

# משרד הפנים

## פעולות ביקורת

בועדת הבחירות המרכזית לכנסת השביעית ובלשכתו של המפקח הארצי על הבחירות נבדקו ההכנות לבחירות לכנסת השביעית ולרשויות המקומיות.

במסגרת הביקורת על ארגון שירותי הכבאות במדינה נבדקו היחידות הבאות: האגף לתפקידים מיוחדים – לשכת מפקח כבאות ראשי, האגף לתכנון ולבנייה, לשכת היועץ המשפטי, המחלקה לתקציבים באגף לשלטון מקומי, משרדי הממונים על המחוזות והוועדות המחוזיות והמקומיות לתכנון ולבנייה. הביקורת על ארגון שירותי הכבאות הקיפה פעולות תחיקה והתקנת תקנות, בעיות תקציב, איוש שירותי כבאות וסדרי בטיחות למניעת דליקות.

באגף לשלטון מקומי ובלשכת היועץ המשפטי נבדקו תהליכי הטיפול בהתקנת חוקי עור של הרשויות המקומיות.

נבדקו פעולות ועדות הדירור המחוזיות.

## בחירות לכנסת השביעית ולרשויות

### המקומיות בשנת תש"ל

הבחירות לכנסת השביעית התקיימו בהתאם לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב). תשכ"ט—1969, (להלן "חוק הבחירות לכנסת"). החוק פורסם בכ"ו בניסן תשכ"ט (14.4.1969) ושולבו בו שני החוקים הבאים על תיקוניהם: חוק הבחירות לכנסת תשי"ט—1959, וחוק פנקס הבוחרים לכנסת, תשי"ט—1959. חוק הבחירות המשולב תוקן שוב ב' באב תשכ"ט (22.7.1969). הבחירות לרשויות המקומיות התנהלו בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירות), תשכ"ה—1965 (להלן "חוק הבחירות לרשויות המקומיות"). שר הפנים ממונה על ביצועם של שני החוקים. לענין הבחירות לרשויות המקומיות פועל השר באמצעות המפקח הארצי על הבחירות שבמשרדו. הגוף האחראי לביצוע הבחירות לכנסת הוא ועדת הבחירות המרכזית. בכל רשות מקומית אחראים לסדרים השונים, הקבועים בחוק, ועדת בחירות, הנבחרת על ידי מועצת הרשות עצמה, ופקיד הבחירות המתמנה על ידי שר הפנים.

### פנקס הבוחרים

חוק הבחירות לכנסת מורה על הכנת פנקס בוחרים שנתי, הצגתו לעיון הציבור, קביעת תחומי הקלפי ומשלוח הודעות לציבור. פנקס הבוחרים לכנסת הוא כלל הרשימות של בעלי זכות לבחור לכנסת, ובו יש לכלול כל אדם, שיום הולדתו ה-18 חל לא יאוחר

מתחילת שנת הפנקס — ט"ו באב — ושבים ה"61 לפני היום הקובע — א' בניסן — היה אורח ישראלי ורשום במרשם האוכלוסין כתושב איזור הקלפי, שהרשימה מתייחסת לו.

חוק הבחירות לרשויות המקומיות מורה אף הוא על הכנת פנקס בוחרים לכל רשות מקומית והצגתו. פנקס הבוחרים של רשות מקומית מורכב מרשימות הבוחרים לכנסת שבאזורי הקלפי שבתחום אותה רשות ומרשימות משלימות ("נספחים"), שבהן זכאים להירשם תושבי הרשות, שאינם כלולים בפנקס הבוחרים לכנסת, משום שאינם אזרחי ישראל.

אחרי הצגת פנקסי הבוחרים רשאי כל אדם להגיש בקשה לשר הפנים לתקן פרטים או להעביר את שמו לרשימת הבוחרים של איזור קלפי אחר. אדם, שלא נרשם בפנקס או בנספח, רשאי להגיש לשר הפנים ערר על כך. השר חייב להכריע בבקשות ובעררים עד מועד שנקבע; על החלטת השר יש זכות ערעור לבית המשפט המחוזי.

רשימת הבוחרים והנספחים הוכנו והוצגו כחוק. פנקס הבוחרים לכנסת כלל 1,741,483 בעלי זכות לבחור. הנספחים לרשויות המקומיות כללו 35,450 בעלי זכות לבחור וביניהם 34,989 תושבי מזרח ירושלים. לבעלי זכות בחירה לכנסת נשלחו הודעות לבוחר בדבר פרטיהם ומספר איזור הקלפי, שהם שייכים אליו. מכל ההודעות שנשלחו הוחזרו על ידי הדואר 174,810, משום שלא נמצא הנמען. בחודש יוני 1969 נשלחו לבעלי זכות לבחור, נוסף על הודעות לבוחר, גלויות, שבהן הם נתבקשו לתקן את הכתובת, אם היא איננה מדויקת. פעולה זו נעשתה לצורך דיוק בציון הכתובת ועדכון השייכות לאזורי הקלפי בהתאם לכך. 44,000 בעלי זכות לבחור החזירו את הגלויות עם תיקוניהם.

מספר האנשים, שהגישו בקשות ועררים לשר הפנים, היה 8,915; העררים היו ברובם על אי הכללתם בפנקס הבוחרים. עד 1.7.1969 הודיע שר הפנים על החלטתו לגביהם. ב-7,960 מקרים היו ההחלטות חיוביות ואילו לגבי 955 הן היו שליליות. 129 מבין מקבלי ההחלטות השליליות של שר הפנים ערערו לבית המשפט על החלטות אלה, ומהם זכו 95 בערעוריהם ונכללו בפנקס הבוחרים. לאחר כל התיקונים וההוספות הגיע מספר בעלי הזכות לבחור לכנסת ל-1,748,710.

1. כדי לענות לבקשות או עררים הכין המפקח הארצי על הבחירות כרטיס מודפס, ובו אפשרות של חמש תשובות, וחתומה מודפסת של שר הפנים. הכרטיסים האלה, וכן הבקשות והעררים, נמסרו למרכז למיכון משרד, וניתנה לו הוראה לבדוק לפי חומר המרשם המצוי אצלו את פרטי מגישי הבקשות והעררים ולשלוח להם תשובה על גבי הכרטיסים המוכנים.

הבדיקה של המרכז למיכון משרדי התבססה למעשה על מקורות המרשם של המיכון, שמהם הודפס פנקס הבוחרים, בלי שנבדקו התיקים האישיים של מגישי הבקשות והעררים. תהליך הטיפול באותן בקשות ובעררים, שקיבלו תשובות שליליות, לא היה ממצה אפוא די הצורך: כאמור לעיל ערערו לבית המשפט 129 אנשים על החלטות שליליות שקיבלו ומהם זכו בערעור 95.

2. אזרחים רבים לא טרחו לעיין בפנקס הבוחרים, כשלא קיבלו הודעה לבוחר, ולא ניצלו את זכותם להגיש לשר הפנים בקשה או ערר. ביום הבחירות התברר להם, ששמן אינו מופיע ברשימת הבוחרים באזורי הקלפי שבתחום מגוריהם, או שאינו נכלל בפנקס הבוחרים כלל. במרשם האוכלוסין — המתנהל על ידי האגף לעליה ולמרשם במשרד הפנים ואשר היווה בסיס להכנת פנקס הבוחרים — היו שגיאות והאגף אף ידע על כך.

לפני שנים מספר הועברו הנתונים של מרשם האוכלוסין מכרטיסי ניקוב לסרטים מגנטיים. כיוון שהנתונים לא נבדקו על פי הרישומים בתיקים האישיים לא נתגלו השגיאות שנפלו

בעת ביצוע הפעולה. במשך הזמן, תוך העבודה השוטפת אמנם נתגלה חלק מהשגיאות, והן תוקנו אך עדיין נשארו שגיאות שלא תוקנו.

האגף החליט להוציא מהמרשם את התושבים, שיצאו את הארץ ושהו בחוץ לארץ יותר מחמש שנים ולכלול אותם מחדש אחרי שובם ארצה. התברר, שלא בכל המקרים נתקבלה הודעה מתאימה ממשטרת הגבולות על שובם של אזרחים, ואלה לא הופיעו אפוא במרשם התושבים.

היו מקרים, שתושבים התאזרחו ונכללו בפנקס הבוחרים כאזרחי המדינה אולם ילדיהם, שהיו עוד קטינים באותה שנה, לא נכללו בו. עקב טעות הם לא נכללו גם בפנקס הבוחרים האחרון, אם כי הגיעו בינתיים לגיל המזכה אותם לכך. שגיאות אחרות נפלו בפנקס הבוחרים כתוצאה מתקלות טכניות שמקורן במחשב.

משרד הפנים לא דאג לכך, שלשכות המודיעין, שהוקמו ביום הבחירות ברחבי הארץ, על ידי ועדת הבחירות המרכזית, ירכזו ויעבירו למשרד פרטים המתחסיים לאותם אזרחים שהתלוננו על כך שלא היו כלולים בפנקס הבוחרים, כדי לבדוק תלונות אלה ולתקן, במקרה הצורך, את פרטי הרישום, הן במרשם האוכלוסין והן לקראת פנקס הבוחרים בעתיד.

### הבחירות לכנסת השביעית

כמה חודשים לפני פרסום הנוסח המשולב של החוק תוקן חוק הבחירות לכנסת משנת 1959 במטרה לייעל את ההכנות לבחירות. התיקון קבע, שיש להקים ועדת בחירות-מרכזית תוך 80 יום מיום כינונה של כנסת חדשה, והוועדה תמשיך לכהן עד להקמתה של ועדה חדשה, דהיינו עד לאחר כינונה של הכנסת הבאה. הוועדה המרכזית ממלאת עתה גם את התפקידים, שהיו מוטלים קודם לכן על ועדת פנקס הבוחרים. התיקון גם קבע סדרים, שיאפשרו הצבעה לאזרחים ישראלים בעלי זכות הצבעה הנמצאים ביום הבחירות בכלי שיט ישראליים.

עד לתיקון החוק בנובמבר 1968 הייתה הוועדה המרכזית רשאית לתת הוראות — אף שלא היו כלולות בחוק עצמו — בכל הנוגע להכנת הבחירות והנהלתן. כיום הסמכות בידי שר הפנים להתקין תקנות בתחום זה בהסכמת הוועדה המרכזית או על-פי המלצתה. בספטמבר 1969 פורסמו, בהתאם לכך, תקנות מקיפות.

בדצמבר 1968 — בעקבות תיקון החוק — הודיע שר הפנים על הרכבה של ועדת בחירות מרכזית בת 36 חברים. לפי החוק שופטי בית המשפט העליון יבחרו מביניהם את יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית. הם בחרו לתפקיד זה את ד"ר א. ויתקון. ועדה זו טיפלה בהכנת הבחירות לכנסת השביעית, העסיקה בתקופה זו 53 עובדים קבועים וריכוזה את פעילותה במסגרת מבנה ארגוני של הנהלה וארבעה אגפים אופרטיביים. הוועדה כיהנה עד להקמת ועדה חדשה בינואר 1970.

בהתאם להוראות החוק הופעלה בכל אחד מ-14 אזורי הבחירות ועדת בחירות אזורית, שמנייתה הוועדה המרכזית ובראש כל אחת מהן שופט, שנתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון, על-פי בקשת יושב ראש הוועדה המרכזית. בכל אחד מ-3,399 אזורי הקלפי פעלה ועדת קלפי, שמונתה על ידי הוועדה האזורית המתאימה באישור הוועדה המרכזית.

לבחירות לכנסת השביעית אישרה ועדת הבחירות המרכזית 16 רשימות. בהודעת הוועדה המרכזית צוין, שמספר הקולות הכשרים היה 1,367,743 ומספר הקולות הפסולים היה 60,238.

התקציב של ועדת הבחירות המרכזית, שבהתאם לחוק נקבע על ידי ועדת הכספים של הכנסת היוצאת, על פי הצעת הוועדה עצמה, הסתכם ב-5,145,000 ל"י. ההוצאות ליום 30.1.1970 היו 3,289,885 ל"י, אולם נותרו עוד התחייבויות בסכום של 155,000 ל"י בקירוב.

בעקבות פנייתו של יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית אל מבקר המדינה, במאי 1969, נערכה ביקורת על פעולותיה המינהליות והכספיות של ועדת הבחירות המרכזית. נסקרו במיוחד הפעולות החדשות, שהוטלו על ועדת הבחירות המרכזית, והן: ארגון הבחירות בכלי שיט; ארגון היסעים לבוחרים, שלא נמצאו ביום הבחירות ביישוב, שבו היה איזור הקלפי שלהם. ההיסעים היו על חשבון האוצר ובאמצעות ועדת הבחירות המרכזית בעקבות סעיף 4 לחוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), (תשכ"ט — 1969).

1. חוק הבחירות לכנסת קובע, שלא יאוחר מהיום ה-42 שלפני יום הבחירות ימסור שר הפנים לוועדת הבחירות המרכזית, לאחר התייעצות עם שר התחבורה, רשימת כל כלי השיט הישראליים, והוועדה תקבע לא יאוחר מהיום ה-37 שלפני יום הבחירות, אלו הם כלי השיט, שבהם תקום הצבעה. לא תקבע הוועדה כלי שיט כאמור, אם הייתה סבורה שבינם ההצבעה בכלי השיט — היום החמישי שלפני יום הבחירות, יימצאו בו פחות מ-14 אזרחים ישראליים בני 18 ומעלה או שכלי השיט יימצא בנמל ישראלי. 50 אניות ענו על דרישות החוק בדבר קיום בחירות בהן.

כן קובע החוק, שלארגון ההצבעה בכלי שיט ולניהולה יתמנו על ידי ועדת הבחירות המרכזית — לא יאוחר מ-35 ימים לפני יום הבחירות — שני אחראים בכל כלי שיט, שאחד מהם יהיה הקברניט (ואם לא היה זה אזרח ישראלי — הימאי בעל הדרגה הגבוהה שבין הימאים אזרחי ישראל שבאותו כלי שיט) והשני, הימאי הקשיש שבין בעלי הוותק הגדול ביותר, שאינו קצין והוא אזרח ישראלי. בהתאם לחוק נתמנה גם ממלא מקום לכל אחראי, למקרה שנבצר ממנו למלא תפקידו. בהתאם להוראות החוק, לא יאוחר מ-30 יום לפני יום הבחירות על יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית לשלוח לאחראים הנ"ל את כתבי המינוי שלהם ושל ממלאי מקומם, וכן ארגו קלפי, מלאי מעטפות פנימיות ותיצוניות, פתקי הצבעה וריקים וחומר בחירות אחר כפי שאישרה ועדת הבחירות המרכזית. באותם המקרים שלא ניתן למסור את החומר לכלי השיט היוצא מנמל בישראל נעשה משלוח זה באמצעות משרד החוץ.

השגרירויות קיבלו את החומר והעבירוהו לנמל הקרוב ביותר לשם מסירתו לכלי השיט. מבין 50 כלי השיט, שבהן הורתה ועדת הבחירות המרכזית לקיים בחירות, לא קיבלו 10 כלי שיט את חומר הבחירות: חמש לא עזבו כלל את הארץ במועד הבחירות, וארבע הפליגו יום לפני הבחירות בארץ; לאחת, שהייתה באמריקה הדרומית, לא הגיע המשלוח. משני כלי שיט לא חזר החומר לוועדה המרכזית במועד הקבוע בחוק (עד היום השביעי שלאחר יום הבחירות); בשני כלי שיט לא קוימו הבחירות כלל; לגבי שלושה כלי שיט נפסלו הבחירות, כיוון שלא התקיימו במועד החוקי (בשני כלי שיט נתקיימו הבחירות מוקדם מדי, דהיינו ב-17 באוקטובר במקום 23 בו, ובכלי שיט אחד נתקיימו הבחירות במאוחר, עקב סערה). יוצא איפוא, שבחירות כשרות התקיימו ב-33 כלי שיט בלבד. בסה"כ נספרו בהם 804 קולות.

אף כי ועדת הבחירות המרכזית הודיעה בעוד מועד, בחזר לכול הימאים, שיש להצטייד בתעודת זהות לצורך ההצבעה, לא הצביע מספר גדול של ימאים, בעלי זכות לבחור, מחמת חוסר תעודות זהות: באניה "מולדת" למשל, לא היו תעודות זהות ל-50% מאנשי הצוות. החומר הוחזר לישראל לנמלי הים והאוויר בארץ באמצעות דואר דיפלומטי,

והועבר לוועדת הבחירות המרכזית. ספירת קולותיהם של הבוחרים בכלי השיט נעשתה באותה השיטה, שבו נספרו קולותיהם של אלה, שהצביעו במעטפות כפולות כגון חיילים. נמצאו 756 קולות כשרים. למטרת הבחירות בכלי שיט הוקצבו 90,000 ל"י וההוצאות למעשה הגיעו לסך של 35,450 ל"י.

2. חוק הבחירות לכנסת ולרשויות המקומיות בשנת תש"ל (מימון, הגבלת הוצאות וביקורת), תשכ"ט — 1969, קובע: "הסעת בעלי זכות הצבעה מתחום גבולותיו של יישוב אחד למשנהו ובחזרה ביום הבחירות לשם הצבעה תמומן מאוצר המדינה באמצעות ועדת הבחירות המרכזית; ההסעה תבוצע בקווי תחבורה ולמרחקים, שייקבעו על ידי ועדת הבחירות המרכזית בהוראות, ובהתאם לנהלים וסדרים שתורה עליהם".

בהתאם לכך הסדירה ועדת הבחירות המרכזית את ההסעות בקווים הבין-עירוניים הרגילים באמצעות "אגד" ורכבת ישראל; באיזור גוש דן (תל אביב) ובאיזור חיפה והקריות — באוטובוסים ששכרה הוועדה. כן הועמדו לרשות ועדת הבחירות המרכזית 250 מכוניות מצי הרכב הממשלתי. בימים 26 ו-27 באוקטובר 1969 בשעות 15.00 — 19.00 חולקו שוברי-נסיעה בתחנה המרכזית בתל אביב, ובשעות 15.00 — 20.00 בתחנות המרכזיות בירושלים ובחיפה וב-18 תחנות נוספות של "אגד" ברחבי הארץ. הוועדה המרכזית דאגה לפרסום והסברה ברדיו, בטלוויזיה ובעתונות על סדרי הנסיעה, ועל מקומות ושעות העבודה של התחנות לחלוקת הכרטיסים ושוברי הנסיעה. ימי עיון והסברה ניתנו לנהגי "אגד", לנהגים ברכב ממשלתי, למבקרי הכרטיסים ולגורמים אחרים.

