בניין מערך המתנדבים במשטרה והפעלתו

תקציר

רקע כללי

המשמר האזרחי הוקם בשנת 1974 כארגון לאומי התנדבותי, וזאת מכוח החלטת ממשלה. באותה שנה הוא החל בפעילותו כחֵיל ליד המשטרה. בשנת 1986 הוא שולב במשטרה, ובסוף שנת 2011 - במסגרת ארגון מחודש שקיימה המשטרה (להלן - רה-ארגון) רוכזה האחריות למתנדבים במחלקת המתנדבים (להלן - המחלקה) שבאגף מבצעים, שיטור וקהילה במטה הארצי (להלן - אג״ם). במשטרה מוגדרים שלושה תפקידים מרכזיים לשוטרי הקבע העוסקים בבניין מערך המתנדבים: קציני מתנדבים, רכזים ומפקדי בסיסי מתנדבים (להלן - מב״סים).

במרץ 2015 היו בשירות המשטרה כ-36,600 מתנדבים שפעלו בחמישה מסלולים מקצועיים: (א) אג״ם - סיוע ליחידות סיור; (ב) משמר הגבול - סיוע לסיור הכפרי; (ג) תנועה - סיוע באכיפת חוקי התעבורה; (ד) חקירות ומודיעין - סיוע ליחידות בילוש; (ה) מסלול מקצועי - סיוע בחיפוש נעדרים ובחילוצם, בזיהוי חללים ובניהול משא ומתן. כמו כן פעלו המתנדבים במסלול אבטחה - למניעה וגילוי של עברות אגב שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעות איבה. להערכת המשטרה, עבודתם היא שוות ערך לתוספת של כ-2,000 שוטרים בחודש. ממסמכי המשטרה עולה כי התקציב להפעלת מערך המתנדבים בשנת 2015 נאמד בכ-11.6 מיליון ש״ח.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לבניין מערך המתנדבים במשטרה ולהפעלתו. הבדיקה נערכה במשטרה - במחלקה, באגף התכנון, באגף התנועה (להלן - את״ן), במכללה הלאומית לשוטרים (להלן - המכללה) ובמחוזות חוף, תל אביב, ירושלים ודרום. בדיקות השלמה נעשו בענף מתנדבים במשמר הגבול.

הליקויים העיקריים

מערך המתנדבים לאחר הרה-ארגון

עוד בדצמבר 2014 הציגו גורמים באג"ם לפני סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה שורה של ליקויים וחסרים בבניין מערך המתנדבים ובהפעלתו. אף על פי כן נמצא כי במועד סיום הביקורת ארבע שנים לאחר הרה-ארגון הליקויים והחסרים לא נדונו ולא ניתן להם מענה מערכתי ממשי. גם פתרונות שהציע אג"ם בנוגע למערך המתנדבים לא נשקלו.

תקינה ואיוש של שוטרים בתפקיד בניינו ושימורו של מערך המתנדבים

מאז הרה-ארגון ועד מועד סיום הביקורת לא קבעה המשטרה תקן למשרות קציני מתנדבים ב-20 תחנות. כמו כן תקן המשרות לקציני המתנדבים שקבעה המשטרה לא אויש במלואו.

פקודת הארגון שהסדירה את הרה-ארגון במחוזות, במרחבים ובתחנות לא עסקה בהיקף הנדרש לבסיסי מתנדבים ובפריסתם, ולא הסדירה את תקן משרות המב"סים שיפקדו על בסיסים אלו. ב-92 בסיסי מתנדבים לא היה מב"ס, והתופעה בלטה בחומרתה במגזר הלא יהודי שבו לא היה מב"ס ב-64 מתוך 67 בסיסי מתנדבים.

חלק מתקני המשרות שיועדו לשוטרי הקבע בתפקידי בניין מערך המתנדבים אוישו על ידי שוטרים שמקצועם והפעילות המשטרתית שבה עסקו אינם מתאימים לתקנים אלו ואינם קשורים למערך המתנדבים. כמו כן יש שוטרים הממלאים בפועל תפקידים של קציני מתנדבים ומב"סים אף כי לפי תקן המשטרה הם מאיישים תפקידים אחרים.

שימוש בניידות המתנדבים

נמצאו מקרים שבהם השימוש בניידות המתנדבים לא תאם את ייעודן המבצעי, דבר העלול לפגוע ביכולת המשטרה להפעיל את כוח המתנדבים בצורה המיטבית. משנה תוקף וחומרה לדבר בהתחשב בכך שניידות המתנדבים הוקצו לשימושם האישי של מפקדים ושוטרים.

ניפוק מדים למתנדבים

באופן שיטתי ומתמשך המשטרה אינה מתקצבת את הכספים שדרשה המחלקה לרכישת מדים למתנדבים בעת גיוסם למשטרה (ערכות ראשוניות) ובמהלך שירותם (ערכות בלאי). בשנת 2015 לא הסדירה המשטרה את הקצאתן של 3,000 ערכות ראשוניות ושל 5,000 ערכות בלאי, שהיו כ-50% מן הערכות שנדרשו.

המחסור במדים עבור מתנדבי משמר הגבול גרם לצמצום גיוסם והפעלתם של מתנדבים בתקופת מבצע "צוק איתן".

הכשרה והדרכה של מתנדבים

הכשרת מתנדבים במסלול אג"ם: הכשרה זו היא קצרה במיוחד וכוללת מעט מאוד שעות של תרגול מעשי, דבר הפוגע במקצועיותו של המתנדב ובכלים המעשיים העומדים לרשותו לצורך קבלת החלטות נכונות הן כמסייע לשוטר קבע והן במקרים המצריכים ביצוע פעולה ללא נוכחותו של שוטר קבע.

חניכת מתנדבים: מהוראת השעה בנושא הכשרת מתנדבים משנת 2011 (להלן - הוראת השעה) עולה כי חניכה היא כלי חשוב בהטמעת הלימוד התאורטי לשם יישומו הלכה למעשה, למרות זאת נמצא כי המתנדבים במסלול האבטחה אינם עוברים חניכה.

הכשרה בתוך התפקיד: נמצאו ליקויים משמעותיים בביצוע הכשרה בתוך התפקיד בכמה ממחוזות המשטרה: אי-ביצוע הכשרה; ביצוע הכשרה בדרך לא עקבית או במהלך אירועים חברתיים.

תיעוד ההכשרה: בהוראת השעה בנושא הכשרת מתנדבים נקבע כי יפורסם נוהל המסדיר את תיעוד ההכשרה והחניכה במערכת הממוחשבת ("רביד"). אף שעברו חמש שנים, נוהל זה לא פורסם ולא הוזנו למערכת נתונים על הכשרתם של עשרות אלפי מתנדבים בשורות המשטרה. לפיכך, לא ניתן להפיק נתונים ומידע מקיף וכולל על הכשרת מתנדבים. גם בתיקים האישיים לא נמצא רישום מסודר בדבר סוג הכשרתו של המתנדב, מועדיה ונושאיה. כמו כן לא נמצאו מסמכים לגבי החניכה, ולכן לא ניתן לדעת אם מתנדבים עברו חניכה, מי היו השוטרים שחנכו אותם ומהי חוות דעתם על המתנדבים.

פיתוח הדרכה למתנדבים ופיקוח על הכשרתם: במחלקה או בחטיבת ההדרכה של המשטרה אין גורם העוסק בפיתוח הכשרה, הדרכה, העשרה וניהול הידע של המתנדבים. כמו כן אין גורם המקיים פיקוח ובקרה על הכשרת המתנדבים והסמכתם.

הכשרת סגל שוטרי קבע האחראים להפעלת מתנדבים: מגמת המתנדבים במכללה אחראית להכשרות הרוחב (לכל השוטרים) בנושא המתנדבים. נמצא כי מאז פתיחת הפעילות במכללה בינואר 2015 ועד סיום הביקורת לא התקיימו 11 הכשרות הרוחב שתוכננו. עוד נמצא כי כמחצית מן השוטרים שממלאים תפקידי מב"סים לא הוכשרו לכך.

הכשרת מתנדבים באגף התנועה: הזרוע המבצעית של את"ן קיימה בחודשים פברואר עד יולי 2015 בחינות פתע ל-82 מתנדבים כדי לבדוק את ידיעותיהם ורמתם המקצועית בעת פעילות. כ-65% מהמתנדבים שנבחנו נכשלו בבחינה; כ-41% מהם היו מתנדבים שהוסמכו לרשום דוחות תעבורה.

איתור וגיוס מתנדבים: למשטרה אין תכנית כוללת לאיתור מתנדבים וגיוסם ואין בה גוף שמתכלל את הפעולות לגיוסם בהתאם למשימות ולתקציבים. המחלקה לא עשתה עבודת מטה סדורה ומקצועית בנושא זה.

ההמלצות העיקריות

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לקיים הערכת מצב כוללת בנוגע להפעלת מערך המתנדבים. זאת, לצורך גיבוש תפיסת הפעלה עדכנית שבמסגרתה יוגדרו העקרונות והמגבלות שישמשו בסיס הן לקביעת גודלו הרצוי של מערך המתנדבים והן לקביעת היקפי הגיוס לשורותיו.

על המשטרה להשלים את עבודת המטה שקדמה לרה-ארגון בעניין בסיסי המתנדבים, ולהסדיר את תקן משרות שוטרי הקבע האחראים למתנדבים בבסיסים. עוד עליה להשלים את איוש השוטרים בכל המשרות בתקן, ולוודא כי כל השוטרים האמורים יעסקו בפועל בתפקידי בניין מערך המתנדבים ושימורו.

על המשטרה לפעול לאכיפת הפקודות שקבעה בדבר השימוש המבצעי בניידות המתנדבים, כך שהשימוש בהן יהיה בראש ובראשונה בהתאם לייעודן - קרי: לצורך הפעלה מבצעית של מתנדבים - ורק כאשר יתמלא צורך זה בשלמותו, ייעשה בהן שימוש בהתאם לדרישות ולצרכים המבצעיים הנוספים בתחנות.

על המשטרה להתאים את הקצאת המדים לתכנית גיוסם של המתנדבים ולצורכי המתנדבים הוותיקים.

מן הראוי שהמשטרה תסדיר בנוהל או בהוראה קבועים את כל ההיבטים הנוגעים להכשרת מתנדבים כמפורט בדוח זה, לרבות פיתוח תורת הדרכה וקביעת נהלים ומדיניות, וכן פיקוח ובקרה על הכשרת המתנדבים והסמכתם ועל אופן ניהול ההכשרה הן לפני כניסתם לתפקיד והן במהלך שירותם כמתנדבים.

על המשטרה לבחון אפשרויות של למידה מרחוק באמצעות מערכת אינטרנטית עבור המתנדבים, בדומה ללמידה של שוטרי הקבע.

על המשטרה לפעול לתיעוד ההכשרות במערכת המחשב, כדי שבאמצעותו ניתן יהיה לתכנן ולנהל את ההכשרות.

סיכום

זה יותר מ-40 שנה מספקים המתנדבים מענה לצורך ההולך וגובר בתגבור כוחות השיטור המבצעים את פעילויות הליבה של המשטרה, הפועלת בתנאי מחסור במשאבים בכלל ובכוח אדם בפרט. במועד הביקורת פעלו בשירות המשטרה כ-36,600 מתנדבים, שהיו תוספת כוח השקולה כנגד 2,000 שוטרים.

דוח זה העלה ממצאים המעידים על כך שבניין מערך המתנדבים והפעלתו ככוח תגבור לכוחות השיטור בוצעו תוך התעלמות מהצרכים הנדרשים להפעלת המערך ובכלל זה הכשרת המתנדבים לתפקידם. המשטרה גם לא נתנה את הדעת על המורכבות הכרוכה בהפעלת סמכויות שלטוניות באמצעות אזרחים המתנדבים למלא משימות שיטור[1]. כמו כן, הצבת יעדים לגידול במצבת המתנדבים כפי שנקבע בתכנית מפנה אינה עולה בקנה אחד עם יישום הנחיות המשטרה בנושא הקצאת כוח אדם ומשאבים לניהול המתנדבים ובהתייחס לליקויים שהועלו בדוח זה.

לנוכח ממצאי הדוח המעלה ליקויים בנושא בניין כוח המתנדבים והפעלתו, ובהתחשב במורכבות משימותיה, נדרשת המשטרה לקיים בהקדם הערכת מצב כוללת לצורך גיבוש תפיסה מעשית בדבר הפעלתו של מערך המתנדבים, שבמסגרתה יוגדרו גם העקרונות שישמשו בסיס לקביעת גודלו הרצוי של מערך המתנדבים ולהפעלתו, והכול - בהתאם למשאבי המשטרה.

בתשובתה על דוח זה הסתמכה המשטרה על דיון שבכוונתה לקיים בראשות המפכ"ל בנושא מערך המתנדבים, שבו יידונו בין היתר הממצאים אשר הובאו בדוח זה. אולם כפי שמסרה המשטרה עצמה, עד סוף דצמבר 2015 היא לא קבעה מועד לדיון האמור. משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותו של דיון זה להסדרת הנושא.

מוצע כי השר לביטחון הפנים והמשטרה יבחנו ויקדמו יחדיו חלופות אפשריות לצורך הגדלת כוח האדם העומד לרשות המשטרה, ובכלל זה שירות של אנשי מילואים במשטרה - כנהוג בצה"ל, וזאת בשינויים המתחייבים.

♦

1 בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד סג(2) 545 (2009).

מבוא

המשמר האזרחי הוקם בשנת 1974 מכוח החלטת ממשלה כארגון לאומי התנדבותי, שתפקידיו הם שמירה וביטחון שוטף. פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 מסדירה את הקמתו והפעלתו של המשמר האזרחי ליד המשטרה. לפי הפקודה, המשטרה רשאית להסתייע במשמר האזרחי לשם ביצוע כל הפעולות שהיא מוסמכת לבצע כדי לשמור על ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה, וכן לצורך ביצוע פעולות נוספות כגון סיוע ליחידות הסיור של המשטרה, סיוע ליחידות התנועה וסיוע ליחידות הבילוש (להלן - הפעולות הנוספות), שנקבעו בתקנות המשטרה (המשמר האזרחי), התשנ"ז-1996 (להלן - התקנות). לפי הפקודה, מתנדב לא יהיה זכאי לשכר או למשכורת בעד שירותו ולא יעסוק בפעולות הנוספות אלא אם כן קיבל הכשרה מתאימה לביצוען כפי שנקבע בתקנות.

לפי התקנות, סמכותו של המתנדב במשמר האזרחי היא כשל שוטר כאשר המתנדב עוסק בשמירה על ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעת איבה או כאשר פעילותו נעשית בנוכחות שוטר והמתנדב עוסק רק בפעולות הנוספות. לסמכות המתנדב נקבעו סייגים החלים עליה כאשר פעילותו נעשית שלא בנוכחות שוטר, וזאת לעניין מעצר, שימוש בכוח, כניסה וחיפוש בבית או במקום.

