

נציבות כבאות והצלה ורשויות הכבאות

מניעת דלקות בבניינים רבי קומות, בבתי עסק ובמוסדות

תקציר

1. לאחר השרפה בכרמל שאירעה בדצמבר 2010 ובה נספו 44 אנשים, ודוח מבקר המדינה שפורסם בנדון¹, קיבלה הכנסת ב-25.7.12, כחלק מהרפורמה במערך הכבאות, את חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק רשות הכבאות הארצית או החוק החדש)². הביקורת בדוח זה חלה על התקופה שלפני קבלת החוק החדש בכנסת, ולכן ההוראות הרלוונטיות לגביה הן ההוראות של חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק או חוק שירותי הכבאות)³. עם זאת, תקפות הממצאים נותרת בעינה ואף מקבלת משנה תוקף, שכן הממצאים מתווים את הדרך לשינויים המתבקשים. המסקנות וההמלצות של משרד מבקר המדינה בדוח זה אמורות לשמש את הרשות הארצית לכבאות והצלה, שתכונן על פי החוק החדש, כבסיס לגיבוש התפישה העתידית בנושא מניעת דלקות וליישום השינוי הארגוני-תפעולי במערך הכבאות. על הרשות הארצית לכבאות והצלה להכיר וללמוד את הליקויים שהביקורת הצביעה עליהם בדוח זה, לתקנם וליישם את ההמלצות הכלולות בו.

עד ינואר 2011 הופקד משרד הפנים על ביצוע החוק. בינואר 2011, בעקבות השרפה בכרמל, החליטה הממשלה⁴ להעביר את האחריות לביצוע החוק לידי השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). רשויות הכבאות וההצלה (להלן - רשויות הכבאות או שירותי הכבאות) שפעלו בתקופת הביקורת הם גופים מוניציפליים שפעלו על פי החוק. בסך הכול פעלו ברחבי הארץ 24 רשויות כבאות: 20 מהן פעלו במסגרת איגודי ערים לשירותי כבאות, וארבע הרשויות האחרות פעלו במסגרת הרשות המקומית (להלן ביחד - איגודי כבאות או איגודים).

עד כינון הרשות הארצית לכבאות והצלה במשרד לביטחון הפנים (להלן - לבט"פ) פועל המשרד לבט"פ בתחום כיבוי האש, באמצעות נציבות שירותי הכבאות וההצלה (להלן - הנציבות). בראשה עומד נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב), והוא אחראי, בין היתר, לניהולה ולמילוי משימותיה. בהתאם לחוק ולתקנותיו⁵, הנציב משמש מפקח כבאות ראשי (להלן - מכ"ר), ובין שאר תפקידיו עליו לפקח על הפעולות של רשויות

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

2 החוק פורסם ברשומות ב-8.8.12.

3 החוק החדש קובע כי בפברואר 2013, בתום שישה חודשים ממועד פרסומו, עם כינון הרשות הארצית לכבאות והצלה, יתבטל החוק הישן. במועד זה יבוטלו גם איגודי הכבאות שפעלו מכוח החוק ויחדלו מלהיות ישות משפטית. במקומם מוקם מערך כבאות במבנה ארצי, בהתאם להוראותיו של נציב כבאות והצלה, שיגדירו את מבנה הרשות, יחידותיה ואופן פריסתן למחוזות.

4 החלטת ממשלה מס' 2699.

5 תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972. בהתאם לחוק החדש תקנות אלה יעמדו בתוקף עד כינון הרשות, אלא אם כן בוטלו או שוננו קודם לכן בידי השר לבט"פ.

הכבאות, לתת להן הוראות פעולה ולדרוש מהן דין וחשבון בנושאי כוח אדם וציוד כיבוי. מיוני 2002 ועד אפריל 2011 כיהן בתפקיד הנציב רב-טפסר שמעון רומח. החל במאי 2011 מכהן בתפקיד רב-טפסר שחר איילון.

2. מדי שנה בשנה מתרחשים עשרות אלפי אירועי שרפה במבנים ציבוריים, בבתים פרטיים ובשטחים פתוחים, והם גורמים אבדות בנפש, נזק לרכוש ופגיעה קשה בטבע. היקף הנזקים כתוצאה מאירועים אלו נאמד בעשרות מיליוני ש"ח. סיכוני אש הם מהסיכונים העיקריים האורבים לבאי מבנים המשמשים את הציבור. לפיכך, מלבד הצורך בכיבוי אש לאחר פריצתה קיים גם הצורך למנועה. מניעת שרפות מחייבת ביצוע פעולות מקדימות שמטרתן להקטין את הסיכויים לפריצת שרפה, או להאט את התפשטותה לאחר שפרצה, וכפועל יוצא מכך להפחית את הסיכון לאדם ולרכוש.

מניעת דלקה והאטת התפשטותה מושגת הן באמצעות פעולות שגרתיות של תחזוקה שוטפת, והן באמצעות פעולות שיש להן השפעה גם לטווח ארוך כגון: התקנת מכשירי התראה מפני פריצת שרפה, שימוש בחומרים עמידים, יצירת דרכי מילוט, שימוש במערכות לשחרור עשן וחום ויצירת נגישות נוחה לשירותי הכבאות בבואם לכבות שרפות.⁶ מלבד כיבוי דלקות נדרשות רשויות הכבאות גם להבטיח כי יתקיימו סידורי כבאות למניעתן. "סידורי הכבאות מהווים את מערכת המניעה הפעילה לאירועי שריפה במבנה וכוללים מערכות כיבוי אש אקטיביות ומערכות אוטומטיות לשחרור חום ועשן. רק פעולתן התקינה והאינטגרטיבית יכולה למנוע פגיעה קשה מאד בנפש ורכוש בעת אירוע שריפה".⁷ יישומם של ההוראות והנהלים בנושא מניעת דלקות ובטיחות אש יכול למנוע שרפות עוד לפני פריצתן, ולעצור את התפשטותן. הגוף האחראי למניעת דלקות ולבטיחות אש ברשויות הכבאות הוא מדור מניעת דלקות (להלן - מנ"ד) שבראשו עומד ראש מדור (להלן - רמ"ד), ועובדים בו מפקחי מניעת דלקות (להלן - מפקח) שעברו קורס מפקחים למניעת דלקות בבית הספר לכבאות של נציבות הכבאות.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בחן בחודשים ינואר-יולי 2012 את פעולות המניעה בתחום כיבוי האש. הביקורת נעשתה בנציבות הכבאות ובשבע רשויות כבאות ברחבי הארץ,⁸ ובה נבדק המערך למניעת דלקות ברשויות הכבאות, תפקודו והיערכותו למניעת דלקות במבנים המשמשים את הציבור כגון בתי עסק (להלן - עסקים) ומוסדות. דגש מיוחד ניתן בבדיקה לסידורי המניעה בבניינים רבי קומות המשמשים למגורים או למשרדים. כמו כן נשלח שאלון מקיף בנושא מניעת דלקות (להלן - השאלון) ל-24 רשויות הכבאות בארץ. משרד מבקר המדינה פנה גם לעשר הערים הגדולות בארץ, כדי לקבל נתונים על העסקים והבניינים רבי הקומות שבתחומן. חלק מנתונים אלו

6 ראו בעניין זה את דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור בראשות השופט בדימוס ורדימוס זיילר (ועדת זיילר) (דצמבר 2003), עמ' 188.
7 מאמר מאת מר חיים תמם - ראש חטיבת בטיחות אש בנציבות בנושא מיצוי יתרונות הרישוי בבניינים רבי קומות, ביטאון מקצועי לרישוי עסקים, גיליון מס' 2, אפריל 2003. עמ' 18.
8 שירותי הכבאות תל אביב, ירושלים, ראשון לציון, פתח תקוה, נתניה, השרון, אשקלון.

הושוו לנתונים שהתקבלו בשאלון ושולבו בסיכום ממצאי הביקורת. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בדוח מבקר המדינה בנושא כיבוי אש ומניעת דלקות משנת 2003.⁹

עיקרי הממצאים

מניעת דלקות בבתי עסק ובמוסדות

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעולותיהם של מדורי מניעת דלקות הפזורים ברחבי הארץ. מהשוואת התשובות לשאלון למידע שהתקבל ממחלקות הארנונה של עשר הערים הגדולות בישראל עולה שאין בידי שירותי הכבאות מידע על אודות יותר ממחצית העסקים והמוסדות המצויים בתחום אחריותם. בהיעדר מידע זה לא מתקיימות בהם ביקורות של מדור מנ"ד. על אף המלצתה של הוועדה לביקורת מניעת דלקות¹⁰ לקבוע נהלים אחידים ברמה הארצית לעבודת מדורי מנ"ד, נכון לספטמבר 2012 עדיין לא היו נהלים אחידים לביצועה של ביקורת זו. כל מדור קבע את רמות הסיכון ואת תדירות הביקורת באופן עצמאי, בלי שניתנה לכך הנחיה של גורם מרכזי, ושיטת העבודה נקבעה לפי שיקול דעתם של מפקד השירות והרמ"ד המקומיים.

בפועל לא אכפו חלק ניכר משירותי הכבאות את דיני הכבאות על מפרי החוק, למרות קיומן של סמכויות סטטוטוריות על פי חוק שירותי הכבאות, בין השאר בשל אי-הסמכת תובעים במשך שנים רבות.

בטיחות אש בבניינים רבי קומות

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה) קובעות, כי בניין שגובהו מעל 13 מטרים הוא בניין גבוה, ואילו בניין שגובהו מעל 29 מטרים הוא בניין רב-קומות. לבניינים גבוהים יש מאפייני סיכון אש ייחודיים רבים. למשל: סבירות גבוהה להימצאות דיירים שפינויים דורש זמן ממושך יותר כגון ילדים, זקנים, חולים ונכים; מדרגות רבות המאריכות את זמן השהות של הנמלטים בחדר המדרגות; חילוף לכודים בקומות העליונות בבניינים רבי קומות בעזרת סולמות אינו אפשרי; כיבוי האש בבניינים גבוהים מורכב יותר; קיומם של פירים שדרכם יכול העשן לנוע מקומה לקומה; סיכויים רבים יותר לפריצת דלקה בשל ריבוי הדיירים בבניין. יודגש כי המנופים המצויים בשימוש שירותי הכבאות בארץ יכולים להגיע לגובה מרבי של 44 מטר בלבד (כ-14 קומות לערך) - דבר המקשה על חילוף הדיירים מהקומות הגבוהות יותר ודורש חילוץ דרך חדרי המדרגות. מאפיינים ייחודיים אלו מחייבים התקנת תקנות מחמירות יותר, שימוש באמצעי בטיחות אש מיוחדים, התקנת אמצעי בקרה על התפשטות העשן, שימוש במערכות מתקדמות לגילוי ולכיבוי אש, תחזוקה קפדנית שוטפת, פיקוח מתמיד, הסברה ותרגולי פינוי. התרשלות במילוי דרישות אלה בבניין גבוה עלולה להיות הרת אסון.

9 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1993), עמ' 574; דוח שנתי 48 (1997), עמ' 544; דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 87.

10 ועדה שמינה הנציב דאז באפריל 2006.

מערכות לגילוי ולכיבוי אש בבניינים רבי קומות מותקנות מכוח תקנות התכנון והבנייה והוראות מכ"ר, בהתאם לתקנים הישראליים שאומצו מתקנים מקבילים בחו"ל. מערכות אלו הן מורכבות ויקרות. כדי להבטיח את תקינותן ותפקודן בזמן חירום קובעים התקנים בישראל ובחו"ל, כי יש לקיים בהם תחזוקה שנתית¹¹. ואולם, ממסמכי הנציבות עולה, כי בביקורות שערכו רשויות הכבאות נמצאו בנייני מגורים רבים שמערכות בטיחות האש שלהן אינן מתוחזקות, וחלקן אף אינן מתפקדות, והדבר עלול לסכן באופן ממשי את השוהים בבניין בעת שרפה. על אף הצורך החיוני בתחזוקה של מערכות מצילות חיים כדוגמת מערכות לגילוי ולכיבוי אש, טרם הוסדר הנושא, ושאלת האחראיות לפרסום הנחיות בנושא מצויה במחלוקת בין משרד הפנים לנציבות זה כארבע שנים.

החוק קבע כי חובתה של רשות הכבאות להבטיח שיתקיימו כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות, ובכלל זה גם בניינים גבוהים. הקפדה על כך חשובה, בין היתר, משום שמדובר בריכוז גדול של דיירים במבנה אחד, בבעיות של לחצי מים שיש להזרימם בעצמה לגובה ניכר ובעיות של נגישות פיזית, במיוחד לקומות העליונות. נמצא כי במרבית בנייני המגורים רבי הקומות בישראל לא קיימו בשנים 2009-2011 ביקורות למניעת דלקות בשטח הרכוש המשותף, כדי לבחון את סידורי הכבאות הקיימים בהם. עוד עלה בביקורת, כי עד השרפה בבניין משרדים רב-קומות בתל אביב בשנת 2010, לא נהגו שירותי הכבאות בתל אביב לקיים ביקורת מניעת דלקות בבנייני משרדים רבי קומות. רק בעקבות השרפה, משנת 2011 ואילך, החלו שירותי הכבאות בתל אביב לבחון את סידורי הכבאות בבנייני משרדים רבי קומות. ואכן הצביעה בחינה זו על ליקויים חמורים רבים בבנייני המשרדים שנבדקו. ביניהם: אי-תקינות מערכות לשחור עשן; דרכי מילוט חסומות; אי-תקינות מערכות אוטומטיות לגילוי ולכיבוי אש, ליקויים באספקת מים ועוד.

בטיחות אש בבניינים ישנים

בערים רבות בארץ פזורים אלפי בניינים ישנים שנבנו עוד בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת. בחלקם מתגוררות משפחות נזקקות שאין להן יכולת כלכלית לממן את שדרוגן של מערכות בטיחות האש בבניין שלהן. תחקירי שרפות מצביעים על קיומם של סיכונים ממשיים בבניינים ישנים שאין בהם סידורי בטיחות אש מתאימים.

ברזי כיבוי

אספקת מים בלחץ מתאים לברזי הכיבוי היא גורלית בעת כיבוי שרפה, ולכן הכרחי להבטיח את תקינות הברזים שיעמדו לרשותו של מערך כיבוי האש. בתקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א-1971 (להלן - תקנות ברזי כיבוי) נקבע, כי "כל ברז כיבוי, השוחה, הצבע והשילוט, ייבדקו לפחות פעם בשנה מטעם רשות הכבאות מבחינת ספיקתו, שלמותו המיכנית, שלמות צבעו, ואטימות השוחה; רשות הכבאות תודיע לרשות מקומית על כל תיקון דרוש והרשות המקומית חייבת לבצע את התיקון".

11 לפי התקנים בחלק מהמערכות נדרשת גם תחזוקה בתדירות של פחות משנה.

בביקורת נמצא כי רשויות הכבאות אינן בודקות את כל ברזי הכיבוי שבשטחן פעם בשנה כנדרש¹², ומרביתן אינן בודקות את ברזי הכיבוי כלל. עוד עולה, כי למעלה ממחצית שירותי הכבאות, 14 מתוך 24, אינם יודעים כלל כמה ברזי כיבוי יש בתחומם.

