

מניעת דלקות וכיבוי אש

תקציר

מבדיקת שישה איגודי ערים לשירותי כבאות ונציבות כבאות והצלה (להלן - הנציבות) עלה, כי מצבת הכבאים קטנה מהתקן, והתקן עצמו קטן מזה שעליו המליצו ועדות שמינה שר הפנים. גם מצבת כלי הרכב קטנה מהתקן.

האיגודים (להוציא שלושה) עובדים במתכונת של 24 שעות עבודה שאחריהן 48 שעות מנוחה, ללא היתר כנדרש לפי חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951. מתכונת עבודה זו גם מגדילה בהרבה את הוצאות האיגודים על שכר.

עובדים התקבלו לעבודה ללא מכרז, ובלא שעמדו בדרישות הנוגעות לגיל, להשכלה, לרישיון נהיגה, למקום מגורים ולבחינות פסיכוטכניות.

תחנות משנה אחדות מוקמו במקומות שהגישה אליהם קשה. מספר הכבאים במשמרת בתחנות אלה היה קטן ולא נותר איש בתחנה בצאת הכבאים למשימותיהם. חסרו תחנות משנה אחדות שהועדות שמינה שר הפנים המליצו על הקמתן, והדבר פגע באפשרויות הכיבוי.

הנציבות לא הנחתה את האיגודים בדבר סיווג הגופים שיש לבדוק בהם את סידורי הכבאות ובדבר תדירות הביקורות בהם. שלושה מהאיגודים לא מיינו כלל את תיקי הגופים לפי רמת הסיכון. האיגודים לא קבעו לעצמם הנחיות בדבר תדירות הביקורות בגופים על פי סוגם או רמת הסיכון שלהם. בדרך כלל לא הקפידו האיגודים לעשות ביקורת מניעה בכל הגופים הטעונים בדיקה שבתחום שיפוטם. בחלק מהגופים לא נעשתה ביקורת מניעה שנים מספר.

האיגודים לא השוו בין רשימות הגופים שבידיהם לבין רשימות הגופים במחלקות השונות של הרשויות המקומיות. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה בארבעה איגודים נמצאו עסקים פעילים רבים שהאיגודים לא ידעו על קיומם וממילא לא עשו בהם ביקורות מניעה.

בביקורות המניעה שעשו האיגודים נמצא, כי בעסקים רבים סידורי הכבאות לא היו תקינים. נמצאו גופים בדרגת סיכון גבוהה, שהועלו בהם ליקויים רבים שחזרו ונמצאו שוב ושוב. הליקויים היו, בין השאר, היעדר מערכות גילוי אש ועשן, היעדר מערכות כיבוי אוטומטיות באמצעות מתזים, היעדר עמדות כיבוי וחוסר בציוד כיבוי. עסקים רבים קיבלו אישור לצורך מתן

רישיון עסק, אף על פי שבביקורות נמצאו בהם ליקויים ולא נמצאו מסמכים המעידים שהליקויים תוקנו.

בתיקי בתי הספר, המנוהלים במדורי מניעת דלקות שבאיגודים, לא היו תרשימים של בתי הספר וסביבתם ובהם סימון מקומם של המתקנים וציוד הכיבוי כנדרש על ידי הנציבות.

האיגודים עשו ביקורות מניעה רק בחלק קטן מבתי הספר שבתחומם. בחלק גדול מבתי הספר שבהם נעשו ביקורות הועלו ליקויים בסידורי כבאות. הרשויות המקומיות שתוצאות הביקורות הובאו לידיעתן לא פעלו לאכיפת תיקון הליקויים על בתי הספר.

בבדיקת תיקי בתי חולים, בתי כלא ובתי מלון שבתחום האיגודים נמצא, כי בחלק מהם הועלו מדי שנה בשנה ליקויים חוזרים ונשנים. בדרך כלל לא עשו האיגודים ביקורות מניעה בבתי תפילה ובתחנות לבריאות המשפחה.

כמה מפעלים מסוכנים לא הכינו תיקי בטיחות, כדרישת האיגודים, ואלה לא עשו לאכיפת דרישתם.

בכמה יישובים חקלאיים הוקמו מחסנים, אם במבנים שנבנו ללא היתר ואם במבנים חקלאיים ללא שינוי ייעוד הקרקע. בחלק מהמחסנים אוחסנו חומרים דליקים ומסוכנים. באזורי המחסנים לא היו סידורי כבאות מתאימים ואף לא תשתיות מים מתאימות ודרכים תקינות. מחזיקי המחסנים לא התקינו בהם סידורי כבאות על פי דרישות האיגודים, והאיגודים והמועצות האזוריות לא אכפו את ביצוע סידורי הכבאות הדרושים.

האיגודים לא הכינו מפה שמסומנים בה ברזי הכיבוי שבתחומם, לא ניהלו ספר שבו נרשמות פעולות התחזוקה של ברזי כיבוי ולא בדקו את ברזי הכיבוי שבתחומם.

אשר לאמצעי מניעת דלקות ביערות - ארבעה איגודים שנבדקו שבתחומם יערות, לא מיפו את היערות, לא הצטיידו במספר הדרוש של כלי רכב ובחומר מעכב בערה ולא נערכו למזג אוויר שבו סכנת הדלקות גדולה מהרגיל. היישובים הגובלים ביערות והמועצות האזוריות לא חרשו פסי בידוד, לא פילסו דרכים ולא התקינו תשתיות מים, מאגרי מים ומערכת ברזי כיבוי היקפית בשטחי אותם יישובים. למרבית היישובים לא היו גרורי כיבוי תקינים וציוד כיבוי אש מתאים, וחסרו נקודות מים בהספק הדרוש בקרבת היערות.

נחקר רק חלק קטן מהדלקות הטעונות חקירה.

תקציבי האיגודים אושרו באיחור ודוחות כספיים של האיגודים הוכנו באיחור. מצבם הכספי של האיגודים גרוע, ונמצאו ליקויים הן בניהול ההכנסות והן בניהול ההוצאות.

רשויות מקומיות אינן משלמות את מלוא חובותיהן לאיגודים, ושיעורי הגבייה של ההכנסות העצמיות היו נמוכים. בשנת 2001 הגיעו החובות של הרשויות המקומיות לאיגודים לכ-37.9 מיליון ש"ח. ב-14 איגודים הגיעו באותה שנה החובות של מקבלי שירותים לכ-37.6 מיליון ש"ח.

האיגודים שילמו לעובדיהם תוספות שכר על פי הסכמים מקומיים ולא על פי הסכמי העבודה הקיבוציים ובניגוד לחוק יסודות התקציב. תוספות אלה הוכשרו בדיעבד בהסכם קיבוצי שאליו הצטרפו האיגודים במרס 2002 והוא אושר בידי הממונה על השכר במשרד האוצר.

שני איגודים (איילון ובית שמש) שילמו ליו"ר האיגודים לשעבר סכומי יתר ניכרים. איגוד בית שמש שילם סכומים חריגים למפקד השירות.

בשנים 1998 - 2001 סיימו האיגודים את חשבונותיהם בתקציב הרגיל בגירעון שוטף שהגיע לשיאו בשנת 2001 בסכום כולל של 26.6 מיליון ש"ח. היקף הגירעון הנצבר של כלל האיגודים בתקציב הרגיל גדל מ-6.5 מיליון ש"ח בשנת 1999 ל-34.8 מיליון ש"ח בשנת 2001. היקף הגירעון הנצבר של 15 מהאיגודים בתקציב הבלתי רגיל הגיע בסוף שנת 2001 לכ-6 מיליון ש"ח.

להרעה במצבם הכספי של האיגודים הייתה השפעה שלילית על התפקוד השוטף: נוצרו עיכובים בתשלום השכר לעובדי האיגודים, ואלה גרמו לשביתות ועיצומים שבהם לא קיבלו העובדים קהל, לא גבו תשלומים, לא ביצעו את הרישום ביומן המבצעים, לא עשו ביקורות מניעה וחקירות ולא טיפלו בציד ובכלי רכב; נוצרו עיכובים בתשלום לספקים, למשרדי הממשלה ולמוסדות; בחלק מהאיגודים לא אוישו משרות, צומצמו משמרות ולא הופעלו תחנות משנה. בשנים 2001 ו-2002 הוחל בביצוע תכניות הבראה.



מבוא

חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), קובע, כי "רשות כבאות חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דלקות בתחומה ולמניעת דלקות או התפשטותן של דלקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש". עוד נקבע בחוק, כי "לשם מילוי תפקידיה ... חייבת רשות כבאות - 1. להקים ולהחזיק בתחומה יחידה או יחידות

של כבאים, לפי תקן שיקבע שר הפנים ... ולאמן את הכבאים לתפקידיהם כמכבי-אש; 2. לרכוש, להתקין ולהחזיק במצב תקין את הציוד והמיתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידיה ...; 3. להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות ולכיבויין; 4. לקבוע, בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים, סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, וכן בבנינים גבוהים, לפקח על ציודם ...: 5. לקבוע סידורים להגשת עזרה הדדית בינה לבין רשויות-כבאות שכנות". החוק מגדיר רשות כבאות כלהלן: "(1) לגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו - איגוד ערים; (2) לגבי תחום רשות מקומית שאינה מאוגדת באיגוד ערים כאמור - אותה רשות מקומית".

25 רשויות כבאות מספקות שירותי מניעת דלקות וכיבוי אש לתושבי מדינת ישראל, בהן 20 איגודי ערים לשירותי כבאות (להלן - איגודים), ארבע עיריות ומועצה אזורית אחת.

בתוקף סמכותו לפי החוק ולפי חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, התקין שר הפנים צווים להקמתם של האיגודים: 18 מ-20 האיגודים הוקמו על פי צו איגודי ערים (שירותי כבאות), התשכ"א-1961 (להלן - הצו). איגוד נוסף הוקם על פי צו בדבר הקמת איגוד ערים (באזור השרון) (הקמת שירותי מכבי אש, ניהול ואחזקתם), התשי"ט-1959, ואיגוד אחר על פי צו בדבר הקמת איגוד רשויות מקומיות לשירותי כבאות (יהודה ושומרון), התשנ"א-1991. הצווים האמורים תוקנו מדי פעם בפעם.

בצו נקבע, כי תפקידי האיגודים הם מתן שירותי כבאות, ניהולם והחזקתם בהתאם לחוק, וכי עליהם לפעול כרשות כבאות לפי החוק. עוד נקבע בצו, כי "לשם ביצוע תפקידיו יהיו לאיגוד כל הסמכויות הנתונות לרשות מקומית על-פי כל חיקוק, והוא כשאינו הוראה אחרת בצו זה".

בחוק נקבע, כי "שר הפנים ימנה מפקח כבאות ראשי לצורך זה ויקבע את תפקידיו ואת סמכויותיו". בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, נקבעו תפקידיו וסמכויותיו של מפקח כבאות ראשי כלהלן: "(1) לפקח על פעולות רשויות כבאות; (2) להיכנס למקרקעין שבהם הותקנו ציוד, מיתקנים וחומרים לפי סעיף 6 לחוק; (3) לדרוש דין וחשבון בדבר - (א) שריפה ומהלך כיבוי; (ב) ציוד כיבוי שבידי רשות כבאות; (ג) כוח אדם; (ד) הסידורים שנקבעו במוסדות ובמפעלים פרטיים וציבוריים בתחום רשות כבאות ובדבר האמצעים שנקטה רשות כבאות כדי לתאם את סידורי הכבאות של מוסדות ומפעלים כאמור עם סידורי הכבאות של רשות הכבאות; (4) לתת הוראות לרשות הכבאות בכל הנוגע לפעולותיה".

משרד הפנים פועל בתחום זה באמצעות נציבות כבאות והצלה (להלן - הנציבות). לנציבות מונה נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב). הנציב הנוכחי הוא גם מפקח כבאות ראשי.

בסוף שנת 2001 ובשנת 2002 עשה משרד מבקר המדינה בדיקה בנציבות ובשישה איגודים - איילון, אשקלון, בית שמש, חדרה, יזרעאל ונתניה (להלן - האיגודים שנבדקו

בהרחבה) - בנושא מניעת דלקות וכיבוי אש. הבדיקה עסקה גם בנושאי כוח אדם, רכב ומשק הכספים, שבניהולם התקין תלויה במידה רבה יכולתם של האיגודים לבצע את תפקידיהם. נבדקה פעילותם של האיגודים בנושאים האמורים בעיקר בשנים 2000 ו-2001. לבחינת המצב הכספי של כל 20 האיגודים בשנים האחרונות נסקרו דוחותיהם הכספיים המבוקרים לשנים 1997-2001. להלן הממצאים:

נתונים כלליים

ב-20 האיגודים, שתחום אחריותם משתרע על 29.7 מיליון דונם בקירוב, מאוגדות 177 רשויות מקומיות: 57 עיריות, 80 מועצות מקומיות ו-40 מועצות אזוריות. האיגודים נותנים את שירותיהם גם לארבע עיריות, 60 מועצות מקומיות ו-13 מועצות אזוריות שאינן נמנות עם חברות האיגוד. לפי נתוני משרד הפנים גרו בתחום האיגודים ב-1.7.02 כ-5.5 מיליון נפש - כ-76% מאוכלוסיית המדינה.

