

בתי זיקוק לנפט בע"מ

ההיערכות לכיבוי אש בבתי זיקוק לנפט ובחברות שבהחזקה

תקציר

חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) מונתה למלא את תפקידיה של רשות כבאות לפי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, ביחס למפעלה בחיפה וביחס למפעל סמוך, של חברת שמנים בסיסיים חיפה בע"מ (להלן - שב"ח). נמצא, כי בז"ן לא מילאה את מלוא תפקידיה על-פי החוק והתקנות שהותקנו מכוחו. משנת 1991 ועד מארס 2001 לא קיימה בז"ן ישיבות של ועדת כבאות, שבהן היה אמור להשתתף מפקח הכבאות הראשי. בז"ן גם לא פעלה כנדרש בכל הנוגע למינוי כבאים ולהעסקתם; במהלך השנים 1994-2000 הלך ופחת מספר הכבאים שהעסיקה, בלי שדיווחה על כך, כנדרש, לנציב כבאות והצלה ראשי. עוד נמצא, שבז"ן נמנעה מלרשום בספרים של ברזי כיבוי את פעולות התחזוקה שנעשו ב-2,622 ברזי הכיבוי הנייחים שבבז"ח, כנדרש בתקנות, ולכן אין לה מידע על מידת תקינותם של ברזים אלה, שאמורים לשמש תשתית לפעולות הכיבוי בזמן שריפה.

נציבות הכבאות וההצלה ומפקח הכבאות הראשי, אחראים מטעם שר הפנים לפקח על פעולותיהן של רשויות הכבאות השונות. נמצא, שבמשך עשר שנים (1991-2001) הם לא עשו פיקוח ובקרה על פעילותה של בז"ן והיערכותה לכיבוי שריפות ועל תקני כוח האדם שלה למשרת כבאי. זאת, למרות הקושי הטמון במצב שבו בז"ן, במלאה תפקידים של רשות כבאות, מפקחת למעשה על עצמה. מפקח הכבאות הראשי לא קבע, כנדרש בתקנות, כללים בדבר תקני כושר בריאות לכל משרה של כבאי, חוץ מבפרק הזמן שמנובמבר 1998 עד סוף שנת 2000. עוד הועלה, כי הנציבות טרם קבעה איזו הכשרה יש לתת לכבאים המועסקים ברשות הכבאות חיפה וברשות הכבאות אשקלון, האמורים לטפל בכיבוי השריפות במפעלי בז"ן והחברות שבהחזקה, כדי להכשירם למקצועותיהם השונים, וכי כבאים אלה, חוץ משישה המועסקים ברשות הכבאות חיפה, טרם התאמנו בכיבוי שריפות תעשייתיות במתקני הדמיה בארץ או בחו"ל המאפשרים תרגול מעשי באש חיה.

למרות הערות משרד מבקר המדינה בעבר, טרם נפתרה סוגיית החלתם של דיני רישוי עסקים, שנועדו להבטיח גם סידורי כבאות נאותים, על מפעלי בז"ן. גם מפעלי החברות גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, כרמל אולפינים בע"מ ושב"ח, פעלו ללא רישיון עסק, ממועד הקמתם ועד מועד סיום הביקורת.

לממונה על המחוז אין כלל תיק רישום הנוגע לשב"ח.

בשנים 1996-1999 לא השתמש ראש עיריית אשדוד בסמכותו כרשות רישוי כדי לאכוף על בית הזיקוק של בז"ן באשדוד להשלים ולבצע את סידורי הכבאות לפי דרישות רשות הכבאות אשקלון.



מבוא

1. חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן או החברה) עוסקת בזיקוק נפט גולמי, בייצור מוצרי דלק שונים ובייצור חומרי גלם לתעשייה הפטרוכימית. החברה מפעילה שני בתי זיקוק, האחד בחיפה (להלן - בז"ח) והאחר באשדוד (להלן - בז"א). נוסף על כך מחזיקה החברה במתקן לאחסון גז פחממני מעובה המשמש את בז"ח (להלן - מתקן הגפ"ם) ונמצא בצומת העמקים (ג'למה).

בז"ן מחזיקה בחברות אחדות, שהעיקריות שבהן נמצאות בשטח הזיכיון שלה¹:

(א) חברת גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ (להלן - גדיב), שהיא חברת בת בבעלות מלאה של בז"ן. גדיב מייצרת חומרים ארומטיים וממיסים המשמשים בתעשייה הכימית והפלסטית.

(ב) חברת כרמל אולפינים בע"מ (להלן - כאו"ל). חברה זו עוסקת בייצור אתילן, פוליאאתילן ופוליפרופילן, ובז"ן וחברה נוספת מחזיקים בה בחלקים שווים.

(ג) חברת שמנים בסיסיים חיפה בע"מ (להלן - שב"ח)². חברה זו מייצרת שמנים בסיסיים, שעווה ומוצרי לוואי, ובז"ן מחזיקה ב-50% ממניותיה.

1 ראו דוחות ביקורת של מבקר המדינה על איגודים, דוח מס' 5/שנת 2000, עמ' 23.

2 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 51א, עמ' 360.

2. בשנים 1997-2000 אירעו כמה דליקות במפעלי בז"ן ובמפעלי החברות שבהחזקתה, כמפורט להלן:

(א) במאס 1997 אירעה שריפה במתקן לזיקוק בבז"ח. מנתוני החברה מינואר 2002 עולה, כי לא נגרמו לה נזקים כתוצאה משריפה זו.

(ב) ביוני 1997 אירעה שריפה באחד המתקנים במפעל גדיב. לפי דיווחי הנהלת בז"ן אומדן הנזקים היה כ-2.4 מיליון דולר.

(ג) ביולי 1997 אירעה שריפה בבז"א ונהרגו בה סגן מנהל הייצור של המפעל ועובד קבלן.

(ד) בנובמבר 1997, אירע פיצוץ במכל סולר בבז"א. עקב הפיצוץ נהרג עובד, ובמפעל פרצה שריפה. לפי דיווחי הנהלת בז"ן נאמדו נזקי השריפה בכ-2.8 מיליון דולר. נגד בז"ן ונגד שלושה מעובדיה הוגש כתב אישום פלילי בגין עבירה של גרימת מוות ברשלנות.

(ה) ביולי 2000 פרצה שריפה במתקן האתילן של כאו"ל. לפי דיווחי הנהלת כאו"ל נזקי השריפה נאמדו בכ-4 מיליון דולר.

בחדשים יוני 2000-אוקטובר 2001 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותה של בז"ן לכיבוי אש במפעליה ובמפעלי החברות שבהחזקתה - גדיב, כאו"ל ושב"ח, ובאיוז מידה הם מיישמים את החוקים, התקנות והנהלים הנוגעים לשירותי הכבאות. בדיקות השלמה נעשו באיגוד ערים אזור חיפה (שירותי כבאות) (להלן - רשות הכבאות חיפה), באיגוד ערים אזור אשקלון (שירותי כבאות) (להלן - רשות הכבאות אשקלון), בנציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים (להלן - הנציבות), במשרד הפנים (מחוז חיפה), במשרד העבודה והרווחה ובעיריית אשדוד. מקצת הממצאים עודכנו לחודש מארס 2002.

שירותי הכבאות

הטלת תפקידי רשות כבאות על בז"ן

שירותי הכבאות וההצלה מוסדרים בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק). שר הפנים ממנה על ביצוע החוק, והוא אצל חלק מסמכויותיו לנציב כבאות והצלה (להלן - הנציב). החוק כונן רשויות כבאות. על פי החוק, "רשות כבאות חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דליקות בתחומה ולמניעת דליקות או התפשטותן של דליקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש." לשם מילוי תפקידים אלה, חייבת רשות כבאות, בין היתר, "לקבוע, בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים, סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, וכן בבניינים גבוהים, לפקח על ציודם ולתאם את סידורי הכבאות כאמור עם סידורי הכבאות של רשות כבאות".

על פי רוב, הרשויות המקומיות משמשות כרשויות כבאות, לבדן או במסגרות של איגודי ערים. אולם במקום הנמצא מחוץ לתחומה של רשות מקומית, רשאי שר הפנים למנות אדם או חבר בני אדם למלא את התפקידים והחובות המוטלים על רשות כבאות, או לחייב רשות כבאות להעסיק את יחידת הכבאים שלה או להשתמש בצידוד באותו מקום. בז"א מקבל את שירותי הכבאות מרשות הכבאות אשקלון, האחראית לתחנת כיבוי האש שבאשדוד.