האומדן שנקבע בתקציב הוועדה למטרת היסעים היה 975,000 ל"י, והוא התבסס על תחשיבים, שעובדו יחד עם אנשי משרד התחבורה, אולם הנתונים שהובאו בחשבון היו מירביים, וההוצאה בפועל הסתכמה לבסוף ב-270,000 ל"י בקירוב.

פעולת ארגון ההיסעים הייתה נסיון ראשון של ועדת הבחירות המרכזית. לא היו כל תלונות בתחום זה.

3. פתקים הנושאים אותיות וכינויי הרשימות הודפסו אצל המדפיס הממשלתי ונועדו לשמוש הבוחרים בשעת ההצבעה. סעיף 78(א) (3) לחוק הבחירות קובע, שקולות יהיו פסולים, כאשר יש "סימן או דבר במעטפת ההצבעה או בפתק הצבעה העשוי לזהות את המצביע". על כל גליון נייר הדפיסה המכונה 8 שורות, כשבכל שורה 12 אותיות וכינויים של הסיעות. בחלקה העליון של השורה הראשונה שבגליון היו חורים וסימני דפוס מיותרים, שנעשו על ידי המכונה בעת ההדפסה. כדי להכשיר את הפתקים משורה ראשונה זו פירסם יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית הודעה בה נאמר כי, בין השאר, ייחשב כפסול "פתק הצבעה שעליו הוסף סימן או דבר העלול לזהות את המצביע, זולת אם ברור לעין שהסימן נגרם תוך כדי הדפסת הפתק". חברי ועדות הקלפי מבלי להיות תמיד בקיאים בדבר היו אפוא צריכים להבחין בסימנים, שנגרמו תוך כדי הדפסה.

— הליקוי בהדפסה נתגלה בעת חלוקת החומר, כאשר הפתקים היו כבר חתוכים. ניתן היה למנוע את השימוש בפתקים אלה, אילו נעשתה בדיקה מוקדמת מטעם המזמין על דוגמת ההדפסה, כנהוג לגבי הדפסות בהיקף גדול. גם אפשר עוד בזמן החיתוך לבודד שורות פגומות אלה ולהשמידן.

4. סדרי אספקת מעטפות הצבעה וצורתן נקבעו בתקנות הבחירות לכנסת, תש"ל — 1969. המעטפות נחשבות לחומר רגיש ביותר לצורכי הצבעה חשאית. המעטפה ניתנה לבוחר בתחום הקלפי על ידי אחד מחברי ועדת הקלפי, כדי שהבוחר יכניס בה, הוא בעצמו, ביחידות בתא ההצבעה, את פתק ההצבעה וישלשל אותה לארגו הקלפי, בנוכחות חברי הוועדה. מגמת החוק והתקנות היא למנוע אפשרות של הבאת מעטפת הצבעה מבחוץ.

המעטפות הוזמנו והורפסו אצל המדפיס הממשלתי לפי תקנה 43 מתקנות של חוק הבחירות. ננקטו כל אמצעי השמירה והזהירות בעת ההדפסה, האריוזה וההובלה לתחנות המשטרה המקומיות עד שנמסרו ליושבי הראש של ועדות הקלפי יומיים לפני יום הבחירות. ביומיים אלה היו המעטפות אך ורק ברשותם ובאחריותם האישית של יושבי ראש ועדות הקלפי.

לפי התקנות היה על ועדת הקלפי עם תום פעולתה לדאוג להחזרת חומר הבחירות, לרבות מעטפות ההצבעה הבלתי משומשות, לוועדה האזורית, ולציין בפרוטוקול את מספר המעטפות הבלתי משומשות שהוחזרו. מבדיקת הפרוטוקולים של ועדות הקלפי התברר, שאחרי גמר ההצבעה חסרו מעטפות לעומת יתרת המעטפות הבלתי משומשות, שהיו צריכות להישאר ולהימסר בחזרה לוועדת הבחירות האזורית עם כל החומר. היו מקרים שלפי הפרוטוקולים חסרו מעטפות, בדרך כלל אחדות בלבד אולם במקרה אחד חסרו 350 מעטפות.

5. סעיף 79(ב) לחוק הבחירות לכנסת קובע: "ועדת הקלפי תערוך פרוטוקול, בטופס אחיד שנקבע בתקנות, על פתיחת הקלפי, על מהלך ההצבעה ועל ספירת הקולות, ותעביר מיד את הפרוטוקול עם כל חומר ההצבעה לוועדה האזורית". תקנה 108 קובעת: "יושב ראש ועדת הקלפי ידאג להעברת כל חומר הבחירות... לוועדה האזורית; ההעברה תבוצע על ידי חברי הוועדה משתי סיעות שונות".

לכמה ועדות אזוריות נמסרו פרוטוקולים של ועדות הקלפי באיחור. איחורים כאלה נמצאו בכמה ועדות אזוריות וביניהן של תל אביב, חדרה ופתח תקוה.

לפי סעיף 79(ג) לחוק: "הוועדה האזורית תסכם את ספירת הקולות של ועדות הקלפי, תערוך פרוטוקול על פעולתה ותעביר מיד את הפרוטוקול עם כל חומר הבחירות לוועדה המרכזית". תקנה 106 לתקנות הבחירות מפרטת את החומר היסודי, שיש להעביר מוועדת הקלפי לוועדה האזורית, ובין היתר: שני עותקי הפרוטוקול החתומים כדרוש, כשלכל אחד מהם מצורפים גליון ספירת הקולות והפרוטוקול בדבר פסילת הקולות.

בשני הימים שלאחר הבחירות אישרו חברי ועדת הבחירות המרכזית, שקיבלו את הפרוטוקולים של הוועדות האזוריות ושכל אחת מהן צירפה לפרוטוקול שלה את הפרוטוקולים של ועדות הקלפי שבתחומה. מגליון האישור של חברי ועדת הבחירות המרכזית התברר, שחמש ועדות אזוריות המציאו מספר פרוטוקולים קטן בשניים עד חמישה ממספר הקלפיות שהיו בתחומן. לפי דרישתה של ועדת הבחירות המרכזית איתרה המשטרה (לאחר ה-31 לאוקטובר) את הפרוטוקולים החסרים והביאתם לוועדה. לגבי ועדת קלפי אחת לא נמצא הפרוטוקול.

6. לפי תקנה 43(1) מהתקנות נמסרו לכל קלפי, עם החומר והציוד ליום הבחירות, שני עותקים של רשימת הבוחרים המתייחסת לאותו איזור קלפי. הרשימות מיועדות לסימון הבוחרים שהצביעו על ידי שני חברים של כל ועדת קלפי לחד. סדר סימון זה נקבע, כדי שתהיה ביקורת הדדית בין חברי הוועדה. על ועדת הקלפי להחזיר לוועדה האזורית, עם יתר החומר היסודי, את שני העותקים עם גמר פעולותיה.

ברשימות הבוחרים בכמה קלפיות, מבין אלה שנבדקו, לא התאימו, מבחינה מספרית, הסימנים בשני העותקים של רשימת הבוחרים. כמו כן התברר, שמספר הסימנים היה קטן או גדול, חליפות, ממספר המעטפות שהוצאו מאותו ארגו קלפי. ממספר גדול של קלפיות לא הוחזרו שני העותקים של רשימות הבוחרים — כפי שהתקנות מחייבות — או שהוחזר אחד מהם בלבד. עקב חוסר ההתאמה שבין הסימנים בשני העותקים של רשימות בוחרים וכן בגלל אי-החזרת רשימות מסוימות לא ניתן היה לבדוק בצורה מושלמת את

קולות הבוחרים, שהצביעו במעטפות כפולות, כגון חיילים, בוחרים בשטחים המוחזקים ובכלי שיט.

7. ועדת הבחירות המרכזית כללה בין יתר תפקידיה גם הדרכה, והטילה תפקיד זה על יחידה מיוחדת. פעולות ההדרכה היו מכוונות בעיקר לאנשים, שהיו צריכים למלא תפקידים ביום הבחירות כגון יושבי ראש של ועדות קלפי; סדרנים; נהגים; ומבקרי ההיסעים.

על ועדות הקלפי מוטלים התפקידים של ניהול הבחירות באיזור הקלפי שעליו הופקדו, וכן ההחלטה באורח עצמאי בבעיות לא מעטות ובלתי שגרתיות. כדי להבטיח את תקינות הבחירות היה אפוא צורך לדאוג לכך, שחברי הוועדות יהיו בקיאים בפרטי החוקים והתקנות הנוגעים לתפקידיהם ובכל סידרי הבחירות גם מבחינה מינהלית. יחידת ההדרכה ארגנה, בין היתר, הדרכה ליושבי הראש של ועדות הקלפי. ההדרכה ניתנה על ידי צוות עובדים, העוסקים בקביעות במקצוע זה, במינהל ההדרכה של משרד החקלאות. בצורת הרצאות, ימי עיון, תדריכים מודפסים וסרטים.

ביום הבחירות היו תקלות רבות בסדרי הבחירות שנגרמו מחמת חוסר בקיאותם של יושבי ראש וחברי ועדות קלפי במילוי תפקידם. הסיבה העיקרית לכך הייתה, ששיעור ניכר של יושבי ראש ועדות הקלפי הוחלפו על ידי המפלגות — יום או יומיים לפני יום הבחירות — ביושבי ראש אחרים, שלא הספיקו לקבל ההדרכה.

8. ועדת הבחירות המרכזית פתחה ביום הבחירות 81 לשכות מודיעין ברחבי הארץ. מטרת הלשכות הייתה לכוון אותם אזרחים שביום הבחירות היו להם קשיים במציאת הקלפי שלהם או שבגלל סיבות אחרות לא ניתן להם להצביע בקלפי, שאליו השתייכו. ביום הבחירות ביקרו אלפי אנשים בלשכות המודיעין והן סייעו לרבים. אולם מאחר שבידי כל לשכת מודיעין היה אך ורק פנקס הבוחרים של ועדת הבחירות האזורית, שבתחומה נמצאה הלשכה, לא יכלו לעזור לפונים, ששמותיהם היו כלולים ברשימה אזורית אחרת.

הוועדה המרכזית ומשרד הפנים לא הקימו לפחות לשכת מודיעין אחת בארץ, שבה ירוכו מידע לגבי כלל הבוחרים, כדי לסייע במקרים המיוחדים ללשכות המודיעין בתחומן של הוועדות האזוריות.

9. ביום 8.1.1970 קיימה ועדת הבחירות המרכזית יום עיון, שהיה הראשון מסוגו, ושהיה מיועד לדיון בנושאים: לקח הבחירות לכנסת השביעית, הצבעה ממוכנת מול הצבעה בלתי ממוכנת, ואיוש ועדות קלפי. ליום עיון זה הוזמנו, בין היתר, יושב ראש הכנסת, מבקר המדינה, חברי ועדת הבחירות המרכזית, חברי ועדת חוקה חוק ומשפט, מזכיר הכנסת, נציגי משרד המשפטים ומשרד הפנים, יושבי ראש ומוזכירי ועדות אזוריות, וכן מרצים מהאוניברסיטאות ירושלים, תל אביב וחיפה. הדיון באיוש ועדות הקלפי כלל הצעה, שלכל ועדת קלפי יוצמד מזכיר, עובד מדינה, בעל השכלה וגסיון ומאומן לעניין. משרד הפנים וועדת הבחירות המרכזית יבחנו את ההצעות והסיכומים של אותו יום עיון, לקראת העתיד.

### הבחירות ברשויות המקומיות

מכלל הרשויות המקומיות התקיימו בחירות ב-129 רשויות מקומיות, ומספר בעלי זכות לבחור בהן היה 1,576,675.

בחודשים ספטמבר — דצמבר 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מסורגת על פעילותו של המפקח הארצי על הבחירות.

1. סעיף 50 של חוק הבחירות לרשויות המקומיות קובע: "(א) מעטפות ההצבעה יהיו אטומות ובצורה אחידה, שקבע השר בתקנות; סמוך לבחירות יספק השר לכל מועצה על חשבונה, כמות מספקת של מעטפות הצבעה. (ב) פקיד הבחירות יקבע סימן מיוחד שיוטבע על מעטפות ההצבעה". סעיף 53(3) לאותו חוק קובע, שעל פקיד הבחירות למסור לכל ועדת קלפי, לא יאוחר מיום לפני יום הבחירות, מעטפות הצבעה מסומנות כאמור. תקנה 17 לתקנות הרשויות המקומיות (סדרי בחירות), תשכ"ה — 1965, קובעת — "לכל ועדת קלפי ימסור פקיד הבחירות לצורך סעיף 53(3) פתקי הצבעה לכל רשימה ומעטפות הצבעה כמניין בעלי זכות הצבעה באותו איזור קלפי וכן עשירית ממספר זה פתקים ריקים ומעטפות הצבעה למילואים".

המעטפות נחשבות לחומר רגיש ביותר לצורכי הצבעה חשאית חוקית.

- ההזמנה להדפסת המעטפות ניתנה למדפיס הממשלתי אולם לא נקבעו כל תנאים לבטחון ולזהירות. המדפיס הממשלתי מסר את ביצוע העבודה לבית דפוס פרטי ושם הודפסו ונארו בלא שמירה מספקת מטעם המפקח הארצי על הבחירות. אמנם נערכו בבית הדפוס ביקורים מטעם משרד הפנים כשלוש פעמים ביום, אולם לא הוצבה שם שמירה קבועה.

מבדיקת הרישומים של פקדי הבחירות בפרוטוקולים של ועדות קלפי התברר, שאחרי גמר ההצבעה חסרו מעטפות בקלפיות רבות, שהיו צריכות להישאר ולהימסר בחזרה לפקיד הבחירות עם כל החומר. היו קלפיות, שבהן חסרו מעטפות אחדות; בקלפיות מספר חסרו יותר מעשר מעטפות, ובקלפי אחת חסרו 99 מעטפות.

2. לפי סעיף 31(ג) לחוק הבחירות לרשויות המקומיות, "מתקיימות הבחירות למועצה ביום שבו מתקיימות הבחירות לכנסת, יהיו מקומות הקלפי לצורך הבחירות למועצה במקומות הקלפי שנקבעו לצורך הבחירות לכנסת, ובלבד שלא יוצבו שתי קלפיות בחדר אחד".

- ביום הבחירות היו כמה קלפיות, שבהן ישבו ועדות הקלפי לכנסת ולרשויות המקומיות בחדר אחד.

\*

חוקי הבחירות קובעים את הכלים להבטחת חוקיות הבחירות. הביקורת התייחסה לצד המינהלי של הכנתן וקיומן, ובכללותם מצאה אותם תקינים. בין ממצאי הביקורת יש לציין אלה הנוגעים לעידכונם של פנקס הבוחרים, הדורשים תשומת לבו של משרד הפנים לקראת בחירות בעתיד. רבים מהממצאים הנוגעים לניהול הבחירות נובעים משיטת איוש הקלפיות; כבר הועלו הצעות במישורים שונים לעיון בה מחדש.

## ארגון שירותי כבאות

הבנייה בישראל עד לפני מספר שנים הייתה בעיקרה בנייה של בטון, אבן ומתכת, שהם חומרים לא-דליקים, ואילו בעשור השני לקיום המדינה, עם ההתפתחות הטכנולוגית והעלייה ברמת החיים, פשטה הבנייה את צורתה הקודמת ולבשה צורה חדשה, מודרנית יותר. השינוי בצורה הביא בעקבותיו גם שינוי בשימוש בחומרי הבנייה, שחלקם בשנים האחרונות



הם חומרים דליקים. השימוש בחומרים כאלה מקובל בעיקר בתעלות של מיוזג אוויר, תעלות לחימום, ובתקרות דקורטיביות ואקוסטיות. סכנת הדליקות גדלה גם מסיבות נוספות: בנייתם הגדלה והולכת של בניינים רב־קומות וגדולי ממדים ובכללם מבני תעשייה, שבחלקם גם משתמשים בחומרים דליקים.

מספר הדליקות הפורצות בישראל נע בשנים האחרונות בין 8,500 ל־11,000 בקירוב בשנה, והיקף נזקיהן השנתי בשנים האחרונות הוא בין 11 מליון ל"י ל־22 מליון ל"י, כפי שמראה הטבלה דלהלן (כל הנתונים הם על פי מסמכים שבלשכת מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים).

| מספר הדליקות | אומדן הנזק (ב"י) |
|--------------|------------------|
| 1964/65      | 8,748            |
| 1965/66      | 9,586            |
| 1966/67      | 8,690            |
| 1967/68      | 8,419            |
| 1968/69      | 11,193           |
|              | 21,853,790       |

להלן פירוט של הדליקות הגדולות, שאירעו בתקופה אפריל 1966 — יולי 1969.

| איזור הדליקה   | מקום הדליקה        | תאריך           | נזק משוער (ב"י) |
|----------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| 1. חל אביב־יפו | בנין צים           | 4 באפריל 1966   | 1,250,000       |
| 2. טבריה       | ביח"ר קלת אפיקים   | 17 באפריל 1966  | 5,000,000       |
| 3. טבריה       | ביח"ר ספן          | 5 ביולי 1968    | 1,500,000       |
| 4. באר שבע     | ביח"ר טמפו ירוחם   | 13 אוגוסט 1968  | 500,000         |
| 5. חיפה        | ממגורות עמיר       | 28 ספטמבר 1968  | 500,000         |
| 6. באר שבע     | מפעל מכתשים        | 3 אוקטובר 1968  | 1,500,000       |
| 7. איילון      | בית הנתיבות לוד    | 24 אוקטובר 1968 | 2,500,000       |
| 8. חיפה        | ביח"ר צבע קרית־אתא | 20 נובמבר 1968  | 1,000,000       |
| 9. תולון       | ביח"ר הפלד         | 10 ינואר 1969   | 500,000         |
| 10. איילון     | ביח"ל קרגל         | 30 ביולי 1969   | 20,000,000      |
|                |                    | סה              | 34,250,000      |

על הנזק שבדליקות ועל הצורך בטיפול יעיל למניעתן כבר עמד מבקר המדינה פעמים מספר בעבר, בסכמו ממצאי ביקורת בנושא זה, באחרונה בדו"ח שנתי 17 (עמ' 441), בממצאי בדיקת מעקב, בדו"ח שנתי 19 (עמ' 461) ובדו"חות, שהתפרסמו בשנים האחרונות, על אגודי ערים (שירותי כבאות) — באזורים איילון, אשקלון, חיפה, יזרעאל, בית שמש, הרצליה, עכו וחדרה.

