

ארגון שירותי כבאות

דו"ח שנתי 20, עמ' 524

בסיכומיה והצעותיה של ועדת הכספים לדו"ח השנתי 20 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי הכנסת (ראה דו"ח שנתי 21, עמ' 831), הפנתה הוועדה את תשומת לב משרד הפנים למצב החמור בתחום שירותי הכבאות, כפי שעולה מממצאי הביקורת. הוועדה אימצה את המלצות הביקורת בעניין ארגון מחדש של שירות הכבאות על ידי איחוד רשויות כבאות וארגון שירות זה ברשות אחידה, תחת מטה פיקודי-מקצועי ודרשה מהמשרד לבדוק את האפשרויות למימושו.

באוקטובר 1970, נתקיימה — לאחר סדרת פגישות, שבהן נבדקה אפשרות ארגון מחדש של שירותי הכבאות — פגישה מסכמת בלשכת המנהל הכללי של משרד הפנים, שבה השתתפו נציגי המשרד, המרכז לשלטון מקומי, ארגון המועצות האזוריות, מפקדת הג"א ואחרים. בפגישה זו נבחר צוות בודק, שהוטל עליו להגיש המלצות בדבר צמצום מספר איגודי הערים לכבאות. הצוות הגיש המלצות לאיחוד איגודי ערים, אך המלצות אלה לא בוצעו, והמשרד נתן עדיפות ראשונה, לקביעת מיקומן של תחנות כיבוי ולהגדרה מבוססת של תקני כוח אדם וציוד (ראה להלן); עם זאת הודיע המשרד, שהוא ממשיך לפעול לצמצום מספר האיגודים, לאחר שכבר הוחלט על איחוד רשויות כבאות עכו ונהריה.

לדעת הביקורת אין בפעולות אלה, כדי לקדם די הצורך את ההמלצה בדבר ארגון מחדש של שירותי הכבאות כרשות אחידה, תחת מטה פיקודי-ארצי.

ועדת הכספים של הכנסת המליצה, ששירותי הכבאות יהדקו את הקשר עם גורמי הג"א, העוסקים בכיבוי אש, ושהגורמים השונים יתאמו ביניהם את הציוד והתפעול של האמצעים העומדים לרשותם.

המשרד הודיע, שהקשר עם גורמי הג"א התהדק יותר בשנתיים האחרונות, לעומת השנים הקודמות.

ענייני תחיקה. לפי חוק שירותי הכבאות, תשי"ט-1959 (להלן החוק), רשות כבאות היא איגוד ערים לשירותי כבאות או רשות מקומית, שאיננה מאוגדת באיגוד ערים כאמור, האחראים למתן שירותי כבאות בתחומם. במקום, הנמצא מחוץ לתחום של רשות מקומית, רשאי שר הפנים להטיל את התפקידים של רשות כבאות על אדם או חבר בני אדם (רשות כבאות מיוחדת).

ישובים ואזורים, שבהם מצויים מפעלים, ביניהם חיוניים ביותר ורגישים לאש, כגון שדה התעופה לוד, בתי הזיקוק בחיפה, בית החולים אסף הרופא ונמל אשדוד, נמצאו מחוץ לתחומן של רשויות כבאות. הביקורת עמדה על כך, שאין מקום לוותר על כלילתם של כל השטחים שבמדינה בתחום מוגדר של רשות כבאות או של רשות כבאות מיוחדת, כדי שכל מקום או מפעל במדינה יימצא תחת פיקוח בכל הנוגע לקביעת סדרים למניעת דליקות וכיבויין.

עד סיום הביקורת באוקטובר 1971 פורסם רק מינוי אחד (רשות כבאות לשדה התעופה לוד), וכל יתר השטחים הג"ל נמצאים עדיין מחוץ לתחום של רשות כבאות כל שהיא.

הביקורת הצביעה על הצורך, שמשרד הפנים יתקין תקנות, שיחייבו בעלי מפעלים ובעלי בניינים רבי-קומות למסור תכניות של מבנים לרשות כבאות. תקנות אלה יקלו על רשויות הכבאות לקבל מידע על מפעלים ובניינים, שיאפשרו תכנון מוקדם של גישה ופעולה יעילה ובטוחה בפרוץ דליקה. לא הותקנו תקנות, שיחייבו מסירת תכניות של מבנים לרשות כבאות.

לא ניתנו הנחיות ולא נעשו הסדרים להעברת התכניות המצורפות לבקשות להיתרי בנייה, לעיון מוקדם של רשות הכבאות. הנציג של רשות הכבאות המוזמן לשיבת הוועדה מוצא, בבואו לדיון, על שולחן הוועדה מספר תכניות בנייה, ועליו לתת דעתו עליהן, לפי קצב הדיון של הוועדה; מצב זה אינו מאפשר לנציג רשות הכבאות לבדוק בעיון הדרוש את התכניות.

משרד הפנים לא קבע הסדרים בנידון.

בחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965 ובתקנות שהותקנו על פיו, לא היו הוראות המחייבות ועדות מקומיות לתכנון ובנייה לבדוק את התכניות מבחינת בטיחות המבנים מפני אש או להעבירן לבדיקה של מומחים לכבאות.

ביולי 1970 פורסמו תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתרי אגרות) תשל"א-1970 הכוללות אמנם כמה הוראות, שיש להן השלכות על בטיחות מפני אש, כגון בדבר דרכי היציאה מבניין, אולם אינן כוללות הוראות בדבר שמירת בניינים מפני אש. משרד הפנים הסביר, שבמכון התקנים הישראלי פועלת ועדה, שמתפקידה לעבד תקן ליישום חומרים דליקים ושהוא שוקד על הכנת תקנות בעניין קורי חשמל.

לדעת הביקורת, על המשרד להשלים בהקדם את התחקיקה, כדי לכלול את כל השטחים במדינה בתחום של רשות כבאות וכדי לחייב מסירת תכניות של מבנים לרשויות הכבאות ובדיקתן מבחינת בטיחות המבנים מפני אש.

תקציב רשויות הכבאות. השתתפות הממשלה בתקציבי רשויות הכבאות צריכה להיות - בהתאם לחוק - מחצית מסך כל אומדני ההוצאות, שאושרו על ידי שר הפנים. השתתפות הממשלה בפועל לא הגיעה אלא ל-50% בקירוב, מאומדן ההוצאות המאושרות על ידי שר הפנים, בניכוי ההכנסות העצמיות של רשויות הכבאות. הביקורת העירה, שלא היה מקום לחישוב השתתפות בדרך זו, כי בחוק מדובר במפורש על העברת "מחצית סך כל אומדני ההוצאות שאישר שר הפנים", ללא התחשבות בהכנסות של רשויות כבאות.

בדיקת השתתפות הממשלה בתקציב ההוצאות של רשויות הכבאות בשנים 1969/70 ו-1970/71 העלתה, כי הבסיס, שלפיו חישובה הממשלה את השתתפותה, לא השתנה.

כוח אדם וציוד בשירותי הכבאות. המשרות בתקנים לכוח אדם בשירותי הכבאות לא אוישו והתקנים לציוד לא נתמלאו; הביקורת עמדה על כך שבשלב ראשון יש לעשות לצמצום הפער שבין המצבה לבין תקנים אלה. עם זאת יש לעדכן כבר עתה את התקנים הללו, בהתאם למציאות המשתנה, המעמידה דרישות חדשות בפני רשויות הכבאות. מן הצורך להקפיד, שהגדלת תקן כוח אדם ותקן הציוד ומילויים יעשה באורח מתואם, שכן כוח אדם בלא ציוד מספיק לא יביא את מירב התועלת, כשם שציוד בלא כוח אדם לא ינוצל אלא באופן חלקי בלבד.

ועדת הכספים של הכנסת הייתה שותפה לדאגת הביקורת בדבר איש המשרות בתקנים הקיימים של מכבי אש והמליצה בפני המשרד לנקוט צעדים, שיביאו לגיוס מוגבר של כבאים.

חל גידול במצבת כוח האדם מאז מארס 1959 מ-459 ל-558 כבאים, כך שהמצבה הנוכחית מהווה 80.5% מסך כל המשרות של הכבאים, על פי התקן לשנת 1971/72 (לעומת 68.5% בשנת 1969). המשרד הגיש הצעת תקציב ל-1972/73, ובה תוספת להעסקת 100 כבאים נוספים, שיש בה משום איש מלא של התקן הקיים.

ברוב התחנות נוסף ציוד והוקמו מבנים לתחנות ראשיות, אולם יש מקומות, שהציוד אינו מתאים לדרישות התקן ועוד דרוש שיפור רב במתקנים ובשירותים בתחנות המשנה.

לדעת הביקורת, מילוי התקנים הקיימים הוא רק שלב ראשון בתיקון הליקוי, וזה מכבר היה על המשרד לדאוג לעדכון התקנים ולמילויים בהתאם למציאות החדשה.

מפקח כבאות ראשי. אין למפקח הכבאות הראשי סמכויות לחייב את רשויות הכבאות בעניינים מקצועיים, ובכללם בתחום של מניעת דליקות. הביקורת העירה, שלא הייתה הצדקה לכך, שמואו קבלת החוק בשנת 1959 ועד למועד הביקורת לא הוגדרו בבירור סמכויותיו ותפקידיו של מפקח הכבאות הראשי כנדרש בחוק.

ועדת הכספים דרשה ממשרד הפנים להחיש את הטיפול בתקינה ובהקניית סמכויות חוקיות למפקח הכבאות הראשי, כדי שיוכל לממש את דרישותיו בדבר מניעת שריפות.

ביוני 1970 הוגדרו סמכויות מפקח כבאות ראשי על ידי משרד הפנים והוכנו תקנות בדבר סמכויות אלו, אך עד סוף 1971, לא הושלם תהליך פרסומן.

