

המשרד לביטחון הפנים

פעולות הביקורת

משטרת ישראל

באגפי המטה הארצי של המשטרה ובתחנות המשטרה בדק משרד מבקר המדינה היבטים מרכזיים בתפקוד התחנות וביישום תכניות לשיפור פעילותן במגוון תחומים, ובהם שירותי השיטור במגזר הערבי ומעורבות התחנות בתכנית "עיר ללא אלימות". בדיקות השלמה נעשו במשרד לביטחון הפנים.

במטה הארצי של המשטרה נעשתה ביקורת מעקב על טיפול המשטרה באיתור נעדרים ובזיהוי אלמונים, ובה נבדק תיקון הליקויים העיקריים שמבקר המדינה הצביע עליהם בדוח שנתי 60. כן נבדקה התקדמותו של פרויקט לזיהוי אלמונים ולא יכוון נעדרים שהחלה המשטרה לבצע לאחר הביקורת הקודמת, בשיתוף המרכז הלאומי לרפואה משפטית הפועל מטעם משרד הבריאות. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הבריאות.

נציבות כבאות והצלה ורשויות הכבאות

בנציבות כבאות והצלה וברשויות הכבאות נעשתה ביקורת על פעולות המניעה בתחום כיבוי האש. נבדק המערך למניעת דלקות ברשויות הכבאות, תפקודן והיערכותן למניעת דלקות במבנים המשמשים את הציבור כגון: בתי עסק ומוסדות. דגש מיוחד ניתן לסידורי המניעה בבתים רבי קומות המשמשים למשרדים ולמגורים.

שירות בתי הסוהר

בשירות בתי הסוהר - בנציבות שירות בתי הסוהר, באגף האסיר, במינהל טכנולוגיות, במינהל תכנון, במינהל משאבי אנוש, בלשכת הייעוץ המשפטי ובחשבות - וכן במשרד לביטחון הפנים נבדקו היבטים הנוגעים לפרויקט קידמה, שהוא פרויקט לפיתוח מערכת מידע בשירות בתי הסוהר. נבדקו בעיקר אלה: ההחלטה על ביצועו של הפרויקט, תקציבו, לוח הזמנים לביצועו ותכולתו, וניהול הסיכונים הכרוכים בו.

משטרת ישראל

מקומה ותפקודה של התחנה במשטרה

תקציר

מערך תחנות המשטרה הוא הקו הקדמי של משטרת ישראל. תחנה המשטרה (להלן - התחנה) היא הגוף העיקרי המבצע את רוב תפקידי המשטרה המפורטים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971: מניעת עברות וגילוי, תפיסת עבריינים והעמדתם לדין, קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בפעילותן זו על התחנות לתת שירות לציבור ולספק פתרונות לצרכיה הייחודיים של הקהילה שהן פועלות בה.

בשנת 2012 כלל מערך התחנות 70 תחנות ומרחבים אופרטיביים¹. התחנות בנויות במתכונת אחידה שבבסיסה שני מערכים מקצועיים: משרד שיטור, קהילה, מבצעים וביטחון (להלן - משרד השיטור והקהילה) הכולל, בין השאר, את מערך הסיוור ואת מרכזי השיטור הקהילתי (להלן - מש"קים), ומשרד לחקירות ולמודיעין (להלן - משרד האח"ם) הכולל את מערך החקירות, את מרכזי השירות לאזרח (להלן - מש"ל) ואת מערך המודיעין. מהבחינה המקצועית התחנות כפופות לאגפי המטה הארצי (להלן - מטא"ר) בכל הנוגע לקביעת המדיניות המקצועית, לגיבוש נהלים ותורת הפעלה, למתן הנחיות וייעוץ ולפיקוח על התחנות. מהבחינה הפיקודית כפופות התחנות למפקדים הטריטוריאליים במחוזות ובמרחבים.

משנת 2007 הגדירה המשטרה את חיזוק התחנות והעצמתן כאחד מיעדיה האסטרטגיים. בתקופת המפכ"ל הקודם רב ניצב (בדימוס) דודי כהן (להלן - המפכ"ל הקודם) יעד זה נכלל במסגרת התכנית הרב-שנתית לשנים 2008-2012 (להלן - תר"ש 2012). גם המפכ"ל הנוכחי רב ניצב יוחנן דנינו רואה בחיזוק התחנות מטרה מרכזית, שיש להשיגה, בין היתר, באמצעות שינויים ארגוניים והעברת תקנים מהמטות לשטח. בנוסף, מתחילת העשור הקודם עלתה בממשלה, במשטרה ובמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) המודעות לשיפור המענה המשטרתי למגזר המיעוטים ולתגבור שירותי השיטור הניתנים לו.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר-אוגוסט 2012 היבטים מרכזיים בתפקוד התחנות וביישום תכניות בתחומי הפעילות השונים של התחנה, ובהם כוח האדם בתחנה; הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה ופעילות מערך הסיוור והמש"קים; עומס העבודה במערך החקירות והאמצעים להפחתתו; השירות הניתן לאזרח; התכניות לחיזוק ולעצמתה של התחנה; הפעילות לחיזוק שירותי השיטור במגזר המיעוטים; ומעורבות התחנה ביישום התכנית עיר ללא אלימות. הבדיקה התבצעה

1 מרחב אופרטיבי הוא מרחב המפעיל ישירות מערך שטח שווה לזה של תחנה רגילה הכולל סיוור, חקירות, מודיעין ומש"קים, בנוסף לפונקציות המטה המרחביות.

באגפי מטא"ר ובכמה תחנות. בנוסף, נשלח שאלון לכל מפקדי התחנות (להלן - השאלון). בדיקת השלמה נעשתה במשרד לבט"פ.

עיקרי הממצאים

כוח אדם בתחנות המשטרה

תקינת כוח האדם בתחנות: תקן כוח האדם בתחנות המשטרה נקבע באגף הארגון והתכנון במטא"ר (להלן - אג"ת) על פי מספר השוטרים הנחוצים במקצועות השונים. מספר השוטרים נגזר ממשתנים כמו גודל האוכלוסייה שהתחנה משרתת ונפח הפשיעה שעליה לטפל בו, והפיקוד הבכיר של המשטרה מאשר אותו.

לצורך תקינת כוח האדם בתחנות פיתח אג"ת מודל תקינה לקביעת התקן הנחוץ לבעלי התפקידים במקצועות העיקריים לפי קריטריונים אובייקטיביים הנסמכים על היקף משימותיהם (להלן - מפתחות תקינה). בדצמבר 2010 אישר המפק"ל הקודם נוסח ראשוני של מפתחות תקינה לסיירים והנחה לבצע את הנדרש להשלמתם ולגבש מפתחות תקינה גם לשוטרי מערך החקירות והמודיעין. על פי הנחייתו זו של המפק"ל הקודם השלים אג"ת בשנים 2011-2012 הכנתם של מפתחות תקינה מעודכנים לשוטרים במקצועות האמורים. אולם מפתחות התקינה שהוכנו על פי ההנחיה לא נדונו בסגל הפיקוד הכללי (הספ"כ) וממילא קידומם הושהה.

השוואת מפתחות התקינה המעודכנים של הסיירים והחוקרים לתקנים בתחנות, מספטמבר 2011, הראתה כי בשתי הקבוצות קיימים פערים גדולים בין התחנות. סיירים - בכ- 25% מהתחנות המחסור עולה על 25% מהתקן הקיים, ומנגד בכ- 10% מהן קיים עודף העולה על 25%; חוקרים - בכ- 78% מהתחנות קיים מחסור. בכ- 50% מהתחנות המחסור עולה על 25% מהתקן הקיים ולעומת זאת, בכ- 18% מהתחנות קיים עודף אך הוא קטן ביחס לחוסרים. רוב התחנות שנרשם בהן חוסר ניכר בתקני סיירים וחוקרים משרתות יישובי פריפריה.

זאת ועוד, הביקורת העלתה שקיימים פערים ניכרים בין התחנות ברמת האיוש של תקני כוח האדם הקיימים בתחנות - פערים הבולטים בעיקר במערך הסיור. נכון לאוגוסט 2012, בכ- 22% מהתחנות מצבת מערך הסיור שווה לתקן או גדולה ממנו, וב- 22% מהתחנות המצבה נמוכה מהתקן ביותר מ- 20%.

משרד מבקר המדינה סבור, כי הפערים הללו מעידים על הצורך בגיבוש מדיניות מתאימה לוויסותם של תקני הסיור והחקירות בין התחנות.

מערך משרתי חובה במשטרה: באמצע שנות התשעים של המאה העשרים תוקן חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-1986², ונקבעה בו הוראת שעה לשנתיים שהוארכה כמה פעמים. תיקון זה אפשר את שירותם של חיילי חובה במשטרה (להלן - שח"ם). בפברואר 2012 עמד מספר המשרתים במערך שח"ם בכל יחידות המשטרה על 1,517.

2 תיקון לחוק שירות בטחון (תיקון מס' 7) (שירות במשטרה כשירות מוכר), התשנ"ה-1995.

בפברואר 2006 החליטה הממשלה על ביצוע עבודת מטה בין-משרדית לבחינת הפסקת שירות חיילי החובה במשטרה. עבודת המטה הסתיימה במרץ 2010, ובמהלך השנים עד סיומה העלו דוחותיהם של משרד מבקר המדינה ושל המשרד לבט"פ³ בעיות מהותיות בנוגע לתפקודם של שוטרי שח"ם, לרבות מגבלות בהתאמתם לפעילות המשטרה המשפיעות על תרומתם לעבודתה. מסקנת עבודת המטה הייתה שאין להמשיך ולהציב שח"ם אלא לגייס שוטרי קבע. ביוני 2011 החליטה הממשלה להקטין את מספר המשרתים במערך שח"ם באופן דרגתי והטילה על צוות בין-משרדי לגבש דרכים למתן מענה חלופי.

ביולי 2012 פעלו במערך הסיוע בתחנות 533 שוטרי שח"ם (19.3% משוטרי הסיוע). הביקורת העלתה כי שיעור שוטרי שח"ם מקרב שוטרי הסיוע שונה מאוד מתחנה לתחנה. עוד הועלה שהבעיות המהותיות במערך שח"ם שרירות וקיימות גם במועד ביצוע הביקורת הנוכחית - התחלופה הגבוהה של שוטרי שח"ם עקב תקופת שירותם הקצרה; הגיל הצעיר וחוסר הבשלות שלהם; וקשיים בהפעלת שוטרי שח"ם באירועים מורכבים או בכאלה הדורשים שימוש בכוח. לכן, קיים חשש כי בתחנות שמשקלם של שוטרי שח"ם במערך הסיוע גדול יחסית, עלול הדבר להשפיע על איכות התפקוד של התחנה.

משרד השיטור והקהילה

משרד השיטור והקהילה אחראי, בין השאר, להפעלת מערך הסיוע ולפעילות המבצעית של התחנה ולתחום השיטור הקהילתי, הכולל את מערך המש"קים הנותנים שירותי משטרה מוגדרים לקהילה שהם ממוקמים בה.

פעילות מערך הסיוע והתכניות לחיזוקו: מערך הסיוע בתחנה הוא התשתית לעבודת השיטור בשטח. תפקידיו כוללים מתן מענה לקריאות הציבור וביצוע משימות יזומות להגברת הנוכחות והבולטות של המשטרה. קודם להקמת משרד השיטור והקהילה בשנת 2012 איתרה המשטרה בעיות חוזרות ונשנות במערך הסיוע בתחנה וקשיים בהתמודדות עם מכלול תפקידיו, ובמהלך השנים 2000-2010 היא הקימה כמה צוותים שביצעו עבודת מטה והמליצו על שינויים ארגוניים במערך הסיוע בתחנה. ההמלצות נדונו ואושרו בידי הפיקוד הבכיר במטא"ר, אך רובן לא יושמו אף שלא התקבלה כל החלטה שלא ליישמן, ואלה שיושמו - יושמו באופן חלקי בלבד. ביולי 2012 הוקם צוות נוסף, באגף השיטור והקהילה, שבחן את הפעלת מערך הסיוע וגיבש המלצות בנושא.

אי-יישומן של רוב ההמלצות לחיזוקו של מערך הסיוע בתחנה ולשיפור תפקודו, לאורך זמן, הותיר את הבעיות בעינן והביא לאובדן משאבי התכנון ועבודות המטה שהושקעו בהן.

מערך השיטור הקהילתי בתחנה, התכניות לחיזוקו ואופן הפעלתו: למש"קים אחריות למתן שירותי משטרה לקהילה מתוך הכרת צרכיה ופרטיה. במסגרת זאת אחראי המש"ק גם להפעלת מערך המתנדבים.

3 ראו מבקר המדינה, דוח 60א (2009), עמ' 123-144; אגף הביקורת ונציב תלונות הציבור במשרד לבט"פ, דוח בנושא "בחינת תפקודם של השח"ם במשטרת ישראל", פברואר 2007.

1. במחצית השנייה של העשור הקודם גיבשה המשטרה והפעילה תכניות שנועדו לשפר את מערכי השיטור הקהילתי. חרף תרומתן של התכניות לפעילות התחנה ולמרות המשאבים שהושקעו בהן, הופסק יישומן. למשל, מסוף 2007 ראתה המשטרה בתכנית המש"ק המשולב - שילוב של מש"ק עם בסיס הפעלת מתנדבים - מתכונת לשינוי אסטרטגי ארוך טווח שישפר את הפעלת השיטור הקהילתי והמתנדבים, והיא השקיעה משאבים בהקמת מש"קים משולבים ובהטמעתם בכל התחנות. בתחילת 2012 בוטלה מתכונת זו. יש לציין כי השינויים התכופים בתחנה צורכים משאבי הטמעה שיורדים לטמיון בסופו של יום ומביאים את התחנה לידי חוסר ודאות בכל הקשור להיערכות הנדרשת ממנה ולשיטות העבודה שעליה לפעול לפיהן; כמו כן הם עלולים ליצור אי-בהירות בנוגע להיקף הנושאים שבטיפול כל אחד מבעלי התפקידים בתחנה.

2. על פי נתוני המשטרה מיולי 2012, בתחנות פועלים 384 מש"קים ומאיישים אותם 479 שוטרים. מהתשובות לשאלון עלה כי שכ-12% מהמש"קים אינם נמצאים במקום מרכזי ונגיש כנדרש, בייחוד במגזר המיעוטים - כ-16% לעומת כ-11% במגזר היהודי. מנתוני המשטרה מספטמבר 2012 עלה שהמבנים המשמשים 37% מהמש"קים אינם מתאימים לייעודם. עוד עלה מהתשובות לשאלון כי מתחילת 2012 בכ-50% מהמש"קים מספר ימי הפתיחה בחודש היה נמוך מהמספר המינימלי הנדרש.

3. בעשור האחרון ראתה המשטרה בפריסה רחבה של מש"קים במגזר המיעוטים אמצעי להגברת נוכחותה ולשיפור שירותה במגזר זה. לכן, גיבשה המשטרה תכניות להגדלת מספר המש"קים ביישובי המגזר במחוזות צפון, מרכז ודרום, אבל התכניות יושמו באופן חלקי; נכון למועד הביקורת היו אמורים לפעול 126 מש"קים במגזר המיעוטים, אך בפועל פועלים בו רק 88 מש"קים (כ-70%). זאת ועוד, תקנון חסר של כוח אדם ומחסור באמצעים מקשים על פעילותם התקינה של חלק מהמש"קים במגזר המיעוטים.

הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה : בתחילת 2012 אוחדו בתחנה משרד הסיור עם משרד הקהילה והמשמר האזרחי למשרד אחד - משרד השיטור והקהילה. שנת 2012 נקבעה כשנת ההטמעה של האיחוד ברמת התחנה וברמת המטה.

מטה אגף השיטור והקהילה גיבש תכנית פעולה והקנה לתכנית האיחוד עדיפות בקשב ובמשאבים. ברמת התחנה רוב מרכיבי התכנית היו במהלך הביקורת בבנייה ובהטמעה. למשל, מהתשובות לשאלון עלה כי כינון המבנה הארגוני של המשרד לא הושלם בכ-50% מהתחנות, ובכלל זה לא תוקנו חלק מהתפקידים החדשים; תפיסת ההפעלה, המתבססת על שילוב בין פעילות הסיור לפעילותם של שוטרי המש"ק בטיפול בקריאות הציבור, אינה מיושמת ברוב התחנות; בעניין בניין הכוח של המתנדבים והפעלתם עלה כי מאז הקמת משרד השיטור והקהילה ועד מועד סיום הביקורת לא חל כל שינוי בחלק ניכר מהתחנות (כ-38%) הנוגע לאופן גיוס המתנדבים והפעלתם. גם תהליך הפקת הלקחים של הטמעת תכנית האיחוד שיום ראש אג"ם ביולי 2012 העלה נושאים המצריכים תיקון, ובהם מוטת שליטה גדולה של ראש משרד השיטור והקהילה בתחנה המתקשה לפקד על בעלי דרגה שווה לו וכן הצורך בחיזוק מערך המתנדבים. לפיכך, במועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, עדיין מוקדם מדי ללמוד על מידת האפקטיביות ועל טיב השיפור של התהליך ועל תרומתו לפעילותם של כל מגזרי השיטור בתחנה.

משרד האח"ם בתחנה

משרד האח"ם בתחנה הוא כאמור הזרוע הנוספת שבאמצעותה התחנה פועלת לאכיפת החוק, והוא כולל את מערכי החקירות והמודיעין.

מסגרת עבודה משותפת לסגל משרד האח"ם: בשנת 2005 אוחדו מערכי החקירות והמודיעין למשרד האח"ם. שני ראשי המשרדים הקודמים הוכפפו לבעל תפקיד חדש בתחנה, ראש משרד האח"ם (להלן - הרמח"ם). התפיסה שבבסיס האיחוד הייתה שפעילות משולבת ומתואמת של מערכי החקירות והמודיעין תחת פיקוד אחד תגדיל את האפקטיביות שלהם.

דוח היחידה הארצית לביקורת ותלונות הציבור של המשטרה משנת 2011, שבחן את האיחוד, מצא שברוב התחנות שנבדקו מבנה משרד האח"ם ואופן הפעלתו תואמים לנהל משרד האח"ם. עם זאת, הוא מצא ליקויים בחלק מהתחנות, ובהם חוסר איוש של תקני קצינים במשרדי האח"ם והיעדר הכשרה מקצועית מספיקה של רמח"מים בתחומי חקירות או מודיעין. בהמשך לדוח האמור בדק משרד מבקר המדינה באמצעות השאלון היבטים הנוגעים לעבודת משרד האח"ם. בין היתר נמצא שביותר מ-50% מהתחנות אין לרמח"ם רקע בתחום המודיעין וב-15% מהתחנות לא עבר הרמח"ם קורס רמח"מים. עוד נמצא כי חלק מהתחנות אינן מקפידות על קיום הוראות נוהל משרד האח"ם בדבר שגרת המטה הנדרשת למשרד. התנהלות לקויה זו יש בה כדי לפגוע ביכולתם של הרמח"מים לנהל כראוי את עבודת המשרד המאוחד.

עומס העבודה במערך החקירות: 1. אחת הבעיות המרכזיות בתפקוד מערך החקירות בתחנה, אם לא המרכזית שבהן, היא עומס העבודה הכבד המוטל על החוקרים. כפי שעלה מהעבודה על מפתחות התקינה לחוקרים שהכין אג"ת בשנת 2011, כל חוקר בתחנה מטפל במספר רב של תיקי חקירה, אשר לרוב הוא גדול מכדי לאפשר טיפול יסודי וראוי בכל תיק. יוצא אפוא שתיקים רבים נסגרים ללא טיפול חקירתי כנדרש. עוד עלה כי הממוצע הארצי בשנת 2009 עמד על 383 תיקים לחוקר ובין התחנות נרשם פער גדול בעומס העבודה; ב-15% מהתחנות - עד 300 תיקים לחוקר וב-23% - יותר מ-500 תיקים לחוקר.

2. לעיתים נדרשים שוטרי הסיוור ושוטרי המש"ק של התחנה לסייע למערך החקירות בטיפול בתלונות בעברות קלות. מהתשובות לשאלון עלה שב-87% מהתחנות שוטרי הסיוור מבצעים גם איסוף ראיות באירועי פשע, ב-52% מהתחנות שוטרי המש"ק חוקרים עדים וב-31% מהתחנות הם חוקרים חשודים - פעולות חקירה שאינן בסמכותם. בנוגע לאיכות עבודתם עלה כי ברוב התחנות שוטרי הסיוור ושוטרי המש"ק נדרשים להשלמת פעולות חקירה בשל ביצוע חסר.

פעולות לחיזוק המערך המשטרתי במגזר המיעוטים

בישראל חיים כ-1.6 מיליון אזרחים ממגזר המיעוטים⁴ המהווים כ-20% מכלל האוכלוסייה. הטיפול המשטרתי בהם נחלק בעיקר בין מחוזות צפון, מרכז ודרום

4 הקבוצות הבולטות במגזר זה הן ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, דרוזים ובדואים.

באמצעות תשע תחנות⁵ ומרחב אופרטיבי אחד המשרתים יישובים במגזר הלא-יהודי ו-17 תחנות בערים מעורבות.

מתחילת העשור הקודם, ובייחוד לאחר אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת אור⁶ שקמה בעקבותיהם, הצביעו החלטות ותכניות של הממשלה, של המשרד לבט"פ ושל המשטרה על פערים במענה המשטירתי למגזר המיעוטים בהשוואה לזה הניתן למגזר היהודי וכן על תחושת קיפוח ואפליה של אוכלוסיית המגזר. החלטות ותכניות אלה עסקו בדרכים לשיפור השירות במגזר המיעוטים, לחיזוק האכיפה המשטרתית ביישובי המגזר ולחיזוק הקשר עם הקהילה והגדלת מעורבותה בכל הנוגע למניעת פשיעה ואלימות. למרות זאת, רק מקצת מההמלצות יושמו, ורק בתחילת 2012 החלו המשטרה והמשרד לבט"פ ביישום מענה כולל לצורכי האוכלוסייה הערבית. להלן הפרטים:

1. תכנית שגיבשה המשטרה בנובמבר 2000 להגדלת מספר התחנות, נקודות המשטרה והמש"קים וכן להוספת שוטרים, שנועדה לתת מענה לנוכחות המשטרתית הדלה ביישובי המגזר, יושמה באופן חלקי בלבד. תכנית שהכינה המשטרה בינואר 2008 להוספת כ-3,000 שוטרים לחיזוק התחנות, ונועדה להציע פתרון כולל, מקיף וארוך טווח בטיפול במגזר המיעוטים לא קודמה. עם זאת, מתוך 1,000 תקנים לשוטרים שהוקצו למשטרה בשנת 2009 הוקצו 459 תקנים לטובת מגזר המיעוטים.

2. במרץ 2010 גיבשה הממשלה תכנית רב-שנתית שנועדה לתת מענה לפיתוח כלכלי ב-12 יישובים במגזר המיעוטים (להלן - יישובי התכנית), ובכלל זה ביטחון אישי ואכיפה. לפי תכנית זו הכין המשרד לבט"פ תכנית דו-שלבית. בשלב הראשון יוקמו יחידות סיור מיוחדות (להלן - יס"ם) שייתנו מענה ל-11 מיישובי התכנית; ובשלב שני יוקמו 14 יחידות משטרתיות אורגניות (להלן - אורגן) בתחנות שייתנו בהדרגה מענה לכל היישובים במגזר המיעוטים. השר לבט"פ קבע שעד תחילת נובמבר 2011 יוקמו שלושה אורגנים. ואולם, בביקורת עלה כי שנתיים לאחר החלטת הממשלה, לא הוקמו כלל יס"מים והקמת שלושת האורגנים טרם הושלמה.

השירות לאזרח בתחנות המשטרה

בשנים האחרונות פיקוד המשטרה מסב יותר ויותר תשומת לב לנושא השירות לאזרח. איכות השירות שהתחנה נותנת לאזרח כוללת מרכיבים רבים הקובעים בסופו של דבר את מידת שביעות רצונם של הזקוקים לשירותיה. איכות השירות נקבעת, בין היתר, על פי יחסו של השוטר לאזרח, על פי איכות טיפולו של השוטר בבעיה של האזרח ומשכו ולפי מצב התשתיות הפיזיות בתחנה.

סקר השירות : מאמצע 2008 ואילך עורכת יחידת השירות במשטרה, מדי חצי שנה, סקר שירות. הסקר נערך בקרב מדגם מייצג של אזרחים שקיבלו שירות מהמשטרה. המשתתפים בסקר מתבקשים להעניק ציון לתפקוד השוטרים בסדרת שאלות בשלושה תחומים - מקצועיות השוטר, זמן התגובה והטיפול והתנהגות השוטר. מצינוי השאלות מופק ציון משוקלל של איכות השירות של היחידה. מנתוני

5 תחנה המשרתת אוכלוסייה שבקרבה יותר מ-70% ערבים מוגדרת תחנה במגזר המיעוטים.

6 ועדת החקירה הממלכתית "לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000" בראשותו של השופט תיאודור אור, המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז.

הסקר עולה כי בשנים 2008-2011 חל שיפור ניכר באיכות השירות בתחומי הסיור והמש"ל בתחנות; עם זאת הפערים בין התחנות עדיין גדולים בשלושת התחומים, ובחלק מהתחנות איכות השירות עדיין נמוכה למדי.

תשתיות התחנה והשירות לאזרח: מהתשובות לשאלון עולה תמונת מצב עגומה של ליקויים קשים בתשתיות הפיזיות בחלק מהתחנות, שמלבד פגיעתם בעבודתם השוטפת של שוטרי התחנה, הם גם מקשים על המשטרה לתת שירות ראוי לאזרח. חלק ממפקדי התחנות ציינו בתשובותיהם כי בתחנות ישנם מבנים ישנים שאינם מתוחזקים כראוי ולעתים אינם בטיחותיים, וקבלו על צפיפות בחדרי החוקרים, היעדר הפרדה ראויה בין יחידת הנוער לשאר מתקני התחנה, חוסר במקומות אחסון ועוד.

פרויקט תחנה אפקטיבית

ת"ש 2012 קבעה את חיזוק תחנות המשטרה באמצעות שיפור האפקטיביות של פעילותן כיעד מרכזי. אמצעי חשוב בהשגת יעד זה היה פרויקט התחנה האפקטיבית (להלן - הפרויקט), שבבסיסו עמד מודל להפעלה אפקטיבית של התחנה (להלן - המודל).

תכנון הפרויקט: המודל שגובש במחצית הראשונה של 2008 התמקד בארבעה מרכיבים בתחנה שיישומם אמור להביא ל"קפיצת מדרגה" באפקטיביות שלה: (א) הקמת צוות איתורים בתחנה שיתמקד באיתור עבריינים נמלטים ודרושי חקירה. (ב) ארגון המש"ל כך שגם יטפל באופן מהיר בעברות קלות ובכך יוקטן העומס המוטל על חוקרי התחנה (להלן - המש"ל החדש). (ג) הקמת צוות שיתמקד בפשיעת רחוב בתחומים ובאזורים מועדים (להלן - צוות אלמ"ר [אלימות רחוב]). (ד) הקמת יחידת סיור שתופעל לפי צורך ותשמש כוח תגובה מידי לאירועי הפרות סדר מקומיים (להלן - יחידה 4). ביולי 2008 אישר המפכ"ל הקודם את המודל, ולאחר עבודת מטה באג"ת ובמחוז מרכז החלה בסוף אותה השנה הפעלתו הניסיונית בשלוש תחנות במחוז מרכז (להלן - תחנות הפיילוט).

יישום הפרויקט: במהלך 2009 בוצע יישום מרכיב צוות האיתורים בתחנות הפיילוט באופן מוצלח למדי. צוותי האיתורים גובשו והופעלו באופן מיטבי בשלוש תחנות הפיילוט ושיפרו באופן ניכר את תפוקות התחנות בתחום האיתורים. מרכיב המש"ל החדש בתחנות הפיילוט לא יושם במלואו, גם משום שלא אוישו כל תקניו. עם זאת הונחה תשתית טובה לפעילותו במתכונתו החדשה ועיקרי תפקידיו החדשים הוטמנו. יישום מרכיבי יחידה 4 וצוות אלמ"ר בתחנות הפיילוט היה מוגבל, איוש תקניהם היה חלקי והצלחתם מועטה.

הפסקת הפרויקט: באוקטובר 2009 החליט המפכ"ל הקודם כי מחוז מרכז ירחיב את המודל לכל התחנות במחוז ואג"ת יתחיל בפעילות להכנסת המודל לכל המחוזות. אולם מסוף 2009 ואילך, הלך ודעך הפרויקט אף שהושקעו בו משאבים רבים והוא נתפס כפרויקט הדגל לשיפור תפקודה של התחנה. כמו כן לא יושמה החלטתו של המפכ"ל הקודם והפרויקט ירד מסדר היום של מקבלי ההחלטות בלי שהתקבלה כל החלטה רשמית להפסיקו, בלי שבוצעה עבודת מטה שתנמק את הצורך בסיומו ובלי שהופקו הלקחים מהפעלת הפיילוט. לא נמצא שמטה מחוז מרכז או אג"ת עקבו אחר יישום הפרויקט לאחר אוקטובר 2009 או דנו בהפסקתו. ברמת

התחנה, נושא האיתורים עבר לאחריות מרחבית, והפעילות נטמעה בפעילות הסיור השוטפת; המש"ל, במתכונתו החדשה, פעל בשתי תחנות פיילוט בלבד, ולמעט תחנה נוספת במחוז מרכז לא הורחבה מתכונת זו לתחנות אחרות; יחידה 4 ויחידת האלמ"ר נטמעו במערך הסיור ובמערך הבילוש, בהתאמה, וחדלו לתפקד כיחידות נפרדות.

תכנית עיר ללא אלימות

במסגרת השינוי האסטרטגי ותפיסת ה"שיטור מבוסס קהילה" כעיקרון מנחה בעבודת המשטרה בכלל ובעבודת התחנה בפרט, שמה המשטרה דגש על ביצוע תכניות ופעולות בשילוב ובשיתוף הקהילה, שהמרכזית בהן היא תכנית עיר ללא אלימות (להלן - תכנית על"א). התכנית היא מודל עבודה, במסגרת הרשויות המקומיות, להתמודדות מערכתית עם התנהגות אנטי-חברתית, עם אלימות ועם עבריינות ופשיעה. מטרתה להקים ברשות המקומית מערך מתואם ואפקטיבי המחבר את כל המאמצים האזרחיים בה עם כלל המאמצים המשטריים לצורך הגברת הביטחון של התושבים והפחתת הפשיעה ואירועי האלימות.

המשרד לבט"פ מוביל את התכנית ברמה הלאומית וממנו מועבר רוב תקציבה⁷, והרשות המקומית מובילה אותה במישור המוניציפלי. המשטרה מובילה את תחום האכיפה של התכנית וגם שותפה לשאר תחומי הפעילות (חינוך פורמלי, חינוך לא-פורמלי, פנאי, רווחה והקשר עירוני רחב). ברמה הארצית, סגן המפקד"ל מופקד על ניהול התכנית ומסייע בידו מדור שותפויות במחלקת שיטור וקהילה באגף השיטור והקהילה. ברמה המקומית, שבה נעשית עיקר העשייה, יישום חלקה של המשטרה בתכנית על"א מוטל על התחנות שבתחום אחריותן מצויות הרשויות המקומיות המשתתפות בתכנית. במועד הביקורת מנתה התכנית 98 רשויות מקומיות המצויות בתחום אחריותן של 45 תחנות ומרחבים אופרטיביים.

יישום התכנית בתחנות: תכניות הליבה של תחום האכיפה שהתחנה אחראית לביצוען מול הרשות המקומית כוללות הקמת פורום אכיפה, הכנת תכנית אכיפה עירונית משותפת עם הרשות, הקמת מתחמים מפוקחים, ביצוע מבצעי אכיפה, הפעלת יחידת שיטור משולב בין התחנה ובין הרשות וכן השתתפות בהקמת מערך שליטה ובקרה ברשות המקומית ובהפעלת סיירת הורים.

בדיקת משרד מבקר המדינה בתחנות המשתתפות בתכנית על"א בחמישה מחוזות⁸, במחצית הראשונה של 2012, העלתה כי התחנות החלו לבצע את תכניות הליבה שבתחום האכיפה, אבל רמת היישום שלהן נמוכה - חלקן לא מיושם כלל ואחרות מיושמות באופן חלקי. היישום החלקי נובע לעיתים מיזמה לא מספיקה של התחנות עצמן או בגלל בעיות במרכיבי התכנית וחוסר התאמתם ליישום משותף עם הרשויות המקומיות. מצב זה בולט בעיקר במגזר המיעוטים שבתחנותיו תכניות הליבה כמעט שאינן מיושמות. להלן הפרטים:

1. הועלה שהתחנות במחוזות צפון וחוף לא קיימו כלל פורום אכיפה בכ-20% מהרשויות המצויות בתחום אחריותן; התחנות במחוזות מרכז ודרום לא קיימו כלל את

7 בשנת 2012 עמד התקציב על כ-85 מיליון ש"ח.

8 מחוזות צפון, חוף, תל אביב, מרכז ודרום (מחוז ירושלים ומחוז יהודה ושומרון לא נבדקו).

הפורום בכ- 10% מהרשויות. אשר למגזר המיעוטים, במחוז חוף לא התקיים פורום אכיפה ב- 60% מהרשויות.

2. ממצאי הביקורת העלו כי במחוז צפון גובשה תכנית אכיפה לרשות רק ב- 45% מהרשויות. במגזר המיעוטים הממצאים חמורים יותר - למעט מחוז דרום, במחוזות האחרים שנבדקו לא גיבשו התחנות תכנית אכיפה ברוב הרשויות שבתחום אחריותן (70%).

3. בביקורת עלה כי התחנות במחוזות צפון, מרכז ודרום הקימו מתחמים מפוקחים רק בכשליש מהרשויות המשתתפות בתכנית והתחנות במחוז חוף עשו זאת ב- 50% מהרשויות. אשר למגזר המיעוטים, רק במחוז צפון הוקמו מתחמים מפוקחים, וגם זאת רק ב- 20% מהרשויות. בשאר המחוזות, התחנות לא הקימו כלל מתחמים מפוקחים ביישובי המגזר.

4. הועלה כי התחנות במחוזות צפון ומרכז קיימו מבצעי אכיפה משותפים עם כמחצית מהרשויות שבתחום אחריותן ובמחוז חוף קיימו התחנות מבצעי אכיפה משותפים בכ- 64% מהרשויות. גם במרכיב זה היקף הביצוע של התחנות במגזר המיעוטים היה קטן יותר - התחנות במחוז מרכז לא קיימו כלל מבצעי אכיפה משותפים והתחנות במחוזות צפון וחוף לא קיימו מבצעי אכיפה משותפים ברוב הרשויות, עד כדי 65%-80%, בהתאמה.

5. בשנת 2005 החלה המשטרה להפעיל את מודל השיטור המשולב עם הרשויות, וכבר בשנת 2007 עמדה על ליקויים ובעיות בהפעלתו עם הרשויות המקומיות והמליצה לא להרחיב את השימוש בו. למרות זאת, הרחיבה המשטרה את השימוש במודל הקיים וכללה אותו, בלי לשנות את מתכונתו, כמרכיב בתחום האכיפה שבתכנית על"א. רק באפריל 2012 החלה המשטרה בגיבוש מתכונת מתוקנת לשיטור המשולב.

ניהול התכנית על ידי המשרד לבט"פ: המשרד לבט"פ מוביל את התכנית ברמה הלאומית באמצעות ועדת היגוי ומטה מקצועי. לפי החלטת הממשלה ומסמכי מטה של המשרד לבט"פ על מנגנונים אלה לקבוע יעדים, תהליכי עבודה ונהלים ברמה הארצית, לגייס בעלי תפקידים למטה, לנהל מאגר נתונים ולסייע במציאת פתרונות לבעיות חוזרות ונשנות ביישומה. אולם רק בתחילת 2011, כארבע שנים לאחר שהוחל בהפעלת התכנית, החל המשרד לבנות את התשתית הארגונית של התכנית ולשפר את ניהולה בידי המטה המקצועי. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2012, הוא טרם השלים את הסדרתם של חלק ממרכיביה, ובכלל זה נושאים הנוגעים לתחום האכיפה.

1. לאחר גיבוש מבנה ארגוני חדש למטה המקצועי החלו להיקלט בעלי תפקידים חדשים, אך משרות אחדות לא אוישו; לא הושלם גיבוש מערך נהלים ברמה הארצית שיתרגם את החלטות הממשלה הרלוונטיות למתווה מפורט, שיחייב את כל הגורמים הרלוונטיים בתחומי הפעילות של התכנית.

2. אף על פי שכבר בשנים 2010-2011 היו המשטרה והמשרד לבט"פ מודעים לבעיות בהפעלת התכנית במגזר המיעוטים ולצורך בהתאמת מרכיביה בתחום האכיפה לרשויות המגזר, נמצא כי תהליך ההתאמה טרם הסתיים. אשר לתקצובן של רשויות אלו, נמצא כי אף שהן מהוות 38% מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית רק 26% מסך התקציב שהוקצה לתכנית בשנת 2012 יועד להן.

3. את תכניות הליבה בתחום האכיפה לא יישמו רוב הרשויות בשל בעיות חוזרות ונשנות שעל המשרד לבט"פ היה לסייע בפתרון: (א) מערך שליטה ובקרה - נמצא כי לאחר מיפוי האזורים להצבת המצלמות, רק כמחצית מהרשויות הקימו מערך שליטה ובקרה באמצעות מצלמות. לפתרון המצב התניע המשרד מספר תהליכים שהיו בראשית דרכם במועד הביקורת. (ב) סיירת הורים - נמצא כי סיירות ההורים - המורכבות מהורים מתנדבים המסיירים ברשות במטרה להפגין נוכחות ולמנוע פעולות האסורות על בני נוער - הופעלו רק ב-60% מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית על"א ורק ב-24% מהרשויות שבמגזר המיעוטים.

סיכום והמלצות

התחנה היא האורגן העוסק במכלול הגדול והמגוון ביותר של נושאים שבאחריות המשטרה - מניעת עברות וגילוי, קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. טיב תפקודן של התחנות, היקף פעילותן, נוכחות שוטריהן ברחובות ובמקומות ציבוריים וזמינות השירותים שהן מעניקות משקפים במידה רבה את הישגי המשטרה כולה ובה בעת מעצבים את תדמיתה בעיני הציבור.

משנת 2007 הגדירה המשטרה את חיזוק התחנות ושיפור האפקטיביות של פעילותן כאחד מיעדיה האסטרטגיים. במסגרת עבודות מטה הושקעו משאבים לאבחון בעיות במגוון רחב של נושאים הנוגעים להיערכות התחנה ולתפקודה ולגיבוש פתרונות לחיזוקה באמצעות שינויים ארגוניים, שינויים בתהליכי עבודתה ותוספת משאבים. אולם רוב ההמלצות לא יושמו, אף שנבחנו ואושרו בידי דרגי הפיקוד הבכיר במטא"ר; מיעוטן הלכו ודעכו או ננטשו לאחר שנוסו בהצלחה, בלי שהתקבלה כל החלטה רשמית בעניינן. אי-יישומם לאורך זמן של רוב הפתרונות שגובשו בתכניות המטה הותיר בעינין את בעיותיהן של התחנות וייתכן שאף החמירן, לנוכח המשימות הנוספות שהוטלו על התחנות במהלך אותן שנים. יתרה מזאת, התחנות, לא די שלא יצאו נשכרות מתכניות המטה בעניינן, הן גם מוצאות את עצמן במצב של חוסר ודאות הנוגע להיערכות הנדרשת מהן, לשיטות העבודה שלפיהן עליהן לפעול ולמהות המשימות הנדרשות מכל אחד מבעלי התפקידים - חוסר ודאות העלול להשפיע גם על איכות השירות שהן נותנות לציבור.

לפיכך, ראוי שהמשטרה תראה בתכניות לחיזוק התחנה יעד אסטרטגי ותקבע לוחות זמנים ליישומן, תטמיע אותן באופן מבוקר, תקפיד על ביצוע תהליך הפקת לקחים ותימנע מהפסקתן ללא כל תהליך קבלת החלטות הולם.

בנוגע להיבטי תפקודן השוטף של התחנות עצמן, היקף הבעיות בתחומים מסוימים, כמו בעיות בהיענות הסיור לקריאות הציבור ומיעוט פעילותן היזומה וכן ליקויים בהיבטים נוספים של שירות לאזרח, מחייב את התחנות ליתר הקפדה על קיום הנהלים ולייעול דרכי עבודתן. כמו כן, היקף הבעיות שעלו ביישום אכיפתה של תכנית עיר ללא אלימות מצביע על כך שהתחנות לא נתנו לתכנית את העדיפות הנדרשת בעבודתן השוטפת. לפיכך, על מפקדי התחנות להוביל את יישום התכנית, להקפיד על ביצוע המרכיבים שהתחנות אחראיות להם ולתת לתכנית משקל ניכר בפעילותן השוטפת.

אתגר מרכזי נוסף העומד לפתחם של המשטרה ושל המשרד לבט"פ הוא חיזוק מערך התחנות המשרתות את היישובים הלא-יהודיים. בתחילת 2012, באיחור של כעשור, הם החלו לראשונה ליישם תכנית רב-שנתית מקיפה לשיפור האכיפה והמענה המשטירתי הניתן ליישובים אלה. מן הראוי שהמשטרה והמשרד לבט"פ יקפידו על יישומה לפי לוחות הזמנים שנקבעו, ובעשותם כן יהיו קשובים לצרכיה הייחודיים של האוכלוסייה, ישימו דגש על שיתוף פעולה והידברות עם מנהיגיה, על הרחבת השיטור הקהילתי ועל שיפור השירות הניתן לה. הכול בד בבד עם ביצוע פעולות שיגבירו את האכיפה ויסייעו בהתמודדות עם האלימות והפשעה.