נושא זה נדון גם בוועדת הכספים של הכנסת ובוועדת הפנים שלה. ועדת הכספים בסיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 17, שאושרו על ידי מליאת הכנסת באוגוסט 1967, הביעה דעתה על נושא זה כדלהלן.

"ועדת הכספים קובעת בדאגה כי עד היום טרם שופר המצב בתחנות הכבאות בארץ בכל הנוגע לכוח אדם ולהיקף הרכב והציוד וכי כוח האדם והציוד קטנים במידה ניכרת מהתקן שנקבע להם. כן לא ננקטו הצעדים הדרושים לעידוד ההתנדבות לשירותי הכבאות. הוועדה מציינת את הסכנות הנובעות מהמצב הקיים בשירותי כבאות בארץ, כפי שבאו לידי גילוי בולט במקרה השריפה בבנין צים בתל אביב. הוועדה רואה הכרח בתיקון מיידי ומהיר של המצב בשטח זה, וכן בתחום הפיקוח על שירותי הכבאות, המוטל על משרד הפנים עצמו, ובתחום האחריות המוטלת על הרשויות המקומיות".

ועדת הפנים של הכנסת קיימה סדרה של דיונים בעקבות הדליקה בבית צים והגשיה לכנסת, ב-21 בדצמבר 1966, המלצות בתחומי החוק, התקציב, הארגון, כוח האדם והציוד לשם שיפור הפעולות למניעת דליקות, וכמו כן הציעה לפעול כדי להחדיר בתודעת הציבור את חומרת המצב בתחום זה.

בחודשים נובמבר 1968 — ספטמבר 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת לסירוגין על שירותי כבאות במדינה. הביקורת נערכה ביחידות של משרד הפנים: אגף לתפקידים מיוחדים — לשכת מפקח כבאות ראשי; המחלקה לתקציבים; אגף התכנון; היעוץ המשפטי; ומשרדי הממונים על המחוזות. כן נערכה ביקורת ברשויות הכבאות ובוועדות המקומיות לתכנון ובנייה.

## ענייני תחיקה

### חוק שירותי כבאות

חוק שירותי כבאות, תשי"ט 1959, (להלן החוק) מטיל על רשויות הכבאות — דהיינו הגופים האחראיים למתן שירותי כבאות במקום מסוים — חובה להבטיח בתחומן מתן שירותי כבאות לכיבוי דליקות, למניעתן או התפשטותן וכן להצלת נפש ורכוש. החוק קובע "כרשות כבאות", לגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו — איגוד הערים; ולגבי תחום של רשות מקומית, שאיננה מאוגדת באיגוד כזה — הרשות המקומית. החוק גם קובע — בסעיף 15 — שבמקום הנמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית רשאי שר הפנים למנות אדם או חבר בני אדם למלא את התפקידים והחובות המוטלים על רשות כבאות (להלן רשות כבאות מיוחדת).

שר הפנים ממונה על ביצוע החוק והוא רשאי להתקין תקנות בכל הנוגע לביצועו, והוא ממונה גם על חוקים אחרים, שבמסגרתם ניתן להנהיג הסדרים למניעת דליקות וכיבוי: חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965; חוק הבטיחות במקומות ציבוריים תשכ"ג — 1962; וחוק רישוי עסקים, תשכ"ח — 1968.

1. מספרם של איגודי ערים לכבאות, שהוקמו בהתאם לחוק איגודי ערים, תשט"ו — 1955, הוא 19 (מהם איגוד אחד לשירותי מכבי-אש ומגן דוד אדום). הרשויות המקומיות הפועלות כרשויות כבאות הן: ירושלים, תל אביב, אילת, רמת-גן, וגבעתיים.

— עד למועד סיום הביקורת לא נעשו מינויים לפי סעיף 15 לחוק, אם כי מחוץ לתחומן של רשויות הכבאות הקיימות, יש יישובים ואזורים חסרי מעמד מוניציפלי, שבהם מצויים מפעלים, ביניהם חיוניים ביותר ורגישים לאש, כגון שדה התעופה לוד, בתי הזיקוק בחיפה, בית חולים אסף הרופא ונמל אשדוד. בכמה מהמקומות והמפעלים האמורים פועלות יחידות לכיבוי אש, אולם אין אלו אלא יחידות פנימיות, שהוקמו שלא על פי מינוי של

שר הפנים בהתאם לסעיף 15 שבחוק. כאשר פורצת דליקה במקום מעין זה, נחלצות לעזרה רשויות כבאות שכנות, ובמקרה הצורך גם רשויות כבאות מרוחקות יותר, אולם לדעת הביקורת אין מקום לוותר על כלילתם של כל השטחים שבמדינה בתחום מוגדר של רשות כבאות או של רשות כבאות מיוחדת על פי סעיף 15 לחוק כדי שכל מקום או מפעל במדינה ימצא תחת פיקוח בכל הנוגע לקביעת הסדרים למניעת דליקות וכיבויין.

הביקורת העלתה ליקויים במניעת דליקות בשטחים, שאינם כלולים בתחומה של רשות כבאות ושלגביהם לא נתמנתה רשות כבאות מיוחדת:

- שטח נמל התעופה לוד הוא בניהולו של משרד התחבורה, המחכיר מבנים, מתקנים וקרקעות לגופים שונים, ממשלתיים ולא ממשלתיים. שטח נמל התעופה נמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית ומחוץ לתחום של רשות כבאות. כיוון שכך, נבנו בשטח נמל התעופה, על ידי גופים ממשלתיים ולא ממשלתיים, מבנים ומתקנים בלא קבלת אישור מוקדם או חוות דעת של רשות כבאות לגבי מידת בטיחותם של המבנים מפני אש.

בנמל התעופה לוד קיימת יחידה לכיבוי אש, הכפופה למשרד התחבורה, ותפקידה העיקרי הוא להיות בכוננות למקרה של פריצת דליקה במטוסים בעת נחיתתם או המראתם. משום כך, כאשר פורצת דליקה במתקני הנמל, בעת תנועת המטוסים, יכולה היחידה להפריש רק חלק מכוחה לכיבוי הדליקה.

מפקד יחידת הכיבוי עורך בנמל התעופה ביקורת למניעת דליקות במבנים ובמתקנים השייכים למשרד התחבורה ובחלק מהמבנים והמתקנים השייכים לגופים אחרים. הנחיותיו בתחום מניעת דליקות הן בבחינת המלצות, כיוון שהן נטולות תוקף חוקי לאכיפת ביצוען.

- ליד עורק תחבורה חשוב, הנמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית כל שהיא וממילא גם מחוץ לתחומה של רשות כבאות, הוקמה חוות מיכלי דלק.

בקיץ 1966, בתקופת תכנון ההקמה של חוות המיכלים, העבירה הוועדה המחוזית לתכנון ובנייה (מחמת העדרה של רשות כבאות) לעיונו של קצין מניעת דליקות בלשכת מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים תכנית של החלקה, שעליה יוקמו המיכלים. התכנית, שלא כללה תיאור הסביבה, שבה יוקמו המיכלים, אושרה על ידי קצין מניעת דליקות. חוות המיכלים, שהוקמה לאחר מכן, נמצאת במרחק של מטרים ספורים בלבד מגשר דרכים, שמתחתיו עוברת מסילת ברזל. קצין מניעת דליקות, שאישר את הקמת חוות המיכלים הסביר למשרד מבקר המדינה שהוא לא ידע פרטים על הסביבה, שבה הוקמו המיכלים, ואף לא ראה צורך להיוועץ במפקד רשות הכבאות שבסמוך לגבולה הוקמו המיכלים.

- בתי הזיקוק בחיפה נמצאים מחוץ לתחומה של העיר חיפה ומחוץ לתחום של רשות כבאות כל שהיא.

רשות כבאות איגוד ערים חיפה לא רכשה ציוד מיוחד לכיבוי שריפות-דלק, אלא לאחר פרוץ הדליקה בעקבות פיצוץ צינור הנפט ביום 24 ביוני 1969.

2. בעוד שמצויים שטחים במדינה, שאינם כלולים בתחומה של רשות כבאות כל שהיא, נמצאים לעומת זאת שטחים — מועצות אוזריות — הכלולים בתחום שתי רשויות כבאות בעת ובעונה אחת. בצוים, שעל פיהם הוקמו איגודי ערים לכבאות (ראה ק"ת 1411 מיום 31 בינואר 1963) נקבע, שמועצה אוזרית חוף השרון נמצאת בתחום סמכותם של איגוד ערים (שירותי כבאות) איזור הרצליה ואיגוד ערים (שירותי כבאות) איזור נתניה. באותם צוים נקבע, שמועצה אוזרית חוף הכרמל נמצאת בתחום סמכותם של איגוד ערים (שירותי כבאות) איזור חיפה ואיגוד ערים (שירותי כבאות) איזור חדרה. לגבי המועצה האזורית

מודיעים נקבע, שהיא נמצאת בתחום סמכותם של איגוד ערים (שירותי כבאות) איזור פתח-תקוה ואיגוד ערים שירותי כבאות איזור איילון.

(א) משרד הפנים התבקש בשנת 1964 על ידי המועצה האזורית חוף השרון לבטל את השתתפותה באיגוד ערים (שירותי כבאות) איזור הרצליה ולהשאירה כשותפת באיגוד ערים איזור נתניה. עד למועד הביקורת לא נתקבלה החלטה לגבי בקשה זו, ומשום כך המועצה האזורית חוף השרון משלמת דמי השתתפות לאיגוד ערים (שירותי כבאות) איזור נתניה, והיא נדרשת לשלם דמי השתתפות לאיגוד ערים איזור הרצליה, שרשם בספרי החשבונות את הסכומים האלה כחובותיה. משרד הפנים אמנם אישר לה מחיקת חובות לגבי השתתפותה באיגוד ערים הרצליה מספרי האיגוד, אבל לא החליט בדבר בקשת מועצה אזורית חוף השרון לביטול השתתפותה באיגוד ערים הרצליה. המפקדים של רשויות הכבאות הרצליה ונתניה מתאמים ביניהם את פעולותיהם בתחום המועצה האזורית חוף השרון, וכאשר פורצת דליקה, מתקשרים זה עם זה כדי להחליט, מי משתייה תצא לפעולת כיבוי. ההידברות הדרושה על פי הסדר זה, בכל מקרה דליקה, עלולה לגזול זמן הדרוש לכיבוי הדליקה בעודנה בראשיתה. כשרשות הכבאות הרצליה מבצעת את הפעולה בתחומה של המועצה האזורית חוף השרון, היא מגישה חשבון לרשות כבאות וזו פורעת את החוב.

פעולות למניעת דליקות באיזור חוף השרון מבוצעות על ידי רשות כבאות נתניה גם בשטח הקיבוץ גליליים הנמצא בעיבורה של העיר הרצליה. הפעולות היו יעילות והסכונות יותר, אילו בוצעו על ידי האיגוד המקומי, המכיר היטב את הסביבה של הקיבוץ גליליים ותנאיה.

(ב) אשר למועצה אזורית מודיעים, החליטו ביניהן שתי רשויות הכבאות (פתח-תקוה ואילון), על חלוקת שטח המועצה, אבל הדבר לא הוסדר בצו. מבחינה משפטית אינו נראה, שחלוקת שטח של רשות מקומית בין שני איגודי ערים לשירותי כבאות מתיישב עם הנאמר בסעיף 2 לצו האמור הקובע, שרשות מקומית תשתייך לאיגוד ערים מסוים, לכל הפחות עד אשר לא ייקבע במפורש אחרת בחקיקת משנה.

(ג) בצו מאוקטובר 1969 נקבע, שמועצה אזורית חוף הכרמל תשתתף רק באיגוד ערים איזור חדרה (כפי שהיה נהוג למעשה במשך שבע שנים). בעקבות תיקון זה נותרה המועצה המקומית עתלית, השייכת לתחום איגוד ערים חיפה, כמובלעת בתחום השייך לאיגוד ערים איזור חדרה. כבאי חיפה צריכים אפוא לנסוע לפעולות כיבוי דרך איזור איגוד ערים חדרה, אף כי שליד עתלית נמצאת תחנת משנה השייכת לאיגוד זה; גם במקרה זה עלול הדבר לגרום הפסד של זמן דווקא בדקות הראשונות, שהן לעתים דקות גורליות בדליקה.

3. (1) סעיף 4(3) לחוק קובע, שעל רשות הכבאות, לשם מילוי תפקידיה, להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דליקות ולכיבוי כדי שרשויות הכבאות יוכלו לקבוע את ההסדרים הדרושים למניעת דליקות ובניינים רבי קומות ובמפעלי תעשייה, העוסקים בחומרים דליקים או מאחסנים חומרים כאלה. מן הצורך היה שמשרד הפנים יתקין תקנות, שיחייבו בעלי מפעלים ובעלי בניינים רבי קומות למלא אחר הוראות מפורטות, ביניהן מסירת תכניות של מבנים לרשות כבאות, שיכללו פתחי כניסה ויציאה, מקומות ריכוז של חומרים דליקים, רשת צינורות המים, רשת קווי החשמל ופרטים אחרים. תקנות בתחום זה עשויות לאפשר לרשויות הכבאות להנהיג הסדרים יעילים למניעת דליקות ולפקח באורח שוטף על ביצועם. מידע על מפעלים ובניינים יאפשר לכבאים גם תכנון גישה ופעולה יעילה ובטוחה בפרוץ דליקה.

- עד למועד הביקורת לא הותקנו תקנות בתחום זה, ולרשויות כבאות אין, בדרך כלל, המידע הדרוש למניעת דליקות וכיבוי במפעלי תעשייה ובניינים רבי קומות.

(2) על פי סעיף 4(4) לחוק על רשות כבאות לקבוע, בכפוף לתקנות, שיתקין שר הפנים, סידורי כבאות במוסדות, במפעלים פרטיים וציבוריים; לפקח על צידם ולתאם את סידורי הכבאות שבהם עם הסידורים של רשות הכבאות.

כדי שרשויות הכבאות יוכלו לקבוע סידורי כבאות נאותים, ביניהם מיתקנים למניעת דליקות וכיבוי, מיתקנים לגילוי מוקדם של דליקות במפעלי תעשייה רגישים לאש, וכן סידורי בטיחות נגד אש במוסדות ציבור — מרפאות, בתי חולים, בתי ספר ובתי עינוג — היה צורך להתקין תקנות המפרטות את הדרישות ההכרחיות לכך.

(3) התקנת תקנות להבהרת הדרישות למניעת דליקות ולסידורי כבאות במסגרת סעיפים 4(3) ו-4(4) הייתה מקלה מעל רשויות הכבאות בביצוע תפקידיהן והייתה מאפשרת הטלת סנקציות, שנקבעו על פי סעיף 34 לחוק, "על העובר על התקנה שהותקנה לפי חוק זה".

משרד הפנים הסביר למשרד מבקר המדינה, שהיה לדעתו צורך בתיקון חוק שירותי כבאות לפני התקנת התקנות המתאימות. אמנם הציע המשרד תיקון בחוק, שנתקבל בכנסת, ופורסם ב-16.1.1969, שלפיו רשאית רשות כבאות לקבוע סידורים גם במוסדות ובמפעלים ציבוריים ולאפשר למי שנתמנה לכך, על ידי רשות הכבאות, להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין שבתחום הרשות, חוץ מתחום היחיד המשמש למגורים כדי לבדוק, אם קוימו הוראות החוק.

לדעת מבקר המדינה, היה על משרד הפנים להכין את התקנות הדרושות בעוד מועד ולהתקין קרוב למועד תיקון החוק.

בעקבות הביקורת הותקנו תקנות בדבר ציוד כיבוי בבתי חולים (ק"ת 2495 מיום 18.12.1969) ובדבר ציוד כיבוי בבתי ספר ובבתי עינוג (ק"ת 2497 מיום 25.12.1969). כן הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה בינואר 1970, כי הוא הכין לפרסום תקנות בדבר ציוד כיבוי בבתי מגורים, בבתי מלון, בבניינים מסחריים, בבתי פולחן דתיים, במחסנים, במפעלי תעשייה ומלאכה וכן תקנות בדבר ברזי כיבוי והספקת מים.

4. על פי סעיף 37 לחוק רשאית רשות מקומית או איגוד ערים, ששירותי כבאות הם בתחום תפקידיו, להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיהם או למילוי חובותיהם המפורטות בחוק. השימוש בחוק עזר מהווה אפיק משפטי נוסף להתקין תקנות בנושא של מניעת דליקות. רשויות מקומיות ואיגודי ערים (שירותי כבאות) — מלבד איגוד ערים אחד — לא עשו דבר בתחום זה. משרד הפנים מצדו לא יום חקיקה ואף לא פעל להכנת חוק עזר לדוגמה, כפי שנעשה הדבר בתחומים אחרים. במקרה אחד, כשאיגוד ערים (שירותי כבאות) איזור חיפה הגיש, במארס 1966, הצעת חוק-עזר בעניין מניעת דליקות, לאישור שר הפנים, הודיע המשרד לאיגוד, באוגוסט 1966, כי ההוראות בהצעה לחוק העזר היו בחלקן הגדול מחוץ למסגרת סמכותו של האיגוד. לאחר שמשרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי היה עליו לנקוט צעדים כדי להנחות את איגוד ערים חיפה בעריכת הצעה מתוקנת, שניתן לאשרה, החזיר משרד הפנים את ההצעה בפברואר 1969 לאיגוד ערים חיפה עם הצעותיו לתיקון. על כך השיב האיגוד בחודש מאי 1969, כי הוא מעדיף לעכב עתה, כשלוש שנים לאחר הגשת הצעתו, את פרסום חוק העזר מתוך הנחה, שבקרוב יפורסמו תקנות מתאימות בנושא זה.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הוא יציע, במידת הצורך, חוקי עזר לפי סעיף 37 לחוק וינחה את רשויות הכבאות בנושא זה.

## חוק רישוי עסקים תשכ"ח—1968

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח—1968, שבא להחליף את פקודת המלאכות ותעשיות — הסדרתן, פורסם ב-16.8.1968 ונכנס לחוקפו ביום 1.1.1969. לפי סעיף 9 לחוק: "שר הפנים רשאי להתקין לעסקים טעוני רישוי, או לסוגים מהם, תקנות להבטיח סידורים נאותים למניעת דליקות בחצרי העסק ובסביבותיהן ולכיבוי, לרבות הטלת חובה להחזיק ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דליקות".

