

הקצאת שוטרים תמורת תשלום

תקציר

בעת שהמשטרה מפעילה את סמכויותיה בשמירה על ביטחון הציבור, היא פועלת בשם המדינה וכפופה למרות הממשלה. עם תפקידיה המסורתיים של המשטרה נמנים שמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש, מניעת עברות והעמדת עבריינים לדין. מספרם של השוטרים בישראל והיקף המשימות המוטלות על המשטרה, עשויים להשפיע גם על יכולתם של גופים רבים לבצע משימות מסוימות או לקיים אירועים שבהם נדרש סיוע של המשטרה והמשטרה אינה יכולה להיענות לבקשות הסיוע של אותם גופים. בעקבות כך גובש הסדר ולפיו המשטרה תגבה תשלום עבור הקצאת שוטרים מן המניין למילוי תפקידים כאלה.

בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), נקבע כי המשטרה תעסוק בין היתר בשמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש. חוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן - החוק), מקנה למשטרה בנסיבות מסוימות סמכות להקצות שוטרים בתשלום לבקשת גורם חיצוני לשתי מטרות: להבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור באירוע בעל צביון פרטי, ולשם סיוע לרשויות ולגופים ציבוריים המנויים בחוק בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה הנתונות להם על פי דין. בפקודת המטה הארצי (להלן - פקודת מט"ר) נקבעו התבחינים המרכזיים להעסקת שוטרים בתשלום. נוהל "עקרונות הפעלת הסיור" (להלן - הנוהל) נועד להשלים את הוראות החוק ופקודת מט"ר וליישמן.

הקצאת שוטרים תמורת תשלום נעשית לאחר שגוף חיצוני מפנה בקשה למשטרה והבקשה נבחנה ואושרה. הגופים החיצוניים הם אלו שנושאים בנטל התשלום למשטרה עבור הקצאת השוטרים. בשנת 2011 הועסקו באירועים של גופים פרטיים ובסיוע לגופים ציבוריים כ-7,400 שוטרים בתשלום, בשל הקצאתם חייבה המשטרה גופים אלה בכ-67 מיליון ש"ח. בשנת 2012 היא הקצתה כ-8,400 שוטרים בתשלום וחייבה את הגופים בכ-94 מיליון ש"ח.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להעסקת שוטרים בתשלום. הבדיקה התקיימה במשטרה - במטה הארצי ובמחוזות ירושלים, תל אביב והדרום. בדיקות השלמה נעשו במוסד לביטוח לאומי ובהתאחדות לכדורגל.

עיקרי הממצאים

1. הוראות החוק, פקודת מט"ר והנוהל הגבילו את המשטרה להקצות שוטרים בתשלום לשתי מטרות: הראשונה הבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור באירוע פרטי, והשנייה סיוע להפעלת סמכויות אכיפה או גבייה. נמצא כי המשטרה הקצתה

שוטרים בתשלום גם למשימות שאינן עונות לדרישות אלה, ובייחוד למשימות סדר ואבטחה במוסדות ציבור וברשויות מקומיות.

2. למשטרה שיקול דעת רחב בכל הנוגע להחלטה אם להקצות שוטרים בתשלום, וכן בנוגע להחלטה בדבר מספר השוטרים בתשלום שיש להקצות. לעניין הקצאת שוטרים בתשלום לאירוע או פעולה נקבעו בחוק ובפקודת מטא"ר תבחינים, ואולם לא נקבעו תבחינים לעניין הקצאה של שוטרים בתשלום לסיוע בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה.

3. המשטרה לא קבעה לעצמה כללים ותבחינים שמטרתם לוודא כי בקשתו של גוף ציבורי להקצות לו שוטרים בתשלום מתבססת על סמכותו על פי הוראות הדין, וכי פעולת השיטור המבוקשת אינה פעולת ליבה שהוגדרה בפקודת המשטרה, שעל המשטרה לבצע ללא תשלום.

4. מחלקת סיור ושיטור באג"ם לא מילאה את תפקידה בריכוז הטיפול בהיבטים השונים של הקצאת שוטרים בתשלום - בין השאר על ידי ניתוח ועיבוד המידע הקיים במשטרה ובמערכות המידע שלה, ועל ידי תרגומו לדוחות ניהוליים שוטפים.

5. לפי החוק ראש אגף המבצעים במשטרה (להלן - אג"ם) נושא באחריות המקצועית כגורם מטה להקצאת שוטרים בתשלום ולהפעלתם המבצעית. ואולם נמצא כי לפני ראש אג"ם אין תמונת מצב עדכנית על העסקת השוטרים בתשלום, בין השאר אין נתונים לגבי כלל הגורמים המזמינים את שירותי המשטרה, לגבי אופי האירועים והפעולות ולגבי אירועים משולבים שמופעלים בהם שוטרים בתפקיד לצד שוטרים שהוקצו בתשלום.

הקצאת שוטרים בתשלום לגופים ציבוריים

פקודת המשטרה קובעת מתווה נוסף המאפשר לתת שירותי משטרה בתשלום לגופים ציבוריים, ולפיו יגויסו שוטרים לתפקידים מיוחדים (להלן - שת"מים)¹. המורכבות העקרונית והמעשית הכרוכה במתן שירותי משטרה בתשלום תקפה גם לגבי החלופה של העסקת שת"מים בסיוע למשרדי הממשלה ולמוסדות ציבור. הגם שמבחינה מהותית שני המתווים משמשים למטרות דומות, המשטרה לא קבעה הנחיות ברורות כדי להבחין בין המקרים שניתן להקצות שוטרים בתשלום להפעלת סמכויות אכיפה או גבייה, לבין המקרים שיש לגייס לשם כך שת"מים.

1. בשנים 2009-2012 חזרה הלשכה המשפטית של המשטרה וקבעה כי מבחינה משפטית אין בסיס חוקי להעסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד), וכי ניתן להעסיק למטרה זו שת"מים. למרות זאת, במשך שנים המשטרה פעלה שלא בהתאם לקביעה זו: היא המשיכה להקצות שוטרים בתשלום למוסד, לא הגבילה בזמן את הקצאתם וראש אג"ם לא פעל כדי להסדיר את הסוגיה.

בנובמבר 2012 הורה המפכ"ל לפנות ליועץ המשפטי לממשלה לקבל את אישורו להמשיך בהסדר הקיים, ובמידת הצורך לקדם תיקון חקיקה במקביל. עוד הורה

1 המפכ"ל, באישורו השר, רשאי בעקבות בקשתו של אדם לגייס שוטרים שישרתו רק בתפקיד שלשמו גויסו (שת"מים). נוהל המשטרה מגדיר כי שת"מ יועסק במשרדי ממשלה ובמוסדות ציבור בסיוע לשמירה על הסדר הציבורי ולגביית חובות.

המפכ"ל כי ההסדר הנוכחי להעסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד יימשך אלא אם תתקבל הנחיה אחרת מהיועץ המשפטי לממשלה. בדצמבר 2013 הודיע משרד המשפטים כי המענה לצורך בנוכחות קבועה של שוטרים בסניפי המוסד מצוי בחוק במתווה המאפשר לגייס שת"מים. כדי להיערך לגיוסם ניתנה למשטרה ארכה של חצי שנה, עד סוף מאי 2014, שבמהלכה תוכל להמשיך להקצות שוטרים בתשלום לסניפי המוסד.

2. המשטרה לא בחנה אפשרות להציב בסניפי עמידר שת"מים, אף על פי שהיועץ המשפטי למשטרה קבע כבר בשנת 2012 כי ככלל אין להעסיק שוטרים בתשלום בסניפי עמידר. זאת ועוד, בשנת 2013 המשיכה המשטרה להקצות שוטרים בתשלום לשלושה סניפים של עמידר, אף שהחלטה להמשיך באופן חריג בהעסקת השוטרים בתשלום בסניפים אלה הייתה מוגבלת רק עד לסוף שנת 2012.

3. המשטרה הקצתה שוטרים בתשלום למשימות סדר ואבטחה בבתי חולים, בחופי רחצה ובבית המשפט לעניינים מקומיים בחולון, אף שאין הן מהוות סיוע לפעולות אכיפה וגבייה או אירוע בעל צביון פרטי.

טיפול מחלקת החשבונות במשטרה בהעסקת שוטרים בתשלום

1. בהתאם לחוק, על השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקבוע הוראות לעניין אופן חלוקת התשלומים המתקבלים תמורת העסקת שוטרים. נמצא כי בתקנות המשטרה (העסקת שוטרים באירוע), התשל"ו-1975 (להלן - התקנות) לא נקבעו הוראות לעניין הקבלה והחלוקה של התשלומים למשטרה בתמורה להעסקת שוטרים בתשלום בסיוע להפעלת סמכויות אכיפה וגבייה ולגבי אופן חלוקתם.

2. נוהל החשבונות "העסקה בשכר אנשי משטרה באירוע" (להלן - נוהל החשבונות) פורסם בשנת 2003. מאז פרסומו חלו במשטרה ובמחלקת החשבונות שינויים שגררו שינוי בתהליכי הטיפול בהקצאת השוטרים בתשלום ובאישור התשלומים בגינם. נמצא כי חשבונות המשטרה לא תיקנה ולא עדכנה את הנוהל בהתאם.

3. קבוצות הכדורגל בליגת-העל ובליגה הלאומית משלמות למשטרה עבור הקצאת שוטרים בתשלום למשחקים באמצעות ההתאחדות לכדורגל. במשטרה לא הייתה חלוקת אחריות ברורה ומוסכמת באשר לטיפול בגביית תשלומים מההתאחדות. כתוצאה מכך עד יולי 2013 פעלה המשטרה בעניין גביית התשלומים מראש מן ההתאחדות שלא לפי התקנות, וכשנוצר חוב של ההתאחדות, ועד לכיסויו, שילמה המשטרה מתקציבה את שכר השוטרים שהוקצו למשחקים.

4. המשטרה מנהלת את התהליכים המרכזיים בתחום העסקת שוטרים בתשלום במערכת ממוחשבת - "מערכת עבודה בתשלום". למערכת זו מישק נתונים עם המערכת החשבונאית הממוחשבת של המשטרה. נמצא כי בשנים 2011-2012 היה פער גדול בסכומי החיובים עבור הקצאת שוטרים בתשלום בין מערכת עבודה בתשלום לבין המערכת החשבונאית.

5. בתקנות נקבע כי גורם המבקש להעסיק שוטרים באירוע ישלם מראש לתקציב המשטרה את התשלום שנקבע לכיסוי שכר השוטר ולכיסוי הוצאות המשטרה. מנגד המשטרה פועלת על פי נוהל החשבונות, ולפיו משרד ממשלתי והמוסד לביטוח לאומי

מעבירים למשטרה התחייבות כספית חתומה בידי חשב המשרד. המשטרה לא יזמה מהלך להתאמת הנוהל לתקנות.

6. בשנת 1998 קבעה המשטרה תעריפים לחיוב גורם המזמין שוטרים בתשלום עבור שימוש באמצעים נלווים כמו רכב, קטנוע, סוס או ספינה. במשך 15 שנה לא בדקה המשטרה אם התעריפים שקבעה משקפים עדיין נכונה את עלויותיה. רק במהלך הביקורת הכינה המשטרה לוח תעריפים חדש עבור השימוש באמצעים נלווים.

המערכת הממוחשבת לניהול עבודה בתשלום במשטרה

1. "מערכת עבודה בתשלום" פותחה במשטרה בתחילת שנות האלפיים. נמצא כי מערכת זו חסרה מנגנון המונע שיבוץ שוטרים לאירוע או לפעולה שאינו עולה בקנה אחד עם ההתניות שקבעה לעצמה המשטרה בנוגע למכסת השעות המרבית להעסקת שוטר בתשלום. כך למשל בשנת 2012 הועסקו שוטרים ממחוזות תל אביב וירושלים בתשלום בהיקף שעות חודשי הגבוה ממכסת השעות המותרת להם ושהוגדרה במערכת.

2. בשנת 2011 החלה המשטרה בפיתוח מערכת חדשה לניהול תחום העסקת שוטרים בתשלום. אף שהמשטרה העריכה כי הפיתוח ייארך עד סוף שנת 2012, המערכת לא הייתה מוכנה במועד, ובשנת 2013 הופסק הפיתוח. כתוצאה מכך המשטרה עדיין משתמשת במערכת הישנה, אף שהובהר שאין היא עונה על צורכי המשטרה וכי לא ניתן לשדרגה.

סיכום והמלצות

המשטרה היא זרוע ממשלתית האמונה על אכיפת החוק, ולפיכך מצופה ממנה במשנה תוקף להבטיח שהיא פועלת תמיד על פיו. עובדת קיומם של שני מתווים למתן שירותי שיטור בתשלום יוצרת מורכבות שעוררה לא אחת מחלוקות בתוך המשטרה ובינה לבין גופים ציבוריים. לפיכך על המשטרה לקבוע תבחינים ברורים תוך מתן משקל לשיקולים של יעילות וחסכון, כדי להגדיר ולסייע בהחלטה לבחירה באחד משני המתווים לשירותי משטרה במוסדות ציבור: הקצאת שוטרים בתשלום או העסקת שת"מים. על המשטרה לפעול בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי שלה ובמקרים של ספק, כמו שירותי השיטור בחופי הרחצה לקבל חוות דעת מן היועץ המשפטי לממשלה.

אג"ם נדרש לקבוע איזה מידע יש לרכז ולהציג בפני העומד בראשו כדי שימלא את אחריותו לפי החוק, להנחות את הליכי הבחינה והאישור במשטרה בעניין הקצאת שוטרים בתשלום ולפקח עליהם. נדרש בין היתר לבחון את המוסדות והגופים שלהם מוקצים שוטרים בתשלום, כדי לוודא כי השירות ניתן על ידי המשטרה כדין, למטרות שאינן בליבת העשייה המשטרית ובהתאם לנוהלי המשטרה.

על המשרד לביטחון הפנים והמשטרה להסדיר בתקנות, בהתאם להוראת החוק, את אופן הטיפול בתשלומים ובהתחייבויות הכספיות שמתווספים לתקציב המשטרה בשל העסקת שוטרים בתשלום. על המשטרה להקפיד לעמוד בתקנות שלפיהן יש

לגבות מראש את התשלום למימון שכר השוטרים ולמימון הוצאותיה. המשטרה נדרשת להסדיר את עבודת החשבות ולהכין נוהל מעודכן.

על המשטרה לפעול להסדיר את המידע והתהליכים במערכות הממוחשבות באמצעות מטפלים בהעסקת השוטרים בתשלום, כך שתוכל לוודא שהעסקת השוטרים נעשית לפי התנאים והמגבלות שנקבעו על ידה. עליה להקצות את המשאבים הנדרשים לסיום פיתוחה והטמעתה של המערכת החדשה לניהול תחום ההעסקה בתשלום, כדי שיהיו בידיה הכלים להתנהל בהתאם לנדרש בדין.