מתקני בז"ח, גדיב, כאו"ל ושב"ח, וכן מתקן הגפ"ם נמצאים בשטח שאינו נמצא בתחומה של רשות מקומית כלשהי. בתוקף הסמכות שאצל לו שר הפנים, מינה הנציב ביולי 1991 את בז"ן, לבקשתה, למלא את התפקידים והחובות המוטלים לפי החוק על רשות כבאות (להלן - שירותי כבאות בז"ן), בתחום מתקני בתי הזיקוק שבחיפה (להלן - המינוי)³, בתנאים שקבע הנציב בהסכמת בז"ן. מפעל שב"ח, שנמצא בשטח בז"ח, מקבל גם הוא את שירותי הכבאות מבז"ן.

מתקן הגפ"ם

השטח שבו נמצא מתקן הגפ"ם אינו שייך לתחומה של רשות מקומית כלשהי. כדי לקבוע את סידורי הכבאות במתקן ולהבטיח מתן שירותי כבאות בתחומו, שר הפנים או הנציב צריכים להפעיל את הסמכויות שניתנו להם בחוק.

נמצא, כי אף שבפועל נותנת בז"ן שירותי כבאות למתקן הגפ"ם, המתקן אינו כלול בתחומה של שום רשות כבאות, וכי אף אחד משרי הפנים ומהנציבים שניהנו מאז 1991 לא נתנו את דעתם על הסוגיה מי יהיה אחראי למתן שירותי הכבאות למתקן.

בעניין זה יצוין, כי הבקשה שהגישה בז"ן לשר הפנים ביולי 1990 למנותה למלא את תפקידיה של רשות כבאות, התייחסה ל"תחומי בית הזיקוק בחיפה ומתקני האחסון בג'למה". אולם כתב המינוי שניתן לבז"ן הסמיך אותה למלא את התפקידים והחובות המוטלים על רשות כבאות "בתחום מתקני בתי הזיקוק בחיפה" בלבד, ולא התייחס במפורש למתקן הגפ"ם.

מנכ"ל בז"ן כתב למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "בז"ן סבורה ששטח מתקן גפ"ם נכלל בשטח בו מונתה היא למלא את תפקידיה של רשות כבאות". בתשובה מפברואר 2002 ציין מנכ"ל בז"ן, בין היתר, כי "בז"ן עומדת על דעתה שבקשתה מיום

3 ראו ילקוט הפרסומים 3958 מ-31.12.1991, עמ' 1318.

2.7.90 התקבלה כלשונה, דהיינו באופן שתחום רשות הכבאות שלה כולל את מתקני החברה בג'למה".

הלשכה המשפטית של משרד הפנים השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002 שלדעתה הפרשנות הסבירה למונח "בתחום מתקני בתי הזיקוק לנפט בחיפה" בכתב המינוי היא, שהוא "כולל בתוכו גם את מתקני האחסון בג'למה". אולם הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2001, כי מתקן הגפ"ם אינו כלול בתחום הסמכות של שירותי כבאות בז", וכי הנציב "ימנה רשות כבאות שתעסיק את יחידת הכבאים שלה דרך קבע או ארעי" למלא את התפקידים והחובות הנוגעים למתקן.

סגן ראש הממשלה ושר הפנים הודיע בתשובתו למבקר המדינה מינואר 2002, כי מ"מ הנציב החליט באותו חודש "לחייב את רשות כבאות בז" להעסיק את יחידת הכבאים שלה ולהשתמש בצידוד בתחום מיתקן הגפ"ם שבצומת העמקים ג'למה", וקבע כי "החלטה זו הינה זמנית ונובעת מהצורך המבצעי לתת שירותי כיבוי והצלה כמתחייב על פי החוק למיתקן והיא תעמוד בתוקפה עד לקבלת החלטה סופית ביחס למעמדה של רשות כבאות בז".

גדיב וכאו"ל

כיוון שהמפעלים גדיב וכאו"ל הסמוכים לבז"ח אינם נמצאים בתחומה של רשות מקומית, פרסם הנציב לשעבר באוגוסט 1992 הודעה שבה חייב את רשות הכבאות חיפה להעסיק את יחידת הכבאים שלה ולהשתמש בצידוד דרך קבע בתחומי המפעלים הללו.⁴

לשאלת משרד מבקר המדינה השיבה הנציבות באוגוסט 2001, שאין לה אסמכתאות המעידות שהנציב לשעבר בדק "חלופות לאיגוד ערים אזור חיפה (שירותי כבאות) בהעסקת יחידת הכבאים בתחום המפעלים הנ"ל". יצוין, שמפעלים אלה סמוכים לשירותי הכבאות בז"ן יותר מאשר לרשות כבאות חיפה, וכבאים של שירותי הכבאות בז"ן יכולים להגיע אליהם מהר יותר בעת שריפה. לדעת מפקד שירותי כבאות חיפה לשעבר⁵, בין מכלול השיקולים, מהירות ההגעה לאירוע של כיבוי השריפה היא קריטית ומשמשת אחד הקריטריונים החשובים להצלחה בכיבוי שריפה.

הלשכה המשפטית של משרד הפנים כתבה בתשובתה מפברואר 2002, כי אחד השיקולים שלדעתה סביר כי עמדו לנגד עיני הנציב בעת קבלת החלטתו היה, כי "בקשתה של בז"ן

4 ילקוט הפרסומים 4046, ד' בתשרי התשנ"ג, 1.10.1992, עמ' 26.

5 דוח על פעולות האיגוד בכיבוי הדליקה במפעלי גדיב ב- 30.6.97 מיולי 1997, עמ' 18 סעיף 11.8, שכתב מפקד שירותי כבאות של רשות כבאות חיפה שכיחן באותה עת.

היתה אך ורק בכל הנוגע לשטח בתי הזיקוק בחיפה ומתקני האחסון בג'למה⁵; וכי "כל החלטה להטיל את האחריות על בז"ן לשאת במלוא התפקידים והחובות המוטלים על רשות כבאות בשטחים שמחוץ לשטחה - בלא הסכמתה - ספק רב האם ניתן היה לראותה בגדר החלטה העומדת בכללי המשפט המינהלי".

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הפנים, כי גדיב נמצאת בבעלותה המלאה של בז"ן, המחזיקה גם ב-56.25% ממניות כאו"ל. יתרה מזאת, מנכ"ל בז"ן הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, ש"בז"ן בקשה עוד ב-1998 לכלול את שטח מפעל גדיב תעשיות פטרוכימיה בע"מ, הנמצא בבעלותה המלאה, בתחום בו מוסמכת בז"ן למלא את תפקידי רשות כבאות. בקשה זו לא נענתה עד היום". הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי בתחילת חודש ינואר 2002 היא תערוך ביקור בבז"ן, ובמהלכו תבחן גם את הסוגיה של מתן שירותי כבאות, בכלל זה מתן שירותי כבאות לכאו"ל ולגדיב. יצוין שמ"מ הנציב ומטה הנציבות אכן ביקרו בבז"ן באותו חודש, אבל לא קבעו את עמדתם בסוגיה זו.

מילוי חובותיה של רשות כבאות

מינוי בז"ן למלא את התפקידים והחובות של רשות כבאות נעשה לאחר שבז"ן הסכימה לתנאים שהציב לה הנציב. הנציב התנה את המינוי, בין היתר, בהפעלת תחנת כיבוי אש בבז"ח. כמו כן דרש הנציב, כי במסגרת ביצוע כל התפקידים והחובות של רשות כבאות, תפעל בז"ן מהבחינה התקציבית באופן עצמאי, מפקח הכבאות הראשי לא ישתתף במימון הוצאות בז"ן על שירותי כיבוי אש, ובז"ן לא תשלם לו או לרשויות כבאות אחרות כל תשלום עבור שירותי כיבוי אש, ולבז"ן תהיה בלעדיות בקביעת תקציבי הכבאות. עוד דרש הנציב כי בז"ן תמשיך לרכוש ממקורותיה ציוד המותאם לתקני NFPA⁶; וכי ייקבעו הסדרי סיוע בינה לבין רשויות כבאות סמוכות.

הנציב גם דרש במכתבו, כי הסמכת כבאים בתחנת כיבוי האש בבז"ח והכשרתם יהיו בהתאם למקובל בשירותי הכבאות במדינה, וכי התקנות שהתקין שר הפנים בנושאי כבאות, נוסף על ההנחיה והפיקוח המקצועי של הנציבות, יחולו על בז"ן.

