע לסיכום שיהיה מקובל על משרד האוצר.

חלפים — תכנון ומעקב תקציבי, הזמנות וניהול המלאי

התקציב למטרה זו מנוצל לשיעורין במשך כל שנת התקציב. תהליך ההזמנה והניפוק נמשך לעתים מספר רב של חודשים. ההזמנות נעשות על ידי מחלקת התחבורה מספקים מקומיים, ובחלק ניכר מהפריטים גם באמצעות משלחת משרד הבטחון באירופה ובארצות הברית. חישוב עלות ההזמנה מבוסס על מחיר קיים בתוספת התייקרות משוערת עד למועד ההספקה. לאחר בדיקה של מחלקת הכספים בחשבות המשטרה (להלן מכ"מ) מחייבים את יתרת הסעיף התקציבי בעלות המשוערת, והדרישה מועברת למדור רכישות ומכירות (להלן מרו"מ) הפועל לביצוע ההזמנה על ידי הספק — בארץ או בחו"ל. מת"ח מאשרת את קבלת הטובין ומעבירה את האישור בצירוף החשבונית למרו"מ, המעבירה אותה למכ"מ לביצוע התשלום.

בהתאם להוראות התכ"מ (תקנות כספים ומשק) ניתן להתחייב באותה שנת תקציב רק כנגד תקציב מאושר או הרשאה להתחייב.

מבדיקה, שערך משרד מבקר המדינה, התברר, כי היו עיכובים בהזמנת חלפים, בעיקר כרבעונים האחרונים של שנת הכספים 1982 ו-1983. הדבר נבע בעיקר מכך, שתהליך הכנת התקציב מתחיל במת"ח באוקטובר בשנה הקודמת, על בסיס מחירים קיימים וכתוספת שיעור התייקרות הנקבע על ידי משרד האוצר. כך למשל לשנת התקציב 1983 אושר בתחילה שיעור התייקרות של 110% על בסיס תקציב 1982, המהווים 64% בלבד ממחירי אוקטובר 1982. שיעור זה נמוך בצורה משמעותית משיעור ההתייקרות של החלפים במשך השנה. מאחר שניפוק הטובין בהזמנות מחו"ל נמשך עד 10 חודשים ויותר וקיים מצב דומה בקבלת פריטים ממכרזים לספקים בארץ, הרי שחלק מההזמנות והמכרזים היוצאים כמחצית השנה של שנת התקציב יוממשו רק בשנת התקציב הבאה.

לדוגמה: בינואר 1982 הזמינה מחלקת התחבורה חלפים בסכום של 15.4 מיליון שקל, אך יתרה בהיקף זה לא היתה קיימת בתקציב השוטף. לפיכך ביקשה מחלקת התחבורה הרשאה להתחייב בגין הזמנות אלה. כן התברר, כי ביולי 1983 טרם סופקו למחלקה חלפים, שהוזמנו באמצעות משלחת משרד הבטחון מחברת פורד עוד במאוס 1983. מת"ח ביקשה איפוא אישור להזמנות כאלה ישירות מסוכנות פורד בארץ, דבר העשוי לקצר את התהליך ולחסוך בהוצאות. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה שינוי בדרכי האישור והחייב התקציבי של הזמנות ולא הוגדלו ההרשאות להתחייב מעבר לסכום המאושר לכל שנת התקציב. עקב כך נוצר מחסור בחלפים, שנדרשו לתיקונים. במשך שלושה חודשים ויותר, נגרמו פיגורים משמעותיים בתיקון כלי הרכב שהושבתו ממוסכות בסדנאות. משטרת ישראל, בתשובתה למשרד מבקר המדינה לאחר סיום הביקורת, הודיעה שאושר למת"ח להזמין ישירות מסוכנות פורד בארץ ואף כבר הוחלל בביצוע ההסדר.

המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה, כי בשנת 1982 נפלה טעות בחוק התקציב, כפי שהודפס, כשהרשאה להתחייב נרשמה בסכום נמוך מזה שאושר. התקציב עודכן במשך השנה, אך דבר ההרשאה להתחייב לא תוקן במקביל. הטעות תוקנה רק כעבור כשלושה חודשים ממועד גילוייה. כן נמסר מחשבות המשטרה, כי באפריל 1983 הוחל בהפעלה של מערכת מעקב ממוכנת אחר ביצוע התקציב, כולל תקציב מחלקת התחבורה.

ניהול מלאי חלקי החילוף לרכב וההזמנות למחסן התחבורה הראשי (להלן — מת"ר) מבוצעים באמצעות חברה פרטית לעיבוד נתונים. המערך הופעל במחשב של לשכת השירות של החברה.

— התכנית, שהופעלה לגבי מת"ר, הייתה תכנית קיימת, ששירתה יבואן רכב אורחי, שלא תאמה במלואה את צרכי מחלקת התחבורה. בעת הביקורת לא הייתה אפשרות להפיק דוחות שונים לצרכי מעקב פיקוח ותכנון אלא בהזמנה מיוחדת מן החברה ובתשלום נוסף בעבור כל דוח. בעיקר היה קושי על פי הדוחות שהופקו לקבוע רמות מלאי במת"ר ובמחסני המשנה שבסדנאות המשטרה. הדוח שנתקבל במת"ר היה דו-שבועי, ובהעדר עדכון נוצרו פערים משמעותיים בין הכמות המדווחת לכמות שבמצאי. המחשב הפיק הצעות להזמנה לפריטים שונים. ההצעות להזמנה לא היו אמינות, היו פערים בין הכמות המוצעת על ידי המחשב לבין זו הנחוצה בפועל. גם תוצאות ספירות המלאי בביקורות שנערכו בסדנאות, בעיקר במחסן שבסדנה האזורית בחיפה — המשמש כשלוחה למת"ר ומשרת את סדנאות הצפון — דווחו למחשב או נקלטו תוך טעויות ואי-התאמות.

עקב כך היה לעתים צורך לבדוק ידנית מאות שוברי הזמנה וניפוק מספר רב של חדשים למפרע ממועד הדו"ח, כדי לעמוד על מקור הטעות.

קביעת תקן רכב

בשנת 1981 ערכה משטרת ישראל מדידות וקבעה תקנים לרכב המבצעי שלה (סיוור, חקירות, בילוש ומודיעין, משמר הגבול ועוד). תקני הרכב למשמר הגבול נקבעו בדומה לעקרון של תקני רכב ליחידות בצבא. תקני הרכב למשמר האזרחי וליחידות ההוצאה לפועל נקבעו בהתאם למוקצב בחוק התקציב. כן נקבעו קריטריונים לרכב צמוד לבעלי דרגות בכירות ולבעלי תפקידים מסוימים. טרם נקבעו מדדים לגבי הרכב המנהלי שבשימוש היחידות.

לבקשת ראש מת"ח, נערכה עוד במאי 1979 בדיקה של מחלקת תכנון וארגון בנושא הרכב והומלץ, כי בתקן תיקבע עתודה מתאימה, שתאפשר גמישות לסיפוק ולתגבור יחידות בעת מבצעים מתוכננים או מיוחדים. עתודה הייתה מביאה להקלה ביחידות בשמשה גם כרכב חליפי לזה הנמצא בתיקונים — דבר שכיום אינו קיים. מת"ח הציעה בחומר, שהוגש למפק"ל לתכנית הרב-שנתית "חידוש" לקיים במשטרה מרכז הובלה ובו עתודה של 10% מכלי הרכב — עתודה בחלקה ארצית ובחלקה לרשות היחידות. התכנית אומנם לא הוגשמה, אך בעת הביקורת כבר ניתן לראות בכל זאת ראשית של מגמה בכיוון האמור: כיום מופעלות שתי משאיות בעלות מיכלי דלק נתיקים שניתן להפכן בעת הצורך לתובליות; כן קיימים מספר אוטובוסים וקומנדקרים ברשות מת"ח, וזו מקצה אותם, לפי דרישה, ליחידות אגומי רכב ברמות מטא"ר מחוז ומרחב דבר המקל בשעת הצורך על היחידות השונות, אך אין בכך משום פתרון מלא.