בכל איגוד תחנת כבאות מרכזית הממוקמת, בדרך כלל, בעיר בעלת האוכלוסייה הגדולה ביותר שבתחום האיגוד, ובה גם נמצאים משרדי האיגוד. לאיגודים עוד 52 תחנות משנה וכן תשע תחנות כבאות הפעילות רק בחודשי הקיץ או בחלק משעות היממה.

על פי פרסומי הנציבות, בשנת 2001 טיפלו רשויות הכבאות ביותר מ-82,000 אירועים¹, גידול של כ-12% לעומת שנת 2000 (כ-73,400 אירועים). המספר הגדול ביותר של אירועים היה בתחומי השיפוט של האיגודים אשקלון ובאר שבע ושל רשות הכבאות בתל אביב - קרוב ל-7,000 אירועים בכל אחד מהם. 49% מהאירועים בשנת 2001 (כ-40,300) היו דלקות, מזה כ-4,400 בתחום איגוד באר שבע וכ-3,800 בתחום איגוד אשקלון.

עוד עולה מהנתונים, כי בשנים 2000 ו-2001 10% (7,340) ו-12% (9,640) מהאירועים, בהתאמה, היו יציאות של כבאים מהתחנה בעקבות מה שהתברר כקריאת שווא².

כוח האדם ברשויות הכבאות

כבאים - תקן ומצבה

הנציבות קבעה בכל שנה החל באמצע שנות התשעים את "תקן כוח אדם - כבאים ברשויות הכבאות". התקן נקבע, על פי הסברי הנציבות, בהנחה שכל תחנת כבאות תאויש בשלושה צוותי כיבוי וכל צוות יכלול מפקד, כבאי ונהג. יצוין, כי בדוח הוועדה לבחינה

1 אירוע הוא כל יציאה של כבאית משטח התחנה, למעט יציאה מינהלתית.

2 קריאה לטפל באירוע שלא התרחש.

ותכנון של מערך הכבאות³ נכתב, כי "על פי תורת הלחימה והתקנים המקובלים בחלק ממדינות המערב, יש בכל צוות כיבוי 6 כבאים".

על פי נתוני הנציבות, בשנת 1995 היה מספר הכבאים ב-25 רשויות הכבאות 1,070, לעומת תקן של 1,131 כבאים שקבעה הנציבות. בדוח ועדת לפידות⁴ הוצבע על צורך בתוספת של כ-1,000 איש למערך הכבאות. גם בדוח הוועדה לבחינה ותכנון של מערך הכבאות הומלץ על הגדלת מספר הכבאים במערך בכ-1,000 (מכ-1,470 כבאים במאי 1998 ל-2,460).

על פי נתוני הנציבות, בינואר 2002 היה התקן לכבאים 1,518 והמצבה - 1,395, משמע, כי לא אוישו 123 משרות של כבאים. יצוין, כי כ-300 מהכבאים נוספו למצבה בשנים 1997 ו-1998.

על פי נתוני הנציבות, חמש רשויות כבאות הן "עתירות" כבאים ומעסיקות בין 87 ל-123 כבאים כל אחת; שש רשויות כבאות מעסיקות 55-77 כבאים; עשר רשויות מעסיקות 35-48 כבאים; שלוש רשויות מעסיקות 17-28 כבאים ורשות כבאות אחת מעסיקה שני כבאים.

הוועדה לבחינה ותכנון של מערך הכבאות קבעה, כי היחס המקובל במדינות המערב בין מספר הכבאים למספר התושבים הוא 1:1,000 עד 1:1,500. הבדיקה העלתה, כי היחס בין מספר הכבאים למספר התושבים ברשויות הכבאות בישראל הוא בממוצע 1:4,900; במיוחד בולט לרעה המצב באיגודים רחובות, חולון, השרון וחיפה, שבהם היחס קטן מ-1:7,000. רק באיגוד אילת היחס הוא כמקובל במדינות המערב. הנציבות ציינה בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה, כי "מספר הכבאים המועט בישראל ביחס למדינות המערב נובע בעיקר מחוסר תקציב לגיוס כבאים נוספים ומהעובדה ששירותי הכבאות במערב כוללים שירותי עזרה ראשונה, אמבולנסים ומתנדבים".

3 הוועדה מונתה בידי שר הפנים במרס 1996 על פי החלטת הממשלה מ-19.11.95 והגישה את הדוח שלה באוגוסט 1998.

4 בעקבות הדלקה ביערות ירושלים ב-1995 מונתה ועדה בראשות האלוף (מיל') עמוס לפידות לבחינת סיבות הדלקה ולמתן המלצות למניעת דלקות יער ולטיפול בהן. הוועדה הגישה את הדוח שלה בספטמבר 1995; ראו להלן את הפרק "מניעת דלקות ביערות".

עובדי מינהלה - תקן ומצבה

עובדי המינהלה ברשויות הכבאות מועסקים בדרך כלל בתפקידי פיקוד, הנהלת חשבונות, מניעת דלקות, חקירות, אפסנאות, הדרכה ומוקדנות. ביוני 2002 היו מאושרות 88% מהמשרות בתקן לעובדי מינהלה (403 מ-458 המשרות שבתקן).

ביוני 2002 היו מאושרות 143 (86%) מ-167 המשרות מתוקננות במדורי מניעת דלקות של רשויות הכבאות. תקני המדורים כוללים, בין השאר, 36 משרות של מהנדס או הנדסאי, בעיקר לבדיקה אם בתכניות בנייה נכללו סידורי הכבאות הדרושים. הבדיקה העלתה, כי שמונה רשויות כבאות לא העסיקו מהנדס או הנדסאי, אף על פי שבתקן שלהם נקבעה משרה למקצוע זה.

הבדיקה העלתה, כי אף שהנציבות קבעה, כי ברשויות הכבאות יהיה תקן למנהל חשבונות או תקן לחשב, על פי נתוני הנציבות, באמצע שנת 2002 העסיקו האיגודים באר שבע, חיפה ויזרעאל חשב או גזבר וגם מנהל חשבונות. עוד העלתה הבדיקה, כי לגבי שני איגודים (איילון ובית שמש) הייתה בתחילה עמדת הנציבות, כי אין לשלם שכר והחזר הוצאות לגזבר, כיוון שיש בהם תקן למנהל חשבונות בלבד, ואחר כך אישרה גם תקן לחשב וקבעה את שיעור שכרו, אך התנתה את התקן ותשלום השכר בקבלת אישורם של שלושה: "הנציב, [הממונה במשרד הפנים על כוח האדם ברשויות המקומיות] והממונה על השכר באוצר". הבדיקה העלתה, כי בשני איגודים אלה מונו גזברים בלא שהתקבלו האישרים שדרשה הנציבות, ובלא שהגזברים שמונו עמדו בדרישות למשרת גזבר איגוד, שנקבעו בחוברת שהוציאה הנציבות ביולי 1997; והשכר שנקבע להם היה גבוה בהרבה מזה שאישרה הנציבות. הנציבות ציינה בתשובתה, כי "נעשית בחינה של מערך הכספים לרבות גזברים ברשויות הכבאות כולל העלויות של בעלי מקצוע ... משרת החשב באיגוד ערים בית שמש (שירותי כבאות) בוטלה".

שעות עבודה

בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, נקבע: "יום עבודה לא יעלה על שמונה שעות עבודה" ו"שבוע עבודה לא יעלה על ארבעים וחמש שעות עבודה". עוד נקבע, בין השאר, כי שר העבודה והרווחה רשאי להתיר העסקת עובד בשעות נוספות בשירותים ציבוריים לא תעשייתיים.

בתקנות שירותי הכבאות (העסקת כבאים במשמרות), התשמ"א-1981, נקבע, כי "לא תעסיק רשות כבאות כבאי במשמרת העולה על 8 שעות עבודה". עוד נקבע, כי "על אף האמור ... רשאי שר הפנים להרשות לרשות הכבאות להעסיק כבאי בימי מנוחה, או במשמרת העולה על 8 שעות עבודה בתנאים שיקבע, ובכפוף להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 ... בקשה מנומקת להיתר כאמור ... תוגש לשר בידי יושב ראש מועצת איגוד הערים לשירותי כבאות".

הבדיקה העלתה, כי לבד משלושה איגודים (הרצליה, השרון ורחובות), החלו האיגודים לעבוד, רובם באמצע שנות התשעים, במשמרת של 24 שעות עבודה שאחריה 48 שעות מנוחה וחוזר חלילה. בשיטת עבודה כזאת עובדים הכבאים כעשר משמרות בממוצע בחודש. מספר שעות העבודה החודשיות של כבאי הסתכם במרבית האיגודים ב-240 במקום 184 שעות משרה מלאה, לאמור, תוספת שעות חודשית של 56 שעות, שהתמורה עבורן משולמת לפי ערך שעת עבודה רגילה. כבאים בעלי ותק של עשר שנים ומעלה מקבלים עבור שעות אלה תוספת של 40%. בדוח הוועדה לבחינה ותכנון של מערך הכבאות נקבע, כי העלות הנוספת "מייקרת את שכר הכבאים ... ופוגעת ביכולת לאייש את כל המשרות במלואן על פי התקן המאושר".

עוד העלתה הבדיקה, כי האיגודים שנבדקו בהרחבה עברו לעבוד במתכונת זו ביוזמת ועדי העובדים שלהם, בלא שהמועצות של אותם איגודים אישרו זאת (מועצת איגוד אילון אף התנגדה למעבר למתכונת עבודה זו), ובלא שהאיגודים קיבלו את אישור הנציב, שר הפנים, שר העבודה ושר האוצר לשינוי מתכונת העבודה. בתשובתה ציינה הנציבות: "המעבר של שירותי הכבאות לשיטת המשמרות 24 שעות עבודה ו-48 שעות מנוחה נעשה בהדרגה במשך כ-7-8 שנים ... מספר שעות העבודה הרצוי הוא 8, שעות המנוחה 16 ... אף נציב כבאות והצלה לא אישר את שיטת המשמרות שפרטתם ... רשויות הכבאות עשו דין לעצמן בלחץ ארגוני העובדים. לנציב כבאות והצלה ולמפקח כבאות ראשי אין שום סנקציה משפטית או אחרת כלפי רשות הכבאות". משרד מבקר המדינה העיר לנציבות, כי היה עליה לפנות לגופים המופקדים על אכיפת חוק שעות עבודה ומנוחה.

בתשובת משרד העבודה והרווחה מיום 13.5.03, נמסר, כי: "במתקני תחנות הכיבוי ישנם חדרי מנוחה אשר בהם מבלים הכבאים בחלק ממשמרתם. ... המחוקק סבר שיש להבחין בין שעות עבודה לעניין שכר לבין שעות פעילות ... לא התעוררו הנסיבות שחייבו את משלוח הבקשה אלינו להוצאת היתר כללי לעניין שעות עבודה פעילות של הכבאים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי ההבחנה בין שעות עבודה לבין שעות פעילות המובאת בתשובה, תוך הפניה לספרות המשפטית המקצועית, הסוקרת בין היתר פסיקה, אינה ממן העניין. עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי גם אם משרד העבודה היה מגיע בדיעבד למסקנה, כי ניתן להוציא היתר לפי חוק שעות עבודה ומנוחה לחלק מהכבאים, אין בכך כדי לפטור את רשויות הכבאות מהצורך לקבל היתר מראש. על רשויות הכבאות היה לפנות לקבלת היתר כאמור, להסדרת עבודת הכבאים כחוק, ומשלא עשו זאת עד כה עליהם לעשות כן עתה.

קבלת כבאים לעבודה באיגודים

בתקנות שירותי כבאות (מינוי והעסקה של כבאים), התשכ"ט-1969 (להלן - התקנות), נקבעו, בין השאר, הוראות בדבר פרסום מכרז פנימי ומכרז פומבי לקבלת עובדים, ובחינת המועמדים בידי ועדת בוחנים שהרכבה מפקח כבאות ראשי או נציגו, יו"ר רשות הכבאות או נציגו, קצין כבאות, נציג ציבור שנתמנה בכתב בידי יו"ר רשות הכבאות ומפקד תחנת הכבאות שבה תאוש המשרה. עוד נקבע, כי לא יתמנה אדם למשרת כבאי אלא אם כן הוא ממלא דרישות אלה: מלאו לו 20 שנה; עמד בבדיקה רפואית; הוא בעל רישיון נהיגה בדרגה 3; בידו תעודת יושר מאת משטרת ישראל; והוא עמד במכרז, בבחינה ובתקופת ניסיון.

מפקח כבאות ראשי פרסם, ביולי 1997, דרישות סף למועמדים לתפקידים בשירותי הכבאות (להלן - הדרישות), וביניהן, כי על מועמד למשרת כבאי להיות בעל רישיון נהיגה ברכב מנועי, רצוי ברכב משא; להתגורר בתחום השיפוט של האיגוד; להיות בוגר 12 שנות לימוד בבית ספר תיכון או בבית ספר מקצועי; לעמוד במבחן פסיכוטכני לבדיקת התאמתו למשרת כבאי; להיות בן 20 עד 26; ורצוי גם שיהיה בעל ניסיון קודם בכיבוי.

