

המשרד לביטחון הפנים -

הרשות הארצית לכבאות והצלה

ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה

תקציר

רקע כללי

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות או הרשות) הוקמה במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ) בפברואר 2013. עד אותה עת פעל מערך הכבאות כמערך מוניציפלי שכלל 20 איגודי ערים לשירותי כבאות (להלן - איגודי ערים או איגודים) וארבע מחלקות עירוניות שהיו אחראים לטיפול באירועים שבתחום שיפוטם.

במהלך השנים התקבלו החלטות ממשלה על שינוי מבני במערך הכבאות, אך הן לא יושמו. אסון השריפה בכרמל בדצמבר 2010 שבו נספו 44 בני אדם ודוח מבקר המדינה שפורסם בעניין זה¹ (להלן - ביקורת מבקר המדינה על השריפה בכרמל), הדגישו את הצורך במערך כבאות ארצי שיאפשר שליטה מרכזית על הכוחות בשטח ויתכלל את הפעילות של כל תחנות הכיבוי. במסגרת רפורמה כוללת במערך שירותי הכבאות בישראל, הוקמה הרשות מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - החוק או חוק הכבאות).

מבנה רשות הכבאות כולל את נציבות כבאות והצלה שבראשה עומד נציב כבאות והצלה, ובה פועלים גופי מטה ופיקוד ארצי, ושבעה מחוזות האחראים לכ-110 תחנות כיבוי ברחבי הארץ. הרשות פועלת בשני תחומים עיקריים: המערך המבצעי של כיבוי אש ומערך בטיחות האש ומניעת דליקות. יצוין כי רב טפסר שחר איילון סיים את כהונתו כנציב כבאות והצלה בתחילת מאי 2016. עד מינויו של רב טפסר דדי שמחי לנציב, בתחילת מרץ 2017, כיהן בתפקיד ממלא מקום. השר לבט"פ, ח"כ גלעד ארדן, מסר בעניין זה כי ועדת האיתור המליצה באפריל 2016 על מועמדותם של שניים לתפקיד זה אולם ההחלטה על המינוי נדחתה לנוכח הליך משמעותי שהתנהל נגד אחד המועמדים.

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ-אוגוסט 2016, כשלוש וחצי שנים לאחר כינון הרשות ותחילת יישום הרפורמה בשירותי הכבאות, בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול ההון האנושי ברשות. נבדקו, בין היתר, סוגיות הנוגעות להבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי האש², תחומי ניהול השכר ומערך הנוכחות. הביקורת נעשתה ברשות הארצית לכבאות והצלה ובמשרד לבט"פ. בדיקות השלמה נעשו

- 1 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחזלים, כשלים ומסקנות** (2012).
- 2 הכוונה לגברים ונשים כאחד ומפאת הנוחות נעשה שימוש בלשון זכר.

בנציבות שירות המדינה, באגף הממונה על השכר ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - אגף הממונה על השכר, החשכ"ל).

הליקויים העיקריים

הבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי האש

נמצאו ליקויים מהותיים בנוגע להבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי האש שהיא אבן היסוד בפעילותה המבצעית של הרשות.

1. הרשות לא קבעה מדדים להערכת הכשירות המקצועית של לוחמי האש בתחומי הידע והמיומנויות הנדרשים, ולבחינת איכות האימונים להשגתה. בכך נפגעת היכולת להעריך את מידת כשירותם של לוחמי האש ואת המוכנות המבצעית של מערך הכבאות להתמודד עם האתגרים הצפויים.
2. למרות הצורך הממשי בכושר גופני גבוה במיוחד של לוחמי האש, לא קבעה הרשות הוראות ברורות ומחייבות בתחום הכושר הגופני, ואף לא הנהיגה חובה לבצע אימוני כושר גופני סדירים. כמו כן, לא מתקיים כל מעקב אחר כשירותם הגופנית של לוחמי המערך המבצעי, כך שלוחם האש הפועל בשטח יכול להמשיך לשרת בתפקידו במשך שנים רבות גם אם כשירותו הגופנית ירודה.
3. לוחמי האש אינם מחויבים לעבור במהלך שירותם בדיקות רפואיות תקופתיות לבחינת כשירותם הרפואית או לבחינת השפעת העיסוק על בריאותם. זאת למרות המלצות של ועדות שהוקמו לנושא הכשירות הבריאותית של לוחמי האש, והסיכונים הבריאותיים הרבים שהם חשופים להם במהלך עבודתם; שום גורם בעל השכלה רפואית, בתוך מערך הכבאות או מחוצה לו, אינו מלווה את הרשות באופן שוטף בפעילותה הסדירה.
4. לא מתקיימים הליכי פיקוח ובקרה שוטפים כדי לוודא שלוחמי האש עומדים, במשך כל שירותם, בדרישות הגופניות והרפואיות לביצוע התפקיד, זאת על אף המחקרים המלמדים על ירידה ככלל בתפקוד הגופני עם העלייה בגיל, ואף שהשירות בתפקיד זה הוא עד גיל 67. ליקוי זה מתעצם נוכח הערכת המשרד לבט"פ כי כ-20% מהמשרתים במערך המבצעי אינם יכולים להיות כשירים מבצעית בנסיבות אלו.

העדר מיפוי שכר ברשות הכבאות

עד כינון הרפורמה היה לכל איגוד, ולעתים אף לעובדים³ שונים בתוך אותו איגוד, חוקות שכר שונות שכללו את תנאי העסקתו של העובד שלפיהן חושב השכר. במהלך השנים עלה לא פעם הצורך במיפוי תנאי השירות והשכר במערך הכבאות (להלן - מיפוי שכר)⁴ - בגלל השונות הבלתי מפקחת בחוקות השכר וחריגות השכר שהתגלו בביקורות שונות. למרות זאת - לא נערך מיפוי שכר מקיף ברשות עד מועד סיום הביקורת. בעקבות זה נוצרו כשלים מהותיים ובהם תשלום שכר בהיקף של מאות מיליוני ש"ח בשנה ללא תהליכי בקרה סדורים המבוססים על חוקות שכר ברורות ומדויקות. מדובר בליקוי יסודי שמשקף הליך מינהלי בלתי תקין.

אגף הממונה על השכר היה, עוד לפני החתימה על הסכם הרפורמה, לחריגות השכר ולריבוי חוקות השכר במערך הכבאות, למרות זאת הוא לא עיגן בהסכם הרפורמה את נושא המיפוי ואת לוח הזמנים לביצועו ולחלופין - לא פעל לאחר הקמת הרשות להעברת הוראות ביצוע לחשכ"ל על חוקות השכר המאושרות במערך הכבאות ואת כדי לאפשר לחשכ"ל או לגורם אחר לבצע את המיפוי.

תהליך חילול⁵ השכר ברשות

את תשלומי השכר של עובדי הרשות מאשר חשב המשרד לבט"פ, אך למרות זאת אין לו גישה למידע על מרכיבי השכר של כמחצית מעובדי הרשות. הסיבה לכך היא שתהליכי חילול השכר של כמחצית העובדים אינם מתבצעים כנהוג בגוף ממשלתי - אלא על ידי מערך מפוצל של חשבים מקומיים ונותני שירות חיצוניים שאינם כפופים לחשב המשרד לבט"פ ואף אינם מבוקרים על ידו. לפיכך מאשר חשב המשרד לבט"פ תשלומי שכר בסך 800 מיליון ש"ח בשנה, אף שאינו יודע מהם מרכיבי השכר שיוצרים את הזכאות לתשלום של כ-400 מיליון מסכום זה, ונבצר ממנו לקיים בקרה בעניינם. יוצא אפוא שחשב המשרד משמש 'חותמת גומי' בתהליך האישור של כמחצית מתשלומי השכר ברשות הכבאות.

במהלך השנים הועלו בדוחות שונים ליקויים וסיכונים בהליך חילול השכר ברשות ובהם: האפשרות שגורמים מחוץ לחשבות המשרד לבט"פ (להלן - גם חשבות המשרד או החשבות) יתנו הנחיות לביצוע עדכוני שכר ללא ידיעת גורמים בחשבות או ללא אישורם; חשיפת הרשות, משרד האוצר ומשרד הבט"פ לתביעות מצד עובדים בנושאי שכר וחוסר האפשרות לקיים בקרה על חלק ניכר מתשלומי השכר. למרות זאת לא ננקטו פעולות ממשיות לנטרול סיכונים אלו.

3 המונח "עובדים" במערך הכבאות חל גם על לוחמי אש.

4 מיפוי שכר הוא בדיקה מקיפה של מרכיבי השכר של העובדים תוך בחינה של גורמים כגון הסכמי העבודה, חוקות השכר ואישור תוספות שלפיהם נקבע שכר העובדים.

5 חילול שכר הוא חישוב השכר והעברתו לעובדים בכל חודש בהתאם לנוכחות העובדים, לחוץ ההעסקה ולחוקת השכר של העובדים.

שעוני נוכחות

במועד סיום הביקורת, ארבע שנים אחרי כינון הרשות, נתוני הנוכחות של עובדי רשות הכבאות עדיין נרשמים ומחושבים באמצעות שמונה מערכות שונות לחישוב נוכחות ששימשו את איגודי הערים לכבאות טרם הקמת הרשות, וחוקות העבודה הוזנו בהן באופן שונה.

בקרות שנעשו על מערכות הנוכחות של הרשות העלו ליקויים מהותיים בחישוב הנוכחות וביניהם: ליקויים בשיטת העיבוד של הנוכחות ובבקרה על ביצוע שעות עבודה וחשוב התגמול; אי-התאמות בין חוקת הנוכחות של העובדים לדוחות הנוכחות ולתלושי השכר; חישובים ידניים שאינם עולים בקנה אחד עם הכללים; שעות נוספות המזכות בתוספות שונות ללא פיקוח על העבודה במסגרת שעות אלו ועוד.

ניהול עבודת מטה הרשות

נמצא כי ברשות לא פועל גורם שמתכלל באופן שיטתי וסדור את עבודות המטה של נציבות כבאות והצלה, על אף שהצורך בכך עלה כבר עם הקמת הרשות וגם לאחריה. כפועל יוצא מכך ישנם נושאים שאין בהם אחידות ותיאום בין כלל זרועות הרשות למרות הצורך בכך.

שיבושים בפעילות רשות הכבאות

מאז הקמת הרשות, במקרים של חוסר הסכמה בין העובדים ובין הרשות ננקטו על ידי ארגון הכבאים המקצועיים בארץ ישראל⁶ (להלן - ארגון הכבאים) עשרות צעדים ארגוניים שונים ושיבושי עבודה. כתוצאה מכך, בארבע השנים שחלפו מאז הקמתה של הרשות, חלו שיבושים בפעילותה לעתים תכופות, ולטענת גורמים ברשות הדבר פוגע בכשירותה המבצעית וביכולתה להעניק לציבור שירות ראוי, ועלול לגבות מחיר יקר בנפש וברכוש.

6 מועצת עובדים ארצית הפועלת ברשות הארצית לכבאות והצלה, תחת הסתדרות המע"ף שבהסתדרות העובדים הכללית החדשה.

ההמלצות העיקריות

הבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי אש

1. על הרשות מוטלת האחריות והחובה החוקית לדאוג לכך שהעובדים, ובייחוד אלו המשרתים במערך המבצעי, יהיו כשירים בכל עת לביצוע תפקידם - מהבחינה המקצועית, הגופנית והרפואית - ואינם מסכנים את עצמם או את זולתם בשל כשירות לקויה. לנוכח חשיבות הנושא וחומרת הליקויים שנמצאו בתחום הכשירות המקצועית של לוחמי האש - על השר לבט"פ ומשרדו, הממונה על רשות הכבאות, להתערב ולדאוג להסדרת הנושא בהקדם ולפעול ללא דיחוי תוך שיתוף פעולה עם רשות הכבאות לתיקון הליקויים.
2. על הרשות ובראשה הנציב לקבוע בהוראות מהי הכשירות הנדרשת מלוחמי האש ולגבש מדדים ברורים בכל תחום ידע, מיומנות או יכולת הנדרשים למילוי משימותיו. לאחר שיגובשו מדדים אלה, עליה להשתמש בהם להערכה תקופתית של כל לוחם אש.
3. על הרשות לקבוע הוראות ברורות בכל הנוגע לשמירה על הכשירות הגופנית, לקיים מבדקים שוטפים ולוודא כי לוחמי האש עומדים בדרישות הכושר הגופני הנדרש לביצוע תפקידם, ואינם מסכנים את עצמם או את חבריהם לצוות בשל כושר גופני לקוי.
4. על השר לבט"פ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ורשות הכבאות לפעול ללא דיחוי ובתיאום ביניהם להסדרת סוגיית הכשירות הרפואית של לוחמי האש והמעקב הבריאותי אחריהם, ובכלל זה לקבוע את סוג הבדיקות הנדרשות, את תדירותן ואת אופן ביצוען.
5. על רשות הכבאות וההצלה ונציבות שירות המדינה בשיתוף אגף הממונה על השכר במשרד האוצר לפעול לפתרון סוגיית הליווי הרפואי המקצועי השוטף של מערך הכבאות - באמצעות איוש תפקיד של קצין רפואה ראשי ברשות, או באמצעות שימוש במיקור חוץ או בשילוב של שניהם.
6. על הרשות, המשרד לבט"פ, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לבחון לעומק וללא דיחוי את נושא הכשירות המקצועית של לוחמי האש הוותיקים ולנקוט את הפעולות הדרושות - אשר יעוגנו בהסכם או בחקיקה, ככל שיידרש - שיבטיחו ניצול מלא פוטנציאל כוח האדם המבצעי של הרשות לשם מילוי צרכיה בשגרה ובחירום, ובד בבד יצמצמו ככל הניתן את הפגיעה במי שאינם יכולים להמשיך לשרת בתפקידם המבצעי בשל אי-עמידה ברמת הכשירות הנדרשת. יש לשקול כמה דרכים לצמצום הפגיעה, ובהן שיבוצם של מי שאינם כשירים עוד לשמש בתפקידם המבצעי בתפקידים אחרים התואמים את כשירותם, את כישוריהם ואת ניסיונם המקצועי, למשל בתפקידי הדרכה ומינהל, זאת בהתאם לצורכי מערך הכבאות; התאמת גיל הפרישה של לוחמי האש לדרישות הכשירות ויצירת מנגנון מובנה שיאפשר ללוחמי

האש הכשירים להמשיך את שירותם בתפקיד זה עד לגיל הפרישה המרבי המקובל בשירות המדינה, במקביל לביצוע מעקב הדוק אחר כשירותם.

7. בד בבד עם קביעת מדדים והסדרת סוגיית הכשירות הרפואית והגופנית, על הרשות, המשרד לבט"פ, נציבות שירות המדינה ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר לגבש במשותף מנגנון מקיף וסדור, שיעוגן בהסכם או בחקיקה ככל שיידרש, לטיפול בעניינם של עובדים שבמהלך שירותם לא ימצאו עוד כשירים לבצע את תפקידם, זמנית או באופן קבוע, מפאת מצבם הבריאותי או כושרם הגופני.

ניהול מערך הנוכחות והשכר ברשות הארצית לכבאות והצלה

1. על אגף הממונה על השכר והחשכ"ל לפעול באופן נמרץ להסדרת קשרי העבודה ביניהם ולהגדיר את הגוף האחראי למיפוי השכר. על שר האוצר והשר לבט"פ להידרש לעניין אם יהיה בכך צורך, כדי שמיפוי השכר ייעשה בהקדם האפשרי.
2. על הרשות לפעול לתשלום רכיבים ששולמו בחסר, או לא שולמו כלל, ולהפסיק את תשלום רכיבי השכר שמשולמים שלא בהתאם להסכמים ולדין. על משרד האוצר לפעול לכך שתשלומי היתר יושבו בהתאם למנגנונים הקיימים להשבת תשלומי יתר.
3. על מנכ"ל המשרד לבט"פ, החשכ"ל ונציב רשות הכבאות לפעול באופן מידי ליישום החלטותיהם בנוגע להעברת האחריות המלאה לביצוע חילול השכר של כלל עובדי הרשות לחשבות המשרד, כמקובל בכל המערכת הציבורית, תוך הקפדה על כך שהשכר יחושב באופן מדויק בהתאם לחוקות השכר שיאושרו.
4. על החשכ"ל, רשות הכבאות, מנכ"ל המשרד לבט"פ וחשבות המשרד לפעול בהקדם ליישום פתרון שיאפשר מערכת נוכחות אחת שתבטיח חישוב אחיד של השכר - כמקובל בשירות המדינה. כמו כן עליהם לפעול להשלמת מיפוי חוקות השכר והנוכחות של העובדים ברשות ולדאוג להזנתן למערכת הנוכחות באופן מלא ומדויק.

ניהול עבודת מטה הרשות

על המשרד לבט"פ לוודא כי כבר בזמן הקרוב תתקבל החלטה ברורה בנוגע לגורם שיקבל לידיו את האחריות לניהול עבודת המטה הכוללת ברשות.

שיבושים בפעילות רשות הכבאות

על הרשות ובראשה הנציב לערוך בדק בית יסודי שבו ייבחנו המנגנונים והכלים שמשמשים היום להתמודדות עם המציאות הארגונית שתוארה בדוח והפעלתם, אם בכלל. כמו כן יש לבחון מנגנונים והסדרים חלופיים הנהוגים בעולם וכן הסדרים אחרים שנבחנו בשנים האחרונות בנוגע לשירותים חיוניים בישראל⁷. כל זאת, כדי להבטיח את פעילותה התקינה של רשות הכבאות למען תושבי המדינה, כמתחייב בחוק, בד בבד עם מתן מענה הולם לצורך לשמור על זכויותיהם של עובדי הרשות ולאפשר בירור ענייני של המחלוקות שיתגלו בין פיקוד הרשות לעובדיה. על השר לבט"פ הממונה על הרשות, להתערב בסוגיה זו ולהביאה לידי פתרון.

סיכום

בפברואר 2013, עם כינונה של הרשות הארצית לכבאות והצלה, עבר מערך הכבאות בישראל רפורמה נרחבת. ממצאי דוח זה מצביעים על כמה תחומים מרכזיים בניהול ההון האנושי ברשות שעדיין טעונים הסדרה. בראשם הבטחת הכשירות המבצעית של לוחמי האש שהיא אבן היסוד במוכנות של המערך המבצעי. העובדה שסוגיית הכשירות המבצעית נוגעת במישרין לנושא ההיערכות והמוכנות של רשות הכבאות לטיפול באירועי חירום - מטילה אחריות כבדה במיוחד על הרשות ועל המשרד לבט"פ לתיקון הליקויים שהועלו בתחום זה.

מעבר של יותר מאלפיים עובדים מהמערכת המוניציפלית לשירות המדינה מחייב היערכות מדוקדקת הכוללת הכרת חוקות הנוכחות והשכר של העובדים. אולם, הדבר לא נעשה גם לאחר הקמת הרשות. ליקויים שנובעים ממצב זה ומובאים בדוח, מלמדים על הצורך בביצוע בדק בית יסודי בתחום תשלומי השכר ברשות. על אגף הממונה על השכר וחשכ"ל לפעול נחרצות כדי שכל המידע הקשור לתנאי עבודתם ושכרם של עובדי רשות הכבאות יהיה בידי הגורמים המשלמים והמפקחים על השכר. זאת, כדי שמחד גיסא לא ייפגעו זכויות העובדים, ומאידך גיסא לא תשלם המדינה שכר של מאות מיליוני ש"ח בשנה הכולל תוספות חריגות ללא פיקוח ובקרה.

הביקורת נחשפה למציאות שבה פעילות הרשות בתחומים שונים משובשת חדשות לבקרים בשל עיצומים ארגוניים. לצד חשיבות השמירה על זכויות העובדים, ראוי כי השר לבט"פ והרשות יתנו דעתם על אופן ההתמודדות של הרשות עם המשברים התכופים והשפעותיהם על מסוגלותו של המערך למלא כראוי את תפקידיו על פי חוק ולספק שירותים מצילי חיים לתושבי המדינה.

7 ראו למשל הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירותים חיוניים), התשנ"ו-2015 שהונחה על שולחן הכנסת ב-2.11.15, וכן סקירה משפטית שהוכנה על ידי הלשכה המשפטית (תחום חקיקה ומחקר משפטי) של הכנסת בנושא "הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים - סקירה משווה" (ספטמבר 2013).

במסגרת הרפורמה בוצעו מהלכים שונים ובכלל זה הקמת תחנות כיבוי חדשות, גיוס מאות עובדים, גיבוש מבנה ארגוני והרחבת מטה הרשות. עם זאת, הרשות נאלצת להתמודד מפעם לפעם עם אירועים חריגים בעוצמתם ובהיקפם. דוגמה לכך היא גל השריפות שפקד את ישראל בנובמבר 2016 שבמהלכו מערך הכבאות "נמתח עד קצה גבול היכולת". כדי להבטיח את פעילותה התקינה והמקצועית ביותר של הרשות בעת אירועי שגרה וחירום בעתיד, וכן את התנהלותה בהתאם לסדרי מינהל תקין - על הרשות והמשרד לבט"פ לתקן את הליקויים שהוצגו בדוח ביקורת זה.

מבוא

הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות או הרשות) היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל. הרשות הוקמה בפברואר 2013 מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, שהתקבל במסגרת רפורמה כוללת במערכת שירותי הכבאות בישראל (להלן - החוק או חוק הכבאות). בהתאם לחוק הוקמה הרשות במשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ), והשר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ) הוא השר הממונה על ביצוע החוק.

עד הקמת הרשות הוסדרו שירותי הכבאות וההצלה בישראל בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959. מערך הכבאות היה מערך מוניציפלי שכלל 20 איגודי ערים לשירותי כבאות (להלן - איגודי ערים או איגודים) וארבע מחלקות עירוניות שהיו אחראים לטיפול באירועים שבתחום שיפוטם.

משנת 1976 הוקמו ועדות שבחנו את מבנה מערך הכבאות וההיערכות שלו.⁸ כמו כן התקבלו במהלך השנים החלטות ממשלה⁹ על שינוי מבני במערך הכבאות, אך הן לא יושמו. אסון השריפה בכרמל בדצמבר 2010, שבו נספו 44 בני-אדם והושמדו עשרות אלפי דונם של יערות וחורש טבעי, הדגיש את הצורך במערך כבאות ארצי שיאפשר שליטה מרכזית על הכוחות בשטח ויתכלל את הפעילות של כל תחנות הכיבוי.

בינואר 2011 התקבלה החלטת ממשלה¹⁰ בנוגע לביצוע רפורמה במערך הכיבוי הארצי ולהקמת רשות לאומית לכבאות והצלה. המטרה הייתה לשנות את מבנה מערך הכבאות ממבנה מוניציפלי מבוסס לארגון אחיד בעל מבנה היררכי פיקודי. באותה החלטה נקבע גם כי האחריות למערך הכבאות תועבר ממשד הפנים למשרד לבט"פ.

דוח מבקר המדינה על השריפה בכרמל שפורסם ביוני 2012 (להלן - ביקורת מבקר המדינה על השריפה בכרמל) העלה מחדלים וכשלים חמורים באופן תפקודם של כמה גורמים, ובהם מערך הכבאות וההצלה. בעניין זה קבע מבקר המדינה כי "מערכת הכבאות עדיין סובל מתחלואים רבים והבעיות הבסיסיות נותרו בעינן וחלקן אף החמירו נוכח הפיתוח שחל במדינת ישראל. יש חשש ממשי שהמערכת במצבו הנוכחי יתקשה לעמוד במשימות שהחוק קבע לו, עד כדי חשש לסיכון חיי אדם ורכוש". מבקר המדינה הדגיש את הצורך בתיקון הליקויים ובשינוי ארגוני מקיף של המערכת.¹¹

באוגוסט 2012 חוקק כאמור חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 שהניח את התשתית החוקית להקמת הרשות ולפעילותה. במקביל לגיבוש נוסח החוק ואישורו בהליך חקיקה נחתם (ביולי 2012) הסכם קיבוצי בין הסתדרות

8 בהן "ועדת ברור לחקירת הדליקה בהר יהודה", בראשות האלוף במיל" עמוס לפידות שהגישה את מסקנותיה לשר הפנים בספטמבר 1995; "הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות" בראשות יוסי גינוסר שהגישה את מסקנותיה לשר הפנים באוגוסט 1998 (ראו להלן).

9 בין היתר, החלטה 4937 ממרץ 1999, החלטה 3484 ממאי 2008 והחלטה 1904 מיולי 2010.

10 החלטה 2699 מ-9.11.2011 שאישרה הכנסת ב-31.1.2011 בנושא "שיפור היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו".

11 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), פתח דבר של מבקר המדינה וכן עמ' 391.