מבוא

בעת שהמשטרה מפעילה את סמכויותיה בשמירה על ביטחון הציבור, היא פועלת בשם המדינה וכפופה למרות הממשלה. עם תפקידיה המסורתיים של המשטרה נמנים שמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחון הנפש והרכוש, מניעת עברות והעמדת עבריינים לדין. מספרם של השוטרים בישראל והיקף המשימות המוטלות על המשטרה, עשויים להשפיע גם על יכולתם של גופים רבים לבצע משימות מסוימות או לקיים אירועים שבהם נדרש סיוע של המשטרה, והמשטרה אינה יכולה להיענות לבקשות הסיוע של אותם גופים. בעקבות כך גובש הסדר ולפיו המשטרה תגבה תשלום עבור הקצאת שוטרים מן המניין למילוי תפקידים כאלה.

פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה) מסדירה את התפקידים והסמכויות של המשטרה והשוטרים. בפקודה נקבע כי המשטרה תעסוק בין השאר בקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. עוד נקבע כי שוטר לא יעסוק בעבודה או במשרה חוץ מתפקידו, אלא אם המפקח הכללי של המשטרה (להלן - המפקח) התיר לו זאת במפורש בכתב.

חוק המשטרה, התשס"ו-2006 (להלן - החוק), מקנה למשטרה בנסיבות מסוימות סמכות להקצות שוטרים בתשלום לבקשת גורם חיצוני לשתי מטרות: להבטחת הסדר הציבורי ושלומו הציבור באירוע או בפעולה², ולשם סיוע לרשויות ולגופים ציבוריים³ בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה הנתונות להם על פי דין. לפי החוק, ראש אגף המבצעים במשטרה (להלן - אג"ם) נושא באחריות המקצועית כגורם מטה להקצאת שוטרים בתשלום ולהפעלתם המבצעית. בחוק נקבע כי שר המשטרה (כיום השר לביטחון הפנים; להלן - השר), יורה כיצד לייעד את התשלומים שמתווספים לתקציב המשטרה עבור התשלום לשוטרים שהועסקו, באופן שיכסו את הוצאות המשטרה וישמשו לתשלום שכרם ולרווחת כלל השוטרים ובני משפחותיהם. הוראות אלה נקבעו בתקנות המשטרה (העסקת שוטרים באירוע), התשל"ו-1975 (להלן - התקנות).

בפקודת המטה הארצי (להלן - פקודת מט"ר) נקבעו תבחינים להעסקת שוטרים בתשלום. בין היתר נקבע בה כי המשטרה רשאית להקצות שוטרים בתשלום, בכפוף למגבלות שנקבעו בדין, לאירועים הבאים: עבודות בדרך או סגירת כביש, ליווי מטען חורג בכביש, אירוע תרבות, אירוע בידור, אירוע באזור בילוי מגודר, אירוע ספורט, יריד או פסטיבל, וכן אירוע חריג שאינו נמנה עם האירועים שפורטו, לפי שיקול דעת של קצין משטרה מוסמך.

2 לרבות אירועים ביוזמת גורם פרטי שיש לציבור עניין מיוחד שהסדר ושלומו הציבור יישמרו בהם.
3 המנויים בתוספת השנייה לחוק.

נוהל אג"ם במשטרה "עקרונות הפעלת הסיור" (להלן - הנוהל), נועד להשלים את הוראות החוק ופקודת מטא"ר, להתוות את אופן קביעת מספר השוטרים שיוקצו לאירוע, לקבוע הליך לאישור העסקת שוטרים בתשלום וכן לקבוע את התנאים ואת הכישורים הנדרשים משוטרי לשם עבודה בתשלום.

הקצאת שוטרים למשימה תמורת תשלום נעשית לאחר שגורם חיצוני מפנה בקשה למשטרה ולאחר בחינתה ואישורה. המבקשים הם הנושאים בנטל התשלום למשטרה עבור הקצאת השוטרים, והמשטרה משלמת לשוטרים את השכר המגיע להם עבור ביצוע המשימה. בשנת 2011 הוקצו בנוסף על תפקידם במשטרה כ-7,400 שוטרים לאירועים של גופים פרטיים ולסיוע לגופים ציבוריים, ועבור השירות חייבה המשטרה גופים אלה בכ-67 מיליון ש"ח. בשנת 2012 הועסקו כ-8,400 שוטרים בתשלום והמשטרה חייבה את הגופים בכ-94 מיליון ש"ח. יצוין כי בדצמבר 2011 עדכנה המשטרה את התעריף לשעת עבודה של שוטר והוא עלה בכ-28%. בלוח 1 נתונים על חיובי המשטרה עבור העסקת שוטרים על ידי משרדי ממשלה, רשויות מקומיות וגופים חיצוניים נוספים בשנים 2011-2012.

לוח 1

חיובי המשטרה עבור העסקת שוטרים בתשלום בשנים 2011-2012 (באלפי ש"ח)

גורם מזמין	2011	2012
משרדי ממשלה	6,035	7,631
רשויות מקומיות	7,492	10,772
גופים נוספים	53,656	75,708
סה"כ	67,183	94,111

המקור: חשבונות המשטרה

בחודשים מרץ-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה היבטים הנוגעים להעסקת שוטרים בתשלום. הבדיקה נעשתה במשטרה - במטה הארצי ובמחוזות ירושלים, תל אביב והדרום. בבדיקות הגשמה נעשו במוסד לביטוח לאומי ובהתאחדות לכדורגל.

הבסיס הנורמטיבי להעסקת שוטרים בתשלום

1. החוק קובע כי קצין משטרה שהוסמך בידי ראש אג"ם (להלן - הקצין המוסמך), רשאי להקצות שוטרים בתשלום לאירוע או לפעולה אם התבקש לכך ומצא כי קיים חשש לפגיעה בסדר הציבורי או בשלום הציבור, וכי האירוע או הפעולה חוקיים ועומדים בתבחינים הקבועים בפקודת המשטרה, בחוק והוראות כל דין. על הקצין המוסמך לבחון בין השאר: את האפשרות לנקוט חלופות אחרות לצורך אבטחת שלום הציבור; את מאפייניהם הפרטיים או הציבוריים של האירוע או הפעולה, לרבות ייעודם לציבור מסוים או למטרות רווח; ואת ההשלכות על פעילות המשטרה ועל השוטרים. אם החליט הקצין המוסמך כי נדרשת הקצאת שוטרים בתשלום, עליו לקבוע את מספרם בהתאם לתבחינים שבנוהלי המשטרה. הקצין המוסמך הורשה בחוק להקצות שוטרים בתשלום גם לבקשת רשויות וגופים ציבוריים המנויים בחוק, לשם סיוע בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה הנתונות להם על פי הדין.

החוק קובע כי לא יוקצו שוטרים בתשלום לאירוע ממלכתי בעל חשיבות לאומית, לאספה או לתהלוכה⁴, וכן למשמרת מחאה או להפגנה בעלות אופי מדיני או ציבורי. כמו כן החוק אוסר להקצות שוטרים בתשלום לצורך משימה שלא נדרשת בה הפעלה של סמכויות שוטר. החוק מאפשר לגורם המזמין לבקש עיון חוזר בהחלטת הקצין המוסמך בפני מפקד המחוז או סגנו, ואלה רשאים לאשר את ההחלטה, לשנותה או לבטלה. הגורם המזמין רשאי לערער על החלטת מפקד המחוז או סגנו בפני ועדת ערר שבראשה יעמוד ראש אג"ם.

בפקודת מטא"ר קבע המפכ"ל תבחינים להעסקת שוטרים בתשלום. בין היתר נקבע כי על גורם האחראי לאירוע להגיש בקשה בכתב להקצאת שוטרים לקצין מוסמך בתחנת המשטרה שבתחום אחריותה הוא מבקש לקיים את האירוע. המפכ"ל קבע הנחיות בנוגע לאופן הטיפול בבקשה וקבלת ההחלטה, וכן לאופן הטיפול בערעורים על ההחלטה.

נוהל אג"ם קובע כי החלטת הקצין המוסמך להקצות שוטרים בתשלום לאירוע תתבסס בין היתר על כוח האדם העומד לרשותו, ועל אופי האירוע. על הקצין אף לשקול למשל אם די בסדרנים ובמאבטחים למילוי התפקיד, ואם עשויה להיגרם פגיעה בתדמית המשטרה. בנוהל נקבע כי גוף ציבורי⁵ המבקש להקצות לו שוטרים בתשלום לצורך שאיננו מהווה הפעלת סמכות אכיפה או גבייה, יגיש בקשה לקצין המוסמך שתיבחן בהתאם להוראות בנוהל להקצאת שוטרים באירוע. עוד מנחה הנוהל כי הקצין המוסמך יסתמך בהחלטתו בין היתר על הערכת מצב ועל פקודת היערכות לאירוע שתכלול טבלת כוחות, משימות ואמצעים הנדרשים לאירוע.

על פי השנתון הסטטיסטי של משטרת ישראל לשנת 2012, בעבודתה טיפלה המשטרה בעברות הפוגעות בסדר הציבורי ובמוסר, בעברות כנגד חיי אדם וגוף האדם, בחשיפה⁶, בפשיעה, במעשי בריונות ובתגובה לפניות אזרחים. עם העברות הכלולות באירועי התגובה נמנות פגיעה בסדר הציבורי ואליומות. יש להדגיש כי הנוהל קובע ש"בכל מקרה לא יוקצו שוטרים בתשלום למשימות בילוש, לחימה בפשיעה ואבטחה כנגד אירועים של פעילות חבלנית עוינת או משימה אחרת שהיא ממשימות הליבה של המשטרה".

2. הוראות החוק, פקודת מטא"ר והנוהל מותירות בידי המשטרה שיקול דעת רחב בכל הנוגע להחלטה אם להקצות שוטרים בתשלום לאירוע או לשם סיוע לרשויות ולגופים ציבוריים בהפעלת סמכויות האכיפה והגבייה שבידיהם, וכן בנוגע להחלטה בדבר מספר השוטרים בתשלום שיש להקצות. לקבלת החלטות בנושאים אלה מורכבות, בעייתיות וקשיים הנובעים מכך שלמשטרה הסמכות מחד להקצות שוטרים בתשלום ולהחליט מה יהיה מספרם, ומאיך כפועל יוצא מהחלטה זו משולמת לשוטרים שהוקצו תוספת תשלום לשכרם.

בשנת 1998 דן בג"ץ⁷ בעתירה שהגישה חברה שהפיקה פסטיבל באילת ובהנהלתו היו חברים גופי ציבור וממשלה. המשטרה דרשה שיועסקו בפסטיבל 88 שוטרים בתפקידים שונים, מתוכם 78

4 לפי פקודת המשטרה, אספה היא "חמישים איש או יותר שהתקהלו כדי לשמוע נאום או הרצאה על נושא בעל עניין מדיני, או שהתקהלו כדי לדון בנושא כזה" ואילו תהלוכה היא "חמישים איש או יותר המהלכים יחד או המתקהלים כדי להלך יחד ממקום למקום, בין שהם בתנועה ממש ובין שלא, בין שהם ערוכים בצורה כלשהי ובין שלא".

5 הנמנה עם הגופים המפורטים בתוספת השנייה לחוק.

6 עברות שאין בהן מתלוננים.

7 בג"ץ 5009/97 חברת מולטימדיה בע"מ נ' משטרת ישראל, פ"ד נב(3), 679 (1998), בהרכב השופטים חשין, קדמי וזמיר. העתירה התקבלה בדעת רוב, כנגד דעת המיעוט של השופט זמיר, שסבר כי למרות אי-תקינות ההליך שקדם להחלטה, אין מקום להתערבות בהחלטתה האחרונה של המשטרה, משום שלא נפל בה פגם משפטי המצדיק את פסילתה. עם זאת כל השופטים היו תמימי דעים באשר לבעייתיות שבאספקת שירותי שיטור בתשלום.

במימון חברת ההפקה. החברה סברה כי הדרישה אינה ראויה הן מן הבחינה העקרונית והן מן הבחינה המעשית, והתנגדה לתשלום הנדרש. בעקבות פגישה בין נציגי החברה והמשטרה הפחיתה המשטרה את הדרישה ל-59 שוטרים בתשלום. לאחר הגשת העתירה, ועוד בטרם התקיים בה דיון, החליטה המשטרה להסתפק ב-50 שוטרים, ובסופו של יום דרשה מהחברה תשלום עבור 38 שוטרים בלבד.

פסק הדין של בג"ץ עסק בקשיים הנובעים מדרישת המשטרה לקבל תשלום עבור שירותי משטרה לשמירה על הסדר הציבורי ועל שלום הציבור, שירותים המהווים חלק מתפקידיה על פי דין ואמורים להיעשות ללא תשלום. בגן קבע כי "כי אחד מתפקידיה הקלאסיים של המשטרה הוא לשמור על הסדר הציבורי ועל חיו, על שלומו ועל רכושו של הפרט... מה לה למשטרה שדורשת היא שכר עבור שירותיה? הרי חייבת היא ממילא לספק שירותים אלה, שכן לכך נוצרה? ואילו אם אין תכלית השירות נגזרת מתוך הסדר הציבורי ושלום הציבור - או, אין קשר אמיץ בין התכלית לבין תפקידיה של המשטרה - אסורה היא המשטרה לספק את השירות; ואם תעשה כן, תחרוג מגדרי תפקידיה וסמכותה. בין כך ובין כך: המשטרה פועלת - ואמורה לפעול - בתחום המשפט הציבורי, ותשלום שכר עבור שירותיה, לכאורה, אינו כלל במקומו. אכן, טרם הגיענו להפרטתה של המשטרה. יש לקוות כי אף לא נגיע לכך".

בית המשפט הציע אמות מידה שלפיהן יש להבחין בין אירוע או פעולה שהמשטרה מוסמכת להקצות לטובתם את שירותיה תמורת תשלום, לבין אלה הנכללים בפעילותה הקלאסית של המשטרה ויש להעסיק בהם שוטרים במהלך תפקידם הרגיל ללא תמורה נוספת. לוח 2 מפרט את התבחינים עליהם עמד בית המשפט:

לוח 2

תבחינים לפי בג"ץ להקצאת שוטרים בתשלום לאירוע או פעולה

הפעלת שוטרים בתפקיד	העסקת שוטרים בתשלום
אירוע או פעולה הנכפים על הפרט	הפרט יוום את האירוע או הפעולה
אירוע פתוח לכלל הציבור	גוון האירוע או הפעולה פרטי
אירועים שאינם למטרות עסק או למען רווח	אירועים למטרות עסק או למען רווח
אירוע או פעולה שאינם מכבידים על המשטרה ועל משאביה	הקצאת השוטרים לאירוע או לפעולה מכבידים על המשטרה ועל משאביה, (בין היתר אירועים או פעולות החוזרים ונשנים לעתים מזומנות)

(א) בית המשפט עמד על כך ש"השאלה אם ראוי, ועד כמה ראוי, להרשות למשטרה לגבות תשלום בעד שירותיה, היא שאלה מורכבת מבחינה עקרונית וחשובה מבחינה מעשית. גופים רבים, ציבוריים ופרטיים, נזקקים לשירותיה של המשטרה לצורך ביצוע משימות מסוימות וקיום אירועים מיוחדים. האפשרות של המשטרה לגבות תשלום בעבור שירותים כאלה עשויה להשליך על הנכונות של המשטרה להיענות לבקשות של גופים שונים לקבלת שירותיה. כפועל יוצא, היא עשויה להשליך גם על עצם האפשרות של גופים אלה לבצע משימות מסוימות או לקיים אירועים מיוחדים".