משרד מבקר המדינה העלה, שבמלאה תפקידי רשות כבאות, בז"ן אינה מבצעת חלק מהחובות המוטלות על רשות כבאות לפי החוק ותקנותיו, ואשר הוחלו עליה בתנאים שקבע הנציב למינויה, כמפורט להלן:

6 National Fire Protection Association – איגוד למניעת שריפות שנוסד ב-1896, הקובע בארה"ב את התקנים הנוגעים לכיבוי אש.

מינוי ועדת כבאות

בחוק נקבע, כי רשות כבאות תמנה ועדת כבאות, וכי "מפקד יחידת הכבאים ומפקח כבאות ראשי או מפקח כבאות שהוסמך לכך על ידי, יוזמנו לשיבות ועדת הכבאות ויהיו רשאים להשמיע בהן את דברם." עוד נקבע בחוק, שרשות כבאות לא תחליט בעניין הנוגע לתפקידיה לפי חוק זה, אלא לאחר התייעצות עם ועדת הכבאות (להלן - הוועדה). במאס 1991, במסגרת הדיון עם הנציב לקראת מינויה כרשות כבאות, הציעה בז"ן הסדר, שלפיו, בין היתר, ועדת הכיבוי של החברה, שבראשה יושב סגן המנכ"ל לעניינים טכניים, תכהן כוועדת כבאות. הסדר זה עמד בבסיס המינוי.

הביקורת העלתה, כי בניגוד לחוק ובניגוד להסדר שהציעה בז"ן לא מונתה ועדת כבאות בבז"ן, וממילא לא התקיימו בבז"ן ישיבות של ועדה כזאת ובז"ן לא התייעצה עמה כנדרש בחוק מרשות כבאות. מנכ"ל בז"ן, המשמש גם יו"ר שירותי הכבאות בז"ן, כתב למשרד מבקר המדינה בתשובתו ממאס 2001, כי בהנהלת בז"ח התקיימו ישיבות של ועדת כבאות מפעלית בכל השנים הנדונות, וכי "בימים אלה" החליטה הנהלת בז"ן למנות ועדת כבאות כדין. ממסמכי בז"ן עולה, שלמעשה בשנים 1998-2000 התקיימו בבז"ח 21 ישיבות של ועדת הבטיחות של בז"ח, אשר רק בשתיים מהן הוזכרו, בין השאר, גם נושאים הקשורים לסידורי כבאות, ולא הוזמן לשיבות אלה מפקח הכבאות הראשי; ובשנים 1996-1999 התקיימו ישיבות צוות כיבוי אש ובטיחות מפעלית שעסקו גם בסידורי כבאות, שבהן לא השתתפו הגורמים שאמורים היו להשתתף בוועדת כבאות, כמו סמנכ"ל בז"ן לעניינים טכניים ומפקח הכבאות הראשי. בכך נמנע ממפקח הכבאות הראשי להשפיע על הנעשה בבז"ן בהיבט של היערכותה לכיבוי אש. משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי אין לראות בישיבות האמורות משום תחליף נאות לשיבות של ועדת כבאות. עוד העיר משרד מבקר המדינה לבז"ן, שבקבלת ההחלטות בעניינים הנוגעים לתפקידיה כרשות כבאות, ללא התייעצות עם ועדת כבאות, היא פעלה שלא כדין.

הלשכה המשפטית של משרד הפנים כתבה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "לאור העובדה, כי אין מדובר בהפיכת בז"ן לרשות כבאות, אלא בהטלת חובות ותפקידים על חבר בני אדם, הרי שמכלול הגופים הנדרשים ברשות, אינם נדרשים במסגרת האמורה". עוד הסבירה הלשכה המשפטית כי "מטבע הדברים ולצורך מילוי התפקיד נדרשת בז"ן להקמת מערך פיקוד ובקרה, אולם אין צורך והצדקה לחייב הקמת מכלול רשויות שהקמתם יפה ורלבנטית לרשות כבאות, כרשות מקומית או איגוד ערים".

אולם כאמור, במכתב לנציב ממאס 1991 הסכימה בז"ן, כי "כועדת כבאות לענין ס' 12 לחוק הכבאות, תכהן, על פי הצעתנו, ועדת הכיבוי של החברה - כאשר בראשה יעמוד סגן המנהל הכללי לעניינים טכניים", ולפיכך היה עליה לפעול בהתאם להסכמות אלה. לדעת

משרד מבקר המדינה, משהוסמכה בז"ן למלא את כל החובות והתפקידים של רשות כבאות לפי החוק, ובכפוף לכך שתפעל בהתאם לתקנות, ומשהכירה בז"ן בצורך בכינוס ישיבות של ועדת כבאות, מן הראוי היה כי ועדה זו תוקם ותפעל על פי החוק ובכלל זה היה עליה להזמין לדיוניה את מפקח הכבאות הראשי, וקודם שהיא מחליטה בעניינים הנוגעים לתפקידה על פי החוק, להתייעץ עם הוועדה כמתחייב.

בעקבות הביקורת הוקמה בבז"ן ועדת כבאות, ובמאוס 2001 התקיימה ישיבתה הראשונה.

תקן של יחידת הכבאים

לפי החוק, לשם מילוי תפקידה חייבת רשות כבאות "להקים ולהחזיק בתחומה יחידה או יחידות של כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים (להלן - יחידת כבאים) ולאמץ את הכבאים לתפקידיהם כמכבי אש". הנציב הבהיר לבז"ן עוד במכתבו מיוני 1991, כי חלות עליה "התקנות שהתקין שר הפנים בנושאי הכבאות, לרבות הנחיה ופיקוח מקצועי של נציבות הכבאות וההצלה". לפיכך חלות על בז"ן גם תקנות שירותי הכבאות (הדרגות והתקן של יחידות הכבאים), התשל"ו-1976, הקובעות, בין היתר, כי "יושב-ראש רשות מקומית שהיא איגוד ערים או יושב-ראש ועדת כבאות שהיא רשות מקומית, יציעו מדי שנה למפקח תקן יחידת כבאים ברשות הכבאות", וכי "המפקח יעביר את הצעת התקן בצירוף הערותיו לאישור השר".

במכתבו מיוני 1991 התנה הנציב את חתימתו על כתב מינוי לבז"ן המסמיך אותה למלא תפקידים וחובות של רשות כבאות, בין היתר, בהסכמת בז"ן להפעיל בבז"ח תחנת כיבוי אש שמספר הכבאים המועסקים בה יהיה המספר הנקוב במכתבה מיולי 1990. לפי מכתב זה, "בתחנת הכיבוי בבית הזקוק חיפה (בז"ח) מועסקים 21 כבאים והיא מאויישת במשך כל שעות היממה במשמרת של 5 כבאים". מנתוני בז"ן עולה, שמספר הכבאים בתקן של יחידת הכבאים בתחנה ובמצבת הכבאים בפועל בשנים 1996-2000, היה קטן ממספר הכבאים שנדרש בהתניית הנציב, כמפורט להלן:

השנים	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
מספר הכבאים בתקן	21	21	19	19	19	19	17
מספר הכבאים במצבה	22	22	19	19	18	16	17

משרד מבקר המדינה העלה כי משנת 1996 ואילך מפעילים את התחנה בבז"ח ארבעה כבאים במשמרת, לאחר שהוחלט להפחית עמדת משמרת של כבאי, בניגוד למה שנקבע בסיכומים שביסוד המינוי שקיבלה בז"ן. מ"מ סמנכ"ל בז"ן לעניינים טכניים מסר למשרד מבקר המדינה במאוס 2001, כי למיטב זיכרונו ולפי בירורים שעשה, ההחלטה להפחית

עמדת משמרת של כבאי בבז"ח התקבלה בישיבה שהתקיימה בבז"ן באוקטובר 1995, וכי החלטה זו לא תועדה.

משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי החלטתה על שינוי מספר הכבאים במשמרת ועל שינוי מספר הכבאים הכללי בתחנת הכיבוי בלי ליידע את הנציבות ואת שר הפנים, ובלי להציע תקן יחידת כבאים למפקח הכבאות הראשי, וממילא ללא אישור מהנציבות ומשר הפנים, אינה עולה בקנה מידה אחד עם החוק והתקנות ועם התחייבויותיה שעמדו ביסוד המינוי.

הלשכה המשפטית של משרד הפנים השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי יש לראות בחומרה "את אי תקינות פעולתה של בז"ן, אשר ראתה להפחית על דעת עצמה ובלא קבלת אישור נציב כבאות והצלה, את תקן הכבאים מתחת למספר הכבאים שעליו התחייבה בבקשתה לנציב כבאות והצלה ואשר הווה נתון מהותי למינוי בז"ן".

