

סוגיות בתחום הפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי

תקציר

המרחב הכפרי במדינת ישראל משתרע על כ-85% משטחה של מדינת ישראל, וחיים בו כ-517,800 תושבים ב-859 יישובים המאוגדים ב-48 מועצות אזוריות. הפשיעה במגזר זה מתאפיינת (נוסף על עברות הקיימות במגזר העירוני) בפשיעה חקלאית הכוללת גניבת בעלי חיים, גניבת ציוד חקלאי, גניבת תוצרת חקלאית, גרימת נזק לרכוש, הסגת גבול לרבות השתלטות על קרקעות המדינה והצתות. הטיפול בפשיעה זו מבוצע על ידי המשטרה "הכחולה"¹ ומשמר הגבול (להלן - מג"ב). על מג"ב הוטלה אחריות משימתית² לטיפול בעברות חקלאיות ובחלק מהפשיעה בתחום עברות רכוש (להלן - פע"ר)³ במגזר הכפרי. הביטחון השוטף (להלן - הבט"ש) ביישובים מושתת על מרכיבי ביטחון⁴ המוקצים ליישובים בהתאם לסיווגם הנקבע על ידי פיקוד העורף (להלן - פעק"ר) ועל מערך אבטחה שמפעיל מג"ב, הכולל שלושה מרכיבים מרכזיים: כזי ביטחון שוטף (להלן - רב"שים), שמירה שכירה וכיתות כוננות.

פעולות הביקורת

בתקופה אוגוסט 2010 עד מרץ 2011 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות ואת הטיפול של המשטרה בפשיעה ובמשימות הבט"ש שבמגזר הכפרי. בבדיקה נבחנו סוגיות הנוגעות לאפקטיביות הטיפול של המשטרה בעברות חקלאיות; ההיערכות הארגונית של מג"ב לטיפול בפשיעה; שיתוף פעולה בין המשטרה ה"כחולה" ובין מג"ב; ומידת האמון לו זוכה המשטרה בקרב התושבים תושבי המגזר הכפרי. בתחום הבט"ש בחן משרד מבקר המדינה את פעולות פעק"ר והמשטרה בכל הנוגע לסיווג יישובים, הקצאה ומימון של מרכיבי ביטחון, את סדרי העסקת השומרים השכירים, הפעלת כיתות הכוננות והשמירה על כשירותן המבצעית. הבדיקה נערכה במג"ב: במפקדת מג"ב בשלוש החטיבות המרחביות (להלן - חטמ"רים) - צפון, מרכז ודרום; במטה הארצי במשטרה (להלן - מטא"ר) ובפעק"ר. בדיקות השלמה נערכו במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ובמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). בדיקת השלמה נערכה במג"ב במהלך אוקטובר 2011.

- 1 המושג משטרה "כחולה" מתייחס לשוטרים כחולי המדים בשונה משוטרי מג"ב - ירוקי המדים.
- 2 אחריות משימתית היא אחריות לתכנון ולביצוע של משימה מוגדרת על ידי כוח משטרה, בלי לגרוע מהאחריות הטריטוריאלית (אחריות על תא שטח מוגדר) של מפקד המחוז, המרחב או התחנה.
- 3 פע"ר - "פשיעת עברות רכוש" מיוחסת לארבעה סוגי עברות: התפרצות לבתי דירות, התפרצות לבתי עסק ומוסדות, גניבה ושימוש ברכב ללא רשות, גניבה מתוך כלי רכב. האחריות המשימתית בתחום הפע"ר במגזר הכפרי הוטלה על מג"ב באוקטובר 2010.
- 4 מרכיבי ביטחון כוללים: תשתיות, מבנים, מתקנים, דרכים, כבישים, ציוד ואמצעים להגנה עצמית.

עיקרי הממצאים

התמודדות המשטרה עם הפשיעה במגזר הכפרי

בשנת 2009 תיק אחד בלבד מכל 53 תיקים (כ-1.9%), שנפתחו בכלל יחידות המשטרה⁵ בגין ביצוע עברות חקלאיות, נדון בבית משפט.

למרות האחריות המשימתית שהוטלה על מג"ב בתחום הטיפול בפשיעה החקלאית, טיפל מג"ב בשנים 2009 ו-2010 רק בכמחצית מהעברות החקלאיות⁶.

ב-11 תחנות משטרה, מתוך 22 תחנות הפועלות במגזר הכפרי, היקף הקריאות שבהן הגיעו ניידות המשטרה למקום האירוע באיחור, בהשוואה לנדרש על פי הנהלים, או שלא הגיעו כלל, נע בין 10% ל-37% מהקריאות.

ארגון ותקינה של כוחות מג"ב במגזר הכפרי

בשנים 2009 ו-2010 עבר מג"ב שינוי ארגוני (להלן - רה-ארגון), הכולל תפיסת הפעלה חדשה, ובמסגרתו פרסמה המשטרה ביולי 2010 פקודת ארגון (להלן - פק"א) חדשה למג"ב⁷, שבה נקבעו תקני כוח האדם ואורגנו מחדש הכוחות הפועלים במגזר הכפרי. למרות הערות מבקר המדינה בדוח ביקורת קודם⁸, לא פורטו בפק"א המשאבים הנדרשים לשם מילוי המשימות שהוגדרו בפק"א, והמטא"ר לא הקצה אותם ליחידות מג"ב.

פעילות מג"ב בנוגע לטיפולו בגניבת רכוש חקלאי במרחבים שאינם מוגדרים כמגזר כפרי אינה נמדדת. דבר שיש בו כדי לפגוע ביכולת של המטא"ר, של מפקדי המחוזות, של מפקדי התחנות במשטרה ושל מפקדות החטמ"רים במג"ב לתכנן את ההקצאה וההפעלה של הכוחות בצורה מיטבית.

המשטרה ומג"ב לא בחנו את יכולת סדר הכוחות של ניידות הסיור שהוקצו למגזר הכפרי לעמוד בזמן התגובה הנדרש בנוהלי המשטרה למענה לקריאת מצוקה של תושבי המגזר הכפרי.

שיתוף פעולה בין מג"ב והמשטרה "הכחולה"

נמצאו ליקויים בתיאום הפעילות בין כוחות מג"ב וכוחות המשטרה "הכחולה" הפועלים באותו שטח, העלולים אף לסכן חיי אדם. כמו כן נמצאו נהלים הנוגעים לממשקי עבודה בין המחוז והחטמ"רים בנוגע להפעלת השיטור הכפרי שאינם מיושמים.

5 יחידות מג"ב ותחנות "כחולות", לא כולל באזור יהודה והשומרון.
6 בשנים 2009 ו-2010 דווח על 1,453 ו-1,465 עברות חקלאיות, בהתאמה. מג"ב טיפל ב-45% ובכ-55%, בהתאמה, מעברות אלה.
7 הפק"א לא כללה את מג"ב ירושלים ויחידת "המסתערבים" (ימ"ס) של ירושלים, היות שלהן פורסמה פק"א נפרדת בשנת 2008.
8 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), "משמר הגבול - ארגון ותקינה", עמ' 25-65. הדוח פורסם בינואר 2010.

הגנת יישובים

אף שפקע"ר הוא הגורם האחראי לסיווג היישובים, סיווג מג"ב על דעת עצמו חלק מהיישובים בצורה שונה מפקע"ר; 76 יישובים (כ-24% מסך כל היישובים שסווגו על ידי פקע"ר) הזכאים על פי פקע"ר למרכיבי ביטחון, סווגו על ידיו בצורה שאינה מקנה להם זכאות למרכיבי ביטחון; 13 יישובים נוספים סווגו על ידי מג"ב שלא בהתאם לסיווג פקע"ר.

נכון לסוף דצמבר 2010 לא הקצתה המשטרה תקן רב"ש ל-73 יישובים שסיווג פקע"ר. לעומת זאת, הקצתה המשטרה 9.5 תקני רב"ש (במשרות חלקיות) ב-18 יישובים המסווגים על ידי פקע"ר כיישובים בסיווג "עורף".

בשנת 2010 מימן פקע"ר כ-724,000 ש"ח מעלות האחזקה של מרכיבי ביטחון ב-34 יישובים, אף על פי שהמשטרה לא הקצתה להם רב"ש במשרה מלאה, וזאת בניגוד לנוהלי פקע"ר.

פקע"ר והמשטרה מממנים רכש של רכבי ביטחון ליישובים ללא נוהל וללא אמות מידה המסדירות את חלוקת התקצוב ביניהם. נוסף על כך, אין אחידות במפרטי כלי הרכב שדורשים פקע"ר והמשטרה לאבטחת היישובים.

מג"ב מקצה שומרים שכירים ליישובים, אך אינו מקפיד על עמידה באמות המידה שקבע במסמכיו להקצאת שומרים אלה. עד מועד סיום הביקורת טרם גיבשה המשטרה נוהל להקצאת שומרים אלה.

מרבית כיתות הכוננות הנמצאות ביישובים שבאחריות מג"ב אינן עומדות בכשירות המבצעית הנדרשת, ובחלק מהיישובים לא קיימת כיתת כוננות כלל.

סיכום והמלצות

למגזר הכפרי יש תפקיד חשוב ביותר ביישוב אדמות מדינה ובשמירה עליהן. אף שהיקפי הפשיעה המדווחת במגזר הכפרי נמוכים יחסית להיקפים של כלל הפשיעה המדווחת במדינה, להיקף הפשיעה במגזר הכפרי משמעות רבה לעניין תחושת הביטחון של התושבים במגזר זה וליכולתו של המגזר הכפרי למלא אחר תפקידיו החשובים. פרשת דרומי⁹ העלתה לסדר היום הציבורי את תחושת חוסר האונים של תושבים במגזר הכפרי, נוכח חולשתה של המשטרה בטיפול בפשיעה במגזר הכפרי. בביקורת עלה, כי לחלק מהתושבים במגזר הכפרי אין אמון ביכולת המשטרה לטפל בפשיעה החקלאית. מצב שהוביל, בין היתר, לשימוש בגופים חוץ-משטריים או התנדבותיים לשם מניעת פשיעה - מחד, ולא-דיווח של תושבים למשטרה על חלק ממעשי הפשיעה במגזר הכפרי - מאידך.

משרד מבקר המדינה ער לעבודה המקיפה שעשתה המשטרה בעבודת הרה-ארגון של מג"ב ובפרסום תפיסת ההפעלה החדשה והתמורות שחלו בעקבותיה. עם זאת, נמצא

9 התפרסם בפסק דין ת"פ (באר-שבע) 1010/07 - מדינת ישראל נ' שי דרומי, מובא בתקדין. בתיק זה דן בית המשפט המחוזי באר שבע באירוע, אשר בגינו הוגש כתב אישום פלילי נגד מר שי דרומי על הריגת פורץ ופציעת פורץ נוסף אשר חדרו לחוותו בינואר 2007. בית המשפט החליט ביולי 2009 לזכות את הנאשם מאשמת הריגה וחבלה בכוונה תחילה ולהרשיעו באשמת אחזקת נשק שלא כדין.

בביקורת, כי עבודת הרה-ארגון לא כללה ניתוח של מרכיבים חשובים בפעילות מג"ב במגזר הכפרי. נוסף על כך, נמצאו ליקויים בנושאי ארגון ותקינה שעליהם העיר מבקר המדינה בעבר בדוח על ארגון ותקינה במג"ב¹⁰, ובכלל זה פרסום פקודות ארגון ללא ניתוח כל הצרכים המבצעיים וללא הקצאת מלוא המשאבים הנדרשים לביצוע המשימות. בליקויים אלה יש כדי לפגוע ביכולת מג"ב לבצע את משימותיו. יחידות המשטרה לא עמדו בזמני התגובה לקריאות מצוקה שנקבעו בנהלים, נמצאו ליקויים בתיאום הפעילות בין כוחות מג"ב וכוחות המשטרה "הכחולה" והמשטרה לא החילה נוהל הקובע את המספר המזערי של ניידות סיור האמורות לפעול במרחב הכפרי.

נוכח הליקויים שעלו בביקורת, על המשטרה לבחון דרכים לשיפור יכולתה להתמודד עם הפשיעה במגזר הכפרי, ובכלל זה תיקון הליקויים בתחום הארגון והתקינה. נוסף על כך, על המשטרה לשפר את מדידת היקפי הפשיעה על ידי הסתייעות בנתונים הקיימים במועצות האזוריות, ואת המדידה של פעילות יחידות מג"ב. ראוי גם, כי המטא"ר בשילוב מג"ב יגדירו מחדש את המושג פשיעה חקלאית, יכללו בה גניבת רכוש חקלאי ביישובים שאינם משתייכים למגזר הכפרי ויטילו על מג"ב לטפל בפשיעה זו. כמו כן ראוי למדוד פעילות זו כדי לקבל תמונה מלאה על פעילות מג"ב נגד גניבת רכוש חקלאי. בתחום הביטחון השוטף על המשטרה, צה"ל, המשרד לבט"פ ומשהב"ט לקבוע כללי עבודה לתיאום פעילותם לשם הקצאה יעילה של המשאבים המוקצים למטרה זו כדי להשיג את מרב הביטחון לאזרחים.



מבוא

המרחב הכפרי במדינת ישראל משתרע על כ-85% משטחה של מדינת ישראל, וחיים בו כ-517,800 תושבים ב-859 יישובים המאוגדים ב-48 מועצות אזוריות. הפשיעה במגזר הכפרי מתאפיינת (נוסף על העברות הקיימות במגזר העירוני) בפשיעה חקלאית¹¹. אף על פי שהיקפי הפשיעה החקלאית המדווחים נמוכים (בשנת 2010 כ-0.4% מסך כל סוגי העברות המדווחות בכלל המדינה, וכ-4.6% מסך כל העבירות במגזר הכפרי), לפשיעה החקלאית משמעות הנוגעות ליכולת השמירה על קרקעות מדינה, לשמירה על ערכי טבע ושטחים פתוחים ולמניעת פגיעה כלכלית בענפי משק המספקים תעסוקה לתושבי המגזר הכפרי.

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, המשטרה תעסוק, בין היתר, במניעת עברות ובגילויין, בתפיסת עבריינים ובתביעתם לדין ובקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. משמר הגבול (להלן - מג"ב) הוא כוח רב-תכליתי של המשטרה לביצוע משימות אבטחה, שיטור, סדר ציבורי ולחימה בפשיעה¹². במרץ 2008 החליט מפכ"ל המשטרה להטיל על מג"ב את האחריות

10 ראו הערת שוליים מס' 8.

11 על פי הגדרות המשטרה פשיעה חקלאית כוללת גניבה או גרימת נזק לרכוש חקלאי במגזר הכפרי. פשיעה זו כוללת, בין היתר, גניבת בעלי-חיים, גניבת ציוד חקלאי, גניבת תוצרת חקלאית, גרימת נזק לרכוש, הסגת גבול לרבות השתלטות על קרקעות המדינה והצתות.

12 חלק מיחידות מג"ב מצויות תחת פיקוד צה"ל - יחידות אלה אינן פעילות במגזר הכפרי.

לטיפול בפשיעה החקלאית¹³ במגזר הכפרי כאחריות משימתית¹⁴. מלבד זאת, תפקידי מג"ב במגזר הכפרי כוללים, בין היתר, את ארגון אבטחת היישובים והשמירה בהם וסיוע ליחידות המשטרה "הכחולה"¹⁵ בלחימה בעברות הרכוש במגזר הכפרי. על פי הוראות המשטרה, כוחות מג"ב במחוזות כפופים מבצעית למפקדי המחוזות ולמפקדי תחנות של המשטרה "הכחולה".