(ב) באשר לתשלום עבור השירותים שמספקת המשטרה, העיר בית המשפט כי מלכתחילה לא נועד התשלום אלא כדי לאפשר למשטרה לשמור על הסדר ועל שלום הציבור באירועים בתחום ה"פריפריי", ובלי שהפעילות תפגע במשאביה המצומצמים. בית המשפט עמד על כך שבמשך הזמן נתעצמה והלכה חשיבותו של שכר השירות, עד שחרגה מתחומיה הראשוניים והמצומצמים והפכה תוספת שכר לשוטרים - להיטיב את מצבם הכספי. בית המשפט הוסיף כי אין זה אלא דרך הטבע שהמשטרה תבקש לתגמל את אנשיה ככל שתוכל, ואולם רצון לגיטימי זה עלול להביא לשיבוש

בשיקול הדעת באשר לקביעת מספר השוטרים הנדרשים לפעילות זו או אחרת. "כאשר בעל הסמכות יודע כי עלות העסקתם של השוטרים תיפול אך על בעל האירוע ולא תכביד על תקציב המשטרה; וכי בה-בעת תביא העסקתם של שוטרים במשימה פלונית לשיפור מצבם הכספי; עלול להתעורר חשש כי שיקול דעתו המקצועי ייפגם, וכי הערכת מספר השוטרים הנדרש לאותה משימה תיטה להרחיבה... אולם המצב אליו קולעים אנו אותם [את בעלי הסמכות] הוא מצב בלתי נסבל מעיקרו. מצויים הם במצב של ניגוד-עניינים מתמיד, וממילא מסתכנים הם שמא יחול שיבוש בשיקול דעתם... אין לנו אלא לחזור ולומר, כי התופעה הנגלית לעינינו - שוטר המבצע עבודת-שיטור בשכר בצד עבודתו הרגילה כשוטר - הינה מעצם טיבה תופעה זרה בעבודתה של המשטרה. ובערבנו פעילות-שיטור רגילה בפעילות תמורת-שכר, עשינו לעירוב מין-בשאינו-מינו. ועירוב מין-בשאינו-מינו - ידענו מכבר - אינו מביא לטוב".

(ג) בג"ץ העיר כי מצב הדברים שבו עבור חלק משירותי המשטרה הנדרשים באירוע יכולה המשטרה לדרוש תשלום, ואילו עבור חלק אחר היא נדרשת להקצות שוטרים בתפקיד ללא תשלום, מעלה קושי נוסף. "השימוש התדיר במוסד של שירות-בשכר [בתשלום] הביאה, כמסתבר, לטשטוש הגבול בין פעילותה הגרעינית של המשטרה לבין פעילותה הפריפרית [במסגרת הוראות החוק]... עד שבעלי-הסמכות מאחדים את שני סוגי הפעילויות אל-תחת קורת-גג אחת ואין הם עוד מבחינים בין הפעילות האחת לבין הפעילות האחרת".

יצוין כי פסק הדין בעתירה השפיע על נוסח התיקון לחוק⁸ ועל קביעת התבחינים לסוגי האירועים שניתן להעסיק בהם שוטרים בתשלום.

לעניין הקצאת שוטרים בתשלום לאירוע או פעולה נקבעו תבחינים בחוק ובפקודת מטא"ר, ואולם משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי לעניין הקצאה של שוטרים בתשלום לסיוע בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה טרם נקבעו על ידה תבחינים כלשהם.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2013 כתבה המשטרה (להלן - תשובת המשטרה) כי "לגבי ההעסקה לשם סיוע לגופים ציבוריים בהפעלת סמכויותיהם המחוקק נמנע מלקבוע תבחינים או תנאים מגבילים, ודומה שכוונת המחוקק הייתה דווקא לא להגביל או להתוות תבחינים להפעלת שיקול הדעת של המשטרה מתי ובאלו מקרים ראוי ונכון להקצות שוטרים בתשלום ומתי לא". המשטרה הוסיפה כי עניין זה "צריך להיות נתון לבחינה ולשקילה בידי המפקד הטריטוריאלי הנוגע בכבואו לנהל את המשימות שעל הפרק ואת כוח האדם המשטרתי המוקצה לכך". המשטרה הוסיפה ומסרה שבהפעלת שוטרים לטובת גופי ציבור, עיקר שיקול הדעת שלה איננו נוגע לשאלה אם להקצות שוטרים בתשלום (בהנחה ששאלת הסמכות הובררה) אלא מתי וכמה שוטרים להקצות.

לדעת משרד מבקר המדינה, בפני מפקד טריטוריאלי הבא להחליט על אופן הסיוע המשטרתי קיימות כמה אפשרויות, והבחירה בהקצאת שוטרים בתשלום אינה מובנת מאליה ומצריכה מעורבות של גורמי מטה והנחיות מטעמם. לפיכך המשטרה מחויבת לקבוע לעצמה תבחינים שמטרתם העיקרית לוודא שההחלטה להיענות לבקשתו של גוף ציבורי להקצות לו שוטרים בתשלום מתבססת על בחינה של סמכות אותו גוף על פי הוראות הדין לקבל את השירות, ושהפעולה אינה פעולת ליבה כפי שהוגדרה בפקודת המשטרה.

8 דברי ההסבר בהצעת חוק המשטרה (דין משמעתי, בירור קבילות שוטרים והוראות שונות) (תיקון מס' 22) (העסקת שוטרים בשכר), התשס"ז-2007.

שליטה ובקרה

כאמור, בחוק נקבע כי ראש אג"ם במשטרה נושא באחריות המקצועית כגורם מטה להקצאת שוטרים בתשלום ולהפעלתם המבצעית. אג"ם נועד לסייע למפקח"ל המשטרה לפקד על יחידות המשטרה בתחומים שבאחריותו ולפקח עליהן.

באג"ם פועלת חטיבת אבטחה שנועדה בין היתר להנחות את הגופים העוסקים באבטחה ולקבוע את תפיסת האבטחה ובכלל זה את האמצעים הדרושים לכך. החטיבה מנחה גם בנושאי אבטחת מתקני ספורט ואירועי ספורט. קצין מדור אירועי ספורט (להלן - קמ"ד ספורט) מרכז את הפיקוח בחטיבה על אירועי הספורט, ומאשרם לצורך תשלום לשוטרים שהוקצו עבורם.

מחלקת סיור ושיטור (להלן - מס"ר) נועדה להנחות את מערך הסיור במשטרה. המחלקה מרכזת באג"ם את הטיפול בהעסקת שוטרים בתשלום, והיא גם אחראית להכנה של נוהל הקצאת שוטרים בתשלום, הנספח לנוהל הפעלת הסיור, ולעדכונו.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי מס"ר אינה ממלאת את תפקידה בריכוז הטיפול בהיבטים השונים של הקצאת שוטרים בתשלום, כגון ניתוח המידע הקיים במשטרה, עיבודו, ותרגומו לדוחות ניהוליים שוטפים. במצב זה אין לראש אג"ם תמונה כוללת שמאפשרת לפקח באופן סדור ועקבי על מכלול ההיבטים של העסקת שוטרים בתשלום ועל הקצאתם בידי יחידות המשטרה בהתאם להוראות החוק והפסיקה בעניין זה. בהיעדר גורם מתכלל לנושא זה, למשטרה אין אפוא דוחות שוטפים של כל הנתונים על העסקת השוטרים בתשלום, על אופן הקצאתם, על אופי האירועים והפעולות שאליהם הוקצו ועל מהות הסיוע בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה.

המשטרה כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי מס"ר מקיימת הליך של בקרה מקצועית על פעילותן של היחידות על פי נוהל. הבקרות מופצות לגורמי האג"ם ולעיונו של ראש אג"ם. המשטרה הוסיפה לגבי היעדר דוחות תקופתיים כי במערכת הממוחשבת קיימים כל הנתונים הנדרשים. לפי המשטרה אחריותו של ראש אג"ם להגדיר מיהו קצין מוסמך אינה גורעת מאחריותם המבצעית של המפקדים ה"טריטוריאליים" ברמת המחוז, המרחב והתחנה.

בתשובת המשטרה נכתב עוד כי "סוגיות כמו 'קבלת תמונה עדכנית וסדורה' וקבלת מידע ונתונים על הגורמים והגופים המזמינים את שירותי המשטרה ועל אירועים משולבים בהם מופעלים שוטרים בתפקיד לצד שוטרים שהוקצו בתשלום' יכולות בהכרח להחשב במסגרת האחריות המבצעית-פיקודית של הגורם הפיקודי הטריטוריאלי הרלוונטי, ואין הכרח לראות נושאים אלה, ככל שהם קשורים למהלך העניינים השוטף והרגיל, ככלולים באחריותו של ראש אג"ם כגורם מקצועי המנחה ברמת המטה בלבד" (ההדגשות במקור). בתשובה צוין כי מדי שבוע מתקיימת הערכת מצב בראשות ראש אג"ם שבה מוצגת תמונת מצב מבצעית הכוללת אירועים גדולים שיוצבו בהם שוטרים בתשלום.

נדרש שבפני ראש אג"ם, הנושא לפי החוק באחריות המקצועית כגורם מטה להקצאת שוטרים בתשלום ולהפעלתם המבצעית, תהיה תמונת מצב עדכנית וסדורה על העסקת השוטרים בתשלום. עליו לקבל דוחות המרכזים את המידע והנתונים על כלל הגורמים והגופים המזמינים את שירותי המשטרה, ועל אירועים משולבים שבהם מופעלים שוטרים בתפקיד לצד שוטרים שהוקצו בתשלום. אחריותו לנושא זה אינה מאפשרת לו להסתפק בקביעת נהלים והנחיות ולהסתמך על אחריותם המבצעית-פיקודית של הגורמים הפיקודיים הטריטוריאליים ועל הימצאותם של נתונים במערכות הממוחשבות. המעקב של גורם מטה בכיר אחר הליכי הבחינה והאישור של יחידות המשטרה בנושא הקצאת שוטרים בתשלום והפיקוח עליהם נחוצים גם לאור פסיקת בג"ץ המצביעה על המורכבות העקרונית והמעשית הכרוכה בהחלטות המתקבלות בנושא זה.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שראש אג"ם ינחה את הגורמים האחראיים באג"ם לטיפול בנושא לרכז את כל המידע הדרוש לו כך שהוא יוכל להנחות את יחידות המשטרה בנושא הקצאת שוטרים בתשלום, לעקוב אחריהם ולפקח עליהם, וליישם את אחריותו לפי החוק.

הקצאת שוטרים בתשלום לגופים ציבוריים

1. כאמור, לפי החוק, פקודת מטא"ר והנוהל, המשטרה יכולה להקצות שוטרים בתשלום כדי לסייע לגופים ציבוריים, המנויים בתוספת השנייה לחוק (להלן - הגופים הציבוריים), להפעיל סמכויות אכיפה או גבייה הנתונות להם על פי הדין.

פקודת המשטרה קובעת מתווה נוסף המאפשר למשטרה לספק שירותי שיטור בתשלום לגופים ציבוריים. הפקודה קובעת כי המפכ"ל, באישור השר, רשאי בעקבות בקשתו של אדם לגייס שוטרים (להלן - שת"מים) שישירתו רק בתפקיד שלמטרתו גויסו. נוהל עקרונות הפעלת הסיור במשטרה - הפעלת שת"מים במשרדי ממשלה ובמוסדות ציבור (להלן - נוהל הפעלת שת"מ) מגדיר כי שת"מ יועסק במשרדי ממשלה ובמוסדות ציבור בסיוע לשמירה על הסדר הציבורי ולגביית החובות.

עולה אפוא כי קיימים שני מתווים המאפשרים לספק לגופים ציבוריים שירותי משטרה בתשלום - הקצאת שוטרים והעסקת שת"מים. המורכבות העקרונית והמעשית של מתן שירותי משטרה בתשלום מאפיינת גם החלטות בדבר הקצאת שת"מ לסיוע למשרדי הממשלה ולמוסדות ציבור. הגם שמבחינה מהותית שני המתווים משמשים למטרות דומות, המשטרה לא קבעה הנחיות ברורות המבחינות בין המקרים שבהם ניתן להקצות שוטרים בתשלום לצורך הפעלת סמכויות אכיפה או גבייה, לבין המקרים שבהם יש להעסיק שת"מים בסיוע לשמירה על הסדר הציבורי ולגביית החובות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה כתבה המשטרה כי ייתכנו מקרים שהחוק אכן מאפשר הן הפעלת שת"מ והן הפעלת שוטרים בתשלום, כגון בסיוע לגביית חובות. לטענת המשטרה במקרים שהחוק והנוהל מאפשרים זאת, יכולה להתקבל "החלטה לכאן או לכאן בהתאם לשיקולים לגיטימיים נוספים, בין מערכתיים-ארגוניים ובין פיקודיים-נקודתיים, כגון העדפה לגיוס כוח אדם קבוע לעומת הפעלת שוטרים מן המניין, קשיי גיוס או שיקולים תקציביים" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה במקרים שהחוק מאפשר הן העסקת שת"מ והן הפעלת שוטרים בתשלום, על המשטרה לקבוע תבחינים תוך מתן משקל לשיקולים של יעילות וחסכון שיגדירו ויסייעו לה להחליט מה הם המקרים שבהם יש להעסיק שת"מים בגופים ציבוריים ומה הם המקרים שיש להקצות שוטרים בתשלום. קביעת התבחינים תבטיח שהמשטרה תפעל בכל מקרה ומקרה בהתאם למדיניותה.

2. כאמור פקודת המשטרה קובעת כי המשטרה תעסוק בין השאר בקיום הסדר הציבורי וביטחון הנפש והרכוש. בנוהל העסקת שוטרים בתשלום נכתב ש"בכל מקרה לא יוקצו שוטרים בתשלום למשימות בילוש, לחימה בפשיעה ואבטחה כנגד אירועים של פעילות חבלנית עוינת או משימה אחרת שהיא משימות הליבה של המשטרה".

יצוין כי כבר בשנת 1989 קבע בג"ץ⁹ כי "העיסוק בקיום הסדר הציבורי הוא בשמירה על שלומם וביטחונם של הציבור, אם בעת ועקב מאורעות שיש בהם משום הפרת החוק, ואם לרגל אירועים ממלכתיים או ציבוריים המוניים, שעצם קיומם מזמן חששות להפרת החוק ולפגיעה בסדר הציבורי או בביטחון הכלל, הם מתפקידיה המובהקים של המשטרה".

משרד מבקר המדינה העלה שעל אף שהחוק, הפקודה והנוהל הגבילו את המשטרה לשתי מטרות להקצאת שוטרים בתשלום - הראשונה להבטחת הסדר הציבורי ושלום הציבור באירוע בעל גוון פרטי, והשנייה סיוע לגופים ציבוריים בהפעלת סמכויות אכיפה או גבייה - הקצאת המשטרה שוטרים בתשלום גם למשימות שאינן עונות על הגדרות אלה. להלן הפרטים.