הכשרתם של מפקחי מניעת דלקות

מפקחי מניעת דלקות מופקדים על תחום דינמי ומתפתח הנתון לשינויים טכנולוגיים ורגולטוריים תמידיים. לפיכך נודעת חשיבות רבה לריענון ולשיפור הידע המקצועי של המפקחים בנושאים הקשורים במישרין לעבודתם במערכות לבטיחות אש, באמצעות קיום הכשרות, השתלמויות וימי עיון. ואולם, הביקורת העלתה כי בשנים 2009-2011 לא התקיימו הדרכות למפקחי מניעת דלקות, בניגוד להמלצתה של הוועדה למניעת דלקות.

הצורך בהסברה ובהדרכה של הציבור על אודות בטיחות אש

הסברה היא אחת הדרכים שבאמצעותן ניתן ללמד את הציבור כיצד למנוע דלקות ולצמצם את הנזקים בעת אירוע שרפה. ההסברה לציבור יכולה להתבצע באופנים שונים כגון פרסום כתבות ותשדירים באמצעי התקשורת האלקטרוניים ובעיתונות; פנייה לציבור לאחר אירועי שרפה והצגת הלקחים שהופקו מהם; שיתוף הציבור בפעולות מניעה; הדרכה בדרכי התמודדות בעת אירוע שרפה; הפצת חוברות הדרכה להתגוננות מפני אש; מתן הדרכה בתחום בטיחות אש במפעלים, בבתי ספר ובמוסדות ציבור. בביקורת עלה, כי משנת 2003 עד סוף 2010 לא קיימה הנציבות פעילות הסברה לציבור בנושא התגוננות מפני אש¹³.

סיכום והמלצות

דלקות עלולות להיות הרסניות ביותר ולגרום פגיעות קשות בנפש וברכוש. לפיכך, מניעת דלקות וצמצום של סיכוני האש¹⁴ חשובים לא פחות מכיבוי. בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעולתם של מדורי מניעת דלקות הפזורים ברחבי הארץ. ביניהם: לא נערך מיפוי של עסקים, מוסדות ובניינים רבי קומות וסיווגם לפי רמות סיכון; לא נקבעו נהלים אחידים לעבודות מנ"ד ברמה הארצית, וכל מדור סיגל לעצמו שיטת עבודה משלו; חלק ניכר משירותי הכבאות לא אכפו את דיני הכבאות על מפרי החוק; לא נערכו ביקורות על סידורי כבאות בשטח הרכוש המשותף של בנייני מגורים רבי קומות; טרם הוסדר נושא תחזוקתן של מערכות בטיחות אש במבנים, ולא בוצעו בדיקות של ברזי הכיבוי על ידי שירותי הכבאות כנדרש.

12 למעט שירותי כבאות גבעתיים שבדקו בשנים 2009-2010 את כל ברזי הכיבוי בתחומם.

13 החל בסוף שנת 2010 מתקיימות פעולות הסברה באמצעי התקשורת בנושאים מסוימים הקשורים לבטיחות אש.

14 ראו בעניין זה את דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור בראשות השופט בדימוס ורדימוס זיילר (ועדת זיילר) (דצמבר 2003), עמ' 188.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה לדרוש ממדורי מניעת דלקות לקיים את הפעולות הבאות: להכין תכנית עבודה רב-שנתית שבמסגרתה ימופו העסקים, המוסדות והבניינים רבי הקומות שבתחום אחריותן; לקבוע את הכללים לסיווג רמות הסיכון שלהם ואת תדירות הביקורת והיקפה לפי רמות הסיכון ומאפייניו השונים של המבנה. על תכנית זו לשמש בסיס להקצאת המשאבים הנדרשים למערך מניעת הדלקות כולו כחלק מהרפורמה שמערך הכבאות עתיד לעבור במהלך השנים הבאות. על הרשות הארצית לכבאות והצלה לקיים עבודת מטה מסודרת, כדי להתמודד עם הקשיים והתוצאות הצפויים מקיום ביקורת למניעת דלקות בבניינים רבי קומות. על הרשות הארצית לכבאות והצלה ועל משרד הפנים ללבן את המחלוקת בנוגע לאחריות לתחזוקתן של מערכות לבטיחות אש במבנים לאלתר, ואם הדבר לא יעלה בידם - לשתף בכך את משרד ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה.

באמצעות הסברה לציבור ניתן למנוע דלקות ולצמצם את נזקיהן בעת שרפה. על הרשות הארצית לכבאות והצלה להגביר את מודעות הציבור לסיכונים אש באמצעות הסברה והדרכה, ולהנחותו כיצד להתנהג בצורה מיטבית אם ייקלע, חלילה, לאירוע שרפה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבט"פ, הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד הפנים ושאר הגורמים הרלוונטיים, לבחון דרכים לצמצום סיכונים אש בבניינים ישנים, בין היתר, באמצעות הסברה מקיפה, השתלבות בפרויקטים של שיקום שכונות ועידוד וסבסוד רכש והתקנה של גלאי עשן.

תפקידו העיקרי של מערך הכבאות, לצד כיבוי האש, הוא להבטיח כי יתקיימו סידורי הכבאות הנדרשים למניעת דלקות. יישומם של ההוראות והנהלים בנושא מניעת דלקות ובטיחות אש יכול למנוע שרפות עוד לפני פריצתן, או לעצור את התפשטותן. תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה אמור לשמש אחת מאבני היסוד לבניית מערך מניעת הדלקות החדש, כחלק מהרפורמה הכוללת של שירותי הכבאות. האחריות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ויישום המלצותיו מוטלת לפתחם של המשרד לבט"פ והרשות הארצית לכבאות והצלה.



מבוא

לאחר השרפה שפרצה בכרמל בדצמבר 2010 ובה נספו 44 אנשים, ודוח מבקר המדינה שפורסם בנוב',¹⁵ קיבלה הכנסת ב-25.7.12, כחלק מהרפורמה במערך הכבאות, את חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק רשות הכבאות הארצית או החוק החדש). החוק החדש פורסם ברשומות ב-8.8.12. מטרת החוק החדש היא להסדיר את קיומם של שירותי כבאות והצלה במדינה לשם הצלת חיי אדם ורכוש, הגברת הבטיחות באש, כיבוי דלקות ומניעתן. על פי הוראת החוק החדש תוקם הרשות הארצית לכבאות והצלה במשרד לביטחון הפנים כרשות ממלכתית ארצית. יום כינון הרשות נקבע לשישה חודשים מיום פרסומו, דהיינו ב-8.2.2013. ביום זה יבוטל חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק, חוק שירותי הכבאות) שהסדיר את מבנה שירותי הכבאות וההצלה במדינת ישראל, תפקידם ואופן פעילותם עד כה. במועד זה יבוטלו

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

גם איגודי הערים לכבאות ויחדלו מלהיות ישות משפטית. במקומם יוקם מערך כבאות במבנה חדש בהתאם להוראות נציב הכבאות וההצלה שיגדירו את מבנה הרשות, יחידות הרשות ופריסתן למחוזות.

הביקורת בדוח זה חלה על התקופה שלפני קבלת החוק החדש בכנסת¹⁶, ולכן ההוראות הרלוונטיות לגביה הן ההוראות של חוק שירותי הכבאות. עם זאת, תקפות הממצאים נותרת בעינה ואף מקבלת משנה תוקף, שכן הממצאים מתווים את הדרך לשינויים המתבקשים. המסקנות וההמלצות של משרד מבקר המדינה בדוח זה אמורות לשמש את הרשות הארצית לכבאות וההצלה שתכונן על פי החוק החדש, כבסיס לגיבוש התפישה העתידית בנושא מניעת דלקות וליישום השינוי הארגוני-תפעולי במערך הכבאות. עם הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה עליה להכיר וללמוד את הליקויים שהביקורת הצביעה עליהם, לתקנם וליישם את ההמלצות הכלולות בדוח זה.

עד ינואר 2011 הופקד משרד הפנים על ביצוע החוק. בינואר 2011, בעקבות השרפה בכרמל, החליטה הממשלה¹⁷ להעביר את האחריות לביצועו לידי השר לביטחון הפנים (להלן - השר לבט"פ). עד הקמתה של הרשות הארצית לכבאות והצלה היו רשויות הכבאות וההצלה (להלן - רשויות כבאות או שירותי כבאות), גופים מוניציפליים שפעלו על פי החוק. בסך הכול פעלו ברחבי הארץ 24 רשויות כבאות: 20 מהן במסגרת איגודי ערים לשירותי כבאות, וארבע הרשויות האחרות פעלו במסגרת הרשות המקומית (להלן ביחד - איגודי כבאות או איגודים).

הן על פי החוק והן על פי החוק החדש ממונה מערך הכבאות על הבטחת שירותי הכבאות לכיבוי דלקות ומניעתן או האטת התפשטותן, וכן על הצלת נפש ורכוש. לשם כך הסמיך החוק את איגודי הכבאות להקים ולהחזיק בתחום אחריותם יחידה או יחידות של כבאים, ובכלל זה למנות מפקד לכל אחד משירותי הכבאות (להלן - מפקד השירות).

עד כינונה של הרשות הארצית לכבאות והצלה במשרד לביטחון הפנים (להלן - לבט"פ), פועל המשרד לבט"פ בתחום כיבוי האש באמצעות נציבות שירותי הכבאות וההצלה (להלן - הנציבות). בראש הנציבות עומד נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב), והוא אחראי, בין היתר, לניהולה ולקיום משימותיה. בהתאם לחוק ולתקנותיו¹⁸, הנציב משמש מפקח כבאות ראשי (להלן - מכ"ר), ובתוקף סמכויותיו ותפקידיו עליו לפקח על פעולות רשויות הכבאות, להורות להן כיצד לפעול ולדרוש מהן דין וחשבון בנושאי כוח אדם וציוד כיבוי. מיוני 2002 ועד אפריל 2011 כיהן בתפקיד הנציב רב-טפסר שמעון רומח (להלן - הנציב דאז). החל במאי 2011 מכהן בתפקיד רב-טפסר שחר איילון.

מדי שנה בשנה מתרחשים עשרות אלפי אירועי שרפה במבנים ובשטחים פתוחים הגורמים אבדות בנפש, נזק לרכוש ופגיעה קשה בטבע. היקף הנזקים כתוצאה מאירועים אלו נאמד בעשרות מיליוני ש"ח. "שרפות מלוות את האדם מקדמת דנא. בעבר הרחוק, הן היו מלוות במספר אדיר של נפגעים ובנזקים כלכליים עצומים. פגיעתן האיומה רוסנה במשך השנים על ידי הקמת מערכים צפופים של שירותי כבאות משוכללים, תקנות בנייה ותקנות בטיחות אש מרשמיות (prescriptive) קשיחות, שכללו פירוט מלא של אמצעים מוגדרים להבטחת בטיחות אש"¹⁹. סיכוני אש הם מהסיכונים העיקריים האורבים לבאי מבנים המשמשים את הציבור. לפיכך, לצד הצורך בכיבוי האש לאחר פריצתה קיים הצורך למנעה. מניעת שרפות מחייבת ביצוע פעולות מקדימות לפני פרוץ השרפה

16 כאמור, החוק התקבל ביולי 2012.

17 החלטת ממשלה מס' 2699.

18 תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972. לפי החוק החדש תקנות אלה יעמדו בתוקף עד יום כינון הרשות הארצית לכבאות והצלה, אלא אם כן בוטלו או שונו קודם לכן בידי השר.

19 פרופ' מיכאל פורה, פרופ' רחל בקר ואינג' שמואל נתנאל, "בטיחות באש", בתוך: בחינת הבנייה לגובה סקר ספרות, כרך ב' - היבטים הנדסיים וכלכליים, (ינואר 2001), עמ' 42-111, משרד הפנים - מינהל התכנון.

שמטרתן להקטין את הסיכוי לפריצתה ולהאט את התפשטותה לאחר שפרצה. מניעת אש והאטת התפשטותה מושגת הן באמצעות פעולות שגרתיות של תחזוקה שוטפת, והן באמצעות פעולות ארוכות טווח כגון התראה מפני פריצת שרפה, שימוש בחומרים עמידים, יצירת דרכי מילוט, שילוב מערכות לשחרור עשן וחום ויצירת נגישות נוחה לשירותי הכבאות בבואם לכבות שרפות.²⁰ תפקידן העיקרי של רשויות הכבאות, מלבד כיבוי אש, הוא להבטיח כי יתקיימו סידורי כבאות למניעת דלקות בתחומן. "סידורי הכבאות מהווים את מערכת המניעה הפעילה לאירועי שריפה במבנה וכוללים מערכות כיבוי אש אקטיביות ומערכות אוטומטיות לשחרור חום ועשן. רק פעולתן התקינה והאינטגרטיבית יכולה למנוע פגיעה קשה מאד בנפש ורכוש בעת אירוע שריפה".²¹ יישומם של ההוראות והנהלים בנושא מניעת דלקות ובטיחות אש יכול למנוע שרפות עוד לפני פריצתן, ולעצור את התפשטותן.

בעקבות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על השרפה בכרמל²² והליקויים שנמצאו במערך הכבאות בנוגע למניעת שרפות יער, בחן משרד מבקר המדינה בחודשים ינואר-יולי 2012 את פעולות המניעה בתחום כיבוי האש. הביקורת נעשתה בנציבות הכבאות ובשבע רשויות כבאות ברחבי הארץ.²³ בביקורת נבדקו המערך למניעת דלקות ברשויות הכבאות, תפקודן והיערכותן למניעת דלקות במבנים המשמשים את הציבור כגון: בתי עסק (להלן - עסקים) ומסדות. דגש מיוחד הושם בבדיקה על סידורי המניעה בבניינים רבי קומות המשמשים למגורים או למשרדים. נוסף על כך נשלח שאלון מקיף בנושא מניעת דלקות (להלן - השאלון) ל-24 רשויות הכבאות בארץ. עוד פנה משרד מבקר המדינה לעשר הערים הגדולות בארץ כדי לקבל נתונים על מספר העסקים והבניינים רבי הקומות שבתחומן. חלק מנתונים אלו הושאו לנתונים שהתקבלו בשאלון והממצאים שולבו בדוח זה. ביקורת קודמת בנושא פורסמה בדוח מבקר המדינה בנושא כיבוי אש ומניעת דלקות משנת 2003²⁴ (להלן - דוח מבקר המדינה משנת 2003 בנושא מניעת דלקות).

הרקע לפעילותן של רשויות הכבאות בנושא מניעת דלקות

בחוק נקבע כי על רשות כבאות לקיים סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, וכן בבניינים גבוהים, לפקח על ציודם ולהתאים את סידורי הכבאות שבהם לסידורי הכבאות שנקבעו בתקנות רשות הכבאות. שר הפנים קבע בתקנות את הכמויות והסוגים של ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דלקות ושל אמצעי אזעקת דלקה ותקשורת (להלן - אמצעי כיבוי) שיוצבו ויוחזקו במצב תקין בכל מקרקעין או בסוגים מסוימים של מקרקעין.²⁵ בעל הנכס או המחזיק בו חייבים להציב בהם אמצעי כיבוי שנדרשים על פי התקנות ולהחזיקם במצב תקין. תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, קבעו גם, כי למפקח כבאות ראשי או מי

20 ראו בעניין זה את דוח ועדת החקירה הממלכתית לעניין בטיחות מבנים ומקומות המשמשים את הציבור בראשות השופט בדימוס ורדימוס זיילר (ועדת זיילר) (דצמבר 2003), עמ' 188 (להלן - דוח זיילר).