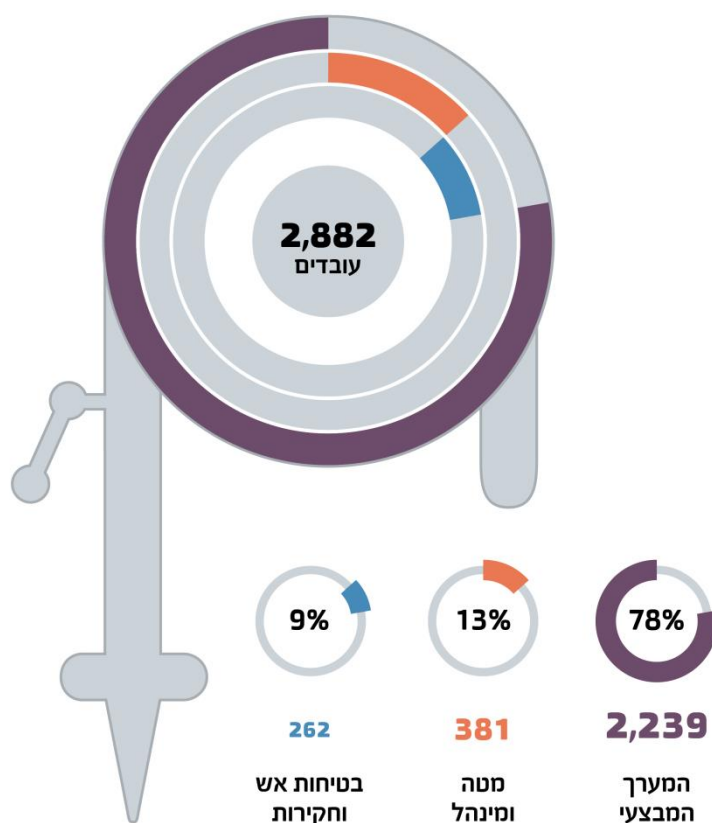
העובדים הכללית החדשה ובין מדינת ישראל המעגן את תנאי ההעסקה של עובדי מערך הכבאות לאחר כינון הרשות (להלן - הסכם הרפורמה).

מבנה רשות הכבאות כולל את נציבות כבאות והצלה (להלן - נציבות הכבאות או הנציבות), שבה פועלים גופי מטה ופיקוד ארצי, ושבעה מחוזות האחראים לכ-110 תחנות כיבוי ברחבי הארץ. בהתאם לתפקידי הרשות המוגדרים בחוק, ברשות שני תחומי פעילות עיקריים: המערך המבצעי של כיבוי אש ומערך בטיחות האש ומניעת דליקות.

בראש הרשות מכהן נציב כבאות והצלה שאותו ממנה השר לבט"פ, והוא הגורם הפיקודי העליון המופקד על ניהולה ועל ביצוע תפקידיה על פי החוק (להלן - נציב הכבאות או הנציב). הנציבות - מטה הרשות - אחראית להנחיה המקצועית של מערך הכבאות, לפיקוח ולתיאום של הפעילות הכוללת של המערך כולו. יצוין כי רב טפסר שחר איילון סיים את כהונתו כנציב כבאות והצלה בתחילת מאי 2016. עד מינויו של רב טפסר דדי שמחי לנציב, בתחילת מרץ 2017, כיהן בתפקיד ממלא מקום. השר לבט"פ, ח"כ גלעד ארדן, מסר בעניין זה כי ועדת האיתור המליצה באפריל 2016 על מועמדותם של שניים לתפקיד זה אולם ההחלטה על המינוי נדחתה לנוכח הליך משמעותי שהתנהל נגד אחד המועמדים.

בעקבות הרפורמה גויסו מאז הקמת הרשות מאות לוחמי אש נוספים ועשרות מפקחי בטיחות אש, הוקמו כ-25 תחנות כיבוי אש, אוישו תפקידי מינהל, מטה ופיקוד ונרכשו יותר מ-130 רכבי כיבוי. ביולי 2016 הועסקו ברשות כ-2,880 עובדים. להלן בתרשים 1 נתונים על כוח האדם ברשות לפי סוגי התפקידים והתחומים - המערך המבצעי, עובדי מטה ועובדי מינהל, ועובדים בתחום בטיחות האש והחקירות:

תרשים 1: נתוני כוח אדם לפי סוג התפקיד (מעודכנים ליולי 2016)



על פי נתוני רשות הכבאות בעיבוד משרד מבקר המדינה

בשנים האחרונות בדק משרד מבקר המדינה כמה נושאים בתחום הכבאות. נוסף על דוח הביקורת המיוחד בעניין השריפה בכרמל כאמור¹², פרסם משרד מבקר המדינה דוחות נוספים הנוגעים למערך הכבאות, ובכלל זה הדוח שפרסם בשנת 2010 בנושא "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום"¹³, ובשנת 2013 דוח בנושא "מניעת דלקות בבניינים רבי-קומות בבתי עסק ובמוסדות"¹⁴.

12 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012).

13 פורסם כדוח ביקורת מיוחד בדצמבר 2010.

14 מבקר המדינה, **דוח שנתי 163** (2013), עמ' 567. הביקורת בדוח זה עסקה בתקופה שלפני הרפורמה.

פעולות הביקורת

בחדשים מרץ-אוגוסט 2016, כשלוש וחצי שנים לאחר כינון הרשות ותחילת יישום הרפורמה בשירותי הכבאות, בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול ההון האנושי ברשות. נבדקו, בין היתר, סוגיות הנוגעות להבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי האש¹⁵, תחומי ניהול השכר ומערך הנוכחות. הביקורת נעשתה ברשות הארצית לכבאות והצלה ובמשרד לבט"פ. בדיקות השלמה נעשו בנציבות שירות המדינה, באגף הממונה על השכר ובאגף החשב הכללי במשרד האוצר (להלן – הממונה על השכר, החשכ"ל).

הבטחת הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית של לוחמי האש

בחוק הכבאות הוטל על הנציב לקבוע בהוראות הרשות מהי הכשירות הנדרשת מהרשות ומעובדיה לצורך מילוי תפקידי הרשות. כמו כן נקבע כי "הרשות, לשם מילוי תפקידיה, תכשיר ותאמן כבאים...". בעניין שימור הכשירות והמוכנות המבצעית של המערך נקבע כי על הרשות "מוטלת החובה והאחריות להבטיח את רמת כשירותה ועובדי הרשות באמצעות הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיה".

השר לבט"פ הוסמך בחוק הכבאות לקבוע "הוראות לעניין כשירותם של עובדי הרשות וכללים ומבחנים תקופתיים של אלה"¹⁶, זאת בשל "המאפיינים הייחודיים של עבודת הרשות, המבנה ההיררכי שלה, סוג הפעילות ואופי העבודה הדורש מתן מענה מידי ובזמן אמת למצבי סכנה לצורך הצלת נפש ורכוש"¹⁷.

כשירות מבצעית של לוחם האש (להלן - לוחמי אש או כבאים)¹⁸ היא מוכנותו לביצוע המשימה המבצעית שהוא מופקד עליה. המדדים הרלוונטיים לבחינת כשירותו של לוחם האש הם, בין היתר, מידת שליטתו בתחומי ידע ומיומנות נדרשים, רמת כושרו הגופני ובריאותו. פרק זה עוסק במדדים אלה ואינו מתייחס לקריטריונים אחרים שיכולים להשפיע על הכשירות המבצעית כגון האמצעים העומדים לרשותו של לוחם האש.

היחידה הבסיסית של המערך המבצעי של הרשות הפועלת בשטח בעת אירוע כוללת את הכבאים, סגן מפקד צוות, מפקד צוות, סגן מפקד משמרת ומפקד משמרת. מספרם הכולל של בעלי התפקידים ביחידות מבצעיות בסיסיות אלו, לפי הנתונים המעודכנים ליולי 2016, הוא 1,881 שהם 84% מכוח האדם המבצעי ברשות, ו-65% מכלל עובדי הרשות. פרק זה עוסק במשרתים במערך המבצעי של רשות הכבאות, בדגש על היחידה המבצעית הבסיסית הפועלת בשטח. לשם הכללה הם ייקראו בפרק זה לוחמי אש.

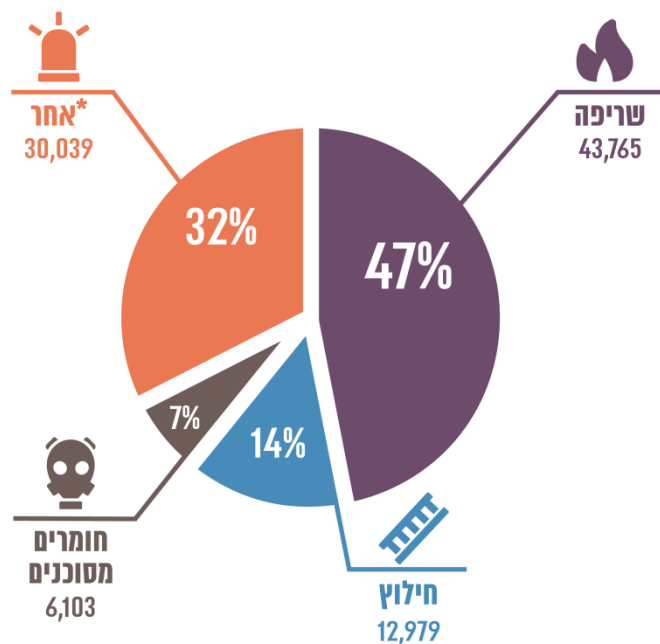
בשנת 2015 נדרשו לוחמי האש לטפל בכ-93,000 אירועים מבצעיים. בתרשים 2 שלהלן נתונים על התפלגות האירועים לפי סוגים.

16 על פי החוק, קביעת הוראות כאמור תיעשה לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת.

17 דברי הסבר להצעת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012.

18 בשנת 2012 החליט נציב הכבאות דאז על שינוי המונח "כבאי" ל"לוחם אש". בדוח זה נשתמש במונחים אלו לפי ההקשר.

תרשים 2: התפלגות המשימות של המערך המבצעי של הרשות לפי סוגי האירועים, 2015



* התקפת טילים, הגשת סיוע, תרגילים, אבטחות, ביטול אירוע, קריאת שווא ועוד.

על פי נתוני רשות הכבאות בעיבוד משרד מבקר המדינה.

לוחם האש נדרש להיות בעל כישורים מקצועיים שיאפשרו לו להתמודד עם סוגים שונים של משימות מבצעיות המתקיימות במתארים שונים ומורכבים: כיבוי שריפות יער; כיבוי שריפות בבניינים לרבות מגדלים רבי-קומות וחילוץ לכודים מבניינים אלה; חילוץ נפגעים מכלי רכב; טיפול באירועים של דליפת חומרים מסוכנים ועוד. על לוחם האש להיות בכושר גופני גבוה ובמצב בריאותי תקין שיאפשר לו לעמוד בהצלחה באתגרים הכרוכים במילוי תפקידו. כמו כן, עליו לרכוש ידע רלוונטי בתחומי הפיזיקה, ההנדסה, הכימיה, הביולוגיה ועוד.



נחיצות קביעת
המדדים בתחומי הידע
והפעילות השונים
והצורך בבקרת איכות
שוטפת על האימונים
ידועים לרשות, אך
למרות זאת טרם
הוסדר הנושא
בהוראות נציבות
הכבאות

מדדים לבחינת הכשירות המקצועית של לוחמי האש ואפקטיביות האימונים

חוק הכבאות קובע כי "הרשות, לשם מילוי תפקידיה - ... תפתח ידע ותקבע אמות מידה מקצועיות...". עוד נקבע בחוק כאמור כי "הנציב יקבע בהוראות הרשות את הכשירות הנדרשת מהרשות ומעובדי הרשות לשם מילוי תפקידיה...".

נמצא כי הרשות לא קבעה מדדים להערכת הכשירות המקצועית של לוחמי האש בתחומי הידע והמיומנויות הנדרשים (להלן - כשירות מקצועית), ובכך נפגעת היכולת להעריך את מידת כשירותם ואת המוכנות המבצעית של מערך הכבאות להתמודד עם האתגרים הצפויים.

על פי נוהלי הרשות נדרשים לוחמי האש לבצע אימונים יומיומיים בתחומים שונים בהתאם לתכנית אימונים קבועה מראש: חילוץ מהריסות, כיבוי שריפות במבנים, טיפול באירועי דליפה של חומרים מסוכנים ועוד. על התחנות לתעד את האימונים שמבצע כל לוחם אש.

נמצא כי על אף שגורמי המטה הרלוונטיים בנציבות הכבאות התוו קווי יסוד לתכנית אימונים המיועדת למחוזות ולתחנות - לא נקבעו מדדים לבחינת איכות האימונים. בהיעדר מדדים כאמור לא ניתן לבצע בקרה על איכותם. יודגש כי לא ניתן לבחון את מועילות האימונים רק על סמך נוכחות העובד באימון, וקביעת מדדי כשירות היא הבסיס לקביעת מדדי איכות האימונים, שכן האימונים נועדו להביא לשיפור הכשירות ולשימורה ברמה הנדרשת.

נחיצות קביעת המדדים בתחומי הידע והפעילות השונים והצורך בבקרת איכות שוטפת על האימונים ידועים לרשות, אך למרות זאת טרם הוסדר הנושא בהוראות נציבות הכבאות; ממלא מקום נציב הכבאות מסר בעניין זה למשרד מבקר המדינה ביוני 2016, כי נודעת חשיבות רבה לקביעת מדדים לכשירות מבצעית של לוחמי האש. מפקד מחוז ברשות מסר למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2016, כי "אי הגדרת יעדים ומדדים מדויקים לכשירות ומוכנות, פוגעים באפקטיביות האימון ומכאן באיכות הביצוע".

יצוין כי אגף ההדרכה, האחראי להכשרת מערך הכבאות ולשימור כשירותו המקצועית, מבצע כ-12 ביקורות בשנה בתחנות אזוריות שונות, והיעד הוא שבכל תחנה אזורית תיערך בקרה מקצועית אחת לשנתיים. ביקורות אלו כוללות מבדקים עיוניים בלבד, ורק מקצת לוחמי האש נבחנו במבדקים אלה. יודגש כי מדובר בביקורות מצומצמות בתדירותן ובהיקפן כאמור, ואין בהן כדי להחליף את הבקורות הפיקודיות השוטפות הנדרשות כדי לעמוד על מידת האפקטיביות של האימונים ועל מידת כשירותו המקצועית של לוחם האש.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016, ביקשה הרשות להדגיש כי מאז הקמתה בוצעו פעולות נרחבות לשיפור המקצועיות של לוחמי האש, ובכלל זה כתיבת נהלים מבצעיים ועדכונם וקיומם של קורסים והכשרות שונות בארץ ובחו"ל.

בעניין הממצאים שהועלו בתת-פרק זה מסרה הרשות, כי אגף ההדרכה ברשות הגדיר את תחומי הידע והמיומנות הנדרשים לשמירת הכשירות, והאימונים מתבצעים לאחר אפיון פרטני של כל יחידה. עם זאת, טרם הוגדרו המדדים שבאמצעותם הרשות מודדת את מידת השליטה של העובדים בתחומי ידע ומיומנות אלה.

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו כי השר אכן רשאי להתקין תקנות על פי חוק הכבאות, אך אינו מחויב בכך.

כשירות מקצועית תקינה היא תנאי בסיסי לתפקודם של לוחמי האש. על הרשות ובראשה הנציב לקבוע בהוראות מהי הכשירות הנדרשת מלוחמי האש ולגבש מדדים ברורים בכל תחום ידע, מיומנות או יכולת הנדרשים למילוי משימותיו. לאחר שיוגבשו מדדים אלה, על הרשות להשתמש בהם להערכה תקופתית של כל לוחם אש ובכך יתאפשר גם להעריך את מידת מוכנותו המבצעית של מערך הכבאות בכל רגע נתון. לאור הממצאים שהועלו לעיל, על השר לבט"פ האחראי למערך הכבאות, לוודא כי יוגבשו מדדים להערכת כשירותו המקצועית של לוחם האש, בין אם בהוראות ונהלים פנימיים של הרשות ובין אם בתקנות שיותקנו על ידו.

כושר גופני

המאמץ הפיזי הכרוך במשימותיהם של לוחמי האש מחייב שיהיה להם כושר גופני גבוה כדי שיוכלו למלא אותן בהצלחה ובבטחה.

1. בתחילת שנת 2007 התכנסה ועדה בראשות יעקב סנדלר - "הוועדה לקביעת עקרונות ומדדים לכשירותו הגופנית והבריאותית של הכבאי הלוחם באש במערך הכבאות וההצלה" (להלן - ועדת סנדלר). בהמלצותיה מיולי 2007 הדגישה הוועדה כי לוחמי אש נדרשים להיות בעלי כושר גופני גבוה ביותר בהשוואה לשאר בעלי המקצועות בשירות הציבורי, וכי לעלייה בגיל יש השפעה על הכושר הגופני. לפיכך המליצה הוועדה לפתח תכניות אימון גופני המותאמות לדרישות התפקיד, לקבוע קריטריונים לדרגת הכושר הגופני הרצויה ולעקוב אחר כושרם של לוחמי האש, בין היתר, באמצעות מבחני כושר גופני שנתיים.

בביקורת של מבקר המדינה על השריפה בכרמל נמצא כי בשנת 2011 טרם אימצה הנציבות את המלצות ועדת סנדלר על אף שכבר באוקטובר 2007 הצהיר הנציב דאז כי בכוונתו לאמץ¹⁹.

יצוין כי כבר ביוני 2011 החלה נציבות הכבאות בגיבוש טיוטת נוהל "כושר גופני בשירותי הכבאות וההצלה". את הצורך בקידום הכושר הגופני במערך הכבאות העלו גורמים מתוך מערך הכיבוי לא פעם. למשל, מסמך לסיכום פעילות של

19 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השריפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), שער רביעי, היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו, עמ' 372.



לא מתקיים כל מעקב
אחר כשירותם
הגופנית של לוחמי
המערך המבצעי.
לוחם האש הפועל
בשטח יכול להמשיך
לשרת בתפקידו
במשך שנים רבות גם
אם כשירותו הגופנית
ירודה

אגף ההדרכה בנציבות הכבאות לשנת 2015 הצביע, בין היתר, על היעדר תפיסת הפעלה בנושא כשירות גופנית במחוזות, על היעדר פיקוח, בקרה ותיעוד בנושא הכושר הגופני ברוב התחנות, על מחסור בציד ובאמצעים בתחנות השונות ועל הבדלים בין התחנות בתחום ההצטיידות. הודגש כי "רמת כשירות גופנית לקויה עלולה לפגוע בשיקוליו [של לוחם האש] בקבלת החלטות מבצעיות והן בהצלת חיים"; במסמך הסיכום של ענף בטיחות בנציבות הכבאות לשנת 2015 עלה, כי 31% מהפציעות של לוחמי האש בשנה זו היו פגיעות בשריר ובשלד, דבר "שמצביע על גורמי סיכון ארגונומיים וכן כושר גופני לא מספק".

על אף האמור לעיל, נמצא כי במועד סיום הביקורת - אוגוסט 2016 - טרם קבעה הנציבות הוראות ברורות ומחייבות בתחום הכושר הגופני, והנוהל משנת 2011 בנושא עדיין בגדר טיוטה ואינו תקף. כמו כן לא הותקנו תקנות בנושא הכשירות, ובכלל זה חובת קיום מבדקים תקופתיים.

להשוואה יצוין כי בארגונים אחרים שבהם משרתים בעלי תפקידים שתפקידם מחייב השקעת מאמץ גופני ניכר כמו משטרת ישראל - הם נדרשים לעבור מבדקי כושר תקופתיים, והמשך שירותם בתפקיד אף מותנה בביצוע המבדקים.

בפועל, באוגוסט 2016, הרשות עדיין לא הנהיגה חובה לבצע אימוני כושר גופני סדירים, לא מתקיים כל מעקב אחר כשירותם הגופנית של לוחמי המערך המבצעי, לא נבחן אם מצבם הגופני יאפשר ללוחמים למלא את משימותיהם, והם לא נדרשים לעמוד במבדקי כושר תקופתי כתנאי להמשך שירותם בתפקיד המבצעי. מכאן שלוחם האש הפועל בשטח יכול להמשיך לשרת בתפקידו במשך שנים רבות גם אם כשירותו הגופנית ירודה.

בתשובתה מסרה הרשות, כי מועמדים לגיוס וכן לוחמי אש המשתתפים בהכשרות שונות שמתקיימות בבית הספר לכבאות נבחנים במבחני כושר גופני. בעניין המעקב השוטף אישרה הרשות כי אין נוהל תקף לכושר גופני שמחייב את לוחמי האש בשגרת אימונים שוטפת, לא נקבעו מדדים לבחינת כושרם הגופני, והם לא נבחנים במבדקי כושר תקופתיים במהלך השירות. הרשות הוסיפה כי גיל הפרישה ממערך הכבאות עומד כיום על 67 שנים. לטענתה "גיל זה [עובדים מבוגרים] אינו מאפשר לעמוד בכשירות גופנית כפי שנדרשת מלוחם אש". עוד הדגישה הרשות, כי כיום אין הסדרה שתיתן מענה כולל ללוחמי אש שלא יעמדו במדדים, ולכן החליטה הרשות שלא לקבוע מדדי כשירות גופנית. גם המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי מערך הכבאות מונה כיום לוחמי אש ותיקים שאינם עונים לדרישות הכשירות - אך אין בידי הרשות כלים ותקציב כדי לאפשר להם לצאת לפנסיה מוקדמת או לחילופין לשבצם בתפקידים מינהליים.

2. עוד העלתה בדיקת משרד מבקר המדינה שעל פי תכנית עבודה של מדור כשירות גופנית ברשות בתחנות אזוריות ובינוניות (31 תחנות מתוך כ-110 תחנות הכיבוי הפזורות ברחבי המדינה) מיועד לפעול חדר כושר. נמצא כי ב-13 (42%) מ-31 התחנות האמורות אין חדר כושר או שחדר הכושר שבהן אינו פעיל. לדוגמה, בבקרת נציב שהתקיימה בתחנה אזורית במחוז ירושלים בינואר 2014 נמצא כי חדר הכושר הוסב לחדר שינה עבור לוחמי האש. בביקורת של משרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 נמצא כי חדר כושר זה עדיין לא פעיל בשל היעדר ציוד האימון הדרוש.

בתשובתה ציינה הרשות כי מאז הקמתה יש שיפור ממשי ומתמשך בתחום הכושר הגופני של לוחמי האש, הכולל בין היתר בניית חדרי כושר ותכנון לבניית חדרי כושר נוספים, וכן מינוי אחראי כושר גופני במטה ורכזי כושר גופני בתחנות.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות כי אין מתאם בין הצורך הממשי בכושר גופני גבוה מאוד של לוחם האש הפועל בשטח על מנת שיוכל לבצע את משימותיו - לעיתים קרובות אף משימות מצילות חיים - ובין העובדה שתחום זה טרם הוסדר על ידי הרשות. על הרשות לקבוע הוראות ברורות בכל הנוגע לכשירות הגופנית, בין היתר, בנוגע לתדירות אימוני הכושר, סוג האימונים הנדרש, מדדים לבחינת איכות האימון שנעשה, הליכי תיעוד, בקרה ופיקוח. בהקשר זה מעיר משרד מבקר המדינה כי על הרשות לדאוג לכך שלרשות העובדים יועמדו האמצעים הדרושים לשמירה על כושר גופני. נוסף על גיבוש תכנית סדורה בתחום כאמור, על הרשות לקיים מבדקי כשירות גופנית שוטפים, ולוודא כי לוחמי האש עומדים בדרישות הכושר הגופני לצורך ביצוע תפקידם בהצלחה לא רק עם גיוסם לרשות, אלא גם במהלך כל תקופת שירותם, ואינם מסכנים את עצמם או את חבריהם לצוות בשל כשירות גופנית לקויה. על השר לבט"פ לוודא שליקוי זה יתוקן וככל שיידרש הדבר, עליו להתקין תקנות בהתאם לסמכותו על פי חוק הכבאות בנוגע לכשירותם של לוחמי האש ולביצוע מבחנים תקופתיים. בד בבד, נדרש כי הרשות, המשרד לבט"פ, נציבות שירות המדינה ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר יגבשו במשותף פתרונות סדורים ללוחמי אש שיימצאו בלתי כשירים למלא את תפקידם כמפורט להלן.

כשירות בריאותית ומעקב רפואי

כבר בשנת 1994, לבקשת נציבות הכבאות, גיבש פרופ' יוסף ריבק - מומחה לרפואה תעסוקתית - מסמך "דרישות רפואיות ותקני בריאות לתפקידי כיבוי"²⁰. פרופ' ריבק

20 פרופ' יוסף ריבק, **דרישות רפואיות ותקני בריאות לתפקידי כיבוי**, (1994).

הצביע על תנאי העבודה של לוחמי האש ועל הסיכונים הכרוכים במילוי תפקידם, ובכלל זה חשיפה לתוצרי שריפות ולחומרים כימיים רעילים, מאמץ פיזיולוגי קשה הגורם לעומס ממשי על מערכת השרירים והשלד ושימוש קריטי בחושים.