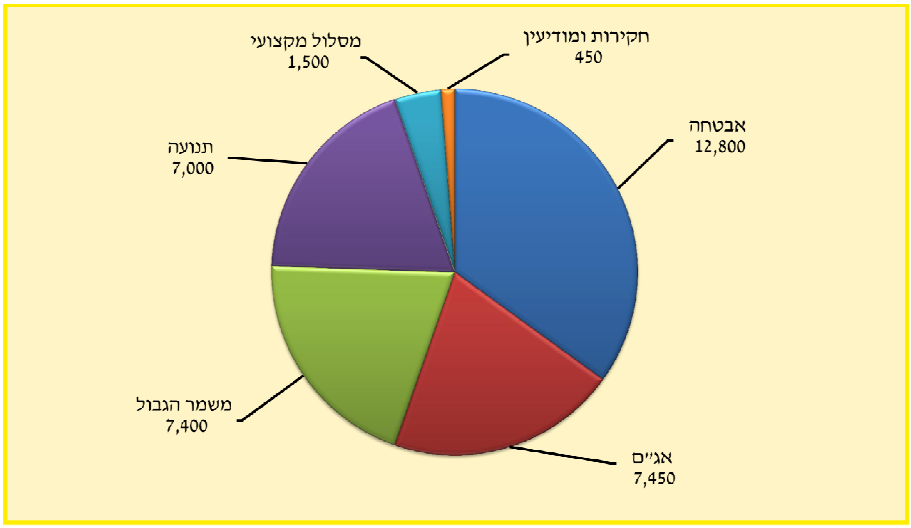
בשנת 1974 החל המשמר האזרחי בפעילותו כחַיִל ליד המשטרה. בשנת 1986 הוא שולב במשטרה, ומשנת 1999 היה האגף לקהילה ומשמר אזרחי (להלן - אק"ם) אחראי לבניין כוח המתנדבים ולהפעלתו. בסוף שנת 2011 - במסגרת הרה-ארגון שעשתה המשטרה רוכזה האחריות למתנדבים במחלקת המתנדבים באג"ם.

המחלקה אחראית מן הבחינה המקצועית לבנייתו ולשימורו של מערך המתנדבים במשטרה, ועם תפקידיה נמנים פיתוח תורה, נהלים ומדיניות בתחום הפעלת מתנדבים המסייעים למשטרה. המחלקה וגורמי הפיקוד ביחידות המשטרה נושאים באחריות משותפת לגיוס המתנדבים, להכשרתם, להפעלתם ולשימורם לאורך זמן בשירות המשטרה. עוד מתפקידה של המחלקה לקיים פיקוח ובקרה על הכשרת מתנדבים, וכן לפתח אפיקי התנדבות חדשים.

במרץ 2015 היו בשירות המשטרה כ-36,600 מתנדבים שפעלו בחמישה מסלולים מקצועיים כמפורט להלן: (א) אג"ם - סיוע ליחידות סיור, שיטור קהילתי וכו'; (ב) משמר הגבול (להלן - מג"ב) - סיוע לסיור הכפרי; (ג) תנועה - סיוע באכיפת חוקי התעבורה, בטיפול בתאונות דרכים, בהכוונת התנועה וכו'; (ד) חקירות ומודיעין - סיוע ליחידות בילוש; (ה) מסלול מקצועי - סיוע בחיפוש נעדרים ובחילוצם, בזיהוי חללים ובניהול משא ומתן. כמו כן פעלו המתנדבים במסלול אבטחה- למניעה וגילוי של עברות אגב שמירת ביטחון הנפש והרכוש מפני פגיעות איבה. להלן בתרשים 1 מוצגת התפלגות מערך המתנדבים לפי המסלול שבו הם פועלים:

תרשים 1

מערך המתנדבים לפי מסלול פעילותם, מרץ 2015.



על פי נתוני המחלקה בעיבוד משרד מבקר המדינה

לפי נתוני המשטרה, בסוף שנת 2014 שירתו בה כ-27,500 שוטרים. בדיון בנושא מתנדבים שנערך בפברואר 2013 בראשות המפכ"ל דאז רב-ניצב יוחנן דנינו אמר ראש אג"ם כי "לפי תחשיב שנעשה, המתנדבים מייצרים שווה ערך של תוספת 2,000 שוטרים פעילים בחודש".

ככלל, המתנדבים פועלים בתחנות, ביחידות משמר הגבול ובזרוע המבצעית של אגף התנועה. ביחידות אלו הוקמו בסיסי מתנדבים המשמשים לגיוסם, להכשרתם ולהתארגנותם של המתנדבים לקראת הפעלתם. במשטרה מוגדרים שלושה תפקידים מרכזיים לשוטרי הקבע העוסקים בבניין מערך המתנדבים: קציני מתנדבים, רכזי מתנדבים (המסייעים לקציני המתנדבים במילוי תפקידם) ומפקדי בסיסי מתנדבים.

בתקציב המשטרה ישנם כמה סעיפים המיועדים לבנייתו ולהפעלתו של מערך המתנדבים. חלק מן התקציבים מנוהלים על בסיס סעיף תקציבי של המחלקה[2], וחלקם מנוהלים על בסיס סעיפי תקציב של מחלקות אחרות[3]. ממסמכי המשטרה עולה כי סך כל התקציב המיועד למתנדבים בשנת 2015 נאמד בכ-11.6 מיליון ש"ח.

---

2 תקציב להדרכה, לאימונים, להפעלת מטווחים ולרכישת ציוד דוגמת ערכות מדים ואפודים.

3 תקציב לרכישת תחמושת, לתדלוק רכבי יחידות, לחיפושם ולחילוצם של נעדרים ולהחזר הוצאות דלק למתנדבים.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל עד יולי 2015 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לבניין מערך המתנדבים במשטרה ולהפעלתו. הבדיקה נערכה במשטרה - במחלקה, באגף התכנון, באגף התנועה, במכללה הלאומית לשוטרים ובמחוזות חוף, תל אביב, ירושלים ודרום. בדיקות השלמה נעשו בענף מתנדבים במג"ב.

מערך המתנדבים לאחר הרה-ארגון

1. כאמור, בסוף שנת 2011 ערכה המשטרה רה-ארגון. במסגרת הרה-ארגון היא הקימה את אג"ם ומיזגה בו את אק"ם. במסמכי המשטרה נכתב כי המיזוג נועד להביא להתייעלות ארגונית וליישום תפיסת שיטור כוללת ומשולבת של מערכי השיטור. הרה-ארגון הוסדר בשתי פקודות ארגון: הפקודה האחת הסדירה את הרה-ארגון במטה הארצי, והפקודה השנייה (להלן - פק"א יחידות) הסדירה את הרה-ארגון במחוזות, במרחבים ובתחנות. במסגרת הרה-ארגון נקבע שהמחלקה, קצינים ורכזי מתנדבים ביחידות ומב"סים בתחנות אחראים בעיקר לבניית כוח המתנדבים ולהכשרתו, ואילו קציני אג"ם ביחידות אחראים להפעלתם המבצעית של המתנדבים באמצעות מפקדי הסיור, התנועה, השיטור הקהילתי וכו' (להלן - הפרדת אחריות).

2. לאחר הרה-ארגון התריעה המחלקה על חוסר התאמה בין צורכי מערך המתנדבים ובין המשאבים שהוקצו להפעלתו. במצגת של המחלקה מספטמבר 2014 נכתב כי השינויים הארגוניים שנעשו במערך המתנדבים לא תמיד עמדו בהתאמה לצרכים ולמשאבים הנדרשים לבניין המערך ולניהולו. עוד צוין במצגת כי בהקשר ניהול מערך המתנדבים יש חסרים רבים "המציבים סימן שאלה לגבי **האופן בו תופס הארגון את מערך המתנדבים ומה הציפיות של הארגון מהמתנדבים בעתיד**" (ההדגשה במקור).

3. בדצמבר 2014 קיים המפכ"ל דאז רב-ניצב יוחנן דנינו (להלן - המפכ"ל דאז) דיון בנושא המתנדבים, בהשתתפות ראש אג"ם, ראש אגף התכנון, ראש אגף משאבי אנוש וגורמים נוספים. בדיון הציג אג"ם תמונת מצב שלפיה ישנם ליקויים וחסרים בכל הקשור למשאבים שמקצה המשטרה הן לשם בניין מערך המתנדבים והן לשם יישומה של תפיסת הפעלתם. למשל: תקן המשרות של שוטרי קבע שתפקידם לטפל במתנדבים אינו עונה על הנדרש; איוש חסר של תקן המשרות הקיים; אין בתקציב כדי לספק את המשאבים הנדרשים; הכשרת המתנדבים אינה ממלאת את צורכי המשטרה; רמתם המקצועית של המתנדבים נמוכה; יכולות שליטה ובקרה נמוכות על אופן הפעלתם של המתנדבים; קושי בשימור מתנדבים לאורך זמן בשירות המשטרה; עקרון הפרדת האחריות אינו מיושם. אג"ם ציין כי כל אלה "מציבים סימן שאלה לגבי האופן בו תופס הארגון את מערך המתנדבים".

   בדיון המליץ אג"ם למפכ"ל דאז להוסיף תקני משרות של שוטרים העוסקים בבנייתו ובשימורו של מערך המתנדבים ולאייש את המשרות שכבר נקבעו בתקן; לגבש תכניות עבודה ולקבוע יעדים ארגוניים בהתאם לתקציב המשטרה המיועד למערך המתנדבים, וזאת בהתחשב בעלויות גיוסם והפעלתם של המתנדבים; לקבוע את מצבת המתנדבים במשטרה לפי היחידות וסוג המקצוע. עוד המליץ אג"ם לבטל את הפרדת האחריות שנקבעה ברה-ארגון בין המב"סים ובין מפקדי השיטור הקהילתי ולהפעילם כגורם אחוד האחראי הן לבניין כוח המתנדבים והן להפעלתו; להקים יחידה להדרכת מתנדבים שתנהל את הכשרות המתנדבים וכן תפקד ותפקח עליהן; לקבוע אמות מידה לבחינת איכות הפעלתם של המתנדבים.

בסיכום הדיון הנחה המפכ"ל דאז את אג"ם, בין השאר, להביע עמדה ולהמליץ בנושא הפרדת האחריות, להחליט אם מומלץ להציב לכל תחנה יעד של הגדלת מצבת המתנדבים, ובהתאם לכך להציג יעדים לשנת 2015[4]; עוד הנחה המפכ"ל דאז כי נושא המתנדבים יועלה לדיון בפורום של סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה.

במרץ 2015 התכנס סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה בראשות המפכ"ל דאז כדי לדון בנושא סטטוס מתנדבים במשטרה. אג"ם נערך לדיון והכין מצגת שכללה מידע ונתונים שבאמצעותם התכוון להציג את תמונת המצב העדכנית בכל הנוגע למערך המתנדבים ואת ההמלצות לשדרוגו. אך הדיון בנושא נדחה בלי שנקבע לו מועד חדש.

4. לאחר הדיון אצל המפכ"ל דאז המשיכו גורמים באג"ם ובאגף התכנון להצביע על הקשיים הנובעים מהיעדר דיון וקבלת החלטות בנושא בניין כוח המתנדבים והפעלתו ועל המשמעויות הנודעות להיעדר הזה. אגף התכנון בחן בדצמבר 2014 את תרומת כוח המתנדבים למשטרה, ומצא כי "אחוז גדול מהמתנדבים מגיעים לצורך התנדבות ביחידות לכל היותר בין פעם לפעמים בחצי שנה", וכי רק "אחוז קטן מן המתנדבים תורם את רוב שעות הפעילות".

באותו החודש קיים ראש המחלקה דיון עם מדור תקציבי קניות ופיתוח באגף התכנון. הוסכם כי אם לא תחליט המשטרה על שינוי תפיסת ההפעלה הקיימת של המתנדבים, יהיה צורך להקציב לבניית כוח המתנדבים והפעלתו סכום נוסף של כ-10.5 מיליון ש"ח בשנה. זאת, נוסף על ההקצאה הקיימת בתקציב המשטרה בהיקף של כ-11.6 מיליון ש"ח.

ארבע שנים לאחר הרה-ארגון, ואף שגורמי אג"ם הציגו שורה של ליקויים וחסרים בקיומו ובניהולו של מערך המתנדבים, הליקויים לא נדונו בפורום הסגל הבכיר של המשטרה ולא ניתן מענה מערכתי ממשי לחסרים שהוצגו. הפתרונות שהעלה אג"ם בנוגע למערך המתנדבים לא נשקלו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2016 מסר מנכ"ל המשרד לביטחון הפנים כי בעקבות דוח הביקורת הנחה השר לביטחון הפנים את המפכ"ל לקיים דיון מעמיק, וזאת מתוך כוונה לפעול לחיזוק מערך המתנדבים והעצמתו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2015 מסרה המשטרה כי המפכ"ל רב-ניצב רוני אלשיך וראש אג"ם הסכימו כי יתקיים בנושא דיון מעמיק עם פיקוד המשטרה לצורך בחינה מחודשת של תפיסת ההפעלה. בכוונת המשטרה להתמקד "באיכות המתנדבים ולא בכמותם" מתוך מגמה להעניק למתנדבים את כלל האמצעים הנדרשים לביצוע תפקידם. לאחר שיתקבלו החלטות רלוונטיות ניתן יהיה לאמוד מחדש גם את המשאבים הנדרשים למערך המתנדבים. המשטרה הבהירה בתשובתה כי טרם נקבע מועד לדיון.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לקיים הערכת מצב כוללת בנוגע להפעלת מערך המתנדבים לצורך גיבוש תפיסת הפעלה עדכנית שבמסגרתה יוגדרו העקרונות והמגבלות שישמשו בסיס הן לקביעת גודלו הרצוי של מערך המתנדבים והן לקביעת היקפי הגיוס לשורותיו.

---

4 בשנים 2013 ו-2014 קבעה המשטרה במסגרת תכנית "מפנה" (מדידת ביצוע יעדים) יעד של גידול במצבת המתנדבים בשירות המשטרה: גידול של 15% בכל אחד מהמסלולים אג"ם ותנועה, וכן גידול של 25% במסלול חקירות ומודיעין.

תקינתם ואיושם של תפקידי שוטרים במערך המתנדבים

כאמור, במשטרה מוגדרים שלושה תפקידים מרכזיים לשוטרי הקבע העוסקים בבנייתו של מערך המתנדבים ובשימורו: קציני מתנדבים, רכזי מתנדבים ומב"סים. שתי פקודות הארגון שהסדירו את הרה-ארגון קבעו כי יש להקצות תקן משרות לשוטרי קבע שיהיו אחראים לבנייתו ולשימורו של כוח המתנדבים לפי העקרונות שנקבעו. לפי נתוני אגף התכנון, ביולי 2015 כלל תקן המשטרה 389 משרות של שוטרי קבע לביצוע משימה זו. המשרות אוישו באמצעות 403 שוטרים (וחלקם הועסקו במשרה חלקית).