המבנה הארגוני של מג"ב תחת פיקוד המשטרה כולל, בין היתר, את מפקדת מג"ב; שלוש חטיבות מרחביות (להלן - חטמ"רים)¹⁶; שבע מפקדות כפריות אשר תחתן פועלים שוטרי הסיור הכפרי; יחידות משמר הגבול (להלן - ימ"ג); ומפקדי חבלים (להלן - מחב"לים) הפועלים תחת המפקדות הכפריות, אשר מופקדים על קבוצת יישובים (חבל) ושתפקידם, בין היתר, הוא לתכנן את הפעילות המבצעית על סמך נתוני הפשיעה שבמרחב אחריותם. נוסף על כך, הם אחראים להפעלת רכזי הביטחון השוטף (להלן - רב"שים) ומערך המתנדבים ביישובים.

באוקטובר 2010 אישר השר לביטחון הפנים, מר יצחק אהרונוביץ', את תפיסת ההפעלה החדשה למג"ב, שגיבשו המטה הארצי של המשטרה (להלן - מטא"ר) ומפקדת מג"ב. כמו כן פרסמה המשטרה ביולי 2010 פקודת ארגון (להלן - פק"א) חדשה למג"ב¹⁷, ובה אורגנו מחדש הכוחות הפועלים במגזר הכפרי. בתפיסת ההפעלה החדשה הוטלה על מג"ב אחריות משימתית נוספת לטיפול גם בפע"ר¹⁸ במגזר הכפרי. תפיסת ההפעלה החדשה כללה, בין היתר, מיסוד קשרי גומלין בין כל תחנות המשטרה שעליהן מוטלת האחריות לטיפול בפשיעה במרחבן ובין המחב"לים (שמספרם גדל כדי להעמיד מחב"ל מול כל תחנת משטרה). עוד החליטה המשטרה על הרחבת שלושת הימ"גים הכפריים והסבתם ליחידות מרכזיות (להלן - ימ"ר¹⁹ כפרי) בכפיפות למפקד החטמ"ר, באמצעות הוספת מערכי חקירות, מודיעין ובלוש, שיאפשרו להן ביצוע פעולות עצמאיות בטיפול בפשיעה החקלאית.

בטבלה שלהלן מרוכזים נתוני המשטרה לשנים 2009 ו-2010 על הפשיעה החקלאית והפע"ר המדווחים במגזר הכפרי בישראל, וחלוקת הטיפול בתיקים בין המשטרה "הכחולה" ובין מג"ב:

העברה	2009					2010				
	מג"ב	%-ב	משטרה "כחולה"	%-ב	ס"ה	מג"ב	%-ב	משטרה "כחולה"	%-ב	ס"ה
חקלאית	648	44.6	805	55.4	1,453	806	55.0	659	45.0	1,465
פע"ר	104	1.1	9,638	98.9	9,742	155	1.7	9,238	98.3	9,393

- 13 בשנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2010 מוגדרת פשיעה חקלאית כעברות שבוצעו ביישובים השייכים למגזר הכפרי והרכוש שנגנב הוא חקלאי. מדוחות סטטיסטיים המשמשים את המשטרה במדידת הפשיעה החקלאית עולה, כי פשיעה חקלאית כוללת גם השתלטות על אדמות מדינה והצתות.
- 14 אחריות משימתית היא אחריות לתכנון ולביצוע של משימה מוגדרת על ידי כוח משטרה, בלי לגרוע מהאחריות הטריטוריאלית (אחריות על תא שטח מוגדר) של מפקד המחוז, המרחב או התחנה. מושג זה מתייחס לשוטרים כחולי המדים בשונה משוטרי מג"ב - ירוקי המדים.
- 15 חטיבות אלה פרוסות במקביל למחוזות המשטרה (המחוז הצפוני, המחוז הדרומי ומחוז מרכז).
- 16 הפק"א לא כללה את מג"ב ירושלים ויחידת ה"מסתערבים" (ימ"ס) של ירושלים, היות שלהן פורסמה פק"א נפרדת בשנת 2008.
- 17 פע"ר - "פשיעת עבירות רכוש" מיוחסת לארבעה סוגי עברה: התפרצות לבתי דירות, התפרצות לבתי עסק ומוסדות, גניבה ושימוש ברכב ללא רשות, גניבה מתוך כלי רכב. האחריות המשימתית בתחום הפע"ר במגזר הכפרי הוטלה על מג"ב בשנת 2010.
- 18 ימ"ר - יחידה מרכזית ללחימה בפשיעה הפועלת בכל מחוז של המשטרה.

יש לציין, כי בשנת 2010 היוותה הפשיעה החקלאית כ-4.6% מסך כל העברות המדווחות במגזר הכפרי. מנתוני הטבלה עולה, כי מג"ב טיפל בשנים 2009 ו-2010 בכ-45% ובכ-55%, בהתאמה, מסך כל העברות החקלאיות²⁰. יצוין, כי מתוך 1,465 תיקים של עברות חקלאיות בשנת 2010, כ-36% עסקו בגניבת ציוד חקלאי; כ-22% בגניבת בעלי חיים (לרוב גניבת בקר); כ-19% בעברות "היזקים" (עברות של גרימת נזק והשחתת רכוש, הצתות ופלישה לקרקעות); וכ-11.5% בגניבת תוצרת חקלאית. כ-11% מהתיקים לא סווגו לפי סוג העברה.

האחריות לביצוע פעילות ביטחון שוטף (להלן - בט"ש) ביישובים במגזר הכפרי נחלקת בין המשטרה (באמצעות מג"ב) וצה"ל בהתאם לגבולות הגזרה בין הפיקודים המרחביים בצה"ל (להלן - פקמ"רים)²¹, ובין המשטרה האחראית בשגרה לביטחון השוטף²² ביתרת שטח המדינה. מערך אבטחת היישובים שמפעיל מג"ב במגזר הכפרי מושתת על שלושה מרכיבים מרכזיים: רב"שים, שמירה שכירה וכיתות כוננות. הרב"שים משמשים כשוטרים ואחראים לנושאי ביטחון הפנים, לאבטחת הנפש והרכוש בתחום היישוב, לארגון השמירה, לפיקוח על תקינות מרכיבי הביטחון²³ ולטיפול בפשיעה ביישוב. מג"ב אחראי גם להפעלה ולאיומן של כיתות כוננות שהוקמו ביישובים ובמועצות האזוריות (אשר משרתות מספר יישובים). ממסמכי הביקורת עולה, כי כיתות כוננות אלו מופעלות גם נגד הפשיעה במגזר הכפרי.

לצורך ביצוע פעילות הבט"ש ביישובים מממנת המשטרה את מערך השמירה המבוסס על חברות שמירה אזרחיות, את שכר הרב"שים ואת עלות הרכש והאחזקה של חלק מרכיבי הרב"שים. ההוצאה הכספית של המשטרה בשנת 2010 למימון מרכיבים אלה הסתכמה בכ-44.3 מיליון ש"ח. בנוסף על כך, אחראית המשטרה לחלוקת כלי הנשק לכיתות הכוננות בשטח הנמצא באחריותה הביטחונית.

פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) מסווג את היישובים בישראל על פי המלצת הגורם המבצעי (צה"ל או המשטרה) למספר סוגים כפי שיפורט בהמשך. סיווג זה קובע את מרכיבי הביטחון הבסיסיים²⁴ שמקבל כל יישוב. הקמת מרכיבים אלה ממומנת על ידי פקע"ר והיחידה להתיישבות ותשתית לאומית (להלן - היחידה להתיישבות)²⁵ שבמשרד הביטחון (להלן - משהב"ט), ואחזקתם על ידי פקע"ר. בשנת 2010 הסתכמו ההוצאות של פקע"ר ושל היחידה להתיישבות²⁶ להקמה ולאחזקה של מרכיבי הביטחון הבסיסיים ביישובים הנמצאים באזורים שבאחריות ביטחונית של המשטרה בכ-11.3 מיליון ש"ח ובכ-10.9 מיליון ש"ח, בהתאמה. נוסף על כך, מימנה היחידה להתיישבות באותה שנה מרכיבי ביטחון חריגים²⁷ בהיקף של כ-1.4 מיליון ש"ח. יוצא אפוא, כי בשנת 2010 השקיעו פקע"ר, המשטרה והיחידה להתיישבות כ-67.9 מיליון ש"ח בהגנת היישובים הנמצאים תחת אחריות ביטחונית של המשטרה.

-
- 20 מנתונים אלו עולה גם, כי היקף התיקים שטופלו על ידי מג"ב בשנת 2010 העוסקים בעברות חקלאיות ובפע"ר גדל בשיעור של כ-28% בהשוואה לשנת 2009.
- 21 הפיקודים המרחביים בצה"ל: צפון, מרכז ודרום, הפרוסים לאורך גבולות המדינה, אחראים לאבטחת הגבולות ולקיום הביטחון השוטף בשגרה ובעת חירום במרחב אחריותם.
- 22 בעת הכרות ממשלה על מצב מיוחד בעורף המשטרה אחראית לטיפול בביטחון השוטף תחת האחריות הכוללת המוקנית לפיקוד העורף מתוקף ההכרזה.
- 23 מרכיבי ביטחון כוללים: תשתיות, מבנים, מתקנים, דרכים, כבישים, ציוד ואמצעים להגנה עצמית, אשר ייעודם לתת מענה לביטחון השוטף ולהוות חלק מתשתית לשעת חירום, כדי לסייע לתושבים להגן על היישוב.
- 24 מרכיבי ביטחון בסיסיים כוללים, בין היתר: גדר היקפית, דרך היקפית, תאורה היקפית, שער חשמלי, ביתן שמירה, רכב ביטחון, חדר נשקים וציוד לכיתות כוננות שביישוב.
- 25 יחידה במשרד הביטחון האחראית לרכז את הטיפול והתיאום במערכת הביטחון בנושאי התיישבות, וביישובי העימות בנושאי התשתית הפיסית ובנושאי מיגון היישובים.
- 26 היחידה להתיישבות מממנת את הקמת מרכיבי הביטחון, אך לא את אחזקתם.
- 27 מרכיבי ביטחון חריגים - כמו הקמת מוקדים לשעת חירום, כבישי גישה ליישובים והקמת כיתות כוננות מועצתיות.

בתקופה אוגוסט 2010 עד מרץ 2011 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות והטיפול של המשטרה "הכחולה" ומג"ב בפשיעה ובמשימות הבט"ש שבמגזר הכפרי. הבדיקה נערכה במג"ב: במפקדת מג"ב ובשלושת החטמ"רים - צפון, מרכז ודרום; במטא"ר; ובפקע"ר. בדיקות השלמה נעשו במשטרה ובמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ). כמו כן נפגש צוות עובדי משרד מבקר המדינה עם קציני ביטחון (להלן - קב"טים) של מספר מועצות אזוריות, עם חקלאים ועם יו"ר ארגון מגדלי הבקר בישראל. בדיקת השלמה נערכה במג"ב במהלך אוקטובר 2011. להלן הממצאים שעלו בביקורת:

התמודדות המשטרה עם הפשיעה במגזר הכפרי

1. הדיווח על פשיעה במגזר הכפרי

א. מנתוני המשטרה עולה, כי בשנת 2009, הישגי המשטרה בתפיסת חשודים בתחום העברות החקלאיות, ובהבאתם לדין היו נמוכים ביותר. בשנה זו טיפלו יחידות המשטרה²⁸ ב-1,419 עברות חקלאיות²⁹, מתוכם נסגרו, נכון למרץ 2011, 1,286 תיקים (91%)³⁰. מתוך יתרת 133 התיקים נדונו בבית המשפט 27 תיקים (כ-1.9% מסך התיקים). כלומר, תיק אחד בלבד מכל 53 תיקים שנפתחו במשטרה בשנת 2009 נדון בבית משפט. יצוין, כי יחידות מג"ב טיפלו בשנת 2009 ב-633 תיקים, 17 מתוכם (כ-2.7%) הגיעו לכדי תביעה (אחד מכל 37 תיקים).

ב. אולת היד של המשטרה בטיפול בפשיעה החקלאית באה לידי ביטוי בפרשת דרומי שנדונה בבית המשפט המחוזי בתיק של מדינת ישראל נגד שי דרומי³¹ (להלן - משפט דרומי). בהתייחס לעדותו של הנאשם, מר שי דרומי, נאמר בפסק הדין, "ראיתי לנכון ליתן אמון בדברי הנאשם ולקבלם". עוד נכתב בפסק הדין, כי "הנאשם סיפר... אודות תחושת חוסר האונים אל מול אולת ידה של המשטרה, אשר על אף תלונות שהגיש, כ-13 תלונות במספר, אודות הצתה, גניבת בקר והיזק לרכוש... ועל אף ממצאים שהביא בפני המשטרה... לא נעשה דבר והתיקים נסגרו ללא כל תוצאה, כשתחושת ההפקר ברכושו ובחיייו לא סרה... תימוכין למציאות זו נמצא בעדותו של החוואי עמוס גולד... [ש]נדרש להתמודד... עם אלימות קשה מכל עבר של פורצים וגנבים, החומדים את רכושו... גולד חזר ועמד בדבריו על תחושת חוסר האונים עימה הוא מתמודד לנוכח אולת ידה של המשטרה, אשר על אף התלונות המוגשות אין הם, בעלי החוות, זוכים להגנה או לפחות לנוכחות מרתיעה של המשטרה, שלא לדבר על הליכי מיצוי חקירה והבאתם לדין של אותם בוזזים".

ג. בביקורת עלה, כי עקב רצונן לשפר את אבטחת היישובים וההתמודדות עם הפשיעה הקימו, עד למועד סיום הביקורת, מרץ 2011, 17 מועצות אזוריות מוקד ביטחוני הכולל, בין היתר, מערכי

28 יחידות מג"ב ותחנות "כחולות", לא כולל באזור יהודה והשומרון.
 29 ההבדל בסך הכל התיקים שטופלו בשנת 2009 נובע מהבדל בשיטת גזירת הנתונים במדור סטטיסטיקה במטא"ר.
 30 הסיבות המרכזיות לסגירת התיקים היו: אי-תפיסת עברייני (73%), חוסר ראיות (14%) וחוסר עניין לציבור (10%).
 31 התפרסם בפסק דין ת"פ (באר-שבע) 1010/07 - מדינת ישראל נ' שי דרומי, מובא בתקדין. בתיק זה דן בית המשפט המחוזי באר שבע באירוע, אשר בגינו הוגש כתב אישום פלילי נגד מר שי דרומי על הריגת פורץ ופציעת פורץ נוסף אשר חדרו לחוותו בינואר 2007. בית המשפט החליט ביולי 2009 לזכות את הנאשם מאשמת הריגה וחבלה בכוונה תחילה ולהרשיעו באשמת אחזקת נשק שלא כדין.

שמירה עצמאיים. כמו כן, ישנם חקלאים המקבלים סיוע מארגון התנדבותי בשם "השומר החדש"³² אשר קם במטרה לסייע לחקלאיים בשמירה על גידולים, ציוד חקלאי, בעלי חיים ושטחי מרעה.