ועדת הפנים של הכנסת במסקנותיה מדצמבר 1966, בעקבות הדליקה בבית "צים" המליצה, בין היתר, על הנהגת מספר טלפון אחיד לשירותי הכבאות במדינה. ב-1968 הודיע מנהל שירותי הטלפון על הפעלת מספר טלפון אחיד (102) בשלוש הערים – ירושלים, תל אביב וחיפה – והציע להפעיל מיד שירות דומה ברחבי המדינה, ב-11 ישובים, שבהם פועלות מרכזיות טלפון, תמורת 9,900 ל"י דמי התקנה. מבין 11 המרכזיות הופעל השירות האמור רק במרכזת קרית טבעון. לא חל שינוי במצב.

תהליך אישור חוקי עזר

דו"ח שנתי 20, עמ' 546

הטיפול במשרד הפנים ב-66% בקירוב מחוקי העזר, שפורסמו בשנים 1967 ו-1968, נמשך עד חודשיים – משך זמן הנראה סביר; בכ-21% – מחודשיים עד ארבעה חודשים ובשאר – כ-13% – עד למעלה משבעה חודשים.

מבדיקת מדגם של 108 חוקי עזר, שפורסמו בקובץ התקנות בשנים 1970 ו-1971, יוצא כי ב-72% בקירוב מחוקים אלה נמשך הטיפול במשרד הפנים עד חודשיים; בכ-11% מחודשיים עד ארבעה חודשים ובשאר – כ-17% – עד למעלה משבעה חודשים.

משך הטיפול מהעברת חוק עזר למשרד המשפטים לבדיקה על ידי הממונה על חקיקת משנה ועד לפרסומה ב"רשומות" – הוא עד חודש בכ-60% מחוקי העזר, מחודש עד חודשיים בכ-30% ובשאר נמשך הטיפול בין 2-3 חודשים.

אין שינוי במצב.

אחת הסיבות לטיפול הממושך היא, שמחמת אי-דיוקים בניסוחם של חוקי עזר, מעיר הממונה על חקיקת משנה, לעובדי לשכת היועץ המשפטי של משרד הפנים הערות, ולעתים אף מזמינם לבירור בעיות בלשכתו.

הביקורת העלתה, כי לגבי כ-20% מחוקי העזר עדיין מתארך הטיפול, בגלל הערות הממונה ללשכת היועץ המשפטי במשרד הפנים.

רשויות מקומיות הפנו בכמה מקרים את תשומת לבו של משרד הפנים על עיכוב, שחל בפרסומם של חוקי עזר ב"רשומות", וביקשו לזרזו. 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.

החל מ-1.1.1970 הופעל ההסדר החדש, והטיפול בחוקי העזר רוכז בידי עובד אחד, שמונה למטרה זו באגף לשלטון מקומי. באוגוסט 1971 התפתחה המשרה והטיפול הועבר באורח זמני לעובדים אחרים באגף לשלטון מקומי.

בחודשים אוגוסט-נובמבר 1971 עסקה יחידת או"ש במשרד הפנים בבדיקה של תהליך הטיפול בחוקי העזר, במטרה לייעלו ולקצר את הזמן, שהוא נמשך. מסקנות הבדיקה היו, שיש להרבות בפרסום חוקי עזר לדוגמא, שרשות מקומית רשאית לאמצם לעצמה, על פי החלטתה בלבד.

בדצמבר 1971 פורסם בפעם הראשונה חוק עזר לדוגמא, בדבר חזיתות בתים; לדברי המשרד, עוד חוק אחד עומד להתפרסם וחוק אחר הועבר לאישור הממונה על חקיקת משנה. המשרד הודיע, כי אישור חוקים אלה יקטין את עומס העבודה ויאפשר לזרז את הטיפול באישור חוקי עזר אחרים.

מבין 710 חוקי העזר שנבדקו התייחסו 118 לתיקון חוקי עזר למס עסקים, וכולם ללא יוצא מן הכלל, הוחלו דטרואקטיבית, מתחילת שנת הכספים. הביקורת העירה, כי התקנת חוקי עזר, המטילים תשלומים למפרע, פוגעת בציבור, במפעלים ובפרטים כאחד, שכן היקף חבותם במסים אינו ידוע להם בעוד מועד.

חל גידול במצבת כוח האדם מאז מארס 1969 מ-459 ל-558 כבאים, כך שהמצבה

כדי לקצר את משך הטיפול בחוקי עזר, הכניסו, לעתים, יחידות משרד הפנים שינויים בהצעות החוק אך לא העבירו. אל הרשות המקומית לאישור מחדש. היו גם מקרים רבים, שבחוק עזר הוכנסו תיקוני נוסח, לאחר ששר הפנים כבר חתם עליו בנוסחו הקודם, והחוק לא הובא בפני שר הפנים לחתימה מחדש לאחר תיקונים.

כל אימת שנעשים בחוקי העזר שינויים מהותיים, מעביר משרד הפנים את נוסח החוק אל הרשות המקומית או לשר הפנים לאישורו מחדש.