מבוא

1. מערך תחנות המשטרה הוא הקו הקדמי של משטרת ישראל. תחנת המשטרה (להלן - התחנה) היא הגוף העיקרי המבצע את רוב תפקידי המשטרה המפורטים בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה): מניעת עברות וגילויין, תפיסת עבריינים והעמדתם לדין, קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בפעילות זו על התחנות לתת שירות לציבור ולספק פתרונות לצרכים הייחודיים של הקהילה שהן פועלות בה. התפקוד של התחנות, טיב טיפולן בתלונות ובאירועי שטח ואופן התמודדותן עם עבריינות, פשיעה ואלימות משקפים במידה רבה את הישגי המשטרה ומשפיעים על תחושת הביטחון של הציבור.

התחנות בנויות במתכונת אחידה שבבסיסה התמחות פונקציונלית בתחומי טיפולן השונים. בתחנה שני מערכים מקצועיים. האחד, משרד שיטור, קהילה, מבצעים וביטחון⁹ (להלן - משרד השיטור והקהילה) האחראי, בין השאר, להפעלת מערך הסיוור ולפעילות המבצעית של התחנה, לתחום השיטור הקהילתי הכולל את מרכזי השיטור הקהילתי (להלן - מש"קים) הנותנים שירותי משטרה מוגדרים לקהילה שהם משרתים וליזמות ולשיתופי פעולה בין התחנה ובין הקהילה להתמודדות עם אלימות ועבריינות. המערך השני הוא משרד לחקירות ולמודיעין (להלן - משרד האח"ם) האחראי, בין השאר, להפעלת מערך החקירות של התחנה בכל סוגי העברות ותחומי הפשיעה שבסמכותה וליחידת מרכז השירות לאורח (להלן - מש"ל) המטפלת בקבלת תלונות מאזרחים ונותנת שירות לפונים בנושאים שונים. כמו כן הוא אחראי למערך המודיעין הכולל את רכזי המודיעין האחראים לאספקת המידע המודיעיני על פעילות הפשיעה בתחום אחריותה הטריטוריאלית של התחנה, ואת יחידת הביטחון המהווה את הזרוע המבצעית של מערך המודיעין לטיפול ביעדים מודיעיניים.

מהבחינה המקצועית התחנות כפופות לאגפי המטה הארצי (להלן - מטא"ר) ובהם אגף מבצעים, שיטור וקהילה¹⁰ (להלן - אגף השיטור והקהילה) ואגף חקירות ומודיעין (להלן - אח"ם). האגפים אחראים, כל אחד בתחומו, לקביעת המדיניות המקצועית, לגיבוש נהלים ותורת הפעלה, למתן הנחיות וייעוץ ולפיקוח על התחנות. מהבחינה הפיקודית כפופות התחנות למפקדים הטריטוריאליים במחוזות ובמרחבים המסייעים לתחנות בביצוע משימותיהן.

למילוי מכלול תפקידיה באופן אפקטיבי נדרשת התחנה, בין השאר, למדיניות הקובעת יעדים וסדרי עדיפויות, מדדים אחידים, שיטות עבודה התואמות את מגוון משימותיה וכן אמצעים וכוח אדם בכמות ובאיכות מספיקות.

9 הכולל את משרד הסיוור לשעבר ואת משרד הקהילה והמשמר האזרחי לשעבר.

10 הכולל את אגף המבצעים לשעבר ואת אגף קהילה ומשטרה לשעבר.

2. במהלך שני העשורים האחרונים גדל העומס המוטל על המשטרה, בין השאר, עקב גידול ניכר באוכלוסייה ובמגזרים בעלי מאפיינים וצרכים ייחודיים (מגזרי המיעוטים, עולים חדשים וחרדים), בניית ערים חדשות, התרחבותם של יישובים קיימים ועלייה ניכרת בחומרת הפשיעה ובמורכבותה. כמו כן איתרה המשטרה נוכחות וטיפול משטרתי בלתי מספיקים ביישובי מגזר המיעוטים והחלה בפעילות להרחבת השירותים למגזר זה.

3. משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ינואר-אוגוסט 2012 היבטים מרכזיים בפעילות התחנות וביישום תכניות לחיזוקן, ובהם תקינת כוח האדם ואישור; פעילות מערך הסיוע, המשיקים והמתנדבים, המהלכים לשיפורם והקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה במטרה לשפר את האפקטיביות שלה בתחום השירות לאזרח והשיטור הקהילתי; עומס העבודה במערך החקירות והאמצעים להפחתתו; השירות הניתן לאזרח בתחנה; התכניות לחיזוקה של התחנה ולהעצמתה; הפעילות לחיזוק שירותי השיטור הניתנים ליישובי מגזר המיעוטים; ומעורבות התחנה ביישום מרכיבי תחום האכיפה בתכנית עיר ללא אלימות. הבדיקה התבצעה ברמת דרג המטה וברמת דרג הביצוע. ברמת דרג המטה נעשתה בדיקה ביחידות מטא"ר, ובהן אגף השיטור והקהילה, אח"ם, אגף הארגון והתכנון (להלן - אג"ת) ואגף משאבי אנוש (להלן - אמ"ש). ברמת דרג הביצוע נעשתה בדיקה בכמה תחנות. הבדיקות כללו שיחות עם בעלי תפקידים ביחידות המטה ועם דרג הפיקוד וראשי המשרדים בתחנות; בדיקת מסמכים ותכניות הנוגעים לתחומי פעילותה של התחנה; וניתוח נתונים מהשנים האחרונות בנושאי כוח אדם, איכות השירות ועוד. בנוסף, הופץ שאלון לכל מפקדי התחנות (להלן - השאלון). על השאלון השיבו, בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2012, 56 תחנות (80% מ-70 התחנות והמרחבים האופרטיביים). ניתוח ממצאי השאלון בדוח נעשה לפי מספר התחנות שענו לשאלות הכלולות בו¹¹. בדיקת השלמה נעשתה במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ).

מערך התחנות והתכניות לחיזוקן ולשיפור תפקודן

1. פריסת התחנות נועדה לספק שירותי משטרה הולמים לתושבים במסגרת משאביה המוגבלים של המשטרה. לשם כך פיתח אג"ת מודל לדירוג רמת הפעילות של התחנות ובאמצעותו המשטרה קובעת, בין היתר, את גודל התחנה ואת המשאבים שיוקצו לה ואם להקים תחנה חדשה או לאחד תחנות קיימות. במועד הביקורת כלל מערך התחנות 70 תחנות ומרחבים אופרטיביים¹². התחנות מחולקות לשלוש קבוצות גודל - גדולות, בינוניות וקטנות. השתייכותה של תחנה לקבוצת גודל מסוימת נקבעת לפי כמה פרמטרים, ובהם גודל האוכלוסייה ומספר היישובים שבתחומה וכן כמות העברות ואירועי התגובה¹³ שבטיפול. התחנות הגדולות מונות, בדרך כלל, מעל מאתיים שוטרים; הבינוניות - בין מאה למאתיים שוטרים; והקטנות - פחות ממאה שוטרים.

חלק מהתחנות הן תחנות עירוניות המשרתות יישובים עירוניים, וחלקן תחנות עירוניות-כפריות המשרתות גם יישובים עירוניים וגם יישובים כפריים. מאפייני עבודת התחנה בשטח עירוני שונים במידה רבה מאלה בשטח כפרי. היישובים הכפריים שבאחריות תחנה פרוסים לרוב על פני שטח

11 מספר התשובות הרלוונטיות לכל שאלה בשאלון נמוך יותר מ-56 בדרך כלל, משום שכמעט בכל שאלה היו כמה תחנות שלא ענו עליה כלל (בין בשל חוסר רלוונטיות בין בשל חוסר התייחסות בלתי מנומקת) או תחנות שענו עליה באופן לא ברור.

12 מרחב אופרטיבי הוא מרחב המפעיל ישירות מערך שטח שווה לזה של תחנה רגילה הכולל סיוע, חקירות, מודיעין ומש"קים, בנוסף לפונקציות המטה המרחביות.

13 מתן מענה לקריאות הציבור הזקוק לסיוע המשטרה או מתן מענה הנובע מהיתקלות של שוטרי באירוע פלילי כמו תפיסת פורץ או תפיסת רכוש.

גדול, והדבר משפיע על זמן ההגעה של שוטרי התחנה לטיפול באירועי תגובה. תחנות עירוניות מטפלות אמנם בפריסה טריטוריאלית קטנה יחסית, אך האוכלוסייה צפופה הרבה יותר והכמות והתדירות של העברות גבוהות יותר. במקומות שאינם מייצרים די נפח לפעילות משטרתית שתחייב הקמת תחנה, אך נדרשת בהם בכל זאת נוכחות משטרתית קבועה, מופעלות 40 נקודות משטרה. נקודת המשטרה מפעילה צוות סיור ונותנת לאוכלוסייה חלק מהשירותים שתחנה נותנת. את הפעילויות המשטרתיות המורכבות יותר מבצעת התחנה המפעילה את נקודת המשטרה.

התחנות מטפלות בכל פלגי האוכלוסייה השונים. ישנן תחנות שחלק ניכר מהאוכלוסייה שבתחום אחרייתן משתייך למגזר חברתי או דתי מסוים כגון חרדים, ערבים או עולים חדשים. ישנן תחנות הפועלות בסביבת אוכלוסייה עירונית אמידה, וישנן תחנות הפועלות באזורים פריפריאליים שבהן שיעור האוכלוסייה החלשה גבוה. הרכב האוכלוסייה המתגוררת באזור שבאחריית התחנה משפיע הן על מאפייני הפשיעה והן על יחסי המשטרה עם הקהילה.

במשך שני עשורים נותרה פריסת התחנות כמעט ללא שינוי¹⁴ למרות שינויים דמוגרפיים, שינויים בשיעור הפשיעה ושינויים אחרים שהצריכו הרחבתם של שירותי המשטרה ביישובים ובאזורים שונים. בשנת 2012 הקימה המשטרה שתי תחנות חדשות - תחנת שרת ותחנת שדות. תחנת שרת, הכפופה למרחב יפתח (שקודם להקמתה טיפל באזור זה כמרחב אופרטיבי), הוקמה לצורך טיפול באזור התחנה המרכזית בתל אביב ובדרום תל אביב בשל הגידול הניכר בשיעור הפשיעה, באירועי אלימות ופגיעה בסדר הציבורי ובריכוזי מחוללי פשיעה¹⁵ באזור זה ועקב השינוי הדמוגרפי הגדול שעבר האזור עם הגעתם של רבבות שוהים בלתי חוקיים מאפריקה. תחנת שדות, הכפופה למרחב שרון, נועדה לשפר את שירותי המשטרה הניתנים בעיקר ליישובים כפריים פריפריאליים במרחב השרון, שנתנו קודם לכן תחנות נתניה וכפר סבא שהן תחנות עירוניות המטפלות בנפח פשיעה גדול בקרב אוכלוסייה צפופה.

2. משנת 2007 הגדירה המשטרה את חיזוק התחנות והעצמתן כאחד מיעדיה האסטרטגיים. בתקופת המפכ"ל הקודם רב ניצב (בדימוס) דודי כהן (להלן - המפכ"ל הקודם) יעד זה נכלל במסגרת התכנית הרב-שנתית לשנים 2008-2012 (להלן - תר"ש 2012): "תחנות המשטרה מהוות את הקו הקדמי של משטרת ישראל במגוון עיסוקיה, בכלל זה: במאבק בפשיעה לסוגיה; בשמירת הסדר הציבורי; במתן שירות לאזרח. חיזוק תחנות המשטרה הינו נדבך מרכזי במדיניות השר לבט"פ לשנות תר"ש 'שיא 2012' ומהווה את אחד משלושת הכיוונים האסטרטגיים של המפכ"ל לתקופה זו... כל הפרקים של התכנית הרב-שנתית מפרטים פעולות בתחום בניין הכוח ובתחום הפעלת הכוח לחיזוק תחנות המשטרה". האמצעים העיקריים לחיזוק התחנות, שצוינו בתר"ש 2012, הם תוספת כוח אדם במהלך שנות התכנית לביצוע מטלותיהן כנדרש ולשיפור האפקטיביות בפעילותן באמצעות שינויים ארגוניים ושינויים בדפוסי עבודתן כמו הפעלת מודל התחנה האפקטיבית בתחנות (ראו להלן בפרק "פרויקט תחנה אפקטיבית").

גם המפכ"ל המכהן רב ניצב יוחנן דינו רואה בחיזוק התחנות מטרה מרכזית אך בדגשים שונים. בדיון סגל הפיקוד הכללי (להלן - הספ"כ) במאי 2011, עם כניסתו לתפקיד, ציין המפכ"ל בין יעדי המשטרה העיקריים את "חיזוק דרגי השטח ושינוי נקודת האיוון בין המטה לשטח", דהיינו חיזוק יחידות השטח באמצעות קיצוץ במטות. המפכ"ל קבע כי התייעלות מטות האגפים תבוצע באופן הדרגתי, על פני כשנה וחצי, תוך כדי הקפאה של קידומים והסטת תקנים ודרגות תקן¹⁶ לטובת השטח. העברת דרגות תקן מהמטה לשטח נועדה לאפשר, בין השאר, להעלות את דרגת התקן של

14 להוציא הקמת שתי תחנות חדשות שהוקמו במסגרת יישום התכניות לחיזוק מגזר המיעוטים: תחנת רהט שהוקמה בשנת 2004 ותחנת אום אל-פחם שהוקמה בשנת 2005.

15 מועדוני הימורים, מכוני ליווי, נרקומנים ודרי רחוב.

16 מתן דרגה גבוהה יותר לתפקידים מסוימים באמצעות העברת מתפקידים אחרים במטה שבוטלו או שהוצמדו להם דרגה נמוכה יותר.

מפקד תחנה לפחות לסגן ניצב (להלן - סנ"ץ) ואת דרגת התקן של ראש משרד האח"ם בתחנה (להלן - רמח"ם) לרב פקד (להלן - רפ"ק).

ביזמתם של המפכ"ל ושל ראש אגף המבצעים ניצב ניסים מור (כתוארו אז; להלן - ראש אגף השיטור והקהילה) החלה במחצית השנייה של 2011 עבודת מטה לאיחוד תחומי הסיור והקהילה למסגרת ארגונית אחת הן ברמת המטה (איחוד שני אגפים) הן ברמת התחנה (איחוד משרד הסיור עם משרד הקהילה והמשמר האזרחי). יישום האיחוד בתחנה החל בתחילת 2012. ביסוד שינוי זה עמדה התפיסה כי איחוד תפקידיהם של אגף המבצעים ושל משרד הקהילה והמשמר האזרחי (להלן - אק"ם) במסגרת ארגונית אחת תגדיל את האפקטיביות של התחנה בלחימה בפשיעה, בשמירת הסדר הציבורי ובמתן השירות לציבור (ראו להלן בפרק "הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה").

לפי תפיסה זו בוצעו שינויים נוספים לצורך חיזוקה של התחנה ושיפור האפקטיביות שלה וכן לשיפור השירות שהיא נותנת לאזרח: ביסוס עיקרון "שיטור מבוסס קהילה" כמנחה בעבודת המשטרה, תוך כדי שימת דגש על שירות לציבור ועל פעולות בשילוב הקהילה והרשות המקומית, והנחיית כל התחנות ליישם מול הרשויות המקומיות מרכיבים של תחום האכיפה מתכנית עיר ללא אלימות (ראו להלן בפרקים "השירות לאזרח בתחנות המשטרה ו"תכנית עיר ללא אלימות"); פיצול מחוז צפון לשני מחוזות - מחוז צפון ומחוז חוף - וביטול דרג המרחבים לצורך פישוט ויעול הקשר בין המטה לתחנות, כאשר המטות של המחוזות החדשים פועלים ישירות מול התחנות¹⁷; שימת דגש על מתן שירות יעיל ואיכותי לציבור, הבא לידי ביטוי בשינוי המערכת הארצית של מדידת הביצועים בתחנות מתחילת 2012, למערכת פיקוד וניהול (להלן - מערכת "מפנה") השמה דגש רב יותר מקודמתה (מערכת מנה"ל¹⁸) על מדדי שירות לאזרח ושירות פנים-ארגוני לשוטרים, והמאפשרת מרחב גמישות מסוים לתחנות בהגדרת יעדיהן המבצעיים.

3. מתחילת העשור הקודם, ובעיקר לאחר אירועי אוקטובר 2000 ומסקנות ועדת החקירה הממלכתית "לבירור התנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראלים באוקטובר 2000"¹⁹ (להלן - ועדת אור) שקמה בעקבותיהם, גברה בממשלה, במשטרה ובמשרד לבט"פ המודעות לפערים במענה המשטרתי למגזר המיעוטים בהשוואה לזה הניתן למגזר היהודי ולצורך בתגבור ובחיזוק שירותי השיטור הניתנים לו. תכניות שגיבשו גופים אלה במהלך עשור זה, מנובמבר 2000 עד פברואר 2012, כללו דרכים לשיפור שירותי המשטרה למגזר המיעוטים, לחיזוק הנוכחות והאכיפה המשטרתית ביישוביו ולחיזוק הקשר עם הקהילה בכל הנוגע למניעת פשיעה ואלימות ולהעמקת שיתוף הפעולה בין פיקוד המשטרה למנהיגות המקומית. תכניות אלה הציבו את התחנות על מרכיביהן - מש"קים, סיור, חקירות ומודיעין - בחזית שיפור ההיערכות המשטרתית במגזר המיעוטים.

התכניות לחיזוק התחנה ולהעצמתה דרשו שינויים בהיערכות התחנה, כמשאביה ובתהליכי עבודתה. הביקורת בחנה, בין היתר, באיזו מידה יושמו המהלכים שתוכננו לחיזוק התחנה, אילו תחומי פעילות בתחנה אכן שופרו ואם השירות שהיא נותנת לאזרח אכן איכותי.

- 17 בתקופת הביקורת החל אג"ת בעבודת מטה לבחינת ביטול דרג המרחבים במחוז מרכז.
- 18 מערכת מדידה, ניהול והערכה למפקד - מערכת שפותחה באגף תכנון וארגון ככלי להערכה ארגונית של מפקדי תחנות בידי המפכ"ל ובידי מפקדי המחוזות. שיטת המדידה וההערכה נסמכת על מתן ציון לפי מדדים אחידים רב-שנתיים ועל קביעת רמת ביצוע נדרשת.
- 19 ועדת החקירה הממלכתית בראשותו של השופט תיאודור אור, המשנה לנשיא בית המשפט העליון דאז.

כוח אדם בתחנות המשטרה

תקינת כוח האדם בתחנות

את תקן כוח האדם בתחנות המשטרה אג"ת קובע על פי אמידתו את מספר השוטרים הנדרשים במקצועות השונים. את התקן מאשר הפיקוד הבכיר של המשטרה ואת איוש התקנים בכל תחנה אמ"ש מאשר. מקצועות השיטור העיקריים בכל תחנה הם מקצועות הסיוור, השיטור הקהילתי, החקירה והמודיעין. בנוסף להם משרתים בתחנה אנשי מטה ומינהל. תקן כוח האדם בתחנה מושפע משיקולים שונים, כמו גודל האוכלוסייה שהיא משרתת ונפח הפשיעה שהיא מתמודדת אתו, והוא בא לתת מענה ראוי לביטחון האישי של התושב, לרבות ביטחון רכושו. כפועל יוצא, תקן כוח האדם אמור להיות דינמי ולהתעדכן על פי הנסיבות שהתחנה פועלת בהן. הביקורת בדקה את הנושא האמור לפי תפיסה זו.

תכניות ועבודות מטה שנעשו במשטרה בשנים האחרונות שמו דגש על הגדלת כוח האדם בתחנה כאמצעי מרכזי להתמודדות עם הגידול במשימותיה ולטיב השירות שעליה לתת לציבור.

מפתחות התקינה והתקינה הקיימת

בתהליך תקינת כוח האדם ביחידות המשטרה השונות משתמשת במודלים ככלי עזר לקביעת התקן הנחוץ במקצועות השונים (להלן - מפתחות תקינה). על פי אג"ת, מפתחות התקינה הם "כלי ניהולי המיועד להתאים את הסד"כ [סדר הכוח] הנדרש ביחידות המשטרה בהתאם למשימותיו ולהיקף פעילותו, כלי שאמור לסייע בקביעת הסד"כ על פי קריטריונים אובייקטיביים, לייצר סדר ארגוני בהקצאת משאבי יחידות ולשמש בסיס לקבלת החלטות עבור מדור תקינה בפעילותו היומיומית".

בדצמבר 2010 הציג אג"ת למפק"ל הקודם נוסח ראשוני של מפתחות תקינה לסיירים. הוא אישר אותם בכפוף להשלמות נדרשות והנחה "לקדם [בנושא] מהלך כולל בראיה ארצית בהובלת אג"ת" שבמסגרתו יש להתמקד, בין היתר, בגיבוש מפתחות תקינה גם לחוקרים, לבלשים, לרכזי מודיעין ולעובדי הערכה. בנוגע למועד הביצוע ציין כי "השאלה היא העיתוי - ביצוע השינוי במחצית ראשונה של 2011 או ב-2012... שאלת העיתוי לביצוע השינוי קשורה בהערכת אומדן הפער בתחומים השונים... במידה ויתקבל אומדן הפער - הנושא יועלה לספ"כ במהלך ינואר [2011]. מפתחות התקינה בחקירות יוצגו למפק"ל בתחילת ינואר [2011]". על פי קווים מנחים אלה השלים אג"ת בשנת 2011 הכנת מפתחות תקינה מעודכנים של סיירים, חוקרים, רכזי מודיעין ויומנאים, והמשיך לעבוד על היבטים מסוימים הקשורים לנושא גם בשנת 2012.

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2012 (להלן - סיום מועד הביקורת) אישרו האגפים הייעודיים ויחידות השטח (מחוזות, מרחבים ותחנות) את מפתחות התקינה המעודכנים לסיירים ולחוקרים; אולם המפתחות המעודכנים לכל המקצועות שבעבורם גובשו לא נדונו בספ"כ וממילא קידומם הושהה.

בתחום הסיור קבע מודל מפתחות התקינה את מספר הסיירים ואת כמות הניידות הנחוצים לכל תחנה.²⁰ בתחום החקירות נקבע מספר החוקרים הנחוצים לכל תחנה בשלושה תחומים: חוקרים בתחום עברות אלימות במשפחה (להלן - חוקרי אלמ"ב); חוקרים במרכזי השירות לאורח המטפלים בפניות של אזרחים (להלן - חוקרי מש"ל); וחוקרים העוסקים בכל שאר תחומי החקירות בתחנה (להלן - חוקרים כלליים).²¹

במסגרת הביקורת נערכה השוואה בכל התחנות (כולל מרחבים אופרטיביים) בין נתוני התקן הנחוץ של סיירים ושל חוקרים, על פי מפתחות התקינה שסיים אג"ת להכין בספטמבר 2011, ובין נתוני התקן הקיים באותו מועד.²² להלן הממצאים:

תקינת סיירים: מהשוואת נתוני התקן הקיים בתחנות לנתוני מפתחות התקינה עלה כי בתחנות 3,410 תקני סיירים קיימים לעומת 3,517 נחוצים, כלומר חסרים 107 תקנים (3.1% מהתקן הקיים). זהו פער אמנם קטן, אך ישנן תחנות שבהן הפער גדול יותר. יתרה מזאת, נרשם שוני רב בגודל הפער בין התחנות.

מתוך 66 תחנות²³, ב-37 מהן יש חוסר תקנים, ב-27 יש עודף תקנים וב-2 התקן הקיים שווה לתקן הנחוץ. ב-16 תחנות (כ-24%) נרשם חוסר של יותר מ-25% מהתקן הקיים, כאשר ב-5 מהן החוסר הוא יותר מ-50%. לעומת זאת, ב-15 תחנות (כ-23%) יש עודף בתקנים הגדול ב-10% מהתקן הקיים, כאשר ב-7 מהן העודף הוא יותר מ-25%.

בבדיקת 16 התחנות שבהן החוסר בתקני סיירים הוא יותר מ-25% מהתקן הקיים נמצא כי רובן משרתות יישובי פריפריה קטנים או ערים בפריפריה. ב-11 תחנות²⁴ החוסר היה בין 25% ל-50% מהתקן הקיים וב-5 תחנות²⁵ החוסר עלה על 50%.

עוד עולה שב-37 התחנות שנרשם בהן חוסר בתקני סיירים, התקן הקיים עמד על 1,718 תקנים והתקן הנחוץ על 2,113 - פער של 395 תקנים (23% מהתקן הקיים). לעומת זאת, ב-27 התחנות שנרשם בהן עודף בתקני סיירים, התקן הנחוץ עמד על 1,319 תקנים והתקן הקיים על 1,607 - פער של 288 תקנים (כ-18% מהתקן הקיים).

20 באמצעות המודל חושבה כמות הניידות הנדרשת על פי אפיון הביקוש לניידות (קצב כניסת אירועים וזמן הטיפול באירוע), רמת השירות הנדרשת ורמת התעסוקה של הניידות באירועי תגובה. בניית המודל התבססה על ניתוח נתוני התחנות לשנים 2008-2009, וההנחות שבבסיסו הסתמכו, בין היתר, על נוהל הפעולה הקיים של הסיור - בכל אירוע סיור נשלחת ניידת אחת ובה שני שוטרים לטיפול באירוע; הניידת פועלת בשלוש משמרות ליממה, שבעה ימים בשבוע; בכל משמרת סיור סוגי הפעילות מתפלגים לפי יחס מסוים. על פי נתוני התחנות חושבו לכל תחנה, בין היתר, ממוצע אירועי התגובה לשעה בכל משמרת וזמן הטיפול הממוצע באירוע. כמו כן חושבה התוספת הנדרשת לתקינה בשל היעדרות שוטרים מהעבודה מסיבות שונות (מקדם היעדרות).

21 המודל התבסס על קביעת מדד נורמטיבי של מספר תיקים שנתי לטיפולו של חוקר ועל פרמטרים נוספים הרלוונטיים לעבודת החוקרים (לפי סוג החוקר). מהם נגזר, על פי נתוני התחנות, תקן החוקרים הנדרש בכל תחנה.

22 כפי שפורסמו בעבודה של אג"ת מספטמבר 2011.

23 מפתחות התקינה התייחסו ל-68 תחנות. בתחום הסיור לא חושבו נתונים בעבור תחנת דוד ותחנת נתב"ג (תחנת דוד אינה מפעילה יחידות סיור רגילות ותחנת נתב"ג אינה מפעילה יחידות סיור).

24 תחנות קריית מלאכי, עיירות (המשרתות את הפזורה הבדואית), רהט, שדרות, טירת הכרמל, באר שבע, אשקלון, אשדוד, רחובות, פתח תקווה ונתניה.

25 תחנות קריית גת, אופקים, נתיבות, קריית שמונה ולב הבירה (בירושלים).

מהאמור עולה שקיימים פערים גדולים בין התחנות בכל הנוגע לעמידה ברמת התקינה הנחוצה. בכ- 25% מהתחנות המחסור בתקני סיירים עולה על 25% מהתקן הקיים, לעומת עודף של 10%-25% מהתקן הקיים ב-12% מהתחנות ועודף העולה על 25% בכ-10% מהתחנות. מצב זה מעיד על חוסר יעילות בהקצאת תקני הסיור לתחנות ועל הצורך לבחון את ויסותם.

ת ק י נ ת ח ו ק ר י מ : מהשוואת נתוני התקן הקיים בתחנות למפתחות התקינה עלה כי בתחנות 1,055 תקני חוקרים קיימים לעומת 1,241 נחוצים (חוקרי אלמ"ב, חוקרי מש"ל וחוקרים כלליים), כלומר חסרים 186 תקנים (כ-18% מהתקן הקיים). בנוסף, נרשם שוני רב בין התחנות בגודל הפער.

מתוך 68 תחנות, ב-53 יש חוסר תקנים, ב-12 יש עודף תקנים וב-3 התקן הקיים שווה לתקן הנחוץ. ב-34 תחנות (50%) נרשם חוסר של יותר מ-25% מהתקן הקיים, כאשר ב-16 מהן החוסר הוא יותר מ-50%. לעומת זאת, ב-9 תחנות (כ-13%) יש עודף הגדול ב-10% מהתקן הקיים.

בבדיקת 16 התחנות שנרשם בהן חוסר בתקני חוקרים של יותר מ-50% מהתקן הקיים נמצא כי רובן משרתות יישובי פריפריה קטנים או ערים בפריפריה²⁶.

עוד עולה שב-53 התחנות שנרשם בהן חוסר בתקני חוקרים, התקן הקיים עמד על 770 חוקרים והתקן הנחוץ על 997 - פער של 227 תקנים (כ-29% מהתקן הקיים). לעומת זאת, ב-12 התחנות שנרשם בהן עודף בתקנים, התקן הקיים עמד על 223 תקנים והתקן הנחוץ על 182 תקנים - פער של 41 תקנים (כ-18% מהתקן הקיים).

מהאמור עולה כי בין התחנות יש פערים ניכרים ברמות החוסר של התקנים, (כאשר בחלקן, כאמור, אף קיימים עודפי תקנים) והפיקוד הבכיר של המשטרה לא נתן מענה ראוי לפערים אלו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי פעלה בשנים האחרונות לעדכון ולתיקוף רוב מפתחות התקינה בתפקידים אלה, והיא בוחנת בראייה כוללת את הפערים ואת המשאבים בתפקידים המרכזיים בתחנה - סיירים, חוקרים, רכזי מודיעין, בלשים ועובדי הערכה. המשטרה הוסיפה כי "קיים חוסר משאבי במרבית התפקידים וגם ויסות פנים מחוזי בין התפקידים השונים אינו מהווה את הפתרון המלא, כיוון שהחוסר המשאבי הינו דומיננטי". עוד מסרה המשטרה, כי במהלך השנים תוגברו במידה ניכרת המערכים הייעודיים שבליבת התחנות. כך, בין היתר, בין השנים 2003-2012 גדל מספר התקנים במערך הסיור בכ-1,400 תקנים ובמערך החקירות בקרוב ל-400 תקנים.

משרד מבקר המדינה סבור כי אף על פי שמדיניות של ויסות תקנים בין התחנות אינה יכולה לפתור באופן מלא את בעיית המחסור הכולל בתקנים, הרי ביכולתה להקטין את הפערים בין התחנות במקצועות הסיור והחקירות. מסיבה זו על המשטרה לבחון מדיניות לוויסות כוח האדם בין התחנות, הכול לפי צרכים ותעדוף נדרש ובכפוף למגבלת המשאבים.

26 תחנות טירת הכרמל, נהרייה, שפרעם, בית שאן, מגדל העמק, נצרת עילית, דימונה, קריית גת, קריית מלאכי, זכרון יעקב, מודיעין, מעלה אדומים ושכונות.

תקן ומצבה קיימים בתחנות: לתקן כוח האדם בתחנה חשיבות רבה לצורך קביעת סדרי העדיפות בעבודתה. יתר על כן, תקן שאינו מאושר מחמיר את בעיית המענה החלקי ממילא (הנובע כאמור מהמחסור בתקנים) של התחנה לצורכי התושבים.

רמת איוש התקנים בתחנות היא אחד הגורמים החשובים ביותר בקביעת איכות תפקודן. ככל שרמת איושם של התקנים בתחנה נמוכה יותר, כך גדל עומס העבודה על כוח האדם הקיים בתחנה (המצבה), איכות פעילותו נפגעת ורמת השירות שהוא נותן לתושבים הולכת ופוחתת.

משרד מבקר המדינה בדק את רמת האיוש של תקני כוח האדם בתחנות והשווה ביניהן. מנתוני תקן ומצבה של כוח האדם במשטרה, נכון לאוגוסט 2012, עולה כי ב-6 מתוך 68 התחנות (כ-9%) המצבה שווה לתקן או גדולה ממנו; ב-33 תחנות (כ-48%) היא נמוכה ממנו בשיעור של עד 10%; ב-23 תחנות (כ-34%) היא נמוכה ממנו ב-20%-10%; וב-6 תחנות (כ-9%) היא נמוכה מהתקן ביותר מ-20%.

הפערים בין התחנות ברמת האיוש של תקני כוח האדם בולטים בתחום הסיור. ב-15 תחנות (כ-22%) מצבת שוטרי הסיור שווה לתקן או גדולה ממנו, וב-15 תחנות אחרות היא נמוכה מהתקן ביותר מ-20%. יצוין שרוב התחנות שבהן רמת האיוש היא מן הנמוכות ביותר הן תחנות עירוניות ומרחבים אופרטיביים בערים גדולות.²⁷

מהאמור עולה שקיימים פערים ניכרים בין תחנות המשטרה ברמת האיוש של תקני כוח האדם, בעיקר בתחום הסיור. משרד מבקר המדינה סבור כי מצב זה מצריך גיבוש מדיניות מתאימה לוויסות כוח האדם שתצמצם את הפערים בין התחנות בנושא זה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי ניסיונות העבר מראים כי ניסיון לכפות על שוטרים שירות בתחנה מסוימת הוביל לירידה במוטיבציה ובאיכות התפקוד, ובהמשך לעזיבת השירות. עוד מסרה המשטרה כי במהלך השנה האחרונה גברה האטרקטיביות של מקצוע הסיור עקב העלאת שכר הסיירים ועלייה מהירה יותר בסולם הדרגות, והדבר מאפשר גיוס סיירים גם ליחידות שבהן היה בעבר קושי בגיוס כוח אדם. בנוסף, בשנת 2012 נערך מבצע גיוס במטרה לצמצם את פערי האיוש תוך כדי מתן דגש למקצועות הסיור וליחידות שפערי האיוש בהן היו גבוהים יותר.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעילות המשטרתית הנעשית בשנה האחרונה לצמצום פערי האיוש בתחנות בתחום הסיור. עם זאת, הוא סבור כי על המשטרה לשקול גם שימוש בוויסות כוח אדם בין התחנות תוך שמירה על המוטיבציה בקרב השוטרים, באמצעות נקיטת אמצעים מתאימים לשם כך.

תכניות ופעולות לתגבור כוח האדם במערך הסיור ובמערך החקירות בתחנות

המענה למצוקת כוח אדם אינו טמון רק בהגדלת התקן אלא גם בהסטת כוח אדם, דהיינו ריכוז כוח משטרה לצורכי שעה באתר מסוים ואחר כך נידודו לאתר אחר. במאי 2007 בחן צוות בראשות ראש מחלקת תכנון באג"ת דרכים להקצאת כוח אדם לתגבור תחנות ללא שינוי בתקינת כוח האדם. המפכ"ל הקודם אישר תוספת של 450 שוטרים לטובת יחידות הסיור והאח"ם בתחנות שבהן היו באותו מועד 614 תקנים לא מאוישים, באמצעות סיפוחם של 250 שוטרים מהמטות לתחנות למשך חצי שנה, קליטת 100 שוטרים ממערך הכליאה וגיוס 100 שוטרים נוספים (להלן - תכנית חיזוק הקו

27 תחנות לב ת"א, ת"א צפון, גלילות, שפט, הראל, באר שבע, כפר סבא; מרחבים דן ומוריה.

הקדמי). ביולי 2007 החל סיפוח המחזור הראשון של שוטרי התגבור לתחנות, ואחר כך התקיימו מחזורי תגבור נוספים.

ביוני 2009 ביצעה מחלקת תכנון של אמ"ש תהליך הפקת לקחים מתכנית חיזוק הקו הקדמי, שנועד לתת ביטוי לעמדות קציני כוח האדם ביחידות שקלטו את השוטרים המתגברים בעניין איכותם, תרומתם והבעיות בהפעלתם וכן לעמדות השוטרים המתגברים ומפקדיהם. כמו כן נועד התהליך לסייע לגיבוש המלצות בדבר המשך הפעלת התכנית או בדבר חלופות אחרות לתגבור התחנות.

כל קציני כוח האדם ביחידות הקולטות הביעו שביעות רצון מהתגבור והוא נתפס כמסייע ליחידות השטח בביצוע המשימות השוטפות. שוטרי התגבור של מערך הסיוע סייעו לתחנות להפעיל את הניידות, לעמוד במספר הניידות המינימלי הנדרש לפעילות הסיוע השוטפת של התחנה ולהתגמש יותר בהפעלת שוטרי הסיוע. עם זאת, הועלו בעיות בקשר לכוח האדם המתגבר במערך הסיוע, ובהן הכשרה וידע מקצועי חסרים ותחלופה גבוהה שהקשתה על המתגברים לצבור ידע וניסיון והכבידה על התחנות שנדרשו לחזור ולהשקיע בהכשרת מתגברים חדשים. אשר לתגבור מערך האח"ם בתחנה, נמצא כי השוטרים המתגברים היו בעלי הכשרה מתאימה, מקצועיים, בעלי ניסיון בתחום האח"ם ובעלי יכולת במתן השירות הנדרש לציבור.

במסקנות ובהמלצות שהועלו מתהליך הפקת הלקחים נקבע כי "תגבור הקו הקדמי חיוני וחשוב ליחידות השטח בהיבט של יצירת גמישות הפעלה למפקדים, בהפעלת היחידה ועמידה במשימותיה". נקבע שיש לחשוב כיצד להמשיך בהפעלת התגבור, וייתכן שאופני הפעלה אחרים יביאו לתוצאות דומות בעלויות נמוכות יותר ובפגיעה קטנה יותר ביחידות המטה. בהמשך פורטו אפשרויות הפעלה חלופיות.

בביקורת עלה כי למרות ההכרה בחיוניות תכנית חיזוק הקו הקדמי והמסקנה שיש להמשיך ולתגבר את התחנות במתכונת כלשהי, הפסיק מטא"ר לתגבר את התחנות באמצעות הפעלה זמנית של שוטרים שאינם נמנים עם הסגל הקבוע של התחנה, בלי שנמצאו מסמכים המעידים על ההחלטה להפסיק את התגבור או מסבירים אותה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי הפסקת התגבורים במסגרת "תגבור הקו הקדמי" נעשתה על פי החלטת המפק"ל, ובהתאם לכך נערכה המשטרה להמשך סיוע ליחידות השטח בדרכים אחרות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי מתשובתה לא ברורות הסיבות להפסקת התגבורים ביחידות השטח במסגרת "תגבור הקו הקדמי", ולא ברור אילו אמצעים חלופיים היא נקטה ובאיזה היקף. יתר על כן, בעת ביצוע שינויים מהותיים במדיניותה עליה להקפיד על ליוויים בתיעוד ההחלטות המתקבלות וסיבותיהן, כחלק מסדרי מינהל תקין.

מערך משרתי חובה במשטרה

עקב מצוקת כוח האדם ביחידות השטח המשטריות, בייחוד ביחידות הסיוע בתחנות, ובעקבות התגברות פעולות הטרור במרכזי הערים באמצע שנות התשעים של המאה העשרים והצורך בתגבור כוחות המשטרה בסיכול טרור ובשמירה על ביטחון הציבור, החלה המשטרה לקבל סיוע באמצעות הוספת משרתי חובה לשורותיה. בשנת 1995 תוקן חוק שירות בטחון [נוסח משולב], התשמ"ו-

1986²⁸, ונקבעה בו הוראת שעה לשנתיים שהארכה כמה פעמים, שאפשרה את שירותם של חיילי חובה במשטרה (להלן - שח"ם).

חיילי החובה ששירתו במשטרה במסגרת שח"ם (להלן - שוטרי שח"ם) מוקצים למשטרה במסגרת אמנת עבודה המסדירה את יחסי העבודה ואת יחסי הגומלין בין צה"ל למשטרת ישראל בתחומי הפעילות שלשניהם עניין משותף. האמנה קובעת כי צה"ל יקצה למשטרה מדי שנה מגויסים שישירתו במסגרת שח"ם, בהיקף הקבוע בהחלטות הממשלה ובכפוף להסכמת המיועדים לשרת במשטרה. במסגרת הסכמות בין צה"ל למשטרה נקבע שתמהיל כוח האדם של שוטרי שח"ם יהיה שני שלישים נשים ושליש גברים. כמו כן נקבעו הקריטריונים והאיכויות הנדרשים לשיבוץ.

על פי נתוני המשטרה, בפברואר 2012 שירתו 1,517 שוטרי שח"ם. 750 מהם שירתו בתחנות, בעיקר במערך הסיוע, והשאר שירתו ביחידות מטא"ר, ביחידות מבצעיות במחוזות, ביחידות מוקדים ומרכזי שליטה מחוזיים, ביחידות מקצועיות ובתפקידי מינהלה.

הבעיות בהפעלת שח"ם ותהליך צמצום

1. בסוף ינואר 2006 הגישה ועדה לבחינת סוגיית קיצור שירות החובה בצה"ל את המלצותיה לשר הביטחון²⁹. הוועדה המליצה, בין היתר, על הפסקת שירות חיילי החובה שמחוץ לסד"כ צה"ל, לרבות במשטרה. בהחלטת ממשלה מפברואר 2006 אימצה הממשלה את המלצות הוועדה. לעניין המלצת הוועדה להימנע משימוש בחיילי חובה מחוץ לסד"כ צה"ל ולביטול מסלולי השירות המקוצרים בצה"ל נקבע ששר הביטחון יוביל עבודת מטה בין-משרדית שבמסגרתה ייבחנו המלצות אלה, ולאחר סיום עבודת המטה יוגשו לממשלה תוצריה.

2. בפברואר 2007 פרסם אגף הביקורת ונציב תלונות הציבור במשרד לבט"פ דוח ביקורת שכותרתו "בחינת תפקודם של השח"ם במשטרת ישראל". הדוח הגדיר את מערך שח"ם כ"כשל מערכתי" משום שהרוב המכריע של שוטרי שח"ם אינם עומדים בקריטריונים של כוח אדם המתאים לשירות מבצעי במשטרה. הדוח ציין כי "תרומת השח"ם במגזר הסיוע היא שולית ולעיתים אף מפריעה לעבודת המשטרה בשל הסיבות הבאות: פרופיל רפואי עורפי של הגברים, אחוז נשים גבוה מאוד [קיימים קשיים בהפעלת שוטרי שח"ם באירועים מורכבים או באירועים הדורשים שימוש בכוח - כפי שצוין בפני נציגי מבקר המדינה בביקורת הנוכחית], שירות קצר, קושי לפעול בתנאי לחץ ויכולת התמודדות נמוכה עם המשימות הקשות והמורכבות של המשטרה עקב גילם הצעיר, חוסר ניסיון, חוסר בשלות נפשית, הכשרה בלתי מספקת ובעיות ת"ש [תנאי שירות] רבות... כתוצאה מכך, לדעת מפקדים, נפגעים באופן חמור השירות לאזרח, כושר ההרתעה של המשטרה, תדמיתה ואמון הציבור בה".