משרות קציני מתנדבים בתחנות: קצין מתנדבים אחראי לאיתורם, לגיוסם ולהכשרתם של המתנדבים ביחידתו. עליו לתת הנחיות מקצועיות ומינהליות הכרוכות בהפעלת המתנדבים, לפתח אפיקי התנדבות ולפקח על כל אלה. לקצין כפופים - מן הבחינה הפיקודית או המקצועית - השוטרים האמונים על מערך המתנדבים בהתאם להיירכיה הפיקודית במשטרה. הקצין מופקד גם על המב"סים הפועלים בגזרת התחנה. לפי פק"א יחידות, קצין מתנדבים כפוף לקצין אג"ם.

כבר במהלך הרה-ארגון (באפריל 2012) חסרו ב-28 תחנות משטרה קציני מתנדבים אשר לא נקבע עבורם תקן המשרות. זאת, הגם שהמפכ"ל דאז החליט עוד בינואר אותה שנה כי על המשטרה להשלים את החסר באמצעות ויסות ממקורות פנימיים[5].

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מאז אפריל 2012 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2015 לא קבעה המשטרה תקן למשרות קציני מתנדבים ב-20 תחנות אשר בהן היה קיים החֶסֶר במהלך הרה-ארגון: תשע במחוז צפון, ארבע במחוז חוף, חמש במחוז דרום ושתיים במחוז ש"י. עוד העלתה הבדיקה כי לפי נתוני אגף משאבי אנוש של המשטרה, עד סיום הביקורת ביולי 2015 גם תקן המשרות של קציני המתנדבים שקבעה המשטרה לא אויש במלואו, ושש משרות של קציני מתנדבים נמצאו פנויות לאיוש.

בתשובתה מסרה המשטרה כי היא נאלצת לפעול בתנאים של מצוקת כוח אדם תמידית, וכי "תוספות מתקבלות בהתאם ליכולות ולתעדוף הארגוני". לדבריה יש חשיבות לאיוש התקנים הקיימים ולתוספת התקנים הנדרשת, והנושא ייבחן במסגרת הדיון של פיקוד המשטרה על תפיסת ההפעלה של המתנדבים.

הצבת קציני מתנדבים בתחנות נועדה, בין היתר, לתת לחשיבות שנודעת לבניית מערך המתנדבים ושימורו, ביטוי באמצעות נציג בדרג פיקוד היחידה, המתאפיין בסמכותיות, בראייה מערכתית וביכולת קבלת החלטות. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בחלוף כארבע שנים ממועד הרה-ארגון היה אפשר לצפות כי החסר בהקצאת תקן למשרותיהם של קציני מתנדבים יושלם, וכי התקן של כל התחנות בארץ יתאים לעקרונות הארגון שנקבעו בפק"א יחידות. על המשטרה להקצות בהקדם תקן משרות לקציני מתנדבים בתחנות האמורות - וזאת בהתאם להחלטת המפכ"ל דאז - ולאייש את תקן המשרות במלואו. הצורך בהשלמת החסר בעניין זה ניכר ביתר שאת בהתחשב בליקויים ובחסרים שציינו גורמי אג"ם לעניין הפעלתו של מערך המתנדבים.

---

5 המפכ"ל דאז החליט בדיון סטאטוס איחוד אג"ם/אק"ם מתאריך 22.1.12, בנושא המקורות להשלמת פערי המערך כי "בשלב ראשון קציני מתנדבים יבואו על חשבון משרדי הסיור, בדגש על תקנים לא מאוישים".

מב"סים בתחנות: בסיסי המתנדבים ממוקמים במרחב הטריטוריאלי של תחנות המשטרה וכפופים לפיקוד התחנה. לפי מסמכי המחלקה, בדצמבר 2014 היו במשטרה 273 בסיסי מתנדבים. המב"ס הוא שוטר האחראי לבנייתו ולשימורו של כוח המתנדבים בבסיס שבפיקודו, ובכלל זה גיוס המתנדבים, הכשרתם, ציודם, הקמת סגל פיקוד מבין המתנדבים וזימון המתנדבים לפעילות.

מהביקורת עולה כי פק"א יחידות - המסדירה את הרה-ארגון - לא עסקה בהיקף הבסיסים הנדרש ובפריסתם, ולא הסדירה את תקן משרות שוטרי הקבע הדרוש כדי לפקד על הבסיסים. על תוצאתו של היעדר ההסדרה ניתן ללמוד מהמסקנות המרכזיות של אג"ם - שהובאו במצגת אשר הכין לקראת דיון סגל הפיקוד הבכיר של המשטרה שאמור היה להתקיים במרץ 2015 - ולפיהן "חוסר בתקני [משרות] מב"סים בבסיסים, פוגע בטיפול השוטף במתנדב".

בדיון שהתקיים בדצמבר 2014 בראשות המפכ"ל דאז הציג אג"ם תמונה על יסוד מיפוי של בסיסי מתנדבים שהיו קיימים באותה עת במשטרה, ולפיה היו 92 בסיסים שבהם לא היה מב"ס. כך לדוגמה נמצא כי במחוז צפון לא היה מב"ס ב-40 בסיסי מתנדבים, וכי במחוז חוף לא היה מב"ס ב-15 בסיסים. התופעה בלטה בחומרתה במגזר הלא יהודי, בו לא היה מב"ס ב-64 בסיסים מתוך 67 בסיסי מתנדבים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי המחסור במב"סים פוגע ביכולתה לעניין קידומו, טיפוחו ושימורו של כוח המתנדבים לאורך זמן. לחסר הקיים בתחום זה יש זיקה ממשית ליכולתה של המשטרה לקיים מערך מתנדבים כשיר ומקצועי שייתן את המענה הנדרש. על המשטרה לערוך עבודת מטה כדי לבחון את הדרך לענות על הצורך בבסיסי המתנדבים ועל הצורך במב"סים. כמו כן עליה לקבוע את עקרונות הארגון בעניין זה ולהסדיר לפיהם תקן משרות שיאויש בהקדם, ובכלל זה לבחון את הצרכים במגזר הלא יהודי מתוך ראייה כוללת של צורכי הארגון.

בתשובתה הודיעה המשטרה כי היא קבעה שהטיפול במערך המתנדבים במגזר הלא יהודי יבוצע במרכז שיטור קהילתי (להלן - מש"ק)[6] באחריות שלושה שוטרים: מפקד מש"ק ושני שוטרי מש"ק. עמדת המשטרה בעניין מספרם של בסיסי המתנדבים ובדבר ההמלצה על אופן הפעלת המתנדבים בהתחשב בחסר בכוח אדם תיבחן במסגרת הדיון של פיקוד המשטרה על תפיסת ההפעלה של המתנדבים.

יצוין כי הנוהל בנושא הפעלת מרכז שיטור קהילתי מדצמבר 2011 (שאותו צירפה המשטרה לתשובתה) קובע כי מפקד המש"ק ושוטרי המש"ק יעסקו ב"הפעלת המתנדבים בלבד", וכי בבניין הכוח יעסקו קצין המתנדבים בתחנה ופקודיו. משרד מבקר המדינה מעיר כי שלא לפי תשובת המשטרה, בנקודות השיטור הקהילתי לא נקבע שוטר קבע שימלא את תפקיד המב"ס בבניין מערך המתנדבים ובהכשרתו.

---

6 מרכז שיטור קהילתי (מש"ק) הוא נקודת קצה של תחנת המשטרה ביישובים ובשכונות. המש"ק נועד לתת שירותי משטרה ולשפר את תחושת הביטחון של התושבים ואת איכות חייהם.

הצבת שוטרי קבע בתפקידי קציני מתנדבים ומב"סים

1. בתקני כוח האדם מוגדרים תפקידים מסוימים כך שלכל תקן משרה קובעת המשטרה את התפקידים המיועדים לו. לכל שוטר יש מקצוע שלעיסוק בו הוכשר. השוטרים אמורים לאייש את תקן המשרות באופן שתהיה התאמה בין התפקיד ובין המקצוע.

משרד מבקר המדינה בדק את תקן משרות שוטרי הקבע הקשורות למערך המתנדבים. הבדיקה העלתה כי ב-17 מקרים שובצו בתקן המשרות שוטרים שמקצועם אינו מתאים לתקן הזה. עוד עלה מן הבדיקה כי למעשה שוטרים אלו עסקו בפעילות משטרתית שאינה קשורה למערך המתנדבים. כך למשל במחוז תל אביב אוישו שלושה תקנים של משרות מב"סים על ידי שוטרים שבפועל עסקו בחקירות ובמינהל.

2. הביקורת העלתה גם מקרים הפוכים: שוטרים המאיישים תקן משרות של תפקידים שונים במשטרה וממלאים בפועל תפקידי מב"סים: כך לדוגמה את"ן מפעיל בתפקיד מב"סים 23 שוטרים המאיישים תקן משרות בתפקידים אחרים, ושלושה מהם ממלאים את תפקיד המב"ס נוסף על תפקידם לפי התקן. במחוז צפון (בתחנות העמק וטבריה) שוטרים שאינם קציני ממלאים את תפקידם של קציני המתנדבים; שוטר נוסף ממלא את תפקיד המב"ס בתחנת צפת, וזאת נוסף על תפקידו לפי התקן ולפי הכשרתו.

יצוין כי כבר בשנת 2010 ובשנת 2014 משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי התופעה של שוטרים הרשומים ונושאים במינוי לתפקיד על פי תקן המשרות, אך מוצבים ומשרתים בפועל בתפקידים אחרים באותה יחידה או ביחידה אחרת, גורמת להצגה מטעה של שיבוץ ושל ניצול כוח אדם, ויש בה כדי לפגוע ביכולת להקצות כוח אדם בצורה המיטבית[7].

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי כדי לבנות, להפעיל ולשמר מערך של עשרות אלפי מתנדבים באופן מקצועי ומיטבי עליה לבנות את מצבת כוח האדם העוסק בכך בהתאם לתקן המשרות, ובכל מקום שבו התקן אינו מספק - עליה לבחון את התאמתו לצרכיה. הצבת שוטרים שאינם עוסקים בפועל בבניינו ובשימורו של כוח המתנדבים בתקן משרות המיועד לקציני מתנדבים ומב"סים עלולה לפגוע במערך המתנדבים וביכולות המשטרה בתחום זה. כמו כן הצבת שוטרים בתפקיד בניין מערך המתנדבים ושימורו אף שהם מיועדים על פי תקן המשרות ועל פי הכשרתם לעיסוקים אחרים אינה המענה המיטבי.

☆

7 מבקר המדינה, **דוח שנתי 60א** (2010), "משמר הגבול - ארגון ותקינה", עמ' 25-57; **דוח שנתי 64ב** (2014), "משמר הגבול - סוגיות ארגון ותקינה", ממצאי מעקב, עמ' 101-111.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי תקן משרות קציני המתנדבים בתחנות - שהצורך בו הוכר על ידי המשטרה - היה חסר. עבודת המטה שקדמה לרה-ארגון, ולפיה נקבעו עקרונותיו, אינה עוסקת בבסיסי המתנדבים ואינה מסדירה את תקן משרות המב"סים. במועד הביקורת נמצא כי בעשרות בסיסים לא מינתה המשטרה מב"ס, וכי מצב זה בלט בחומרתו במגזר המיעוטים. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה להשלים את עבודת המטה הנדרשת בעניין זה, ולהסדיר את תקן המשרות של שוטרי הקבע האחראים למתנדבים בבסיסים. עוד עליה להשלים את הצבת השוטרים בכל המשרות בתקן, ולוודא כי כולם יעסקו בפועל בתפקידי בניית מערך המתנדבים ושימורו.

שימוש בניידות המתנדבים

פקודת המטה הארצי מסדירה את שימושו של שוטר ברכב משטרה שלא לצורך מילוי תפקיד. הפקודה קובעת כי שוטר זכאי לעשות שימוש שלא לצורכי מילוי תפקיד (דוגמת צרכים אישיים) ברכב מינהלי בלבד (להבדיל מרכב שייעודו מבצעי).

במרץ 2014 פרסם סגן המפכ"ל דאז הנחיות המסדירות שימוש באמצעי תחבורה לבעלי תפקידים בתחנות: סגן מפקד תחנה, קצין אג"ם תחנתי וקצין אגף חקירות ומודיעין תחנתי. בהנחיות נקבע כי חל איסור על השימוש בניידת משטרה מבצעית בשעות ובזמנים שלאחר שעות העבודה.

כדי לאפשר את הפעלתם של המתנדבים מקצה המשטרה ניידות וכלי רכב לשימושם המבצעי (להלן - ניידות מתנדבים). ביולי 2015 המשטרה הקצתה בתקן 178 ניידות מתנדבים: 129 רכבי נוסעים פרטיים, 30 רכבי 4X4, 17 כלי רכב מסחריים ושני כלי רכב דו-גלגליים.

בדצמבר 2014 בחנה המחלקה את השימוש בניידות המתנדבים במשטרה. הבחינה העלתה כי רק 42% מניידות המתנדבים משמשות בפועל את המתנדבים, ואילו שאר ניידות המתנדבים בתחנות עומדות לשימושם רק ב"התאם לדרישות והצרכים המבצעיים בתחנות". כמו כן נמצא כי כאשר הוקצו יותר כלי רכב לטובת מערך המתנדבים "ניתן היה להפעיל יותר מתנדבים בבסיסי ההפעלה ואחוזי הפעילות בבסיס ההפעלה עלו". עוד עלה מן הבחינה כי מתנדבי האבטחה "אינם מעוניינים בפעילות רגלית [ובהיעדר ניידות מתנדבים] המשמעות הינה, שחלקם מתייצבים לפעילות ב[יחידת] הסיור בתחנה וחלקם הולכים הביתה". אחת ממסקנות המחלקה ממרץ 2015 היא כי "מחסור בכלי רכב, יוצר קושי בהפעלת המתנדבים באופן סדיר ושוטף".

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי את השימוש בניידות מתנדבים המיועדות לשימוש מבצעי במחוז ירושלים ובתחנת אשקלון במחוז דרום. להלן פירוט ממצאי הבדיקה:

1. **במחוז ירושלים נבדק השימוש שנעשה במאי 2015 ב-12 ניידות מתנדבים מבצעיות. בבדיקה נמצא כי בניגוד לפקודת המטה הארצי, בחמש ניידות נעשה שימוש שלא לצורך משימות מבצעיות, אלא למטרות אישיות של קצינים ושוטרים, וזאת מחוץ לשעות עבודתם ומחוץ לגבול הטריטוריאלי של היחידות. עוד נמצא כי קצין המתנדבים של אחד המרחבים במחוז השתמש בניידת מתנדבים כרכב צמוד ולא לשם פעילות מבצעית.**

בתשובתה מסרה המשטרה כי בעקבות הביקורת רענן קצין האג"ם של מחוז ירושלים את ההנחיות אשר לפיהן אין לעשות שימוש בניידות מתנדבים שלא לצורך משימות מבצעיות. עוד הוסיפה המשטרה כי חריגה מההנחיות תגרור להבא סנקציה משמעתית.