ד. עוד עלה בביקורת, כי ישנם חקלאים במגזר הכפרי הנמנעים מלדווח למשטרה על תופעות של פשיעה. הדבר מתבטא, בין היתר, בפער בין מספר העברות שנרשם במוקדי הביטחון של המועצות האזוריות ובין מספר העברות שדווחו למשטרה. כך למשל, מספר העברות החקלאיות שנרשמו במוקדי הביטחון של המועצה האזורית עמק יזרעאל והמועצה האזורית מטה אשר היה גבוה בעשרות אחוזים מסך כל האירועים שדווחו במשטרה³³. עוד עלה בביקורת, כי בחלק מהמקרים הדבר נובע מחוסר שביעות רצון ומחוסר אמון ביכולת המשטרה לטפל בפשיעה החקלאית, וכי יש חקלאים הטוענים, כי עקב חוסר האמון האמור הם מקיימים בעצמם מארבים לשם הרתעה ולכידת עבריינים.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהמשטרה תבחן ותיישם דרכים שיביאו להגדלת היקף הדיווח של הציבור בדבר עברות חקלאיות ובכך תשפר את אמון הציבור בפעילותה. כמו כן ראוי, כי המשטרה תבחן כיצד לשפר את מדידת נתוני הפשיעה במגזר הכפרי, בין היתר, על ידי הסתייעות בנתונים המצויים במוקדי הביטחון של המועצות האזוריות.

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת כלהלן: "לאחרונה בוצע רה-ארגון במג"ב ובו הוקמו 3 ימ"רים מרחביים (צפון, מרכז וירושלים) לטיפול בפשיעה החקלאית. במחט"ב [מפקדת חטיבה] צפון שודרג הימ"ר"; עוד מסרה המשטרה, כי "הסמפכ"ל [סגן המפקח הכללי] מינה צוותי עבודה בין אגפיים לבחינת נושא מתן שרותי משטרה יעילים ואפקטיביים לרבות במגזר הכפרי", וכי "נושא הפניית משאבים אח"מיים [לחקירות ומודיעין] יבחן מול פיקוד אח"מ [אגף חקירות ומודיעין] ופיקוד מג"ב".

2. הסיבות לשיעורי אכיפה נמוכים

במסגרת הביקורת על פעילות המשטרה ומג"ב במגזר הכפרי בחן משרד מבקר המדינה גם סיבות אפשריות לשיעור האכיפה הנמוך של גופים אלה בטיפולם בעברות הרכוש בכלל ובפשיעה החקלאית בפרט. להלן הממצאים:

א. על פי נוהל המשטרה "איתור מהיר של המודיע/זירת העברה, מונע החמרת המצב ולעיתים כרוך בהצלת חיי אדם... זמן התגובה... לא יעלה... בשטח כפרי על חצי שעה מרגע קבלת ההודעה במוקד המחוזי".

כל אירוע (במגזר הכפרי והעירוני) אשר מדווח למשטרה נרשם במוקד המשטרה. במקרה שנשלחה ניידת, הרישום במוקד המשטרה כולל את מועדי יציאת הניידת וההגעה שלה לאירוע. מנתוני המשטרה עולה, כי בשנת 2010 נרשמו ב-22 תחנות שנבדקו בביקורת, מתוך כלל 65 התחנות שפעלו במגזר הכפרי, 101,308 אירועים. משרד מבקר המדינה בחן באותן תחנות את זמני ההגעה

32 "שומר החדש" הוא ארגון התנדבותי. מר יואל זילברמן, מראשי ארגון ה"שומר החדש", מסר לצוות הביקורת במרץ 2011, כי הארגון קם על רקע חוסר היכולת של החקלאים להתמודד עם תופעות של השתלטות עבריינים על שטחים חקלאיים, גניבות בעלי חיים ויבול, פגיעה פיזית בחקלאים וגרימת נזק לרכוש. לדבריו, נכון למרץ 2011 מסייע הארגון ל-11 יישובים.

33 מספר העברות החקלאיות שנרשמו במוקד הביטחון של המועצה האזורית עמק יזרעאל בשנת 2010 היה גבוה בכ-22% מאשר סך כל האירועים שדווחו במשטרה. מספר האירועים הפליליים שנרשמו במוקד המועצה האזורית מטה אשר היה גבוה ממספר האירועים שדווחו למשטרה בשנים 2009 ו-2010 בכ-104% (48 אירועים) ובכ-45% (22 אירועים), בהתאמה.

לאירועים בהשוואה לתקן שנקבע בנוגע לזמן הגעה - כאמור, חצי שעה. מההשוואה עולה, כי בתחנות אלו ב-13,223 קריאות (כ-13% מכלל האירועים) ניידות הסיור איחרו להגיע למקום האירוע, בהשוואה לתקן, או שלא הגיעו כלל. ב-11 תחנות³⁴ משטרה מתוך 22 התחנות האמורות, היקף הקריאות שבהן איחרו ניידות המשטרה או שלא הגיעו כלל³⁵ למקום האירוע נע בין 10% ל-37% מהקריאות. יצוין, כי בשלוש תחנות (כפר סבא, רחובות ונתניה) שיעור האיחורים בהגעה לקריאה במגזר הכפרי עמד על 21.8%, 28.1% ו-37.2%, בהתאמה. בעניין זה מסרו לצוות הביקורת קציני האג"ם של מג"ב צפון ומג"ב דרום, כי האמצעים והיקף הכוחות שהוקצו למגזר הכפרי במסגרת הרה-ארגון אינם מאפשרים זמני הגעה סבירים לפי התקן בעת קריאה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי העובדה שהמשטרה ומג"ב קבעו את סדר הכוחות של ניידות הסיור במגזר הכפרי ללא ניתוח יכולתן לעמוד בזמן התגובה הנדרש למענה לקריאת מצוקה של תושבים, מעלה חשש, כי הקצאת כוחות מג"ב למחוזות השונים במגזר הכפרי לא נעשתה על סמך ניתוח של הצרכים המבצעיים.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי במהלך שנת 2013 תשלים המשטרה בנייה של מפתחות תקינה להקצאת משאבים מול היקף המשימות הנדרשות גם במגזר הכפרי.

ב. ממסמכי המשטרה עולה, כי מפקדת המחוז או המטא"ר מסיטים לעתים חלק מכוחות מג"ב האמורים לבצע משימות סיור במגזר הכפרי למשימות אחרות, ובהן משימת תגבור והפעלה של מחסומי "קו התפר" במטרה לצמצם את גניבות כלי הרכב בכלל מחוזות המשטרה, וטיפול באירועים מיוחדים, כמו נפילת רקטות במרחב עוטף עזה ובערים סמוכות. בשל הסטות כגון אלה, לא בוצעו בשנת 2010 במרחב של חטמ"ר מרכז 1,900 משמרות³⁶ של ניידות סיור, שהן כ-25% ממסגרת הסיורים היומית.

על פי נוהלי המשטרה, הקביעה של "ניידות קו אדום" מתייחסת ל"מספר המזערי של ניידות סיור שחייב משרד הסיור להפעיל כפועל יוצא מתקינת כוח האדם והאמצעים העומדים לרשותו". מנוהל זה עולה, כי לא רק שהוא קובע את המספר המזערי של ניידות סיור שיש להפעיל, אלא שהוא מבטיח פיקוח ובקרה מצד הקצונה הבכירה במשטרה על כל חריגה ממנו. יצוין, כי הנוהל האמור אינו תקף בנוגע להקצאת ניידות הסיור הכפרי של מג"ב למגזר הכפרי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהמשטרה תחיל את הנוהל המשטרתי הנוגע ל"ניידות קו אדום" גם על הקצאת ניידות סיור למגזר הכפרי, זאת, בין היתר, נוכח היקף הכוחות הקטן המוקצה לטיפול בפשיעה במגזר הכפרי. לחלופין ראוי שהמשטרה תגבש נוהל חדש שיבטיח נוכחות משטרתית במגזר הכפרי, שתאפשר עמידה בזמני ההגעה שנקבעו, וכן תבטיח פיקוח ובקרה מצד הדרגים הבכירים במג"ב במקרה של חריגה מהנוהל.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "תפיסת ההפעלה מביאה בחשבון פעילות בתנאי מחסור" לפיכך המענה ניתן בהתאם לנתוני הסד"כ [סדר הכוחות], האמצעים, השטח, זמן ומרחב... לאור המצב הנתון מבוצע בהכרח תעדוף במענה בכל הקשור למתן קדימות באירועים לפי חומרתם

34 התחנות הן: רמלה, דימונה, בית שמש, זבולון, חדרה, טבריה, קריית מלאכי, תחנת העיירות (תחנת משטרה במרחב הנגב הנותנת מענה לשמונה מועצות של הבדווים ולשלוש מועצות יהודיות), כפר סבא, רחובות ונתניה.

35 מתוך כ-58,000 אלף אירועים שקרו ב-11 תחנות אלו ב-9,398 אירועים (כ-16%) היה איחור בהגעה וב-1,480 אירועים (כ-2.5%) לא הגיעה ניידת כלל.

36 משמרת - הכוונה לניידת סיור המופעלת על ידי שני שוטרים לפחות ובמשך שמונה שעות לפחות.

בעקרונות היסוד של הצלת חיים, בטחון הנפש, בטחון הרכוש". עוד מסרה המשטרה, כי "הטיפול בפשיעה הכפרית משנה מקום ומשנה שעות. ההפעלה מתבצעת על פי הערכת מצב וניתוח פשיעה. אי-קביעת קווים אדומים לניידות מג"ב מאפשרת גמישות בטיפול בפשיעה מול שעות הפשיעה".

משרד מבקר המדינה מעיר בהתייחס לתגובת המשטרה, כי גם הפשיעה העירונית היא בגדר "משנה מקום ומשנה שעות", וכי בהיעדר תקן לכוחות מג"ב לפעילות ב"קווים אדומים", מוסטים כוחות אלו תדיר לטובת משימות אחרות תוך פגיעה מתמשכת בשירות הניתן לאזרח במגזר הכפרי ובכיתחוננו. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי לגמישות מבצעית ויכולת התאמה מהירה למצבים ודרישות מבצעיות משתנות נודעת חשיבות רבה, אולם הגמישות אינה יכולה להחליף את הצורך בהתנהלות מבצעית מסודרת המושתתת על הוראות, פקודות ואמות מידה ידועות וברורות המשמשות בסיס לתכנון ותעדוף המענה המבצעי, ובמיוחד בתנאים של מחסור. לכן ראוי, שהמשטרה תקבע אמות מידה ותקן נדרש כדוגמת נוהל "ניידות קו אדום" גם לכוחות הסיור הפועלים במגזר הכפרי.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי בדומה למצב המתואר בעדויות במשפט דרומי המתייחסות לאירוע שהתרחש בינואר 2007, טרם נמצא פתרון לבעיית זמינותן של ניידות הסיור הכפרי. הגעה מאוחרת, בהתייחס לזמני ההגעה שנקבעו בנוהלי המשטרה, או אי-הגעה כלל של ניידות המשטרה ומג"ב לאירועים, עלולה להביא להחמרת התוצאות הנובעות מאירוע פלילי, ולפגוע בתחושת הביטחון של התושבים במגזר הכפרי. אשר על כן, על פיקוד המשטרה ופיקוד מג"ב לתת דעתם לנושא זה, ולמצוא דרכים לפתרון ראוי של הבעיה, ובכלל זה למצוא מענה לחוסר מתמשך שנוצר כתוצאה מהסטת הכוחות במגזר הכפרי לטובת משימות אחרות.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "בימים אלו נבחנות הדרכים לשיפור הטיפול בתחום זה בצוות תפיסת ההפעלה בראשות סגן מפקד מג"ב".

ארגון ותקינה של כוחות מג"ב במגזר הכפרי

1. מדידה של ביצועי יחידות מג"ב

בביקורת עלה, כי המדידה של פעילות יחידות מג"ב הייתה לקויה, עניין שיש לו השפעה על תכנון מיטבי של פעילות הכוחות המטפלים בפשיעה החקלאית, כמפורט להלן:

א. מערכת מנה"ל (מדידה, ניהול, והערכה למפקד) היא מערכת מידע במשטרה האמורה להוות כלי למדידת רמת הביצועים של יחידות המשטרה. המערכת אמורה לשמש כלי לתכנון הלחימה בפשיעה וכלי בקרה לבדיקת עמידת יחידות המשטרה, ובכלל זה מג"ב, ביעדים שהוצבו להן על בסיס מדידת נתוני הפשיעה ופעילות התחנות בחתכים שונים. על פי קביעת המטא"ר, החל משנת 2010 תירשם פעילות כוחות מג"ב בנפרד מפעילות המשטרה "הכחולה", במסגרת הרישום של כל פעילות תחנת המשטרה שלה הם כפופים. בנוסף על כך, מוצגים במערכת זו נתוני הפשיעה במגזר הכפרי.

על פי הגדרת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, יישוב כפרי הוא יישוב המונה עד 2,000 תושבים. על פי הגדרות המשטרה, פשיעה חקלאית היא גניבת רכוש או גרימת נזק לרכוש חקלאי ביישובים המצויים במגזר הכפרי. בביקורת עלה, כי ישנם יישובים שבהם חלק מהתושבים עוסקים בחקלאות,

ומספר תושביהם גדול מ-2,000 איש, ושבהם מבוצעות גניבות של רכוש חקלאי, שאינן מדווחות בנתוני המשטרה כפשיעה חקלאית.

באוגוסט 2010 מסר רמ"ד סטטיסטיקה במטא"ר לצוות הביקורת, כי היקף הגניבות של רכוש חקלאי או גרימת נזק לרכוש חקלאי ביישובים שאינם כלולים במגזר הכפרי, מהווה כ-20% עד 25% מכל הפשיעה החקלאית במחוז צפון.

על אף שמג"ב מטפל בגניבות של רכוש ותוצרת חקלאית באזורים המשתייכים ליישובים שאינם כפריים, הטיפול בעברות אלו נרשם במערכת המנה"ל כפעילות של תחנת המשטרה המקומית ולא של מג"ב, דבר המטה כלפי מטה את ביצועי מג"ב המדווחים במערכת המנה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מדידת הפשיעה החקלאית לוקה בחסר בשל הגדרת הפשיעה החקלאית כפשיעה המבוצעת במגזר הכפרי בלבד. עקב כך למשטרה אין תמונה כוללת על היקף הפשיעה החקלאית ועל גניבת רכוש חקלאי. נוסף על כך, פעילות מג"ב בעניין גניבת רכוש חקלאי במרחבים שאינם מוגדרים כמגזר כפרי, אינה נמדדת.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי, כי המטא"ר בשילוב מג"ב יכללו בהגדרת "פשיעה חקלאית" גם גניבת רכוש חקלאי ביישובים שאינם משתייכים למגזר הכפרי. כמו כן, ראוי לרשום פעילות זו כפעילות מג"ב, כדי לקבל תמונה מלאה על כל פעילות מג"ב נגד גניבת רכוש חקלאי, ובכך כדי לסייע למטא"ר, למפקדי המחוזות, למפקדי תחנות המשטרה ולמפקדות החטמ"רים במג"ב לתכנן בצורה מיטבית את פעילות הכוחות המטפלים בפשיעה החקלאית.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "בימים אלה נבחנת מערכת מדידה חדשה למשטרת ישראל שתחליף את המנה"ל, צפי להכנסת מערכת המדידה החדשה 2012, ובמסגרתה ימדד גם מג"ב כולל פעילותו במגזר הכפרי".