בדוח 60א³⁰, במסגרת ביקורת בנושא "שירות חיילי חובה מחוץ ליחידות צה"ל" צוינו, בין היתר, מאפיינים של מערך שח"ם המעידים על חוסר התאמתו לצרכיה המבצעיים של המשטרה. מאפיינים אלה דומים למאפיינים שפורטו בדוח הביקורת שהוזכר לעיל.

3. על פי החלטת הממשלה האמורה בוצעה עבודת מטה בין-משרדית, באחריות משרד הביטחון, בנושא הקצאת חיילי חובה לגופים וליחידות מחוץ לצה"ל. במרץ 2010 הוגש סיכום עבודת המטה לשר הביטחון. עבודת המטה המליצה לפעול להקטנה ניכרת בהקצאת חיילי חובה למסגרות שמחוץ לצה"ל, ובנושא שח"ם צוין בסיכום כי אין מקום להמשיך את שירותם של חיילי חובה במשטרה;

28 תיקון לחוק שירות בטחון (תיקון מס' 7) (שירות במשטרה כשירות מוכר), התשנ"ה-1995.

29 ועדה בראשותו של פרופ' אבי בן בסט שמונה ביולי 2005 על ידי שר הביטחון דאז רא"ל (במיל') שאול מופז.

30 מבקר המדינה, דוח 60א (2009), עמ' 134-135.

הוראת השעה שמכוחה החל לפעול מערך שח"ם נקבעה בשל מצב מסוים שאינו רלוונטי עוד ושוטרי שח"ם פועלים כיום בתפקידים עורפיים במשטרה ובתפקידי שיטור רגילים ואינם עוסקים בפעילות שעיקרה ביטחון המדינה ותושביה. לפיכך, נקבע בעבודת המטה כי "אין עוד מקום להותרת שירות החיילים במשטרה תחת אצטלה זו". בסוף 2011 החליטה ועדת חוץ וביטחון של הכנסת שלא להאריך את הצו לשירות חיילי החובה במשטרה, ולאחר מספר חודשים חידשה את אישורו. בתקופה זו לא שובצו חיילים נוספים לשח"ם, ופערי האיוש גדלו בכ-270 שוטרים.

ביוני 2011 החליטה הממשלה להקטין את מספר שוטרי שח"ם. לפי ההחלטה, עד 1.6.12 יהיה מספרם 1,850 ולאחר מכן יירד ל-1,750. בד בבד יפעל צוות, בראשות הממונה על התקציבים במשרד האוצר ובהשתתפותם של מנכ"ל המשרד לבט"פ ושל נציג ממשל ראש הממשלה, לגבש דרכים למתן מענה חלופי. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי בכפוף למציאת מענה חלופי, מיום 1.6.14 ואילך יוקטן מספרם ל-1,600.

כאמור, בפברואר 2012 עמד מספר שוטרי שח"ם על 1,517. מספר זה נמוך בהרבה מזה שנקבע בעבור אותה תקופה (1,850), והמשיך לרדת במהלך החודשים העוקבים, כך שבפועל לא היה כל צורך לצמצמו בעקבות החלטת הממשלה. עם זאת, במועד סיום הביקורת עדיין נגזרו תקני שח"ם ביחידות המשטרה ובתחנות מתקנת שח"ם כוללת שלא עודכנה בעקבות החלטת הממשלה (פברואר 2012 היו במשטרה 2,311 תקני שח"ם). באוקטובר 2012 נמסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי המשטרה פועלת לעדכון תקינת שח"ם במהלך החודשים הקרובים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2012 מסר צה"ל כי בשל אילוצי כוח אדם בשנים האחרונות, כמות החיילים שהיה ביכולתו לספק למערך שח"ם הייתה נמוכה מהמתקן שנקבע. בשנה האחרונה העמיקו פערי האיוש גם בגלל אי-שיבוצם של חיילי חובה לשח"ם במשך כמה חודשים מכיוון שוועדת החוץ והביטחון של הכנסת החליטה בתקופה זו שלא להאריך את הצו לשירות חיילי החובה במשטרת ישראל. עוד מסר צה"ל כי שיעור האיוש הסופי אינו תלוי רק בכמות החיילים שהוא מקצה, אלא גם ברצונם לשרת במשטרה ובעמידתם בתנאי הסף. צה"ל הוסיף כי הוא עושה מאמצים רבים לצמצם את פערי האיוש שגדלו כאמור בשנה האחרונה.

4. בביקורת הנוכחית העלו בעלי תפקידים במטה הארצי ובתחנות בפני נציגי משרד מבקר המדינה את אותן בעיות מהותיות בתפקוד מערך שח"ם בתחנות כפי שהוצגו גם בדוח הביקורת הפנימית של המשרד לבט"פ משנת 2007 וגם בדוח 60א (עד תחילת 2009). מהאמור עולה כי לאורך שנים קיימות בעיות מהותיות בתפקוד שוטרי שח"ם, ובעיות אלה שרירות וקיימות גם במועד ביצוע הביקורת הזאת בשנת 2012. עם זאת, ציינו בעלי התפקידים שישנם שוטרי שח"ם איכותיים ובעלי מוטיבציה התורמים תרומה ניכרת ליחידותיהם, ולעתים בתום שירות החובה הם מתגייסים לשירות קבע במשטרה.

5. לנוכח הבעיות שהועלו בנוגע לתפקוד שוטרי שח"ם בתחנות, בחן משרד מבקר המדינה את מספרם בקרב כלל שוטרי הסיור. ביולי 2012 פעלו במערך הסיור בתחנות (כולל במרחבים האופרטיביים) 533 שוטרי שח"ם - כ-19% משוטרי הסיור (שאינם רכזי סיור וקציני סיור - תפקידים המאוישים רק בשוטרי קבע).

הביקורת העלתה כי קיים הבדל ניכר בין התחנות בשיעור שוטרי שח"ם המשרתים במערך הסיוור. מתוך 68 תחנות, ב-12 מהן (כ-18%) היו שוטרי שח"ם פחות מ-10% מכלל שוטרי הסיוור. לעומת זאת, ב-25 תחנות (כ-37%) הם היו 20% ויותר וב-7 מהן אף 30% ויותר.

בעטיים של הבעיות והקשיים בתפקוד שוטרי שח"ם, קיים חשש כי בתחנות ששיעורם של שוטרי שח"ם במערך הסיוור גדול יחסית, עלול הדבר להשפיע על איכות תפקודו בתחנה. משרד מבקר המדינה סבור כי על המשטרה לבחון את השיעור הרצוי של שוטרי שח"ם במערך הסיוור בתחנות, שאפשר שיהיה בעל גמישות מסוימת בשל מאפייני התחנות השונים, ולפעול בהתאם לכך להתאמת מספרם במערכי הסיוור בתחנות השונות; הכול עד שיגובש ויושם מענה חלופי לשוטרי שח"ם, וזאת על פי החלטת ממשלה בנושא מיוני 2011.

בתשובתה מסרה המשטרה כי הבחינה הנכונה צריכה להיעשות ביחס לתקינת שוטרי שח"ם בתחנות ולא לאיוש בפועל. ההקצאה הנמוכה שהמשטרה מקבלת מצה"ל בגין הפחתת הסד"כ של שח"ם (על פי החלטת הממשלה מיוני 2011) מביאה לידי כך שהאיוש בפועל נמוך במידה ניכרת מהתקינה ולכן פיזור שח"ם לא נעשה בהכרח באופן אחיד בין התחנות אלא על פי שיקולים מבצעיים. בנוסף, בשל מאפייניהן הייחודיים של התחנות - בחלקן שיעור נמוך של שוטרי שח"ם ובתחנות קטנות כל שוטר שח"ם נוסף משנה באופן ניכר את שיעורם - הבדיקה על פי אחוזים בעייתית. עוד מסרה המשטרה כי מספר שוטרי שח"ם ואיכותם אינם תלויים בה, ובשל מגבלות רפואיות ומגבלות בתנאי שירות הם משובצים בסמוך למקום מגוריהם.

משרד מבקר המדינה מציין כי גם אם לדעת המשטרה ראוי היה לבדוק את משקלם של שוטרי השח"ם במערך הסיוור בתחנה לפי תקינתם, הבדיקה התמקדה בבחינת משקלם של שוטרי השח"ם במערך הסיוור בפועל ובבחינת הפערים המתקיימים בפועל בין התחנות. משרד מבקר המדינה מוסיף כי כל עוד חיילים משרתים במשטרה, על פי החלטת הממשלה, על המשטרה וצה"ל לפעול במשותף להסדרת הבעיות המתמשכות במערך שח"ם, בייחוד בנושא איכות כוח האדם המוקצה לשח"ם. בד בבד על הממשלה לדאוג לגיבוש פתרונות חלופיים לשח"ם באמצעות הצוות שמונה לשם כך על פי החלטת מיוני 2011, ליישומם ולהערכתם, ובהתאם למידת הצלחתם להרחיב את השימוש בהם.

משרד שיטור, קהילה, מבצעים וביטחון בתחנה

כאמור, בתחילת 2012 אוחד אגף המבצעים עם אק"ם ובתחנה הוקם משרד שיטור, קהילה, מבצעים וביטחון - משרד השיטור והקהילה - המהווה אחת משתי הזרועות המרכזיות בפעילותה. לפי מסמך יסוד לפעילות משרד השיטור והקהילה ברמת התחנה שהפיץ ראש אגף המבצעים באוקטובר 2011, תפקידיו של משרד השיטור והקהילה, בין השאר, הם הפעלת יחידות הסיוור (להלן - הסיוור או מערך הסיוור), הפעלת המש"קים ושוטריהם, תיאום הפעילות המבצעית של התחנה, מיון וגיוס מתנדבים לתחנה, הכשרתם והקצאתם לפעילות המבצעית של המגזרים האחרים בה. בנוסף, המשרד אחראי לריכוז ולהובלה של השותפויות בתחום התחנה בטיפול בתופעות אלימות ומניעתן, בשילוב עם הרשות המקומית, הקהילה וגופים מוסמכים אחרים (למשל, תכנית עיר ללא אלימות) ובשיתופם, וכן פיתוח מודלים מקומיים של שיטור קהילתי והפעלתם בתחום התחנה. כמו כן, המשרד אחראי

לתחום האבטחה, הרישוי ומבצעי החירום. במהלך 2012 הוחל בפיילוט במחוז דרום להוספת מערך התנועה למשרד השיטור והקהילה.

פעילות מערך הסיור והתכניות לחיזוק

מערך הסיור בתחנה הוא תשתית עבודה השיטור בשטח. מערך זה הוא הגורם המשטרתי הראשון שבא במגע עם הציבור בגלל היותו זמין בכל זמן ובכל מקום.

מדור סיור במחלקת סיור ושיטור שבחטיבת שיטור וקהילה באגף השיטור והקהילה (להלן - מדור סיור) הוא יחידת מטה מקצועית האחראית לקביעת מדיניות הסיור, לגיבוש נהלים, למתן מענה מקצועי ליחידות השטח, לאפיון אמצעים ייעודיים לסייר ולליווי הטמעתם ובקרה עליהם. במדור כמה חוליות, ובהן חוליית מחקר, פיתוח ומחשוב האחראית לפיתוח בסיסי מידע ממוחשבים ולהפקת מידע רלוונטי מהם, בין השאר כדי לנתח תופעות ולתכנן את פעילותו של מערך הסיור; חוליית הדרכה, תורה ונהלים האחראית לכתיבה ולעדכון של תורת מערך הסיור ונהליו; וחוליית פיקוח ובקרה האחראית, בין השאר, למעקב אחר עבודת שוטרי הסיור בתחנות ולפיקוח עליהם. על פי נתוני המשטרה במאי 2012 מנה מערך הסיור ביחידות המשטרה 3,276 שוטרים.

בהתבסס על פקודת המשטרה נקבעו בנוהל "עקרונות הפעלת הסיור" (להלן - נוהל הפעלת הסיור) ובנוהל "טיפול הסייר באירוע ובזירת עבירה" (להלן - נוהל טיפול באירוע) העקרונות להפעלת מערך הסיור ושיטת הביצוע של תפקידיו, לרבות פריסת ניידות הסיור, דרכי תגובה ופיקוד ושליטה, תכנון עבודת הסיור ודרכי הבקרה על עבודתו. לפי עקרונות אלה תפקידי המערך בתחנה נחלקים למתן מענה לקריאות הציבור המתקבלות מהמחוז ממוקד 100³¹ או למתן מענה בהיתקלות של שוטר באירוע פלילי כמו תפיסת פורץ או תפיסת רכוש (להלן - אירועי תגובה); לביצוע משימות ומטלות כמו ביצוע צווים ומעצר חייבים וליווי עצורים ושמירה עליהם (להלן - משימות ומטלות); לביצוע פעילויות יזומות כמו סיורי נוכחות וכולטות (להלן - פעילות יזומה). פריסת ניידות הסיור נקבעת לפי חלוקה אזורית לביצוע פעילות יזומה, משימות ומטלות ומתן תגובה מהירה לקריאות הציבור. לשם כך נקבע לכל תחנה מספר ניידות מינימלי שהיא חייבת להפעיל במשמרת³², והוא נגזרת של תקינת כוח האדם ושל האמצעים העומדים לרשותה (להלן - ניידות קו אדום). עוד נקבע כי כל ניידת סיור (להלן - ניידת) תופעל באזור סיור מוגדר לפי חלוקת השטח הטריטוריאלי של התחנה (להלן - אזורי סיור). את הניידת יאיישו שני שוטרים בוגרי קורס שוטרים או שוטר ותיק מנוסה עם מתנדב או שוטר שח"ם. נוהל הפעלת הסיור קובע גם שלכל אירועי התגובה יינתן מענה בזמן מוגדר שנמדד מרגע העברת ההודעה לניידת סיור עד הגעת ניידת ראשונה לאירוע (להלן - זמן תגובה)³³.

בעיות בפעילות מערך הסיור והתכניות לשינוי מבנה המערך וחיזוקו בעשור האחרון: 1. במהלך העשור האחרון איתרה המשטרה בעיות חוזרות ונשנות במערך הסיור בתחנה וקשיים בהתמודדות עם מכלול תפקידיו, ובהם שחיקה במעמד הסייר, הכשרה מקצועית מצומצמת וכשירות מבצעית לקויה, תמהיל חלש של כוח האדם בניידת הסיור, נוכחות דלה של שוטרים בשטח הפוגעת בביטחונם האישי של השוטר ושל האוכלוסייה, חוסר אפקטיביות במתן המענה הנדרש ואי-היצמדות לתורת ההפעלה של מערך הסיור בתחנות.

- 31 המוקד הטלפוני של המשטרה העומד לרשות הציבור למתן מענה מידי במקרים דחופים. חלק מהפניות הדורשות תגובה של המשטרה מועברות לטיפול ניידות המשטרה בשטח והופכות לאירועי תגובה.
- 32 מערך הסיור בתחנה פועל בשלוש משמרות: משמרת א בשעות 07:00-15:00; משמרת ב בשעות 15:00-22:00; ומשמרת ג בשעות 22:00-07:00.
- 33 בשטח עירוני זמן התגובה לא יעלה על 15 דקות ובשטח כפרי זמן התגובה לא יעלה על 30 דקות.

הבעיות אותרו במסגרת עבודות מטה, בקרות פנימיות וניתוח נתונים סטטיסטיים בדבר פעילות מערך הסיור. חלקן של הבעיות אף החמירו בחודשים הראשונים של 2012; למשל, סיכום של פעילות בתחום הסיור של מחלקת סיור ושיטור לחודשים ינואר-מאי 2012 הראה, בין השאר, ירידה של כ-5% במספר ניידות קו אדום שפעלו בשנת 2012 לעומת 2011³⁴ (המשמעות היא שפחות ניידות פנויות לטיפול באירועי תגובה ולבצע משימות ומטלות ופעילות יזומה), עלייה של כ-73% במספר האירועים שהניידות לא הגיעו לטיפול בהם ועלייה של כ-31% במספר האיחורים לאירועי תגובה, לאותה התקופה³⁵. ניתוח נוסף שעשתה המחלקה, ביולי 2012, הראה גידול רציף (של כ-56%) בשנים 2005-2011 במספר אירועי התגובה שהניידות מגיעות אליהם ללא כל תוספת מתאימה של ניידות, המביא לידי פגיעה ביכולתו של מערך הסיור לטפל באירועים. עוד צוינה בסיכומים אלה התארכות בזמן שמקצה מערך הסיור בתחנה למשימות נלוות, שירותים במהותן (על חשבון ביצוע משימות הליבה שלו) כמו ליווי עצורים מחוץ לתחנה או לגורמי החקירות בתחנה וביצוע שליחויות של צווים והזמנות לסוגיהם. כמו כן צוין שאין באפשרותו של המערך להקצות את הזמן הנדרש לטיפול באירועי תגובה, לביצוע משימות ומטלות ולפעילות יזומה.

יצוין שגם מהתשובות של מפקדי התחנות (להלן - מת"חים) לשאלון עלו חריגות מהנהלים בהפעלת מערך הסיור. ברוב משמרות הסיור (כ-79%) אין התחנות מפעילות ניידות נוסף על ניידות הקו האדום, כאשר כ-23% מהן מספר ניידות הסיור שפעלו במשמרת היה נמוך ממספר ניידות קו אדום. בעניין הפעלת הניידות במסגרת אזורי סיור עלה שכ-53% מהתחנות אינן מקיימות את הנהל בעניין זה; הן מפעילות את הניידות לאירועי תגובה, לביצוע משימות ומטלות ולפעילות יזומה מחוץ לאזור הסיור שלהן. גם מבדיקת התחנות העובדות לפי אזורי סיור עלה שברובן (87.5%) נתנו הניידות מענה לאירועי תגובה מחוץ לאזור הסיור שלהן.

המת"חים הוסיפו וצינו בתשובותיהם את הקשיים העיקריים בעבודת מערך הסיור שהועלו בפורומים תחנתיים. עלה כי כ-49% מהתחנות השטח הגאוגרפי הגדול מקשה על עבודת מערך הסיור, וכ-23% מהתחנות הרכב האוכלוסייה, על גווניה ומאפייניה השונים, שהתחנה משרתת אותה מקשה על עבודתו. כ-49% מהתחנות הקושי נובע גם ממספרם הקטן של שוטרי הקבע במערך הסיור.

2. במהלך השנים 2000-2010 הקימה המשטרה כמה צוותים לפתרון הבעיות במערך הסיור בכלל ובתחנה בפרט. הצוותים ביצעו עבודת מטה והמליצו, בין השאר, על שינוי ארגון המערך בתחנה ובתחומים אחרים של שיטור שהופעלו בתחנה. המלצותיהם נועדו לסייע בידי המשטרה להתמודד עם הבעיות החוזרות ונשנות שאותרו בפעילות מערך הסיור, לחזק אותו, להגביר את יעילותו ולשפר את תוצריו, וזאת לאחר שנאספו ונותחו הנתונים הרלוונטיים ונקבעו דרכים לפיקוח ובקרה ולמדידה של הפתרונות שניתנו. עם זאת, עלה כי אף על פי שדרגי הפיקוח הבכיר במטא"ר בחנו ואישרו אותן, רוב ההמלצות לא יושמו; באחדים מהמקרים בשל התנגדות של המשרד לבט"פ או מגבלות אחרות שהתעוררו. אולם בנוגע לרובן לא נמצאו מסמכים המעידים על הסיבות לאי-יישומן ואי-קידומן של ההמלצות. להלן כמה מההמלצות:

(א) במסגרת עבודת מטה משנת 2001 המליץ צוות בראשותו של ניצב שחר איילון להקים אגף שיטור שיאחד את כל גורמי השיטור - מערך הסיור, מערך אק"ם ומערך התנועה. המערך יטפל בכל המדרגים במכלול התחומים הקשורים לשיטור ויתאים את האמצעים והכלים הדרושים לכך. ההמלצה לא יושמה בשל התנגדותו של המשרד לבט"פ ובגלל היעדר מקורות מימון.

34 בשנת 2011 פעלו 126,005 ניידות סיור ובשנת 2012 - 120,213.

35 בשנת 2011 לא הגיעו ל-8,713 אירועי תגובה ובשנת 2012 ל-15,104; בשנת 2011 איחרו ל-74,784 אירועי תגובה ובשנת 2012 ל-98,126, בהתאמה.

(ב) בשנת 2005 המליץ צוות בראשותו של ניצב דן רונן להקים אגף שיטור ותנועה שישלב בין מערך הסיוור ובין מערך התנועה, מרמת התחנה עד רמת המטה. שילוב זה נועד, בין היתר, לשפר את השירות לציבור על ידי קיצור זמני התגובה לטיפול באירועים והגדלת כיסוי השטח במשמרות הלילה. ההמלצה לא יושמה בשל ריכוז העיסוק ותשומת הלב של המשטרה בשנת 2005 בביצוע ההתנתקות מעזה ובאיחוד אגף החקירות עם אגף המודיעין.

(ג) בדצמבר 2008 המליץ צוות בראשותו של ניצב ניסים מור על מספר פעילויות לחיזוק כושר ההרתעה של המשטרה בידי אגפי המטה ומשרדי התחנה (להלן - תכנית כושר ההרתעה). התכנית כללה פעילויות בתחום אגף המבצעים ואק"ם שנועדו להגביר את הנוכחות והבולטות של המשטרה בשטח ולמקדן. המשימות שהמליץ הצוות להטיל על יחידות הסיוור והמש"קים בתחנה היו, בין השאר, בניית תכניות לסיוורים רגליים, הצבת שוטרים במקטעים ובריכוזי קהל והקמת מש"ק משולב (ראה להלן). התכנית כללה גם המלצות לחיזוק מערך החקירות והמודיעין. המפכ"ל הקודם אישר את התכנית, הדגיש את החשיבות הרבה בביצועה ומינה את סגן ראש אג"ת ואת סגן ראש אגף המבצעים להוביל עבודת מטה כלל-ארגונית ליישומה תוך כדי בחינת הלימה בינה לבין תכנית התר"ש 2012. על פי הנחייתו ביצעה היחידה הארצית לביקורת ותלונות הציבור של המשטרה (להלן - יב"ק) ביקורת לבחינת מימוש התכנית. בדוח של יב"ק מספטמבר 2010 צוין כי ככלל הנחיות התכנית מבוצעות בכל המחוזות.

למרות זאת נמצא כי במועד סיום הביקורת רוב הפעילויות בתחום אגף המבצעים והאק"ם במסגרת התכנית שנועדו להגביר את הנוכחות והבולטות של מערך הסיוור לא בוצעו, ובכלל זה התחנות לא ביצעו יותר סיוורים רגליים ולא הציבו שוטרים במקטעים ובריכוזי קהל.

בתשובתה מסרה המשטרה שהיא מיישמת כמה מרכיבים בתכנית כושר ההרתעה הנוגעים לתגבור מערך הסיוור (כמו תגבור באמצעות אופנועים), ויחידות המטה מבצעות לפיה פעילויות שונות לחיזוק מערך החקירות והמודיעין (כמו חיזוק מערך הסוכנים והמפעילים, הפקת מאגר DNA והרחבת השימוש בו ומימוש תכנית רב-שנתית בנושא סיגנט³⁶).

משרד מבקר המדינה מעיר שמרכיבים אלו נוגעים בעיקר למערך האח"ם, ואין הם כוללים את המשימות העיקריות שנבקשו בתכנית לחיזוק מערך השיטור בתחנה הנוגעות לסיירים ולמש"קים (ראה גם להלן - בתת-פרק "תכנית המש"ק המשולב").

(ד) בשנת 2009 המליץ צוות בראשותו של ראש אג"ת דאז ניצב דוד קראוזה להקים חטיבת סיוור באגף המבצעים כדי לחזק את מערך הסיוור בכל המדרגים בלי שיהיה צורך לבצע שינוי ארגוני מקיף. ההמלצה לא יושמה משום שהמפכ"ל הקודם החליט לבחון את חיזוק מערך הסיוור במסגרת הקמת אגף שיטור.

(ה) בשנת 2010 המליץ צוות, בראשותו של ראש אג"ת דאז ניצב דוד קראוזה ושל ראש אק"ם דאז ניצב יורם הלוי, להקים אגף חדש שיכלול את מערך הסיוור, את מערך אק"ם ואת מערך השיטור העירוני "תוך שימור העוצמות וההתמודדות עם החולשות" של כל אחד מהמערכים, מרמת המטה הארצי עד רמת התחנה. מנכ"ל המשרד לבט"פ דאז חגי פלג והמפכ"ל הקודם קבעו כי התפיסה שבבסיס האיחוד בין מערך הסיוור למערך אק"ם נכונה, אך באותו מועד ההמלצה לא יושמה. כאמור, עם כניסתו של רב-ניצב יוחנן דנינו לתפקיד מפכ"ל המשטרה, ולפי הנחייתו במחצית השנייה של 2011, בוצעה עבודת מטה נוספת בנוגע לאיחוד אגף המבצעים ואק"ם, ובהמשך

36 (SIGNAL INTELLIGENCE) SIGINT - איסוף מודיעין המבוסס על האזנה לאמצעי תקשורת (להבדיל מאיסוף באמצעות בני אדם).

להמלצותיה החלה המשטרה בתחילת 2012 ליישם איחוד זה (ראו להלן בפרק "הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה").

לפיכך, אף על פי שהמשטרה השקיעה, במהלך כעשור, משאבים בעבודות מטה לאבחון בעיותיו של מערך הסיוור, בתחנה ובדרגיו האחרים (מטא"ר, מחוז ומרחב), וגיבשה דרכים לפתרונן, רובן לא יושמו. בעיותיו של מערך הסיוור בתחנה, שבגינן התקשה לבצע את משימותיו העיקריות, המשיכו לרבוץ לפתחה של המשטרה ערב איחודם של אגף המבצעים ואק"ם והקמתו של משרד השיטור והקהילה בתחילת 2012 (ראו להלן בפרק "הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה"). מהאמור לעיל עולה כי אמנם במקרים אחדים לא יושמו ההמלצות בשל סיבות שונות כמו התנגדות המשרד לבט"פ להמלצות, אולם ברוב המקרים לא פעלה המשטרה ליישום המלצות הצוותים והן נזנחו ללא כל הנמקה, מה שהביא לאובדן משאבי התכנון ושל עבודת המטה שהושקעו בהן.

התכנית לשינוי מתכונת פעילותו של מערך הסיוור במועד הביקורת: לנוכח הקשיים העומדים בפני מערך הסיוור החליט ראש אגף השיטור והקהילה, במחצית השנייה של יולי 2012 (בסמוך לסיום הביקורת), לבחון את מתכונת הפעלתו במגמה לשנותה. לשם כך הוקם צוות בראשות ראש מחלקת סיוור ושיטור שתפקידו היה להתאים ולמצות את "הפעלת הכוחות בהתאם לשעון הפעילות והאירועים להם נדרשת המשטרה" (להלן - צוות לבחינת פעילות מערך הסיוור). הצוות הניח, בין השאר, כי אם לא יהיו בעתיד תגבורים של כוח אדם למערך הסיוור ולא יאוישו התקנים הקיימים בתחנה, הוא תמיד יימצא בחוסר; ימשיכו ויטילו עליו משימות שיוניות רבות והוא יישמש כוח מסייע בתחנה (בכל מיני תחומים אחרים) בהיעדר כוח ייעודי לתחנה. כמו כן תימשך העלייה בדרישות לשירותי משטרה והיא תשפיע על טיב השירות הניתן על ידי המערך. הצוות פירט את הגורמים המשפיעים על השירות הניתן לציבור, ובהם ריבוי קריאות מהציבור למוקד 100, ריבוי משימות ודרישה לעמידה בזמן תגובה אחיד. כרקע להמלצותיו ציין הצוות, בין השאר, כי בשנים האחרונות בחנו צוותים רבים את מתכונת הפעלת מערך הסיוור והעצמתו.

הצוות בחן כמה חלופות לשינוי מתכונת מערך הסיוור וכן את האפשרות להשאירו במתכונתו הקיימת. אולם בסופו של יום המליץ לשנותה. המלצות הצוות מופיעות במסמך מסכם מיום 18.7.12 (מצגת "שעון פעילות במ"י"), ולאחר מכן גם בטיוטת תיקון נוהל עקרונות הפעלת הסיוור מאוגוסט 2012. להלן עיקרי ההמלצות: א. שינוי אופן מדידת ניידות קו אדום של התחנות למדידה שבועית שתאפשר הפעלתן על פי עומסי העבודה בתחנה. במשמרת שמספר האירועים והמטלות גדול יותר יופעלו כוחות רבים יותר ובמשמרת שמספר האירועים והמטלות קטן יותר יינתן מענה על ידי כוח תחנתי מצומצם. בהתנהלות מעין זו יוכלו משרדי הסיוור לווסת כוחות בין המשמרות השונות. ב. ביטול חלק מהפעילויות היוזמות שמערך הסיוור טיפל בהן כמו סיוורים רגליים וסיוורים על גבי סוסים במרכזי קניות ובשווקים, בדיקת טרמפיאדות, ביצוע מארבים ותצפיות והכוונת תנועה. ג. חלוקת הפעילויות היוזמות לשלושה מדרגים (גבוה, בינוני ונמוך) שיבוצעו לפי העומס במשמרת הסיוור. ככל שהמשמרת תהיה עמוסה יותר, כך הדגש במהלכה יהיה על מענה לאירועי תגובה ועל ביצוע משימות ומטלות. ד. טיפול ב"צווארי בקבוק" המשפיעים על מערך הסיוור, בין השאר, באמצעות חלוקת אירועי התגובה לארבעה מדרגי חומרה ושינוי זמני התגובה לכל אחד מהם על פי

חומרם תוך כדי הבדלה בין שטח עירוני לשטח כפרי³⁷. מדרג אירועי התגובה ישפיע גם על איוש הניידת - באירועים פחות חמורים ודחופים ניתן לאייש שוטר בודד בניידת³⁸.

בתשובתה מסרה המשטרה כי היא פעלה רבות לאבחון בעיותיו של מערך הסיוור ולגיבוש פתרונות הולמים. היא הוסיפה שאת השינוי שגובש על ידי צוות לבחינת פעילות מערך הסיוור החלו ליישם לקראת סוף 2012, ומשנת 2013 יבצע מדור סיוור בקרה עליו מדי חודש כדי לוודא את יישומו. המשטרה ציינה גם שהיא הקצתה לחיזוק מערך הסיוור אמצעים חדשניים לשיפור ביטחונה האישי של הסייר ולחיזוק כושר ההרתעה שלו וכמו כן ציינה, כאמור, את תוספת התקנים הניכרת למערך כוח האדם בסיוור בין השנים 2003-2012.

משרד מבקר המדינה מציין כי המלצות הצוות לבחינת פעילות מערך הסיוור מעניקות למת"חים ולפיקוד משרד השיטור והקהילה בתחנות מידה גדולה יותר של שיקול דעת ושל גמישות בהפעלת כוחות הסיוור. על אגף השיטור והקהילה להבטיח את יישום המלצות הצוות ולוודא שרמת השירות שעל הסיוור לתת לציבור בתחומים השונים לא תיפגע. בנוסף, על אגף השיטור והקהילה לקבוע מדדים אחידים ועדכניים למדידת האפקטיביות של מערך הסיוור בתחנות ולפיקוח עליו. בד בבד עליו להיות קשוב לצורכי השטח ולקשיים חוזרים ונשנים הרובצים לפתחם של המת"חים ושל מפקדי משרד השיטור והקהילה ולתת להם מענים העומדים במגבלות תקציב הארגון ובסדרי עדיפויותיו.

מערך השיטור הקהילתי בתחנה, התכניות לחיזוקו ואופן הפעלתו

תחושת ביטחון אישי, הגנה על גוף ורכוש ושירותי משטרה נגישים הנותנים מענה מהיר ויעיל הם עיקרי ציפיותיו של הציבור מהמשטרה. השיטור הקהילתי הוא גישת שיטור מודרנית הממקדת את עבודת המשטרה בקהילה ובחברה, והוא מבוסס על שיתוף פעולה ושותפויות בין גורמי המשטרה השונים ובין הקהילה ומוסדותיה. המשטרה פועלת זה למעלה מעשור ליישום מערך של שיטור קהילתי תוך כדי הידוק הקשר בין הקהילה ובין המשטרה. הכלי הארגוני העיקרי שהמשטרה מפעילה במסגרת זו הוא המש"ק. המש"ק הוא נקודת הקצה של התחנה הפועלת ביישובים ובשכונות והוא ממוקם בתוך הקהילה. את המש"ק מפעיל שוטר מש"ק בסיוע הקהילה והמתנדבים.

לפי נוהל "הפעלת מרכז שיטור קהילתי" (להלן - נוהל הפעלת מש"ק), מרכז השיטור הקהילתי כפוף לקצין שיטור וקהילה במשרד השיטור והקהילה (להלן - קש"ק) מהבחינה הפיקודית ומהבחינה המקצועית. בנוסף, הנוהל קובע גם את תחומי אחריותו, את תפקידיו, את עקרונות הפעלתו ושרת הפעלתו ואת בעלי התפקידים. בשנת 2012, במסגרת הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה, לא היה שינוי של ממש בתפקידי המש"ק ובאחריותו לתת שירות, ייעוץ והכוונה לתושבים בנושאי משטרה, לטפל טיפול ראשוני באירועי תגובה ובעברות איכות חיים³⁹ (ראו להלן), לפעול למניעת תופעות פשיעה באזור ובאמצעות יצירת שותפויות בין התחנה לגורמים השונים

37 בשטח עירוני נקבעו זמני תגובה של 5, 15, 30 ו-60 דקות לפי מדרגי החומרה ובשטח כפרי נקבעו זמני תגובה של 10, 30, 45 ו-60 דקות לפי מדרגי החומרה.

38 ניתן להפעיל שוטר בודד בניידת לפי נספח ג לנוהל ואם מתקיימים שני תנאים מצטברים: פעולה באירועי תגובה מן הסוג הרגיל או ללא חומרה ובאירועים יזומים מסוג מסוים, או היותו של השוטר הבודד בוגר קורס סייר מתקדם, שנבחר באופן סלקטיבי.

39 עברות הפוגעות באיכות חיי התושבים כמו יצירת מטרדי רעש ומטרדים סביבתיים, השחתת רכוש (ונדליזם) ופגיעה בסדר הציבורי.

בקהילה ולהפעיל מערך מתנדבים למשימות מוגדרות ולפקח על עבודתם. במסגרת התחום המבצעי שוטר המש"ק מקיים, בין השאר, פעילויות בתחומי הסיוע והאח"ם וגם מטפל בגזרתו באירועים חוזרים.

מדור מש"קים במחלקת שיטור קהילתי שבחטיבת שיטור וקהילה באגף השיטור והקהילה (להלן - מדור מש"קים) הוא יחידת מטה מקצועית האחראית למעקב אחר פעולות המש"קים בתחנות ולפיקוח עליהן, למתן הנחיות וייעוץ ולפיתוח נהלים, להטמעתם ולהקצאת ציוד ואמצעים הנחוצים להפעלתם (כמו כלי רכב, אמצעי מיגון ומערכות מחשוב). לשם כך עליו, בין השאר, לרכז נתונים על המש"קים בתחנות, להכשיר שוטרים בתחום השיטור הקהילתי, ללוות שינויים בפריסת המש"קים ולאתר מבנים לטובתם ולשפצם.

תכניות לחיזוק השיטור הקהילתי בתחנה : במחצית השנייה של העשור הקודם גיבשה המשטרה והפעילה כמה תכניות שנועדו לשפר את יכולת השיטור הקהילתי בתחנה ולהגביר את תחושת הביטחון של האוכלוסייה. חרף תרומתן של התכניות לפעילות התחנה ולמרות המשאבים שהושקעו בהן הופסק יישומן. להלן דוגמה :

ביוני 2007, לאחר ביצוע עבודת מטה, אישרו המפק"ל הקודם והספ"כ שמערך אק"ם יפעל במתכונת של "מש"ק משולב" - שילוב של מרכז שיטור קהילתי עם בסיס הפעלת מתנדבים. בעלי התפקידים יהיו מפקד מש"ק, שוטר מש"ק במשרה מלאה ושוטר שח"ם, והם יהיו כפופים לראש משרד השיטור והקהילה בתחנה (כתוארו אז). תפקידיו של המש"ק המשולב כללו לצד קבלת תלונות ופניות מאזרחים גם סיוע לנפגעי עברה, טיפול בעברות איכות חיים, יצירת קשרי עבודה קבועים עם גורמי קהילה והפעלת מודלים קהילתיים לאכיפה ומניעה וכן הפעלת מערך מתנדבים. ביולי 2007 עוגנו תפקידים אלו בנוהל "הפעלת מרכז שיטור קהילתי משולב". דהיינו, לפי אותו נוהל, המש"ק המשולב היה המסגרת הבסיסית להפעלת המתנדבים, להכשרתם ולאיוונם וכן נקודת רישום, בקרה ודיווח עליהם. בפקודה ראשונית להקמה ולהפעלה של מרכז שיטור קהילתי משולב נקבע כי מתכונת ההפעלה של המש"ק המשולב היא שינוי אסטרטגי ארוך טווח שישפר את הפעלתם של השיטור הקהילתי ושל המתנדבים במשטרה. לפי פקודת המשטרה, מאוקטובר 2007 צריכים היו מערך המתנדבים ומערך השיטור הקהילתי לפעול במתכונת זו. לשם כך עלה הצורך, בין השאר, לתקן את שוטרי המש"ק המשולב, לבנות תכנית הדרכה ולהכשיר את בעלי התפקידים ולחבר אותם לרשת הממוחשבת של המשטרה.

בשל חשיבות הנושא, ולצורך בדיקת הטמעתו, עשה מטה אק"ם בדצמבר 2009 בקרה מדגמית כדי לבחון את השלמת הליך איחוד המש"קים עם בסיסי הפעלת המתנדבים והפיכתם למש"קים משולבים. בסיכום הבדיקה, מינואר 2010, הצביע ראש אק"ם דאז על "חוליות חלשות" שמקורן בחוסר הבנת יתרונות המש"ק המשולב, בהעדר מעורבות מפקדים או גרוע מכך, העדר משמעת ארגונית לתהליך. עם זאת ציין כי "בחלק מהמחוזות ניכרת עשייה רבה ומעורבות מפקדיהם בהפעלה ובמיצוב המש"קים כאפקטיביים. במחוזות אלו קל לראות כי המש"קים מהווים עוגן מרכזי בפעילות התחנות אל מול יעדי הארגון".

מהאמור עולה כי מערך המש"קים המשולבים נתפס בידי הפיקוד הקודם של המשטרה כמתכונת לשינוי אסטרטגי ארוך טווח שישפר את הפעלתם של השיטור הקהילתי ושל המתנדבים במשטרה. לשם כך הושקעו משאבים בהקמתו ובהטמעתו של מערך זה כדי להביאו לפריסה מלאה כמתוכנן. אולם בתחילת 2012, עם הקמת משרד השיטור והקהילה שאיחד את מערכי אגף המבצעים ואק"ם בתחנה, החליט פיקוד המשטרה לבטל את המש"ק המשולב ולהפריד בין המש"ק לבסיסי הפעלת המתנדבים והנחה את התחנה לפעול לפי תפיסת הפעלה חדשה. לפי התפיסה החדשה, קצין המתנדבים במשרד השיטור והקהילה אחראי לבניין הכוח - איתור, גיוס, שימור והכשרה של

המתנדבים - וכן להקצאתם לפעילות המבצעית של משרדים אחרים בתחנה. המשרדים אליהם הופנו המתנדבים הם אלה האחראים להפעלתם (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר כי שינויים תכופים במתכונת הפעלה מביאים לאובדן משאבי תכנון והטמעה ופוגעים בטיב השירות המשטרתי הניתן לתושב ולקהילה. יתרה מזאת, דפוס התנהלות זה החוזר ונשנה בנוגע לחיזוק מערכי השיטור בתחנה מגלה פער ניכר בין פעולות אגפי המטה - גיבוש אסטרטגיות ותכניות פעולה עם התוויית תהליך הטמעה - ובין יישום התכניות בתחנה בכלל ויישומן לאורך זמן בפרט. בנסיבות אלו לא רק שאין התחנה נשכרת מתכניות המטה אלא היא תמיד תימצא בחוסר ודאות הנוגע להיערכות הנדרשת ממנה ולשיטות העבודה שלפיהן עליה לפעול, שייצור אי-בהירות בנוגע להיקף הנושאים שבטיפול כל אחד מהגורמים בתחנה. בהתנהלות כזו יש כדי לפגוע בשירות הניתן לאזרח ובתחושת הביטחון של הציבור.

הפעלת מערך השיטור הקהילתי בתחנה: בדיקת משרד מבקר המדינה את מערך המש"קים בתחנות ואת אופן הפעלתו העלתה את הממצאים האלה:

איוש המש"קים, תשתיתם ופריסתם: על פי נוהל הפעלת המש"ק, יהיה במש"ק בעל תפקיד אחד או יותר במשרה מלאה (למעט במגזר הלא-יהודי בו יהיו שני בעלי תפקידים לפחות במשרה מלאה) - מפקד המש"ק האחראי להפעלתו, לבעלי התפקידים ולהפעלת מערך המתנדבים. בחלק מהמקרים יהיה גם שוטר מש"ק שיסייע למפקד המש"ק וימלא את מקומו בהיעדרו. מיקומו של המש"ק צריך להיות מרכזי, בתוך הקהילה ונגיש לה. לרשותו של המש"ק יועמדו קטנוע (במגזר הערבי רכב), מחשב המחובר לרשת הממוחשבת של המשטרה וציוד משרדי.