21 מאמר מאת מר חיים תמם - ראש חטיבת בטיחות אש בנציבות בנושא מיצוי יתרונות הרישוי בבניינים רבי קומות, ביטאון מקצועי לרישוי עסקים, גיליון מס' 2, אפריל 2003. עמ' 18.

22 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות (2012), עמ' 313, 359.

23 שירותי כבאות: תל-אביב, ירושלים, ראשון לציון, פתח-תקוה, נתניה, השרון, אשקלון.

24 דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 87. ממצאי ביקורות קודמות של מבקר המדינה בנושא פורסמו גם בדוח שנתי 44 (1993), עמ' 574 ובדוח שנתי 48 (1997), עמ' 544.

25 ראו לעניין זה תקנות שירותי הכבאות בנושאים שונים.

שהוא הסמיכו, הסמכות להיכנס למקרקעין שבהם הותקנו אמצעי כיבוי, וכן לדרוש דין וחשבון בדבר הסידורים שנקבעו במוסדות ובמפעלים פרטיים וציבוריים המצויים בתחומה של רשות כבאות. בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964 (להלן - תקנות ציוד כיבוי) נקבע, כי רשות הכבאות תקיים מזמן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים, כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים. יצוין כי גם על פי החוק החדש יעמדו בתוקף תקנות שירותי הכבאות שמחייבות את הצבתם של אמצעי כיבוי ואת תחזוקתם במצב תקין, עד התקנת תקנות חדשות לפי החוק החדש.

הגוף האחראי למניעת דלקות, לבטיחות אש וליישום החוק והתקנות ברשויות הכבאות הוא מדור מניעת דלקות (להלן - מנ"ד) שבראשו עומד ראש מדור (להלן - רמ"ד), ועובדים בו מפקחים למניעת דלקות (להלן - מפקח), שעברו קורס מפקחי מניעת דלקות בבית הספר לכבאות של נציבות הכבאות. לדעת הנציבות²⁶, הניסיון והמחקר מלמדים שכלל שאכיפת הנהלים, החוקים והתקנות נעשית באופן יסודי ומקצועי יותר, כן יורד שיעור הדלקות במבנים באופן ממשי. כמו כן, סידורי בטיחות ואמצעי כיבוי כגון הפרדות לאגפי אש, סוג חומרי הבנייה שאושר להשתמש בהם בבניית המבנה, הגנה על מערכות טכניות בבניין וסידורי כבאות מתאימים שנעשו בזמן התכנון - יעכבו את התפשטות השרפה, וכוחות הכיבוי שיגיעו למקום יוכלו להשתלט על הדלקה במהירות וביעילות רבה. על חשיבותה של אכיפת הנהלים והתקנות ניתן ללמוד גם מפסה"ד מדינת ישראל נגד גלעד²⁷ שדן באחריותם של עובדי מדור מניעת דלקות לשרפה שאירעה בפברואר 2000, ובה נספו ארבע עובדות בסופרמרקט חביב בפתח תקווה. בפסה"ד קבע בית המשפט, בין היתר, כי היעדרם של סידורי כבאות מתאימים כמו פתחי שחרור לחום ועשן, גלאי עשן ומתזים וכן ציוד כיבוי תקין - הביאו לידי התפשטות מהירה של השרפה והקשו על עבודת הכיבוי, החילוץ וההצלה של הלכודים.

תפקידו המרכזי של מנ"ד²⁸ הוא לבדוק את התאמתם של סידורי הכבאות בכל המבנים, העסקים והנכסים למיניהם לתקנות ולהוראות הרלוונטיות בנושא בטיחות אש. זאת - ללא קשר לשאלה אם העסק טעון רישיון עסק לפי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים). פסק דין בעניין בית לנ"י²⁹ מסכם את תפקיד מנ"ד כדלקמן: "לשון דברי החקיקה אינה מבחינה, בנוגע לחובתה של רשות הכבאות לוודא תקינותם ודיותם של סידורי הכבאות וציוד הכיבוי, בין עסק בעל רישיון לבין עסק שפועל ללא רישיון, וגם לא בין מבנה פרטי למבנה ציבורי. תפקידה של רשות הכבאות על פי הדין הוא להבטיח מניעה וכיבוי יעילים של דלקות בכל תחום שיפוטה - וברור כי במידה שהרשות תפקח רק על חלק מהעסקים ומהמוסדות שבתחומה כפי שמוצע על ידה, היא תחסא לתפקיד זה" (ההדגשה במקור)³⁰.

- 26 אתר האינטרנט של הנציבות: www.102.co.il.
- 27 ת"פ (נת') 2204/03 מדינת ישראל נ' גלעד דרור, ע"מ 53-63, פדאור 05 (3) 178 (2005).
- 28 יש לו תפקיד נוסף - לבחון את סידורי הכבאות כחלק מבדיקת תכניות בנייה וקביעת התנאים להיתר הבנייה.
- 29 תא (ת"א) 2470/01 סהר-ציון חברה לבטוח בע"מ נ' רשות הכבאות, סעיף 15 (2008), תק-מח 2004(4) 7277 (2004).
- 30 בשרפה נפגעו 30 נשים משאיפת עשן, חמש נשים קפצו מן הקומות העליונות וחלקן אף נפגעו באורח קשה, וכן נגרם נזק רב למקום.

מניעת דלקות בעסקים ובמוסדות

קביעת רמות סיכון ותדירות עריכת הביקורת

היקף העסקים, המוסדות והמבנים שבתחומה של כל רשות כבאות מושפע משיקולים כלכליים, אזוריים כמו גודלה וצפיפותה של האוכלוסייה וסמיכות האזור למרכזים אחרים ולנתיבי תחבורה. לפיכך עולה בהרבה מספר העסקים והמוסדות שבמרכז הארץ על זה שבפריפריה. מספר זה נע בין אלפים ספורים בתחומן של רשויות כבאות מסוימות (פתח תקווה והרצליה), עד עשרות אלפים בתחומן של רשויות כבאות אחרות בערים הגדולות (תל אביב וירושלים). רמת סיכונים האש של העסקים, המוסדות והמבנים אינה אחידה, והיא נגזרת של פרמטרים שונים כגון סוג המבנה, מקומו, אופן השימוש בו, הימצאותם של חומרים דליקים, כימיקלים או חומרים מסוכנים אחרים בתוכו וסוג הבנייה. כתוצאה מכך גם תדירות הביקורת והיקפה אינה אמורה להיות אחידה. כך, למשל, לא דומה רמת הסיכון, התדירות והיקף הביקורת הדרושה למפעל לחומרים מסוכנים לזו של חנות מכולת או מספרה. בתקנות לצידוד כיבוי נקבע כי "רשות הכבאות תערוך מזמן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים". נוהל מכ"ר 501 מדצמבר 2005 עוסק בקביעת תכניות העבודה של מדור מניעת דלקות (להלן - הנוהל). לפיו תיקבע תכנית העבודה במנ"ד לפי סדר עדיפויות בהתאם למספר העסקים שבתחומה של רשות הכבאות ובהתחשב ברמת הסיכון של העסק, כדי להתמודד ביעילות המרבית עם עומס העבודה. שיטת העבודה הנהוגה במנ"ד היא לרכז את המידע הקיים על אודות כל עסק, מוסד או נכס בתיק מניעה (להלן - תיק מניעה) ולנהלו באמצעות תכנת מחשב (להלן - מג"ק¹). לפי תקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"ה-1975, רשויות הכבאות גובות אגרה בעבור ביקורת שנתי של מנ"ד בהתאם לגודל השטח המבוקר.

סיווג העסקים וסיכוניהם מחייב תיאום מערכתי. אין זה סביר שכל רשות כיבוי תקבע דרגות סיכון לפי שיקוליה ללא בקרה של גוף מרכזי מקצועי. ואכן כבר העירו על כך בדוח מבקר המדינה משנת 2003 בנושא מניעת דלקות: "אמות המידה לקביעת דרגת הסיכון לא נקבעו בנהלים מסודרים בידי הנציבות וגם לא הועלו על הכתב בידי האיגודים, ולכל מפקח ניתנה מידה רבה של שיקול דעת בקביעת דרגת הסיכון של הגופים שהוא מופקד על בדיקתם". עוד צוין כי "כל האיגודים שנבדקו לא קבעו כללים לתדירות ביקורות המניעה שעליהם לעשות בכל גוף על פי סוגו או דרגת הסיכון שלו". הנציבות ציינה אז, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "נדרש לסווג את רמת הסיכון - ניכנס לפעילות בנושא סיווג".

ואולם, בביקורת הנוכחית נמצא, כי חרף תשובת הנציבות האמורה וקביעתה בנוהל כי סדר העדיפות לביקורת מניעת דלקות ייקבע בהתאם לרמות הסיכון - עד מרץ 2012 לא גיבשה הנציבות הנחיות לקביעת רמות הסיכון של העסקים ולסיווגם בהתאם לכך.

מהתשובות של רשויות הכבאות לשאלון עולה, כי בפועל נקבעת רמת הסיכון באופן עצמאי לפי שיקול דעתם של בעלי התפקידים בשירותי הכבאות. כתוצאה מכך גם תכנית העבודה ותדירות הביקורת נקבעות לפי רמות הסיכון השונות ללא יד מכוונת של הנציבות. כך למשל נמצא, כי שירותי כבאות מסוימים קובעים את תכניות העבודה לפי גודלו של העסק, לעומת שירותי כבאות אחרים הקובעים זאת לפי מאפייני העסק (כגון: מהות העיסוק, מקומו, רמת הסיכון ועוד), או בעקבות דרישה של הרשות המקומית להמציא אישור כבאות על פי צו רישוי עסקים. יוצא, אפוא, כי שני עסקים דומים במהותם, בגודלם וברמת הסיכון שלהם עשויים לקבל סיווג ברמת סיכון שונה ולעבור ביקורת של מנ"ד בתדירות שונה.

עם זאת, במהלך הביקורת במרץ 2012, הנחתה הנציבות את רשויות הכבאות לסווג את המוסדות והעסקים לפי חמש רמות סיכון, בהתאם לתקן ישראלי 1596 למערכות אוטומטיות לכיבוי אש (המבוסס על תקן אמריקאי של מערכות כיבוי אש NFPA-25³²). בהנחיית הנציבות נקבע, כי יש לקיים ביקורת שנתית במבנים המסווגים ברמת הסיכון הגבוהה ביותר (רמה 5) בלבד³³. עוד נקבע בהנחיה כי "ברשויות כבאות בהן קיים קושי לבצע ביקורת בכל העסקים במהלך השנה, נדרשת רשות הכבאות לקבוע את סדר העדיפויות לפיו יבוצעו הביקורות בעסקים, תוך מתן עדיפות לעסקים ברמות הסיכון הגבוהות".

ואולם, גם בהנחיה זו של הנציבות עדיין לא נקבעה תדירות הביקורת במבנים שסווגו ברמות סיכון 1-4. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על הרשות הארצית לכבאות והצלה לקבוע לצד רמת הסיכון גם את תדירות הביקורת הנדרשת, כדי שתדירות הביקורת בעסקים ובמבנים דומים ברחבי הארץ תהיה אחידה. יודגש כי קביעת תדירות הביקורת בהתאם לרמת הסיכון היא תנאי הכרחי להקצאת כוח האדם הדרוש לקיום ביקורת למניעת דלקות בכל שירות כבאות (ראו להלן). ולא פחות חשוב - מבחנה של ההנחיה הוא בעצם ביצועה הדקדקני ובבקרה על אופן ביצועה.

מיפוי העסקים והמוסדות שבתחום אחריותה של רשות הכבאות

כאמור, חובתה של רשות הכבאות לוודא את תקינותם של סידורי הכבאות וציוד הכיבוי, בין אם זה עסק בעל רישיון, ובין אם זה עסק שאינו טעון רישיון לפי צו רישוי עסקים. בעניין זה גם אין הבדל בין מבנה פרטי למבנה ציבורי. תנאי הכרחי להכנת תכנית העבודה של מנ"ד הוא מיפויים של כל העסקים והמוסדות שבתחומה של רשות הכבאות וסיווגם בהתאם לרמות הסיכון שלהם. המיפוי הוא כלי בסיסי הכרחי לקביעת תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית תוך שקלולם של הסיכונים, ובהתאם לכך יש לקבוע את תדירות הבדיקה. גם לפי הנוהל יש לקבוע את תכנית העבודה במנ"ד לפי סדר עדיפויות, בהתאם למספר העסקים שבתחום אחריותה של רשות הכבאות ובהתחשב ברמת הסיכון שלהם.

בביקורת של משרד מבקר המדינה נערכה השוואה³⁴ בין הנתונים הקיימים ברשויות הכבאות על אודות עסקים ומוסדות שבתחומן, ובין רישומי הארנונה בנוגע למספר העסקים והמוסדות (ללא בתי מגורים) שבאחריותן של אותן רשויות כבאות. להלן נתוני ההשוואה בעשר הערים הגדולות בישראל³⁵ נכון לסוף שנת 2011.

NFPA 25 - Water-Based Fire Protection Systems, 1992 Edition, National Fire Protection Association.	32
ברמה זו נכללים: בתי חולים, בתי אבות, בתי קולנוע, קניונים, בניינים רבי קומות שבהם שוכנים משרדים או מגורים ועוד.	33
משרד מבקר המדינה פנה לעשר הערים הגדולות בישראל וביקש לקבל נתונים ממחלקת הארנונה בנוגע למספר העסקים והמוסדות (ללא בתי מגורים) המצויים בשטחן, כדי לבדוק את הפערים שבין הנתונים בשירותי הכבאות ובין המצב בפועל כפי שעולה מרישומי הארנונה.	34
לפי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.	35

שם הרשות המקומית	מספר עסקים ומוסדות לפי נתוני ארנונה מהרשות המקומית	מספר תיקי מניעה לפי הנתונים שנמצאים בידי רשות הכבאות	מספר העסקים והמוסדות שאין לגביהם תיקי מניעה	שיעור העסקים והמוסדות (באחוזים) שאין לגביהם תיקי מניעה
ירושלים	29,869	10,360	19,509	65%
תל אביב	52,722	10,604	42,118	80%
חיפה	22,196	6,918	15,278	69%
ראשון לציון	11,807	6,151	5,656	48%
פתח תקווה	13,194	4,932	8,262	63%
אשדוד	9,344	3,915	5,429	58%
באר שבע	7,324	2,819	4,505	62%
נתניה	7,864	4,212	3,652	46%
חולון	7,653	4,340	3,313	43%
בני ברק	7,681	3,340	4,341	57%
סך הכול	169,654	57,591	112,063	66%

מההשוואה עולה כי קיים פער ניכר בין מספר תיקי המניעה ובין מספר העסקים והמוסדות לפי רישומי הארנונה. מספרם של העסקים והמוסדות בעשר הערים הגדולות בארץ מסתכם ב-169,654, אך מדורי מניעת הדלקות בערים אלו מנהלים תיקי מניעה רק ל-57,591 עסקים ומוסדות (בממוצע 34%). יוצא אפוא כי בממוצע ל-66% מכלל העסקים והמוסדות בעשר הערים הגדולות בארץ אין תיקי מניעה במדורי מניעת דלקות. כך, למשל, בשירותי הכבאות של ירושלים ותל אביב אין תיקי מניעה לכ-65% ו-80% (בהתאמה) מהעסקים ומהמוסדות שבאחריותם. בביקורת עלה, כי ל-19 מתוך 24 מדורי מניעת דלקות (79%)³⁶ אין מידע בנוגע למספר העסקים והמוסדות הקיימים בתחום אחריותם.