ב. נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2011, בעת רישום נתוני הפשיעה במשטרה, אין הבחנה ברישום בין גניבת פריט אחד (ציוד או בעל חי) לבין גניבת מספר פריטים, ואין גם רישום של שווי הפריטים. עקב כך אין למשטרה אומדן של הנזק הכלכלי הנגרם עקב הפשיעה במגזר הכפרי בכלל והפשיעה החקלאית בפרט.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי המשטרה אמורה, בין היתר, לקבוע את תכניות הלחימה בפשיעה על סמך הנתונים הסטטיסטיים. רישום ומתן משקל זהה במערכת המדידה של המשטרה לגניבות בהיקפים כספיים שונים עלולים להביא להקצאת כוחות משטרה למקומות שבהם יש ריבוי עברות, ולא בהכרח למקומות שבהם פוטנציאל הנזק הוא גדול יותר.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "הערת הביקורת לעניין הגדרת הפשיעה החקלאית ואופן מדידתה תישקל", וכי "תישקל גם בחינת אומדן הנזק ואופן רישום נתוני הפשיעה".

ג. מטה מג"ב בראשות מפקד מג"ב עושה הערכת מצב שבועית ובה מוצגים, בין היתר, הביצועים של חטיבות מג"ב לפי המחוזות בטיפולם בפשיעה החקלאית ובפע"ר. בהערכה זו מוצגים מספר הסיורים של שוטרי הסיור שפעלו בשבוע שחלף במגזר הכפרי בהשוואה למספר הסיורים שנדרש לבצע הכוח שהוקצה למגזר הכפרי. מפקדת מג"ב מגדירה את מספר הסיורים הנדרש במונח סיורי "קן אדום".

בביקורת עלה, כי היקף סדר הכוחות (להלן - סד"כ) הממוצע של ניידות הסיור שהופעל במרחבי הפעילות של מג"ב במחוז צפון, במחוז מרכז ובמחוז דרום בשנת 2010 היווה כ-68%, 57% ו-77%, בהתאמה, מהיקף הסיורים הנדרש. משרד מבקר המדינה מציין, כי לא נמצאו מסמכים היכולים ללמד כיצד קבעה מפקדת מג"ב את מספר הסיורים הנדרש, והאם ערכה ניתוח של הסיבות שהביאו לפערים אלה ושל השפעות הפערים על המענה המבצעי לבעיית הפשיעה במגזר הכפרי.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הגדרה ברורה של המושג סיורי "קו אדום", שבו משתמשת מפקדת מג"ב ככלי מדידה, תספק למפקדת מג"ב ולחטיבות המרחביות כלי בקרה שבאמצעותו אפשר יהיה לזהות סיבות הפוגעות ביכולת של מג"ב לממש את אחריותו המשימתית לטיפול בפשיעה החקלאית, ובכך לשפר את פעילות מג"ב במגזר הכפרי.

2. פקודת ארגון (פק"א) חדשה של מג"ב

פק"א אמורה להגדיר את הייעוד, המשימות ואתרי הפריסה (המקום הקבוע או הארעי שבו שוהה היחידה ושמןו היא יוצאת לפעילותה) של תת-ארגונים במשטרה, ואת התקן המפרט את היקף כוח האדם ואת הציוד החיוני שלהם בעת הקמתם. כאמור, במסגרת הרה-ארגון של מג"ב פרסמה ביולי 2010 המשטרה פק"א³⁷ חדשה. בפק"א נקבע היקף הכוחות של מג"ב בכל מחוז אשר נועדו לטפל בפשיעה החקלאית ובעברות הרכוש במגזר הכפרי. עוד נקבע, כי "תקינת רכב, קשר, צל"ם [ציוד לחימה מבוקר]... תופץ בהמשך".

משרד מבקר המדינה בחן את תהליכי הארגון והתקינה במסגרת הרה-ארגון של מג"ב במגזר הכפרי. בחינה זו נעשתה גם נוכח ממצאי ביקורת קודמת של משרד מבקר המדינה³⁸, שבה נבחנו, בין היתר, תהליכי הארגון והתקינה של מג"ב. להלן עיקר הממצאים שהועלו בביקורת הנוכחית:

א. כאמור, במסגרת תפיסת ההפעלה החדשה נדרש מג"ב במגזר הכפרי למשימה נוספת של טיפול בפע"ר. נוסף על כך, הורחבה הפעילות של הימ"רים הכפריים בתחומי הבילוש, החקירות והמודיעין והוגדל מספר המחב"לים.

ממסמכי מג"ב עולה, כי לצורך מימוש המשימות שהוטלו על מג"ב בפק"א נדרשת תוספת של 38 תקנים, וכי תוספת זו הוכרה על ידי אג"ת. בביקורת עלה, כי במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, תוספת התקנים האמורה לא נכללה בתקינת כוח האדם שבפק"א עקב היעדר משאבים.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "משטרת ישראל פרסמה פק"א למערך המגזר הכפרי במג"ב... במסגרת הפק"א הוכר הצורך בחיזוק היחידות. בין היתר הוקמה פלוגה חדשה למגזר הכפרי במחוז מרכז. אג"ת בנה תוכנית רב שנתית למימוש התוכנית שנבנתה". עוד מסרה המשטרה, כי "המשך יישום הפק"א ותקצובה בטווח שלוש השנים הקרובות מטופל על ידי ראש אג"ת".

ב. על פי הגדרות המשטרה, התקן שבפק"א מפרט את כוח האדם ואת הציוד החיוני הנדרש לתת-הארגון³⁹. בביקורת הקודמת נמצא, כי "מ"י ומג"ב הקימו במהלך השנים מספר רב של יחידות ללא התייחסות... להיבטים אלה [הצורך בתקנון של אמצעים לוגיסטיים ואמצעי לחימה]". משרד מבקר

37 הפק"א לא כללה את יחידות מג"ב בירושלים וימ"ס (יחידת ה"מסתעריים") ירושלים, שעבורן פורסמו בשנת 2008 פק"אות נפרדות.

38 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), "משמר הגבול - ארגון ותקינה", עמ' 25-56.

39 תת-ארגון - מסגרת ויחידה ארגונית שבתוך הארגון.

המדינה העיר בביקורת הקודמת, כי "פרסום פק"א הכוללת ייעוד ומשימות ללא תקנון מלוא המשאבים הנדרשים... עלול לפגוע ביכולת יחידות מג"ב לממש את משימותיהן באופן מיטבי".

ביוני 2009 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה בתגובתה לממצאי הביקורת הקודמת, כי "ב'תורת אג"ת' שהוחל בהפצתה, נקבע שציוד לחימה ומכשירי הקשר יהיו מרכיב קבוע בפק"א".

בביקורת הנוכחית עלה, כי למרות התחייבות המשטרה, כאמור, הפק"א החדשה של מג"ב כללה תקינת כוח אדם בלבד. עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, לא פרסם אג"ת את התקינה של שאר האמצעים הדרושים.

במרץ 2011 מסר רמ"ח (ראש מחלקה) תמיכה לוגיסטית (את"ל) של מג"ב למשרד מבקר המדינה כלהלן: עקב אי-פרסום תקינת האמצעים החדשה, התקינה הקודמת (טרם הרה-ארגון) שנקבעה למגזר הכפרי נותרה בתוקף; עקב כך קיים פער בין המצאי הקיים ובין האמצעים הנדרשים; להערכתו של רמ"ח את"ל, הפער בין מספר כלי הרכב הנדרשים על פי המבנה הארגוני הנוכחי של יחידות מג"ב ובין מצאי כלי הרכב הוא כ-20%. עקב כך, בין היתר, המחב"לים לא קיבלו את כלי הרכב המיועדים למילוי תפקידם; נוסף על כך, לא הקצתה המשטרה את כל האמצעים הנדרשים לפריסת יחידות מג"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי למרות הערות משרד מבקר המדינה בביקורת הקודמת⁴⁰, בפק"א לא פורטו המשאבים הנדרשים לשם מילוי המשימות שהוגדרו בפק"א. והמטא"ר לא הקצה אותם ליחידות מג"ב. יש להדגיש, כי פרסום פק"א ללא הקצאת מלוא המשאבים הנדרשים למילויים, עלולה להפוך את הפק"א לבלתי ניתנת למימוש ולחסרת משמעות. על המשטרה לתקן ליקוי זה בדחיפות, גם אם הדבר ייעשה בפריסה רב-שנתית.

ג. בביקורת הקודמת נמצא, כי "מצב כלי הרכב ומצב אתרי הפריסה פגעו במבצעות של יחידות מג"ב... לא נערך ניתוח של המשמעות המבצעיות של פערים אלה". במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, הליקויים בנוגע למצב כלי הרכב ואתרי הפריסה במגזר הכפרי לא תוקנו, וכלי רכב רבים המשרתים את כוחות מג"ב במגזר הכפרי, ואשר היו אמורים להיות מוחלפים לפי מודל רענון כלי הרכב שקבעה המשטרה, טרם הוחלפו.

ד. בביקורת הקודמת צוין, כי לדעת גורמים שונים במשטרה ובמג"ב, ריבוי סוגי היחידות במג"ב והיעדר אחידות בגודלן גורם לחוסר יעילות בהקצאת משאבים ליחידות השונות, ובכלל זה לחוסר יעילות בהקצאת המשאבים של מערך ההדרכה. בתגובתה לממצאי הביקורת הקודמת מסרה המשטרה ביוני 2009, כי במסגרת עבודת המטה שבחנה את תפיסת ההפעלה של מג"ב הוחלט לצמצם את סוגי היחידות לשלושה סוגים בעלי מבנה ארגוני אחיד, וכי חלוקה זו תקל על הניהול הארגוני, לרבות נושא ההדרכה.

ה. בפק"א נקבע, כי יחידות הימ"ר הכפרי יהיו מאורגנות במודל אחיד ובו 69 שוטרים בכל יחידה. בביקורת עלה, כי למרות זאת תקינת כוח האדם של הימ"רים הכפריים "דקל", "אלמוג" ו"ארז" הייתה במועד סיום הביקורת 59.5, 66.5 ו-81 תקנים, בהתאמה.

ה. התקינה של כוחות מג"ב במגזר הכפרי אמורה להיקבע על סמך המשימות של כל יחידה. בביקורת עלה, כי התקינה של מפקדה כפרית "גליל" נקבעה ללא התחשבות באחת ממשימותיה - הקצאה יומית, על פי דרישת מפקדת המחוז, של שישה שוטרי סיור למשימת אבטחה בבסיס מג"ב ב"מצודת כוח" שבנבי יושע.

40 מבקר המדינה, דוח שנתי 60א (2010), "משמר הגבול - ארגון ותקינה", עמ' 25-65.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי לכלול בתקינה של מג"ב את כלל המשימות המוטלות על כוחות מג"ב במגזר הכפרי, כולל משימות כמו אבטחה של בסיסים. כמו כן, ראוי לבחון את המשמעות של הקצאת הכוחות למשימות שלא תוקננו ואת השפעתן על יכולת מג"ב להיענות לקריאות המצוקה של התושבים.



בתגובתו לממצאי הביקורת הקודמת מסר בספטמבר 2009 מנכ"ל המשרד לבט"פ דאז, מר חגי פלג, כי "המשרד לביטחון הפנים ומשטרת ישראל פועלים באופן נמרץ לביצוע פעולות נרחבות שמטרתן, בין היתר, הסדרת הממצאים שעלו בדו"ח המבקר. במסגרת זו ובשיתוף פעולה עם משטרת ישראל אנו פועלים להסדיר את הטיפול בתחום הפק"אות... שיסייעו בידנו לטפל בצורה יעילה עם הפערים והממצאים הרלבנטיים עליהם מצביע הדוח".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ ולפקוד הבכיר במשטרה על אי-תיקון הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי למרות ההשקעה הרבה של המשטרה ומג"ב בעבודת הרה-ארגון ופרסום תפיסת ההפעלה החדשה והתמורות שחלו בעקבותיה, לא כללה העבודה ניתוח של מרכיבים חשובים בפעילות מג"ב במגזר הכפרי, ובכלל זה הצורך בשיפור זמני התגובה של השיטור הכפרי וההתמודדות עם הטיפול בפע"ר. ראוי, כי מג"ב והמשטרה יבחנו בהקדם היבטים אלה וכן את הליקויים שהועלו בביקורת הקודמת של משרד מבקר המדינה - ויסדירו את הפק"א בהתאם.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "בימים אלה פועל צוות לבחינה מחודשת של תפיסת ההפעלה של מג"ב... הצוות יעסוק בסיוע לגיבוש תפיסת ההפעלה הכלל מערכתית של מג"ב אל מול המחוזות והמרחבים במשטרת ישראל בהתאם ליעוד ולמשימות של מג"ב. הצוות יבחן את כל היחידות מדרג המרחב ועד דרג הפלוגה ויגבש עמ"ט סדורה שבה ניתן יהיה להביא להתייעלות".

שיתוף פעולה בין מג"ב למשטרה "הכחולה"

בביקורת הקודמת נמצא, בין היתר, כי עד מאי 2009 לא סוכמו עקרונות להפעלה משותפת של כוחות מג"ב והמשטרה כאשר יש צורך בכך. משרד מבקר המדינה בחן בביקורת הנוכחית את סוגיית התיאום בין כוחות מג"ב והמשטרה ה"כחולה" במגזר הכפרי והעלה את הממצאים הבאים:

1. נמצאו ליקויים בתיאום הפעילות בין כוחות מג"ב וכוחות המשטרה "הכחולה" באותו תא שטח. במהלך הביקורת מסרו קציני אגף המבצעים (אג"ם) של חטמ"ר צפון וחטמ"ר מרכז של מג"ב לצוות הביקורת, כי בשנת 2010 שוטרי ימ"ר מהמשטרה "הכחולה" ביצעו במספר מקרים פעילות סמויה במרחב הכפרי שבו פעלו כוחות מג"ב, ללא תיאום מראש. לדבריהם, פעילות זו עלולה הייתה לסכן חיי אדם.
2. בנוהל מטא"ר נקבע, כי "פעילות ניידות הסיור הכפרי תתמקד בתחום הלחימה בפשיעה החקלאית וסיוע במניעת עברות, פריצה לדירה ורכב וגניבות רכב". הנוהל מחייב את אגף המבצעים

(אג"ם) בכל מחזו להעביר "למרחבים ולחטמ"רי מג"ב עקרונות לתכנית פעילות חודשית עפ"י תיאום מוקדם עם אג"ם חטמ"ר", כשבתכנית יוגדרו גזרות הפעולה ותדירות הסיורים לצורך מניעה בתחום הפלילי, בתחום החקלאי ובתחום הפח"ע, לרבות כמות הניידות שיפעלו וגזרת פעילותן.

בביקורת עלה, כי על אף האמור בנוהל דלעיל, המפקדות של המחוזות מרכז, דרום וצפון במשטרה לא קבעו עקרונות הפעלה לכוחות מג"ב בכל הקשור לסיורי מניעה בתחום הפלילי, בתחום החקלאי ובתחום הפח"ע, ואינן מתערבות בעקרונות ההפעלה של כוחות השיטור הכפרי של מג"ב הפועלות במגזר הכפרי שבמחוזות אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הליקויים בתיאום הפעילות בין כוחות מג"ב וכוחות המשטרה "הכחולה" הפועלים באותו שטח, עלולים לסכן חיי אדם; על המשטרה ומג"ב לתקן ליקויים אלו בדחיפות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי נהלים הנוגעים לממשקי עבודה בין המחוז והחטמ"רים בנוגע להפעלת השיטור הכפרי אינם מיושמים. ראוי שהמטא"ר, מפקדי המחוזות במשטרה ומפקדי החטמ"רים במג"ב, כחלק ממיושם האחריות הטריטוריאלית של המחוז ותחנות המשטרה, יבחנו את שיתוף הפעולה בין יחידות מג"ב ויחידות המשטרה ה"כחולה", ויקבעו נהלים ועקרונות להפעלה משותפת.