בדצמבר 2001 הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה, כי בביקור שתערוך בבז"ן בינואר 2002 ייבחן גם נושא התקן של יחידת הכבאים בבז"ן ואישורו. יצוין כי הביקור האמור אכן התקיים באותו חודש, וסוכם בו שביקורת מקיפה בנושא תיעשה חודשים מספר לאחר מכן.

מינוי כבאים והעסקתם

תקנות שירותי כבאות (מינוי והעסקה של כבאים), התשכ"ט-1969 (להלן - תקנות מינוי והעסקה), קובעות תנאים למינוי אדם למשרת כבאי.

1. בביקורת הועלה, שלאחר שנת 1991 נקלטו בתחנת כיבוי האש שבבז"ח חמישה עובדים, מהם שלושה למשרת כבאי ושניים למשרת מפקד התחנה בדרגת רשף (אחד מהם פרש מתפקידו בנובמבר 2000). מבדיקת תיקיהם של ארבעת העובדים עולה, שבשום תיק לא נמצאה תעודת יושר מהמשטרה, כנדרש בתקנות מינוי והעסקה.

2. בתקנות מינוי והעסקה נקבע, בין השאר, כי יו"ר רשות הכבאות ימנה כבאי עד דרגת רשף משנה. עוד נכתב בתקנות, שכתב המינוי ייחתם בידי יושב ראש רשות הכבאות ובידי מפקד תחנת הכבאות שבה יועסק הכבאי; וכי יו"ר רשות כבאות ימנה כבאי מדרגת רשף עד טפסר בכיר, וכתב המינוי ייחתם בידי יו"ר רשות הכבאות ובידי המפקח.

משרד מבקר המדינה העלה, שלא הוצאו כתבי מינוי, כנדרש בתקנות, לשלושה כבאים שהתקבלו לעבודה בתחנת הכיבוי בבז"ח לאחר שנת 1991; וכי כתב המינוי של מפקד התחנה, המשמש בתפקיד מנובמבר 2000, אינו חתום בידי יו"ר שירותי הכבאות בז"ן ובידי מפקח הכבאות הראשי. מנכ"ל בז"ן הציג למשרד מבקר המדינה ביוני 2001 כתב

מינוי של מפקד התחנה וכתב הסמכה של אחד הכבאים האמורים, החתומים בידי מנהלי אגפים. מנכ"ל בז"ן הסביר גם למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי בתיקיהם האישיים של שני הכבאים האחרים לא נמצאו כתבי הסמכה. משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי היה עליה למנות את הכבאים בהתאם לנדרש בתקנות מינוי והעסקה. בעקבות הערות הביקורת הוציאה בז"ן בדיעבד בינואר 2002 15 כתבי מינוי לכבאיה; למפקד התחנה, המשמש בתפקיד מנובמבר 2000, טרם הוצא כתב מינוי כדין.

3. תקנות מינוי והעסקה קובעות, בין השאר, ש"לא תופסק עבודתו של כבאי מדרגת רשף עד טפסר בכיר, אלא בהתייעצות עם המפקח." ממסמכי החברה עולה, שעבודת מפקד התחנה בדרגת רשף, ששימש בתפקיד מאוגוסט 1996 עד נובמבר 2000, הופסקה בלי שהתקיימה התייעצות עם מפקח הכבאות הראשי. הנציבות ומפקח הכבאות הראשי הודיעו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי הפסקת עבודתו של מפקד התחנה לא הובאה לידיעתם כלל, למרות חובתה של בז"ן, אשר היתה אמורה להתייעץ לפני כן עם מפקח הכבאות הראשי, בהתאם לתקנות.

בז"ן השיבה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "החברה בדקה את האפשרות להחליף את מפקד התחנה. לצורך כך הוצבו 2 עובדים לנסיון. תקופת הנסיון הוארכה כדי לאפשר למועמדים להוכיח את עצמם. משלא עמדו בנסיון חזר לפיקוד בתחנה מפקד התחנה שאושר במקור ב-1991. המועמדים שהוחלפו לא היו קציני כיבוי ולא מונו לתפקיד מפקד התחנה ולפיכך גם לא היה צורך להתייעץ בעניינם עם המפקח". משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, שמינוי העובדים שלא שירתו לפני מינוים בדרגת קצונה, לתקופת נסיון שנמשכה קרוב לארבע שנים, בלי שיו"ר שירותי הכבאות בז"ן התייעץ עם המפקח, היה בניגוד למתחייב מתקנות מינוי והעסקה.

ניהול ספרים של ברזי הכיבוי

מערכת ברזי הכיבוי במפעל אמורה לספק את כמויות המים הנדרשות לכיבוי שריפות, הן למערכות מים לכיבוי והן למערכות קצף לכיבוי. תקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א-1971, קובעות, בין השאר, ש"רשות כבאות תנהל ספרי ברזי כיבוי, בצורה שקבע המפקח". עוד קובעות התקנות ש"כל פעולות אחזקה יירשמו בספר ברזי הכיבוי, בציון תאריך ביצוע העבודה".

הביקורת העלתה, שבז"ן אינה מנהלת "ספרי ברזי כיבוי", וממילא אינה רושמת בהם את פעולות התחזוקה שנעשו בברזי הכיבוי, כנדרש בתקנות האמורות. הממונה על ביטחון, בטיחות וכיבוי אש בבז"ן הודיע למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2000, שכל המידע הנדרש לפעולות הכיבוי נמצא בתיק המפעל, בנהלים להתארגנות למצבי חירום ובנוהלי הקבע של תחנת הכיבוי.

משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי בתיק המפעל אין פירוט של מקומם המדויק של 2,622 ברזי כיבוי הרשומים בו. במפות שצירפה בז"ן לתשובתה למשרד מבקר המדינה מדצמבר 2001, יש סימון של ברזי כיבוי, אולם אין פירוט של פעולות התחזוקה שנעשו בברזי כיבוי אלה ושל מועד ביצוען, כנדרש בתקנות; ולכן לא ניתן לדעת באיזה ברזי כיבוי התגלו תקלות, כיצד ומתי הן טופלו ואילו פעולות תחזוקה אחרות נעשו לגביהם, אם נעשו.

משרד מבקר המדינה העיר לבז"ן, כי באי-ניהול ספרים של ברזי כיבוי, פעלה בז"ן בניגוד למתחייב מהתקנות. בהעדר רישום בדבר תחזוקת הברזים, אין להנהלת בז"ח, לבז"ן, למפקד שירותי הכבאות בז"ן ולנציבות מידע ובקרה על מידת תקינותם של הברזים, האמורים לשמש תשתית לכל פעולות הכיבוי בזמן שריפה במפעלי בז"ח ושב"ח. דבר זה עלול לפגוע ביעילות הכיבוי של שריפות במפעלים אלה בעת הצורך.

בעקבות הביקורת הודיע מנכ"ל בז"ן למשרד מבקר המדינה בפברואר 2002, כי "אנו נבנה מערך בדיקה, בקרה ודיווח ממוחשב שיהווה ספר הידרנטים ממוחשב".

הביקורת על סידורי הכבאות

כאמור בחוק ובתקנותיו, רשות כבאות תקבע, בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים, את סידורי הכבאות במפעלים ובמוסדות ותעשה מפעם לפעם ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק שנעשו בהם סידורי כבאות נאותים. לפי תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), תשכ"ה-1964 (להלן - תקנות ציוד כיבוי), "נתברר לרשות-כבאות כי סידורי-כבאות של מוסד או מפעל אינם מספיקים, או שהציוד לכיבוי דליקות שברשותו אינו מספיק או מתאים, תודיע על כך לממונה על המחוז שבתחומו נמצא המוסד או המפעל, וכן למשטרה". כאמור, במינוי של בז"ן נקבע, כי יהיה לה שיקול דעת בלעדי בקביעת תקציבי הכבאות, וכי היא תרכוש ציוד לכיבוי אש ותקבע אותו בעצמה.