חידוש צי הרכב

הכללים לחידוש צי הרכב נקבעים בדיונים בין אג"א למשרד האוצר. בעבר נקבעו מועדי ההחלפה כעבור ארבע שנים לרכב סיוור, חמש, לרכב נוסעים ומסחרי; ושבע, לרכב כבד; לאחר מכן הונהג קריטריון אחד של שלוש שנים או 150,000 ק"מ, מה שקודם. החל בשנת העבודה 1982/83 נקבעה החלפה לפי קילומטריז' של 130,000 ק"מ בלבד, ללא קשר לשנת הייצור. כלל זה אינו חל על כמה עשרות כלי רכב כבדים (אוטובוסים, גררים, נגמשים, משאיות) שלגביהם יש התייחסות ספציפית. המטרה בקיצור תקופת ההחלפה הייתה לחסוך בכוח אדם בסדנאות ובהוצאות על חלפים ותיקונים מחד ולהחזיק בצי רכב חדיש ואמין מאידך.

קיימת אי-התאמה בין תכנית החלפת הרכב שנקבעה לבין היקף הרכישה השנתית בפועל, כולל תוספות להגדלת שיא התקן.

למרות שהתכנית בתקופה שאליה מתייחסת הביקורת, קבעה החלפה מדי שלוש שנים, לא קבע פיקוד המשטרה תכנית רב-שנתית לרכוש כלי רכב. התכנית הקיימת היא שנתיים ומבוססת על מספר כלי הרכב שיש להחליף בשנה מסוימת, אך לא נעשה עדכון התקציב בהתאם להתייקרויות החלות במשך השנה במחירי הרכב. עקב כך פיגר הביצוע אחרי המתוכנן. מסיבה זו הלך וגדל בשנים 1981 ו-1982 מספר כלי הרכב עד כדי 100 שעל פי התכנית היה צורך להחליפם אך לא היה לכך כסוי בתקציב. בשנת 1983 תוכננו להחלפה 509 כלי רכב, בכלל זה 100 כלי הרכב דלעיל. ההרשאה להתחייב להשלמת החלפת כלי רכב לשנת 1982 אושרה על סך 60 מיליון שקל בלבד, ואילו למימוש מלוא תכנית ההחלפה לאותה שנה היה צורך ב-150 מיליון שקל, במחירי אפריל 1983.

עוד באפריל 1983 התברר, כי עקב מגבלות התקציב לא תעמוד המשטרה במועדי ההחלפה שקבעה לעצמה, וחלק ניכר מהרכב יוחלף אחת לארבע שנים ויותר. הזמנת הרכב במשך השנה תלויה בהפשרת התקציב על ידי משרד האוצר ובהרשאה להתחייב בשיעור מתאים. כן מותנה קצב ההזמנה באפשרויות האספקה של יבואני ויצרני הרכב.

עקב הקפאות תקציביות וקביעה שיעור התייקרות בלתי ריאלי, כפי שנקבע על ידי משרד האוצר, הוצאו ההזמנות באיחור. כך למשל בשנת 1982 הוזמנו 139 טרנוזטים באיחור של שלושה חודשים; 148 ג'יפים באיחור של ארבעה חודשים; 99 אסקורט נקבלו ביולי במקום באפריל; נדחתה קבלת שש קורטינות מינני לספטמבר וכדומה. יצוין שהמחיר הסופי של הרכב נקבע רק במועד המסירה או עם תשלום המחיר המלא ביום ההזמנה. מכאן שהמשטרה לא נשאה בעלויות גבוהות מהמתוכנן.

עד מועד סיום הביקורת לא בוצע עדכון ולא הוגדל התקציב לסעיף האמור. הפיגור בתהליך חידוש הרכב עלול אפוא עוד לגדול. במקביל תעלה גם ההוצאה התיקונים ולחלפים, יתארך גם זמן ההשבתה של כלי רכב בסדנאות, יחולו הפרעות בעבודות היחידות, שיימנע מהן שימוש ברכב המושבת.

לקצינים בדרגת סגן ניצב ולקצינים בעלי מינוי של מפקד תחנה או ראש לשכה במרחב משטרי נקבע רכב צמוד מדגם רנו — 4. תקנות התקציב לשנת 1982 קבעו תקן של 320 כלי רכב צמודים מאותו דגם, ואילו במצבת הרכב של המשטרה היו 150 בלבד. יתר ה-170 היו מדגם אסקורט, שהן יותר יקרות. משרד האוצר ראה בכך חריגה מתקנות חוק התקציב, ולכן הורה סגן הממונה על התקציבים בפברואר 1982 להקפיא רכישת 114 מכוניות מדגם אסקורט-אריקה. 100 מכלי רכב אלה היו יתרת תכנית ההחלפה משנת 1981, שהוזמנו לפני המועד האמור במסגרת הרשאה להתחייב, וזו אושרה קודם לכן על ידי משרד האוצר. במחצית השנייה של 1982 קבעה משטרת ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, כי תחליף בהדרגה את העודף שנוצר ברכב צמוד מדגם אסקורט ברכב רנו-4 בהתאם לתכנית ההחלפה והתיישנות הרכב. עד סיום הביירוים הוקפא התקציב לרכישת 57 כלי רכב; התקציב לכך הופשר על ידי משרד האוצר רק ביוני 1983.



ברשת המשטרה צי רכב גדול ומערך לוגיסטי לתחזוקתו. המשטרה מפעילה עשרות סדנאות, ברובן קטנות. אחרי בדיקות חוזרות ונשנות במשך השנים נמצא מערך הסדנאות בתהליך של ארגון מחדש תוך ביטול סדנאות קטנות וריכוז שרותיהן בסדנאות גדולות. הביקורת עמדה על שכיחותה של השבתת רכב בסדנאות לתקופות ניכרות מחמת מחסור בחלפים, בשל עכובים בשחרור הקצבות על ידי משרד האוצר ונמסוכות של התארגנות בלתי נכונה של מחלקת התחזוקה. כל רכב מושבת פוגע בעבודתה התקינה של יחידת המשטרה, שאותה הוא משרת.

הביקורת עמדה בהרחבה גם על בעיית הסדנה האזורית בירושלים — בעייה הקיימת שנים רבות ועדיין תובעת את פתרונה. לדעת הביקורת יש לפעול לקידום העניין. כן נדונה בהרחבה מערכת השיקולים לתחזוקת צי הרכב באופן עצמאי או על ידי שירותי חוץ או בצורה משולבת. הנושא נמצא בבדיקה יסודית על ידי מומחים. יש מקום להחיש גם השלמתה של בדיקה זו כדי להגיע בהקדם ליישום התוצאות.

ניהול כוח אדם במשטרה

אגף כוח אדם (להלן — אכ"א) במשטרת ישראל אורגן במתכונתו הנוכחית בספטמבר 1980 בהתאם לתוכנית "תירוש"*. מתפקידיו לגייס כוח אדם, להכשירו ולהציבו ביחידות המשטרה; לקבוע מסלולי הכשרה וקידום, לערוך סיווג מקצועי ולקבוע תנאי שירות לאנשי המשטרה.

תקן כוח האדם לשנת הכספים 1983, על פי חוק התקציב, הוא 16,678 משרות, מתוכן 1,014 משרות בלתי מאוישות, בעיקר בתחומי סיוור, חקירות, בילוש ומודיעין. מצבת כוח אדם במשטרת ישראל ליום 1.10.83 הייתה איפוא 15,664 אנשי משטרה — שוטרים בתפקידים מוגדרים, אנשי משמר הגבול, שוטרים מוספים ומגייס, שומרים יומיים במשמר היישובים, שוטרי המשמר האזרחי ועובדי שירותים.

תקן כוח האדם באכ"א הוא 263.5 משרות, והמצבה במועד הביקורת היתה 249. באכ"א פועלות שלוש מחלקות: (א) מחלקת הסגל עוסקת בטיפול השוטף בענייני השוטרים. למחלקה שלושה מדורים — מדור שלישות מטפל בגיוס ובשחרור של שוטרים ובהזרמת מידע בנושא כוח אדם למחשב; מדור שיבוץ וקידום קצינים אחראי לקביעת תנאי הגיוס, קביעת הדרגות ומסלולי הכשרות לקצינים; מדור שיבוץ וקידום בעלי דרגות אחרות (בד"א)** אחראי לשיבוץ שוטרים לתפקידים המתאימים ולסיווגם בהתאם למקצועות המשטרה שלהם הוכשרו וכן לניידות שוטרים מתפקיד לתפקיד בהתאם לצרכים. (ב) מחלקת תכנון כוח אדם כוללת, מדור הכוונה, המטפל בהגדרת

* ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 404.
** שוטרים שאינם קצינים.