הגנת יישובים

1. סיווג יישובים

א. בנוהל סיווג יישובים של ענף התיישבות פקע"ר (להלן - נוהל פקע"ר) נקבע, כי בסמכות מפקד פקע"ר לקבוע את סיווג היישובים⁴¹, אשר "נועד לתת מענה להגנת היישוב מפני איום חדירה ו/או ירי ישיר ו/או הפרעה בשגרת החיים". סיווג זה קובע את מרכיבי הביטחון שיינתנו ליישוב. הסיווג צריך להיות מאושר על ידי מפקד הפיקוד המרחבי או מפקד מג"ב ועל ידי מפקד פקע"ר. בנוהל נקבעו אמות המידה שעל פיהן נקבע הסיווג לכל יישוב. להלן פירוט:

(1) יישוב "קדמי"⁴² - יישוב הממוקם בתוך ה"קו הירוק", לאורך גבולות המדינה והוא באחריות בט"ש של זה"ל; יישוב הממוקם מעבר ל"קו הירוק"; יישוב המאויס בחדירה ובירי לאורך זמן.

(2) יישוב "תפר" - יישוב הממוקם על רצועת התפר ("הקו הירוק")⁴³; יישוב המאויס באיום חדירה או באיום ישיר; יישוב הסובל מהפרעות ביטחוניות בשגרת החיים⁴⁴.

(3) יישוב "רגיש" - ממוקם סמוך לאוכלוסייה עוינת; ממוקם במקום מרוחק ובודד ללא יישובים עבריים סמוכים; כמו כן, נדרשת התחייבות של מג"ב להימצאות רב"ש ורכב ביישוב. בנספח לנוהל נקבע, כי יישוב יוגדר כ"רגיש" אם הוא עומד בלפחות בשתיים מאמות המידה הבאות: יישוב עם

41 בנוהל נקבע, כי יישוב הוא מקום המאוכלס בקביעות, גרים בו 40 תושבים בוגרים או יותר, בעל מנהל עצמי, אינו נמצא בתחום מוניציפאלי של יישוב אחר, מוסדות התכנון אישרו את הקמתו וניתן לו סימון של משרד הפנים.

42 במג"ב סיווג זה מוזהה לעתים כ"יישוב עימות".

43 יישוב אשר מקומו מרוחק מקו התפר המזרחי עד 3 ק"מ מערבה (או עד 5 ק"מ מערבה על פי רמת האיום המוגדרת על ידי פקע"ר).

44 האיום על יישובי התפר הוא בעל שלושה מאפיינים: פעילות פח"ע, פעילות פלילית ופעילות פלילית ופח"ע משולבת.

סכנת ניתוק או יישוב הנמצא בטווח ירי מנשק קל מיישוב לאומני מאיים, או יישוב הממוקם באזור מבודד ובקרבת אוכלוסייה ערבית בטווח של כ-1.5 ק"מ.

4) יישוב "עורפי" - כל היישובים שלא אובחנו כיישוב "קדמי", יישוב "תפר" או יישוב "רגיש", ושלא חל עליהם איום חריג כלשהו לפי הגדרת צה"ל או מג"ב.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהגדרות המצויות בנוהל פקע"ר בנוגע לקביעת סיווג היישובים לא ברור אם מלבד אישורם של הגורם המבצעי ושל מפקד פקע"ר שאר התנאים הם מצטברים או חלופיים. ראוי אפוא, שפקע"ר יתקן הגדרות אלה. נוסף על כך, ראוי שפקע"ר יתקן את אי-ההתאמה בין אמות המידה לקביעת יישוב "רגיש", כפי שנקבעו בנוהל, ובין ההוראות שנקבעו בנספח לנוהל.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה בתגובתו לממצאי הביקורת, כי נוהל סיווג היישובים נמצא בעבודת מטה בפקע"ר בשיתוף הפקמ"רים ומג"ב, ועתיד להיות מאושר עד סוף שנת העבודה 2011.

ב. בתקופת עריכת הביקורת היו רשומים בפקע"ר 320 יישובים מסווגים⁴⁵ הנמצאים בשטחים שבהם האחזיות לאבטחת היישובים מוטלת על המשטרה ובאזורים שבהם צה"ל אחראי לביטחון השוטף באמצעות רב"שים⁴⁶ שמעסיקה המשטרה. אף שפקע"ר הוא הגורם האחראי לסיווג היישובים, סיווג מג"ב על דעת עצמו חלק מהיישובים בצורה שונה מפקע"ר; 76 יישובים (כ-24% מסך כל היישובים המסווגים שלעיל) הזכאים על פי פקע"ר למרכיבי ביטחון סווגו על ידיו בצורה שאינה מקנה להם זכאות למרכיבי ביטחון; 13 יישובים נוספים סווגו על ידי מג"ב שלא בהתאם לסיווג פקע"ר.

בביקורת עלה, כי הפערים בין רישומי מג"ב ורישומי פקע"ר נובעים, בין היתר, מהסיבות הבאות:

1) פקע"ר אינו מבדיל ברשימותיו בין יישובים עירוניים לבין יישובים כפריים. נמצאו 15 יישובים עירוניים שאינם מופיעים ברשימות מג"ב כיישובים מסווגים (ראו בהמשך).

2) בנוהל פקע"ר נקבע, כי סיווג יישובים "רגישים" ייקבע על פי "שיקולים מבצעיים לאור אירועי אוקטובר 2000", וכי פקע"ר יסווג, כאמור, יישוב כ"רגיש" רק לאחר קבלת התחייבות ממג"ב להימצאות רב"ש ורכב ביטחון. בביקורת עלה, כי פקע"ר סיווג 53 יישובים בסיווג "רגיש", ואילו מג"ב מסווג אותם בסיווג "עורפי", ולכן אינו מקצה למרביתם רב"ש ורכב ביטחון⁴⁷. עוד עלה בביקורת, כי מג"ב לא ביקש לסווג יישובים אלה כיישובים "רגישים", והוא לא היה מודע לסיווגים אלה של פקע"ר. יש לציין, כי לא נמצא תיעוד של הסיבות שבעטיין החליט פקע"ר לסווג את היישובים כ"רגישים" ללא תיאום עם מג"ב, שהוא הגורם המבצעי האחראי לביטחון באזור זה.

3) ממסמכי מג"ב עולה, כי בשנת 2002 החליט מפקד מג"ב להקצות רב"שים ליישובים הסמוכים לקו התפר או ל"מעבר הבטוח"⁴⁸, כפי שיפורט בהמשך. בעקבות החלטה זו שינה מג"ב ל-13 יישובים את הסיווג שקבע פקע"ר לסיווג "סמוך תפר" (12 יישובים) ו"מעבר בטוח".

45 מסווגים בסיווג "קדמי", "תפר" או "רגיש".

46 רב"שים בשכר המועסקים במרבית היישובים המסווגים ורב"שים מתנדבים הפועלים ביישובים עורפיים.

47 רק בארבעה יישובים מוקצה רב"ש במשרה חלקית.

48 ה"מעבר הבטוח" הוא מעבר כלי רכב בין רצועת עזה לבין הגדה המערבית עליו הוסכם במסגרת הסכמי הביניים בין ישראל והפלסטינים ("הסכמי אוסלו") בהסכם שנחתם באוקטובר 1999. המעבר לא הופעל עד מועד סיום הביקורת.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פקע"ר אמור לקבוע את הסיווגים של היישובים ומרכיבי הביטחון הנדרשים להם בהתאם לרמת האיום הביטחוני ואופיו ועל סמך המלצה של הגורם המבצעי האחראי לביטחון היישובים. מצב שבו מג"ב אינו מסווג את היישובים בהתאם לסיווג שנתן להם פקע"ר, עלול להוביל לכך שיישובים שלא קיבלו את הסיווג המתאים, לא יזכו למענה הנדרש מול האיום הניצב מולם, עד כדי סיכון חיי אדם - מחד, או שייגרם בזבוז משאבים בהקמה ובאחזקת מרכיבי ביטחון ללא הצדקה ביטחונית - מאידך. על פקע"ר ומג"ב לתקן מצב זה בדחיפות, ולוודא שתהיה התאמה מלאה בין שני הגופים בנוגע לסיווג.

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי "אכן אין התאמה בין סיווג היישובים של מג"ב לפקע"ר". עוד הוסיף צה"ל, כי "מתקיימת עבודת מטה מזה כשנה בנושאים שהועלו על ידי המבקר בין מג"ב לפקע"ר... ובעיקרו התאמת סיווג היישובים שבאחריות מג"ב וכנגזרת מכך כלל המשמעות הרלוונטיות", וכי "סיום עמ"ט [עבודת מטה] זה יוביל להתאמת רשימת היישובים המסווגים ביטחונית בין מג"ב לפקע"ר ובהתאם לכך יותאמו המרכיבים הנדרשים בכל יישוב".

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "בוצעה עמ"ט [עבודת מטה] מתואמת בנושא בין רמ"ח יישובים מג"ב ורע"ן [ראש ענף] התיישבות בפקע"ר... הוכנה הצעה בדבר סיווג אחיד. העמ"ט ממתינה לאישור מפקד מג"ב ומפקד פקע"ר עד סוף שנת 2011".

ג. על פי נוהל פקע"ר, על מפקד פקע"ר לבחון בקשות חדשות לסיווג היישובים ולאשר את רשימת היישובים וסיווגם אחת לשנה. עוד נקבע שם, ש"יישוב שעומד בקריטריונים כיישוב תפר אך מולו הוקם מכשול הפרדה [מכשול קו התפר] ייבחן שנית לאחר 3 שנים בהם המכשול היה פעיל". יצוין, כי בנוהל נקבע גם, כי "מאז הקמת פקע"ר ועד היום רשימת היישובים המסווגים הלכה וגדלה (המדיניות הייתה הכנסת יישובים ולא הוצאה)".

בתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי "בכל שנה, לקראת תוכנית העבודה ובהמשך לאישור תוכנית העבודה מוצג סיווג היישובים למפקד פקע"ר שמאשר וקובע את סדרי העדיפויות הארצי למימוש מרכיבי הביטחון".

ביולי 2008 הגיש ראש ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון בפקע"ר למפקד פקע"ר דאז, אלוף יאיר גולן, עבודה בנושא "תפיסת הפעלה, סיווג יישובים, רבש"צים" (להלן - העבודה). מהנתונים שהוצגו בעבודה עולה, כי היישובים המסווגים לא זכו למרכיבי הביטחון שלהם הם זכאים על פי סיווגם, וכי היקף המשאבים שהושקע בשיקום ובאחזקה של מרכיבי ביטחון היה נמוך בהשוואה לנדרש⁴⁹. על פי המלצות העבודה יש להוציא מרשימת היישובים שפקע"ר אחראי להם, את כל היישובים המסווגים כ"רגישים", ולהעביר את הטיפול בהם למשרד לבט"פ.

משרד מבקר המדינה מצוין, כי בביקורת לא נמצאו מסמכים היכולים ללמד על אופן הטיפול של פקע"ר בהמלצות שנקבעו בעבודה. עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, לא שינה פקע"ר את שיטת סיווג היישובים.

באוגוסט 2011 מסר ראש היחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות במשהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי "בתקופה זו שהעורף הוא החזית אינני ממליץ להוציא 141 יישובים 'רגישים' מרשימות פקע"ר לאחריות המשרד לבט"פ/מג"ב", וכי יש "לדרוש את התאמת התקציבים לצרכים שהוגדרו על ידי פקע"ר" (ההדגשות במקור).

49 בעבודה הוצג, כי בשנים 2000-2007 הושקעו כ-29% בלבד מהנדרש בהקמה או בשיקום של רכיבי ביטחון; היקף המשאבים שהושקעו באחזקת מרכיבי הביטחון עמד בשנים 2004-2008 בממוצע על כ-69% בלבד.

באוגוסט 2011 מסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי "תקציבי המשרדים השונים ככלל ותקציבי משרד הביטחון והמשרד להגנת העורף, נקבעים בהתאם להחלטות ממשלה וסיכום בין משרד האוצר למשרדים אלה. מעבר לכך, הקצאת המשאבים לנושאים השונים נעשית על פי סדרי עדיפויות הפנימיים של המשרד ועל פי החלטתם... במידה ומשרד הביטחון רואה לנכון להקצות משאבים נוספים לטובת הטיפול בפשיעה והביטחון השוטף במגזר הכפרי ביכולתם להסית משאבים לכך".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח מצוקת המשאבים וחוסר היכולת של פקע"ר לממש את אחריותו לשיקום ולאחזקה של כל מרכיבי הביטחון ביישובים, יש מקום לבחינה מחודשת של שיטת סיווג היישובים ושל מרכיבי הביטחון שיש לספק בכל סיווג. נוסף על כך, ראוי שמפקדת פקע"ר תבחן את ההמלצות שנקבעו בעבודה שנעשתה. מן הראוי שפקע"ר יגבש מנגנון שעל פיו תיערך בדיקה עתידית, בשיתוף כל הגורמים המבצעיים (פקמ"רים ומג"ב), בנוגע לסוגי האיומים הניצבים מול כל יישוב, לסיווג היישובים ולמרכיבי הביטחון המוקצים להם. זאת כדי לאפשר הקצאה מיטבית של התקציב המיועד למרכיבי הביטחון.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "פקע"ר בימים אלו בוחן את הליך סיווג היישובים שעתידי להסתיים בסוף שנת [שנת העבודה] 2011".

ד. על פי מילון צה"ל⁵⁰, הגנה מרחבית (להלן - הגמ"ר) היא "מערכת הגנה הפרוסה ביישובים. עיקר תפקידה לפעול במשותף עם כוחות צה"ל בהגנה על מרחבי הספר של המדינה ומניעת פריצת אויב לתוכם עד שיתארגנו כוחות המילואים של צה"ל. מערכת זו מבוססת על יישובים וכפופה, מבחינה ארגונית, לפיקודים המרחביים". על פי הוראות צה"ל, מפקדת זרוע היבשה (להלן - מז"י) נושאת, בין היתר, באחריות לגיבוש, לקביעה, לכתיבה ולהטמעה של תפיסת היסוד ותורת הלחימה להפעלת הכוח ביבשה עבור כוחות היבשה. בפברואר 2001 פרסמה מז"י את "ספר ההגמ"ר הקדמי". בספר זה נקבעו, בין היתר, מרכיבי הביטחון עבור יישובי ההגמ"ר הקדמי, שכללו את היישובים לאורך גבולות ישראל ובשטחי איו"ש. נוסף על כך, שולבו בספר עקרונות הקשורים בהגמ"ר במרחב התפר.

הקביעות הכלולות ב"ספר ההגמ"ר הקדמי" משמשות את ענף יישובים בפקע"ר כתורה מקצועית המשמשת כמסמך מנחה וכאמות מידה בכואו לקבוע את מרכיבי הביטחון ביישוב המסווג כ"קדמי" או כ"תפר".