יוצא אפוא, שמצד אחד, כבעלת התפקידים והחובות של רשות כבאות, בז"ן צריכה לדאוג שיהיו בבז"ח ובשב"ח סידורי כבאות מספיקים ולדווח לממונה על המחוז על סידורי כבאות לא מספיקים או לא מתאימים שנמצאו בהם; ומצד אחר, כגוף עסקי, היא פועלת להשאת רווחיה ולצמצום העלויות בשני המפעלים שבבעלותה, ומשום כך ייתכן שתשאף לצמצם גם את העלויות הכרוכות בהתקנת סידורי כבאות בהם.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש ניגוד עניינים מובנה בין תפקידה של בז"ן כגוף מפקח לבין פעילותה כגוף המפוקח. כדי להפחית את הקושי שהמצב יוצר, ראוי שנוסף על הביקורת הפנימית שעושה בז"ן יבדוק גורם חיצוני, אובייקטיבי ובלתי תלוי מטעם מפקח הכבאות הראשי או מטעם הנציבות את הבדיקות השוטפות שעושים שירותי הכבאות בז"ן. בז"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, שאין לה התנגדות שהנציבות תעשה אצלה ביקורת. בעקבות הביקורת ביקרו מ"מ הנציב ומטה הנציבות בבז"ן בינואר 2002, בין השאר כדי לקבוע לוח זמנים לביקורת מקצועית של הנציבות בחברה.

נציבות הכבאות וההצלה ומפקח הכבאות הראשי

הפיקוח והבקרה על בז"ן

תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, קובעות את סמכויותיו ותפקידיו של מפקח הכבאות הראשי, ובהם: לפקח על פעולות רשויות הכבאות; לדרוש דין וחשבון על ציוד כיבוי שבידי רשות כבאות, על כוח אדם ועל הסידורים שנקבעו במוסדות ובמפעלים פרטיים וציבוריים בתחום רשות הכבאות וכן על האמצעים שנקטה רשות כבאות כדי לתאם את סידורי הכבאות של מוסדות ומפעלים כאמור עם סידורי הכבאות של רשות הכבאות. עוד נקבע בתקנות האמורות, שמפקח הכבאות הראשי מוסמך לתת הוראות לרשות כבאות בכל הנוגע לפעולותיה.

נציבות הכבאות וההצלה⁷ הוקמה בשנת 1989 כיחידת סמך של משרד הפנים שבראשה נציב כבאות והצלה, במקום יחידת מפקח הכבאות הראשי שהיתה עד אז באותו משרד. על הנציבות הוטל להנחות את רשויות הכבאות הפרוסות בארץ ולפקח עליהן; לאשר תקני כוח אדם; לקבוע כללים לקבלת כבאים לרשויות הכבאות; לאשר סידורי עבודה ומשמרות; להמליץ למשרד הפנים על סכומי השתתפותו בתקציבי הפיתוח להקמת תחנות כבאות ולרכישת רכב ייעודי; להפעיל את בית הספר הארצי לכבאות ולהכשיר כבאים וקצינים. בהתאם למינוי משנת 1991, הנציבות מוסמכת לפקח על שירותי הכבאות שנותנת בז"ן.

באוגוסט 2000 הודיע הנציב, ששימש אותה עת גם מפקח הכבאות הראשי למשרד מבקר המדינה, שהנציבות ומפקח הכבאות הראשי אינם מקיימים פיקוח ובקרה על בז"ן מסוף שנת 1991, המועד שבו היא הוכרזה בעלת סמכויות ותפקידים של רשות כבאות. לנציב לא היה מידע על התקנים וכוח האדם של הכבאים בבז"ח ועל ההשתלמויות שניתנו לכבאי בז"ח.

7 ראו גם דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 44, עמ' 576.

עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2001, לא עשו הנציבות ומפקח הכבאות הראשי ביקורת בבז"ן. כאמור, בינואר 2002 ביקר מ"מ הנציב בבז"ן, וסוכם כי תיעשה ביקורת מקיפה בבז"ן מספר חודשים לאחר מכן.

משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, שפיקוח ובקרה של מפקח הכבאות הראשי בבז"ן ובמפעלים שבתחום סמכויותיה על פי המינוי, הם הכרחיים כדי לוודא שהיא ממלאת את חובותיה על-פי החוק והתקנות, ועומדת בתנאי המינוי; בייחוד נוכח העובדה שבז"ן, בתפקידה כרשות כבאות, עושה ביקורת על סידורי הכבאות שהיא עצמה קובעת, במפעלים שהיא גם הבעלים שלהם, ונוכח הרגישות המיוחדת של בז"ח ושב"ח מבחינת סיכוני השריפה.

יצוין כי ממכתבו של מ"מ הנציב למנכ"ל בז"ן בינואר 2002 עולה, שביקורם של הנציב ומטה הנציבות בבז"ן, שהיה כאמור באותו חודש, נועד בין השאר, "לחבר את בז"ן לנציבות בנושא הנחיות מקצועיות, הוראות ועוד"; ובביקור הודיע מ"מ הנציב, שהנציבות תמשיך ותעשה ביקורת מקצועית בבז"ן "כדי לבחון את מצב העניינים בפועל מול הדרוש". לדעת משרד מבקר המדינה, מתן ההנחיות המקצועיות לבז"ן והביקורת בבז"ן היו צריכות להיעשות זמן קצר לאחר המינוי, ולא כעשר שנים לאחר מכן.

כושרם הבריאותי של הכבאים

על פי תקנות מינוי והעסקה, אחד התנאים לקבלת מינוי למשרת כבאי הוא, שהמועמד עמד בבדיקה רפואית, כנדרש בתקנות. עוד נקבע, כי "המפקח יקבע כללים בדבר תקני כושר בריאות לכל משרה של כבאי"; "הבדיקה הרפואית לקביעת מצב בריאותו של מועמד למשרת כבאי תיערך על-ידי רופא או ועדת רופאים (להלן - רופא) שמונו לשם כך בכתב על-ידי יושב-ראש רשות כבאות". "הרופא יקבע את מצב בריאותו של המועמד על סמך תוצאות הבדיקה הרפואית, ויקבע את כשרו הבריאותי של המועמד למשרת כבאים לפי תקני כושר בריאות שקבע המפקח."

מנכ"ל בז"ן, המשמש גם יו"ר שירותי הכבאות בז"ן, הודיע למשרד מבקר המדינה ביוני 2001, כי "בבז"ח קיים רופא תעשייתי שמתוקף תפקידו מוסמך לקבוע כשירויות עובדים לתפקידים השונים במפעל"; "למיטב ידיעותינו, לא קיימים תקני כושר בריאות כפי שנקבע בתקנות. יחד עם זאת, העובדים המועסקים ככבאים נדרשים ומבצעים בדיקות תקופתיות במרפאה תעסוקתית, כפי שמבצעים עובדי הייצור והאחזקה בחברה".

רק בשנת 1998 קבע מפקח כבאות ראשי לראשונה כללים מחייבים בדבר תקני כושר בריאות למשרת כבאי כנדרש בתקנות מינוי והעסקה. תחולתן הסתיימה ב-31.12.00, ומאז לא נקבעו כללים חדשים. בז"ן הודיעה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי היא לא קיבלה "מעולם" הנחיות כלשהן בנושא זה.

בתשובת הנציבות ומשרד הפנים מדצמבר 2001 לא הובהר מדוע לא פעל מפקח הכבאות הראשי כנדרש ממנו בקביעת הכללים. לעניין קביעת כללים מחייבים החל מינואר 2001, הסבירו הנציבות ומשרד הפנים כי השתהות מפקח הכבאות הראשי היתה "בגלל ההנחה שלאחר מכן יפורסמו תקנות מחייבות ע"י משרדי העבודה והבריאות" - הנחה שטרם התממשה. לדעת משרד מבקר המדינה, כדי למנוע העסקת כבאים שאינם מתאימים לתפקידם, מן הראוי היה שמפקח הכבאות הראשי יקבע לאלתר כללים אלה, שקביעתם היא בסמכותו ובאחריותו.

הכשרת הכבאים

גדיב וכאו"ל מקבלות את שירותי הכבאות מרשות הכבאות חיפה, האחראית לתחנת כיבוי האש שבחיפה. בז"א מקבל את שירותי הכבאות מרשות הכבאות אשקלון, האחראית לתחנת כיבוי האש שבאשדוד. לפי החוק, רשויות הכבאות האלה, כשאר רשויות הכבאות בארץ, אחראיות לאימון כבאיהן לתפקידיהם. בשנת 1979 הקימה הנציבות את בית הספר הארצי לכבאות והצלה. בתקנות שירותי כבאות (פעולות משותפות), התשכ"א-1960, נקבעו הוראות בעניין פעולות משותפות של רשויות כבאות, ובכלל זה בעניין "אימון כבאים וכבאים מתנדבים בארץ או בחוץ לארץ לתפקידיהם כמכבי אש". הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי על פי החוק מוטלת חובה ישירה על רשות כבאות לאמן את הכבאים לתפקידיהם כמכבי אש, אך יחד עם זאת הוקם בית הספר הארצי לכבאות והוא פועל בהתאם לתקנות אלה.