הקצאת שוטרים בתשלום לסניפי המוסד לביטוח לאומי

נוהל הפעלת השת"מ מגדיר את תפקידי השת"מ בנושאי ביטחון וסדר ציבורי במשרדי ממשלה, במוסדות ציבור, במוסד לביטוח לאומי (להלן - המוסד) ובבתי חולים. תפקידיו לפי הנוהל הם טיפול ראשוני במצב המצריך התערבות של המשטרה עד להגעת ניידת סיוע, שמירה על הסדר הציבורי ועל הביטחון, מניעת פעילות חבלנית עוינת, מניעת מעשי בריונות, סיוע בידי עובדי המשרדים למלא את תפקידם ללא פגיעה ולחצים, וסיוע בפעולות אכיפה שבסמכות אותו משרד. ממסמכי המשטרה והמוסד עולה כי בשנים 2003-2004 העסיקה המשטרה בסניפי המוסד (להלן - הסניפים) שת"מים לצורך סיוע באירועים המצריכים התערבות של שוטר, ולצורך שמירה על הסדר הציבורי ועל ביטחונם האישי של העובדים. בשנת 2005, בהתאם לבקשת הגורמים האמונים על הביטחון במוסד, הופסקה העסקת השת"מים, ומאז ועד מועד עריכת הביקורת המשטרה מקצה שוטרים בתשלום ב-45 סניפי המוסד.

ממסמכי המוסד עולה כי עלות השיטור בסניפים באמצעות השת"מים נאמדה בסכום הגבוה ביותר מפי שניים מעלות העסקת שוטרים בתשלום. יצוין כי המשטרה קבעה שהתמורה להעסקת שוטרים בתשלום תהיה לפי תעריף קבוע לשעת עבודה. השת"מ, לעומת זאת, מגויס למשטרה על פי הפקודה כדי לשרת בתפקיד מיוחד בלבד, ועל הגורם המבקש להפעילו לשאת במלוא הוצאות

9 בג"ץ 402/89, ההתאחדות לכדורגל בישראל נ' שר החינוך, פ"ד מג(2), 179.

אחזקתו ובכלל זה עלות שכרו, מדיו, כלכלתו ושאר ההוצאות כפי שנקבעו בידי מפכ"ל המשטרה¹⁰. כך לדוגמה בשנת 2010 הכין המוסד תחשיב ולפיו עלות השת"מים לשנה הוערכה בכ-11 מיליון ש"ח, ואילו עלות העסקת שוטרים בתשלום הסתכמה בכ-3.7 מיליוני ש"ח בשנה. יוצא אפוא שלפי חישובי המוסד התוספת התקציבית שנדרשה כדי להחליף בסניפים את השוטרים בתשלום בשת"מים הסתכמה בכ-7.3 מיליוני ש"ח.

במשך שנים מקצה המשטרה שוטרים בתשלום לסניפי המוסד לליווי הפעילות השוטפת בסניפים. טענת המוסד היא שניתן לפי החוק להעסיק בסניפיו שוטרים בתשלום מאחר שבסניפים אלה עוסקים גם באכיפה. לדעת המשטרה העסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד אינה מתיישבת עם הוראות החוק, ולשכת היועץ המשפטי למשטרה (להלן - לשכת היועמ"ש) אף הכינה כמה חוות דעת משפטיות בנושא, כמפורט להלן.

הפעלת ההסדר להעסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד בידי גורמי אג"ם

בדצמבר 2009 פנה מנהל אגף הביטחון במוסד למפקד מרחב במחוז תל אביב במשטרה, לאחר שהלה חדל מלהקצות שוטרים בתשלום לשמירה על הסדר הציבורי בסניפים, בבקשה שישוב ויחדש את ההקצאות. לשכת היועמ"ש הודיעה באותו חודש לנציגי המחוז כי עמדתה היא שלפי החוק אין להקצות שוטרים בתשלום לתפקידי זקיפות (שמירה על הסדר הציבורי ואבטחה שוטפת) וכי לתפקיד זה יש להעסיק שת"מים. עמדה זו הובאה גם בפני ראש מחלקת סיור (להלן - רמ"ח סיור).

עקב הקושי שהעלה המוסד להיערך למעבר להעסקת שת"מים בסניפים, וכדי להימנע ממצב שלא יהיו שוטרים בסניפים בתקופה זו, המליצה לשכת היועמ"ש להודיע לנציגי המוסד כי תימשך העסקת שוטרים בתשלום לפרק הזמן המזערי הנדרש עד להצבת השת"מים בסניפים. בדצמבר 2009 הודיע רמ"ח סיור לקצינים ביחידות המשטרה כי הקצאת שוטרים בתשלום לשמש זקיפים בסניפים "מאושרת לפרק של 3-4 חודשים שבמהלכם ייקבעו כמות תקני השת"מים הנדרשת, [אופן] גיוס[ם] והכשרתם" (להלן - ההסדר).

באפריל 2010 פנה ראש חוליית סיור ללשכת היועמ"ש כדי לקבל את אישורה להמשיך להקצות שוטרים בתשלום בסניפי המוסד עד לסיום ההליכים הנדרשים לגיוס השת"מים. בתשובתה חזרה לשכת היועמ"ש על עמדתה כי הארכת ההסדר הקיים נעשתה מחוסר בררה ולתקופת ביניים בלבד. היא הוסיפה כי אם אין מנוס מלשוב ולהקציב ארכה להסדר הקיים, הרי שיש חובה להגבילה בזמן ולהתנותה בחתימה על כל ההתחייבויות הדרושות מצד המוסד. לדעתה אין נימוקים המצדיקים את המשך הארכת ההסדר הקיים, אשר "נעדר מלכתחילה הבסיס החוקי הנדרש".

ביולי 2010, לאחר שסוכמו ההליכים הנדרשים לגיוס שת"מים, העביר חשב המוסד למשטרה הזמנת שירות ל-45 משרות שת"מ לשמירה על הסדר הציבורי בסניפי המוסד. בנובמבר 2010 תקננה המשטרה 42.5 תקני שת"מ למטרה זו - ואולם לא איישה משרות אלה בשת"מים.

בדצמבר 2010 הנחה ראש מדור סיור (להלן - רמ"ד סיור) את קציני המשטרה להמשיך להקצות שוטרים בתשלום בסניפים. זאת אף על פי שכאמור בדצמבר 2009 ניתן אישור להעסקתם לעוד ארבעה חודשים לכל היותר.

10 בינואר 2009 קבעו המשטרה והמשרד לביטחון פנים "תנאים להפעלת שת"מים במשרדי ממשלה ומוסדות ציבור". התנאים האמורים קובעים כי הגורם המבקש שת"מים יישא בין היתר בכל הוצאות העסקתם, לרבות עלות שכרם, כלכלתם והוצאות עבור קורסים, הכשרות והשתלמויות.

אף על פי שמס"ר הייתה מודעת לחוות דעתה של לשכת היועמ"ש, בחלוף שמונה חודשים מהמועד שנקבע לסיים ההסדר האריכה אותו המשטרה בלא להגביל אותו בזמן. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי כבר בשנת 2009 הדגישה לשכת היועמ"ש בפני מס"ר באג"ם כי אין להקצות שוטרים בתשלום לתפקידי זקיפות בסניפי המוסד, וכי לתפקיד זה יש להעסיק שת"מים. בשנת 2010 חזרה לשכת היועמ"ש פעם נוספת על קביעתה כי ההסדר להעסקת שוטרים בתשלום בסניפים "נעדר כבר מלכתחילה הבסיס החוקי הנדרש". חרף זאת מס"ר לא פנתה לראש אג"ם כדי שיפעל להסדיר את הנושא.

הארכת ההסדר בידי אגף תכנון וארגון

במאי 2011 התקיים דיון בנושא העסקת שת"מים בסניפי המוסד בראשות ראש אגף תכנון וארגון (להלן - אג"ת) דאז ונציגי המשטרה ובהשתתפות המנהלת הכללית של המוסד ונציגיה. בדיון לא נכחו נציגים מאג"ם או ממס"ר. מסיכום הדיון עולה כי המנהלת הכללית של המוסד הלינה שהתשלום שהמשטרה דורשת עבור העסקת השת"מים בסניפים אינו ריאלי. היא טענה כי המוסד אינו צריך לשלם את כל העלויות הנלוות המגולמות בשכר השת"מים כפי שקבעו המשטרה והמשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) באופן חד-צדדי.

לשכת היועמ"ש חזרה על העמדה כי העסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד "אינה מתיישבת עם הוראות החוק". בסיכום הדיון אישר ראש אג"ת דאז להמשיך בהסדר הקיים ולהקצות בסניפים שוטרים בתשלום עד סוף שנת 2011. כן הוא המליץ למוסד לפעול לשינוי החוק והנחה את גורמי אג"ת לבחון עם המוסד את הסוגיות המשפטיות והכספיות בנדון, ולהגיש את המלצותיהם במהלך החודשים אוקטובר-נובמבר 2011. באוקטובר 2011 העביר המוסד למשטרה הזמנת שירות לשנת 2012 להעסקת שת"מים בהיקף של 45 משרות, בעלות שנתיית בסך כ-8.4 מיליוני ש"ח. בדצמבר 2011 הודיעה אג"ת למוסד כי הבקשה נבחנת במשטרה מול החלופה להעסקת שוטרים בתשלום, וכי "עד שתתקבל החלטה סופית, המשטרה תמשיך לספק את השירות באמצעות עבודה בשכר [העסקה בתשלום]".

במאי 2012, כינס ראש אג"ת דיון בנושא בהשתתפות נציגי המשטרה והמוסד. מסיכום הדיון עולה כי לשכת היועמ"ש חזרה על העמדה שלפי הגדרת התפקיד ואופי השירות המשטרתי הנדרש בסניפי המוסד, לא ניתן להקצות עבורו שוטרים בתשלום. עם זאת היא הוסיפה וציינה כי פקודת המשטרה מאפשרת להעסיק בסניפי המוסד שת"מים. נציגי המוסד חזרו על עמדתו כי "הפתרון של העסקת שת"מים לא נכון מקצועית ומבצעית", וביקש ארכה נוספת להעסקת שוטרים בתשלום בסניפים. בסיכום הדיון קבע ראש אג"ת כי "תיערך בחינה נוספת של הנושא ע"י היועמ"ש ולאחר מכן ייקבע דיון נוסף בנושא".

החוק קובע כי ראש אג"ם הוא הנושא באחריות המקצועית כגורם מטה להקצאת שוטרים בתשלום ולהפעלתם המבצעית. סמכותו של ראש אג"ת לאשר את המשך העסקת השוטרים בתשלום בסניפים אינה מובנת מאליה. ראש אג"ת פעל בניגוד לעמדתה העקרונית והעקבית של לשכת היועמ"ש כי להעסקתם של שוטרים בתשלום בסניפי המוסד אין מלכתחילה את הבסיס החוקי הנדרש.

במאי 2012 פנה מנהל אגף הביטחון במוסד אל לשכת היועמ"ש והציג את הנושאים להמשך הטיפול בסוגיה המשפטית להעסקת שוטרים בתשלום בסניפי המוסד. הוא ציטט את עמדת המוסד שלפיה שירותי המשטרה בסניפים עונים על הגדרת החוק המאפשרת העסקת שוטרים בתשלום "בתחום האכיפה והגבייה", היות שהמוסד עוסק מדי יום בפעולות אכיפה גם בתוך הסניפים. הוא

הוסיף וכתב כי אם תקבל החלטה לגייס שת"מים לסניפים, יחייב אופי העבודה גיוס שת"מים לחצאי משרות, ואילו גורמי אגף משאבי אנוש במשטרה (להלן - אמ"ש) מסרו כי צפוי קושי לגייס שת"מים בחצי משרה ולשמרם בתפקידם. היה ולא ניתן יהיה להמשיך להעסיק שוטרים בתשלום, ביקש המוסד שתאושר לו זמנית המשך העסקתם "לאור ההתלבטות החוקית בנושא" וכדי "לפעול יחד לשינוי החקיקה".

בהמשך לסיכום הדיון ממאי 2012 העבירה לשכת היועמ"ש ביולי 2012 לראש אג"ת חוות דעת שבה היא חוזרת על עמדתה, כי לא ניתן לאפשר העסקת שוטרים בתשלום בסניפים. באוגוסט 2012 העביר אג"ת את חוות הדעת אל היועץ המשפטי של המוסד, וציין כי לנוכח האמור בה אין מקום לדיון נוסף ונדרש ליישם בסניפים "באופן מיידי וללא דיחוי" את החלפת השוטרים בתשלום בשת"מים.

אף על פי שעמדת המשטרה הייתה כי נדרש ליישם באופן מיידי וללא דיחוי את גיוס השת"מים, היא לא פעלה בהתאם: היא המשיכה להקצות שוטרים בתשלום בסניפי המוסד, ולא הגבילה בזמן את הקצאת השוטרים בתשלום, עד לסיום ההיערכות להעסקת השת"מים בהתאם להזמנת השירות שהמוסד העביר למשטרה כבר באוקטובר 2011.

בנובמבר 2012, כשלושה חודשים לאחר שניתנה הוראת אג"ת כי יש לחדול מהקצאת שוטרים בתשלום לסניפי המוסד ולעבור להעסקת שת"מים, התקיים דיון נוסף בראשות המפכ"ל ומנכ"ל המוסד. בסיכום הדיון ציין המפכ"ל כי "מדובר בצורך מוכר ובאינטרס משותף לשני הגופים... כאשר הבעיה הקיימת בפתרון המוסכם נתונה במחלוקת משפטית בעיקרה". המפכ"ל סבר ש"הפרשנות המשפטית של המוסד לביטוח לאומי אינה מופרכת", והוא לא ראה מניעה לקדם תיקון חקיקה שיאפשר למשטרה להעסיק שוטרים בתשלום בסניפים. המפכ"ל הורה לפנות ליועץ המשפטי לממשלה כדי לקבל את אישורו להמשך ההסדר הקיים, ובמידת הצורך לקדם תיקון חקיקה במקביל. המפכ"ל הורה כי ההסדר להעסקת שוטרים בתשלום בסניפים יימשך, בכפוף לקבלת הנחייה אחרת מהיועץ המשפטי לממשלה.

בפברואר 2013, בהתאם להוראת המפכ"ל, פנתה לשכת היועמ"ש למשנה ליועץ המשפטי לממשלה - ייעוץ וחקיקה (פלילי), תיארה את המחלוקת ואת השתלשלות העניינים, וכתבה כי "נתבקשנו על ידי המפכ"ל להביא להכרעתך את השאלה האם ניתן להצדיק את המשך ההעסקה הנוכחית מכוח ס' 1102 לחוק המשטרה, ולו כהסדר זמני לשנת 2013 עד תום הבחינה המשפטית, וככל שהבחינה תעלה כי הדבר בלתי אפשרי - לבחון שינוי חקיקה שיאפשר את האמור".

עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 2013, לא התקבלה תשובת המשנה ליועץ המשפטי לממשלה, והמשטרה פנתה אליו בתזכורת פעם אחת בלבד במאי 2013.

בדצמבר 2013 כתב משרד המשפטים בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי לתפיסתו העסקתם של שוטרים בתשלום בסניפי המוסד אינה נכונה מבחינת החוק בשני מובנים. "האחד: החוק נועד לתת מענה למשימות קונקרטיות ולא לפעילות שגרתית ושוטפת. האחר: הסעיף אינו עוסק בתפקידי אכיפה וגבייה אלא בהפעלתן של סמכויות אלה".

משרד המשפטים ציין כי בישיבה שנערכה בראשות המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (פלילי) ובהשתתפות נציגי המשטרה, המשרד לבט"פ והמוסד, הוא סיכם לאחר בחינת העמדות המשפטיות השונות כי המענה הראוי לצורך בנוכחות קבועה של שוטרים בסניפים הוא הצבת שת"מים. כדי לאפשר היערכות מתאימה לגיוס, להכשרה ולהצבת שת"מים בסניפים, ניתנה ארכה נוספת של חצי שנה עד סוף מאי 2014. משרד המשפטים כתב כי תיקון חקיקה נקודתי שיאפשר הקצאת שוטרים

בתשלום לסניפים אינו סביר, וכי שקילת מהלך התיקון חייבת להיעשות תוך בחינת כל ההשלכות. בתשובה נכתב עוד כי אם עמדת המשטרה תהיה שונה, תובא הסוגיה לבחינה נוספת של המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה - שתפקידה המובהק הוא להיות אמונה על אכיפת החוק - כי עליה לפעול בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי שלה, וכי הוא הפרשן המוסמך של החוק מבחינתה. מכל מקום, עליה להסדיר את כלל התהליכים הנדרשים לשם העסקת שת"מים בסניפי המוסד החל מסוף מאי 2014, כפי שהורה המשנה ליועץ המשפטי לממשלה.

הקצאת שוטרים בתשלום לחברת עמידר

בשנת 2012 הוקצו שוטרים בתשלום לשלושה מתוך שבעת הסניפים של החברה הממשלתית עמידר - החברה הלאומית לשיכון בישראל בע"מ (להלן - עמידר) לצורך אבטחתם. עמידר ביקשה להקצות לה שוטרים עקב עלייה במקרי האלימות במשרדי החברה (להלן - סניפי עמידר).

לשכת היועמ"ש בחנה באוגוסט 2012 את הסוגיה של הקצאת שוטרים בתשלום לסניפי עמידר, וקבעה כי נוכחות השוטרים נדרשת "למניעת אלימות ופעילות עבריינית, דהיינו מדובר לכאורה בפעילות משטרתית קלאסית אשר יש לבצעה באמצעות שוטרים בתפקיד ולא באמצעות שוטרים בתשלום... עם זאת ניתן לבחון הצבת שוטרים בתפקידים מיוחדים (שת"מ)". לשכת היועמ"ש פנתה לראש אג"ם דאז וכתבה כי "נודע לנו... על ידי נציג החשבות, כי ישנן תחנות משטרה הנוהגות להקצות שוטרים בתשלום לבקשת חברת עמידר ככל הנראה בנסיבות דומות", והציעה כי הדבר ייבחן ויטופל מטעם פיקוד אג"ם.

מנהל אגף הביטחון בעמידר (להלן - קב"ט עמידר) פנה באוגוסט 2012 לראש אג"ם דאז כדי לקבל את אישורו להקצאת שוטרים בתשלום לסניפי עמידר, ובאותו היום הנחה ראש אג"ם דאז את רמ"ח סיור לבדוק את הסוגיה, וציין כי "הקצאת השוטרים למשימה זו מהווה תקלה".

בדיקת מס"ר באותו חודש העלתה כי בשלושה מתוך שבעת סניפי עמידר מוקצים כאמור שוטרים בתשלום לצורך אבטחה. רמ"ד סיור הדגיש בבדיקה כי בימי עיון שנערכו במהלך השנים 2011 ו-2012 לרכזים ולקצינים העוסקים בתחום הקצאת שוטרים בתשלום, הובהר כי בקשה של גופים להעסקת שוטרים בתשלום מחייבת בחינה של יועץ משפטי. אף על פי כן ניכר כי חלק מהיחידות לא ביצעו זאת. רמ"ד סיור הוסיף כי אופי העבודה בסניפי עמידר זהה לאופי העבודה בסניפי המוסד. הוא המליץ לקבל את עמדת לשכת היועמ"ש בעניין הפעלת שת"מים בסניפי עמידר ולהמשיך בהעסקה זמנית בלבד של שוטרים בתשלום.

באותו מועד כתבה לשכת היועמ"ש לאג"ם כי המלצת רמ"ד סיור לראש אג"ם להמשיך להקצות שוטרים בתשלום לשלושת הסניפים עד סוף שנת 2012 - כדי לאפשר בחינת הסדר חלופי של הצבת שת"מים - "נראית לנו סבירה בנסיבות העניין". היא הוסיפה כי אם יתעורר צורך במענה משטרתית ביתר סניפי עמידר, הוא ייעשה כחלק מפעילותה השגרתית של המשטרה בהתאם לנסיבות. לשכת היועמ"ש הוסיפה כי בהזדמנות זו מוצע למפות ולבחון את כלל המוסדות והגופים שהמשטרה מקצה להם שוטרים בתשלום, כדי לוודא כי שירות זה של המשטרה ניתן כדין ובאופן אחיד ושוויוני.

בפגישה באוגוסט 2012 הסבירו נציגי המשטרה לקב"ט עמידר כי אין למשטרה סמכות להמשיך להקצות שוטרים בתשלום לסניפי החברה, וציינו כי באופן חריג אושר עד לדצמבר 2012 המשך הקצאת השוטרים בסניפים שבהם כבר הועסקו שוטרים בתשלום.

נמצא כי המשטרה לא בחנה את האפשרות להציב שת"מים בסניפי עמידר, למרות עמדת לשכת היועמ"ש מאוגוסט 2012. עוד נמצא שהמשטרה המשיכה להקצות שוטרים בתשלום לשלושת סניפי עמידר בשנת 2013, אף שהאישור החריג הוגבל עד לסוף שנת 2012. הקצאת השוטרים נעשתה אף בניגוד לקביעת ראש אג"ם דאז ש"הקצאת השוטרים למשימה זו מהווה תקלה", בניגוד לחוות דעת משפטית של לשכת היועמ"ש הקובעת כי ההקצאה אינה עומדת בהוראות החוק.

עמידר כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי תמשיך להעסיק שוטרים בתשלום בסניפיה כל עוד המשטרה תאשר זאת. היא ציינה כי אם המשטרה לא תאשר להקצות לה שוטרים בתשלום, היא תחפש פתרונות חלופיים.

המשרד לבט"פ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה מינואר 2014 כי סוגיית הקצאת שוטרים בתשלום לחברת עמידר נבחנה בידי היועץ המשפטי של המשרד במרץ 2013, וכי עמדתו הייתה ש"אופן ההעסקה המתאים ביותר של שוטרים בסניפי עמידר הינו שוטרים במעמד שת"מ ולא שוטרים בשכר [בתשלום]". המשרד לבט"פ ציין כי עמדה זו הומצאה ליועץ המשפטי של עמידר.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שעליה להציב בסניפי עמידר שת"מים. כמו כן עליה לפעול בהתאם להצעת לשכת היועמ"ש ולערוך מיפוי ובחינה של הקצאות של שוטרים בתשלום למוסדות ולגופים ציבוריים, כדי לוודא כי השירות ניתן כדין ובאופן אחיד ושוויוני.

משימות סדר ואבטחה בבתי חולים

המשטרה הקצתה שוטרים בתשלום למשימות של שמירה על הסדר הציבורי ושל אבטחה בבתי החולים. בלוח 3 מוצגים נתוני המשטרה על הקצאת השוטרים בתשלום לבתי החולים בשנת 2012 וברבעון הראשון בשנת 2013:

לוח 3

הקצאת שוטרים בתשלום לבתי חולים ב-2012 וברבעון הראשון של 2013

משמרות*	משמרות* ב-2012	יחידה מקצה	בית החולים
163	494	ת. מסובים, מרחב דן	המרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא - תל השומר
68	215	ת. אשקלון, מרחב לכיש	ברזילי
19	46	ת. רמלה, מרחב שפלה	אסף הרופא

* בכל משמרת הוקצה שוטר אחד.

על פי מסמך של משטרת אשקלון מיולי 2013, עיקר המשימות של כוח המשטרה בבית החולים ברזילי הן: הפגנת נוכחות, מניעת אלימות נגד הצוות הרפואי, טיפול באירועים בשטח בית החולים, סיוע למאבטחים בשעות הביקור ומתן מענה ראשוני לאירועים פלייליים בשטח בית החולים. יצוין כי בבית החולים הועסק שוטר אחד בתשלום בכל ימות השבוע (להוציא יום ו') בין השעות 19:00-23:00. רכז הסיוע בתחנת מסובים מסר ביוני 2013 לנציג משרד מבקר המדינה כי במרכז הרפואי המשולב ע"ש חיים שיבא - תל השומר מופקדים על שמירת הסדר הציבורי שוטר מן המניין במשמרת יום ואילו למשמרות אחר הצהריים והלילה מוקצים שוטרים בתשלום במימון בית החולים.

מן האמור לעיל עולה שהמשטרה הקצתה שוטרים בתשלום למשימות של סדר ציבורי ואבטחה בבתי החולים גם לאחר שלשכת היועמ"ש חיוותה דעתה כי אין להקצות באופן קבוע שוטרים בתשלום לתפקידי שמירה על הסדר הציבורי ואבטחה.

בתשובת משרד הבריאות למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2013 ציין מנכ"ל המשרד כי נוכחות השוטרים בבתי החולים חשובה ובעלת תרומה מרכזית להתמודדות עם אלימות נגד צוותים רפואיים ועם הפרות הסדר הציבורי. הוא הוסיף וכתב כי משרד הבריאות אינו צד בהחלטות המשטרה לעניין העסקת שוטרים, וכי למשרד ולבתי החולים עצמם אין השפעה על החלטת המשטרה בסוגיה אם מותר או אסור להציב בבתי החולים שוטרים בתשלום. מנכ"ל המשרד כתב כי "בימים אלה מסתיימת עבודת מטה בין המשרד לביטחון הפנים, משטרת ישראל (בהכירם בצורך בשוטרים בבתי החולים) ומשרד הבריאות להצבת שוטרים תקינים בבתי החולים. במסגרת הפיילוט יוצבו בשבעה בתי חולים שוטרים כאמור במשך תקופה קצובה בה תימדד תרומתם לאכיפה, מניעת אלימות וסדר ציבורי בתחומי בתי החולים. בסיום תקופת הפיילוט יוסקו מסקנות וסיכומים ובשאיפה כי לאחר הפיילוט יוצבו שוטרים בכל בתי החולים הכלליים".

גם המשטרה והמרכז הרפואי שיבא הזכירו בתשובותיהם את הניסוי ("הפיילוט") האמור. המשטרה כתבה בתשובתה כי היא "פועלת לתיקון המצב גם במסגרת עמ"ט [עבודת מטה] לצורך מניעה וצמצום האלימות כנגד הסגל הרפואי המתבצעת בימים אלה בהובלת המשרד לבט"פ... במסגרת [העבודה] יוחל בפיילוט להצבת שוטרים שלא בתשלום במספר בתי חולים". המרכז הרפואי שיבא כתב בתשובתו מנובמבר 2013 כי הוצע למרכז להצטרף לניסוי האמור. בתשובה נכתב עוד כי נוכחות המשטרה במתחם המרכז חיונית ביותר וכי "הדרך היחידה להגיע לנוכחות משטרתית בשטח בית החולים הייתה ועודנה באמצעות מימון שוטרים בשכר [בתשלום]".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי העסקה של שוטרים בתשלום בבתי החולים לשם שמירה על הסדר הציבורי, שעיקר מטרתה הייתה אבטחה, מניעת אלימות ושמירה על שלומם ובטחונם של הציבור, הם מתפקידיה המרכזיים והמובהקים של משטרת ישראל. העסקת שוטרים בתשלום בפעילות זו אינה עולה בקנה אחד עם החוק, עם פקודת מטא"ר ועם הוראות הנוהל.

פעולות שיטור ברשויות המקומיות

השילוב של עבודת המשטרה עם הפיקוח העירוני מתקיים בכמה רשויות מקומיות. על פי נוהל המשטרה מאוגוסט 2008 בנושא "הפעלת ניידת שיטור משולב", בתחום המוניציפלי פועלים

במקביל גורמי אכיפה של המשטרה ושל הרשות המקומית, על פי סמכות המוקנית להם בדין (להלן - השיטור המשולב). הנוהל נועד להסדיר את שיתוף הפעולה בין הגורמים להפעלת הסמכות המקבילה - על ידי השוטר מכוח הפקודה ועל ידי הפקח מכוח פקודת העיריות - דיני רישוי עסקים ומכוח חוק העזר המקומי - כדי שבשעת הצורך יינתן מענה הולם ויעיל. בנוהל נקבע אפיון הצוות והרכבו, כך שיכלול שוטר מן המניין, שוטר שח"מ (שוטר בשירות חובה בצה"ל) ופקח עירוני. על השוטר מן המניין לעסוק לפי הנוהל גם בטיפול באירועים פלייליים, שהוא ממשימות הליכה של המשטרה.

לבקשת רשויות מוניציפליות הקצתה המשטרה שוטרים בתשלום לצורך פעולות שיטור משולב עם פקחים עירוניים בחופי הרחצה. מתחנת המשטרה באשקלון נמסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2013 כי תפקיד השוטרים בתשלום בחופי הרחצה כולל בין היתר הפגנת נוכחות בחוף, טיפול באירועים בגזרת החוף, מניעת מכירת משקאות אלכוהול לקטינים וכן סיוע לפקחים העירוניים. בלוח 4 מוצגים הנתונים על הקצאת השוטרים בתשלום לשמירה על הסדר הציבורי בחופי הרחצה בשנת 2012.

לוח 4

נתונים על הקצאת שוטרים בתשלום בחופי הרחצה בשנת 2012

הרשות המוניציפלית	היחידה המקצה	מס' שוטרים בתשלום	סה"כ חיוב בש"ח
עיריית תל אביב-יפו	מרחב יפתח	78	67,000
עיריית תל אביב-יפו	מרחב ירקון	408	281,000
עיריית הרצלייה	מרחב ירקון	102	93,000
עיריית בת ים	מרחב איילון	114	106,000
עיריית אשקלון	תחנת אשקלון	20	20,000

יוער כי מסקירה שהוצגה בפני סגן ראש אג"ם בספטמבר 2012 בנושא העסקת שוטרים בתשלום עולה כי אין תמימות דעים במשטרה לגבי הנושא. לפי המצגת שהוצגה בדיון, קצין אג"ם דאז של מרחב ירקון סבר כי המשטרה יכולה להתנהל על פי סדר העדיפויות שלה ולהציב שוטרים בתשלום גם במשימות נוספות (לאבטחת חופים ומועדונים), אף כי במצגת צוין שאין תימוכין בחוק להצבת שוטרים בתשלום בחופים.