2. **בביקורת משרד מבקר המדינה בתחנת אשקלון ביוני 2015 נמצא כי אף על פי שניידות המתנדבים הן רכבים מבצעיים - ומכיוון שכך חל עליהן האיסור שנקבע בהנחיות הסמפכ"ל - שני קצינים בעלי תפקיד בתחנה השתמשו בניידות מתנדבים כברכב צמוד. כלי הרכב שימשו את הקצינים בנסיעתם הביתה בתום יום העבודה ובחזרתם בבוקר לתחנה, ונמצאו ברשותם במשך שעות הלילה.**

בתשובתה מסרה המשטרה כי ניידות המתנדבים לא יוצמדו עוד לקציני התחנה אלא ישמשו את המתנדבים בפעילותם המבצעית, וכי נושא זה יקבל העדפה במסגרת הפיקוח והבקרה המרחבי והמחוזי.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את המקרים שבהם נמצא כי השימוש בניידות המתנדבים לצרכים אישיים או אף כרכב צמוד אינו תואם את ייעודן המבצעי לפי התקן, ואף עומד בניגוד לפקודת המטה הארצי ולהנחיות הסמפכ"ל בעניין זה. ליקוי זה עלול להביא לפגיעה ביכולת המשטרה להפעיל את כוח המתנדבים באופן המיטבי, וחומרה יתרה נודעת לכך שניידות המתנדבים הוקצו לשימוש שאינו מבצעי ולשימושם האישי של מפקדים ושוטרים. על המשטרה לפעול לאכיפת הפקודות שקבעה בדבר השימוש המבצעי בניידות המתנדבים, באופן שהשימוש בהן יהיה בראש ובראשונה בהתאם לייעודן - קרי: לצורך הפעלה מבצעית של מתנדבים - ורק כאשר יתמלא צורך זה בשלמותו, ייעשה בהן שימוש בהתאם לדרישות ולצרכים המבצעיים הנוספים בתחנות.

ניפוק מדים למתנדבים

נוהל ניפוק מדים למתנדב במשמר האזרחי מסדיר את שיטת ניפוק המדים, אחזקתם, רישומם והחזרתם למשטרה. לפי הנוהל ינופקו מדים למתנדבים הפועלים בעיקר ביחידות הסיור, התנועה ומג"ב. סוג המדים המנופק הוא כסוג המדים שלובש שוטר הפועל באותו תחום. המשטרה מנפקת למתנדבים שני סוגים של ערכות מדים: ערכת מדים ראשונית בעת הגיוס (להלן - ערכה ראשונית) וערכת בלאי אחת לשלוש שנים (להלן - ערכת בלאי). המתנדבים עונדים על המדים דרגות שנותנת להם המשטרה בהתאם לתפקידם או לזמן שירותם. עם פרישת מתנדב או הפסקת פעילותו עליו להחזיר למשטרה את הפריטים שקיבל בערכות המדים.

למחלקה ניתן תקציב ייעודי לרכישת מדים. בשנת 2013 התקציב היה 3,470 אלפי ש"ח, בשנת 2014 - 1,470 אלפי ש"ח ובשנת 2015 - 3,176 אלפי ש"ח[8]. תקציב המשטרה לשנת 2013 יועד לרכישה של 2,865 ערכות ראשוניות ושל 1,085 ערכות בלאי. הקצאת המדים אמורה הייתה לסייע ליחידות לעמוד ביעד של הגדלת מצבת המתנדבים בשנת 2013 שהגדיר המפכ"ל דאז. אולם כבר בעת הצגת תכנית ההקצאה ציין ראש מדור המתנדבים במחלקה כי התכנית אינה נותנת פתרון מלא לצורכי המתנדבים והבהיר "שבמקביל לתכנית שבנדון [תכנית להקצאת ערכות לשנת 2013] אנו

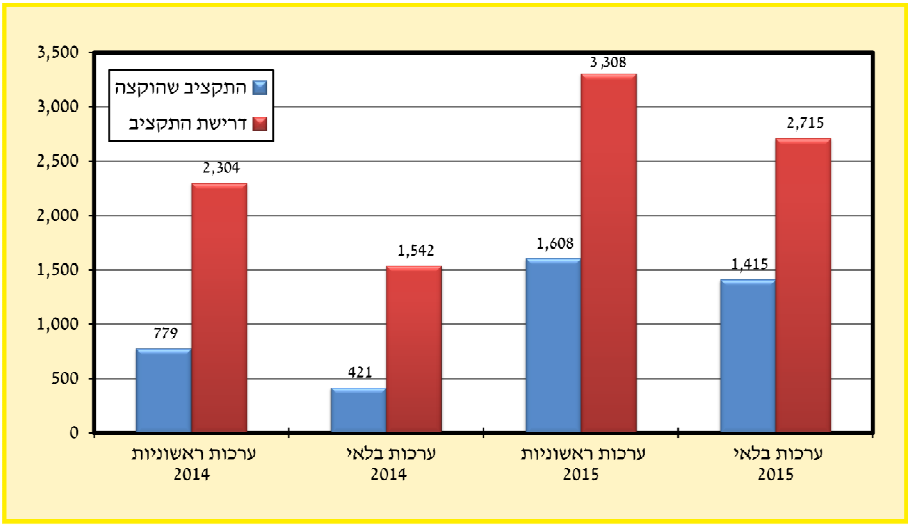
8 תקציב 2013 ו-2015 כולל תוספת שהוקצתה במהלך השנה.

וראש אג"ם מודעים לפערים שעדיין קיימים בניפוק מדים על חשבון בלאי למתנדבים וממשיכים לפעול גם להשלמת הפערים במהלך שנת 2013".

לקראת כל שנת עבודה מכינה המחלקה תכנית שנתית לניפוק ערכות מדים בהתאם לתחזית בדבר גיוס המתנדבים ובלאי מדיהם של המתנדבים הפעילים (להלן - התכניות השנתיות)[9]. להלן בתרשימים 2 ו-3 (בהתאמה) פירוט הדרישה התקציבית בהתאם לתכניות השנתיות של המחלקה בהשוואה לתקציב שהקצתה המשטרה לרכישת ערכות מדים בשנים 2014-2015 - באלפי ש"ח; פירוט מספרן של ערכות המדים שנדרשו בהתאם לתכניות השנתיות של המחלקה בהשוואה למספר הערכות שהוקצו למתנדבים בשנים 2014-2015. יצוין כי הדרישה לשנת 2015 כללה את התקציב ואת מספר הערכות שלא סופקו למתנדבים בשנת 2014.

תרשים 2

דרישת התקציב לרכישת ערכות מדים בהשוואה לתקציב שניתן - באלפי ש"ח, 2014-2015

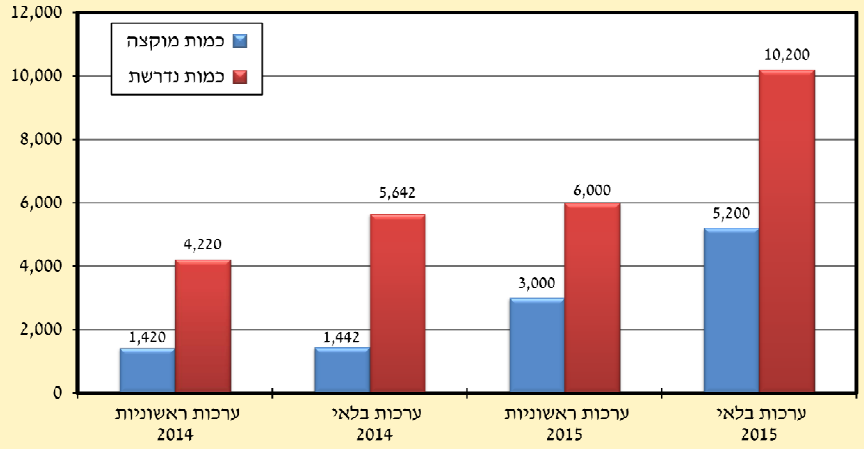


על פי נתוני המחלקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

9 עלות ערכה ראשונית היא כ-550 ש"ח ועלות ערכת בלאי היא כ-280 ש"ח.

תרשים 3

מספר ערכות המדים שנדרשו בהשוואה למספר הערכות שהוקצו, 2014-2015



על פי נתוני המחלקה בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשימים לעיל עולה כי באופן שיטתי ומתמשך המשטרה לא תקצבה את הכספים שדרשה המחלקה לצורך רכישת מדים למתנדבים בעת גיוסם למשטרה ובמהלך שירותם: בשנת 2014 לא הסדירה המשטרה את הקצאתן של 2,800 ערכות ראשוניות ושל 4,200 ערכות בלאי, שהיו (בהתאמה) כ-66% וכ-74% מן הערכות שנדרשו למתנדבים; בשנת 2015 לא הסדירה המשטרה את הקצאתן של 3,000 ערכות ראשוניות ושל 5,000 ערכות בלאי, שהיו כ-50% מן הערכות שנדרשו.

עוד נמצא כי הגם שהתקציב לשנת 2015 נועד לספק 3,000 ערכות ראשוניות ו-5,200 ערכות בלאי, עד מועד סיום הביקורת ביולי 2015 אישרה המחלקה את הקצאתן של 1,064 ערכות (ערכות ראשוניות וערכות בלאי), שהן 13% בלבד מהערכות שאושרו לפי התקציב.

בתשובתה מסרה המשטרה כי אג"ם הכין תכנית מפורטת ודרישה לתקציב שיהיה בו כדי לתת מענה לכלל החסרים בנושא מדים. בשנת העבודה 2015 ניתנה תוספת של 2 מיליון ש"ח לצורך רכישת מדים למתנדבים והחסר צומצם באופן משמעותי, אם כי עדיין קיים חוסר ונדרש סכום של 2 מיליון ש"ח נוספים כדי לצמצמו. לדבריה, עד דצמבר 2015 אישרה המשטרה את הקצאתן של 4,810 ערכות מדים, והיא מתכננת לאשר הקצאת 1,700 ערכות נוספות.

על המשטרה להקפיד להתאים את הקצאת המדים לתכנית גיוס המתנדבים ולצורכי המתנדבים הוותיקים כך שהפעלתם המבצעית תתאפשר באופן המיטבי.

המשמעות המבצעית של המחסור במדים

כאמור מתנדבים הפועלים בעיקר ביחידות הסיור, התנועה ומג"ב זקוקים למדים כתנאי לפעילותם. אי-אספקתם של המדים עלולה לעכב או אף למנוע הפעלת מתנדבים חדשים שסיימו את הכשרתם במסלולים אלו.

ביולי 2014, בתקופת מבצע "צוק איתן"[10], פנה ראש מחלקת יישובים ומתנדבים במג"ב בנושא "צמצום גיוס והפעלת מתנדבים עקב חוסר במדים" - בין היתר לסגן ראש אג"ם, לסגן מפקד מג"ב ולראש המחלקה (להלן - רמ"ח) - וטען כי בעיית המחסור במדים עבור מתנדבי מג"ב "אינה זוכה למענה הולם מזה שנים", וכי הפער בתקצוב ובהקצאה "גורם לפגיעה משמעותית במערך" של משמר הגבול. עוד הוסיף כי בשבועות האחרונים, ובהתאם למצב הביטחוני, בקרב מתנדבי מג"ב ישנה מוטיבציה רבה לפעול ולסייע למג"ב בדרום הארץ, וזאת נוסף על פעילותם השגרתית. אולם "**עקב המחסור הגדול במדים אנו [מג"ב] נאלצים לצמצם הפעלה וגיוס של מתנדבים**" (ההדגשה אינה במקור).

במהלך אוגוסט 2014 פנה הרמ"ח אל ראש אג"ם כדי לקבל את אישורו להנחות את המשטרה להפסיק את גיוס המתנדבים ליחידות הסיור, התנועה ומג"ב, שבהן פועלים מתנדבים לובשי מדים. הוא הסביר כי "על מנת לעמוד ביעד הגיוס [כפי שקבע המפכ"ל דאז] ולהפעילם בצורה הנאותה יש לציידם במדים אך בהיעדר תקציב הדבר אינו אפשרי **ואנו מאבדים את המתנדבים שהושקעו בהם מאמצים וזמן בהכשרה ובהדרכה**" (ההדגשה אינה במקור).

בסוף אותו החודש הנחה הרמ"ח את ראשי ענף מתנדבים במחוזות המשטרה ואת קציני המתנדבים במג"ב ובאת"ן "**להקפיא לאלתר ועד להודעה חדשה כל פעילות לגיוס מתנדבים חדשים**" (ההדגשה אינה במקור) ביחידות הסיור, התנועה ומג"ב שבהן פועלים מתנדבים לובשי מדים. זאת, מאחר שביחידות היו מתנדבים רבים שסיימו את הכשרתם אך לא היה אפשר לספק להם מדים.

בביקורים של נציגי משרד מבקר המדינה בתחנות וביחידות משטרה נמצא כי שוטרי הקבע ניסו להתמודד עם המחסור במדים באמצעות פתרונות מאולתרים ומקומיים, וזאת כדי לגייס מתנדבים ולהפעילם. בין היתר נמסרו למתנדבים מדים משומשים שנאספו ממתנדבים שעזבו, וכן מדים שמסרו שוטרי קבע ביחידות.

באוקטובר 2014 קיים הרמ"ח דיון כדי לבחון את האפשרות לחייב את המתנדבים במימון מלא או חלקי של עלות המדים המנופקים להם. בסיכום הדיון קבע הרמ"ח שתבוצע עבודת מטה במטרה לבחון את כל תוצאותיו האפשריות של צעד זה.

עד מועד סיום הביקורת ביולי 2015 לא התחדשו הדיונים ועבודת המטה לפתרון הבעיה.

☆

10 מבצע צוק איתן החל בתאריך 8.7.14 והסתיים ביום 26.8.14.

בהתאם לנוהלי המשטרה, המדים הם צורך בסיסי והכרחי בהפעלתם של חלק מהמתנדבים - לפי מסלולי פעילותם. יתרה מזו, הופעה מסודרת ותקנית של המתנדבים במדים בעת ביצוע תפקידם מייצגת את המשטרה לפני ציבור האזרחים בעוד שהופעת מתנדבים במדים בלויים פוגעת בתדמית המשטרה. לדעת משרד מבקר המדינה, העובדה שלאורך שנים המשטרה אינה מקצה די ערכות מדים לכל המתנדבים שבהתאם לנהליה זקוקים לכך משקפת כשל יסודי בהיערכותה לקליטתם ולהפעלתם של מתנדבים שגויסו לשורותיה. אשר לאופן ההתמודדות של המשטרה עם המחסור השורר בתחום זה, אפשר שיש בו כדי להעיד אף על החשיבות הפחותה שמייחס פיקוד המשטרה לצורכי המתנדבים העוסקים בפעילות המבצעית. על המשטרה להתאים את הקצאת המדים לתכנית גיוס המתנדבים ולצורכי המתנדבים הוותיקים.