עצם היעדר המידע בשירותי הכבאות על אודות העסקים והמוסדות שבתחומם הוא חמור. על הרשות הארצית לכבאות והצלה, ועל מדורי מניעת דלקות למפות את כל העסקים והמוסדות שבתחומם ולסווגם לפי רמות סיכון. לשם כך ניתן להיעזר במידע הקיים במחלקות הארנונה ברשויות המקומיות. מיפוי זה ישמש בסיס לקביעת תכנית העבודה של מדורי מניעת דלקות ברחבי הארץ ולהקצאת המשאבים הדרושים לכך.

חלק מרשויות הכבאות (תל אביב, הרצליה ובני ברק) ציינו בתשובתן למשרד מבקר המדינה, כי בבסיס נתוני הארנונה נכללים גם עסקים שיש להם מספר תיקי ארנונה.³⁷ הנציבות מסרה בתשובתה מנובמבר 2012, כי הועברה דרישה לרשויות הכבאות לבצע מיפוי של העסקים בהתאם לרישומי הארנונה ולסווגם לפי רמות סיכון. עוד מסרה הנציבות בתשובתה, כי בתחילת 2013 תשולב תכנה לניהול תיקי המניעה ("שלהבת"), ועם הפעלתה יפורסם נוהל חדש שיחליף את נוהל מכ"ר 501 הקיים.

36 לתל אביב, לירושלים ולגבעתיים היה מידע ממחלקת הארנונה. רמת גן והרצליה הציגו נתונים לפי אומדן שלהם.

37 למשל - מפעל שיש לו שמונה תיקים ברישומי הארנונה, או בית אבות שיש לו שישה תיקים ברישומי הארנונה, ואילו ברשות הכבאות הם מסווגים כתיק מניעה אחד.

ביקורות מניעה

1. להלן מוצגת ההתפלגות של מספר ביקורות המניעה שקיימו 24 רשויות הכבאות שהשיבו על השאלון, ביחס למספר תיקי המניעה הפעילים³⁸ ומספר מפקחי מניעת הדלקות לשנת 2011.

שירות הכבאות	מספר תיקי מניעה פעילים	מספר ביקורות מניעה (ללא חוזרות)	אחוזים מכלל תיקי המניעה	מספר משרות למפקחי מניעת דלקות	ממוצע תיקים למפקח (ללא ביקורות חוזרות)
איר"ש	1,380	942	68%	3	314
איילון	4,660	4,286	92%	7	612
אילת	2,178	1,944	89%	2	972
אשקלון	7,728	3,704	48%	11 ⁽³⁾	337
באר שבע	5,092	4,980	98%	5	996
בית שמש	2,736	2,697	99%	5.5	490
בני ברק	5,751	5,001	87%	5	1,000
גבעתיים	458	287	63%	1 ⁽¹⁾	287
גליל מערבי	11,771	6,087	52%	7.25	840
גליל עליון	4,687	4,724	101% ⁽²⁾	6	787
הרצליה	3,027	2,041	67%	3.3	618
השרון	5,131	4,311	84%	4.5	958
חדרה	4,459	4,226	95%	4	1,057
חולון	6,600	3,781	57%	5	756
חיפה	11,890	5,171	43%	6	862
טבריה	3,043	2,954	97%	3	985
יזרעאל	3,956	3,956	100%	9	440
ירושלים	10,360	2,962	29%	8	370
נתניה	6,330	2,686	42%	2	1,343
פתח תקווה	7,462	4,817	65%	7.5	642
ראשון לציון	6,697	3,368	50%	3	1,123
רחובות	3,249	3,334	103% ⁽²⁾	5	667
רמת גן	2,100	633	30%	2	317
תל אביב	10,604	4,098	39%	18 ⁽⁴⁾	228
סה"כ	131,349	82,990		133.05	
ממוצע ארצי			63%		624

1 בתקן של שירותי כבאות גבעתיים מתוקנן קצין מניעת דלקות אחד, ללא מפקחי מניעת דלקות, כנהוג בשאר שירותי הכבאות.

2 ברשויות הכבאות גליל עליון ורחובות עולה מספר הביקורות על מספר תיקי המניעה הפעילים כיוון שהביקורות כוללות גם עסקים שהתקיימה בהם ביקורת, אך הם נסגרו במהלך שנת 2011, ולכן אינם נמנים עם מספר התיקים הפעילים.

3 תקן שירותי כבאות אשקלון כולל גם ארבעה מפקדי תחנות שמקיימים ביקורות מנ"ד נוסף על תפקידם השוטף.

4 תקן שירותי כבאות תל אביב כולל גם מפקח מניעת דלקות ייעודי לבדיקת ברזי כיבוי, וחמישה קציני אזור המנהלים ומרכזים עבודת מטה נוסף על העבודה השוטפת.

38 להבדיל מתיקים סגורים של עסקים שאינם קיימים עוד.

מהטבלה עולים הבדלים רבים בין תפוקותיהם של מדורי מניעת הדלקות השונים. עוד עולה כי מספר התיקים שבאחריותו של כל מפקח מניעת דלקות ברשויות השונות שונה אף הוא באופן ניכר. בעוד שהממוצע הארצי הוא 624 תיקים למפקח - בכמה שירותי כבאות (תל אביב, ירושלים, רמת גן ואשקלון) ממוצע התיקים למפקח נמוך בהרבה.

לדעת משרד מבקר המדינה על הרשות הארצית לכבאות והצלה לבדוק את הסיבות לשוני הרב שבין המדורים, ולבחון כיצד ניתן לייעל את עבודתם.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, שכחלק מפעולות התיקון בעקבות הביקורת נקבע מפתח של מספר תיקים למפקח על פי רמת הסיכון של העסק. לאחר קבלת התוצאות של מיפוי העסקים על פי רמות הסיכון שלהם, תיקבע תדירות הביקורת, ומהם תיגזר מכסת כוח האדם הנדרשת לביצוע המשימה. הנציבות הוסיפה, כי עם כינון רשות הכבאות הארצית יהפוך מערך הביקורת והמניעה למערך ארצי בעל הוראות אחידות, והוא יידרש לעמוד בתפוקות שייקבעו על ידה.

2. עסק או מוסד שעבר בהצלחה את הביקורת של שירותי הכבאות אמור לקבל אישור מנ"ד על תקינות סידורי הכבאות. הביקורת ניתחה נתונים של עשרה מדורים למניעת דלקות כפי שעולים מהתשובות לשאלון. להלן דוגמאות מעשרה שירותי כבאות על אודות מספר העסקים שנבדקו על ידם ולא קיבלו אישורים על תקינות סידורי הכבאות שבהם, בשנים 2009-2011.

שנת 2011			שנת 2010			שנת 2009			שירות הכבאות
שיעור העסקים (באחוזים) שלא קיבלו אישור מתוך כל העסקים שבוקרו	מספר העסקים מתוכם שלא קיבלו את אישור מנ"ד	מספר הבקורות	שיעור העסקים (באחוזים) שלא קיבלו אישור מתוך כל העסקים שבוקרו	מספר העסקים מתוכם שלא קיבלו את אישור מנ"ד	מספר הבקורות	שיעור העסקים (באחוזים) שלא קיבלו אישור מתוך כל העסקים שבוקרו	מספר העסקים מתוכם שלא קיבלו את אישור מנ"ד	מספר הבקורות	
74%	1,442	1,944	69%	1,279	1,849	76%	1,600	2,107	אל"ת
95%	2,552	2,697	95%	2,551	2,673	94%	2,424	2,583	בית שמש
89%	4,468	5,001	92%	4,447	4,840	93%	4,254	4,587	בני ברק
69%	197	287	49%	104	211	72%	230	319	גבעתיים
80%	1,623	2,041	84%	2,132	2,547	85%	2,329	2,728	הרצליה
76%	3,191	4,226	75%	2,731	3,640	71%	2,460	3,445	חדרה
47%	2,451	5,171	56%	3,092	5,483	56%	2,910	5,205	חיפה
92%	2,711	2,954	אין נתונים		2,865	90%	2,638	2,925	טבריה
96%	3,806	3,956	99%	4,215	4,240	100%-כ	3,999	4,016	ירמאל
13%	552	4,098	19%	779	4,116	24%	1,085	4,596	תל אביב

מהנתונים שבטבלה עולה כי למעט מנ"ד תל אביב, בכל יתר המדורים המוצגים לעיל מרבית העסקים שנבדקו לא קיבלו אישורי תקינות.

משרד מבקר המדינה רואה את תופעת היעדרם של אישורי תקינות לעסקים שנבדקו בחומרה רבה, ומדגיש את העובדה שהציבור עלול להיות חשוף לסכנה במקומות שאינם עומדים בסידורי הכבאות כנדרש. על הרשות הארצית לכבאות והצלה והמשרד לבט"פ להיכנס בעובי הקורה של תופעה זו והתוצאות שעלולות לנבוע ממנה, לאלתר.

ביקורות חוזרות

מדור מניעת דלקות גובה אגרה בעבור עריכת ביקורת שנתי, ועלותה נקבעת על פי שטח העסק. אגרות אלה הן חלק חשוב ממקורות ההכנסה לתפעולן של רשויות הכיבוי. אם נמצאים ליקויים הדורשים תיקון, אמורה להתקיים ביקורת חוזרת ללא תשלום נוסף. בביקורת החוזרת אמור מפקח מניעת דלקות לבדוק אם תוקנו הליקויים שהצביע עליהם בביקורת השנתית.

מהתשובות לשאלון עולה, כי כל מדורי מניעת הדלקות קיימו ביקורות חוזרות רק בחלק מהעסקים שלא קיבלו אישור כבאות באותה שנה משום שנמצאו בהם ליקויים. כך, למשל, בשירותי כבאות גליל עליון, בשנים 2010 ו-2011, נעשו 16 ו-18 ביקורות חוזרות בלבד בהתאמה, ואילו מספר תיקי המניעה שלא קיבלו אישור כבאות עמד על 4,178 ו-4,190 בהתאמה (כחצי אחוז); בשירותי כבאות השרון נעשו בשנים 2010 ו-2011, 76 ו-59 ביקורות חוזרות בהתאמה, ואילו מספר תיקי המניעה שלא קיבלו אישור כבאות עמד על 3,367 ו-3,389 בהתאמה (כ-2%); בשירותי כבאות בית שמש נעשו בשנים 2010 ו-2011, 87 ו-69 ביקורות חוזרות בהתאמה, ואילו מספר תיקי המניעה שלא קיבלו אישור כבאות עמד על 2,564 ו-2,591 בהתאמה (כ-3%); בשירותי כבאות אשקלון, בשנים 2009 - 2011, לא נעשו ביקורות חוזרות.

הביקורת העלתה כי הנציבות לא קבעה כללים בנוגע לעריכת ביקורות חוזרות ולא הנחתה את מדורי מניעת הדלקות כיצד עליהן לפעול בעניין. ואכן, מהביקורת עלה, כי במדורי מניעת דלקות רבים אין נוהל המגדיר את הכללים לבצוע ביקורת חוזרת. מדורים שונים סיגלו לעצמם שיטות משלהם לעריכת ביקורות חוזרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה להסדיר נושא זה ולקבוע נהלים לעריכת ביקורות חוזרות.

הנציבות מסרה בתשובתה מנובמבר 2012, כי בתכנת "שלהבת" ישולב מנגנון התראה שיציין את תאריך הביקורת החוזרת הנדרשת לכל עסק. עם כניסת תכנת שלהבת לפעולה יפורסם, כאמור, נוהל עבודה חדש ובו נהלים חדשים לביקורות חוזרות.

אכיפה של סידורי כבאות על עסקים ומוסדות שאינם טעוני רישוי

הגשת כתבי אישום והעמדתם לדין של מפרי חוק היא אחד הכלים לשמירת שלטון החוק בישראל ולאכיפתו. ואולם, מהביקורת ומהשאלון עולה, כי אחד הנושאים הבעייתיים ביותר בתחום מניעת דלקות ובטיחות אש הוא היעדרה של יכולת מעשית לאכוף את דרישות שירותי הכבאות על עסקים ומוסדות שאינם טעונים רישוי עסקים. בחוק נקבע כי "המפר סידורי כבאות שנבקעו לפי סעיף 4, הנמנע מלהציב אמצעי כיבוי או המתרשל בהחזקתם התקינה... או העובר על הוראה מהתקנות שהותקנו לפי חוק זה, דינו מאסר ששה חודשים או קנס". בנוהל נקבע, לגבי מבנים שאינם טעוני

רישוי לפי צו רישוי עסקים, כי אם בעלי הנכס לא מילאו אחר דרישות החוק, תקנות שירותי הכבאות או דרישות שירותי הכבאות, על רשות הכבאות לאכוף בעצמה את דרישותיה באמצעות מתן התראות לבעל הנכס ולמחזיק בו והגשת כתבי אישום, ולהודיע לממונה על המחוז ולמשטרה על הפרות אלו.

כבר ברוח מבקר המדינה משנת 2003 בנושא מניעת דלקות נכתב (עמ' 115), כי איגודי הכבאות "לא הוסמכו להגיש בעצמם כתבי אישום נגד עבריינים, ולא פנו ליועץ המשפטי לממשלה כדי לקבל הסמכה לעורכי דין מטעמם לשמש תובעים בעניין עברות על החוק או להביא להגברת האכיפה בדרך אחרת". בתשובת הנציבות למשרד מבקר המדינה ממרץ 2003 נכתב כי "בימים אלה נעשית עבודה לנושא האכיפה של מינוי תובעים. נושא מינוי תובעים נבחן בפרקליטות המדינה".

יצוין כי עוד ביוני 2001 פנתה הנציבות לרשויות הכבאות בארץ בעניין הסמכת תובעים להגשת כתבי אישום פליליים לפי דיני הכבאות. בפנייה צוין, כי הנציבות פועלת לתגבור מערך התביעה הפלילית נגד חשודים בעברות על דיני הכבאות, באמצעות מינוי תובעים פליליים שיפעלו לצד רשויות הכבאות. תובעים אלה אמורים להגיש כתבי אישום בשם מדינת ישראל נגד מפרי החוק. הנציבות ביקשה מיושבי הראש וממפקדיהן של רשויות הכבאות לפעול לאיתור מועמדים לשמש תובעים פליליים.

ואולם, בביקורת הנוכחית נמצא, כי גם לאחר עשור עדיין לא מונו תובעים בשירותי הכבאות - בין מתוך שירותי הכבאות ובין מחוצה להם³⁹, לצורך הגשת כתבי אישום נגד המפרים את סידורי הכבאות שנקבעו בידי רשות כבאות מכוח החוק.

משרד המשפטים ציין בתשובתו מ-5.12.12 למשרד מבקר המדינה כי "התובעים בכל הרשויות המקומיות בישראל ... היו מוסמכים... לנהל הליכים פליליים בגין עבירות על חוק שירותי הכבאות". משרד מבקר המדינה מעיר כי מהחומר שברשותו לא עולה כי אפשרות זו הייתה על הפרק כפתרון כולל לסוגיית האכיפה בין הרשויות הנוגעות בדבר.