1. באוגוסט 1998 הוגש לשר הפנים דוח של הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות (להלן - ועדת גינוסר)⁸ שקבע, בין היתר, ש"אין כיום קביעה לגבי ההכשרות שצריכים הכבאים לעבור כדי שיוסמכו למקצועותיהם השונים בתחום כבאות והצלה, וכדי לשמור על כשירות מבצעית בכל אחד מהמקצועות". עוד נכתב בדוח, ש"תורת הלחימה במערך הכבאות אינה מעודכנת, ולכן רמת המקצועיות במערך נפגמת". מהדוח גם עולה ששטחי האימון באש מוגבלים, וש"מתקני האימון לכיבוי והצלה מיושנים, דלים בכמותם ובאיכותם, יקרים באחזקתם ואינם מסוגלים לתת הדמייה ראויה לתרחישי האש השונים הקיימים במציאות".

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "אין כל המשכיות, הפקת לקחים והשתלמויות בארץ ובחו"ל למדריכים"; "בנוסף למבנה הרעוע של בית הספר לכבאות...דבר שפוגע בכשירות כלל שירותי הכבאות בארץ".

8 הוועדה מונתה בידי שר הפנים ועל דעת שר האוצר והשר לאיכות הסביבה, במאוס 1996, בעקבות החלטת ממשלה מס' 6326 מיום 19.11.95.

2. באוגוסט 2000 הודיע הנציב למשרד מבקר המדינה, שאין בארץ מתקן הדמיה שיוכל לשמש לאימון הכבאים בכיבוי שריפות מיוחדות, כגון כיבוי מכל סולר בוער וכו'; וכי כדי להשתלם בכיבוי שריפות כאלה צריך לנסוע לבתי ספר לכבאות בחו"ל. יצוין, כי הנציב לשעבר, בתפקידו כמפקד שירותי הכבאות חיפה, קבע כבר בעבר כי השריפה בגדיב ביוני 1997, "כמו גם בשריפות דומות אחרות בעלות אופי ייחודי וסיכוני אש יחודיים, מחדדת את הצורך לשלוח קצינים וכבאים להשתלמות בחו"ל בבתי ספר כדוגמת 'ריזק' בהולנד, להם מערכי מתקנים תעשייתיים המאפשרים תרגול מעשי מעולה, תוך חשיפה לאש חיה"⁹.

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, שבאותה שנה היא פרסמה מכרז בין-לאומי להקמת מתקן הדמיה לאימון כבאים בתנאי לחימה בעשן ובאש; למכרז נבחר זוכה, אך יש כמה בעיות בירוקרטיות, כגון היתר בנייה, המונעות את הקמת המתקן.

מפירוט ההשתלמויות של כבאי רשות הכבאות אשקלון שהציג מ"מ מפקד שירותי הכבאות אשקלון למשרד מבקר המדינה ביוני 2001 נמצא, שלכבאי הרשות לא ניתנו הדרכות או השתלמויות מיוחדות בכיבוי שריפות במפעלים תעשייתיים, וממילא הם גם לא התאמנו בנושא באש חיה. מ"מ מפקד שירותי הכבאות אשקלון כתב למשרד מבקר המדינה בסוף דצמבר 2001, שבבז"א היו חמישה תרגילים בכיבוי שריפות של מכלים (לא באש חיה), מהם שניים בשנת 1989 ושלושה בשנים 1996-1998, כשרשות הכבאות אשקלון היתה שותפה בתכנון התרגילים ובביצועם. ביוני 2001 הודיע מפקד שירותי הכבאות של רשות הכבאות חיפה למשרד מבקר המדינה שרק שישה כבאים מרשות הכבאות חיפה השתלמו בחו"ל בכיבוי שריפות במפעלים, אולם לא היה בידיו מסמך המאשר זאת.

משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, לרשות הכבאות חיפה ולרשות הכבאות אשקלון, שאם לא תינתן לכבאים הכשרה עיונית ומעשית מתאימה בכיבוי שריפות במפעלים תעשייתיים, יש חשש לכאורה, שהכבאים ברשויות הכבאות האלה לא יהיו ערוכים ומיומנים מהבחינה המקצועית לכבות שריפות במפעלים תעשייתיים בכלל, ובמפעלי בז"ן ובמפעלי החברות שבהחזקה.

9 דוח על פעולות איגוד ערים אזור חיפה – שירותי כבאות בכיבוי הדליקה במפעל גדיב מיום 30.6.1997, יולי 1997, עמ' 17, המלצה 10.4.

רישוי עסקים

לפי חוק שירותי הכבאות, רשות כבאות אחראית, בין היתר, לטיפול במניעת דליקות במפעלים שבתחומה. בפועל, היא מבצעת תפקידים אלה, בין היתר, בסיוורם בשטח המפעלים; מציבה דרישות הנוגעות לתכניות בטיחות אש ומכוונת את המפעלים בכל הנוגע לאמצעים הנדרשים לכיבוי הדליקות. בתקנות ציוד כיבוי, נקבע שרשות כבאות תעשה מפעם לפעם ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים, ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים למפרט שבתקנות. עוד נקבע בתקנות שרשות כבאות תדרוש מכל המוסדות והמפעלים למסור לה מדי פעם פרטים מלאים בכתב על ציוד הכיבוי שברשותם.

כדי להבטיח, בין היתר, את קיומם של הדינים הנוגעים לשירותי כבאות, נקבעו על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, ובצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995 (להלן - צו רישוי עסקים) הוראות בדבר עסקים טעוני רישוי.

תחולת חוק רישוי עסקים על שטח הזיכיון

פקודת אמנות השמן האנגלו-איראניות משנת 1938 (להלן - הפקודה) נתנה תוקף לאמנות שנחתמו בשנים 1933 ו-1938 בין הנציב העליון לבין חברת הנפט האנגלו-איראנית בע"מ, והסדירה את הכרוך בזיקוק דלקים והעברתם דרך ארץ ישראל (להלן - הזיכיון)¹⁰. לפי הפקודה ולפי צו הנציב העליון מ-1938 (להלן - צו הנציב), הוקצה לבית הזיקוק בחיפה במסגרת הזיכיון שטח של כ-2,520 דונם (להלן - שטח הזיכיון). באוגוסט 1959 ייסדה הממשלה את בז"ן, וזו פועלת כחלופתה של חברת הנפט האנגלו-איראנית בע"מ. כאמור, בשטח הזיכיון פועלות חברות נוספות הנמצאות בבעלות בז"ן: שב"ח, גדיב וכאו"ל (להלן - החברות הנוספות).

לפי הפקודה ולפי צו הנציב מיולי 1938 הוצא שטח הזיכיון מתחום אזור בניין ערים של רשות מקומית כלשהי, ולכן לא חלו עליו חוקי עזר של הרשויות המקומיות הסמוכות. בשל מעמדו המיוחד של שטח הזיכיון גם לא היתה אפשרות מעשית לאכוף על החברות הנוספות ועל בז"ח את דיני התכנון והבנייה ואת דיני רישוי עסקים¹¹.

ביולי 1984 ביטל שר הפנים את צו הנציב וכלל את שטח הזיכיון בתחום אזור בניין ערים של חיפה ושל מחוז חיפה והשומרון¹², ובאוגוסט אותה שנה הודיע הממונה על המחוז במשרד הפנים (להלן - הממונה על המחוז) למנכ"ל בז"ן על ביטול הצו האמור ועל חלות

10 ראו דוחות ביקורת של מבקר המדינה על איגודים, דוח מס' 5/שנת 2000, עמ' 29-30.

11 ראו גם בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 40, עמ' 943.

12 קובץ התקנות 4684 מ-12.8.84.

דיני חוק התכנון והבנייה וחוק רישוי עסקים על שטח הזיכיון. הממונה על המחוז הוסמך להיות רשות רישוי למפעלי בז"ן והחברות הנוספות שבשטח הזיכיון.

