

מבקר המדינה

היערכות שירותי הכבאות
וההצלה לעת חירום



מבקר המדינה

היערכות שירותי הכבאות
וההצלה לעת חירום



ירושלים, טבת התשע"א, דצמבר 2010

מס' קטלוגי 2010-008

ISSN 0793-1948

ניתן לקבל גירסה אלקטרונית של דוח זה באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה בכתובת:

www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שרותי מחשב בע"מ

הדפסה: דפוס כתר בע"מ

במסגרת המדיניות שקבענו לקיום מעקבים לבדיקת תיקון הליקויים בגופים המבוקרים, הכין משרד מבקר המדינה דוח מעקב על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לשעת חירום. יש לייחס חשיבות יתרה להיערכות זו בעקבות הכשלים שהתגלו בתפקוד המערך להגנת העורף במלחמת לבנון השנייה ולנוכח האיום הממשי שמדינת ישראל ניצבת בפניו בעת חירום - במלחמה ובאסונות המוניים.

מערך החילוץ וההצלה הלאומי שנועד להציל חיי אדם ורכוש בעת חירום בנוי מתתי-מערכות הקשורות ביניהן קשר בל יינתק, בעיקר פיקוד העורף, משטרת ישראל, שירותי הכבאות וההצלה, מגן דוד אדום.

שירותי הכבאות וההצלה הם החוליה החלשה במערך זה. לצערנו, התברר בביקורת המעקב שלא זו בלבד שמערך הכבאות, אשר מצבו היה חמור בעבר, לא שופר מאז מלחמת לבנון השנייה בעקבות הערותינו בדוח על העורף, אלא שמצבו אף החמיר עד כדי סכנת קריסה בעת חירום, עניין שעלול לפגוע מהותית בכל מערך החילוץ וההצלה, לגרום לאובדן חיי אדם ורכוש ולפגוע בחוסנו של העורף.

אני מוצא לנכון להתריע בפני ממשלת ישראל וראש הממשלה על מחדל מתמשך זה הרובץ בראש ובראשונה לפתחם של משרד הפנים והשר העומד בראשו. חובה למנוע לאלתר את הסחבת בטיפול בשירותי הכבאות וההצלה ואת גלגול האחריות של השרים איש על רעהו; על שרי הממשלה הנוגעים בעניין, במרכזם שר האוצר ובשיתוף שר הביטחון, המופקד על רשות חירום לאומית, לשלב זרועות כדי ליישם בדחיפות עליונה את החלטת הממשלה להקים רשות ארצית לכבאות והצלה ולארגן את מערך הכבאות באופן שיתאים ליעודו - ויפה שעת אחת קודם!

דוח זה על היערכות שירותי הכבאות וההצלה הוא דוח חמור מאוד המעיד כמאה עדים על מינהל בלתי-תקין לחלוטין, בעיקר אצל מקבלי ההחלטות בממשל הישראלי.

לדאבונו, בימים אלה ממש הצטיירה לעינינו תמונה עגומה ומייסרת של שרפת הענק שהשתוללה בכרמל וקיפחה את חייהם של עשרות אנשי שב"ס, אנשי משטרה ואנשי כבאות והצלה - ובהם נער, כבאי מתנדב, ופגעה באחרים,

ביניהם אזרחים רבים. כמו כן הושמד בשרפה - שהיא בגדר אסון לאומי - רכוש רב. שוב נגלו לעינינו מחדלי העבר בכל עצמתם.

רוב לקחי מלחמת לבנון השנייה לא נלמדו, הליקויים לא תוקנו ושוב ניתן להצביע על אי-תיאום בין הגופים השלטוניים, על "גרירת רגליים" של המופקדים על הטיפול בנושא ועל הוויכוח הנמשך על מחדלים שהעצימו את האסון.

המחדלים הקשים שנתגלו שוב בגופי שלטון, במינהל בלתי-תקין הנתפס בכישלונו, מחייבים בדיקה יסודית ומיידית על פי מדיניות מבקר המדינה בדבר עדיפות הביקורת "בזמן אמת". בדיקה כזו עדיפה על בדיקה היסטורית, שנים לאחר ההתרחשות.

דוח זה, לצערנו, לא יהיה האחרון בשורת הדוחות בנושאים הכאובים אם הגורמים הנוגעים בדבר לא יסיקו ממנו מיד את המסקנות ולא ילמדו את לקחיו.

ביני לביני, אני יותר ויותר משתכנע שרק בצעדים חריגים ומשמעותיים שלא אמנה כאן, ניתן יהיה לשבור את המוסכמה הוותיקה: "הכלבים נובחים והשיירה עוברת".



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, טבת התשע"א
דצמבר 2010

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום

תקציר

פעילות שירותי הכבאות מוסדרת בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות), ששר הפנים ממונה על ביצועו ורשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. בחוק הכבאות נקבע, בין היתר, כי שירותי הכבאות מופקדים על כיבוי דלקות, על מניעתן ועל מניעת התפשטותן, ועל הצלת נפש ורכוש. עוד נקבע בחוק כי שר הפנים ימנה מפקח כבאות ראשי ויקבע את תפקידיו וסמכויותיו. סמכויות מפקח הכבאות הראשי שנקבעו על פי החוק הוקנו לנציב כבאות והצלה העומד בראש נציבות כבאות והצלה (להלן - נציב הכבאות). שירותי הכבאות הם שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות. נציבות כבאות והצלה (להלן - נציבות הכבאות) היא יחידת מטה מקצועית במשרד הפנים אשר תפקידיה, בין היתר, להנחות את שירותי הכבאות ולפקח עליהם, לנהל את פעולותיהם המשותפות ולקבוע להם הוראות לעזרה הדדית.

שירותי הכבאות הוכרו ביוני 1965 "ארגון עזר" כאמור בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א). חוק הג"א קובע, בין היתר, כי מפקד הג"א מחוזי מוסמך להדריך ארגוני עזר במילוי תפקידים בתחום הג"א ולהפעילם ב"תקופת קרבות" או ב"שעת תמרוני הג"א". עם הקמת פיקוד העורף בשנת 1992 הוא קיבל את האחריות והסמכות בענייני הג"א, כמשמעותן בחוק הג"א.

פעולות הביקורת

הביקורת נעשתה החל מחודש אוגוסט 2009 בנציבות הכבאות ובאיגודי ערים לשירותי כבאות, במשרד הפנים, בפיקוד העורף וברשות חירום לאומית שבמשרד הביטחון. סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו עד יוני 2010, ותשובות הגופים המבוקרים עודכנו באוגוסט-ספטמבר 2010. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בדוח מבקר המדינה משנת 2007¹ (להלן - הביקורת על מלחמת לבנון השנייה).

משרד מבקר המדינה בדק בביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה את ההיערכות המערכתית ואת תהליכי בניין הכוח של שירותי הכבאות לעת חירום נוכח איום

1 דוח מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 143-163.

הייחוס² על העורף. משרד מבקר המדינה לא בדק בדוח זה את תפקוד הכבאים מתוך הנחת היסוד, כי הטיפול המערכתי נתון בידי מוסדות המדינה והם המשפיעים בראש ובראשונה על היכולת הכוללת של מערך הכבאות לתמוך במאמץ המקצועי והאישי ובסיכון הנדרש מהכבאים עצמם.

עיקרי הממצאים

בביקורת על מלחמת לבנון השנייה נמצאו ליקויים בהיערכות שירותי הכבאות לעת חירום, הן מבחינת המבנה הארגוני והן מבחינת ציוד וכוח אדם. בין היתר נמצאו באותה ביקורת ליקויים אלה: שירותי הכבאות מאורגנים במבנה מבוזר, בלי שיש לנציבות הכבאות מערכת ארצית של פיקוד ושליטה של נציבות הכבאות; אין לנציב הכבאות כלים ואמצעים המאפשרים לו להשתמש בסמכויות שהקנה לו החוק; נציבות הכבאות לא פועלת יחידת מבצעים שיכולה לשמש מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות; הכבאים האזרחיים החייבים בשירות ביטחון לא שובצו ביחידת מילואים שאינה נכללת בסדר הכוחות של צה"ל כדי להבטיח שלא יגויסו בעת חירום לצה"ל לתפקידים אחרים; לא פורסם נוהל לשיתוף פעולה בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות; פיקוד העורף לא דאג לאמן את הכבאים ביחידות התגבור שלו.

בביקורת שממצאיה מוצגים בדוח זה הועלה כי לא זו בלבד שמרבית הליקויים שעלו בביקורת על מלחמת לבנון השנייה בנוגע לשירותי הכבאות לא תוקנו, אלא שהמצב אף החמיר לנוכח האיום הגובר על העורף. במועד סיכום הביקורת, נמצאו ליקויים מהותיים לעניין היערכותם הארגונית של שירותי הכבאות, וכן נמצאו חוסרים בכל הנוגע לכוח האדם בהם, לפריסת התחנות ולכלי רכב וציוד, שבגינם עלולה להיגרם פגיעה חמורה מאוד בכשירותם המבצעית של שירותי הכבאות בעת חירום³. זאת ועוד, איום הייחוס הנוכחי שקבע צה"ל בהתייחס לעורף חמור יותר מאיום הייחוס שהיה תקף ערב מלחמת לבנון השנייה. על פי איום הייחוס העדכני, בעת לחימה צפוי ירי של מאות מטחי רקטות מדי יום ביומו לרחבי הארץ ותיכנן פגיעה רב-מוקדית נרחבת ומתמשכת בעורף - בנפש וברכוש. אשר על כן, בעת חירום לא יוכלו שירותי הכבאות במצבם הנוכחי להתמודד עם מספר גדול של אירועים, שחלקם יתרחשו בד בבד ובמשך פרק זמן ממושך. מערך הכבאות עלול לקרוס עקב העומס הצפוי עליו ולא לספק לתושבים את השירותים הנדרשים, ועקב כך תושבים רבים יימצאו בסכנת חיים ממשית.

לנוכח העובדה ששירותי הכבאות הם חוליה חיונית וייחודית בשרשרת הגופים המופקדים על הטיפול בעורף בעת אירועים בחירום המחייבים חילוץ והצלה,

2 איום הייחוס בצה"ל שאגף התכנון מכין הוא מסמך הקובע מהם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית עבודה רב-שנתית) שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל. איום הייחוס מתבסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ובמסגרתו מובאים בחשבון, בין היתר, אילוצים בתחום המשאבים (לפי מסמך של אגף התכנון מ-17.8.03).

3 דוח זה אינו עוסק בפעילות שירותי הכבאות בעת שגרה ולא בכשירותם ובמקצועיותם של הכבאים.

ובהתחשב בליקויים החמורים בהיערכות שירותי הכבאות לעת חירום, הרי שמדובר בחוליה חלשה במערך החילוץ וההצלה בעורף בעת חירום. היות שאלה פני הדברים, עלולים להיפגע במידה ניכרת חוסנו ויכולתו המבצעית של כל מערך החילוץ וההצלה בעת חירום וכן המענה המשולב של ארגוני הסיוע וההצלה האחרים, כמו פיקוד העורף, המשטרה ומגן דוד אדום.

בביקורת התברר כי נציב הכבאות התריע פעמים אחדות בשנים 2007-2009 לפני שר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית⁴, שהיה מופקד על שירותי הכבאות, ולפני סגן ראש הממשלה ושר הפנים, מר אלי ישי, המופקד על שירותי הכבאות, ולפני משרד האוצר על המצב החמור ועל כל מה שחסר בשירותי הכבאות, אך בפועל לא חל שינוי ממשי במצב. עוד הועלה כי במאי 2008, בעקבות הגשת הצעתו של שר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית, לשינוי המבנה הארגוני של שירותי הכבאות, החליטה הממשלה על הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה. בהחלטה זו נקבעו, בין היתר, לוחות זמנים לגיבוש חקיקה והמבנה הארגוני החדש של שירותי הכבאות. אולם עד מועד סיכום הביקורת, יוני 2010, לא יושמה החלטת הממשלה ומצבם של שירותי הכבאות לא השתנה ונותר חמור כשהיה. מר אלי ישי, המכהן כשר הפנים מאפריל 2009⁵, אמנם התריע גם הוא לפני ראש הממשלה על מצבם של שירותי הכבאות, אך רק ביולי 2010, לאחר סיום הביקורת, התקבלה החלטת ממשלה נוספת בנושא "שיפור מערך הכבאות" (ראו להלן) ועד אז, כאמור, לא חלה התקדמות של ממש בנושא.

אמנם בארבע השנים שעברו בין תום מלחמת לבנון השנייה למועד סיום הביקורת התריעו הגורמים המטפלים על מצבם של שירותי הכבאות, בין היתר לפני ראש הממשלה, וכן התקיימו דיונים בעניין זה ואף התקבלה החלטת ממשלה בנושא המבנה הארגוני. אולם אף שבפרק הזמן האמור גדל האיום על העורף במידה ניכרת על פי איום הייחוס, הטיפול בנושא התגלגל בין הגורמים המטפלים, הסחבת נמשכה, לא מוצה הטיפול המעשי בעניין הפערים הקריטיים בשירותי הכבאות לעת חירום ולא הבשיל לכדי פתרון מערכתי הלכה למעשה.

המבנה הארגוני הקיים של שירותי הכבאות הוא בגדר בעיית יסוד חריפה בעת חירום: לנציב הכבאות אין יכולת ממשית של פיקוד ושליטה על הכוחות בשטח בעת שנדרשים יכולת מובהקת של ראייה כוללת, ריכוז מאמץ, גמישות וניידות; בשירותי הכבאות אין גורם מרכזי המוסמך לקבל החלטות על הקצאת משאבים ותעדופם בעת חירום, ועלולה להיות לכך השפעה קריטית בעת חירום.

כשל מתמשך זה מונח בראש ובראשונה לפתחו של משרד הפנים והשר העומד בראשו, כמי שהאחריות המיניסטריאלית לשירותי הכבאות מוטלת עליו, לרבות בתחום היערכותם לעת חירום לנוכח הסכנות הצפויות לפי איום הייחוס.

עוד עלה בביקורת כי היכולת לשיפור היערכותם של שירותי הכבאות לעת חירום תלויה בעיקר בהקצאת התקציבים הנדרשים להם ובביצוע שינוי ארגוני. המענה התקציבי הותנה על ידי משרד האוצר בביצוע הרפורמה הארגונית. מאחר שמשרד

4 ח"כ מאיר שטרית כיהן כשר הפנים מ-4.7.07 ועד 31.3.09.

5 מר אלי ישי מכהן כשר הפנים מ-1.4.09.

האוצר התנה את הקצאת התקציבים הנדרשים בביצוע הרפורמה הארגונית ובמועד הביקורת טרם בוצעה הרפורמה האמורה, הפערים החמורים בנושא היערכות שירותי הכבאות לעת חירום נותרו בעינם, והטיפול בנושא זה נקלע למצב בלתי נסבל של היעדר פתרון.

גם משרד הביטחון, שעל השר העומד בראשו, מר אהוד ברק, הטילה הממשלה באפריל 2007 את "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום", לא היה מעורב באופן פעיל בשיתוף עם שר הפנים - ובהתאם לצורך עם ראש הממשלה או הממשלה - בקידום הטיפול בעניין היערכות שירותי הכבאות לעת חירום לכלל גיבוש פתרון מעשי.

המסד הארגוני של שירותי הכבאות

1. המבנה הארגוני - אף על פי שהממשלה החליטה ב-11.5.08 על הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, ובהחלטה זו נקבעו לוחות זמנים לגיבוש חקיקה ואישור המבנה הארגוני, במועד סיום הביקורת טרם חל כל שינוי במבנה שירותי הכבאות. כמו כן במועד סיום הביקורת טרם גיבש משרד הפנים את הצעת החוק הנדרשת ליישום החלטת הממשלה ולהקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, כאמור באותה החלטה, והמחלוקות המעכבות את ביצוע הרפורמה המתוכננת בשירותי הכבאות טרם יושבו. בספטמבר 2009 פנה שר הפנים, מר אלי ישי, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, כדי להתריע לפניו על המצב וכדי לבקשו לסייע בענייני שירותי הכבאות, אולם הנושא נדון אצל ראש הממשלה רק בסוף דצמבר 2009. גם לאחר הדיון האמור לא חלה כל התקדמות של ממש בנושא זה עד להחלטת הממשלה מיולי 2010 בנושא שיפור מערך הכבאות.