עד לסיום הביקורת לא פורסמו תקנות בתחום זה, אף כי הייתה למשרד הפנים שהות מספקת להכין ולפרסמן, הן בתקופה שבין פרסום החוק לבין תחילת תוקפו, והן בתקופה של קרוב לשנה, שחלפה מאז תחילת תוקפו של החוק. רק ביום 25.12.1969 פורסמו תקנות הנוגעות לציוד בבתי-עיוג; לגבי יתר הענפים עוד לא פורסמו תקנות.

## חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965

1. בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, ובתקנות שעל פיו לא היו הוראות המחייבות ועדות מקומיות לתכנון ובנייה, שיבדקו את התכניות מבחינת בטיחות המבנים מפני אש או שיעבירו אותן לבדיקת מומחים לכבאות.

— בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ב-37 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה מבין 81 הוועדות המקומיות הקיימות במדינה, העלתה, שב-23 ועדות לא היו הסדרים להעברת תכניות בנייה לרשות הכבאות, וביתר 14 הוועדות נעשו הסדרים להעברתן של תכניות בנייה של סוגים מסוימים של בניינים לבדיקה מוקדמת על ידי רשות כבאות, לפני מתן היתר הבנייה. לדעת הביקורת, גם אם לא הייתה על ועדה מקומית לתכנון ובנייה חובה חוקית למסור תכניות בנייה לרשות הכבאות לפני מתן היתר בנייה, הרי כדי שתמלא את תפקידה כיאות עליה לדאוג לכך, שתכניות בנייה ייבדקו מבחינת בטיחות מפני אש. להלן נתונים על היתרי בנייה להקמתם של מפעלים עסקיים ובנייני ציבור, שניתנו על ידי 37 הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה בשנים 1967/68 — 1968/69.

| תכניות בנייה למפעלים עסקיים |                                       | תכניות בנייה לבנייני ציבור |                                       |
|-----------------------------|---------------------------------------|----------------------------|---------------------------------------|
| מספר התכניות שאושרו         | מהן שהועברו לעיון מוקדם של רשות כבאות | מספר התכניות שאושרו        | מהן שהועברו לעיון מוקדם של רשות כבאות |
| 208                         | 8                                     | 237                        | 3                                     |
| 242                         | 25                                    | 197                        | 10                                    |
| 1967/68                     |                                       |                            |                                       |
| 1968/69                     |                                       |                            |                                       |

על פי תיקון לחוק שפורסם ביום 25.7.1969 יש להזמין נציג של רשות הכבאות המקומית, דרך קבע, להשתתף בישיבות הוועדה המקומית, ותהיה לו דעה מייעצת בעניינים הנוגעים למניעת דליקות וכיבוי.

לא ניתנו הנחיות ולא נעשו הסדרים להעברת התכניות לעיון מוקדם של רשות הכבאות, כך שבעת הדיון בישיבה יוכל נציגה להביע דעת מקצועית מבוססת. הנציג של רשות הכבאות המוזמן לישיבת ועדת התכנון והבנייה מוצא, בבואו לדיון, על שולחן הוועדה מספר תכניות בנייה ועליו לתת חוות דעתו עליהן לפי קצב הדיון של הוועדה. מצב זה אינו מאפשר לנציג רשות הכבאות לבדוק בעיון הדרוש את התכניות.

2. סעיף 265 (7) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה—1965, קובע, ששר הפנים רשאי להתקין תקנות בעניין שמירת בניינים בפני אש. תקנות בתחום זה עשויות להבטיח אחדות בדרישות שהרשויות המקומיות, בעצת קציני מניעת שריפות שלהן, יציבן בפני הבאים להקים מפעלים. עד למועד הביקורת לא פורסמו התקנות. יש גם למנוע מצב, שבו יוכלו רשויות מקומיות באין תקנות מחייבות, לתת הקלות בדרישות בטיחות, לרבות דרישות לבטיחות אש, כאמצעי לעידוד הקמת מפעלים בתחומיהן.

עוד בדו"ח השנתי 17 (עמ' 442) עמד מבקר המדינה על כך, שעד סוף 1966 הותקנו רק 5 תקנות על פי חוק שירותי כבאות. תקנות אלה לא נגעו בתחום מניעת דליקות. בהערות שר האוצר לדו"ח השנתי 17 (ראה עמ' 281) נאמר: "משרד הפנים ישלים בקרוב את מערכת התקנות לביצוע חוק שירותי כבאות וכן חוקת בנייה מקיפה במסגרת חוק תכנון הבנייה, תשכ"ה—1965, הכוללת הוראות משוכללות לבטיחות בניינים בפני סיכוני דליקות".

בתשובה על הביקורת הנוכחית שוב הודיע משרד הפנים בינואר 1970, כי עומדות להתפרסם תקנות תכנון ובנייה, שיהיו חוקת בנייה מושלמת בנושאים רבים הכוללים גם בטיחות בפני אש.

### תקציבי רשויות הכבאות

1. הרשויות המקומיות משתתפות בתקציבי רשויות הכבאות. רשויות מקומיות המאוגדות באיגודי ערים לכבאות כוללות בתקציביהן את השתתפותן בהוצאות האיגוד. ההשתתפות מהווה מחצית מכלל תקציבי רשויות הכבאות. המחצית השנייה של הסך הכולל של תקציבי רשויות הכבאות באה מאוצר המדינה. האוצר מימן את השתתפותו מקרן הפיצויים לנזקי מלחמה בהגבלה שהייתה קיימת בחוק ושלפיה לא תעלה השתתפות הקרן על 6% מהכנסותיה באותה שנה. משרד הפנים החליט לחלק את השתתפות האוצר בתקציבים של רשויות כבאות בהיקף שיהיה בין 33.3% ל-85% מתקציבה של כל רשות, במקביל למפתח, שקבע המשרד לגבי מתן מענק כללי לרשויות מקומיות. הרשויות המקומיות, לפי המפתח האמור, מחולקות לעשר קבוצות. לשלוש הקבוצות הראשונות נקבעה השתתפות של 33.3% לשתי קבוצות, השתתפות של 65%, וליתר הקבוצות, השתתפות של 70% עד 85%. רוב העיריות מקבלות 33.3% וכן גם מספר מועצות מקומיות ואזוריות, שמצבן הכספי הוא טוב. כל הרשויות המקומיות של בני המיעוטים מקבלות השתתפות של 75%.

בשנים 1967/68 ו-1968/69 היה הסכום הכולל של תקציבי רשויות הכבאות גדול ב-12% מן ההכנסות של קרן הפיצויים לנזקי מלחמה. ההקצבה מכספי הקרן, שהוגבלה כאמור ל-6% מהכנסותיה, לא כיסתה אפוא את מחצית ההוצאות של תקציבי רשויות הכבאות. כיוון שכך, הציעה הממשלה תיקון לחוק, שעל פיו תינתן השתתפות המדינה מהתקציב הרגיל במקום מהקרן לפיצויים לנזקי מלחמה. התיקון לחוק נתקבל ביום 16.1.1969 ובעקבותיו נכלל בשנת 1969/70 בראשונה בתקציב משרד הפנים סכום של 4,262,000 ל"י כהשתתפות המדינה בתקציב הכבאות הרגיל. בתקציב הפיתוח של המשרד לשנת 1969/70 הוקצב סכום של 350,000 ל"י כהשתתפות המדינה בהקמת בית ספר לכבאות.

באמצע שנת 1968 הקציב האוצר, מתוך הרזרבה הכללית, סכום חד פעמי של מליון ל"י כדי לאפשר העסקתם של 120 משוחררי צה"ל לאחר מלחמת ששת הימים, לתקופה של שנה וחצי בשירותי הכבאות. למעשה הועסקו באותה התקופה כמאה כבאים נוספים, במסגרת הקצבה זו, ובהתאם לכך העביר משרד הפנים לרשויות הכבאות בשנת 1967/68 סך של 178,650 ל"י ובשנת 1968/69 סך של 616,500 ל"י. יוצא, שרשויות הכבאות קיבלו מתוך סך מליון ל"י שהוקצב בעבורן סכום של 795,150 ל"י בלבד.

להלן נתונים על התקציבים של שירותי הכבאות והשתתפות הממשלה בשנים 1966/67 — 1969/70 (באלפי ל"י).

| השתתפות הממשלה | התקציבים של שירותי הכבאות |             |
|----------------|---------------------------|-------------|
| 3,363          | 6,720                     | 1966/67     |
| 3,263          | 7,184                     | (1) 1967/68 |
| 3,516          | 8,567                     | (1) 1968/69 |
| 4,262          | 9,014                     | 1969/70     |

(1) הנתונים לשנים 1967/68, 1968/69 אינם כוללים את הסכומים שהוקצבו בנין העסקתם של 120 כבאים נוספים כאמור לעיל.

2. לפי סעיף 17 לחוק "שר האוצר יעביר לשר הפנים בכל שנת כספים סכום מאוצר המדינה שהוא מחצית סך כל אומדני ההוצאות, שאישר שר הפנים לשירותי הכבאות".

– השתתפות הממשלה בפועל לא הגיעה למחצית סך כל אומדני ההוצאות, שאישר שר הפנים לשירותי הכבאות. משרד הפנים הסביר, שהחישובים של השתתפות המדינה בתקציבי רשויות הכבאות נעשו, לאחר שנוכו ההכנסות של רשויות הכבאות מכלל הוצאותיהן. אגף התקציבים של משרד האוצר רואה חישוב זה של השתתפות המדינה כנכון, והסביר למשרד מבקר המדינה, שאילו כיסוי רשויות הכבאות למשל, כ-30% מהוצאותיהן מהכנסות משירותים, היה חלקן של הרשויות המקומיות מגיע רק ל-20%, ולדעת אגף התקציבים לא לכך כיוון המחוקק.

לדעת הביקורת אין מקום לחשב את השתתפות הממשלה לאחר ניכוי ההכנסות. בסעיף 17 לחוק שירותי כבאות מדובר במפורש על העברת "מחצית סך כל אומדני ההוצאות שאישר שר הפנים". הכוונה אפוא להוצאה המאושרת ברוטו, ללא התחשבות בהכנסות של רשויות הכבאות מאגרות שירותים וכיוצא בהן.

3. בהתאם להוראות החוק מגישים כל שנה איגודי ערים ועיריות שהן רשויות כבאות את הצעותיהם לתקציב הכבאות לאישורו של משרד הפנים. בעת ההכנה של הצעת התקציב מתייעצות רשויות הכבאות, בדרך כלל, עם מפקח הכבאות הראשי.

משרד הפנים בהחליטו על אישור תקציבים של רשויות מקומיות, לרבות אלה של רשויות כבאות, נוהג על פי הנחיות משרד האוצר, שלא להגדיל את התקציב אלא בשיעור מסוים שהאוצר מאשר. בהתאם לכך הקטין משרד הפנים אותם הסעיפים בהצעות התקציב של רשויות הכבאות, שהן הגדילו אותם מעבר לאחוז, שקבע האוצר לעומת השנה הקודמת.

החוק בסעיף 4(1) קובע, שרשות כבאות חייבת "להקים ולהחזיק בתחומה יחידה או יחידות של כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים", ואמנם בשנת 1962 נקבע תקן כוח אדם לרשויות הכבאות, אולם מאז ועד עתה לא היה התקן מלא.

תקציבי רשויות הכבאות והשתתפות הממשלה בהם נקבעו על פי מצבת כוח האדם שלהן ולא על פי התקן כנדרש. משרד מבקר המדינה עמד בעבר על כך, שלכל תקן שנקבע יוקצב תקציב שיאפשר את מילוי (ראה בדו"ח שנתי מס' 14, עמ' 448). גם ועדת הפנים של הכנסת בסכמה את מסקנותיה לגבי הדליקה בבית צים חיוותה את דעתה: "שיפור שירותי הכבאות כרוך בהגדלת התקציב הנוכחי. הוועדה סבורה, כי תוספת זו צריכה לבוא



מהשתתפות מוגדלת של הממשלה, באופן שתקרת ההשתתפות הממשלתית תהיה ב-50% גדולה, מכפי שהיא כיום, וכי יש לחתור להעלאתו באורח הדרגתי של תקן יחידות הכבאים".

אף על פי כן לא השתפר המצב. משרד הפנים הורה בחוזר מיום 11.11.1968 בעניין הכנת התקציב לשנת 1969/70, ששלח אל רשויות הכבאות, שלא להרחיב את השירותים ולהישאר, בדרך כלל, ברמת ההוצאה, שאושרה לשנת 1968/69. המשרד אמנם אישר הגדלות בתקציבי הכבאות בסעיף שכר ומשכורת, שהתייחסו למשכורותיהם של הכבאים הנוספים, שנתקבלו ב-1967/68, כאמור לעיל, אולם למטרת מילוי החסר שבתקן כוח האדם לא אושרו הגדלות בסעיף זה.

## כוח אדם וציוד בשירותי כבאות

1. שר הפנים המוסמך על פי החוק לקבוע תקן של רשויות הכבאות, עשה זאת על פי המלצות של ועדה בינמשרדית, שהוקמה בשנת 1962 למטרה זו. התקן נקבע בתקנות בדבר ארגון ותקן של יחידות כבאים, שפורסמו ב-5 ביולי 1962. התקן הארצי לכבאים נקבע באותן תקנות ל-630 כבאים שכירים.

השינויים הנכרכים בריכוזי אוכלוסיה, לרבות באזורי פיתוח, העמידו את רשויות הכבאות בפני דרישות חדשות מבחינת כוח-אדם. תקן הכבאים, שנקבע בשנת 1962 ושלא היה צמוד לקריטריונים על פי נתונים משתנים, היה במקומות רבים קטן מהדרוש מחמת ריבוי האוכלוסין והתפתחות התעשייה. תופעה זו בלטה למשל באשדוד, באשקלון, בירושלים, בערד, בחיפה ובדימונה. מצב כוח האדם היה חמור במיוחד, כיוון שהמצבה לא הדביקה בשום מקום את התקן. מן הראוי לקבוע את תקן הכבאים במדינה מחדש, תוך התאמתו לדרישות המשתנות ולהצמידו להתפתחות המשק ולגידול האוכלוסין. רווייה כזאת לא נעשתה, ורק בשלושה מקומות הוגדל התקן; בשנת 1967 הוגדל התקן ב-20 כבאים ברשות הכבאות שבירושלים וב-10 כבאים ברשות הכבאות שבתל אביב; בשנת 1969 נוספו לתקן של רשות כבאות בני ברק 10 כבאים.

2. קיום מספר רב של רשויות כבאות אוטונומיות כשכל רשות מעסיקה כוח אדם משלה מסביב את חותמו על ניהול כוח האדם בתחום זה. למעשה אין אפשרות להעברת כבאים מרשות אחת לרעותה ולקידום כבאים על ידי העברתם לתפקידי פיקוד המתפנים ברשויות כבאות אחרות. מלבד כבאים מעסיקות רשויות הכבאות עובדי מנגנון לעבודות משרדיות (תשלום משכורות, והנהלת חשבונות). הצורך בהעסקת עובדים אלה בכל רשות ורשות בנפרד מכביד על תקציבי רשויות הכבאות.

3. בעת קביעת התקן בשנת 1962 הובאה בחשבון העסקתם של כבאים מתנדבים (התחזית היתה שיועסקו כ- $\frac{1}{4}$  כבאים מתנדבים וכ- $\frac{1}{4}$  כבאים שכירים), אולם מלבד פעולות נוער לגילאי 15 — 18 בארגון "צופי אש" לא עלה בידי רשויות הכבאות להעסיק כבאים מתנדבים. משרד הפנים לא קבע כללים והוראות מיוחדות להעסקתם של בני נוער כ"צופי אש" — דבר שהוא חיוני בשל הסיכון הכרוך בשירותי הכבאות.

4. בכל רשות כבאות ממלא אחד הקצינים הבכירים תפקיד של קצין למניעת דליקות. בתפקידו הוא עוסק, בין היתר, בהנהגת הסדרים במפעלים פרטיים ובמוסדות ציבוריים, שיבטיחו מניעת דליקות. מספרם של הקצינים הממלאים תפקידים אלה ברשויות הכבאות שבארץ הוא 32, מהם 5 באיגוד ערים איזור חיפה ו-5 ברשות הכבאות שבתל-אביב. מחמת המחסור בכוח אדם מועסקים הקצינים למניעת דליקות גם בתפקידי כבאות שונים. עם ריבוי מפעלי התעשייה והקמתם של בניינים רבי קומות גדל הצורך בפעולה שיטתית

למניעת דליקות. על משרד הפנים לבדוק מחדש את התקן של הקצינים למניעת דליקות ולהתאימו לדרישות שהזמן גרמן.

להלן טבלת השוואה בין תקן כוח האדם לבין המצבה.

| ממצבה ליום<br>31.3.1969  | ממצבה ליום<br>31.3.1968 | ממצבה ליום<br>31.3.1966 | תקן משנת<br>1962   | א. איגודי ערים לפי איזור<br>רשויות כבאות |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------------------------|
| 17                       | 17                      | 7                       | 24                 | 1. איילון                                |
| 25                       | 22                      | 8                       | 42                 | 2. אשקלון                                |
| 25                       | 23                      | 20                      | 35                 | 3. באר-שבע                               |
| 6                        | 6                       | 4                       | 16                 | 4. בית שמש                               |
| 16                       | 15                      | 10                      | 14 <sup>(1)</sup>  | 5. בני ברק                               |
| 12                       | 12                      | 8                       | 14                 | 6. הרצליה                                |
| 12                       | 11                      | 7                       | 18                 | 7. השרון                                 |
| 20                       | 21                      | 9                       | 21                 | 8. חדרה                                  |
| 12                       | 12                      | 6                       | 15                 | 9. חולון                                 |
| 47                       | 51                      | 41                      | 70                 | 10. חיפה                                 |
| 18                       | 15                      | 8                       | 27                 | 11. טבריה                                |
| 14                       | 15                      | 9                       | 28                 | 12. יזרעאל                               |
| 10                       | 10                      | 5                       | 16                 | 13. נהריה                                |
| 15                       | 15                      | 10                      | 18                 | 14. נתניה                                |
| 13                       | 12                      | 8                       | 17                 | 15. עכו                                  |
| 26                       | 26                      | 18                      | 34                 | 16. פתח תקוה                             |
| 15                       | 15                      | 8                       | 24                 | 17. קרית שמונה                           |
| 9                        | 6                       | 6                       | 14                 | 18. ראשון לציון                          |
| 11                       | 14                      | 7                       | 27                 | 19. רחובות                               |
| ב. רשויות כיבוי עירוניות |                         |                         |                    |                                          |
| 11                       | 10                      | 6                       | 15                 | 20. אילת                                 |
| 8                        | 8                       | 9                       | 14                 | 21. גבעתיים                              |
| 38                       | 34                      | 20                      | 33 <sup>(2)</sup>  | 22. ירושלים                              |
| 26                       | 25                      | 23                      | 32                 | 23. רמת גן                               |
| 53                       | 57                      | 45                      | 62 <sup>(3)</sup>  | 24. תל אביב                              |
| 459                      | 432                     | 301                     | 630 <sup>(4)</sup> | ס"ה                                      |

(1) בשנת 1969 הוגדל התקן ל-24. (2) בשנת 1967 הוגדל התקן ל-53.