בביקורת עלה, כי מז"י או המשטרה לא פרסמו מסמך תורתי דומה האמור להנחות את פקע"ר בנוגע ליישובים המסווגים כ"רגישים", הכולל אמות מידה לקביעת המאפיינים של מרכיבי הביטחון ביישובים אלה.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "פקע"ר ממליץ שהמשטרה/ מג"ב יובילו כתיבת תורה עפ"י המלצת המבקר בהתאם לכתיבת התורה ע"י מז"י בצה"ל".

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "מתקיימים דיונים משותפים בין משהב"ט המחלקה להתיישבות, פקע"ר, מג"ב... בהקשר למרכיבי ביטחון ובכלל זה ליישוב מסוג רגיש".

50 המילון למונחי צה"ל, אג"ם-תוה"ד, התשנ"ח-1998.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בהיות המשטרה הגורם המבצעי האחראי ליישובים "הרגישים", ראוי שהיא תחבר מסמך תורתי מחייב, בהתחשב באמור ב"ספר ההגמ"ר הקדמי" בנוגע להגנת יישובים אלו, הכולל אמות מידה לקביעת המאפיינים של מרכיבי הביטחון.

2. מימון מרכיבי הביטחון

א. על פי נוהלי פקע"ר, פקע"ר לא אמור להשקיע בהקמה ובאחזקה של מרכיבי ביטחון ביישובים המסווגים כיישובי "עורף". בביקורת עלה, כי בשנת 2010 השקיע פקע"ר באחזקת מרכיבי ביטחון ב-21 יישובים המסווגים בסיווג "יישוב עורפי" כ-0.5 מיליון ש"ח. מתוך השקעה זו ההשקעה ביישובים הנמצאים בשטח שבאחריות הביטחונית של המשטרה הסתכמה בכ-126,000 ש"ח.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עד שנת 2010 המשיך פקע"ר להעביר תקציב לאחזקת מרכיבי הביטחון ל-24 יישובים שאינם מסווגים. וכי בשנת 2011 הופסקה העברת תקציב ליישובים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לפקע"ר על כך שהוא משקיע בהקמת מרכיבי ביטחון בניגוד לנהליו ביישובים שאינם מסווגים, שעה שאין לו את כל המשאבים לשיקום ולאחזקה של כלל מרכיבי הביטחון הקיימים.

ב. בנוהל פקע"ר נקבע, כאמור, כי לפקע"ר הסמכות לקביעת סיווגים הניתנים ליישובים והמורים על אמצעי המיגון הנדרשים להם בתחום מרכיבי הביטחון, הבנייה והמקלוט, וכי תנאי לסיווג הוא התחייבות מג"ב להקצות רב"שים ורכבי ביטחון ליישובים המסווגים. יצוין, כי חובת מימון רכבי הביטחון הוטלה בנוהל פקע"ר על מג"ב רק בנוגע ליישובים בסיווג "רגיש". לעומת זאת, במסמכי מג"ב מצוין, כי באחריות המשטרה להקצות ליישובים המסווגים רב"ש, רכב ביטחון ושומר שכיר.

בביקורת עלה, כי בפועל ממנת המשטרה את עלות שכרם של הרב"שים והשומרים השכירים (ראו בהמשך) ועלות רכישתם ואחזקתם של חלק מרכיבי הביטחון, ואילו פקע"ר מממן את עלות מרכיבי הביטחון הבסיסיים ואת עלות הרכש והאחזקה של יתרת רכבי הביטחון.

בביקורת לא נמצא הסבר לאופן שבו נקבעה חלוקת המימון התקציבית בין המשטרה לבין פקע"ר בנוגע להקמה ולאחזקה של מרכיבי הביטחון, למימון משרת הרב"ש ולרכש ולאחזקה של רכבי הביטחון ביישובים.

בדצמבר 2010 מימן פקע"ר ביישובים המצויים באחריות ביטחונית של המשטרה 111 רכבי ביטחון, והמשטרה מימנה את רכישתם ואחזקתם של 125 רכבי ביטחון. בביקורת עלה, כי ב-11 מועצות אזוריות מממנים גם פקע"ר וגם המשטרה (כל גוף בנפרד) רכבי ביטחון ליישובים (64 ו-61 כלי רכב, בהתאמה). במסמכי מג"ב ופקע"ר לא נמצא הסבר מדוע באותה מועצה אזורית מממן פקע"ר את עלות הרכש והאחזקה של חלק מרכיבי הביטחון והמשטרה את יתרתם.

בינואר 2011 קיים ראש אג"ת במשטרה, ניצב דוד קראוזה, דיון בנושא מערך הרב"שים. בדיון עלתה סוגיית חלוקת האחריות התקציבית בין המשטרה וצה"ל. ראש אג"ת סיכם את הדיון והנחה, בין היתר, כי "יש לבחון מהיכן נובעת סמכות אלוף פקע"ר לסיווג יישובים ומה הסיבה שהוא הגורם אשר קובע למ"י את האחריות והמשאבים בתוך הקו ירוק". עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, לא השלימה המשטרה את הבחינה האמורה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי פקע"ר והמשטרה מממנים רכש של רכבי ביטחון ליישובים ללא נוהל ואמות מידה המסדירות את חלוקת התקצוב ביניהם. על משהב"ט, צה"ל, המשרד לבט"פ והמשטרה לבחון ולהסדיר את האחריות התקציבית למימון מרכיבי הביטחון השונים, לרבות רכבי הביטחון.

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה למשרד מבקר המדינה, כי "אין אמנם נוהל אך... מתקיימות ישיבות (כוועדה בין משרדית) בין משהב"ט המחלקה להתיישבות, פקע"ר, מג"ב, ממ"א [מרכז מועצות אזוריות] לקביעת מרכיבי ביטחון ליישובים 'מסווגים' ובכלל זה הקצאות כלי רכב".

באוקטובר 2011 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה, כי משטרת ישראל והמשרד לבט"פ מיישמים ומקצים את התקציבים של מרכיבי הביטחון אשר בתחום אחריותם (רב"ש, רכב, אמצעי מיגון ועוד) בתיאום עם משהב"ט ופקע"ר. עוד מסר המשרד לבט"פ, כי נוכח הערת הביקורת, הוא ממליץ שמשהב"ט יוגדר כגורם המתכלל את פעילות כל הגופים הנוגעים בדבר ואת הקצאת המשאבים לצורך השגת הביטחון המרבי לאזרחים.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "ההסדרה בין פקע"ר למג"ב קובעת כי ביישובים באחריות מג"ב - על מג"ב להעמיד רכ"ש ורכב. העובדה שכיום ישנם יישובים באחריות צה"ל בהם יש רכ"ש ולהיפך הינה היסטורית - בימים אלו מתבצע עמ"ט [עבודת מטה] מול מג"ב בנושא".

ג. רכבי הביטחון ביישובים נועדו לשמש את הרב"ש במילוי תפקידו. על פי נוהלי פקע"ר, על הרב"ש להפעיל את רכב הביטחון המתקבל מפקע"ר לאבטחת היישוב בגבולות היישוב בלבד, ואילו על פי נוהלי מג"ב הרב"ש אמור להשתמש ברכב הביטחון, שרכשה המשטרה, נוסף על משימותיו באבטחת היישוב גם במסגרת טיפולו באירועים פלילים שמחוץ לתחום היישוב.

בביקורת עלה, כי קיים שוני בין סוגי כלי הרכב שרוכשים המשטרה ופקע"ר. כלי הרכב שרוכש פקע"ר הם, בדרך כלל, רכבי שטח קטנים בהשוואה לאלה שרוכשת המשטרה, וההבדל מתבטא גם בעלות הרכש ועלות האחזקה והשימוש השוטף שלהם. בשנת 2010 עמד תקציב פקע"ר למימון האחזקה והשימוש השוטף ברכבי הביטחון על 34,500 ש"ח בשנה לכלי רכב אחד, ואילו במשטרה עמדה עלות זו על כ-83,000 ש"ח לשנה לכלי רכב אחד.

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה, כי "סוג הרכב נקבע על ידי הגורמים המקצועיים על פי הדמ"צ [הדרישה המבצעית] לתפקיד". כתגובתו לממצאי הביקורת מסר צה"ל, כי "סוג הרכב הנדרש למשימות הרב"ש... הוחלט ונקבע ע"י פקע"ר וכתוב בנוהל המפרט הכולל מפרט טכני המציין את הנדרש מהרכב וייעודו".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח העובדה שהמשטרה ופקע"ר קבעו בעצמם, כל גוף בנפרד, את הייעוד והמפרט הנדרש מהרכב המשרת את הרב"ש למילוי תפקידו, ראוי, כי תיערך בחינה משותפת של שני הגופים לסוג הרכב וייעודו כדי ליצור אחידות בסוגי כלי הרכב, דבר שעשוי להביא לחיסכון אפשרי במשאבים המוקצים לרכישתם ולאחזקתם, ובנוסף על כך יקבעו את המנגנון למימון רכישת רכבי ביטחון אלו.

ד. בהוראת משהב"ט נקבע, כי "מרכיבי הביטחון מתוקצבים הן מתקציב היחידה להתיישבות ותשתית לאומית (בדגש על מרכיבי ביטחון חריגים, כהגדרתם) והן מתקציבי פקע"ר (בדגש על מרכיבי ביטחון בסיסיים, כהגדרתם)". כלומר, הקמת מרכיבי ביטחון בסיסיים יכולה להיות ממומנת הן על ידי פקע"ר והן על ידי היחידה להתיישבות, אשר מימנה בשנת 2010 הקמת מרכיבי ביטחון בסיסיים בעלות של כ-10.9 מיליון ש"ח.

במהלך הביקורת, בדצמבר 2010, מסר ראש ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון בפקע"ר לצוות הביקורת, כי "היחידה להתיישבות יכולה להקצות תקציב לרכש מרכיבי ביטחון בסיסיים בסדר עדיפות השונה מזה של ענף התיישבות. בכל מקרה יש תאום בין ענף התיישבות והיחידה להתיישבות". במאי 2011 מסר ראש היחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות במשהב"ט לצוות הביקורת, כי "אין זה מן הנמנע שאם תקציב זה היה מופנה ישירות לפיקוד העורף, אזי סדר העדיפות שלהם במימושו היה שונה".

באוגוסט 2011 מסר ראש היחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות במשהב"ט, כי "תקציבי פקע"ר (מס' 16) להקמת מרכיבי הביטחון הבסיסיים הצטמצמו בשנים האחרונות לאור מדיניות האוצר. צמצום התקציבים לא אפשר לפקע"ר לממש את אחריותו בתחום זה" (ההדגשה במקור). עוד מסר, כי "במסגרת תכנית עבודה שנתית, המוגשת בתחילת כל שנה לאישור מנכ"ל משהב"ט מופיעים גם סעיפים תקציביים שסוכמו בהחלטות ממשלה לעניין הקמת מרכיבי הביטחון ביישובים חדשים... החלטות המגדירות את היקפי התקציבים והחלוקה בין פקע"ר למשהב"ט".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח דבריהם של ראש היחידה להתיישבות ותשתיות לאומיות במשהב"ט וראש ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון בפקע"ר לצוות הביקורת בדבר סדרי העדיפויות השונים של הגופים שבראשם הם עומדים, ראוי שצה"ל ומשהב"ט יקבעו גורם אחד בעל ראייה כוללת, שיהיה אחראי למימוש כלל התקציבים המיועדים למימון מרכיבי הביטחון הבסיסיים ביישובים בסדר עדיפות מוסכם ועל סמך קריטריונים ברורים.

3. הקצאת מרכיבי ביטחון

בנוהל פקע"ר נקבע, כי מרכיבי הביטחון נועדו לתת מענה לביטחון השוטף כדי לאפשר לתושבים להגן על היישוב, ולשמש מכשול וגורם מרתיע בפני התקפת אויב מערכתית, פיגוע חבלני או פיגוע פלילי. עוד נקבע בנוהלי פקע"ר, כי על מג"ב להקצות רב"ש ליישובים המוגדרים בסיווג "קדמי", "תפר" ו"רגיש" ללא קשר לגודלם, לאופיים ולגודל אוכלוסייתם.

בדצמבר 2010 מסר ראש ענף התיישבות ומרכיבי ביטחון לצוות הביקורת, כי הדרישה בנוהל פקע"ר היא לרב"ש במשרה מלאה. לעומת זאת, בנוהלי מג"ב והמשרה נקבע כי ניתן להעסיק רב"ש במשרה חלקית וכי לעתים ניתן להעסיק רב"ש אחד עבור מספר יישובים בו-זמנית ("רב"ש גושי").

משרד מבקר המדינה בחן את הקצאת מרכיבי הביטחון של מג"ב ופקע"ר ליישובים המסווגים. להלן הממצאים:

א. בסוף דצמבר 2010 הקצתה המשטרה ליישובים מסווג על ידי פקע"ר 208.4 תקני רב"ש (65% מהנדרש) ב-238 משרות, מתוכם 45 רב"שים במשרה חלקית⁵¹. יצוין, כי נכון לסוף דצמבר 2010, בחמישה יישובים בסיווג "קדמי", 11 יישובי "תפר" ו-57 יישובים "רגישים" לא הקצתה המשטרה רב"ש. עוד יצוין, כי ב-24 יישובים לא אוישו משרות רב"ש אף על פי שהיה להן תקן מאושר.

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה, כי "במסגרת עמ"ט [עבודת מטה] על מערך הרב"שים שנעשה באג"ת בשיתוף עם מג"ב נקבע, כי סיווג היישוב יקבע את היקף המשרה: משרה מלאה לרב"ש בקו

51 בתשעה יישובים "קדמיים", שישה יישובי "תפר" ו-30 יישובים "רגישים" הוקצו תקני רב"ש במשרה חלקית. נמצאו 11 רב"שים המשמשים כרב"שים גושיים האחראים בסך הכל ל-27 יישובים, וכל אחד מהם אחראי, בדרך כלל, לשניים או לשלושה יישובים.

העימות וקן התפר. חצי משרה ביישובים המוגדרים 'סמוכי תפר' ו'רגיש' למעט רב"ש גושי שיוצב על משרה מלאה... הרב"ש הגושי הינו תוצר של איתור מענה בטחוני במציאות של מיעוט משאבים... תפקידו של רב"ש גושי נבחן שנית לאור הנהל הקיים ונמצא שאין מקום לשינויים אלא להתאמות מקומיות... הנושא בכללו מבוקר ומפוקח. עם זאת, הנושא יועלה שנית לדיון פנימי בפורום קציני יישובים כנדרש".

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי פקע"ר ומג"ב יסיימו תהליך בחינה של תקני הרב"שים בהתאם לסיווג היישובים והיקף משימותיהם עד סוף 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי האחריות לקביעת הסיווג הביטחוני ומרכיבי הביטחון של כל יישוב מוטלת על פקע"ר. היעדרם של רב"שים, ובמיוחד ביישובים בסיווג "קדמי" או "תפר", הוא פגיעה קשה במערך ההגנה של היישובים עד כדי סיכון חיי אדם. נוכח הפערים בין דרישת פקע"ר להצבת רב"שים במשרה מלאה ביישובים המסווגים ובין הגדרת המענה של המשטרה לעניין הקצאת "רב"שים גושיים" ורב"שים ליישובים "רגישים" ו"סמוכי תפר", כפי שהובהר לעיל, על המשטרה ופקע"ר לגבש תפיסה אחידה בנוגע להיקף ההעסקה הנדרש ולאופן הפעלת הרב"ש ביישובים המסווגים, ובהתאם לצורך לעדכן את הנהלים הקיימים. לאחר מכן, על המשטרה לפרסם תכנית לאיוש משרות הרב"ש, בהתאם לתפיסה שתגובש.