נוכח תנאי העבודה והסיכונים שצוינו קבע פרופ' ריבק את הדרישות הרפואיות לתפקיד לוחם האש תוך ציון מטרות: "לפרט את המינימום הבריאותי הנדרש לממלא תפקידי כיבוי ותפקידו ולהבטיח מילוי המשימות במלואן תוך שמירה על בריאות הכבאי ותוחלת השרות שלו".²¹ במסמך המליץ פרופ' ריבק לבצע בדיקות רפואיות תקופתיות בתדירות עולה בהתאמה לגיל לוחם האש. ועדה נוספת בראשותו התכנסה בשנת 2012 והמליצה שוב על מעקב רפואי וביצוע בדיקות רפואיות תקופתיות.²²

בדצמבר 1998 פורסם דוח מחקר של המכון לבריאות העובד ושיקומו, בנוגע לסיכונים ולגורמי תחלואה ותמותה שנערך בקרב 500 כבאים בארץ.²³ דוח זה סקר בהרחבה עשרות מחקרים שבוצעו בעולם בנושא זה, תוך מיפוי הסיכונים הקיימים, והציג את ממצאי המחקר על הסיבות לתחלואה ותמותה בקרב כבאים בישראל. לפי הדוח, הכבאים חשופים לסוגים שונים של מחלות ופגיעות פיזיות שנגרמות כתוצאה ממילוי תפקידם. ביניהן: כאבי גב, פגיעה ריאתית, ירידה בשמיעה וחשיפה למגוון רחב של חומרים מסרטנים. מבצעי המחקר המליצו להקים ועדה לגיבוש תכנית פיקוח שתותאם ללוחמי האש ותעסוק בתחום הגיהות התעסוקתית²⁴ ובתחום הרפואי. תכנית זו תכלול בדיקות קבלה לעבודה, תכנית מעקב בתקופת העבודה, המלצות להמשך מעקב עם הפרישה לפנסיה ורשימה של מחלות מקצוע מוכרות.

להשוואה יצוין כי גופים אחרים שעובדיהם נדרשים למאמצים פיזיים ולכושר פיזי תקין לשם מילוי תפקידם, מקיימים מערך סדור של בדיקות תקופתיות כדי לוודא שהעובדים מסוגלים לעמוד במאמצים הנדרשים מהם. כך למשל, שוטרים בתפקידים מבצעיים במשטרת ישראל וסוהרים בשירות בתי הסוהר. סוג הבדיקות היקפן ותדירותן נגזרות מדרישות התפקיד הספציפי שממלא העובד ומגילו.

1. במהלך דיון בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת שהתקיים במאי 2003, הצהיר משרד הפנים²⁵ כי כבר בשנת 2004 יוחל בביצוע בדיקות רפואיות בהליך הקבלה למערך הכבאות וכן בביצוע בדיקות תקופתיות ללוחמי אש.

למרות זאת בביקורת מבקר המדינה על השריפה בכרמל שנערכה בשנת 2011 נמצא כי הדבר לא נעשה: "...לא הורה הנציב לבצע בדיקות רפואיות תקופתיות לכבאים ולא בוצעו בדיקות כאלה כנדרש".²⁶

21 שם, עמוד 8.

22 פרופסור יוסף ריבק, ד"ר אלכס אדלר, **דרישות רפואיות ותקני בריאות לתפקיד לוחם אש**, (2012).

23 ד"ר יהודית שחם ואח', **סקר סיכונים וגורמים לתחלואה ותמותה בקרב כבאים בארץ**, דוח 15276, המכון לבריאות העובד ושיקומו (דצמבר 1998).

24 גיהות תעסוקתית משמעה חיזוי, הכרה, הערכה, בקרה ומניעה של גורמי סיכון בסביבת העבודה ושל תנאי חשיפה המשפיעים על בריאות העובד.

25 המשרד הממונה על שירותי הכבאות וההצלה באותה תקופה.

26 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השריפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), שער רביעי, היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו, עמוד 373.

לוחמי האש אינם מחויבים לעבור בדיקות רפואיות במהלך שירותם

באוגוסט 2012 חוקק כאמור חוק הכבאות והשר לבט"פ הוסמך, לאחר התייעצות עם נציב שירות המדינה, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, לקבוע הוראות שונות מאלה החלות בשירות המדינה לעניין הארגון והניהול של כוח אדם ברשות, בין היתר לעניין כשירותם של עובדי הרשות.

בדיון שקיימה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת בדצמבר 2013, ציין נציב הכבאות כי "בכל מה שקשור לבריאותו של הכבאי, אנחנו עוד לא נמצאים במקום הנכון... יש לנו פערים מאוד מאוד גדולים גם בידע, גם במחקר, גם בליווי של רופא מקצועי, גם בהמשך מחקרים מרובי שנים לאורך זמן על הבריאות עצמה"²⁷.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות המחקרים השונים והמלצות הוועדות שהתכנסו במהלך השנים בנוגע לביצוע בדיקות רפואיות תקופתיות ללוחמי האש - לא התקין השר לבט"פ כל תקנות בעניין כשירותם הרפואית של העובדים ובפרט של לוחמי האש, נציב הכבאות לא קבע הוראות פנימיות בנושא, ובפועל המלצות הוועדות בעניין המעקב הרפואי השוטף במהלך השירות אינן מיושמות ולוחמי האש אינם מחויבים לעבור בדיקות כאמור במהלך שירותם.

במהלך הביקורת אף נחשפו נציגי משרד מבקר המדינה למידע בנוגע ללוחם אש פעיל שלכאורה אינו כשיר לפעילות מבצעית ואינו עומד בתקן הבריאות שנקבע בדוח ועדת ריבק, ולמרות זאת הוא ממשיך לשרת בתפקיד המבצעי בדיקת מפקד. מפקד המחוז שבו משרת לוחם האש מסר, כי בעקבות הביקורת ביקש מלוחם האש להמציא אישורים רפואיים על מצבו. ואולם לדברי מפקד המחוז "בהעדר רופא ברשות הארצית לכבאות והצלה אין באפשרותנו לבדוק ולהבין את הנכתב בדו"ח הרפואי"²⁸.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי לוחמי אש חדשים נקלטים ברשות לפי הקריטריונים שנקבעו על ידי ועדת ריבק. בעניין בדיקות רפואיות ללוחמי אש במהלך שירותם ציינה הרשות כי לפני ההשתתפות בקורסים נדרשים לוחמי האש להציג אישור רפואי המאשר ביצוע פעילות גופנית ללא הגבלה, וכן מתבצעת בדיקה ארגומטרית המאשרת את תפקודו הגופני של הנבדק בזמן מאמץ. אולם, הוסיפה כי אכן לא נערכות לעובדים בדיקות רפואיות תקופתיות, משום שלטענתה לא ניתן לחייב עובד לבצע בדיקות רפואיות, והדבר מחייב הסדרה עם כלל הגורמים הרלוונטיים בנוגע למשמעות הבדיקות.

המשרד לבט"פ בתשובתו מפברואר 2017 מסר כי "ללא מענה מלא לקשיים [שבגיבוש פתרונות ללוחמי אש שאינם כשירים]... לא ניתן יהיה להתקין תקנות אלו, מבלי לפגוע משמעותית בלוחמי האש המשרתים כיום ברשות הארצית לכבאות והצלה".

27 פרטוקול מס' 149 של דיון שהתקיים ביום 31.12.13 בוועדת העבודה, הרווחה והבריאות בכנסת.

28 עוד בעניין הליווי השוטף על ידי גורם רפואי מקצועי ראו להלן.

2. פקודת הבטיחות בעבודה [נוסח חדש], התש"ל-1970 (להלן - פקודת הבטיחות או הפקודה) מסמיכה את השר הממונה על פי הפקודה להתקין תקנות בדבר בטיחות, בריאות וגיהות בעבודה הכרוכה בחשיפה לסיכונים בטיחותיים או בריאותיים לעובדים²⁹. עד מרץ 2003 ומאוגוסט 2016 היה שר העבודה והרווחה³⁰ השר הממונה על התחום המוסמך על פי הפקודה להתקין תקנות. בתקופה שבין אפריל 2003 - יולי 2016 היו הסמכויות בידי שר הכלכלה והתעשייה³¹. מכוח הפקודה הותקנו תקנות בתחומי עבודה שונים הנוגעות למעקב רפואי ולביצוע בדיקות רפואיות תקופתיות. בכלל זה מקצועות שהעיסוק בהם מחייב בריאות תקינה, או עיסוקים שליקוי בביצועם עלול לסכן את העוסקים בהם או את הסביבה ואת הציבור. הדברים אמורים, למשל, בעגורנאים, בעובדים בבנון ובעוסקים בקרינה מיננת³².

בשנת 2001 גיבשה ועדת תקינה שהתכנסה לעניין זה במסגרת תכניתו של משרד העבודה והרווחה לקידום התקנת תקנות לבדיקות רפואיות ללוחמי אש, מסמך המפרט את הבדיקות הרפואיות הנדרשות הן בכניסה לתפקיד, והן באופן סדור ותקופתי במהלך השירות.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי על אף מסקנות ועדת התקינה, לא הבשיל המהלך לכדי התקנת תקנות, בין היתר בשל היעדר הסכמה בקרב הנוגעים בדבר בנוגע לזהות הגורם שישא בעלות הבדיקות.

בתשובת משרד הכלכלה והתעשייה מנובמבר 2016 מסר המשרד כי "בתקופה האחרונה לא נערכה פנייה כלשהי מרשות הכבאות למשרד בעניין תקנות הבטיחות", והוסיף, כי במצב הנוכחי שבו כפופים לוחמי האש לרשות הארצית לכבאות והצלה אין מניעה שהרשות תקבע את דרישות הבטיחות ותטפל בשאר הנושאים הנלווים.

שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים מסר בתשובתו כי הוא סבור שנכון יהיה להסדיר את סוגיית הבטחת שלומם ובריאותם של לוחמי האש במסגרת תקנות ייעודיות מכח סמכותו של השר לבט"פ לפי חוק הכבאות. עם זאת הוסיף, כי במידת הצורך, יעמיד משרדו לרשותו של המשרד לבט"פ את גורמי המקצוע הרלוונטיים על מנת לייעץ בהסדרת הסוגיה.

29 בינואר 2016 תוקן סעיף 173 לפקודה באופן שעיגן בצורה מפורשת ופרטנית יותר את סמכותו של השר, אם כי הייתה לשר סמכות לקבוע תקנות בתחום עוד לפני התיקון.

30 כיום גם השר לשירותים חברתיים.

31 בתוארו בחלק מהתקופה שר התעשייה המסחר והתעסוקה.

32 תקנות הבטיחות בעבודה (עגורנאים, מפעלי מכונות הרמה אחרות ואתים), התשנ"ג-1992; תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העובדים בבנון), התשנ"ג-1993; תקנות הבטיחות בעבודה (גיהות תעסוקתית ובריאות העוסקים בקרינה מיננת), תשנ"ג-1992.



מציאות שבה לוחמי
האש אינם נבדקים
תקופתית משקפת
נטילת סיכון בלתי
אחראית לחיי אדם -
הן לחיי הלוחמים
עצמם והן לחיי
האנשים שהם
מופקדים על הצלתם

מציאות שבה לוחמי האש אינם נבדקים תקופתית למרות הסיכונים הבריאותיים הרבים שהם חשופים להם במהלך עבודתם והאחריות הכבדה המונחת על כתפיהם - משקפת נטילת סיכון בלתי אחראית לחיי אדם - הן לחיי הלוחמים עצמם והן לחיי האנשים שהם מופקדים על הצלתם. העובדה שסוגיה זו מונחת על שולחנם של האחראים למערך הכבאות זה כשני עשורים, והיא נדונה שוב ושוב בפורומים שונים ובכנסת ואף מבקר המדינה העיר בעניין זה - מעצימה את הכשל של הגורמים המעורבים באי-הסדרת הנושא.

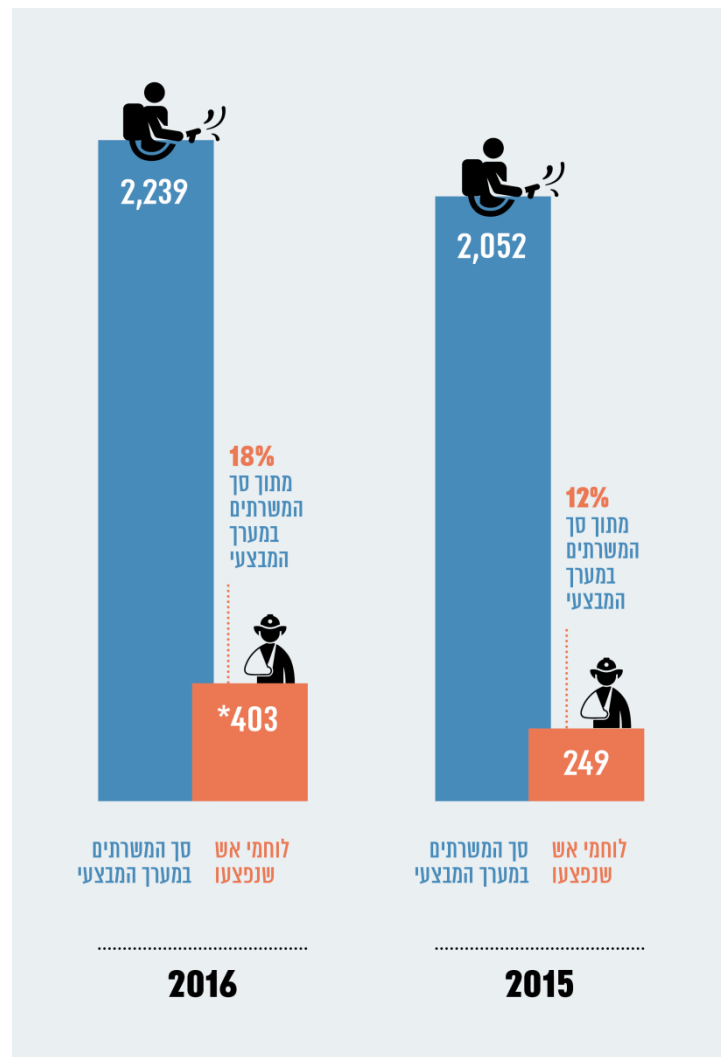
לאור הצורך המהותי בהסדרת סוגיה זו, על השר לבט"פ, שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים ורשות הכבאות לפעול ללא דיחוי, כל אחד בתחומו ובמסגרת סמכויותיו ומתוך תיאום ביניהם - להסדרת סוגיית הכשירות הרפואית של לוחמי האש והמעקב הבריאותי אחריהם. בכלל זה קביעת סוג הבדיקות הנדרשות, תדירותן ואופן ביצוען בהתאם לסוג התפקיד, לגיל העובד ולמידת חשיפתו לסיכונים בריאותיים. בו בזמן יש לפעול, בשיתוף פעולה עם הגורמים הרלוונטיים, להסדרת פתרונות ללוחמי אש שלא יעמדו בדרישות הרפואיות כמפורט להלן.

ליווי רפואי של מערך הכבאות

הצורך החיוני לכך שלוחם האש יעמוד בקריטריונים רפואיים מחמירים, חשיפתו היומיומית לסיכונים הרבים הכרוכים בעבודתו וההשפעות הפוטנציאליות הניכרות על בריאותו ועל יכולתו למלא את משימותיו - מחייבים ליווי של גורם בעל השכלה רפואית שייתן מענה מקצועי שוטף למערך הכבאות. ליווי רפואי זה דרוש בין היתר למילוי המטלות הבאות: איסוף מידע מדעי ורפואי שוטף בארץ ובעולם; כתיבת נהלים והנחיות פנימיות למניעתם ולצמצומם של הסיכונים הכרוכים בעבודת לוחם האש ועדכוןם באופן שוטף בהתאם להתפתחויות המדעיות בתחום; מעקב אחר מצבם הבריאותי של העובדים בכלל ושל לוחמי האש בפרט; ליווי וייעוץ במקרים פרטניים של לוחמי אש שחלו או נפגעו בתאונות עבודה ועוד.

להלן בתרשים 3 נתונים על אודות פציעות לוחמי האש, במהלך השנים 2015, 2016, לפי נתוני רשות הכבאות.

תרשים 3: פציעות לוחמי אש, 2015, 2016



* נתון זה כולל 40 לוחמי אש שנפגעו בתקופת מבצע "באש ובמים" (מבצע לכיבוי השריפות הרבות שפרצו במוקדים שונים בישראל) בנובמבר 2016.

על פי נתוני רשות הכבאות בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרחשים עולה כי בשנת 2016 נרשם גידול של כ-60% בפציעות לוחמי אש לעומת השנה הקודמת.

במרץ 2014 פורסם מכרז לגיוס קצין רפואה ראשי לרשות. ממידע שמסרה הרשות לנציגי משרד מבקר המדינה עולה כי לא הוגשה כל מועמדות לתפקיד.

אין להשאיר מערך שחלק ניכר מפעילותו כרוכה בחשיפת עובדיו לסיכונים בריאותיים ללא ליווי רפואי סדור וזמין

במועד סיום הביקורת עדיין לא אויש תקן הרופא ברשות הכבאות וההצלה, ושום גורם בעל השכלה רפואית, בתוך מערך הכבאות או מחוצה לו, אינו מלווה את הרשות בפעילותה הסדירה באופן שוטף.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הרשות כי מתקיימים מגעים עם קצין רפואה ראשי בצה"ל לקליטת רופא מצה"ל. אם מהלך זה לא יצלח יפורסם מכר נוסף לאיוש התפקיד של רופא תעסוקתי ברשות.

בתשובתה של נציבות שירות המדינה מדצמבר 2016 למשרד מבקר המדינה נמסר כי היא מודעת לקושי בגיוס רופא וכי "ככל שנבין מה הסיבה לחוסר ההיענות של רופאים להגיע למשרה זו" היא תנסה לסייע בפתרון הבעיה בשיתוף עם גורמים אחרים בשירות המדינה. לטענתה, אם הסיבה נעוצה בתנאי השכר המוצעים למשרה תידרש עבודת מטה בשיתוף רשות הכבאות ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר. עוד מסרה כי אם יידרש סיוע באמצעות מיקור חוץ היא תאפשר זאת. בתשובתה מפרואר 2017 עדכנה נציבות שירות המדינה כי אישרה לרשות הכבאות "לקלוט רופא מצה"ל בדרך של השאלה".

אגף הממונה על השכר במשרד האוצר מסר בתשובתו מפרואר 2017 למשרד מבקר המדינה כי לכאורה הטיפול בנושא זה הוא בתחום אחריותן של הרשות ונציבות שירות המדינה, אולם, אם תתקבל פנייה בנדון, אגף הממונה על השכר יעזור ככל הניתן לאייש את התקן החשוב בהקדם האפשרי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי אין להשאיר מערך שחלק ניכר מפעילותו כרוכה בחשיפת עובדיו לסיכונים בריאותיים ללא ליווי רפואי סדור וזמין של גורם פנים-מערכתי או חיצוני המכיר את עבודת הכיבוי, עוקב אחר ההתפתחויות בתחום ומנחה את הרשות. הערה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח נתוני הפציעות ברשות בשנים 2015 ו-2016.

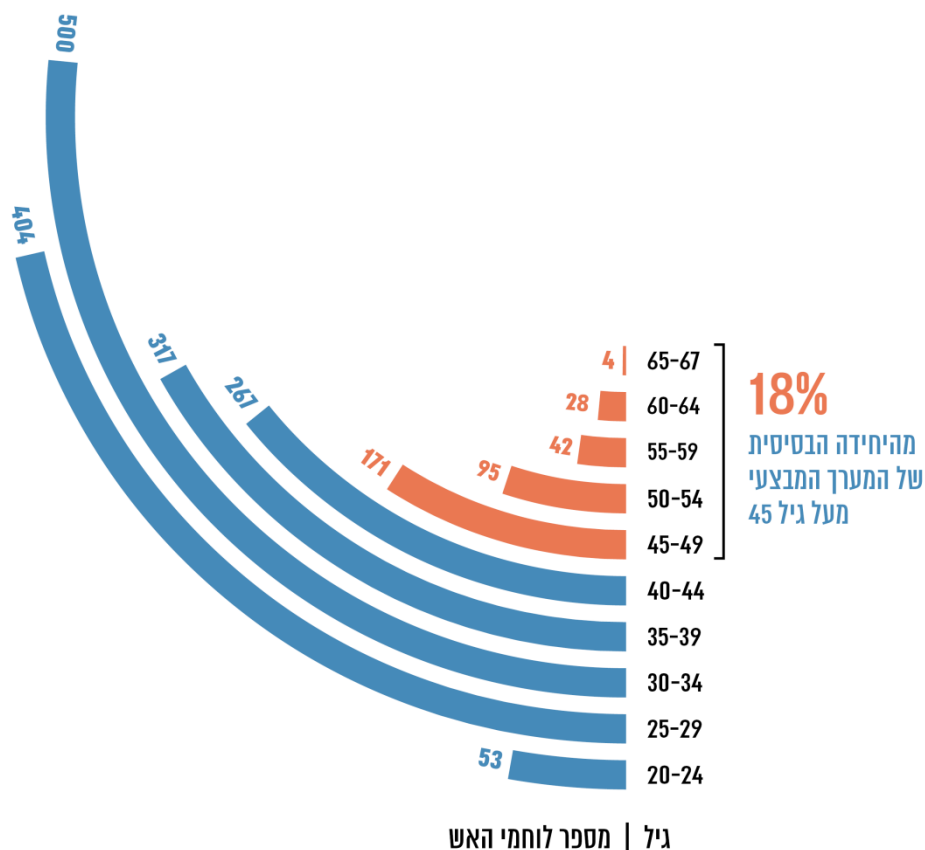
משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את ההתקדמות שחלה בנושא ומדגיש שעל רשות הכבאות וההצלה, נציבות שירות המדינה בשיתוף אגף הממונה על השכר במשרד האוצר להשלים את התהליך עד לפתרון הסוגיה של התמיכה הרפואית השוטפת במערך הכבאות - באמצעות איוש התפקיד של קצין הרפואה הראשי ברשות, או באמצעות מיקור חוץ או בשילוב של שניהם.

גיל הפרישה של לוחמי האש

חוק גיל פרישה, התשס"ד-2004, החל גם על לוחמי האש, קובע כי "הגיל שבהגיעו אליו ניתן לחייב עובד לפרוש מעבודתו בשל גילו, הוא גיל 67 לגבר ולאשה" (להלן - גיל פרישת חובה).

כאמור, היחידה הבסיסית של המערך המבצעי הפועלת בשטח בעת אירוע כוללת את הכבאים, סגן מפקד צוות, מפקד צוות, סגן מפקד משמרת ומפקד משמרת. להלן בתרשים 4 מוצגים נתונים אודות התפלגות הגילים של 1,881 לוחמי האש המאיישים יחידות בסיסיות אלו:

תרשים 4: התפלגות הגילים של לוחמי האש ביחידות הבסיסיות המבצעיות (מעודכן ליולי 2016)



על פי נתוני כוח אדם של רשות הכבאות וההצלה בעיבוד משרד מבקר המדינה

מהתרשים עולה כי גילם של 340 (18%) מכלל היחידה המבצעית הבסיסית של המערך המבצעי הפועלת בשטח הוא 45 ומעלה.

מנתוני רשות הכבאות עולה עוד, כי כשליש ממפקדי הצוות וסגניהם (236 מ-712) המיועדים לשמש כשדרה הפיקודית העיקרית של לוחמי האש בשטח הם בני 45 ומעלה, וחלקם משמשים בפועל ככבאים מבצעים מן השורה. 53 מהם הם מעל גיל 55.

בהתחשב בכך שתפקידו של לוחם האש כרוך לעתים קרובות בהפעלת מאמץ גופני ניכר בתנאים סביבתיים קשים, היה ראוי שהגורמים הממשלתיים הרלוונטיים ייתנו את דעתם במהלך השנים על המחקרים שלפיהם מגיל 30 חלה ירידה עקבית ומתמדת בתפקוד הביולוגי של גוף האדם³³, וככל שמצבו הבריאותי ירוד יותר, הפגיעה הטבעית בתפקודו הביולוגי מתרחשת מוקדם יותר ועוצמתה רבה יותר³⁴. ממצאי מחקרים אלו מחייבים ניתוח של הסיכונים הצפויים בעקבות המשך עבודתו של לוחם אש בגיל מבוגר - הן בעבורו והן מבחינת טיב ביצוע המשימה.

יצוין כהשוואה שבארגונים שעיקר פעילותם היא מבצעית, כמו משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, שבהם נדרשות מהמשרתים במערך המבצעי יכולות פיזיות גבוהות יותר מאלה הנדרשות מהמשרתים במערך המינהלי - נקבעו בחוקים הסדרים מיוחדים לגיל פרישה נמוך מ-67 שמתחשבים באופי המבצעי של התפקיד³⁵.

כבר באוגוסט 1998 הסתייגה הוועדה לבחינה ולתכנון במערך הכבאות מהחלת גיל הפרישה הסטטוטורי³⁶ על לוחמי האש (להלן - ועדת גינוסר³⁷): הוועדה סברה כי "תפיסת עבודת הכבאי כעבודה פקידותית שגרתית, כמשתמע מהאמור בסעיפים לעיל, הינה מקור לרעות רבות במערך הכבאות, והיא אינה יכולה להיות חלק מתרבות ארגונית של ארגון חירום בעל חשיבות ממדרגה ראשונה, האמון על הצלת חיי אדם ועל סיכון יומיומי הנדרש מהמשרתים בו". ועדת גינוסר המליצה כי גיל הפרישה של לוחמי האש (כבאים) יוקדם ל-55 שנים, שכן "מעבר לגיל זה, הכושר הגופני של הכבאים מגביל את יכולתם המבצעית, כשלא ניתן להעביר את כולם לתפקידי מנהלה משום שאין צורך במספר רב של עובדים כאלה במערך"³⁸. כך גם

33 בין היתר בכושר הנשימה, בקצב פעימות הלב וביעילות של פעילותו, וכן חלה עלייה ברמת הסוכר בדם, חלים שינויים בזרימת הדם ובאיכותו ונפגעת המערכת העצבית. כל אלה גורמים לירידה בתפקוד המוטורי, בקואורדינציה, במהירות התגובה, בגמישות הגוף וביכולתו.