כאמור בדוח קודם של מבקר המדינה¹³, צוות משפטים בראשות מנהלת המחלקה האזרחית בפרקליטות המדינה, שמינו שר הפנים ושר האנרגיה והתשתית, המליץ בשנת 1989 להוסיף פרק נוסף לחוק התכנון והבנייה, ולקבוע בו כי בעניינם של מפעלים ארציים דוגמת בז"ן תטפל ועדת תכנון מיוחדת. מחוות הדעת של היועצת המשפטית של משרד האוצר ממארכ 1992 עולה, כי אותו צוות קבע באפריל 1991, "כי הדרך החוקית הראויה לתכנון מפעלים בעלי השלכה ארצית הינה על ידי תכנית מתאר ארצית, ללא צורך בוועדה מקומית או מחוזית. לאחר שאישרה תכנית מתאר ארצית למפעל כזה, היתרי הבנייה יינתנו על ידי גורם ארצי שייקבע ע"י המועצה הארצית".

עוד נאמר בחוות הדעת, כי "אין זה סביר כי בתי הזיקוק לא יהיו כפופים לחוק התכנון והבנייה... אלא ראוי לתקן את החוק כמולץ ע"י ועדת המשפטים. נראה כי החברה מוכנה שכך ייעשה בתום תקופת הזיכיון, אך לדעתנו יש לשלב נושא זה בדיונים שיקוימו עם בז"ן במטרה לבצע תיקון זה עוד לפני כן", ודבר זה לא נעשה. יצוין, כי למרות הערות מבקר המדינה בנושא זה כבר בשנת 1990¹⁴, טרם נקבעה דרך ליישום הוראות חוק התכנון והבנייה, הרישוי והפיקוח על בז"ח.

במהלך הביקורת, ב-11.6.2001, מינה הממונה על המחוז צוות בין-משרדי "להסדרת רישוי המפעלים שבמתחם בתי הזיקוק, חוות המיכלים באזור ג'למי (צומת העמקים) ובשטחים גליליים אחרים"; ואולם במועד סיום הביקורת, טרם הסדירו הצוות והממונה על המחוז את רישיון העסק של מפעלים אלה. לדוגמה, אף שכבר באמצע פברואר 2001 הגישה כאו"ל את החומר הנדרש לקבלת רישיון העסק, טרם סיים משרד הפנים את הטיפול בבקשתה. בסוף דצמבר 2001 הודיע הממונה על המחוז למשרד מבקר המדינה כי "בקשות אלו הועברו לגורמי הרישוי למתן תנאים".

רישוי ופיקוח במפעלים

בז"ח

עמדת בז"ן ממארכ 1999 ומדצמבר 2000 היתה, כי בז"ח הוקם, מופעל ומתוחזק בידיה מכוחה של פקודת אמנות השמן האנגלו-איראניות משנת 1938; בפקודה זו נכללה הוראה¹⁵ שקבעה, בין השאר, שאדמות שהחברה מחזיקה בהן החיוניות למטרות זיקוק - אי אפשר להפקיען, והן אינן נכללות בתחום כל מועצה עירונית או רשות מינהלית או

13 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 51א, עמ' 355.

14 ראו בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 40, עמ' 943.

15 סעיף 11 לפקודת אמנות השמן האנגלו-איראניות, 1938.

מקומית כלשהי, וכי בז"ח פטור בשל כך מהחובה להחזיק ברישיון עסק. בעניין זה טוענת בז"ח כי לא ניתן לבטל הוראה שנקבעה בפקודה באמצעות צו של שר הפנים, אלא רק באמצעות חקיקת חוק בעניין זה בכנסת.

בתשובה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2002 מסרה הלשכה המשפטית של משרד הפנים, כי אף שמשרד הפנים סבור כי חוק רישוי עסקים חל על שטח הזיכיון, ובכלל זה על שטח מפעל בתי הזיקוק, יש "ספקות משפטיים" לגבי תחולת חוק רישוי עסקים, כעולה מטענות בז"ח ולגבי עצם סמכותו של משרד הפנים לפעול לפיו. נוכח "ספקות משפטיים" אלה נוקט משרד הפנים משנה זהירות בכל הנוגע לאכיפת חוק רישוי עסקים, חוק התכנון והבנייה וחוק שירותי הכבאות.

משרד מבקר המדינה כבר העיר בעבר, שטרם נקבעה דרך ליישום הוראות הרישוי והפיקוח על בז"ח¹⁶. אולם במועד סיום הביקורת, אוקטובר 2001, טרם נאכפו על בז"ח דיני רישוי עסקים.

החברות הנוספות

החברות הנוספות בשטח הזיכיון אינן עוסקות בזיקוק, ולפיכך לא חלה עליהן הוראת הפקודה, וחל עליהן חוק רישוי עסקים¹⁷. אולם במועד סיום הביקורת עדיין פעלו גדיב, כאו"ל ושב"ח ללא רישיון עסק, אף שהן בגדר "עסקים טעוני רישוי", ואף "מפעלים מסוכנים" כהגדרתם בתקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993. נמצא, כי הממונה על המחוז לא דאג להסדיר את רישיון העסק של מפעלים אלה. גם למתקן גפ"ם אין רישיון עסק.

משרד מבקר המדינה כבר העיר¹⁸, כי המשך המצב הנוכחי, שבו דיני התכנון והבנייה, דיני רישוי עסקים ודיני כבאות אינם נאכפים בפועל במלואם על המפעלים האמורים, טומן בחובו סכנה ממשית לאזור המפרץ כולו. לפיכך, על הגורמים העוסקים בדבר, לפעול בדחיפות למציאת פתרון; ולגיבוש עמדה משותפת, חד-משמעית ומחייבת בסוגיה זו, שתאפשר נקיטה באמצעי האכיפה הנדרשים.

16 ראו דוח שנתי של מבקר המדינה מס' 51א, עמ' 355.

17 ראו גם בדוחות ביקורת על האיגודים של מבקר המדינה, שם, עמ' 30.

18 ראו בדוח שנתי של מבקר המדינה מס' 40, עמ' 943.

בתשובתה ממאי 2002 הוסיפה הלשכה המשפטית וכתבה, כי לדעתה "עצם ההגיון והתועלת בעשיית שימוש בחוק רישוי עסקים בשטח הזיכיון בכלל, ובאמצעי האכיפה הקיימים מכוחו בפרט, הינו מוטל בספק", זאת "בהעדר תכנית תקפה בשטח".

על כך מעיר משרד מבקר המדינה, כי משרד הפנים הוא שמופקד על אישור תכנית כאמור, וכי תכנית כזו הוגשה לו כבר בשנת 1990, אך למועד סיום הביקורת אין תכנית תקפה החלה על שטח הזיכיון.

גדיב: מ"מ מנכ"ל גדיב הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "גדות תעשיות פטרוכימיה (קודמתה של גדיב) הגישה בקשה לרשיון עסק כבר בשנת 1978, והרשויות, בשל התסבוכת הבירוקרטית של מעמד האזור, לא טיפלו בה... עם תחילת טיפול הרשויות בנושאים, גדיב הגישה שנית בקשה לרשיון עסק ומטפלת בנושא בהתאם להנחיות הרשויות".

שב"ח: מפקד שירותי הכבאות של בז"ן מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2001, שמתקני שב"ח מטופלים בידי בז"ן כמו שאר מתקני בז"ח. בדצמבר אותה שנה מסרה בז"ן כי היא מנחה את שב"ח "בכל הנוגע לסידורי הכבאות, על בסיס שוטף ולא על בסיס בקורת שנתית. הבקורות היומיות והתקופתיות מתבצעות גם בשב"ח".

הביקורת העלתה, שאין אישורים נפרדים על תקינות סידורי הכבאות בשב"ח. מנכ"ל שב"ח הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2001, כי "בהתאם להערת המבקר, שב"ח פנתה לרשות הכבאות של בז"ן, אליה היא כפופה, להעביר לה דו"ח מסודר על הביקורת השנתית המבוצעת על ידה בסידורי הכבאות בשב"ח".

עוד הועלה, שאין במינהל מחוז חיפה תיק רישום הנוגע לחברת שב"ח, במתכונת הקיימת לגבי שאר החברות. הדבר מלמד שהממונה על המחוז אינו מודע לכך ששב"ח היא "עסק טעון רישוי" לפי חוק רישוי עסקים. משרד מבקר המדינה העיר לממונה על המחוז, כי העדר תיק רישום מקשה לקיים פיקוח ובקרה על תקינות סידורי הכבאות בשב"ח.

בז"א

בז"א נמצא בשטח המוניציפלי של עיריית אשדוד, ולכן רשות הרישוי האחראית לו על פי חוק רישוי עסקים, היא ראש עיריית אשדוד או מי שהוא הסמיך לכך. מפעל בז"א החל לפעול בשנת 1973, ויש לו רישיון עסק תקף מאפריל 1975.