ב. ממסכי הביקורת עולה, כי ישנם מקרים שבהם אי-העסקת רב"שים נמשכת חודשים רבים ולעתים אף שנים. כך למשל, משרת הרב"ש ביישובים המסווגים כיישובים "קדמיים" - מצפה הילה ולהבות הבשן - נכון למועד סיום הביקורת, מרץ 2011, אינה מאוישת כשנה וחצי וכארבע שנים וחצי, בהתאמה.

בפברואר 2009 ציין רמ"ח יישובים במג"ב בפנייה לראש מחלקת משאבי אנוש במג"ב, כי "הקושי באיתור וגיוס [רב"שים] בשל מעמדם כשמ"ז⁵² [שוטר מוסף זמני], שכר נמוך, דרישות התפקיד... הפגיעה בביטחון היישובים ובמרכיבי הביטחון הקיימים ביישוב בהם לא פועל רב"ש היא קשה מאוד. מדובר במכלול רחב מאוד של מערך אבטחה, מרכיבי ביטחון ותקציבים המוקצים ליישוב ובהיעדרו של רב"ש המערך פשוט קורס".

ג. נכון לסוף 2010 הקצה מג"ב 9.5 תקני רב"ש (במשרות חלקיות) ל-18 יישובים שסווגו על ידי כ"סמוכי תפר" ו"מעבר בטוח" ואשר סווגו על ידי פקע"ר כיישובים בסיווג "עורף".

בינואר 2011 המליצה רמ"ח תכנון במשטרה בדיון בראשות ראש אג"ת במשטרה, ניצב דוד קראוזה, בנושא מערך הרב"שים, על ביטול תקני הרב"שים ביישובי ה"מעבר בטוח". בסיכום הדיון נקבע, כי יבוטלו תקנים אלה כדי להסיטם ליישובים שבהם חסר תקן של רב"ש. בביקורת עלה, כי במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, החלטה זו הייתה עדיין בשלבי ביצוע.

בספטמבר 2011 מסרה המשטרה, כי "במשטרת ישראל התבצעה בשנת 2011 עבודה סדורה בנושא אשר בסיכומה נקבע הצורך בהמשך הפעלה של הרב"שים ביישובים השונים. הצורך ברב"שים חיוני, וכי "למשטרת ישראל מכוח אחריותה לבט"פ [ביטחון הפנים] יש את הסמכות המלאה לפרוס את כוחותיה בראייתה, לרבות תקינה והצבת רב"שים".

52 שוטרים המועסקים בחוזה העסקה בן שישה חודשים. העסקתם ניתנת להארכה לתקופות נוספות של שישה חודשים לפי צורכי המשטרה. לשוטרים אלה מעמד נחות ממעמדם של שוטרים המשרתים בשירות קבע, והם אינם זכאים להטבות כספיות ולהכשרה מקצועית בדומה לשוטרים בשירות הקבע.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה, כי הגורם האחראי לסיווג היישובים ולרמת מרכיבי הביטחון הבסיסיים שמקבל כל יישוב הוא פקע"ר ולא משטרת ישראל. המשטרה מצד אחד לא הציבה את כל הרב"שים שהיא אמורה להציב ביישובים "הקדמיים", ביישובי "התפר" וביישובים "הרגישים", ומצד שני היא הציבה רב"שים במקומות שבהם הצורך הביטחוני אינו מוכר על ידי פקע"ר, שהוא הגורם הביטחוני המוסמך לאשר זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לפעול להקצאת הרב"שים בהתאם לסיווג של פקע"ר. בה בעת על פקע"ר ועל המשטרה לערוך בחינה משותפת בדבר הצורך בהקצאת תקני הרב"שים האמורים, ולבדוק האם חלו שינויים באיומים הביטחוניים על יישובים אלה. נוסף על כך, על המשטרה לבחון דרכים כיצד לשפר את תהליך איתור המועמדים לאיוש משרות הרב"ש.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי פקע"ר ומג"ב יסיימו את תהליך הבחינה של תקני הרב"שים בהתאם לסיווג היישובים והיקף משימותיהם עד סוף 2011.

ד. בנוהל מג"ב ובהוראת הק"מ⁵³ של צה"ל נקבעו תחומי האחריות של הרב"ש, הכוללים, בין היתר, את החובה לבצע ביקורת וטיפול במרכיבי הביטחון לשם שמירה על שלמותם, ובהם מחסן הנשק, הגדר הביטחוני, התאורה הביטחונית, מתקני ההתרעה והאזעקה. בעניין זה מסר במרץ 2011 רמ"ד אחזקת מרכיבי ביטחון בפקע"ר לצוות הביקורת, כי "היעדר רב"ש ביישוב משמעותו פגיעה באחזקה שוטפת של מרכיבי הביטחון ביישוב, זאת מאחר ואין למועצה נקודת קצה חיונית למעקב ופיקוח על תקינות המרכיבים ביישוב".

במועד סיום הביקורת, מרץ 2011, מימן פקע"ר את עלות האחזקה של מרכיבי הביטחון שהקים ב-34 יישובים "רגישים" (מתוך 53 יישובים) אשר מג"ב מגדירים בסיווג "עורף", אף על פי שלא התקיימה בנוגע אליהם הדרישה הכתובה בנוהל בדבר הצבת רב"ש במשרה מלאה והקצאת רכב ביטחון על ידי מג"ב. עלות האחזקה השנתית של מרכיבי הביטחון ביישובים אלו הסתכמה בשנת 2010 בכ-724,000 ש"ח. המשטרה, כאמור, לא הקצתה ליישובים אלו תקן רב"ש במשרה מלאה כמתחייב בדרישות פקע"ר.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי עמדת פקע"ר היא שביישובים שבהם אין רב"ש אין להפסיק את העברת התקציבים הנדרשים לשמירה על כשירות מרכיבי הביטחון, כדי שתהיה יכולת ליישוב להמשיך ולתחזק את המרכיבים בעצמו, לשם יכולת הגנה מפני האיומים הקיימים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי עמדת פקע"ר, כפי שבאה לידי ביטוי בתשובת צה"ל, עומדת בסתירה לנוהל פקע"ר הקובע, כי הצבת רב"ש על ידי מג"ב הוא תנאי לסיווג היישוב כ"רגיש". ואם פקע"ר סבור, כי יש להמשיך לממן אחזקת מרכיבי ביטחון גם במקרים שבהם אין רב"ש ליישוב, עליו לשנות את הנוהל. במסגרת שינוי זה ראוי, כי ייקבע מי הגורם האחראי לאחזקת מרכיבי הביטחון ביישובים שבהם לא מכהן רב"ש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי כל עוד לא שונה הנוהל, על פקע"ר לנהוג לפי הנוהל הקיים.

ה. בביקורת עלה, כי ב-15 יישובים, המסווגים על ידי פקע"ר כיישובים בסיווג "רגיש", לא הקים פקע"ר מרכיבי ביטחון.

53 הוראת קבע אג"ם (07/01) מספטמבר 2003. ההוראה עוסקת בתפקידי הרב"ש הפועל בשטחים שבהם האחזקה הביטחונית מוטלת על צה"ל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסיווג של היישוב כ"רגיש" מחייב להקצות לו את מרכיבי הביטחון הדרושים. אי-הקצאת מרכיבי ביטחון מרוקנת מתוכן את תכלית הסיווג, ועלולה לסכן חיי אדם עקב היעדר מתן המענה הביטחוני המתבקש במקרה של התממשות האיום. על פקע"ר ומג"ב לבחון את ההצדקה בסיווג יישובים אלו כיישובים בסיווג "רגיש", ואם ייקבע שהסיווג הוא אכן "רגיש", ראוי להקים בהם את מרכיבי הביטחון הנדרשים.

ו. כאמור, המשטרה מעסיקה חלק מהרב"שים כ"רב"שים גושיים" האחראים למספר יישובים. בנוהל מג"ב העוסק בהפעלת הרב"שים נקבעו, בין היתר, מסגרות הזמן שעל רב"ש להקצות לטובת סיוורים מחוץ לתחום היישוב בהתאם להיקף משרתו⁵⁴. אין בנוהל זה התייחסות לאמות מידה להקצאת "רב"שים גושיים", ובכלל זה התייחסות ליישובים הזכאים ל"רב"שים גושיים" ומספר היישובים שלהם יהיה אחראי כל "רב"ש גושי". ממילא, אין בו התייחסות לפירוט מסגרות הזמן שאמורים ה"רב"שים הגושיים" להשקיע בכל אחד מהיישובים שבתחום אחריותם.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח מרכזיותו של הרב"ש כמערך האבטחה של היישובים, על המשטרה בתיאום עם פקע"ר לעדכן את הנהלים ולקבוע אמות מידה להקצאת "רב"ש גושי", ולהגדיר את היקף משרתו ופירוט משימותיו.

ז. על פי נוהלי מג"ב, הרב"ש אמור לפעול "אך ורק בתחום המגזר הכפרי" בכפיפות למפקד החבל במפקדה הכפרית. יוצא אפוא, שאת המענה הביטחוני ביישובים שאינם כפריים ואשר נמצאים באזורים המאוימים ביטחונית (לפי קביעת פקע"ר) אמורה לספק תחנת המשטרה המקומית. לעומת זאת, על פי נוהלי פקע"ר, על מג"ב להקצות רב"ש לכל היישובים המסווגים.

כאמור, פקע"ר אינו מבדיל ברשימותיו בין יישובים עירוניים לבין יישובים כפריים. על פי רשימות פקע"ר, ב-15 יישובים עירוניים היה מג"ב אמור להציב רב"ש, דבר שלא נעשה. יישובים אלה, כאמור, אינם מופיעים ברשימות מג"ב כיישובים מסווגים.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פקע"ר ועל המשטרה לבחון האם המענה הביטחוני הניתן באמצעות תחנות המשטרה ביישובים העירוניים המסווגים נותן מענה לצורך הביטחוני שממלא הרב"ש. בהתאם לתוצאות בחינה זו, על פקע"ר לבחון אם יש צורך בשינוי נהלי או שעל המשטרה להציב רב"ש ביישובים אלו, הגם שהם אינם שייכים למגזר הכפרי.

בספטמבר 2011 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי "על המשטרה/מג"ב למלא אחר חובתה בהצבת רב"ש הן ביישוב עירוני וכפרי כאחד. כמו כן, בהמשך להערת המבקר, פקע"ר יבחן את הנושא במשותף עם מג"ב במסגרת עבודת המטה המתקיימת בין פקע"ר למג"ב - צפי לסיום העבודה הינו סוף שני"ע [שנת העבודה] 2011".

ח. ממסמכי מג"ב עולה, כי למרות האמור בנוהלי מג"ב, כאמור, מג"ב והמשטרה הקצו תקני רב"ש בארבעה יישובים עירוניים⁵⁵: לפיד, גן נר, קציר-חריש וחורפיש.

54 רב"שים המועסקים בחצי משרה, שלוש רבעי משרה ומשרה מלאה אמורים לערוך סיוורים מחוץ ליישוב בהיקף של 32, 40 ו-54 שעות, בהתאמה.

55 לפי ההגדרה של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לפי הגדרות המשטרה (המבוססות על הגדרות הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) שיוך היישובים למגזר הכפרי נקבע, כאמור, על פי מספר תושביהם. כיוון שחלק מהיישובים במגזר זה מצויים בתהליכי גידול, הרי שבמרוצת הזמן הם יפסיקו להיות יישובים כפריים, בלי שחל שינוי ברמת האיום והסיווג הביטחוני שקבע להם פקע"ר. לפיכך, כדי לשמר את המענה הביטחוני הנדרש ליישוב, על המשטרה לקבוע אמות מידה לטיפול במקרים מעין אלו, או לשקול את הרלוונטיות של היות היישוב "כפרי" לצורך הסיווג הביטחוני.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי הליקויים בהקצאת מרכיבי הביטחון ביישובים המסווגים והאופן שבו המשטרה מציבה רב"שים ביישובים, עלולים לפגוע בכיטחון תושבי היישובים ולגרום לכזבזב משאבים. על פקע"ר והמשטרה למצוא בהקדם פתרון להקצאת מרכיבי הביטחון והצבת הרב"שים ביישובים.

4. שומרים שכירים

בחוק הרשויות המקומיות (הסדרת השמירה), התשכ"א-1961 (להלן - חוק השמירה), נקבע, כי "שר הפנים רשאי לאחר התייעצות עם שר הביטחון, ובנוגע לשטח שבאחריות המשטרה - לאחר התייעצות עם שר המשטרה [השר לבט"פ], להטיל צו חובת שמירה על תושבי יישוב או יישובים (להלן - צו שמירה)". משניתן צו זה, על הרשות המקומית שבתחומה נמצא היישוב או היישובים שעליהם חל צו השמירה להסדיר בחוק עזר את ביצוע חובת השמירה על ידי התושבים. שר הפנים צריך להסדיר בצו את חובת השמירה היכן שצו השמירה חל ביישוב שאינו נמצא בתחומה של רשות מקומית או כשהרשות המקומית אינה מתקינה חוק עזר, כאמור. בחוק השמירה נקבע עוד, כי לצורך מילוי תפקידה של המשטרה במימוש סמכויות השומר ברשויות שנקבעו בו, יעביר משרד האוצר תקציב מיוחד למשטרה. יצוין, כי בנוהל פקע"ר אין כל דרישה להצבת שומר בשכר כחלק ממרכיבי הביטחון הנדרשים.

בנוהל מג"ב נקבע, בין היתר, כי אחד מתפקידי מג"ב הוא לאבטח את היישובים במגזר הכפרי שבגזרת האחריות של המשטרה, ולארגן את האבטחה והשמירה בהם. האחריות לארגון, לניהול ולפיקוח על השמירה ביישובים הוטלה, כאמור, על הרב"שים. בשנת 2010 מימנה המשטרה 136 תקני שומרים בשכר ל-129 יישובים בהוצאה שנתית של כ-10.7 מיליון ש"ח. ממסמכי מג"ב עולה, כי הקצאת המאבטחים תהיה ליישובים העומדים, בין היתר, באמות המידה הבאות: היישוב באחריות ביטחונית של המשטרה, ביישוב פועל רב"ש ונאכף בו חוק השמירה; ביישוב שבו מספר מחויבי השמירה על פי חוק נמוך מ-40 יוקצו שני מאבטחים, ביישוב שבו מספר מחויבי השמירה בין 40 ל-120 יוקצה מאבטח אחד, וביישובים שבהם מספר מחויבי השמירה עולה על 120 לא יוקצו מאבטחים; זכאותו של היישוב לשמירה שכירה תהיה גם בהתאם לחוסנו של היישוב והחתך הסוציו-אקונומי שלו, ושמשרת השומר השכיר תהיה בהיקף של 170 שעות חודשיות.