בדיקה בארבעה איגודים - איילון, בית שמש, חדרה ונתניה - בנושא פרסום מכרזים לקבלת עובדים לעבודה בשנים 1997-2001, העלתה, כי האיגודים איילון, בית שמש ונתניה לא פרסמו מכרז פנימי ואחר כך פומבי כנדרש בתקנות, ולא נמצאו מסמכים המסבירים כיצד נודע למועמדים על המשרות הפנויות. איגוד נתניה פרסם מכרז לראשונה באוגוסט 2001.

בבדיקת הליכי הקבלה של 42 כבאים שהתקבלו לעבודה בארבעת האיגודים האמורים בשנים 1997-2001 - איילון (9 כבאים), בית שמש (16), חדרה (9) ונתניה (8) - הועלה, כי חלק מהכבאים שהתקבלו לעבודה, ואף נבחנו בידי ועדת בוחנים, לא עמדו בדרישות המקדמיות שנקבעו בתקנות ובדרישות, כלהלן: לאיגודים איילון ובית שמש התקבלו שבעה ושלושה כבאים, בהתאמה, אף שלא היה להם רישיון נהיגה בדרגה 3 והם לא קיבלו רישיון כזה גם שנים מספר לאחר קבלתם לעבודה. 12 מהמועמדים לאיגוד בית שמש לא עברו מבדקים פסיכוטכניים קודם לקבלתם לעבודה; לאיגוד איילון התקבל כבאי בוגר עשר שנות לימוד בלבד. ארבעה כבאים שהתקבלו לאיגוד בית שמש לא המציאו, בעת הגשת מועמדותם, אישורים המעידים, כי סיימו 12 שנות לימוד בבית ספר תיכון או מקצועי. שלושה עובדים התקבלו לאיגוד בית שמש ועובד אחד לאיגוד איילון, אף על פי שהרכב ועדות הבוחנים שלפניהן הופיעו לא תאם את דרישות התקנות.

הנציבות ציינה בתשובתה בעניין זה, כדלהלן: "הסוגייה שהעליתם היא נושא לעימותים תכופים שנמשכים כבר מספר שנים בין הנציבות לרשויות הכבאות. עלינו להדגיש, שלעיתים קלטה כבאים חדשים נעשית תוך הפעלת לחצים כבדים מצד חברי המועצה, פוליטיקאים מהרשויות המקומיות המרכיבות את האיגוד, פוליטיקאים מהשלטון המרכזי וכן קיימת תופעת נפוטיזם, יוצא אפוא, שלא תמיד מתקבלים המועמדים הטובים ביותר העונים על הדרישות שהציבה הנציבות.

נציג המפקח מוצא עצמו לעיתים בעמדת מיעוט בוועדת הבוחנים. הנציבות בוחנת אפשרות לקליטת כבאים חדשים באופן מרוכז וע"י הנציבות". משרד מבקר המדינה התריע לפני הנציבות על הדרכים הפסולות לקבלת עובדים העולות מתשובתה. על הנציבות ועל רשויות הכבאות לעשות לתיקון המצב.

רכב ברשויות הכבאות

בדצמבר 2000 קבע מפקח כבאות ראשי לראשונה תקנים למכוניות כיבוי והצלה בשירותי הכבאות. התקנים נקבעו - על פי הסברי הנציבות - בהתבסס על מצבת כוח האדם באיגודים ובהנחה שבצוותו של רכב כיבוי יש שלושה כבאים. אולם בנציבות לא נמצאו מסמכים המתעדים את אופן חישוב התקנים.

במאי 2001 פרסם מפקח כבאות ראשי בהתאם לסמכויותיו על פי תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, גם את המפרטים הטכניים לרכבי כיבוי מטיפוס "סער" "ברק" ו"אשד", לרכב חפ"ק (חדר פיקוד קדמי) מטיפוס "קיסר", לרכב חילוץ מטיפוס "געש" ולמנופי כיבוי מטיפוס "נשר" (בגובה 32 מ' ו-42 מ').

חלק מרכבי הכיבוי נרכשים בחו"ל בעבור האיגודים באמצעות הנציבות, אשר מפרסמת מכרז בין-לאומי למטרה זו, וחלקם מורכבים בארץ. רכבי חילוץ וחפ"ק נרכשים בחו"ל ומותאמים לצרכי שירותי הכבאות בארץ. עוד נרכשים בחו"ל מנופי כיבוי וסולמות.

ממשלת ישראל הקצתה לנציבות בשנת 1998 תקציב פיתוח מיוחד בסך 45 מיליון ש"ח, והנציבות רכשה באמצעותו 41 רכבי כיבוי מטיפוס "סער". כלי הרכב חולקו בין 21 רשויות כבאות - ללא השתתפות כספית כלשהי שלהן - ולבד מהאיגודים חדרה, חולון וראשון לציון, קיבלה כל רשות כבאות בין כבאית אחת לשלוש כבאיות.

על פי הסברי הנציבות למשרד מבקר המדינה, "בשנים 2000-2001 חלוקת תקציב הפיתוח לרכישת רכבי כיבוי הייתה 60% נציבות ו-40% האיגוד. בגלל המצב הכספי הקשה של רשויות הכבאות הוחלט בשנת 2002 שהשתתפות הנציבות תהיה 70% ושל האיגוד 30% ... גם בחלוקת תקציב זו קיימים איגודים שאינם מסוגלים לרכוש רכבי כיבוי".

נתוני הנציבות ל-1.7.02 על תקן כלי הרכב לסוגיהם ברשויות הכבאות, מצבת כלי הרכב והפער בין התקן למצבה מפורטים בטבלה שלהלן:

טבלה 1

מספר כלי הרכב התקניים החסרים	המצבה		התקן	סוג הרכב
	אל-תקני*	תקני		
57	51	181	238	רכב כיבוי "סער" (תכולה 3,000 ליטר)
16	3	16	32	רכב כיבוי "אשד"
(3)	2	7	4	רכב כיבוי "ברק" (תכולה 1,000 ליטר)
13	9	12	25	רכב חילוץ "געש"
9	19	28	37	רכבי סולמות ומנופים
-		9	9	רכב חפ"ק "קיסר"
9		6	15	רכב חומרים מסוכנים קל "וולקן"
101	84	259	360	ס"ה
		12		רכב חילוץ קל
		39		רכב פיקוד "סלע"
		146		רכב שירות
		24		רכב כיבוי צבאי

* רכב שהוא בן יותר מ-20 שנה ובדרך כלל כשירותו פגומה.

מהטבלה עולה, שרבים מכלי הרכב ברשויות הכבאות מיושנים, וכי חסרים כלי רכב חדישים העומדים בתקן.

תחנות משנה

כאמור, מלבד 20 התחנות הראשיות של האיגודים קיימות עוד 52 תחנות משנה. בדיקת מצבן ותפקודן של תחנות המשנה בששת האיגודים שנבדקו בהרחבה העלתה ממצאים אלה:

איגוד איילון: לאיגוד תחנת משנה הממוקמת בקרוון בעיר מודיעין. הגישה אל התחנה וממנה קשה.

איגוד אשקלון: לאיגוד ארבע תחנות משנה, ושתיים מהן פועלות בתנאים קשים:

שדרות : התחנה ממוקמת במבנה קטן בצמוד לכביש הכניסה הראשי ליישוב. היציאה מהתחנה לכביש מסכנת את היוצאים מהתחנה ואת הנוסעים בכביש בגלל מגבלות של שדה הראייה. לתחנה בור ספיגה, וכאשר יש סתימה במערכת הניקוז של אחד המפעלים הגדולים הסמוכים לתחנה שטח התחנה מוצף. צחנה הנגרמת ממפעל זה תדיר ופוגעת בכבאים. בתשובתה הודיעה הנציבות, כי "עיריית שדרות איתרה מבנה חלופי עבור תחנת הכיבוי, בימים אלה יצא מיכרז להתאמת המבנה לתחנת כיבוי".

את ביקורות המניעה בכ-300 עסקים ביישוב (ראו להלן) עושים הכבאים, בהיעדר כלי רכב אחר, באמצעות כבאית, והדבר מאיץ את בלייתה.

קריית מלאכי : תחנה זו ממוקמת בקרוון ישן וקטן ותנאי המגורים של הכבאים קשים.

איגוד בית שמש : לאיגוד ארבע תחנות משנה : תחנת מעוז ציון במבשרת ציון, תחנת נס הרים בבר גיורא, תחנת נחשון בכניסה לצלפון ותחנת האלה בעמק האלה. בכל משמרת בתחנות אלה שניים-שלושה כבאים. בתחנה אין תקן למוקדן, וכאשר הכבאים יוצאים למשימות אין איש בתחנה.

תחנת מעוז ציון ממוקמת במבנה שנבנה בשנות החמישים, סמוך לבתי מגורים; הגישה אליה וממנה קשה מאוד ומסוכנת. תחנת נס הרים שוכנת במקום מבודד ושומם הרחוק מרחק ניכר מהיישוב הקרוב אליה, ולא ננקטו אמצעי ביטחון מספיקים להגנה על הכבאים. תחנת המשנה בעמק האלה נעזבה בספטמבר 2001 בגלל מצבו הכספי של האיגוד.

איגוד חדרה : לאיגוד תחנת משנה אחת בזיכרון יעקב ונקודת כיבוי אחת בחוף הכרמל שנחנכה ביוני 2002. תחנה נוספת נמצאת בהקמה באום אל-פחם (ראו להלן).

תחנת משנה זיכרון יעקב : התחנה נמצאת בקרבת מגרש כדורגל, וכאשר מתקיימים בו משחקים נחסמות היציאות של רכבי הכיבוי, ורק לאחר התערבות המשטרה מפונה הדרך. התחנה אינה מגודרת והסכנות פתוחות, וכתוצאה מכך נגנב ציוד כיבוי מרכבי הכיבוי. בכל משמרת שניים-שלושה כבאים ואין לתחנה תקן למוקדן. עקב כך, כאשר הכבאים יוצאים למשימה, לא נותר איש בתחנה והיא פתוחה לכול. הנציבות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "אין אפשרות כספית לתקן לכל תחנת משנה תקן של 3 מוקדנים (אחד למשמרת)".

מועצת האיגוד אישרה בנובמבר 2000 בניית תחנה חדשה בהוצאה של כ-2.1 מיליון ש"ח. לאחר שמשרד הפנים ביטל את השתתפותו בעלות הבנייה, בסך 600,000 ש"ח, בגלל קיצוצים בתקציב המדינה, החליטה המועצה, באוקטובר 2001, לבנות תחנה קטנה (במקום תחנה בינונית) בעלות של 1.5 מיליון ש"ח. בסוף שנת 2002 פרסם האיגוד מכרז לבניית התחנה החדשה.

נקודת כיבוי חוף הכרמל : בעקבות השרפות שהיו באזור הכרמל בשנת 1998 הוחלט להקים בחוף הכרמל נקודת כיבוי, שתהיה פעילה בחודשים אפריל-נובמבר

בשעות החמות (10:00 - 18:00) בלבד. בפברואר 2000 אישרה מועצת האיגוד את הקמת הפרויקט. על פי המתוכנן על האיגוד לשאת בעלות של 300,000 ש"ח, והיתרה בסך 300,000 ש"ח יממנו הנציבות וקרן קיימת לישראל בחלקים שווים. באפריל 2001 חתם האיגוד על חוזה להקמת הפרויקט, אולם רק במאי 2002 אישרה הנציבות את חלקה בעלות הקמתו. ביוני 2002 נחנכה נקודת הכיבוי.

תחנת משנה אום אל-פחם: למן שנות השבעים פנתה הרשות המקומית (תחילה המועצה המקומית ואחר כך עיריית אום אל-פחם), לאיגוד כמה פעמים בבקשה להקמת נקודת כיבוי או תחנת משנה בתחומה. בשנת 1988 הודיע יו"ר איגוד חדרה לראש העירייה, כי הבקשה לפתיחת תחנת משנה אושרה עקרונית בוועדת הכבאות של האיגוד בכפוף למילוי תנאים אחדים (הקמת מבנה לפי הדרישות, חיבור קו טלפון, חיבורי חשמל ומים והשתתפות העירייה במימון). בספטמבר 1991 פנה שוב ראש עיריית אום אל-פחם לאיגוד באותו נושא. בדיון שהתקיים בנציבות בינואר 1994 נקבע, כי אין צורך מבצעי בהקמת תחנת כבאות במקום. באפריל 1996 התקיים דיון בהשתתפות נציגי הנציבות והעירייה וסוכם, כי העירייה תפנה לאיגוד חדרה להקמת התחנה, וכי תכין תכנית מפורטת ותגיש אותה למשרד הפנים לקבלת אישור ומימון.

ב-8.12.98 פרצה דלקה בדירת מגורים באום אל-פחם בה קיפחו את חייהם שלושה ילדים. הנציב ומפקח כבאות ראשי מינו את מפקד שירות הכבאות בטבריה לחקור את נסיבות הדלקה. בדוח החקירה מ-16.12.98 נאמר, כי: "בואדי ערה ובתוכו העיר אום אל-פחם אוכלוסיה המונה למעלה מ-80,000 תושבים, באיזור יערות רמות מנשה ושטחים פתוחים, כולל קו התפר. בתוכו עובר הכביש הראשי המהווה אחד הצירים החשובים ביותר. האזור שייך לאיגוד ערים לכבאות והצלה אזור חדרה ובמקרה של אירוע - תחנת חדרה מספקת את השרות. המרחק הגדול אינו סביר ועל כן יש להקים בדחיפות תחנת כיבוי והצלה באיזור אשר תיתן מענה הולם ובזמן סביר לצרכים המתבקשים, למקרה שרפות ותאונות ובכלל".