בפועל לא אכפו חלק ניכר משירותי הכבאות את דיני הכבאות על מפרי החוק, למרות קיומן של סמכויות סטוטוריות על פי חוק שירותי הכבאות, בין השאר בשל אי-הסמכת תובעים במשך שנים רבות. לא נמצא כי הדיונים בסוגיות המשפטיות והמעשיות הכרוכות בכך מוצו. החוק החדש הרחיב את סמכויות האכיפה וכדי ליישמו כנדרש יש הכרח לפעול בנחישות לאכיפת הדין, ולנקוט בכל הפעולות הנדרשות לשם כך, כולל מינוי תובעים שיאכפו את הדין בעניין נקיטת אמצעי בטיחות אש והצלה ללא דיחוי נוסף.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי דרשה בעבר מרשויות הכבאות לפעול למינוי תובעים, ונעשו פניות בכתב ובעל פה, לרבות בכנסי מפקדים, אך בפועל, מפקדי האיגודים לא מינו תובעים. לאחר כינון הרשות הארצית לכבאות והצלה הם יפעלו למינוי תובעים כדי לאכוף את החוק על פי חוק הכבאות החדש.

39 בית המשפט העליון הכיר בסמכותו של היועץ המשפטי לממשלה להסמיק "תובע" כמשמעו בחוק סדר הדין הפלילי [נוסח משולב], התשמ"ב-1982 גם עורך דין מהמגזר הפרטי [בג"ץ 1783/00 חיפה כימיקלים בע"מ נ' היועץ המשפטי לממשלה], פ"ד נז(3) 652 655 (2003). ואכן היועץ המשפטי לממשלה הסמיק תובעים חיצוניים בתחומים שונים כגון דיני התכנון והבנייה ודיני איכות הסביבה.

מניעת דלקות ביישובים חקלאיים

רשויות הכבאות אחראיות, מתוקף תפקידן, למניעת דלקות ולנקיטת אמצעים לבטיחות אש גם במבנים המצויים בשטחים חקלאיים⁴⁰. בשנים האחרונות רווחת התופעה של שימוש חורג בשטחים חקלאיים למטרות מסחריות⁴¹, וכך הוקמו בהם גני אירועים, מחסנים ומיזמים מסחריים ועסקיים⁴². תופעה זו קשורה באופן ממשלי לעניין של מניעת דלקות, שכן מלבד הצורך בהתקנת ציוד כיבוי לפי התקנות וההוראות של הנציבות, נדרשת גם התאמתם של תשתיות המים וברזי הכיבוי לצרכים של צוותי הכיבוי בעת פעילות לכיבוי שרפה ומניעת התפשטותה. אם תפרוץ שרפה במבנים שהוסבו לשימוש שונה מיעודם המקורי בלי שהותקן בהם ציוד כיבוי מתאים ותשתיות לאספקת מים וברזי כיבוי בסביבתם - האש עלולה לצאת מכלל שליטה ולסכן חיי אדם ורכוש.

הבעיה מחריפה באזורים שיש בהם יישובים חקלאיים רבים, כמו בתחום האחריות של שירותי כבאות נתניה, ובשלוש המועצות האזוריות לב השרון, חוף השרון ועמק חפר. ממכתביו של רמ"ד מניעת דלקות של שירותי כבאות נתניה משנת 2009 בנושא הפיכת יישובי המועצה ל"אזורי תעשייה קטנים" עולה, כי ביישובים השייכים למועצות האזוריות האלו קיימים מחסנים בגדלים שונים שבהם מאוחסנים חומרים מסוכנים, ולחלקם הגדול אין ציוד כיבוי כנדרש, ואין להם אישור משירותי הכבאות. יש ביניהם גם מחסנים ששירותי הכבאות אינם יודעים על קיומם כלל. עוד עלה, כי בחלק מהיישובים "קיימת בעיה של תשתיות המים ספיקות ולחצים שלא יאפשרו כיבוי מהיר ויעיל של דלקה בעת הצורך". רמ"ד נתניה הדגיש, כי "מחסנים הממוקמים ביישובים ונמצאים ללא אישור משירותי הכבאות מהווים סכנה לשלום הציבור ועלולים להוביל לסכנה סביבתית ופגיעים במקרה של אירוע אמת".

בתחום האחריות של שירותי כבאות בית שמש מצויים עשרות יישובים חקלאיים וקיבוצים. כבר בדוח מבקר המדינה משנת 2003 בנושא מניעת דלקות נמצא, כי ביישובים שבתחום המועצות האזוריות עמק לוד, חבל מודיעין, גזר ומטה יהודה, הנמצאות בתחומי האיגודים איילון ובית שמש, הוקמו מחסנים המשמשים ליעודים שונים. רובם נבנו מחומרים קלים המיועדים לבנייה מהירה כגון פח ואסבסט. חלקם שוכנים במבנים שנבנו ללא רישיון בנייה והוסבו למחסנים, ולעתים מאוחסנים בהם טובין העשויים מחומרים דליקים ומסוכנים. המחסנים נבנו בתוך היישובים ולא באזורים שיוחדו לעסקים, ואין בהם אמצעי בטיחות כנדרש. יתרה מזו, באותם יישובים אין תשתיות מספיקות לאספקת מים לצורכי כיבוי, וברובם אין דרכים המאפשרות גישה מהירה, כך שבעת דלקה הן מעמידות את צוות הכבאים ואת האנשים שבסביבה בסיכון גבוה. מהתשובות לשאלון שמסרו שירותי כבאות בית שמש ביולי 2012 עולה, כי לא חל שיפור במצב במהלך השנים, ועדיין "קיימת בעיה עם נושא תשתיות לצורכי כיבוי באזורים החקלאיים ששימשו בעבר ללולים וכיום משמשים לתעשייה, אחסנה ומלאכה".

דוגמה מוחשית לסכנה הנשקפת מהיעדרו של ציוד כיבוי תקין, היא השרפה שפרצה בשנת 2007 במתחם של מפעלים באחד הקיבוצים שבתחום האחריות של שירותי כבאות בית שמש. לכיבוייה נדרש סיוע של כבאות צבאיות ושל חניכי קורס קציני כבאות מבית הספר לכבאות. לפי דוח

40 מבנים שהוקמו בשטחים חקלאיים אף אם מדובר בבנייה בדרך של שימוש חורג. "שימוש חורג" בקרקע או בבניין מוגדר בחוק התכנון והבנייה: "השימוש בהם למטרה שלא הותר להשתמש בהם, הן במיוחד והן מהיותם באזור או בשטח מיוחד, לפי כל תכנית או תקנה אחרת שלפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין או לפי היתר על פי כל חוק הדין בתכנון ובבנייה".

41 איריס האן, שימושים חורגים בשטחים החקלאיים הפתוחים, 2004, המרכז למדיניות סביבתית - מכון ירושלים לחקר ישראל.

42 מבקר המדינה, דוחות ביקורת על השלטון המקומי, "טיפול מועצות אזוריות שבאזור השרון בגני אירועים שבתחומן" (2005), עמ' 1. וכן דוחות על הביקורת בשלטון המקומי "מועצה מקומית כפר יונה - טיפול בהקמת גן אירועים והפעלתו" (2010), עמ' 761. וכן דוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנים 2011-2012 "המועצה האזורית גזר - רישוי עסקים", עמ' 415.

החקירה של השרפה, היא פרצה באחד העסקים במתחם שימש מחסן, ובו אוחסנו בצפיפות מרובה משטחים של קרטונים וציוד. האש התפשטה וכילתה את כל המתחם. לעסק שבו פרצה השרפה לא היו סידורי כבאות מתאימים, לא היה תיק מניעה בשירותי כבאות בית שמש, והם לא ידעו על קיומו כלל. לעומתה מדגימה השרפה שפרצה בשנת 2012 באזור תעשייה שבתחום האחריות של שירותי כבאות בית שמש, את חשיבותם המרובה של סידורי הכבאות. מערכת הגילוי הודיעה לשירותי הכבאות על השרפה. צוותי כיבוי שהגיעו למקום מצאו שמערכת הכיבוי האוטומטי במבנה בן שלוש הקומות תחמה את האש וכיבתה את השרפה עוד לפני שהגיעו הכבאים. מהתחקיר עלה, כי המבנה שימש מחסן בגדים. לפי הערכת הכבאים, אלמלא פעולתה התקינה של מערכת המתזים, האש הייתה מתפשטת ושורפת כליל את המחסן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה, המשרד לבט"פ ומשרד הפנים לבחון כיצד ניתן להבטיח את קיומם של סידורי כבאות נאותים ביישובים חקלאיים, ובמיוחד במבנים שנעשה בהם שימוש חורג למטרות מסחריות.

פיקוח ובקרה של הנציבות

בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, נקבע בין היתר, כי תפקידו של מפקח כבאות ראשי הוא לפקח על הפעולות של רשויות הכבאות ולתת להן הוראות בכל הנוגע לפעולותיהן.

1. באפריל 2006 מינה הנציב דאז ועדה לביקורת מניעת דלקות בשירותי הכבאות וההצלה, שתקבע שיטת ביקורת אחידה בכל מערך הכבאות ותסייע ביצירת אחידות בעבודתם של מדורי מניעת דלקות.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בדוח הביניים של הוועדה ממרץ 2008 (דוח סופי שאשרר מסקנות אלו - הוגש לנציב דאז בפברואר 2009): לחלק משירותי הכבאות אין נוהל עבודה כלל, או שהוא חלקי בלבד; שירותי הכבאות נוטים להפריז ולהוסיף דרישות שאינן מופיעות בתקנות או בהוראות מכ"ר; אין אחידות בתנאים המקדימים הנדרשים למתן אישורים לרישוי עסקים ולתכנון בנייה; קיימים פערים בין מפקחים שקיבלו הכשרה והשכלה שונה. בדוח הביניים המליצה הוועדה, בין היתר, לקבוע נהלים אחידים לעבודת מדור מנ"ד ברמה הארצית (הוועדה ציינה כי היא נמצאת בהליכי גיבוש של נהלים אלה) ולגבש רשימת תיוג אחידה שתיבדק על ידי מפקח מנ"ד.

בביקורת הנוכחית נמצא, כי ביוני 2008 שלח יו"ר הוועדה למניעת דלקות טיוטה של נוהל עבודה במדורי מניעת דלקות (שאמור היה להחליף את הנוהל שבתוקף) לקבלת משוב משירותי הכבאות. ואולם עד יולי 2012, כארבע שנים מאז, עדיין לא נכנס לתוקף נוהל עבודה חדש, מדורי מניעת דלקות עובדים ללא שיטה סדורה ואחידה, וכל מדור פועל לפי השיטות שסיגל לעצמו במהלך השנים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות, כי עליה לקדם לאלתר את גיבוש הנוהל ולהפעילו במדורי מניעת דלקות.

הנציבות מסרה בתשובתה מנובמבר 2012, כי עם הפעלת תכנת "שלהבת" בתחילת 2013 ייכנס לתוקף גם נוהל עבודה חדש למדור מניעת דלקות, והוא יחליף את הנוהל הקיים.

2. באוקטובר 2010 מינה הנציב דאז ועדת מניעת דלקות נוספת שתפקידה היה לדון "בסוגיות עקרוניות בתחום מניעת הדלקות ולהמליץ לנציב בנושאים אלו". חברי הוועדה היו רמ"דים של שמונה מדורי מניעת דלקות ברחבי הארץ ושני נציגים מטעם הנציבות.

בביקורת הנוכחית נמצא כי הוועדה קיימה שני דיונים בלבד, ועד יולי 2012 לא העבירה לנציב המלצות כלשהן בנושאים שלשמן הוקמה.

3. הוראת מכ"ר (פרק 200) קובעת כי מפקדי שירותי הכבאות נדרשים להעביר לנציב דוח סיכום פעילות שנתי במגוון נושאים, וביניהם גם בנושא מניעת דלקות.

הביקורת הנוכחית בנציבות העלתה, כי חלק מהנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה בתשובות של רשויות הכבאות לשאלון, התקבל במהלך השנים האחרונות גם בנציבות (כחלק מהדיווח השנתי לפי פרק 200). ואולם הנציבות לא הפיקה לקחים מהמידע שהועבר אליה וממילא לא הסיקה מסקנות מפעילותם ומניתוח תפוקותיהם של מדורי מניעת הדלקות.

לדעת משרד מבקר המדינה, תהליכים של הפקת לקחים והסקת מסקנות הם הכרחיים כדי לייעל את העבודה בתחום מניעת דלקות ולבחון את המשאבים הנדרשים למילוי המשימות. הנציבות, שהיא גורם מפקח על שירותי הכבאות, מחויבת לרכז ולעבד את המידע המתקבל מהאגודים על אודות פעולותיהם של מדורי מניעת הדלקות השונים - ולפעול לייעול עבודתם. הערה זו כוחה יפה גם לרשות הארצית לכבאות והצלה לכשתוקם, כדי שזו תקיים פיקוח ובקרה על פעילותם של מדורי מניעת הדלקות.



בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעולת מדורי מניעת הדלקות ברחבי הארץ. לפי הנוהל צריך לקבוע את תכנית העבודה במנ"ד בהתחשב ברמת הסיכון של העסק. לפיכך, שלב מקדים הכרחי להכנת תכנית העבודה של מנ"ד הוא מיפויים של כל העסקים והמוסדות שבתחומה של רשות הכבאות וסיווגם בהתאם לרמות הסיכון שלהם. הכנת תכנית עבודה שנתית ורב-שנתית תיעשה תוך שקלולם של סיכונים וקביעת תדירות הביקורת בהתאם לכך. בביקורת עלה, כי אין בידי שירותי הכבאות מידע על אודות למעלה ממחצית העסקים והמוסדות המצויים בתחום אחריותם. בהיעדר מידע זה אין מבצעים ביקורות של מדור מנ"ד בעסקים אלו. עוד נמצא כי נכון לספטמבר 2012, עדיין אין נהלים אחידים לקיום ביקורת מניעת דלקות, וכל מדור קובע את רמות הסיכון ואת תדירות הביקורת באופן עצמאי לפי שיקול דעתו של מפקד השירות והרמ"ד. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה להנחות את מדורי מניעת הדלקות להכין תכנית עבודה רב-שנתית למערך מניעת הדלקות, למפות את העסקים והמוסדות שבתחום אחריותם ולקבוע את תדירות הביקורת ואת היקפה בהתאם לרמות הסיכון ולמאפייניו השונים של המבנה. על סמך תכנית עבודה רב-שנתית כזאת ניתן יהיה להקצות את המשאבים הנדרשים לכל מערך מניעת הדלקות, במהלך הרפורמה במערך הכבאות שתתקיים בשנים הבאות.

בטיחות אש בבניינים רבי קומות

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה) קבעו, כי בניין גבוה הוא בניין שגובהו עולה על 13 מטרים, ובניין רב-קומות הוא בניין שגובהו עולה על 29 מטרים. מסקירת הספרות המקצועית בנושא בטיחות אש בבנייה לגובה⁴³ (להלן - סקירת הספרות) עולה, כי לבניינים גבוהים יש מאפייני סיכון אש ייחודיים רבים. למשל - סבירות גבוהה להימצאות דיירים שפיוניים דורש זמן ממושך יותר, כגון ילדים, זקנים, חולים ונכים; יש בהם מדרגות רבות, והדבר מאריך את זמן השהות של הנמלטים בחדר המדרגות; חילוף לכודים בקומות העליונות בבניינים רבי קומות בעזרת סולמות אינו אפשרי; כיבוי האש בבניינים גבוהים מורכב יותר; קיומם של פירים שדרכם יכול העשן לנוע מקומה לקומה; הסיכוי לפריצת אש גדול יותר בשל ריבוי הדיירים בבניין. יודגש כי המנופים המצויים בשימוש שירותי הכבאות בארץ יכולים להגיע לגובה מרבי של 44 מטר בלבד (כ-14 קומות לערך) - דבר המקשה על חילוץ הדיירים מהקומות הגבוהות יותר ודורש חילוץ דרך חדרי המדרגות. מאפיינים ייחודיים אלו מחייבים התקנת תקנות מחמירות יותר בהשוואה לבניינים שאינם רבי קומות, כגון שימוש באמצעי בטיחות אש מיוחדים; התקנת אמצעי בקרה על התפשטות העשן; שימוש במערכות מתקדמות לגילוי ולכיבוי אש; תחזוקה קפדנית שוטפת; פיקוח מתמיד; הסברה ותרגולי פינוי. התרשלות במילוי דרישות אלה בבניין גבוה עלולה להיות הרת אסון.