עד מועד סיום הביקורת, מרץ 2011, עקרונות אלה לא פורסמו בנוהלי מג"ב ובנוהלי המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח היותה של השמירה השכירה אחד משלושת המרכיבים העיקריים, שעליהם, כאמור, מושתת מערך האבטחה של היישובים, ובהתחשב בהוצאה הכספית הגבוהה הכרוכה בשכירת השומרים, ראוי שמג"ב יעגן את העקרונות האמורים בנוהל מוסדר ומחייב.

משרד מבקר המדינה בחן את סדרי העסקת שומרים על ידי מג"ב בשנת 2010 והעלה את הממצאים הבאים:

א. לא נמצאו מסמכים המתעדים, כי מג"ב בדק את עניין הפעלת חוק השמירה ופרסום צו השמירה ביישובים שבהם מוצבים השומרים השכירים כתנאי למימון שמירה שכירה ליישובים.

ב. לא נמצאו מסמכים המתעדים, כי מג"ב, בבואו להחליט על חלוקת השומרים, בחן את רמת האיומים הנשקפים ליישובים שלהם הוקצו השומרים או שברק את עמידתם באמות המידה שנקבעו, ובכלל זה מספר מחויבי השמירה ביישובים, חוסנם הכלכלי של היישובים והחתך הסוציו-אקונומי שלהם.

ג. בשנת 2010 הקצה מג"ב שני שומרים ליישובים שאינם מסווגים "תפר" או "עימות": האחד ליישוב בסיווג "רגיש" (גבעת בר) והשני ליישוב בלתי מסווג ("זוהרים" - מוסד לגמילה מסמים).

ד. בשמונה יישובים⁵⁶ הועסק שומר שכיר אף על פי שבמועד סיום הביקורת, מרץ 2011, משרת הרב"ש לא הייתה מאוישת.

בינואר 2011 מסר ראש מחלקת יישובים במג"ב לצוות הביקורת, כי "אין בחינה כוללת ומחדש על הפריסה הקיימת של השומרים. בחינה פרטנית של התאמת היישוב לאמות המידה המופיעות בנהלים נעשית בעת התעוררות צורך חדש ואז נבחן בצורה פרטנית הצורך בהסטה וויסות של השומרים בין יישובים... היות ומדובר בסל תקציבי סגור ייתכן וישנם יישובים נוספים העומדים באמות המידה לקבלת שומר שכיר ואשר לא קיבלו מימון לשמירה כזו. עקרונית לכל יישוב תפר צריך להיות שומר".

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "מדובר בתקציב סגור בהיקף של 136 תקנים והנושא מבוקר לאורך שנים וללא תקלות ובעיות; בוצעו שינויים מינוריים אך ורק במקרים בהם נמצא לאור הבקרה שלנו כי לא מבוצע ניצול של ההקצאה ולכן נדרש ויסות והסטה למקומות בהם יש צורך ויש פוטנציאל יעיל של השמירה השכירה".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על פי השיטה הקיימת במג"ב, כל עוד היישובים מנצלים את ההקצאה שניתנה להם, לא תשונה השמירה הנהוגה בהם - ללא קשר לאיומים הקיימים בכלל הגזרות. בשיטה הקיימת אין ודאות, כי התקציב שנועד למטרה זו יוקצה בצורה מיטבית. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי מג"ב מקצה שומרים שכירים ליישובים בלי שגיבש נוהל מחייב לעניין אמות המידה להקצאת השמירה השכירה, והוא אינו מקפיד על קיום אמות המידה שנקבעו במסמכיו להקצאת שומרים אלה. מציאות זו עלולה לפגוע בהקצאה המיטבית של התקציב המיועד למטרה זו. ראוי, כי המשטרה ומפקדת מג"ב יקבעו נוהל מחייב תוך בחינת הצרכים הביטחוניים של היישובים, כדי שהתקציב שנועד למטרה זו יוקצה בצורה מיטבית.

5. כיתות כוננות

א. על פי תפיסת הביטחון של המשטרה, במרחב הכפרי היישוב אמור להיות "אוטונומיה ביטחונית". כלומר, על היישוב להיות ערוך למתן מענה עצמאי באירוע פח"ע עד להגעת כוחות תגבור והעברת האחריות אליהם. בנוהל מג"ב (להלן - נוהל הפעלת כיתת כוננות) הוגדר הייעוד של כיתת הכוננות ל"מתן מענה מבצעי לטיפול באירוע פח"ע (חיסול/מזעור) בשלביו הראשוניים, עד העברת האחריות לכוחות המקצועיים והמשך טיפול בתחומים/נושאים כפי שיקבעו על ידי מפקד האירוע".

56 ביישובים קציר-חריש, מבוא בית"ר, ניצני עוז, בית ניר, מאור, מגן שאול, רם און ומעלה החמישה.

בנוהל הפעלת כיתת כוננות נקבע, כי חברי כיתת הכוננות יחויבו להתנדב למשמר האזרחי ולעבור הכשרה לפי הצורך. כיתות הכוננות אמורות למנות בין 12 ל-20 לוחמים, וניתן יהיה להפעילן במקרים כלהלן: בעת אירוע פח"ע, במצבי כוננות, בהתראות מודיעיניות ובאבטחת אירועים המוניים ביישוב (כמו טקסים ומופעים). עוד נקבע בנוהל, כי לאחר אימון הקמה של כיתת הכוננות עליה לשמור על כשירותה המבצעית באמצעות אימון אחד בשנה. האימון אמור לכלול מטווחים (ירי יום ולילה) ורענון של תפקידי המתנדבים וסמכויותיהם, ופקודות האבטחה של היישוב. בנוהל הפעלת כיתת כוננות נקבע, כי "חבר כיתת כוננות אשר לא ביצע מטווח/אימון משמר, בפרק זמן של מעל לשנה, יגרע מסד"כ הכוננות עד להשלמת מטווח אימון/משמר".

בנוהל אין התייחסות לסיווגי היישובים שבהם צריכה לפעול כיתת הכוננות היישובית. יצוין, כי הציוד לכיתות הכוננות נרכש על ידי פקע"ר. יוצא אפוא, כי על פי הגדרת הייעוד של כיתות הכוננות בנוהל מג"ב, כיתת הכוננות היישובית אמורה לפעול בכלל היישובים המסווגים.

הביקורת בדקה את כיתות הכוננות היישוביות וכשירותן המבצעית ביישובים שבהם האחזיות לאבטחת היישובים מוטלת על המשטרה וביישובים שבהם צה"ל אחראי לביטחון השוטף באמצעות רב"שים שמעסיקה המשטרה. בבדיקה עלו הממצאים הבאים⁵⁷:

- (1) מתוך 320 יישובים מסווגים רק ב-205 יישובים (כ-64% מהיישובים) יש כיתות כוננות.
- (2) ב-106 יישובים (כ-51% מהיישובים עם כיתת כוננות) מספר חברי כיתת הכוננות היה קטן מהגודל המזערי שנקבע לכיתת הכוננות (לפחות 12 חברים).
- (3) לפי רישומי מג"ב, בשנת 2010 התאמנו רק 75 כיתות כוננות ביישובים המסווגים (כ-37% מכיתות הכוננות הקיימות). ברישומים אלו לא צוינו שמות חברי כיתות הכוננות שהתאמנו, מועדי האימון ורמת הכשירות של המתאמנים. בהיעדר מידע זה לא ניתן להיוודע על פערים ברמת הכשירות של חברי כיתות הכוננות, ככול שהם קיימים.
- (4) למפקדת מג"ב אין מידע בנוגע לכשירות הציוד שנרכש עבור כיתות הכוננות היישוביות.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי כיתות הכוננות הן מרכיב חשוב במערך האבטחה של היישובים במגזר הכפרי. למרות זאת, מרבית כיתות הכוננות ביישובים שבאחזיות מג"ב אינן נמצאות בכשירות הנדרשת, ובחלק מהיישובים לא קיימת כיתת כוננות כלל. מציאות זו אינה עולה בקנה אחד עם תפיסת הביטחון של המשטרה המתייחסת ליישוב כאל "אוטונומיה ביטחונית", ויש בה כדי לפגוע בהגנה על תושבי יישובים אלה. על מג"ב לערוך בדיקה מעמיקה של כל מערך כיתות הכוננות היישוביות, ובהתאם לתוצאות בחינה זו להביאן לכשירות הנדרשת, או לחלופין, לשנות מרכיבים בתפיסה הביטחונית, ולפי הצורך לפרקן ולהחזיר את האמצעים לצה"ל. נוסף על כך, על מג"ב לשפר את רמת המעקב והבקרה בריכוז דיווח מפורט על המתאמנים וההערכה על רמת כשירותם.

בתגובתה לממצאי הביקורת מסרה המשטרה, כי "קיים פער במספר רב של יישובים אשר בהם אין כיתות כוננות יישוביות. מדובר בכוח של אזרחים מתנדבים אותם מנסה מג"ב לעודד להתנדבות להגנה על היישוב. לאור האמור לעיל יוזמן דיון קונקרטי פנימי בפורום היישובים מג"ב ובהמשך יוזמן דיון משלים מול פקע"ר וגורמים נוספים (ראש היחידה להתיישבות ורכז מרכז המועצות האזוריות) ובהתאם לכך יוגשו ההמלצות למפקד מג"ב".

57 משרד מבקר המדינה העלה ליקויים דומים בנוגע לגודלן של כיתות הכוננות ולשמירה על כשירותן ברוח שנתי 61א (2010), פעילות ביטחון שוטף (בט"ש) בגבול ישראל-ירדן בגזרת פיקוד המרכז.

ב. בשנת 2009 החליט מג"ב על הקמת כיתות כוננות מרחביות/מועצתיות (במקביל להפעלתן של כיתות הכוננות היישוביות) המבוססות על מתנדבים המתגוררים בתחום המועצה, ועל כך שבסיס ההפעלה שלהן יהיה במועצה האזורית. על פי נוהלי מג"ב, כיתות אלו מיועדות לשמש ככוח התערבות מהיר בעת אירוע פח"ע וכוח עתודה מבצעי לסיוע ליחידות מג"ב באירועים ביטחוניים, פלילים ובמבצעים נרחבים כגון דליקות, חיפושים ותגבור במצבי חירום. כיתות אלו⁵⁸ אמורות למנות עד 54 חברים בהרכב של שלוש כיתות בנות 18 לוחמים, וצריכות לכלול חברים עם רקע מקצועי בתחום הרפואה, הקשר, הקליעה וניהול משא ומתן. בנוהל מפורטת תפיסת ההפעלה, האמצעים הנדרשים ותהליך ההכשרה והשמירה על הכשירות באימונים דו-שנתיים.

בביקורת עלה, כי כיתות הכוננות המועצתיות שהקים מג"ב מונות ברובן בין 10 ל-20 חברים. על פי רישומי מג"ב, ביצעו כיתות הכוננות שגרת אימונים מגוונת, שכללה בין שניים לארבעה אימונים בשנה. ממסמכי מג"ב לא ניתן לקבוע האם כל חברי כיתות הכוננות המועצתיות התאמנו כנדרש בנוהל.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ראוי שהמשטרה תבחן האם התפיסה של מתן מענה לצורך המבצעי באמצעות כיתות כוננות יישוביות היא נכונה ובת-מימוש, או שעל המשטרה לתת מענה לצורך מבצעי זה בדרכים אחרות, לרבות על ידי כיתות הכוננות המועצתיות.

סיכום והמלצות

למגזר הכפרי יש תפקיד חשוב ביותר ביישוב אדמות מדינה ובשמירה עליהן. אף שהיקפי הפשיעה המדווחת במגזר הכפרי נמוכים יחסית להיקפים של כלל הפשיעה המדווחת במדינה, להיקף הפשיעה במגזר הכפרי משמעות רבה לעניין תחושת הביטחון של התושבים במגזר זה וליכולתו של המגזר הכפרי למלא אחר תפקידיו החשובים. פרשת דרומי⁵⁹ העלתה לסדר היום הציבורי את תחושת חוסר האונים של תושבים במגזר הכפרי, נוכח חולשתה של המשטרה בטיפול בפשיעה במגזר הכפרי. בביקורת עלה, כי לחלק מהתושבים במגזר הכפרי אין אמון ביכולת המשטרה לטפל בפשיעה החקלאית. מצב שהוביל, בין היתר, לשימוש בגופים חוץ-משטרהיים או התנדבותיים לשם מניעת פשיעה - מחד, ולאי-דיווח של תושבים למשטרה על חלק ממעשי הפשיעה במגזר הכפרי - מאידך.

58 קיימות שמונה כיתות כוננות אזוריות במרחב צפון, חמש במרכז ושבע בדרום.
59 התפרסם בפסק דין ת"פ (באר-שבע) 1010/07 - מדינת ישראל נ' שי דרומי, מובא בתקדין. בתיק זה דן בית המשפט המחוזי באר שבע באירוע, אשר בגינו הוגש כתב אישום פלילי נגד מר שי דרומי על הריגת פורץ ופציעת פורץ נוסף אשר חדרו לחוותו בינואר 2007. בית המשפט החליט ביולי 2009 לזכות את הנאשם מאשמת הריגה וחבלה בכוונה תחילה ולהרשיעו באשמת אחזקת נשק שלא כדין.

משרד מבקר המדינה ער לעבודה המקיפה שעשתה המשטרה בעבודת הרה-ארגון של מג"ב ובפרסום תפיסת ההפעלה החדשה והתמורות שחלו בעקבותיה. עם זאת, נמצא בביקורת, כי עבודת הרה-ארגון לא כללה ניתוח של מרכיבים חשובים בפעילות מג"ב במגזר הכפרי. נוסף על כך, נמצאו ליקויים בנושאי ארגון ותקינה שעליהם העיר מבקר המדינה בעבר בדוח על ארגון ותקינה במג"ב⁶⁰, ובכלל זה פרסום פקודות ארגון ללא ניתוח כל הצרכים המבצעיים וללא הקצאת מלוא המשאבים הנדרשים לביצוע המשימות. בדברים אלה יש כדי לפגוע ביכולת מג"ב לבצע את משימותיו. יחידות המשטרה לא עמדו בזמני התגובה לקריאות מצוקה שנקבעו בנהלים, נמצאו ליקויים בתיאום הפעילות בין כוחות מג"ב וכוחות המשטרה "הכחולה" והמשטרה לא החילה נוהל הקובע את המספר המזערי של ניידות סיור האמורות לפעול במרחב הכפרי.

נוכח הליקויים שעלו בביקורת, על המשטרה לבחון דרכים לשיפור יכולתה להתמודד עם הפשיעה במגזר הכפרי, ובכלל זה תיקון הליקויים בתחום הארגון והתקינה. נוסף על כך, על המשטרה לשפר את מדידת היקפי הפשיעה על ידי הסתייעות בנתונים הקיימים במועצות האזוריות, ואת המדידה של פעילות יחידות מג"ב. ראוי גם, כי המטא"ר בשילוב מג"ב יגדירו מחדש את המושג פשיעה חקלאית, יכללו בה גניבת רכוש חקלאי ביישובים שאינם משתייכים למגזר הכפרי, ויטילו על מג"ב לטפל בפשיעה זו. כמו כן ראוי למדוד פעילות זו כדי לקבל תמונה מלאה על פעילות מג"ב נגד גניבת רכוש חקלאי. בתחום הביטחון השוטף על המשטרה, צה"ל, המשרד לבט"פ ומשהב"ט לקבוע כללי עבודה לתיאום פעילותם לשם הקצאה יעילה של המשאבים המוקצים למטרה זו כדי להשיג את מרב הביטחון לאזרחים.