2. הפעלת שירותי הכבאות כארגון עזר - במועד סיום הביקורת, מרס 2010, הבעיות הנוגעות לתיאום סמכויות ואחריות בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות, שהם "ארגון עזר", נותרו כפי שהיו ערב מלחמת לבנון השנייה.

כיוון שלשירותי הכבאות אין מטה פיקודי מרכזי ואין מערכת פיקוד ושליטה מרכזית, הרי שבעת חירום יהיה על פיקוד העורף לעמוד בקשר עם רשויות כבאות רבות, והדבר הוא בבחינת מכשלה בסיסית בתחום אחדות הסמכות והאחריות ובתחום הפיקוד והשליטה וריכוז המאמצים.

הכשירות המבצעית של מערך הכבאות

1. נמצא כי נציבות הכבאות לא בחנה בשנים האחרונות את התאמת תקן כוח האדם של שירותי הכבאות לעת שגרה לגידול שחל באוכלוסייה ולפיזור האוכלוסין בישראל. אילו הייתה עושה כן, היה באפשרותה ללמוד על המחסור בכוח האדם בשירותי הכבאות הן בעתות שגרה והן בעתות חירום, שבהן, מטבע הדברים, נדרש כוח אדם רב יותר. עוד נמצא בביקורת כי נציב הכבאות, רב-טפסר שמעון רומח, לא

קבע תקן כבאות עדכני לעת שגרה ולעת חירום, אף ששר הפנים הסמיכו לעשות כן ואף שהיה ראוי לעשות כן נוכח ההחמרה שחלה באיום הייחוס.

תקן כוח האדם בכל שירותי הכבאות לעת שגרה כלל 1,948 משרות, מהן 1,381 משרות של כבאי משמרת, אך בפועל כללה מצבת כוח האדם 1,685 משרות, מהן 1,195 משרות במצבת כבאי משמרת; היינו היה פער של 263 משרות, מהן 186 משרות של כבאי משמרת. בביקורת נמצא כי הכבאים ה"כתומים" (חיילי מילואים של פיקוד העורף) אינם יכולים להחליף כבאים אזרחיים בשל הכשרתם החסרה.

2. ממסמכים בנציבות הכבאות עולה כי מספר תחנות הכיבוי ופריסתן, במועד סיום הביקורת, מרס 2010, אין בהם כדי למלא את הדרישות בעת חירום.

3. במועד סיום הביקורת סבלו שירותי הכבאות ממחסור חמור ברכבי כיבוי. תקן רכבי כיבוי והצלה בכל שירותי הכבאות לעת שגרה היה 519, אך מספר כלי הרכב התקנייים (שהיו בשימוש פחות מ-20 שנים) היה 349, ומצבת כלי הרכב הלא-תקנייים כללה 93 כלי רכב היינו פער של 170 כלי רכב תקנייים. מטבע הדברים, מחסור חמור זה יורגש ביתר שאת בעת חירום.

4. תחנות הכיבוי בארץ אינן מקושרות ביניהן במערכת ממוחשבת, ומערכת הקשר בין רכבי הכיבוי ובינם לתחנות הכיבוי מבוססת על מכשירי קשר ישנים הפועלים בתדרים מעטים, דבר הגורם למגבלות בשימוש בקשר בעת עומס אירועים.

5. במערך הכבאות לא הוקם מרכז ניהול ושליטה של שירותי הכבאות כדי לאפשר הפעלה מרכזית, מאוחדת ומתואמת של כל איגודי הכבאות.

6. בית הספר לכבאות ולהצלה, המכשיר את הכבאים לעבודתם בעת שגרה ובעת חירום, פועל במתקן שאינו מאפשר להכשיר את הכבאים בהתאם לתקנים בין-לאומיים, והשימוש בו לאימונים כרוך בסיכון חייהם של הכבאים. בביקורת עלה כי למרות התרעות חוזרות ונשנות של נציבות הכבאות בעניין זה משרד הפנים עדיין לא פעל לפתרון הבעיה.

תקציב

1. אמנם, בשנים 2007-2010 הציג משרד הפנים למשרד האוצר פעמים אחדות את הצרכים התקציביים הכוללים של שירותי הכבאות לעת שגרה ולעת חירום, אך רק במאי 2010 הציג גם דרישה תקציבית מצומצמת לצמצום מחסור מידי. משרד הפנים לא השכיל לפעול, בשילוב משרד האוצר, לגיבוש תכנית מוסכמת שתאפשר, בין היתר, לטפל בדחיפות בפערים חמורים בשירותי כבאות שהשלמתם חיונית לעת חירום ולהקצות לכך תקציב כנדרש. זאת ועוד, משרד האוצר התנה מתן סיוע תקציבי לשירותי הכבאות בכך שקודם לכן תבוצע הרפורמה הארגונית בהתאם להחלטת הממשלה, אולם מאחר שהרפורמה לא בוצעה נמנעה הקצאת תקציב לשיפורים הכרחיים בנושא היערכות שירותי הכבאות לעת חירום, והטיפול בנושא נקלע למלכוד, כאמור לעיל.

כל התכתובות והדיונים בנושא זה שהתקיימו בין נציבות הכבאות, משרד הפנים ומשרד האוצר לא הבשילו לכדי פתרון מעשי ובר-יישום, ורק באוקטובר 2009 נדונו אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, הסוגיות בנושא התקציב וההצטיידות של שירותי הכבאות, ובסוף דצמבר 2009 נדונו סוגיות אלה אצל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו. ברם, גם לאחר דיונים אלו לא חלה התקדמות ממשית בנושא, והבעיות החמורות בשירותי הכבאות נותרו בעינן. כאמור, רק ביולי 2010 קיבלה הממשלה החלטה בנושא "שיפור מערך הכבאות" שבה, בין היתר, הורתה לנציבות הכבאות "להשלים את החוסרים המהותיים במערך הכבאות בציד ובכוח אדם בעלות של 100 מיליון ש"ח" מתקציבים שמשרד הפנים ומשרד האוצר אמורים להקצות לה, וכן הורתה, כי על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את הכנת תזכיר החוק בדבר הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה ולהפיצו עד אוגוסט 2010.

2. לשירותי הכבאות אין תקציב ייעודי לאימונים, ועקב כך נבצר מהם להשתתף כנדרש באימוני פיקוד העורף בתחום ההתגוננות האזרחית.

שיתוף הפעולה עם פיקוד העורף ומעורבות רשות חירום לאומית

שיתוף הפעולה בין ארגוני החירום וההצלה, ובראשם פיקוד העורף, המשטרה, מגן דוד אדום ושירותי הכבאות, הוא אבן יסוד לפעילות מיטבית בעת חירום. בביקורת עלה כי לא זו בלבד שהליקויים בשיתוף הפעולה בין פיקוד העורף ובין נציבות הכבאות, שהועלו בביקורת על מלחמת לבנון השנייה, נותרו בעינם, אלא ששיתוף הפעולה והקשר ביניהם אף נחלשו במידה ניכרת מאז מלחמת לבנון השנייה. בביקורת נמצא שלא התקיימה עבודת מטה בין פיקוד העורף ובין נציבות הכבאות לצורך שיפור שיתוף הפעולה ביניהם.

נוסף על כך, בביקורת לא נמצא, כי רשות חירום לאומית קידמה את הטיפול במוכנות שירותי הכבאות לעת חירום, לרבות בעניין שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות, אף על פי שהיא הגוף המסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שהוטלה עליו לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, ולמרות ראייתה הכוללת הנדרשת לעניין זה.

עוד נמצא בביקורת כי פיקוד העורף אינו משפיע על בניין הכוח של שירותי הכבאות ועל קביעת צורכיהם לעת חירום, אף שהדבר הכרחי באשר פיקוד העורף מופקד על התגוננות האוכלוסייה בעת חירום ועל הפעלת שירותי הכבאות כ"ארגון עזר" בעת חירום.

סיכום והמלצות

מצבם של שירותי הכבאות לא זו בלבד שלא שופר אלא אף החמיר מאז מלחמת לבנון השנייה. משום כך פחתו במידה ניכרת יכולותיהם להתמודד עם אירועים רבים

שצפויים להתרחש בעורף בעתות חירום אף על פי שאיום הייחוס הנוכחי שקבע צה"ל מחמיר יותר מאיום הייחוס שהיה תקף בעת מלחמת לבנון השנייה. לנוכח האמור לעיל עלול מערך הכבאות לקרוס עקב העומס הצפוי עליו, ולפיכך צפוי גם כי ייפגע מהותית כל מערך החילוץ וההצלה לעת חירום, ותושבים רבים עלולים להימצא בסכנת חיים ממשית.

אף שהממשלה בראשות מר אהוד אולמרט החליטה ב-11.5.08 על הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, טרם חל שינוי במבנה שירותי הכבאות, ומשרד הפנים טרם גיבש את הצעת החוק הנדרשת ליישום החלטת הממשלה. עקב המבנה הארגוני הנוכחי, אין לנציב הכבאות יכולת ממשית של פיקוד ושליטה על הכוחות בשטח, ובשירותי הכבאות אין גורם מרכזי שבסמכותו ובאחריותו לבחון את הצרכים של כל מערך שירותי הכבאות ולקבל החלטות על הקצאת משאבים ותעדופם בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מדובר במחדל מתמשך ובמצב חמור, שחיי רבים עלולים להיות תלויים בו ואשר עלול לגרום לנזק רב מאוד לרכוש, והוא מחייב בראש ובראשונה את שר הפנים - במשולב עם שר האוצר ושר הביטחון - להידרש בדחיפות לתקנו, ויפה שעה אחת קודם.

נוכח העובדה שפיקוד העורף אחראי להתגוננות האזרחית ולהפעלה בעת חירום של ארגוני העזר, לרבות שירותי הכבאות, ונוכח הליקויים שהעלתה הביקורת בשיתוף הפעולה בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות, על שירותי הכבאות ועל פיקוד העורף להבטיח שיתוף פעולה ותיאום הדוקים ביניהם.

ב-5.10.05 נפגש צוות הביקורת עם שר הפנים, מר אלי ישי, בעניין הליקויים החמורים ואי-כשירותם של שירותי הכבאות בחירום. ב-20.5.10 הודיע שר הפנים למשרד מבקר המדינה, כי "בימים האחרונים הגשתי למזכירות הממשלה הצעת מחליטים במטרה לספק פתרון למערך הכבאות". ביולי 2010 התקבלה החלטת הממשלה בנושא "שיפור מערך הכבאות", ובה נקבע, בין היתר, כי על משרד הפנים ונציבות הכבאות וההצלה להשלים את החסר במערך הכבאות בצידוד ובכוח אדם בסך 100 מיליון ש"ח, וכי "עד סוף שנת 2012 יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות. עם ההתקדמות בהקמת הרשות, יושלמו החוסרים של מערך הכבאות, כפי שיוכמו במהלך הקמת הרשות".

החלטת הממשלה מיולי 2010 בעניין "שיפור מערך הכבאות" היא אמנם צעד משמעותי לשיפור החיוני הנדרש בהיערכות שירותי הכבאות וההצלה - בעת שגרה בכלל, ובעת חירום בפרט - ואולם מבחנה היחיד של ההחלטה נעוץ אך ורק ביישומה. בשנים לב לליקויים החמורים שמפורטים בדוח זה ובהתחשב באיום הייחוס לעורף, שהוא אקטואלי, הכרחי ששירותי הכבאות ייערכו לעת חירום הלכה למעשה, בהקדם האפשרי, באשר הם חוליה חיונית במערך הכולל של שירותי הסיוע וההצלה לעורף בעת חירום ובמצבם הנוכחי יש חשש שמא דווקא בעת חירום הם יהיו בגדר צוואר בקבוק שעלול לפגוע ביעילות התפקוד המערכתי כולו.

אשר על כן, על כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד הביטחון - ובהובלת שר הפנים, לפעול בשיתוף פעולה הדוק ולהבטיח כי החלטת הממשלה תיושם ולפעול בדחיפות בטווח הקצר ביותר להשלמת פערים

קריטיים במערך שירותי הכבאות בד בבד עם ההתקדמות בהקמת רשות ארצית לכבאות והצלה. נדרש על כן, לגבש, לתקצב ולהוציא לפועל תכנית ברורה ומפורטת, שתכלול לוח זמנים ברור לבקרה ופיקוח, ותיתן מענה דחוף להשלמת פערים קריטיים הקיימים במערך שירותי הכבאות ולהשלמת פערים מהותיים בהמשך. על שר הפנים ושר האוצר לסיים בדחיפות את הכנת ההצעה לחקיקה הנדרשת ליישום החלטת הממשלה כדי לשנות את המבנה הארגוני של שירותי הכבאות. מאחר שעל שר הביטחון, מר אהוד ברק, הוטלה "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום" ורשות חירום לאומית אמורה לסייע בידיו לממש את אחריותו ולהציג לממשלה דוח על מוכנות העורף לחירום, עליהם להיות מעורבים באופן פעיל בקידום המוכנות של שירותי הכבאות לעת חירום בתיאום עם שר הפנים ועם משרד הפנים. בשל חשיבותו של נושא זה, בגלל הסחבת הקשה והבלתי-מובנת לחלוטין בטיפול ובשל ניסיון העבר ממליץ משרד מבקר המדינה, כי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, יעקוב אחר מימוש החלטת הממשלה.

עוד מציין משרד מבקר המדינה, כי ראוי לבחון את הצעתם של שר הפנים לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, ושר הפנים, מר אלי ישי, באשר למקומו של מערך הכבאות, האם להותירו במשרד הפנים או להעבירו למשרד אחר, כמו המשרד לביטחון הפנים או משרד הביטחון. עם זאת, יש חשיבות עליונה לשנות תחילה את המבנה הארגוני הבסיסי של שירותי הכבאות וזאת ללא התניות או עיכובים היכולים לנבוע מהצורך לבחון את מקומו של מערך הכבאות, כאמור לעיל, וזאת כדי לספק מהר ככל האפשר מענה מיטבי מול האיום, ומוטב שעה אחת קודם. כל השהיה נוספת בעניין זה תהיה חלילה לרועץ למדינה.



מבוא

פעילות שירותי הכבאות מוסדרת בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות), ששר הפנים ממונה על ביצועו ורשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. בחוק הכבאות נקבע, בין היתר, כי שירותי הכבאות מופקדים על כיבוי דלקות, על מניעתן ועל מניעת התפשטותן, ועל הצלת נפש ורכוש.

שירותי הכבאות הם שירותים מוניציפליים המופעלים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות, והם אחראים להתמודדות עם אירועים המתרחשים בשטח השיפוט שבו הם פועלים, כמפורט בחוק הכבאות.

נציבות כבאות והצלה (להלן - נציבות הכבאות) היא יחידת מטה מקצועית במשרד הפנים הנמצאת בראשון לציון, ותפקידיה, בין היתר, להנחות את שירותי הכבאות ולפקח עליהם, לנהל את פעולותיהם המשותפות ולקבוע להם הוראות לעזרה הדדית. בחוק הכבאות נקבע כי שר הפנים ימנה מפקח כבאות ראשי ויקבע את תפקידיו וסמכויותיו. הסמכויות של מפקח הכבאות הראשי שנקבעו על פי החוק הוקנו לנציב כבאות והצלה העומד בראש נציבות הכבאות (להלן - נציב

הכבאות). מיוני 2002 ועד מועד פרסום דוח זה מכהן בתפקיד נציב הכבאות רב-טפסר שמעון רומח.

שירותי הכבאות הוכרו ביוני 1965 "ארגון עזר" כאמור בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 (להלן - חוק הג"א). חוק הג"א קובע, בין היתר, כי מפקד הג"א מחוזי מוסמך להדריך ארגוני עזר במילוי תפקידיהם בתחום הג"א ולהפעילם ב"תקופת קרבות" או ב"שעת תמרוני הג"א". עם הקמת פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) בשנת 1992 קיבל פקע"ר את האחריות והסמכות בענייני הג"א, כמשמעותן בחוק הג"א.

בדוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2007 בעניין "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה"⁶ (להלן - הביקורת על מלחמת לבנון השנייה) נבחנו, בין היתר, היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום ותפקודם בעת מלחמה. הביקורת על מלחמת לבנון השנייה נעשתה במשך הפנים, בנציבות הכבאות ובאגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי, ובדיקות השלמה נעשו במחלקת המבצעים שבפקע"ר. בביקורת הועלו ליקויים בהיערכות שירותי הכבאות לחירום, הן מבחינת המבנה הארגוני והן מבחינת ציוד וכוח אדם. בין היתר נמצאו הליקויים האלה: שירותי הכבאות מאורגנים במבנה מבוזר בלי שיש לנציבות הכבאות מערכת ארצית של פיקוד ושליטה; לנציב הכבאות אין כלים ואמצעים להשתמש בסמכויות שהקנה לו החוק; אין בנציבות הכבאות יחידת מבצעים שיכולה לשמש מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות; הכבאים האזרחיים החייבים בשירות ביטחון לא שובצו ביחידת מילואים מחוץ לסדר הכוחות של צה"ל כדי להבטיח שהם לא יגויסו בעת חירום לצה"ל לתפקידים אחרים; לא פורסם נוהל לשיתוף פעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות; פקע"ר לא דאג לאמן את הכבאים ביחידות התגבור שלו.

במלחמת לבנון השנייה, שהחלה ב-12.7.06 ונמשכה 34 ימים, נורו רקטות אל צפון הארץ בלבד, ורק אזור הצפון סבל מפגיעות בנפש וברכוש. לפיכך מערך הכבאות ריכוז מאמץ באזור הצפון בלבד ותגבר את שירותיו בכבאים ממרכז הארץ ומדרומה. באותו עניין התריע נציב הכבאות בשיבת הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת (להלן - הוועדה לביקורת המדינה) שהתקיימה באוגוסט 2007 ועסקה בהיערכות שירותי הכבאות לעתות חירום כי "אם תהיה מלחמה נוספת והיא תהיה ביותר מזירה אחת, שלא לדבר על כל הארץ, אין שום סיכוי שהכבאות תוכל לעמוד במשימות שלה. אנחנו לא מוכנים למלחמה הבאה".

בהתאם לאיום הייחוס שקבע צה"ל⁷ (להלן - איום הייחוס), עלולה לפרוץ לחימה במתארים שונים ובגזרות שונות, והיא תימשך זמן רב; כן צפוי ירי של עשרות או מאות מטחי רקטות בכל יום לאזורים שונים בארץ, והעורף צפוי לפגיעה קשה בנפש וברכוש. מדוברי נציב הכבאות, כאמור, עולה כי בתרחיש מלחמה המתבסס על איום הייחוס, שבו גם אזור הצפון וגם אזור המרכז יהיו נתונים למתקפת רקטות, ובתרחיש של ירי רקטות ופגיעה בכל אזורי הארץ, שירותי הכבאות לא יוכלו לרכז מאמץ בגזרה אחת בלבד ולהסתמך על כך שבעת הצורך תחנות כיבוי שיוזקקו לתגבור של כוח אדם יקבלו אותו כנדרש מתחנות כיבוי מאזורים אחרים בארץ.

בפגישה עם צוות הביקורת בינואר 2010 שב נציב הכבאות והתריע כי אם יתמשך איום הייחוס לפיו כל הארץ תהיה גזרה אחת למשך זמן רב, "לא ניתן יהיה לקיים סיוע הדדי בין שירותי כבאות

6 דוח מבקר המדינה, "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), עמ' 143-163.
7 איום הייחוס בצה"ל שאגף התכנון מכין, הוא מסמך הקובע מהם האיומים העיקריים לטווח הקצר והבינוני לשנות התר"ש (תכנית עבודה רב-שנתית) שלקראתו יועמד המענה הכולל בבניין הכוח בצה"ל. איום הייחוס מתבסס על הערכת המודיעין ועל היכולות המבצעיות הקיימות והמתוכננות ובמסגרתו הובאו בחשבון, בין היתר, אילוצי משאבים (בהסתמך על מסמך של אגף התכנון מ-17.8.03).

שונים והאיגודים השונים לא יעמדו בכך". יצוין כי במועד סיכום הביקורת, כארבע שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה, נמצא כי עדיין לא חל שינוי של ממש במצבם של שירותי הכבאות.

בסעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי "בכל גוף מבוקר ימנה ראש הגוף המבוקר⁸ צוות לתיקון ליקויים, שבראשו יעמוד המנהל הכללי באותו גוף... [להלן - הצוות]". לפי סעיף 21א(ג) לחוק האמור, אם "העלטה הביקורת ליקויים בפעולתו של גוף מבוקר, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונים, וידווח על דיוניו ועל החלטותיו לראש הגוף המבוקר סמוך לאחר קבלת ההחלטות".

בביקורת הועלה כי הצוות לתיקון ליקויים של משרד הפנים לא דן בדרכים לתיקון הליקויים שפורסמו בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה, ושר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית⁹, שכיהן בזמן פרסום דוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה - יולי 2007, ועד מרס 2009, לא הנחה את הצוות לדון בנושא זה כמתחייב על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. מר אלי ישי, שמכהן כשר הפנים מאפריל 2009, מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי "בימים אלו אמור הצוות לדון בליקויים שעלו בעקבות מלחמת לבנון השנייה".

ח"כ מאיר שטרית הודיע בתגובתו למשרד מבקר המדינה ביוני 2010: "לא נקטתי פעולה אקטיבית לכינוס הוועדה לתיקון הליקויים במלחמת לבנון מכיוון שהתחלתי תהליך של שינוי ארגוני מקיף ברשות הכיבוי".

בעקבות מלחמת לבנון השנייה החליטה הממשלה, בראשות מר אהוד אולמרט, באפריל 2007 (החלטה מס' 1577) כי "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום... תהיה בידי שר הביטחון... שר הביטחון, תוך התייעצות עם משרדי הממשלה והגופים הנוגעים בדבר, ינחה בדבר ביצוע עבודת מטה אשר תפרט את הפעולות הנדרשות לקבלת אחריות העל לטיפול בעורף במצבי חירום". בעקבות קבלתה של החלטה זו החליטה ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי בדצמבר 2007 (החלטה מס' 43/ב) להקים רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) שתשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום".

בעקבות הגשת הצעה של שר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית, לתיקון המבנה הארגוני של שירותי הכבאות, החליטה הממשלה, בראשות מר אהוד אולמרט, במאי 2008 (החלטה מס' 3484) על "הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה". באותה החלטה נקבע, בין היתר, כי "רשות הכבאות הארצית תהיה רשות פנים ממשלתית עצמאית אשר תנהל את תקציבה וכוח האדם שלה באופן נפרד ותכלול מטה ארצי ומערך מחוזות אשר יחפוף, ככלל, את מערך המחוזות של משטרת ישראל ופיקוד העורף... נציב כבאות והצלה יהיה בעל הסמכות הפיקודית העליונה... עם הכרזתו של מצב חירום או מצב מיוחד בעורף, תופעל רשות הכבאות על פי הנחיות מפקד פיקוד העורף. ייקבעו הוראות שיבטיחו, כי כל עלות עודפת שתידרש להפעלת מערך הכבאות על ידי פיקוד העורף בשעת חירום, תמומן מתקציב משרד הביטחון... צוות שיכלול את נציגי שר הפנים, שר המשפטים ושר האוצר יגבש הצעה לחקיקה הנדרשת ליישום החלטה זו... ויגיש את המלצותיו לשרים בתוך 90 ימים. שר הפנים ושר האוצר יאשרו את המבנה הארגוני המוצע של רשות הכבאות הארצית בתוך 60 ימים". במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, שנתיים לאחר שהתקבלה החלטת הממשלה האמורה, היא טרם יושמה.

8 בסעיף זה נקבע, כי בגוף מבוקר דוגמת משרד ממשלתי יהיה ראש הגוף המבוקר השר האחראי לאותו גוף.

9 ח"כ מאיר שטרית כיהן כשר הפנים מ-4.7.07 ועד 31.3.09.

במהלך מבצע "עופרת יצוקה"¹⁰, שהתקיים בין 28.12.08 ל-19.1.09, נורו לשטח ישראל עשרות רקטות ביום - ובסך הכול כ-350; מן הירי נהרגו שלושה אזרחים ונפצעו מאות. ירי הרקטות גרם גם לנזקים לרכוש ולמבנים. כמו בזמן מלחמת לבנון השנייה, נאלצה האוכלוסייה באזורים שנפגעו לשהות במרחבים מוגנים, ושירותי הכבאות, כמו כל הגופים האחראים לטיפול בעורף, נדרשו לסייע להם.

החל בחודש אוגוסט 2009 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב מורחבת על היערכות שירותי הכבאות לעת חירום. סיכום הביקורת ועדכון הממצאים נעשו עד יוני 2010, ותשובות הגופים המבוקרים עודכנו באוגוסט-ספטמבר 2010. הביקורת נערכה בנציבות הכבאות ובאגודי ערים לשירותי כבאות, במשרד הפנים, בפקע"ר וברח"ל. משרד מבקר המדינה לא בדק בדוח זה את תפקוד הכבאים מתוך הנחת היסוד, כי הטיפול המערכתי נתון בידי מוסדות המדינה והם המשפיעים בראש ובראשונה על היכולת הכוללת של מערך הכבאות לתמוך במאמץ המקצועי והאזרחי ובסיכון הנדרש מהכבאים עצמם.

לא זו בלבד שמרבית הליקויים שהועלו בביקורת על מלחמת לבנון השנייה בנוגע לשירותי הכבאות לא תוקנו, אלא שהמצב אף החמיר לנוכח האיום הגובר על העורף. זאת ועוד, איום הייחוס הנוכחי שקבע צה"ל בהתייחס לעורף חמור יותר מאיום הייחוס שהיה תקף ערב מלחמת לבנון השנייה, ועולה ממנו כי בעת לחימה צפוי ירי של מאות מטחי רקטות מדי יום ביומו לרחבי הארץ, ותיחכן פגיעה נרחבת, רב-מוקדית ומתמשכת בעורף - בנפש וברכוש. אשר על כן, בעת חירום לא יוכלו שירותי הכבאות, במצבם הנוכחי, להתמודד עם אירועים רבים שחלקם יתרחשו בד בבד ובמשך פרק זמן ממושך. מערך הכבאות עלול לקרוס עקב העומס הצפוי עליו, ועקב כך תושבים רבים יימצאו בסכנת חיים ממשית, כפי שאף התריע נציב הכבאות בישיבת הוועדה לביקורת המדינה ב-20.8.07, כאמור לעיל.

שירותי הכבאות הם חוליה חיונית וייחודית בשרשרת הגופים המופקדים בעת חירום על אירועים בעורף המחייבים חילוץ והצלה, ולכן, בהתחשב בליקויים החמורים בהיערכות שירותי הכבאות לעת חירום, הרי שמדובר בחוליה חלשה במערך החילוץ וההצלה בעורף בעת חירום. עקב כך בעת חירום עלול להיגרם נזק של ממש הן לחוסנו וליכולתו המבצעית של כל מערך ההצלה המטפל בעורף, והן לפעילותם הכלל-מערכתית של ארגוני ההצלה האחרים המסייעים לעורף, כגון פקע"ר, המשטרה ומגן דוד אדום.

אמנם שר הפנים לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, ושר הפנים, מר אלי ישי, טיפלו בנושא זה והתריעו, כל שר בזמן כהונתו, על מצבם של שירותי הכבאות, בין היתר - לפני ראש הממשלה, ואולם הדברים לא הגיעו לכלל גיבוש של פתרון מערכתי מעשי.

ב-21.6.10 הגיש משרד מבקר המדינה לגופים המבוקרים את טיוטת הדוח בעניין "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום". ב-4.7.10 התקבלה החלטת ממשלה (מס' 1904) בנושא "שיפור מערך הכבאות". בהחלטה זו נקבע, בין היתר, כי "על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את תזכיר החוק בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות... עד תאריך 4.8.2010; להורות לנציבות הכבאות וההצלה להשלים את החוסרים המהותיים במערך הכבאות בציוד ובכוח אדם בעלות של 100 מלש"ח; על מנת לממן את ה-100 מלש"ח... להנחות

10 מדובר בפעולת צה"ל ברצועת עזה שבוצעה בעקבות ירי מתמשך של רקטות מרצועת עזה לעבר יישובים בדרום הארץ.

את הממונה על התקציבים במשרד האוצר לתקצב 40 מלש"ח... ולהנחות את משרד הפנים להעביר 30 מלש"ח... ביתרת הסכום יישאו הרשויות המקומיות; לקבוע, כי עד סוף 2012, יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות. עם ההתקדמות בהקמת הרשות, יושלמו החוסרים של מערך הכבאות, כפי שיסוכמו במהלך הקמת הרשות".

משרד מבקר המדינה מציין כי החלטת הממשלה מיולי 2010 בעניין "שיפור מערך הכבאות" היא אמנם צעד משמעותי לשיפור החיוני הנדרש בהיערכות שירותי הכבאות - בעת שגרה בכלל ובעת חירום בפרט - ואולם מבחנה של ההחלטה נעוץ ביישומה. בגלל הליקויים החמורים שפורטו בדוח ובהתחשב באיום הייחוס לעורף - שהוא אקטואלי, הכרחי להיערך לעת חירום ליישום הלכה למעשה, מוקדם ככל הניתן, בהיות שירותי הכבאות חוליה חיונית וייחודית במערך הכולל של שירותי הסיוע וההצלה לעורף בזמן חירום ועקב החשש שמא יהיו בעת חירום צוואר בקבוק מבחינת התפקוד המערכתי.

בהתחשב בליקויים שהעלה הדוח ובאיום הייחוס לעורף כאמור לעיל, על כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים כגורם האחראי לכך ישירות, משרד האוצר ומשרד הביטחון - לפעול להבטחת יישומה של ההחלטה להקים רשות ארצית לכבאות והצלה. ההחלטה נועדה לאפשר לשירותי הכבאות וההצלה להיערך כנדרש - הן בטווח המידי והקרום והן בטווח הרחוק - למלא את המוטל עליהם בעת חירום, ולצורך יישומה יש לבצע רפורמה בכל מערך שירותי הכבאות וההצלה בישראל.

א. המסד הארגוני של שירותי הכבאות

פעילות שירותי הכבאות מוסדרת בחוק הכבאות, והם מאוגדים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות.

משרד מבקר המדינה בחן את המסד הארגוני של שירותי הכבאות בעת שגרה ובעת חירום והעלה כי במועד סיום הביקורת טרם תוקנו ליקויים שכבר הועלו בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה¹¹, כמפורט להלן:

1. המבנה הארגוני: בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה ציין משרד מבקר המדינה ש"לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות ובמבנה ארגוני המאפשר ניהול, שליטה ובקרה". משרד מבקר המדינה ציין כי הגורמים הנוגעים בדבר ערים זה כ-30 שנה לסוגיית המבנה הארגוני ולקשיים שמקורם בכך, ובמועד סיום הביקורת האמורה טרם יושמו המלצותיהן החוזרות של ועדות שונות שהוקמו לצורך כך, אף שהממשלה החליטה לאמץ חלק מאותן המלצות¹².

11 ראו הערה 6.

12 משנת 1976 הוקמו ועדות לבחינת המבנה הארגוני של שירותי הכבאות בישראל. ועדות אלו המליצו להסב את מערך הכבאות ממערכת של שירותים מוניציפליים לשירות כבאות ממלכתי מאוחד, שיפעל במסגרת ארצית ויהיו בו מטה ארצי ומטות מחוזיים, ותחנות הכיבוי יישמשו יחידות המשנה שלהם. כמו כן המליצו הוועדות כי בראש המערכת יעמוד נציב בעל סמכויות פיקודיות. מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 574-593; ומבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 544-558.