(3) בשנת 1968 הוגדל התקן ל-72. (4) סך כל התקן ב-1969 - 670.

5. עוד בדו"ח שנתי 17 העירה הביקורת על כך, שהרכב והציוד של התחנות היה קטן במידה ניכרת מהתקן שנקבע להן. גם בדו"חות של מבקר המדינה על איגודי ערים לכבאות שפורסמו בשנתיים האחרונות הצביעה הביקורת על כך, שבתחנות כיבוי שנבדקו היה חסר ציוד ניכר. להלן דוגמאות מספר.

בדו"ח על הביקורת באיגוד ערים איזור חיפה (שירות כבאות) מספטמבר 1968 צויין, שלאיגוד חסרות 4 מכוניות כיבוי גדולות (מבין 12 בתקן), 3 מכוניות כיבוי קלות (מבין 6 בתקן), 2 מכוניות חילוץ (הרשומות בתקן), מכונית פיקוד, (מבין 2 בתקן), סולם מיכני אחד (מבין 2 בתקן) וחמש משאבות ניידות (מבין 11 בתקן).

בדו"ח על הביקורת באיגוד ערים איזור אשקלון (שירותי כבאות) מינואר 1969 נקבע, שלאיגוד חסרות 5 מכוניות כיבוי גדולות (מבין 12 בתקן), 7 מכוניות כיבוי קלות (מבין 9 מכוניות כיבוי קלות שבתקן), טנדר חילוץ (הרשום בתקן), כל 5 הסולמות המיכניים, וסולם הידראולי שבתקן, וארבע משאבות ניידות (מבין 14 בתקן).

בדו"ח על הביקורת באיגוד ערים השרון (מכבי אש ומגן דוד אדום) מינואר 1969 נקבע, שבאיגוד זה חסרו 4 מכוניות כיבוי קלות (מבין 6), טנדר חילוץ, מכונית פיקוד, סולם מיכני, סולם הידראולי וציוד אחר (הרשומים בתקן).

בדו"ח על הביקורת באיגוד ערים איזור עכו מנובמבר 1969 נקבע, שבאיגוד זה חסרו 4 מכוניות כיבוי קלות (מבין 5 בתקן), טנדר אחד (מבין 2 בתקן) וסולם הידראולי (הרשום בתקן).

בדו"ח על הביקורת באיגוד ערים איזור הרצליה נקבע, שחסרו באיגוד מכונית כיבוי גדולה (מבין 4 בתקן) וטנדר חילוץ, שהיה נדרש בתקן. חסרו גם סולם מיכני וסולם הידראולי.

כיוון שבהרצליה נבנו בשנים האחרונות מספר רב של בתי מלון רבי קומות, ואין בידי השירות לא טנדר חילוץ, לא סולם הידראולי ואף לא סולם מיכני, מהווה מצב זה סכנה מיוחדת לעיר, במיוחד אם יובא בחשבון, שרשויות הכבאות שבסביבה (מלבד תל אביב) חסרות ציוד מתאים די הצורך. בדבר מחסור בציוד ראה גם בדו"חות על הביקורת באיגודי ערים (שירותי כבאות) איזור איילון (מינואר 1968), איזור בית שמש ואיזור יזרעאל (מיוני 1968).

לפי הדו"ח של מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים לשנת 1967/68 חסר ברוב התחנות ציוד כבאות. הביקורת קבעה, שבשום תחנה מהתחנות מהסוגים א-1 (חיפה), ירושלים ותל אביב) ו-א-2 (פתח תקוה, רמת גן) אין מכוניות חילוץ גדולות, ובתחנות מסוג א-3 (שהן התחנות המרכזיות לגבי שאר רשויות הכבאות) קיים סולם הידראולי רק בכל אחת מהתחנות שבנתניה וברחובות. בתחנות מסוג א-3 ובתחנות משנה של רשויות הכבאות אין בנמצא אף סולם מיכני. כל הציוד האמור דרוש לכיבוי דליקות, ועל פי התקנות הוא צריך להימצא בתחנות הכיבוי.

עם זאת ברוב רשויות הכבאות קטנה מצבת כוח האדם עד כדי כך, שלא היה בידי הכבאים אפשרות להפעיל אף את המכוניות והציוד, שעמדו לרשותם.

6. הטבלה בעמוד הבא מראה את היחס בין כוח האדם לבין מספר התושבים בערים שונות בעולם (הנתונים על פי סקר על מצב הכבאות בשנת 1966, שפורסם בקונגרס בינלאומי לענייני כבאות בטוקיו 1968).

לעומת זאת היחס בין הכבאים לבין מספר התושבים בערים ראשיות בישראל (בהתאם לנתונים שפורסמו על ידי מפקח כבאות ראשי במשרד הפנים לשנים 1966/68) הוא כדלהלן.

| העיר         | מספר התושבים | מספר הכבאים | מספר התושבים לכבאי |
|--------------|--------------|-------------|--------------------|
| תל אביב רבתי | 838,000      | 127         | 6,598              |
| ירושלים      | 275,000      | 38          | 7,237              |
| חיפה         | 448,000      | 47          | 9,528              |

ההשוואה בין שתי הטבלאות האמורות מראה, שהיחס בין מספר תושבים לכבאי בישראל הוא מן הגדולים בעולם.

| מספר התושבים | מספר הכבאים | מספר התושבים | העיר              |
|--------------|-------------|--------------|-------------------|
| לכבאי        |             |              |                   |
| 559          | 2,556       | 1,430,000    | 1. מונטריאל       |
| 563          | 1,481       | 800,000      | 2. רשינגטון       |
| 571          | 14,014      | 8,000,000    | 3. ניו-יורק       |
| 656          | 1,096       | 722,000      | 4. ליוורפול       |
| 671          | 447         | 300,000      | 5. אוטווה         |
| 743          | 974         | 724,000      | 6. רוטרדם         |
| 933          | 757         | 407,000      | 7. קופנהגן        |
| 1,244        | 659         | 857,000      | 8. מרסיי          |
| 1,250        | 110         | 136,000      | 9. בון            |
| 1,255        | 382         | 479,500      | 10. בריסל         |
| 1,341        | 1,214       | 1,628,000    | 11. וינה          |
| 1,418        | 5,652       | 7,900,000    | 12. לונדון        |
| 1,466        | 340         | 500,000      | 13. הלסינקי       |
| 2,144        | 942         | 2,302,438    | 14. קושטא         |
| 3,193        | 160         | 510,000      | 15. קולומבו       |
| 3,200        | 598         | 1,913,500    | 16. סינגפור       |
| 4,706        | 850         | 4,000,000    | 17. ג'קארטה       |
| 4,828        | 580         | 2,800,000    | 18. ניו-דלהי      |
| 5,190        | 272         | 1,411,322    | 19. פוזן (קוריאה) |
| 7,117        | 281         | 2,000,000    | 20. סייגון        |

7. על התוצאות המסוכנות העלולות לבוא מחמת המחסור בכוח אדם, ביחוד במקרים של דליקות ענק, יכולה להעיד השריפה בבית החרושת קרגל ביום 30.7.1969, שבה הופעלו 25 מכונות כיבוי על ידי 60 כבאים בלבד. הוועדה שהוקמה על ידי שר הפנים לבדיקת השריפה קבעה ש"מספר הכבאים למכונות הכיבוי לא איפשר עבודת צוות יעילה".

\*

תקן כוח האדם ותקן הציוד דורשים את מילויים בהקדם, ובשלב ראשון יש לעשות לצמצום הפער שבין המצבה לבין התקנים האמורים. עם זאת יש לעדכן כבר עתה את התקנים הללו בהתאם למציאות המשתנה, המעמידה דרישות חדשות בפני רשויות הכבאות והאחראים למניעת דליקות בכלל. מן הצורך להקפיד, שהגדלת תקן כוח האדם ותקן הציוד ומילויים ייעשו באורח מתואם, שכן כוח אדם בלא ציוד מספיק לא יביא את מירב התועלת, כשם שציוד בלא כוח אדם לא ינוצל אלא באופן חלקי בלבד.

## מפקח כבאות ראשי

1. סעיף 22 לחוק קובע, ששר הפנים ימנה מפקח כבאות ראשי ויקבע את תפקידיו ואת סמכויותיו. המפקח מונה בשנת 1960. בתקנות, שהוצאו בשנים 1960, 1962 ו-1964, הוקנו לו סמכויות בתחומים שונים: אשר לפעולות משותפות בין רשויות הכבאות לבין עצמן, כגון אימונים, רכישות, ניהול הסברה וחקירת שיטות לכיבוי דליקות, על המפקח לערוך הצעות תקציב ולגבות דמי השתתפות מכל רשות כבאות המשתתפת בפעולה. בתחום עזרה הדדית בין רשויות הכבאות בפרוץ דליקה כדי לכבותה ולמנוע התפשטותה, רשאי המפקח להורות לרשות כבאות אחת לעזור לרעותה והוא רשאי גם להורות להעביר ציוד וכבאים מרשות אחת לרעותה. כן רשאי הוא גם ליטול לעצמו פיקוד על פעולות הכיבוי במקרים כאלה. אשר לציוד רשאי המפקח לדרוש פרטים על הציוד המצוי ברשויות הכבאות,

לבדוק אותו ולקבוע הנחיות לסידורי כבאות הדרושים, לפי דעתו, במפעלים ובמוסדות שונים במדינה.

אך אין בסמכויות הנ"ל כדי לאפשר למפקח פעולה יעילה בתחומים נוספים חשובים, למשל הנחיות בדבר סידורי כבאות אינן אלא בגדר המלצות: אין למפקח הכבאות הראשי סמכויות לחייב את רשויות הכבאות, לרבות יחידות כבאות פנימיות של מפעלים, בעניינים מקצועיים, ובכללם התחום של מניעת דליקות. מבקר המדינה הצביע כבר בעבר על כך ש"לא הוגדרו סמכויותיו ותפקידיו של מפקח כבאות ראשי, ולא נקבעה מסגרת ליחסיו עם רשויות כבאות" (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 442). כיוון שכך, מעמדו כלפי רשויות הכבאות והשפעתו היו מצומצמים למדי, וגם באותם תחומים, שבהם הוקנו לו סמכויות, הוא הפעילן אך במעט.

הגדרה בלתי מספקת של תפקידי מפקח כבאות ראשי, גרמה, שהוא נטל לעצמו, לעתים, סמכויות שלא הוקנו לו בחוק. לדוגמא: במקרה אחד הוא נתן אישור למיקומם של מיכלי דלק במקום מרכזי בארץ, בעוד שבהתאם לחוק האחראי לכך, מבחינת הבטיחות מפני אש, הוא מפקד רשות הכבאות המקומי. במקרה אחר, שהעלתה הביקורת, נתן המפקח אישור להקמת חוות מיכלי דלק. אין החוק מסמיך את המפקח להעניק אישורים כאלה.

העדר סמכויות לאכיפת ביצוע הנחיותיו של המפקח, בא לידי ביטוי, לא אחת, בעבודתו עם הגורמים, שעליהם הוא מפקח:

(א) אחת מרשויות הכבאות סירבה להתאים את ציוד ההידרגטים והצינורות שלה לסטנדרד הארצי. מפקח הכבאות הראשי לא היה יכול, על אף דרישותיו, לכפות את הדבר על רשות הכבאות האמורה, מחמת העדר סמכויות. אי התאמת הציוד לסטנדרד הארצי עלול לגרום הפסד זמן יקר ברגעים הראשונים של פרוץ הדליקה.

(ב) גם דו"ח ועדת חקירה מיום 24.6.1969, שבדקה את הדליקה בנמל התעופה לוד הצביע על העדר סמכויות אכיפה של הנחיות ועל התוצאות ממנו. במקום נעשתה עבודת הלחמה באש פתוחה של צינורות העלולים לשמש מובילי אש או גיצים. ההלחמה בשיטה האמורה נעשתה בניגוד להנחיות שנתן הקצין הארצי למניעת דליקות למפקד יחידת כיבוי אש שבנמל התעופה. אחד מחברי הוועדה ציין: "הוראותיו של קצין מניעת דליקות הן בגדר הרכה בלבד ואינן מחייבות. לשם הבטחת קיומם של אמצעי הזהירות הדרושים הן על ידי העובדים והן על ידי היחידות, המשתמשים במכשירים כאלה, רצוי שההוראות תוצאנה כתקנות מחייבות".

לדעת הביקורת לא הייתה הצדקה לכך, שמאז קבלת החוק בשנת 1959 ועד למועד הביקורת לא הוגדרו בבירור סמכויותיו ותפקידיו של מפקח הכבאות הראשי כנדרש, בסעיף 22 לחוק, ועל כך הצביע מבקר המדינה כבר בעבר. שר האוצר, בהערותיו לדו"ח השנתי 17 הודיע, כי משרד הפנים ישלים בקרוב את מערכת התקנות לביצוע חוק שירותי כבאות. עד למועד הביקורת לא נעשה דבר בתחום זה.

2. ועדת הפנים של הכנסת במסקנותיה מיום 21.12.1966 בעקבות הדליקה בבית צים המליצה, בין היתר, על הנהגת מספר טלפון אחיד לשירותי הכבאות במדינה כדי לקצר את משך הזמן מפרוץ דליקה ועד לקריאת עזרה. בעקבות המלצת הוועדה הודיע מנהל שירותי הטלפון שבמשרד הדואר למפקח כבאות ראשי, באוגוסט 1968, על הפעלת שירות קריאה לעזרה אל מכבי אש "102" בשלוש הערים, ירושלים, תל אביב וחיפה; בספטמבר 1968 הציע מנהל שירותי הטלפון למפקח כבאות ראשי להנהיג שירות כזה ברחבי המדינה, ב-11 היישובים הבאים, שבהם פועלות מרכזיות טלפון (באר שבע, אילת, נהריה, עכו, קרית טבעון, טבריה, חדרה, צמח, עפולה, נצרת, אשקלון) ועם זה הודיע לו, כי שירות

זה ניתן להפעלה מיידית לאחר שיועבר למשרד הדואר סך כולל של 9,900 ל"י כדמי התקנה.

פנייה זו של מנהל שירותי הטלפון לא נענתה. בעת סיום הביקורת הופעל השירות האמור רק במרכות קרית טבעון.

3. לשכת מפקח הכבאות הראשי פעלה עד סוף 1967 בגבעתיים, ועמדה לרשותה מעבדה לעריכת ניסויים בתחום מניעת דליקות. בינואר 1968, בהתאם למדיניות הכללית של הממשלה בדבר ריכוז משרדי הממשלה, הועברה הלשכה לירושלים. לא נמצא דיור למעבדה וחלק של ממצאי מחקר חשובים וחומר לימודי של הלשכה אבד בעת ההעברה מחוסר מקום דיור. בין החומר שאבד הדו"ח של הוועדה הבינמשרדית לקביעת תקן וציוד לכבאות, שהוקמה בשנת 1962 וששימש אסמכתה להתקנת תקנות בדבר כוח אדם וציוד של שירותי הכבאות לרבות הנתונים ששימשו בסיס לדו"ח האמור.

בלשכת המפקח אין בנמצא מפה מעודכנת של גבולות רשויות הכבאות ושל התחומים שעוד לא הוגדרה שייכותם לרשות כבאות. אין ברשות הלשכה אמצעי תקשורת נאותים לתיאום פעולה מהיר עם רשויות הכבאות. על עניין זה עמדה ועדת הפנים של הכנסת בעקבות הדליקה בבית צים במסקנותיה: "לדעת הוועדה יש להגביר את הסידורים להושטת עזרה הדדית בין רשויות הכבאות השונות כשהיעילות היא המבחן הקובע. מומלץ בזה על מיפוי מתאים לצורך תיאום אזורי הכיבוי". כן המליצה הוועדה, ש"יש לשאוף להנהגת בקרה אלקטרונית ארצית לאזעקת רשויות הכבאות".

4. התקן של לשכת מפקח כבאות ראשי הוא חמישה עובדים. אחרי העברת הלשכה לירושלים עומדים לרשותו רק שלושה עובדים. פורסמו מכרזים למילוי שתי משרות, אולם עד למועד הביקורת נתקבל לעבודה עובד אחד בלבד. בלשכה קצין אחד למניעת דליקות, שמתפקידו לטפל בנושא זה בהיקף ארצי. כמו כן מוטלים עליו תפקידי מחקר והדרכה. מפקח הכבאות הראשי לא עמד על קבלת דו"חות באורח סדיר על הפעולות השוטפות של רשויות הכבאות, לרבות פעולותיהם של קציני מניעת דליקות שברשויות הכבאות.

מפקח הכבאות הראשי לא עמד על קבלת דו"חות באורח סדיר על הפעולות השוטפות של רשויות הכבאות, לרבות פעולותיהם של קציני מניעת דליקות שברשויות הכבאות. לרשויות הכבאות אין האפשרויות הדרושות לעמוד עליהן בעיקר מחמת העדר כוח אדם מקצועי ומעבדה מרכזית לבדיקה. המשטרה בודקת רק אותם מקרים, שלגביהם קיים חשש למעשה פלילי. איסוף פרטים על סיבות הגורמות לדליקות וניתוח הסיבות הם חיונים לצבירת מידע על מניעת דליקות.