עד מועד סיום הביקורת לא בוצע עדכון ולא הוגדל התקציב לסעיף האמור. הפיגור בתהליך חידוש הרכב עלול אפוא עוד לגדול. במקביל תעלה גם ההוצאה התיקונים ולחלפים, יתארך גם זמן ההשבתה של כלי רכב בסדנאות, יחולו הפרעות בעבודות היחידות, שיימנע מהן שימוש ברכב המושבת.

לקצינים בדרגת סגן ניצב ולקצינים בעלי מינוי של מפקד תחנה או ראש לשכה במרחב משטרי נקבע רכב צמוד מדגם רנו — 4. תקנות התקציב לשנת 1982 קבעו תקן של 320 כלי רכב צמודים מאותו דגם, ואילו במצבת הרכב של המשטרה היו 150 בלבד. יתר ה-170 היו מדגם אסקורט, שהן יותר יקרות. משרד האוצר ראה בכך חריגה מתקנות חוק התקציב, ולכן הורה סגן הממונה על התקציבים בפברואר 1982 להקפיא רכישת 114 מכוניות מדגם אסקורט-אריקה. 100 מכלי רכב אלה היו יתרת תכנית ההחלפה משנת 1981, שהוזמנו לפני המועד האמור במסגרת הרשאה להתחייב, וזו אושרה קודם לכן על ידי משרד האוצר. במחצית השנייה של 1982 קבעה משטרת ישראל, בתיאום עם משרד האוצר, כי תחליף בהדרגה את העודף שנוצר ברכב צמוד מדגם אסקורט ברכב רנו-4 בהתאם לתכנית ההחלפה והתיישנות הרכב. עד סיום הביירוים הוקפא התקציב לרכישת 57 כלי רכב; התקציב לכך הופשר על ידי משרד האוצר רק ביוני 1983.



ברשת המשטרה צי רכב גדול ומערך לוגיסטי לתחזוקתו. המשטרה מפעילה עשרות סדנאות, ברובן קטנות. אחרי בדיקות חוזרות ונשנות במשך השנים נמצא מערך הסדנאות בתהליך של ארגון מחדש תוך ביטול סדנאות קטנות וריכוז שרותיהן בסדנאות גדולות. הביקורת עמדה על שכיחותה של השבתת רכב בסדנאות לתקופות ניכרות מחמת מחסור בחלפים, בשל עכובים בשחרור הקצבות על ידי משרד האוצר ונמסוכות של התארגנות בלתי נכונה של מחלקת התחזוקה. כל רכב מושבת פוגע בעבודתה התקינה של יחידת המשטרה, שאותה הוא משרת.

הביקורת עמדה בהרחבה גם על בעיית הסדנה האזורית בירושלים — בעייה הקיימת שנים רבות ועדיין תובעת את פתרונה. לדעת הביקורת יש לפעול לקידום העניין. כן נדונה בהרחבה מערכת השיקולים לתחזוקת צי הרכב באופן עצמאי או על ידי שירותי חוץ או בצורה משולבת. הנושא נמצא בבדיקה יסודית על ידי מומחים. יש מקום להחיש גם השלמתה של בדיקה זו כדי להגיע בהקדם ליישום התוצאות.

ניהול כוח אדם במשטרה

אגף כוח אדם (להלן — אכ"א) במשטרת ישראל אורגן במתכונתו הנוכחית בספטמבר 1980 בהתאם לתוכנית "תירוש"*. מתפקידיו לגייס כוח אדם, להכשירו ולהציבו ביחידות המשטרה; לקבוע מסלולי הכשרה וקידום, לערוך סיווג מקצועי ולקבוע תנאי שירות לאנשי המשטרה.

תקן כוח האדם לשנת הכספים 1983, על פי חוק התקציב, הוא 16,678 משרות, מתוכן 1,014 משרות בלתי מאוישות, בעיקר בתחומי סיוור, חקירות, בילוש ומודיעין. מצבת כוח אדם במשטרת ישראל ליום 1.10.83 הייתה איפוא 15,664 אנשי משטרה — שוטרים בתפקידים מוגדרים, אנשי משמר הגבול, שוטרים מוספים ומגייס, שומרים יומיים במשמר היישובים, שוטרי המשמר האזרחי ועובדי שירותים.

תקן כוח האדם באכ"א הוא 263.5 משרות, והמצבה במועד הביקורת היתה 249. באכ"א פועלות שלוש מחלקות: (א) מחלקת הסגל עוסקת בטיפול השוטף בענייני השוטרים. למחלקה שלושה מדורים — מדור שלישות מטפל בגיוס ובשחרור של שוטרים ובהזרמת מידע בנושא כוח אדם למחשב; מדור שיבוץ וקידום קצינים אחראי לקביעת תנאי הגיוס, קביעת הדרגות ומסלולי הכשרות לקצינים; מדור שיבוץ וקידום בעלי דרגות אחרות (בד"א)** אחראי לשיבוץ שוטרים לתפקידים המתאימים ולסיווגם בהתאם למקצועות המשטרה שלהם הוכשרו וכן לניידות שוטרים מתפקיד לתפקיד בהתאם לצרכים. (ב) מחלקת תכנון כוח אדם כוללת, מדור הכוונה, המטפל בהגדרת

* ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 404.
** שוטרים שאינם קצינים.

מקצועות המשטרה השונים וסיווגם ובקביעת תנאי הקידום לתפקידים השונים; המדור עוסק בכל הקשור לנושא השכר. עוד פועל במחלקה מדור תורת אכ"א, המכין פקודות קבע, אשר המשטרה פועלת על פיהן. (ג) מחלקת ההדרכה מופקדת על תכנון וביצוע של מערכות ההשתלמויות, ההכשרות והאימונים לשוטרים.

משרד מבקר המדינה ערך לסירוגין בחודשים אוגוסט 1983 — ינואר 1984 ביקורת על ניהול כוח האדם במשטרה. נבדקו הנושאים הבאים: גיוס כוח אדם, דירוג שכר השוטרים, קידום אנשי המשטרה; פעולות המשטרה לאירוח משרות מינהל ושירותים; הקצאת כוח אדם לפלוגות משמר הגבול ביהודה ושומרון. הביקורת נערכה באכ"א במטה הארצי, בלשכות לקליטת כוח אדם ובמינהל לתכנון וארגון (מנת"א).

גיוס כוח אדם למשטרה

משטרת ישראל מתחבטת בבעיית המחסור בכוח אדם בתפקידי שדה. אחת הסיבות העיקריות לכך היא, ששיעור הנשירה של אנשי משטרה מן השירות גדול יחסית. להלן נתונים על גיוסים ופרישות בשנים 1980—1982 של אנשי המשטרה (למעט משמר הגבול והמשמר האזרחי) בהתאם לנתוני כוח אדם במטה הארצי:

נתונים על גיוס שוטרים			נתונים על שוטרים שפרשו			
האחוז מס"ה הפורשים	ההפרש	מספר	ס"ה	מסיבות אחרות	התפטרות	
53%	570	647	1,217	602	615	1980
75%	300	885	1,185	572	613	1981
96%	45	1,128	1,173	444	729	1982
	915	2,660	3,775	ס"ה		

בשנות הכספים 1981—1983 התפטרו 806 שוטרים מהמשטרה לפני תום שלוש שנות השירות הראשונות. לשוטרים המתפטרים נערכו ראיונות עם מפקדיהם; בדפי הראיונות שבתיקים האישיים צוינה סיבת ההתפטרות. בדיקה מידגמית של 110 מאותם תיקים אישיים העלתה, כ-24%, פרישו מסיבות אישיות־משפחתיות; 35%, מחוסר סיפוק מן התפקיד וממסגרת השירות בכלל; 16%, מתוך רצון לחפש את עתידם מחוץ למשטרה; 11%, בגלל העתקת מקום מגורים; 8%, מטעמים כלכליים; 6%, ללא מסירת סיבה.