משרד מבקר המדינה המליץ בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה כי "עד שיימצא פתרון כולל לסוגיית המבנה הארגוני של מערך הכבאות, על משרד הפנים להקים מנגנון שיאפשר לו להפעיל את המערך בעת חירום ביעילות באמצעות הסמכויות שמעניק לו החוק... על שר הפנים לפעול לקידום המהלכים לגיבושו של המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות".

בניתוח המשמעות הארגונית של המבנה הקיים בשירותי הכבאות, שאותו הכינה נציבות הכבאות בשנת 2008, צוין כי במבנה הקיים יש "קושי באכיפת סמכות פיקודית עליונה בעת חירום ובעת שגרה, ריבוי גורמי השפעה (פוליטיזציה) ברמת מועצת האיגוד [איגוד הערים], פיזור משאבים אינו תואם למיפוי סיכונים, כפילות של בעלי תפקידים... היעדר אחידות במבנה, בנהלים ובשיטות עבודה... חוסר אפשרות לניוד עובדים, המערך הינו בזבזני מאחר שאין בקרה והליכי אישור הוצאת כספים אינם יעילים, קיימת תלות גדולה ברשויות המקומיות ובעיקר בהעברות תקציביות".

כאמור, במאי 2008, בעקבות הגשת הצעתו של שר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית, החליטה הממשלה להקים "רשות ארצית לכבאות והצלה" ולבצע במבנה הארגוני של שירותי הכבאות את השינויים המתבקשים מהקמתה. באותה החלטה נקבע גם כי "צוות שיכלול את נציגי שר הפנים, שר המשפטים ושר האוצר יגבש הצעה לחקיקה הנדרשת ליישום החלטה זו... ויגיש את המלצותיו לשרים בתוך 90 יום. שר הפנים ושר האוצר יאשרו את המבנה הארגוני המוצע של רשות הכבאות הארצית בתוך 60 יום".

במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, טרם חל שינוי במבנה שירותי הכבאות וטרם יושבו המחלוקות המעכבות את ביצוע הרפורמה המתוכננת בשירותי הכבאות, אף על פי שבהחלטת הממשלה בדבר הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה ממאי 2008 נקבעו לוחות זמנים לגיבוש חקיקה ולאישור המבנה הארגוני. נוסף על כך, בביקורת לא נמצא כי משרד הפנים דן בהמלצת מבקר המדינה שנכללה בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה ולפיה יש להקים, כפתרון ביניים, מנגנון להפעלת מערך שירותי הכבאות בעת חירום. בספטמבר 2009 פנה שר הפנים, מר אלי ישי, לראש הממשלה כדי להתריע לפניו על המצב וכדי לבקשו לסייע בענייני שירותי הכבאות. בעקבות פניית שר הפנים לראש הממשלה התקיים באוקטובר 2009 דיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, ואחר כך, בדצמבר 2009, התקיים דיון בראשות ראש הממשלה.

שר הפנים לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, מסר במאי 2010 למשרד מבקר המדינה כי "אין חובה להשאיר את שירותי הכבאות דווקא במשרד הפנים, ודווקא בגלל זיקתם הביטחונית יתכן שעדיף להעבירם למשרד ממשלתי אחר". סגן ראש הממשלה ושר הפנים, מר אלי ישי, הודיע למשרד מבקר המדינה במאי 2010 כי "במהלך הדיונים על הכבאות העליתי בכל הפורומים, כולל בדיון בראשות ראש הממשלה את ההצעה על מיקומו של מערך הכבאות וציינתי, כי מיקומו הטבעי הינו במשרד לביטחון פנים או במשרד הביטחון. הרציונל התפעולי העומד ותומך בדרישתי הינו, כי שני המשרדים משמשים כמשרדי העל לטיפול בחירום, כאשר כלל מערכי החירום נמצאים בשני המשרדים הנ"ל".

ביולי 2010 החליטה הממשלה, כאמור, על "שיפור מערך הכבאות" וקבעה, בין היתר, כי "על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את תזכיר החוק בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות... עד תאריך 4.8.2010", וכי "עד סוף 2012, יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות".

ראש רח"ל, תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "בכדי לתת מענה אמיתי וענייני למערך הכבאות הארצי ולקיים הליך מהיר של תיקון הליקויים והקטנת הפערים יש לבצע", בין היתר, "בחנינה להעברת מערך הכבאות ממשרד הפנים למשרד לביטחון הפנים".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "הפתרון התשתיתי והמקיף לבעיות הוא הקמת מערך כבאות ארצי בעל מבנה ארגוני הירארכי... בחוק שירותי הכבאות וההצלה החדש יינתן מענה לבעיות המבנה הארגוני. בהתאם להחלטת הממשלה מס' 1904 יושלם תזכיר החוק עד תחילת אוגוסט".

שר הפנים, מר אלי ישי, מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2010 כלהלן: "אנשי משרדי הכינו את תזכיר החוק, אך טרם הופץ עקב מחלוקות עם משרד האוצר".

לדעת משרד מבקר המדינה, המבנה הארגוני של שירותי הכבאות מלמד על בעיית יסוד חמורה. אם לא ייעשה שינוי במבנה הארגוני בשירותי הכבאות לא יוכל מערך הכבאות לפעול באופן מיטבי בעת חירום, משום שלנציב הכבאות - שלא כמו, למשל, לפקע"ר ולמשטרה - אין יכולת ממשית של פיקוד ושליטה על הכוחות בשטח, בייחוד בעת חירום, שבה נדרשת מנציב הכבאות יכולת מובהקת של ראייה כוללת, ריכוז מאמץ, גמישות וניידות בעוד האמצעים העומדים לרשותו מוגבלים. נוסף על כך, עקב המבנה הארגוני שלהם אין בשירותי הכבאות גורם מרכזי בעל סמכות האחראי לבחון את הצרכים של כל מערך שירותי הכבאות ולקבל החלטות על הקצאת משאבים ותעדופם בעת חירום. לדברים אלה, אשר במהותם תקפים גם לגבי עתות שגרה, עלולה להיות השפעה קריטית בעתות חירום. מן האמור לעיל עולה כי הבעיה הנוגעת למבנה מערך שירותי הכבאות - אשר מתמשכת כבר שנים רבות ואשר כל מקבלי ההחלטות הנוגעים בדבר ערים לקיומה - היא חמורה, ובעתות שגרה וחירום עלולות להיות לה תוצאות קשות מהבחינה המבצעית עד כדי סיכון חיי אדם.

הדחיפות בשינוי המבנה הארגוני מקורה בחשש שמא בעת חירום תיקלע ישראל למצב שתואר באיום הייחוס של צה"ל ובהערכותיה של מערכת הביטחון, ומערך הכבאות לא יעמוד במשימתו. על שר הפנים ועל שר האוצר ללכץ את המחלוקות ולגבש את תזכיר החוק בדבר הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה כדי שיהיה אפשר להפצו בהקדם. ראוי אף לבחון את הצעתם של שר הפנים לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, ושל שר הפנים, מר אלי ישי, באשר למקומו של מערך הכבאות.

גם אם ייבחן מקומו של מערך הכבאות - כפי שצינו שר הפנים, מר אלי ישי, ח"כ מאיר שטרית וראש רח"ל - תחילה יש חשיבות עליונה לשנות את המבנה הארגוני הבסיסי של שירותי הכבאות ללא התניות ועיכובים היכולים לנבוע מהצורך לבחון את מקומו של המערך, כדי לספק מהר ככל האפשר מענה מיטבי מול האיום.

2. הפעלת שירותי הכבאות כ"ארגון עזר": שירותי הכבאות הוכרו כ"ארגון עזר" מכוח חוק הג"א, ובהיותם "ארגון עזר" מוסמך פקע"ר להפעילם ב"תקופת קרבות" או ב"שעת תמרונים הג"א". בפקודת ארגון (פק"א) של פקע"ר נקבע באותו נושא כי "במסגרת מילוי תפקידי הפיקוד בתחום ההתגוננות האזרחית, פקע"ר ידריך, יכוון ויפעיל את 'ארגוני העזר' וכלל הגורמים במערך העורף בשעת חירום ואימונים בתיאום עם רח"ל לצורך מתן המענה הנדרש במצבי החירום השונים". בעניין הפעלת שירותי הכבאות כ"ארגון עזר" נציין כלהלן:

בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה נקבע כי המבנה הארגוני של מערך הכבאות יש בו כדי להקשות גם על פקע"ר, כיוון שבעת חירום יהיה עליו לעמוד בקשר עם רשויות כבאות רבות הפועלות במסגרת איגודי ערים או כיחידות כבאות עירוניות ולא עם מערכת פיקוד ושליטה מרכזית.

מפקד פקע"ר, אלוף יאיר גולן, מסר בשיחה עם צוות הביקורת במרס 2010, בין היתר, כי "הבעיה המרכזית של פקע"ר מול שירותי הכבאות זה שאין אצלם גורם מרכזי שעימו ניתן לסכם דברים ולהיות בטוח שמה שסוכם יחול לגבי כל שירותי הכבאות בארץ... אין תחליף לכך ששירותי הכבאות חייבים להיות ארגון שיש לו מטה ארצי".

יודגש כי מאחר שלשירותי הכבאות אין מטה פיקוד מרכזי ואין מערכת פיקוד ושליטה מרכזית, הרי שבעת חירום יידרש פקע"ר לעמוד בקשר עם רשויות כבאות רבות הפועלות במסגרת איגודי ערים או כיחידות כבאות עירוניות. הדבר הוא בגדר מכשלה בסיסית מבחינת אחדות הסמכות והאחריות וכן מבחינת הפיקוד, השליטה וריכוז המאמצים.

ב. הכשירות המבצעית של מערך הכבאות

1. כל לי : בהתאם לאיום הייחוס הנוכחי שקבע צה"ל, עלולה לפרוץ לחימה שתימשך זמן רב, במתארים שונים ובגזרות שונות, ובמסגרתה צפוי ירי של עשרות או מאות מטחי רקטות בכל יום לאזורים שונים בארץ, והעורף צפוי לפגיעה נרחבת בנפש וברכוש. התרחיש האמור מפורט גם באיום הייחוס שהגיש פקע"ר לנציבות הכבאות.

שירותי הכבאות מופקדים בעתות חירום על מתן מענה ראשוני בתחום החילוץ וההצלה, ועל הכבאים מוטל עומס רב עקב ריבוי אירועים המחייבים את התערבותם. היכולת להפעיל את שירותי הכבאות בעתות חירום ברמה נאותה וכמתחייב מאיום הייחוס שקבע צה"ל תלויה, בין היתר, בהעמדת המשאבים הנדרשים לרשות שירותי הכבאות המשאבים הנדרשים ובכשירותם של משאבים אלה.

בביקורת על מלחמת לבנון השנייה עלה כי יש בשירותי הכבאות מחסור חמור במשאבים בכל הנוגע לכוח אדם, כלי רכב וציוד. בדוח הביקורת צוין, בין היתר, כי "הפעלת מערך הכבאות בעתות חירום תלויה, בין היתר, באיכות תחזוקתו השוטפת. מן הראוי לבחון את הנדרש לסגירת פערי ציוד חיוניים לצורך הבטחת כשירות הציוד לעת חירום... מן הראוי ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יקיימו קשר הדוק ורצוף עם נציב הכבאות באופן שתגבר מעורבותם בנעשה במערך הכבאות ברגיעה ובעתות חירום. יש לבחון בשיתוף משרד האוצר וגורמי הביטחון את הדרכים המתאימות לתקצוב פעולות שירותי הכבאות בעתות חירום".

מהמסמכים בנציבות הכבאות עלה כי נציב הכבאות פנה פעמים אחדות בשנים 2007-2009 למשרד הפנים כדי להציג לפניו את המחסור הניכר במשאבים בשירותי הכבאות - בכוח אדם, בפריסת תחנות, בכלי רכב ובציוד וביקש לפעול לצמצומו. בביקורת הועלה כי על אף פניותיו של נציב הכבאות לשר הפנים לשעבר, ח"כ מאיר שטרית, ולמנכ"ל משרד הפנים לשעבר, מר אריה בר, וכן לשר הפנים, מר אלי ישי, ולמנכ"ל משרד הפנים, מר גבריאל מימון, לא השתנה המצב ומשרד הפנים ומשרד האוצר לא הגיעו לפתרון מערכתי שלם ומוסכם לבעיית המחסור במשאבים בשירותי הכבאות, וטיפולם בנושא לא הביא לפתרונות.

ב-8.10.07 כתב שר הפנים דאז, ח"כ מאיר שטרית, לראש הממשלה דאז, מר אהוד אולמרט, ולשר האוצר דאז, מר רוני בר און, כי מדבריו של נציב הכבאות עולה, ש"מערך הכיבוי כיום רחוק מלענות על צורכי המדינה וכי בעת חירום אין כל יכולת למערך הכיבוי וההצלה לתת תשובה

מתקבלת על הדעת לאזורי המדינה בעיקר לנוכח האיום הטילאי על שטח מדינת ישראל בשעת מלחמה או במקרה של אסון טבע רחב, כגון רעידת אדמה".

במהלך מבצע "עופרת יצוקה", שהתמקד באזור רצועת עזה, נורו רקטות לגזרת עוטף עזה ולמרחב מוגבל באזור הדרום בלבד. פעילותם של שירותי הכבאות במבצע "עופרת יצוקה" הבהירה לנציבות הכבאות עד כמה מוגבלת יכולתו של מערך הכבאות להתמודד כיאות עם מצבי חירום במלחמה כוללת, שבה כל העורף או חלקים גדולים ממנו בדרום, בצפון ובמרכז יהיו חשופים לפגיעה של רקטות וטילים, כפי שעולה מאיום הייחוס. יש להדגיש כי שירותי הכבאות בדרום תוגברו במהלך מבצע "עופרת יצוקה" בכבאים משירותי הכבאות באזור המרכז. נוכח המחסור במשאבים במערך הכבאות, הרי שאילו היו נורות רקטות במהלך המבצע גם לצפון הארץ ולמרכז, לא ניתן היה לתגבר את שירותי הכבאות בדרום, והמחסור במשאבים היה עלול לגרום לפגיעה ניכרת ביכולותיהם המבצעיות של שירותי הכבאות בתחום החילוץ וההצלה עד כדי סיכון חיים ממש של האוכלוסייה בעורף.

משרד האוצר הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "לעניין צרכים תקציביים ייעודיים שעלו בזמן מבצע עופרת יצוקה... הליכים רשמיים לא עיכבו את תפקוד מערך הכבאות... כבר ביום הראשון של המבצע סוכם בין נציב הכבאות לבין אגף התקציבים במשרד האוצר על מענה לצרכים הדחופים של מערך הכבאות... וביניהם מעבר למתכונת עבודה במשמרות של 24/24".

בספטמבר 2009 פנה שר הפנים, מר אלי ישי, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, לשר הביטחון, מר אהוד ברק, לשר האוצר, מר יובל שטייניץ, ולסגן שר הביטחון, מר מתן וילנאי, והתריע לפנייהם על המצב של מערך הכבאות וביקש להעלות את הנושא לדיון בקבינט הביטחוני.

ב-30.12.09 התקיים דיון בנושא מערך הכבאות בראשות ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, והשתתפו בו, בין היתר, שר הפנים, מר אלי ישי, שר האוצר, מר יובל שטייניץ, ונציב הכבאות. שר הפנים ציין בדיון כי "אם רוצים רפורמה יש להתקדם בחקיקה. יחד עם זה, במקביל חייבים להציל את המערך". שר האוצר הודיע כי "ברור לכולם שמצב הכבאות לא טוב, אבל אם הכוונה ללכת לרפורמה - משרד האוצר מעוניין לעזור... אם מדובר רק על שיפור המערך הקיים, נעשה כבר מעל ומעבר". מנכ"ל משרד הפנים הציג בדיון שלושה "נושאים מרכזיים דחופים לטיפול" - כוח אדם, הצטיידות בכלי רכב ותקציב. ראש הממשלה סיכם את הדיון באמרו כי "הדיון במערך הכבאות אינו מוכן לדיון בראשות ראש הממשלה", ולכן ביקש שיימסרו לו נתונים אחדים, ולאחר מכן "יובא הנושא בפני ראש הממשלה בפורום מצומצם".