הכשרת מתנדבים והדרכתם

כאמור, הן הפקודה והן התקנות קובעות תנאי ולפיו מתנדב יועסק בפעולות הנוספות רק לאחר שקיבל הכשרה מתאימה. התקנות מפרטות את נושאי ההכשרה הנדרשת בהקשר כל אחת מן הפעולות הנוספות שבהן עוסק המתנדב.

לפי "תורת ההדרכה והאימונים של משטרת ישראל", הכשרה היא תהליך של רכישת מקצועיות, ידע ומיומנויות באמצעות הדרכה שהיא פעילות יזומה של הסברה, הנחיה והכוונה שנועדה לחולל למידה, הפנמה והטמעה, וזאת כדי להביא לשיפור המקצועיות. מסמך של המחלקה מאוקטובר 2013 קובע כי "הכשרת המתנדבים ברמה נאותה והשמירה על כשירותם הנה אינטרס משטרתי במטרה לשמר את הכוח ולנצלו באופן אופטימלי".

בעקבות הרה-ארגון פורסמה בשנת 2011 הוראת שעה בנושא הכשרת מתנדבים, שהחליפה נהלים קודמים בנושא זה. הוראת השעה "מבהירה את ההיבטים ההדרכתיים באשר להכשרת המתנדבים החל משלב גיוסם למשא"ז דרך ההכשרה הבסיסית, וכלה בהכשרות המקצועיות וההכשרות המתקדמות".

בסעיף העקרונות בהוראת השעה מפורטים שלבי ההכשרה: הכשרה בסיסית של 20 שעות - לכל המתנדבים; הכשרה מקצועית של 20-35 שעות בהתאם לסיווג המקצועי ולאפיוני היחידה המקצועית (להלן - שלב א); הכשרה מקצועית רחבה בהתאם למסלול ולמאפייניו המקצועיים ועל פי ייעודי משימותיהם של המתנדבים ניתנת במסלולי התנועה, אג"ם (סיור) ומג"ב (להלן - שלב ב); הכשרות בתוך התפקיד. הכשרת המתנדבים ניתנת במסגרת בסיסי ההפעלה והתחנות, ולעתים גם במרחבים ובמחוזות.

בהכשרה הבסיסית לומדים המתנדבים על מבנה המשטרה וייעודה, על סמכויות השוטר והמתנדב, על בדיקת רישוי וזיהוי, על טיפול ראשוני בתאונת דרכים ובחפצים חשודים, על הצבת מחסומים והכוונת תנועה, על קשר ודיווח ועל אתיקה מקצועית. כמו כן המתנדבים מתאמנים בנשק חם. יש להדגיש כי מתנדבי מסלול האבטחה מקבלים רק הכשרה בסיסית.

בהכשרת שלב א לומדים המתנדבים בכל מסלול את תכני הפעולות שאותן יידרשו לבצע[11]. לדוגמה, מתנדבים במסלול חקירות ומודיעין לומדים בין היתר על ביטחון שדה, על פקודת הסמים, על עבריינות נוער, על בילוש ותפקידי הבלש, על ניתוח אירוע, על תפקידי הסיור, על ערכים במשטרה ועל חובות המתנדב וזכויותיו. יצוין כי בסוף כל הכשרה של שלב א המתנדבים צריכים לקבל חניכה של שמונה שעות קודם יציאתם לפעילות מבצעית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בחלוף כארבע שנים מאז הרה-ארגון מן הראוי שנושא הכשרת המתנדבים יגובש בנוהל או בהוראה קבועים שיעדכנו את השינויים החלים במשטרה ונוגעים למערך המתנדבים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה המשטרה כי בעקבות דוח הביקורת החל אג"ם לגבש נוהל סדור, וביצועו של הליך גיבוש זה צפוי להסתיים בפברואר 2016.

סוגיות בהכשרת מתנדבים

לפני הרה-ארגון היה באק"ם מדור ייעודי לענייני הדרכת המתנדבים. המדור כלל ראש מדור, מפקד בית ספר להדרכה, שני מדריכים וקצין פיתוח הדרכה. לאחר הרה-ארגון הוגדרו תפקידי המחלקה לעניין הכשרת המתנדבים. במסמך יסוד בנושא "יעוד ותפקידים במחלקת מתנדבים ובמערך המתנדבים" מאוקטובר 2011 נכתב כי בין היתר אחראית המחלקה לפיתוח תורת הדרכה, להכשרת המתנדבים בשיתוף פעולה עם גורמי פיקוד אזוריים (טריטוריאליים), וכמו כן לפיקוח ובקרה על הכשרת מתנדבים. יצוין כי קציני המתנדבים במחוזות, במרחבים ובתחנות הם האחראים לביצוע ההכשרות.

במצגת של המחלקה מספטמבר 2014 שכותרתה "המשמר האזרחי לאן?" נכתב כי קיימים "פערים בהכשרה וברמה המקצועית של המתנדב, בדגש על מתנדבי אבטחה ואג"ם". במצגת הובאו תימוכין לקביעה זו מסקר עמדות מתנדבים מדצמבר 2013 שקבע כי "מימד הכשרות המתנדבים, דורג נמוך בקרב כל תחומי ההתנדבות, מבחינת כמות ההכשרות ואופן העברתן".

נמצא כי למרות האמור במסמך היסוד המפרט את תפקידי המחלקה, והגם שמסקר המתנדבים עלה כי הכשרת המתנדבים אינה עונה על הצרכים, המחלקה ואג"ם לא נתנו מענה לפערי ההכשרה שעליהם הצביעה המחלקה בספטמבר 2014, ולא נקטו פעולות ממשיות אשר יהיה בהן כדי לחזק את ההכשרה הניתנת למתנדבים במסלולי אבטחה ואג"ם. כמו כן, במחלקה לא מתקיים תהליך פיתוח תורת הדרכה, אין גורם המבצע בקרה על הכשרת המתנדבים והסמכתם ואין גורם שמפקח על אופן ניהולה של ההכשרה.

---

11 מתנדבים במסלול אג"ם - 20 שעות, מתנדבים במסלול חקירות ומודיעין - 35 שעות, ומתנדבים במג"ב - 22 שעות.

תרגול מעשי במסלול אג"ם

כדי להתאים את תוכן ההכשרות למציאות המשתנה ולתת את המענה המיטבי הרלוונטי לצורכי הפעלתם המיטבית של המתנדבים הכינה מחלקת ההדרכה באג"ם בינואר 2014 תיקי הדרכה שבהם פורטו מבנה ההכשרות, ייעודן, הנושאים שיילמדו, מספר השיעורים, הרכב סגל ההדרכה והתרגול המעשי של נושאים רלוונטיים (להלן - תיקי יסוד). תיקי היסוד הוכנו להכשרה הבסיסית ולהכשרות המקצועיות בשלב א ובשלב ב.

לפי התקנות, מתנדב לאחר שלב א של הכשרתו במסלול אג"ם - הפועל במדי משטרה ובנוכחות שוטר קבע - סמכותו היא כשל שוטר, וכלפי האזרח הוא נחשב לשוטר לכל דבר. מתנדבים אלו עשויים להגיע למצבים שבהם יידרשו לפעול באופן עצמאי. מכאן, שמן ההכרח כי המתנדבים במסלול אג"ם יהיו כוח מקצועי שקיבל הכשרה מעשית.

מתיקי היסוד עולה שהכשרת מתנדב בשלב א במסלול אג"ם נמשכת 40 שעות (לרבות הכשרה בסיסית), וכוללת רק שעתיים של תרגול מעשי (כתיבת דוח פעולה והצבת מחסומים). לשם השוואה, קורס שיטור בסיסי לשוטרי קבע נמשך כ-15 שבועות ואחריו ממשיך כל שוטר ללמוד בקורס נוסף של הכשרה מגזרית אשר במהלכה הוא מתמקצע בתחום התמחותו במשטרה[12].

המצב שבו ההכשרות קצרות במיוחד וכוללות מעט מאוד שעות של תרגול מעשי פוגע במקצועיותו של המתנדב ובכלים המעשיים העומדים לרשותו אשר יש בהם כדי לאפשר קבלת החלטות נכונות ותפקוד ראוי במכלול המצבים שבהם הוא עשוי להימצא. זאת, הן כמסייע לשוטר קבע והן במקרים המצריכים ביצוע פעולה ללא נוכחותו של שוטר קבע.

חניכה

חניכה היא שלב חשוב ביותר בהכשרתו של המתנדב לתפקידו. במהלך החניכה ניתן לאמוד את יכולותיו, כישוריו והתאמתו של המתנדב לתפקיד המיועד לו במשטרה ולוודא כי המתודולוגיה שנלמדה תתורגם כיאות לשפת המעשה. בהוראת השעה נקבע כי כל מתנדב מחויב לעבור "חניכה" במהלך הכשרתו המקצועית, וזאת כחלק מהסמכתו במסלולים המקצועיים. כך לדוגמה מתנדב במסלול אג"ם יעבור חניכה בסיור, בעוד שמתנדב בחקירות ובמודיעין יעבור חניכה בבילוש וכדומה. שלב החניכה יתבצע ביחידה שבה יפעל המתנדב. הדבר ייעשה בשתי משמרות - כל אחת בת ארבע שעות לפחות, ובסך הכול שמונה שעות. שוטר קבע הוא שיחנוך את המתנדב ויאמוד את כישוריו ויכולותיו לביצוע משימות. בתום כל משמרת ירשום השוטר החונך את חוות דעתו, וידרג את מידת התאמתו של המתנדב ליחידה. הטופס יועבר לקצין היחידה ויתויק בתיקו האישי של המתנדב.

מהוראת השעה עולה כי מסלול ההכשרה הבסיסית של המתנדבים אינו כולל חניכה. מכאן, שהמתנדבים במסלול האבטחה אינם עוברים חניכה, ורק מתנדבים במסלולי אג"ם, חקירות ומודיעין ותנועה נדרשים לעבור חניכה של שמונה שעות כחלק מהכשרתם בשלב א. זאת ועוד, בתיקי היסוד אין כל זכר לנושא קבלת החניכה בכל אחד ממסלולי ההכשרה.

---

12 כאמור, ישנו פער בין מתנדב ובין שוטר הן לעניין הסמכות והאחריות והן לעניין החובות והזכויות, וראו לעיל במבוא לדוח.

משרד מבקר המדינה בדק באופן אקראי תיקים אישיים של מתנדבים בבסיסי הפעלה ובתחנות משטרה במחוזות שונים. נמצא כי במרבית התיקים שנבדקו - לרבות אלו של המתנדבים במסלולי אג"ם, חקירות ומודיעין ותנועה - לא היה "טופס חניכה". לפיכך, אין לדעת אם קיבלו המתנדבים חניכה, באיזה אופן, מי היו השוטרים שחנכו אותם ומה היו חוות הדעת שלהם על המתנדבים.

חניכת מתנדב על ידי שוטרי הקבע היא כלי חשוב בהטמעת הלימוד התאורטי לשם יישומו הלכה למעשה. משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשטרה לבחון את הצורך בקביעת החניכה כשלב משלים והכרחי בהכשרתו הבסיסית של המתנדב ולכלול אותה בתיקי היסוד. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי על המשטרה לקיים פיקוח ובקרה במטרה לוודא שכל מתנדב סיים את ההכשרה המתחייבת מהוראת השעה ובכלל זה את החניכה בטרם התחיל לשמש מתנדב פעיל במשטרה.

הכשרה בתוך התפקיד

כלל ההדרכות המבוצעות תוך כדי מילוי תפקיד במטרה להשלים את ההכשרה הפורמלית נקראות "הכשרה בתוך התפקיד". הוראת השעה קובעת כי הנוהל התקף לעניין זה הוא נוהל הכשרות והדרכות אק"ם משנת 2008. הנוהל קובע כי הכשרה בתוך התפקיד מיועדת לכל המתנדבים בכל המסלולים, ובמסגרתה ניתנים בין היתר אימון ריענון בנשק, וכן הדרכות בנושאים מקצועיים הקשורים לביצוע התפקיד, למשל: טיפול בזירת עברה, עבריינות נוער (טיפול ואכיפה), סוגי סמים ושיטות הברחה, חידושי חקיקה, הכוונת תנועה ומחסומים. למתנדבים במסלולי אג"ם, חקירות ומודיעין ותנועה יש לתת שלוש הכשרות בתוך התפקיד בכל שנה, ולמתנדבים במסלול אבטחה יש לתת שתי הכשרות בשנה. משך כל הכשרה הוא כשעתיים.

קציני המתנדבים במחוזות ובמרחבים כוללים בתכניות העבודה השנתיות הכשרות בתוך התפקיד, אולם הביקורת העלתה כי נמצאו ליקויים משמעותיים בביצוע ההכשרות. בין השאר, מדובר באי-ביצוע הכשרות או ביצוען בדרך לא עקבית, היעדר רישום ומעקב, וכן ביצוע הכשרות במועדים שבהם נערכו אירועים חברתיים. להלן פירוט:

1. מחוז ירושלים - תכנית העבודה של ענף מתנדבים במחוז לשנת 2014 כללה הפקת לקחים מן הפעילות בשנת 2013. בעניין ההכשרות בתוך התפקיד צוין שם כי בשנת 2013 הן לא ניתנו באופן עקבי, ולעתים לא בוצעו כלל. כן צוין שלא היה במחוז דף הדרכה מרכז הכולל את שמות המתנדבים המשתתפים ואת נושאי ההדרכה, ואף לא היה "טופס הכשרה" בחתימתו של כל משתתף לצורך תיעוד השתתפות ואישורה. עוד צוין שם כי "אין שילוב של נושאי העשרה ונושאים מקצועיים להעשרה".

   אחד היעדים שנקבעו בתכנית העבודה לשנת 2014 היה ביצוע הדרכה בתוך התפקיד לכל המתנדבים. יעד זה אמור היה להיות מושג באמצעות "שיבוץ כל מתנדב ל-6 שעות בשנה בחלוקה ל-3 שעות כל הדרכה, להדרכה תוך תפקיד בשאיפה לסיום כלל ההדרכות עד חגי תשרי... תוך הקפדה על הכשרות מרוכזות בנות 10 מתנדבים ויותר בכל הדרכה".

   למרות זאת נמצא כי גם בתכנית העבודה לשנת 2015 של ענף מתנדבים במחוז ירושלים נכתב כי "לא מתקיימות הדרכות תוך תפקיד באופן עקבי ולעיתים כלל לא מבוצעות". גם במסמך היעדים לקראת שנת 2015 צוינו לגבי נושא זה יעדים זהים לאלו שנרשמו בתכנית העבודה של שנת 2014.