34 ראו למשל:

Daniel W. Belsky et al., "Quantification of biological aging in young adults", **Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America**, vol. 112 no. 30 (2015)

Joao Pinto da Costa et al., "A synopsis on aging—Theories, mechanisms and future prospects", **Ageing Research Reviews**, Volume 29 (2016), pages 90-112;

Gerry R Boss and J. Edwin Seegmiller., "Age related Physiological Changes and Their Clinical Significance", **Western Journal of Medicine**, 135(6) (1981), pages 434-440.

35 לעניין המשרתים במשטרת ישראל ושירות בתי הסוהר ראו הוראות מיוחדות בחוק שירות המדינה (גמלאות) [נוסח משולב], התש"ל-1970 הקובעות כי המפכ"ל או נציב בתי הסוהר, בהתאמה, רשאים להורות על פרישתו של שוטר או סוהר שהגיע לגיל 55-57 (תלוי בתאריך הלידה של העובד).

36 בעת כתיבת דוח הוועדה היה גיל פרישת חובה 65 שנים.

37 "דוח הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות" מ-23.8.98 - ועדה בראשות יוסי גינוסר.

38 דוח ועדת גינוסר (אוגוסט 1998), עמודים 13, 32.



המשרד לבט"פ: "מערכ הכבאות מונה גם לוחמי אש ותיקים שאינם עונים לדרישות הכשירות..."

המליצה בשנת 2007 ועדת סנדלר שהוקמה כאמור לקביעת עקרונות ומדדים לכשירותו הגופנית והבריאותית של לוחם האש³⁹.

בדוח הביקורת על השריפה בכרמל העיר מבקר המדינה כי בשל גילם המבוגר יחסית של לוחמי האש המשרתים במערך הכבאות וכושרם הגופני הלקוי (ביחס למשימות המבצעיות המוטלות עליהם) נפגעת כשירותם לבצע את תפקידם כנדרש. מבקר המדינה ציין בדוח כי ראוי שנציבות הכבאות והמשרד לבט"פ ישקלו כיצד להתמודד עם מקרים שבהם כבאים מבצעיים מתקשים להוסיף למלא תפקידים אלה. כמו כן העיר מבקר המדינה כי על כל הגורמים הרלוונטיים לבחון את סוגיית גיל הפרישה של לוחמי האש, כשם שנהוג בגופים דומים אחרים כדוגמת משטרת ישראל שבה גיל הפרישה הוא 57 שנים⁴⁰.

יצוין כי עוד בדיון שקיימה ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת במאי 2003 הצהיר משרד הפנים⁴¹ שרצוי ונכון שהמשרד יטפל בסוגיה ויקבע ללוחמי האש גיל פרישה שמתאם לדרישות המקצוע.

לקראת חתימת הסכם הרפורמה וחקיקת חוק הכבאות שבה ועלתה סוגיית הקדמת גיל הפרישה של לוחמי האש. ואולם בסופו של דבר הנושא לא הוסדר בהסכם הרפורמה או בחוק הכבאות.

בדיון שקיימה ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה לשירותי כבאות והצלה של הכנסת בנובמבר 2015 התחייב סגן הממונה על השכר במשרד האוצר לקיים פגישות בעניין זה עם הרשות, ארגון הכבאים המקצועיים בארץ ישראל⁴² (להלן - ארגון הכבאים) ונציבות שירות המדינה.

בהתייחס לגיל הפרישה העומד כיום על 67 שנים, הדגישה הרשות בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בגיל זה אין אפשרות לעמוד בדרישות הכשירות הגופנית מלוחם אש, וכי יש לקבוע גיל פרישה מוקדם יותר למשרתים בתפקיד זה לאור הדרישות המבצעיות המיוחדות. עוד הוסיפה הרשות כי בכוונתה להעלות את נושא הקדמת גיל הפרישה בדיונים שיתקיימו לגיבוש ההסכם הקיבוצי החדש.

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה כי "מערכ הכבאות מונה גם לוחמי אש ותיקים שאינם עונים לדרישות הכשירות מחד, ומאידך אין בידי הרשות כלים ותקציב שיאפשר להם לצאת לפנסיה מוקדמת ולחלופין לשבצם בתפקידים הדורשים כישורים מנהליים. כ-20% מהסד"כ [סדר כוחות - כלומר, כוח האדם] המבצעי אינו יכול להיות בכשירות מבצעית מהסיבות הנ"ל". עוד ציין המשרד לבט"פ כי הוא והרשות בחנו בעבר מספר פתרונות אפשריים ובהם פרישה לגמלאות בגיל 57, אך הדבר מותנה בהסדרה עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה.

39 דוח ועדת סנדלר (יולי 2007), עמוד 10.

40 מבקר המדינה, **דוח ביקורת על השריפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (2012), שער רביעי, היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו, עמוד 371, 374.

41 שהיה ממונה על מערך הכבאות באותה תקופה.

42 מועצת עובדים ארצית הפועלת ברשות הארצית לכבאות והצלה, תחת הסתדרות המע"ף שבהסתדרות העובדים הכללית החדשה.

אגף הממונה על השכר מסר בתשובתו כי "מספר לא מבוטל של לוחמי אש מבוגרים מאוד או כאלה שאינם כשירים רפואית, סירבו לפרוש במסגרת תכנית הפרישה שהוצעה להם בשנת 2013. עובדה זו מבהירה כי העיוות הקיים... לא יוכל לבוא על פתרונו ללא התערבות המחוקק או הסדרת המנגנון באופן חד צדדי על ידי המדינה".

נוכח העובדה שהשירות בתפקיד לוחם אש הוא עד גיל 67 ונוכח המחקרים המלמדים על ירידה ככלל בתפקוד הגופני עם העלייה בגיל, מציאות שבה אין פיקוח ובקרה שוטפים כדי לוודא שלוחמי האש עומדים, במשך כל שירותם, בדרישות הגופניות והרפואיות לביצוע התפקיד אינה מתקבלת על הדעת. ליקוי זה מתעצם לאור הערכת המשרד לבט"פ כי כ-20% מהמשרתים במערך המבצעי אינם יכולים להיות כשירים מבצעית בנסיבות אלו. היעדר פיקוח כאמור אף אינו עולה בקנה אחד עם המלצותיהם של הגורמים המקצועיים והוועדות השונות בנוגע לצורך בביצוע מעקב רפואי בתדירות גוברת בהתאם לגיל.

נוכח הדברים האמורים, על הרשות, המשרד לבט"פ, נציבות שירות המדינה ומשרד האוצר לבחון לעומק וללא דיחוי את נושא הכשירות המבצעית של לוחמי האש הוותיקים ולנקוט את הפעולות הדרושות - אשר יעוגנו בהסכם או בחקיקה, ככל שידרש - שיבטיחו ניצול מלוא פוטנציאל כוח האדם המבצעי של הרשות לשם מילוי צרכיה בשגרה ובחירום, ובד בבד יצמצמו ככל הניתן את הפגיעה במי שאינם יכולים להמשיך לשירות בתפקידם המבצעי בשל אי-עמידה ברמת הכשירות הנדרשת. יש לשקול כמה דרכים לצמצום הפגיעה, ובהן שיבוצם של מי שאינם כשירים עוד לשמש בתפקידם המבצעי בתפקידים אחרים התואמים את כשירותם, את כישוריהם ואת ניסיונם המקצועי, למשל בתפקידי הדרכה ומינהל, זאת בהתאם לצורכי מערך הכבאות; התאמת גיל הפרישה של לוחמי האש לדרישות הכשירות ויצירת מנגנון מובנה שיאפשר ללוחמי האש הכשירים להמשיך את שירותם בתפקיד זה עד לגיל הפרישה המירבי המקובל בשירות המדינה, בד בבד עם ביצוע מעקב הדוק אחר כשירותם.

נציבות שירות המדינה מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מדצמבר 2016 כי היא מקבלת את המלצת מבקר המדינה שכן ברורים לה הקשיים הפיזיים בתפקודם של לוחמי אש בגילאים מבוגרים והדגישה את הצורך בעבודת מטה מערכתית להסדרת סוגיה זו.



בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר המשרד לבט"פ כי הקשיים המרכזיים בהסדרת התחומים שהועלו בפרק זה נובעים מאי-הסדרת יציאה לפנסיה מוקדמת, אי-הסדרת פיצוי בגין אובדן משמרת ומיכולת מוגבלת מאוד לשבץ אנשים שאינם עומדים בדרישות הכשירות המבצעית בתפקידים אחרים. עוד מסר, כי הוא והרשות בחנו בעבר מספר פתרונות אפשריים ובהם: פרישה לגמלאות בגיל 57, פיצוי בגין אובדן משמרת והסבת חלק מהלוחמים לתפקידים מינהליים או לתפקידים תומכי

לחימה. המשרד לבט"פ הדגיש כי פתרונות אפשריים אלו מותנים בהסדרה עם משרד האוצר ונציבות שירות המדינה, אך הם לא יושמו עד כה עקב התנגדות משרד האוצר.

ממצאי פרק זה מצביעים על ליקויים מהותיים בנוגע להבטחת הכשירות הגופנית, הבריאותית והמקצועית של לוחמי האש שהיא אבן היסוד בפעילותה המבצעית של הרשות. על הרשות מוטלת האחריות והחובה החוקית לדאוג לכך שהעובדים, ובייחוד אלו המשרתים במערך המבצעי, יהיו כשירים בכל עת לביצוע תפקידם - מהבחינה המקצועית, הגופנית והרפואית - ולא יסכנו את עצמם או אחרים בשל כשירות לקויה. בשל חשיבות הנושא וחומרת הליקויים על השר לבט"פ ומשרדו, הממונה על רשות הכבאות, להתערב בהסדרת הנושא בהקדם ולפעול ללא דיחוי בשיתוף רשות הכבאות לתיקון הליקויים.

על רשות הכבאות והמשרד לבט"פ לקיים בהקדם עבודת מטה לקביעת מנגנון מובנה לבחינת מידת כשירותם של העובדים בהתאם לתפקידם. בד בבד, על הרשות, המשרד לבט"פ, נציבות שירות המדינה ואגף הממונה על השכר במשרד האוצר לגבש במשותף מנגנון מקיף וסדור, שיעוגן בהסכם או בחקיקה ככל שיידרש, לטיפול בעניינם של עובדים שבמהלך שירותם לא יימצאו עוד כשירים לבצע את תפקידם - זמנית או באופן קבוע - מפאת מצבם הבריאותי או כושרם הגופני. משרד מבקר המדינה מעיר כי אם יוחלט על העברת עובדים שלא נמצאו כשירים לפעילות מבצעית לתפקידים אחרים - יש לתת את הדעת, בין היתר, על מאגר המשרות הפוטנציאליות בהתאם לצורכי המערך.


 בשנת 2016 הסתכם
 תקציב הרשות
 בכ-1.31 מיליארד
 ש"ח, וכ-830 מיליון
 ש"ח (כ-63%) ממנו
 היה שכר העובדים

ניהול מערך הנוכחות והשכר ברשות הארצית לכבאות והצלה

עם כינונה של הרשות בשנת 2013 היה תקציבה השנתי 1.19 מיליארד ש"ח, 723 מיליון ש"ח מהם (כ-60%) היה שכר עובדי הרשות. באותה שנה הועסקו ברשות כ-2,330 עובדים. בשנת 2016 הסתכם תקציב הרשות בכ-1.31 מיליארד ש"ח, וכ-830 מיליון ש"ח (כ-63%) ממנו היה שכר העובדים. באותה שנה הועסקו ברשות הכבאות כ-2,880 עובדים.

הסכמי שכר וחוקת העבודה של עובדי מערך הכבאות

חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב), מעגן את סמכויות שר האוצר בכל הנוגע לשכר במגזר הציבורי, לפיקוח על תנאי העבודה בגופים מתוקצבים או בגופים נתמכים כהגדרתם בחוק זה ולאכיפת החוק בעניינם. סעיף 29 לחוק קובע, כי "גוף מתוקצב או גוף נתמך לא יסכים על שינויים בשכר, בתנאי פרישה או בגימלאות, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר" (להלן סעיף 29 לחוק יסודות התקציב). שר האוצר אצל את רוב סמכויותיו האמורות לממונה על אגף השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר⁴³.

אגף הממונה על השכר אחראי לקביעת מדיניות השכר וליישומה במגזר הציבורי, לניהול משא ומתן בשם הממשלה בכלל המגזר הציבורי והמשק, לחתימה על הסכמי שכר במגזר הציבורי, להעברת הוראות ביצוע לחשכ"ל על חוקות השכר שיש לשלם לפיהן, לעריכת פיקוח על השכר ואכיפה בגופים המתוקצבים והנתמכים, להפעלת יחידת האכיפה (ראו להלן בפרק טיפול בחריגות שכר שנמצאו ברשות), למתן ייעוץ לממשלה ולכנסת בנושאים הנוגעים לשכר ועוד.

בתקופת האיגודים, לפני הקמת רשות הכבאות, נקבעו תנאי עבודתם של הכבאים בהתאם להסכמים המקומיים שנחתמו בין נציגי הכבאים לאיגוד הערים או לרשות המקומית שהעסיקה אותם וקבעה את שכרם, את תפקידיהם ואת תנאי עבודתם. בעקבות זה נוצרו הבדלים רבים בתנאי העסקתם של הכבאים באיגודים השונים. עם הקמת הרשות נשמרו תנאי התעסוקה, כולל ההבדלים האמורים, והם הוחלו גם על הכבאים שעברו לעבוד ברשות, ובלבד שניתנו כדין.

43 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 64ג (2014), "פיקוח ובקרה על השכר במגזר הציבורי", עמ' 295.



הסכמי 1999 ו-2002 החילו את כל התוספות ותנאי ההעסקה שכבר נקבעו בעבר, וכך קובעה המציאות שבה יש ברשות הכבאות חוקות שכר רבות ושונות

להלן ההסכמים המרכזיים, שנחתמו לאורך השנים, וחוקת השכר של הכבאים שלפיהם נקבעו תנאי העסקה של העובדים שעברו מהאיגודים ומהמחלקות העירוניות לרשות הכבאות עד מועד סיום הביקורת.

חוקת העבודה: תנאי העסקתם של לוחמי האש הוסדרו בפרק 117 בחוקת העבודה לעובדי השלטון המקומי (נוסח משולב) שעודכנה מפעם לפעם (להלן - חוקת העבודה של הכבאים או חוקת העבודה). חוקת העבודה כוללת פירוט של תנאי העבודה וכן הסדרים ספציפיים בעניין הכבאים.

הסכמים 1999 ו-2002 (הסכם AS-IS):⁴⁴ במרץ 1999 חתמה הסתדרות העובדים הכללית החדשה עם מרכז השלטון המקומי, נציגות שלוש הערים הגדולות⁴⁵ מרכז המועצות האזוריות, חבר המועצות הדתיות על הסכם להסדרת חריגות השכר שניתנו לעובדים עד אותו מועד. הסכם זה חל גם על הכבאים שהועסקו במחלקות העירוניות (להלן - הסכם 1999). בשנת 2002 הוחל הסכם זה על הכבאים באיגודי הערים (להלן - הסכם 2002).

בעניין זה יצרו הסכמים אלו שתי קבוצות עובדים: האחת - העובדים הוותיקים שנקלטו לעבודה במחלקות העירוניות עד מרץ 1999 ובאיגודי הערים עד 31 בדצמבר 2001 (להלן - דור א'); השנייה - עובדים שנקלטו לאחר מועדים אלו (להלן - דור ב'). הסכמים אלו החילו את כל התוספות ותנאי ההעסקה שכבר נקבעו בעבר, וכך קובעה המציאות שבה יש ברשות הכבאות חוקות שכר⁴⁶ רבות ושונות.

הסכם 2010: ביולי 2010 חתמה הסתדרות העובדים הכללית החדשה עם מרכז השלטון המקומי, נציגות שלוש הערים הגדולות ואיגודי ערים לכבאות⁴⁷ הסכם קיבוצי נוסף למערכת הכבאות (להלן - הסכם 2010). הסכם זה הגדיר דור כבאים חדש שנקלטו במערכת הכבאות מ-1.1.10 שחוקת השכר שלו ותנאי העסקתו אחידים בכל איגודי הערים לכבאות והמחלקות העירוניות בארץ (להלן - דור ג').

הסכם 2012 - הסכם הרפורמה: ביולי 2012 נחתם בין מדינת ישראל להסתדרות העובדים הכללית החדשה הסכם קיבוצי המעגן את תנאי ההעסקה של עובדי מערך הכבאות לאחר כינון הרשות. לפי הסכם הרפורמה יעסיק המשרד לבט"פ ישירות את כל מי שהתקבל לרשות לאחר מועד חתימת ההסכם, ושכרו ייקבע בהתאם לתנאי השכר שהוגדרו בהסכם הרפורמה (להלן - כבאי בט"פ). לכבאי הבט"פ בדומה לדור ג' יש תנאי שכר אחידים בכל הארץ.

יצוין כי בהסכם 1999 ובהסכם 2002 הוסדרו כל חריגות השכר של דור א' עד אותו מועד - **גם אם לא אושרו על ידי אגף הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר**. הסכם 2012 (הכולל סעיף AS IS) הסדיר את מרכיבי השכר של דורות ב'-ג' בתנאי שניתנו כדין. יוצא אפוא שתוספות שכר שניתנו לאחר הסכמי 1999 ו-2002 מחייבות קבלת אישור הממונה על השכר. במהלך השנים התעוררו סוגיות רבות הנוגעות לאופן יישום המונח **AS-IS כדין**, ואגף הממונה על השכר נדרש לתת

44 המונח AS-IS משמעו תנאי שכר זהים לתנאים שהיו טרם החתימה על ההסכמים.

45 ירושלים, תל אביב-יפו וחפיפה.

46 חוקת השכר קובעת את שכרו של העובד לפי שעות נוכחותו בעבודה וכן את תוספות השכר שהוא זכאי להן מתוקף הסכמי העבודה.

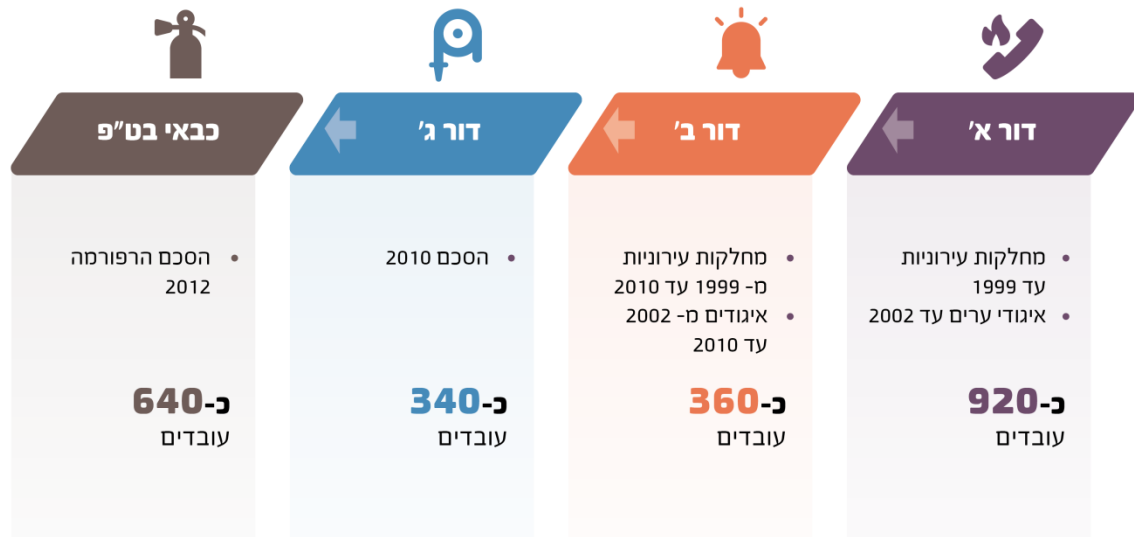
47 למעט איגוד רשויות לכיבוי והצלה יהודה ושומרון.

פרשנות לגבי מרכיבי שכר רבים שבה הבהיר אם המרכיב כבר ניתן קודם לכן ואם ניתן כדיון.

אגף הממונה על השכר שהוסמך לנהל משא ומתן ולחתום על הסכמי שכר במגזר הציבורי, הוא שניהל משא ומתן עם הארגונים היציגים של מערך הכבאות וחתם עמם על הסכם הרפורמה. לאחר החתימה על ההסכם הממונה הוא המוסמך לקבל החלטות בעניין אישור תוספות שכר עתידיות ובמתן פרשנות להסכמים שנחתמו, ומתפקידו להנחות את החשכ"ל במשרד האוצר ואת חשב המשרד לבט"פ בכל הנוגע למרכיבי השכר שיש לשלם בפועל לעובדי הרשות.

להלן בתרשים 5 פירוט של מספר לוחמי האש ברשות הכבאות לפי דורות, לשנת 2016.

תרשים 5: מספר עובדים* ברשות הכבאות לפי דורות, לשנת 2016



* נוסף על כך יש עוד כ-620 עובדים ברשות הכבאות שמקבלים שכר בהתאם להסכמים פרטניים או הסכמים אחרים במגזר הציבורי, ושכרם אינו נגזר מהחלוקה לדורות

היעדר מיפוי שכר ברשות הכבאות ותוצאותיו

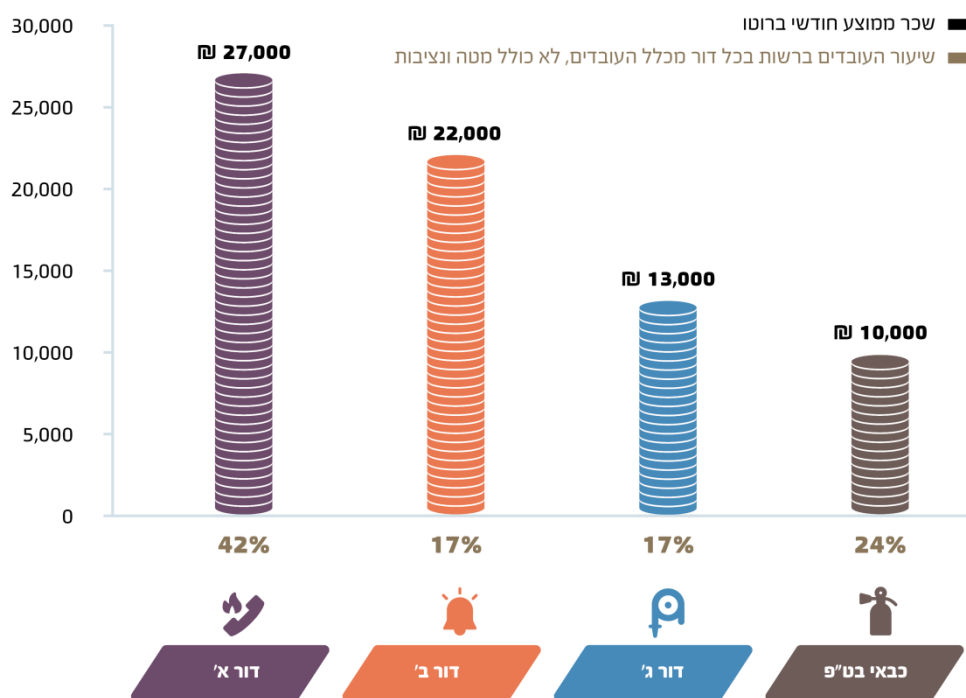
הצורך במיפוי שכר

כאמור, עד כינון הרפורמה היה לכל איגוד, ולעתים אף לעובדים שונים בתוך אותו איגוד, חוקות שכר שונות שעל פיהן חושב השכר⁴⁸, ונחתמו הסכמים שונים שהסדירו את תוספות השכר שניתנו במערך הכבאות. כתוצאה מזה יש ברשות הכבאות הבדלים מהותיים בתנאי ההעסקה של העובדים לפי האיגוד העירוני שהגיעו ממנו וכן לפי הדורות השונים של ההעסקה.

לצורך הבנת הבדלי השכר בין הדורות השונים הוצגו להלן בתרשים 6 נתונים על השכר החודשי הממוצע ברוטו של לוחמי האש, לפי דורות, לשנת 2015.

תרשים 6: שכר חודשי ממוצע ברוטו של לוחמי האש לפי דורות, לשנת

2015



גם בחישוב השכר לפי רכיביו השונים יש הבדל בין דורות לוחמי האש. לדוגמה, עובד דור א' בתחנה בירושלים יקבל בעבור שעת עבודה בשבת 300%-400 משכר

48 חוקות אלו כללו את תנאי העסקתו של העובד ובהם: תעריפי שעות העבודה, מספר שעות העבודה שלאחריהן כל שעה נחשבת לשעה נוספת, תוספת השכר המשולמת בעבור שעות עבודה נוספות, תעריף שבתות ומשמרות אחר-צהריים ולילה, תוספות שכר כגון תוספת בעד אחזקת רכב ועוד.

שעה רגילה. לעומת זאת יקבל עובד דור ג' באותה תחנה בעבור שעת עבודה בשבת 175%-225 משכר שעה רגילה.

במהלך השנים עלה נושא השונות בתנאי השירות והשכר של העובדים ברשות הכבאות כמה פעמים. שונות זו משקפת הבדלים במרכיבי שכר רבים ומגוונים ובהם הפרשות לקרן השתלמות, שעות נוספות, תוספות אובדן משמרת, כונויות, החזר הוצאות רכב, תשלומי רווחה ותוספות שונות.