מחלקת הסגל באכ"א נושאת באחריות מטה לגיוס שוטרים ולהפעלת נהלי הטיפול בכוח אדם החל באיתור מועמדים וכלה בהצבתם. היא מבצעת זאת באמצעות מדור שלישות וכו חוליית גיוסים ושחרורים, שמתפקידה לקלוט מגויסים חדשים לשורות המשטרה; לפרסם מודעות בעתונות ולקיים קשר עם גורמי תעסוקה במשק; לראיין מועמדים לתפקידים מיוחדים ולתפקידי קצונה; לנהל את הרישומים, המתייחסים למגויסים, להוציא אסמכתאות גיוס ולקבוע את תנאי שירותם של המגויסים החדשים.

מדור שלישות שבמחלקת הסגל אחראי להפעלתן של חמש לשכות אזוריות בירושלים, בתל-אביב, בחיפה, ברחובות ובבאר שבע לקליטת כוח אדם. מצבת העובדים בלשכות ל-1.10.83 הייתה 17 שוטרים: ירושלים, 3; תל-אביב, 6; חיפה, 3; רחובות, 2; באר שבע, 3.

1. על הלשכות לקיים קשר עם לשכות להכוונת חיילים משוחררים ולשכות תעסוקה ואף עם אלו המיועדות לאקדמאים, תחנות ויחידות משטרה באיזור, פרסום בעתונות ודיווח למדור שלישות על הפעולות שעשו לאיתור מועמדים. מדור שלישות מעביר מדי חודש ללשכות דיווחים בכתב על משרות פנויות שיש לאייש. כן קיים קשר בין ראשי הלשכות לבין קציני כוח האדם המתחזיים כדי להתעדכן בכל הקשור במשרות הפנויות.

— נמצא כי לשכות ירושלים, תל-אביב, חיפה ורחובות אינן ערוכות דו"חות בכתב על פעולותיהן לאיתור מועמדים. לפיכך לא ניתן לדעת אם אמנם מתקיימים קשרים עם לשכות התעסוקה, כמפורט לעיל, ולא ניתן לעמוד על היקף פעילותן של הלשכות לקליטת כוח אדם לאיתור מועמדים.

2. תעמולת גיוס למשטרה מתנהלת בעיקר על ידי פרסום מודעות בעתונות היומית ובעתון הפנימי של המשטרה ועל ידי פעולות הסברה במקומות ציבוריים — לשכות להכוונת חיילים משוחררים, לשכות עבודה ופניות לחיילים משוחררים. כן נעשים נסיונות להגברת המודעות בכל הקשור בתפקידי המשטרה על ידי קיום יום השוטר.

במטרה לייעל את ביצוע תפקיבי תעמולת הגיוס ולהעלות באופן משמעותי את מספר הפונים ללשכות הגיוס נדון הנושא בנובמבר 1982 עם לשכת הפרסום הממשלתית* והועלו רעיונות לדרכי פרסום, כמו הכנת כרוזי גדולות שיתון להן פרסום, בתחנות אוטובוסים, ותשדירי שירות לנושא הגיוס אשר יוקרן על המרקע. המגמה המנחה הייתה להתמקד בפעולות תעמולה שיניבו תוצאות מיידיות ובד בבד להכין חומר תעמולה, שיהווה תשתית לשנים הבאות. התקציב שאושר לנושא הפרסום לשנת הכספים 1983, היה 1,500,000 שקל. נוכח חוות דעת מקצועית של אנשי לשכת הפרסום הממשלתית על מידת היעילות של אמצעי הפרסום השונים, התגבשה ההחלטה שתשדירי שירות הוא האמצעי היעיל ביותר אף אם מובאת בחשבון עלות הגבוהה בסך כמיליון שקל אשר שולם עבור הפקתו והקרנתו 10-12 פעמים בהודש.

— התשדיר הופק, ההקרנה תוכננה לאוקטובר 1983, אולם עד סוף ינואר 1984 לא הוחל בהקרנה.

3. פקודות הקבע של המשטרה בנושא גיוס כוח אדם מפרטות את הדרישות הבסיסיות ממגויסים: אזרחות ישראלית; לאחר שירות צבאי; עד גיל 35; מצב בריאות תקין; שליטה בשפה העברית; העדר רישום פלילי; גובה מינימלי של 165 ס"מ לגברים ו-158 ס"מ לנשים — לתפקידים הדורשים מדים. נוסף על האמור נקבעו דרישות ייחודיות ורמות בטחון בהתאם לתפקידים המיועדים. מחלקת הסגל באכ"א הכינה נהלי גיוס פנימיים, שרוכזו בקובץ ונועדו להנחות את הלשכות בביצוע הליכי הגיוס.

על פי הנהלים, כל מועמד לגיוס ירואיון, ופרטיו יירשמו בכרטיס מועמד לגיוס. נמצא למועמד תפקיד מתאים והוא רוצה בו, יש להמשיך ביתר השלבים שבתהליך הקליטה, והכרטיס יתויק בכרטיס טיפולים.

— בלשכות ירושלים ורחובות אינו נפתח כרטיס לכל פונה, אלא לזה המתאים לדעתן לפי תנאי הגיוס. בסוף כל חודש מדווחות כל הלשכות לאכ"א על מספר כלל הפונים ללשכות. העדר רישום בכרטיס על כלל הפונים אינו מאפשר בקרה על הסיבות לאי קליטת מועמדים והערכת היקף פעילותן של שתי הלשכות האמורות.

4. ככלל יש להפנות מועמדים, שנמצאו מתאימים, לראיון ביחידה הקולטת ולקבל את אישור היחידה להתאמת המועמד.

— לשכות חיפה ורחובות לא ערכו מעקב אחר מועמדים, שהופנו על ידן ליחידות לשם ראיון והאחרונות לא דיווחו ללשכות על התוצאות בדבר צורך בהמשך טיפול בהליכי הגיוס. בעקבות הביקורת ינחה מדור שלישות את הלשכות בהתאם.

5. בנהלים נקבע שאם במהלך הראיון או הליכי הגיוס נתברר כי המועמד אינו עונה לדרישות בסיסיות לגיוס, יועבר הכרטיס בפירוט נהוגי המועמד ובציון הסיבה לאי התאמתו לראש הלשכה לקליטת כוח אדם. הלה יעמוד על החלטת המראיון להפסקת הטיפול, וינחה לגבי שמירת הכרטיס בכרטיס הנפסלים בלשכה. אם הופסק הטיפול עקב אי מציאת תפקיד, ההולם את כישוריו של מועמד, יישמר הכרטיס בחלק הקדמי של כרטיס הנפסלים במשך חצי שנה. על הכרטיס יש לעבור אחת לחודש בקשר לבדיקה של שינוי בהיצע התפקידים. מועמדים שנפסלו מסיבת בריאות, תצורף לכרטיסיהם חוות דעת של רופא המשטרה.

— לא בכל המקרים שנפסלו מועמדים הועברו הכרטיסים כדרוש אל ראש הלשכה לקליטת כוח אדם. בכל הלשכות — פרט ללשכת תל אביב — לא הקפידו על ריכוז נפרד של כרטיסי מועמדים אשר לא נמצאו להם משרות מתאימות לכישוריהם, ואותם כרטיסים שורבבו בכרטיסי הנפסלים. באותן לשכות ממילא אף לא נערכה מדי חודש בדיקה של הכרטיסים בשים לב לשינוי בהיצע התפקידים.

— נמצאו כרטיסי נפסלים, שלא צויינה בהם סיבת הפסילה. כמותם מקריב, שהפסילה הייתה מסיבה רפואית לא תמיד צורפה אל הכרטיס חוות הדעת הרפואית. ככל הלשכות

* בדבר ביקורת בלשכת הפרסום הממשלתית ראה בדו"ח זה, עמ' 46.

כלל מספר הכרטיסים שלפיהם ניתקו המועמדים כנגד עמך בשלבי הגיוס הראשוניים, והלשכות לא יזמו חידוש קשר עם המועמדים כנדרש כנהלי הגיוס. כרטיסים אלו לא הופרו מכרטיסי הנפסלים דבר שמנע עריכת מעקב כדרוש. בעקבות הביקורת נמסר, כי מדור שלישות ינהג את הלשכות.