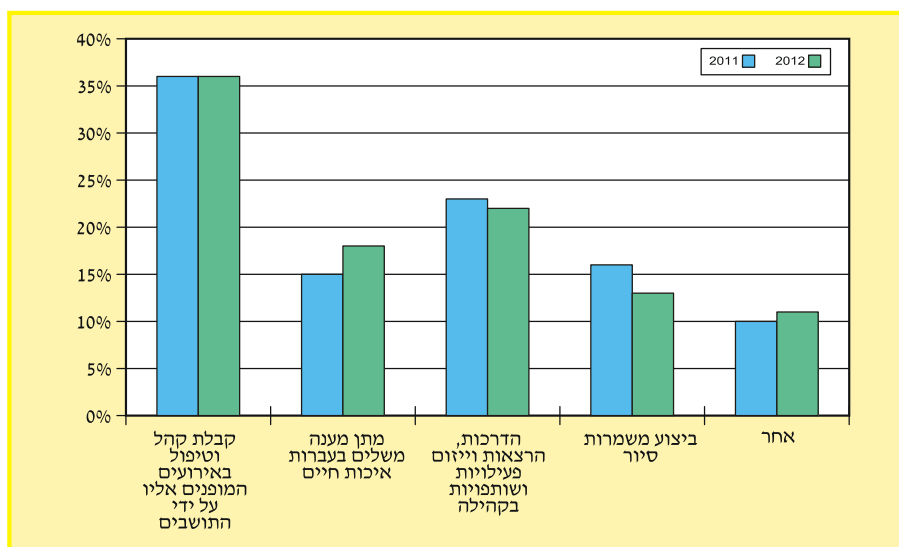
על פי נתוני מדור מש"קים, בתחנות פועלים 384 מש"קים (296 במגזר היהודי ו-88 במגזר הערבי). 479 שוטרים מאיישים אותם (384 מפקדי מש"ק ו-95 שוטרי מש"ק), כל המש"קים במגזר היהודי פועלים עם מפקד מש"ק כנדרש, ואילו 10 מתוך 88 המש"קים (כ-11%) במגזר הערבי פועלים עם שוטר מש"ק אחד בניגוד לנוהל.

מתשובות המת"חים לשאלון עלה כי 23 מתוך 187 מש"קים (כ-12%), שעל קיומם דיווחו המת"חים, אינם נמצאים במקום מרכזי ונגיש; למשל, 3 מש"קים בתחנת חדרה ו-2 מש"קים בתחנת תל אביב צפון. עוד עלה כי 8 מתוך 50 מש"קים (16%) במגזר הערבי ממוקמים במקום שאינו מרכזי ואינו נגיש, לעומת 15 מתוך 137 מש"קים (כ-11%) במגזר היהודי.

מדוח מצבת מש"קים שהועבר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2012 עלה כי מתוך 384 מש"קים 142 מהם (כ-37%) פועלים בתוך מבנה שאינו ראוי להיות מש"ק ו-33 מהם (כ-23%) פועלים במבנה הטעון שיפוץ מיד. אשר לאמצעים שהועמדו לרשותם, מממצאי ביקורות שביצע מדור מש"קים בשנת 2012 (להלן - בקורות המדור) עלה כי ב-6 מתוך 36 מש"קים (כ-17%) לא הועמד כלי רכב לרשותם של מפקדי המש"ק (ל-2 מהם אין רישיון נהיגה) ול-4 מפקדים של מש"קים הממוקמים ביישובים במגזר הערבי לא סופק רכב כנדרש.

הפעלת המש"ק: 1. כאמור, לפי נוהל ההפעלה מוטל על המש"ק ועל בעלי התפקידים בו מגוון רחב של משימות.

בשאלון בדק משרד מבקר המדינה את החלק היחסי בעבודת שוטרי המש"ק המוקצה למשימות שבאחריותו לשנים 2011-2012. להלן תרשים ובו מוצג השיעור הממוצע שהוקצה בכל אחת מהשנים לתחומי עבודת שוטרי המש"קים שנבדקו:



מהתשובות לשאלון ומהתרשים עלה כי בשנים 2011-2012 בוצעה קבלת קהל וטיפול באירועים שהפנו התושבים כ-36% מזמן עבודת המש"ק. בשנת 2012 נרשמה גם עלייה מתונה בלבד של כ-3% בזמן עבודת המש"ק לטיפול בעברות איכות חיים, אף על פי שלפי תפיסת ההפעלה ויעדי משרד השיטור והקהילה החדש היה על שוטרי המש"ק לתת בשנה זאת עדיפות לטיפול בעברות אלה (ראו להלן).

2. כפי שנקבע בנוהל הפעלת המש"ק, ייעודו המרכזי של המש"ק הוא לשפר את שירותי המשטרה הניתנים בקהילה. בתחום זה עליו לספק לתושבים שירותים שונים (כמו אישורים לביטוח ומילוי טופסי אבדה), לייעץ בנושאים קהילתיים, ליישב סכסוכים בדרכי גישור ולקבל תלונות בנושאי עברות קלות. לצורך כך על התחנה להפעיל את המש"ק לפחות חמישה ימים בשבוע (19 יום בחודש) בשעות עבודה קבועות ולקיים קבלת קהל במש"ק במשך שלוש שעות פעמיים בשבוע.

בשאלון בדק משרד מבקר המדינה את מספר ימי הפתיחה בממוצע לחודש מתחילת 2012. עלה כי ב-93 מתוך 187 מש"קים (כ-50%) שעל קיומם דיווחו המת"חים בתשובותיהם מספר ימי הפתיחה בממוצע לחודש היה נמוך מ-19 ובכ-65% נמוך מ-15; למשל, שלושת המש"קים בתחנת הראל נפתחו לכל היותר 8 ימים בממוצע לחודש באותה התקופה ובתחנת רחובות ארבעת המש"קים היו פתוחים פחות מ-15 ימים בממוצע. עוד יצוין כי לפי התשובות ממוצע ימי הפתיחה של רוב המש"קים במגזר הערבי, ב-32 מתוך 57 (כ-56%) מש"קים, היה גבוה מ-19 יום לעומת 27 מתוך 130 (כ-21%) מש"קים במגזר היהודי.

בבקורות המדור נמצא כי ב-25 מתוך 36 מש"קים (כ-69%) ממוצע ימי הפתיחה קטן מ-19 יום בחודש. ב-2 מתוך 6 מש"קים (כ-33%) נבדק נושא קבלת הקהל ונמצא כי אין היא מתבצעת לפי הנהלים. סיכום שנת 2011 במדור מש"קים מראה, בין היתר, נתונים השוואתיים של ממוצע ימי פתיחת המש"ק, ולפיהם בשנת 2010 היה הממוצע 14.26 יום בחודש ובשנת 2011 - 15.17 יום. יוער שבמסמך מיוני 2012 המסכם תרגיל חניכי המכללה לקצינים בכירים במשטרה (להלן - תרגיל

חניכי פו"ם⁴⁰, שבחן את היישום של איחוד אגף המבצעים - אק"ם, צוין כי בעקבות האיחוד "קיימת ירידה בשעות פתיחת מש"קים בשל המענה לסוור".

3. אשר ליצירת קשרי עבודה ויזום שותפויות עם גורמי הקהילה והרשות המקומית באזור המש"ק לצורך פיתוח מודלים והפעלתם⁴¹, הראו בקורות המדור שבעלי התפקידים במש"קים יוצרים את השותפויות עם הקהילה, מעבירים הדרכות והרצאות לקהילה, בין היתר לתלמידים בבתי ספר ולקשישים, ומפעילים מודלים קהילתיים.

למש"קים תפקיד ייעודי ייחודי בתחנה, בעבודה ובמתן שירות בקהילה מתוך הכרת צרכיה ופרטיה. עם זאת, תהליכי הפקת הלקחים, שיזם ראש אגף השיטור והקהילה במחצית 2012 לבחינת הטמעתה של תכנית האיחוד, הראו שבעקבות שילוב פעילותם של המש"קים בפעילות הסוור במסגרת משרד השיטור והקהילה, שוטרי המש"ק יוצאים יותר למשימות סוור ופחות לפעילות יזומה בקהילה. מן הראוי להבטיח שהשינוי במערך השיטור בתחנה ובתפיסת ההפעלה של המש"קים לא יפגע בביצוע תפקידיהם המרכזיים של המש"קים.

4. לצורך מעקב, פיקוח ודיווח לדרגי מקבלי ההחלטות, על מדור מש"קים לנהל מאגר נתונים עדכני של המש"קים שיכלול נתונים על מספר המש"קים, על בעלי התפקידים, האמצעים העומדים לרשותם, מבנה המש"ק ומיקומו וכן נתונים מרכזיים על שגרת הפעלתם.

עד מחציתה השנייה של 2012 לא היה במדור מש"קים מאגר נתונים מלא ועדכני. הנתונים שהיו ברשות המדור התבססו לא על דיווחים סדירים מהמחוזות הנוגעים למצב המש"קים אלא על בקורות וביקורים הנעשים על ידו. במחציתה השנייה של 2012 הכין המדור תמונת מצב כוללת על מבני המש"קים שכללה נתונים על מספר המש"קים, על התאמת מבנה המש"ק להפעלתו ועל בעלי התפקידים. אולם ריכוז זה חסר את מצבת כלי הרכב ומצבם.

יוצר שלנוכח חשיבות הנתונים כבסיס לפיקוח, לקבלת החלטות ולקביעת יעדים למערך המש"קים בתחנות, על מדור מש"קים ליצור מאגר נתונים מלא ועדכני. לשם כך עליו לשכלל את אמצעי עדכונו של המאגר וגם להגדיל את אמצעי הבקרה והדיווח בנושא ולהקפיד על יישומם.

המשטרה ציינה בתשובתה כי הפעלה מושכלת של שוטרי המש"ק בתחומי אחריותם אמורה לסייע הן לתושבים והן לפיקוד התחנה. לשם כך, מחלקת שיטור קהילתי פועלת לשיפור עבודת המש"קים בקהילה. בנוסף מסרה המשטרה כי לנוכח הערת הביקורת יפעלו תחנות חדרה ותל אביב צפון עם הרשויות המקומיות להחלפת המש"קים שאינם ממוקמים במקום מרכזי. המשטרה ציינה כי מספר ימי פתיחת המש"ק נמדדים במערכת "מפנה", ומדור מש"קים ומנהל טכנולוגיה (מנט) פועלים לפיתוח מערכת מדידה שתיתן מענה לכלל הנתונים הנדרשים להפעלת המש"ק.

המש"ק במגזר ה מ י ע ו ט י ם : בעשור האחרון נתפסה פריסה רחבה של מש"קים ביישובי מגזר המיעוטים כאמצעי הולם להגברת נוכחות המשטרה ולחיזוק שלטון החוק בהם תוך כדי שימת דגש על שיטור קהילתי. באוגוסט 2003 המליצה ועדת אור לקדם ככל האפשר את פריסת המש"קים במגזר המיעוטים באמצעות "הסטת תקציבים פנימית משמעותית [מתקציב המשטרה]". בהמשך

40 במסגרת קורס במכללה לקצינים בכירים במשטרה (פו"ם) גיבש צוות חניכים, ביוני 2012, מסמך שהתייחס ליישומה ולהטמעתה של תכנית איחוד אגף המבצעים-אק"ם.

41 קיימים מודלים גם בנושאים האלה: בית ספר בטוח, שוטר בגן הילדים, ירי בחתונות, קירוב לבבות ועוד.

לכך, בדוח מיוני 2004 של ועדת שרים שמתפקידה היה לחוות דעה לגבי המלצות ועדת אור פורטו, בין השאר, הפעולות שנקטה המשטרה לפריסת מש"קים במגזר המיעוטים וצוין כי נוספו בו 66 מש"קים (רובם הוקמו עד 2002).

ביולי 2009 הוקם באג"ת צוות שבחן את נושא פריסת המש"קים במגזר המיעוטים באמצעות ניתוח המאפיינים הייחודיים והמורכבים של מגזר זה. הצוות יצר מדד משוקלל שיסייע בקביעת היישוב שימוקם בו מש"ק. לפי מדד זה המליץ הצוות להקים 20 מש"קים - 9 במחוז צפון ומש"ק אחד במחוז מרכז, שני המחוזות המועדפים בתכנית, ועוד 10 במחוז דרום (להלן - המלצת אג"ת להקמת מש"קים). בנוסף, באותה השנה יזם ראש מחלקת השיטור והקהילה בדיקה של צורכי המש"קים במגזר המיעוטים. הכוונה הייתה לחזק עוד יותר את מערך המש"קים במגזר זה ולהתאימו לדרישות "ריאליות יותר". צוות בהשתתפות נציגים מאג"ת, מהמחוזות ומהמחלקה לשיטור קהילתי המליץ על הקמתם של 60 מש"קים במגזר הערבי - 49 מש"קים במחוז צפון, 10 מש"קים במחוז דרום ומש"ק אחד במחוז מרכז. ההמלצה הייתה גם לתקנן לכל מש"ק שלושה שוטרים ורכב (להלן - המלצת צוות רמ"ח שיטור וקהילה).

עקב היישום החלקי של המלצות הוועדות והצוותים השונים גדל בעשור האחרון מספרם של המש"קים במגזר הערבי ב-70, מהם 39 (כ-56%) נוספו בשנים 2000-2002, 25 (כ-36%) נוספו בשנים 2002-2009 ו-6 (כ-8%) בשנים 2009-2012.

ביולי 2012 העביר מדור מש"קים למשרד מבקר המדינה רשימה של כל המש"קים הפעילים במגזר המיעוטים (להלן - סקירת מש"קים במגזר המיעוטים). מן הרשימה אפשר ללמוד על היקף יישום ההמלצות של צוות רמ"ח שיטור וקהילה. מהשוואה שנעשתה בין סקירת מש"קים במגזר המיעוטים ובין המלצת אג"ת להקמת מש"קים נמצא כי במחוז צפון הוקמו שמונה מתוך תשעת המש"קים שתוכננו⁴²; במחוז מרכז הוקם מש"ק אחד כמתוכנן, אך במחוז דרום לא הוקם אף לא מש"ק אחד מתוך העשרה שהומלץ להקים. מהשוואה בין סקירת מש"קים במגזר המיעוטים להמלצת צוות רמ"ח שיטור נמצא כי 38 מתוך 60 המש"קים (כ-63%) שהמליץ הצוות להקים לא הוקמו: במחוז דרום לא הוקם אף לא מש"ק אחד מהעשרה שהומלצו ובמחוז צפון לא הוקמו 28 מתוך 49 (כ-57%). אשר לכוח האדם ולכלי הרכב במש"קים, נמצא כי לא תוקנו 19 משרות (כ-29%) ולא סופקו 11 כלי רכב (50%) להפעלת המש"קים.

לפי המלצת צוות רמ"ח שיטור וקהילה, נכון למועד הביקורת היו אמורים לפעול 126 מש"קים במגזר המיעוטים, אך בפועל פועלים בו רק 88 מש"קים (כ-70%).

מהאמור עולה כי במהלך העשור האחרון ראו הוועדות הבין-משרדיות והמשטרה במש"ק כלי מרכזי למתן מענה לצורכי אוכלוסיית המיעוטים. לפיכך, גיבשה המשטרה כמה תכניות להרחבת פריסת המש"קים במגזר המיעוטים ולתגבורם במגמה לשפר את רמת השירות הניתן ליישובי המגזר. התכניות אכן הביאו לידי גידול ניכר במספר המש"קים, אבל חלק מהתכניות לא יושמו, בייחוד במחוז דרום. זאת ועוד, תקנון חסר של כוח אדם ומחסור באמצעים מקשים על פעילותם התקינה של חלק מהמש"קים במגזר המיעוטים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי בעשור האחרון היא הקצתה משאבים להקמת מש"קים חדשים ולתגבור מש"קים קיימים במגזר המיעוטים והגדילה את תקני שוטרי המש"ק מ-63 תקנים בשנת

42 במחוז צפון לא הוקם מש"ק כאוכב והמש"קים בקעתה ומג'דל שמש שהומלץ להקיםם אוחדו עם מש"ק מסעדה למש"ק כפרים האחראי לשלושת היישובים האלו.

2003 ל-154 תקנים בשנת 2012. המשטרה הוסיפה כי בשל מחסור גדול בתקציב אין באפשרותה לממש את התכניות באופן מלא.

משרד מבקר המדינה מציין כי על המשטרה לפעול ליישום התכניות שנועדו לחזק את מערך המש"קים ביישובי מגזר המיעוטים. קידום המערך יחזק את הקשר עם הקהילה במגזר זה, יעלה את רמת השירות הניתן לתושבי יישובי המגזר ויגביר את מעורבותם בכל הנוגע למניעת פשיעה, להעמקת שיתוף הפעולה ולהגברת האמון של האוכלוסייה והנהגתה (על חולשת השיטור במגזר המיעוטים והתכניות לשיפורו ראו גם להלן בפרק "פעולות לחיזוק המערך המשטרי במגזר המיעוטים"). אשר למחסור בתקציב שהעלתה המשטרה, משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח החשיבות של נושא חיזוק פריסת המש"קים במגזר הערבי, כפי שעלה בוועדת אור ובתכניות נוספות, על המשטרה להניח את נתוני הפערים ואת הצרכים הטעונים מענה על שולחנם של ראש הממשלה ושל השר לבט"פ.

הקמת משרד השיטור והקהילה בתחנה

1. כאמור, בתחילת 2012 אוחדו בתחנה משרד הסיוור שהיה כפוף מהבחינה המקצועית לאגף המבצעים עם משרד הקהילה והמשמר האזרחי שהיה כפוף מהבחינה המקצועית לאק"ם למשרד אחד - משרד השיטור והקהילה - הכפוף מהבחינה המקצועית לאגף השיטור והקהילה. תהליך זה היה חלק מאיחוד מערך אגף המבצעים עם מערך אק"ם בכל המדרגים של המשטרה - מטא"ר, מחוז, מרחב ותחנה (להלן - האיחוד או ארגון מחדש של אק"ם). בספטמבר 2011 אישרו השר לבט"פ ומפכ"ל המשטרה את תכנית האיחוד שגיבש צוות בראשותו של ראש אגף השיטור והקהילה ועיקריה הוצגו במסמך "רה ארגון - איחוד אגף המבצעים ואגף הקהילה" (להלן - תכנית האיחוד). תפיסת היסוד של תכנית האיחוד היא שינוי אסטרטגי בתפיסת השיטור - שיטור מבוסס קהילה תוך כדי שילוביות ויצירת מכפלות כוח באופן הארגון וההפעלה של הכוחות לצורך חיזוק האפקטיביות של התחנה ושיפורה בתחום השירות לציבור, הלחימה בפשיעה, ביטחון הפנים והסדר הציבורי.

לפי תכנית האיחוד יוקם פיקוד אחד למערכי אגף המבצעים ואק"ם באמצעות שילוב כל בעלי התפקידים והגדרתם, ברמות המטה והשטח, שייתן מענה מלא בראייה משולבת. לפיקוד יוכפפו מערך הסיוור, המש"קים, המתנדבים (בתחום של בניין הכוח), הרישוי והשותפויות. פקודת הארגון של האגף החדש מפברואר 2012 (להלן - פק"א האיחוד) קבעה את דרכי האיחוד ברמת המטה וברמת השטח ואת המבנה הארגוני החדש, והיא כוללת את תיאור התפקידים שנוספו, שונו או בוטלו. בהמשך עודכנו הנהלים המסדירים את עבודת הסיוור והמש"קים בתחנה - נוהל הפעלת מש"ק ונוהל הפעלת הסיוור שונו והותאמו⁴³ על פי תהליכי העבודה החדשים לתפיסת הפעלה משולבת של תחום הסיוור, המש"קים והמתנדבים שהוקצו לפעילות במגזרי משרד השיטור והקהילה.

שנת 2012 נקבעה כשנת ההטמעה של תכנית האיחוד ברמת התחנה והמטה שבמסגרתה היה צריך, בין השאר, לארגן את המשרד החדש בתחנה, להוסיף תפקידים חדשים ולשנות תפקידים קיימים, לבצע סדנאות והכשרות לשוטרי התחנה, לשנות את תפיסת ההפעלה ולהתחיל למדוד את התחנות לפי התכנית ולפי יעדיו החדשים של המשרד.

2. משרד מבקר המדינה בדק את הקמת משרד השיטור והקהילה והפעלתו על פי הנהלים החדשים, לרבות שינויי המבנה הארגוני ואיוש המשרות החדשות, יישום תפיסת ההפעלה החדשה, קיום הכשרות וסדנאות לסגל התחנה ולמשרד השיטור והקהילה ושינויים בבניית מערך המתנדבים והפעלתו. הבדיקה נעשתה, בין השאר, באמצעות השאלון שהופץ למפקדי התחנות. להלן הממצאים:

(א) **המבנה הארגוני:** בתחילת 2012 צריך היה לכונן משרד שיטור וקהילה אחד בכל תחנה, שיכלול את יחידות הסיוור, המש"קים, התנועה, המתנדבים ומגורים נוספים אחרים (כמו תנועה ואבטחה). לפי פק"א האיחוד, בראש המשרד יעמוד קצין בדרגת רפ"ק⁴⁴ (להלן - רמ"ש"ק) שתפקידו להנחות את כל המגורים במשרד, לפקד עליהם ולתאם ביניהם. באחריותו גם לתאם את פעילות המשרד מול משרדי התחנה האחרים ומול הרשויות הרלוונטיות האחרות. לרמ"ש"ק כפופים קש"ק האחראי להפעלתם של יחידות הסיוור, של שוטרי המש"ק ושל המתנדבים (שהוקצו לפעילות במסגרת המש"קים והסיוור), לפיקוח עליהם ולתיאום ביניהם; קצין מתנדבים האחראי לבניין הכוח של המתנדבים; קצין אבטחה ורישוי האחראי לתחום האבטחה והרישוי; קמב"ץ האחראי לריכוז עבודות המטה בהיערכות מבצעות של התחנה, למעט בתחנות קטנות. כל ארבעת הקצינים יהיו בדרגת פקד.

מהתשובות לשאלון מהחדשים אוגוסט-ספטמבר 2012 עלה כי ב-27 מתוך 54 תחנות (50%) לא הושלם תהליך הקמת משרד השיטור והקהילה, ולא תוקנו חלק מהתפקידים החדשים או לא אוישו תפקידים שתוקנו. למשל, בתחנת שכונת לא תוקנו תפקידי קש"ק וקמב"ץ, בתחנת קריית מלאכי לא תוקנו תפקידי קצין מתנדבים, בתחנת עכו לא אויש תפקיד קש"ק ובתחנת עז לא אוישו תפקידי הקמב"ץ, קצין המתנדבים וקצין הסיוור. את מקומם של בעלי התפקידים החסרים מילאו בעלי תפקידים אחרים - למשל, את תפקיד קצין המתנדבים, שלפי התשובות לשאלון לא אויש ב-32 מתוך 54 תחנות (כ-59%), מילא בתחנת עז הרמ"ש"ק; בתחנות טירת הכרמל, נצרת עילית, עיירות ושפרעם מילא הקש"ק את תפקיד קצין המתנדבים; ובתחנות אשדוד ונצרת מילאו המש"קים את תפקיד קצין המתנדבים.

באוגוסט 2012 מסר ראש מדור תקינה במחלקת משאבים באג"ת למשרד מבקר המדינה כי לתקנון מלא של התפקידים במשרדי השיטור בתחנות חסרים תקנים ב-24 מתוך 70 התחנות והמרחבים האופרטיביים (כ-34%). הצורך במשרות אלה הוכר אבל עדיין לא נמצאו מקורות תקציביים למימון. לדבריו, ניתנת עדיפות ליישום פק"א האיחוד, אבל התקנון של התפקידים שנעשה עד כה התבסס על מקורות תקציביים קיימים, וכך גם ימשיך וייעשה. המפקד"ל הבטיח לתת לנושא עדיפות בעתיד.

44 לרוב, לקצינים במשרד השיטור והקהילה בתחנות הגדולות והבינוניות דרגה אחת מעל למקבילים להם בתחנות הקטנות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הפעלת משרד השיטור והקהילה בחוסר תקינה ובאיוש תפקידים חלקי מגבירה את עומס עבודתם של בעלי התפקידים הקיימים, גורמת לקשיים בניהול וליצירת פערים בידע המקצועי בסוגי המטלות שבאחריותם ומביאה לידי התמקדות במשימות דחופות. צורת הפעלה זו דוחקת את הטיפול בנושאים מורכבים המצריכים העמקה ואורך נשימה, בהפעלת מודלים ויזמות מול רשויות אחרות ובנושאים המצויים בבסיס הרציונל להקמת המשרד במתכונתו החדשה. לנוכח קביעת תכנית האיחוד כיעד מועדף לשנת 2012, ראוי שהמשרד אף תחזור ותבחן מתן עדיפות לנושא באמצעות הקצאת תקנים לתחנות כדי לאפשר את יישומה (למשל, במסגרת תהליך הסטת תקנים מהמטות לשטח, כפי שקבע המפק"ל).

(ב) ת פ י ס ת ה ה פ ע ל ה : תפיסת ההפעלה של מערך השיטור והקהילה בתחנה מתבססת על מיזוג ושילוביות תוך כדי יצירת "מעגלי טיפול", כאשר מערך הסיוור ייתן טיפול קצר טווח בזמן אמת לקריאות הציבור (להלן - מענה ראשוני) והמש"קים יעניקו טיפול ארוך טווח ומעמיק שיהיה בו כדי להביא לידי סיום העברה או סיום האירוע הנשנה (להלן - מענה משלים). עוד נקבע כי שוטרי המש"ק יטפלו באירועים חוזרים של עברות איכות חיים והם אף יימדדו בנושא זה.

(1) בשאלון נבדק יישום תפיסת ההפעלה החדשה של מערך הסיוור ושל מערך המש"קים כפי שהם באים לידי ביטוי בהיקף שינוי המשימות בתכנית האיחוד. מהתשובות עלה כי ב-12 מתוך 54 תחנות (כ-22%) חלו שינויים במשימות של מערך הסיוור. עוד עלה כי רק ב-10 מתוך 54 תחנות (כ-19%) שוטרי המש"ק נותנים מענה משלים ורק ב-5 מתוך 54 (כ-9%) הם מטפלים באירועים חוזרים של עברות איכות חיים, כנדרש מהם לפי תפיסת ההפעלה החדשה. לעומת זאת, ב-29 מתוך 54 תחנות (כ-54%) גם חלו שינויים במשימות שוטרי המש"ק, אך הם ביצעו גם משימות של מערך הסיוור שאינן מתפקידם לפי התפיסה החדשה. למשל, בתחנות גלילות המש"קים מסייעים ליחידות הסיוור ומשתתפים יותר בלחימה בפשיעה; בתחנות כפר סבא ובית שמש הועבר הטיפול בתפיסות נשקים ודרושי אגף תנועה למש"קים. כמו כן הם מבצעים צווים ומתגברים בניידות הסיוור.

(2) בביקורת שעשתה יב"ק ובביקורי פתע שעשתה מחלקת שיטור וקהילה באגף השיטור והקהילה בחודשים פברואר-אוגוסט 2012, שבחנו את פעילות המש"קים בכמה תחנות, נמצא חוסר אחידות באופן ביצוע הטיפול המשלים באירועי סיוור ובמניעת אירועים סדרתיים במסגרת יישום תפיסת ההפעלה החדשה. ברוב המקרים נמצא שהטיפול לא נעשה לפי הנוהל המעודכן בהיבטים שונים - במש"ק כפר מנדא שבתחנת משגב שוטרי המש"ק מטפלים בכל אירועי הסיוור הקורים במשמרתם, ולא נרשמו אירועים משלימים שטופלו; מש"ק ערוער בתחנת עיירות מטפל כמעט בכל אירועי הסיוור בגזרתו, ולא רק באירועים משלימים, בגלל ריחוקו מהתחנה; בתחנת בית שמש העברה של אירועים לשוטרי מש"ק בוצעה באופן לא מסודר וללא מעקב; במש"ק רמת אביב דרום בתחנת צפון ת"א לא הפנו המפקד או רכז הסיוור באופן מסודר אירועים לטיפולם של שוטרי המש"ק ואלה טיפלו באירועים בודדים בלבד. במקרים אחרים נמצא שהטיפול היה תקין - במש"ק קריית אליעזר בתחנת חיפה ובמש"ק זמנהוף שבתחנת לב ת"א "מנוהל מעקב יעיל של מפקד הרובע אחר תופעות והטיפול בהן"; לעניין פעילות משרד השיטור והקהילה בתחנת נצרת ציון כי לא הייתה כמות גדולה של אירועים סדרתיים (אירועים חוזרים באותה כתובת) וכי אין המתנה להישנות האירוע והפיכתו לאירוע סדרתי.

יוסף כי בדיון שהתקיים במאי 2012, שעניינו היה הטמעת תכנית האיחוד, ציין ראש אגף השיטור והקהילה בנוגע ליישום תפיסת ההפעלה ולקיום השילוביות הנדרשת בפעולת הסיוור והמש"קים כי "השילוביות המצופה בין המש"קים לסיוור מצריכה חידוד והטמעה נוספים". בנוגע לתחנות במחוז ירושלים ציין קצין אגף השיטור והקהילה המחוזי, בדיון מחוזי ביולי 2012, כי מפקדי התחנות

במחוז לא מפנים את שוטרי המש"ק לטיפול באירועים חוזרים. ביולי 2012 ציינה ראש מדור מש"קים במחלקת שיטור וקהילה בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי "יש שונות בהיקף הטיפול במענה משלים בין התחנות וזה נובע מהטעמים הבאים: גורמי הסיוור בתחנה עדיין בתהליך למידה והטמעה של הנושא... מערכות המחשוב התומכות בתהליך נמצאות עדיין בשלבי פיתוח".

בתשובתה מסרה המשטרה כי קיימת חלוקה ברורה בין תפקיד הסייר לתפקידי שוטרי המש"ק "לרבות חלוקה בין מענה ראשוני (סייר) למענה משלים ומתן טיפול לפתרון הבעיה/התופעה ומניעת הישנותה [שוטרי המש"ק]". מדור מש"קים מבצע בקרות שוטפות ומובנות של פעילות המש"קים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם קבעה המשטרה חלוקת עבודה ברורה בין הסיירים לשוטרי המש"ק במסגרת תפיסת ההפעלה החדשה, עולה שמשרדי השיטור והקהילה בתחנות אינם מקפידים על ביצועה; הדברים עולים הן מממצאי הביקורת הן מממצאי הביקורות הפנימיות. יישום חלוקת העבודה בין גורמים אלה חיוני להצלחת הארגון מחדש של משרד השיטור והקהילה, לשימוש יעיל יותר בכוח האדם של מגזרי השיטור והקהילה בתחנה ולהפעלתו לפי סדר עדיפויות ועל פי סל משימות אחיד. לפיכך, על יחידות המטה (כמו מדור מש"קים) ומפקדי משרד השיטור והקהילה בתחנה (הרמ"ק והקש"ק) להמשיך ולפעול להטמעת התפיסה, לרבות מניעת הישאבותם של שוטרי המש"ק לביצוע כל משימות הסיוור כשהם אמורים לשמש כוח ייעודי למשימות ייחודיות בקהילה.

(ג) הכשרות וסדנאות לסגל התחנה: להטמעת תהליך האיחוד צריך היה לקיים בשלב הראשון (עד יוני 2012) הכשרות וסדנאות לסגל הפיקוד של התחנה ולסגל משרד השיטור והקהילה, הנוגעות להיבטים שונים של מודל השיטור החדש במסגרת המשרד המאוחד, כמו למשל, שינוי שיטת ההפעלה, ובהמשך פיתוח הכשרות ייעודיות לכל אחד מבעלי התפקידים שנוצרו, רמ"ק וקש"ק, ולתפקידים החדשים שנוספו, קצין מתנדבים וקמב"ץ.

במאי 2012 הפיץ ראש אגף השיטור והקהילה סטטוס פעילות בנושא ההטמעה ובו ציין כי רוב סגלי הפיקוד בתחנות המשטרה הוכשרו (339 קצינים ב-63 תחנות). במסגרת אימון יחידות ותחנות משטרה עברו 75 רמ"קים מהתחנות הכשרות להדרכת נושא תהליך האיחוד ותפיסת ההפעלה החדשה. בנוגע להכשרות הייעודיות לבעלי התפקידים השונים בתחנה קבע ראש אגף השיטור והקהילה שהן יסתיימו עד סוף 2012.

מהתשובות לשאלון עלה כי ברוב התחנות, 51 מתוך 54 תחנות (כ-94%), עברו קציני התחנה ושוטרי משרד השיטור והקהילה הדרכה. בשלוש התחנות האחרות העלו המת"חים את הצורך בהשלמת ההטמעה בקרב קצינים שעברו בין מגזרים שונים ובקרב שוטרי המש"ק.

(ד) המתנדבים: כאמור, המשטרה מגייסת, מכשירה ומפעילה מתנדבים במגוון עיסוקי התחנה כסיוע לשוטרי הקבע. במסגרת תכנית האיחוד נעשה שינוי בבניין הכוח של המתנדבים ובהפעלתם. כאמור, קצין המתנדבים במשרד השיטור והקהילה אחראי לבניין הכוח של המתנדבים בתחנה הכולל איתור מתנדבים, גיוסם והכשרתם וכן הנחיה ופיקוח על אופן הפעלתם ופיתוח נתיבי התנדבות, בתיאום עם המגזרים השונים של התחנה. הקש"ק אחראי להפעלתם במשרד השיטור והקהילה.

בחודשים הראשונים של ההטמעה והיישום של תכנית האיחוד צריך היה לפתח ברמת המטה תורת הפעלה חדשה למתנדבים, לעדכן הוראות שעה ונהלים, לבזר סמכויות מהמטה לשטח, לשדרג את מערכות המחשוב של אגף השיטור והקהילה כדי להסתייע בהן בהפעלת המתנדבים, לקבוע מפתחות תקינה למתנדבים וכן יעדים ומדדים חדשים למערך המתנדבים ולתקנן את משרת קצין המתנדבים. ברמת התחנה צריך היה כאמור לאייש את תפקיד קצין המתנדבים ולקבוע תקן מתנדבים

לכל תחנה לפי מפתחות תקינה אחידים שיקבע המטה ולפעול להטמעתה של תורת ההפעלה החדשה בתחנה.

(1) בנוגע לרמת המטה, עד ספטמבר 2012 ערכנה מחלקת מתנדבים באגף השיטור והקהילה את הוראות השעה שנקבע בהן, בין השאר, כי יש לתקן בכל תחנה מתנדב בדרגת רפ"ק שישמש עוזר לקצין המתנדבים וגם ניתן בהן אישור לתחנות לגייס מתנדבים⁴⁵. אולם בתקופה האמורה טרם נכתבה תורת הפעלה חדשה והנהלים טרם עודכנו כמו גם רישום המתנדבים ביומני ההפעלה. אשר לקביעת מפתחות תקינה למתנדבים ויעדים ומדדים חדשים למעורר המתנדבים, ביולי 2012 אישר ראש אגף השיטור והקהילה מפתחות תקינה מינימליים למתנדבים ליחידות השונות, אך הם טרם הוזנו במערכות המחשוב שלהן.

(2) מהתשובות לשאלון עלה כי יישום המתכונת החדשה של בניין הכוח של המתנדבים בתחנה חלקי בלבד. ב-20 מתוך 53 תחנות (כ-38%) לא חל כל שינוי באופן גיוס המתנדבים, ב-32 מתוך 52 (כ-62%) לא חל כל שינוי באופן הכשרתם. עוד עלה שינוי חלקי גם בהיקף הפעלת המתנדבים בתחנה; ב-20 מתוך 54 (כ-37%) לא חל כל שינוי באופן הפעלתם.

(3) אשר לתקינת המתנדבים בתחנה, לאחר שראש אגף השיטור והקהילה אישר את מפתחות התקינה למתנדבים היה על המת"ח והרמ"ק בכל תחנה לגבש לפיהם הצעה לתקן מתנדבים בתחנה שיתקף אותו קצין אגף השיטור והקהילה המחוזי. את ההצעות לתקנים צריך היה לגבש עד סוף יוני 2012. מהתשובות לשאלון ביולי 2012 עלה כי ב-10 מתוך 52 תחנות (כ-19%) טרם נקבע תקן מתנדבים.

משרד מבקר המדינה בדק באמצעות השאלון אם במסגרת שלוש קבוצות הגודל של התחנות קיימים פערים במספר המתנדבים בין התחנות שבאותה קבוצה. הועלו פערים גדולים בתוך כל קבוצה - בדיקת סטיות התקן⁴⁶ של מספר המתנדבים בכל קבוצת גודל העלתה שהסטיות היו גבוהות. בתחנות קטנות משרתים כ-176 מתנדבים בממוצע לתחנה וסטיית התקן היא 75.4; בתחנות בינוניות - כ-282 מתנדבים בממוצע והסטייה היא 138.7; בתחנות גדולות - 800 מתנדבים בממוצע והסטייה היא 250.1.

מהאמור עולה כי לצד תחנות המגייסות מספר גדול יחסית של מתנדבים וזכות לסיוע ניכר המאפשר להן להעניק שירותים טובים יותר לתושבים, יש תחנות בעלות מספר מתנדבים קטן שכמעט אינן יכולות להרחיב את פעילויותיהן מעבר למטלות ששוטרי התחנה יכולים לבצע. משרד מבקר המדינה מעיר שבמסגרת השינוי בבניין הכוח של המתנדבים, על המשטרה לבחון את הסיבות לפערים הגדולים האלו כדי לסייע לתחנות מעוטות מתנדבים לשפר את תפקודן בתחום זה.

בתשובתה מסרה המשטרה שלאחרונה נקבע תקן מתנדבים לכל התחנות. "התקן שנקבע שיקלל את יכולת הגיוס של התחנה בהתאמה למרכיבי האוכלוסיה והיכולות להפעלת מתנדבים", והוא מהווה יעד לגיוס מתנדבים ולשימורם. עוד ציינה כי מלבד המתנדבים שהתחנה מגייסת ומפעילה, יש

45 "הוראת שעה 1/2012 - סגל מתנדבים ודרגות למתנדבים", דצמבר 2011; ו"הוראת שעה 2/2012 - ביזור סמכויות מרמת מטה אג"מ/מתנדבים לרמת השטח", ינואר 2012.

46 סטיית תקן היא מדד סטטיסטי למידת הפיזור של קבוצת ערכים סביב הממוצע שלהם. סטיית תקן גבוהה מראה על מידה גדולה של אי-שוויון.

מתנדבים המגויסים בשטח התחנה אך אין היא מפעילה אותם (כמו מתנדבי משמר הגבול ומתנדבים באגף התנועה).

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעולות המטה שנעשו בחודשים האחרונים להסדרת תחום המתנדבים בתחנה. עם זאת, יוער כי הפעולות שבוצעו, כמו קביעת תקן מתנדבים לכל תחנה לצורך גיוס מתנדבים ושימורם, עדיין לא באו לידי ביטוי בתשובות המת"חים לשאלון שנמסרו בחודשים אוגוסט-ספטמבר 2012. ראוי שגורמי המטה באגף השיטור והקהילה יבצעו פעולות ברמת השטח כדי להבטיח את הטמעת השינויים החדשים.

בדיון סטטוס בעניין הטמעת תכנית האיחוד, ביולי 2012, דרש ראש אגף השיטור והקהילה לנתח סקרים שנעשו על המתנדבים כדי לברר בעיות בהפעלתם, וזאת בעקבות טענתם של קציני אגף השיטור והקהילה ממחוז תל אביב ושל קציני אגף השיטור והקהילה ממחוז חוף כי ההפרדה בין בניין כוח המתנדבים ובין הפעלתם יצרה קשיים בהפעלתם ובשימורם. גם ראש מדור מש"קים ציינה בפני נציגי משרד מבקר המדינה כי "סוגיית ההפרדה בין בניין הכוח והפעלתו במש"ק [שאינו אחראי כבעבר לגיוסם, הכשרתם ושימורם] הקשר שלהם עם התחנה עולה כצוואר בקבוק על ידי המפקדים ברמות השונות בשטח מאחר שכשמדובר במתנדבים קשה לבצע הפרדה בין בניין הכוח להפעלתו".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי המתנדבים הם משאב אנושי בעל ערך רב למשטרה המסייע לתחנות בתחומים הנוגעים לליבת עשייתה של המשטרה, הוא מקרב אותה לקהילה ומגביר את תחושת הביטחון של הציבור. לנוכח הקשיים שהועלו, על אגף השיטור והקהילה לבחון את תוצאות השינוי בתפיסת ההפעלה בכלל ובסוגיית ההפרדה בין בניין הכוח להפעלתו בפרט, וכן את משמעויותיהן.

(ה) מ ד י ד ה : במסגרת תכנית האיחוד צריך היה לגבש מדדים לאופן פעולות אגף השיטור והקהילה (על יחידותיו) במתכונתו החדשה במסגרת מערכת "מפנה" - מערכת המדידה הארצית - במערכות המחשוב המשטריות ובאמצעי המדידה השונים של יחידות האגף. בהצעה למדדים מאוקטובר 2011 הוצע כי מערכת המדידה וההערכה, שתיבדק באמצעות מערכת "מפנה" ומערכות המחשוב המשטריות האחרות, תכלול מדדים שיתייחסו, בין היתר, לפעילות יוזמה בטרטוריה מוגדרת ולשיפור איכות הטיפול באירועים חוזרים. כל אלה בנוסף לבחינת השירות לציבור במסגרת סקרי שירות (ראו להלן).

במערכת "מפנה", מערכת שהחלה לפעול בתחילת 2012, באה לידי ביטוי פעילות משרד השיטור והקהילה ברוב מדדי תחום "שירות החוץ" המהווה 40% מהציון הכללי, ובהם סקר שירות⁴⁷, שירות ניידות⁴⁸, תלונות הציבור ושימוש בכוח⁴⁹ וכן שירות מבוסס קהילה הכולל גם טיפול בעברות איכות חיים⁵⁰. לשם כך נקבעו, בנובמבר 2011, שני מדדים חדשים להערכת אופן הטיפול בתחום זה: א. "נקודות חמות" - טיפול התחנה באזורים שבאחריותה שקבע המטא"ר לפי כמות עברות איכות חיים המתבצעות בהם (להלן - נקודות חמות) ב. "אירועים סדרתיים" - טיפול שוטרי המש"קים באירועים חוזרים (להלן - אירועים סדרתיים) ובמניעת הישנותם. מדדים אלה מתבססים על "סל

47 סקרי שירות וסקר לקוח סמוי המודדים את טיב השירות של ניידות הסיוור ושל המש"ל (15% מהציון).

48 זמן הגעה ואי-הגעה של ניידת (5% מהציון).