1. כאמור, בשנת 1998 פרסמה ועדת גינוסר את המלצותיה לשינוי מבני של שירותי הכבאות. הוועדה עמדה על השפעת ההבדלים הניכרים בין תנאי השכר של הכבאים באיגודים השונים על עבודתם וציינה כי: "תנאי השירות ברשויות הכיבוי השונות אינם אחידים, והשונות ביניהם גבוהה מאד... לדעת הוועדה מצב זה הינו בלתי נסבל במערך חירום כגון שירות הכבאות והוא גורר חוסר שקט והתמרמרות רבה בקרב הכבאים בחלק מרשויות הכבאות... שכר הכבאים גבוה יחסית... הוא מנוגד להסכמי שכר ארציים... מסקנת הוועדה היא כי מבנה השכר אינו הולם מערכת חירום העובדת ופועלת באופן רציף ונמצאת בכוונות מתמדת" (ההדגשה לא במקור).

2. בשנת 2007 הציג אגף הממונה על השכר לפני בית הדין הארצי לעבודה חריגות שכר שנמצאו במערך הכבאות⁴⁹. במסמך צוין כי בעבודת הפיקוח נתגלו "חריגות עצומות" בכל הקשור להעסקת הכבאים בכל רחבי הארץ. בכלל זה נמצאו תוספות המוענקות מספר פעמים בשמות שונים, תוספות שאמורים לשלם אותן רק בעבור עבודה בפועל ונכנסו לשכר הפנסיוני ועוד. הוא הוסיף, כי "תנאי העסקתם של הכבאים הוותיקים חורגים באופן בוטה מן הקבוע בחוקה... כך למשל, תוספת אבדן המשמרת... אינה משולמת באף איגוד ערים לכבאות ובאף מחלקה עירונית בשיעור של 40% כפי שנדרש בהסכם הארצי. תוספת זו משולמת בשיעור של בין 70%-105% באופן שונה בין איגוד לאיגוד". אגף הממונה על השכר הוסיף, כי "במשך השנים הצטברו חריגות שכר בממדים עצומים" שהוא התקשה להשתלט עליהן, והם פגעו פגיעה אנושה ביכולת תפקודם של גופי הכבאות השונים. עוד צוין כי בשנים האחרונות נעשה מאמץ "לבלום את המשך הסחף במתן הטבות ותנאי העסקה חורגים".

עם התקדמות המשא ומתן של הסכם הרפורמה, לצורך הידברות והגעה להסכמות, נדרשה יצירת תשתית עובדתית בנוגע לשכרם של הכבאים באיגודי הערים הכרוכה במיפוי תנאי העסקה בכל איגוד ואיגוד. הליך זה נתקל בהתנגדות מצד ארגון הכבאים. בפברואר 2012 פנה אגף הממונה על השכר לבית הדין הארצי לעבודה שיורה לארגון הכבאים לאפשר למשרדי רואי החשבון שנבחרו לערוך מיפוי של תנאי העסקתם של הכבאים. בפנייתו ציין כי "כיוון שמדובר ב-24 מעסיקים שונים... אשר בכל אחד בהם התפתחו תנאי העסקה שונים, רכיבי שכר שונים והפרשות פנסיוניות שונות על בסיס הסכמים מקומיים, הסדרים ונוהגים, יש צורך לערוך מיפוי מלא ומפורט של תנאי העסקה בכל איגוד ואיגוד". אגף הממונה על השכר הוסיף, כי המדינה לא

49 בבקשה לצו מניעה שהגיש המרכז לשלטון מקומי נגד צעדים ארגוניים שנקט ארגון הכבאים למניעת יישומה של החלטה של הממונה על השכר בנושא שכר הכבאים, ס"ק (ארצי) 19/07 **המרכז לשלטון המקומי נ' הסתדרות העובדים הכללית החדשה.**

סגן הממונה על השכר: "אנו נדרשים למיפוי של חוקות השכר כדי לא להעביר עובדים עם חריגות שכר קיימות ולהכביד על הקופה הציבורית"

תוכל "להגיע לשום הסכמה באשר לתנאי ההעסקה והפרישה העתידיים של הכבאים המועברים לשירותה מבלי שתדע מה סדר הגודל של ההתחייבות התקציבית בגין תנאים אלה".

בתשובתו מדצמבר 2016 מסר אגף הממונה על השכר למשרד מבקר המדינה כי הוא "ניסה לבצע ביקורת לגבי תנאי השכר של הכבאים על מנת שתהיה לו תמונה כוללת לגבי תנאי השכר וההעסקה באיגודים השונים... אך דבר זה נתקל בהתנגדות עזה מצד ארגון הכבאים". הוא ציין כי פנייתו לבית הדין בפברואר 2012 כדי לחייב את ארגון הכבאים לשתף פעולה עם משרדי רואי החשבון שנשכרו לביצוע המיפוי לא נענתה ובית הדין שלח את הצדדים להידברות; ההליך המשפטי הסתיים בעקבות הודעת הצדדים כי חתמו על הסכם קיבוצי⁵⁰.

3. בנובמבר 2012 שלח סגן הממונה על השכר לוועדת המכרזים במשרד האוצר בקשה להרחבת התקשרות⁵¹ עם משרדי רואי חשבון עד סוף שנת 2013, לביצוע מיפוי חוקות השכר במערך הכבאות. במכתב ציין סגן הממונה, כי "מאחר וכל עובדי הכבאות יעברו לרשות הכבאות במדינה, אנו נדרשים למיפוי של חוקות השכר ומערך ההסכמים והנהלים הקיימים במחלקות הכבאות... לצורך ביצוע תשלום השכר השוטף והגמלאות לעובדים אלה על ידי המדינה, המיפוי והתיעוד יהוו למעשה "הזיכרון הארגוני" של כל הכללים הקיימים בכל אחד משירותי הכבאות שלא יהיה קיים עוד לאחר המעבר... זאת תוך איתור החריגות הקיימות כדי לא להעביר עובדים עם חריגות שכר קיימות ולהכביד על הקופה הציבורית. מיפוי זה של חוקות השכר ומערך ההסכמים והנהלים הקיימים במחלקות הכבאות, ישמש לא רק את אגף השכר, אלא גם ישמש כבסיס נתונים למטה השכר בחשכ"ל, מנהלת בגמלאות וכל הגורמים אשר נוגעים לביצוע התשלומים והניכויים, ועל כן העבודה נעשית בשיתוף מלא איתם".

עם הקמת הרשות והחתימה על הסכם הרפורמה נקבעו תנאים אחידים לכבאי הבט"פ, אך העובדים הוותיקים המשיכו לקבל את תנאי השכר שקיבלו קודם לכן, והשונות הבלתי מפוקחת בתנאי השכר של עובדים אלו נשארה בעינה. שונות בלתי מפוקחת זו פוגעת קשות ביכולת לקיים בקרה על תשלומי השכר, יוצרת בהכרח פוטנציאל לביצוע תשלומים שאינם תואמים לדין, ומונעת הכנת תשתית חיונית לקיום משא ומתן עתידי בתחום תנאי העבודה והשכר.

סגן הממונה על השכר מסר ביולי 2016 למשרד מבקר המדינה כי במשא ומתן על הסכם הרפורמה הוסכם בין הממונה על השכר ובין ארגון הכבאים של מערך הכבאות על עריכת מיפוי של חוקות השכר של העובדים. סגן הממונה הדגיש כי יש צורך במיפוי כדי לוודא שהעובדים מקבלים את הזכויות המגיעות להם, אך גם כדי לוודא שהשכר שקיבלו - לרבות תוספות השכר שהוספו במהלך השנים - ניתן כדין. סגן הממונה הוסיף כי "במצב עניינים רגיל מיפוי כזה עדיף לבצע טרם החתימה על

50 ההליך המשפטי הסתיים בחתימת הסכם שלא הסדיר את נושא המיפוי; ראו להלן.

51 בקשה זו היא להארכת התקשרות קודמת של אגף השכר עם משרדי ר"ח שהחלה בדצמבר 2007.



הרשות משלמת
תשלומי שכר בהיקף
של כ-800 מיליון ש"ח
בשנה. זאת - כאשר
לתשלום של חלק
ניכר מסכום זה אין
את בסיס המידע
הדרוש

הסכם הרפורמה, אך מאחר והיה לחץ לבצע את הרפורמה באופן מידי נוצר מצב שלא בוצע מיפוי לפני [החתימה].

יודגש כי בהסכם הרפורמה אין כל אזכור של הסכמת הצדדים לביצוע מיפוי השכר, ולא נמצא כל מסמך כתוב שמתעד הסכמה כזאת.

אגף הממונה על השכר מסר בתשובתו, כי במהלך המו"מ על הסכם הרפורמה הוא נאלץ לסגת מדרישתו לבצע את המיפוי "עובר לחתימת ההסכם", בגלל התנגדותם של הכבאים ולוח הזמנים הצפוף שהוכתב לו על ידי הכנסת והממשלה להגעה להסכמות עם הכבאים כתנאי לקידום חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה. לטענתו "אילו הקמת רשות הכבאות הייתה מותנית בביצוע פרויקט המיפוי, היא הייתה נדחית במספר שנים".

הנושא של חריגות השכר במערך הכבאות היה ידוע במשך שנים עוד לפני גיבוש הסכם הרפורמה, והיה מונח על השולחן כסוגיה שמחייבת מענה בעת ניהול המשא ומתן. נוסף על כך, איחוד של 24 איגודי ערים ומחלקות עירוניות לרשות ארצית אחת והעברתם של יותר מ-2,000 עובדים, שיש להם חוקות שכר רבות ושונות, להעסקה ישירה על ידי המדינה הוא תהליך מורכב. תהליך זה דורש היערכות מדוקדקת הן כדי למנוע פגיעה בעובדים והן כדי למנוע תשלום שכר חורג שאינו מותאם לדין ולהסכמים שנחתמו עם העובדים. מהמקובץ עולה כי אגף הממונה על השכר היה ער, עוד לפני החתימה על הסכם הרפורמה, לחריגות השכר ולריבוי חוקות השכר במערך הכבאות, ועם זאת לא עיגן בהסכם הרפורמה את נושא המיפוי ואת לוח הזמנים לביצועו, ולחלופין - לא פעל לאחר הקמת הרשות להעברת הוראות ביצוע לחשכ"ל על חוקות השכר המאושרות במערך הכבאות וזאת כדי לאפשר לחשכ"ל או לגורם אחר לבצע את המיפוי.

כשנדחה ביצוע מיפוי השכר, כדי שלא לעכב את הקמת הרשות, עברו אלפי עובדים לשירות המדינה בלי שהיה לה המידע הנדרש על זכויותיהם ומרכיבי שכרם, ובעקבות זה נחשפה, בין היתר, לתשלומי יתר ולתביעות שכר שעלול להיווצר קושי להתמודד עמן. לפיכך היה צורך לבצע את המיפוי לאחר הקמתה. למרות זאת נמצא, כי עד ינואר 2017 לא נעשה מיפוי כולל של מערכת השכר על ידי אגף הממונה על השכר או כל גורם אחר, והרשות משלמת תשלומי שכר בהיקף של כ-800 מיליון ש"ח בשנה. זאת - כאשר לתשלום של חלק ניכר מסכום זה אין את בסיס המידע הדרוש. מדובר בחסר יסודי שמשקף הליך מינהלי בלתי תקין ומשרד מבקר המדינה רואה זאת בחומרה.

מיפוי חוקת העבודה והשכר בארבע תחנות כיבוי

בשנת 2013, לאחר הקמת הרשות והעברת העובדים לשירות המדינה, החל אגף הממונה על השכר, באמצעות משרד רו"ח חיצוני, לערוך מיפוי של חוקת עבודה ושכר בארבע תחנות כיבוי אזוריות: פתח תקווה, תל אביב, ראשון לציון וחיפה. ממצאי הביניים של המיפוי הוגשו לממונה על השכר ולחשכ"ל בספטמבר 2013 (להלן - דוח הביניים).

בדוח הביניים צוין כי "תוספות שכר שאינן חוקיות משולמות ... מבלי שקיים גורם אחראי לעניין חיוב אישי" ... וכי קיימת שונות בתנאי השכר ברשות הכבאות בשל "נוהגים שונים שהלכו והשתרשו עם השנים באיגודים ... כיום, הכבאים ונציגיהם הם המחזיקים בידע". עוד צוין בדוח ש"ככל שחוקת הנוכחות⁵² לא תמופה, יהיה קיים קושי רב בעתיד, להוכיח תשלומים חורגים והוצאות לא חוקיות הקשורות בשכר". לפיכך, "לחריגות שכר שיהיה קושי להוכיח את היותן בלתי חוקיות, עשויה להיות השפעה רחבת-היקף על זכויות עתידיות לשכר, על השכר הקובע לפנסיה ועל הפנסיה עצמה".

במהלך הניתוח והתיעוד של המיפוי נמצאה "שונות מהותית באופן מובהק", ואי-התאמות רבות בין האיגודים והמחלקות השונות, הן "לעניין חוקת הנוכחות ותגמולי הנוכחות השונים, הן לעניין תוספות השכר הרלוונטיות לכל האיגוד, והן לעניין אופן חישוב השכר החודשי לכל עובד". השונות במרכיבי שכר רבים בין האיגודים והמחלקות העירוניות באה לידי ביטוי בדוח הביניים, בין היתר בעניין תוספת הכבאות (ומי מקבל אותה - בחלק מהאיגודים שולמה התוספת רק לכבאים ובאחרים גם לעובדי המינהלה), תגמול אובדן משמרת, תגמול קריאת פתח, תגמול בגין שעות נוספות גלובליות, מספר המשמרות בחודש, החזר הוצאות רכב ועוד.

ממסקנות הדוח עולה עוד, כי יש לקיים ביקורת שכר מפורטת על כל תשלומי השכר והזכויות השונות, ולשם כך יש לערוך מיפוי מלא של חוקת השכר והנוכחות לכל איגוד בנפרד. זאת מאחר שאין בנמצא מידע מסודר בכתב על אופן חישוב תשלומי השכר וחוקת הנוכחות לכל אחת מקבוצות העובדים השונות בכל איגוד, וגם מאחר ש"המידע הנמסר בע"פ מחשבי וגזברי האיגודים/מחלקות - מתגלה לעיתים בניתוח בפועל כמידע שאינו נכון / אינו מדויק / אינו שלם". לכן נקבע בדוח, כי "קיימים סיכויי בקרה רבים בהליך חילול ותשלום שכר הכבאים כפי שהוא מתבצע ...".

סגן הממונה על השכר מסר באפריל 2016 למשרד מבקר המדינה כי לאחר קבלת הממצאים החלקיים החליט להפסיק את המיפוי טרם השלמתו, ולא השתמש בממצאיו כלל היות והממצאים לא תאמו לצרכיו. בתשובתו מדצמבר 2016 הוא הסביר כי משרדי רואי החשבון העבירו את ממצאי המיפוי הן לממונה על השכר והן לחשכ"ל; התוצרים שהתקבלו היו בעיקר בתחום אחריותו של החשכ"ל; נושאים שהם בתחום אחריותו של אגף הממונה על השכר זכו להתייחסות מועטה בלבד. ולכן, לדבריו, לא ניתן היה להתבסס על ממצאים אלו לפעילות אכיפה.

52 חוקת נוכחות קובעת, בין היתר, כמה שעות נדרש העובד לעבוד, כמה שעות נוספות הוא יכול לבצע, מה שיעור התגמול (באחוזים מערך השעה) בעבור השעות הנוספות או קריאות הפתח וכו'.

אין באפשרותה של
החשבות לקיים פיקוח
ובקרה על שכרם של
חלק מעובדי הרשות
כפי שנגזר מתפקידה

חשבת המשרד לבט"פ מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובתה מפרברואר 2017 כי "אחריות החשב הכללי היא לגבות את הסכומים ששולמו ביתר, אך זאת אך ורק לאחר קביעה ברורה וחד משמעית של הממונה על השכר ולאחר שבדק את ההסכמים וקבע כי אכן שולמו תשלומים ביתר אותם יש להשיב".

למרות הממצאים החמורים שעלו בדוח הביניים, ובעיקר אלו שהועלו במיפוי ולפיהם משולמות תוספות שכר לא חוקיות העלולות להשפיע גם על הפנסיה העתידית, אגף הממונה על השכר וחשכ"ל לא עשו שימוש בממצאי הדוח לצורך תיקון הליקויים שהועלו בו.

מסקנות סקר סיכונים על היעדר מיפוי

ביוני 2015 ערכה חשבות המשרד לבט"פ, באמצעות משרד רו"ח חיצוני, סקר סיכונים המפרט את הסיכונים הכספיים שהחשבות חשופה להם, ובהם סיכונים שמקורם מהיעדר מיפוי השכר ברשות. מהסקר עלה, כי המשרד לבט"פ חשוף לתביעות משפטיות בסכומים ניכרים מצד עובדי רשות הכבאות שהועסקו על ידי האיגודים לפני כיון הרשות, בגין הפרשי שכר וביצוע הפרשות לפנסיה שלא כדין.

בסקר צוין כי היעדר מידע על חוקת הנוכחות באיגודי הכבאים ואי-ההתאמה בין תנאי השכר שנקבעו באיגודים לפני המעבר לרשות, ובין הנתונים על תנאי השכר המתועדים במערכות השכר של המשרד לבט"פ - הם גורמי סיכון בדרגה גבוהה עד קריטית לתשלומי שכר שגויים שאינם תואמים את הסכם ההעסקה.

בהיעדר מיפוי של כל חוקות השכר השונות הנהוגות ברשות הכבאות, אין בידי אגף הממונה על השכר וחשבות המשרד לבט"פ מידע מקיף ומלא על תנאי השכר של העובדים ברשות, ולפיכך אין באפשרותה של החשבות לקיים פיקוח ובקרה על שכרם של חלק מעובדי הרשות כפי שנגזר מתפקידה. בהיעדר בקרה כאמור נפגעת באופן יסודי גם היכולת לאכוף כיאות את הוראות הדין של משפט העבודה⁵³, והרשות חשופה לתביעות שכר מצד עובדים. היעדר הבקרה עשויה לפגוע גם בתקינות של מערך תשלומי השכר הפנסיוני של העובדים.

בתשובתו מסר אגף הממונה על השכר, כי לפני החתימה על הסכם הרפורמה, ייתכן שהסמכות לביצוע המיפוי עשויה הייתה להיות של אגף הממונה על השכר כמי שאוכף חריגות שכר בגופים מתוקצבים ונתמכים, כמשמעת בחוק יסודות התקציב. ואולם, לאחר חתימת הסכם הרפורמה ועם הקמת הרשות כחלק מהמשרד לבט"פ, הסמכות לפעול למיפוי חוקות השכר ברשות הכבאות היא בידי החשכ"ל, ולאגף הממונה על השכר אין סמכות לאכוף חריגות במשרדי ממשלה.

עוד ציין אגף הממונה על השכר, כי "אין חולק שהמצב, כפי שהוא היום, בו מיפוי חוקות השכר בכלל מערך הכבאות אינו מתקדם, אינו תקין ויש להיערך באופן מחודש לקראת המשך הטיפול בשני מישורים: מיפוי כלל חוקות השכר והעסקה (ובהם מערכות הנוכחות) שעל חשכ"ל לבצע, וביקורת לגבי חוקיות תשלומי השכר המשולמים ברשות הכבאות". לכן, לטענת אגף הממונה על השכר, "מיפוי מקיף של כל חוקות השכר במערך הכבאות איננו בר ביצוע במסגרת עבודתו השוטפת של הממונה על השכר, וכל שניתן להיעשות כעת הוא ביקורות שכר בהתאם למשאבי יחידת האכיפה, או פעולה נקודתית בעניינו של עובד פורש או עובד שתובע".

בתשובת החשכ"ל למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 נמסר כי במסגרת תפקידו של אגף הממונה על השכר הוא חותם על הסכמי שכר הנוגעים לעובדי מדינה, ואלו מתורגמים להוראות ביצוע המועברות למטה השכר בחשכ"ל. הסכם הכבאות כלל תנאי של AS-IS ולפיכך אמורה הוראת הביצוע, שהועברה לחשכ"ל ליישום הסכם זה, לפרט את כל הזכויות לרכיבים ולתוספות של השכר - דבר שלא בוצע. לטענת החשכ"ל, אגף הממונה על השכר הוא האמון על מיפוי חוקות שכר, מאחר שהסמכות לערוך ביקורות ולקבל נתונים מהרשויות המקומיות ולהורות על ביצוע רכיבי השכר לחשכ"ל מסורה בידיו. בנוגע למיפוי טען החשכ"ל, כי מטרתו של המיפוי אינו רק לתעד את המצב הקיים אלא גם להסדיר את כל חריגות השכר הקיימות. ההסדרה אפשרית רק לאחר מתן פתרון פרשני לכלל הסוגיות וניהול משא ומתן ליישוב סכסוכי עבודה החוזרים ונשנים בתחום הכבאות - שהם מתפקידיו של אגף הממונה על השכר.

בתשובת חשבת המשרד לבט"פ למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 כי החשבות מקווה שהתהליכים הנדרשים לביצוע המיפוי יקודמו בהקדם האפשרי, שכן כל עיכוב יוצר פערים חדשים ומערים קשיים נוספים על עבודת החשבות בעניין השכר והרווחה. עוד מסרה חשבת המשרד בפברואר 2017 על דעת חשכ"ל כי "האחריות והסמכות החוקיים לביצוע מיפוי חוקות השכר הינם אך ורק של אגף הממונה על השכר ובהתאם לכך [עליו] להנחות את אגף החשב הכללי לביצוע" (ההדגשות במקור).

כאמור, לפני החתימה על הסכם הרפורמה לא בוצע מיפוי שכר. לאחר הקמת הרשות החל הליך של מיפוי בארבע תחנות כיבוי אזוריות, ועל אף שהמיפוי הצביע על חריגות בתשלומי השכר ועל סיכוני בקרה בהליך החישוב והתשלום של שכר עובדי רשות הכבאות, הוא בוצע בהיקף מצומצם ביותר ולא הושלם. אגף הממונה על השכר והחשכ"ל הם שתי זרועות רגולטוריות הפועלות באותו משרד ומשלימות זו את עבודתה של זו. כל אחד מהם סבור כי אין זה מתפקידו לערוך את המיפוי הנדרש על חוקות השכר של עובדי רשות הכבאות, והשלמת המיפוי צריכה להיערך על ידי הגוף השני. משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר ולחשכ"ל שעליהם לפעול באופן נמרץ להסדרת קשרי העבודה ביניהם ולהגדיר את הגוף האחראי למיפוי השכר⁵⁴. על שר האוצר והשר לבט"פ להידרש לעניין - אם יהיה בכך צורך, כדי שמיפוי השכר יעשה בהקדם האפשרי.

מנכ"ל משרד האוצר מסר בתשובתו מפרברואר 2017 למשרד מבקר המדינה: "... משרד האוצר מכיר בחשיבות הרבה של ביצוע מיפוי שכר ברשות הארצית לכבאות והצלה בהקדם האפשרי... לעניין זה, מנכ"ל משרד האוצר יפעל ככל הנדרש על מנת להסדיר נוהל קשרי עבודה בין אגף הממונה על השכר לאגף החשכ"ל, וכל זאת ככל שנושא זה לא יפתר במסגרת השיח הנוכחי המתקיים בין האגפים ועל מנת שהמיפוי יעשה בהקדם".

הטיפול בחריגות שכר שנמצאו ברשות

יחידת האכיפה באגף השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר מרכזת את הפעולות המתחייבות לצורך אכיפת הוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, ומוציאה מן הכוח אל הפועל את סמכויות אגף הממונה על השכר מכוח סעיפים אלה לחוק. במקרים שבהם מתגלות חריגות שכר בעניינו של עובד או גמלאי⁵⁵, תפקיד היחידה, בין היתר, לפעול לביטול חריגת השכר ולתבוע השבה רטרואקטיבית של התשלומים החורגים ששולמו.

ביקורת בתחנת כיבוי אש רחובות

בשנת 2014 החליט סגן הממונה על השכר לערוך ביקורת על תנאי השכר וההעסקה של עובדים בתחנת הכיבוי הראשית ברחובות ובתחנות המשנה שלה, לשעבר איגוד ערים לכבאות רחובות (להלן - ביקורת רחובות). "ביקורת שכר" שמה את הדגש על חריגות שכר ותשלומי חסר, וזאת בניגוד ל"מיפוי חוקות שכר" שעוסקת בכלל היבטי השכר. מטרת הביקורת ברחובות הייתה לבחון את תנאי העסקת העובדים לפני

54 בעניין חוסר שיתוף פעולה בין אגפים שונים במשרד האוצר, ראו מבקר המדינה, **הסדרי הפנסיה במדינה** (2016) עמ' 76-77.

55 במגזר הממשלתי או בגוף מתוקצב או נתמך כהגדרתם בחוק יסודות התקציב.