להלן טבלה המראה את הסיבות לדליקות באותם מקרים שנתגלו הסיבות — לתקופה אפריל 1968 מארס 1969 (לפי הנתונים של מפקח הכבאות הראשי).

| סיבות לדליקות           | מספר הדליקות | באחוזים מכלל הדליקות |
|-------------------------|--------------|----------------------|
| שריפה יזומה על ידי רשות | 2,071        | 18.5                 |
| רשלנות                  | 1,484        | 13.2                 |
| משחקי ילדים             | 837          | 7.5                  |
| קצר חשמלי               | 535          | 4.8                  |
| הצתה                    | 253          | 2.3                  |
| תהליך ייצור             | 196          | 1.7                  |
| שונות                   | 214          | 1.9                  |
| לא ידועות               | 5,603        | 50.1                 |
| סה"כ                    | 11,193       | 100.0                |

## מניעת דליקות על ידי משרדי הממשלה

משרדי הממשלה ומפעלי המדינה מחזיקים בנכסי דנידי ודלא נידי, הנמצאים בכל שטחי המדינה. הנכסים כוללים, בין השאר, מבנים המשרתים את הציבור, ביניהם בתי חולים, מרפאות, בתי ספר, ובתי דואר; חלקם הם בתים רבי קומות, שבהם אוכלוסיית המבקרים גדולה. הממשלה מחזיקה גם מחסנים, ובהם מלאי מסוגים שונים, לרבות חומרים דליקים. באין הוראות חוקיות מפורטות בדבר מניעת דליקות אין אפשרות להטיל על אזרחי המדינה חובה למלא אחר המלצות או הנחיות של רשויות הכבאות בתחום זה, אולם לגבי משרדי הממשלה, מפעלי המדינה, רשויות מקומיות ומוסדות ציבור אפשר לצפות לביצוע קפדני ושיטתי של הפעולות הדרושות לשמירת הנפש והרכוש בפני אש במסגרת של הוראות נוהל פנימיות.

בכל מקרה, שמשרדי הממשלה פונים למפקח הכבאות הראשי בבקשת סיוע, הוא מדריך אותם כיצד לבצע את הפעולות, ובמקרים מסוימים ממציא חוות דעת על סידורי מניעת דליקות במבנים רגישים במיוחד. לעיתים הוא גם מפקח על ביצוע הנחיותיו.

בחודשים אפריל — ספטמבר 1969, בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של משרדי הממשלה וגופים מבוקרים אחרים למניעת דליקות. הביקורת הקיפה את משרד האוצר — אגף החשב הכללי; משרד הבריאות לרבות כמה בתי חולים ממשלתיים; משרד העבודה — מע"צ; משרד השיכון, "צוות כרמיאל"; משרד הדואר; משרד החקלאות; משרד המסחר והתעשייה; משרד התחבורה; רשות הנמלים; חברת עמידר. הרשויות המקומיות, שבהן נערכה ביקורת, היו: עיריית נתניה; עיריית תל אביב יפו; עיריית ירושלים. נערכה גם ביקורת בתחום האמור בשני מוסדות להשכלה גבוהה: באוניברסיטת תל אביב ובאוניברסיטת בר אילן (אשר לצה"ל ראה דו"ח 17, עמ' 576).

### משרד האוצר — אגף החשב הכללי

1. במסגרת תפקידיו של החשב הכללי כמרכז הפיקוח על נכסי דלא נידי של המדינה הוא מפעיל יחידת פיקוח מרכזית, שבתחום אחריותה נמצאים מחסני הממשלה. לדעת מבקר המדינה על יחידת הפיקוח שבמשרד האוצר להתרכז בפיקוח עליון, ויש להטיל עליה את האחריות להכוונה ולהדרכה ולקיום מעקב מתמיד אחר ביצוען של ההנחיות וההוראות של החשב הכללי (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 79). ועדת הכספים של הכנסת אימצה עמדה זו (ראה סיכומיה והצעותיה לדו"ח השנתי 17, שאושרו על ידי מליאת הכנסת, דו"ח שנתי 18, עמ' 663).

2. משרדי הממשלה מחזיקים בכ-530 מחסנים ומצבורים. ערך המלאי, שהיה מצוי בהם לסוף מארס 1968 לפי נתוני החשב הכללי, הסתכם ב-365 מליון ל"י בקירוב.

— לא ניתנו הוראות מטעם החשב הכללי להדרכת האפסנאים והמחסנאים שבמשרדי הממשלה בתחום הבטיחות מפני אש. יחידת הפיקוח של החשב הכללי נקטה כמה פעולות בתחום זה. בשנת 1967 הפיצה בין 52 יחידות של מחסנים, שאלון בדבר תקינותם הסדירה של מכשירי כיבוי-האש ואמצעי מניעת דליקות אחרים; רק 12 מהיחידות ענו לשאלון. בשנת 1968 ערכה בדיקה מסורגת בתחום הנדון ב-50 יחידות של מחסני ממשלה. בדיקה זו נסתיימה בלא הסקת מסקנות. לדעת הביקורת אין בצעדים אלה כדי לענות על הצרכים. על החשב הכללי היה לקבוע הוראות נוהל מפורטות במסגרת התכ"ם ולקיים פיקוח מתמיד על ביצוען. העדרן של הוראות מפורטות בא לידי ביטוי בליקויים, שהועלו במחסן המרכזי

של משרד הבריאות בעת ביקורת, שערך משרד מבקר המדינה במאי 1969 (ראה להלן עמ' 543).

החשב הכללי בתשובתו על הערות הביקורת בספטמבר 1969, הודיע, כי הוא יוציא הוראות מפורטות בתכ"ם, לאחר שיאושרו התקנות בתחום זה הנמצאות בעיבודו של משרד הפנים.

3. מבחינה מעשית של סדרי כבאות ומניעת דליקות אין הבדל בין מחסני הממשלה במשרדים ובמפעלים לבין מחסנים של מפעלים פרטיים אולם מבחינה מינהלית יש הבדל: בעלי מפעלים פרטיים וציבוריים הנזקקים לחידוש רישוי עסקים יכולות הרשויות המקומיות להפנותם אל רשויות הכבאות כדי שיקבלו מהן אישור, שנערכה בהם ביקורת שנתית על הסידורים שהם עשו למניעת דליקות במפעלים. ביקורת זו הנערכת על ידי הקצינים למניעת דליקות שברשויות הכבאות, יכולה להיות תנאי לחידוש הרישיון. לא כן הדבר לגבי מחסנים של משרדי הממשלה ומפעלי המדינה, שחובת רישוי עסקים אינה חלה עליהם.

כדי שרשויות הכבאות במדינה יוכלו לקיים ביקורת שיטתית במחסני הממשלה, עליהם להיות מצוידים, ראשית לכל, במידע על קיומם של מחסנים, על המלאי המצוי בהם ועל הווספותם של מחסנים חדשים. לא הוסדרה מסגרת להמצאת מידע זה ורשויות הכבאות מקבלות ידיעה על כך, רק כאשר הן מתבקשות לערוך ביקורת במחסנים אלה.

בדיקה, שערך משרד מבקר המדינה ב-7 במאי 1969 במחסנים של משרד המסחר והתעשייה, הנמצאים בנמל תל אביב ובנמל יפו, העלתה, שבמחסנים שבנמל תל אביב נמצאו כ-6,000 טון סוכר בשקי יוטה ובמחסן בנמל יפו נמצאו כ-5,000 טון סוכר בשקי יוטה. מלאי זה הוא חומר דליק. בעלת המחסנים היא רשות הנמלים והיא מעסיקה עובד המופקד על הטיפול במכשירים לכיבוי האש של הנמל, אולם לרשות כבאות תל אביב-יפו לא הייתה כל ידיעה על קיומם של מחסנים אלה, והיא לא נתבקשה לערוך ביקורת.

משרד מבקר המדינה המליץ, בספטמבר 1969, שהחשב הכללי יוציא הוראה, שתחייב את משרדי הממשלה, המחזיקים מחסנים ברחבי המדינה, לעמוד בקשר של קבע עם רשות הכבאות המקומית, שבתחומה נמצאים המחסנים, כדי שתיערך בהם ביקורת שיטתית על הנעשה בהם.

בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה פורסמה ב-17.10.1969 הוראת תכ"ם בדבר סדרי מניעת דליקות וכיבוי הנוגעת לכל משרדי הממשלה ובה נקבע:

(א) המשרדים והיחידות המחזיקים במחסנים יפנו לרשויות הכבאות המקומיות, שבשטחן נמצאים המחסנים, לשם תכנון והתקנה של האמצעים למניעת דליקות וכיבוי אש;

(ב) אחת לשנה יוזמן נציג רשות הכבאות המקומית לשם עריכת ביקורת;

(ג) יש לבצע את כל סידורי ההתקנה, האחזקה, הטיפול בציוד וסידורים אחרים, כפי שייקבע על ידי רשות הכבאות, ולתקן את כל הליקויים, במידה שיהיו, לאחר הביקורת השנתית;

(ד) בכל מחסן ימונה אחראי לכיבוי אש;

(ה) מנהלי המחסנים ידאגו לכך, שכל העובדים יאומנו להשתמש במכשירי הכיבוי.



1. מחלקת עבודות ציבוריות אחראית על הבנייה הממשלתית ומפקחת עליה, וזלת הבנייה בעבור מערכת הבטחון והמשטרה (ראה "בנייה ממשלתית", עמ' 499). לפי אומדן של מע"צ היא עוסקת מדי שנה בשנה ב-400 תכניות בנייה בקירוב, ביניהן תכניות בנייה של מבנים, המשרתים ציבור גדול של מבקרים: בתי חולים, מרפאות, בתי דואר, ובתי ספר מקצועיים. מצב זה דורש מתן תשומת לב מיוחדת לכל בעיות הבטיחות ובכללן בטיחות מפני אש.

— בסגל העובדים של מע"צ אין עובד המועסק בתפקיד של יועץ בטיחות. לגבי תכניות מסוימות מזמינה מע"צ חוות דעת של יועצי בטיחות, אולם מרישומיה מתברר, שמספרן של התכניות, שעליהן נתבקשו חוות דעת כאלה, היה מועט: בשנת 1966 — תכנית אחת, בשנת 1967 — 10 תכניות, בשנת 1968 — 6 תכניות ובשנת 1969 עד חודש מארס, שתי תכניות. חוות הדעת, שכללן ייעוץ גם בענייני בטיחות מפני אש מספרן היה קטן עוד יותר.

הנהלת מע"צ הסבירה, כי היא מעבירה ליחידותיה השונות הנחיות בעל פה בתחום מניעת דליקות, ביניהן על הנושאים הבאים: איסור בשימוש בחומרים דליקים בבנייה; הוראה לשימוש בצמר סלעים כחומר בידוד; הקפדה על התקנת קטעי-אש של מיווג אוויר; התקנת יציאות לשעת חירום בבנייני ציבור.

הביקורת העלתה מקרים, שבהם לא נשמרו כללי הבטיחות בתחום מניעת דליקות. כך, למשל, במכון הרנטגן שבבית חולים בחיפה, שבנייתו נסתיימה בשנת 1968, לא התקנה מע"צ סידורי קטעי אש במערכת מיווג אוויר. לאחר הערה של משרד מבקר המדינה נתקיים דיון בנושא ביוני 1969, ובו השתתפו ועדת הבטיחות של בית החולים, נציגי רשות הכבאות חיפה, ונציגי מע"צ. בעקבות הדיון התבקשה מע"צ לעשות לתיקון הליקוי.

2. עם ההתפתחות הטכנולוגית נקטו במדינות שונות צעדים להבטחת פינוי מהיר של אנשים מקומות עליינות של בניינים רבי קומות באמצעים טכניים. מאחר שב ישראל נבנו לאחרונה בניינים רבי קומות מן הראוי לתת את הדעת לפתרון הבעיה של פינוי בשעת חרום ועל ידי כך לצמצם את הסכנה לחיי אדם.

## משרד הבריאות — בתי חולים ומחסנים

הוראות נוהל ופיקוח בתחום מניעת דליקות

משרד הבריאות הוציא מפעם לפעם הנחיות והוראות על מניעת דליקות לבתי החולים הממשלתיים. בשנת 1967 נערך קורס מינהל בבתי חולים, שבו נלמד גם הנושא בטיחות מפני אש בבתי החולים. סיכומי הנושא נכללו בחוברת, שהופצה בין בתי החולים הממשלתיים. בבתי חולים אלה פועלות ועדות בטיחות העוסקות, בין היתר, בבטיחות מפני אש. הנהלות בתי חולים חייבות לטפל במישרין בעניינים הקשורים במניעת דליקות בבתי החולים, אולם על משרד הבריאות מוטלת האחריות לבדוק, אם קיימת עירנות בנושא זה ואם הנהלות בתי החולים פועלות בהתאם להנחיות.

— קצין הבטחון של משרד הבריאות עסק עד סוף 1968 גם בנושא של בטיחות מפני אש ביחידות המשרד ובבתי החולים, אולם שוחרר מתפקיד הפיקוח על בטיחות מפני אש, ומאז אין כל פיקוח מרכזי של משרד הבריאות על הנושא הזה ביחידות המשרד ובבתי החולים. לדעת הביקורת מן הצורך לקיים פיקוח כזה ולהטילו על אחד מעובדי המשרד.

במהלך הביקורת בבתי החולים הממשלתיים נמצא, שבכמה מקרים לא נתמלאו הדרישות של רשויות הכבאות במלואן, והיו מקרים של השהיות בביצוע.

(א) באוקטובר 1968 דרשה רשות הכבאות של תל אביב-יפו מהנהלת בית החולים הממשלתי ביפו להנמיך את גופי התאורה (פלורסנטים), שהיו קבועים בתקרות של המחלקה הכירורגית של בית החולים דונולו ב' המשוכנת בצריפי עץ. בעת ביקורת במקום, שנערכה ב-11.5.1969, נמצא, שליכוי זה עוד לא תוקן. בעקבות הביקורת הודיעה הנהלת בית החולים הממשלתי ביפו למשרד מבקר המדינה בסוף אותו חודש, שגופי התאורה הונמכו מהתקרה. באוקטובר 1969 הודיעה הנהלת משרד הבריאות, שבגמר השיפוץ במחלקה הכירורגית פורקו והוצאו צריפי העץ מן השטח.

(ב) רשות הכבאות קבעה שלחץ המים בצינורות שבבית החולים תל השומר אינו מספיק לצורכי הכבאות והיא דרשה פעמים מספר, לדאוג לקיום לחץ מים נאות. הנהלת משרד הבריאות הודיעה למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1969, כי נעשה קידוח מים נוסף במקום.

#### תכנון בתי חולים

משרד הבריאות בונה בתי-חולים באמצעות מע"צ. בקובץ הנחיות לבניית בתי חולים, שהוציא משרד הבריאות, יש הנחיה כללית האומרת, שמן הצורך להבטיח בטיחות מירבית בפני אש בהתאם לחוות דעת של יועץ מוסמך. אין פיקוח של משרד הבריאות על ביצוע ההנחיה האמורה. משרד הבריאות אינו בודק, אם מוסרת מע"צ תכניות הבנייה לבדיקה על ידי יועץ בטיחות, ובמקרה שנמסרה התכנית, אם בדק אותה היועץ מבחינת בטיחות מפני אש.

להלן דוגמאות לליקויים במהלך הבנייה של בתי חולים.

(א) משרד הבריאות בונה אגף חדש בבית חולים ממשלתי, באמצעות מע"צ. בפברואר 1968 התקיימה ישיבה משותפת בין מהנדסי מע"צ לבין קצין מניעת דליקות של רשות הכבאות המקומית, שדנה בשימוש בחומר פוליוריטן כחומר בידוד בתעלות מיוזג אוויר. עקב חוסר מידע על אודות תכונות הפוליוריטן אישר קצין מניעת דליקות את השימוש בחומר זה, ורק זמן קצר לאחר מכן נתברר, שהחומר הוא דליק ויוצר גזים מרעילים בעת שריפה. מאז נזהגות רשויות הכבאות לאסור שימוש בפוליוריטן כחומר בידוד, ובוודאי יש לאסור שימוש בחומר זה בבתי חולים, משום שבהם יש קשיים מיוחדים בפינוי חולים בעת פריצת דליקה. מנהל בית החולים הפנה את תשומת לב משרד הבריאות באוקטובר 1968 לכך, שבאגף החדש הגבנה והולך משתמשים בחומרים דליקים — הכוונה לפוליוריטן — העלולים לסכן את חיי החולים. הנהלת משרד הבריאות השיבה למנהל בית החולים בנובמבר אותה שנה, שאין מקום לדאגה, כיוון שהתכניות הובאו בפני מומחים. במאסר 1969 מודיע מפקד מכבי-אש, הממונה על קצין מניעת דליקות, במכתב למע"צ "שאין לו אפשרות להסכים לשימוש בפוליוריטן בכל צורה שהיא כחומר בידוד בבניינים המוקמים על ידי מע"צ".

בסוף אפריל 1969 פנתה מע"צ למפקח כבאות ראשי במשרד הפנים בבקשת ייעוץ בדבר השימוש בפוליוריטן כחומר בידוד. מפקח כבאות ראשי נוכח לדעת, שהפנייה אליו נעשתה, לאחר שהחומר האמור כבר הוכנס לתעלות מיוזג האוויר בבית החולים החדש, והוצאתו משם תהיה כרוכה בהוצאה כספית ניכרת. משום כך הסכים להסתפק במתן הנחיות להפחתת הסיכון בשימוש בחומר זה.

במכתב מיום 1.1.1970 הסבירה מע"צ, שלדעתה הסיכון הנוכחי הוא מינימלי ובהתחשב בהוצאות הגדולות הכרוכות בהחלפת חומר הבידוד יש, לדעתה, להסתפק ביצירת קטעי-אש. לדעת הביקורת, יש מקום לשקול מחדש, אם ההוצאה הכספית הנוספת הכרוכה בהחלפת חומר הפוליוריטן בחומר בידוד אחר עומדת ביחס סביר לסיכון הכרוך בהשארתו במערכת מיוזג האוויר. הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת מוסמכת ובלתי תלויה בנושא זה.

(ב) בתחום בית החולים תל-השומר נבנה בית ספר לאחיות. הבנייה החלה בשנת 1966 ונסתיימה ב-1968. לא נתבקש ייעוץ של רשות הכבאות לפני התחלת הבנייה. לאחר סיום העבודה נתגלה על ידי ביקורת של רשות הכבאות, שקיימים ליקויים בבנייה בנוגע ליציאות חירום מהבניין. בעקבות ממצאים אלה זימנה הנהלת בית החולים את האדריכל, שתכנן את המבנה, לביצוע השינויים הדרושים.

#### המחסן המרכזי של משרד הבריאות

השטח ברוטו של המחסן הוא כ-3,000 מ<sup>2</sup> והוא כולל כ-1,450 מ<sup>2</sup> שטח בנוי. במחסן נמצאים אלפי פריטים של ציוד רפואי ותרופות. ערך המלאי במחסן ליום עריכת הביקורת (7.5.1969) היה כ-2.5 מליון ל"י. המחסן המרכזי של משרד הבריאות משרת את בתי החולים הממשלתיים במדינה.