ב-23.12.98 סיכמו הנציב ונציגי העירייה ואיגוד חדרה, כי האיגוד יקים תחנת כבאות באזור עירון ואום אל-פחם, בתקציב של 1.65 מיליון ש"ח, ובינואר 1999 החליטה הממשלה להקים תחנת כבאות באזור אום אל-פחם.

במאי 1999 נחתם הסכם בין האיגוד לעיריית אום אל-פחם לגבי השימוש בקרקע ל-49 שנה. היתר בנייה לבניית התחנה ניתן במאי 2000, והנציבות אישרה את התקציב לבנייתה בסכום של 2 מיליון ש"ח רק בדצמבר 2000. בניית שלד התחנה החלה ביוני 2001 ורק כעבור שנה וחצי - בינואר 2003 - קיבל האיגוד את התחנה. בפברואר 2003 היא טרם הופעלה. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003 הסביר איגוד חדרה, כי "החברה למשק וכלכלה התחייבה למסור את המבנה מוכן עד חודש 12/01, דא עקא שמסירה לא בוצעה עד היום ולפיכך לא ניתן היה לפתוח את התחנה במועד". הנציבות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנושא זה, כי "התחנה לא נפתחה מכיוון שעבודות הפיתוח לא הסתיימו".

משרד מבקר המדינה העיר לאיגוד ולנציבות על ההשתתפות בהקמת התחנה באום אל-פחם ובהפעלתה, העלולה לפגוע במהירות הכיבוי וביעילותו ולגרום לפגיעות בנפש וברכוש.

איגוד נתניה : האיגוד בנה את תחנת המשנה "יכון" באזור מושב אמץ שבתחום המועצה האזורית עמק חפר, במרחק של כ-23 ק"מ מהתחנה הראשית שבנתניה. עלות הקמת תחנת המשנה הגיעה בדצמבר 2001, לפי נתוני האיגוד, לכ-2.2 מיליון ש"ח; מזה מימן האיגוד כ-900,000 ש"ח. בניית התחנה החלה באוגוסט 1998 והסתיימה בעיקרה בסוף שנת 1999, ולמרות זאת לא הופעלה התחנה עד פברואר 2003. על פי הסברי האיגוד, התחנה טרם הופעלה משתי סיבות עיקריות: 1. מאבק ועד העובדים להשגת תוספות שכר ותנאים משופרים עבור הכבאים שיעבדו בתחנת המשנה. 2. עלויות התפעול של התחנה יוטלו על האיגוד, ובגלל מצבו הכספי הקשה, הוא נאלץ לדחות את הפעלתה.

אף על פי שתחנת המשנה לא הייתה פעילה, העבירה הנציבות לאיגוד בשנת 2001 סכום של כ-690,000 ש"ח להשתתפות בהוצאות השכר של עשרה עובדים בתחנה והוצאות לפעילותה. האיגוד השתמש בכספים אלה למימון פעילותו השוטפת, במקום להפעלת התחנה. הנציבות ציינה בתשובתה, למשרד מבקר המדינה, כי "תחנת משנה יכון הוקמה ע"מ לתת מענה לאזור הצפון מזרחי של איגוד ערים נתניה (שירותי כבאות) לשם כך הוקצו 10 תקנים שאוישו, הכבאים עבדו בתחנת נתניה. התחנה לא אוישה בגלל סכסוך בין הכבאים להנהלה על רקע תביעות הכבאים לתוספת כספית בגין איוש התחנה. נציב כבאות והצלה החליט לקצץ את תקני האיגוד. תחנה זו ותחנות נוספות ... נמצאות בקרבת קו התפר, יש צורך במיגון התחנות עפ"י דרישת המשטרה, חוסר המיגון מונע איוש התחנה. הנציבות דרשה תוספת תקציב למיגון והתקבלה תשובה שלילית".

משרד מבקר המדינה העיר לאיגוד ולנציבות, כי הפעלתה של התחנה חשובה, כיוון שהיא אמורה לשרת יישובים הנמצאים במרחק רב מהתחנה שבנתניה, ושהזמן הנדרש לכבאית להגיע אליהם (להלן - זמן ההגעה) מהתחנה בנתניה הוא יותר מ-30 דקות, לעומת זמן ההגעה המרבי המקובל שהוא 12 דקות (כפי שציינה הוועדה לבחינה ותכנון של מערך הכבאות). זמן הגעה ארוך עלול לסכל את פעולות הכיבוי ולגרום לפגיעות בנפש וברכוש.

מועצות האיגודים

כאמור, 18 מ-20 האיגודים הוקמו לפי צו משנת 1961. בצו נקבעו הרשויות המקומיות החברות בכל איגוד, מספר נציגיהן במועצת האיגוד ומספר הנציגים הכולל של מועצת כל איגוד. מספר הנציגים של כל רשות מקומית באיגוד נקבע לפי מספר תושביה. מאז שנת 1961 חלו תיקונים מעטים בצו.

הביקורת העלתה, כי במרוצת 40 השנים שחלפו מאז הוצא הצו, מספר התושבים ברשויות המקומיות החברות באיגודי הערים השתנה באופן מהותי, וכך גם היחס בין מספרי התושבים ברשויות המקומיות השונות החברות בכל איגוד. כמו כן רשויות מקומיות רבות הצטרפו לאיגודים ולחלקן אף יש נציגים במועצותיהם. בכמה איגודים מספר חברי האיגוד ונציגיהם במועצתו אינו תואם את הקבוע בצו. השינויים האמורים לא מצאו ביטוי בתיקון לצו.

מניעת דלקות

תפקידיה וסמכויותיה של רשות הכבאות במניעת דלקות

בהוראות החוק נקבע, בין השאר, כי מתפקידה של רשות כבאות להבטיח את שירותי הכבאות למניעת דלקות, ומחובתה גם להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות וכן לקבוע בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, וכן בבניינים גבוהים, לפקח על ציודם ולתאם את סידורי הכבאות בהם עם סידורי הכבאות של רשות הכבאות. שר הפנים רשאי לקבוע 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. אם הותקנו תקנות כאלה חייב כל מחזיק מקרקעין או בעל נכס להציב בהם אמצעי כיבוי ולהחזיקם במצב תקין. אם לא הוצבו אמצעי כיבוי במקרקעין, רשאית רשות הכבאות להציב את אמצעי הכיבוי ולגבות מאותו אדם את כל ההוצאות שהוציאה בשל כך (ראו להלן את הפרק "בדיקות בסוגים מסוימים של גופים").

עוד נקבע בחוק, כי מי שנתמנה בידי רשות הכבאות רשאי להיכנס בכל עת סבירה לכל מקרקעין שבתחומה, חוץ מתחום היחיד המשמש למגורים, כדי לבדוק אם קוימו הוראות החוק והתקנות או כדי להציב בהם אמצעי כיבוי. המפר סידורי כבאות שנקבעו והנמנע מלהציב אמצעי כיבוי או מתרשל בהחזקתם התקינה או העובר על הוראה מהתקנות, דינו מאסר שישה חודשים או קנס.

בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, נקבע, כי למפקח כבאות ראשי או מי שהוא הסמיכו הסמכות להיכנס למקרקעין שבהם הותקנו אמצעי כיבוי וכן לדרוש דין וחשבון בדבר הסידורים שנקבעו במוסדות ובמפעלים פרטיים וציבוריים בתחום רשות כבאות. בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקד שירותי הכבאות), התשל"ט-1978, נקבע, כי מפקד שירות כבאות אחראי, בין השאר, לאבטחה, לקיום ולתיאום של הסידורים הדרושים למניעת דלקות וכיבוי. בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, נקבע, כי רשות הכבאות תעשה מזמן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים, כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים, ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים למפרט המופיע בתוספת לתקנות.

פעילות מדורי מניעת דלקות באיגודים

להלן נתוני האיגודים שנבדקו בהרחבה על מספר העובדים במדור מניעת דלקות (להלן - המדור) ותפקידיהם, מספר העסקים והמוסדות (להלן - גופים) שהיה להם תיק במדור ומספר הגופים שהאיגודים עשו בהם ביקורת למניעת דלקות (להלן - ביקורת מניעה) בשנת 2001:

טבלה 2

שם האיגוד	מס' העובדים במדור ותפקידיהם	מספר הגופים הפעילים שהיו להם תיקים	מספר הגופים שנבדקו	היחס בין מס' העובדים למס' התיקים*
איילון	5 - 2 קצינים; 3 מפקחים	2,771	2,373	1:554 (1:554)
אשקלון	9 - ראש מדור; מהנדסת; שבעה מפקחי מניעת דלקות	5,934	**3,397	1:659 (1:742)
בית שמש	5 - מנהל; שלושה מפקחי מניעת דלקות; מזכירה	1,482	1,409	1:296 (1:494)
חדרה	5 - ראש מדור; מהנדסת; קצין מניעת דלקות; מפקח מניעת דלקות; מזכירה	1,640	1,482	1:328 (1:547)
יזרעאל	5 - ראש מדור; מהנדס; שני מפקחי מניעת דלקות; מזכירה	2,460	2,066	1:413 (1:820)
נתניה	6 - מנהל מדור; שלושה מפקחי מניעת דלקות; הנדסאי; מזכירה	2,880	906	1:472 (1:707)

* בסוגריים היחס בין מספר העובדים העושים ביקורות מניעה בשטח לבין מספר תיקי הגופים שעליהם לבדוק.

** בסוף 2002 היו לאיגוד נתונים רק על מספר ביקורות המניעה בשנת 2000.

באיגודים איילון ובית שמש לא הועסק במדור מהנדס (או הנדסאי), שהעסקתו חשובה בעיקר למתן חוות דעת על תכניות בנייה ולביצוע ביקורות גמר בנייה. הנציבות גם לא דרשה העסקת מהנדס (או הנדסאי) במדורים באיגודים שנבדקו.

מידע על גופים הטעונים בדיקה

הבדיקה העלתה, כי רשימות הגופים שקיבלו מדי פעם בפעם האיגודים אשקלון, בית שמש, חדרה, יזרעאל ונתניה מהרשויות המקומיות החברות בהן, לא הקיפו את כל העסקים טעוני הרישוי.

האיגודים אשקלון, בית שמש, חדרה ונתניה לא השוו את רשימות הגופים שבדיהם לרשימות הגופים של מחלקות המסים ושל מחלקות רישוי עסקים של הרשויות המקומיות החברות בהם, כפי שהיה ראוי שיעשה. רשימות אלה יכלו לספק לאיגודים מידע על קיומם של גופים שאינם ידועים לאיגודים. גם איגוד איילון לא עשה עד סוף 1999 השוואה כזאת. למן שנת 2000 תיקי הגופים במדור של איגוד איילון נפתחו, בדרך כלל, לפי רשימות שהביא גזבר האיגוד ממחלקות המסים ברשויות המקומיות החברות בו. איגוד חדרה הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי ביקש מהרשויות המקומיות שבתחום שיפוטו להמציא לו רשימה מעודכנת של עסקים טעוני רישוי עסק שבתחומן.

באמצע שנת 2002 בדק משרד מבקר המדינה מאגרי מידע שמחוץ לאיגודים אשקלון, חדרה, יזרעאל ונתניה, על עסקים הפועלים בתחומם של איגודים אלה. בבדיקה נמצאו 294 עסקים פעילים באשקלון, 38 בחדרה, 117 ביזרעאל ו-98 בנתניה, שלא היו לגביהם תיקים במדורים. דהיינו, לאיגודים לא היה מידע על עסקים אלה וממילא לא נעשתה בהם ביקורת מניעה כלל, ולא היו להם רישיונות עסק. עם עסקים אלה נמנו, בין השאר, נגריות, תחנות דלק, מוסכים, מסגריות ומאפיות, שהם עסקים הרגישים לאש ובדיקתם וקביעת סידורי הכבאות בהם חשובים למניעת דלקות. היקף כזה של עסקים שנמצאו בבדיקה אקראית מלמד, שלאיגודים אלה חסר מידע רב על גופים בתחומם. משרד מבקר המדינה העמיד את האיגודים על החשיבות שבאיתור עסקים ובדיקת סידורי הכבאות בהם. שיתוף פעולה בין האיגודים ובין הרשויות המקומיות נחוץ לאיתור עסקים הפועלים ללא סידורי הכבאות הדרושים.

סיווג הגופים לפי דרגת הסיכון

האיגודים אשקלון, חדרה ויזרעאל לא מיינו את תיקי הגופים שהיו בפיקוח המדורים לפי רמת הסיכון. האיגודים איילון ובית שמש סיווגו את הגופים טעוני הרישוי לפי ארבע דרגות סיכון, ואיגוד נתניה סיווג אותם על פי שלוש דרגות. הסיווג נעשה בהתאם לאמות מידה שקבע כל איגוד, בעיקר על פי ניסיון מצטבר, כגון: קרבתו של הגוף לדירות מגורים, סוג הגוף, שטחו, מספר עובדיו, מספר שעות פעילותו, מספר הנמצאים בו בשעות הפעילות, האם הוא משמש ללינת לילה, עומסי אש, הצידוד הנמצא בו והימצאות חומרים מסוכנים.