חקיקת חוק הכבאות ולאחריו. זאת - כדי למצוא אם חלו שינויים בשכר העובדים מאז החלת החוק, לבחון אם תנאי השכר נקבעו כחוק ולאחר זכויות שמגיעות לעובדים ואינן משולמות. טיטת דוח ביקורת רחובות הוגשה לממונה על השכר בספטמבר 2014. מהטיטת עולה כי לכאורה משלמת התחנה תוספות שכר שלא כדין. כן נמצאו ליקויי שכר, לכאורה, בין היתר בתחומים אלה: חריגות במתן דרגות לעובדים מינהליים, תוספות בגין קידום שלא תואמות להסכם הקיבוצי, קבלת רכיבי שכר שלא לפי חוזה אישי, תשלום כוננות שלא לפי הסכם, תשלום שעות נוספות גלובליות שלא אושרו, ורמת ניידות רכב לא תקנית.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה, כי לאחר קבלת טיטת הדוח בספטמבר 2014, שלח סגן הממונה על השכר את הטיטת כדי לקבל את תגובת ארגון הכבאים ברשות הכבאות. דרישה זו אף עלתה בדיון שבין אגף הממונה לארגון הכבאים בפברואר 2016. ואולם, עד יולי 2016, כשנתיים ממועד משלוח הטיטת - לא התקבלה תגובת הארגון.

בתשובתו מסר אגף הממונה על השכר, כי "כל נושא חריגות השכר הינו רגיש ונפיץ במיוחד, ועל מנת למנוע עיצומים נרחבים במערך הכבאות, החליט סגן הממונה על השכר להעביר את טיטת דוח הביקורת לארגון הכבאים, על מנת לקבל את הסכמתם שאלו יהיו עקרונות הביקורת שתיערך בכלל האיגודים והמחלקות העירוניות (לשעבר)".

הביקורת העלתה כי עם קבלת טיטת דוח ביקורת רחובות החליט סגן הממונה על השכר להורות לחשב הבט"פ לתקן לאלתר את תנאי השכר ששולמו בחסר או לא שולמו כלל, והנחיה זו בוצעה.

לעומת זאת, נמצא כי במועד הביקורת, שנתיים לאחר קבלת ממצאי דוח ביקורת רחובות, אגף הממונה על השכר הכולל את יחידת האכיפה, עדיין לא פעלו להשבת התשלומים ששולמו שלא כדין, והממונה אף לא הנחה את חשבות הבט"פ להפסיק לשלם להבא.

בתשובתו מסר אגף הממונה על השכר, כי "ממצאי הביקורת בתחנת רחובות העלו ממצאים חשובים, הן לגבי תשלומים אשר לא שולמו לעובדים למרות זכאות שהייתה קיימת להם, ומנגד, חריגות לכאורה בתשלומי שכר לחלק מהעובדים. ממצאים אלו הביאו לתיקון תשלומים בחסר לעובדים, והגם שעדיין לא הובאו לידי אכיפת חריגות השכר, ישמשו לכך... בעת פרישת כבאים, או במקרה של תביעה משפטית מצד הכבאים (פרטני או דרך האיגוד)". אגף הממונה על השכר הוסיף שהתהליך של יישום הדוח הוא קשה וכרוך בהסכמת נציגות העובדים להפחתת שכר, ואף להשבת כספים ששולמו ביתר. תהליך זה כרוך גם בהתמודדות עם טענות משפטיות סבוכות הנוגעות למחלוקות בנוגע לחוקיותם של תוספות חריגות לכאורה. בשל כך נמשך תהליך זה זמן רב. עם זאת, הוא לוקח אחריות ויעשה כל מאמץ ליישום מסקנות דוח רחובות בהקדם. לצורך זה אגף הממונה על השכר מתכוון לפעול בהקדם ולהעביר את ממצאי דוח רחובות לסגן החשכ"ל, ובשיתוף עם אגף הממונה על השכר ייקבעו העקרונות שלפיהם יקיים החשכ"ל ביקורות מטעמו בנוגע לכלל תנאי השכר ברשות הכבאות.



מסקנות הביקורת
שנעשתה ברחובות,
נוסף על המסקנות
המדאיות שהעלו
ועדות וגורמים שונים
מדגישות את הצורך
הדחוף בקיום בדק
בית בכל תחום
הטיפול בשכר ברשות

בתשובתה מסרה חשבת המשרד לבט"פ, כי "הממונה על השכר לא פעל להחזרת הכספים ולא הנחה את חשבות המשרד להפסיק לשלם. אנו ממתינים להנחיות הממונה על השכר באוצר ונפעל לפיהם".

יצוין כי מאז שקיים אגף הממונה על השכר ביקורת בתחנות הכיבוי ברחובות בשנת 2014 ועד מועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה באוגוסט 2016 - לא התקיימה כל ביקורת נוספת על תנאי ההעסקה והשכר של העובדים בתחנות נוספות ברשות.

אגף הממונה על השכר מסר בתשובתו כי עוד לפני ביצוע ביקורת רחובות היה ידוע שקיימות חריגות שכר בתחנות נוספות. בגופים מתקציבים ונתמכים שבאחריותו ישנן חריגות שכר רבות ואין אפשרות לטפל בכל חריגות השכר הקיימות בעת ובעונה אחת. יחידת האכיפה עובדת לפי תכנית עבודה ולפי סדרי עדיפויות. בשלב זה האכיפה ברשות הכבאות לא נמצאת בתכנית העבודה בשל היעדר כוח אדם מספיק ובשל העומס המוטל על היחידה. הוא ציין כי תכנית עבודתה של יחידת האכיפה לארבע השנים הקרובות כוללת ביצוע אכיפה בגופים עם חריגות שכר שאינן פחותות מאלו של רשות הכבאות. אגף הממונה על השכר הוסיף, כי "גם לו היה מתבצע מיפוי על ידי גוף כזה או אחר, חריגות השכר ש'יוצפו' על ידי מיפוי שכזה ראוי היה שיטופלו בסמוך לגיליון...השיהוי מעת גילוי החריגה ועד הטיפול בה עלול לגרום לקושי משפטי בטיפול בחריגה בשל חלוקה הזמן".

אשר לטענה על מחסור בכוח אדם ביחידת האכיפה - מבקר המדינה כבר העיר בעבר בדוח בנושא הפיקוח והבקרה על השכר במגזר הציבורי,⁵⁶ כי "על אגף השכר לפעול למילוי תפקידיו שנקבעו בחוק יסודות התקציב ובהחלטות הממשלה, ולהשתמש לשם כך בכלים שעומדים לרשותו". ככל שישנם פערים המונעים את מילוי תפקידיו של אגף הממונה על השכר - הרי שיש להעלותם בפני שר האוצר כדי שיינתן להם מענה, שכן לא ניתן להשלים עם מצב זה ולהשאירו ללא טיפול.

טיטות דוח ביקורת רחובות העלתה, כי לכאורה יש חריגות בשכר עובדי תחנת כיבוי אש רחובות, וכן תשלומים בחסר שיש להשלים. על אף שתהליך תיקון ממצאי הביקורת הוא תהליך ארוך וסבוך, אין לקבל מצב שבו תהליך יישום המסקנות נמשך זמן כה ממושך. זאת בפרט לנוכח החשש שהדבר יוביל לאי-קיום הליך ממשתי של בירור הליקויים ותיקונם, והתשלומים ששולמו שלא כדין לא יוחזרו לקופה הציבורית. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על אגף הממונה על השכר לפעול נמרצות ובהקדם האפשרי לתיקון הליקויים - כפי שהבטיח שיעשה.

מסקנות הביקורת שנעשתה ברחובות, נוסף על המסקנות המדאיות שהעלו ועדות וגורמים שונים בנוגע לסוגיית הטיפול בתחום השכר ברשות- מדגישות את הצורך הדחוף בקיום בדק בית בכל תחום הטיפול בשכר ברשות.

56 מבקר המדינה, דוח שנתי 64א (2014), "פיקוח ובקרה על השכר במגזר הציבורי", עמ' 307.



העובדה שמשרד האוצר לא ערך את המיפוי לחוקות השכר הקיימות גוררת אחריה שורה של כשלים מהותיים



משרד מבקר המדינה מעיר כי העובדה שמשרד האוצר לא ערך את המיפוי לחוקות השכר הקיימות גוררת אחריה שורה של כשלים מהותיים ובכללם: תשלום שכר של מאות מיליוני ש"ח בשנה משכר שנתי בהיקף של 800 מיליון ש"ח, ללא תהליכי בקרה סדורים המבוססים על חוקות שכר ברורות ומדיקות; פגיעה ביכולתה של רשות הכבאות למסור דיווחים מלאים ומהימנים על הוצאות השכר ברשות לממונה על השכר במשרד האוצר; פגיעה ביכולתה של המדינה לאכוף כיאות את הוראות הדין של משפט העבודה וחשיפת הרשות, משרד האוצר ומשרד הבט"פ לתביעות מצד עובדים בנושא זה; היעדר תשתית מידע חיונית שנדרשת לקיום משא ומתן בעתיד בתחום השכר; פגיעה במנגנון הבקרה והפיקוח של השלטון על מתן הטבות שכר חריגות ברשות שלטונית ועל הפרה של כללי המינהל התקין.

כאמור, משרד מבקר המדינה מעיר לממונה על השכר ולחשכ"ל שעליהם לפעול באופן נמרץ להסדרת קשרי העבודה ביניהם. בין היתר יש להבהיר ולהקפיד ליישם את חלוקת האחריות ביניהם ולהגדיר את הגוף האחראי למיפוי השכר. על שר האוצר והשר לבט"פ להידרש לעניין, אם יהיה בכך צורך, כדי שמיפוי השכר ייעשה בהקדם האפשרי. בהתאם לממצאי המיפוי, ולאחר שיאושרו רכיבי השכר ששולמו כחוק, על הרשות לפעול לתשלום רכיבים ששולמו בחסר, או לא שולמו בכלל, ולהפסיק את תשלום רכיבי השכר ששולמו על אף שאינם תואמים להסכמים ולדין. על משרד האוצר לפעול לכך שתשלומי יתר יושבו בהתאם למנגנונים הקיימים להשבת תשלומי יתר.

ניהול תחום השכר ברשות

תפקיד החשב

החשכ"ל ממונה, בין היתר, על ביצועו של תקציב המדינה, ובכלל זה יישום המדיניות התקציבית של הממשלה, ניהול כספי המדינה והפיקוח על ביצועו בפועל. החשכ"ל קובע הוראות וכללים מפורטים העוסקים בניהול הכספי השוטף, ואלה מתפרסמים בתקנון כספים ומשק, בהוראות שעה ובחוזרי החשכ"ל. החשכ"ל הוא הגורם האחראי לחילול שכרם של עובדי המדינה ולהפקת תלושי משכורתם מדי חודש. על ניהול התקציב והפיקוח על ביצועו מופקדים החשבים של המשרדים ויחידות הסמך וסגניהם שהם "זרועותיו" של החשכ"ל בתהליך הבקרה על הפעילות הכספית של יחידות הממשלה.

תהליך חילול השכר מתקיים באופן אחיד בגופים ממשלתיים וביחידות הסמך של משרדי הממשלה. בכל הנוגע לתהליך אישור הנוכחות ולחישוב המשכורת החודשית במשרדי הממשלה והגופים המתוקצבים והנתמכים יש הפרדה בין יחידת משאבי אנוש לחשבות השכר. בתום כל חודש מעביר העובד את דוח הנוכחות שלו ליחידת משאבי אנוש במשרד. היחידה בודקת את דוח הנוכחות ומעדכנת בהתאם לצורך את הנושאים הרלוונטיים (דוגמת אישורים על ימי חופשה ומחלה)⁵⁷. לאחר שדוח הנוכחות עודכן במלואו ואושר על ידי יחידת משאבי אנוש, הוא מועבר ליחידת החשבות לחילול שכר. יחידת החשבות מקיימת בקרה על הדוח ובמידת הצורך מעדכנת זכאויות שכר, החוזרי הוצאות, תוספות שכר ועבודה נוספת. בתום העדכון מאשר החשב את הדוח לתשלום ומונפק תלוש שכר.

תהליך חילול השכר ברשות

במערך הכבאות שהיה טרום הקמת הרשות, פעלו חשבים מקומיים שניהלו את תקציבי הכבאות באיגודי הערים ובמחלקות העירוניות לכבאות, ובכלל זה ביצעו חישוב וחילול של שכר העובדים. מאחר שכל איגוד היה ישות משפטית נפרדת - הליך חילול השכר היה שונה בכל איגוד וכן גם מערכת המחשוב שבה השתמשו החשבים לחילול השכר. במערך הכבאות כולו השתמשו בשלוש מערכות מחשוב של שלוש חברות שונות לחילול השכר.

עם כינון הרשות הועברו כל הסמכויות הנוגעות לביצוע התקציב של רשות הכבאות לחשבות המשרד לבט"פ, וחשב המשרד לבט"פ מונה גם לחשב הרשות. אחת הסמכויות שהועברה לחשב היא הסמכות לבצע את חילול השכר של העובדים. אך לנוכח ריבוי חוקות השכר, השימוש בשלוש מערכות שכר שונות והמחסור בכוח אדם בחשבות, הוחלט כי תחום השכר יועבר לחשבות בהדרגה. לפיכך החליטו החשב

ומטה השכר בחשכ"ל כי תחילה תבצע חשבות בט"פ רק את חישוב שכרם של כ- 1,000 מעובדי הרשות: עובדים שהיו שייכים לאיגודים ולמחלקות העירוניות ששכרם חושב במערכת שכר א', וכל העובדים החדשים שיגויסו (דור כבאי בט"פ). חישוב שכרם של יתר העובדים תוכנן לעבור לאחר מכן.

הביקורת העלתה כי חשבות הבט"פ מבצעת פיקוח ובקרה רק על שכרם של עובדי הרשות השייכים לדור כבאי בט"פ. עבור יתר העובדים היא רק מאשרת את תשלום שכרם כפי שחושב על ידי החשבים המקומיים בתחנות הכיבוי ועל ידי נותני השירות החיצוניים, אך אינה מקיימת עליו בקרה. זאת - משום שאין בידיה המידע הנחוץ לביצוע בקרה על נכונותם וחוקיותם של התשלומים. חשבי השכר המקומיים כפופים למפקד התחנה שבה הם עובדים כפי שהיה לפני הקמת הרשות, ואינם כפופים לחשב המשרד לבט"פ, האמון על חילול השכר. להלן בתרשים 7 חלוקת עובדי הרשות בהתאם למערכת המחשוב שבה מחולל שכרם והגורם המבצע את החילול.

תרשים 7: חלוקת עובדי הרשות בהתאם למערכת המחשוב שבה מחולל
שכרם והגורם המבצע את החילול, יולי 2016



יוצא אפוא, כי שלא כמו בגופים הממשלתיים שבהם עובדי חשבות הגוף הממשלתי מחוללים את השכר באמצעות מערכת מחשב אחת - ברשות הכבאות מחולל השכר על ידי גורמים שונים ובשלוש מערכות מחשב שונות. במהלך השנים הועלו הליקויים והסיכונים הכרוכים באופן שבו מתבצע חילול השכר ברשות, כמפורט להלן.

הסיכונים בתהליך חילול השכר הקיים

הסיכונים שפורטו בדוח הביניים: בממצאי דוח הביניים של מיפוי ארבע תחנות כיבוי אזרחיות שהוגשו כאמור בספטמבר 2013, צוין כי חילול שכר עובדי הכבאות, בניגוד לעובדי מדינה אחרים, מבוצע ברובו בידי גזברים וחשבים שנשארו באיגודים, ובאמצעות לשכות השירות ותוכנות השכר והנוכחות ששימשו את האיגודים לפני המעבר לרשות הכבאות הארצית. עוד צוין כי המידע על עיבוד נתוני הנוכחות (תרגום לשכר), חוקת השכר וחילול השכר אינו נמצא בידי משרדי הממשלה הרלוונטיים (המשרד לבט"פ, החשכ"ל, אגף הממונה על השכר ונציבות שירות המדינה). הדוח מציין כי "כתוצאה מכך לא ניתן לקיים בקרה על תשלומי השכר".

בדוח הביניים נקבע, כי "קיימים סיכונים בקרה רבים בהליך חילול ותשלום שכר הכבאים" כפי שבוצע בעת עריכת המיפוי, ומאחר שאין לרשות הכבאות סטנדרטים אחידים לחישוב השכר, ואין לחשבות מידע מספיק על בסיס הנתונים שלפיו מחושב השכר ואף אין לה גישה לחוקות השכר - עלולים להיגרם ליקויים ונזקים מהותיים לרשות הכבאות. לפי דוח הביניים הדבר אף עלול להקשות על הרשות להשיג את יעדיה.

עוד צוין בממצאי הביניים, כי עלולים להיגרם נזקים מהותיים לרשות הכבאות, למשרד לבט"פ ולמשרד האוצר, זאת בשל חוסר מודעות ותשומת לב מספיקים מצד מקבלי ההחלטות בנוגע לכמה נושאים ובהם: "העדר יכולת לבצע ביקורת פנימית ברשות בהעדר חוקת שכר היכולה להוות בסיס לביצוע הביקורת; תכנון והקצאת מקורות נדרשים ביחס למבנה הארגוני, תכנון אסטרטגי, תוכניות העבודה והתקציבים השנתיים והרב-שנתיים של הרשות; סיכון תדמיתי למשרד האוצר, אגף הממונה על השכר, החשכ"ל ועוד". בדוח הביניים נמנו גם הסיכונים שיגרמו נזקים מהותיים לפעילות השוטפת של הרשות: "סיכון להפסד [בבית משפט] כתוצאה מהעדר נתונים בדיונים משפטיים עם כלל צבור העובדים או קבוצות עובדים ועובדים בודדים... הסיכונים שיגרמו נזקים מהותיים למדינה בשל העדר ציות נאות של גורמים רלוונטיים במחוזות ובתחנות לחוקים ולהוראות רגולטוריות חיצוניות ועוד".

הסיכונים שפורטו בסקר הסיכונים: בסקר הסיכונים שנעשה כאמור על ידי חשבות המשרד לבט"פ באמצעות משרד רו"ח חיצוני ביוני 2015 הועלו כמה סיכונים שהחשבות חשופה להם, וחלקם מוגדרים כסיכונים קריטיים שמקורם באופן הניהול והתשלום של השכר. בדוח גם דורגה רמת המסוכנות של כל סיכון: מדרגת סיכון נמוכה עד דרגת סיכון גבוהה ואף דרגת סיכון קריטית.

בנושא חשבי השכר צוין בסקר הסיכונים כי היעדר כפיפות ניהולית של חשבי השכר בתחנות לחשבות הבט"פ, מאפשר מתן הנחיות לביצוע עדכוני שכר לבט"פ על ידי גורמים שמחוץ לחשבות, ללא ידיעת גורמים בחשבות או ללא אישורם. לדוגמה - עדכון דרגה שלא בהתאם לוותק שבעקבותיו מתבצעת העלאת שכר. עוד צוין בסקר, כי "חשבי השכר בשירותי כבאות והצלה אינם בהכרח מקצועיים ומיומנים בכל תחומי השכר". סיכונים אלו הוגדרו קריטיים.

אשר לביצוע תשלומי השכר - בסקר נמצא כי שינוי דרגת שכר לעובדי שירותי הכבאות וההצלה ללא בקרה הוא סיכון קריטי. זאת משום שאין בקרה של עובד חשבות על ההקלדה הידנית של נתוני העובד, אין חסימה מיחשובית להזנת דרגות



טרם ננקטו פעולות
ממשיות לנטרול
הסיכונים הקריטיים
שהועלו בנוגע לחילול
השכר של רבים
מהעובדים שהיקפו
הכספי מסתכם
כאמור במאות מיליוני
ש"ח בשנה

שגויות לעובדים ואין לחשבות מידע על "חוקת מתן הדרגות" שהייתה נהוגה באיגודי הערים לכבאות.

הסקר מפרט גם מרכיבי שכר נוספים שבאופן חישובם נמצאו ליקויים בדרגת סיכון גבוהה, ובהם: מתן הפרשות סוציאליות לעובדי הרשות שלא על פי הוראות החוק; אי-זקיפת שווי הטבה באופן נאות בהתאם להוראות חוק הכבאות החושפת את הרשות לסיכון כלפי רשויות המס; החישוב והתשלום של תגמולי מילואים והתשלום בגין תאונות עבודה לא חושבו על בסיס שכרו החודשי הממוצע של העובד וזאת שלא בהתאם להוראות החוק; כמו כן מאחר שלא הוכנה רשימת בקורות מסודרת שחשבי השכר בתחנות הרשות נדרשים לבצע לפני הפקת תלושי השכר - איכות הבקורות תלויה במיומנותו של חשב השכר בתחנה.

במועד סיום הביקורת טרם ננקטו פעולות ממשיות לנטרול הסיכונים הקריטיים שהועלו בנוגע לחילול השכר של רבים מהעובדים שהיקפו הכספי מסתכם כאמור במאות מיליוני ש"ח בשנה.

בתשובתה מסרה חשבת המשרד לבט"פ, כי חשבות המשרד ומטה החשכ"ל גיבשו תכנית סדורה במטרה להפחית את הסיכונים שהועלו בסקר הסיכונים. למרות זאת טרם החל המשרד לבט"פ בביצוע התכנית, וחישוב השכר נשאר בידי חשבי השכר המקומיים שאינם כפופים לחשבות המשרד. כמו כן ציינה, כי החשבות כתבה נוהל למיסוד תהליכי עבודתה עם חברה ב⁵⁸. מטרת הנוהל לשפר את תהליכי העבודה ולייעל אותם ותחולתו מתחילת אוקטובר 2016. בנוסף, החשבות תורה לחשבי השכר ולמדור בקרת השכר במטה חשבות המשרד, לבדוק את תלושי השכר לאחר סיום חישוב השכר כדי למנוע טעויות ולתקן בזמן אמת.

דוח הביניים וסקר הסיכונים הדגישו את הסיכונים - חלקם סיכונים קריטיים - שמערכת תשלומי השכר חשופה להם בתהליך חילול השכר המבוצע ברשות הכבאות. לנוכח סיכונים אלו והעובדה שתהליך החילול הקיים מונע מחשב המשרד לבט"פ למלא את תפקידו ולבצע בקרה ופיקוח על כמחצית משכר עובדי רשות הכבאות - על החשכ"ל, משרד הבט"פ ורשות הכבאות לפעול בהקדם ובנחישות במטרה לבצע שינויים בתהליך חילול השכר, כדי לנטרל את גורמי הסיכון ולאפשר לחשב המשרד לבצע את תפקידו כנדרש.

הסדרת חילול השכר בנוהל

במרץ 2014 הכינו חשב המשרד לבט"פ והסמנכ"ל למינהל משאבי אנוש ברשות הכבאות "נוהל אחריות דיווח מערך הכבאות". מטרת הנוהל - להגדיר את האחריות בנושאים שונים בתחום שכר וכוח אדם תוך הבחנה בין תחומי אחריותה של חשבות בט"פ ובין תחומי האחריות של אגף מינהל ומשאבי אנוש ברשות.

58 אחת משלוש החברות המשמשות לחילול שכר עובדי רשות הכבאות ושאינה בשימוש חשבות הבט"פ.

לפי הנוהל, אגף מינהל ומשאבי אנוש אחראי לעדכן בעבור כל עובד: דרגה, ימי חופשה ומחלה, דרגת ותק, תקן רכב, כונויות, שעות נוספות, תשלומי רווחה, דרגות, מילואים, תאונות עבודה, גמולי השתלמות, ותק ועוד. בנוהל מפורטים גם הנושאים שחשבות המשרד אחראית לאשר ולהזין למערכת חישוב השכר: הפרשות לקרנות, פדיון ימי חופשה ומחלה, תיאומי מס, בדיקת התאמה של מספר הכונויות והמשמרות, חישוב זקיפות מס בגין תשלומי רווחה, רכב ונהיגה עצמית, ניכויים שונים, תשלום רישיונות וביטוחי רכבים ועוד.

למרות העובדה שעל הנוהל חתמו גם החשב וגם סמנכ"ל הרשות, במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2016, הוא עדיין לא יושם. אשר לעובדים ששכרם אינו מחושב במשרד לבט"פ - חשבי השכר של התחנות ממשיכים לטפל בנושאים שנקבע בנוהל שהם באחריותה של חשבות המשרד לבט"פ.

חשבת המשרד לבט"פ מסרה בתשובתה כי " 'נוהל אחריות דיווח מערך הכבאות'...מיושם במלואו ע"י עובדי חשבות השכר בבט"פ. אשר לעובדים ששכרם לא מחושב במשרד לבט"פ, אלא על ידי החשבים המקומיים ונותני השירות החיצוניים - הנוהל אינו מיושם וחשבי השכר של התחנות ממשיכים לטפל בנושאים שבאחריות חשבות המשרד לבט"פ, כתוצאה מאי הכפפתם לחשב המשרד".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי לנוכח העובדה שאגף מינהל ומשאבי אנוש וחשבות המשרד הכירו בצורך להבחין בבירור בין תפקידי אגף מינהל ומשאבי אנוש שבאחריות רשות הכבאות ובין תפקידי חשבות השכר שבאחריות חשב המשרד לבט"פ - חשוב שנוהל זה ייושם בהקדם. אי-יישום הנוהל במשך זמן כה רב והשארת נושא חילול השכר של חלק מהעובדים במתכונת שבה התקיים לפני ביצוע הרפורמה, מונעים מחשבות המשרד לבצע את תפקידה כראוי ומשקפים נדבך נוסף של הבעייתיות שבתפקודו של מערך החשבות האמון על ביצוע תשלומי השכר ברשות.

יעילות וחיסכון בתהליך חילול השכר

במשרד הבט"פ קיים יחס של חשב שכר אחד שמחלל את שכרם של כ-300 עובדים. להלן בלוח 1 יוצג היחס שבין מספר חשבי השכר למספר עובדי הרשות ששכרם מחולל ועלות החילול לפי הנתונים המעודכנים ליולי 2016.