בפברואר 2010 הגיש מנכ"ל משרד הפנים למנכ"ל משרד ראש הממשלה מסמך המפרט את הנתונים שביקש ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בדיון שהתקיים בראשותו ב-30.12.09, כאמור לעיל. באפריל 2010 פנה שר הפנים, מר אלי ישי, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, בעניין שירותי הכבאות וביקש "לזרז את הטיפול במציאת פתרונות מידיים לטווח קצר וארוך". מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, השיב לשר הפנים באפריל 2010 כי כדי להשלים את הרפורמה ועל פי הנחיית ראש הממשלה על משרד הפנים להכין עבודת מטה בנושא הרפורמה בשירותי הכבאות כדי להביאה להכרעה ולאישור לפני ראש הממשלה.

ב-5.5.10 נפגש צוות הביקורת עם שר הפנים, מר אלי ישי, והציג בפניו את הליקויים החמורים ואת אי-כשירותם של שירותי הכבאות לעת חירום, והיותם בגדר החוליה החלשה במערך הכולל של חילוץ והצלה. באותה פגישה מסר שר הפנים, כי "החוליה [שירותי הכבאות] היא חלשה עד כדי כך שהיא עלולה להשבית את כל המערכת... המצב בשירותי הכבאות הוא הרבה יותר גרוע מ'חוליה חלשה' במערכת של כלל הגופים האחראים לטיפול בעורף בחירום... המצב של הפערים במוכנות לחירום של שירותי הכבאות הוא כשל מתמשך".

כאמור, במאי 2010, לאחר פגישתו של שר הפנים, מר אלי ישי, עם צוות הביקורת באותו חודש, הוא הודיע למשרד מבקר המדינה: "בימים האחרונים הגשתי למוכירות הממשלה הצעת מחליטים במטרה לספק פתרון למערך הכבאות". לפי הצעת מחליטים זו, נדרשת תוספת תקציב בסך של כ-665 מיליון ש"ח למשרד הפנים כדי לממן גיוס כבאים, רכש ציוד וכלי רכב, בניית תחנות כיבוי חדשות ושדרוג תחנות קיימות, שיפור במערכת הקשר והמחשוב, הקמת בית ספר לכבאות והקמת אגף מבצעים ומוקד ארצי.

על אף כל האמור לעיל ולמרות הדיון שהתקיים בעניין שירותי הכבאות בראשות ראש הממשלה ובהשתתפות שר הפנים ושר האוצר, בעיית שירותי הכבאות לא באה על פתרונה. כשל מתמשך זה מונח בראש ובראשונה לפתחו של משרד הפנים והשר העומד בראשו, כמי שעליו מוטלת האחריות המיניסטריאלית לשירותי הכבאות, לרבות לגבי מוכנותם לעת חירום לנוכח הסכנות הצפויות לפי איום הייחוס. משרד האוצר מצדו מנע הקצאת תקציבים נוספים לאורך זמן והתנה את מתן הסיוע התקציבי למימון השלמת המשאבים החסרים בשירותי הכבאות בשינוי הארגוני האמור. בשל העובדה ששינוי ארגוני זה לא קודם, נותרה בעינה ובמלוא חומרתה אי-המוכנות של שירותי הכבאות לעת חירום.

כאמור לעיל, באפריל 2007 הטילה הממשלה על שר הביטחון, מר אהוד ברק, את "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום", ובעקבות כך הוקמה רח"ל כדי שתשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". בביקורת לא נמצא כי שר הביטחון ומשרד הביטחון היו מעורבים באופן פעיל בגיבוש פתרון מעשי בעניין מוכנות שירותי הכבאות לעת חירום עם שר הפנים ולפי הצורך גם עם ראש הממשלה או הממשלה.

שר הביטחון, מר אהוד ברק, מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 את הדברים האלה: "האחריות הכוללת והישירה למצב כשירותו של מערך הכבאות מוטלת בעיקרה על משרד הפנים והשר העומד בראשו". עוד מסר שר הביטחון כי "נעשתה בעבר ונעשית גם כיום פעילות על מנת לסייע לשירותי הכבאות ולשפר התיאום המבצעי עימו. במסגרת הפעולות, כאמור, למדו סגן שר הביטחון וראש [רח"ל] את ההערכות, המוכנות והבעיות של מערך הכבאות במספר מפגשים שנערכו במערך ובישיבות עבודה עם נציב הכבאות הראשי ואף המליצו לשר הפנים על הפעולות שיש לבצע על מנת לתקן את הליקויים המדוברים. [רח"ל] פועלת לקידום שיתוף הפעולה בין מערך הכבאות ובין גופי החירום האחרים באמצעות תרגילים לאומיים משותפים... על אף ההתרעות מצד משרד הביטחון בדבר הפערים הקיימים... והצורך בשינוי ארגוני בהפעלתו ועל אף הניסיונות לעידוד משרד הפנים לפעול למציאת פתרון לפערים המפורטים בדו"ח, לא עלו הדברים יפה... משרד הביטחון על מערכותיו השונות ימשיך לתמוך ולסייע למערך הכבאות ככל שניתן ובמסגרת אחריותו".

ראש רח"ל, תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "שירותי הכבאות מהווים חוליה חשובה מאוד וייחודית בשרשרת הגופים המופקדים על הטיפול בעורף בעת אירועים בחירום המחייבים חילוץ והצלה, וכיום הם 'חוליה החלשה' במערכת... סגן שר הביטחון וראש רח"ל למדו היטב את ההערכות, המוכנות והבעיות של מערך הכבאות במספר מפגשים שערכו במערך הכבאות ואף המליצו לשר הפנים על הפעולות שיש לבצע כדי לתקן את הדרוש תיקון".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "בהיעדר יכולת הסכמה בין המשרדים הרלוונטיים, פעל משרד ראש הממשלה בשני מישורים על מנת לקדם את הטיפול במערך הכבאות - מתן מענה מידי לצרכים הדחופים והמהותיים בכוח אדם ובציוד וקידום המענה ארוך הטווח במסגרת השינוי המבני במערך הכבאות... בחודשים ספטמבר-דצמבר 2009 פעל משרד ראש הממשלה לטפל בסוגיות הבוערות ביותר שעל הפרק - להשיב את התקציב שקוצץ בדיונים הרוחביים, ולאפשר גיוס של כבאים בתחנות בהן היה רק כבאי אחד במשמרת... לקראת ישיבת הממשלה של ה-4.7.10, הניח ראש הממשלה על סדר יומה של הממשלה הצעת החלטה שעניינה הטיפול המידי בצרכים הדחופים של המערך לקביעת לוחות זמנים להשלמת תזכיר החוק... תפקיד משרד ראש הממשלה אינו להחליף את משרדי הפנים והאוצר בטיפול השוטף בניהול מערך הכבאות ובתקציבו... לצערי, בשל ריבוי הגורמים הפועלים בזירת הכבאות, וריבוי המכתבים מטעמם, ללא נכונות לקבל את ההחלטות התקציביות והארגוניות הכואבות מבחינתם, נאלץ משרד ראש הממשלה להתעסק בסוגיות שלרוב אינו נוהג להתעסק בהן".

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטת הממשלה מיולי 2010 בעניין "שיפור מערך הכבאות" היא צעד משמעותי אך לא מספיק לשיפור החיוני הנדרש בהיערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום. בין היתר קבעה הממשלה באותה החלטה שיש "להורות לנציבות הכבאות וההצלה להשלים את החוסרים המהותיים במערך הכבאות בציוד ובכוח אדם בעלות של 100 מלש"ח", עד סוף 2012 יושלם תהליך הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, ו"עם ההתקדמות בהקמת הרשות, יושלמו החוסרים של מערך הכבאות, כפי שיוכמו במהלך הקמת הרשות". יש לציין, כי על פי הצעת המחליטים שהגיש שר הפנים למזכירות הממשלה במאי 2010, נדרשה תוספת תקציבית של כ-665 מיליון ש"ח על מנת להשלים את הפערים הקיימים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח הליקויים החמורים שפורטו בדוח ובהתחשב באיום הייחוס לעורף, שהוא אקטואלי, הכרחי להיערך לעת חירום הלכה למעשה, בהקדם האפשרי, באשר שירותי הכבאות הם חוליה חשובה במערך הכולל של שירותי הסיוע וההצלה לעורף בעת חירום ועקב החשש שמא בעת חירום הם יהיו בגדר צוואר בקבוק מבחינת התפקוד המערכתי. אשר על כן, על כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד הביטחון, ובהובלת שר הפנים - לשלב ידיים ולהבטיח כי תיושם החלטת הממשלה ולפעול נמרצות ובלא דיחוי להשלמת פערים קריטיים במערך שירותי הכבאות, בד בבד עם ההתקדמות בהקמת רשות ארצית לכבאות והצלה.

2. כוח אדם : על פי חוק הכבאות, רשות כבאות חייבת להחזיק בתחומה יחידת כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים.

הביקורת על מלחמת לבנון השנייה העלתה כי ערב המלחמה היה מספר הכבאים שהועסקו בשירותי הכבאות קטן ב-157 ממספרם הנדרש על פי התקן: "תקן כוח האדם בשירותי הכבאות [היה] 1,783 משרות מהן 1,532 משרות כבאים, והיתר - משרות של כוח אדם מינהלי; מצבת כוח האדם מנתה במועד זה 1,633 עובדים, מהם 1,375 כבאים".

הביקורת העלתה כי בשנים 2007-2009 פנתה נציבות הכבאות פעמים אחדות למשרד הפנים והתריעה על מצוקת כוח האדם בשירותי הכבאות, אך הבעיה לא באה על פתרונה.

נציב הכבאות כתב בספטמבר 2009 לשר הפנים, מר אלי ישי, בין היתר, כי "מחסור בכבאים גורם לאובדן חייהם של אזרחים, כדוגמת השריפה בצפת, בה נספו שלושה ילדים... תמונת המצב

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום

הביטחונייה הסלימה במהלך השנים האחרונות וכיום נדרשים שירותי הכבאות להיערך לעוצמות ותדירות שונות של עימותים ביטחוניים בעצימות גבוהה ונמוכה, בכלל הגזרות... נתונים אלו מצביעים גם על הצורך בהגדלת תקן כוח האדם בשירותי הכבאות, זאת בנוסף להשלמת הפער בין המצבה לתקן הקיים".

הביקורת העלתה כי נציבות הכבאות, בראשות רב-טפסר שמעון רומח, לא התאימה בשנים האחרונות את תקן כוח האדם הקיים בשירותי הכבאות לעת שגרה לגידול שחל באוכלוסייה ולפיזור האוכלוסין בישראל. אילו הייתה נעשית בדיקה כזאת, היה אפשר ללמוד ממנה כי יש בשירותי הכבאות מחסור בכוח אדם לעת שגרה - ועל אחת כמה וכמה לעת חירום, שבה נדרש כוח אדם רב יותר בשל מספרם הגדול של האירועים המחייבים חילוץ והצלה. עוד העלתה הביקורת כי נציב הכבאות לא קבע תקן כבאות עדכני לשגרה ולחירום, אף ששר הפנים הסמיכו לעשות כן, ואף שהיה ראוי כי יקבע תקן כזה בגלל השינוי הניכר שחל באיום הייחוס.

במועד סיום הביקורת, מרס 2010, היה בשירותי הכבאות מחסור חמור בכוח אדם לעת שגרה, והמחסור בכוח אדם לעת חירום היה חמור אף יותר. מספר המשרות שנכללו בתקן כוח האדם בכל שירותי הכבאות לעת שגרה הסתכם ב-1,948, ומהן הוקצו 1,381 משרות לתקן של כבאי משמרת מצבת כוח האדם כללה 1,685 עובדים, אשר 1,195 מהם הועסקו במסגרת מצבת כבאי משמרת. מספר המשרות הכולל שאוישו היה קטן ב-263 מהמספר שנקבע בתקן, ומספר המשרות של כבאי המשמרת שאוישו היה קטן ב-186 מהמספר שנקבע בתקן. בהצעת המחליטים שצורפה למכתב ששלח שר הפנים, מר אלי ישי, במאי 2010 למשרד מבקר המדינה צוין כי "מספרם היחסי של הכבאים בארץ הוא אכן כרבע ממספרם של כבאים מקצועיים בעולם" - יחס של 1.6 כבאים ל-10,000 תושבים בישראל, לעומת יחס של שישה כבאים ל-10,000 תושבים במרבית מדינות העולם.

להלן נתוני התקן ומצבת כוח האדם בשירותי הכבאות ביוני 2006 בהשוואה לנתונים אלה במרס 2010:

	משרות בתקן		משרות מאוישות	
	יוני 2006	מרס 2010	יוני 2006	מרס 2010
עובדי מינהל	251	567	258	490
כבאים	1,532	1,381	1,375	1,195
ס"ה	1,783	1,948	1,633	1,685

מן הטבלה עולה, כי למרות שתקן כוח האדם גדל בתקופה שבין יוני 2006 למרס 2010 בלמעלה מ-10%, הרי שבפועל מספר המשרות המאוישות נותר כמעט זהה, ואילו מספר הכבאים קטן בעוד שמספר עובדי המינהל גדל.

ברור כי בעת חירום, שבה יגדל במידה ניכרת מספר האירועים אשר שירותי הכבאות יידרשו להתמודד אתם, יהיה המחסור בכוח אדם קריטי. יש לציין, כי בנוסף לכך הכבאים ה"כתומים" (חיילי מילואים של פקע"ר) אינם יכולים להחליף כבאים אזרחיים בשל הכשרתם החסרה ולפיכך לא יהיו מענה לפערים אלה (בעניין הכבאים ה"כתומים" ראו להלן).

נציב הכבאות הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "נציבות הכבאות אינה מערכנת את תקני כוח האדם באופן שוטף והולם את גידול האוכלוסייה וזאת כיוון ששינוי התקן אינו מלווה בתקציב".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: כפי שעולה מדברי נציב הכבאות, המחסור בכוח אדם בשירותי הכבאות בעתות שגרה ובעתות חירום אינו מסתכם בפער שבין התקן שהיה תקף במרס 2010, מועד סיום הביקורת, ובין מצבת הכבאים, אלא הוא אף גדול יותר. לכן לאחר שהסמך שר הפנים את נציב הכבאות לקבוע את התקנים במערך הכבאות, הוטלה על הנציב, רב-טפסר שמעון רומח, האחריות לעשות כן - הן בעניין התקנים לעת שגרה והן בעניין התקנים לעת חירום. ראוי שנציב הכבאות, רב-טפסר שמעון רומח, יקבע את התקנים הנדרשים במסגרת מערך שירותי הכבאות, כדי שיהיה אפשר להציג לשר הפנים, ולשר הביטחון - המופקד על הטיפול בעורף בעת חירום, מהן יכולותיו האמיתיות של מערך הכיבוי בעת שגרה והן לנוכח איום הייחוס והצרכים בעת חירום.

3. בניית תחנות כיבוי ופריסתן: בביקורת על מלחמת לבנון השנייה עלה כי במהלך המלחמה התעורר צורך בפריסה של תחנות משנה - תחנות הנפרסות בעת חירום - ובפיזור כוחות כיבוי שיקצרו את זמן התגובה לאירועי החירום. נמצא כי "תחנות המשנה נפרסו בצורה מאולתרת ונציבות הכבאות לא הכינה תכנית מגירה לפריסתן בעת חירום".

באשר לבניית תחנות כיבוי חדשות, כתב נציב הכבאות ב-6.9.09 לשר הפנים, כי "הפערים המידיים בבניית תחנות עומדים על בנייה של 14 תחנות חדשות והעתקה/התאמה של 8 תחנות קיימות". בעניין זה מסרה נציבות הכבאות במרס 2010 למשרד מבקר המדינה כי לא חלה כל התקדמות בבנייתן או בשדרוג תחנות שפעלו. לפי הנתונים המעודכנים ליוני 2010, מועד סיכום הביקורת, פעלו בארץ 98 תחנות כיבוי.