בתשובתה מסרה המשטרה כי חוקיות הקצאת שוטרים בתשלום לשם סיוע לפקחים בחופי הרחצה עלתה אגב רצון להסדיר עם עיריית תל אביב-יפו את נושא העסקתם של שוטרי מרחב ירקון. היא הוסיפה וציינה כי חלק מהסיוע לפקחים בחופים נוגע לפעולות אכיפה שפקחים מבצעים מתוקף חוק איסור נהיגה ברכב בחוף הים, התשנ"ז-1997, שלגביו אין ספק בדבר חוקיותו. סיוע נוסף לפקחים ניתן בעת "פעולות פיקוח" שגרתיות, שעלולות להסלים ולהצריך שירותי משטרה. לפי המשטרה התעורר ספק בדבר הפירוש הראוי של הוראת החוק הנוגעת לסיוע לפעולות אכיפה, ואם היא כוללת גם סיוע לפעולות פיקוח. המשטרה כתבה עוד כי בעניין זה מצא יועמ"ש המשטרה לנכון לפנות ליועץ המשפטי לממשלה וספק זה טרם הוכרע. לפי המשטרה "לא כל ספק משפטי באשר לפעולה מנהלית חייב בהכרח להוביל להפסקת הפעולה. יודגש שאף שלא ניתן היתר משפטי פוזיטיבי, הרי שלא ניתנה הוראה משפטית להפסקת הפעולה. מכול מקום אין מדובר בפעולות שמראש יכולות להיות מסווגות בגדר ליבת העשייה המשטרית" (ההדגשות במקור).

עיריית תל אביב-יפו כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "פעולות השיטור שבמסגרת פעולות הפיקוח והאכיפה והקצאת [ה]שוטרים ... נעשות על ידי המשטרה, על פי שיקול

דעתה". עיריית בת ים כתבה בתשובתה מדצמבר 2013 כי "מספר השוטרים שעיריית בת ים נדרשת לשכור בעונת הרחצה בימי שישי ושבת נקבע על ידי המשטרה" (ההודגשות במקור). העירייה הוסיפה כי היא "סבורה ששירות זה אמור להינתן לה ללא תשלום כלל, משום שמדובר בערך קיומה של המשטרה והוא 'שמירה על שלום הציבור ובטחוננו' ונכלל במסגרת העבודה השוטפת של המשטרה". עיריית אשקלון כתבה בתשובתה מדצמבר 2013 כי "העירייה משלמת עבור פעולות שיטור בחופי הרחצה לפי בקשת המשטרה וזאת כיוון שאנו רואים צורך חשוב בהצבת שוטרים לשמירה על הסדר הציבורי בימים שבהם החופים עמוסים באלפי מתרחצים".

בפקודת המשטרה נקבע שהמשטרה תעסוק בין השאר בקיום הסדר הציבורי ובשמירה על ביטחון הנפש והרכוש, וכי תפקידו של כל שוטר הוא לשמור על הסדר בכל מקום שיש לציבור גישה אליו. תשובות המשטרה ועיריית בת ים ואשקלון מלמדות שאין תמימות דעים על מהות עבודת השיטור בחופים. לפי המשטרה אין מדובר בפעולות שמראש יכולות להיות מסווגות בגדר ליבת העשייה המשטרית, ואילו העיריית סבורות שמדובר בפעולות אבטחה ושמירה על שלום הציבור וביטחוננו, שהנן משימות ליבה של המשטרה.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי היא פועלת במצב של חוסר בהירות, ואף קיים חשש שהיא פועלת בהעדר בסיס חוקי בעניין זה. גם אם לדעתה לא כל ספק משפטי חייב להוביל להפסקת הפעולה, ומשום כך לא ניתנה הוראה להפסקת פעולות השיטור בחופים, היה על המשטרה לפעול ביתר נמרצות ולדרוש מהיועץ המשפטי לממשלה לקבל את הכרעתו בעניין - כדי לוודא שהיא פועלת בהתאם להוראות החוק. לאחר קבלת הכרעתו על המשטרה להגדיר במפורש אילו פעולות שיטור בחופים אינן פעולות ליבה הכרוכות בתפקידה, ועל כן ניתן להקצות עבורן שוטרים בתשלום.

משימות סדר ואבטחה בבית משפט לעניינים מקומיים

בשנת 1983 הקים שר המשפטים בצו¹¹ בתי משפט לעניינים מקומיים. המשטרה הקצתה שוטרים בתשלום לשם שמירה על הסדר הציבורי ולשם אבטחה בבית המשפט המקומי בחולון. בלוח 5 מפורטים נתונים לתקופה שבין שנת 2011 ועד תום הרבעון הראשון ב-2013 על מספר שעות ההעסקה של שוטרים בתשלום במימון עיריית חולון.

לוח 5

העסקת שוטרים בתשלום בבית המשפט לעניינים מקומיים בחולון בשנים 2011-2012 וברבעון הראשון של שנת 2013

התקופה	מס' משמרות	מס' השעות	ממוצע שעות העסקה במשמרת	סה"כ חיוב בש"ח
2011	91	740	8.1	55,000
2012	87	662	7.6	62,000
1-3/2013	23	181	7.9	17,000

11 צו בתי המשפט (בתי משפט לעניינים מקומיים - הקמה והסמכה), התשמ"ג-1983.

ממסמכי המשטרה עולה כי הקצאת שוטרים בתשלום לבית המשפט בחולון הייתה לשם שמירה על הסדר הציבורי ולמניעת אלימות, ובוצעה במשמרות קבועות של כשמונה שעות.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "ההעסקה במשימות שמירה על הסדר הציבורי ומניעת אלימות בבית המשפט לעניינים מקומיים בחולון מתאימה גם לשט"מים, ולא בהכרח מדובר במשימת ליבה". הנהלת בתי המשפט כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי "ככלל בתי המשפט לעניינים מקומיים אינם חלק אינטגרלי ממערכת בתי המשפט... ומכאן שגם מערך האבטחה (כמו שירותי הניקיון וכד') הינו באחריות קב"ט [קצין הביטחון] העירייה וראש הרשות המקומית. יחד עם זאת בבתי המשפט הנמצאים בתוך מבני בתי המשפט, אנו נותנים שירותי אבטחה. קיימות רשויות מקומיות אשר פנו להנהלת בתי המשפט בבקשה לקבל אחריות אבטחתית, באמצעות משמר בתי המשפט, על בתי המשפט שבאחריותן. במקרים אלה האבטחה מבוצעת ע"י משמר בתי המשפט ואנו לא מעסיקים שוטרים בשכר". עיריית חולון כתבה בתשובתה מדצמבר 2013 כי "בשל אירועי הפרת סדר, איומים וניסיונות לנקוט באלימות כלפי שו' [שופטין] ביהמ"ש לעניינים מקומיים בחולון, במהלך ימי דיונים במקום, נזקקה העירייה לסיוע משטרת ישראל, וביקשה הצבת שוטר. תפקיד השוטר אכן לשמור על הסדר". העירייה הוסיפה כי ההחלטה אם להציב שוטר או לא היא של משטרת ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי העסקת שוטרים בתשלום לצורך שמירה על הסדר הציבורי בבית המשפט לעניינים מקומיים בחולון, באופן קבוע בימים שמתקיימים בהם דיונים, אינה בגדר סיוע לפעולות אכיפה וגבייה ואינה בגדר אירוע בעל צביון פרטי. אם המשטרה נדרשת לתת שירותים אלה עליה לבחון את הדרכים שבהן היא יכולה לספקם בהתאם לחוק.



בדיקת מבקר המדינה באשר להקצאת שוטרים בתשלום לגופים ציבוריים מצביעה על ליקויים בשני מישורים: האחד אופן התנהלותה של המשטרה, אשר בחרה פעם אחר פעם לדחות את יישום הפעולות המתבקשות בהתאם לחוות דעת משפטיות בעניין מתן שירותיה. בהקשר זה סבור משרד מבקר המדינה כי המשטרה מחויבת לקיים במלואן את הוראות הפקודה, החוק והנהלים. המישור השני הוא היעדר תבחינים שנועדו לסייע למשטרה להחליט מה הם המקרים שבהם יש להקצות שוטרים לגופים ציבוריים ומה הם המקרים שבהם יש להעסיק שוטרים בתשלום. קביעת הכללים חשובה במיוחד נוכח הפער בעלויות בין העסקת שוטרים בתשלום לבין העסקת שוטרים, פער שעלול להשפיע על הליך קבלת ההחלטות בעניין הסיוע לגופים ציבוריים.

טיפול חשבות המשטרה בהעסקת שוטרים בתשלום

הטיפול בתשלום עבור הקצאת שוטרים

החוק קובע כי התשלומים שיתקבלו תמורת העסקת שוטרים בתשלום יתווספו לתקציב המשטרה וישמשו לתשלום לשוטרים שהוקצו, לכיסוי הוצאות המשטרה בהעסקתם ולרווחת כלל השוטרים ובני משפחותיהם. עוד קובע החוק כי השר, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה, יקבע הוראות לעניין חלוקת התשלומים.

בתקנות נקבעו הוראות לעניין קבלת התשלומים במשטרה בעד העסקת שוטרים באירוע ולגבי אופן חלוקתם. בין היתר נקבע כי המבקש להעסיק שוטרים באירוע ישלם מראש לתקציב המשטרה, דרך חשב המשטרה (להלן - החשב או החשבות), את התשלום שנקבע לכיסוי שכר השוטר ולכיסוי הוצאות המשטרה בהעסקת השוטר באירוע. מתוך התשלום שיועד לכיסוי שכר השוטר יוקצו 15% לרווחת כלל השוטרים ובני משפחותיהם.

נמצא כי בתקנות לא נקבעו הוראות לעניין קבלת התשלומים במשטרה עבור העסקת שוטרים בתשלום בסיוע לגופים ציבוריים להפעלת סמכויות אכיפה וגבייה ולאופן חלוקתם.

המשרד לבט"פ כתב בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי בכוונתו לפעול לקביעת תקנות חדשות בנושא. המשטרה כתבה בתשובתה כי "המצב המשפטי הקיים מחייב את המסקנה שעל המשטרה לנהוג בהתאם לתקנות [הקיימות]... גם בנוגע לקבלת תשלומים להעסקת שוטרים בתשלום לשם סיוע בהפעלת סמכויות אכיפה וגבייה".

המשטרה פועלת בנושא חלוקת התשלומים שהתקבלו עבור הקצאת שוטרים בתשלום לסיוע בפעולות אכיפה וגבייה כפי שהיא מטפלת בחלוקת התשלומים עבור הקצאת שוטרים בתשלום לאירועים. משרד מבקר המדינה מעיר לה כי למרות זאת עליה ועל המשרד לבט"פ להסדיר זאת בתקנות בהתאם להוראת החוק, כפי שהודיע המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה שיעשה.

התשלום למשטרה

1. בתקנות נקבע כי המבקש להעסיק שוטרים באירוע ישלם מראש לתקציב המשטרה את התשלום שנקבע למימון שכר השוטרים ולמימון הוצאות המשטרה. גם נוהל החשבות "העסקה בשכר אנשי משטרה באירוע" (להלן - נוהל החשבות), שפורסם באוקטובר 2003, קובע כי התשלום עבור הקצאת שוטרים יהיה מראש - במזומן או בהמחאה. יחידת הכספים המחוזית או רכז השכר אחראים לגביית התשלום ממזמין השירות.

נוהל החשבות מבדיל בין הטיפול בבקשות להעסקת שוטרים לפי מזמיני השירות: משרדי ממשלה ורשויות ציבוריות או גורמים פרטיים. בנוהל נקבע כי גורמים פרטיים ישלמו את תמורת השירות מראש כתנאי להקצאת שוטרים בתשלום לאירוע. לעומת זאת, על משרד ממשלתי או המוסד המבקשים להקצות להם שוטרים בתשלום לאירוע, להמציא למשטרה התחייבות כספית חתומה

בידי חשב המשרד, במקום תשלום מראש כקבוע בתקנות. עוד קובע הנוהל כי רק לאחר מתן השירות תעביר המשטרה חשבון לגוף שביקש את השירות ותגבה את התשלום.

מנתוני המשטרה עולה כי בשנים 2010-2013, הוקצו לבקשת משרדי ממשלה שוטרים בתשלום לאירועים ופעולות, וכי המשרדים המציאו למשטרה התחייבות כספית לתשלום עבור השירות.

נוהל החשבות אינו עולה בקנה אחד עם הוראת התקנות, היות והתחייבות כספית של חשב משרד ממשלתי אינה מהווה תשלום מראש אלא התחייבות עתידית.

המשטרה כתבה בתשובתה כי "ההתנהלות הכספית בין משרדי הממשלה ובכלל זה החובה להמציא התחייבות חשב חתומה (אף בתשלום מראש) מוכתבת על ידי החשב הכללי. בכפוף להוראות החשב"ל [החשב הכללי] משולמת התמורה על ידי החשבים במשרדי הממשלה בדיעבד כנגד הגשת חשבון... בתוך כך פועלת חשבות המשטרה לתקן את הנוהל באופן שיעלה בקנה אחד עם הערות החשב הכללי והערות הביקורת".

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשטרה לפעול יחד עם המשרד לבט"פ לתיקון התקנות כך שיעגנו את המצב הקיים כדין.

2. בלוח 6 מפורטים הסכומים (באלפי ש"ח) בחשבונות שהגישה המשטרה לגופים נוספים בשנים 2010-2012, וכנגדם המציאו לה הגופים התחייבות כספית לתשלום.

לוח 6

התחייבויות של גופים שונים לתשלום עבור העסקת שוטרים (באלפי ש"ח)

שנה	המועצה להסדר ההימורים בספורט	בנק ישראל	בית החולים ברזילי
2010	7,800	76	79
2011	1,200	38	59
2012	1,900	91	92
סה"כ	10,900	205	230

הביקורת העלתה כי אף שאין למשטרה סמכות לחרוג מהתקנות, בפועל גם מגופים אלה אין גובה תשלום מראש כנדרש בתקנות ובנוהל, ורק מתנה את הקצאת השוטרים בהמצאת התחייבות כספית. משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לבחון את מכלול הפעולות הנדרשות להסדיר את אופן גביית התשלומים עבור העסקת שוטרים באירוע כך שתיעשה לפי הוראות הדין.

בתשובתה כתבה המשטרה כי הערת הביקורת תאומץ במלואה, והגופים יידרשו לעתיד לבוא לשלם את התמורה מראש כתנאי להקצאת שוטרים בתשלום.

גביית תשלומים מההתאחדות לכדורגל

1. משחקי כדורגל תחרותיים, בהיותם אירועים המוניים ולא אחת טעוני מתח ורגש, מתקיימים בנוכחות שוטרים, מנהלי אירוע, מאבטחים וסדרנים. קבוצות הכדורגל בליגת-העל ובליגה הלאומית משלמות למשטרה באמצעות ההתאחדות לכדורגל (להלן - ההתאחדות).