49 5% מהציון.

50 שירות זה כולל גם קיום פורום אכיפה בתכנית עיר ללא אלימות ומשאלה חווייתית - קד"ם (15% מהציון).

עברות" שהוגדר⁵¹, ומטרתם לצמצם את אירועי איכות החיים הנשנים ו"לקרר" את הנקודות החמות. ליישום מדדים אלה נדרש משרד השיטור והקהילה להכין תכנית עבודה משותפת ומשולבת של כל הגורמים הפועלים במסגרתו עם הרשויות הנדרשות.

באפריל 2012 החלה בפועל מדידת טיפול התחנות בנקודות חמות, ואילו מדידת הטיפול באירועים סדרתיים עדיין לא החלה. לנוכח הצורך לפתח תשתית טכנולוגית, מדידת מרכיב זה של טיפול התחנה בעברות איכות חיים צפויה להתחיל בשנת 2013. יצוין כי במחצית השנייה של 2012 הוחלט להפסיק למדוד את זמן התגובה⁵² באמצעות מערכת "מפנה".

בתשובתה מסרה המשטרה כי את המדדים של מערך השיטור והקהילה במערכת "מפנה" קבע המפכ"ל. העיקריים במדדים אלה נוגעים לשירות לציבור והם כוללים טיפול בנקודות חמות, פעילות שוטרי מש"קים ופורום אכיפה במסגרת תכנית עיר ללא אלימות. המשטרה ציינה שלצד מערכת "מפנה" האמורה לתת אינדיקציה לתפקוד התחנה בתחום השיטור, מופעלת המערכת הממוחשבת "שירת הסירנה"⁵³ שנועדה להפיק נתונים לניהול פעילות מערך הסיוור ולפיקוח ובקרה עליה (להלן - מערכת שירת הסירנה).

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי בסוף תקופת הביקורת, אוגוסט 2012, כללה מערכת "מפנה" רק מקצת המדדים להערכת פעילות משרד השיטור והקהילה בתחנה שהוצעו עם גיבוש תכנית האיחוד באוקטובר 2011, וספק אם היא נותנת ביטוי הולם להיקף התפקידים והפעילות שלו. אכן, ריכוז מובנה של נתונים במערכת שירת הסירנה הקנה לגורמי המטה באגף השיטור והקהילה אמצעי ניהול ומעקב נוסף, אך זה חסר את המדידה וההערכה הממוקדות של פעילות השיטור בתחנה וכן את התוקף שמערכת "מפנה" מספקת באמצעות השימוש שעושים בה המפכ"ל והספ"כ. אף בסיכום החצי-שנתי של יישום האיחוד, בסוף יולי 2012, נקבע לעניין זה כי יש לשלב מדדים נוספים במערכת "מפנה".

(ו) **מ ע ק ב ו ב ק ר ה :** לפי תכנית האיחוד, צריך היה לבצע מעקב, בקרה והפקת לקחים תוך כדי תהליך ההטמעה. בחודשים יוני-יולי 2012 ביצעה המשטרה, בהובלת ראש אגף השיטור והקהילה, הליכים לבחינת טיב היישום של האיחוד והטמעתו.

(1) כאמור, במסגרת תרגיל חניכי פו"ם גיבש צוות חניכים, ביוני 2012, מסמך שהתייחס ליישומה ולהטמעתה של תכנית האיחוד. התרגיל נועד לשמש כלי עזר בידי המשטרה לקידום האיחוד והטמעתו, לרבות הצגת תמונת מצב עדכנית על הקמת מערך השיטור והקהילה והפעלתו בארבעת מדרגיו ועל איתור פערים. הבדיקה התבצעה בכל הדרגים והתמקדה בכמה יחידות⁵⁴ ובנושאים שהותוו בידי ראש אגף השיטור והקהילה שהמרכזיים בהם היו הטמעת האיחוד, איוש ביחס לתקינה לפי פק"א האיחוד, אופן מימוש תפיסת ההפעלה ומוטת שליטתו של המת"ח.

51 סל עברות איכות החיים נחלק לארבע קבוצות של עברות: הפרעות מנוחה, הפרעות רעש, עברות תעבורה ותנועה ועברות הפוגעות בתחושת הביטחון האישית (כמו גנבה וכייסות, הטרדה והפרות סדר, סכסוך שכנים וקטטות ושכרות).

52 פעילות הניידות ממשיכה להימדד במערכת המחשוב של אגף השיטור - מערכת "שירת הסירנה".

53 מערכת "שירת הסירנה" נכנסה לפעולה במערך הסיוור בשנת 2011 ונועדה לנהל את משרד הסיוור בתחנה. המערכת מאפשרת לפיקוד הסיוור לבצע סידורי עבודה, ציוותים, ביצוע מעקב אחר אירועי תגובה, פיקוח ובקרה על רישום דוחות פעולה ועוד.

54 במחוז תל אביב - תחנות שכונות, גלילות ומרחב יפתח; במחוז מרכז - תחנות כפר סבא, ראש העין ומרחב שרון; ובמחוז ירושלים - תחנת שפט, מרחב ציון ומרחב מוריה.

ממצאי התרגיל של חניכי פו"ם ברמת התחנה העלו, בין היתר, את הבעיות האלה: בתחום כוח אדם קיים איזון תפקידים חלקי והקצינים הקיימים נאלצים לבצע כמה תפקידים בניגוד לפק"א האיחוד. אי-איוש התפקידים פוגע גם באיכות הפעלת הכוח וגם באיכות השירות הניתן לציבור "כאשר ניתנת עדיפות לביצוע משימות 'אג"מיות' [לצורכי הסיוור] על פני 'אק"מיות' [לפעילות יזומה בקהילה]"; ירידה בעבודה מול הקהילה בשל תגבור המש"קים לעבודה "אג"מית"; וירידה בשעות פתיחת מש"קים. בעניין מימוש תפיסת ההפעלה נמצא חוסר אחידות בכל הנוגע לאופן הפעלת המענה המשלים בידי שוטרי המש"ק וברוב התחנות אין מתקיימים מעקב סדור אחר המענה המשלים ופיקוח סדור עליו. בתחום המתנדבים נמצא כי הפיצול בין בניין הכוח המתבצע בידי קצין המתנדבים ובין הפעלתו משפיע על הפעלת המש"ק ופוגע בקשר האישי עם המתנדב.

הממצאים העלו גם היבטים חיוביים של תכנית האיחוד. בנוגע למוטת השליטה של המת"ח ושגרת העבודה נמצא כי התחנות די שבעות רצון מהפן המבצעי המאפשר סנכרון בין כלל הכוחות לצורכי התחנה ולמענה לאירועים; נערכות ישיבות עתיות והערכות מצב עם כל גורמי השיטור והקהילה ומתבצעת העברת מידע ביניהם; ובתחנות שקיים בהן חיבור בין שוטרי המש"ק לסיוור הביא האיחוד לידי שיפור בעבודתו של מערך הסיוור.

(2) ביולי 2012 התקיים דיון סטטוס, בראשותו של ראש אגף השיטור והקהילה, למעקב אחר יישום מרכיבי תכנית האיחוד והפקת לקחים לאחר חצי שנה להפעלתה. בדיון השתתפו קציני אגף השיטור והקהילה המחוזיים ונציגים ממדור ההדרכה באגף השיטור והקהילה ומהמדור לפיתוח סגלי פיקוד שבאמ"ש, ובנושאים שנדונו היו תקינת כוח אדם והשמתו, פעילויות תשתית והטמעה.

בסיכום הדיון הועלו תובנות המצריכות תיקון ושיפור בדרגים השונים, ובהן כאלה הנוגעות לתחנה: תקינה ואיוש חסרים של קציני מתנדבים וקמב"צים בכל התחנות יוצרים עומס עבודה רב על בעלי התפקידים הקיימים; היקף תפקיד הרמ"ק גדל ויצר קושי בפיקוד על בעלי דרגה שווה באותו משרד וכן קשיי ניהול וידע מקצועי; מידה שונה של הטמעת תהליך האיחוד בתחנות; היעדר תחושת שינוי בגין האיחוד בתחנות הקטנות וצורך בהעמקה ובהרחבה של משמעות השינוי בהיבט הפיקודי; המש"קים אינם מטפלים באירועים סדרתיים (כמתחייב בתפיסת ההפעלה); ופערים בתפיסת ההפעלה. כמו כן צוין שיש לחזק את מערך המתנדבים.

בסיכום הועלו גם תובנות בדבר ההיבטים החיוביים של התכנית: המאמצים הרבים שהושקעו בהטמעת מרכיביה באים לידי ביטוי ביחסם החיובי של הדרגים השונים אליה; תכנית ההכשרה למשרדי השיטור והקהילה ולסגלי התחנות תרמה להטמעה; קיימת שביעות רצון בקרב המת"חים מהתהליך; והטיפול בעברות איכות חיים והתוצאות עד כה מלמדים על הפוטנציאל הטמון בתפיסת השילוביות בין מגזרי משרד השיטור והקהילה החדש.

לאחר עשור של בדיקת ארגון כוחות השיטור במשטרה, מסוף 2011 מתבצע שינוי ארגוני מקיף בהיערכותם, בהובלתם של המפכ"ל ושל ראש אגף השיטור והקהילה, שנועד לחזק ולשפר את האפקטיביות של התחנה בתחומי הפעולה המרכזיים של המשטרה. כשהחל השינוי, התקיים הליך מערכתי שיטתי של גיבוש המבנה הארגוני ותפיסת שיטור משולבת בקרב גורמי השיטור בכלל ובתחנה בפרט - הגדרת יעדיו של המשרד המאוחד ובעלי התפקידים בו; גיבוש תכנית פעולה, עדכון נהלים, התוויית הטמעה להליך, קביעת דרכי מעקב ומדידה וביצוע תהליך הפקת לקחים. מטה אגף השיטור והקהילה נתן לנושא עדיפות בקשב ובמשאבים. ברמת התחנה - במהלך הביקורת היו רוב מרכיבי התכנית בבנייה ובהטמעה, ואחרים יושמו באופן לקוי. לפיכך, עדיין מוקדם מדי מכדי ללמוד על מידת האפקטיביות ועל טיב השיפור של התהליך ותרומו לפעולות מגזרי השיטור והקהילה בתחנה. ליעילות ולמועילות של התחנה חשיבות רבה בהגברת תחושת הביטחון של התושב. מן הראוי שמטה אגף השיטור והקהילה ימשיך לעקוב אחר יישום ההליך בתחנות ויבקר את תוצאותיו החיוביות והשליליות וכן ידווח באופן תקופתי למפכ"ל ולשר לבט"פ. הכול במטרה להגיע לתובנות ותשובות ראויות ולמנוע מבעוד מועד את האפשרות להפסקתו או לנטישתו של ההליך, כפי שכבר קרה בעבר.

משרד האח"ם בתחנה

משרד האח"ם בתחנה הוא הזרוע הנוספת שבאמצעותה פועלת התחנה לאכיפת החוק ולמאבק בפשיעה, והוא כולל את מערכי החקירות והמודיעין. קודם לשנת 2005 פעלו מערכי החקירות והמודיעין בתחנה במסגרת שני משרדים נפרדים (ברמות המרחב והמחוז הם פעלו במסגרת שני ענפים נפרדים וברמת המטה הארצי הם פעלו כשני אגפים נפרדים). בשנת 2005, במסגרת איחוד שני התחומים האלה למסגרת ארגונית אחת בכל הרמות, הוקם בתחנה משרד האח"ם המאוחד בתוכו את שני המשרדים. שני ראשי המשרדים הוכפפו לראש משרד האח"ם (להלן - רמח"ם). נוהל משרד האח"ם מסדיר, בין השאר, את יעדי המשרד, את מבנהו, את תפקידיהם של הרמח"ם ושל בעלי התפקידים הכפופים לו ואת שגרת המטה של המשרד (להלן - הנוהל).

מסגרת עבודה משותפת לסגל משרד האח"ם

התפיסה העומדת בבסיס האיחוד של שני המערכים הייתה שפעילות משולבת ומתואמת ביניהם תגדיל את האפקטיביות שלהם, בייחוד של מערך החקירות בהיותו צרכן מובהק של תוצרי המודיעין. הפעילות בשני משרדים נפרדים יצרה פעמים רבות קשיים בעבודה המשותפת הנדרשת, משום שכל משרד פעל על פי סדרי עדיפויות משלו ולפי תפיסתו את צורכי התחנה.

במערך החקירות, שבראשו עומד קצין חקירות, החוקרים נחלקים לתחומי חקירות מוגדרים. בתחומי אלימות במשפחה ועברות בני נוער עובדים חוקרים ייעודיים המוגדרים במסגרת תקינת התחנה. תחומי העברות האחרים מחולקים בין החוקרים על פי תפיסתם של הרמח"ם ושל פיקוד התחנה. במערך המודיעין, שבראשו עומד קצין מודיעין, עובדים רכזי מודיעין הנחלקים לתחומים פונקציונליים על פי מאפייני התחנה - כיסוי שטח, סדר ציבורי, מיעוטים, נוער ועוד. במערך המודיעין פועלת גם יחידת הבילוש - הזרוע המבצעית של המודיעין התחנותי - העובדת מול יעדים מודיעיניים על פי מידע מרכזי המודיעין. במשרד האח"ם פועלת גם יחידת הערכה שתפקידה לספק לגורמים שונים בתחנה מידע הנדרש לפעילותם ממגוון מאגרי המידע ומקורות המידע הזמינים

לתחנה ולערוך ניתוחים וסקירות בנושאים שונים לפי דרישות פיקוד התחנה. יחידת ההערכה, שהייתה כפופה לקצין המודיעין, כפופה כיום ברוב התחנות ישירות לרמח"ם.

1. במהלך 2011 ביצעה יחידת הביקורת הארצית של המשטרה ביקורת בנושא איחוד מערכי החקירות והמודיעין ברמת המטה הארצי, ברמת המחוזות והמרחבים וברמת התחנות (להלן - ביקורת יב"ק). בביקורת נבדקו ברמת התחנות, בין היתר, מימוש האיחוד על פי הנוהל, מבנה משרד האח"ם ושגרת עבודתו, אחריות פיקודית ומקצועית ופיקוח ובקרה. גיבוש הדוח הסתיים בשנת 2012.

ביקורת יב"ק העלתה כי לרוב האיחוד מומש כראוי במסגרת משרד האח"ם. בין היתר נמצא כי ברוב התחנות שנבדקו מבנה משרד האח"ם תואם לנוהל בכל הקשור לכפיפויות בעלי התפקידים ולאופן ההפעלה, ובכולן הרמח"ם מעודכן באופן שוטף בדבר הפעילות בתחומי החקירות והמודיעין ומערכן את פיקוד התחנה באופן תדיר.

עם זאת, העלתה ביקורת יב"ק ליקויים בתפקוד המשרד המאוחד. בין היתר נמצא שבחלק מהתחנות תקני קציני חקירות במשרד האח"ם אינם מאוישים, ובחלק מהתחנות קיים מצב של חוסר איש של תפקיד קצין חקירות משפטן; בחלק מהתחנות שבהן חסרים קציני חקירות, חלוקת הקשב של הרמח"ם מופנית בעיקר לחקירות; כמו כן נמצא כי בחלק מהתחנות לא הוכשר הרמח"ם לקראת כניסתו לתפקיד ויש פערי ידע בנושאי מודיעין בקרב חלק מהרמח"מים שהגיעו ממגזר החקירות, ופערי ידע בתחום החקירות בקרב רמח"מים שהגיעו ממגזר המודיעין. אולם, לפי ביקורת היב"ק, פערי הידע האלה אינם משפיעים על הפעילות באופן ניכר, הם מטופלים ומצטמצמים תוך כדי ביצוע התפקיד. בנושא שגרת עבודתו של הרמח"ם המעוגנת בנוהל נמצא, בין היתר, כי ישנה שונות בין התחנות באופן ביצוע הישיבות של קציני המשרד בראשותו של הרמח"ם, בתדירותן ובהרכב משתתפיהן.

2. בשאלון בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים לאיחוד עבודת החקירות והמודיעין באמצעות הרקע המקצועי של הרמח"ם ושגרת המטה שהוא מקיים במשרד האח"ם. אשר לרקע הקודם של הרמח"מים בתחומי החקירות והמודיעין נמצא כי ב-50 מתוך 53 תחנות (כ-94%) לרמח"ם רקע קודם בתחום החקירות, וב-26 מתוך 54 תחנות (כ-48%) לרמח"ם רקע קודם בתחום המודיעין. יוצא אפוא שביותר מ-50% מהתחנות אין לרמח"ם רקע בתחום המודיעין. עוד עלה כי ב-8 מתוך 53 תחנות (כ-15%) לא עשה הרמח"ם קורס רמח"מים.

בנוגע לשגרת המטה שעל הרמח"ם לקיים, הנוהל מציין, בין היתר, כי עליו "לקיים ישיבת בוקר עם קציני המשרד לצורך קבלת עדכון לגבי אירועי היום הקודם, לתת הנחיות לגבי מדיניות החקירה והמודיעין, לחלק משימות ולקבוע את סדר העדיפות לטיפול בתיקים" וכן "לעבור, בכל יום, על כל הידיעות המודיעיניות הנכנסות, לגבש צי"ח [ציון ידיעות חיוניות] בהתאם לתמונת הפשיעה הקונקרטי ולגזור ממנה משימות לכוחות שבפיקודו".

מהתשובות לשאלון עלה כי ב-41 מתוך 54 תחנות (כ-76%) הרמח"ם מקיים ישיבת בוקר עם קציני המשרד ובשאר התחנות מתקיימות ישיבות בוקר פעם עד שלוש פעמים בשבוע; ב-28 מתוך 54 תחנות (כ-52%) הרמח"ם אינו עובר מדי יום על הידיעות המודיעיניות (ובכמחציתן הוא עובר פעם בשבוע או פחות על הידיעות המודיעיניות).

בנושא שינויים בתהליכי העבודה בין תחומי החקירות והמודיעין במשרד האח"ם עלה כי ב-39 מתוך 55 תחנות (כ-71%) בוצעו שינויים כאלה בשנה האחרונה. רוב השינויים התמקדו בהגברת התיאום, שיתוף הפעולה וחילופי המידע בין החוקרים, רכזי המודיעין, הבלשים ועובדי ההערכה.

מהאמור עולה כי השילוב בין תחומי החקירות והמודיעין במסגרת משרד האח"ם בתחנה מתבצע לרוב באופן הנדרש, וברוב התחנות פועלים הרמח"מים כנדרש. עם זאת, הועלו בתחום המודיעין ממצאים הנוגעים, בין היתר, לרקע מודיעיני חסר ולא-הקפדתם של חלק מהרמח"מים על שגרת העבודה בתחום המודיעין, העלולים לפגוע ביכולתם לתכלול את עבודת המשרד. לפיכך, ראוי שהאח"ם ישלים בהקדם את הרקע המקצועי החסר של הרמח"מים האמורים והרמח"מים בכל התחנות יקפידו על קיומה של שגרת המטה במשרד המבטיחה את תפקודו התקין של המשרד.

בתשובתה מסרה המשטרה כי אח"ם זיהה את פערי הידע של הרמח"מים בתחומי המודיעין ופיתח השתלמות מיוחדת בעבורם בתחום המודיעין, שבמסגרתה כבר הועברו שני מחזורים. בנוסף, קיים האגף קורס מתקדם בתחום האח"ם לראשי משרדים בתחנה, שבמסגרתו קציני חקירות ומודיעין מקבלים הכשרה לתפקיד רמח"ם. לצד ההכשרות, נוהל משרד האח"ם בתחנה מפרט את שגרת המטה של הרמח"ם. הנוהל מועבר בכל ההכשרות הרלוונטיות ועל פיו אמורים לפעול בתחנות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות שהמשטרה נוקטת לאחרונה לצורך סגירת פערי הידע של הרמח"מים. עם זאת, הוא מדגיש את הצורך שבפיקוח גורמי המטה על יישום נוהל האח"ם ועל מידת השילוב בין תחומי החקירות והמודיעין בפעילות משרד האח"ם בתחנות.

עומס העבודה במערך החקירות

אחת הבעיות המרכזיות בתפקוד מערך החקירות בתחנה, אם לא המרכזית שבהן, היא עומס העבודה הכבד המוטל על החוקרים. בעבודתו של אג"ת לגיבוש מפתחות תקינה לחוקרים צוין, בין היתר, כי מערך החקירות מהווה צוואר בקבוק עיקרי בלחימה בפשיעה; יש מחסור בחוקרים ואין אפשרות לתגבר את מערך החקירות באמצעות מגזרים אחרים או באמצעות מתנדבים; עומס העבודה פוגע באיכות החקירה; הטיפול בתיקי החקירה מתבצע לאחר תערוך ליצירת עומס סביר לחוקר; תיקים רבים נסגרים מידיית ללא כל טיפול, כמו תיקי עוון⁵⁵ הנסגרים בעילת חוסר עניין לציבור⁵⁶, אף שהשפעתם על תחושת הביטחון של האזרחים רבה.

הביקורת בחנה את פעילות המשטרה בכמה כיוונים שיש בהם כדי להקל את עומס העבודה במערך החקירות. להלן הממצאים:

1. מדיניות התערוך: במשך יותר מעשור ניסתה המשטרה להתמודד עם עומס תיקי החקירה באמצעות שינוי תהליכי עבודה בתחנה ובמערך החקירות. בשנים 2001-2006 נקטה המשטרה את מדיניות התערוך שהתבססה על סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 (להלן - החסד"פ), המאפשר לקצין משטרה להורות שלא לחקור עברה שאינה פשע, אם הוא סבור שאין בה כל עניין ציבורי. לפי מדיניות זו היה על יחידות החקירה בתחנות לאתר בשלב מוקדם תלונות שייסגרו ללא חקירה ולהתמקד בטיפול בתלונות שייחקרו. לשם כך הכינה המשטרה רשימת עברות שלא ייחקרו, אלא אם תביע התחנה הרלוונטית עניין מיוחד

55 לפי חוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין), העברות מסווגות לפי חומרתן: פשע - עברה שנקבע לה עונש חמור ממאסר לתקופה של שלוש שנים; עוון - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה העולה על שלושה חודשים ואינה עולה על שלוש שנים; חטא - עברה שנקבע לה עונש מאסר לתקופה שאינה עולה על שלושה חודשים.

56 לפי סעיף 59 לחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982.

בחקירה⁵⁷. בד בבד הושם דגש על הצורך ליצור אמצעים חלופיים⁵⁸ ולהשתמש בהם בטיפול בתלונות בעברות שאינן פשע שלא ייחקרו.

בעקבות ביקורות שערכו משרד מבקר המדינה וחטיבת החקירות באח"ם, ובהן עלו ליקויים רבים ביישום מדיניות התערוך במערכי החקירה בתחנות, תוקן בשנת 2006 נוהל "סינון תיקי חקירה וסיווגם" בהוראתו של ראש אח"ם, במטרה להעלות את תפוקות מערך החקירות, לשפר את איכות החקירה ולקצר את זמנה. בד בבד החלה המשטרה, אף כי באיחור ניכר, לפתח עם גורמי התביעה האחרים, בראשם היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה, אמצעים חלופיים לטיפול בתיקים שלא נחקרו בשל היעדר עניין לציבור. הבולט שבהם היא תכנית "הטיה מהליך פלילי" ולפיה תיקים פליליים של אלה שלראשונה עברו על החוק בביצוע עברות קלות מסוג עוון, יופנו לטיפולו של שירות המבחן למבוגרים שבמשרד הרווחה והשירותים החברתיים. הטיפול בחשודים אלה בשירות המבחן יסייע בשיקומם ויקל את העומס על התביעה ועל בתי המשפט⁵⁹. בשנת 2012 החלו הפרקליטות והמשטרה לבצע פיילוט בנושא.

2. **פערים בתקינת החוקרים**: בעבודתו של אג"ת לגיבוש מפתחות התקינה לחוקרים צוינו נתונים משנת 2009 בדבר מספר התיקים הממוצע שבהם טיפל חוקר בתחנה בשנה זו (להלן - תיקים לחוקר). הממוצע הארצי עמד על 383 תיקים לחוקר⁶⁰, כאשר בין התחנות יש פער גדול בעומס העבודה. מבדיקת הנתונים עולה כי מתוך 66 תחנות ומרחבים אופרטיביים ב-10 תחנות (כ-15%) היה העומס עד 300 תיקים לחוקר; ב-27 תחנות (41%) - 300-400 תיקים; ב-14 תחנות (כ-21%) - 400-500 תיקים; ב-7 תחנות (כ-11%) - 500-600 תיקים; וב-8 תחנות (כ-12%) - יותר מ-600 תיקים. יש לציין כי מרבית התחנות שבהן עומס התיקים לחוקר היה יותר מ-500 תיקים משרתות ישובים פריפריאליים קטנים וערי פריפריה במיצוב חברתי-כלכלי נמוך למדי: תחנות צפת, בית שאן, נצרת עילית, דימונה, קריית שמונה, טירת הכרמל, אום אל-פחם, ירדן, טבריה, מגדל העמק, זכרון יעקב, שלם (בירושלים), פתח תקווה, איילון וחדרה.

הנתונים מראים פערים גדולים בין התחנות ברמת עומס העבודה המוטל על החוקרים. המשטרה לא פעלה לצמצום הפערים באמצעות ויסות בין התחנות - צעד שעשוי היה לחלק את עומסי העבודה באופן יעיל יותר במערך תחנות המשטרה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי למחוזות ניתן שיקול הדעת בתכנון ובהצבה של כוח אדם בתחנות, והמטה אינו מתערב בשיקול הדעת בנושא זה. עוד מסרה כי "קיימות עבודות מטה, חלקן בהליך מימוש העוסקות במתן מענה אח"מי לאוכלוסיות ייחודיות".

57 משרד מבקר המדינה בדק את גיבוש מדיניות התערוך ויישומה במסגרת ביקורת בנושא "סדרי סגירת תיקים פליליים בשל היעדר עניין לציבור ופיתוח פתרונות חלופיים". ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 56 ב (2006), עמ' 353. ראו גם מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (דצמבר 2011), דוח בנושא "סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור", עמ' 33.

58 העברה לרשויות חוקרות אחרות, אזהרת חשוד לבל יחזור ויבצע עברה, הטלת קנס מינהלי במקום נקיטת הליך פלילי ופישור בתלונות שעניינן סכסוכים בין אנשים.

59 ראו מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת לשנת 2011 (דצמבר 2011), דוח בנושא "סגירת תיקי חקירה בשל היעדר עניין לציבור", עמ' 33.

60 לא כולל תיקי עברות רכוש שאין בהם חשודים (תיקי "רכוש על"ץ"), והם מטופלים ונסגרים בידי חוקרי המש"ל וקציני החקירות.

משרד מבקר המדינה לא עסק בשיקול הדעת של המחוזות בתכנון כוח האדם ובהצבתו בתחנות, אבל הוא סבור כי על המטה והמחוזות לגבש מדיניות לצמצום הפערים בין התחנות ברמת העומס המוטל על החוקרים באמצעות ויסות פנימי של תקנים במידת הצורך ותוך כדי שימת דגש על מתן המענה הנדרש לתחנות המטפלות באוכלוסיות פריפריאליות. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשטרה כי בשל ההשלכות הקשות על עבודת החקירות בתחנות מפאת המחסור בתקני חוקרים, מן הראוי להניח נושא זה על שולחנו של השר לבט"פ לצורך גיבוש מדיניות כוללת בנושא זה.

3. פעילות המש"ל: במסגרת משרד האח"ם בתחנה מופעל כאמור מרכז שירות לאזרח (מש"ל) המקבל את הפונים לתחנה ומעניק להם את השירות הראשוני. על פי נוהל המשטרה, סל השירותים במש"ל כולל בעיקר קבלת תלונות ומתן אישורים. המש"ל, שהוקם בתחנות באמצע העשור הקודם, נועד לשפר את השירות לאזרח ולהוות כתובת אחת ברורה לאזרח המגיע לתחנה וכן לייעל את עבודת מערך החקירות בתחנה באמצעות הפחתת עומסי העבודה המוטלת על חוקרי התחנה (קודם להקמת המש"ל גבו החוקרים את תלונותיהם של כל הפונים). טיפולו של המש"ל בתלונות מעבר לקבלתן, אם אכן נעשה טיפול כזה, נעשה במסגרת מדיניות התחנה ובמשאבי כוח האדם העומדים לרשותו.

מהתשובות לשאלון עולה כי רק ב-26 מתוך 47 תחנות (כ-55%) המש"ל מפנה חומר לטיפולם של המש"קים - פעילות אשר אמורה להפחית את עומס העבודה המוטלת על חוקרי התחנה. כלומר, בקרוב למחצית מהתחנות אין המש"ל מעביר חומרים לטיפול המש"קים, והחוקרים בתחנה נאלצים לבצע פעילות זו.

עוד עולה מהתשובות לשאלון כי ב-16 מתוך 47 תחנות (34%) המש"ל נותן אזהרות טלפוניות לנילונים הנוגעות לתלונות שקיבל⁶¹. האזהרה הטלפונית היא פעולה העלולה להתפרש כבעלת משמעות כלפי נילון שלא זומן לחקירה⁶² ואין היא מוגדרת בנוהל הפעלת המש"ל. יתר על כן, בדצמבר 2009 המליץ מדור חקירות במטא"ר שלא להשתמש באמצעי זה בשל בעיות חוקיות ופרקטיות הנעוצות בשימוש בו. למרות זאת, כשליש מהתחנות משתמשות בו.

בתשובתה מסרה המשטרה כי, כאמור בדוח הביקורת, הופץ ליחידות השטח מסמך מנחה לעניין אי-ביצוע אזהרות טלפוניות וכי קיימת אחריות למפקדים הטריטוריאליים בביצוע ההנחיות. עוד הוסיפה כי יופץ מסמך רענון בנושא.

4. סיועם של שוטרי הסיוע והמש"ק למערך החקירות: פקודת מטא"ר ונוהלי אח"ם מנחים את שוטרי הסיוע ושוטרי המש"ק של התחנה לסייע למערך החקירות בטיפול בתלונות בעברות קלות בכל הנוגע להשלמות חקירה ובנושאים אחרים. לפי פקודת מטא"ר שכותרתה "הטיפול בתלונה ובתיק חקירה", בנושא טיפול בעברות קלות, שוטר סיוע הנשלח

61 אזהרה טלפונית של אדם שהוגשה נגדו תלונה (נילון) לבל יחזור על מעשהו נשוא התלונה. האזהרה מבוצעת בידי חוקר מש"ל בתיקים של תלונות קלות, כמו סכסוכי שכנים, שניתן לסגור מחוסר עניין לציבור ובלי לזמן את הנילון לחקירה.

62 בחוות דעת מדצמבר 2009 בנושא "אזהרות טלפוניות של נילונים" שהוכנה בחטיבת החקירות הובהר שאזהרה טלפונית של נילון לבל יחזור על מעשיו בלי לזמנו לחקירה היא "הליך מהותי הדורש לברר זהותו של הדובר בצד השני של הקו על מנת לוודא כי אכן מדובר בנילון ולהעמידו על עובדת עצם הגשת התלונה נגדו ותוכנה ואזהרתו לבל ישוב על מעשיו. סביר כי במקרים אלה יבקש הנילון להגיב לדברים ויתכן כי יבקש להתלונן בעצמו, דבר אשר יחייב את השוטר לרשום את דבריו ואף להזהירו מפני הפללה עצמית".

לאירוע בעקבות תלונה, והוא סבור כי נסיבות המקרה מצביעות על עברה פלילית מסוג העברות הקלות, עליו לערוך בירור ראשוני. אם הנסיבות מחייבות המשך טיפול, יאתר ויאסוף ראיות הקשורות לתלונה, ימלא דוחות פעולה, ישתמש בסמכות העיכוב או המעצר המצויה בידיו ויזמן מעורבים לתחנה. לפי נוהל חטיבת החקירות, שוטרי המש"ק משולבים בפעולות חקירה כמו קבלת תלונות באזור שבאחריותם, איתור דרושי חקירה, ביצוע השלמות חקירה פשוטות, זימון עדים וחשודים לחקירה וגישור בסכסוכים על פי הנחיות גורמי החקירה. קציני האח"ם בתחנה ישמשו מנחים מקצועיים לשוטרי המש"ק בתחום החקירות וקבלת התלונות, ולשם כך על הרמח"ם לבצע אחת לחודש הדרכות לשוטרי המש"ק.

מהתשובות לשאלון עולה כי שוטרי הסיור מבצעים את פעולות החקירה האלה: קבלת תלונות ב-43 מתוך 51 תחנות (כ-84%); חקירת עדים ב-27 מתוך 51 (כ-53%); איסוף ראיות באירועי פשע ב-45 מתוך 52 (כ-87%) - איסוף ראיות זה בידי שוטרי הסיור הוא בניגוד לפקודת מטא"ר. עוד עלה כי ב-34 מתוך 52 תחנות (כ-65%) נדרשים שוטרי הסיור להשלים פעולות חקירה בשל ביצוע חסר.

מהתשובות בנושא ביצוע פעולות חקירה בידי שוטרי המש"ק שאינן מפורטות בנוהל, עלה כי ב-28 מתוך 54 תחנות (כ-52%) מבצעים שוטרי המש"ק חקירת עדים; וב-16 מתוך 52 (כ-31%) הם מבצעים חקירת חשודים. עוד עלה כי ב-44 מתוך 54 תחנות (כ-81%) נדרשים שוטרי המש"ק להשלים פעולות חקירה בשל ביצוע חסר.

יש לציין כי ב-13 מתוך 51 תחנות (כ-25%) הועלו בשנה האחרונה בפורומים של התחנות בעיות בתפקוד שוטרי המש"ק בתחום החקירות וב-6 מתוך 51 (כ-12%) ירדה פעילות המש"קם בתחום החקירות בעקבות איחוד אג"ם-אק"ם במסגרת משרד השיטור והקהילה.

כהערה כללית בנוגע לקשיים שמשרדי האח"ם מתמודדים עמם עלה מהתשובות כי ב-45 מתוך 52 תחנות (כ-87%) ציינו מפקדי התחנות כי אחד הקשיים העיקריים הוא חוסר באמצעים תומכים בחקירות שהתחנה מקבלת מגורם משטרה אחר (בעיקר אמצעים טכניים ולוגיסטיים); וב-21 מתוך 52 (כ-40%) הם ציינו כי אחד הקשיים העיקריים הוא שיתוף פעולה חלקי של גורמים חוץ-משטריים.

משרד האח"ם, המהווה אחת משתי הזרועות המבצעיות של התחנה בלחימה בפשיעה ובאכיפת החוק, עבר בעשור האחרון שינויים בהיערכות ובתהליכי עבודה שנועדו לשפר את האפקטיביות שלו ולסייע לו, בין היתר, להתמודד עם עומס העבודה בתחום החקירות. איחוד תחומי החקירות והמודיעין הושלם ברובו, אבל עדיין קיימות בעיות בקיום שגרת המטה של המשרד שנועדה להבטיח עבודה משולבת של מערכי החקירות והמודיעין. בנוסף, העברה תכופה יותר ויותר של משימות מהחוקרים לידיהם של גורמים אחרים במשרד ומחוצה לו עלולה לפגוע בהשגת היעדים המרכזיים של המשרד. על מפקדי התחנות ועל הרמח"מים להקפיד על שגרת המטה במשרד האח"ם ועל הסתייעות החוקרים במש"ל, בשוטרי המש"ק ובסיירים רק לאותן משימות שנקבעו בפקודות ובנהלים. יתרה מזאת, מן הראוי שאח"ם ישוב ויבחן את השימוש שהתחנות עושות במש"ל, בשוטרי המש"ק ובסיירים כדי להקל את עומס העבודה במשרד החקירות וכן יבחן את חלוקת האמצעים בין משרדי האח"ם בתחנות ובין יחידות האח"ם האחרות המסייעים לשיפור הלחימה בפשיעה ולמיצוי הליכי החקירה של תלונות.

פעולות לחיזוק המערך המשטירתי במגזר המיעוטים

בישראל חיים כ-1.6 מיליון אזרחים (כ-20% מכלל האוכלוסייה) השייכים למיעוטים לא יהודיים שהעיקריים בהם: ערבים מוסלמים, ערבים נוצרים, דרוזים ובדואים (להלן - מגזר המיעוטים או המגזר הלא-יהודי). כ-60% מאוכלוסיית המיעוטים מתגוררת בגליל, כ-20% ביישובי המשולש, כ-10% בנגב וכ-10% נוספים בערים מעורבות. הטיפול המשטירתי באוכלוסייה זו נחלק בעיקר בין מחוזות צפון, מרכז ודרום באמצעות תשע תחנות ומרחב אופרטיבי אחד⁶³ הנותנות שירות בלעדי ליישובי מגזר המיעוטים⁶⁴ ו-17 תחנות בערים מעורבות⁶⁵.

באוקטובר 2000 החלו בירושלים הפרות סדר⁶⁶ שהתפשטו לכל המדינה, בייחוד לאזור הגליל. ההפרות התאפיינו בהפגנות אלימות בין אזרחי המדינה הערבים ובין כוחות המשטרה ונהרגו בהן 14 אזרחים ערבים. לנוכח האירועים החליטה, כאמור, הממשלה בנובמבר 2000 למנות ועדת חקירה ממלכתית, ועדת אור, שהגישה את מסקנותיה לממשלה באוגוסט 2003. הוועדה ציינה, בין היתר, כי הסיבות לתחילת המהומות היו תוצאה של הזנחה וקיפוח של המגזר הערבי מצד הממשלה, לרבות קיפוחו בקבלת שירותי משטרה שהביא ל"תופעות בלתי חוקיות ובלתי רצויות [ש]השתרשו [ב]מגזר זה". עוד צוין שרמת השירות שניתן למגזר הערבי הייתה נמוכה מהמקובל במגזר היהודי.

מאז ועד מועד סיום הביקורת, כ-12 שנים לאחר אירועי אוקטובר 2000, הצביעו החלטות ותכניות של הממשלה, של המשרד לבט"פ ושל המשטרה על פערים במענה המשטירתי למגזר המיעוטים בהשוואה לזה הניתן למגזר היהודי וכן על תחושת קיפוח ואפליה בקרב מגזר המיעוטים. החלטות ותכניות אלה עסקו גם בדרכים לשיפור השירות במגזר המיעוטים; לחיזוק הנוכחות והבולטות במגזר זה ולאכיפה המשטרתית ביישובי; לחיזוק הקשר עם הקהילה והגדלת מעורבותה בכל הנוגע למניעת פשיעה ואלימות; ולהעמקת שיתוף הפעולה בין פיקוד המשטרה ובין המנהיגות המקומית ביישובי המגזר. יעדים אלה הציבו את התחנות בחזית שיפור ההיערכות המשטרתית.

מהביקורת עלה, כפי שיפורט בהמשך, כי רק מקצת מההמלצות יושמו, ורק בתחילת 2012 החלו המשטרה והמשרד לבט"פ ביישום מענה כולל לצורכי אוכלוסיות המיעוטים.

תכניות המשטרה לשיפור השירות במגזר המיעוטים

1. לנוכח אירועי אוקטובר 2000, התעצמות תחושת הקיפוח של ערביי ישראל ורמת מעורבותם בפשיעה גיבשה המשטרה, בנובמבר 2000, תכנית רב-שנתית למגזר המיעוטים (להלן - תר"ש 2000). ברקע לתכנית ציינה המשטרה את הבעיות שאפיינו מגזר זה הנמצאות בתחומי אחריותה, ובהן נוכחות משטרתית דלה, פריסת תחנות מחוץ לריכוזי האוכלוסייה הערבית ודרישה להעלות את רמת שירותיה. מטרת תר"ש 2000 הייתה "תכנון פריסת משטרת ישראל במגזר הערבי לשיפור רמת השירות והשוואתו לרמת השירות הניתנת לאוכלוסייה היהודית תוך התמקדות במניעת פשיעה

63 מרחב דוד הנותן שירותים לתושבי מזרח ירושלים, שמתכונת עבודת השטח שלו אחרת מזו של תחנה.

64 תחנה המשרתת אוכלוסייה שבקרבה יותר מ-70% ערבים מוגדרת תחנה במגזר המיעוטים.

65 נכון לפברואר 2012, על פי נתוני המשרד לבט"פ.

66 המניע הישיר להפרות הייתה עלייתו של ח"כ אריאל שרון (כתוארו אז) להר הבית.

וצמצום העבריינות". עם עקרונותיה נמנתה גם פריסת יחידות המשטרה בתוך ריכוזי אוכלוסייה לא יהודית במטרה להשוות את רמת השירות הניתן לה לזה הניתן לאוכלוסייה כולה. התכנית כללה תכנון להקמת 10 תחנות משטרה, 14 נקודות משטרה ו-72 מש"קים (בסופו של יום כללה התכנית תוספת של 1,584 תקני כוח אדם ו-322 כלי רכב).

נמצא כי רק מקצת ממרכיביה של תר"ש 2000 יושמו. המשטרה הקימה רק תחנה חדשה אחת מתוך העשר שתוכננו (תחנה באום אל-פחם שהקמתה הסתיימה רק בשנת 2005). היא הקימה רק 35 מש"קים חדשים מתוך 72 שתוכננו ולא הקימה אף לא נקודת משטרה אחת מתוך ה-14 שתוכננו.

2. בדוח ועדת אור, שכאמור הוגש באוגוסט 2003, הומלץ למשטרה לבחון את פריסתה במגזר הערבי "במתכונת ובסדרי הכוח המקובלים ביישובים יהודיים", וזאת כדי לשפר את "השירות המשטרתי ביישובים הערביים". ועדת שרים⁶⁷ שתפקידה היה לגבש חוות דעת בנוגע להמלצות דוח ועדת אור (להלן - ועדת לפיד), עסקה בעיקר בהמלצות בעניין המשטרה. הוועדה ציינה, בדוח שהממשלה אישרה ביוני 2004⁶⁸, כי בתקופה שבין אוקטובר 2001 לספטמבר 2003 "פעלה המשטרה, כארגון לומד, לחיזוק ולשיפור מוכנותה במישורים רבים... שודרגו תחומים רבים, ובכללם... חיזוק הקשר ושיפור השירות במגזר הערבי (כגון הקמת מרכזי שיטור קהילתיים והגדלת מערך המשמר האזרחי)". עם זאת, היא סברה, בדומה לוועדת אור, שהמשטרה במסגרת תקציבה הקיים לא עשתה די מאז: "גם במצב התקציבי הקיים, ניתן לשפר את תפקוד המשטרה... חרף הקשיים התקציביים". לפיכך, הטילה ועדת לפיד על השר לבט"פ ועל שר האוצר לבחון ולגבש מתווה תקציבי שייתן מענה לצורכי המשטרה ליישומן ולמימושן של המלצות ועדת אור בפעילותה במגזר הערבי.