בשנים 2013-2014 לא התקיימו באופן עקבי במחוז ירושלים הדרכות בתוך התפקיד. ראש ענף המתנדבים התריע על כך בתכניות העבודה, ואכן נקבע שיש לבצע הכשרות כאמור. אך הדבר לא נעשה.

בתשובת המשטרה נמסר כי בזמן האמור פעל מחוז ירושלים במתכונת חירום תוך כדי תגבור של אלפי שוטרים עקב המצב הביטחוני. עם זאת, נושא ההדרכות בתוך התפקיד נקבע כיעד לשנת 2016.

בהתייחס לתשובת המשטרה מעיר משרד מבקר המדינה כי דווקא בתקופה שבה יש צורך בתגבורם של כוחות השיטור בעיר ראוי לוודא שהמתנדבים יהיו כוח עזר משמעותי ויעיל של משטרת המחוז. לפיכך מוטב היה להכשירם לתפקיד ולשמור על כשירותם המבצעית דווקא בעת הזאת.

2. בביקורת שערך ראש ענף מתנדבים במחוז תל אביב בתחנת גלילות ביוני 2015 נמצא כי בשנת 2015 אכן נערכו בתחנה הכשרות בתוך התפקיד למתנדבים פעילים, אך לא התבצעו רישום ומעקב בעניין מתנדבים שהשתתפו בהכשרות אלו.

בתשובת המשטרה נמסר כי במסגרת תיקון ליקויים שעלו בביקורת של ראש ענף המתנדבים במחוז, התחנה תיקנה את הטעון תיקון ומתנהל מעקב שמי מסודר בדבר הכשרתו של כל מתנדב ואף הוכנה תכנית הדרכה מסודרת.

3. משרד מבקר המדינה בדק את רישומי ההכשרות בתוך התפקיד במרחב איילון במחוז תל אביב. נמצא כי בשנת 2015 התקיימו הכשרות בתוך תפקיד במהלך ובמשולב באירועים חברתיים כמו ערב גיבוש והרמת כוסית לרגל חג בהשתתפות אותם מתנדבים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "אין כל פסול [אם] בעת הזמנת מתנדבים לטקס הרמת כוסית לקראת החגים, ינצל מפקד הבסיס את עובדת השתתפותם כדי להדריכם ולאחריה לקיים את הטקס. בדרך זו, מצליח מפקד הבסיס לרתום מתנדבים רבים יותר לקבל הדרכה. כאמור ההדרכה לא נפגמת בין אם יש פעילות חברתית לפני או אחרי".

משרד מבקר המדינה אינו מקבל את תשובת המשטרה ומעיר למשטרה כי עליה בראש ובראשונה, להקפיד ולקיים את ההדרכות המתנדבים בהתאם לנהלים וללא תלות בכינוס חברתי כלשהו וזאת כדי להבטיח את כשרותם המקצועית. במקרים בהם מתקיימות הדרכות ריענון בסמוך למועד ובמקום שבו מתקיים אירוע חברתי יש להפריד הפרדה מוחלטת וברורה בין האירוע לבין ההדרכה ולבצע את ההדרכה לפני קיום האירוע החברתי או אחריו, באופן שיוקדש להדרכה הזמן הנדרש והמתנדבים יהיו קשובים באופן מלא לתוכן ההדרכה.

4. לשוטרי הקבע יש אפשרות להעשיר את הידע המקצועי שלהם במהלך שירותם במשטרה באמצעות מערכת אינטרנטית להעשרת הידע בהדרכה (ני"ב). המערכת מאפשרת לכל שוטר גישה בכל זמן ומכל מקום למאגרי מידע, למבחני ידע ולתחקירים משטרתיים פנימיים, וזאת לשם עדכון ידיעותיו וריענון זיכרונו בנושאים הקשורים לתפקידו.

בביקורת נמצא כי למתנדבים אין אפשרות גישה למערכת האינטרנטית להעשרת הידע בהדרכה, ולכן אין ביכולתם להעשיר את הידע המקצועי שלהם באופן עצמאי.

משרד מבקר המדינה מדגיש שהכשרת מתנדבים בתוך התפקיד נועדה לשמירה על כשירותם ומוכנותם ולהשלמת פיתוחם של ידע מקצועי ומיומנות רלוונטית. לכן על המשטרה להקפיד שההכשרות האלה יתקיימו באופן עקבי, וכן שיתועדו רישום המשתתפים, הנושאים שנלמדו והיקף הזמן שהוקצה לכך. זאת ועוד, על המשטרה לבחון אפשרויות של למידה מרחוק עבור המתנדבים בדומה לאפשרות הלמידה הקיימת שמקבלים שוטרי הקבע באמצעות המערכת האינטרנטית.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בעקבות הביקורת חודדו ההנחיות שהופצו ליחידות בשטח בדבר החובה לבצוע הדרכות בתוך התפקיד ופורטה מתכונתו של התיעוד הנדרש. כמו כן תיבחן האפשרות של למידה מרחוק בדומה לשוטרים.

תיעוד ההכשרות

נוהל מבנה וארגון יחידות מתנדבים במסלול אג"מ קובע כי העתקי תעודות הסיום של הקורס הבסיסי ורישומי ההכשרה המקצועית וההכשרה בתוך התפקיד יתויקו בתיקיהם האישיים של המתנדבים ביחידה ויוזנו למערכות הממוחשבות.

1. **משרד מבקר המדינה ביצע בדיקה מדגמית בתיקיהם האישיים של מתנדבים במספר בסיסי הפעלה. נמצא כי במרבית התיקים האישיים שנבדקו לא היה רישום מסודר של סוגי ההכשרות שעברו המתנדבים, מועדיהן ונושאיהן. בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בבסיסים נמצא כי הגורמים האחראים להכשרות - ובהם קציני מתנדבים ומב"סים - לא ניהלו מעקב בעניין ביצוע ההכשרות ולא תיעדו את פרטיהן. באותה בדיקה נמצאו מקרים שבהם לא נרשמו פרטיהם של המשתתפים, ואף לא צוין מי היה המדריך ומה היו נושאי ההכשרה.**

ביוני 2015 מסרה רכזת מתנדבים במחוז דרום לכל קציני המתנדבים והמב"סים במחוז הודעה בנושא "הדרכות/הכשרות מתנדבים - הנחיית ראש ענף מתנדבים", ולפיה במהלך בקרות נושאיות שביצע ראש ענף מתנדבים נמצא "לא פעם" כי בתיקים אישיים של מתנדבים לא צוינו ההכשרות שהם עברו. הרכזת הבהירה כי יש חשיבות לכך שבכל תיק אישי של מתנדב יהיו תיעוד ורישום בעניין ההכשרות שעבר, מועדיהן ונושאיהן.

2. מערכת "רביד" משמשת לניהול מערך הנתונים על המתנדבים במשטרה וכוללת פרטים על אודות המתנדבים, ובכלל זה פרטים אישיים ומידע על ביצוע אימון במטווח, על רישיון נהיגה משטרתי ועל מועדי ניפוק ערכות מדים. בהוראת השעה נקבע - בסעיף "מחשוב ההדרכות במערכת "רביד" - כי יצא נוהל המסדיר את הזנת פרטי ההכשרות והחניכה למערכת "רביד", וכי עד שיצאו הנחיות בנושא זה יש לתייק בתיקו האישי של כל מתנדב את כל הטפסים הנוגעים להכשרות שעבר.

עד מועד סיום הביקורת ביולי 2015 לא הוזנו למערכת הממוחשבת ("רביד") נתונים על הכשרותיהם של עשרות אלפי מתנדבים בשורות המשטרה, ועל כן לא היה אפשר להפיק נתונים ומידע מקיף וכולל על סוגיהן, מועדיהן ונושאיהן של ההכשרות שעברו המתנדבים. כמו כן לא יצא נוהל המסדיר את אופן ההזנה של נתוני ההכשרות למערכת "רביד".

המשטרה מסרה בתשובתה כי "מערכת הרביד הינה מערכת ישנה מאוד וישנם פערים טכניים בין המצב הקיים שבו אין פירוט מקיף של ההדרכה וההכשרה שביצע המתנדב לבין המצב הרצוי". עוד נמסר שם כי לקראת סוף ינואר 2016 אמורה המשטרה להתחיל להטמיע וליישם מערכת לתכנון משאבי ארגון (ERP) שבה ניתן יהיה להזין באופן מפורט את כלל נתוני ההדרכות וההכשרות.

בהתייחס לתשובת המשטרה, מעיר משרד מבקר המדינה כי תיעוד ממוחשב של ההכשרות שישלים את התיעוד הידני בתיקים האישיים יכול לשמש כלי תכנון, בקרה ופיקוח אשר ייתן תמונת מצב מעודכנת על מכלול ההכשרות של עשרות אלפי מתנדבים הפועלים במשטרה. התיעוד הממוחשב יאפשר לתכנן את ההכשרות במישור הארצי ולנהל את ההדרכות המקצועיות באופן שיהיה בו כדי לסייע בשיפור רמתם המקצועית של המתנדבים. לפיכך, על המשטרה לפעול להזנת פרטי ההכשרות למערכת המחשב כדי שיהיה אפשר לנהלן באופן מסודר ומאורגן. גם אם המערכת לתכנון משאבי ארגון טרם הותאמה לקליטת הנתונים האמורים, על המשטרה להזין את הנתונים למסדי נתונים אחרים הנמצאים ברשותה.

המדריכים והכשרתם

בתיקי היסוד נקבע כי המדריכים בקורסים המיועדים למתנדבים יהיו מקרב סגל הקצינים והנגדים בתחנה או במרחב, וכי יש לוודא שכל מדריך בקיא היטב בנושא ההדרכה שאותו הוא מלמד.

באוגוסט 2015 מסר ראש ענף מתנדבים במחוז ירושלים למשרד מבקר המדינה כי הכשרת המתנדבים מתבצעת בתחנות או בבסיסי ההפעלה בעיקר על ידי המב"סים ועל ידי שוטרים מהתחנה שאינם מדריכים מקצועיים אלא מומחים בתחומם. לפיכך, התאמתם ויכולתם לעניין ההדרכה לא נבדקו. לגבי הכשרה בתוך התפקיד מסר ראש הענף כי "הדרכה זו נעשית על ידי המב"ס ושוטרים אשר [הם] מומחים בתחומם אך בחלקם אינם מדריכים מקצועיים ובחלקם מדריכים אשר עברו הכשרה בהדרכה נכונה".

בבדיקת משרד מבקר המדינה באחד מבסיסי ההפעלה במרחב איילון נמצא כי ההדרכה הבסיסית בנושאים מהותיים - כגון חובות המתנדב, זכויותיו וסמכויותיו, קשר ונוהל דיבור ברשת וזירת עבירה - הועברה על ידי מתנדב, וזאת בניגוד למה שנקבע בתיק היסוד.

מהמקרים שהובאו לעיל עולה כי שוטרים ומתנדבים שאינם עומדים בדרישות ובתנאים שנקבעו בתיקי היסוד הם שנותנים לעתים הכשרות למתנדבים. בהיעדר תיעוד מלא לגבי ההכשרות שבוצעו אין לדעת אם כל העוסקים בהדרכה אכן עומדים בדרישות ובתנאים האמורים.

המשטרה מסרה בתשובתה כי המומחיות המקצועית בתחום הדרכת המתנדבים צריכה להיות בראש ובראשונה בידי השוטרים הממונים על הפעלתם והכשרתם, וזאת מתוקף האחריות הארגונית שיש למשטרה על המתנדב. עוד הוסיפה המשטרה כי בנושאים שבהם יש למתנדב יתרון יחסי ואילו למשטרה יש חסר בכוח אדם - כמו למשל בהקשר מדריכי ירי ומדריכי נהיגה - נעשה שימוש בשירותיהם של מתנדבים בעלי מומחיות.

לדעת משרד מבקר המדינה, אם המשטרה סבורה שניתן להיעזר במתנדבים בעלי מומחיות בנושאים מסוימים לצורך הדרכה - עליה להסדיר אפשרות זו ולקבוע את התנאים לה בתיקי היסוד.

פיתוח הדרכה

המשטרה היא גוף דינמי שבו הידע מתחדש ומתעדכן תדיר, בין השאר עקב תיקוני חקיקה, פסיקה עדכנית, נהלים חדשים, תפיסות הפעלה שמשתנות בעקבות תהליכי עבודה, החלטות של סגל הפיקוד הבכיר, תחקירים והפקת לקחים. כל אלה מצריכים גורם שיזהה את הצרכים, המאפיינים, דרישות התפקיד, הדרישות המקצועיות והיעדים הארגוניים ויתרגם אותם לידע הנרכש בתהליך למידה (להלן - פיתוח הדרכה). תהליך פיתוח ההדרכה משמש לתכנונן ולעיצובן של תכניות לימוד למסלולי הכשרה, לקורסים ולהשתלמויות.

לפיתוח הדרכה יש תפקיד חשוב בזיהוי הצורכים הנחוצים לעניין הכשרת המתנדבים וטיפוח מיומנויות מקצועיות, וזאת בעיקר בתחומים הבאים: איתור פערי ידע בכל הנוגע לפעילות המתנדבים, הכנת מערכי הדרכה ופיתוח לומדות, הכשרת צוותי הדרכה, פיתוח עזרי הדרכה וחניכת מדריכים.

כאמור, לפני הרה-ארגון היה באק"ם מדור שיועד לענייני הדרכת המתנדבים וכלל גם קצין פיתוח הדרכה. לאחר הרה-ארגון בוטל תפקיד זה, ובמחלקה אין בעל תפקיד האחראי לפיתוח הדרכה עבור המתנדבים.

במכתבו מאפריל 2015 לראש ענף מקצועות אג"ם במכללה ציין ראש תחום תורה והנחיה באג"ם כי נושא פיתוח הדרכה למתנדבים היה בעבר בתחום אחריותו של מדור הדרכה באג"ם, אך לאחר עבודת מטה שנעשתה נקבע כי עם הקמתה של המכללה יהיה נושא זה באחריותה. הוא הוסיף כי "מחלקת מתנדבים בונה תורה ונהלים אך לא מפתחת אותם לכדי חומרי הדרכה, אין לה את היכולת לעשות זאת וזה גם לא מתפקידה. ולכן נדרש להציף הסוגיה ולקבל החלטה ארגונית לגבי אחריות בנושא מול יחידות השטח".

באותו החודש כתב הרמ"ח לראש ענף מקצועות אג"ם במכללה ולמפקדת מגמת המתנדבים במכללה כי "בעבר הפיתוח היה באחריות מדור אג"ם. כאשר המדור פורק ועבר לאחריות המכללה, המשמעות הינה שכל המשימות והאחריות עברו איתם, דהיינו באחריות המכללה. מי יעשה מי ומה החלטה של המכללה, אני צריך פתרונות" (כך במקור).