בסקירת הספרות נכתב כי "חלק מן השרפות הגדולות, שגרמו לנזקים גדולים ולמספר גדול של הרוגים ונפגעים היו דווקא בבניינים גבוהים אשר תוכננו על פי תקנות שנחשבו בעת בנייתם מתקדמות ושהיו אמורות למנוע נזקים ונפגעים כה רבים"⁴⁴. בעקבות אירועים אלו התקיימה בחינה מתמשכת של בטיחות אש בבניינים במרבית הארצות המפותחות, והיא הביאה לידי שינויים מרחיקי לכת, הן באופי התקנות, והן באופן התכנון של בטיחות אש בבניינים, ובמיוחד בבניינים גבוהים.

סיכוני האש ופגיעתה בחיי אדם במבנים למגורים או לעסקים הם רבים. לפי נתוני הנציבות, שרפות במבנים הן כ-11% מכל אירועי הדלקות⁴⁵. לפי תרחיש שגרה לאומי לשירותי הכבאות⁴⁶ ממרץ 2012, הצפי לשנת 2030 הוא כ-22,500 אירועי שרפות במבנים בשנה. לפי מסמך התרחיש, נתונים מחקרניים בעולם מצביעים על כך שכ-14% מתוך השרפות במבנים הן "שרפות מהירות"⁴⁷, ולכן מתחייבת התקנה של מערכות הגנה אקטיביות (ספרינקלרים) שיאפשרו זמני תגובה ארוכים לכווחות הכיבוי וההצלה, ויסייעו לצמצם את סכנות האש במידה ניכרת. בעניין זה גם חשוב לציין, כי בשנים האחרונות מתרבה הבנייה לגובה בישראל, בעיקר במרכזי הערים. אשר על כן, דורשות רשויות הכבאות בבניינים גבוהים ורבי קומות, כבר בשלב מתן היתרי הבנייה, להתקין ציוד ומערכות בטיחות אש כגון מערכות אוטומטיות לגילוי ולכיבוי אש, מערכות על-לחץ⁴⁸ ומערכות שחרור עשן. בשלב האכלוס מוודאות רשויות הכבאות כי המערכות אכן הותקנו ובודקות את התאמתן לדרישות שנקבעו.

43 פרופ' מיכאל פורה, פרופ' רחל בקר ואינג' שמואל נתנאל, "בטיחות באש", בתוך: בחינת הבנייה לגובה סקר ספרות, כרך ב' - היבטים הנדסיים וכלכליים, (ינואר 2001), עמ' 42-111, משרד הפנים - מינהל התכנון.

44 שם בעמ' 44.

45 כך עולה מפילוח של אירועי דלקות בחודשים ינואר-יוני 2012: דלקות בשטחים פתוחים כ-80%, דלקות במבנים כ-11% ודלקות בכלי רכב כ-9%.

46 ניתוח סיכונים המבוסס על איומי ייחוס לשגרה.

47 טמפרטורת החדר מגיעה ל-1000 KW בתוך שש דקות.

48 מערכות שתפקידן לשמור על לחץ אוויר בחדר המדרגות, כדי לאפשר דרך מילוט נקייה מעשן לדיירי הבניין.

תשתית נורמטיבית

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, (להלן - חוק התכנון והבנייה) ותקנות התכנון והבנייה קבעו דרישות לקבלת היתר בנייה, וביניהן גם דרישות הנוגעות לבטיחות אש. תקנות התכנון והבנייה קבעו, כי מערכות לגילוי ולכיבוי אש יותקנו בהתאם לתקנים הישראליים - תקן ישראלי 1596 למערכות אוטומטיות לכיבוי אש (ספרינקלרים) ותקן ישראלי 1220 למערכות אוטומטיות לגילוי אש. מלבד הדרישות הנ"ל נקבעו הוראות נוספות לבניינים רבי קומות על ידי מכ"ר (להלן - הוראות מכ"ר)⁴⁹.

החוק מטיל על רשות כבאות את התפקיד להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות, ובניינים גבוהים בכלל זה. בפסה"ד בעניין לנ"י נקבע כי לשון החוק אינה מבחינה בין עסק בעל רישיון לעסק שפועל ללא רישיון, בין מבנה פרטי למבנה ציבורי - בנוגע לחובתה של רשות הכבאות לוודא את תקינותם ודיוותם של סידורי הכבאות וציוד הכיבוי. החוק מחייב את רשות הכבאות לפעול ביעילות כדי להבטיח מניעה וכיבוי של דלקות בכל תחום שיפוטתה. בעקבות שאלות שעלו בנוגע לסמכותה של רשות הכבאות לבדוק את סידורי הכבאות בשטח הרכוש המשותף של מבנה מגורים, בחנה היועצת המשפטית של הנציבות באוגוסט 2005 את הסוגיה. חוות הדעת שהנציבות שלחה לכל מפקדי רשויות הכבאות קבעה, כי נציג רשות הכבאות רשאי לבדוק את ציוד הכיבוי שבשטח הרכוש המשותף של בניין מגורים.

יוצא אפוא, כי שירותי הכבאות מוסמכים על פי הדין לבדוק את סידורי הכבאות בבנייני משרדים וגם בשטח הרכוש המשותף של בנייני מגורים.

תחזוקת מערכות לגילוי ולכיבוי אש

מערכות לגילוי ולכיבוי אש בבניינים רבי קומות מותקנות מכוח תקנות התכנון והבנייה והוראות מכ"ר בהתאם לתקנים הישראליים שאומצו מתקנים מקבילים בחו"ל. מערכות אלו הן מורכבות ויקרות. כדי להבטיח את תקינותן ואת תפקודן בזמן חירום⁵⁰ קובעים תקנים בישראל וכן תקנים בחו"ל, כי יש לבצע בהן תחזוקה שנתית.⁵¹

היעדר תחזוקה שוטפת במערכות בטיחות אש בבניינים רבי קומות עלולה לסכן את השוהים בהם. ביולי 2007 כתב מפקח מניעת דלקות מכתב למפקד שירותי כבאות פתח תקווה וביקש להעלות לדיון דחוף את נושא תחזוקת המערכות לכיבוי ולגילוי אש בבניינים רבי קומות. הוא ציין במכתבו, כי לאחר בדיקת המערכות ומתן אישור אכלוס ("טופס 4"), חברות הניהול בבניינים אינן מקיימות תחזוקה במערכות החירום בבניין, וקווי הטלפון של החייגן האוטומטי שאמור להתריע בתחנת הכיבוי מנותקים. על מצב התחזוקה הלקוי של מערכות אלו מצביע אירוע משנת 2008 בבניין רב-קומות בפתח תקווה, ובו התקבלה הודעה על שרפה במתקן האשפה. התברר כי מערכת הגילוי הייתה מנותקת, ומערכות החירום לא פעלו כנדרש. בביקור שערך לאחר השרפה מפקח מניעת דלקות ממנ"ד פתח תקווה התברר, כי חלק מהמערכות עדיין לא היו תקינות במועד הביקור, וחייגן הטלפון של מערכת הגילוי היה מנותק. דוגמה נוספת לתחזוקתם הלקויה של אמצעים למניעת דלקות, היא שרפה שאירעה באור יהודה בשנת 2009 בחניון תת-קרקעי של שני בניינים בני 15 קומות שאוכלסו כשמונה שנים לפני כן. מתחקיר האירוע, שבוצע על ידי מפקד שירותי כבאות בני ברק, עלה כי השרפה פרצה בחניון במפלס 2, אך מערכות הכיבוי ושחרור העשן לא פעלו. צוותי

49 הוראות מכ"ר 519 ממאי 2002 (עודכנה באוגוסט 2009) קובעת דרישות נוספות לסידורי כבאות בבניינים רבי קומות מעל 29 מטר ומעל 42 מטר.

50 רשימה של חברות המורשות על ידי מכון התקנים לתחזוק מערכות אלו מצויה באתר האינטרנט של המכון.

51 לפי התקנים בחלק מהמערכות נדרשת גם תחזוקה בתדירות של פחות משנה.

הכיבוי נאלצו להתמודד עם השרפה במצב של אפס ראות וקרנית חום עצומה. עקב שינויים שנעשו בדלת הכניסה לחניון (התקנת קודנית), נלכדו שלושה כבאים בתוך החניון, והם חולצו על ידי צוותים אחרים. עוד עלה מהתחקיר, כי בשכונות שתושביהן ממעמד סוציו-אקונומי נמוך מתקשים לקיים תחזוקה תקינה של המערכות לכיבוי אש. מפקד שירותי כבאות בני ברק ציין, כי הבטחת סידורים למניעת דליקות בבניינים רבי קומות מחייבת בחינה מעמיקה של האמצעים לאכיפת ביצוען של ההמלצות שהועלו בביקורות למניעת דליקות, במיוחד באוכלוסיות חלשות.

עוד ביולי 2008 כתב מר חיים תמם, סגן מפקח כבאות ראשי דאז (וראש חטיבת בטיחות אש בנציבות בעת הביקורת), למנהל התכנון במשרד הפנים, בנושא של תחזוקת מערכות לבטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי קומות, כי בבנייני מגורים רבים המאוכלסים מזה תקופה מערכות בטיחות אש אינן מתוחזקות, וחלקן אף אינן מתפקדות - והדבר עלול לגרום סיכון ממשי לשהים בבניין בעת אירוע שרפה.

בדצמבר 2011 ערך נציב כבאות והצלה דיון בנושא תחזוקת מערכות לבטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי קומות, ובו השתתפו, בין היתר, גם נציגים בכירים ממנהל התכנון שבמשרד הפנים⁵². בסיכום הדיון ציין הנציב, כי הטיפול בתחזוקת המערכות בבניינים מחייבת טיפול רב-מערכתי, הן מצד גורמי השלטון (המשרד לבט"פ ומשרד הפנים) והן מצד דיירי הבניין ונותני השירותים (חברות ניהול, חברות מתחזקות ועוד). עוד ציין הנציב, כי הנציבות מצפה ממנהל התכנון שבמשרד הפנים לפרסם תקנות בנוגע לתחזוקה ולשימור של המערכות לבטיחות אש לאורך חיי המבנה.

דברי הסיכום של הנציב מהדיון בדצמבר 2011 עוררו ויכוח: בתגובה עליהם כתב לו אדר' רפי רייש ממנהל התכנון במשרד הפנים בינואר 2012, כי אינו מקבל את הטלת "האחריות המקצועית בכל הנוגע לאחזוקה ושימור המערכות לאורך חיי המבנה למשרד הפנים". מר רייש טען במכתבו שבכל הנוגע למבנים קיימים הסמכות היא של נציבות הכבאות, ואילו סמכותו ואחריותו של משרד הפנים היא רק בשלבי מתן היתר הבנייה. בפברואר 2012 השיב מר חיים תמם למכתבו האמור של אדריכל רייש, וטען כי כבר בנובמבר 2008 סוכם בפגישה עם מנהל התכנון דאז, כי מנהל התכנון יכין הצעת חקיקה לתחזוקת מערכות לבטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי קומות, בדומה לתקנות הקיימות לתחזוקת מעליות. בדיון נוסף שהתקיים במאי 2012 בראשות הנציב (ללא השתתפות נציגי מנהל התכנון), הוא הנחה את ראש חטיבת בטיחות אש בנציבות לבחון הכנת תקנה שתסדיר את חובתם של דיירי הבניינים לתחזק את מערכות בטיחות האש. ואולם, נכון לאוגוסט 2012 עדיין לא הותקנה תקנה כזאת.

משרד הפנים מסר בתשובתו מנובמבר 2012 למשרד מבקר המדינה, כי הבעיות הקשורות בהיעדר תחזוקה שוטפת במערכות לבטיחות אש בכלל, ובמבנים גבוהים ורבי קומות בפרט, ידועות למנהל התכנון, ואף עלו בדו"ח ועדת זיילר. הממשלה שאימצה את דו"ח זיילר, לא הטילה משימות בהקשר זה. על פי תקנות התכנון והבנייה סמכות שר הפנים אינה כוללת תחזוקת מערכות לגילוי וכיבוי אש, ונציבות כבאות והצלה היא בעלת הסמכות הבלעדית לביקורות של מבנים קיימים. עוד הוסיף משרד הפנים, כי כל ניסיון להטיל עליו אחריות זו בשלב זה הוא בריחה מפיתרון מעשי. מאידך, הנציבות בתשובתה לטיזט דוח הביקורת בנובמבר 2012, מגלגלת את האחריות לפתחו של שר הפנים וטוענת כי עליו לפרסם תקנה בנושא תחזוקת מערכות לבטיחות אש במבנים.

מהאמור לעיל עולה כי קיימת מחלוקת עקרונית בין משרד הפנים לנציבות. על אף החיוניות של הסדרת עניין התחזוקה של מערכות מצילות חיים כדוגמת המערכות לגילוי ולכיבוי אש, לא יושבה המחלוקת בת כארבע השנים שבין משרד הפנים ובין הנציבות. על הרשות הארצית לכבאות והצלה ומשרד הפנים ללבן מחלוקת זו לאלתר, ואם הדבר לא יעלה בידם, עליהם לשתף בכך את משרד ראש הממשלה ואת היועץ המשפטי לממשלה.

52 אדריכל רפי רייש - מנהל אגף בכיר לבנייה ומר דוד פילזר - מנהל אגף להנחיות ולתקנות תכנון ובנייה.

ביקורת מדור מניעת דלקות בבנייני מגורים רבי קומות

כאמור, תקנות התכנון והבנייה מגדירות בניין כרב קומות אם גובהו יותר מ-29 מטרים. הרשות המאשרת ממציאה אישור ("טופס 4") אם שוכנעה כי המבנה נשוא הבקשה עומד, בין היתר, בדרישות סידורי הכבאות. מלבד התקנת מערכות לגילוי ולכיבוי אש, מחייבות התקנות לתכנן בבניין רב-קומות גם דרכי מילוט ומערכות לבקרת עשן (למשל - חדרי מדרגות מוגנים), כדי לאפשר לדיירים להימלט במהירות בעת שרפה. בדיקת סידורי הכבאות בבנייני מגורים היא בסמכותם ובאחריותם של שירותי הכבאות, ונציגיהם רשאים לקיים ביקורת בשטח הרכוש המשותף בבניין מגורים.

1. כאמור, מיפוי רבי הקומות שבתחום אחריותו של מדור מניעת דלקות וסיווגם בהתאם לסידורי הכבאות הקיימים בו, הוא תנאי ראשוני והכרחי להכנה ותכנון של תכנית עבודה לביקורת סידורי הכבאות ברבי קומות. סידורי הכבאות בבנייני מגורים רבי קומות נגזרים מהדרישות שנקבעו בתקנות לפי חוק התכנון והבנייה, מתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מגורים), תשל"ב-1972 ומהדרישות לסידורי הכבאות שהיו בתוקף בעת הקמת הבניין.