אולם המשטרה והמשרד לבט"פ לא גיבשו מתווה תקציבי חדש, לא בסמוך להגשת דוח הוועדה ולא לאחר מכן, כך עד סוף 2007.

3. בינואר 2008, למעלה מארבע שנים לאחר דוח ועדת לפיד, גיבשה המשטרה תכנית חדשה להיערכותה במגזר המיעוטים. צוות בראשות ראש אג"ת דאז ביצע עבודת מטה, בשיתוף המחוזות והאגפים, לגיבוש תכנית שמטרתה הייתה "הגברת נוכחות המשטרה במגזר הערבי [המיעוטים] לחיזוק שלטון החוק, תוך עיבוי המערכים השונים והגברת הנוכחות ואכיפה. [ו]הגברת ההרתעה וחיזוק תחושת הביטחון של האזרחים". הצוות הקדים והצביע על תחושת הקיפוח והאפליה בקרב המגזר הערבי כמו גם על הפריסה החסרה של המשטרה במגזר ועל חוסר הפרופורציה בין חומרת הבעיות למענה המשטרתי. על הצוות היה לגבש תכנית כוללת ומקיפה לצורכי המשטרה שתביא לידי "קפיצת מדרגה" ברמת הטיפול במגזר הלא-יהודי ולהכין תכנית רב-שנתית וליישמה כחלק מפתרון מערכתי כולל. לשם כך מיפה הצוות את הצרכים של המגזר בכל מחוז ומנה את המרכיבים המרכזיים לחיזוק התחנות הפועלות בו. בסיכום התכנית המליץ הצוות, בין השאר, להוסיף כ-3,000 שוטרים למערכים השונים בתחנה (למערך הסיוור, למש"קים, למשרד האח"ם ולתנועה) (להלן - תכנית צוות מגזרים).

67 בראש הוועדה שהקימה הממשלה בספטמבר 2003 עמד סגן ראש הממשלה ושר המשפטים דאז ח"כ יוסף (טומי) לפיד, ז"ל.

68 "דו"ח והמלצות ועדת השרים לעניין 'ועדת אור'".

בינואר 2008 הציג צוות המגזרים את תכניתו למפכ"ל הקודם שנתן את אישורו העקרוני, והתכנית הוצגה לשר לבט"פ. אולם מהביקורת עלה כי המלצות הצוות לא יושמו לאחר הגשת התכנית והצגתה לשר ולא נמצאו מסמכים המסבירים זאת. בנוסף, המשטרה והמשרד לבט"פ לא החלו בהיערכות מידית לטיפול ארוך טווח במגזר המיעוטים לפי תכנית רב-שנתית מקיפה, וזאת למרות צרכיו הרבים של המגזר שאיתר הצוות וחשיפת הפערים הגדולים במענים הניתנים לו. עם זאת, ראוי לציין כי מתוך 1,000 תקני שוטרים שהוקצו למשטרה בשנת 2009, היא הקצתה 459 מהם למגזר המיעוטים.

תכנית הממשלה לשיפור השירות במגזר המיעוטים

1. במרץ 2010 אישרה הממשלה תכנית רב-שנתית לשנים 2010-2014 לפיתוח כלכלי ב-12 יישובים במגזר המיעוטים⁶⁹. במסגרתה הוקמה ועדת היגוי, בראשותו של מנכ"ל משרד ראש הממשלה, לתכלול יישום התכנית (להלן - תכנית החומש). תכנית החומש התמקדה בארבעה תחומים, ובהם ביטחון אישי ואכיפה. בתחומים אלה הנחתה הממשלה להתמקד: בהגברת הביטחון האישי והמודעות לנושא האלימות ובגיבוש כלים להתמודדות אתם. הממשלה הורתה למשרד לבט"פ לגבש תכנית מתאימה. לצורך יישום תכנית החומש הוקצו 800 מיליון ש"ח מהם 145 מיליון ש"ח למשרד לבט"פ⁷⁰, דהיינו 29 מיליון ש"ח לשנה.

לצורך יישומה של תכנית החומש הכין המשרד לבט"פ, באוקטובר 2010, את תכנית "המשרד לבט"פ ומשטרת ישראל לשיפור השירות והשיטור לאוכלוסייה הערבית [הלא-יהודית]". הנחת היסוד של התכנית הייתה שמתן מענה משטרי מיטבי מחייב את יישום המלצותיהן של ועדת אור וועדת לפיד, לרבות הגברת הנוכחות במגזר הערבי הן לצורך אכיפת החוק הן לצורך מתן שירותים. גם בתכנית זאת צוין כי קיימת תחושת קיפוח ואפליה בקרב המגזר הערבי הנובעת מרמת השירות הניתנת להם. בתוך שלוש שנים אמורה הייתה התכנית להביא לידי שיפור מהותי במענה המשטרי על כל היבטיו. לפי מתווה התכנית יינתן מענה ראשוני ומצומצם ל-11 יישובים (להלן - המענה ראשוני) ומענה כולל ומקיף ל-13 יישובים מתוך יישובי התכנית ומכלל יישובי מגזר המיעוטים (להלן - המענה המקיף), בהתאמה. שני המענים האלה משלבים שני סוגים של מאמץ - מאמץ משטרי הכולל תוספת כוח אדם ויצירת יחידות משטרתיות אורגניות, ומאמץ אזרחי הכולל את הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול⁷¹ ואת מצילה⁷² וכן הפעלת תכניות כמו עיר ללא אלימות. הרחבת התכנית תיעשה על פי ניתוח ומיפוי צרכים ובכפוף לאפשרויות תקציביות. להלן הפרטים:

המענה הראשוני: המענה נועד למקד את הפעילות המשטרתית ביישובי מגזר המיעוטים, הנכללים בתכנית החומש. יישומו משלב בין המאמץ המשטרי שתוקצב ב-20 מיליון ש"ח בשנה ובין המאמץ האזרחי שתוקצב ב-4 מיליון ש"ח בשנה. המאמץ המשטרי כלל הקמת שבעה צוותי יחידות סיוור מיוחדות (להלן - יס"מים) להגברת האכיפה.

69 מר"ר, סחינין, שפרעם, נצרת, עראבה, טמרה, דאליית אל-כרמל - עספייא, טירה, כפר קאסם, אום אל-פחם, קלנסווה ורהט.

70 100 מיליון ש"ח מתקציב המשרד לבט"פ ו-45 מיליון ש"ח תקציב תוספתי.

71 הרשות למלחמה בסמים ואלכוהול היא תאגיד סטטוטורי שהוקם מכוח חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988, ומטרתו להיאבק בנגע הסמים ונוקי האלכוהול.

72 מצילה היא אגף חברה ומניעת פשיעה הפועל במשרד לבט"פ משנת 1999 ומטרתו לזווג ולקדם את מניעת הפשיעה בקהילה באמצעות הפעלת תכניות חברתיות ברשויות השונות.

המענה המקיף: המענה נועד להשוות את רמת השירות לאוכלוסיית מגזר המיעוטים לזו של כלל האוכלוסייה. במסגרת מענה זה נבנתה תכנית לפריסת יחידות המשטרה בתוך ריכוזי האוכלוסייה, בין היתר, כדי לחזק את תחושת הביטחון של האזרחים הלא-יהודים. במסגרת זו נקבע להקים 14 מתחמים, מתחם בכל תחנה, שבהם יתקיימו המאמץ המשטרי והמאמץ האזרחי על פי סדרי עדיפויות⁷³ (להלן - המתחמים). המאמץ המשטרי כלל שני מתווים מבצעיים: האחד, תוספת של כ-3,000 שוטרים לתגבור יחידות המשטרה לפי תכנית צוות מגורים, והאחר תוספת של 852 שוטרים להקמת 14 יחידות בתחום התחנות שיהוו כוח ייעודי לחיזוק נוכחות המשטרה ביישובי המגזר (להלן - אורגן או כוח אורגני ייעודי). האורגן, המונה 59 שוטרים ממגוון מגורים⁷⁴, יפעל בתחנה כיחידה אופרטיבית עצמאית בכפיפות ישירה למפקד התחנה. במסגרת תעודף פריסת האורגנים במסגרת התקציבית קבע השר לבט"פ שעד תחילת נובמבר 2011 יוקמו שלושה אורגנים: בתחנות נצרת, טייבה ועיירות (אורגן עיירות יחולק לשלוש יחידות כוח תומך - שלוחות בתל שבע, בערוער ובביר הדאג').

המאמץ האזרחי נועד, בין השאר, לשפר באופן ניכר את הרמה ואת היקף השירות והפעילות של אמצעי המניעה וגופי המניעה האזרחיים שבמשרד לבט"פ, לרבות תכנית עיר ללא אלימות. הוחלט כי המרכיב האזרחי יפעל במתחמים שהמשטרה בחרה במטרה לתת מענה מלא להגברת הביטחון האישי ולשיפור השירות והשיטור הניתנים במגזר המיעוטים. לצורך הפעלת המאמץ האזרחי נדרשו 70 מיליון ש"ח (ראו גם להלן בפרק "תכנית עיר ללא אלימות").

כשנה וחצי לאחר גיבושה נמצא שיישום מרכיבי תכנית המשרד לבט"פ מאוקטובר 2010 היה חלקי. לפי בדיקות סטטוס שעשה אג"ת, בדצמבר 2011 ובמרץ 2012, נרשמו כמה פערים; אשר למענה הראשוני, לא הוקמו כלל יס"מים. בעניין המענה המקיף לא הושלמה הקמתם של שלושת האורגנים בתחנות נצרת, טייבה ועיירות - כ-21% מהתקנים טרם אוישו⁷⁵, לאורגן בנצרת ולשלוחה בערוער השייכת לאורגן עיירות לא נמצאו מבנים מתאימים.

2. בסוף 2011, בדיונים של המשרד לבט"פ עם ראש הממשלה נדונו הנושאים הנוגעים להיעדר אכיפת חוק מספיקה ולנתוני הפשיעה במגזר הלא-יהודי. בעקבות דיונים אלה הנחה ראש הממשלה את המשרד להכין תכנית חומש לטיפול המשטרה בנושא. בפברואר 2012 הציג המשרד לראש הממשלה תכנית רב-שנתית חדשה ל"שיפור הביטחון האישי והקהילתי במגזר הלא-יהודי". העקרונות, היעדים ותפיסת ההפעלה של תכנית המשרד מאוקטובר 2010 נותרו בעינם, למעט הוספת 11 מתחמים ותגבור מערכי המשטרה. במסגרת המאמץ המשטרי נקבע שיש לגייס 2,450 שוטרים במהלך 2012-2015 - 650 מהם יגויסו בשנת 2012 לצורך הקמת אורגנים נוספים בתחנות לפי סדר העדיפויות שנקבע בתכנית משנת 2010⁷⁶. והשאר, 1,800 שוטרים, יגויסו במהלך ארבע השנים האמורות לחיזוק ותגבור תחנות המשטרה. בעניין המאמץ האזרחי נקבע, בין היתר, שיש להרחיב את תכנית עיר ללא אלימות ל-17 רשויות מקומיות נוספות.

ביולי 2012 קיים השר לבט"פ דיון סטטוס בנושא הקמת האורגנים, בהשתתפותם של מנכ"ל המשרד ונציגים נוספים של המשרד והמשטרה. הדוברים הצביעו על תרומת האורגן ל"קפיצת מדרגה"

73 המתחמים יוקמו בתחנות נצרת, כרמיאל, עירון, שפרעם, עכו, לוד, טייבה, ראש העין, עיירות, רהט, דימונה, שלם, שפט ויפתח.

74 20 שוטרי יס"ם, 20 שוטרי סיור/בילוש, 5 שוטרי תנועה, 5 שוטרי חקירות ו-5 עובדי הערכה ורכזי מודיעין, בשילוב המש"קים.

75 שלושת האורגנים מנו 226 תקנים. במרץ 2012 שיעור איושם עמד על כ-79% (178 תקנים).

76 בתכנית נקבע להקים, בשני שלבים נוספים, מתחמים בתחנות כרמיאל, עירון, שפרעם, עכו, לוד, ראש העין, רהט, דימונה, שלם, שפט ויפתח.

בטיפול במגזר המיעוטים (בטירה ובנצרת) והעלו כמה בעיות ביישומן. עם זאת, ציין מנכ"ל המשרד שיש לבחון אם תפיסת ההפעלה להקמת האורגנים נכונה יותר מחיזוקן של התחנות במגזר המיעוטים. בסיכום הדיון הדגיש השר כי מהות האורגן "היא לא הוספת תחנה ומתן שירותי משטרה אלא הקמת כוח אגרוף [כוח אורגני המופעל כיחידה אחת חזקה] במגזר הלא יהודי".

במועד סיום הביקורת פועלות כאמור תשע תחנות ומרחב אופרטיבי אחד במגזר המיעוטים. כמות השוטרים בתחנות המגזר גדלה בכ-112% (1,049 שוטרים בשנת 2012 לעומת 495 בשנת 2000).⁷⁷ אשר לאוכלוסייה במגזר המיעוטים הצורכת את שירותי המשטרה חל גידול של כ-43% (790,205 תושבים בשנת 2012 לעומת 553,322 בשנת 2000).

יצוין בהקשר זה כי תכנית תר"ש 2000 הצביעה על תקן נדרש של 2,079 שוטרים, כאשר התקן הקיים עמד על 24% ממנו (דהיינו, באותו מועד היה פער של כ-76% בין התקן הנחוץ לתקן הקיים); ואילו תכנית הממשלה של 2012 הצביעה על תקן נדרש של 3,263 שוטרים, כאשר התקן הקיים עמד על 32% ממנו (דהיינו, במועד הביקורת היה פער של כ-68% בין התקן הנחוץ לתקן הקיים).

מממצאי הביקורת עולה כי למרות הגידול בתקני השוטרים בתחנות במגזר המיעוטים בשנים 2012-2000, הפער היחסי בין התקן הנחוץ שהמשטרה והממשלה קבעו כיצד בתכניותיהן, ובין התקן הקיים צומצם אך במעט במהלך שנים אלה.

בתשובתה מסרה המשטרה כי במסגרת התכנית לחיזוק המערך המשטרתי במגזר המיעוטים ולשיפור השירות לאורח הניתן בו הוחלט על הקמת 14 אורגנים שיפעלו בכפיפות למת"חים ככוח ייעודי לטיפול במגזר המיעוטים בתחום התחנה. עד כה הוקמו שלושה אורגנים - בתחנות נצרת, טייבה ועיירות. אורגן בתחנת כרמיאל נמצא בתהליך הקמה וכן מתוכננת הקמתם של עשרה אורגנים נוספים.⁷⁸ המשטרה הוסיפה וציינה כי היא מתכננת לחזק את התחנות במגזר המיעוטים גם באמצעות העלאת התקן של חלק מהמת"חים מדרגת סנ"ץ לדרגת נצ"ם. בנוסף, תחזוק הפעילות המשטרית שאינה נוגעת ישירות לתחנה באמצעות שינוי המבנה והתמקצעותם של מחלקי המיעוטים ביחידות המרכזיות (הימ"רים) המחוזיות, וכן באמצעות הקמת יחידת אכיפה בנושא המקרקעין בנגב, שתמנה מאה תקנים. המשטרה הבהירה בתשובתה כי קצב התקדמות התכנית תלוי בתקציבים שיועברו אליה.

77 לרבות שלושת האורגנים שהוקמו בשנה האחרונה.

78 הקמת האורגנים מתוכננת בתחנות שפרעם, עירון, עכו, לוד, ראש העין, דימונה, רהט, שפט ושלם ובמרחב יפתח (כיפ).

אירועי אוקטובר 2000 שהציפו את תחושת הקיפוח מצד אזרחי מגזר המיעוטים בכל הנוגע לטיפול המשטרה בענייניהם, לצד החמרה במעורבות אוכלוסיות המיעוטים בפשיעה, הגבירו את המודעות של מוסדות השלטון לצורך בשיפור שירותי המשטרה הניתנים למגזר זה. בעשור האחרון היטיבו המשטרה, הוועדות הבין-משרדיות והמשרד לבט"פ למפות את בעיות מגזר המיעוטים בתחום שירותי המשטרה, להגדיר יעדים ולהתוות עקרונות פעולה ותפיסות הפעלה כדי לתת מענה הולם לטיפול המשטרה באזרחים הלא-יהודים. במהלכים אלה בולטת תכנית צוות המגזרים של המשטרה משנת 2008 שבה הומלץ לראשונה על פתרון מקיף וכולל בנושא. במהלך העשור האחרון הוקמו, בין השאר, שתי תחנות משטרה במגזר המיעוטים, הוספו מש"קים משולבים ונוספו 554 שוטרים. אולם עד תחילת 2012 לא החלו המשטרה והמשרד לבט"פ ביישום מענה כולל לצורכי אוכלוסיית המיעוטים על פי אותן תכניות, ובכלל זה נותר בעינו הפער הגדול בין תקן כוח האדם הנחוץ לתחנות המגזר ובין התקן הקיים. מן הראוי שבשימושן של תכניות המשטרה ושל המשרד לבט"פ יושם דגש על שיתוף פעולה עם האוכלוסייה, על ביסוס השיטור הקהילתי ביישובים ועל שיפור השירות הניתן, לצד פעולות להגברת האכיפה ולהתמודדות עם הפשיעה החמורה. הכול כדי לתת מענה שוויוני לאוכלוסיית מגזר המיעוטים ולהפחית מתחושת הקיפוח והאפליה המקננת בקרבה.

השירות לאזרח בתחנות המשטרה

בשנים האחרונות נושא השירות לאזרח זוכה לתשומת לבו ההולכת וגדלה של פיקוד המשטרה. איכות השירות שהתחנות נותנות לאזרח נמדדת באמצעות מרכיבים רבים הקובעים בסופו של דבר את מידת שביעות רצונם של הזקוקים לשירותיהן, והיא נקבעת, בין היתר, על פי יחסו של השוטור לאזרח (ההסבר שהוא נותן ומידת אדיבותו ונכונותו לסייע), איכות טיפולו בבקשה ומשך הטיפול. מודעותן של התחנות לחשיבות שבמתן שירות איכותי לאזרח הולכת וגוברת, והדבר בא לידי ביטוי הן בפעילות ובהדרכות שסגל התחנה מעביר לשוטרים הן בשיפור איכות השירות כפי שהיא נמדדת בשנים האחרונות באמצעות סקר שירות המבוצע בתחנות.

יחידת המטה האחראית לתחום השירות במשטרה היא יחידת השירות הכפופה ישירות לסגן המפק"ל. יחידת השירות עוסקת בעיצוב מדיניות השירות, בהכנת נהלים, בפיתוח מודלים ליחידות המשטרה, בביצוע בקרות על איכות השירות, במתן הדרכות והכשרות ליחידות המשטרה ובניהול סקרי שירות.

כאמור, לפי הנחיית המפק"ל הנוכחי הוחלפה בתחילת 2012 מערכת מדידת הביצועים שהופעלה בתחנות המשטרה (מנה"ל) במערכת מדידה חדשה (מערכת "מפנה"). משקלם של הפרמטרים המתייחסים לאיכות השירות לאזרח במערכת המדידה החדשה עומד על 40% מהציון הסופי לעומת 10% בלבד במערכת הקודמת.

סקר השירות

מהמחצית השנייה של 2008 ואילך יחידת השירות עורכת מדי חצי שנה סקר שירות המבוצע באמצעות חברה חיצונית (להלן - סקר השירות). הסקר מתבצע בטלפון בקרב מדגם מייצג של אזרחים שקיבלו שירות מהמשרה בשלושה תחומים: שירות מיחידות הסיוור בעקבות פנייה למשרה, שירות מהמש"ל ושירות מהמוקדים הטלפוניים של המשרה. הסקר מתייחס לכל התחנות ולכל המוקדים הטלפוניים במחוזות. המשתתפים בסקר מתבקשים לתת ציון לתפקוד השוטרים בכמה פרמטרים ולכל שאלה נקבע ציון המשוקלל מכל ציוני העונים. לפי ציוני השאלות נקבעים ציונים משוקללים בשלושה פרמטרים של איכות השירות - מקצועיות השוטר, זמן התגובה והטיפול והתנהגות השוטר - ומהם מופק ציון משוקלל של איכות השירות של היחידה (להלן - ציון איכות השירות).

יחידת השירות מנתחת את ממצאי הסקר ומעבירה למת"חים את הציונים שבסקר ואת הציונים הממוצעים לקבוצות היחס הרלוונטיות.⁷⁹ התחנות, בסיוע קציני השירות המחוזיים, מפיקות לקחים מהסקרים ומתכננות את השיפורים הנדרשים בנקודות התורפה שעלו בסקר לצורך שיפור השירות בתחנה ולהעלאת ציוניה בסקר הבא.

משרד מבקר המדינה ניתח את הציונים שהתחנות קיבלו בתחומי הסיוור והמש"ל בסקרי השירות שבוצעו ממחצית השנייה של 2008 עד מחצית השנייה של 2011. להלן הממצאים:

טבלה 1: הציונים שקיבלו התחנות בסקרי השירות בתחומי הסיוור והמש"ל*

	מקצועיות השוטר		זמן התגובה והטיפול		התנהגות השוטר		איכות השירות	
	2011	2008	2011	2008	2011	2008	2011	2008
תחום הסיוור								
הציון המזערי**	45.5	50.3	42.7	50.7	50.5	60.7	45.4	52.7
הציון המרבי***	80.1	83.9	69.2	87.4	79.0	90.0	74.5	83.3
הציון הממוצע	59.8	67.2	54.5	65.4	66.3	73.4	59.0	67.7
תחום המש"ל								
הציון המזערי	44.8	53.6	34.6	46.4	47.7	51.9	42.2	52.8
הציון המרבי	73.9	89.8	73.2	77.2	81.5	88.1	72.3	84.8
הציון הממוצע	60.7	69.1	54.1	62.3	64.0	71.8	58.9	67.1

* הציונים מצויים בטווח שבין 0 ל-100.

** הציון הנמוך ביותר שקיבלה תחנה כלשהי מתוך כל התחנות, בשנה ובפרמטר הספציפיים.

*** הציון הגבוה ביותר שקיבלה תחנה כלשהי מתוך כל התחנות, בשנה ובפרמטר הספציפיים.

מהנתונים עולה כי בשנים 2008-2011 חל שיפור ניכר באיכות השירות הכולל בתחומי הסיוור והמש"ל בתחנות, על שלושת הפרמטרים המרכיבים אותו. הציון הממוצע של איכות השירות בתחנות עלה בשיעור של כ-15% בתחום הסיוור וב-14% בתחום המש"ל, כאשר גם הציון המרבי וגם הציון המזערי בשלושת הפרמטרים עלו. בכל אחד מהפרמטרים עלה גם הציון הממוצע.

79 קבוצות של תחנות שהשוואה לציון הממוצע שלהן רלוונטי לתחנה, כמו הציון הממוצע של התחנות במחוז שבו מצויה התחנה והציון הממוצע של כל התחנות לפי קבוצת הגודל שהתחנה משתייכת לה.

עם זאת, במחצית השנייה של 2011 הפערים בין התחנות עדיין גדולים. הפער בין התחנה שקיבלה את הציון הגבוה ביותר לתחנה שקיבלה את הציון הנמוך ביותר, בכל אחד מהפרמטרים (ובציון הכולל), עדיין גדול הן בתחום הסיוור הן בתחום המש"ל. בבדיקת התפלגות הציון הכולל של התחנות באותה תקופה עלה כי ב-4 מתוך 66 תחנות (6%) הציון הכולל בתחום הסיוור היה נמוך מ-60 וב-22 תחנות (33%) היה גבוה מ-70; בתחום המש"ל ב-10 מתוך 67 תחנות (15%) הוא היה נמוך מ-60 וב-24 תחנות (36%) היה גבוה מ-70. עוד עולה כי בחלק מהתחנות איכות השירות עדיין ירודה למדי.

להלן בטבלה הציונים הממוצעים של התחנות בשאלות המרכיבות כל אחד משלושת הפרמטרים הנכללים בציון איכות השירות:

טבלה 2: ציוני התחנות בשאלות הנכללות באיכות השירות*

מס' שאלה	מס' שאלה		סיוור		מס' שאלה
	2011	2010	2011	2010	
51 (13)	69.3	60.0	52 (11)	65.8	57.4
49 (15)	65.6	55.9	50 (13)	63.2	54.6
54 (10)	59.1	47.8	47 (16)	55.6	48.3
40 (24)	87.2	85.5	52 (11)	90.3	85.6
47 (17)	62.3	55.1	54 (9)	62.8	53.6
55 (9)	62.3	53.1	58 (5)	68.1	55.4
44 (20)	78.0	73.4	43 (20)	78.6	74.1
54 (10)	65.6	54.5	55 (8)	68.2	58.5

* הציונים מצויים בטווח שבין 0 ל-100.

** בשנת 2008 נמדדו בתחום הסיוור 63 תחנות ומרחבים אופרטיביים ובשנת 2011 - 66; בשנת 2008 נמדדו בתחום המש"ל 64 תחנות ומרחבים אופרטיביים ובשנת 2011 - 67.

*** המספר ללא סוגריים מציין את התחנות שציוןן עלה והמספר בתוך סוגריים מציין את התחנות שציוןן ירד.

מהנתונים עולה כי בתקופה האמורה חל שיפור בציון הממוצע של התחנות בכל אחת מהשאלות שנבדקו בשלושת הפרמטרים הן בתחום הסירור הן בתחום המש"ל.

עם זאת, מהנתונים עולות כמה נקודות בעייתיות: (א) בנושא מתן הסבר ברור לפונה על המשך הטיפול בפנייתו (אם אכן נדרש המשך טיפול), הציון הממוצע של התחנות הן בסירור והן במש"ל היה ונותר נמוך ביחס לנושאים האחרים למרות השיפור שחל בתקופה האמורה. על המשטרה לתת דעתה לחולשה זו בשירות שניתן לאזרח. (ב) בכמה נושאים נרשם מספר גבוה יחסית של תחנות שהציון שלהן היה נמוך יותר בשנת 2011, לאחר שלוש שנות סקרי שירות, לעומת 2008: מש"ל - מתן הסבר ברור, זמן המתנה, הופעה חיצונית והתנהגות אדיבה; סירור - התנהגות אדיבה. עם זאת, יש לציין שהציונים הממוצעים הנוגעים להופעה חיצונית ולהתנהגות אדיבה גבוהים. (ג) בכמה תחנות נרשמה ירידה בציון ביותר ממחצית השאלות בתקופה האמורה; בתחום הסירור ירד הציון ב-11 תחנות בארבע שאלות ויותר⁸⁰ ובתחום המש"ל ירד הציון ב-13 תחנות גם כן בארבע שאלות ויותר⁸¹. הדבר עשוי להצביע על ירידה ניכרת באיכות השירות לאזרח בתחום הסירור ובתחום המש"ל בתחנות אלו. רצוי שהמשטרה תבחן את הסיבות לכך. (ד) ברוב השאלות שנבדקו קיימים פערים גדולים בין ציוניהן של התחנות.

בתשובתה מסרה המשטרה כי במטרה לצמצם את השונות בין היחידות ולהביאן לידי אחידות מרבית בתחום השירות, שוטרי התחנות הנמצאים בחזית השירות עוברים הדרכות בנושא; שיעורים שבועיים המועברים בידי הפיקוד ברמות השונות, סדנאות שירות, אימוני יחידות הכוללים גם את נושא השירות וצפייה בסרטי "לקוח סמוי" ללימוד ולהפקת לקחים. עוד מסרה המשטרה כי קיימת במשטרה שונות בין היחידות, כמו בכל ארגון אחר, למרות שאיפתה להביאן לרמה אחידה.

בנוגע לתחום המש"ל הוסיפה המשטרה כי במהלך השנים האחרונות יחידות המש"ל עוברות תהליכי שינוי ושיפור, בהובלת הסמפכ"ל ובליווי צמוד של קציני האח"ם ושל מינהלת השירות. בין השינויים שבוצעו: הפונה למש"ל מקבל מענה לפנייתו והסבר ברור יותר על ההליך הפלילי, הבאים לידי ביטוי בשילוט מסודר בשפות שונות ובקבלת הסבר מחוקר המש"ל הגובה את התלונה; ביזמתן של התחנות מועסקים מתנדבים המתקשרים למתלונן לצורך ביצוע סקר פנימי על איכות השירות שניתן לו ועל ההסבר שקיבל כשהגיש את תלונתו; חלק מיחידות המש"ל יוצרות קשר עם המתלונן ומעדכנות אותו בדבר הטיפול בתלונה; נוהל מש"ל, הכולל גם את נושא ההכשרות לחוקרי מש"ל, נמצא בהליך השלמות לקראת הגשתו לאישור הסמפכ"ל; בוצעה פעילות לתקנון מחודש של יחידות המש"ל, על פי פרמטרים של זמן המתנה ומשך השירות ואיכותו, במטרה לייצל את השירות ולקצר את זמני ההמתנה.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב רב את השיפור שחל באיכות השירות בתחום הסירור ובתחום המש"ל בתחנות ואת פעילויותיה של המשטרה בתחום זה. עם זאת, על המשטרה להמשיך ולפעול לשיפור איכות השירות בתחנות שבהן היא בינונית ואף ירודה, ולשאוף לצמצום ככל האפשר את הפערים הקיימים בין התחנות.

80 בתחנת חדרה ירד הציון בשש שאלות; בתחנות לב ת"א, מעלה אדומים, נתיבות ורהט הוא ירד בחמש; ובתחנות מסובים, באר שבע, עוז, זכרון יעקב, אופקים וטייבה ירד בארבע.

81 בתחנות עיירות והראל ירד הציון בשמונה שאלות; בתחנת בית שאן הוא ירד בשבע; בתחנות ירדן, צפת ומגדל העמק ירד בשש; בתחנות משגב ושכונות ירד בחמש; ובתחנות זבולון, קריית שמונה, נצרת עילית, דוד ויפתח ירד בארבע.

סדרי הטיפול בפונים למש"ל

משנת 2010 ואילך הוכנסה בהדרגה לתחנות מערכת אלקטרונית לניהול תורים במש"ל (להלן - מערכת ניהול תורים). המערכת קובעת מספר לכל פונה המגיע למש"ל ומורדת את זמן ההמתנה שלו מהרגע שקיבל את המספר עד שהתקבל אצל חוקר המש"ל וכן את משך הטיפול אצלו (בתנאי שחוקר המש"ל עדכן את המערכת בלחיצת כפתור בעת כניסת הפונה אליו ובעת יציאתו). המערכת מאפשרת מעקב של גורם מרכזי בתחנה, בזמן אמת, אחר מספר הממתינים במש"ל, משכי ההמתנה שלהם וזמן שהייתם בחדרי חוקרי המש"ל (להלן - זמן השירות) ובקרה עליהם. כמו כן המערכת מאפשרת התערבות בעבודת המש"ל, ככל שעולה הצורך, באמצעות בירור אצל הפונים לשם מה הגיעו לתחנה וניתובם לגורמים אחרים רלוונטיים בתחנה או באמצעות תגבור כוח האדם במש"ל במצבי עומס. הנתונים המתועדים בכל מערכות ניהול התורים בתחנות מרוכזים ביחידת השירות, וניתוחם מאפשר קבלת תמונת מצב כוללת בתחנות על זמני ההמתנה והטיפול במש"ל.

רוב הפניות למש"ל נעשות לצורך הגשת תלונה, ומקצתן לקבלת נתוני רישום פלילי, לדיווח על תאונות דרכים ולקבלת אישורים. באמצעות המערכת נמדד גם מספר הפונים שעזבו את המש"ל לפני קבלת השירות. נתוני זמן ההמתנה, זמן השירות ושיעורי הנטישה משוקללים לצורך הפקת ציון רמת שירות למש"ל בטיפול בכל סוגי הפניות.

משרד מבקר המדינה ניתח את נתוני מערכת ניהול תורים בתחנות, משנת 2010 עד מחציתה הראשונה של 2012, בכל הנוגע לטיפול בפונים למש"ל לצורך הגשת תלונה⁸². מניתוח נתוני המערכת עולה כי לרוב חל שיפור בשירות הניתן במש"ל; זמן ההמתנה הממוצע לכל התחנות ירד בשנים 2010-2012 מ-27.3 דקות ל-16.8 דקות (ירידה של 38.5%), והשוונות בין התחנות הצטמצמה, אם כי עדיין קיים פער ניכר בין כמה תחנות שזמן ההמתנה בהן ממושך יחסית לעומת רוב התחנות האחרות. הציון הממוצע לכל התחנות עלה בשנים 2010-2012 ב-20.7%, מ-63.2 ל-76.3.

עם זאת, בעניין ציוני רמת השירות של התחנות, הפער בין הציון הנמוך ביותר (46.1) לציון הגבוה ביותר (91.3) עדיין גדול מאוד וגם השוונות בין ציוני התחנות נותרה גבוהה.

עוד העלתה הביקורת כי מתוך 21 התחנות שנתוניהן תועדו במערכת בשנים 2010-2011 ובמחצית הראשונה של 2012, ב-17 מהן זמן ההמתנה הממוצע התקצר וב-4 הוא התארך; ב-16 תחנות ציון רמת השירות עלה וב-5 הוא ירד. נתונים אלו דורשים את תשומת לב של המשטרה לאותן תחנות שביצועיהן ירדו במחצית הראשונה של 2012 לעומת 2010.

בתשובתה מסרה המשטרה כי יחידת השירות וקציני השירות במחוזות מבצעים בקרות על השימוש במערכת ניהול תורים ועל ביצועי היחידות. היא הוסיפה שעדיין קיימות לעתים תקלות בהפעלת המערכת העלולות להצביע על ירידה בשירות, אך בפועל אין זה תמיד כך.

82 לשנת 2010 נבדקו נתוניהן של 22 תחנות שנכללו במערכת; לשנת 2011 - 25 תחנות; ולשנת 2012 - 27 תחנות. מספר התחנות שנמדדו בכל השנים היה 21.

משרד מבקר המדינה מציין כי הממצאים המוצגים נסמכים על נתוני מערכת ניהול תורים שיחידת השירות העבירה אליו, והמשטרה לא פירטה בתשובתה אילו תקלות התרחשו וכיצד השפיעו על הנתונים האלו (מבחינת כיוון וגודל). יתר על כן, מאחר שמדובר בנתונים שנרשמו בשנתיים וחצי, סביר להניח שהמגמות המתוארות לעיל תקפות, גם אם התקיימו תקלות נקודתיות. משרד מבקר המדינה מציין עוד כי הפער הגדול ברמת השירות בין התחנות, כפי שהוא משתקף מציוני רמת השירות שלהן, מתבטא בכך שרמת השירות שמקבלים תושבים ביישובים מסוימים נופלת במידה ניכרת מרמת השירות שמקבלים תושבים ביישובים אחרים. על המשטרה לפעול לצמצום הפערים ברמת השירות בין התחנות כדי להביא לידי רמת שירות אחידה ושוויונית לכל האזרחים.

תשתיות התחנה והשירות לאזרח

קיומן של תשתיות פיזיות נאותות בתחנה, כמו מיקומה במקום מרכזי ונגישותה, תקינות המבנה שהיא פועלת בו וחדרי חקירות המאפשרים את פרטיותם של הנחקרים, הן נדבך מרכזי ביכולתה של התחנה לפעול באופן תקין בכל תחומי אחריותה ולתת שירות איכותי לאזרחים.

מהתשובות לשאלון עולה תמונת מצב של ליקויי תשתיות קשים בחלק מהתחנות, שלא זו בלבד שהם פוגעים בעבודתם השוטפת של שוטרי התחנה, אלא גם מקשים עליהם לתת שירות ראוי לאזרח. בתשובותיהם ציינו המת"חים את הנושאים ואת תחומי הפעילות שבהם מצב התשתיות הפיזיות אינו עונה על צורכי התחנות: בתחום יחידת החקירות בתחנה - 18 מתוך 47 תחנות (כ-38%); בתחום המש"ל - 15 תחנות (כ-32%); בנושא תאי שהייה - 15 תחנות (כ-32%); בתחומי המינהלה - 14 תחנות (כ-30%); בתחום יחידת הנוער - 13 תחנות (כ-28%); בתחום יחידת המודיעין - 13 תחנות (כ-28%); בתחום יומן התחנה - 12 תחנות (כ-26%); ובנושא מיקום התחנה - 9 תחנות (כ-19%).

בנוסף, תיארו חלק מהמת"חים את מצב התשתיות הפיזיות בתחנותיהם. להלן תשובותיהם של מפקדי תחנות שבהן מצב התשתיות בעייתי במיוחד: (א) תחנת אופקים: "מבנה [התחנה] ישן עם הרבה קרוואנים, נראה כמו טלאי על טלאי; תנאי עבודה לחוקרים - מינימום שני חוקרים בחדר קטן". (ב) תחנת זבולון: "מבנה [התחנה] ישן, לא מתוחזק ברמה סבירה, חיצונית נראה גרוע ודוחה". (ג) תחנת חדרה: "תחנה ישנה ומוזנחת, בעיות כיווץ קשות, קומת משרדי חקירות עלובה, ישנה ומוזנחת". (ד) תחנת טירת הכרמל: "משרד הנוער נמצא בתוך המבנה ואין הפרדה ראויה בין הקטינים לבגירים; קיימת מצוקת חדרים, החוקרים חוקרים ללא פרטיות, כולל חוקר אלמ"ב; חוסר במחסנים - חדרים מהווים מחסן; ארכיון הרישום צפוף ואינו מהווה מקום מספיק לתיקים ורכוש, ציוד מאוחסן במבנים אזרחיים ללא פיקוח והמבנה מסוכן למשתמשים בו". (ה) תחנת כפר סבא: "יומן התחנה צריך לעבור שיפוץ רציני ויש להשמישו בהתאם לדרישות המערכת בהיבט של מתן שירות לאזרח; תאי שהייה - דרוש שיפוץ רציני, מזגן, קירות, עמדת כלאי וכד'; רישום מוצגים - אין די מקום לאחסון תיקי חקירה, חוסר בארכיון תחנות". (ו) תחנת לוד: "מבנה התחנה ישן מאוד ובמצב רעוע; חוסר בחדרים לחוקרים; קירות סדוקים; בלאי גדול מאוד באגף המודיעין ובחדרי חקירה; המבנים היבילים הסמוכים למבנה התחנה מלאים בסדקים, דולפים בהם מים, וחלק מהקירות במצב ריקבון מתקדם (כולל ריח של ריקבון); קיימים מספר מחסנים עם גגות אסבסט". (ז) תחנת מודיעין: "התחנה בנויה על שטח קטן; מבני קרוואנים; צפיפות במשרדים; אין אפשרות להקפיד על חקירה על פי הנהלים, שכן ישנם שלושה חוקרים במשרד". (ח) תחנת נתיבות: "מבנה התחנה רעוע וישן ואינו עונה על הצרכים"; (ט) תחנת עירון: "בחצר התחנה קרוואנים וקיימת בעיית משרדים טלאי על טלאי". (י) תחנת פתח תקווה: "מבנה ישן ורעוע, בחלק מהמקרים לא

ראוי לעבודה". (יא) תחנת רחובות: "מבנה ישן וציוד ישן". (יב) תחנת שכונות: "מבנה רעוע ולא ראוי של התחנה". (יג) תחנת שפט: "מיקומה של התחנה נמצא בקצה גבול הגזרה ומפוצל בין האג"ם והחקירות בשני מבנים נפרדים המרוחקים מספר רחובות; משרדי המודיעין אינם ראויים לעבודה ולשהייה במהלך יום העבודה, אין נגישות ובטיחות; אין משרדים נפרדים ליחידת הנוער, יושבים עם החקירות". (יד) תחנת שפרעם: "מבנים לא מתאימים; אין מספיק משרדים; חניה חסרה; מיקום התחנה בלב העיר שפרעם מקשה על דרכי גישה ויציאה; צפיפות, חוסר במקומות אחסון למוצגים".

מהאמור עולה כי בחלק מהתחנות מצב התשתיות הפיזיות ירוד מאוד ופוגע באופן מהותי ביכולתן לתת שירות ראוי לאזרחים. משרד מבקר המדינה מצייין כי בשנים האחרונות אמנם נעשו במשטרה פעולות לשדרוג התשתיות הפיזיות של התחנות, כמו שיפוץ יחידות המש"ל והקמת מבנים חדשים, אבל עליה לתת תשומת לב יתרה לפער הגדול שעדיין קיים בחלק מהתחנות בין רמת השירות שהן נדרשות לספק לאזרחים ובין רמת השירות שמצב תשתיותיהן מאפשר להן בפועל.

בתשובתה מסרה המשטרה כי רובם המכריע של המתקנים שבשימושה הם מבנים ישנים עם תשתיות (חשמל, אינסטלציה, ביוב ועוד) במצב ירוד ביותר ותקציבי הבינוי והתחזוקה העומדים לרשותה עונים רק על כשליש מהצרכים בתחומים אלה. היא הוסיפה כי חרף המגבלה התקציבית בוצעו בשנים האחרונות פרויקטים בהיקף ניכר להקמה ולהכשרה של תחנות, ובהם הקמת מבנה חדש לתחנת ראשון לציון; שיקום ושדרוג של תחנות לב הבירה, שפט ושלם ושל מבני המש"ל ברוב תחנות המשטרה; וכל מיני שיפוצים בתחנות שונות. כמו כן מסרה כי מתוכנן שיפוץ יסודי של כ-40 מתקני משטרה בחמש השנים הבאות, שעלותו כ-200 מיליון ש"ח במימון משותף של המשטרה ומשרד האוצר. השיפוץ הזה ייתן מענה לתשתיות, לבטיחות, לנגישות ולסביבת העבודה במתקנים האמורים. המשטרה גם מתכננת הקמתם של מבנים חדשים לתחנות אשדוד, אילת, מודיעין, לוד, ראש העין, נתניה, עיירות, משגב ושומרון, וזאת עד 2019.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות המשטרה ומאמציה לשדרג את תשתיותיה הפיזיות ומדגיש את הצורך שבמתן עדיפות גבוהה לשדרוגן. תשתיות נאותות בתחנות ישפרו במידה רבה את יכולתן לשרת את האזרח באופן הראוי ביותר.