6. להלן נתונים על פעילות הלשכות בשנת הכספים 1982 לפי דיווחיהן לאכ"א:

הלשכה	מספר הכרטיסים שנפתחו	מספר השוטרים שגוייסו
ירושלים	2,052	317
תל-אביב	2,652	464
חיפה	1,074	412
רחובות	921	179
באר-שבע	732	182

כשים לב לנתונים יש מקום לשקול את פגירת שתי הלשכות ברחובות וכבאר שבע ובמקומן להפעיל לשכת גיוס ניידת אשר תנהל את הליכי הגיוס מדי שבוע בימים וכשעות קבועים באזורים המרוחקים. גם המשטרה דנה בנושא, וצוות בדוקה שמונה לבדיקת המבנה ותפקידו של אכ"א המליץ בפברואר 1983 לאחד את לשכת רחובות עם זו שבתל אביב; אולם טרם נתקבלה החלטה סופית בעניין. לדעת הביקורת צמצום מספר הלשכות יביא כמקביל לצמצום כמות אדם, דבר שהוא מחוייב המציאות בהתחשב בכך, שכעבר היו תקופות, שבהן לא הייתה פעילות מספקת בכל הלשכות הקיימות.

דירוג שכר השוטרים

שכר הקצינים הבכירים מדרגת פקד ומעלה במשטרה הוצמד לשכר משרתי הקבע בצה"ל מ-1.4.64, ועודכן אוטומטית בכל מקרה של שינוי בשכר קציני הקבע. שכר שאר השוטרים היה צמוד לסולם הדירוג האחיד בשירות המדינה ובשירות הציבורי בתוספת פיצוי עבור עבודה במשמרות. בעקבות החלטת ממשלה מ-17.4.77 שקבעה, כי שכר השוטרים ישווה אף הוא לשכר חיילי צה"ל, הופעל במשטרת ישראל החל באפריל 1978 מבנה שכר חדש, שלפיו שכר כלל השוטרים הושווה לשכר חיילי צה"ל.

השכר במשטרה כיום בנוי מרכיבי שכר כדלהלן: יסוד משולב; שכר ייחודי משותף לצה"ל ולמשטרה; שכר ייחודי מותאם למשטרה — כמו תוספת שיטור, תוספת סוהר הניתנת בגין מקצוע, תוספת חבלה, תוספת שדה בגין שירות ביחידת שדה, תוספת שק"ד בגין שירות בקווים קדמיים ותוספת תמריץ.

בעקבות החלטת הממשלה האמורה החליטה ועדת שרים לענייני שכר ב-22.1.79 להקים ועדת מעקב בינמשרדית, שמתפקידה לעקוב אחר השינויים שיחולו במערכת השכר בצה"ל ולקבוע כיצד להחילם על השכר במשטרת ישראל ובשירות בתי הסוהר. הוועדה מורכבת מראש אגף המשטרה במשרד הפנים (יו"ר), מנציג של הממונה על השכר ושל אגף התקציבים שבמשרד האוצר ומנציג נציבות שירות המדינה.

בהתאם להחלטת שר הפנים מ-7.11.79, הוקמה ועדה משרדית לענייני שכר, אשר תפקידה לבחון את ההצעות, שיועלו על ידי משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ואגף המשטרה שבמשרד הפנים, לגבשן ולהגישן לוועדת המעקב הבינמשרדית. הוועדה מורכבת מראש אכ"א שבמטה הארצי וראש מינהל אהגון ומטה בשירות בתי הסוהר.

בדיון בוועדת המעקב מ-9.12.83 הודיע מנהל אגף המשטרה, כי על דעת שרי האוצר והבטחון הוסכם כי תוספת חדשה שתונהג בצה"ל טעונה אישור הממונה על השכר במשרד האוצר. במקביל סוכם עם הממונה על השכר, כי כל תוספת שכר שתאושר בצה"ל תובא לידיעת ועדת המעקב. חשב המשטרה הודיע בישיבה זו, כי סוכם עם ראש מדור תשלומים בצה"ל, כי אין להפעיל כל תוספת שכר אלא באישור אגף הכספים במשרד הבטחון.

— ועדת המעקב אינה מקבלת מידע שוטף ועדכני על שינויי שכר החלים בצה"ל, אינה עוקבת אחריהם ונציג משרד האוצר בוועדה אינו מעביר, בניגוד למוסכם, מידע בנושא. כאשר מגיע בדרכים אחרות מידע על כך לגורמים במשטרה, הוא מובא לאישור הוועדה, ועדכון השכר חל ממועד אישורו ולא למפרע ממועד החלתו בצה"ל, לדוגמא: תוספת הפעילות, הניתנת למשרתים בצבא הקבע, עורכנה מספר פעמים, ולאחרונה ב-1.4.80; גם תוספת הדריכות המבצעית עורכנה

ב-1.4.81 בשיעור של 5%; אולם הן לא חלו במקביל גם על השוטרים. כאשר העדכונים הגיעו לידעת גורמים במשטרה, הובא העניין לדיון בוועדת המעקב ואושרו התוספות ב-1.4.82. באפריל 1981 הונהג בצה"ל דירוג מחדש, ועל פיו הועלו דרגות השכר לדרגה אחת גבוהה מאלו שהקבילו אליהן בשירות המדינה. במשטרה לא בוצע השינוי ולכן נוצר בשכר היסוד פער בין הדרגות בצה"ל לבין הדרגות המקבילות במשטרה. הנושא נדון פעמים מספר — מנובמבר 1981 עד ספטמבר 1982 — בוועדת המעקב, ולבסוף אושר בתחולה ממאי 1982.

— ועדת המעקב לא התכנסה במשך כחצי שנה ממאי עד אוקטובר 1983. יו"ר הוועדה הביא זאת לידעת שר הפנים בהדגישו, כי הקו הנוקשה, שנוקטים נציגי משרד האוצר בדיוני הוועדה, מקשה על עבודתה. כתוצאה מכך הושהתה ההחלטה הסופית לגבי מספר נושאים, הגם שכבר היו בשלבי בירור מתקדמים ביותר.

גם כאשר מידע על שינויים בצה"ל מגיע לידעת ועדת המעקב, נמשכים הדיונים זמן רב בוועדה. הואיל ותחולתם של שינויים או תוספות היא ממועד אישורם על ידי ועדת המעקב, יש חשיבות בפעולה מיידית להסדרתם כדי למנוע היווצרות פערים בשכר לרעת אנשי המשטרה. המשטרה הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי קיימים קשיים במגעים עם ועדת המעקב לשמירה על מתכונת שכר השוטרים, כפי שאושרה עקרונית בדרגים הגבוהים, ובביה"ד לעבודה בת"א נמצאות בבירור תביעות שוטרים.

סיווג תפקידי שוטרים וקידומם

במקביל להנהגת מבנה השכר החדש הוחל בסיווג תפקידי השוטרים מדרגות שוטר עד מפקח.

בשלבים הראשונים של סיווג התפקידים ניתנה לשוטרים אפשרות להתקדם לשלבים המקצועיים על ידי מעבר מבחני שלב פנימיים. כן ניתנו במאסר 1979 על ידי מינהל כוח אדם דאז הוראות מעבר, שנועדו להקל בקביעת סיווגם של השוטרים לפי תפקידים במגמה לתת יתר משקל לגורמי דרגה וותק בשל עובדת היותם של רוב השוטרים חסרי הכשרה מקצועית כמתחייב מהדרישות המקצועיות של התפקידים, שאותם מילאו במועד הפעלת הסיווג. תוקפן של הוראות המעבר הוארך עקב פיגור בקצב הפעלת מערכת המבחנים המקצועיים. בינואר 1980 פורסמה הודעת מינהל כוח אדם שפירטה את דרישות ההסמכה לשלבים מקצועיים.

1. בעקבות סיווג התפקידים התעורר הצורך בשינוי פקודות הקבע, הנוגעות לקידום השוטרים, במגמה לשלב בפורטרוט את הקידום בהתאם לסיווג המקצועי.