הביקורת העלתה שנציבות הכבאות אמנם הכינה תכנית מגירה לפריסת תחנות בעת חירום, ואולם ממסמכי עולה כי אין די במספר התחנות הקיים ובפריסתן, בהתחשב בצרכים על פי איום הייחוס.

נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "הנציבות מודעת לעובדה שמספר התחנות הקיים ופריסתן אינו עונה על הצרכים. המגבלה המרכזית לחיקון סעיף זה הינה מגבלה תקציבית".

4. כלי רכב וציוד: על פי חוק הכבאות, על רשות כבאות לרכוש, להתקין ולהחזיק במצב תקין ציוד ומתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידיה. תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, קובעות כי רשויות הכבאות יחזיקו בתחנות ציוד כיבוי לפי קביעת מפקח כבאות ראשי שהוא, כאמור, נציב הכבאות. "ציוד כיבוי", בהתאם לתקנות, הוא "ציוד, מתקנים וחומרים המשמשים או העשויים לשמש לכיבוי דלקות, מניעתן או מניעת התפשטותן, וכן להצלת נפש ורכוש". רשימת הציוד המפורטת בתקנות כוללת, בין היתר, רכבי כיבוי, סולמות, זרנוקים, חבלים ומשאבות. עם כלי הרכב בשירותי הכבאות נמנים רכבי מים, רכבי קצף, רכבי חילוץ, רכבי חומרים מסוכנים, רכבי חפ"ק וכלי רכב עם סולמות ומנופים.

הביקורת על מלחמת לבנון השנייה העלתה כי בתקן שנקבע בשנת 2006 לשירותי הכבאות נכללו 359 כלי רכב (מסוגים שונים). במועד כתיבת דוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה נכללו אמנם במערך הכבאות 360 כלי רכב מסוגים שונים, ואולם 101 מהם סווגו כ"לא-תקניים" עקב היותם

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום

מיושנים, בני 20 שנה ומעלה; בשירותי הכבאות שרר מחסור בציוד, ובכלל זה קסדות, מסכות להגנה על הנשימה ומפות שטח.

הביקורת העלתה כי פניות נציבות הכבאות למשרד הפנים והעלאת הנושא לדיון לפני ראש הממשלה ב-30.12.09, כאמור, לא הביאו לפתרון הבעיה. במועד סיום הביקורת, מרס 2010, סבלו שירותי הכבאות ממחסור חמור ברכבי כיבוי. תקן רכבי כיבוי והצלה בכל שירותי הכבאות, לעת שגרה, כלל 519 כל רכב, אך מצבת כלי הרכב התקניים (שהיו בשימוש פחות מ-20 שנים) כללה רק 349 כלי רכב ומצבת כלי הרכב הלא-תקניים כללה 93 כלי רכב. חסרו אפוא 170 כלי רכב תקניים. יש לציין כי על פי הערכת נציבות הכבאות, תהליך רכישת רכב כיבוי חדש וזיורו אורך למעלה משישה חודשים ועלול להתמשך עד שנה. למחסור חמור זה יהיו השלכות חריפות אף יותר בעת חירום.

משרד מבקר המדינה מעיר כי רכבי כיבוי והצלה הם ציוד בסיסי וחיוני בפעילות שירותי הכבאות בעתות שגרה כבעתות חירום, וההצטיידות בהם בהיקף הדרוש נועדה במהותה להציל חיים. לפיכך, ומשום שתהליך רכישתם וזיורם של רכבי כיבוי והצלה אורך חודשים רבים, על משרד הפנים בשיתוף משרד האוצר לגבש בדחיפות תכנית הצטיידות ולהקצות תקציב ליישומה.

נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "בהחלטת הממשלה מ-4.7.10 הוקצה סכום של 100 מיליון ש"ח שמרביתו, כ-80 מיליון ש"ח מיועד לרכישת רכבי כיבוי. בימים אלו בוחנים משרד הפנים ונציבות הכבאות את פרטי הקצאות הרכבים לאיגודי הערים".

5. מערכות קשר ומחשוב: כדי שיהיה אפשר לשלוט ביעילות בכל מערך הכבאות במסגרת מגוון האירועים הצפויים בעת חירום, נדרשות בהכרח מערכות קשר ומחשוב תקינות. הביקורת העלתה כי תחנות הכיבוי בארץ אינן מקושרות ביניהן במערכת ממוחשבת, ומערכת הקשר בין רכבי הכיבוי ובינם לבין תחנות הכיבוי מבוססת על מכשירי קשר ישנים הפועלים בתדרים מעטים, והדבר גורם למגבלות בשימוש בקשר בעת עומס אירועים. עוד עלה כי נציבות הכבאות לא קבעה דרישה מבצעית (דמ"ץ) המפרטת מהו הציוד הדרוש לה בתחום הקשר והמחשוב, כדי להציגה למקבלי ההחלטות בבואם לדון ברפורמה המתוכננת במערך הכבאות.

בשנת 2009, בעקבות מבצע "עופרת יצוקה", התריעה נציבות הכבאות לפני משרד הפנים ולפני ראש הממשלה על המצב הכללי השורר בתחום הקשר והמחשוב, אך במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, עדיין לא נמצא פתרון לבעיה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "פקע"ר מצוי בתהליך של מעבר לרדיו בין-ארגוני בשיתוף פעולה עם משטרת ישראל. הוצע לשירותי הכבאות להצטרף לפרויקט בעלות נמוכה יחסית על בסיס הסתמכות על תשתית [משטרת ישראל] ופקע"ר".

נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "מזה כשנתיים עוסקת נציבות כבאות והצלה בפרויקט מחשוב כולל למערך הכבאות הארצי. התוכנה המבצעית נמצאת בשלב של יישום והטמעה... הטמעתה אמורה להסתיים עד נובמבר 2010... בימים אלו מובילה משטרת ישראל פרויקט קשר לאומי לכלל ארגוני החירום... על מנת להשתלב בפרויקט... התחלנו באיפיון של המערכת הנדרשת... עם סיום האיפיון... תוגש הבקשה לתקצב את הפרויקט".

6. מרכז ניהול ושליטה: בשל האירועים הרבים המחייבים את התערבותם של שירותי הכבאות בעת חירום חיוני ביותר שהם יפעילו באותה עת מרכז ניהול ושליטה כדי שיוכלו

לרכז יכולות ומאמצים ולמצות באופן המיטבי את כל משאביהם במסגרת תהליך סדור של קבלת החלטות ובמדרג הפיקודי המתאים.

בביקורת על מלחמת לבנון השנייה נמצא כי למערך הכבאות אין מערכת פיקוד ושליטה ארצית. עקב כך לא יכלה נציבות הכבאות "להיות מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות, בתגבור כבאים ובניודם לפי הצורך ולטיפול בתחומי לוגיסטיקה נוספים כגון תיקון כלי רכב וציוד". עוד נקבע בדוח האמור כי "יש לפעול במהירות להשגת פתרון כולל שיבטיח את יעילות מערך הכבאות...; עד שיימצא פתרון כולל לסוגיית המבנה הארגוני של מערך הכבאות, על משרד הפנים להקים מנגנון שיאפשר לו להפעיל את המערך בעת חירום ביעילות".

בביקורת הועלה כי משרד הפנים לא הקים מנגנון שמאפשר הפעלה יעילה של מערך הכבאות בעת חירום כפי שהמליץ משרד מבקר המדינה, כאמור לעיל. במועד סיום הביקורת, מרס 2010, עדיין לא חל שינוי באותו עניין ולא הוקם מרכז ניהול ושליטה של שירותי הכבאות שמאפשר הפעלה מרכזית, מאוחדת ומתואמת של כל איגודי הכבאות, על אף פניותיו של נציב הכבאות לשר הפנים בשנת 2009 באותו עניין.

נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי כמיליון ש"ח מתוספת התקציב שאושרה לנציבות הכבאות בעקבות החלטת הממשלה ביולי 2010 מיועדים לבניית מוקד מבצעים ארצי, ולהערכתו תסתיים הקמתו באפריל 2011.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח העובדה ששירותי הכבאות הם אחד מארגוני החירום בישראל המופקדים על שירותי ההצלה בעת חירום בפריסה ארצית, חיוני כי נציבות הכבאות תוכל לקבל בעת חירום עבודה ועבור כל תחנות הכיבוי תמונת מצב עדכנית בזמן אמת על המתרחש בכל הזירות. בהיעדר יכולת זו אין לנציבות הכבאות שליטה מיטבית על ניהול האירועים ונפגעת יכולתה לנצל כיאות את כל המשאבים העומדים לרשותה (בכוח אדם ובציוד) כדי לטפל באופן המיטבי באירועים המחייבים חילוץ והצלה. לפיכך על נציבות הכבאות ומשרד הפנים לדאוג לבנייתו של מרכז ניהול ושליטה של שירותי הכבאות.

7. בית ספר לכבאות : מהמסמכים שבנציבות הכבאות עלה כי בשנים 2007-2009 התריעה הנציבות על הצורך להקים בית ספר חדש לכבאות ולהצלה כדי להכשיר כהלכה את הכבאים לתפקידים המוטלים עליהם בעתות שגרה וחירום.

לדוגמה, בספטמבר 2009 הודיע נציב הכבאות לשר הפנים, מר אלי ישי, כי "תשתיות ההדרכה הקיימות לצורך הכשרת מערך הכבאות נשענות על מתקנים מאולתרים וחלקיים, שהוקמו כמענה זמני בבית הספר הארצי לכבאות ולהצלה. מתקנים אלו אינם מאפשרים הכשרת הכבאי בהתאם לתקנים בין-לאומיים קיימים, והשימוש בהם כרוך בסיכון חייהם של הכבאים המתאמנים בהם".

בביקורת הועלה כי משרד הפנים, המופקד על שירותי הכבאות, לא דן בנושא בית הספר לכבאות ולא פעל לגיבוש פתרון לבעיה. משום כך, במועד סיכום הביקורת, יוני 2010, נמצא כי טרם חל שינוי במצב: בית הספר לכבאות פעל במתקן מאולתר שאינו מאפשר הכשרת כבאים בהתאם לתקנים בין-לאומיים, והשימוש בו לאימונים כרוך בסיכון חייהם.

נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "אותר מקום חלופי לביה"ס... הוכנה פרוגרמה, אך זאת טרם אושרה באגף התקציבים".

בגלל החשיבות שבהפעלת בית ספר ראוי לכבאות, שבו ניתן יהיה להכשיר ולאמן את הכבאים כדי להבטיח שיוקנו להם היכולות המקצועיות המיטביות לצורך התמודדותם עם אירועים המתרחשים בעתות שגרה ובעתות חירום, על משרד הפנים לדון בדחיפות בנושא זה כדי לפתור את הבעיה.

ג. תקציב

(א) תכנית תקציבית והתנעית תקציב בשינוי ארגוני: כאמור לעיל, בביקורת התגלו כשלים קריטיים בעניין היערכותם של שירותי הכבאות לעתות חירום, שמשמעותם מחריפה נוכח ההחמרה באיום הייחוס הערכני.

משרד הפנים ומשרד האוצר היו ערים לתמונת מצב זו. בשנים 2007-2010 הציג משרד הפנים למשרד האוצר פעמים אחדות את הצרכים התקציביים הכוללים של שירותי הכבאות לעת שגרה ולעת חירום, אך רק במאי 2010 הציג גם דרישה תקציבית מצומצמת לכיסוי פערים מידיים. חרף הפערים החמורים בשירותי הכבאות, משרד הפנים לא השכיל לגבש ולתקצב, בשיתוף משרד האוצר, תכנית מוסכמת שתאפשר, בין היתר, להשלים באופן מיידי פערים קריטיים בשירותי הכבאות שברור כי הם חיוניים לתפקודם של שירותי הכבאות בעת חירום.

יתר על כן, עלה כי משרד האוצר התנה את מתן הסיוע התקציבי לשירותי הכבאות בכך שקודם לכן תבוצע הרפורמה הארגונית בהתאם להחלטת הממשלה. לנוכח העובדה שבעיית הרפורמה הארגונית עדיין לא נפתרה, הליקויים החמורים בהיערכותם של שירותי הכבאות נותרו בעינם, ומאחר שהטיפול בנושא הגיע למלכוד ונעצר כליל, לא ניתן לפתור את הסוגיה ונוצר מצב בלתי-נסבל בהתחשב בצורך להיערך לתרחישים החמורים שפורטו באיום הייחוס.

כל התכתובות והדיונים בין נציבות הכבאות, משרד הפנים ומשרד האוצר בנושא זה לא הבשילו לכדי תכנית תקציבית מוסכמת להשלמת המחסור המידי והקריטי בשירותי הכבאות בכלי רכב, ובכוח אדם ולהשלמת החסר בהמשך. רק באוקטובר 2009 נדונו בעיות התקציב וההצטיידות של שירותי הכבאות אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר אייל גבאי, ולאחר מכן בסוף דצמבר 2009 נדונו אצל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו. ביולי 2010 החליטה הממשלה על "שיפור מערך הכבאות", ובמסגרתו הורתה לנציבות הכבאות "להשלים את החוסרים המהותיים במערך הכבאות בצידוד ובכוח אדם בעלות של 100 מלש"ח, כפי שיגבש נציב הכבאות והצלה, ויאשר על ידי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר". עוד החליטה הממשלה כי כדי לממן את הסכום האמור משרד האוצר יתקצב את שירותי הכבאות ב-40 מיליון ש"ח ומשרד הפנים ב-30 מיליון ש"ח, וביתרת הסכום בסך 30 מיליון ש"ח יישאו הרשויות המקומיות.

משרד האוצר מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כלהלן: "המבנה המבוזר והיעדר גוף פיקודי מרכזי גורמים לקשיים בשליטה, בתכנון ובתיאום ההערכות והמענה המבצעי של שירותי הכבאות למצבי חירום לאומיים ושרפות גדולות... המבנה המבוזר אינו מנצל יתרונות לגודל ואינו מאפשר ניוד והסטות כוח אדם וציוד. התלות התקציבית של איגודי הכבאות ברשויות המקומיות

יוצרת חוסר יציבות וקשיים כלכליים בחלק מהאיגודים אשר אינם מקבלים את התקציביים הדרושים להם מהרשויות המקומיות... הקשר בין איגודי הכבאות לנבחרי השלטון המקומי עלול להביא לפוליטיזציה של שירותי הכבאות היכולה להשפיע, בין היתר, על קליטת עובדים, קידום עובדים ואיוש משרות מפתח".