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. הנציבות ציינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי "נדרש לסווג את רמת הסיכון - ניכנס לפעילות בנושא סיווג".

תדירות ביקורות המניעה

כל האיגודים שנבדקו לא קבעו כללים לתדירות ביקורות המניעה שעליהם לעשות בכל גוף על פי סוגו או דרגת הסיכון שלו. יצוין, כי בשנת 2001 לא נעשתה בחלק מהאיגודים ביקורת מניעה בחלק מהעסקים עקב עיצומים (ראו להלן את הפרק "השפעת המצב הכספי של האיגודים על פעילותם").

מנתוני איגוד אשקלון עולה, כי הוא עשה בשנת 2000 ביקורת מניעה רק בכ-57% מהגופים שלגביהם ניהל תיקים. לא היו לאיגוד נתונים על היקף ביקורת המניעה בשנת 2001, ונתונים מרוכזים על מספר הגופים שבהם עשה ביקורות מניעה בכל שנה, ועל גופים שעשה בהם ביקורת רק פעם בכמה שנים או שלא עשה בהם ביקורת כלל.

בבדיקה אקראית של כ-800 תיקים של איגוד אשקלון נמצאו גופים רבים שתדירות הביקורת בהם הייתה נמוכה מאוד. בתחנת משנה באשדוד נמצאו תיקים של 74 גופים שלא נבדקו שלוש שנים ויותר, מזה 14 גופים שלא נבדקו שש שנים ויותר. בתחנה הראשית באשקלון נמצאו תיקים של 75 גופים, שהביקורת האחרונה בהם נעשתה לפני סוף שנת 1998. בתחנת משנה בקריית גת נמצאו תיקים של 27 גופים, שהביקורת האחרונה בהם נעשתה עד סוף שנת 1999.

על פי נתוני איגוד איילון, הוא לא עשה בשנת 2001 ביקורת ב-14% מהגופים שיש לו תיקים לגביהם, בהם 9 מ-172 הגופים שבדרגת סיכון ⁵. באיגוד בית שמש לא נעשתה בשנת 2001 ביקורת ב-5% מהגופים שיש לו תיקים בעניינם, בהם 3 מ-27 הגופים שסווגו בדרגת סיכון 4 ו-12 מ-115 הגופים שסווגו בדרגת סיכון ⁶. במעקב שנעשה בשני האיגודים במרס 2003 הועלה, כי בשנת 2002 חלה הרעה במצב. באיגוד איילון לא נעשתה ביקורת ב-35% מהגופים ובאיגוד בית שמש לא נעשתה ביקורת ב-25% מהגופים.

בידי איגוד חדרה לא היו נתונים על מספר תיקי הגופים שבידיו ומספר ביקורות המניעה שעשה בשנים 1998-1999. על פי נתוני האיגוד לשנים 2000 ו-2001 הוא עשה באותן שנים ביקורת מניעה בכ-90% מ-1,600 הגופים שבתחומו.

5 בסולם שבו 1 היא דרגת הסיכון הנמוכה ביותר ו-4 היא הגבוהה ביותר.

6 על פי סולם זה.

על פי נתוני איגוד יזרעאל, בשנת 2001 לא נעשו ביקורות מניעה בכ-400 גופים, שהם כ-16% מ-2,460 הגופים שלגביהם היו תיקים במדור באותה שנה. 251 גופים (כ-10%) לא נבדקו שנתיים ויותר, כמפורט להלן: 118 גופים לא נבדקו במשך שנתיים, 100 לא נבדקו שלוש שנים, 9 לא נבדקו ארבע שנים, 14 לא נבדקו חמש שנים, 3 לא נבדקו שש שנים ובשבעה גופים לא נעשתה ביקורת כלל. האיגוד הודיע למשרד מבקר המדינה, בינואר 2003, כי "במהלך שנת 2002 עד לסיום השנה כל התיקים בוצעו [נבדקו]".

מנתוני איגוד נתניה עולה, כי הוא עשה בכל שנה ביקורת מניעה בכשליש מהגופים שלגביהם ניהל תיקים. לא היו בידי האיגוד נתונים מרוכזים על מספר הגופים שבדק בכל שנה, מספר הגופים שבדק רק פעם בכמה שנים ומספר הגופים שלא בדק כלל.

בבדיקה אקראית של כ-400 תיקים במדור של איגוד נתניה נמצאו גופים רבים שתדירות ביקורת המניעה בהם הייתה נמוכה מאוד. 114 גופים נבדקו פעם אחת בלבד בשנים 1991-1998 ועוד 12 גופים נבדקו פעמיים בלבד באותן שנים; שום גוף מאותם 126 גופים לא נבדק בשנים 1999-2002. שישה גופים נוספים נבדקו לאחרונה בשנת 1999.

משרד מבקר המדינה התריע לפני האיגודים על התדירות הנמוכה של ביקורות בחלק מהגופים. בהיעדר ביקורת, יש חשש לאי-קיום סידורי כבאות נאותים. כן העמיד משרד מבקר המדינה את האיגודים על הצורך לקבוע כללים לתדירות ביקורות המניעה בגופים על פי סוגם ועל פי דרגת הסיכון שלהם, ולעמוד על ביצוע הביקורות בתדירות שנקבעה.

היעדר סידורי כבאות תקינים

בכל האיגודים נמצאו גופים בדרגת סיכון גבוהה, שלא ניתנו להם אישורים על תקינות סידורי הכבאות, משום שבביקורות מניעה שנעשו בהם במשך השנים נמצאו בהם ליקויים שונים, ובהם היעדר מערכות גילוי אש ועשן, היעדר מערכות כיבוי אוטומטיות באמצעות מתזים (ספרינקלרים), היעדר עמדות כיבוי וחוסר בצידוד כיבוי.

מנתוני האיגודים איילון ובית שמש לשנת 2001 עולה, כי 62% (1,477) מ-2,373 הגופים שנבדקו באיגוד איילון ו-75% (1,055) מ-1,409 הגופים שנבדקו באיגוד בית שמש, לא עמדו בדרישות האיגודים בדבר סידורי הכבאות בהם. במעקב שנעשה במרס 2003 נמצא, כי בשנת 2002 לא חל שינוי מהותי במצב.

לאיגודים אשקלון, חדרה, יזרעאל ונתניה לא היו נתונים מרוכזים על מספר הגופים שביקורות המניעה העלו, כי סידורי הבטיחות בהם אינם תקינים. בבדיקה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה באיגודים אלה נמצאו 18, 15, 28 ו-25 גופים הרגישים במיוחד לאש, בהתאמה, שבביקורות המניעה בהם נמצאו שוב ושוב ליקויים רבים.

להלן דוגמה בולטת לגוף, שבביקורות המניעה בשנת 2001 נמצאו בו ליקויים והם לא תוקנו עד מועד הביקורת באמצע שנת 2002:

לגבי מפעל מזרנים (בדרגת סיכון 3), המשתרע על שטח של 15,000 מ"ר, העלו בדיקות איגוד איילון, בפברואר וביוני 2002, כי דרישות האיגוד משנים קודמות לא בוצעו. הבדיקות העלו ליקויים רבים, שהעיקריים שבהם: נבנו אגפים חדשים בלא שתכנוניהם הוגשו לאיגוד לקבלת חוות דעתו; בחלק גדול מהמבנים לא הייתה מערכת מתזים; לא הייתה דרך גישה נוחה למפעל; לא הייתה טבעת מים היקפית; לא הייתה מערכת כיבוי אוטומטית בשלושה מבנים; בחנות המפעל לא הייתה מערכת גילוי אש ועשן ובשאר המבנים חסר חיבור של מערכות גילוי אש ועשן לרכוז הראשית שבכניסה למפעל; לא הייתה יציאת חירום מחנות המפעל; לא הייתה עמדת כיבוי אש תקנית; מאגר המים במפעל אינו מתאים לדרישות התקן; לא הייתה הפרדת סוגי חומרים העלולים להגיב בעת שרפה. האיגוד קבע, כי "במצב הנוכחי המפעל הינו בסיכון גבוה מבחינת שריפה ומהווה סכנה לעובדים בו". יצוין, כי בדצמבר 2002 פרצה דלקה במפעל ובה נשרף קו הייצור. המפעל הודיע למשרד מבקר המדינה, במרס 2003, כי הוא נוקט צעדים לתיקון הליקויים שהועלו בבדיקות האיגוד.

בבדיקה באיגוד אשקלון (תחנת אשדוד) נמצא, כי האיגוד נתן לגופים רבים אישורים על תקינות סידורי הכבאות בהם, אף על פי שבביקורות המניעה הועלו ליקויים, ולא נמצאו בתיקים אסמכתאות לביקורות נוספות שנמצא בהן שהליקויים תוקנו. בבדיקה באיגוד יזרעאל נמצא, כי האיגוד הודיע לרשויות המקומיות, שאין לו התנגדות למתן רישיון עסק, אף על פי שבביקורות שעשה נמצאו ליקויים בעסקים ולא נמצאו אסמכתאות לתיקון הליקויים.

על פי המסמכים בתיקי האיגודים, הם המציאו גם לרשויות המקומיות העתקים מדרישותיהם מבעלי הגופים הפועלים בתחומן או ממחזיקיהם, האמורים לתקן את הליקויים, ואם הרישיון לגוף טעון אישור המשטרה - יש שהעתק הדרישות הועבר גם אליה.

האיגודים לא קיימו מעקב אחר הפעולות שעשו הרשויות המקומיות והמשטרה, כדי לאכוף על אותם גופים את ביצוע הוראות האיגודים. העובדה שבמרבית הגופים שנעשו בהם ביקורות בשנת 2001 לא היו סידורי הכבאות תקינים, וכי במרביתם נמצאו שוב ליקויים שהיו בשנים קודמות, מצביעה על היעדר פעילות נמרצת של האיגודים, הרשויות המקומיות והמשטרה לשם אכיפת החוק על עבריינים.

בדיקות בסוגים מסוימים של גופים

בתוקף סמכותו על פי החוק התקין שר הפנים בשנת 1964 את תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, ובהן נקבע, בין השאר, כי "רשות כבאות תערוך מזמן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי-כבאות נאותים ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים למיפרט".

בתוקף סמכותו על פי החוק ועל פי חוק רישוי עסקים, התקין שר הפנים בשנים 1969, 1971, 1974 ו-1986 תקנות ספציפיות הנוגעות לבניינים בעלי ייעודים מסוימים, ובהן נקבעה חובת הבעלים והמחזיקים להתקין בבניינים אלה ציוד כיבוי - אם לפי הקבוע בתקנות ואם לפי הוראות רשות הכבאות - ולהחזיקו במצב תקין. ציוד הכיבוי שבו עוסקות התקנות הוא: ברזי כיבוי, זרנוקי כיבוי, מזנקי כיבוי, גלגלונים כיבוי ומטפי כיבוי. התקנות קובעות את מספר פריטי הציוד השונים, גודלם ומיקומם וכן את כמויות המים שיסופקו לברזי הכיבוי ואת לחץ המים. עוד נקבע בתקנות, כי רשות הכבאות רשאית להורות בכתב על נקיטת סידורי כבאות נוספים - התקנת מערכות אוטומטיות לגילוי אש ולכיבוייה והתקנת מערכות קשר, תאורה וכריזה. התקנות עוסקות בציוד כיבוי בבתי עינוג⁷, בבניינים מסחריים⁸, בבתי ספר⁹, בבתי חולים¹⁰, בבתי תפילה¹¹, בבתי מלון¹², במחסנים¹³, במפעלי תעשייה או מלאכה¹⁴, בבתי מגורים¹⁵ ובמוזאונים¹⁶.

- 7 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי עינוג), התש"ל-1969.
- 8 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבניין מסחרי), התשל"ב-1971.
- 9 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי ספר), התשל"ב-1972.
- 10 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי חולים), התשל"ב-1972.
- 11 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי תפילה), התשל"ב-1972.
- 12 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מלון), התשל"ב-1972.
- 13 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי במחסנים), התשל"ב-1972.
- 14 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי במפעלי תעשייה או מלאכה), התשל"ב-1972.
- 15 תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מגורים), התשל"ב-1972.
- 16 תקנות שירותי הכבאות (אמצעי כיבוי במוזאונים), התשמ"ז-1986.