המשטרה נערכת מדי שנה מבעוד מועד לפתיחת עונת משחקי הכדורגל. בפקודת ההיערכות שמכין אג"ם נכללים הדגשים והנחיות לקצינים במחוזות, במרחבים ובתחנות שמטרתם שמירה על שלום הציבור, על ביטחוננו ועל הסדר הציבורי במשחקים. בפקודת ההיערכות נקבעו תפקידי השוטרים ובכלל זה העסקתם של שוטרים בתשלום. בהתאם להדגשים בפקודת ההיערכות על הקצין שבתחום אחריותו מתקיים המשחק להכין פקודת מבצע ייעודית לכל משחק.

בתחילת כל עונת משחקים ההתאחדות מעבירה לחשבונות המשטרה מקדמות בסכום כולל הנגזר מהתשלום שהועבר בעונת המשחקים שקדמה לה, כדי שבכל עת תהיה יתרת זכות בחשבון ההתאחדות במשטרה, וממנה יקוזזו במהלך העונה החיובים השוטפים עבור הקצאת השוטרים בתשלום למשחקים.

בהתאם לסכום הכולל של המקדמות, מדור הכנסות בחשבונות (להלן - המדור) יוצר במערכת הממוחשבת לניהול תחום העסקת השוטרים בתשלום (להלן - מערכת עבודה בתשלום), מסגרת להתחייבות הכספית השנתית הכוללת. במערכת מתבצעים בין היתר רישומים של התקציב למימון האירועים ושל התשלומים המתקבלים, שיבוץ השוטרים באירועים, הפקת החשבונות לחיוב המזמין והתשלום לשוטרים.

קמ"ד ספורט מרכז את הפיקוח והבקרה על הקצאת השוטרים במשחקים, ובוחר את הביצוע בפועל בהשוואה לתכנית בפקודות המבצע. הוא מתקצב במערכת עבודה בתשלום חשבון לכל משחק ומשחק הכולל את הסכום הנדרש למימון שכר השוטרים בתשלום, ועל פיו מזינים הגורמים הממונים ביחידות בשטח את פרטי השוטרים שהוקצו למשחקים, שלהם יש לשלם תמורת עבודתם.

בלוח 7 מפורטים נתוני המשטרה לגבי הסכומים שחייבה המשטרה את ההתאחדות עבור הקצאת השוטרים למשחקים בשנים 2011-2013.

לוח 7

חיובי ההתאחדות עבור הקצאת שוטרים בתשלום למשחקים בשנים 2011-2013

השנה	סכום החיוב (באלפי ש"ח)
2011	6,900
2012	9,800
1-8/2013	7,800

2. משרד מבקר המדינה העלה כי המשטרה פעלה שלא בהתאם להוראות התקנות, הקובעות שהמבקש להעסיק שוטרים באירוע ישלם מראש לתקציב המשטרה את התשלום שנקבע לכיסוי שכר השוטר ולכיסוי הוצאות המשטרה. כן נמצא כי במשטרה לא הייתה חלוקת אחריות ברורה ומוסכמת באשר לטיפול בגביית התשלומים מההתאחדות לכדורגל בין הגורם האחראי לגבייה לבין הגורם המחליט על הקצאת השוטרים. הדבר מקבל דגש מיוחד כאשר המקדמות אינן מכסות את התשלומים הנדרשים מן ההתאחדות, כמפורט להלן.

(א) קמ"ד ספורט פנה אל המדור באפריל 2013, וכתב כי מסגרת ההתחייבות של ההתאחדות במערכת עבודה בתשלום כבר נוצלה במלואה, ועל כן לא ניתן לשלם שכר לכ-1,000 שוטרים שהועסקו במשחקים. הוא הלין כי "איש ממקבלי החלטות בחשבות" אינו שוקל מתן הנחיה בדבר המשך הקצאת שוטרים למגרשים, וטען כי החשבות נדרשת למתן פתרון יסודי לגביית כספים מההתאחדות ולתשלום שכרם של השוטרים.

באפריל 2013 כתב ראש מדור הכנסות בחשבות (להלן - רמ"ד הכנסות) לקמ"ד ספורט כי חשב המשטרה הסכים "לפנים משורת הדין" לאפשר להתאחדות לשלם למשטרה מקדמות באמצעות המחאות דחיות שיימסרו בתחילת כל עונת משחקים. רמ"ד הכנסות הוסיף וטען כי האחריות לעצור העסקת שוטרים בתשלום במשחקים היא של גורמי אג"ם המכניסים את פקודת ההיערכות, ולכן מדור הכנסות נדרש להתריע כאשר מתגלעות בעיות מצד ההתאחדות. הוא הוסיף כי "למרות שלא קיבלנו כסף מההתאחדות הגדלנו את ההתחייבות ב-1 מיליון ש"ח", בעקבות הבטחה של חשב ההתאחדות להעביר "כיסוי כספי".

(ב) בתום עונת המשחקים במאי 2013 פנה נציג המדור אל חשב ההתאחדות בנוגע לתשלום. מהתכתובת עולה כי יתרת החוב שצברה ההתאחדות הסתכמה באותו מועד ב-2.8 מיליוני ש"ח. חוב זה מהווה למעלה מ-25% מהתשלומים למשטרה בכל עונת המשחקים.

במהלך הביקורת ביולי 2013 התקיימה פגישת עבודה בנושא "פערים בתשלום לשוטרים שעבדו בשכר [בתשלום] במגרשי כדורגל". החשב הנחה כי לפני תחילת עונת המשחקים הקרובה ייבחן סדר כוחות השוטרים הצפוי להקצאה במשחקים, לצורך קביעה והעברה של דרישת מסגרת תקציבית מההתאחדות, וכי בסוף כל חודש תעדכן החשבות את אג"ם ביתרת ההתחייבויות ותתריע אם הניצול יגיע ל-75% מההתחייבות, כדי למנוע מצב של עבודה בתשלום ללא כיסוי. כמו כן סוכם כי תבוצע בקרה על מספר השוטרים שהוקצו למגרשים כדי לעמוד מקרוב על צורך מתהווה להגדלת מסגרת התקציב, וכדי לדרוש מההתאחדות שתגדיל את ההתחייבות בהתאם. הקצאת שוטרים בתשלום למשחקים, כך סוכם, תהיה רק באישור ממדור אירועי ספורט באג"ם. ביולי 2013 התקיים דיון של נציגי חשבות המשטרה עם יו"ר ההתאחדות והחשב שלה בנוגע לחוב שלא שולם עבור הקצאת השוטרים למשחקים. בסיכום הדיון הוסכם על אופן ביצוע התשלום למשטרה בשנת 2014.

היעדר התיאום בין הגורמים במשטרה בכל הקשור להקצאת שוטרים בתשלום להתאחדות לכדורגל הביא לכך שהיא פעלה בעניין גביית התשלומים מראש מן ההתאחדות שלא בהתאם לתקנות. עד לכיסוי החוב נאלצה המשטרה לשלם מתקציבה את שכר השוטרים שהוקצו למשחקים. משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי עליה להסדיר את הטיפול בקבלת המקדמות מן ההתאחדות כדי שבכל נקודת זמן, הקצאת שוטרים בתשלום למשחקים תעמוד בדרישות התקנות.

בתשובתה כתבה המשטרה כי "גידול בסדרי הכוחות שהוקצו במהלך העונה, תולדה של מדיניות פיקוד המשטרה, לא הובא לידיעת החשבות כמועד המאפשר גביה של התוספת שנדרשה בעיתו". המשטרה הוסיפה כי "בהנחיית חשב המשטרה השכר לשוטר בגין עבודה (בשכר) ישולם אך ורק לאחר קבלת התמורה מההתאחדות מראש על כל הכרוך והמשתמע מכך... במקרה הנדון השכר לשוטרים שולם אך ורק כשהובטח התשלום ולו כדי להימנע, אף ממראית עין, של הלנת שכר". המשטרה כתבה עוד כי הלקחים הופקו - הודק שיתוף הפעולה עם גורמי אג"ם תוך חידוד הנהלים וההנחיות.

נוהל החשבות

בפקודת מטא"ר קבע המפכ"ל כי שכרו של שוטר המועסק במשימות בתשלום ייקבע על פי נוהלי החשבות וישולם לו באמצעות משכורתו. כאמור, נוהל החשבות קובע כללים והסדרים כספיים הכרוכים בהעסקת שוטרים באירוע, ובין היתר עוסק באישור להעסקת שוטרים, בטיפול ביחידת הכספים, ובתשלום למשטרה מהגורם המבקש את השירות.

נוהל החשבות פורסם בשנת 2003. מאז פרסומו חלו במשטרה ובחשבות תמורות שהביאו לשינוי בתהליכי הטיפול בהקצאת השוטרים בתשלום ובאישור התשלומים בעבור עבודתם. נמצא כי שינויים אלה לא קיבלו ביטוי בנוהל מעודכן, וכי ניסיונות להכין נוהל חדש לא צלחו. הצעת נוהל "העסקה בתשלום של אנשי משטרה באירוע", שאינה נושאת תאריך, לא אושרה ולא קיבלה תוקף של נוהל תקני, כמפורט להלן.

1. נוהל החשבות מנחה כי יחידת כספים מחוזית תחשב את הסכום שעל הגורם המזמין את שירותי המשטרה לשלם, תגבה ממנו את התשלום במזומן ותנהל חשבון עזר לכל גורם מזמין פרטי וממשלתי, שיזוכה בסכומים שנגבו תמורת השירות.

משרד מבקר המדינה מצא כי כחלק משינויים מבניים במשטרה פורקו היחידות המחוזיות, ומאז חישוב הסכום לתשלום מתבצע באופן ממוכן באמצעות מערכת עבודה בתשלום. בפועל, מדור הכנסות ביחידת החשבות במטה הארצי מחליף את יחידות הכספים במחוזות, ומוודא כי התשלום התקבל במשטרה. שינוי האחריות לא בא לידי ביטוי בנוהל.

2. לצורך הגדרת אירוע או פעולה להקצאת שוטרים, שיבוץ השוטרים שהוקצו, תשלום שכרם, הנפקת החשבון לחיוב הגורם המזמין וקבלת התשלום - על החשבות להזין קודם לכול מסגרת תקציב במערכת עבודה בתשלום. עד סוף שנת 2012, משהוגשה בקשה להקצאת שוטרים, נהגה המשטרה לרשום את המסגרת התקציבית עבור היחידה שבתחומה נדרשו השוטרים בתשלום. מתחילת שנת 2013, החלה החשבות לרשום מסגרת תקציבית כוללת אחת, לכל גורם מזמין, שעל פיה מוקצים שוטרים בתשלום לכל האירועים.

גם שינוי זה בהליכי העבודה לא הוסדר, לא בנוהל ולא בהנחיות. משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב השינויים שחלו במשטרה ובחשבות יש לקדם הכנת נוהל עבודה סדור בהתאם לדפוסי העבודה המעודכנים ובהתבסס על הוראות החוק והתקנות.

בתשובתה כתבה המשטרה כי נוהל החשבות החדש העתיד להתפרסם בקרוב ייתן מענה הולם לדפוסי העבודה המעודכנים ובכללם הדפוסים שהתגבשו בעקבות הערות הביקורת.

שליטה ובקרה אחר החיוב והגבייה

המשטרה מנהלת את התהליכים המרכזיים בתחום העסקת שוטרים בתשלום באמצעות מערכת עבודה בתשלום שלה מישקים למערכות ממוחשבות נוספות: מישק נתונים אוטומטי למערכת ניהול המשאבים הארגוניים שבה פועלת גם המערכת החשבונאית - אשר הוקמה במסגרת פרויקט

מרכב"ה ביטחונית (להלן - מב"ט)¹², ומישק יזום של נתונים למערכת השכר הממוחשבת של המשטרה, כדי לשלם לשוטרים שהוקצו לאירועים את התמורה באמצעות משכורתם.

בלוח 8 מוצגים נתונים שמסרה חשבות המשטרה למשרד מבקר המדינה לגבי סך חיוב הגופים המזמינים במערכת עבודה בתשלום ובמערכת החשבונאית, בשנים 2011 ו-2012 (באלפי ש"ח):

לוח 8

חיובים עבור הקצאת שוטרים בתשלום שהונפקו לגופים מזמינים לפי מערכת עבודה בתשלום בהשוואה לחיובים במערכת החשבונאית (באלפי ש"ח)

השנה	מערכת עבודה בתשלום	המערכת החשבונאית
2011	92,000	67,000
2012	111,000	94,000

מן הטבלה עולה שקיים פער ניכר, של עשרות מיליוני ש"ח, בין סכומי החשבונות לחיוב בשתי המערכות. משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי עליה לבחון את ההבדלים בין הנתונים, לבדוק את הגורמים להיווצרותם ולפעול למניעת הישנותם.

בתשובתה כתבה המשטרה כי ביקורות שנערכו על ידי החשבות העלו אי-התאמות בנתונים שמקורן בין היתר במישק שבין מערכות המידע והמעבר של החשבות לעבוד במערכת מב"ט. המשטרה הוסיפה וציינה כי "מחלקת הכספים של החשבות פועלת לצמצום פערי המידע".

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה שבמסגרת פעולות החשבות לצמצום פערי המידע עליה גם לוודא שנגבו כל התשלומים המגיעים לה.

תעריפים לכיסוי הוצאות המשטרה

כאמור, התקנות קובעות כי גורם המבקש העסקתו של שוטר באירוע ישלם באמצעות חשב המשטרה מראש את התשלום שנקבע לשם כך.

בשנת 1998 קבעה המשטרה תעריפים לגבייה מהגוף המזמין. התעריפים נקבעו לפי שווייה של שעת עבודה השוטר ולפי שווי שעת שימוש באמצעי המשטרה הנלווים: רכב, קטנוע, סוס או ספינה (להלן - האמצעים הנלווים).

12 משנת 2010 מפעילה המשטרה מערכת לניהול משאבים ארגוניים (ERP) ומנהלת בה את תחום התקציב, הכספים והלוגיסטיקה שלה. בין היתר מנוהלות במערכת התאמות בין תשלומים שמתקבלים מגורמים מזמינים לבין חיוב בחשבונות שהונפקו עבור העסקת השוטרים בתשלום.

מהביקורת עולה כי במשך 15 שנה, מאז קביעת התעריפים בשנת 1998, לא התקיימה במשטרה בחינה מחודשת של התעריפים בהתאם לשימוש באמצעים הנלווים, כדי לוודא כי הם משקפים נכונה את עלויותיה. לעומת זאת במהלך התקופה האמורה עדכנה המשטרה חמש פעמים את תעריפי שכר השוטרים. רק במהלך הביקורת הנחה סגן חשב המשטרה את מחלקת משאבים באג"ת לכנות לוח תעריפים חדש עבור השימוש באמצעים הנלווים לשוטרים.

באוקטובר 2013 נכנס לתוקפו לוח תעריפים חדש של שווי שעת שימוש באמצעי המשטרה הנלווים, בהתאם להמלצת מחלקת המשאבים באג"ת, כמפורט בלוח 9.