פרויקט תחנה אפקטיבית

תכנון הפרויקט

בתר"ש 2012 נקבע, בין היתר, כי יש צורך בשיפור האפקטיביות במאבקה של המשטרה בפשיעה לסוגיה ובהגברת הביטחון האישי של האזרחים. אחד היעדים שהוגדר לצורך השגת מטרה זו היה חיזוק תחנות המשטרה באמצעות שיפור האפקטיביות של תהליכי העבודה והמבנה הארגוני.

1. מרכיבי הפרויקט: במחצית הראשונה של 2008 בחן צוות ייעודי במשטרה⁸³ דרכים לשיפור האפקטיביות של תהליכי העבודה והמבנה הארגוני של התחנה על פי תר"ש 2012. הצוות הגדיר את עקרונות מודל התחנה האפקטיבית וקבע באמצעותם את ארבעת מרכיבי המודל שיישומם בתחנה יביא לקפיצת מדרגה באפקטיביות שלה.

העקרונות העיקריים שבבסיס המודל היו יצירת קפיצת מדרגה באפקטיביות התחנה, ולא רק שיפור שולי של פעילותה, באמצעות התמקדות בפערים שסגירתם חיונית להשגת קפיצת מדרגה זו; טיפול משולב באזרח המגיע לתחנה ומענה משולב לאירוע בשטח, באמצעות השתתפותם של כל בעלי התפקידים הרלוונטיים במשרדים השונים; שימוש במדידה ככלי לניהול האפקטיביות, לצמצום מדידת התשומות ולהתמקדות במדידת השגת התוצאות הרצויות; השקעת מאמץ מתמשך בהשגת קפיצת המדרגה באפקטיביות המחייב דינמיות וגמישות, לצד משמעת ביישום העקרונות ובהטמעת שיטות וכלים חדשים בשגרת הניהול של התחנה. לפי העקרונות האלו נקבעו ארבעת מרכיבי המודל, ואלה הם:

(א) צוות איתורים: אי-איתור עבריינים נמלטים⁸⁴ ודרושי חקירה⁸⁵ אינו סוגר מעגל בהרשעת העברייין, ובא לידי ביטוי בסגירת תיקים ובמחיקת כתבי אישום. הדבר פוגע ביכולת ההרתעה של המשטרה, בתדמיתה ובאפקטיביות שלה בלחיתמה בפשיעה. במודל הוגדר כי נדרש צוות תחנתי שהוא לבדו יעסוק באיתור דרושים ויתמחה בכך (להלן - צוות איתורים). הצוות יהיה כפוף לראש משרד הסיור, והוא יכלול את השוטרים העוסקים בביצוע צווי הוצאה לפועל (להלן - הוצל"פ)⁸⁶ ועוד שוטר אחד או שניים שיתווספו לתחנה. צוות האיתורים יבצע את המטלות האלה: טיפול בכל צווי ההוצל"פ, איתור עבריינים נמלטים והבאתם לדין, איתור דרושים לחקירה והבאתם לחקירה, ביצוע הזמנות⁸⁷ וביצוע צווי הבאה⁸⁸ בעייתיים.

(ב) מש"ל חדש: לצורך שיפור השירות לאזרח נדרש שיפור בתהליכי עבודה. לפיכך, יאורגן המש"ל באופן שיאפשר מתן שירות אפקטיבי ולשם כך יוגדל כוח האדם שבו בהתאם. ייעוד המש"ל החדש הוא להעניק את מכלול שירותי המשטרה לאזרח באופן מקצועי ובגישה שירותית, תוך כדי סגירת מעגלי הטיפול מול האזרח במהירות וביעילות, וכן להקטין את עומס העבודה במערך החקירות. בראש המש"ל החדש יעמוד קצין מש"ל שהוא גם משפטן. מרכיבי המש"ל החדש שקצין המש"ל יהיה אחראי להם הם היום, קבלת תלונות, דלפק שירות (המעניק סל שירותים הכולל אישורי מרשם פלילי, הפקדות נשק, אבדות ומציאות ואישורי תנועה) וחקירות מש"ל. המש"ל החדש יפעל לטיפול מהיר (בתוך שבועה ימי עבודה) בתלונות שיוגדרו במסגרת "סל עברות"⁸⁹, שיטופלו באופן מהיר ואפקטיבי בידי חוליה ייעודית שתוקם לצורך זה. פעילות זו תקל את העומס על מערך החקירות בתחנה ותאפשר לו להתמודד באופן מיטבי עם תיקים מורכבים.

(ג) צוות אלמ"ר (אלימות רחוב): צוות המיועד ללחימה בתופעות פשיעה עם שימת דגש על פשיעת רחוב מול נושאים ואזורים מועדים. הצוות ימנה עשרה שוטרים - שמונה

83 צוות בראשותו של ממ"ר שרון, שכלל מת"חים במחוז מרכז, ראשי משרדים רלוונטיים בתחנות, נציגי אג"ת, נציגי מחוז מרכז, יועצים ארגוניים ונציגי רשויות מקומיות. עבודת הצוות נעשתה בליווי חברת ייעוץ חיצונית.

84 עבריינים נמלטים שהוכרו ככאלה במערכת המשטרתית.

85 דרושים לחקירה בשל אי-התייצבות לחקירה.

86 צו שהוצא כדין מרשם הוצל"פ נגד חייב לצורך ביצוע הליך גבייה.

87 הזמנה לדין בבית משפט שעל המשטרה למסור במסירה אישית למוזמן.

88 צו שהוצא כדין המורה לשוטר לעצור אדם ולהביאו לדין בפני בית משפט.

89 "סל העברות" יכלול את העברות האלה: כניסה בכוח למקרקעין, תגרה במקום ציבורי, התנהגות פרועה במקום ציבורי, איומים, מכירת משקאות משכרים לקטינים, מטריד לציבור, הסגת גבול, הפרת הוראה חוקית, הפרעה לעובד ציבור או העלבתו, תקיפה סתם ותקיפה הגורמת חבלה של ממש (למעט עובדי ציבור), גנבה, היזק לרכוש במזיד וחבלה במזיד ברכב.

בלשים ושני חוקרים שיתווספו לתחנה - וטיפולו בעברות יכלול טיפול חקירתי. הצוות יופעל לפי משימות, באופן גלוי וסמוי.

(ד) יחידה 4: יחידת סיור שתמנה עשרה שוטרים שיתווספו לתחנה ותפעל על פי צורך, שלא במסגרת משמרות הסיור הרגילות ובמנותק מאזורי הסיור, לצורך בולטות ונוכחות בריכוזי קהל, בנקודות תורפה ובמוקדי בילוי, על פי הערכת מצב תחנתית. היחידה תפעל באופן משימתי גם בנושאי הקמת מחסומים, פינויים והריסות, חיפושים ורוכלות. בנוסף היא תהיה כוח תגובה מידי לאירועי סדר ציבורי מקומיים.

2. עבודת המטה לתכנון הפיילוט: להפעלת פרויקט התחנה האפקטיבית קדמה עבודת מטה ענפה שבמסגרתה תוכנן פיילוט בשלוש תחנות מחוז מרכז - תחנות ראש העין, נתניה וראשון לציון (להלן - תחנות הפיילוט). הפיילוט נועד לבחון את יישום המודל, לתקנו ולשפרו אם יידרש, ולאחר מכן להרחיבו לתחנות נוספות. להלן תיאור עיקרי עבודת המטה.

ביוני 2008 אימץ המפק"ל הקודם את המודל וקבע כי יש לגבש מתווה להרחבת יישומו, שיבוצע לאחר יישום הפרויקט בתחנות הפיילוט, ולצורך כך יש להקים צוותי יישום ברמה הארצית (באחריותו של ראש אג"ת) וברמה המחוזית (באחריותו של מפקד מחוז מרכז). בעקבות החלטת המפק"ל הוקם צוות יישום ברמה הארצית המורכב מנציגי אג"ת, לליווי המודל והטמעתו בתחנות הפיילוט ולפיקוח על יישומו.

על פי החלטת המפק"ל הקודם הוקם מפקד מחוז מרכז צוותי עבודה מחוזיים שגיבשו באופן פרטני את מרכיבי המודל ואת אופן בנייתם בתחנות הפיילוט, תוך כדי שיתוף פעולה הדוק בין מטה המחוז ובין דרגי הפיקוד של התחנות. אג"ת השתתף באופן פעיל בעבודת המטה וגייש, בין היתר, מערך מפורט של מדדים לבחינת מידת הצלחתו של הפיילוט. עבודת המטה הביאה, בתוך חודשים ספורים, לתחילת יישומו של הפיילוט.

יישום הפיילוט בתחנות

1. צוותי איתורים ויחידות המש"ל: באוגוסט 2008 החלה בניית צוותי האיתורים ויחידות המש"ל החדש בתחנות הפיילוט, בליווי צוותי העבודה המחוזיים וצוות אג"ת. לקראת סוף אותה השנה הם החלו לפעול באופן שוטף.

(א) צוותי איתורים: בתחנת ראש העין כלל צוות האיתורים ארבעה שוטרים והוא היה כפוף למשרד הסיור. במרץ 2009 ציינה התחנה במסמך על סטטוס הפיילוט כי הצוות יצר תפוקות טובות כבר בתחילת דרכו והביא לידי צמצום נפחי העבודה בסיור ובאק"ם. בבדיקה של אג"ת בתחנה במאי 2009 נמצא שהצוות מתפקד היטב ברוב פעילויותיו. בתחנת נתניה כלל הצוות שישה שוטרים והוא היה כפוף למשרד הסיור ובתחנת ראשון לציון הוא כלל ארבעה תקנים, כאשר אחד מהם לא אויש, והוא היה כפוף למשרד האח"ם.

ממדידת התפוקות של צוותי האיתורים שביצע אג"ת לחודשים ינואר-ספטמבר 2009 לפי המדדים שנקבעו עלה, בין היתר, כי בתקופה זו עלו שיעורי הביצוע של צווי ההבאה באופן ניכר לעומת התקופה המקבילה בשנת 2008 (בתחנת נתניה מ-50% ל-97%, בתחנת ראשון לציון מ-68% ל-86% ובתחנת ראש העין מ-47% ל-93%). כמו כן עלו באופן ניכר שיעורי איתור דרושים לחקירה (בתחנת נתניה מ-50% ל-86%, בתחנת ראשון לציון מ-64% ל-73% ובתחנת ראש העין מ-44% ל-65%).

(ב) יחידות המ"ש"ל : בתחנת ראש העין כלל המ"ש"ל החדש ארבעה תקנים שאחד מהם - התקן של קצין המ"ש"ל - לא אויש, והרמ"ח שימש גם קצין מ"ש"ל. שלושת החוקרים תפקדו גם כגובי תלונות, וזאת שלא לפי המבנה הנדרש של המ"ש"ל החדש. המ"ש"ל גבה תלונות גם בתחומי האלמ"ב והנוער אף שלא היה זה מתפקידו, והיומן לא הוכפף למ"ש"ל בגלל המבנה הפיזי של התחנה. בתחנת נתניה כלל המ"ש"ל החדש 21 תקנים שאחד מהם לא אויש. רוב פעילויותיו תאמו להגדרת הפעילויות שנקבעו למ"ש"ל החדש בתחנות הפיילוט, אך עובדי המ"ש"ל ביצעו גם פעילויות אחרות שלא היו מתפקידם (כמו טיפול בעברות שלא נכללו בסל העברות של המ"ש"ל); הדבר יצר עומס בעבודתו השוטפת. בתחנת ראשון לציון כלל המ"ש"ל החדש 20.5 תקנים ששלושה מהם לא אוישו. ביולי 2009 ציינה התחנה במסמך על סטטוס הפיילוט שמודל העבודה במ"ש"ל החדש יוצר טיפול מהיר, מקצועי ושירותי לאזרח, אבל פרק הזמן של שבעה ימי עבודה שהוקצב לטיפול בתיק על פי המודל אין בו די.

ממדידת התפוקות של יחידות המ"ש"ל שביצע אג"ת לחודשים ינואר-ספטמבר 2009 לפי המדדים שנקבעו עלה, בין היתר, כי בתקופה זו חלה עלייה במספר התיקים שמעגל הטיפול בהם נסגר מול המתלונן לעומת התקופה המקבילה בשנת 2008 (בתחנת נתניה מ-19% ל-22%, בתחנת ראשון לציון מ-28% ל-38% ובתחנת ראש העין מ-35% ל-46%), וברובם הסתיים הליך זה בתוך שבעה ימי עבודה (88% בתחנת נתניה, 78% בתחנת ראשון לציון ו-75% בתחנת ראש העין).

מהאמור עולה שיישומו של מרכיב צוות האיתורים בתחנות הפיילוט בוצע במהלך 2009 באופן מוצלח למדי - צוותי האיתורים גובשו והופעלו באופן מיטבי בשלוש תחנות הפיילוט, והם שיפרו באופן ניכר את תפוקות התחנות בתחום האיתורים וביצוע הצווים. עוד עולה כי מרכיב המ"ש"ל החדש בתחנות הפיילוט לא יושם במלואו והצלחתו הייתה פחותה, משום שתקניו לא אוישו באופן מלא, חלק מהפונקציות שלו לא תאמו את הגדרות המודל (הגדרת תפקידי חוקרים ופעילות היומן) והוא ביצע גם פעילויות שלא היו מתפקידו (טיפול בעברות שלא נכללו בסל העברות). עם זאת, במהלך 2009 חל שיפור בתפוקות המ"ש"ל, הונחה תשתית טובה לפעילותו במתכונתו החדשה ועיקרי תפקידיו החדשים הוטמרו.

2. יחידות 4 וצוותי אלמ"ר : בתחילת 2009 החל להתבצע שיבוץ של שוטרים ליחידות 4 ולצוותי אלמ"ר בתחנות הפיילוט. איש התקנים שהוקצו ליחידות אלו היה חלקי ביותר, בייחוד בלט בקושי בשיבוץ בלשים בצוותי האלמ"ר.

(א) יחידות 4 : בתחנת ראש העין החליט המחוז שלא להקים יחידה 4 בשל צרכיה כתחנה קטנה יחסית מחד גיסא ומגבלת משאביה מאידך גיסא. באפריל 2009 בוצע אימון ליחידות 4 של תחנות נתניה וראשון לציון, ולאחריו החלה תחנת נתניה להפעיל את היחידה, כאשר מתוך עשרת תקני היחידה אוישו רק חמישה (קצין וארבעה שוטרים). בתחנת ראשון לציון החלה יחידה 4 לפעול בתחילת יוני 2009. היא פעלה במסגרת משרד הסיוע, ומפקדה היה כפוף לראש משרד הסיוע מהבחינה המקצועית ומהבחינה המבצעית. היחידה כללה עשרה תקנים - קצין יחידה ותשעה סיירים. באופן רשמי היו כל התקנים מאוישים, אך המצבה הפעילה כללה רק קצין וארבעה סיירים משום שחמישה שוטרים מילאו תפקידים אחרים בתחנה. היחידה פעלה ככוח אחד במשימות מוגדרות עם שימת דגש על נוכחות ובולטות בכל גזרת התחנה, ללא שיוך טריטוריאלי, וטיפול גם בשוהים בלתי חוקיים ובעברות בנקודות חמות בעיר.

(ב) צוותי אלמ"ר : בתחנת ראש העין החל צוות אלמ"ר לפעול בתחילת מרץ 2009. הצוות כלל שישה תקנים (חמישה בלשים ותשאלן), ומתוכם אוישו ארבעה (שלושה בלשים ותשאלן). בשל האיוש החלקי של הצוות, הפעילה אותו התחנה במסגרת הבילוש ונקבע כי כל בלשי התחנה יבצעו פעילות אלמ"ר במשך שבוע אחד בכל חודש. בתחנת נתניה החל צוות אלמ"ר לפעול באפריל 2009,

לאחר אימון הקמה חד-יומי, כשהוא מאויש בקצין, שלושה בלשים ותשאלן (מתוך עשרת התקנים שהוקצו לו). בתחילת יולי עזב קצין הצוות את התחנה ושוטרי הצוות שולבו בפעילות היחידה לחקירת פשעים בתחנה. בתחנת ראשון לציון כלל צוות אלמ"ר עשרה תקנים (שמונה בלשים ושני תשאלנים) שמהם אוישו שמונה תקנים (שישה בלשים ושני תשאלנים). מאחר ששלושה בלשים היו בקורס, הצוות נותר רק עם שלושה בלשים, והפעלתו נדחתה עד שובם של השלושה לתחנה.

מהאמור עולה כי יישום מרכיבי יחידות 4 וצוותי אלמ"ר בתחנות הפיילוט היה מוגבל והצלחתו קטנה. שני מרכיבי מודל אלה, בעיקר צוות אלמ"ר, סבלו מאיוש חלקי ביותר של תקניהם, שהביא לידי ביצוע חלקי ובלתי מחייב. לפיכך, לא ניתן היה למדוד את תפוקותיהם ולהעריך את הישגיהם. בקיץ 2009 היה עתידם לוט בערפל, והדבר פגע מאוד בסיכויי הרחבתו של המודל, כמקשה אחת, לתחנות נוספות. משרד מבקר המדינה סבור כי לנוכח החשיבות הרבה שניתנה לפרויקט, צריך היה לבחון את תפקודו באופן מעמיק ויסודי. לצורך כך, מן הראוי היה שהמשטרה תוודא כי כל התקנים ביחידות 4 ובצוותי אלמ"ר בתחנות הפיילוט יאוישו, כדי שיהיה ניתן לבחון את תפקודם, להסיק מסקנות בנוגע ליעילותו של הפרויקט ולהחליט לפי תוצאותיו אם יש מקום ליישמו בתחנות אחרות, אך הדבר לא נעשה.

הפסקת הפרויקט

1. באוקטובר 2009 נערכה ישיבה בראשות המפק"ל הקודם בנושא הפרויקט, ומצב הפיילוט על מרכיביו הוצג לפניו. בישיבה זו החליט המפק"ל כי מחוז מרכז ירחיב את מודל התחנה האפקטיבית לכל התחנות במחוז, ואג"ת יתחיל בפעילות להכנסת המודל לכל המחוזות. עוד קבע המפק"ל כי את מודל צוות האיתורים ירחיב אג"ת לאלתר לכל המחוזות.

2. מסוף 2009 ואילך הלך ודעך הפרויקט. החלטת המפק"ל הקודם לא בוצעה והפרויקט ירד מסדר היום של מקבלי ההחלטות במחוז מרכז ובאג"ת. בתחנות הפיילוט דעך הפרויקט בהדרגה - נושא האיתורים עבר לאחריות מרחבית והפעילות ברמת התחנה נטמעה בפעילות הסיור השוטפת; המש"ל בתחנות נתניה וראשון לציון המשיך אמנם לפעול במתכונת המש"ל החדש, אך היא לא הורחבה לתחנות נוספות למעט תחנת פתח תקווה, ובתחנת ראש העין חזר המש"ל לפעול במתכונת הקודמת; יחידה 4 נטמעה במערך הסיור וצוות אלמ"ר נטמע בבילוש.

בביקורת לא נמצא שמטה מחוז מרכז המשיך לדון במצב הפרויקט ולעקוב אחר יישומו, לאחר אוקטובר 2009. כמו כן לא נמצא שאג"ת בדק את מצב הפרויקט לאחר מועד זה, מדד את תוצריו ופעל להרחיבו כנדרש בהחלטת המפק"ל הקודם.

פרויקט התחנה האפקטיבית היה חסר תקדים בהיקפו וביעדיו. הוא היה הפרויקט הראשון שהתמקד באופן בלעדי בתחנת המשטרה ונועד לתת מענה כולל לבעיותיה באמצעות ניסוח עקרונות פעולה, ארגון מחודש ותהליכי עבודה חדשים. למרות זאת, לא נמצא שמטה מחוז מרכז או אג"ת דנו בהפסקת הפרויקט. הפרויקט הלך ודעך בלי שהתקבלה כל החלטה רשמית להפסיקו, בלי שבוצעה עבודת מטה שתנמק את הצורך בסימומו ובלי שהופקו הלקחים מהפעלת הפיילוט. למרות המשאבים הרבים שהושקעו בו ותפיסתו כפרויקט הדגל לשיפור תפקודה של התחנה, נזנח הפרויקט בידי מחוז מרכז ואג"ת. מילוי חלקי של התקנים הנדרשים לתחנות, יחד עם העומס הכבד של פעילותן השוטפת, הביאו בתוך זמן קצר להיבלעותם של מרכיבי הפרויקט ביחידות התחנה הוותיקות.

בתשובתה מסרה המשטרה כי שני מרכיבים מרכזיים של הפרויקט פועלים כיום. ארבעה צוותי איתור פועלים במרחבים שפלה, שרון, ציון ומוריה שבמחוזות מרכז וירושלים. המש"ל במתכונת שעוצבה בפרויקט פועל בתחנות נתניה, פתח תקווה וראשון לציון שבמחוז מרכז. לטענת המשטרה, הפעלתם של שני המרכיבים האלה מעידה על "תרומתו ושימתו הרבה של הפרויקט". עוד מסרה המשטרה כי "יישום יחידה 4 וצוות אלמ"ר נתקל בקשיים אובייקטיביים, כיוון שהנושא דרש תוספות משאביות שלא היו בתעדוף משטרת ישראל. המחסור הניכר במשאבים להמשך הפרויקט הכריע את הכף לאי מימושה המלא של התכנית כאמור".

משרד מבקר המדינה מציין כי פעילותם של צוותי איתור בשני מחוזות בלבד מכלל מחוזות המשטרה (וברמת המרחבים ולא בתחנות, כפי שנקבע במתכונת התחנה האפקטיבית) ופעילות המש"ל במתכונת המש"ל החדש בשלוש תחנות בלבד, למעלה משלוש שנים לאחר שהוחל בפרויקט, מדגישים את חוסר ההצלחה בביצוע הפרויקט ובהרחבתו ואת מיעוט השפעתו, ביחס למטרותיו ולשאיפות המשטרה שליוו את תכנונו ואת השלבים המוקדמים של יישומו.

משרד מבקר המדינה מציין עוד כי בטרם נטישת הפרויקט, ראוי היה שמחוז מרכז ואג"ת יבחנו בחינה יסודית את היתכנות המשך יישומו של הפרויקט ואת תועלתו הצפויות מול אילוצי המשאבים וסדרי העדיפויות המשטרתיים. אם ממצאי הבחינה היו מלמדים שרצוי להפסיק את הפרויקט, ראוי היה שמחוז מרכז ואג"ת יביאו את המלצתם להפסיקו בפני המפק"ל ויפעלו על פי החלטתו.

תכנית עיר ללא אלימות

במסגרת השינוי האסטרטגי ותפיסת ה"שיטור מבוסס קהילה" כעיקרון מנחה בעבודת המשטרה, הושם דגש על ביצוע תכניות ופעולות בשילובן ובשיתופן של הקהילה ושל הרשות המקומית. תפיסה זאת היא אחד האמצעים לשיפור האפקטיביות של המענה המשטרתי שהתחנה נותנת לתושבים בשטח שבאחריותה במטרה להקנות להם איכות חיים טובה יותר וביטחון אישי. פרויקט מרכזי שהמשטרה שותפה מרכזית בו הוא תכנית עיר ללא אלימות.

עקרונות תכנית עיר ללא אלימות⁹⁰

1. תכנית עיר ללא אלימות (להלן - תכנית על"א) מופעלת מכוחה של החלטת ממשלה מאוקטובר 2006. תכנית זו היא מודל עבודה להתמודדות מערכתית עם התנהגות אנטי-חברתית, עם אלימות ועם עבריינות. הבסיס לתכנית הוא ההבנה שאלימות ועבריינות הן תופעות מורכבות ורב-ממדיות, ועל כן גם ההתערבות למניעתן צריכה להיעשות בראייה מורכבת ורב-תחומית. אגב מתן טיפול מתכלל בתחומי האכיפה, ההגנה, החינוך, הטיפול, המניעה וההסברה. בין מטרות התכנית להגביר את הביטחון האישי של התושבים, להפחית את הפשיעה, לצמצם את אירועי האלימות ולהשיג שיפור כולל באיכות החיים. לצורך כך, התכנית מבקשת להקים ברשות המקומית מערך מתואם ואפקטיבי המשלב את כל המאמצים האזרחיים בה (כמו חינוך, רווחה, בריאות וקהילה) עם כלל המאמצים המשטריים. המשרד לבט"פ מוביל את התכנית ומתקצב את רובה בשיתוף עם הקרן לידידות בישראל⁹¹ ועם הרשויות המקומיות. תקציב התכנית בשנת 2012 עמד על כ-85 מיליון ש"ח.

2. במישור הלאומי מנהלת את התכנית ועדת היגוי בראשותו של מנכ"ל המשרד לבט"פ, ומטה מקצועי במשרד (להלן - המטה המקצועי) משמש זרוע ביצועית לוועדה. במישור המוניציפלי, ראש הרשות המקומית מוביל את ניהול התכנית באמצעות מנגנונים ייעודיים לנושא ובהם חמישה פורומים מקצועיים בתחומי הפעילות המרכזיים של התכנית להתמודדות עם אלימות: אכיפה, חינוך פורמלי, פנאי (חינוך לא-פורמלי), רווחה וקשר עירוני רחב (להלן - תחומי הפעילות).

3. המשטרה שותפה מרכזית בתכנית הן ברמה הארצית, הן ברמה המחוזית והן ברמה המקומית. ברמה הארצית, הסמפכ"ל אחראי לתכנית והוא עומד בראש צוות היגוי ששותפים בו נציגי האגפים, המחוזות והמשרד לבט"פ, ותפקידו לתכלל ולתכנן את הפעילות המשטרית במסגרת התכנית מול המטה המקצועי. לצד צוות ההיגוי, הוקם מדור שותפויות במחלקת שיטור וקהילה באגף השיטור והקהילה (להלן - המדור) האחראי לקידום האסטרטגיות של השותפויות להשגת יעדי הארגון בכל התחנות, לאיתור ולפיתוח שותפויות רלוונטיות, להדרכות בנושא שותפויות וכן הקמת פורום משטרה-קהילה לצורך זיהוי צרכים ומענים אפשריים בקהילה. ברמה המחוזית, המחוז (והמרחב) אחראי לליווי הפעלת התכנית באמצעות התחנות שבשטח אחריותו השותפות לביצועה עם הרשויות המקומיות ולבקרה עליהן.

יישום התכנית בתחום האכיפה מושתת על יצירת שיתוף בין תחנת המשטרה לרשות וקביעת מטרות ויעדים משותפים. לצורך כך קבע המטה המקצועי תכניות ליבה שמחובתה של המשטרה לבצע עם כל הרשויות המקומיות השותפות לתכנית, ואלה הן: הקמת פורום אכיפה, הקמת מתחמים מפקחים, ביצוע מבצעי אכיפה משותפים לרשות ולמשטרה, הפעלת שיטור משולב, הקמת מערך שליטה ובקרה והקמת סיירות הורים. בדצמבר 2009 הפיץ אק"ם (כתוארו אז) את נוהל "עיר ללא אלימות" (להלן - נוהל על"א) שקבע קווים מנחים שלפיהם על המשטרה ליישם את תחום האכיפה בתכנית. ברמה המקומית, יישום חלקה של המשטרה בתכנית מוטל על התחנות שבתחומן מצויות הרשויות המשתתפות בתכנית. את תחום האכיפה בתחנה מוביל המת"ח. בתחנות שבתחום אחריותן יותר מרשות מקומית אחת המשתתפת בתכנית, הוטל על המת"ח להוביל את תחום האכיפה בכל אחת מהרשויות בנפרד.

4. לפי החלטת המפכ"ל רב ניצב יוחנן דנינו, מדצמבר 2011, על כל התחנות ליישם את מרכיבי תחום האכיפה בתכנית שאינם תלויי תקציב מול כל הרשויות המקומיות שבתחומן - גם באלו שאינן

90 התייחסות לתכנית "עיר ללא אלימות" ראו: דוח שנתי של מבקר המדינה 58 (2008) בפרק "המאבק בתופעת הבריונות ואירועי האלימות במוסדות החינוך" עמ' 639 ודוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 בפרק "מצב העיר לוד" בעמוד 543.

91 קרן הפועלת לקידום נושאים חברתיים ולטיפול בבעיות חברתיות מרכזיות בישראל.

משתתפות בתכנית; מרכיבים כמו הקמה של פורום אכיפה, הכנת תכנית אכיפה וביצוע מבצעי אכיפה משותפים למשטרה ולרשות (להלן - הנחיית המפכ"ל). התפיסה ביסוד ההנחיה היא שאף שהמשטרה צריכה לבצע פעולות אלה עם הרשויות, כדי לממש את מדיניות "שיטור מבוסס קהילה" של המפכ"ל, על התחנות להיערך באופן עצמאי לביצוען ולרתום את הרשויות למשימה.

נכון למועד הביקורת מנתה התכנית 98 רשויות מקומיות בתחום אחריותן של 45 תחנות משטרה⁹² (בשני שלישים מכל התחנות) שבכמציתן מצויה יותר מרשות אחת.

יישום התכנית בתחנות

משרד מבקר המדינה בדק את יישום מרכיבי התכנית על ידי תחנות המשטרה, לרבות ביצוע תכניות הליכה שבתחום האכיפה.

נמצא כי התחנות החלו לבצע את תכניות הליכה שבתחום האכיפה, אבל רמת היישום שלהן נמוכה - חלקן לא מיושם כלל ואחרות מיושמות באופן חלקי. במגזר המיעוטים רמת היישום נמוכה במיוחד. להלן הפרטים:

1. **פורום אכיפה:** כאמור, נקבע כי על המת"ח להקים פורום אכיפה בתחנה שיתכנס אחת לחודש. הפורום יהיה בראשותו של המת"ח ובהשתתפות כל גורמי הרשות הנוגעים לנושא האלימות. עוד נקבע כי על הפורום לעסוק בתיאום פעילותם של כל גורמי האכיפה ברשות תוך כדי בחינת מצב האכיפה, הצפת הבעיות, הגדרת יעדים משותפים ליישום, קביעת סדרי עדיפות לפעילות ומעקב אחרי יישום הפעילות שאושרה בפורום זה, לרבות יישום תכניות הליכה. התחנות נדרשות להזין את מועד התכנסות פורום האכיפה במערכת "שירת הסירנה", המהווה בסיס להערכת התחנה במרכיב זה.

משרד מבקר המדינה בדק בחמישה משבעת המחוזות⁹³ - צפון, חוף, תל אביב, מרכז ודרום - אם התחנות המשתתפות בתכנית קיימו במחצית הראשונה של 2012 את פורום האכיפה כנדרש בכל הרשויות שבתחום אחריותן. להלן ריכוז הנתונים:

טבלה 3: שיעורי קיום פורום אכיפה (בחלוקה למחוזות)

דרום	מרכז	תל אביב	חוף	צפון	
94%	88%	100%	79%	79%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות פורום אכיפה, מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית.
88%	100%	-	40%	75%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות פורום אכיפה, מכלל הרשויות במגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית.

92 מתוך 98 הרשויות המקומיות 8 מועצות אזוריות המצויות באחריותו של משמר הגבול ומתוך 45 התחנות 6 מרחבים אופרטיביים.

93 לא נבדק יישום מרכיבי התכנית על ידי התחנות במחוז ירושלים ובמחוז יהודה ושומרון.

מהנתונים עולה כי התחנות במחוזות צפון וחוף לא קיימו פורום אכיפה בכ-20% מהרשויות המצויות בתחום אחריותן; התחנות שבמחוזות מרכז ודרום לא קיימו פורום אכיפה בכ-10% מהרשויות המצויות בתחום אחריותן. אשר למגזר המיעוטים, בולטות בעיקר התחנות במחוז חוף שלא קיימו פורום אכיפה בכ-60% מהרשויות. זאת ועוד, בביקורת נמצא כי ברוב המקרים שהתחנות קיימו פורום אכיפה ברשויות המשתתפות בתכנית, הן עשו זאת בתדירות נמוכה מהנדרש - פעם אחת או פעמיים לכל היותר. במחוז דרום - ברוב הרשויות (88%); במחוזות חוף ומרכז - ביותר ממחצית מהרשויות (57%) ו-59% (בהתאמה); במחוז צפון - בכ-45%; ובמחוז תל אביב - בכ-40% מהן. מסיכום הנתונים שעשה משרד מבקר המדינה עלה שבפחות משליש (28%) מהרשויות המשתתפות בתכנית בחמשת המחוזות שנבדקו קיימו התחנות את פורום האכיפה שלוש פעמים או יותר.

בתשובתה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי במחוז צפון חל שיפור ניכר ביישום מרכיב זה בחודשים האחרונים. קצין האג"ם המחוזי ומפקד המחוז מקיימים מעקב ישיר על קיומו של פורום אכיפה במחוז, ובבדיקה שערך המחוז בנובמבר 2012 נמצא כי רוב התחנות קיימו פורום אכיפה כנדרש. בנוגע למחוז חוף נמסר כי סגן מפקד המחוז התייחס לנושא בדיון סטטוס ביוני 2012 ומאז הוא מטופל בתחנות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שקיום פורום אכיפה בידי התחנות, במתכונת ובתדירות שנקבעו, הוא מרכיב מרכזי בתחום האכיפה, המשמש פלטפורמה של ממש להצפת בעיות, להסרת חסמים ולמעקב אחר יישום תכניות הליכה. לכן, על התחנות להקפיד על קיומו של פורום האכיפה כנדרש ובאופן רצוף בכל הרשויות שבתחום אחריותן.

2. תכנית אכיפה עירונית משותפת עם הרשות : במסגרת פורום האכיפה יש לבצע מיפוי עירוני מקיף של מוקדי האלימות ברשות (כמו נקודות חמות, מקומות בילוי וגנים ציבוריים) ושל סוגי האלימות ברשות, היקפם ומקומות ריכוזם. המיפוי יתבסס על ניתוח נתונים משטריים ועירוניים ועל היקף תופעות האלימות ברשות (כמו נתוני פניות למוקד 100, נתוני פעילות מוקד עירוני, היקף תיקים פליליים, תלונות ופניות אזהרה והיקף אירועי ונדליזם ברשות) ובהמשך לכך לגבש תכנית אכיפה יחד עם הרשויות המקומיות. על תכנית האכיפה לכלול פעולות לביצוע, לוחות זמנים, תחומי אחריות ומדדי הצלחה לכל פעולה.

משרד מבקר המדינה בדק באותם חמישה מחוזות אם התחנות גיבשו תכניות אכיפה במחצית הראשונה של 2012 עם הרשויות המשתתפות בתכנית. להלן ריכוז הנתונים:

טבלה 4: שיעורי הרשויות שבהן גובשה תכנית אכיפה משותפת (בחלוקה למחוזות)

מחוז	מרכז	תל אביב	חוף	צפון	שיעור הרשויות שבהן גובשה תכנית אכיפה משותפת עם התחנות, מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית
דרום	94%	71%	100%	71%	45%
	88%	40%	-	20%	30%
					שיעור הרשויות שבהן גובשה תכנית אכיפה משותפת עם התחנות, מכלל הרשויות במגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית

מהטבלה עולה כי לרוב גיבשו התחנות תכניות אכיפה. עם זאת, במחוז צפון גיבשו התחנות תכניות אכיפה עם פחות ממחצית מהרשויות (45%) שבתחום אחריותן. אשר למגזר המיעוטים, פעילויות התחנות במרכיב זה הן בהיקף קטן יותר. במחוז דרום אמנם גיבשו התחנות תכניות אכיפה, אך במחוזות מרכז, צפון וחוף שבהם אוכלוסיות מיעוטים, עולה מניתוח נתוני הטבלה, כי התחנות לא גיבשו תכניות אכיפה לרוב הרשויות במגזר שבתחום אחריותן (70%).

בנוגע למחוזות מרכז וצפון מסרה המשטרה בתשובתה כי כל התחנות גיבשו תכניות אכיפה עירונית משותפות עם הרשויות שבתחום אחריותן, לרבות אלו שבמגזר המיעוטים. במחוז צפון התכניות אף נבדקו בידי המחוז. בדצמבר 2012 השלימו כל התחנות במחוז חוף את גיבוש תכניות האכיפה, והמדור אף אישר אותן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את המאמצים שהשקיעה המשטרה בחודשים האחרונים, באמצעות המחוזות והתחנות, כדי להשלים את גיבוש תכנית האכיפה בתחנות שלא עשו זאת במחצית הראשונה של 2012. ראוי לציון גם ביצוע בדיקתן של תכניות האכיפה על ידי מחוז צפון והמדור.

3. מתחמים מפקחים (טריטוריות ביטחוניות) : במסגרת זו על התחנה, בשיתוף עם הרשות, להגדיר ולסמן מתחמים ברשות המועדים לפורענות, כמו מוקדי בילוי ומועדונים המושכים אליהם בני נוער ובלוינים ומהווים "נקודה חמה" לביצוע עבריינות בתחום האלימות. בהקשר זה על התחנה להקים מערך פיקוח להבטחת מתחמים אלו, לרבות הצבת מאבטח או גורם אכיפה אחר (בשיתוף גורמי הרשות ואזרחים מתנדבים בעלי עניין) להבטחת תנועה נוחה ובטוחה יותר של המבקרים באותו מתחם. כמו כן יש להכשיר מאבטחים להתמודדות עם אוכלוסיות מסוימות שהכניסה למועדונים אסורה עליהם, במטרה להפוך אזורים אלה לבטוחים, מצולמים ומוגנים.

להלן טבלה המרכזת את הנתונים על היקף הקמת מתחמים מפקחים במחצית הראשונה של 2012 ברשויות המשתתפות בתכנית:

טבלה 5: שיעורי הרשויות שבהן הוקמו מתחמים מפקחים (בחלוקה למחוזות)

דרום	מרכז	תל אביב	חוף	צפון	
29%	29%	80%	50%	38%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות מתחמים מפקחים, מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית
0%	0%	-	0%	20%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות מתחמים מפקחים, מכלל הרשויות במגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית

עולה כי התחנות במחוזות צפון, מרכז ודרום הקימו מתחמים מפקחים רק בכשליש מהרשויות שבתחום אחריותן (38%, 29% ו-29%, בהתאמה). התחנות במחוז חוף עשו זאת במחצית מהרשויות (50%) ובמחוז תל אביב ברוב הרשויות (80%). במגזר המיעוטים המצב כפי רע - רק במחוז צפון, דהיינו רק באחד מחמשת המחוזות שנבדקו, הקימו חלק מהתחנות מתחמים מפקחים ברשויות בודדות שבתחום אחריותן - 4 רשויות מתוך 20 (20%); בשאר המחוזות שנבדקו לא הקימו התחנות כלל מתחמים מפקחים ברשויות שבתחום אחריותן.

בתשובתה מדצמבר 2012 מסרה המשטרה כי במחוז מרכז הוקמו מתחמים ב-6 רשויות, דהיינו ב-35% לעומת 29% במועד הביקורת במחצית הראשונה של השנה, ובשאר הרשויות במחוז הקמת המתחמים לא צלחה או שהיא מצויה בשלבי ביצוע; במחוז צפון הוקמו מתחמים ב-23 רשויות, דהיינו ב-79% לעומת 38% במועד הביקורת, ובשאר הרשויות במחוז פועלות התחנות מול הרשויות להקמתם; במחוז תל אביב כל חמש התחנות מקיימות מתחמים מפקחים ברשויות המצויות בתחום אחריותן, דהיינו ב-100% לעומת 80% במועד הביקורת. אשר למגזר המיעוטים, מחוז חוף נתן הנחיה לתחנות שבאחריותו להקים מתחמים מפקחים בתיאום עם הרשויות ואף ציין כי נושא זה יבוא לידי ביטוי בתכנית האכיפה לשנת 2013; במחוז דרום מתבצעת עבודת מטה בראשותו של סגן מפקד המחוז להקמתם של מתחמים מפקחים במגזר הבדואי בתיאום עם הקמת מוקד שליטה ובקרה⁹⁴ (ראו להלן) ברשויות שבמגזר המיעוטים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לצד השיפור בפעולות המשטרה בתחום המתחמים המפקחים ממועד הביקורת עד מועד תשובתה בדצמבר 2012, היקף הקמתם בחלק מהרשויות עדיין טעון שיפור ומצריך עבודה משותפת ורבה בין התחנות והמחוזות לרשויות, כפי שעולה גם מהתשובה.

4. מבצעי אכיפה משותפים עם הרשות: מאחר שלכל רשות מקומית אפיונים ותחומים בעייתיים המציינים התערבות מוקדמת ומיקוד מאמץ, הוטל על התחנה לקיים מבצעי אכיפה משותפים עם הרשות בנושאים שונים שזוהו במסגרת פורום האכיפה לפי המיפוי העירוני שבוצע ברשות⁹⁵. לפי הנחיית המפקח⁹⁶, מבצעים אלה הם מרכיב נוסף בתחום האכיפה שעל כל תחנה ליזום עם הרשות.

להלן טבלה המרכזת את הנתונים על היקף מבצעי האכיפה שביצעו התחנות במחצית הראשונה של 2012 ברשויות המשתתפות בתכנית:

טבלה 6: שיעורי הרשויות שבהן בוצעו מבצעי אכיפה משותפים (בחלוקה למחוזות)

צפון	חוף	תל אביב	מרכז	דרום	
45%	64%	80%	53%	76%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות מבצעי אכיפה, מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית
35%	20%	-	0%	50%	שיעור הרשויות שבהן קיימו התחנות מבצעי אכיפה, מכלל הרשויות ממגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית

עולה כי במחוזות צפון ומרכז קיימו התחנות מבצעי אכיפה משותפים רק עם כמחצית מהרשויות שבתחום אחריותן (45% ו-53%, בהתאמה), ובמחוז חוף - עם כשני שלישים מהרשויות (64%). במחוזות דרום ותל אביב התקיימו מבצעי אכיפה עם רוב הרשויות (76% ו-80%, בהתאמה). גם במרכיב זה היקף הביצוע של התחנות הפועלות מול הרשויות במגזר המיעוטים היה קטן יותר. למעט מחוז דרום שבו התחנות קיימו מבצעי אכיפה משותפים עם מחצית מהרשויות במגזר שבתחום אחריותן (50%), בשאר המחוזות שנבדקו כמעט לא התקיימו מבצעי אכיפה עם הרשות - במחוז מרכז התחנות לא קיימו כלל מבצעי אכיפה ובמחוזות צפון וחוף הן לא קיימו מבצעי אכיפה ברוב הרשויות (65% ו-80%, בהתאמה).