סידורי כבאות בבתי ספר

סימון מתקנים וציוד כיבוי בתרשימי בתי הספר: בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי ספר), התשל"ב-1972, נקבע, כי בכל בית ספר יותקן ויוחזק, בידי בעליו או בידי המחזיק ברכוש, ציוד כיבוי במצב תקין, על פי הוראות רשות הכבאות. הממונה הארצי על מניעת דלקות בנציבות קבע במאי 1994 דרישות בטיחות וסידורי כבאות נוספים בבתי ספר (להלן - הדרישות הנוספות), והגיש אותן למנהל אגף הבטיחות במשרד החינוך והתרבות ולמפקדי רשויות הכבאות. בדרישות הנוספות נקבע גם, כי "יוכנו נוהלי קבע לבטיחות אש בבתי ספר שיכללו רשימות של נאמני הבטיחות והצוות המקומי לטיפול בשריפות עד בוא שירותי הכבאות. כמו כן יפורטו הפעולות שיש לעשות, והגורמים שיש להזעיק לטיפול באירוע. בנהלים תהיה התייחסות לשטחי כינוס והיערכות של המתפללים ושל כוחות החירום". עוד נקבע בדרישות הנוספות, כי "לנוהלים יצורפו תרשימים של בית הספר וסביבתו וכן סימון מיקום המתקנים וציוד הכיבוי על-גבי התרשימים".

הבדיקה העלתה, כי בעת ביצוע הביקורות השוטפות, לא עמדו המפקחים מטעם האיגודים על כך שבתי הספר ימלאו את הדרישות הנוספות, ובתיקי בתי הספר המנוהלים במדורים לא נמצאו תרשימים של בתי הספר וסביבתם, שמסומן בהם מקומם של מתקני הכיבוי וציוד הכיבוי.

ביקורות המניעה בבתי הספר: בתחום האיגודים איילון, בית שמש, יזרעאל ונתניה היו בשנת 2002, לפי נתוניהם, 117, 57, 167 ו-101 בתי ספר, בהתאמה. לאיגודים אשקלון וחדרה היו נתונים חלקיים בלבד על מספר בתי הספר שבתחומם.

בתחום איגוד איילון נבדקו בשנים 1998-2002 רק 4, 9, 3, 69 ו-45 בתי ספר, בהתאמה.

בתחום איגוד אשקלון - 20 בתי ספר בעיר אשדוד לא נבדקו מעולם; 112 בתי ספר נבדקו לאחרונה לפני שנים מספר: בעיר אשקלון - בתחילת שנת 2000, ובערים האחרות בסוף 1998. עיריית אשדוד בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה, כי בדקה בשנת 2002 חלק מ-20 בתי הספר האמורים ו"במהלך אפריל 2003 תקיים העירייה ביקורת נוספת בבתי הספר המוזכרים בדוח הביקורת".

בתחום איגוד בית שמש נבדקו בשנים 2001 ו-2002 רק 33 ו-39 בתי ספר, בהתאמה.

איגוד יזרעאל לא עשה כלל ביקורות בבתי ספר עד סוף שנת 1998. מכלל 163 בתי הספר שבתחומו נבדקו בשנים 1999 ו-2001 רק 43, 4 ו-24 בתי ספר, בהתאמה.

בתחום איגוד נתניה נבדקו רק 38 בתי ספר. ביקורות המניעה נעשו בהם בתדירות נמוכה מאוד: ביקורת המניעה האחרונה ב-15 בתי ספר נעשתה בשנים 1991-1995; ב-5 בתי ספר בשנים 1997-1999; ב-15 בתי ספר בשנת 2000; ב-3 בשנת 2002, לאחר שנעשו בהם ביקורות מניעה בתדירות של שלוש עד שש שנים. איגוד נתניה ציין בתשובתו

למשרד מבקר המדינה מינואר 2003, כי "הוכנה תוכנית עבודה שיצאה לדרך בכל בתי הספר המצוינים בדו"ח כך שתיעשה בהם ביקורת בשנה הקרובה. אנו מקווים שתוך מספר חדשים נסיים את הביקורת בבתי הספר הנ"ל".

בבדיקת היקף ביקורות המניעה בבתי הספר בארבע מהרשויות המקומיות החברות באיגוד חדרה (אום אל-פחם, אור עקיבא, ג'ת וחדרה) הועלה, כי באום אל-פחם נעשתה ביקורת מניעה בכל בתי הספר רק בשנת 2000, למעט בית ספר אחד שבו נעשתה ביקורת גם בשנת 2002; באור עקיבא, שבה עשרה בתי ספר, נעשתה ביקורת מניעה בשנת 2002 רק בשני בתי ספר חדשים; בג'ת נעשתה ביקורת מניעה בכל בתי הספר בשנים 2000 ו-2001; בחדרה נעשתה ביקורת מניעה רק ב-23 מ-38 בתי ספר שהיו ברשימה שהמציא האיגוד למשרד מבקר המדינה, מזה ב-19 בתי ספר בשנת 2001 וב-5 בשנת 2002 (בשניים מהם נעשתה הביקורת גם ב-2001). איגוד חדרה הודיע למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי "בשנת 2003 יפעל האיגוד לבצע ביקורות אחת לשנה בכל בתי הספר וגני הילדים ... לשם ביצוע האמור לעיל שלח האיגוד למחלקות החינוך מרשויות המקומיות שבתחומו מכתבים בהם הן נדרשות לספק לאיגוד את רשימת מוסדות החינוך הנמצאים בתחום כל רשות מקומית וכן לקבוע מועד מתאים לעריכת הביקורת".

ממצאי ביקורות המניעה בבתי הספר, שנבדקו בשנת 2002, עולה, כי סידורי הכבאות ב-32 מבתי הספר בתחום איגוד איילון, ב-36 בתי ספר בתחום איגוד בית שמש ובכל בתי הספר שנבדקו בתחום האיגודים אשקלון, חדרה ויזרעאל, היו ליקויים והם לא עמדו בדרישות האיגודים, ולפיכך לא קיבלו מהם אישור על תקינות סידורי הכבאות.

האיגודים אשקלון ונתניה המציאו דוחות על תוצאות ביקורות המניעה השוטפות בבתי הספר לבתי הספר עצמם ולקצין ביטחון מוסדות חינוך של הרשות המקומית. איגוד חדרה המציא דוחות אלה למנהלי בתי הספר ולמחלקות החינוך של הרשויות המקומיות (בחלק מהרשויות המקומיות נשלחו הדוחות גם למחלקת ביטחון ולמחלקת רישוי עסקים). איגוד בית שמש המציא את הדוחות למחלקת החינוך ברשות המקומית, למנהל האגף לביטחון, שעת חירום וביטחון סביבתית במשרד החינוך, למנהל בית הספר ואת רוב הדוחות גם לתחנת המשטרה. איגוד איילון המציא את הדוחות למנהלי בתי הספר, לרשות המקומית ולתחנת המשטרה. איגוד ערים יזרעאל המציא רבים מהדוחות לרשויות המקומיות, שבתי הספר נמצאים בתחומן. כמה מהדוחות נשלחו גם לבתי הספר, למשרד החינוך ולמשטרה. באיגודים האמורים לא נמצאו מסמכים המעידים, כי הגורמים שקיבלו את הדוחות פעלו במידה כלשהי לאכיפת תיקון הליקויים על הבעלים או על המחזיקים במבני בתי הספר, שהם בדרך כלל הרשויות המקומיות.

הנציבות לא הוציאה הנחיות הקובעות למי על האיגודים לדווח על תוצאות הביקורות בבתי הספר.



משרד מבקר המדינה העמיד את הנציבות ואת האיגודים שנבדקו על חומרת הדבר, שלרוב בתי הספר שבתחום אותם איגודים אין אישור, כי סידורי הכבאות בהם תקינים. הדבר מלמד על אזלת ידם ואדישותם של כל הגורמים שהיה עליהם לאכוף את יישום דרישות האיגודים.

סידורי כבאות בבתי חולים

בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי חולים), התשל"ב-1972 (להלן - תקנות בתי החולים), נקבע, כי "בכל בית חולים חייבים הבעל והמחזיק לרכוש או להשיג ציוד כיבוי וכן להתקין ולהחזיק את ציוד הכיבוי במצב תקין לפי הוראות רשות הכבאות".

בארבעה מהאיגודים, שיש בתחומם בתי חולים (באיגוד אשקלון בית חולים אחד, בחדרה - שמונה, ביזרעאל - ארבעה ובנתניה - שלושה), נבדקו הפעולות שעשו האיגודים כדי לאכוף את תיקון הליקויים שהועלו בביקורת המניעה.

בבדיקת תיקי בתי החולים שבמדורים הועלה, כי בביקורות המניעה שנעשו בבתי החולים, בדרך כלל פעם בשנה, הועלו בכל שנה ליקויים רבים שחלקם נמצאו שוב ושוב ולא תוקנו. בין היתר נמצא, כי בחלקים שונים של בתי החולים חסרות מערכות גילוי אש ועשן אוטומטיות לפי התקן, מערכות מתזים, עמדות כיבוי תקניות, תאורת חירום ודלתות יציאת חירום. עוד נמצא, כי בתי החולים לא הגישו לאיגודים תיקי שטח¹⁷ כנדרש בתקנות בתי החולים.



משרד מבקר המדינה העיר לאיגודים, כי בבתי החולים מאושפזים חולים רבים שאינם עצמאיים ואינם מסוגלים להימלט מבית החולים בעת דלקה, ולפיכך יש להקפיד במיוחד על ביצוע סידורי הכבאות הדרושים בהם, ללא דיחוי. דרוש, אפוא, שלאחר שנמצאו בבתי חולים ליקויים, יקבע האיגוד זמן לתיקונם ויבדוק עוד באותה שנה אם תוקנו, כדי להביא לאכיפה מידית של התיקון.

17 תיק הכולל פרטים שונים על המוסד, ובין השאר פרטים הנוגעים לסדרי כבאות.

סידורי כבאות בבתי תפילה

בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי תפילה), התשל"ב-1972, נקבע, כי הבעלים או המחזיקים בבית תפילה חייבים לרכוש או להשיג ציוד כיבוי כמפורט בתקנות ולהתקינו לפי הוראות רשות הכבאות.

הביקורת העלתה, כי בידי המדורים של האיגודים איילון, אשקלון, בית שמש, חדרה ויזרעאל לא הייתה רשימה של בתי התפילה ברשויות המקומיות שבתחומם, והמפקחים לא עשו ביקורות בבתי תפילה. למדור של איגוד נתניה היו נתונים על 26 בתי כנסת בלבד. הביקורת העלתה, כי ב-13 בתי כנסת לא נעשתה ביקורת מניעה מעולם, וב-13 בתי כנסת נעשתה ביקורת המניעה האחרונה לפני שנים אחדות, ברובם ב-1996.

סידורי כבאות בגופים בעלי מאפיינים מיוחדים

בתי כלא : באזור התעשייה רמלה שבעה מתקנים בבעלות שירות בתי הסוהר. ביקורת איגוד איילון ב-2001 העלתה בכולם ליקויים הנוגעים להתקנת מערכות כיבוי אוטומטיות, מערכות גילוי והתראה, צמדות כיבוי וציוד כיבוי, שלטים ותאורת חירום. עוד נמצא, כי בשנת 2002 לא עשה האיגוד ביקורת במתקנים האמורים למרות הליקויים שנמצאו בהם בשנת 2001. שירות בתי הסוהר הודיע למשרד מבקר המדינה, באפריל 2003, כי "ליקויי הבטיחות שפורטו בדוח ידועים לשב"ס והוחל בטיפול לתיקונם".

תחנות לבריאות המשפחה : בידי המדורים של האיגודים אשקלון, יזרעאל ונתניה אין רשימה של תחנות לאם ולילד שבתחומם, ולא נעשו בהן כלל ביקורת מניעה. בבדיקה שעשה איגוד בית שמש בשנים 2001 ו-2002 בחמש תחנות לאם ולילד הועלה, כי דרישותיו משנים קודמות להצטייד בציוד כיבוי - גלגלון כיבוי אש תקני ומטפי אבקה - ולהתקין תאורת חירום ושלטי "יציאה" מוארים וזהירים לא מולאו.

בתי אבות : בתחום איגוד איילון 14 בתי אבות. עיון בתיקיהם במדור העלה, כי שבעה מהם לא הכינו עד סוף שנת 2001 תיקי שטח, למרות דרישות משנים קודמות. בשנת 2002 הכינו ארבעה מבתי האבות תיקי שטח. בבדיקת האיגוד גם נמצאו ליקויים בסידורי הכבאות של בתי אבות אלה.

הכנת תיק מפעל למפעלים מסוכנים

בתקנות רישוי עסקים (מפעלים מסוכנים), התשנ"ג-1993, נקבע, כי "בעל מפעל מסוכן יכין ויחזיק תיק מפעל לטיפול במקרי תקלות ותקריות העלולות להוות סכנה לבני אדם ולסביבה". בתקנות מוגדר מהו מפעל מסוכן וגם נקבע, כי תיק המפעל יימסר לרשות הכיבוי, יעודכן מדי פעם בפעם ויכיל את המידע והפרטים האלה: 1. תכנית המפעל ותיאורו, ובכלל זה פירוט של החומרים המסוכנים, סימונם ושיטות הטיפול בהם;

2. פירוט והגדרה של תקלות ותקריות העלולות להתרחש אגב תפעול המפעל;
3. האמצעים הקיימים במערכת הייצור למיגון מפני תקלות ותקריות כתוצאה מהתפוצצותם, התלקחותם או פיזורם של החומרים המסוכנים; 4. אמצעי הבטיחות בתחום המפעל, לרבות אמצעי התראה, אמצעי נטרול של חומרים מסוכנים, ציוד מיגון אישי ומערך גילוי אש וכיבוי; 5. תכנית היערכות של המפעל לטיפול בתקלות ותקריות כאמור בפסקה (2), שיפורטו בה אמצעי הנטרול שבידי המפעל ואופן השימוש בהם, כוח האדם המיומן לטיפול בתקלות ובתקריות, תכנית עבודה להפעלת מערך כוח האדם והציוד, ודרכי קשר ודיווח לרשויות המוסמכות. לפי התקנות האמורות, אי-הכנת תיק מפעל היא עברה פלילית.