לוח 9

תעריפים לחיוב עבור אמצעים נלווים לשוטרים

התעריף החדש (בש"ח)	התעריף עד אוקטובר 2013 (בש"ח)	האמצעי
67.4	120.5	רכב
42.1	60.2	קטנוע
76.1	80.9	סוס
912.3	420	ספינה

עולה כי עבור שימוש בספינה חל גידול ניכר של כ-117% בין התעריף החדש לקיים, ואילו בשאר האמצעים חלה הוזלה משמעותית בתעריף: כ-44% הפחתה עבור שימוש ברכב, כ-30% עבור שימוש בקטנוע, וכ-6% עבור שימוש בסוס לפרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לקבוע מנגנון לעדכון שוטף של התעריפים, כדי להבטיח שלא יישנה המצב שתעריפים אינם מתעדכנים במשך שנים על שנים.

המערכת הממוחשבת לניהול הקצאת שוטרים בתשלום

"מערכת עבודה בתשלום" פותחה בתחילת שנות האלפיים במחלקה לפיתוח יישומי מחשב במינהל הטכנולוגיות במשטרה (להלן - מנ"ט) ומתחזקת על ידה. מנ"ט כפוף לסגן המפקח"ל, והוא משמש הגורם המנחה את כלל מערך הטכנולוגיה במשטרה והמפקח עליו. תפקיד מנ"ט ליזום פיתוח של מערכות מידע על פי צורכי המשטרה, לאפיין אותן, לפתח אותן ולתחזקן.

יישום התנאים וההנחיות במערכת עבודה בתשלום

הפקודה והנוהל קובעים תנאים ומגבלות בנוגע להעסקת שוטר בתשלום. בפקודה הותנה כי העסקת שוטר בתשלום לא תהיה בשעות שבהן השוטר בתפקיד, וכי בתנאים מסוימים ניתן להעסיק שוטר בעבודה בתשלום בימי חופשה או בימי מנוחה המגיעים לו. עוד נקבע כי שוטר לא יועסק במצטבר יותר מ-16 שעות ביום (בתפקיד ובתשלום) ולא יותר מ-12 שעות ביום חופשה או פגרה.

בנוהל נוספו תנאים בנוגע להעסקת השוטרים בתשלום. בין היתר נקבע כי יש להקפיד על התאמת ההסמכה המקצועית המשטרית (תנועה, אבטחה וכו') של השוטר לאירוע או לפעולה; על הימנעות מהעסקת שוטרים בעלי מגבלה רפואית ועל מכסת שעות מרבית להעסקת שוטר בחודש.

בלוח 10 מוצגות ההתניות שנקבעו בנוהל בנוגע למכסת השעות המרבית להעסקת שוטר בתשלום:

לוח 10

מכסות והתניות להעסקת שוטרים בתשלום לפי הנוהל

המכסה החודשית	ההתניות	הדרג המאשר
עד 50 שעות	אין.	
עד 70 שעות	קיים צורך מבצעי ולא ניתן להעסיק שוטר אחר שטרם מילא את המכסה החודשית של 50 שעות עבודה בתשלום	מפקד בדרגת סגן ניצב
עד 100 שעות	תסקיר מאת קצין רווחה או מי מטעמו	מפקד מרחב או קצין אג"ם במחוזות צפון וחוף
מעל 100 שעות	העסקה חריגה, בהסתמך על תסקיר מאת קצין רווחה, מותנה בניצול ימי חופשה שנצברו	סגן מפקד מחוז או סגן ראש אגף

המשטרה מנהלת את המידע על השוטרים ועל העסקתם בתפקיד בתחום משאבי אנוש בשתי מערכות ממוחשבות ייעודיות: במערכת כוח אדם (להלן - מערכת מתכ"א) שבה מעודכן מידע אישי וארגוני אודות השוטרים (פרטים אישיים, השכלה, דרגה, מקצוע משטרתי והכשרות), ובמערכת לניהול נוכחות (להלן - מערכת לביא) שבה מעודכנות שעות העבודה של השוטר במסגרת תפקידו.

כבר בשנת 2009 העלתה היחידה הארצית לביקורת ותלונות הציבור במשטרה (להלן - היב"צ) כי מערכת עבודה בתשלום אינה מתאימה לצורכי המשטרה¹³. דוח ביקורת זה ודוח מעקב משנת 2011 העלו כי בתהליך שיבוץ שוטר לאירוע או לפעולה במערכת עבודה בתשלום אין סינכרון עם המידע הרלוונטי במערכת מתכ"א ולביא, באופן שיאפשר בדיקה של עמידת השוטר בתנאים ובמגבלות שקבעה המשטרה, ושימנע את השיבוץ אם התברר שהשוטר אינו עומד בתנאים האמורים.

בדוח מ-2009 קבעה הביקורת בין השאר כי "אי יכולתה של המערכת לבקר שיבוץ שוטרים בעת ההזנה אשר חרגו ממכסת השעות החודשיות... מצמצמת את יכולת הפיקוח והבקרה". בבדיקת המעקב שערכה היב"צ בשנת 2011 נמצא כי המערכת עדיין אינה מסונכרנת עם מערכות מתכ"א ולביא, ועדיין מאפשרת שיבוץ שוטרים לעבודה בתשלום גם בניגוד לנוהל. המערכת מציינת רק בדיעבד חריגה של שוטרים ממכסת השעות המרבית.

במענה לדוח הביקורת הפנימית משנת 2011 השיב מנ"ט ש"טרם בוצעו שינויים מתבקשים במערכת הממוחשבת לנושא עבודה בשכר [בתשלום] שבשימוש היחידות... כל הפניות של רמ"ד המחשוב

13 דוח ביקורת של היב"צ בנושא "עבודה בשכר במשטרת ישראל".

לאג"ם שיגדיר מי הגורם באג"ם שמולו הוא אמור לעבוד לא נענו". היבט"צ הוסיפה בדוח כי "בברור שביצעה הביקורת מול אג"ם הובהר כי ר' חוליית סיור הינו הגורם באג"ם המוביל את הנושא מול מנ"ט ונוצר הקשר הראשוני עם מנ"ט להנעת התהליך".

במועד הביקורת, יותר משנתיים לאחר שהוצגו בפני פיקוד המשטרה הממצאים שהעלה המבקר הפנימי, ולאחר שנקבע כי מס"ר תוביל את הנושא מול מנ"ט, עדיין מערכת עבודה בתשלום מאפשרת שיבוץ שוטרים לאירוע או לפעולה באופן שאינו עולה בקנה אחד עם התניות המשטרה הנוגעות לשוטרים עצמם.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי בשנת 2012 הועסקו שוטרים ממחוזות תל אביב וירושלים בתשלום בהיקף שעות חודשי הגבוה ממכסת השעות שנקבעה להם במערכת¹⁴: במחוז תל אביב נמצאו 88 מקרי חריגה של בין 20 ל-73 שעות מן המכסה המותרת. סך חריגות אלה הסתכם בכ-3,000 שעות - כ-67% מעבר למכסת השעות המותרת. כ-8% מן החריגות היו בשיעור גבוה מ-100%. במחוז ירושלים נמצאו 131 מקרי חריגה של בין 21 ל-71 שעות מעבר למכסה המותרת. סך החריגות של שוטרים אלה הסתכם בכ-4,500 שעות - כ-67% מעבר למכסה המותרת.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה לפעול להסדיר את המידע והתהליכים במערכות הממוחשבות שבאמצעותן מנוהלת העסקת השוטרים בתפקיד ובתשלום, כדי שניתן יהיה לוודא שהעסקת השוטרים נעשית לפי התנאים והמגבלות שקבעה.

בתשובתה כתבה המשטרה כי "בימים אלו מתבצע תהליך של אפיון וכתובת מערכת עבודה בשכר חדשה שאמורה לאכוף את המגבלות והתנאים שהציבה המשטרה לעצמה ובכך למנוע שיבוצים לקויים... המערכת העתידית... אמורה לתת מענה לצמצום חריגה במכסת השעות של שוטר".

ייזום, תכנון ופיתוח מערכת ממוחשבת חדשה לניהול ההעסקה בתשלום

באוגוסט 2011 התקיים דיון בראשות ראשת תחום מחשוב אמ"ש ולוגיסטיקה במנ"ט (להלן - ראשת התחום), שממנו עולה כי מנ"ט פעל בשיתוף עם מס"ר, אמ"ש והחשבות, כדי לאפיין ולפתח מערכת ממוחשבת חדשה שתענה על צורכי המשטרה בתחום העסקת שוטרים בתשלום (להלן - המערכת החדשה). בדיון העריכה ראשת התחום כי המערכת החדשה תחל לפעול בסוף שנת 2012.

רק בינואר 2013 התקיים דיון שבו החליט ראש מנ"ט כי המערכת החדשה תהיה מערכת בסביבה מבוססת בעלת תשתית מחשוב עצמאית, וכי בשלב הראשון לא יפותח מישק למערכת מב"ט. לאחר כחמישה חודשים, ביוני 2013, קיים סגן חשב המשטרה דיון בהשתתפות נציגים מהחשבות וראשת התחום. בדיון ציינו שוב נציגי החשבות כי מערכת עבודה בתשלום אינה עונה על צרכים מבצעיים ומינהליים של המשטרה. ראשת התחום הסבירה כי פיתוח המערכת החדשה נדחה עקב "אילווצים פרסונליים", אך ראש מנ"ט הנחה לתת עדיפות לפיתוחה. בדיון הוחלט כי מנ"ט יבחן את האפשרות לפיתוח המערכת כרכיב במב"ט, וכי אפיון הבסיס שגובש במנ"ט ייבדק במהלך יולי 2013 בידי החשבות. סוכם כי בסיומו של האפיון יוחלט על לוח זמנים לגמר הפיתוח.

14 הבדיקה התייחסה לחריגות של יותר מ-20 שעות מהמכסה המותרת.

באוגוסט 2013 כינס גם רמ"ד סיור באג"ם דיון שנועד לבחון את התוספות והשינויים הנדרשים במערכת עבודה בתשלום. בדיון הוצגו הליקויים והחולשות הקיימים עדיין במערכת עבודה בתשלום - שרובם כאמור צוינו בדוחות היבט"צ מ-2009 ומ-2011. נציגי החשבות הדגישו כי על המשטרה לעבור לשימוש במערכת החדשה "כמה שיותר מהר". לדעתם מוטב יהיה לפתח כחלק ממערכת מב"ט, ואולם נוכח הדחיפות הם יברכו על כל פלטפורמה שתיבחר לפיתוח. ראשת התחום טענה שמערכת עבודה בתשלום אמנם מוקפאת מבחינת פיתוח נוסף, אך "היא פועלת כשורה עד שתוחלף במערכת אחרת". היא עדכנה כי ראש מנ"ט החליט עקרונית לפתח את המערכת החדשה כמערכת עצמאית, והעריכה כי לאחר קבלת החלטה סופית תהיה המערכת מוכנה באפריל 2014.

המערכת החדשה לניהול תחום העסקת שוטרים בתשלום נועדה לענות על כל הצרכים המבצעיים והמינהליים של המשטרה בתחום זה, ולאפשר לגורמי המטה והפיקוד לפקח על קיום ההוראות וההגבלות בעניין. המשטרה החלה בפעולות לפיתוח המערכת החדשה עוד בשנת 2011, לאחר שהובהר כי המערכת הקיימת אינה עונה על צורכי המשטרה ולא ניתן לשדרגה. אף שהמשטרה העריכה כי הפיתוח יסתיים עד סוף שנת 2012, היא לא עמדה בכך ובשנת 2013 הפיתוח אף הופסק. במועד סיום הביקורת - אוגוסט 2013 - המשטרה טרם החליטה על הדרך הטכנולוגית שלפיה הפיתוח יתחדש.

בתשובתה למבקר המדינה כתבה המשטרה כי לאחר הערכה מחודשת הוחלט לשלב את פיתוחה של מערכת עבודה בתשלום בתוך המערכת המבצעית. לדבריה, המערכת מצויה בהליך אפיון מתקדם ובתחילת הפיתוח.

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי נוכח חשיבותה של המערכת החדשה והתפקיד המרכזי שנועד לה, עליה לתת לפיתוח המערכת את העדיפות המתבקשת, להקצות את המשאבים הנדרשים ולחתור לסיום פיתוחה ולהטמעתה. זאת כדי שיהיו בידיה הכלים להתנהל בהתאם לנדרש בחוק ובנהלים בנושא מורכב זה של העסקת שוטרים בתשלום.

סיכום

המשטרה היא זרוע ממשלתית האמונה על אכיפת החוק, ולפיכך מצופה ממנה במשנה תוקף להבטיח שהיא פועלת תמיד על פיו. עובדת קיומם של שני מתווים למתן שירותי שיטור בתשלום יוצרת מורכבות שעוררה לא אחת מחלוקות בתוך המשטרה ובינה לבין גופים ציבוריים. לפיכך על המשטרה לקבוע תבחינים ברורים תוך מתן משקל לשיקולים של יעילות וחסכון, כדי להגדיר ולסייע בהחלטה לבחירה באחד משני המתווים לשירותי משטרה במוסדות ציבור: הקצאת שוטרים בתשלום או העסקת ש"מים. על המשטרה לפעול בהתאם לחוות הדעת של היועץ המשפטי שלה ובמקרים של ספק, כמו שירותי השיטור בחופי הרחצה לקבל חוות דעת מן היועץ המשפטי לממשלה.

אג"ם נדרש לקבוע איזה מידע יש לרכז ולהציג בפני העומד בראשו כדי שימלא את אחריותו לפי החוק, להנחות את הליכי הבחינה והאישור במשטרה בעניין הקצאת שוטרים בתשלום ולפקח עליהם. נדרש בין היתר לבחון את המוסדות והגופים שלהם מוקצים שוטרים בתשלום, כדי לוודא כי השירות ניתן על ידי המשטרה כדין, למטרות שאינן בליבת העשייה המשטרית ובהתאם לנוהלי המשטרה.

על המשרד לבט"פ והמשטרה להסדיר בתקנות, בהתאם להוראת החוק, את אופן הטיפול בתשלומים ובהתחייבויות הכספיות שמתווספים לתקציב המשטרה בשל העסקת שוטרים בתשלום. על המשטרה להקפיד לעמוד בתקנות שלפיהן יש לגבות מראש את התשלום למימון שכר השוטרים ולמימון הוצאותיה. המשטרה נדרשת להסדיר את עבודת החשבות ולהכין נוהל מעודכן.

על המשטרה לפעול להסדיר את המידע והתהליכים במערכות הממוחשבות באמצעותן מטפלים בהעסקת השוטרים בתשלום, כך שתוכל לוודא שהעסקת השוטרים נעשית לפי התנאים והמגבלות שנקבעו על ידה. עליה להקצות את המשאבים הנדרשים לסיום פיתוחה והטמעתה של המערכת החדשה לניהול תחום ההעסקה בתשלום, כדי שיהיו בידיה הכלים להתנהל בהתאם לנדרש כדין.