השטח הבנוי של המחסן אינו מספיק לאיחסון נאות ומסודר של מלאי התרופות והציוד, וכתוצאה מכך מאוחסן ציוד רפואי ותרופות, ובכללם חומרים דליקים, במסדרונות ובמקלטים. כדי להתגבר על הצפיפות השוררת במחסן שכר משרד הבריאות מחסני משנה במקומות שונים.

בין היתר נשכר שטח באולם גדול, שבו נמצאת נגריה פרטית. בנגריה חומרים דליקים, ובינה לבין מחסן משרד הבריאות מפריד רק קיר חלקי.

בעת הביקורת במקום היו מונחים בשטח המחסן המרכזי מצבורים של סחורות — ביניהן חומרים דליקים — תחת כיפת השמים וגלויים לקרני השמש. בחלקים שונים של המחסן, במעברים ובמקלט היו פזורים חומרי אריזה וחומרי פסולת. בחלקו האחורי מצוי מבנה, ואף בו מאוחסנים חומרים דליקים. ליד המבנה הזה היו מצויים מיכלי-גז מלאים. החומרים הדליקים השונים והפסולת עלולים להוות גורם ראשוני להתלקחות עצמית של אש ולגרימת דליקת-ענק במחסן כולו.

ליקויים חמורים בתחום מניעת דליקות עלולים להביא לא רק לאבדן המלאי בעל הערך הרב המצוי במחסן המרכזי של משרד הבריאות, אלא גם להערים קשיים בהשגת תרופות חיוניות בשעת חירום.

משרד הבריאות הודיע למשרד מבקר המדינה באוקטובר 1969 על הצעדים שהוא נוקט בעקבות הביקורת לתיקון הליקויים במחסן המרכזי של משרד הבריאות, והרי הם:

(א) המשרד פנה לרשות כבאות תל אביב-יפו וביקשה, שתערך בדיקה במחסן המרכזי ותקבע אלו אמצעים לכיבוי דרושים במחסן;

(ב) המשרד נוקט צעדים להרחקת האריוות המיותרות והפסולת מהחומרים הדליקים;

(ג) המשרד מתעתד להעביר את משרדי המחסן למבנים של אובסט על הגג. בגמר הבנייה יתפנו המשרדים שבמחסן, והם ישמשו לאיחסון הטובין הנמצאים עכשיו בחנות הסמוכה לנגריה הפרטית;

(ד) באחרונה הוקצב שטח של 15 דונם להקמת מבנים המתאימים למחסן המרכזי ולבית המרקחת המרכזי.

#### בתי חולים לא-ממשלתיים

בביקורת על פעולותיהן של רשויות כבאות נמצאו מקרים, שבתי חולים לא-ממשלתיים סירבו למלא אחר הוראות רשויות הכבאות בכל הנוגע לנקיטת אמצעים למניעת דליקות. נמצאו גם מקרים של סירוב להישמע להוראות רשויות הכבאות בעת בניית בתי חולים לא-ממשלתיים בדבר איסור השימוש בחומרים דליקים, במיוחד בחומר פוליוריטן.

הביקורת המליצה, שמשרד הבריאות ישתמש בסמכויותיו (בתוקף סעיף 33(ח) לפקודת בריאות העם 1940) ויתקין תקנות בדבר סידורים למניעת דליקות. בעקבות הביקורת פורסמו ביום 18.12.1969 "התקנות בדבר ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דליקות בבתי חולים", הקובעות סידורים בבתי חולים, לרבות בתי חולים לא-ממשלתיים, לציוד כיבוי, אולם עוד לא הותקנו התקנות האוסרות את השימוש בחומרים דליקים בבניית בתי חולים.

#### בתי ספר

בביקורת, שערך משרד מבקר המדינה בכמה רשויות מקומיות, נמצאו ליקויים רבים בסדרי מניעת דליקות במבנים של בתי ספר. הליקויים הובאו לידיעת הרשויות המקומיות, שבתחומן נמצאים בתי הספר והם פורסמו בדו"חות של מבקר המדינה על אותן רשויות מקומיות. להלן מספר דוגמאות מהדו"חות, שפורסמו בשנת 1969.

(א) ציוד לכיבוי אש שבשני בתי הספר היסודיים נמצאו במצב בלתי תקין. חלק מהמטפים היו שבורים וחלקם ריקים.

(ב) בבית הספר הכולל צריף עץ לשיכון גן הילדים ושלוש כיתות, אין מכשירים לכיבוי אש. המועצה גם לא התקינה, לצורך זה, ברזים ברשת המים שלה.

(ג) בית הספר וגן הילדים של המועצה לא צוידו במכשירים לכיבוי אש.

(ד) בעת ביקורת, שנערכה במארס 1968 בכל בתי הספר היסודיים, נמצא, שציוד כיבוי אש שבהם היה למטה מהתקן, שקבע להם איגוד הערים לשירות כבאות. הביקורת הצביעה על החשיבות שבקיום ציוד כיבוי אש תקין.

(ה) על פי הוראות העירייה אין להתיר לתלמידים לטפל בתנורים, ויש להחזיק אותם בתוך רשתות מגן. בדיקה, שנערכה בשנת 1967 על ידי משרד מבקר המדינה בתשעה בתי ספר העלתה, שהוראות הבטיחות לא קוימו ברוב המקרים. בכיתות רבות לא היו רשתות מגן לתנורים, ובחלקם הוחזקו התנורים מחוץ לרשתות. בניגוד להוראות הוחזקו חביות הנפט בחצר בית הספר ובמקום שבו היו סכנה.

קצין כיבוי אש קבע בדו"ח שלו להנהלת מחלקת החינוך, שבמרבית בתי הספר חסרים אמצעים לכיבוי דליקות, והוא פירט את הסידורים והמתקנים הדרושים כדי להבטיח אמצעים יעילים למניעת שריפות וכיבוי. הביקורת העלתה, כי בשום בית ספר שנבדק לא קוימו ההוראות הנוגעות למניעת שריפות. בעקבות הביקורת מונה עובד מיוחד, שתפקידו לפקח על בטיחות בפני אש בבתי ספר, והעירייה הודיעה, שבינוי 1969 התחילה בהספקת הציוד למניעת שריפות.

משרד החינוך והתרבות, המפקח על בתי ספר גם מבחינה מינהלית, הוציא הוראות למניעת דליקות וכיבויין בבתי ספר. ההוראות כוללות גם פרטים על הציוד הדרוש בכל בית ספר.

הפיקוח על ביצוע ההוראות הוא בידי המפקחים החינוכיים ועליהם לדווח גם על עניין זה למשרד החינוך והתרבות. כיון שהדו"חות של המפקחים בדרך כלל אינם מלאים — (ראה דו"ח זה עמ' 263), הרי שאין דו"חות מלאים גם על ענייני הפיקוח בתחום מניעת דליקות. הואיל ובסוף דצמבר 1969 פורסמו תקנות בדבר ציוד הכיבוי בבתי ספר, יש לרשויות הכבאות בסיס חוקי לעמוד על כך, שבתי הספר יציודו כיאות.

## משרד השיכון

משרד השיכון אחראי לבניית שיכונים בכל חלקי הארץ ולבניית מבנים בעבור מוסדות חינוך, מוסדות בריאות, ובעבור מרכזים מסחריים באזורי פיתוח. החל משנת 1966 על משרד השיכון להגיש את תכניות הבנייה לאישורן של הוועדות המקומיות לתכנון ובנייה, בהתאם לחוק התכנון והבנייה תשכ"ה — 1965. באזורי פיתוח שבהם אינן קיימות ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה הוקמו ועדות מיוחדות; ועדות אלה מורכבות מנציגים של משרדי ממשלה שונים, לרבות נציגי משרד השיכון.

בתכנון בנייה בשביל ריכוזי אוכלוסיה, שהמשרד מכין אותו, אינו כלול תכנון של צנרת ושל הידרנטים לצורכי כבאות. גם בתכנון של מבנים בודדים לצורכי ציבור, למשל בתי ספר, גני ילדים, בתי כנסת ומבני מסחר אינו כלול תכנון זה. משרד השיכון הסביר למשרד מבקר המדינה בפברואר 1970, שאין הוראות בחוק המחייבות אותו לכלול תכנון של צנרת והידרנטים בתכניות בנייה.

לדעת מבקר המדינה יש לצפות ממשרדי הממשלה שיעשו את הפעולות הדרושות לשמירת הנפש והרכוש גם בהעדר הוראות חוקיות מחייבות.

לדעת הביקורת יש גם לכלול את תכנון הצנרת וההידרנטים בתכניות בנייה של מבנים בודדים המיועדים לשימוש הציבור, ולעמוד על כך, שתכנון כזה יבוצע, במיוחד לאחר שהתקנות בדבר ציוד כיבוי בבתי ספר, בתי חולים ובתי עינוג, כבר פורסמו.

\*

הממצאים בפרק זה נוגעים לתחומים רבים, במיוחד לפעולות תחיקה והתקנת תקנות, בעיות תקציב, איוש שירותי הכבאות וסדרי בטיחות למניעת דליקות. בחלק מתחומים אלה כבר נעשו תיקונים ניכרים בעקבות הביקורת, אולם כמעט בכולם עוד דרושה פעולה. ההמלצה העיקרית של הביקורת נוגעת לארגון שירותי הכבאות, שלפי המצב הנוכחי אינו עונה על הצרכים.

פיצול שירותי הכבאות בין מספר רב של רשויות כבאות וחלוקת האחריות לניהולן ומימון מהווים אחת הסיבות לליקויים בשירותי הכבאות במדינה. פיצול זה מונע ויסות של כוח אדם וניצולו התכליתי, ושימוש יעיל בציוד הכבאות בהיקף ארצי, ומכביד על משיכת כוח אדם מתאים לשירות הכבאות. איחוד רשויות הכבאות וארגון שירות זה כרשות אחידה, תחת מטה פיקודי — מקצועי, עשוי לתרום להפעלה חסכונית ויעילה יותר של כוח האדם והציוד, ולאפשר טיפול בהיקף ארצי בבעיות כגון תיאום הציוד, הכשרה מקצועית והנחיות מקצועיות בתחום כיבוי שריפות ומניעת דליקות.

## תהליך אישור חוקי עזר

בפקודת העיריות (נוסח חדש) נאמר, כי "המועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם, או כדי לדרוש מבעל נכס או מחזיקו לבצע באותו נכס עבודה הנחוצה למטרה האמורה". הפקודה גם מפרטת את העניינים, שבהם רשאית המועצה לקבוע הוראות בחוקי העזר, והיא קובעת, שחוק עזר יהיה לו תוקף, אחרי שאושר על ידי שר הפנים, ושיש לפרסמו ברשומות. סמכויות מקבילות להתקנת חוקי עזר נתונות גם למועצות המקומיות והאזוריות, על פי פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).

הטיפול בהצעת חוק עזר מתחיל ברשות המקומית, כאשר מועצתה דנה בה ומאשרת אותה. לאחר מכן עובר הטיפול שלושה שלבים. בשלב הראשון מעבירה המועצה את חוק העזר לידי הממונה על המחוז, והלה מעבירו בצירוף המלצותיו לאגף לשלטון מקומי שבמשרד הפנים. בשלב השני מטפלות בו יחידות משרד הפנים לפי הניתוב הבא: האגף לשלטון מקומי בודק את חוק העזר מבחינה עניינית, ובמידת הצורך מתייעץ עם מומחים במשרד ומחוצה לו. מכאן מועבר חוק העזר ללשכת היועץ המשפטי, הבודקת אותו מבחינה משפטית ומחזירה אותו עם הצעותיה לתיקונים לאגף; האגף מעביר את החוק לאישורו של השר, ולאחר מכן ללשכת היועץ המשפטי, לשם העברתו למשרד המשפטים, לידי הממונה על חקיקת משנה. בשלב השלישי נבדק החוק, מבחינת הניסוח והנכונות המשפטית, על ידי הממונה על חקיקת משנה שבמשרד המשפטים והוא מעבירו למדפוס הממשלתי לפרסום ב"רשומות".

כדי להקל על תהליך הטיפול בחוקי העזר בכל השלבים, ערך משרד הפנים לכמה חוקי עזר נוסח לדוגמה, שהרשויות המקומיות רשאיות לאמצו כולו או מקצתו, בשינויים או בלעדיהם, אך אין הן חייבות להשתמש בו. זה מוזמן קיימת מגמה במשרד הפנים להחליף חוקי עזר מסוימים, שאופיים סטנדרדי ביותר, בתקנות, שיחייבו את כל הרשויות המקומיות. המשרד גם מכין הסדרים תחיקתיים, שיאפשרו לכל עירייה לאמץ חוק עזר לדוגמה בלא אישורו של שר הפנים, ושוקל להציע חקיקה דומה לגבי המועצות המקומיות.

בחודשים יוני – יולי 1969 בדק משרד מבקר המדינה את תהליך הטיפול בחוקי עזר בשלושת שלביו. נבדק הטיפול ב-710 חוקי עזר מהם 390, שפורסמו בקובץ התקנות בשנת 1967, ו-320 חוקי עזר, שפורסמו בשנת 1968. לגבי 167 חוקים, מתוך ה-710, נבדק במפורט משך זמן הטיפול בכל שלב.

1. את חוקי העזר ניתן לסווג על פי תחומי הפעולה העיקריים של הרשויות המקומיות:

עבודות ציבוריות – במיוחד סלילת רחובות, התקנת ביוב ותיעול;

תברואה ונקיון – במיוחד סילוק אשפה, ניקוי מגרשים וכניסות לבניינים, עקירת עצים, הדברת מזיקים, ושחיטת עופות;

סדר ציבורי וביטחון – במיוחד פתיחת עסקים וסגירתם, סימון רחובות ולוחיות מספר בבניינים, הריסת מבנים מסוכנים, והסדרת חופי רחצה;

עניינים פיסקליים – במיוחד מס עסקים, אגרות מודעות ושלטים, היטל סעד, היטל עינוגים, ושינוי שיעורי אגרות;

תחבורה – במיוחד העמדת רכב וחנייתו, רשויות לאופניים, ורשויות לעגלות.

השוני והרבגוניות של חוקי העזר דורשים טיפול ספציפי ביחידות המתאימות במשרד הפנים. חוקי עזר רבים, שתוכנם וניסוחם סטנדרדי, אינם מצריכים עיון מיוחד, ואף הוכנו לגביהם חוקי עזר לדוגמה. מסתבר, שמשך זמן הטיפול בהם יכול להיות קצר. לעומת זאת סוגים מסויימים של חוקי עזר, כגון אלה העוסקים בעניינים פיסקליים, מחייבים עיון מעמיק והתעצות עם מומחים, ומשום כך הם דורשים טיפול ממושך יותר.

רשויות מקומיות הפנו את תשומת לב משרד הפנים, בכמה מקרים, לעיכוב, שחל בפרסומם של חוקי עזר ב"רשומות" וביקשו לזרז את הטיפול.

הטבלה בעמוד הבא מראה את משך זמן הטיפול ב-167 חוקי עזר, שסווגו לפי תחומי הפעולה של הרשויות המקומיות.

(א) על פי הטבלה דלהלן נראה, שבשלב א' — כלומר מאישור הצעת חוק העזר על ידי מועצת הרשות המקומית עד להעברתו לידי הממונה על המחוז — משך הטיפול בכ-35% מחוקי העזר היה יותר מחודש ימים.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת הארגון מחדש של הפיקוח המוניציפלי, שיונהג בקרוב, הוא ישקוד על תיקון המצב כבר בשלב זה.

(ב) בשלב ב' נמשך הטיפול במשרד הפנים עד חודשיים ב-66%, בקירוב מחוקי העזר — משך זמן שנראה סביר; בכ-21% מחוקי העזר מחודשיים עד 4 חודשים וביתרם עד למעלה מ-7 חודשים.

בדיקת המקרים, שבהם נמשך הטיפול בחוקי עזר למעלה מחודשיים, הראתה שהיו ביניהם כאלה אשר על פניהם ברור, שאין בהם בעיות מיוחדות ובכל זאת נמשך הטיפול בהם בין ארבעה לשבעה חודשים, כגון תיקון חוק עזר רשיונות לאופניים; העמדת רכב וחנייתו; תיקון חוק עזר להסדרת מקומות רחצה; ותיקון חוק עזר למודעות ושלטים. חוקי עזר, שהטיפול בהם נמשך מעל ל-7 חודשים היו בעיקר בתחום של עניינים פיסקליים, וכן בתחומים של תברואה ונקיון ועבודות ציבוריות.

(ג) בשלב ג' — מהעברת חוק העזר למשרד המשפטים לבדיקה על ידי הממונה על חקיקת משנה ועד לפרסום ב"רשומות" — נמשך הטיפול עד חודש בכ-60% מחוקי העזר, מחודש עד חודשיים בכ-30% וביתרם נמשך הטיפול בין 2—3 חודשים, אולם רק כשליש ממשך הזמן הזה מוקדש לטיפול במשרד המשפטים ואילו יתר הזמן — לטיפול אצל המדפיס הממשלתי.

אחת הסיבות לטיפול הממושך הוא שמחמת אי-דיוקים בניסוחם של חוקי עזר, מעיר הממונה על חקיקת המשנה לעובדי לשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים הערות, ולעתים אף מזמינם לבירור בעיות בלשכתו. ניתן לקצר את משך זמן הטיפול גם בשלב זה על ידי הקפדה על ניסוח נכון ומדויק של חוקי העזר המועברים למשרד המשפטים. משרד הפנים הודיע, כי הוטל על אחד מעובדי לשכת היועץ המשפטי, משפטן על פי מקצועו, לטפל בבדיקת נוסח חוקי העזר לפני הישלחם למשרד המשפטים לפרסום ב"רשומות".

2. השהיות בטיפול בחוקי עזר פיסקליים, שעניינם הגדלת שיעורי אגרות, גרמו, בין השאר, שרשויות מקומיות גבו אגרות מוגדלות, שלא על סמך חוק עזר שאושר ופורסם. הרשויות המקומיות הסבירו זאת בכך, שהן ביקשו אישור לתיקון בחוק עזר קיים לשם הגדלת האגרות ואילו משרד הפנים השהה את הטיפול בבקשה. על כך הצביע מבקר המדינה מספר פעמים בעבר, כגון בדו"ח על עיריית אשקלון מדצמבר 1966 ובדו"ח על עיריית גבעתיים מאפריל 1968. מאידך, רשויות מקומיות שאינן מפעילות את הגבייה בלי הסדר חוקי בדרך חוק עזר מאושר עלולות, בגלל ההשהיה, להשיג הכנסות קטנות מהדרוש.