הבדיקה העלתה, כי 12 מפעלים מסוכנים בתחום איגוד איילון, חמישה בתחום איגוד אשקלון ו-44 בתחום איגוד חדרה נדרשו פעמים מספר בידי האיגודים, מאז שנת 1998, להכין תיק מפעל, אך התיקים לא הוכנו. האיגודים לא עשו לאכיפת דרישתם להכנת תיק מפעל, ולא עמדו על כך שהרשויות המקומיות ימצו את הדין עם מפרי ההוראות. איגוד חדרה טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרס 2003, כי למרות פניותיו למפעלים הם לא הכינו תיק מפעל, וכי "על מנת לאפשר תחומי אכיפה רחבים יותר האיגוד יפעל להעברת העתקי הדרישות גם למשרד לאיכות הסביבה".

סידורי כבאות בבתי מלון

בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מלון), התשל"ב-1972, נקבעו סידורי כבאות בבתי מלון. בבדיקת תיקיהם של ארבעה בתי מלון שבתחום איגוד יזרעאל הועלה, כי באחד לא נעשתה כלל ביקורת מניעה, ובשלושה הועלו ליקויים של חוסר ציוד כיבוי והיעדר אישורים על תקינות מערכות הגילוי והכיבוי. בבדיקת תיקיהם של ארבעה בתי מלון שבתחום איגוד חדרה הועלו ליקויים של חוסר מערכות מתזים וציוד כיבוי אש אחר, היעדר מערכות גלאי חום ועשן והיעדר אישורים על תקינות מערכות הגילוי, הכיבוי והחשמל.

סידורי כבאות במחסנים

בתקנות שירותי כבאות (ציוד כיבוי במחסנים), התשל"ב-1972, נקבע, כי "בכל מחסן חייבים הבעל או המחזיק לרכוש או להשיג ציוד כיבוי כמפורט בתוספת וכן להתקין את ציוד הכיבוי לפי הוראות רשות הכבאות".

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 לבנייה מהירה, כגון פח ואסבסט.

חלקם שוכנים במבנים שנבנו ללא רישיון בנייה והוסבו למחסנים, ויש שהטובין המאוחסנים בהם עשויים מחומרים דליקים ומסוכנים. המבנים ממוקמים 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 בעת דלקה. עובדות אלו גם מעמידות בדרגת סיכון גבוהה, בעת דלקה, הן את צוות הכבאים והן את האנשים שבסביבת המחסנים.

בשנת 2001 נמצאו ביישוב בית נקופה שבתחום איגוד בית שמש 19 מחסנים ללא אישור תקף מטעם האיגוד על קיום סידורי כבאות נאותים וללא רישיון עסק. שמונה מהמחסנים סווגו בדרגת סיכון גבוהה. ביישוב צפריה שבתחום איגוד איילון היו בשנת 2001 14 מחסנים (שלושה מהם בדרגת סיכון 3), כולם ללא אישור תקף מטעם האיגוד על סידורי כבאות נאותים וללא רישיון עסק. שמונה מהמחסנים נסגרו בשנת 2002.

המדורים באיילון ובבית שמש עשו ביקורות בכל המחסנים בדרגת סיכון 3, והעלו בביקורות ליקויים רבים, ובהם: למרבית המחסנים לא היה אישור על תקינות מערכת גילוי האש והעשן שהותקנה בהם; בחלק מהמחסנים לא הותקנה עמדת כיבוי אש תקנית והיה חסר ציוד כיבוי אש נוסף; במרביתם לא היו פתחים בתקרה למטרת שחרור אש ועשן; חסרו בהם תאורת חירום ושלטי חירום; כמחצית מן המחסנים חויבו להתקין מערכת כיבוי אוטומטית על ידי מתזים אך לא עשו זאת; בכמחצית מהמחסנים יש מכשולים במעברים המונעים יציאה מדלתות הכניסה; בחלק מהמחסנים הסחורה מאוחסנת עד התקרה ללא רווחים.

להלן דוגמה בולטת להפרת הוראות הדין והוראות איגוד בית שמש ולתוצאות המסוכנות של הפרות אלה: לגבי לול עופות שהוסב למחסן באחד היישובים קבע המדור, בדצמבר 2000, שיש להתקין בו ציוד כיבוי אש, אך הציוד לא הותקן. ביוני 2001 פרצה דלקה במחסן, והיא נמשכה יותר מארבע שעות; השתתפו בכיבוי תשעה כלי רכב (כולל מנוף גבהים) ועשרה כבאים; האוכלוסייה המתגוררת בקרבת המחסן פונתה מחשש שיש בו חומרים מסוכנים. מממצאי החקירה עולה, שהמחסן הכיל גם חומרי הדברה ונוזלים דליקים, וכי חלקן שימש לתיקונים של מנועים. בבדיקת האיגוד בדצמבר 2001 הועלה, שהמבנה הוקם שוב לאותה מטרה וחסרו בו עמדת כיבוי אש תקנית, גלגלון כיבוי אש ומטפים, ומערכת גילוי האש והעשן שהייתה במקום לא חוברת. הבעלים נדרשו להתקין מערכת כיבוי אוטומטית על ידי מתזים, לקבוע פתחים לשחרור חום ועשן ולהמציא היתר רעלים מהמשרד לאיכות הסביבה. עד מועד סיום הביקורת לא בוצעו דרישות האיגוד.

בדצמבר 2001 פנה מפקד השירות של איגוד בית שמש לראש המועצה האזורית מטה יהודה, הודיע לו על העסקים השונים הפועלים בסמוך ליישוב בית נקופה, ביניהם 19 המחסנים, אשר "מהווים סכנה ממשית לנפש ולרכוש", וביקשו לפעול על פי סמכותו "ולכפות על עסקים ומחסנים אלו לבצע לאלתר את דרישות שירות הכבאות, או לחילופין להוציא להם צו סגירה מנהלי עד לתיקון הליקויים". באיגוד לא נמצאה תגובה של המועצה האזורית מטה יהודה על פניית מפקד השירות, והעסקים האמורים המשיכו לפעול בלא שהליקויים תוקנו. במעקב שנעשה במרס 2003 הועלה, כי הליקויים לא תוקנו. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה האזורית על חומרת הממצאים ועל הצורך לנקוט אמצעים הולמים.

עסקים שאינם טעוני רישוי

הבדיקה העלתה, כי בידי האיגודים איילון, אשקלון, בית שמש, חדרה ויזרעאל לא הייתה רשימת עסקים שאינם טעוני רישוי עסק, שגם לגביהם יש לוודא שנעשו בהם סידורי כבאות נאותים. האיגודים גם לא ניסו לאתר עסקים כאלה, שמספרם הוערך, באיגודים איילון ובית שמש, בכ- 150 בכל איגוד.



הממצאים שהובאו בפרק זה מצביעים על הצורך בקביעת הנחיות לאיגודים בנושאים שונים, ובין השאר: תדירות הביקורת בגופים; סיווגם לפי דרגת הסיכון שלהם; ביקורות חוזרות בגופים שהתגלו בהם ליקויים; מתי מותר לתת אישור לגוף שהתגלו בו ליקויים; קביעת הנחיות בדבר סידורי הכבאות הנדרשים בכל גוף. על הנציבות ומפקח כבאות ראשי, שתפקידם להנחות את האיגודים ולפקח עליהם, לקבוע הנחיות בנושא מניעת דלקות.

אמצעי אכיפה וענישה

1. בתקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, נקבע, כי "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". הבדיקה העלתה, כי כאשר התברר לאיגודים, בעקבות ביקורת בגופים האמורים, כי דרישותיהם לא בוצעו, הם לא פנו לממונה על המחוז. למשטרה

נשלחה הודעה רק אם נמצאו ליקויי בטיחות מהותיים בסידורי הכבאות בגופים האמורים או במקומות שיש בהם התקהלות המונית.

2. על פי החוק, אם "לא הוצבו אמצעי-כיבוי במקרקעין רשית רשות הכבאות לדרוש בכתב מאחד החייבים בהצבה לפי סעיף 6א, או מאחדים מהם, ככל שתמצא לנכון, למלא את החובה לגבי כל המקרקעין תוך הזמן הנקוב בדרישה".

3. בחוק נקבע, כי "המפר סידורי כבאות שנקבעו לפי סעיף 4, הנמנע מהציב אמצעי כיבוי או המתרשל בהחזקתם התקינה ... או העובר על הוראה מהתקנות שהותקנו לפי חוק זה, דינו מאסר ששה חודשים או קנס".

(א) האיגודים הודיעו לרשויות המקומיות שבתחומיהן את דרישותיהם מהעבריינים, אך לא עקבו אחר פעולותיהן. הביקורת העלתה, כי בדרך כלל לא פעלו הרשויות המקומיות, שהן בעלות הסמכות לכך, להגשת כתבי אישום על אי-התקנת סידורי כבאות על פי דרישת האיגודים.

(ב) האיגודים 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. בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה הנציבות, כי "בימים אלה נעשית עבודה לנושא האכיפה של מינוי תובעים. נושא מינוי תובעים נבחן בפרקליטות המדינה". בתשובה מטעם היועץ המשפטי לממשלה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2003 נאמר, כי "ממש לאחרונה פנה משרד הפנים אל היועץ המשפטי לממשלה בבקשה להסמיך תובעים מטעם איגודי ערים להגיש כתבי אישום בענייני כבאות, והעניין נמצא כעת בבירור וטיפול בין שני המשרדים".

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, שלמותו המכנית, שלמות צבעו, ואטימות השוחה". הביקורת העלתה, כי האיגודים אינם בודקים לפחות פעם בשנה את ברזי הכיבוי, השוחות, הצבע והשלטים כנדרש בתקנות ברזי כיבוי.

בתקנות ברזי כיבוי נקבע, כי רשות כבאות תנהל ספר ברזי כיבוי ובו יירשמו כל פעולות התחזוקה של הברזים. הביקורת העלתה, כי האיגודים לא ניהלו ספר ברזי כיבוי.

בתקנות ברזי כיבוי נקבע, כי רשות כבאות תכין מפה של ברזי הכיבוי שבתחומה, והעתקה יוצב בחדר המבצעים של האיגוד ובכל מכונית של תחנת כבאות. הביקורת העלתה, כי כל האיגודים שנבדקו - למעט נתניה - לא הכינו מפת ברזי כיבוי כנדרש.

מניעת דלקות ביערות

בתחומי האיגודים איילון, בית שמש, חדרה ויזרעאל שטחי יער נרחבים. הגוף המופקד על הטיפול בשטחים אלה, כמו ברוב שטחי היער במדינה, הוא הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) (השאר באחריות הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים). מתפקידה של קק"ל, בין השאר, לפעול למניעת דלקות יער ולמזעור הנזק כשפורצת דלקה.

בתחילת יולי 1995 אירעה ביערות ירושלים, שבתחום איגוד בית שמש, דלקת היערות הגדולה ביותר בתולדות המדינה, ובמשך כ-18 שעות כילתה האש יותר מ-9,000 דונם יער. לאחר כיבוי הדלקה מינה שר הפנים דאז ועדת בירור בראשות אלוף במיל' עמוס לפידות (להלן - ועדת לפידות), לשם חקירת סיבות הדלקה, פעילות מערך הכבאות וכוחות ההצלה האחרים במהלכה, מידת שיתוף הפעולה בין הכוחות וכשירות האמצעים והציוד ששימשו לכיבוי הדלקה. הוועדה התבקשה להפיק לקחים מהאירוע, כדי שניתן יהיה להיערך לכיבוי מהיר ויעיל יותר של דלקות, ולהגיש המלצות לשיפור המצב בשירותי הכבאות בכללותו. ועדת לפידות הגישה דוח מסכם בספטמבר 1995 (להלן - דוח לפידות).

אלה ההמלצות העיקריות שהובאו בדוח לפידות: לשפר את הגנת היער מפני שרפות; לאשר תכנית ארבע-שנתית לתיקון הליקויים במערך הכבאות; לבחון מחדש את המבנה הארגוני של מערך הכבאות; לחזק את השליטה המרכזית על אירועים גדולים; לחדש את ציוד הכבאות; להקים כעשר תחנות כבאות לשרפות יער; לתכנן מחדש את הרכב היער והארכיטקטורה שלו; לשפר ולייעל את מערכת הכיבוי מן האוויר בדגש על שימוש במסוקים ובמטוסי ריסוס; להגביר את המודעות בתחום הגנת היישובים, וכן את הפיקוח והאכיפה בתחומי היישובים הגובלים ביערות, ובכלל זה להתקין בהם גרורי כיבוי ומערכת ברזי כיבוי היקפית¹⁸. הממשלה החליטה, בנובמבר 1995, לאמץ את דוח לפידות.