מחלקת תכנון כוח אדם במטה הארצי מופקדת על הכנת פקודות הקבע של המשטרה והעברתן לאישור השר. בשנים 1979—1981 הוכנו מצעים לדיון בנושא סיווג וקידום כוח אדם במשטרה; מסמכים אלו פירוטו את אפשרויות הקידום במערכת הקיימת, תוך הצעת דרכים לשינוי המצב הקיים; אולם רק במחצית השנייה של שנת 1983 פורסמה פקודת קידום הקצינים, ובנובמבר 1983 אושרה, בתחולה מיום 1.4.84, פקודת הקבע הנוגעת לקידום בעלי דרגות אחרות (בד"א).

2. במקביל להכנתה מחדש של פקודת הקבע הוכנה רשימת מקצועות משטרה (להלן — רמ"מ), אשר כללה את כלל מקצועות המשטרה על פי חלוקה לאוגדני מקצועות. הרמ"מ כוללת את דרישות הגיוס למקצוע, תנאי הקידום בו ותוספות שכר הצמודות לו.

עם הגיוס למשטרה נקבעים למתגייס דרגתו ההתחלתית וסיווגו המקצועי, המתבסס על המקצוע בו ישובץ והכישורים שרכש במקצוע זה, בהתאם לנקבע ברמ"מ. אם טרם רכש את ההכשרה המקצועית הנדרשת מוענק לו שלב מקצועי "מיועד למקצוע", דהיינו שהמשך קידומו של השוטר מותנה במילוי מלוא הדרישות לאותו שלב מקצועי.

3. בדירוג בד"א במשטרה מותנה הקידום בדרגה במילוי הדרישות הבאות: רכישת המקצועיות הנדרשת לדרגה; שיבוץ בדרגת תקן מתאימה; המלצת מפקד; שהייה בפרק זמן מוערי בדרגה (פו"מ); העדר עבירות משמעת. כיום מתקבלים חלק מנתונים אלו באמצעות קובץ כוח אדם ממוכן; חלק מהנתונים הקיימים בקובץ אינם מלאים, והנושא של עבירות משמעת אינו מוזכר כלל בקובץ. העדר נתונים מלאים בקובץ הממוכן מאלץ גם את הגורמים המטפלים בקידום להיעזר בתיקים האישיים של השוטרים. עובדה זו מחייבת גם יתר הקפדה על שמירת תיעוד מלא בתיקים האישיים כמו גליונות הערכה, גליונות שפיטה שגניזתם בתיקים האישיים אף מעוגנת בפקודות הקבע.

— בדיקה מדגמית של 60 תיקים אישיים העלתה כי בשישה תיקים לא נמצאו טופסי הערכת מפקד תקופתיים, ובאחרים נמצאו אמנם טופסי הערכה אך לא בפרקי זמן קבועים כמתחייב מפקודות

הקבע. בארבעה מקרים ששוטרים עברו עבירות משמעת בשנים 1982—1983 ונפתחו להם תיקי תלונה או נתמנה להם קצין בודק או ועדה בודקת, לא נמצאו מסמכים על ההליך המשמעי שננקט נגד השוטר.

4. כאשר התיק אינו מלא, ובמיוחד כאשר חסרים בו גליונות הערכה, עלולה להיות לכך השלכה על ההחלטה על הקידום. ככלל זכותו של השוטר לסיווג מקצועי ולתוספות נילוות תהיה בהתאם למקצוע בו הוא מועסק. פקודות הקבע קובעות, כי כל העברה מתפקיד לתפקיד, בין קבועה בין זמנית, הכרוכה בשינוי מקצועי של איש המשטרה, מחייבת קבלת אישור מוקדם של ראש אכ"א; העברה מתפקיד לתפקיד, שאינה כרוכה בשינוי מקצוע ושכר, אינה מחייבת קבלת אישור אלא רק דיווח לאכ"א על ידי קצין כוח אדם או קצין הניהול.

— בדיקה מידגמית של 80 תיקים אישיים העלתה, כי ב־8 מקרים לא הייתה התאמה בין הגדרת המקצוע בתקן בו הוצב השוטר לבין תפקודו בשטח. ברוב המקרים שנבדקו הוצב השוטר על תקן סטיר, אולם למעשה שימש בתפקידים אחרים ובתור שכאלה לא היה זכאי לתוספות הנלוות לסטיר. מאידך, במספר מקרים היה השוטר זכאי לתוספות נלוות בתפקידו הוא, אולם לא קיבלן בשל הצבתו לתפקיד אחר. בכל המקרים לא דווח לאכ"א על ידי היחידות על העברתם של השוטרים לתפקידים אחרים. בשישה מקרים התגלה העניין על ידי מדור שיוכו וקידום בד"א, אשר במסגרת תפקידו בודק ביחידות השונות את מידת ההתאמה בין איוש התפקידים לבין הנקבע בתקן.

מאז מאי 1981 הוחל בהכשרת רוב המתגייסים למשטרה במסגרת מסלול השוראים*. מסלול זה אמור להכשיר את המתגייסים למשטרה תוך כדי שילוב קורסים בבתי ספר וחניכה מעשית בשטח. על פי מתכונתו של המסלול עוברים המגויסים מסלול הכשרה והתנסות שעיקרו באגף המבצעים; לאחר תום המסלול (כשנה עד שנה וחצי) אמור להיקבע המשך שירותם של המגויסים — אם לאגף המבצעים ואם לאגף החקירות. בתקופת ההכשרה נחשבים השוראים אנשי אגף המבצעים, ובדרך כלל הם מוצבים באגף זה. המסלול נועד לשלב קורסים בבסיסי ההדרכה המשטרתיים בחניכה, מעשית בשטח. תקופת קליטתם של השוראים נחשבת מיום גיוסם עד לסיום קורס השוטרים וההכשרה הבסיסית. ככלל, על כל מגויס לעבור את שלבי הקליטה הבאים: השתלמות שוראים בת 12 יום בבית הספר הארצי לשוטרים, אימון במשך 4 שבועות בבית הספר לכושר מבצעי וקורס שוטרים בסיסי במשך 10 שבועות. מאנשי משטרה המוצבים לתפקידים באגף החקירות נדרשת השלמה מקצועית נוספת.

— כבדיקה מידגמית של 50 תיקים אישיים של שוראים נמצא, כי 19 שוראים, אשר שירותו תקופה שבין שנה ל־22 חודש, לא נשלחו להשתלמות שוטרים בסיסית. נמסר לביקורת, כי כעקרון יש הקפדה על הכשרת השוראים סמוך למועד קליטתם למעט שוראים, שלגביהם מתעוררים ספקות בנוגע לתפקודם במערכת. לדעת הביקורת על המשטרה לקבוע תוך זמן סביר את מידת התאמתו של שוטר לחייל ולא להעסיק שוטר זמן רב כל כך ללא השתלמות בסיסית.

— לא היתה הקפדה על מילוי גליונות הערכה על ידי הממונים בדבר תיפקודם של השוראים.

איזורה שירותים במשטרה

תקני כוח האדם במשטרת ישראל נבנו בשנת העבודה 1982 בשתי מתכונות: תקן א' כולל משרות, ההכרחיות למילוי פעולות המשטרה; ותקן ב' כולל משרות בעדיפות שנייה ומתוכנן לבטלן בהדרגה מחמת הצורך לקצץ בתקנים בהתאם להחלטת משרד האוצר שביטל חלק משיא כוח האדם של משטרת ישראל. מגמת אכ"א בשנת העבודה 1983 הייתה למלא עד גבול האפשר את המשרות הכלולות בתקן א' בשוטרים המשובצים בתקן ב' שאינם ניתנים להעברתם למשרות בתקן א' בהגיע זמן פרישתם. בינואר 1984 היו במשטרה, בתקן א' 18,403 משרות מאושרות — בכללן משרות שנוספו על אלה שאושרו בתקציב — מהן 15,779 מאויישות; ובתקן ב' 257 משרות מאושרות, מהן 153 מאויישות.