לוח 1: היחס בין מספר חשבי השכר למספר העובדים ששכרם מחולל ועלות החילול

הגורם המחשב את השכר	מספר חשבי השכר	מספר העובדים ששכרם מחולל	היחס בין עובדים לחשבים	עלות ממוצעת לחילול השכר החודשי לעובד
חשבות בט"פ	7	כ-1,900*	1:271	40 ש"ח
חשבי שכר מקומיים	10	כ-1,080	1:108	100 ש"ח
נותני שירות חיצוניים	**2	כ-220	לא רלוונטי	100 ש"ח

* בכלל זה כ-400 עובדי משרד הבט"פ.
 ** כמו כן, רשות הכבאות מקבלת שירות של חילול שכר מחשבות שכר בעירייה בעבור עובדי תחנה מסוימת. לא נמצא כי רשות הכבאות משלמת בעבור שירות זה.

מהלוח עולה כי שכר עבודתו של חשב שכר במשרד לבט"פ נמוך יותר מזה של חשבי שכר מקומיים ושל נותני שירות חיצוניים: מספר העובדים שחשב שכר במשרד לבט"פ מחולל את שכרם בכל חודש גדול פי שניים וחצי ממספר העובדים שחשב שכר מקומי מחולל את שכרם, ופי שלושה ממספר העובדים שחשב שכר חיצוני מחולל את שכרם. יתרה מזו, העלות הממוצעת של חילול שכר שנעשה באמצעות חשבים חיצוניים או באמצעות חשבים מקומיים גבוהה פי שניים וחצי מעלות חילול השכר על ידי עובדי חשבות המשרד לבט"פ.

יוצא אפוא שאם חשבות המשרד לבט"פ תבצע את חילול השכר של כ-1,300 עובדי הרשות המתבצע כיום באמצעות החשבים המקומיים וחשבים חיצוניים, הוא יהיה יעיל יותר וזול יותר.

הליך חילול השכר המתבצע כיום אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות החיסכון והיעילות. העברת חילול השכר לחשבות המשרד לבט"פ תאפשר הן הפחתה של הסיכונים שהרשות והחשבות חשופים להם, והן התייעלות וחיסכון בכספי ציבור.

התהליכים להסדרת חילול השכר בבט"פ

במהלך שנת 2015 התנהלו מגעים בין החשכ"ל לנציב שירות המדינה בנוגע להסדרת המבנה הארגוני של חשבות המשרד לבט"פ והעברת תקנים של העוסקים בתחומי החשבות מהיחידות השונות ברשות הכבאות לחשבות המשרד לבט"פ תוך הכפפתם לחשב המשרד.

בתחילת נובמבר 2015 פנה חשב המשרד לבט"פ במכתב למנכ"ל המשרד לבט"פ, לנציב הכבאות ולסמנכ"ל משאבי אנוש ברשות והבהיר כי לנוכח הסיכונים שצוינו

החשבת הכללית ציינה, כי לתופעה זו שבה עובדי החשבות אינם מקיימים בקרה ראויה על תשלומי השכר "אין אח ורע בשירות הציבורי"

בדוח מיפוי הסיכונים, והעובדה ששכרם של כל עובדי המדינה מבוצע על ידי עובדי חשבות בלבד, "הוחלט באגף החשב הכללי כי במהלך שנת 2016 תעבור האחריות לחישוב שכרם של כלל הכבאים לחשבות השכר במשרד לביטחון פנים, זאת לאחר שנקלטו בחודש ספטמבר שלושה עובדים חדשים ליחידת השכר והושלם תהליך איוש כלל המשרות בחשבות".

בהמשך מפרט החשב את שלבי הביצוע של התהליך. בשלב הראשון תחל חשבות השכר במשרד לבט"פ לטפל בשכרם של העובדים ששכרם מחולל על ידי נותני השירותים החיצוניים. מהלך זה יאפשר לחסוך כרבע מיליון ש"ח לשנה - עלות העסקתם של נותני שירותים חיצוניים. האחריות לחילול השכר לכל העובדים האלה תועבר לחשבות השכר במשרד לבט"פ בפברואר 2016⁵⁹.

בשלב השני תתחיל ההיערכות לחילול משכורתם של העובדים ששכרם מחולל על ידי חשבי השכר המקומיים המועסקים ברשות הכבאות. ההיערכות תבוצע בשני שלבים, כשבכל אחד מהם יועבר הטיפול במשכורותיהם של כמחצית מעובדים אלו לחשבות השכר. האחריות לחישוב השכר של כל עובדי הרשות באופן מלא תועבר לחשבות השכר בבט"פ בספטמבר 2016.

באותו חודש התקיים דיון בהשתתפות החשבת הכללית דאז, נציב הכבאות דאז, מנכ"ל המשרד לבט"פ ומשתתפים נוספים. נציב הכבאות דאז ציין, כי המהלך המתואר לעיל "הוא בעייתי בדגש על החשש מסכסוך עבודה שיכריזו הכבאים". החשבת הכללית ציינה, כי היא אינה יודעת על מה היא "מוציאה 800 מיליון ש"ח הוצאות שכר" ברשות ולתופעה זו שבה עובדי החשבות אינם מקיימים בקרה ראויה על תשלומי השכר "אין אח ורע בשירות הציבורי". עוד טענה החשבת, כי אם השר ומנכ"ל המשרד לבט"פ "לא רוצים להשבית את המערכת בגלל סכסוך עבודה", עליהם לקבל אחריות לתשלומים אלו שמבוצעים ללא בקרה. בסיכום הדיון הוחלט כי המנכ"ל יקבע את הדרך שבה יבוצע התהליך, ודיון נוסף יתקיים בעוד שלושה חודשים.

בדיון שהתקיים בינואר 2016 בהשתתפות מנכ"ל המשרד לבט"פ, ציין חשב המשרד לבט"פ, כי "החשבת הכללית מתנגדת למצב שנוצר מאחר ולפי עמדתה חשב המשרד הוא הממונה היחיד על עובדי החשבות, גם אם הם עובדים פיזית בגופי המשרד, על כן נדרש להסדיר את הכפיפות כפי שנכתב בהנחיית נציבות שירות המדינה".

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי למרות האמור לעיל, עד מועד סיכום הדוח, ינואר 2017, טרם תוקן הדבר, וחישוב השכר של למעלה מאלף עובדי הרשות נשאר בידי חשבי השכר המקומיים ונותני השירותים החיצוניים שאינם כפופים לחשכ"ל ואינם מבוקרים על ידו.

59 במשך שלושה חודשים יפעלו המערכות בעת ובעונה אחת, והאחריות להפעלתן תועבר למשרד לבט"פ לאחר אישור חשב המשרד.

חשב המשרד משמש 'חותמת גומי' באישור של כמחצית מתשלומי השכר ברשות הכבאות

לנוכח ריבוי הסכמי השכר והיעדר הגישה למידע בעניינם נדרשת מחשב המשרד לבט"פ - שהוא משמש זרוע של המדינה - התמודדות מורכבת עם נושא חילול השכר. עולה כי רבים מתהליכי חילול השכר ברשות הכבאות מתבצעים שלא לפי הנהוג בגוף ממשלתי - חלק מחילול השכר עדיין מבוצע על ידי מערך מפוצל של חשבים מקומיים שאינם כפופים לחשב הבט"פ, ואף אינם מבוקרים על ידו. כמו כן אין לחשב גישה למידע הנדרש על מרכיבי שכר העובדים, ובעקבות זה הוא מאשר תשלומי שכר בסך 800 מיליון ש"ח בשנה, על אף שאינו יודע כיצד נוצרה הזכאות לתשלום של כ-400 מיליון מסכום זה ונבצר ממנו לבצע בקרה עליהם. יוצא אפוא שחשב המשרד משמש 'חותמת גומי' באישור של כמחצית מתשלומי השכר ברשות הכבאות.

בתשובתו מסר החשכ"ל כי "תשלום השכר, כפי שהוא מבוצע כיום, לא מאפשר שליטה או/ו בקרה על חלק ארי מתקציב המשרד".

בתשובתה מסרה חשבת המשרד לבט"פ, כי החשבות מוכנה וערוכה לקבלת האחריות לחישוב שכרם של כלל עובדי הכבאות, באופן מדורג בהתאם לשלבים שפורטו לעיל. לאחר יישום שני שלבים אלו, יבוצע חישוב השכר באופן מלא על ידי חשבות המשרד לביטחון הפנים. בעניין זה מסר המשרד לבט"פ, בתשובתו כי מנכ"ל המשרד סיכם עם החשבת הכללית על כך שחשבי השכר ברשות יועברו בהדרגה למטה הנציבות של רשות הכבאות או למטה המשרד, ויוכפפו לחשבות המשרד מקצועית ומינהלית. עם זאת הנושא עדיין נמצא בבחינה מול ארגון הכבאים.

עוד מסרה חשבת המשרד לבט"פ בפברואר 2017 (על דעת אגף החשכ"ל) כי "החשבת הכללית וחשב המשרד [לבט"פ] פנו פעמים רבות להנהלת המשרד כדי להסדיר נושא זה ולהעביר את תהליך חילול השכר של כלל הכבאים לאחריות חשבות המשרד לביטחון הפנים, כפי שנדרש. למרות האמור לעיל ולמרות הוראת המנכ"ל לביטחון הפנים, וועד עובדי הכבאות מעכב ומסכל את הפעולות הנעשות בנושאים אלו".

בתשובתו מסר ארגון הכבאים, כי לאור המבנה הארגוני שסוכם בין הצדדים עם המעבר לרשות, חשבי השכר אמורים להישאר כפופים לרשות הכבאות בדומה ליתר עובדי מערך הכבאות ולא לעבור לחשבות. עוד מסר הארגון, כי העברת חילול שכרם של חלק מעובדי הרשות לחשבות המשרד לבט"פ גרר בעיות ותקלות שונות בנושא תשלומי השכר לעובדים. לכן, לדעת ארגון הכבאים, יש להשאיר את נושא חילול השכר בידי החשבים בתחנות. בתשובה נוספת מפברואר 2017 מסר ארגון הכבאים כי מבחינתו מדובר ב"שינוי מבני חד צדדי", דבר שהארגון לא מוכן לשתף איתו פעולה.

יש לציין, כי בדיון שהתקיים בנובמבר 2015 בין נציגי חשכ"ל, חשבות המשרד ואחראית השכר ברשות הכבאות הובהר על ידי אחראית השכר, כי בעיות שהתעוררו בתחום חילול השכר במערכת של חשבות המשרד לבט"פ נפתרו, ולוחמי האש מקבלים שכר תקין "למעט בעיות נקודתיות קטנות".

חשבות המשרד לבט"פ מופקדת על תשלומי השכר לעובדי רשות הכבאות. למרות זאת העלתה הביקורת, כי כארבע שנים לאחר כינון הרשות, אחראית החשבות רק לחילול השכר של כמחצית מעובדיה. כתוצאה מכך היא מאשרת תשלומי שכר של כ-800 מיליון ש"ח לשנה, על אף שאינה יודעת מאילו רכיבי שכר נוצרה הזכאות לכמחצית מתשלומים אלו. על מנכ"ל המשרד לבט"פ, החשכ"ל ונציב רשות הכבאות לפעול באופן מידי ליישום החלטותיהם בנוגע להעברת האחריות המלאה לחילול השכר של כלל עובדי הרשות לחשבות המשרד כמקובל בכלל המערכת הציבורית, תוך הקפדה על כך שהשכר יחושב באופן מדויק בהתאם לחוקות השכר שיאושרו.

שעוני נוכחות

כאמור, חוקת השכר של רשות הכבאות מפרטת את רכיבי השכר שהכבאים באיגודים זכאים להם, בהתאם לאופי העבודה ולמועד התחלת העסקתם. נתוני הנוכחות של עובדי רשות הכבאות נרשמים ומחושבים באמצעות שעוני נוכחות שנמצאים בכל תחנה (להלן - מערכות נוכחות). במערכות הנוכחות מוזנות חוקות השכר של העובדים, ולפיהן מופק דוח הנוכחות של העובדים. לפני הקמת הרשות פעלו איגודי הערים והמחלקות העירוניות באופן עצמאי וניהלו את נתוני הנוכחות של העובדים בשמונה מערכות נוכחות שונות. רשות הכבאות ממשיכה להשתמש בשמונה מערכות נוכחות אלו.

מאז כינונה של הרשות בוצעו כמה בקורות על מערכות הנוכחות, והן העלו ליקויים מהותיים כמפורט להלן.

1. מממצאיו של דוח הביניים מספטמבר 2013 עולה, כי היו ליקויים בחישוב הנוכחות לעובדים או בהצגת הנתונים שלפיהם בוצעו החישובים לשכר העובדים. למשל, "נמצאו חישובים ידניים השונים מהכללים שנמסרו על ידי האיגוד אך היות ובוצעו בצורה זאת לכל העובדים או לקבוצה מזוהה של עובדים, נרשמו ככלל החל על עובדים אלו... בחלק מהאיגודים/מחלקות [עירוניות] חישוב השעות המתוקננות נעשה באופן ידני. מצב זה נותן בידי חשב השכר את האפשרות להוסיף שעות ללא כל בקרה, גם כתוצאה מטעות אנוש; שעות נוספות המזכות בתוספות שונות ללא פיקוח על העבודה במסגרת שעות אלו ותשלומים ונוהגים מקומיים עוברים לתשלום ומבוצעים על ידי המדינה מבלי שיש אסמכתאות לתשלום". כמו כן, "נמצאו חישובים במערכת נוכחות של איגוד אשר האיגוד כלל לא היה מודע להם והם נעשו אוטומטית על ידי המערכת בכל חודש, כך למשל תגמול בגין הקדמה למשמרות, תוספת שעות בגין משמרת מסוימת וכדומה. בנוסף נמצאו חישובים שנעשו על ידי מערכת הנוכחות אשר האיגוד לא ידע להסבירם [למשל, תשלום בעד קריאת פתע]".

בדוח הביניים הועלה גם נושא השימוש במערכות שונות לחישוב שעות הנוכחות של העובדים, והסיכונים התפעוליים "שיגרמו נזקים מהותיים לפעילות השוטפת של הרשות" שמקורם בשימוש במערכות אלו. סיכונים תפעוליים אלו כללו בין היתר "חוסר תיאום ותקשורת בין יחידות הארגון השונות המשתמשים במערכות למחשוב נוכחות ושכר מגוונות ושונות ברמה שגורמת, בין היתר, לבזבז משאבים, הארכת משך הזמן של ביצוע חילול השכר והבקורות החדשיות". כמו כן, סיכונים שמקורם ב"גורמים טכנולוגיים אשר אינם אחידים באיכותם ובתקני ופרוטוקולי האבטחה והגיבוי" וסיכונים שמקורם ב"שימוש והפעלה בלתי נאותים של נכסים פיזיים או התקשרויות באופן הפוגם בפעילויות הרשות. למשל, אנשי כח אדם או מחוללי שכר אשר מועברים למחוזות בהם משתמשים במערכות שאינן מוכרות להם".

2. כבר בדוח הביקורת ברחובות מספטמבר 2014 הועלו ליקויים בניהול מערכות הנוכחות במתכונתן הנוכחית. בדוח צוין, כי הביקורת העלתה ממצאים שהצביעו

על ליקויים בשיטת עיבוד הנוכחות ובבקרה על ביצוע שעות עבודה וחשוב התגמול בגינן.

3. בשנת 2014 יזמה חשבות המשרד לבט"פ ביקורת על מערכת שעוני הנוכחות של אחת משמונה מערכות הנוכחות שנמצאת בשימוש של שלוש תחנות (להלן - דוח שעוני הנוכחות). הביקורת בוצעה על נתוני הנוכחות של שנת 2013, שהייתה השנה הראשונה לאחר איחוד מערך הכבאות באיגודי הערים לרשות ממשלתית, וממצאיה הוגשו לחשבות המשרד לבט"פ באפריל 2015. מטרת הביקורת כפי שהוגדרה בדוח המסכם: "בדיקת הגדרות תוכנות הנוכחות למול חוקת שכר הכבאות. הבדיקה נעשתה בכמה אופנים: השוואת החוקה להגדרות התכנה, השוואת החוקה לדוחות הנוכחות ותלושי השכר והשוואת דוח הנוכחות לתלוש השכר...".

בממצאי דוח שעוני הנוכחות צוין: "זוהו מספר ליקויי בקרה קריטיים מדאיגים... שחושפים את הארגון לרמת סיכון לא מקובלת". נמצאו אי-התאמות בין חוקת הנוכחות להגדרות המערכת בכמה פרטים. לדוגמה, לגבי עבודה בשבת צוין בחוקת הנוכחות כי תעריף התשלום בשבת עומד על 200% לכל שעות העבודה בשבת, ואולם, לפי שעון הנוכחות - שמונה שעות עבודה ראשונות בשבת משולמות בתעריף של 200% לשעה, ועל כל שעת עבודה נוספת יינתן תעריף של 300%.

בדוח שעוני הנוכחות מפורטת גם השוואה של חוקת השכר של העובדים לדוחות הנוכחות ותלושי השכר. ממצאי ההשוואה העלו אי-התאמות בין מספר השעות הנוספות המרבי שהעובד יכול לבצע על פי החוקה ובין התחשיב המופיע בדוחות הנוכחות ובתלושי השכר.

4. דוח ביקורת בנושא הנוכחות של לוחמי אש שבוצע ביוזמת חשבות המשרד לבט"פ ביוני 2015 והשווה בין המצב במאי 2014 למאי 2012, ציין גם הוא בנוגע למצב ב- 2014: "במספר תחנות מוצב שעון נוכחות בו הפלט מציג כניסה ויציאה בלבד, אך לא מציג שעות תוספת משמרת, שעות נוספות לפי אחוזים, תוספת נהיגה, כלכלה וכו'. כך לדוגמה בתחנת כיבוי אש חדרה קיים שעון נוכחות המציג שעת כניסה ויציאה בלבד וחשב השכר מחשב ידנית תוספת משמרות, שעות נוספות, כלכלה, נהיגה וכו'. במצב זה עלולות להיווצר טעויות חישוב בתום לב".

יצוין כי באוקטובר 2014, בדיון של סגל הפיקוד ברשות הכבאות, העלה מפקד מחוז דן את הצורך באחידות בכל הקשור לדיווחי נוכחות. כמו כן עלה בביקורת שביצעה רשות הכבאות במחוז מרכז בשנת 2016, כי "כל שעוני הנוכחות במחוז הינם שעונים שלא כוללים תרגום לחוקת השכר. נדרשת עבודה של עדכון כל השעונים".

ארבע שנים לאחר כינון הרשות, מערך הכבאות עדיין משתמש בשמונה מערכות שונות לחישוב שעות הנוכחות של העובדים, שחוקות העבודה הוזנו בהן באופן שונה

מערכת נוכחות אחידה ואמינה היא תנאי בסיסי לחישוב שכר לעובדים, ואולם, במועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר כינון הרשות, מערך הכבאות עדיין משתמש בשמונה מערכות שונות לחישוב שעות הנוכחות של העובדים, שחוקות העבודה הוזנו בהן באופן שונה. לפיכך נעשים בפועל תחשיבים שונים, ובחלקם אף ידניים, בכל מערכת נוכחות. מהאמור עולה כי בדוחות הביקורת שנעשו במהלך השנים מאז הקמת הרשות נמצאו ליקויים מהותיים רבים בחישוב שעות הנוכחות של העובדים שבמועד סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה עדיין לא תוקנו. נוסף על כך - חוקות השכר והנוכחות של רבים מהעובדים אינן נמצאות בידי חשב המשרד לבט"פ, והדבר מונע מהחשבות לבצע בקרה על תשלומי השכר לעובדים אלו כנדרש.

בתשובתה מסרה חשבת המשרד לבט"פ, כי ברשות הכבאות קיימות 27 תחנות אזוריות בעלות מערכות נוכחות נפרדות שלא אוחדו לכדי מערכת אחת גם לאחר הקמת הרשות. היא ציינה כי מערך הנוכחות של 12 תחנות מתופעל על ידי חברה אחת. בשאר התחנות שבהן מותקנות עוד שבע מערכות שונות, נמצא במרבית המקרים שעון נוכחות בלבד ולא מוזנת לתוכו חוקת נוכחות. במקרים אלה חוקת הנוכחות מחושבת באופן ידני על ידי עובד במערך הכבאות, והיא מדווחת כעובדה מוגמרת למערכת השכר. לטענת חשבות המשרד לבט"פ: "מצב הדברים מוביל לאי אחידות, חוסר יכולת לבצע בקרה, פתח לטעויות בדיווח ולחישובים שגויים".

עוד מסרה החשבת בתשובתה, כי כמענה לסוגיה זו הוחלט שרשות הכבאות, בסיוע חשבות המשרד לבט"פ ובאישור החשכ"ל, תתחיל פרויקט שבו ימופו כלל חוקות הנוכחות ותוקם מערכת אחודה לניהול הנוכחות של לוחמי האש הוותיקים. בסיום הפרויקט תוכן חוברת חוקת נוכחות לצורך הטמעה עתידית במערכת הנוכחות שבשימוש המשרד לבט"פ. החשבות הבהירה כי פתרון זה מותנה בהקצאת תקציב מתאים על ידי רשות הכבאות. עוד ציינה החשבות, כי מחודש אוגוסט 2016 שכרה חשבות המשרד שירותים של ר"ח חיצוני המתמחה בתחום השכר לביצוע בדיקות שוטפות ובקורות שכר לכלל עובדי הכבאות.

מיפוי השכר בארבעת האיגודים, דוחות הביקורת וסקר הסיכונים העלו ליקויים מהותיים בחישוב הנוכחות של חלק מעובדי רשות הכבאות, והדבר משפיע על חישוב שכרם. כמו כן עלה כי הרשות חשופה לסיכונים מהותיים בתחום תשלומי השכר. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הכבאות, לחשכ"ל, למנכ"ל המשרד לבט"פ ולחשבות המשרד, כי עליהם לפעול בהקדם ליישום הפתרון של מערכת נוכחות אחת שתבטיח חישוב אחיד של השכר כמקובל בשירות המדינה. כמו כן עליהם לפעול להשלמת המיפוי של חוקות השכר והנוכחות ברשות ולדאוג להזנתן באופן מלא ומדויק למערכת הנוכחות.

ניהול עבודת מטה ברשות

קיום עבודת מטה לצורך פעילות שוטפת ולהוצאתם לפועל של פרויקטים ייעודיים נקודתיים, הוא חיוני לניהול תקין ויעיל של כל ארגון, ובייחוד ארגון בעל זרועות, אגפים ותחומים מקצועיים שונים. כבר בדוח מבקר המדינה בעניין עבודת המטה במשרדי הממשלה הודגשה חשיבותה של עבודת מטה מסודרת כדי לשפר את יכולת הארגון להשיג את המטרות שלמען הוא פועל⁶⁰. במדריך התכנון הממשלתי שפורסם בשנת 2010 הודגשה שוב נחיצות חיזוק עבודת המטה ויצירת בסיס ניהול איכותי ומעמיק. עוד הודגש במדריך התכנון, כי חיוני למנות גורם שיהיה אחראי לניהול המהלך ולתכלול התכניות היחידתיות לכדי תכנית עבודה משרדית. דברים אלו נכונים גם לתכניות ייעודיות לביצוע משימות מיוחדות ונקודתיות שאינן חלק מתהליך התכנון השנתי השוטף.

עבודת מטה מסודרת, מתכללת ושיטתית נדרשת, לפחות באותה מידה, גם בארגונים שמספקים שירותי חירום. לפיכך, בארגונים בעלי מאפיינים דומים מוטלת על בעל תפקיד מוגדר בארגון האחריות הכוללת לריכוז ולתכנון של עבודת המטה. למשל, במסגרת תפקידו של סגן המפקח הכללי במשטרת ישראל הוא אמור לסייע למפקח הכללי בתיאום עבודת המטה הפנים-משטרתית, ולנהל את שיתוף הפעולה עם גורמי חוץ. כמו כן עליו מוטלת האחריות לתכנון פרויקטים משטרתיים בהיקף ארצי ולביצועם. כל זאת נוסף על תפקידיו הפיקודיים האחרים.

הרפורמה בשירותי הכבאות והקמת הרשות נועדה ליצור מערך ארצי אחיד הפועל כגוף היררכי פיקודי שיש בו שליטה מרכזית הן בתכנון ובבניין הכוח והן בהפעלתו. בפקודת ההקמה של רשות הכבאות⁶¹ נכתב כי "בניין כח מחייב סנכרון מלא של כלל האגפים בנציבות בשיתוף מפקדי מחוזות ובין המחוזות". בהתאם לכך נקבע ש"סגן נציב כבאות והצלה הינו קצין המטה המתאם את בניין הכוח של הרשות".

במסמך הייעוץ הארגוני מיוני 2013 שהופנה לשר לבט"פ, למנכ"ל המשרד ולנציב הכבאות, הוצגה תמונת המצב של מערך הכבאות כארבעה חודשים לאחר הקמת הרשות. במסמך הועלה החסר בתחום התכלול של עבודת המטה: "העבודה מתבצעת בצירי המטה השונים בתוך 'בועה' ארגונית **ללא הסתכלות מערכתית וללא הבנת המשמעויות והנגזרות הכלל ארגוניות**. פער זה מוביל לקבלת החלטות פחות איכותיות, להתנגדות בתוך המטה ומהשטח, ולתהליכי יישום החלטות ארוכים עד כדי סטגנציה ארגונית" (הדגשה לא במקור). משכך, הומלץ להגדיר פונקציה של ראש מטה להובלה ולתכלול של עבודת המטה שישמש גם כאחראי לתחום התכנון, הארגון והתקציבים.