מהאמור לעיל עולה כי בשנת 2015, ארבע שנים לאחר הרה-ארגון, לא היה במחלקה או בחטיבת ההדרכה גורם שעסק בפיתוח הכשרה, הדרכה, העשרה וניהול הידע למתנדבים. התוצאה היא שאין תורה סדורה של צורכי ההדרכה, אין מערך סדור של השתלמויות ואין עדכונים שוטפים בנושאים הקשורים להדרכת המתנדבים.

הכשרת סגל שוטרי קבע האחראים להפעלת המתנדבים

עד דצמבר 2014 פעל מערך ההדרכה של המשטרה בכ-20 בתי ספר. כדי לאחד את מערך ההדרכה, לתאם את ההכשרות באופן אחיד ומקצועי ולהביא לשיפור מקצועיותם של השוטרים באמצעות מתן הדרכה אחידה, רציפה ואיכותית העושה שימוש בטכנולוגיה מתקדמת - הוחלט להקים את המכללה.

פקודת ארגון "מיסוד מחלקת הדרכה כחטיבת הדרכה" ממאי 2013 קובעת כי תפקידי חטיבת ההדרכה באגף משאבי אנוש כוללים בין היתר התווייית מדיניות הדרכה, קביעת סוגיהן, תוכנן ומשכן של ההכשרות, פיתוח שיטות הדרכה וכן קיום פיקוח ובקרה על רמת ההכשרות.

ענף מקצועות אג"ם במכללה כולל תשע מגמות, שעמן נמנית מגמת המתנדבים, האחראית להכשרת סגל שוטרי הקבע - ובהם מב"סים וקציני מתנדבים - וכן להכשרת סגל הקבע המתנדב[13]. המגמה אחראית גם להכשרות רוחב בנושא המתנדבים, וזאת במסגרת הקורסים המתקיימים במכללה במסגרת ענף מקצועות אג"ם. המגמה אינה עוסקת בהכשרת מתנדבים שאינם מסגל הקבע. מגמה נוספת בענף מקצועות אג"ם במכללה היא מגמת המתנדבים של את"ן, האחראית להכשרת המתנדבים בתחום התנועה ומרכזת את נושא ההכשרות המקצועיות שלהם (וראו להלן "הכשרת מתנדבים באגף התנועה").

1. המכללה מכשירה את סגל שוטרי הקבע ואת סגל מתנדבי הקבע שעוסקים בענייני המתנדבים, אולם היא אינה מעורבת כלל בהכשרתם של המתנדבים עצמם. זאת, אף שבצאתם למשימותיהם מסייעים המתנדבים לשוטרי הקבע בביצוע המשימות המוטלות עליהם. במצגת של המחלקה שכותרתה "הכשרת מערך המתנדבים" שהוצגה לפני חטיבת ההדרכה באוקטובר 2013 נכתב כי "**במסגרת הקמת חטיבת ההדרכה במרכז ההדרכה בבית שמש [במכללה], צרכי הכשרת המערך לא נלקחו בחשבון", וכי "הכשרת המתנדבים מבוצעת ככלל על ידי השוטרים בתחנות ללא מערכי שיעור ומבחנים אחידים וללא כל פיקוח מקצועי על שמירת רמת ההכשרה והסמכת המתנדבים**" (ההדגשה אינה במקור).

   בדיון בנושא "המשמר האזרחי לאן?" שנערך בנובמבר 2014 אמר הרמ"ח כי בהתחשב בהקמת המכללה יש לבחון את מערך ההדרכה של המתנדבים. נציג אגף התכנון אמר בדיון כי על מערך ההדרכה להשתלב במכללה. בסיכום הדיון קבע ראש אג"ם כי לבעיה בנושא ההדרכה יש לתת מענה בדחיפות.

2. בינואר 2015 כתב הרמ"ח לראש אג"ם כי בביקור במכללה התברר כי מגמת המתנדבים במכללה נשארה עם תקן של משרה אחת בלבד: זו של מפקדת המגמה. הוא ציין כי "אנחנו מנסים יחד לקדם את המערך ובפועל אנחנו הולכים שלושה צעדים לאחור... ההשלכה תהיה לא רק ברמת ההדרכה במכללה אלא באופן ישיר ישליך גם על רמת המקצועיות של המתנדבים והסגל קבע בשטח". הרמ"ח הוסיף כי "האמירות שלך כראש אג"ם בחודש וחצי האחרונות בנושא ההדרכה וחשיבותה למערך המתנדבים ובטח של סגל המתנדבים אינו עולה בקנה אחד עם החלטה זו" (כך במקור).

3. לפי תכנית העבודה של מפקדת מגמת מתנדבים במכללה, תוכננו 11 הכשרות רוחב בנושא מתנדבים למשתתפי קורסים שונים המתקיימים במכללה במהלך שנת 2015.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי עד מועד סיום הביקורת לא בוצעו 11 הכשרות הרוחב שתוכננו, וזאת בשל העומס המוטל על מפקדת המגמה בהיותה הגורם היחיד במכללה העוסק בנושא ההדרכות בתחום המתנדבים.

הכשרת מב"סים

בנובמבר 2012 הגדירה המחלקה את תפקיד המב"ס כמי שאחראי בין היתר לאיתור מועמדים מתאימים לגיוס, להכשרת מתנדבים ולבניין כוח המתנדבים. המחלקה מנחה את המב"ס מן הבחינה המקצועית, ואילו מן הבחינה הפיקודית הוא כפוף לקצין המתנדבים בתחנה. לפי נתוני אגף משאבי

---

13 סק"ם - מתנדבים המשמשים בתפקידי פיקוד.

אנוש ביולי 2015 איישו 267 שוטרים את תפקיד המב"ס, 193 מהם במחוזות המשטרה ובאת"ן ו-74 במג"ב.

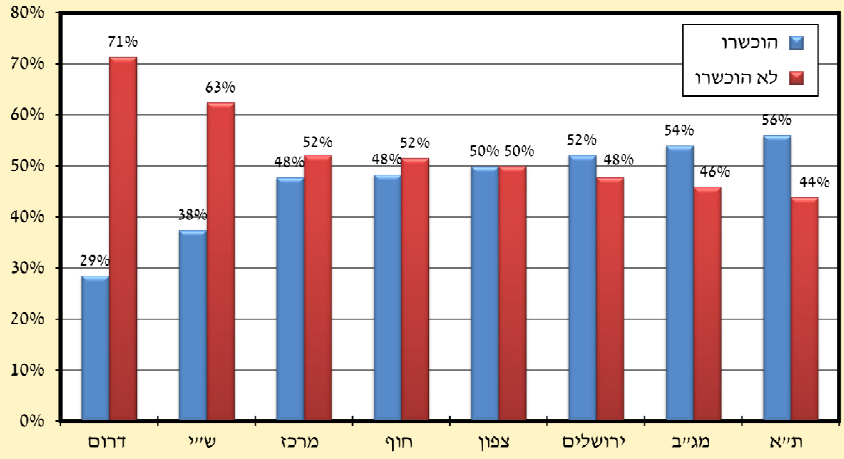
מאחר שהמב"סים הם נדבך חשוב בבניין כוח המתנדבים בתחנות ובשימורו, נודעת חשיבות רבה להכשרת המב"ס לפני כניסתו לתפקיד, וזאת לצורך הבנת התפקיד ושיפור יכולותיו המקצועיות במילוי תפקידו. לפיכך, מאוגוסט 2012 גיבש מדור הדרכה באג"ם קורס להכשרה מקצועית של מב"סים. בהתאם לתפיסת ההפעלה שגובשה, בקורס מודגש לימוד מקצועות הליבה הבסיסיים של תפקיד המב"ס בהתאם לניתוח מרכיבי התפקיד.

בביקורת נמצא כי לא כל השוטרים הממלאים את תפקידי המב"סים עברו הכשרה מתאימה.

בתרשים 4 להלן מובאים נתונים שהתקבלו מאגף משאבי אנוש בדבר היחס בין המב"סים שעברו הכשרה ובין אלו שממלאים את התפקיד בלא שהוכשרו לכך, וזאת בחלוקה לפי מחוזות ומג"ב (ללא הזרוע המבצעית של את"ן). הנתונים נכונים ליולי 2015.

תרשים 4

היחס בין המב"סים שהוכשרו ובין אלו שלא הוכשרו (לפי מחוזות ומג"ב), יולי 2015



על פי נתוני אגף משאבי אנוש בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מניתוח נתוני התרשים עולה כי למעלה מ-50% מכלל השוטרים שממלאים תפקיד מב"ס לא הוכשרו לתפקיד.

אשר לזרוע המבצעית של את"ן, מהנתונים שמסרה קצינת המתנדבים באת"ן באוגוסט 2015 עולה כי 26 שוטרי קבע שימשו שם בתפקידי מב"ס, ומתוכם 11 שוטרים (כ-42%) לא קיבלו הכשרה לתפקיד זה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "בימים אלו שוקדים על הכנת דף מקצוע מעודכן למב"ס ולרכז מתנדבים ובו פירוט ההכשרות להם יידרש כולל במבחני שלב וימי הדרכה תוך תפקיד". עוד מסרה המשטרה כי תכנית העבודה לשנת 2016 תכלול קורס בסיסי של שלושה שבועות למב"סים והשתלמות מב"ס מתקדמת של שבוע.

המב"סים ממלאים תפקיד מרכזי בכל הנוגע לבנייתו ולשימורו של כוח המתנדבים ועל כן לפעילותם נודעת השפעה רבה על גיוס המתנדבים לשורות המשטרה ועל איכותם המקצועית. משום כך הצבת המב"סים בתפקידם מבלי שהוכשרו לכך מבחינה מקצועית ומבלי שנחשפו לתהליכי העבודה העדכניים התומכים במתנדבים משקפת ליקויי ממשי העלול להשפיע על פעילות המערך כולו ומקצועיותו.

☆

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמכללה וחטיבת ההדרכה יהיו אחראיות ומעורבות באופן פעיל בפיתוח הדרכה, בהגדרת התכנים הנחוצים למתנדבים, בבניית מסלולי ההכשרה, בקיום פיקוח ובקרה על תהליך ההכשרה של המתנדבים ושל המב"סים, וכן בהסדרת כל הנושאים האלה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי בעקבות המלצת משרד מבקר המדינה בכוונתה לקיים דיונים כדי לבחון את הנושא, וכי "בכוונת האג"מ להמליץ על חידוש הקמת מדור הדרכה במחלקת המתנדבים...[ובכלל זה] הדרכה בשטח ופיקוח על כלל תהליך ההדרכה וההכשרה של מערך המתנדבים מרמת התחנה עד לרמת המחוז". עוד מסרה המשטרה כי "יומלץ, כפי שהיה בעבר, לתקנן קציו הדרכה בכל מחוז, מגב ואת"ן" (כך במקור).

הכשרת מתנדבים באגף התנועה

המתנדבים ביחידות התנועה (להלן - מתנדבי ית"ם) פועלים הן במישור העירוני והן במישור הבין-עירוני. מבחינה פיקודית, במישור העירוני הם כפופים למפקד היחידה הטריטוריאלית (כגון תחנה), ובמישור הבין-עירוני - הם כפופים לזרוע המבצעית של את"ן. מבחינה מקצועית, בשני המישורים הם כפופים לאת"ן. מתנדבי ית"ם מסייעים ליחידות התנועה של המשטרה בין היתר בתחומים הבאים: הכוונת תנועה, אכיפת חוקי התעבורה, סיורי נוכחות בתחום התנועה, וכן איתור מפגעי תנועה ודיווח עליהם. מתנדב ית"ם בוגר קורס שלב ב רשאי להפעיל ניידת עם אחד מאלה: שוטר קבע, מתנדב ית"ם בוגר שלב ב, מתנדב ית"ם בוגר שלב א. מתנדב ית"ם בוגר שלב א מוסמך לשמש כשוטר שני בניידת בצד שוטר קבע או בצד מתנדב בוגר שלב ב. נכון ליוני 2015 נמנו 7,582 איש עם מתנדבי ית"ם, והם היו כ-21% מכלל המתנדבים במשטרה. כ-3,500 ממתנדבי ית"ם (46%) פעלו בזרוע המבצעית של את"ן והשאר - במחוזות המשטרה ובמג"ב.

בזרוע המבצעית של את"ן משרתים 911 שוטרי קבע[14]. לפיכך, כ-3,500 מתנדבים מהווים תוספת כוח משמעותית גם אם הם פועלים רק אחת לשבוע או אחת לחודש.

בלוח 1 להלן מובאים נתוני הזרוע המבצעית באת"ן על מספר המתנדבים שפעלו בה בסופי שבוע[15] בחודשים מאי ויוני 2015.

לוח 1

מספר המתנדבים שפעלו באת"ן בסופי שבוע, מאי ויוני 2015*

סופ"ש חודש מאי	מספר מתנדבים	סופ"ש חודש יוני	מספר מתנדבים
02.05.15	570	06.06.15	555
09.05.15	757	13.06.15	587
16.05.15	616	20.06.15	572
23.05.15	542	27.06.15	572
30.05.15	548	------	------

* בחודש מאי היו חמישה סופי שבוע, ובחודש יוני - ארבעה.
על פי נתוני הזרוע המבצעית באת"ן בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לפי נתוני הזרוע המבצעית באת"ן, בסופי השבוע של חודש מאי 2015 הפעילו מתנדבי ית"ם ביחידות המתנדבים במחוזות מרכז ותל אביב 264 סיורים של ניידות תנועה[16]. כל אחד מן הסיורים האלה נמשך שמונה שעות. בסופי השבוע של חודש יוני באותה שנה הפעילו מתנדבי ית"ם באותם המחוזות 215 סיורים כאלה.

הנתונים שהובאו לעיל מעידים על היקף פעולתם הנרחבת של המתנדבים באת"ן, וזאת אף כי עניינם סופי השבוע בשני חודשים בלבד. נתונים אלו מלמדים כי פעילות את"ן תלויה באופן ממשי בפעילות המתנדבים ונסמכת עליה וכי המתנדבים הם הכוח העיקרי בפעילות את"ן. לפיכך, רמתם המקצועית של המתנדבים צריכה להיות גבוהה כדי שיוכלו למלא את תפקידם באופן המיטבי. לשם כך נדרש כי ההכשרה הניתנת למתנדבים אלו תהיה מעודכנת ומתאימה לביצוע התפקיד.

ה כ ש ר ו ת: הכשרת שלב א למתנדבי ית"ם נועדה להכשיר את המתנדבים בנושאי תנועה בסיסיים כדי שיהיו כוח מסייע לשוטרי התנועה. הכשרת שלב א כוללת 24 שעות הדרכה. למתנדב שסיים את ההכשרה ניתנת תעודה אשר מסמיכה אותו לשמש שוטר שני בניידת תנועה. הכשרת שלב ב כוללת 28 שעות הדרכה ומיועדת לבוגרי שלב א שצברו ותק פעילות של חצי שנה לפחות בצירוף 72 שעות פעילות לפחות. שלב ב נועד להכשיר את המתנדב לפעילות אכיפה מתקדמת במערך התנועה. בסיומו יהיה המתנדב מוסמך גם לרשום דוחות תעבורה.