עוד מסר משרד האוצר כי החלטת הממשלה ממאי 2008 להקים רשות ארצית לכבאות והצלה "לא הפרידה את הטיפול בסוגיה התקציבית משאר הסוגיות ולא עשתה הבחנה בין חוסרים מהותיים לשאר החוסרים, אלא קבעה מדיניות הוליסטית. ההחלטה מחייבת את הממשלה כולה, ובכלל זה את משרד האוצר, לרבות בסוגיית התקציב... האחריות הכוללת על מערך הכבאות מוטלת על משרד הפנים, לרבות בסוגיה התקציבית... למשרד הפנים מקורות תקציביים נוספים ולפיכך יכול היה לאורך השנים האחרונות לקבוע סדרי עדיפויות פנימיים ולהסיט משאבים מנושאים שונים לטובת מערך הכבאות". משרד האוצר ציין בתגובתו כי נוסף על כך שאישר לנציבות הכבאות לקלוט כבאים נוספים בשנים 2008-2010, "אוישו למערך הכבאות תוספות תקציב בסך של 21 מיליון ש"ח בשנת 2009 ובשנת 2010 משרד האוצר התחייב להקצות תוספת של 45 מיליון ש"ח לאיגודי הכבאות".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: תמונת המצב החמורה של היערכות שירותי הכבאות לעת חירום מעידה שיש צורך להסדיר בדחיפות את הקצאת התקציבים למערך הכבאות. זאת ועוד, אף שמשרד הפנים ומשרד האוצר היו ערים למחסור החמור בצידוד ובכוח אדם בשירותי הכבאות, הם לא פעלו בשיתוף לגיבוש ולתקצוב של תכנית הכוללת לוח זמנים ברור להשלמת הפערים האמורים בטווח המידי והקצר ובטווח הארוך, אף שברור כי הדבר חיוני לתפקודו של מערך הכבאות בעת חירום.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי משרד האוצר התנה לאורך זמן את מתן הסיוע התקציבי לשירותי הכבאות בכך שקודם לכן תתבצע הרפורמה הארגונית בהתאם להחלטת הממשלה, וכך מנע הקצאת תקציב להשלמת המחסור במשאבים החיוניים להיערכות של שירותי הכבאות לעת חירום; לפיכך לא חוסל המחסור - לא גויסו כבאים ולא נרכשו רכבי כיבוי אש וציוד. יצוין כי גם לאחר שיתקבל התקציב הדרוש להשלמת המחסור יידרש זמן מה כדי לחסלו ולהטמיע את הציוד בפעילות שירותי הכבאות. התניית השיפורים המידיים וההכרחיים במערך הכבאות, כמפורט לעיל, בביצוע הרפורמה הארגונית, פוגעת בתהליך השיפור ומביאה למלכוד ולמצב בלתי-נסבל של היעדר פתרון לעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעקבות החלטת הממשלה מיולי 2010 בעניין השלמת "חוסרים מהותיים" במערך הכבאות בסך של 100 מיליון ש"ח, על משרד הפנים לפעול בשיתוף משרד האוצר לגיבוש של תכנית תקציבית מוסכמת שתכלול לוח זמנים ברור להשלמת כל הפערים הקריטיים במערך שירותי הכבאות בטווח המידי והקצר ובטווח הארוך.

(ב) ש כ ר כ ב א י ם ה מ ו ע ס ק י ם ב ע ת ח י ר ו ם : בעת חירום נדרשים שירותי הכבאות לעבוד במשמרות מתוגברות מאחר שמספר האירועים שעמם הם נדרשים לטפל בעת חירום גדול בהרבה ממספרם בעת שגרה. לדוגמה, במסגרת היערכות שירותי הכבאות באשקלון ובבאר שבע למבצע "עופרת יצוקה" תוגברו משמרות הכבאים, בין היתר, באמצעות מעבר למשמרת של 24 שעות עבודה. מהמסמכים שבשירותי הכבאות עלה כי תגבור משמרות כרוך בתוספת תשלום כוללת של כ-500 ש"ח ליום לכל כבאי. אם תימשך הלחימה זמן רב, בהתאם לתרחיש הייחוס,

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום

עלות התגבור תסתכם באלפי ש"ח. לפיכך בעת חירום עלולה להידרש תוספת תקציבית של מיליוני ש"ח למערך הכבאות, שלא כמו בצה"ל ובמשטרה, לדוגמה, הארגונים המובילים בתחום החילוץ וההצלה בעת חירום אשר אינם משלמים עבור תגבור משמרות למשרתים בכוחותיהם.

בהחלטת הממשלה על הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה נקבע, בין היתר, כי "ועדה משותפת למנכ"ל משרד הפנים, לממונה על השכר באוצר ולממונה על התקציבים במשרד האוצר, תקבע את תנאי השירות ברשות הכבאות הארצית... הוועדה תביא את המלצותיה לממשלה בתוך 60 יום". בביקורת נמצא כי הוועדה לא התכנסה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לבחון במסגרת הרפורמה במבנה הארגוני בשירותי הכבאות את תנאי העסקתם של הכבאים בעת חירום, כפי שנקבע בהחלטת הממשלה, כאמור.

(ג) **תקציב לאימונים** : בחוק הג"א נקבע, בין היתר, כי על שירות הג"א (כיום פקע"ר) "להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידם בתחום ההתגוננות האזרחית ולהפעיל אותם... בשעת תמרוני הג"א". תמרוני הג"א פירושה "אימונים של הג"א או של ארגוני עזר".

בביקורת הועלה כי לשירותי הכבאות אין תקציב ייעודי לאימונים ולתרגילים, ועקב כך הם אינם משתתפים כנדרש באימונים של פקע"ר בתחום ההתגוננות האזרחית.

במסמך "תקציבים נדרשים לתחזוקת מערך היערכות לחירום" ששלחה נציבות הכבאות למנכ"ל משרד הפנים ביוני 2009 נרשם, בין היתר, כי "נדרשים שירותי הכבאות להשתתף בתרגילים... העלות התקציבית השנתית של החזקת המערך - 2.5 מיליון ש"ח לשנה... במערך הכבאות טרם אושר תקציב לנושא".

התברר גם כי משנת 2007 ועד מרס 2010, מועד סיום הביקורת, לא דן משרד הפנים עם נציבות הכבאות בתכנית האימונים ובתקציבים הנדרשים ליישומה.

נציב הכבאות הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "עד לאחרונה הייתה הסכמה עקרונית של אגף התקציבים במשרד האוצר להקצאת 5 מיליון ש"ח בשנה המיועדים לאימונים. נכון להיום אגף התקציבים חזר [בו] מהסכמה זו".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין ספק שהאימונים חיוניים, ולכן על משרד הפנים ועל משרד הביטחון לגבש יחד בדחיפות, בשיתוף פקע"ר ונציבות הכבאות, תכנית אימונים לכבאים וליישם אותה בהתאם, ובמידת הצורך - לדון בה עם משרד האוצר כדי לתקצבה.

ד. שיתוף הפעולה עם פקע"ר ומעורבות רח"ל

בנובמבר 1999 הוחל בהקמת מערך כיבוי אחוד בעורף המושתת על שירותי הכבאות ומתוגבר בחיילי מילואים של פקע"ר, על פי החלטה משותפת של מפקד פקע"ר דאז, האלוף גבי אופיר, ונציב הכבאות דאז, מר אורי מנוס.

באוגוסט 2001 פרסם אגף התכנון בצה"ל (אג"ת) פקודת "ארגון מחדש של מערך הכיבוי האחד בעורף בחירום" (להלן - פקודת הארגון מחדש). בפקודה זו נקבע כי "מעריך הכיבוי האחד לחירום יושתת על בסיס המערך האזרחי (שירותי הכבאות וההצלה) ועיבוי ע"י יחידות תגבור. בכל מחזור של פקע"ר... תוקם יחידת תגבור שתכלול את הכבאים (חיילי מילואים שאינם כבאים בחיי היום יום) במרחב המחזור ותעבה בחירום את תחנות הכיבוי האזרחיות... תגבור כוח אדם צבאי יבוצע על פי מפתח של 1:1, קרי מול כבאי 'כחול' [של שירותי הכבאות] לוחם יוצב כבאי חייל".

בספטמבר 2003 פרסם משרד מבקר המדינה, בין היתר, דוח על "היערכות מערך הכבאות וההצלה למצבי חירום" שבמסגרתו נבדק גם מערך הכיבוי האחד¹³. באותו דוח נכתב כי "ההחלטה על הקמת המערך האחד הביאה לשינוי מהותי בתפיסה הארגונית של המערך שהיה קיים בצה"ל ושל שירותי הכבאות. להחלטה על הקמת אותו מערך קיימת חשיבות לאומית, והיא מהווה נדבך מרכזי לכלל מערך הכבאות במדינה. לכן, להחלטה מאותו סוג קיימות השלכות מהותיות בהיבטים מבצעיים, כספיים, ארגוניים ומשפטיים. ההחלטה האמורה והמלצות ועדת השת"פ¹⁴ [שיתוף פעולה], על משמעותיותהן בתחומים השונים, לא הועלו בפני הדרג המדיני טרם אומצו". משרד מבקר המדינה העיר באותו דוח כי "ראוי ששינויים מהותיים כגון אלה יובאו לאישור הדרג המדיני עוד בטרם יחלט על ביצועם".

בביקורת על מלחמת לבנון השנייה נמצאו ליקויים בהפעלת מערך הכיבוי האחד כיוון שחלק מהכבאים לא גויסו ליחידות התגבור של פקע"ר אלא ליחידות אחרות בצה"ל; תקן כוח האדם של הכבאים ביחידות התגבור לא עורכן מפעם לפעם בהתאם לשינויים שחלו בתקן בשירותי הכבאות; כבאי מערך הכיבוי האחד לא התאמנו מ-2003 ועד תחילת מלחמת לבנון השנייה; מאוגוסט 2003 לא זומן קצין הכיבוי הפיקודי לדיונים שוטפים בפקע"ר.

בפקודות הקבע (פק"ל) בדבר שיתוף פעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות מדצמבר 2007 נקבע כי המשימות המרכזיות של מערך הכיבוי האחד הן: "כיבוי שרפות, חילוץ והצלה ראשוני, טיפול באירועי חומרים מסוכנים... סיוע באספקת מים ליחידות פקע"ר... קליטת כוח אדם 'כתום' (חיילי מילואים שמתפקדים ככבאים) בתחנות הכיבוי והפעלתו, הכשרה ואימונים, הפעלת תאי הכיבוי במחוזות". בנוגע לקשרי העבודה בין פקע"ר לשירותי הכבאות נרשם באותו פק"ל לשיתוף פעולה כי הם כוללים, בין היתר, "השתתפות בכתיבת הפקודות האופרטיביות, השתתפות בקביעת גרף האימונים הפיקודי... בניין הכוח, אימונים והכשרות, השתתפות בדיונים בראשות האלוף/נציב והערכות מצב".

בביקורת נמצאו ליקויים משמעותיים בשיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין נציבות הכבאות, שחלקם הועלו גם בביקורת הקודמת, כמפורט להלן:

1. הקשר בין פקע"ר לנציבות הכבאות ומעורבות רח"ל: בדוח מבקר המדינה על "היערכות מערך הכבאות וההצלה למצבי חירום"¹⁵ נקבע כי "יישומן המיטבי של החלטות ועדת השת"פ תלוי, בין השאר... בקשר הדוק ושוטף בין שירותי הכבאות לבין פקע"ר",

13 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 א (2003), עמ' 63.

14 ועדת השת"פ היא ועדה לבחינת הנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה בין פקע"ר לבין נציבות הכבאות ושירותי הכבאות שהקימו בינואר 1998 מפקד פקע"ר דאז, האלוף גבי אופיר, ונציב הכבאות דאז, מר אורי מנוס.

15 מבקר המדינה, דוח שנתי 54 א (2003), עמ' 63.

ועד להשלמת "הכשרתו והצטיידותו של מערך זה הוא לא יוכל לספק בחירום את המענה הנדרש ממנו על פי ייעודו".

בדוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה הועלו ליקויים בקשר ובשיתוף הפעולה בין פקע"ר לנציבות הכבאות, כלהלן: "קצין הכיבוי הפיקודי לא זומן לפיקוד העורף לדיונים שוטפים בנושא מערך הכיבוי... קצין הכיבוי הפיקודי... קבל על כך שאין בפיקוד גורם מוביל שמטפל בנושא מערך הכיבוי בעורף... אמנם הוקמו מכלולי כיבוי [בפיקוד העורף] ונקבעו בעלי תפקידים לאישום, אולם מיוני 2004 הם לא הופעלו". בסיכום אותו דוח נרשם, בין היתר, כי "על נציבות הכבאות ועל פיקוד העורף... להדק את שיתוף הפעולה ביניהם".

בביקורת נמצא כי לא זו בלבד שלא טופלו הליקויים שהעלתה הביקורת על מלחמת לבנון השנייה, אלא ששיתוף הפעולה והקשר בין פקע"ר ובין נציבות הכבאות נחלשו במידה ניכרת מאז מלחמת לבנון השנייה, כמפורט להלן:

בסיכום ביקור ראש מטה פקע"ר בנציבות הכבאות מפברואר 2008 נרשם כי "הרמ"ט הסכים עם דברי הנציב אודות הצורך במעורבות פקע"ר בבניין הכוח של כב"א [מערכת שירותי הכבאות]... יש לרכז מסמך אודות בעיות היסוד של כב"א עימו נפנה לראש רח"ל וסגן שהב"ט ובעקבותיו נקיים דיון משותף עימם לטובת התחום" (ההדגשה במקור).

בביקורת הועלה שפקע"ר לא ריכז את בעיות היסוד של שירותי הכבאות ולא הציגן לראש רח"ל או לסגן שר הביטחון, ולא נמצא שהתקיים דיון משותף ביניהם. כמו כן הועלה כי פקע"ר אינו משפיע על בניין הכוח של שירותי הכבאות ועל קביעת צורכיהם לעת חירום, אף שהדבר הכרחי שכן בעת חירום פקע"ר מופקד על התגוננות האוכלוסייה ועל הפעלת שירותי הכבאות כ"ארגון עזר".

בפגישה עם צוות הביקורת בדצמבר 2009 מסר קצין הכיבוי הפיקודי של פקע"ר, אל"ם (במיל') משה שמש, כי "הקשר עם פקע"ר הידרדר מאז מלחמת לבנון השנייה ולאחר שהתחלף מפקד פקע"ר". בפגישה עם צוות הביקורת בינואר 2010 אמר נציב הכבאות כי "מאז מלחמת לבנון השנייה יש התרחקות מתמשכת בין שירותי הכבאות לבין פקע"ר".

בביקורת עלה כי פקע"ר ונציבות הכבאות לא קיימו עבודת מטה משותפת לשיפור שיתוף הפעולה ביניהם. נוסף על כך לא נמצא בביקורת כי רח"ל פעלה לקידום שיתוף הפעולה הדרוש בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות. יתר על כן, במועד סיום הביקורת, מרס 2010, לא היה פקע"ר ער לכך שמצב שירותי הכבאות חמור מבחינת היערכותם לעת חירום והוא לא תכנן, לנוכח האמור לעיל, כיצד יפעיל את מערך הכבאות ואת שאר ארגוני העזר בעת חירום.

מפקד פקע"ר, אלוף יאיר גולן, אמר בשיחה עם צוות הביקורת במרס 2010, בין היתר, כי "הוא אינו יודע האם יש לשירותי הכבאות מספיק ציוד לחירום כיוון שפקע"ר לא ניתח זאת", ו"הוא מכיר חד-משמעית בחוסר הידיעה שלו ושל פקע"ר לגבי מצב כשירות שירותי הכבאות לחירום ובמשמעות של ליקויי כשירות אלו בנוגע לנושא כיבוי אש". עוד ציין מפקד פקע"ר כי "נוכח העובדה שפקע"ר אחראי בחירום להתגוננות אוכלוסייה ולהפעלת שירותי הכבאות כארגון עזר, [הוא] מודע לכך שהבעיה של מוכנות שירותי הכבאות לחירום היא גם בעיה של פקע"ר, וכי "ייכנס מייד לעבודת מטה בפקע"ר, שלא נעשתה עד היום, לבחינת הנושא ומשמעויותיו". להערכת מפקד פקע"ר, "תוך חודשיים תתגבש בפקע"ר תמונת מצב בנוגע למיפוי הצרכים של מערך שירותי הכבאות לחירום".

נציב הכבאות, רב-טפסר שמעון רומח, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "בתאריך 8.4.10 נערכה פגישה בין מפקד פקע"ר לבין מפקדי שירותי הכבאות על מנת לקדם את שיתוף

הפעולה בין שני הגופים. התוצאה המעשית מפגישה זו הייתה דלה. עקב כך נקבעה פגישה נוספת.

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "לדעת פקע"ר, הקושי המרכזי בפעילות מול שירותי הכבאות נעוץ בעובדה כי כיום מבנה הארגון הינו על בסיס איגודי ערים מקומיים... ולא ארגון ארצי בעל היררכיה וכפיפות מוסדרת, הפועל על פי נורמות שירות הנהוגות בארגוני חירום דומים כדוגמת מד"א [מגן דוד אדום] והמשטרה. הסדרת סוגיה זו, העומדת במרכז דוח המבקר, היא ראשית הצירים של שיפור ההיערכות של שירות הכבאות וההצלה לחירום... לצד הפיכת שירות הכבאות לארגון ארצי מוצע לבחון את מיקומו במשרד הפנים, שפעילותו בשגרה איננה מכוונת לעיסוק בחירום, והכפפתו למסגרת אחרת העוסקת באופן שוטף בהכנות לחירום".