בשאלון שהפנה משרד מבקר המדינה לשירותי הכבאות, הם התבקשו להמציא נתונים על אודות מספר בנייני המגורים רבי הקומות המצויים בתחומם, ועל מספרן של ביקורות המניעה שנערכו בהם בין השנים 2009-2011. להלן נתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה משירותי כבאות שונים שבתחומם מספר רב של בניינים רבי קומות:

שירותי כבאות	שם העיר	מספר בניינים רבי קומות (גובה של 29 מטר ומעלה)	מספר תיקי מניעה של בניינים רבי קומות למגורים	מספר ביקורות מניעה שנערכו בשטח הרכוש המשותף בבניינים רבי קומות בשנים 2009-2011
ראשון לציון	ראשון לציון	660	40 (לא פעילים)	0
תל אביב	תל אביב	350	0	3
חיפה	חיפה	286	0	0
נתניה	נתניה	140	0	0
רמת גן	רמת גן	137	39	0
אשקלון	אשקלון	*128	0	0
באר שבע	באר שבע	*100	0	0
פתח תקווה	פתח תקווה	*77	0	0
ירושלים	ירושלים	68	0	0
חולון בת-ים	חולון	65	0	0
חולון בת-ים	בת-ים	23	0	0
רחובות	רחובות	45	0	0

* נתונים אלו התקבלו ישירות מהעיריות של אשקלון, באר שבע ופתח תקווה, משום שלא היו בידי שירותי הכבאות הרלוונטיים.

מהנתונים שלעיל עולה, כי לרובם המוחלט של הבניינים רבי הקומות לא נוהלו כלל תיקי מניעה במדור מנ"ד. מכאן שלשירותי הכבאות שצוינו לעיל אין מידע על אודות מצבם ותקינותם של סידורי הכבאות הקיימים בבניינים כאלו שבתחומם. עוד עולה, כי אף רשות כבאות שמצוינת בטבלה לעיל לא קיימה ביקורת בשטח הרכוש המשותף בבניינים אלו (למעט תל אביב שערכה ביקורות אחדות בשנת 2011), אף על פי שהסמכות לכך נתונה בידיה. חלק ממדורי מניעת דלקות הסבירו, כי הסיבות לכך הן היעדר יכולת אכיפה של סידורי כבאות נאותים בבניינים כאלו ומחסור בכוח אדם.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות ולרשויות הכבאות, כי היה עליהם לבדוק את סידורי הכבאות כפי שמחייב אותם החוק. בהתחשב בסיכונים הקיימים - קושי באכיפה ומחסור בכוח אדם בוודאי שאינם מצדיקים הימנעות מוחלטת מביקורות. כמו כן, על הרשות הארצית לכבאות והצלה לפעול להגברת המודעות של דיירי הבניינים לסיכונים אש ולסידורי הכבאות הנדרשים מהם, כדי להגביר את שיתוף הפעולה מצדם. הסברה וחינוך של הדיירים בנוגע לבטיחות אש הם חלק בלתי נפרד מהיעדים שאליהם מכוונת גם הביקורת למניעת דלקות (ראו להלן).

מפקדים בכירים במערך הכבאות הביעו את חששם בפני אנשי משרד מבקר המדינה, כי האסון הבא עלול להתרחש כמגדלים ובבניינים רבי קומות. לדעת משרד מבקר המדינה, על רקע דברים אלו יש לראות בחומרה את אי-קיומן של הביקורות למניעת דלקות בשטח הרכוש המשותף של בנייני מגורים רבי קומות. לשם כך היה על שירותי הכבאות השונים ועל הנציבות למפות את הבניינים הללו שבתחום אחריותם ולשלכם בתכניות העבודה השנתיות שלהם.

2. בביקורת עלה, כי על אף סיכונים האש הרבים הקיימים בבניינים רבי קומות, המאפיינים הייחודיים שלהם, והאמצעים המחמירים הנדרשים כדי לצמצם את סיכונים אלה - עד אפריל 2012 לא העבירה הנציבות לרשויות הכבאות הנחיות בנושא ביקורת מניעת דלקות בבניינים רבי קומות. רק במועד זה, במהלך הביקורת, הנחתה הנציבות את שירותי הכבאות, לראשונה, להציב מבנים רבי קומות (למגורים, למשרדים ולמסחר) בעדיפות ראשונה בביקורת מניעת דלקות שנתית.

עוד עלה בביקורת, כי עד אפריל 2012, לפני הפצת ההנחיה של הנציבות לרשויות הכבאות בנוגע לביקורת מניעת דלקות בבניינים רבי קומות, לא נעשתה עבודת מטה מסודרת בשיתוף ראשי מדורי מניעת דלקות ומפקדי רשויות הכבאות. זאת - במטרה להתמודד עם המטלות ועם הקשיים הצפויים מקיום ביקורת שנתית למניעת דלקות בבניינים אלו. כגון מיפוי וסיווג הבניינים, הסברה לדיירים, הקצאת כוח אדם, שיטת הביקורת והיקפה, אכיפת ההוראות וכיו"ב. יצוין כי בעקבות הנחיה זו פנו חלק ממפקדי רשויות הכבאות וראשי מנ"ד לנציבות וטענו, כי הנחיה זו אינה ישימה, והיא מעוררת קשיים רבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות, כי סוגיית היעדר התחזוקה במערכות לבטיחות אש בבנייני מגורים רבי-קומות היא מוכרת וידועה זה זמן רב. היה על הנציבות להיערך לכך בעבודת מטה מסודרת לפני מתן ההנחיה, ולשתף בה את מפקדי הרשויות ואת ראשי מדורי מניעת דלקות, כדי לבחון את כל השפעותיה ולהקצות את המקורות הדרושים ליישומה.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי הנחתה את רשויות הכבאות לקיים ביקורות בבניינים רבי קומות ולהנפיק לוועד הבית דוח מפורט של הממצאים, וכי כמה רשויות כבאות כבר ביצעו זאת. עוד הוסיפה הנציבות בתשובתה, כי תקיים פיקוח על יישום הנחייתה בנוגע לביקורות בבניינים רבי קומות המשמשים למגורים, ובתכנית הרב-שנתית מתוכננת תוספת תקני כוח אדם כדי לעמוד ביעדי הביקורת.

ביקורת מניעה בבניינים רבי קומות שמיועדים למשרדים ולמסחר

בדומה לבנייני מגורים רבי קומות גם לבנייני משרדים רבי קומות יש מאפיינים ייחודיים המחייבים שימוש באמצעים מיוחדים לבטיחות אש והתקנת תקנות מחמירות יותר מהתקנות לבניינים שאינם רבי קומות. לפי תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבניין מסחרי), התשל"ב-1971, רשות הכבאות

רשאית, לפי שיקול דעתה, להורות לבעל או למחזיק של בניין מסחרי על נקיטת סידורי כבאות בבניין מסחרי. משרדים כגון משרדי עו"ד, משרדי רו"ח, משרדי ממשלה וכיו"ב אינם עסקים טעוני רישוי לפי חוק רישוי עסקים. ואולם בסמכותן של רשויות הכבאות לפקח גם על עסקים שאינם טעוני רישוי כאמור ולדרוש מהם לקיים סידורי כבאות.

להלן שתי דוגמאות הממחישות את חשיבותם של אמצעים למניעת דלקות בעסקים ובמשרדים בבניינים רבי קומות. הראשונה - שרפה שאירעה בדיזינגוף סנטר בשנת 2001 בשעות הבוקר. במקרה זה המקום פעל ללא רישיון עסק לאחר שלא עמד בדרישות של סידורי בטיחות אש. למקום נגרם נזק כבד, אך בשל מועד השרפה (שעות הבוקר - כאשר בבניין היו מעט אנשים יחסית) לא היו פגיעות בנפש, למעט בודדים שנפגעו קל משאיפת עשן⁵³. השנייה - שרפה שפרצה בשנת 2010 בבניין משרדים רב-קומות בתל אביב. מהתחקירים עלה כי השרפה החלה בקומה ה-30 בחדר טכני שבו לא הותקנו מתזים. לכיבוי השרפה הופעלו צוותי כיבוי רבים, אך מערכות האספקת המים לכבאים לא פעלו באופן תקין, ומנעו מהכבאים להתמודד עם השרפה בצורה מיטבית.

בביקורת עלה, כי עד לשרפה האמורה בשנת 2010, לא נהגו שירותי כבאות תל אביב לקיים ביקורת מניעת דלקות בבנייני משרדים רבי קומות. רק בעקבות השרפה, משנת 2011 ואילך, החלו שירותי כבאות תל אביב לבחון את סידורי הכבאות בבנייני משרדים רבי קומות. ואכן הצביעה בחינה זו על ליקויים רבים וחמורים בבנייני המשרדים שנבדקו, ביניהם: אי-תקינות של המערכות לשחרור עשן, דרכי מילוט חסומות, אי-תקינות של המערכות האוטומטיות לגילוי ולכיבוי אש, ליקויים באספקת מים ועוד. בחלק מבנייני המשרדים נמצא, כי במקום שאמור לשמש יציאת חירום קיים משרד, או שיציאת החירום חסומה על ידי קיר. לגבי אחד מבנייני המשרדים ציין הבודק, כי המבנה במצבו הנוכחי הוא סכנה ממשית לכל הנמצאים בו.

האמור לעיל חל על העיר תל אביב-יפו, אבל סוגיות דומות, בוודאי בנוגע לבניינים רבי קומות שהוקמו לפני שנים, עומדות לפתחן של ערים נוספות שיש בהן בנייני משרדים רבי קומות. לדעת משרד מבקר המדינה, הליקויים שהעלו שירותי כבאות תל אביב בנוגע לסידורים לבטיחות אש בבנייני משרדים רבי קומות, מצביעים על הצורך לבחון נושא זה לכל בנייני המשרדים מסוג זה בארץ.

בטיחות אש בבניינים ישנים

סיכוני אש קיימים גם בבניינים שאינם רבי קומות (כמתואר לעיל), ועל אחת כמה וכמה בבניינים שנבנו לפני עשרות שנים (להלן - בניינים ישנים) הפזורים באלפיהם ברחבי הארץ. בעת בנייתם של בניינים אלו לא חלו התקנות, ההוראות והתקנים בנושא בטיחות אש הקיימים היום. ואולם, גם שרפות שפרצו בבניינים ישנים יכלו להסתיים בנזקים קלים יותר בנפש וברכוש לו היו נוקטים פעולות מניעה פשוטות יחסית, כגון הקפדה על פתחי שחרור עשן ועל הפרדות אש בין ארונות החשמל. להלן מסקנות והמלצות בנוגע לסידורים לבטיחות אש בבניינים ישנים שהתקבלו בעקבות אירועי שרפה.

בשנת 1987 נשרפו למוות ארבעה בני משפחה אחת בגבעתיים (אב ושלוש ילדיו). השרפה נגרמה כתוצאה משרפה שפרצה באחד מלוחות החשמל והתפשטה במהירות בחדר המדרגות. מותם של

53 מאמר מאת מר חיים תמם - ראש חטיבת בטיחות אש בנציבות בנושא מיצוי יתרונות הרישוי בבניינים רבי קומות, ביטאון מקצועי לרישוי עסקים, גיליון מס' 2, אפריל 2003. עמ' 18.

בני המשפחה נגרם עקב התפשטות השרפה מחדר המדרגות אל הדירה דרך דלת הכניסה שהייתה עשויה עץ. מסקנת ועדת החקירה שהוקמה על ידי משרד הפנים לבירור נסיבות המקרה, הייתה: "יש סבירות שלו פתחי האוורור, הן של הפיר והן של חדר המדרגות היו קיימים, ניתן היה להקטין את מימדי הנזק בצורה משמעותית". אחת מההמלצות הייתה, כי יש להחיל את תנאי הבטיחות החדשים גם על בניינים גבוהים ועל רבי קומות ישנים שנבנו לפני 1980, במיוחד בנוגע להפרדות אש, דרכי מילוט, פתחי אוורור ושחרור עשן. כל זאת בהתאם לתנאי המבנה ובעלות סבירה.

במכתב של מפקד שירותי כבאות איילון למהנדס עיריית לוד מנובמבר 2004, הוא מציין כי לאחרונה פרצו מספר שרפות בדירות מגורים בלוד. מחקירת האירועים עולה כי ברוב המבנים אין סידורים לשחרור חום ועשן בחדרי המדרגות, פתחי השחרור חסומים וסתומים, צירי הגישה לרכבי כיבוי חסומים, לחצי מים וספיקות חלשים ואין רחבות כיבוי מסודרות. עוד הוא מציין במכתבו כי "יש לפעול בהקדם לטיפול מוסדר בכל מערך המבנים ... שלא נקלע חס וחלילה למצב של אסון". במרץ 2008 נערך דיון בנושא שדרוג הסידורים לבטיחות אש, וסוכם כי במסגרת פרויקט שיקום שכונות יוחלפו לוחות החשמל מעץ ללוחות חשמל תקינים שמוגנו במערכת כיבוי אש אוטומטית, וכן ייפתחו בבנייני המגורים פתחי שחרור לחום ולעשן בחדרי המדרגות, שכן לפתיחתם יש חשיבות מכרעת להצלת נפשות בזמן שרפה.

תחקירי השרפות שהוצגו לעיל מצביעים על סיכונים ממשיים הקיימים בבניינים ישנים שאין בהם סידורים לבטיחות אש. בחלק גדול מהערים בארץ פזורים אלפי בניינים ישנים שנבנו עוד בשנות ה-60 וה-70 של המאה הקודמת. בחלקם מתגוררות אוכלוסיות נזקקות שאין להן יכולת כלכלית לממן את שדרוגן של המערכות לבטיחות אש שבבנייני מגוריהן. לדעת משרד מבקר המדינה, סיכוני האש הקיימים בבניינים ישנים, שאין בהם מערכות לגילוי ולכיבוי אש⁵⁴, מחייבים את המשרד לבט"פ, הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד הפנים וגורמים רלוונטיים נוספים לבחון דרכים לצמצום סיכוני האש. ניתן לעשות זאת באמצעות הסברה מקיפה (ראה להלן), השתלבות בפרויקטים של שיקום שכונות, עידוד רכש והתקנה של גלאי עשן וכיו"ב.

הנציבות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, כי הוקמה ועדה לקביעת "סידורי בטיחות אש בבניינים ישנים". המלצות הוועדה יובאו להחלטת הנציב. עוד הוסיפה הנציבות בתשובתה, כי היא תקיים הסברה ותפרסם הנחיות בדבר סידורים לבטיחות אש, והיא תמליץ בפני התושבים להתקין אותם, בכפוף לאילוצי תקציב.

הסברה והדרכה של הציבור בנושאים הנוגעים לבטיחות אש

הסברה והדרכה של הציבור עשויים לסייע במניעת דלקות ובצמצום נזקים בעת שרפה⁵⁵. ההסברה יכולה להתבצע באופנים שונים⁵⁶ כגון: פרסום כתבות, הודעות ותשדירים באמצעי התקשורת האלקטרוניים ובעיתונות; פנייה לציבור לאחר אירועי שרפה והצגת הלקחים; שיתוף הציבור

54 שכן הם נבנו עוד בתקופה שבה לא נדרשו סידורים לבטיחות אש כפי שדורשות התקנות הקיימות.