## משך זמן הטיפול בחוקי עזר

על פי בדיקה מסורגת של 167 חוקי עזר שפורסמו בשנים 1967 ו-1968

| מספר<br>חוקי עזר<br>בכל תחום<br>ובכל שלב | תחומי הפעולה       | שלב א'                                 |     |       | שלב ב'             |     |       | שלב ג'                                    |     |       |    |
|------------------------------------------|--------------------|----------------------------------------|-----|-------|--------------------|-----|-------|-------------------------------------------|-----|-------|----|
|                                          |                    | מאישור המועצה עד<br>להעברה למשרד הפנים |     |       | הטיפול במשרד הפנים |     |       | מקבלתם במשרד המשפטים<br>עד לפרסום ברשומות |     |       |    |
|                                          |                    | בחודשים                                |     |       | בחודשים            |     |       | בחודשים                                   |     |       |    |
|                                          |                    | עד 1                                   | 2-1 | מעל 2 | עד 2               | 4-2 | מעל 7 | עד 1                                      | 2-1 | מעל 2 |    |
| 13                                       | עבודות ציבוריות    | 9                                      | 3   | 1     | 6                  | 4   | 1     | 2                                         | 8   | 2     | 3  |
| 32                                       | תברואה ונקיון      | 20                                     | 6   | 6     | 22                 | 7   |       | 3                                         | 11  | 16    | 5  |
| 51                                       | סדר ציבורי ובטיחות | 37                                     | 9   | 5     | 42                 | 6   | 3     |                                           | 34  | 14    | 3  |
| 51                                       | עניינים פיסקליים   | 31                                     | 5   | 15    | 31                 | 10  | 5     | 5                                         | 34  | 13    | 4  |
| 20                                       | תחבורה             | 11                                     | 5   | 4     | 9                  | 10  | 1     |                                           | 11  | 7     | 2  |
| 167                                      | סה                 | 108                                    | 28  | 31    | 110                | 37  | 10    | 10                                        | 98  | 52    | 17 |



3. מבין 710 חוקי העזר שנבדקו, התייחסו 118 לתיקון חוקי עזר למס עסקים, וכולם ללא יוצא מן הכלל הוחלו רטרואקטיבית, מתחילת שנת הכספים; ביניהם היו 48 חוקי עזר, שהותקנו בתחולה של כ-11 חודשים למפרע, ו-35 חוקי-עזר בתחולה של כ-12 חודשים למפרע.

התקנת חוקי עזר המטילים תשלומים למפרע, מתחילת שנת הכספים שבהם הם חוקקו, מותרת, לפי קביעת בית המשפט העליון (ראה בג"צ 21/51 בינבז' 1971, עיריית ת"א, פד"י ו' ע' 375); אף על פי כן אין זה רצוי לדעתו שההתקנה הרטרואקטיבית תהיה עניין של קבע. בפסק הדין של בית המשפט העליון (בג"צ 271/60 א. ציטאט נ. עיריית רמת גן, פד"י ט"ו 1, ע' 387) נקבע:

"הכלל חייב להיות, כי מעשה חקיקה המטיל או המגדיל תשלומי חובה יפורסם ברשומות לפני המועד, שנקבע לתחילת חובת התשלום, ולא אחרי מועד זה; אף אם סטייה מן הכלל הוזה אינה בהכרח פוגמת בחוק העזר מבחינת תוקפו, הרי מצוות הרשויות המוסמכות, ובראשן שר הפנים, לדאוג לכך, שמרוב יוצאים מהכלל לא יישכח הכלל".

הציבור, מפעלים ופרטים כאחד, נפגעים כאשר היקף חבותם במסים אינו ידוע להם בעוד מועד, הגבייה אינה מבוצעת במועדה והחובות ממסים מצטברים.

4. כדי לקצר את משך הטיפול בחוקי עזר הכניסו לעתים, יחידות משרד הפנים שינויים בהם, שאינם טכניים גרידא, אולם לא העבירו אותם אל הרשות המקומית לאישור מחדש. היו גם מקרים רבים, שבחוקי עזר הוכנסו תיקוני נוסח בעקבות הערות של הממונה על חקיקת המשנה, לאחר ששר הפנים כבר חתם על חוק העזר בנוסחו הקודם, והוא לא הובא בפני שר הפנים לחתימה מחדש לאחר התיקונים.

כיוון שהוראות החוק דורשות טיפול בחוקי העזר לפי השלבים הבאים — (1) החלטת מועצת הרשות המקומית (2) אישור על ידי שר הפנים (3) פירסום ב"רשומות"; — דרוש אפוא לדעת הביקורת, שבכל מקרה, שנעשים בחוק עזר שינויים, ובוודאי במקרים של שינויים מהותיים — כגון שינוי שיעורי אגרות — שיינתן אישור לשינוי הן על ידי הרשות המקומית והן על ידי שר הפנים.

5. חוקי עזר עברו טיפול ביחידות השונות שבמשרד הפנים לפי הניתוב המפורט לעיל, בלא שהיו תכנון ומעקב מרכזיים בנוגע לתהליך הטיפול, אף לא היו הסדרים, שיבטיחו טיפול מהיר יותר לגבי חוקי עזר, שעל פניהם היה ברור, שאין בהם בעיות מיוחדות, ולכן אפשר היה לטפל בהם במזורז ובמשך זמן קצר.

משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי החל מ-1.1.1970 יופעל הסדר חדש שיקצר את ניתוב חוקי העזר, וכי יונהגו תכנון ומעקב מרכזיים, שיביאו להחשת הטיפול. בעמ' 550 תרשים המתאר את תהליך הטיפול בחוקי עזר לפני הנהגת ההסדר החדש ובעמ' 551 תרשים המתאר את התהליך החדש של טיפול בחוקי עזר, החל מ-1.1.1970.

לדעת הביקורת על משרד הפנים לעקוב אחר ההסדר החדש כדי להבטיח, שאמנם יקוצר משך זמן הטיפול בחוקי עזר.





## ועדות דיור מחוזיות

ועדות הדיור המחוזיות הן גופים מינהליים, שתפקידם להבטיח דיור למשרדי הממשלה. הן פועלות במסגרת ששת מינהלי המחוזות של משרד הפנים, בהרכב הבא: הממונה על המחוז או קצין המחוז, שהוא יו"ר הוועדה, מנהל לשכת התכנון המחוזית וכן נציגים של משרד הבטחון, משרד הבריאות, האוצר, משרד העבודה, מינהל מקרקעי ישראל ומזכיר ועדת הדיור המרכזית. מזכיר הוועדה המחוזי, המרכז את הפעולות המינהליות של הוועדה, הוא עובד משרד הפנים המתמנה לתפקידו זה על ידי יושב ראש הוועדה המחוזית.

ועדת דיור מחוזית אחראית בביצוע תפקידיה כלפי ועדת הדיור המרכזית שבאגף החשב הכללי במשרד האוצר. סמכויותיהן ותפקידיהן של ועדת הדיור המרכזית וועדות הדיור המחוזיות הוגדרו ב"תקנון לדיור של משרדי הממשלה" (להלן התקנון), שערכה ועדת הדיור המרכזית ושאישרה אותן ועדת השרים לענייני פנים ושירותים ב-26.4.1963. ועדת הדיור המרכזית קובעת את הכללים והשיטות לטיפול בדיור משרדי הממשלה, חותמת על חוזים שוועדות הדיור המחוזיות מעבירות אליה וכן מוסמכת היא לדון בערעורים של המשרדים על החלטות הוועדות המחוזיות. תפקידה העיקרי של ועדה מחוזית הוא ליוזם תכניות לניצול יעיל של הדיור הממשלתי במחוז; לרכז את הבקשות לדיור של משרדי הממשלה; לנהל משא ומתן עם בעלי המבנים בדבר תנאי השכירות או הרכישה; להמליץ בפני ועדת הדיור המרכזית על היקף הדיור המבוקש, על מחירי הרכישה וגובה דמי השכירות; לערוך את החוזים, להגישם לאישורו של יו"ר הוועדה המרכזית ולבצע את הרכישה או את השכירות; לערוך ביקורת בענייני דיור של משרדי הממשלה ולנהל רישום הדיור של משרדי הממשלה שבתחום המחוז.

בספטמבר 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בוועדות המחוזיות בתל אביב, חיפה וירושלים. נבדקו בעיקר סדרי שכירת מבנים ורכישתם והעברת מבנים למשרד או חזרה לבעליהם.

1. משרדי הממשלה משוכנים במבנים, שהם נכסי המדינה או מושכרים. כדי לקבל מידע על היקף המבנים על כל סוגיהם, על ייעודם וניצולם וכדי להבטיח קבלת מידע על השינויים החלים בהם, נערך בוועדות המחוזיות, על פי הוראות הוועדה המרכזית מ-4.10.1965, מפקד על הדיור הממשלתי בתחום כל מחוז. הנתונים רוכזו על ידי הוועדות המחוזיות ונתקבלו בוועדה המרכזית עד 15.9.1966.

- מאז שנת 1966 לא עודכנו הנתונים על הדיור הממשלתי, ואף כי חלו בו שינויים בהיקף גדול.

- ועדת הדיור המחוזית בתל אביב קיימה במשך השנים 1966 — 1968 ישיבה אחת לשנה בלבד. בכל ישיבה נדונו כל הבקשות, שהגיעו עד מועד הישיבה ושמספרן היה כ-30. ועדות הדיור המחוזיות הן גופים, שהרכבן והיקפן מכבידים על כינוסן בקצב מתאים. כתוצאה מכך נתמשך הטיפול בבקשות וחלק ניכר מן ההחלטות נתקבלו לאחר מעשה.

- הבקשות שהובאו לדיון בוועדת הדיור בחיפה נרשמו ברשימת העניינים, שהיו על סדר היום לכל ישיבה. אולם כיוון שלא נרשם שום פרוטוקול, אין בתיקי הוועדה מידע, אם הישיבה שזומנה אכן נתקיימה ומי מן המוזמנים השתתף בה.

2. לפי התקנון מתפקידיה של ועדה מחוזית לערוך ביקורת שיטתית על הדיור הממשלתי במחוז ולבדוק את מידת ניצולו והתאמתו של הדיור ליעד שנקבע לו. עוד נקבע בתקנון, שרצוי שהוועדה המחוזית תבקר משרד או מבנה ממשלתי במחוז לפחות פעם אחת בשנה,

ותבדוק, בין היתר, את העניינים הבאים: תחזוקה תקינה של המקום; שימוש בו בהתאם ליעוד שנקבע לו; צפיפות.

- הוועדות לא קיימו הוראות אלה של התקנון, ומשום כך לא הגיע לידיעתן, שבמשרדים רבים שררה הונחה בתחום התחזוקה, במיוחד באלה, שהתכוונו לעבור לדיור חדש. אף לא היה לוועדות מידע מעודכן על מצבם של הנכסים. להלן דוגמאות:

(א) משטרת ישראל החזיקה במבנה בן שלוש קומות בחיפה, שלא השתמשה בו מאז 1965. ב-1966 העמידה המשטרה את המבנה, זמנית, לרשותה של עיריית חיפה, ללא תמורה, לשם ניצולו כבית ספר תיכון לצוערי המשטרה. על העסקה נודע לוועדה המחוזית, בדרך מקרה, רק ב-1968.

(ב) מע"צ החזיקה במבנים, הנמצאים בשטח של  $10\frac{1}{2}$  דונם בחדרה. משרד הדואר פנה עוד, ב-1965 לוועדת הדיור המחוזית בבקשה להקצות לו חלק משטח זה. רק תוך טיפול הוועדה בבקשה זו נתגלה לה, שמע"צ גידל על כשליש משטח זה עצי פרי. משרד הדואר לא קיבל את השטח המבוקש.

3. מתפקידיה של ועדה מחוזית להכין תכנית אב לטווח ארוך וכן תכנית שנתית, בעקבות הצעת התקציב השנתית של כל המשרדים, לגבי דיור קיים והצורך בדיור בעתיד. דבר זה דרוש, בין היתר, כדי לאפשר לוועדה מחוזית לבסס את החלטותיה על נתונים בדוקים, להתאים את הדיור לצורכי המשרד המבקש ולאפשר תנאי רכישה נוחים בלא לחץ של דחיפות. במיוחד נדרש תכנון של לוח זמנים במקרה של העברת משרד ממבנה למבנה. תכנון מעין זה עשוי למנוע, שבניינים ברשות הממשלה יעמדו ללא ניצול.

- הוועדות המחוזיות לא הכינו תכנית אב ואף לא תוכניות שנתיות.

(א) מבדיקת התיקים הנוגעים להחלפת דיור התברר, שהזמן, שעבר מפינוי הדיור ועד מסירתו למשרד אחר או עד החזרתו לבעל בית, נמשך לעתים שנה ויותר, ובמקרים של מבנים שכורים שילמה ועדת הדיור המרכזית שכר דירה גם בעד התקופה שבה הם היו פנויים. מבנים פנויים הושארו ללא שמירה ופיקוח. אירע, שהעברה במחוז תל אביב התעכבה כחצי שנה משום שלא פונו תיקים ישנים או גרוטאות בחלקים של המבנה.

(ב) ב-25.11.1967 ביקש אחד המשרדים דיור נוסף להרחבת הסניף בתל אביב. הטיפול בעניין זה על ידי כל הגורמים הנוגעים בדבר נמשך כשנה. כשהוחלט לקבל הצעה מתאימה לדיור, הוזמנו עובדי מע"צ לתכנן את השינויים הפנימיים להתאמת המבנה לתפקידו, בלא שהוועדה המחוזית וידאה, אם למשרד יש תקציב למטרה זו. רק ב-13.2.1969 הביע אנף התקציבים את התנגדותו לתכנית ההרחבה, וכל הטיפול היה לשוא. לדעת הביקורת, יש להורות למשרדי הממשלה, שלכל בקשה לוועדת דיור מחוזית יש לצרף הודעה, שקיים תקציב מתאים לקבלת הדיור המבוקש.

4. אם אין בידי ועדה מחוזית הצעה לדיור מתאים מן המצוי, רשאית היא, לפי הוראות התקנון, להזמין הצעות בדרך של פרסום מודעות בעתונים, ובמקרים דחופים אף לפנות למתווכי דירות.

- לא היו הוראות המפרטות את נהלי קבלת הצעות, במיוחד בדבר מספר מינימאלי של מתווכים או קבלנים, שיש לקבלן. בבדיקת אקראי של 20 תיקים בוועדה המחוזית בתל אביב, הועלו שש עסקאות, שבהן הושג הדיור באמצעות אותו מתווך. מהמסמכים שבתיקים לא היה ברור, אם הייתה פנייה גם למתווכים אחרים. לדברי הוועדה הפניות למתווכים היו באמצעות טלפון. בעקבות תלונה, שנתקבלה במשרד מבקר המדינה ממתווך אחד, שוועדה מחוזית אינה משתפת אותו בהזמנת הצעות לדיור, נתן יושב ראש ועדת הדיור

המרכזית במאי 1969 הנחיות לוועדות המחוזיות, כיצד לנהוג בעניין קבלת הצעות ממתווכים.

5. ב-19.1.1965 ערכה הוועדה המחוזית תל אביב חווה עם קבלן בעניין רכישה של חלק ממבנה שהקבלן הקים באותו זמן בתל אביב; הרכישה הייתה מיועדת למשרד הדואר. סוכם בחווה, שעל הקבלן לסיים את כל העבודה עד ה-15.9.1965, ושתוך חודש וחצי מיום חתימת החווה יימסרו לו תכניות החלוקה הפנימית.

- הוועדה המחוזית לא קיבלה ממשרד הדואר וממע"צ במועדן את התכניות לחלוקה הפנימית של המחיצות ומשום כך לא מסרה אותן לקבלן בעוד מועד (ראה גם "בנייה ממשלתית", לעיל, עמ' 499). הבנייה נמשכה כשנתיים ולטענות הקבלן הוא לא היה יכול לסיים חלק זה מהמבנה וגם שאר חלקי המבנה, משום שלא קיבל את התכניות. נגרם לו נזק, שהסתכם לדבריו בכ-200,000 ל"י. לאחר משא ומתן בין ועדת הדיור המחוזית והמרכזית לבין הקבלן, שולמו לו פיצויים בסכום של 63,500 ל"י.

## ממצאי מעקב

### התכנון והבנייה

דו"ח שנתי 18, עמ' 434

**פעולות אגף התכנון.** לאגף התכנון היו תכניות עבודה שנתיות ותכנית. עבודה תלת שנתית לשנים 1966/67 — 1968/69, בשלושה שלבי ביצוע לפי סדר עדיפויות.

התכניות השנתיות של האגף בשנים 1966/67 ו-1967/68 לא התבססו בחלקן הגדול על התכנית התלת שנתית. רצעות התקציב של האגף לא היו מפורטות ושיטתיות ולא היו מבוססות על תכנית פעולות שנתית.

לשנת 1969/70 נערכה תכנית שנחית, ששימשה שלב ראשון לתכניות של ארבע שנים, שתכנונן הסתיים בנובמבר 1969. משנת 1968/69 הכין האגף בכל שנה תכנית עבודה, לפי שיטת "מערכת תכנון תקציב", וכך תוקן הליקוי.

הדו"חות של האגף להנהלת המשרד לא היו מפורטים, לא התייחסו בבירור לשלבי ביצוע התכנית, אף לא צוין בהם הזמן, שהושקע בביצוע הפעולות השונות.

כיום כוללים הדו"חות את הפרטים הנדרשים.

על אגף התכנון ליזום ולעבד הצעות לתכנון הארצי ולהביאן לדיון המועצה הארצית ולאישורה. התכנון הארצי צריך לשמש בסיס בנושאים מסוימים לתכניות מיתאר מחוזיות ומקומיות. אגף התכנון לא הפעיל במידה מספקת ובאורח שיטתי את הרשויות המקומיות כדי לזרז ולקדם הכנת תכניות מיתאר מקומיות. מאידך, הועסק חלק מעובדי האגף בעריכת תכניות מיתאר מקומיות בעבור רשויות מקומיות — תפקיד, המוטל לפי החוק על הוועדות המקומיות.

התכניות שהאגף מטפל בהן, נמצאו בשלבים דלקמן: שלוש תכניות בשטח הארצי בשלב עריכה; התכניות בשטח המחוזי (תכנית אחת לכל מחוז) רובן בשלב של סקר מתקדם.