משרד מבקר המדינה מעיר כלהלן: שיתוף הפעולה בין ארגוני החירום וההצלה, ובראשם פקע"ר, המשטרה, מגן דוד אדום ושירותי הכבאות, הוא אכן יסוד לפעילות מיטבית בחירום. יתר על כן, נוכח הליקויים האמורים שהעלתה הביקורת ונוכח העובדה שפקע"ר אחראי להתגוננות האזרחית ולהפעלת ארגוני העזר, לרבות שירותי הכבאות, בעת חירום, על פקע"ר ועל שירותי הכבאות להבטיח שיתוף פעולה הדוק ביניהם גם במצב ששרר במועד סיום הביקורת, דהיינו קודם להקמת רשות ארצית לכבאות והצלה. שיתוף פעולה כאמור, ובכלל זה באימונים ובתרגולים, נועד לאפשר לארגוני החירום וההצלה להעריך את יכולותיהם ולשפר את היערכותם וכשירותם המבצעית בעתות שגרה וחירום כאחד.

בהחלטת הממשלה ב/43 בעניין הקמת רח"ל מדצמבר 2007 נקבע, בין היתר, כי תפקידה של רח"ל הוא להכין "דוח מצב שנתי... לממשלה על מוכנות העורף בתחומים השונים". עוד נקבע באותה החלטה כי אם מצאה רח"ל "שאינן גורם אחראי לתחום מסוים או שקיים חוסר תיאום או ריבוי גורמים העוסקים בתחום ואין גורם מוסמך בחקיקה או בהחלטות הממשלה לביצוע הפעולה, תמליץ לשר הביטחון, לאחר התייעצות עם ראש הארגון או מנכ"ל המשרד הנוגע בדבר, לבצע הסדרה". בביקורת לא נמצא כי רח"ל הציגה את מוכנות שירותי הכבאות לחירום, והתייעצה עם נציבות הכבאות, עם משרד הפנים או עם פקע"ר על הפעלת שירותי הכבאות בעת חירום על ידי פקע"ר ועל שיתוף הפעולה בין הגופים הללו.

ראש רח"ל, תא"ל (מיל') זאב צוק-רם, הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "רח"ל טיפלה ומטפלת בנושא שיתוף הפעולה בין מערך הכבאות ופיקוד העורף באמצעות תרגילים משותפים שרח"ל מובילה... כל הדרוש תיקון לאור הערות המבקר [מבקר המדינה] בהקשר לתיאום רח"ל בין פיקוד העורף למערך הכבאות - יבוצע".

לדעת משרד מבקר המדינה, על רח"ל, בהיותה הגוף המסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שהוטלה עליו לעניין הטיפול בעורף בכל מצבי החירום ובתוקף ראייתה הכוללת הנדרשת לעניין זה, לקדם את הטיפול במוכנות שירותי הכבאות לעת חירום, לרבות בעניין שיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות.

2. **כבאים "כתומים"** : כאמור לעיל, בפקודת הארגון מחדש נקבע כי "תגבור כוח אדם צבאי יבוצע על פי מפתח של 1:1, קרי מול כבאי 'כחול' לוחם יוצב כבאי חייל". בפק"ל שיתוף פעולה נקבע כי מפתח זה יחושב לפי כבאים "כחולים" לוחמים ללא קצינים ואנשי מינהלה, ו"פקע"ר יבצע אימונים במתכונת תלת יומית לכבאים ה'כתומים' [חיילי מילואים]".

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום

במסמך של נציבות הכבאות מיולי 2008 בעניין סטטוס יישום הערות דוח הביקורת על מלחמת לבנון השנייה, נכתב לגבי תקן הכבאים ה"כתומים" כי "קיימת מחלוקת בין נציבות הכבאות לפיקוד העורף. בעוד הנציבות טוענת, כי התקן צריך לכלול את כלל הסגל המיבצעי - כולל קצינים, טוען פיקוד העורף, כי התקן של הכבאים ה"כתומים" צריך להיות תואם למספר הכבאים שאינם קצינים". הועלה כי במועד סיום הביקורת טרם יושבה המחלוקת בין נציבות הכבאות ובין פקע"ר בעניין זה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 כי "אין כל חובה מפורשת בדין שמחייבת את פיקוד העורף להקצות כבאים כתומים לשירותי הכבאות אולם הדבר נעשה לאור החשיבות שפיקוד העורף רואה בפעילות שירות הכבאות כארגון עזר בחירום... בהתאם לתקן שנקבע, כל תקני הכבאים הכתומים מאוישים. אחוז איוש של הכבאים הכתומים עומד על 132%, מתוכם הוכשרו כבר 102% שהם 1,115 כבאים. פיקוד העורף אינו רואה לנכון לשנות את התקן כך שיושווה גם למספר המפקדים לאור השוני באופי תפקידים של מפקדים מקרב הכבאים הכתומים לבין המפקדים מקרב הכבאים הכתומים".

הביקורת העלתה כי אימון הכבאים ה"כתומים" לוקה בחסר: במכתב של נציבות הכבאות למנכ"ל משרד הפנים מפרברואר 2009 בעניין לקחי מבצע "עופרת יצוקה" נכתב, בין היתר, כי "ההכשרה הניתנת היום לכבאים כתומים הינה חסרה, וניכר הצורך בהעמקת המיומנות המקצועית; יש צורך בהרחבת פרק הזמן בו משרתים הכבאים הכתומים בשירותי הכבאות, כאשר בכל שנה יגויסו הכבאים לפרק זמן אפקטיבי הכולל אימון ותעסוקה".

צה"ל הודיע למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2010 בעניין אימוני הכבאים ה"כתומים" ושיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות את הדברים האלה: "סד"כ הכבאות התאמן החל ממלחמת לבנון השנייה במחזוריות תלת-שנתית... למעשה כל שנה שליש הסד"כ מבצע אימון/תע"ם [תעסוקה מבצעית] בתחנת הכיבוי... מתקיימים מפגשים עתיים של עדכונים בין הגופים אם כי הדבר מלווה בקשיים, כאמור לעיל, לאור מבנה שירות הכבאות... פעילות האימונים הנ"ל ממשיכה להתקיים גם בתקופת מפקד פיקוד העורף הנוכחי חרף הטענות בדבר התרחקות בין פקע"ר לשירותי הכבאות בתקופתו... מפקד פיקוד העורף מודע לצורך לבצע עבודת מטה מול שירותי הכבאות בכל הנוגע לבחינת המשמעות להפעלת שירותי הכבאות בחירום ומיפוי הצרכים בנושא. עבודת המטה תבצע בחציון ב' של שנת העבודה 2010... מבנה שירותי הכבאות מקשה על קיום עבודת מטה לבחינת המשמעות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי לנוכח מצוקת כוח האדם אשר מערך הכבאות סובל ממנה ולנוכח העובדה שכבר בנובמבר 1999 החליטו, כאמור, מפקד פקע"ר דאז ונציב הכבאות דאז להקים מערך אחד בעורף, המושתת על שירותי הכבאות ומתוגבר בחיילי מילואים של פקע"ר, יש מקום לבחון את עדכון תקן הכבאים ה"כתומים" בהתאם לצורכי מערך הכבאות והמשאבים העומדים לרשות פקע"ר. נוסף על כך, על פקע"ר לוודא שהכשרת הכבאים ה"כתומים" ואימונם מתאימים לייעודם, כדי להכשיר באופן מיטבי את הכבאים המגויסים בעת חירום.

סיכום והמלצות

שירותי הכבאות מופקדים על כיבוי דלקות ועל משימות של חילוץ והצלה, והם חוליה חיונית וייחודית בשרשרת הגופים המופקדים - בעת שגרה ובעת חירום - על הצלת נפשות ועל טיפול בנפגעים בעורף. אף על פי כן, מצב שירותי הכבאות החמיר מאז מלחמת לבנון השנייה. עקב כך נפגעו במידה ניכרת יכולותיהם להתמודד עם מספר גדול של אירועים בעורף בעת חירום, אף שאיום הייחוס הנוכחי שקבע צה"ל חמור מזה שהיה תקף בעת מלחמת לבנון השנייה.

לנוכח מצב מערך שירותי הכבאות, בעת חירום הוא עלול לקרוס בגין העומס שצפוי להיות מוטל עליו; לפיכך צפוי להיפגע כל מערך החילוץ וההצלה לעת חירום, ותושבים רבים יימצאו בסכנת חיים ממשית. כתוצאה מכך, להשלכות הנובעות מהמצב המתואר של שירותי הכבאות עלולה להיות השפעה ניכרת על קבלת ההחלטות בממשלה ובקבינט הביטחוני בעת ניהול המערכה.

מבצע "עופרת יצוקה" ותרגיל "נקודת מפנה 3"¹⁶, העלו בפני שר הפנים ושר הביטחון את המשמעות החמורה של הפערים במערך שירותי הכבאות. אף על פי כן, במועד סיום הביקורת, זמן רב לאחר המבצע והתרגיל האמורים, נמצא כי לא נעשו פעולות ממשיות לטיפול בבעיה שתוארה לעיל. העובדה שהטיפול בבעיה - של סגן ראש הממשלה ושר הפנים, מר אלי ישי, בשיתוף משרד האוצר ומשרד הביטחון - התמשך מאוד ולא תרם לקידום פתרונות מעשיים ותכניות משולבות היא בגדר כשל שמשמעותו הפקרת האוכלוסייה האזרחית בעת חירום. נוסף על כך, היה על שר הביטחון להידרש לטיפול בנושא בתוקף אחריות-העל שהטילה עליו הממשלה "לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום".

אף שהממשלה, בראשות מר אהוד אולמרט, החליטה ב-11.5.08 על הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, טרם חל שינוי כלשהו במבנה שירותי הכבאות ומשרד הפנים טרם גיבש את הצעת החוק הנדרשת ליישום החלטת הממשלה. במבנה הארגוני הנוכחי לנציב הכבאות אין יכולת ממשית של פיקוד ושליטה על הכוחות בשטח ובשירותי הכבאות אין גורם מרכזי בעל סמכות ואחריות לבחון את הצרכים של כל מערך שירותי הכבאות ולהחליט על הקצאת משאבים ותעדופם בעת חירום.

תמונת המצב החמורה של היערכות שירותי הכבאות לעת חירום העידה כי יש צורך חיוני בפתרון מידי לבעיית התקציב של מערך הכבאות. משרד הפנים ומשרד האוצר היו ערים לתמונת מצב זו. בשנים 2007-2010 הציג משרד הפנים למשרד האוצר פעמים אחדות את הצרכים התקציביים הכוללים של שירותי הכבאות לעת שגרה ולעת חירום, אך רק במאי 2010 הוא הציג גם דרישה תקציבית מצומצמת לכיסוי מחסור מידי.

16 "נקודת מפנה 3" - תרגיל חירום לאומי לשיפור ההיערכות והמענה בעורף מדינת ישראל שהתקיים מ-31.5.09 עד 4.6.09.

משרד האוצר התנה מתן סיוע תקציבי לשירותי הכבאות בכך שקודם לכן תבוצע רפורמה ארגונית בהתאם להחלטת הממשלה; ובכך מנע הקצאת תקציב הנדרש למלא את החסר במשאבים החיוניים להיערכותם של שירותי הכבאות לעת חירום, ולפיכך לא חוסל המחסור - לא גויסו כבאים ולא נרכשו רכבי כיבוי אש וציוד. יצוין כי גם לאחר שיתקבל התקציב הדרוש כדי להתגבר על המחסור יידרש זמן מה למלא את החסר ולהטמיע את הציוד בפעילות שירותי הכבאות. משרד מבקר המדינה קובע כי על אף החשיבות שבביצוע הרפורמה הארגונית בשירותי הכבאות אין להתנות את השיפורים המידיים וההכרחיים במערך הכבאות, כמפורט לעיל, בביצוע הרפורמה, שכן התוצאה חמורה - מצב בלתי-נסבל של מלכוד והיעדר פתרון.

על אף המחסור החמור בציוד ובכוח אדם בשירותי הכבאות לא השכיל משרד הפנים, במשולב עם משרד האוצר, לגבש ולתקצב תכנית מוסכמת להשלמת פערים מידיים וקריטיים בשירותי הכבאות בציוד ובכוח אדם שהם חיוניים למערך הכבאות בעת חירום, ולחיסול המחסור לטווח הרחוק.

רק ביולי 2010, לאחר שמשרד מבקר המדינה שלח את טיוטת דוח הביקורת בעניין "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום" לגופים המבוקרים, התקבלה החלטת הממשלה בנושא "שיפור מערך הכבאות", ובה נקבע, בין היתר, כי על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את תוכנית החוק בדבר הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה ולהפיקו עד אוגוסט 2010, ועל משרד הפנים ונציבות הכבאות להשלים את "החוסרים המהותיים" בציוד ובכוח אדם במערך הכבאות, שעלותם מסתכמת ב-100 מיליון ש"ח. עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי "עד סוף שנת 2012 יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות. עם ההתקדמות בהקמת הרשות, יושלמו החוסרים של מערך הכבאות, כפי שיוסכמו במהלך הקמת הרשות".

יש לציין בחיוב את החלטת הממשלה מיולי 2010, כאמור, בעניין "שיפור מערך הכבאות"; מדובר בהחלטה חשובה ומשמעותית, שמבחינה העיקרי ביישומה. נוכח הליקויים החמורים שפורטו בדוח זה ובהתחשב באיום הייחוס לעורף, על כל משרדי הממשלה הנוגעים בדבר - משרד הפנים, משרד האוצר ומשרד הביטחון - ובהובלת שם הפנים, לפעול להבטחת יישום ההחלטה. בכך יינתן מענה ראוי להיערכות שירותי הכבאות וההצלה - בטווח המידי והקרוב ובטווח הרחוק של השלמת הרפורמה במערך שירותי הכבאות וההצלה.

על משרד הפנים בהיותו הגורם האחראי למערך הכבאות, במשולב עם משרד האוצר, לגבש תכנית מגובת תקציב, באופן שיעלה בקנה אחד עם החלטת הממשלה מיולי 2010, שתכלול לוח זמנים ברור לביצוע ואשר תאפשר לחסל מחסור מידי וקריטי הקיים במערך שירותי הכבאות ולהשלים את החסר לטווח הארוך במערך זה. נוסף על כך, על שר הפנים ועל שר האוצר לסיים בדחיפות את גיבוש ההצעה לחקיקה ולקדם את החקיקה הנדרשת ליישום החלטת הממשלה, כדי לשנות את המבנה הארגוני של שירותי הכבאות ובכך להבטיח שתיושם החלטת הממשלה שתוקם רשות ארצית לכבאות והצלה ותיפתר הבעיה העיקרית הנוגעת למערך הכבאות. מאחר שעל שר הביטחון, מר אהוד ברק, הוטלה "אחריות העל לטיפול בעורף בכלל מצבי החירום" ורח"ל אמורה לסייע לו לממש את אחריותו ולהציג לממשלה דוח על היערכות העורף לעת חירום, נדרשת מעורבות פעילה שלהם בקידום המוכנות של שירותי הכבאות לעת חירום, בתיאום עם שר הפנים ומשרד הפנים.

מאחר שפקע"ר אחראי להתגוננות האזרחית ולהפעלה בעת חירום של ארגוני העזר, לרבות שירותי הכבאות, ונוכח הליקויים בשיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות, שצוינו בדוח זה, על שירותי הכבאות ועל פקע"ר להבטיח שיתוף פעולה הדוק ביניהם, לרבות במסגרת אימונים ותרגילים, כדי להעריך את יכולותיהם ולשפר את היערכותם וכשירותם המבצעית וכדי להיערך כיאות להפעלתם בעת חירום.

כמו כן, על רח"ל, בהיותה הגוף המסייע לשר הביטחון לממש את אחריות-העל שהוטלה עליו לטיפול בעורף בכל מצבי החירום ולנוכח ראייתה הכוללת הנדרשת לעניין זה, לקדם את הטיפול בהיערכות שירותי הכבאות לעת חירום, לרבות בעניין שיתוף הפעולה בין פקע"ר ובין שירותי הכבאות.