1. בראשית 1983 הוקמה על ידי שר הפנים ועדה לבחינת אפשרות של קניית שירותים מגורמים אזרחיים למשטרה ולשירותי בתי הסוהר (להלן — איזורה). יושב ראש הוועדה הוא ראש אגף המשטרה, וחברים בה נציגים מהמשטרה וממשרד האוצר. מטרת האיזורה היא פיגוי תקנים של שירותים כדי לאפשר תגבור היחידות המבצעיות של המשטרה.

* שוראי — שוטר המגויס למגור יעודי בדרגת החלחית.

עמדת המשטרה בדיוני הוועדה היא, שאיזורח עלול לפגוע בגמישות ההפעלה המבצעית. עובדי מינהלה ושירותים מהווים מאגר של כוח אדם לתגבור מבצעי בעת הצורך, ועם האיזורח ייעלם מאגר זה בגלל העובדה, שאותם עובדים יועסקו בשעות עבודה כמקובל במגזר האזרחי, אף אינו ניתן להכפיף אזרחים לשיפוט המשמעתי של המשטרה. הסתייגויות המשטרה מן האיזורח נבעו גם מחשש של התאגדות בוועדי עובדים ושל נקיטת עיצומים ושביתות ומניעת אפשרות להסב אנשי משטרה, שאינם מסוגלים לתפקד בתפקידים ייעודיים, אל תפקידים לא ייעודיים.

הוועדה קיבלה לתשומת לבה תוצאות ניתוח השוואתי של מבנה שכר השוטרים ושל אזרחים עובדי צה"ל, שהוכן במטה הארצי. מתברר כי שכרם של שוטרים, המועסקים בתפקידים לא ייעודיים, גבוה בכ- 20% משכרם של אזרחים עובדי צה"ל. למרות זאת, עדיין שוקלת המשטרה, אם תרף החסכון התקציבי, יש כדאיות בהעסקת אזרחים בתפקידים לא ייעודיים. במועד הביקורת טרם סיימה הוועדה את עבודתה.

2. משטרת ישראל נדרשה על ידי משרד האוצר להפחית במשך שנת 1983 — 275 משרות שמרביתן תקני כוח אדם לאחזקה ולשירותים ולקבל באמצעות גורמי חוץ שירותים אלו. להלן פירוט המשרות שיש לקצץ בהן; עובדי תחזוקת בניין ומחסנאים, 140; עובדי קנטינות, 43; שוטרים שהוקצו למעברי הגבול עם מצרים, 14; שוליות בסדנאות המשטרה, 40; שומרים ביישובים, 38. להלן סיקור פעולות המשטרה למילוי משרד האוצר לאיזורח משימות וקניית שירותים:

(א) איזורח עבודות אחזקה בניין וניקיון — המשטרה בחנה את האפשרות להעסיק בתפקידים אלו קבלני ניקיון פרטיים. כדי לפרסם מכרו על איזורח שירותי הניקיון במחוזות תל אביב, המרכז, הצפון והדרום, נתבקשו המחוזות באוגוסט 1983 להגיש למינהל תכנון וארגון (מנת"א) מפרט, הכולל דרישות ספציפיות למקומות, שלגביהם יש לערוך התקשרות, וכן עלות משוערת לביצוע עבודות הניקיון על ידי קבלן. עד ינואר 1984 לא נתקבלו תשובות מכל המחוזות על פניית מנת"א, ולכן טרם נערכו התקשרויות עם קבלנים.

(ב) איזורח קנטינות — הקנטינות מופעלות כיום באמצעות 59 תקני כוח אדם משטרתיים מהם 22 במשמר הגבול. במהלך 1983 התקיימו דיונים בין המשטרה לחברת שק"ם במטרה להשיג הסכמתה להפעלת הקנטינות. בדיון, שהתקיים ביוני 1983, סוכם, כי שק"ם תפעיל את הקנטינות וכי כל 28 מתקני הממכר, הקיימים ביחידות המשטרה, יועברו בשלבים לרשותה החל ביולי וכלה באוקטובר 1983. כן סוכם כי היבטים משפטיים הקשורים בהפעלה יידונו עם היועץ המשפטי של המשטרה לצורך חתימת החוזה.

— עד ינואר 1984 לא נחתם החוזה ולא נמצאו פתרונות עבור עובדי הקנטינות, שבוטלו משרותיהן עם איזורח הקנטינות.

(ג) שומרים ביישובים — תקן השומרים ביישובים בינואר 1984 מנה 682 משרות של שוטרים, הכוללות משרות של רכזי בטחון שוטף (רבשי"ם) ושל שומרים המועסקים במעמד שמ"ז*. בהתאם לתכנית הקיצוץ, קוצצו 38 משרות שומרים ביישובים. בדצמבר 1982 מינה שר הפנים ועדה לבהינתן הסדרת השמירה ביישובים. הוועדה בחנה אם ניתן להמיר כוח אדם תקני המיועד לשמירה בכוח אדם שכיר. הוועדה המליצה לתגבר את השמירה ביישובים ב-114 שומרים נוספים, שיועסקו בתנאי העסקה בלתי צמיחה. עוד המליצה הוועדה להקים ועדת משנה לבדיקת היקף עבודות הרב"ש ביישובים; וזאת במגמה להביא לצמצום נוסף של משרות אנשי המשטרה בתפקידי שמירה.

— ועדת המשנה אמורה הייתה להגיש מסקנותיה עד 1.7.83, אולם במועד הביקורת טרם סיימה עבודתה.

(ד) שוליות בסדנאות המשטרה — נושא הכדאיות של הפעלת סדנאות הרכב במשטרה הוא עדיין בשלבי בדיקה, ולתוצאותיה יהיו השלכות על העסקתם של השוליות בסדנאות**. ברשות המשטרה בתי מלאכה, המעסיקים אנשי משטרה והמבצעים תיקונים קלים בנגרות, במסגרות ובטיפול בגנרטורים (ראה דו"ח שנתי של מבקר המדינה 32, עמ' 428). טרם נבדקה כדאיות ההפעלה ועל כן נמשכה העסקת השוטרים בבתי המלאכה.

3. משטרת ישראל בוחנת אפשרויות להעסקת עובדים אזרחים בתפקידי מינהלה ושירותים בעבודה בלתי צמיחה, במקום להעסיק בתפקידים אלה שוטרים. סוג זה של העסקה הנהוג בשירות המדינה

* שמ"ז — שומר מוסף זמני למשטרה לתקופה זמנית של שישה חודשים המתחדשת, אם אינו מודיע על הפסקת שירותו.

** בנדון זה ראה בפרק רכב המשטרה, עמ' 421.

נועד לעובדים ארעיים לתקופה של עד ארבע שנים. עובדים, המועסקים במסגרת זו, אינם רוכשים זכויות לגמלה. בדעת המשטרה להעסיק חלק מעובדים אלו בתפקידי שמירה, דבר שמחייב מתן סמכויות משטרתיות (מעצרי והיפוש), ושכרם ייקבע תוך השוואה לדרגות שכר משטרתיות ויכלול שכר משולב, שלב מקצועי והריכות מבצעית בלבד ללא תוספות משטרתיות; חלק אחר יועסק במגוון תפקידים, שאינם מחייבים מתן סמכויות משטרתיות, ושכרם יוקבל אל סולם השכר בדירוג האחיד. כיום מועסקים במשטרת ישראל עובדים בתעסוקה בלתי צמיתה רק במחלקת הבינוי והנסכים (מב"ן) כפועלי בניין הפרוייקטים, המבוצעים באחריות המחלקה. בדיון מנובמבר 1983 במטה הארצי נקבע, כי יוכן נוהל בנושא העסקה בלתי צמיתה, אולם עד סוף ינואר 1984 לא נקבעה מתכונת מיוחדת לסוג זה של העסקה. נמסר לביקורת, כי עובדי תחזוקה בתעסוקה לא צמיתה יועסקו במתכונת העסקה דומה לשל פועלי מב"ן. לדעת הביקורת גם במקרה זה יש צורך בנוהל מתאים.

הקצאת כוח אדם למשמר הגבול

כוחות משמר הגבול, של משטרת ישראל (להלן — מג"ב) פרוסים במקומות שונים ברחבי המדינה, בחלקם בכפיפות מלאה למשטרת ישראל ובאזורי ממשל צבאיים בכפיפות מבצעית לצה"ל; זאת, במסגרת הסדרים מינהליים שבין משטרת ישראל לבין צה"ל ובהתאם לצרכים המבצעיים המסוכמים ביניהם.