בדצמבר 2014, כשנה וחצי מאוחר יותר, וכשנתיים לאחר הקמת הרשות, שב ועלה נושא היעדרו של בעל תפקיד לתכלול עבודת המטה בדוח הביקורת של מבקר הפנים של המשרד לבט"פ (להלן - מבקר הבט"פ) מדצמבר 2014. מבקר הבט"פ

60 מבקר המדינה, **דוח שנתי 553** (2003), עמוד 5.

61 פקודה המסדירה את הקמתה ופעילותה של הרשות בהתאם לייעודה ולתפקידיה כפי שנקבעו בחוק.

המליץ לרשות על מיסוד עבודת המטה בנציבות והציע לשקול שסגן הנציב ירכז את עבודת המטה.

מבדיקת מסמך האפיון של משרת סגן נציב הכבאות שהכינה נציבות שירות המדינה עולה, כי הגדרת תפקיד זה כוללת אחריות לריכוז עבודת המטה של נציבות הכבאות בכפוף למדיניות ולהנחיות הנציב, וכן שותפות בתכנון, בארגון ובביצוע של מטלות המכוונות להשגת יעדי רשות הכבאות בכל הכרוך בארגון המערך ובפיתוחו.

בביקורת של משרד מבקר המדינה נמצא, כי על אף האמור בפקודת ההקמה והערת מבקר המשרד לבט"פ בשנת 2014 - במועד סיכום הדוח, ינואר 2017, עדיין לא פעל ברשות גורם שמתכלל באופן שיטתי וסדור את עבודות המטה של נציבות הכבאות וההצלה. כפועל יוצא מכך ישנם נושאים שבהם אין אחידות ותיאום בין כלל זרועות הרשות למרות הצורך בכך. למשל, ביצוע פרויקטים לאומיים כגון בניית קו רכבת מהירה תל אביב-ירושלים מצריכים היערכות של הרשות מבחינה לוגיסטית, הכשרות מתאימות, גיבוש פקודות מבצעיות מיוחדות לטיפול באירועים, בחינת הצורך בשינויים הנדרשים בכוננות המבצעית, מתן הנחיות בטיחות אש למבצעי הפרויקט ועוד. היערכות כאמור מצריכה תכנון וריכוז וכן סנכרון בין אגפי המטה השונים האחראים כל אחד לתחומו.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2016 מסרה הרשות כי סגן הנציב המשמש גם בתפקיד ממלא מקום הנציב מחודש מאי 2016, "רואה בתפקיד הסגן כמי שמרכז את עבודת המטה ומשמש גורם מתאם בין האגפים. לצורך מימוש משימה זו נדרש להעביר לאחריותו את הטיפול בתכנון, תקינה וניהול התקציב. יצוין שעל פי החלטת הנציב היוצא משימות אלה ... נותרו באגף מינהל ומשאבי אנוש. במידה וכלל המשימות הנ"ל יועברו באופן קבוע לטיפול ואחריות סגן הנציב לא יהיה צורך במינוי ראש מטה".

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו, כי בעבר המליץ על מינוי ראש מטה לריכוז עבודות המטה, וסוגיה זו תיבחן עם מינויו של נציב כבאות חדש.

החסר בתחום התכלול של עבודת המטה בולט בייחוד נוכח העובדה שתכלית הקמת הרשות וביצוע הרפורמה בשירותי הכבאות הייתה ליצור מערך אחיד שיש בו שליטה מרכזית. בשל העובדה שכארבע שנים לאחר הקמת הרשות טרם הושלם יישומו של נדבך חשוב בהסדרת ההתנהלות של מטה הרשות, ונוכח תשובת המשרד לבט"פ, על המשרד לוודא שכבר בעת הקרובה תתקבל החלטה ברורה מיהו הגורם שיקבל לידי את האחריות לניהול עבודת המטה הכוללת ברשות.

שיבושים בפעילות של רשות הכבאות

רשות הכבאות היא רשות ממלכתית ארצית האמונה על הפעלת מערך של שירותי כבאות והצלה לשם הצלת חיים וצמצום הנזק לרכוש בעקבות אירועי דליקות וחומרים מסוכנים וכן חילוץ והצלה בעתות שגרה ובמצבי חירום. נראה כי לא ניתן להפריז בחשיבות המכרעת של פעילותו הסדירה של ארגון מבצעי זה להבטחת שלום הציבור ולשמירה על בריאותו ורכושו.

על אף שזכות השביתה לא עוגנה במפורש בחקיקת היסוד בישראל, הוכרה זכות זו, הנגזרת מחופש ההתאגדות, בפסיקת בית המשפט כ"זכות המצויה במעמד נורמטיבי עליון",⁶² ואין עוררין על חשיבותה בחברה דמוקרטית ועל היותה כלי חיוני להגנה על עובדים. עם זאת יודגש, כי זכות השביתה הנתונה לעובד אינה מקנה לו חירות בלתי מוגבלת, ויש לאזנה מול אינטרסים נוגדים בעלי משקל. כך למשל, ציין בית המשפט העליון כאינטרס נוגד "מקום שהשביתה עלולה לגרום לצדדים שלישיים ואף לציבור הרחב".⁶³ להבדיל מהמגזר הפרטי, שביתה בשירות הציבורי מוגדרת כ"הפסקת עבודה מאורגנת, מלאה או חלקית, של קבוצת עובדים, לרבות שביתה האטה והפרעה מאורגנת אחרת של מהלך העבודה התקין".⁶⁴ יצוין כי יש גופים בישראל שחלות עליהם הוראות חוק האוסרות על התארגנות עובדים, וממילא אוסרות גם על שביתה. למשל, נקבעו הוראות כאמור בנוגע לשוטרים, לסוהרים ולעובדים בשירות הביטחון הכללי.⁶⁵

חוק הכבאות קובע כי "הרשות, לשם מילוי תפקידיה - תכשיר ותאמן כבאים... תכשיר עובדים וכבאים לטיפול באירועי חומרים מסוכנים... תנהל חקירות בעניין דליקות וגורמיהן; תפתח ידע ותקבע אמות מידה מקצועיות.... תערוך תרגילים משותפים עם גופי הצלה אחרים... תבצע פעולות נוספות ככל הדרוש למילוי תפקידיה". עוד נקבע בחוק, כי "על רשות הכבאות וההצלה מוטלת החובה והאחריות להבטיח את רמת כשירותה ועובדי הרשות באמצעות הכשרות, אימונים וציוד הולמים על פי משימות יחידותיה".

בתזכיר חוק שהופץ לפני הגשת הצעת חוק הכבאות נכלל סעיף האוסר על כבאי או ארגון עובדים המייצג כבאים לנקוט שביתה או צעדים ארגוניים כלשהם, בכל הקשור לפעילות מבצעית של הרשות, לאימונים ולהכשרות. בעקבות ההתנגדות של ארגון הכבאים והסתדרות העובדים הכללית החדשה לסעיף זה, הושמט הסעיף מהצעת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, ובמקביל הוסדר הנושא בהסכם העקרונות שבין המדינה להסתדרות, והוא אף אומץ וקיבל תוקף של הסכם קיבוצי בהסכם הרפורמה; בהסכם התחייבו הצדדים, כי החל מיום כינון הרשות לא

62 ראו למשל בג"ץ 1181/03 אוניברסיטת בר אילן נ' בית הדין הארצי לעבודה, פ"ד סד(3) 204 (2011).

63 שם.

64 סעיף 37א לחוק יישוב סכסוכי-עבודה, התש"ז-1957.

65 פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971; פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971; חוק שירות הביטחון הכללי, התשס"ב-2002.

מאז כינונה של הרשות, במקרים של חוסר הסכמה בין העובדים ובין הרשות ננקטו עשרות צעדים ארגוניים ושיבושי עבודה

ינקטו הצדדים אמצעי שביתה או אמצעי אחר שיפגע בהליכי העבודה או בסדרה לגבי עניינים המוסדרים בהסכם הרפורמה. כמו כן, הוסכם, כי הכרזה על סכסוך עבודה תתבצע באמצעות מנגנון רב-שלבי שיכלול הודעות מטעם ארגון הכבאים, ותקופות המתנה שבהן ייעשו ניסיונות ליישוב הסכסוך באמצעות ועדות משותפות של נציגי העובדים ונציגי המדינה. ובכל מקרה, צעדים ארגוניים במסגרת של כל שביתה מוכרזת כדין, צריכים להיות מאושרים על ידי יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה - כך על פי ההסכם. סעיפים נוספים שמטרתם למסד מנגנונים לבירור מחלוקות בעניינים המוסדרים בהסכם נכללו גם בהסכם הרפורמה עצמו.

על אף האמור, רוב הצעדים הארגוניים שננקטו מאז הקמת הרשות על ידי ארגון הכבאים ננקטו מבלי שהופעלו המנגנונים האמורים, ולא בכל המקרים עמדה הרשות על הפעלתם.

מבדיקת משרד מבקר המדינה עלה, כי מאז כינונה של הרשות, במקרים של חוסר הסכמה בין העובדים ובין הרשות ננקטו על ידי ארגון הכבאים עשרות צעדים ארגוניים ושיבושי עבודה. יצוין כי כבר בפברואר 2013 - החודש שבו כוננה הרשות - הודיע ארגון הכבאים לעובדי הרשות על דחיית קורס למניעת דליקות בשל מחלוקת שהתגלעה בנוגע לקורס זה. במכתב ממאי 2014 של נציב כבאות והצלה דאג, רב-טפסר שחר איילון, ליו"ר האגף לאיגוד מקצועי בהסתדרות העובדים הכללית החדשה דאג, אבי ניסנקורן, כתב הנציב: "לצערנו לא זכינו לתקופת רגיעה כלשהי במערכת יחסי העבודה מאז כינון הרשות הארצית לכבאות והצלה. פעילות זו פגעה ופוגעת באפשרות לקדם את מערך הכבאות ולהציעו למקומו הראוי".

בין הדוגמאות לצעדים הארגוניים שננקטו מאז כינון הרשות: מתן הנחייה ללוחם אש שלא להתייצב במרכז התיאום המבצעי של משטרת ישראל שבו אמור להיות נוכח גם נציג הכבאות בעת אירוע חירום - זאת בניגוד להוראת מפקדו של לוחם האש; נטישת תחנת כיבוי; ביטול קורסים, אימונים והכשרות; הוראה שלא להתייחס לפקודת קבע להפעלה מבצעית של מערך הכבאות בשגרה ובחירום שהפיצה הנציבות; עבודה במתכונת חירום בלבד; השבתת הדרכות חוץ; אי-מילוי תפקידי נע"ת⁶⁶; מניעת ביקורות מקצועיות או עיכובן; השבתת פעילות בתחום בטיחות האש ומניעת דליקות; הנחיה שלא להיענות ל"קול קורא" לגיוס מדריכים קבועים לבית הספר לכבאות; השבתת הפעילות של מערך יחידות היל"מ - יחידה לחילוץ מיוחדים⁶⁷ - לתקופה של כחצי שנה. הקפאת הקמתה של יחידת הית"מ - יחידת אופנועים לתגובה מהירה (להלן - יחידת הית"מ)⁶⁸ ועוד.

יצוין כי ארגון הכבאים לא נקט צעדים ארגוניים הכרוכים באי-יציאה לאירועים מסוג שריפות וחילוץ.

66 תפקיד שממלאים עובדים נוסף על תפקידם התקני - כך, בחלק מהתחנות לוחמי האש ממלאים תפקידים נוספים כגון קציני חומ"ס משמרתיים, קציני הדרכה, מחסנאים, רכזי ספורט.

67 ייעודו של מערך זה, המונה 24 יחידות הפוזרות בתחנות כיבוי אש ברחבי הארץ, הוא חילוץ לכודים בתנאי שטח ובמצבי קיצון הדורשים חילוץ מיוחד.

68 יחידה הית"מ מיועדת לספק תגובה ראשונית מהירה, בעיקר במרכזים אורבניים צפופים וכן באזורים שדרכי הגישה אליהם בכלי תחבורה הרגילים הקיימים הן קשות.

ממסמכים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה עולה כי הצעדים שננקטו כאמור גרמו, להערכת גורמים בכירים ברשות, פגיעה במערך הכבאות, בתפקודו התקין, במוכנותו המבצעית ובשירות שהוא נותן לאזרח.

להלן כמה דוגמאות:

אי-קיום אימונים, הכשרות וקורסים: במהלך הביקורת מסר ראש אגף ההדרכה ברשות לנציגי משרד מבקר המדינה: "אין ספק כי לביטול קורסים ואימונים יש השלכה על הכשירות המקצועית והמבצעית של הרשות עצם היותם פעולות לבניית ושמירת הכשירות, וככל שפרק הזמן של הביטול מתמשך כך גדלה ההשפעה על התפקוד המקצועי". מפקד מחוז ברשות מסר בעניין זה: "האימונים הינם הליבה של המקצועיות הנדרשת מלוחמי האש... אימונים אפקטיביים יהיו "מכפיל כוח" למסגרת המתאמנת. מאידך, אימונים שגויים או העדר אימונים יהיו כחרב פיפיות!".

יצוין כי גם בדוח מבקר המדינה בעקבות השריפה בכרמל הדגיש מבקר המדינה, כי "בהעדר אימונים ותרגולת נפגעת מוכנותם המבצעית של הכוחות להתמודד עם מגוון האירועים האפשריים בעת הצורך"⁶⁹.

תוצאה נוספת של הפסקת ההכשרות בבית הספר לכבאות קשורה לפגיעה בכוונות המבצעית. בסיכום דברים מפברואר 2015 שנחתם בין נציבות הכבאות וההצלה לארגון הכבאים הארצי הוצהר על ידי הצדדים, כי "הקורסים וההכשרות בביה"ס לכבאות והצלה מהווים את כח העתודה הארצי של מערך הכבאות על כן פגיעה בהם משמעה פגיעה בכשירותו המבצעית של מערך הכבאות." (ההדגשה אינה במקור).

השבתת הפעילות של יחידת הית"מ: בשנת 2015 בוצעה ברשות תכנית הרצה (פיילוט) להפעלת יחידת אופנועים זו שנועדה לשמש כוח תגובה ראשוני להצלת חיים ורכוש באתרים שדרכי הגישה אליהם מורכבות. בעניין התרומה של יחידת הית"מ כתב ארגון הכבאים, כי "לקראת סיום פיילוט יחידת האופנועים, כבר היום ניתן לומר כי הפיילוט הוכיח עצמו בצמצום ניכר בזמני הגעה לארוע מבצעי ובמתן מענה מבצעי משלים, כמו כן במירב האירועים לא היה צורך בהגעת צוותי הכיבוי כמענה משלים!!!". בינואר 2016 הודיע ארגון הכבאים לנציבות שבתום הפיילוט תופסק פעילות היחידה והאופנועים יוחזרו לנציבות. במועד סיום הביקורת, יחידה זו עדיין אינה פועלת ולא מתקיימים הליכים לקידום הפעלתה לנוכח הודעת הארגון כאמור.

עיכוב קליטת לוחמי אש חדשים: בעניין העיכובים בקליטת לוחמי אש חדשים ליחידה המרכזית לכבאות והצלה (ימ"ר⁷⁰), בשל התנגדות ארגון הכבאים עד הסדרת המחלוקות הנוגעות לשכר, אמר הנציב בפורום סגל הפיקוד הכללי של הרשות באפריל 2015: "הרשות הארצית לכבאות והצלה

69 משרד מבקר המדינה **דוח ביקורת על השריפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות** (יוני 2012), שער רביעי, היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו, עמ' 365.

70 יחידה מרכזית לכבאות והצלה. מדובר ביחידה מיוחדת שנועדה לחילוץ לוחמי אש ואזרחים במתארים מורכבים.

בדגש על המערך המבצעי משוועת ללוחמי אש נוספים אשר יתגברו את המערך... כל עיכוב בגיוס ואיחור בהגדלת המערך המבצעי פוגע בנו וביכולת לתת מענה ראוי לאזרחי המדינה" (ההדגשות אינן במקור).

השבת פעילות המערך למניעת דליקות ובטיחות אש: לא אחת ציין הנציב בפירושים ובישיבות שהתקיימו ברשות את חשיבות הפעילות בתחום זה: "אם לא נחשוב מניעה ונגביר את המודעות בקרב תושבי המדינה לבטיחות באש - אין לנו סיכוי להוריד את היקף הנפגעים במדינה. המניעה עוסקת בהצלת חיים באמצעות מערכות הגנה מאש, במבנים, כלי תחבורה, אוטובוסים ושטחים פתוחים". נוכח חשיבות הפעילות האמורה אף הגדיר אותה הנציב כיעד אסטרטגי מרכזי לשנת העבודה 2015.

במכתב של מפקד מחוז ברשות לממלא מקום נציב הכבאות וההצלה באוגוסט 2016 סקר מפקד המחוז חלק מהצעדים הארגוניים שננקטו באותה עת במחוז, ובכלל זה: אי-התייצבות להערכות מצב; אי-השתתפות בשיחת ועידה שקוימה לשם הערכות לפעילות מבצעית ולהעברת הנחיות מבצעיות; הנחיית ארגון הכבאים ללוחמי האש שלא להתייצב במרכז השליטה אלא בקריאות פתע; ביטול תרגילים. מפקד המחוז הבהיר במכתבו שחלק מהצעדים גורמים פגיעה מבצעית ופוגעים ביכולת המחוז לבצע את המוטל עליו ולמלא את חובתו החוקית.

יצוין כי מפעם לפעם מתכנסת ועדת משברים - ועדה שמשותפים בה נציגי העובדים ונציגי הנציבות ומטרתה לדון במחלוקות המתגלעות בין הצדדים. כמו כן מתקיימות פגישות בין ארגון הכבאים להנהלה לצורך פתרון סכסוכים, אך בפועל לא היה בכך כדי לתת מענה מלא, ושיבושי העבודה בתחומים השונים מתרחשים לפרקים.

ביוני 2015 פנה נציב הכבאות וההצלה לשר לבט"פ והתריע לפניו על ההשלכות הקשות של שיבושי העבודה הרבים על תחומי פעילותה של הרשות. הוא ציין כי "על אף שרשות הכבאות הינה רשות מבצעית, הנדרשת לפעולה בכל שעות היממה, בכל ימי השנה ברמת דחיפות וחשיבות מרביים לשם הגנה על חיי אדם, נוקטים עובדי הרשות, חדשות לבקרים, בעיצומים ובשביתות שונות, פעמים רבות, בניגוד להסכמים ואף בניגוד לדין - תוך פגיעה בכשירות ובפעילות המבצעית של הרשות" (ההדגשה אינה במקור). לנוכח דברים אלה ביקש הנציב את סיועו של השר בקידום שינוי חקיקה באופן שתוגבל זכות השביתה מחד גיסא, אך ייקבעו הליכים חלופיים לבחינת דרישותיהם של העובדים מאידך גיסא.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר ארגון הכבאים כי מערך הכבאות שעבר לשירות המדינה "עבר זעזוע עמוק... פעמים רבות היה לרשות קושי לעמוד בסיכומים שהושגו עם ארגון העובדים". ארגון הכבאים הוסיף כי הוא "וכלל לוחמי האש מחויבים בכל רמ"ח איבריהם וש"ה גידיהם להצלת חיי אדם. המחלוקות שהיו בין הצדדים, לטעמנו לא גלשו לשביתות, שכן העבודה - ובמיוחד העבודה המבצעית, בוצעה כדבעי... כמקובל ביחסי עבודה, צד העובדים נמנע מלהשתמש במלוא הזכויות החוקיות העומדות לזכותו, וניסה להגיע לישורת סבירה וחוקית בדרך של דיאלוג, לעיתים תוך שימוש בצעדים ארגוניים" (ההדגשה במקור).

על הרשות לערוך בדק בית יסודי שבו ייבחנו המנגנונים והכלים שמשמשים היום להתמודדות עם המציאות הארגונית

המשרד לבט"פ מסר בתשובתו כי חוק הכבאות אינו מונע מעובדי הרשות להתאגד. בהתאם לכך הוקם ועד עובדים, וחלק מהכלים הלגיטימיים העומדים לרשותו הם הכרזה על סכסוך עבודה על כל התוצאות הנגזרות ממנו.

כאמור, עוד לפני הקמת הרשות ניתנה הדעת על האפשרות שיתגלעו סכסוכי עבודה בין העובדים ובין הרשות, ובהסכם הרפורמה הוסדרו מנגנונים לבירור מחלוקות. למרות זאת בארבע השנים שחלפו מאז הקמת הרשות, פעילותה של הרשות משובשת לעתים תכופות במקרים של חוסר הסכמה בין העובדים ובין הרשות, באופן שלטענת גורמים ברשות פוגע בכשירותה המבצעית ואף עשוי לפגוע במישורין ביכולתה להעניק שירות ראוי, והדבר עלול לגבות מהציבור מחיר יקר בנפש וברכוש.

על הרשות ובראשה הנציב לערוך בדק בית יסודי שבו ייבחנו המנגנונים והכלים שמשמשים היום להתמודדות עם המציאות הארגונית שתוארה לעיל והפעלתם, אם בכלל. בעניין זה יש לבחון מנגנונים והסדרים חלופיים, בין היתר אלו הנהוגים בעולם וכן הסדרים שנבחנו בשנים האחרונות בנוגע לשירותים חיוניים בישראל⁷¹. כל זאת, כדי להבטיח את פעילותה התקינה של רשות הכבאות וההצלה למען תושבי המדינה, כמתחייב בחוק, בד בבד עם מתן מענה הולם לצורך לשמור על זכויות עובדי הרשות ולאפשר בירור וטיפול ענייני במחלוקות שיתגלעו בין פיקוד הרשות לעובדיה. על השר לבט"פ, הממונה על הרשות, להתערב בסוגיה זו ולהביאה לידי פתרון.

71 ראו למשל הצעת חוק יישוב סכסוכי עבודה (תיקון - בוררות חובה בשירותים חיוניים), התשנ"ו-2015 שהונחה על שולחן הכנסת ב-2.11.15 וכן סקירה משפטית שהוכנה על ידי הלשכה המשפטית (תחום חקיקה ומחקר משפטי) של הכנסת בנושא "הגבלת זכות השביתה בשירותים חיוניים - סקירה משווה" (ספטמבר 2013).

סיכום

בפברואר 2013, עם כינונה של הרשות הארצית לכבאות והצלה, עבר מערך הכבאות בישראל רפורמה נרחבת. ממצאי דוח זה מצביעים על כמה תחומים מרכזיים בניהול ההון האנושי ברשות שעדיין טעונים הסדרה. בראשם הבטחת הכשירות המבצעית של לוחמי האש שהיא אבן היסוד במוכנות של המערך המבצעי. העובדה שסוגיית הכשירות המבצעית נוגעת במישרין לנושא ההיערכות והמוכנות של רשות הכבאות לטיפול באירועי חירום - מטילה אחריות כבדה במיוחד על הרשות ועל המשרד לבט"פ לתיקון הליקויים שהועלו בתחום זה.

מעבר של יותר מאלפיים עובדים מהמערכת המוניציפלית לשירות המדינה מחייב היערכות מדוקדקת הכוללת הכרת חוקות הנוכחות והשכר של העובדים. אולם, הדבר לא נעשה גם לאחר הקמת הרשות. ליקויים שנובעים ממצב זה ומובאים בדוח, מלמדים על הצורך בביצוע בדיק בית יסודי בתחום תשלומי השכר ברשות. על אגף הממונה על השכר וחשכ"ל לפעול נחרצות כדי שכל המידע הקשור לתנאי עבודתם ושכרם של עובדי רשות הכבאות יהיה בידי הגורמים המשלמים והמפקחים על השכר. זאת, כדי שמחד גיסא לא ייפגעו זכויות העובדים, ומאידך גיסא לא תשלם המדינה שכר של מאות מיליוני ש"ח בשנה הכולל תוספות חריגות ללא פיקוח ובקרה.

הביקורת נחשפה למציאות שבה פעילות הרשות בתחומים שונים משובשת חדשות לבקרים בשל עיצומים ארגוניים. לצד החשיבות שבשמירה על זכויות העובדים, ראוי כי השר לבט"פ והרשות יתנו דעתם על אופן ההתמודדות של הרשות עם המשברים התכופים והשפעתם על מסוגלותו של המערך למלא כראוי את תפקידיו על פי חוק ולספק שירותים מצילי חיים לתושבי המדינה.

במסגרת הרפורמה בוצעו מהלכים שונים ובכלל זה הקמת תחנות כיבוי חדשות, גיוס מאות עובדים, גיבוש מבנה ארגוני והרחבת מטה הרשות. עם זאת, הרשות נאלצת להתמודד מפעם לפעם עם אירועים חריגים בעוצמתם ובהיקפם. דוגמה לכך היא גל השריפות שפקד את ישראל בנובמבר 2016 שבמהלכו מערך הכבאות "נמתח עד קצה גבול היכולת". כדי להבטיח את פעילותה התקינה והמקצועית ביותר של הרשות בעת אירועי שגרה וחירום בעתיד וכן את התנהלותה בהתאם לסדרי מינהל תקין - על הרשות והמשרד לבט"פ לתקן את הליקויים שהוצגו בדוח ביקורת זה.