55 פרופ' מיכאל פורה, פרופ' רחל בקר ואינג' שמואל נתנאל, "בטיחות באש", בתוך: בחינת הבנייה לגובה סקר ספרות, כרך ב' - היבטים הנדסיים וכלכליים, (ינואר 2001), עמ' 42-111, משרד הפנים - מינהל התכנון.

56 יסודות תורת הכבאות (1998) - מהדורה רביעית, עמ' 591.

בפעולות מניעה; הדגמה של דרכי התמודדות בעת אירוע שרפה; הפצת חוברות הדרכה לאזרחים; מתן הדרכה פרונטאלית לאוכלוסייה בתחום בטיחות אש במפעלים, בבתי ספר, במוסדות ציבור ועוד.

עוד בספטמבר 2001 מינה ממלא המקום דאז של נציב הכבאות, ועדה להסברה ולפרסום לציבור בתחום בטיחות אש. תוקף מינוי הוועדה היה עד סוף שנת 2002. תפקידה היה לייצג לנציב בנושאים כגון: דרכי פעולה להגברת המודעות של האוכלוסייה לנושא בטיחות האש הכוללת המלצה על תכנית אב שנתיית בנושא; פעילות הסברתית במהלך חג החנוכה ול"ג בעומר; פעילות הסברתית בבתי הספר; עלוני מידע ופרסום בעיתונות.

על חשיבות ההסברה וההגברה של מודעות הציבור לבטיחות אש ניתן ללמוד מאירוע מצער שבו נספו אב וחמשת ילדיו בשרפה⁵⁷ שאירעה בשנת 2012. חלק מהמלצות הוועדה שהוקמה כדי לבחון את נסיבות השרפה היו, שיש להחזיר לתודעה של האזרחים את החיוניות של התקנת גלאי עשן⁵⁸ בחדרי מגורים, ולפתוח במערכת הסברה נרחבת בנוגע לסיכונים שבשימוש לא נכון במערכת החשמל, מארון החשמל ועד מכשירים חשמליים. הצורך בהסברה ובהדרכת הציבור מתחזק עוד יותר בעת שרפה כשדירי הבניין חייבים להימלט. בשרפה שאירעה בבניין בן שמונה קומות בשנת 2006 בפתח תקווה נלכדו עשרות אנשים בבניין והתקשו להימלט ממנו, כיוון שהלהבות פרצו מהדירות ומהמחסנים שבערו לתוך חדרי המדרגות והיה צורך לחלצם. בשל עוצמת האש וחומרת האירוע הוזעקה תגבורת של צוותי כיבוי וציוד מתחנות שכנות שכללו מנופי גבהים וצוותים מקורס קציני כבאות בבית הספר לכבאות.

בביקורת עלה, כי משנת 2003 עד סוף 2010 לא קיימה הנציבות פעילות הסברה לציבור בנושא בטיחות אש⁵⁹. במכתבו של הנציב דאז, מפברואר 2008, ליועץ שר הפנים בנוגע לריבוי שרפות קטלניות⁶⁰ הוא ציין, כי "קיים בציבור חוסר מודעות בכל הקשור לזהירות באש והתנהגות בעת שרפה. נציבות הכבאות אינה מקיימת כל פעילות הסברה מזה כ-5 שנים לאחר שתקציבי ההסברה שהיו בשנים האחרונות נמחקו לחלוטין". יצוין כי החוק החדש נדרש לנושא, ונקבע בו כי חלק מתפקידה של הרשות יהיה לקיים פעולות של הסברה והדרכה בתחום הבטיחות באש.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה לבחון דרכים להגברת מודעות הציבור לסיכונים אש ולהנחותו כיצד להתנהג בעת שרפה, לידע את התושבים אילו אמצעים עליהם לנקוט כדי למנוע אירועי שרפה, ומהם האמצעים העומדים לרשותם כדי לפעול בצורה מיטבית אם ייקלעו, חלילה, לאירוע שרפה.

ברזי כיבוי

בתקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א 1971 (להלן - תקנות ברזי כיבוי) נקבע, כי "כל ברז כיבוי, השוחה, הצבע והשילוט, ייבדקו לפחות פעם בשנה מטעם רשות הכבאות מבחינת ספיקתו, [ו]שלמותו המיכנית, שלמות צבעו, ואטימות השוחה; רשות הכבאות תודיע

57 השרפה פרצה כתוצאה מהתחממות מחשב נייד שהיה מונח על מיטה.

58 גלאי העשן מספק אזהרה מוקדמת המאפשרת מילוט של תושבי הבית במקרה של שרפה.

59 החל בסוף שנת 2010 מתקיימות באמצעי התקשורת פעולות הסברה בנושאים מסוימים הקשורים לבטיחות אש.

60 מענה לשאלתה בכנסת של ח"כ אמנון כהן מ-25.2.08.

לרשות מקומית על כל תיקון דרוש והרשות המקומית חייבת לבצע את התיקון". לפי החוק החדש תקנות ברזי כיבוי יעמדו בתוקף עד התקנת תקנות חדשות מכוחו, אלא אם כן יבוטלו או ישונו קודם לכן בידי השר.

להלן ריכוז התשובות של שירותי הכבאות לשאלון על אודות תדירות הבדיקות שהם עורכים לברזי הכיבוי שבשטחם:

שירות הכבאות	מספר נתוני שירות הכבאות (נכון לשנת 2011)	מספר ברזי הכיבוי שנבדקו על ידי שירות הכבאות		
		שנת 2009	שנת 2010	שנת 2011
איו"ש	2,348	0	0	0
איילון	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
אילת	1,500	0	0	0
אשקלון	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
באר שבע	לא ידוע	0	0	0
בית שמש	לא ידוע	0	0	0
בני ברק	לא ידוע	0	0	0
גבעתיים	550	*530	*530	0
גליל מערבי	לא ידוע	0	0	1,741
גליל עליון	לא ידוע	0	0	0
הרצליה	1,610	250	200	280
השרון	לא ידוע	0	0	0
חדרה	לא ידוע	0	0	0
חולון	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
חיפה	לא ידוע	0	0	0
טבריה	446 (טבריה בלבד)	0	0	446
יזרעאל	לא ידוע	0	0	0
ירושלים	3,177	2,620	1,809	2,385
נתניה	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע	לא ידוע
פתח תקווה	לא ידוע	0	0	0
ראשון לציון	6,600	0	0	0
רחובות	1,330	0	0	0
רמת גן	1,660	0	0	0
תל אביב	7,200	1,349	1,280	1,124

* בשנה זו היו בגבעתיים 530 ברזי כיבוי.

מהטבלה עולה, כי רשויות הכבאות אינן בודקת את ברזי הכיבוי שבשטחן בתדירות הנדרשת בתקנות, ומרביתן אינן בודקות את ברזי הכיבוי כלל. עוד עולה, כי למעלה ממחצית שירותי הכבאות, 14 מתוך 24, אינם יודעים כלל כמה ברזי כיבוי יש בשטח שבאחריותם. חלק משירותי הכבאות ציינו כי הם אינם בודקים את ברזי הכיבוי, כיוון שלטענתם האחריות לבדיקת תקינותם היא של הרשויות המקומיות ותאגידי המים ולא של שירותי הכבאות, וזאת בניגוד לתקנות ברזי כיבוי.

חשוב לציין כי אספקת מים בלחץ מתאים בברזי הכיבוי היא גורלית בעת כיבוי שרפה. מבדיקת מבקר המדינה את אירוע השרפה בכרמל בדצמבר 2010 עלה, כי השרפה החלה באזור עוספייא, אך ברז הכיבוי שאמור היה לשמש את צוותי הכיבוי באזור השרפה לא היה תקין⁶¹.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההזנחה של שירותי הכבאות המתבטאת באי-בדיקתם של ברזי הכיבוי שבתחומן, כנדרש בתקנות ברזי כיבוי⁶². יש לציין כי כבר בדוח מבקר המדינה בשנת 2003 הועלה, כי האיגודים אינם בודקים לפחות פעם בשנה את ברזי הכיבוי, כנדרש בתקנות. על רקע זה יש לראות ביתר חומרה גם את היעדר הפיקוח של הנציבות על הפעולות של שירותי הכבאות בנושא זה.

הנציבות הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2012, כי לאחר שתוקם הרשות הארצית ייקבעו תקנים לקצינים מחוזיים שיפעלו בנושא של תשתיות מים לרבות ברזי כיבוי.

הכשרת מפקחי מניעת דלקות

במדור מניעת דלקות עובדים מפקחים למניעת דלקות. תפקידם העיקרי הוא לקיים ביקורות שוטפות בתחום של מניעת דלקות במבנים, מפעלים, מוסדות ואתרים שונים בהתאם לתכנית העבודה. עליהם לבדוק את סידורי הכבאות בהתאם לחוקים, לתקנות ולהוראות הרלוונטיות. תנאי סף לקבלת תפקיד של מפקח למניעת דלקות הוא סיום קורס מפקח למניעת דלקות בבית הספר לכבאות של הנציבות.

מהביקורת עלה, כי חלק מהמלצות הוועדה למניעת דלקות⁶³ ממרץ 2008 ומפברואר 2009 היו כי יש לקיים הכשרות למפקחים למניעת דלקות לצורך יישור קו, וכן לקבוע קורסים וימי עיון תקופתיים למפקחים למניעת דלקות, לצורך הבנת הנהלים והבהרתם. הוועדה המליצה שכל מפקחי מנ"ד יעברו השתלמויות בנושאים הקשורים באופן ישיר לתקני כיבוי אש כגון: מתזים, גלאים, חומרי כיבוי, מטפים ותקנים לבטיחות אש הנוגעים באופן ישיר לכבאות. בתשובות לשאלון השיבו רבים מהרמ"דים, כי קיימים פערי ידע מקצועיים בין הקיים לנדרש מהמפקחים למניעת דלקות, וכי יש צורך בהדרכה מקיפה בכל הנושאים שהוזכרו לעיל.

המפקחים למניעת דלקות מופקדים על תחום מתפתח ודינמי הנתון לשינויים וחידושים טכנולוגיים ורגולטוריים מתמידים. לפיכך יש חשיבות רבה לריענון ולשיפור של הידע המקצועי שלהם בנושאים הקשורים במישורין לעבודתם, באמצעות קיום הכשרות וימי עיון. ואולם, הביקורת העלתה, כי על אף החשיבות והצורך בקיומם של הכשרות וימי עיון למפקחים למניעת דלקות, ובניגוד להמלצות הוועדה למניעת דלקות - לא התקיימו הדרכות והשתלמויות בשנים 2009-2011.

61 מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות (2012), עמ' 419.

62 למעט שירותי כבאות גבעתיים שבדקו בשנים 2009-2010 את כל ברזי הכיבוי בתחומם.

63 הוקמה כאמור על ידי הנציב דאז בשנת 2006.

סיכום

נזקים כתוצאה מאש יכולים להיות הרסניים ביותר ולגרום לפגיעות קשות בנפש וברכוש. ואולם, לא פחות חשוב מכיבוי אש לאחר פריצתה ואף קודם לו, הוא הצורך במניעת דלקות ובצמצום של סיכוני האש. בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בפעולת מדורי מניעת דלקות הפזורים ברחבי הארץ, ביניהם: לא נערך מיפוי של עסקים, מוסדות ובניינים רבי קומות וסיווגם לפי רמות סיכון; לא נקבעו נהלים אחידים לעבודת מדור מניעת דלקות ברמה הארצית, וכל מדור סיגל לעצמו את שיטת העבודה, על פי שיקול דעתו; חלק ניכר משירותי הכבאות לא אכפו את דיני הכבאות על מפרי החוק.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה להנחות את מדורי מניעת דלקות בפעולות הבאות: להכין תכנית עבודה רב-שנתית שבמסגרתה ימופו העסקים, המוסדות והבניינים רבי הקומות שבתחום אחריותם; לקבוע את הכללים לסיווג רמות הסיכון שלהם ואת תדירות הביקורת והיקפה בהתאם לרמות הסיכון ומאפייניו השונים של המבנה. על תכנית זו לשמש בסיס לקביעת המשאבים הנדרשים לכל מערך מניעת הדלקות, כחלק מהרפורמה שמערך הכבאות עתיד לעבור במהלך השנים הבאות.

לבניינים רבי קומות יש מאפיינים ייחודיים המחייבים שימוש באמצעי בטיחות אש מיוחדים והתקנת תקנות מחמירות יותר. מפקדים בכירים במערך הכבאות הביעו את חששם בפני אנשי הביקורת, כי האסון הבא יתרחש במגדלים ובכבי הקומות. על רקע דברים אלו יש לראות בחומרה את אי-קיומן של ביקורות למניעת דלקות בשטח המשותף של בנייני מגורים רבי קומות. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה לערוך עבודת מטה מסודרת במטרה להתמודד עם הקשיים הייחודיים ועם התוצאות הצפויות מקיום ביקורות למניעת דלקות בבנייני מגורים רבי קומות ובבנייני משרדים.

עוד נמצא בביקורת, כי חרף הצורך החיוני בתחזוקתן של מערכות מצילות חיים כדוגמת המערכות לגילוי ולכיבוי אש - טרם הוסדר נושא זה, והוא מצוי במחלוקת כבר כארבע שנים בין משרד הפנים ובין הנציבות. על הרשות הארצית לכבאות והצלה ועל משרד הפנים ללבן מחלוקת זו לאלתר, ואם הדבר לא יעלה בידם, עליהן לשתף בכך את משרד ראש הממשלה והיועץ המשפטי לממשלה.

תחקירים של שרפות שאירעו העלו, כי קיימים סיכונים אש ממשיים בבניינים ישנים שאין בהם סידורים לבטיחות אש. בחלק מהמקרים מדובר באוכלוסיות נזקקות שאין ביכולתן לממן שדרוג של מערכות לבטיחות אש. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבט"פ, הרשות הארצית לכבאות והצלה, משרד הפנים ושאר הגורמים הרלוונטיים, לבחון דרכים לצמצום סיכוני האש בבניינים ישנים, בין היתר, באמצעות הסברה מקיפה, השתלבות בפרויקטים לשיקום שכונות ועידוד וסבסוד רכש והתקנה של גלאי עשן.

הדרכה והסברה לציבור עשויים לסייע במניעת דלקות ובצמצום נזקים בעת שרפה. לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשות הארצית לכבאות והצלה לקיים פעולות הסברה להגברת מודעות הציבור לסיכונים אש, ולהנחותו כיצד להתמודד בצורה מיטבית אם ייקלעו, חלילה, לאירוע שרפה.

אספקת מים בלחץ מתאים, באמצעות ברזי הכיבוי הפזורים ברחבי הארץ, היא גורלית בעת כיבוי שרפה. משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את ההזנחה של שירותי הכבאות השונים ואת אי-הבדיקה של ברזי הכיבוי בתדירות הנדרשת בתקנות ברזי כיבוי, וכן את היעדר הפיקוח של הנציבות על כך.

תפקידו העיקרי של מערך הכבאות, לצד כיבוי האש, הוא להבטיח כי יתקיימו סידורי הכבאות הנדרשים למניעת דלקות. יישום של ההוראות והנהלים בנושא מניעת דלקות ובטיחות אש יכול למנוע שרפות עוד לפני פריצתן, ולעצור את התפשטותן. תיקון הליקויים שהועלו בדוח זה אמור לשמש אחת מאבני היסוד לבניית מערך מניעת הדלקות החדש, כחלק מהרפורמה הכוללת של שירותי הכבאות. האחריות לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ויישום המלצותיו מוטלת לפתחם של המשרד לבט"פ והרשות הארצית לכבאות והצלה.