יחידות מג"ב מופקדות על נושאי בטחון שוטף בגזרות, שבהן הן פועלות, כולל ארגון שמירה במערך היישובים ומילוי משימות של אבטחת מתקנים בגזרות שבאחריות צה"ל. בשעת חירום מופקדות יחידות מג"ב על אבטחת בטחון הפנים של המדינה ועל משימות בטחון שוטף*.

על פי תקנות התקציב לשנת הכספים 1982, נקבע שיא של 837 חיילי חובה בשירות סדיר (להלן — שוטרי חובה) אשר יוקצו על ידי צה"ל למשמר הגבול, אולם בפועל, מצבת כוח שוטרי החובה של משטרת ישראל הייתה כ־700 בלבד, דבר שחייב את המשטרה לדלל את מצבת כוח האדם בכל פלוגות מג"ב; אף הצורך של מתן הכשרה בסיסית בת חצי שנה לשוטרי החובה תרם לכך. בנוסף על שוטרי החובה מקצה צה"ל מדי שנה 115 אנשי מילואים לתגבור הפלוגות, ובפועל הם ממלאים תפקידי שמירה וזקיפות.

באיזור יהודה ושומרון מופעלות בכפיפות מבצעית לצה"ל, חמש פלוגות מג"ב, והן פרוסות בטול כרם, בבית לחם, ברמאללה, בשכם ובג'נין. תקן כוח האדם של כל הפלוגות במועד הביקורת היה 611 שוטרים; והמצבה, 519.

עם התגברות פעולות האיבה והפרות הסדר ביהודה ושומרון העלה צה"ל את הדרישה לתגבר בשתי פלוגות נוספות את כוחות הבטחון. התגבור סוכם עקרונית בדיון, שקיים שר הפנים ב־10.5.82 עם המפכ"ל ועם הרמטכ"ל.

סוכם שיוקמו שתי פלוגות מג"ב מוקטנות בנות 93 שוטרים כל אחת על ידי שילוב אמצעים של צה"ל ושל משטרת ישראל. הפלוגות יוקמו מקרב חיילי חובה, שאותם יציב צה"ל למשטרת ישראל בנוסף לשיאי התקן שהיו קיימים בשנת 1982. תגבורת שוטרי החובה שהקצה צה"ל למשטרה בשנת 1982, לא הספיקה כדי לשמור אף על המצבה הממוצעת של 700 שוטרי חובה, ולכן לא הייתה משטרת ישראל מסוגלת להקים את הפלוגות החדשות.

בפגישה, שנערכה בין שר הבטחון ובין שר הפנים ב־22.5.83 התחדשו הדיונים בנושא הקמת שתי פלוגות מג"ב באיזור יהודה ושומרון. בסופו של דבר סוכם, כי צה"ל יתגבר את משטרת ישראל בחיילי חובה, באופן שתישמר מצבה שלא תפחת מ־677 שוטרי חובה; צה"ל יגדיל את שיאי כוח האדם של המשטרה ל־866 חיילי חובה לשתי הפלוגות החדשות; צה"ל ידאג להעביר את התקציבים הדרושים להקמתן ולאחזקתן השוטפת.

עד דצמבר 1983 הוקצו על ידי צה"ל 284 חיילי חובה שחלק מהם אמורים לתגבר את מערך כוח האדם בפלוגות הקיימות, וחלק יועדו לאחת משתי הפלוגות החדשות אשר על פי התכנון אמורה להיהפך מבצעית לקראת סוף ינואר 1984. לפלוגה האחרת טרם הוקצה כוח האדם; היא אמורה להיות מוכנה לפעולה לקראת יוני 1984, יצויין כי טרם סופקו למג"ב להפעלת הפלוגות החדשות האמצעים הדרושים — רכב ותקציב להפעלה שוטפת.

* ראה ר"ח מבקר המדינה 32, עמ' 417.



הפעלה נאותה של גוף מבצעי במשטרת ישראל, מחייבת ניהול קפדני של כוח אדם. הביקורת העלתה ממצאים, המהייבים את משטרת ישראל לנקוט בפעולות בתחום זה. נמצא, כי הלשכות האיווריות לקיימת כוח אדם אינן מקפידות על ניהול הרשומות ועריכת דו"חות כפי שמכתיבים הנהלים; לא ניתן היה לעמוד על אופן תיפקודן ועילותן של לשכות אלה. פעולת גיוס יעילה ופיקוח נאות עליהם היוניים במיוחד לנוכח העובדה שמאות תקנים העומדים לרשות המשטרה אינם מאויישים; שוטרים שעברו את מסלול השוראים שהוא הכשרה והתנסות באגף המבצעים לא נישלחו כמועד להמשך השתלמותם על פי שלבי המסלול שנקבע, ובכך גם התעכב קידומם.

שכרם של השוטרים אינו מעודכן באורה שוטף כפי שקבעה החלטת הממשלה בדבר השוואת שכרם לזה של משרתי הקבע בצה"ל.

ועדת מעקב, שהוקמה מדי לעקוב אחר שינויי השכר בצה"ל ולהחילם על השוטרים, אינה פועלת על פי מידע שוטף ועדכני של שינויי השכר ואינה עושה להשגתו. דיוני הוועדה נמשכים זמן רב, דבר הפוגע בשכרם של השוטרים, כי עדכוני שכר חלים רק ממועד האישיור בוועדה ולא ממועד תחולת שינויי השכר בצה"ל. הוועדה לא התכנסה תקופה ממושכת, ובשל כך הושגו מספר נושאים, שכבר היו משלבי טיפול מתקרמים ביותר.

שר הפנים הטיל על אגף המשטרה במשרדו לבחון את ההיבטים השונים הכרוכים בקניית שירותים על ידי המשטרה אצל נורמים אזרחיים. בחינה זו טרם הסתיימה.

ממצאי מעקב

המחלקה לזיהוי פלילי (מז"פ)

דו"ח שנתי 31, עמ' 481

מעבדת טביעות אצבע במטה הארצי

1. טביעות אצבע, אשר נוטלים חוקרים במרחבים ובתחנות מרוכזות באוסף טביעות האצבע במעבדה שבמטה הארצי (להלן — מטא"ר). אוסף טביעות האצבע מחולק במעבדה לפי 60 אזורים מוניציפאליים. בהגיע מעתק של טביעות אצבע מזירת העבירה למעבדה, מושוים המעתיקים לטביעות האצבעות של עבריינים ידועים במרחב המשטרתי, שבו נעברה העבירה. במחלקה לזיהוי פלילי (להלן — מז"פ) אין נוהל הקובע דרך טיפול במעתיקים, לאחר שהוברר בבדיקתם הראשונה, שלא ניתן ליחס אותם לעברייין מסויים. בדיקות חוזרות של מעתיקים נערכו לעתים רחוקות ולגבי מספר מצומצם ביותר של מעתיקים, ואף זאת במסגרת בדיקות מיוחדות בלבד.

נוכח שיטת הבדיקה האזורית יש, לדעת הביקורת, לערוך מפעם לפעם באופן שיטתי, בדיקה חוזרת ומקיפה של מעתיקים בלתי מזהים, על ידי השוואתם לטביעות אצבע של חשודים או עבריינים, שמקום מגוריהם מחוץ לתחום המרחב של המקום, שבו נעברת העבירה.

לא נקבעה דרך, שבה יש לטפל במעתיקים בלתי מזהים. זיהוי עבריינים באמצעות טביעות אצבע עדיין נעשה על בסיס אזורי, כפי שהיה נהוג בעבר.

2. עד אמצע 1979 השמידה המעבדה טביעות אצבע, שהגיעו אליה מיחידות המשטרה, אם הן היו של חשוד, שגילו עלה על גיל 30 שנה, ואם לא נמצאה זהות בין טביעות האצבע לבין מעתיקים שהתקבלו במעבדה בשלושת החודשים שקדמו להעברה של טביעות אצבע.

טביעות אצבע של חשודים אינן משמדות והן מוחזקות בנפרד, בתוך האוסף.