94 מערך של מצלמות בקרה ומעקב שיותקנו ברחבי הרשות באזורים המועדים לאלימות ולפשעה, ששידורן ייעשה למרכז שליטה ובקרה שיושב במוקד העירוני ועובד בצמוד לכוחות האכיפה ברשות.

95 הפרעת מנוחה, מטורדים, רוכלות, רישוי עסקים, תנועה ועוד.

בתשובתה מסרה המשטרה כי במחוז מרכז רוב התחנות מקיימות מבצעי אכיפה עם הרשויות, למעט שתי תחנות שבהן אין מתקיימים מבצעים בשל קשיים בגיוס פקחים של הרשות ובגלל אי-התאמת המבצעים לרשות (לעומת 53% במועד הביקורת); במחוז צפון התחנות מקיימות מבצעי אכיפה עם כל הרשויות, למעט ארבע רשויות שבהן אין מתקיימים מבצעים ושתי רשויות נוספות שהמבצעים נעשים ללא כל שיתוף פעולה מצד הרשות (לעומת 45% במועד הביקורת). המשטרה הוסיפה כי במחוזות חוף ודרום נושא זה יבוא לידי ביטוי בתכנית העבודה לשנת 2013. עוד ציינה המשטרה כי במחוז תל אביב כל התחנות מקיימות מבצעי אכיפה משותפים עם הרשויות שבתחום אחריותן.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה גם לגבי מרכיב זה שלצד השיפור בפעולות התחנות בחודשים האחרונים של 2012, ככל שקיומם של מבצעי האכיפה נמנע בשל קשיים בעבודה מול הרשות, על התחנות, בסיוע המחוזות, לפעול להתגבר על קשיים אלה, ליוזם את ביצועם ולעודד את הרשות לשיתוף פעולה. ככל שיידרש, על התחנות והמחוזות להסתייע בגורמי המטה, לרבות המדור והמשרד לבט"פ, לפתרון בעיות חוזרות ונשנות ובכלל זה חסמים בשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות.

5. שיטור משולב בין התחנה ובין הרשות : במסגרת מודל זה יש להציב שוטר וכן פקח של הרשות בניידת שתקצה הרשות. על הניידת לסייר במשך כל שעות היממה, בעיקר באזורים שאין בהם מצלמות או שאין מתבצעות בהם פעולות אכיפה, לאתר מוקדי אלימות ורעש ולתת מענה מידי לקריאות התושבים ותגובה אפקטיבית ומהירה למוקדי אלימות והשחתת רכוש.

(א) בשנת 2005 גיבש אק"ם נוהל ארצי להפעלת מודל השיטור המשולב שפורסם גם ברשויות המקומיות. מטרת המודל היא ליצור שותפות בין המת"ח ובין ראש הרשות לטיפול בבעיות איכות חיים. המודל פותח במטרה ליצר מכפילי כוח, למצות את המשאבים ולשפר את השירות. המשאבים המוקצים יישארו בחזקת הרשות, והמשטרה תממן את השוטרים.

בשנת 2007 מצא צוות בראשותו של ראש אג"ת דאז ליקויים רבים בהפעלת מודל השיטור המשולב והמליץ למפכ"ל הקודם שהמשטרה תתקן את הניידות של השיטור המשולב ולא הרשויות המקומיות. ההמלצה נדחתה, אך יצאה הנחיה שאין להרחיב את מודל השיטור המשולב. למרות זאת, הרחיבה המשטרה את השימוש במודל הקיים וכללה אותו, בלי לשנות את מתכונתו, כמרכיב בתחום האכיפה שבתכנית על"א.

(ב) מאז 2007 ביצעה המשטרה כמה ביקורות ובקורות בנושא בתחנות, ומכולן עלתה המסקנה שהפעלת מודל השיטור המשולב במתכונתו הקיימת מלווה בתקלות וליקויים המשפיעים, בין השאר, על היקף הפעלתו, ובהם: פרשנות אחרת של הנוהל הארצי, דהיינו כל תחנה מפעילה את המודל לפי תפיסתה היא, וליקויים הנוגעים למשאבים ולכוח האדם המאייש את הניידות, להכשרתו ולסמכויותיו. בעניין זה צוין כי השיטור המשולב לא מתוקנן בתוספת תקנים לתחנות, השוטרים המאיישים את ניידת השיטור המשולב נמנים עם תקני שוטרי הסיור בתחנה ופעילותם זו באה על חשבון הפעלת ניידות קו אדום, והם משובצים לפעילות על פי סידור העבודה השוטף של התחנה. בנוסף, צוותי השיטור המשולב פועלים ללא כל תכנית עבודה סדורה וללא יעדים, ועיקר עבודתם טמון בטיפול באירועים המתקבלים מהמוקדים השונים (100 ו-106) ובסיוע לניידות הסיור.

בתשובתה ציינה המשטרה בעיות בהפעלת מודל השיטור המשולב (במתכונת שלא שונתה). במחוז מרכז המודל אינו מופעל בחלק מהרשויות בשל חוסר בפקחים של הרשות; במחוז צפון יש קשיים בהפעלתו בשל מצוקה קשה בכוח האדם של התחנות לצד בעיות תקציביות של הרשויות המקומיות, בייחוד הרשויות במגזר המיעוטים; במחוז חוף, רוב הרשויות שבהן המודל אינו מופעל

הן רשויות קטנות שבחלקן לא קיימת מחלקת פיקוח עירוני שהיא הבסיס להפעלת המודל; במחוז דרום קיימים קשיים רבים הנוגעים לחוסר משאבים תקציביים.

באפריל 2012 החליט ראש אג"ם לבחון דרכים לתיקון הפעלת מודל השיטור המשולב ולשיפורו. במסגרת זאת המליצה מחלקת שיטור קהילתי לאמץ דרכים למיסוד המודל ולשיפור פעילויותיו, לקבוע מדיניות מפכ"ל, לגבש נוהל ארצי מקיף, להגביר את מעורבותם של המפקדים והרשויות ולגבש פתרונות מדיניים לסוגיית כוח האדם המאייש את הניידות, הכשרתו והגדרת סמכויותיו.

לפיכך, אף שהמשרד כבר ידעה בשנת 2007 על הליקויים והבעיות בהפעלת מודל השיטור המשולב, ואף קבעה שאין להרחיב את השימוש בו, היא הוסיפה להשתמש במודל במסגרת תכנית על"א ללא כל שינוי במתכונתו. רק באפריל 2012 עבר המודל לאחריותה של חוליית שיטור עירוני באגף השיטור והקהילה המנוסה בהפעלת מודל שיטור עם רשויות מקומיות, והמשרד החלה בגיבוש פתרון לנושא. על המשרד היה להשלים בהקדם את גיבוש המודל המתוקן, באופן שיהיה מקובל גם על הרשויות המקומיות וגם על המשרד לבט"פ, כדי שהשימוש במודל זה ישרת את המטרות שלשמן הוא נועד.

בתשובתה מסרה המשרד בהקשר זה כי לאחר שמודל השיטור המשולב עבר לאחריותה של חוליית השיטור העירוני, הוא מיושם באופן מפקח ומבוקר לפי נוהל ההפעלה הארצי כאשר ראש אג"ם נותן את אישורו להוספת רשויות חדשות למודל לאחר כתיבת נוהל מקומי (מחוזי/תחתני) הנגזר מהנוהל הארצי.

בתשובתו למשרד המדינה מדצמבר 2012 מסר המשרד לבט"פ כי בחלק מהמקרים אין הפעלת מודל השיטור המשולב מצליחה בשל משאבים חסרים ובגלל בעיות הנוגעות לרשויות שרובן נמצאות ביישובים המאופיינים ברמה סוציו-אקונומית נמוכה. בחלקן הגדול של הרשויות חסרה התשתית הראשונית להפעלת המודל בשל היעדר תקני פיקוח או בעטיין של מגבלות בקליטת פקחים כעובדי רשות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ כי עליו ליתן את הדעת בנוגע למידת התאמת מודל השיטור המשולב - במתכונתו הקיימת על כל בעיותיו והקשיים ביישומו - לתכנית עיר ללא אלימות ועקרונותיה ולהפעלתו כתכנית ליבה שחובה ליישמה. ככל שיידרש, על המשרד להוביל את השינוי במתכונת המודל שיזמה המשרד או כל שינוי אחר, בתיאום אתה, ככל שהוא ממשיך להיות שותף לתכנית.

6. מעורבות המחוזות : במסגרת התכנית אחראי המחוז, בראשותו של מפקד המחוז, לפיקוד, לשליטה ולבקרה על התנהלות התכנית במחוז. על מפקד המחוז, בין השאר, לקיים דיון סטטוס לתכנית, אחת לחצי שנה, בהשתתפות המת"חים במחוז ונציגים מהמטה המקצועי במשרד לבט"פ ובאגף השיטור והקהילה. על המחוז ללוות את הטמעת התכנית ברמה המחוזית, דהיינו בכל התחנות שבאחריותו, ולסייע בפתרון בעיות.

משרד מבקר המדינה בדק את מידת מעורבותם של חמשת המחוזות - חוף, צפון, תל אביב, מרכז ודרום - ביישום התכנית. בכל המחוזות שנבדקו נמצא כי הממ"זים קיימו דיוני סטטוס לתכנית כנדרש, בהשתתפות המת"חים וגורמים נוספים בתחנה הנוגעים לתכנית, ובהם הועלו גם קשיים וגם הישגים הנוגעים ליישום התכנית על ידי התחנות. עם זאת, נמצא כי מידת מעורבות המחוזות בהובלת התכנית ובהיקפה שונה ממחוז למחוז. בחלק מהמחוזות אין כלל הובלה של התכנית, ובחלקם הובלת התכנית היא חלקית וטעונה שיפור. בנוסף, אין אחידות בדפוסי העבודה של המחוזות ובאופן טיפול הגורמים הרלוונטיים במחוז בסוגיות הנוגעות לתכנית; הליך הטמעת התכנית בחלק מהמחוזות לא הושלם, ובחלקם הוא עדיין בתחילתו; חלק מהמחוזות אינם מקפידים על קבלת דיווח שוטף מהתחנות על ניהול התכנית, וחלקם אינם מקבלים כלל דיווח; חלק

מהמחוזות אינם מבצעים פיקוח ובקרה באופן שוטף על התנהלות התכנית בתחנות, ובחלקם אין הם מבוצעים כלל. מצב זה משליך גם על אופן יישומה של הנחיית המפכ"ל מדצמבר 2011 המחייבת את כל התחנות במחוזות ליישם מול כל הרשויות המקומיות שבתחום אחריותן את המרכיבים של תחום האכיפה בתכנית שאינם תלויי תקציב, לרבות רשויות שאינן משתתפות בתכנית.

בסיכום דבריה לנושא מסרה המשטרה בתשובתה כי היא עדיין מצויה בהליכי הטמעתם של עקרונות תכנית על"א במדיניות המפכ"ל של "שיטור מבוסס קהילה". המשטרה הוסיפה שאמנם היא זו המובילה את תחום האכיפה, אך היא תלויה בגורמים רבים נוספים ביישומה. לנוכח זאת, היא פועלת, בין השאר, לחזק ולמסד את הקשר בינה לבין הרשויות המקומיות באמצעות אמנה משותפת. בנוסף מינה הסמפכ"ל צוותי עבודה להתאמת תחום האכיפה למגזרים הייחודיים (מגזר המיעוטים, המגזר החרדי והמגזר הכפרי), ולצד מנה גם צוותי עבודה לניהול הידע ולעידוד יזמות מקומיות. המחוזות השונים נקטו לאחרונה אף הם פעולות להגברת מעורבותם ולמתן סיוע לתחנות. למשל, מחוז צפון החל לבצע פיקוח צמוד על התנהלות התכנית בתחנות שבאחריותו; מחוז חוף עשה סטטוסים לפיקוח ובקרה על התנהלות התכנית ועל ישיבות עבודה עם גורמי מטא"ר והמשרד לבט"פ לקידום ולפתרון בעיות; מחוז דרום מינה קצינה לקידום התכנית בתחנות המחוז ומקיים תכנית מיוחדת - "דרום ללא אלימות" - ברשויות שבהן אין מופעלת תכנית על"א.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המשטרה ראתה בתכנית על"א מתכונת שיטור המכוונת לצורכי הקהילה ולבעיותיה, ומתבצעת בשיתוף פעולה הדוק עם הרשויות המקומיות. למרות זאת, בביקורת נמצא כי לרוב, התחנות לא תיעדפו את התכנית בעבודתן השוטפת ואף לא יישמו חלק ניכר ממרכיביה עקב יזמה לא מספיקה שלהן עצמן או בגלל בעיות במרכיבי התכנית שאינם מותאמים ליישום משותף עם הרשויות. על המת"חים לתת לתכנית עדיפות כנקבע בהנחייתו של המפכ"ל ולהבטיח שהתחנות ייערכו באופן שיטתי ליישומה. ככל שיידרש, עליהם להסתייע במחוזות, בגורמי המטה ובמשרד לבט"פ לפתרון בעיות חוזרות ונשנות, לרבות חסמים בשיתוף הפעולה עם הרשויות המקומיות. ראויות לציון הפעולות הננקטות לאחרונה בחלק מהמחוזות להגברת מעורבותם ביישום התכנית וכן העובדה שגורמי מטא"ר מעלים בעיות ופערים שבתחום אחריותה של המשטרה בפני המשרד לבט"פ.

ניהול התכנית על ידי המשרד לבט"פ

כאמור, המשרד לבט"פ מוביל את התכנית במישור הלאומי באמצעות שני מנגנונים ייחודיים לנושא: (א) ועדת היגוי לאומית - בראשותו של מנכ"ל המשרד לבט"פ ובהשתתפות משרדי הממשלה הקשורים לנושא (כמו משרד החינוך, משרד הפנים ומשרד הרווחה והשירותים החברתיים) וגופים נוספים המעורבים בתכנית⁹⁶. תפקידיה העיקריים של הוועדה הם קביעת יעדים ומטרות במישור הלאומי, הכנת תכנית יסוד לאומית, פיתוח ועיצוב של מודלים המותאמים למגזרים השונים ולמגוון צרכיהם, תיאום התכניות והפעולות בין משרדי הממשלה השונים ופיקוח על יישומן ותכנון הקצאת המשאבים להפעלת התכנית. (ב) מטה מקצועי במשרד לבט"פ - בהשתתפות נציגים מקצועיים של הגורמים המשתתפים בוועדת ההיגוי הלאומית. המטה המשמש זרוע ביצועית של ועדת ההיגוי, פיתח את התכנית והוא אחראי לניהולה במישור הארצי, לרבות ליווי מקצועי,

96 הקרן לידידות בישראל, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול, רשת המתנ"סים והשלטון המקומי.

הנחיתתן של הרשויות והדרכתן, סיוע בהקמת מנגנוני ניהול מקומיים ברשויות, הדרכה ופיקוח עליהם וכן תיווך ותיאום בין הרשויות המקומיות לגורמים המקצועיים במישור הארצי.

על פי החלטת הממשלה מאוקטובר 2006 בנושא עיר ללא אלימות היה על ועדת ההיגוי בראשות המשרד להקים את התשתית הארגונית הלאומית לניהול התכנית ולהפעילה ברמת המטה. בנוסף, על פי מסמכי מטה של המשרד הנוגעים לניהול התכנית היה על המשרד לקבוע תהליכי עבודה ונהלים, לכנס את ועדת ההיגוי ואת המטה המקצועי בתדירות קבועה, להגדיר משימות למטה המקצועי, לנקוט תהליכים לגיוסם של בעלי התפקידים, לנהל מאגר נתונים ולקיים תהליכי בקרה ופיקוח, וכן ללוות את ביצוע התכנית ולסייע במציאת פתרונות לבעיות חוזרות ביישומה.

בשנת 2010 ערך המטה המקצועי, באמצעות גופים חיצוניים, שלושה דוחות של הפקת לקחים⁹⁷. בדוחות נבדקו מצב יישום התכנית ואופן הפעלתה ברשויות עד אותה העת. הדוחות העלו, בין השאר, שוועדת ההיגוי הלאומית לא שימשה פלטפורמה של ממש להתוויית המדיניות ולקבלת החלטות מהותיות הנוגעות לתכנית אלא שימשה גוף המקבל דיווחים ועדכונים על יישום מרכיבי התכנית השונים; המטה המקצועי של התכנית החטיא את מטרתו ולא עסק בעיקר. הוא לא הצליח לספק את הליווי הנדרש לרשויות, לא שימש גוף מקצועי מסייע ואף לא התפנה לפתח נושאים שבליבת עבודת המטה, כמו הדרכה וכתובת התורה המסודרת של התכנית; לא נבנה במטה המקצועי מנגנון הפעלה שייתן מענה יעיל להרחבת התכנית לרשויות נוספות; תכניות ופרויקטים נכפו על הרשויות ויצרו אצלן התנגדות רבה שמנעה יישום יעיל של התכנית; המשרד לא הצליח לרתום את משרדי הממשלה ושותפי עניין אחרים להובלת התכנית, לפיתוחה ולמציאת דרכים ליישומה; ובכל המנגנונים שפעלו במסגרת התכנית נרשמו חוסרים ניכרים בתחום איסוף המידע והנתונים.

בדוחות האמורים הומלץ על דרכים לשיפור ניהול התכנית ברמה הלאומית, ובהן קביעת מדדים שנתיים ורב-שנתיים אחידים להצלחת התכנית (לצד המדדים הייחודיים לכל רשות); השלמת גיבוש המודל לטיפול באלימות ושמירה על מרכזיות האכיפה בתהליך זה; הקמת מטה מקצועי ובו ייצוג למגוון תחומים של התכנית; שיפור ההדרכה וניהול הידע ובניית מנגנונים אחידים ומובנים לנושא איסוף המידע; והתאמת מרכיבי התכנית למגזרים בעלי צרכים ייחודיים, כמו מגזר המיעוטים, רשויות גדולות ורשויות קטנות.

בעקבות זאת, בתחילת 2011, כארבע שנים לאחר שהוחל בהפעלת התכנית, החל המשרד לבט"פ לבנות את התשתית הארגונית של התכנית ולשפר את ניהולה בידי המטה המקצועי. נמצא שעד מועד סיום הביקורת הוא טרם השלים הסדרת מספר תחומים, לרבות תחום האכיפה. להלן הפרטים:

1. שינוי מבנה המטה המקצועי והרחבתו: כאמור, ליקויים בהתנהלות גורמי הניהול במשרד וחוסר התאמתו של המבנה הארגוני של המטה לאתגרי התכנית מהבחינה התפעולית ומהבחינה המקצועית פגעו בהובלת התכנית. לצורך כך, גובש מבנה ארגוני חדש למטה המקצועי, ומתחילת 2011 נקלטו עובדי מטה חדשים שחלקם הועסקו באמצעות מיקור חוץ.

עם זאת, טרם הסתיים תהליך גיוס בעלי תפקידים למטה המקצועי ואחדות מהמשרות שתוקננו למטה לא אוישו, ובהן משרת מנהל תחום אכיפה ותשתיות של התכנית. הממלא תפקיד זה אחראי לקישור ולתיאום בין המשטרה לגורמי המטה ולתיאום בין המשטרה לגורמי האכיפה ברשויות

⁹⁷ "תכנית 'עיר ללא אלימות' - לקחים והשפעות התכנית, שנתיים וחצי להפעלת התכנית אוגוסט 2007 - דצמבר 2009", המשרד לביטחון הפנים, ינואר 2010; "דוח הפקת לקחים לתכנית 'עיר ללא אלימות'", תובנות, נובמבר 2010; "הפקת לקחים של התכנית עיר ללא אלימות, יישום התכנית ב-12 הערים הראשונות - דו"ח ראשוני", אגורא מדיניות, נובמבר 2010.

המקומיות (כמו פיקוח עירוני, שיטור משולב וסיירות הורים). כמו כן עליו לגבש תכניות עבודה ותכניות הכשרה לאנשי האכיפה האזרחיים (כמו פקחים עירוניים), להשתתף בתכנון הכשרות לאנשי המשטרה בתכנית וכן לגבש תפיסת עבודה ותפיסת הפעלה מבצעית של מרכיבי תחום האכיפה.

בתשובתו מדצמבר 2012 מסר המשרד לבט"פ כי בקיץ 2012 אוישה משרת תחום אכיפה ותשתיות של התכנית. המשרד הוסיף בתשובתו מינואר 2013 כי התחום המקצועי של תחום האכיפה מובל על ידי מנהל התכנית והמנהלת המקצועית שלה [במטה המקצועי]; הפיקוח והבקרה מתבצעים ע"י מנהלי המחוזות של המשרד. עם זאת, הוא ציין בתשובתו מדצמבר 2012 כי היבטים מהותיים רבים בתחום האכיפה ימשיכו להיות באחריותו של מדור שותפויות של המשטרה.

2. התאמת התכנית למגזרים ייחודיים תוך כדי שימת דגש על מגזר המיעוטים : כאמור (בפרק "תכניות הממשלה לשיפור השירות במגזר המיעוטים"), שתי תכניות רב-שנתיות של המשרד לבט"פ שעניינן שיפור השירות והשיטור לאוכלוסייה במגזר המיעוטים - האחת מאוקטובר 2010 והאחרת מפברואר 2012 - כיוונו לריכוז מאמץ משטרי ומאמץ אזרחי הכולל גם הרחבת תכנית על"א, ביישובים מסוימים במגזר המיעוטים.

בשנים 2010-2011 עמדו המשטרה והמשרד לבט"פ על הבעיות בהפעלתה של תכנית על"א במגזר המיעוטים ועל הצורך בהתאמת מרכיביה בתחום האכיפה לרשויות במגזר זה המצויות לרוב תחת עול כלכלי כבד וממילא מתקשות לממן את חלקן בתכנית. אולם רק בתכנית העבודה לשנת 2012 החל המשרד לפתח "מודלים להתמודדות יישובית יעילה עם אלימות ברשויות ואוכלוסיות יעד מסוגים שונים". במסגרת זאת גובשו עקרונות המודל הייחודי למגזר המיעוטים הכוללים מיפוי גנרי ליישובים (היעדר תשתיות, חולשת הרשות ועוד), נוכחות משטרתית מלאה וקבועה, החזרת השליטה במרחבים הציבוריים, התערבות במשברים ובהשלכות הפוטנציאליות של אלימות, הכפפת הרכזים של תכנית על"א למטה המקצועי, וכן מיצוב התכנית, ניהול הידע ויצירת שפה ייחודית ומוקפדת לצורכי המגזר. ביוני 2012 הוצגו עקרונות המודל למנהל תכנית על"א במטה המקצועי. כמו כן החל המטה לבצע פיילוט ביישוב טמרה להתאמת תכניות הליבה של תכנית על"א לרשויות מגזר המיעוטים.

במועד סיום הביקורת הופעלה התכנית במגזר המיעוטים ב-38 רשויות מקומיות - ברשות אחת התכנית הופעלה משנת 2007, 19 רשויות נוספו בשנת 2010, 4 בשנת 2011 ו-14 בשנת 2012. יש לציין כי אף לא אחת מהרשויות שנוספו בשנת 2012 הייתה בין הרשויות שצריך היה לצרפן לתכנית על"א על פי התכנית הרב-שנתיות האמורות של המשרד לשיפור השירות לאוכלוסיית המיעוטים. עוד יצוין שרשויות מגזר המיעוטים מהוות 38% מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית, ואף על פי כן הקצה להן המשרד בשנת 2012 רק 26% מסך כל התקציב שהוקצה לתכנית.

בתשובתו ציין המשרד לבט"פ כי בשנת 2010, עם הרחבת התכנית לרשויות נוספות, נקבע מפתח אחיד לאופן תקצוב הרשויות המשתתפות בה הנגזר מגודלה של הרשות. לפי זאת, הרשויות הקטנות שרובן מצויות במגזר המיעוטים קיבלו תקציב קטן יותר. המשרד הוסיף ומסר כי משנת 2013 מתוכנן שינוי באופן התקצוב, ובמסגרתו ייקבע סכום תקצוב מינימלי אחיד לכל הרשויות המשתתפות בתכנית, וזאת כדי לאפשר יישום מלא של תכנית הליבה ברשויות אלו.

3. מערך שליטה ובקרה : אחת מתכניות הליבה בתחום האכיפה הוא מערך של מצלמות בקרה ומעקב שיותקנו ברחבי הרשות באזורים המועדים לאלימות ולפשעה, ששידורן ייעשה למרכז שליטה ובקרה היושב במוקד העירוני ועובד בצמוד לכווחות האכיפה ברשות, וגם לתחנת המשטרה במידת הצורך. התחנה נדרשה למפות מקומות שיש להציב בהם מצלמות ולנמק את הצורך בהן, ועל הרשות הוטל להתקין אותן על פי המיפוי.

בביקורת נמצא כי רוב התחנות ביצעו מיפוי בשיתוף עם הרשויות המקומיות. אולם לאחר המיפוי, עד אוקטובר 2012, רק כמחצית מהרשויות הקימו מערך שליטה ובקרה. לנוכח המצב הזה החל המשרד, במחצית השנייה של 2011, לבחון שינוי במתכונת הקמתו של המערך ברשויות מסוימות, דהיינו לבדוק אם אפשר להקים מוקד שליטה ובקרה אזורי משותף שייתן מענה לאשכול רשויות הנמצאות בסמיכות גאוגרפית, בייחוד לרשויות מקומיות במגזר המיעוטים. התכלית לכך היא צמצום עלויות הקמת מערך שליטה ובקרה ואיגום משאבים. בסוף 2011 בחר המשרד שלוש חברות אבטחה חיצוניות שיספקו לרשויות את הצידוד הטכנולוגי הדרוש להקמת המערך במחירים נוחים יותר. למרות זאת, ועל אף דחיפותו של הנושא והתמשכותו, נמצא כי במועד הביקורת קידום פתרונות אלו היה בראשיתו.

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ כי עד סוף 2011 התעכבה הקמתו של מערך שליטה ובקרה ברשויות בשל התמשכות הליכי המכרז הארצי שבו נבחרו החברות החיצוניות האמורות לספק לרשויות את הצידוד הטכנולוגי הדרוש להקמת המערך במחירים נוחים יותר. כמו כן התעכבה הקמתו של המערך גם בשל דיונים מתמשכים שקיים המשרד עם משרד המשפטים הנוגעים למגבלות ולסייגים ביישום המערך. המשרד הוסיף בתשובתו כי "עד תום השנה [2012] צפויות רשויות נוספות להשלים את הקמת המערך."

4. סירות הורים: יחידה הפועלת ברשות המקומית המורכבת ממתנדבים המסיירים בשעות הערב והלילה באתרים שונים ברשות (מקומות בילוי, מגרשי ספורט, גנים ציבוריים ועוד) במטרה להפגין נוכחות, לאתר בני נוער משוטטים ולמנוע פעולות האסורות על בני נוער, כמו שתיית אלכוהול. הרשות יכולה להפעיל סירות הורים בשני אופנים: סירת משטרתית - מתנדבים בשירות המשטרה המוקצים לפעילות התנדבותית במסגרתה, הכפופים מהבחינה הפיקודית ומהבחינה המקצועית למשרד השיטור בתחנה ועוסקים במניעת אלימות, ונדליוזם ופשיעה. מתכונת זאת מפורטת בנוהל על"א (להלן - סירת משטרתית); סירת אזרחית - מתנדבים בגופים אחרים הפועלים ברשות המקומית (כמו מצילה או הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול) העוסקים במסגרתה בהסברה ובאיתור בני נוער בעלי פוטנציאל התנהגותי אנטי-חברתי (להלן - סירת אזרחית). צוות היגוי ברשות המקומית⁹⁸ אמור לקבוע, בין היתר, את אופן פעילות הסירות, לרבות סוג הסירות הרצויה ואופי הפעילות.

בשל ריבוי הגופים המפעילים את סירות ההורים ושיטות ההפעלה השונות הוקמה בנובמבר 2010 מינהלת סירות הורים במשרד לבט"פ. המינהלת מורכבת מכל הגופים והאמצעים שבמסגרתם מופעלות סירות ההורים - המשטרה, מצילה, הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול ותכנית על"א - ותפקידה לסנכרן ביניהם כדי להרחיב את פעילותן של סירות ההורים ברשויות המקומיות. כמו כן עליה לסייע בהקמת צוותי ההיגוי ברשויות.

להלן טבלה המרכזת את הנתונים על היקף הפעלת סירות הורים (אזרחיות ומשטרתיות) במחצית הראשונה של 2012:

טבלה 7: שיעורי הרשויות שבהן פועלת סירות הורים (בחלוקה למחוזות)

צפון	חוף	תל אביב	מרכז	דרום	
38%	64%	80%	71%	47%	שיעור הרשויות שבהן פועלת סירת הורים, מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית
30%	40%	-	20%	0%	שיעור הרשויות שבהן פועלת סירת הורים, מכלל הרשויות במגזר המיעוטים המשתתפות בתכנית

98 בצוות ההיגוי משתתפים נציגי משטרה, מנהל תכנית עיר ללא אלימות, רכז מצילה או מתאם מטעם הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובאלכוהול, נציג הרשות, נציגי הורים ונוער ונציגי מחלקת הרווחה.

מהטבלה עולה כי סיירות הורים הופעלו רק ב-60% מכלל הרשויות המשתתפות בתכנית: במחוז צפון מופעלת סיירת הורים רק בכשליש מהרשויות שבתחום אחריותן (38%), במחוז דרום בכמחצית מהרשויות (47%) ובמחוזות חוף ומרכז בכשני שלישים מהרשויות (64%-71%, בהתאמה). במחוז תל אביב היא מופעלת ברוב הרשויות (80%).

ברשויות מגזר המיעוטים כמעט אין מופעלת סיירת הורים. רק ב-9 מתוך 38 רשויות (24%) מופעלת סיירת הורים; במחוז מרכז - ברשות אחת מתוך 5 (20%), במחוז חוף - 2 מתוך 5 (40%) ובמחוז צפון 6 מתוך 20 (30%).

בתשובתה מסרה המשטרה כי במחוז צפון חל שיפור בחודשים האחרונים בהיקף הפעלת סיירת הורים ברשויות שבתחום אחריותן של תחנות המחוז, ואף הושם דגש מיוחד על הרשויות במגזר המיעוטים. במחוזות דרום וחוף אין מופעלת סיירת הורים ברוב הרשויות במגזר המיעוטים בשל בעיות תקציביות וחוסר שיתוף פעולה מצד הרשויות לצד מאפיינים ייחודיים של אותן רשויות המקשים על הפעלת הסיירות. גם במחוז מרכז אי-הפעלת סיירת הורים בולטת בעיקר ברשויות שבמגזר המיעוטים.

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ כי סיירת הורים היא תכנית חשובה שהוכיחה את תרומתה לאיכות החיים ברשויות שהיא פועלת בהן. עם זאת, ניסיונו המצטבר של המשרד לימד כי הפעלת הסיירת אינה מתאימה לכל מגזרי האוכלוסייה ולכל צורת התיישבות. בשל כך, באוקטובר 2012 הנחה המשרד את הרשויות המשתתפות בתכנית לבדוק את מידת האפקטיביות של סיירת ההורים ואת מידת התאמתה למאפייני הרשות ולצרכיה. בנוסף, גיבש המטה המקצועי רשימה של דרכים חלופיות באמצעותן יוכלו תושבי הרשות לתרום למאבק בפשיעה; למשל, הקמת קבוצת מתנדבים לליווי קשישים ביום קבלת הקצבה מהמוסד לביטוח לאומי או ליווי הסעות של תלמידים ופעילות הורים בהפסקות בבתי ספר.

5. גיבוש מערך נהלים למטה: בתכנית העבודה נקבעה כיעד לתחילת 2012 הקמתו של מערך נהלים מסודר ומובנה שיכלול הגדרות תפקיד לכל בעלי התפקידים במטה המקצועי, כתיבת אוגדן נהלים לתכנית, נוהלי בקרה ופיקוח ותכניות אחרות.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת גיבש המשרד את מסמך הגדרת בעלי התפקידים במטה וסמכויותיהם; נוהל פיקוח וביקורת ברשויות מקומיות המפרט את תהליכי הבקרה שיבצעו בעלי תפקידים במטה וכן נוהלי אישור תכניות המפרטים את תהליך אישור תכנית העבודה לשנת 2012; מתווה עבודה מול משרד החינוך; וטיוטת מתווה עבודה בתחום הפנאי. לעומת זאת, עדיין לא גובשו כל הנהלים שיתרגמו את כל החלטות הממשלה הרלוונטיות - עקרונות התכנית, מטרות-העל שלה והמנגנונים שנקבעו לה - למתווה אחיד מפורט ומובנה⁹⁹ המחייב את כל הגורמים הרלוונטיים בתחומי הפעילות של התכנית (אכיפה, חינוך, פנאי, רווחה, פרסום ודוברות).

בתשובתו מסר המשרד לבט"פ שהוא משלים את תהליך כתיבתו של אוגדן נהלים. אשר לתחום הרווחה, צוות בראשותו של המשנה למנכ"ל משרד הרווחה מגבש מתווה עבודה בנושא.

6. איסוף מידע, מדידה והערכה: תהליך איסוף מידע על ביצוע התכנית ומעקב אחר ביצועה חיוניים להסקת מסקנות ולהפקת לקחים. קיימת חשיבות רבה בגיבוש כלים ואמצעים לאיסוף מידע ולביצוע מעקב וכן להפעלת מאגר נתוני מדידה שישקף את העשייה ואת המגמה של

99 המתווה יכול את פירוט המערך הארגוני, גופים משיקים, תהליכי היערכות ברמות שונות (ארצית ומקומית), שגרת ניהול ועבודה לכל תחום, כוח אדם ועוד.

תהליכי העבודה בתכנית. דרכי ההערכה המתוכננות בתכנית על"א כוללות מעקב אחר נתוני המשטרה הרלוונטיים לתכנית; פיתוח כלים להערכת תכניות הליכה של התכנית בתחומים השונים; מיפוי גאוגרפי של נתוני התכנית מתוך התייחסות לשינוי ב"נקודות החמות"; טפסים מקוונים המשמשים מדדי תשומות וכן סקר תחושת הביטחון ברמת היישוב¹⁰⁰.

(א) בסוף 2011 החל המשרד לבנות טפסים מקוונים למרכיבי התכנית המאפשרים לאסוף מידע זמין הקיים ברשויות על תחומי הפעילות של התכנית, לרבות נתונים מהמוקד העירוני (106), וזאת כדי ליצור ממשק דיגיטלי בין המשרד לרשויות המקומיות ולהקנות למנהלי התכנית מידע ונתונים מרוכזים על התכנית הנדרשים להם ככלי ניהולי. אולם במועד הביקורת תהליך זה היה עדיין בשלבי פיתוח. עם זאת, בתשובתו מסר המשרד לבט"פ כי מספטמבר 2012 יש בידי המטה המקצועי נתונים שנאספו באמצעות טפסים אלה.

(ב) במהלך 2011 ערך המשרד מחקר הערכה לבחינת תהליך יישום התכנית ברשויות, השפעותיה ובחינת יעילותה, שנועד גם לסייע בידי הגורם הרלוונטי להחליט על הרחבתה לרשויות נוספות. ממצאי המחקר מאוגוסט 2011 הציבו אתגרים מרכזיים להמשך הפעלת התכנית, בין השאר, את הצורך בהטמעתם של עקרונות התכנית בקרב הדרגים המקצועיים המעורבים ביישום התכנית, בהכוונת דרגים אלה ובהדרכתם; חיזוק המנגנונים העירוניים, העמקת השותפויות בין הגופים השונים ברשות ומתן כלים לגיוס הקהילה ולביסוס האמון של התושבים ברשות; יצירת מערכת סדורה שתאפשר מעקב ובקרה אחר המענים הפועלים ברשויות ואחר אירועי האלימות.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד לבט"פ כי רק בחלוף ארבע שנים מהפעלת התכנית הוא איתר את החולשות המרכזיות ביישום התכנית כבסיס שיטתי לשיפור. למרות זאת הוא המשיך והרחיב את היקף ההשתתפות בתכנית וצירף רשויות נוספות בלי שסיפק מבעוד מועד פתרונות לבעיות המרכזיות העולות מהפעלתה, הבאות לידי ביטוי בממצאי המחקר המלווה.

ממכלול הדברים עולה כי המשרד לבט"פ נעדר ברמה הלאומית ליישום תכנית עיר ללא אלימות אחרי יותר מארבע שנים מאז גובשה. זאת ועוד, גם בסיום מועד הביקורת, כחמש שנים וחצי מאז הופעלה התכנית ושותפות בה 98 רשויות, עדיין לא סיים המשרד את היערכותו, בייחוד בתחומים של ליווי רשויות חלשות ושל הערכה שיטתית ומקיפה של אפקטיביות התכנית בכל הרשויות המשתתפות בה. על המשרד לסיים את ההיערכות ברמת המטה. ככל שהדבר נוגע לתחום האכיפה ראוי שהוא ימנה בהקדם מנהל תחום אכיפה ושתף פעולה עם המשטרה בזיהוי נקודות תורפה של התכנית בתחום האכיפה ובגיבוש מענים להן. עליו להשלים את הליך התאמת התכנית למגזר המיעוטים וליצור את התשתית הנדרשת להטמעתו ולהפעלתו של תחום האכיפה ברשויות המגזר המהוות חלק מהותי מכלל הרשויות המקומיות השותפות לתכנית לאומית חשובה זאת.

100 מסמך של המשרד לבט"פ בנושא "מחקר מלווה לתכנית המשרד - סטטוס כללי", מיום 25.7.12.

סיכום

התחנה היא האורגן העוסק במכלול הגדול והמגוון ביותר של נושאים שבאחריות המשטרה - מניעת עברות וגילויין, קיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. טיב תפקודן של התחנות, היקף פעילותן, נוכחות שוטריהן ברחובות ובמקומות ציבוריים וזמינות השירותים שהן מעניקות מבטאים במידה רבה את הישגיה של המשטרה כולה ובד בבד מעצבים את תדמיתה בעיני הציבור.

משנת 2007 הגדירה המשטרה את חיזוק התחנות ושיפור האפקטיביות של פעילותן כאחד מיעדיה האסטרטגיים. במסגרת עבודות מטה הושקעו משאבים לאבחון בעיות במגוון רחב של נושאים הנוגעים להיערכות התחנה ולתפקודה ולגיבוש פתרונות לחיזוקה באמצעות שינויים ארגוניים, שינויים בתהליכי עבודתה ותוספת משאבים. אולם רוב ההמלצות לא יושמו, אף שנבחנו ואושרו בידי דרגי הפיקוד הבכיר במטא"ר; מיעוטן הלכו ודעכו או ננטשו לאחר שנוסו בהצלחה, בלי שהתקבלה כל החלטה רשמית בעניינן. אי-יישומם לאורך זמן של רוב הפתרונות שגובשו בתכניות המטה הותיר בעינן את בעיותיהן של התחנות וייתכן שאף החמירן, לנוכח המשימות הנוספות שהוטלו עליהן במהלך אותן שנים. יתרה מזאת, התחנות, לא די שלא יצאו נשכרות מתכניות המטה בעניינן, הן גם מוצאות את עצמן במצב של חוסר ודאות הנוגע להיערכות הנדרשת מהן, לשיטות העבודה שלפיהן עליהן לפעול ולמהות המשימות הנדרשות מכל אחד מבעלי התפקידים - חוסר ודאות העלול להשפיע גם על איכות השירות שהן נותנות לציבור.

לפיכך, ראוי שהמשטרה תראה בתכניות לחיזוק התחנה יעד אסטרטגי, תקבע לוחות זמנים ליישומן, תטמיע אותן באופן מבוקר, תקפיד על ביצוע תהליך הפקת לקחים ותימנע מהפסקתן ללא תהליך קבלת החלטות הולם.

בנוגע להיבטי תפקודן השוטף של התחנות עצמן, היקף הבעיות בתחומים מסוימים, כמו בעיות בהיענות הסיוע לקריאות הציבור ומיעוט פעילותו היוזמה וכן ליקויים בהיבטים נוספים של שירות לאזרח, מחייב את התחנות ליתר הקפדה על קיום הנהלים ולייעול דרכי עבודתן. כמו כן, היקף הבעיות שעלו ביישום תחום האכיפה של תכנית עיר ללא אלימות מצביע על כך שהתחנות לא נתנו לתכנית את העדיפות הנדרשת בעבודתן השוטפת. לפיכך, על מפקדי התחנות להוביל את יישום התכנית, להקפיד על ביצוע המרכיבים שהתחנות אחראיות להם ולתת לתכנית משקל ניכר בפעילותן השוטפת.

אתגר מרכזי נוסף הרובץ לפתחם של המשטרה והמשרד לבט"פ הוא חיזוק מערך התחנות המשרתות את היישובים הלא-יהודיים. בתחילת 2012, באיחור של כעשור, הם החלו לראשונה ליישם תכנית רב-שנתית מקיפה לשיפור האכיפה והמענה המשטירתי הניתן ליישובים אלה. מן הראוי שהמשטרה והמשרד לבט"פ יקפידו על יישומה לפי לוחות הזמנים שנקבעו, ובעשותם כן יהיו קשובים לצרכיה הייחודיים של האוכלוסייה, ישימו דגש על שיתוף פעולה והידברות עם מנהיגיה, על הרחבת השיטור הקהילתי ועל שיפור השירות הניתן לה. הכול בד בבד עם ביצוע פעולות שיגבירו את האכיפה ויסייעו בהתמודדות עם האלימות והפשעה.