---

14 לא היה אפשר לקבל מספר מדויק של שוטרי קבע הפועלים בתחנות בתחום התנועה בלבד.
15 פעילות בסופי שבוע נמדדת מיום חמישי בשעה 22:00 ועד יום ראשון בשעה 06:00 בבוקר.
16 על פי רוב, שיבוץ המתנדבים בניידות נעשה כאשר הם פועלים יחדיו באותה ניידת.

מתנדב בוגר שלב ב שעבר הכשרה של 72 שעות בלבד (הכשרה בסיסית של 20 שעות בצירוף הכשרת שלב א והכשרת שלב ב כאמור) יכול להפעיל ניידת עם מתנדב אחר בוגר שלב א או שלב ב, ולבצע חלק מהפעילויות שעושה שוטר קבע מקצועי שהוכשר באופן מקיף וצבר ניסיון רב בפעילות משטרתית יומיומית. לפיכך, המתנדבים הם כוח שיטור תנועה לכל דבר ועניין.

מאז שנת 2008 ועד סוף שנת 2014 הכשרות מתנדבי ית"ם ניתנו מטעמו ובאחריותו של מרכז ההכשרות של אגף התנועה, שהכשיר הן את שוטרי התנועה והן את המתנדבים. הדבר נעשה באמצעות צוות מדריכים שהיו אחראים להדרכת המתנדבים ביחידות השונות ברחבי הארץ. אנשי הצוות כתבו את מערכי השיעור ואת המבחנים, הדריכו ביחידות השונות ופיקחו על השיעורים ועל התכנים שנלמדו. ההכשרות שניתנו במרכז ההכשרות היו מבוקרות ותועדו כך שהכשרת מתנדבי ית"ם הייתה אחידה בכל הארץ. באותן שנים נתן מרכז ההכשרות 186 הכשרות שלב א - שבהן הוכשרו 5,106 מתנדבים - ו-128 הכשרות שלב ב, שבהן הוכשרו 3,478 מתנדבים. עם תחילת פעילותה של המכללה בתחילת שנת 2015 הועברה אליה פעילות מרכז ההכשרות, וזאת במסגרת מגמת המתנדבים של את"ן.

חניכה: כאמור, שלב חניכת המתנדב הוא נדבך חשוב בהכשרתו וכלי מרכזי בהטמעת הלימוד התאורטי הלכה למעשה. בתיק היסוד של הכשרת שלב ב למתנדבי ית"ם נרשם כי אחד התנאים לקבלת הסמכה של שלב ב הוא חניכה.

למרות זאת, ראש מגמת המתנדבים של את"ן במכללה מסר ביולי 2015 למשרד מבקר המדינה כי "אין הגדרת חניכה כיום בנהלים הקיימים".

הכשרה בתוך התפקיד: לעניין מתנדבי ית"ם הכשרה בתוך התפקיד אינה מתבצעת באופן מרוכז כמו ההכשרות של שלב א ושלב ב, אלא ביזמתם ובאחריותם של גורמים מקומיים כמו תחנות ובסיסי הפעלה. הדבר נעשה ללא הנחיות ממוקדות לגבי תוכן ההכשרות ונושאיהן.

מפקד מגמת המתנדבים של את"ן במכללה מסר באוגוסט 2015 למשרד מבקר המדינה כי ביצוע ההכשרה בתוך התפקיד הוא באחריות היחידות, ויחידות שפונות למגמת המתנדבים של את"ן ומתאמות הכשרה בתוך התפקיד נענות בחיוב. עם זאת, "מעט הן היחידות שפונות אלינו להדרכות תוך תפקיד... למרות שהוצאנו מכתב שאנו עומדים לרשותם. לצערי, כאמור אין... נוהל מעודכן שמחייב את היחידות לבצע הדרכות אלו, אין מי שמנחה אלו נושאים יעברו. ביחידות רבות בקושי מתקיימות הדרכות מסודרות".

חוליית בקרות מתנדבים בזרוע המבצעית של את"ן קיימה בחודשים פברואר עד יולי 2015 בחינות פתע למתנדבי ית"ם שנבחרו באופן אקראי. הדבר נעשה במטרה לבדוק את רמתם המקצועית של המתנדבים. בבחינות השתתפו 82 מתנדבים בזמן שהיו בפעילות במשמרת. הבחינות נערכו בכל הארץ.

תוצאות הבחינות העלו כי כ-65% (53) מבין המתנדבים שנבחנו נכשלו בבחינה; כ-41% מבין המתנדבים שנכשלו (22) היו מתנדבי ית"ם בוגרי שלב ב שהוסמכו לרשום דוחות תעבורה.

ראש חוליית בקרות מתנדבים כתב ביוני 2015 כי כל המתנדבים שהשתתפו במבחן ציינו כי "קיים חוסר גדול בהדרכות מקצועיות". לדבריו, הרמה המקצועית שבאה לידי ביטוי במבחנים שנבדקו משקפת פער הבנתי גדול בנושאים הבאים: חוקיות המיקום של הצבת תמרור עצור, טיפול ראשוני

בנהג שיכור, טיפול בנהג חדש ללא מלווה, התקני ריסון לילדים ועברות נסיעה ברמזור אדום בנסיבות מחמירות.

תוצאות הבחינה ודברי המתנדבים משקפים חסר מהותי בהדרכותיהם ובהכשרותיהם של המתנדבים באת"ן, ואף רמה מקצועית נמוכה של המתנדבים. זאת, אף על פי שבהשוואה ליתר מסלולי ההתנדבות - ההכשרה באת"ן ניתנת באופן שיטתי בצירוף פיקוח, בקרה ותיעוד. המשוב של המתנדבים מחייב נקיטת אמצעים ממשיים לאלתר, מאחר שמתנדבי ית"ם בוגרי שלב ב - הפועלים באופן עצמאי ללא שוטר מלווה - הוסמכו לרשום דוחות תעבורה, ובעצם משמשים כוח שיטור משמעותי ולעתים אף עיקרי בכל הקשור לאכיפת חוקי התעבורה. יודגש כי רמתם המקצועית הנמוכה של המתנדבים עלולה לגרום לפגיעה בציבור, ביכולת האכיפה ובתדמית המשטרה.

המשטרה מסרה בתשובתה כי "תהליך הכשרת המתנדבים במשטרת ישראל בכלל ובאגף התנועה בפרט מתבסס על הדרכה ביחידות על ידי המב"סים, שההדרכה אינה מקצועם העיקרי, ועל בסיס מערכי השיעור הקיימים". את"ן מבין את החשיבות הרבה שנודעת לסוגיית מקצועיותו של המתנדב, שיפורה ושימורה. בהתאם לכך ננקטו בין היתר הפעולות הבאות: הוקמה חוליית ביקורת שתפקידה לבצע בקרות לצורך קבלת תמונת מצב מדויקת על אודות הפערים בידע ובמקצועיות; הוקם צוות לבחינת מערך המתנדבים, וזאת מתוך הדגשת הצורך בשיפור המקצועיות; נקבע שתחום המתנדבים יהיה נושא ביקורת באת"ן במסגרת תכנית הביקורות לשנת 2016. כמו כן נערכה תכנית הדרכה לשנת 2016 להסמכת שלב א ולהסמכת שלב ב.

שיטות לאיתור מתנדבים וגיוסם

גיוס מתנדבים למשטרה הוא מהלך שיווקי שבו מזמינה המשטרה אזרחים או תושבי קבע לצאת לעשייה התנדבותית בשורותיה. הצלחתו של המהלך נבחנת בין היתר בהיענותם של מתנדבים מתאימים ובהשתלבותם במשטרה לאורך זמן. היערכות נכונה של גיוס מתנדבים כוללת כמה מרכיבים, וביניהם אפיון משימות התנדבותיות בהתאם לצרכיו של הארגון, תיאור תפקיד המתנדב, הקצאת תקציב, היערכות לקליטת מתנדבים, וכן הכשרת צוותים שיעסקו בגיוס מתנדבים, בקליטתם, בהדרכתם ובהשמתם בתפקיד.

תיק היסוד "קורס מב"סים בסיסי" כולל שיעור אחד על שיווק ההתנדבות ושיטות גיוס. שיטות הגיוס נקבעות לרוב על ידי המב"סים, הפועלים באופן עצמאי. להלן פירוטן: חבר מביא חבר; דוכני גיוס המוצבים בארגונים, במפעלים ובגופים גדולים הנמצאים בסביבת בסיס המתנדבים או במקומות הומי אדם דוגמת קניונים; מבצעי גיוס "מדלת לדלת"; פרסום חוצות בשיתוף הרשויות המקומיות; יצירת קשר ראשוני באמצעות אתר האינטרנט של המשטרה.

נמצא כי במועד הביקורת לא הייתה למשטרה תכנית כוללת לגיוס מתנדבים ואף המחלקה שאחראית למתנדבים לא הכינה עבודת מטה סדורה ומקצועית לגיוס מתנדבים בהתאם למשימות שעומדות לפני המשטרה ולתקציבים העומדים לרשותה. כמו כן המשטרה לא ריכזה נתונים ולא הפיקה לקחים ותובנות מתהליכי גיוס שמבצעות היחידות כדי שיהיה אפשר לאמץ תהליכים שתועלתם הוכחה ולהנחילם, ובה בעת לזנוח תהליכים שלא נשאו פרי.

המשטרה מסרה בתשובתה כי אחריות לגיוס מתנדבים - ובכלל זה הכנת תכנית גיוס - מוטלת על יחידות השטח. עוד מסרה המשטרה כי לאחר דיון עם פיקוד המשטרה וקבלת החלטה ארגונית בנוגע לתפיסת ההפעלה של מערך המתנדבים ניתן יהיה להכין תכנית סדורה לגיוס מתנדבים. בכוונת אג"ם לבנות מודל גיוס אופטימלי, לשפר את תהליך הגיוס ולקיים בקרה ופיקוח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שבמתכונתה העכשווית של המשטרה, גיוס מתנדבים חיוני לפעילותה המכוונת להשגת מטרותיה בשמירת ביטחון הנפש והרכוש, עליה לקיים את הפעילות בתחום זה על בסיס של מיפוי צרכים ארגוני סדור ותכנית גיוס הכוללת משימות מפורטות. עוד עליה לקיים הליכי הפקת לקחים ולהטמיע אותם כך שישמשו לשיפור הגיוס בעתיד.

☆

מערך ההדרכה הוא הנדבך המרכזי וההכרחי ביותר בבניין כוח המתנדבים וביצירת כשירות, מוכנות ונכונות לביצוע משימות בחיי השגרה ובמצבי חירום. מערך המתנדבים מסייע למשטרה בכל התחומים שבהם היא עוסקת. יש להדגיש כי ישנם תחומים שבהם עיקר הפעילות המשטרתית מבוססת על פעילות המתנדבים. לכן חשוב ביותר לוודא כי תהיה התאמה בין מתכונת ההכשרות ובין דרישות התפקידים, וכי לכל המתנדבים הפעילים יהיה ידע המספיק למילוי תפקידם.

משרד מבקר המדינה מעיר לפיקוד המשטרה כי קביעתו שהמחלקה היא האמונה על הכשרתם של המתנדבים אינה עולה בקנה אחד עם האמצעים העומדים לרשות המחלקה לשם ביצוע המשימה.

עצם היעדרו של גורם אשר לומד את הצרכים ואת החסרים בכל הקשור להכשרתם ולהדרכתם של המתנדבים ולפיתוח הדרכה מלמד שהנושא נמצא בעדיפות נמוכה אצל פיקוד המשטרה והמחלקה, וזאת למרות היקפה של פעילות המתנדבים ושילובה בכל תחומי העיסוק של המשטרה. הדבר עלול לפגוע במקצועיותם של המתנדבים ולהשפיע לרעה אף על תדמיתה של המשטרה בעיני הציבור. לנוכח האמור, על המשטרה לשפר ולחזק את כל הכרוך בהכשרת המתנדבים וסגל שוטרי הקבע האחראים להפעלתם.

סיכום

זה יותר מ-40 שנה מספקים המתנדבים מענה לצורך ההולך וגובר בתגבור כוחות השיטור המבצעים את פעילויות הליבה של המשטרה, הפועלת בתנאי מחסור במשאבים בכלל ובכוח אדם בפרט. במועד הביקורת פעלו בשירות המשטרה כ-36,600 מתנדבים, שהיו תוספת כוח השקולה כנגד 2,000 שוטרים.

דוח זה העלה ממצאים המעידים על כך שבניין מערך המתנדבים והפעלתו ככוח תגבור לכוחות השיטור בוצעו תוך התעלמות מהצרכים הנדרשים להפעלת המערך ובכלל זה הכשרת המתנדבים לתפקידם. המשטרה גם לא נתנה את הדעת על המורכבות הכרוכה בהפעלת סמכויות שלטוניות באמצעות אזרחים המתנדבים למלא משימות שיטור[17]. כמו כן, הצבת יעדים לגידול במצבת המתנדבים כפי שנקבע בתכנית מפנה אינה עולה בקנה אחד עם יישום הנחיות המשטרה בנושא הקצאת כוח אדם ומשאבים לניהול המתנדבים ובהתייחס לליקויים שהועלו בדוח זה.

לנוכח ממצאי הדוח המעלה ליקויים בנושא בניין כוח המתנדבים והפעלתו, ובהתחשב במורכבות משימותיה, נדרשת המשטרה לקיים בהקדם הערכת מצב כוללת לצורך גיבוש תפיסה מעשית בדבר הפעלתו של מערך המתנדבים, שבמסגרתה יוגדרו גם העקרונות שישמשו בסיס לקביעת גודלו הרצוי של מערך המתנדבים ולהפעלתו, והכול - בהתאם למשאבי המשטרה.

בתשובתה על דוח זה הסתמכה המשטרה על דיון שבכוונתה לקיים בראשות המפכ"ל בנושא מערך המתנדבים, שבו יידונו בין היתר הממצאים אשר הובאו בדוח זה. אולם כפי שמסרה המשטרה עצמה, עד סוף דצמבר 2015 היא לא קבעה מועד לדיון האמור. משרד מבקר המדינה מדגיש את חשיבותו של דיון זה להסדרת הנושא.

מוצע כי השר לביטחון הפנים והמשטרה יבחנו ויקדמו יחדיו חלופות אפשריות לצורך הגדלת כוח האדם העומד לרשות המשטרה, ובכלל זה שירות של אנשי מילואים במשטרה - כנהוג בצה"ל, וזאת בשינויים המתחייבים.

---

17 **בג"ץ 2605/05 המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ואח' נ' שר האוצר ואח', פ"ד סג(2) 545 (2009).**