בנובמבר 1997 הגישה ועדת בוצר¹⁹ לשר התשתיות הלאומיות, לשר הפנים, לשר החקלאות ולשר לאיכות הסביבה דוח, ובין השאר נאמר בו: "יש לציין שבשנת 96-97 לא ניתן אישור שירותי הכבאות לתקינות סדורי הכבאות במפעל, מכיוון שלא מולאו כל דרישות שירותי הכבאות, בין היתר, לא הוגשו תיק מפעל כנדרש בתקנות רשוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, לרבות ממצאי סקר סיכונים ותכניות בטיחות מעודכנות". הוועדה המליצה בין השאר, "להנחות המפעלים להתקין אמצעים נייחים לקירור מיכלים ולכיבוי מאצרות, זאת ע"י התקנת טבעות קרור ו/או תותחים נייחים. פעולה שתחסוך מים ואמצעים נייחים ותאפשר לחימה יעילה בשריפה עצמה". במאי 2001 הודיע הממונה על ארגון ובקרה שבנציבות למשרד מבקר המדינה, ששר הפנים אימץ את המלצות ועדת בוצר והעביר אותן לבז"א. העתק מדוח ועדת בוצר נשלח גם לראש עיריית אשדוד.

בדיקה שעשה משרד מבקר המדינה ברשות הכבאות אשקלון העלתה, שבשנים 1996-2000 לא היה לבז"א אישור על תקינות סידורי הכבאות במפעל. בדצמבר 2000 הודיע מפקד שירותי הכבאות של רשות הכבאות אשקלון למנהל בז"א, כי הוא "מאשר שבית זיקוק אשדוד ביצעו את כל סידורי הכבאות, למעט התקנת תותחי מים-קצף, סביב המיכלים, על פי מסקנות ועדת בוצר אשר עליה יש מחלוקת בינינו לבין בית הזיקוק", וכי הוא דורש את התקנת התותחים ללא דיחוי נוסף. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 2001, טרם יושבה המחלוקת בין בז"א לבין רשות הכבאות אשקלון. בדיון בסוף נובמבר 2001²⁰ סיכם מ"מ מפקח הכבאות הראשי, בין השאר, כי יוקם צוות לכתיבת הצעה לתקנות שירותי כבאות בנושא ציוד כיבוי בחוות נוזלים דליקים.

הביקורת העלתה, כי האישור האחרון לתקינותם של סידורי הכבאות בבז"א שנמצא בתיקי עיריית אשדוד, הוא משנת 1995; וכי העתקי דוחות על ביקורת שעשתה רשות הכבאות אשקלון בבז"א בשנים 1996-1999, שבהם דרשה מבז"א להשלים את סידורי הכבאות, הוגשו גם למנהל מחלקת רישוי עסקים בעיריית אשדוד. יצוין, שבשנים 1996-1999 לא השתמש ראש עיריית אשדוד בסמכויות הפיקוח והאכיפה שניתנו לו בחוק רישוי עסקים, גם לא לאחר השריפות בבז"א בשנת 1997, ולא אכף על בז"א להשלים את סידורי הכבאות במפעל לפי דרישותיה של רשות הכבאות אשקלון.

עיריית אשדוד השיבה למשרד מבקר המדינה בינואר 2002, כי אכן "משנת 1995 פועלים בתי הזיקוק באשדוד ללא אישור כיבוי אש", אך "איגוד הערים לכיבוי אש מקיים פיקוח הדוק על פעולות בתי הזיקוק בתחום היערכות לכיבוי אש", ו"בתי הזיקוק ממלאים באופן שוטף את כל דרישות מכבי אש, למעט אחת"; "לגבי הדרישה שלא בוצעה במלואה, מתקיים תהליך בדיקה של נציב כבאות הארצי שבסיומה יפרסם תקנה מחייבת"; "לדעתנו,

19 ועדה בראשות האלוף בדימוס אברהם בוצר (מפקד חיל הים לשעבר) ששר התשתיות הלאומיות ושר הפנים לשעבר מינו בעקבות השריפה שהיתה בבז"א בנובמבר 1997.

20 ב-29.11.2001 התקיים דיון בנציבות כבאות והצלה, בנושא "הוראות מכ"ר לציוד כיבוי בחוות נוזלים דליקים – ערעור מכון הנפט", שהשתתפו בו נציגי המכון הישראלי לנפט ולאנרגיה ונציגי הנציבות.

העיריה לא היתה אמורה לנקוט בצעדים משפטיים ולהגביל את פעילותם של בתי הזיקוק, כל עוד לא הוכרעה הסוגיה המקצועית ולא התקבלה החלטה לגבי החלופות השונות של השימוש בתותחי הקצף". עיריית אשדוד הוסיפה, כי לדעתה "יש גם להתחשב בעובדה שבתי הזיקוק מילאו את כל הדרישות האחרות ובשביעות הרצון של איגוד הערים לכבאות מהערכות הכוללת של בתי הזיקוק בתחום כיבוי האש".

מ"מ מפקד שירותי הכבאות של רשות הכבאות אשקלון השיב במאוס 2002 למשרד מבקר המדינה, כי לדעתו "בשריפה שהייתה [בבז"א] בחודש נובמבר 1997 אכן היה צורך בפריסת קווי מים והצבת תותחים ניידים ע"מ לקרר ולכבות את המכל הבווער". עוד הסביר מ"מ מפקד שירותי הכבאות בנוגע לוועדת בוצר, כי "כידוע מסקנות ועדת חקירה אין בסמכותי לחרוג מהם".



מפעליה ומתקניה של חברת בתי זיקוק לנפט בע"מ בחיפה, באשדוד ובצומת העמקים, וכן מפעלי החברות שבהחזקתה - גדיב, כאו"ל ושב"ח שנמצאים בסמוך לשטח בתי הזיקוק חיפה (בז"ח), עוסקים בחומרים דליקים המסכנים במקרה של שריפה את התושבים הגרים בקרבתם ואת רכושם ומפעלים ומתקנים סמוכים. מכאן הצורך בהחזקת מערך כיבוי אש ברמה גבוהה, אשר ערוך כל העת להשתלט במהרה על שריפה הפורצת במפעל.

הביקורת העלתה, כי יחידות משרד הפנים הנוגעות בדבר (נציבות הכבאות וההצלה, מפקח הכבאות הראשי, והממונה על מחוז חיפה) לא קיימו פיקוח ובקרה מספיקים על היערכות מפעלי בז"ח ומפעלי החברות שבהחזקתה לכיבוי אש, וכי משרד הפנים לא דאג שמפעלים אלה יקיימו את מלוא החוקים והתקנות בעניין ההיערכות לכיבוי דליקות - לרבות אלה הנוגעים להכנת הציוד הנדרש, מינוי קציני כבאות וכבאים, כשירותם והכשרתם.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים והנציבות לבחון את ארגון שירותי הכבאות המתמחים ומיומנים בכיבוי תעשייתי, כדי שיוכלו לספק פתרון נאות לבז"א, לבז"ח וכן למפעלי החברות שבהחזקת בז"ח (שב"ח, גדיב וכאו"ל), שנמצאים בסמוך לבז"ח.

במסגרת ארגון זה, על משרד הפנים לתת דעתו לקושי הטמון בהטלת התפקידים והחובות של רשות הכבאות על בז"ח ביחס למפעלי בז"ח ושב"ח, מצב שבו בז"ח למעשה מפקחת על עצמה; ואכן ממצאי הביקורת מראים שבז"ח לא קיימה את מלוא החובות המוטלות על רשות כבאות בחוק ובתקנות. נוכח הממצאים, מן הראוי, לכל הפחות, להגביר את הפיקוח החיצוני על מערך כיבוי האש בבז"ח.

עוד על משרד הפנים והנציבות לקבוע מערכי השתלמות ואימון עיוניים ומעשיים לכבאים ולקציני כבאות האמורים להיות מוזעקים ראשונים לכיבוי שריפות במפעלים תעשייתיים. על מפקח הכבאות הראשי לקבוע את הכללים בדבר תקני כושר בריאות למשרה של כבאי, מכוח סמכותו על פי תקנות שירותי הכבאות.

על רשויות הרישוי המוסמכות לדאוג ליישום הערות גורמי הכבאות המוסמכים בנוגע למפעלי בז"ן ולמפעלי החברות שבהחזקה, ובמידת הצורך לשקול שימוש בסמכותם להגביל עסקים שאינם פועלים כנדרש, ולנקוט נגדם צעדים משפטיים.