בדוח לפידות כמה קביעות לגבי שניים מהאיגודים שנבדקו בביקורת של משרד מבקר המדינה - בית שמש ויזרעאל. לגבי איגוד בית שמש נקבע בדוח לפידות, כי כוח האדם בהיקף שהיה בו בעת מתן הדוח, אינו מסוגל לטפל באירוע גדול או בשני אירועים במקביל; אין בתחנה רכב רב-מנועי המסוגל להיכנס ליער; אין מיפוי של שטחי היער ומפות קוצים; חסרות נקודות מילוי מים בקרבת היערות; אין באיגוד היערכות מיוחדת למזג אוויר שסכנת השרפות בו גדולה וסגל הפיקוד של האיגוד אינו גדול דיו כדי לפקד על כיבוי שרפה בהיקף כמו זו שהייתה ביערות ירושלים. לגבי איגוד יזרעאל נקבע בדוח לפידות, שיש להקים בתחומו שתי תחנות משנה - בגן ניר וברמות מנשה - "בדגש על יער וחורש".

18 מערכת ברזי כיבוי המקיפה את היישובים במקומות הגובלים ביער.

בביקורת של משרד מבקר המדינה בנוגע לארבעת האיגודים ששטח היערות בהם גדול (איילון, בית שמש, חדרה ויזרעאל) הועלו הממצאים האלה:

1. האיגודים לא מיפו את שטחי היערות שבתחומיהם וגם אין בידיהם מפות קוצים של שטחי היער לשימוש הכוחות בשטח לצורכי חבירה והכוונה.
 2. האיגודים אמנם קיבלו תחזיות מזג אוויר, ובכלל זה התרעות על מזג אוויר שיש בו סכנת שרפות גדולה, אך הם לא נערכו באופן שונה ומוגבר, בכוח אדם ובציוד, כדרוש במזג אוויר כזה.
 3. לאיגודים (למעט בית שמש) לא היה טרקטורון המשמש להובלת כוחות ולפריסת זרנוקים וצינורות בשבילי היערות.
 4. לאיגודים לא היו כבאיות או רכבי כיבוי צרים המסוגלים להיכנס לשבילים הצרים שביערות עם ציוד כיבוי אש, ולא היה להם חומר מעכב בערה.
- המועצות האזוריות והיישובים שבתחומן לא נערכו להגנה מפני אש ולא הצטיידו באמצעים הדרושים. במרבית היישובים הגובלים ביערות הנמצאים בדרגת סיכון גבוהה או בינונית, לא נחרשו פסי בידוד, לא פולסו דרכים ולא הותקנה מערכת ברזי כיבוי היקפית. למרבית היישובים לא היו גרורי כיבוי תקינים וציוד כיבוי אש מתאים ותקין, וחסרו נקודות מילוי מים בהספק הדרוש בקרבת היערות. ביישובים שבתחומי האיגודים בית שמש וחדרה הגובלים ביערות לא טופלו צוברי הגז.

להלן ממצאים ספציפיים הנוגעים לכל אחד מארבעת האיגודים האמורים:

איגוד איילון: האיגוד דרש מוועדי שני יישובים (כרמי יוסף ושילת) הגובלים ביערות לכרות עצים המקיפים בתים ביישובים, כדי להתקין פס מילוט ברוחב 25 מ', אך הדבר לא נעשה. ממכתבו של קצין מניעת דלקות לראש אחת המועצות האזוריות, מילוי 2001, עולה, כי למושבים שבתחום המועצה "אין תשתיות מים מתאימות העונות על דרישות [שירותי הכבאות] והסידורים המתאימים".

בית שמש: בעקבות דוח לפידות אמנם הוקמו בתחומי האיגוד שלוש תחנות משנה, שמטרתן בעיקר לקצר את משך זמן ההגעה בתחום האיגוד, אך בספטמבר 2001 נסגרה אחת מהן - תחנת המשנה בעמק האלה. משרד מבקר המדינה העיר לאיגוד, כי בסגירת התחנה הושג חיסכון זעיר (חיסכון בהוצאות על חשמל, מים וטלפון), ואילו בגלל איחור בהגעת רכב כיבוי עלול להיגרם נזק גדול שלא ניתן לשערו.

איגוד יזרעאל: ביישובים הסמוכים ליערות רשת המים לוקה בחסר ואינה מסודרת. ביערות יש מחסור חמור של מקורות מים, מאגרי מים וברזי כיבוי. אין ביערות כבישים, ודרכי הגישה לכלי רכב אינן יכולות למלא את הצרכים המבצעיים. ההתמצאות בשטח קשה. עוד עולה, שיש ביערות דרכי עפר שהנסיעה בהן קשה ביותר, ולמעשה אין

בהן מעבר לכלי רכב של האיגוד, והדבר עלול להקשות על הכבאים להגיע למוקד השרפה ולכבותה.

טרם הוקמה התחנה בגן ניר, למרות ההמלצה בדוח לפידות. עקב כך, הזמן הנדרש לכבאית להגיע ליערות באזורים אלה הוא כחצי שעה ומעלה, אף שזמן ההגעה המקובל הוא עד 12 דקות.

איגוד חדרה: באוקטובר 1998 פרצו שתי דלקות באזור היישובים עין הוד, עין חוד וניר עציון. בדלקה הראשונה נפגעו חלק מבתי היישוב עין הוד והאש הגיעה לפאתי היישוב ניר עציון. הדלקה השנייה, שפרצה למחרת היום, גרמה לנזקים בשלושת היישובים האמורים לעיל.

ועדה שמינה שר הפנים לבירור נסיבות הדלקות קבעה, בין היתר, כי חלק מרכבי הכיבוי ששימשו לכיבוי הדלקות היו מיושנים, ולכן היו בהם תקלות מכניות רבות; לא כל רכבי הכיבוי היו מצוידים בהנעה קדמית ואחורית; לרשות המפקד לא עמדו מפות מעודכנות ומפורטות, מסוק שליטה, מערכת קשר מתאימה ורכב פיקוד בעל הנעה קדמית ואחורית; אספקת המים הייתה משובשת, משום שאחת משתי המשאבות המספקות מים ליישובים לא פעלה והאחרת פעלה לסירוגין. הוועדה קבעה, כי "אספקת המים הכוללת לצרכי הכיבוי, האגירה הישובית, והתשתיות הפרוסות בהם אינם עונים לסיכוני האש ביישובים ובהיקפם".

בעניין סידורי מניעת דלקות קבעה הוועדה, כי חלק מהיישובים לא היו ערוכים לסיכוני אש מהיער ומהחורשות; לא היו מרחבי בידוד, ציוד הכיבוי היה מפורז ולא מסודר ובאחד היישובים נמצאו כמה ציבורי גז גדולים המוצבים מעל פני הקרקע. עוד קבעה הוועדה, כי מרחבי הבידוד שהיו ביישוב אחר סייעו למניעת התלקחות הבתים במהלך הדלקה כפי שקרה ביישובים אחרים.

לגבי דרכי גישה קבעה הוועדה, כי הדרכים בתוך היישובים צרות וחלקן ללא מוצא, אינן מאפשרות כניסה של יותר מכבאית אחת והיציאה מהן מחייבת "תנועה אחורית קשה במיוחד"; כי פינוי תושבים במצב חירום כשהאש כבר אוחת בחצרות לא יתאפשר וזהו "איום ממשי על תושביו המתפנים"; כי יש ביער דרך עפר בלבד לדליית אל-כרמל, ואם תיווצר מלכודת אש יש חשש, כי לא יהיה אפשר לפנות את התושבים; דרכי הכפר עין חוד צרות במיוחד ולחלקים ממנו קשה הגישה לכבאיות.

הוועדה המליצה על "חקיקה ואכיפה בדבר הערכות היישובים למניעת דלקות, ובכלל זה הכנת פסי בידוד, דרכי גישה והיערכות מוקדמת לשריפה". עוד המליצה הוועדה להתקין תשתיות מים ומאגרי מים שיאפשרו לכבות שרפות בתחום היישובים, לבנות בסמוך לחורש או ליער מבנים בעלי גג קשיח ללא לוחות עץ ולחייב בחקיקה את היישובים לעשות סקר סיכונים מקיף על ידי גוף מקצועי ולבצע את מסקנותיו.

עוד המליצה הוועדה להתקין בתוך היישובים רשת צינורות מים בקוטר של 6 צול וברזי כיבוי אש במרחק של לא יותר מ-100 מטר זה מזה; להתקין מאיץ זרם מים (בוסטר) נוסף

של חברת מקורות; לסלול דרכי גישה מסביב ליישובים; לרכוש כלי רכב בעלי הנעה קדמית ואחורית; להתקין פסי בידוד ברוחב של 50 מטר מהיישוב; להוסיף עמדות כיבוי אש בסמוך לברזי הכיבוי. הבדיקה העלתה, כי המלצות אלה טרם בוצעו.

בעקבות הדלקה הקים האיגוד נקודת כיבוי באזור חוף הכרמל, שפועלת בחודשי הקיץ, ומטרתה לאפשר טיפול מידי בשרפות יער; קק"ל התקינה באותו אזור שורות של ברזי כיבוי.



משרד מבקר המדינה העמיד את הנציבות ואת האיגודים על חומרת הדבר שהאיגודים, המועצות האזוריות והיישובים לא יישמו את המלצות הוועדות שחקרו את הדלקות השונות וכן המלצות שהמליצו האיגודים עצמם.

חקירת דלקות

בתקנות שירותי הכבאות (חקירת דלקה וגורמיה), התשל"ב-1972, נקבע, כי "מיד עם אירוע דלקה" ששירותי הכבאות נקראו לכבותה, "ישלח חוקר מטעם רשות הכבאות שבתחומה אירעה הדלקה לחקור את סיבות הדלקה, ואם יש חשד למעשה פלילי יישלח חוקר גם אם לא נקראו שירותי הכבאות לכבותה. עוד נקבע, כי רשות הכבאות תמסור דין וחשבון על תוצאות החקירה של כל דלקה למפקח כבאות ראשי, ואם הועלה חשד למעשה פלילי תודיע על כך לתחנת המשטרה הקרובה.

באיגוד איילון חוקר דלקות יחיד (קצין חקירות). באיגוד אשקלון שמונה חוקרי דלקות. באיגוד בית שמש מבצעים את החקירות שני עובדי מדור מניעת דלקות. באיגוד חדרה מפקד התחנה הוא גם ראש מדור חקירות ומועסקים בו ארבעה חוקרים שהם כבאים המשולבים במשמרת. באיגוד יזרעאל המדור למניעת דלקות אחראי גם לחקירות ו-12 מעובדי האיגוד מבצעים גם חקירות. באיגוד נתניה מועסק חוקר דלקות במשרה מלאה והוא עושה את רוב החקירות. עוד שלושה עובדים הוכשרו לעסוק בחקירות, אך הם מועסקים בתחום זה רק מפעם לפעם. שניים מהם אינם עוסקים במניעת דלקות, ואין קשר ביניהם ובין מדור מניעת דלקות, בניגוד לנקבע בהנחיות הנציבות.

הבדיקה העלתה, כי החוקרים באיגודים איילון, אשקלון ובית שמש אינם נשלחים לבצע חקירה מיד עם פרוץ הדלקה ששירותי הכבאות נקראו לכבותה. הם חוקרים דלקה רק אם גרמה לפגיעה בנפש או ברכוש. האיגודים חדרה ויזרעאל שולחים חוקר רק כשהמשטרה

מבקשת מהאיגוד לקיים חקירה; באיגוד חדרה נשלח חוקר, בנסיבות מיוחדות, לפי שיקול דעתו של מפקד התחנה, ואילו באיגוד יזרעאל כשאין חוקרים פנויים לא נשלח חוקר גם אם ביקשה זאת המשטרה ואפילו כאשר נגרם נזק לרכוש. באיגוד נתניה התחיל החוקר בחקירת האירוע שעות אחדות לאחר סיומו.

האיגודים איילון, אשקלון, חדרה, יזרעאל ונתניה לא העמידו לרשות החוקרים ערכות לזיהוי דלקים שגרמו לפרוץ הדלקה, היכולות לסייע בקביעת הסיבה לדלקה. איגוד חדרה הודיע במרס 2003 למשרד מבקר המדינה, כי הוזמנה ערכת חוקר.

מנתוני האיגודים שנבדקו עולה, כי כ-80% מן הדלקות שאירעו בשנים 1999-2001 בתחומם לא נחקרו כנדרש על פי התקנות. מרבית הדלקות שאירעו בחודשים נובמבר-דצמבר 2000 וינואר-מרס 2001 בתחום איגוד איילון ובחודשים ספטמבר ונובמבר 2001 ובכל שנת 2002 בתחום בית שמש ואשר גרמו לפגיעות בנפש או ברכוש לא נחקרו, כיוון שהאיגודים היו באותה עת בעיצומים.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה לחקירת הסיבות לדלקה. ממסקנות החקירות ניתן ללמוד, בין היתר, על תיקונים דרושים ועל אמצעים שיש לנקוט כדי למנוע דלקות בעתיד.

ביקורות הנציבות ברשויות הכבאות

הנציבות יזמה בעבר ביקורות שוטפות של קציני המטה שלה ברשויות הכבאות. במרס 2000 היא אף הכינה לקציני המטה תיק יסוד בנושאי הביקורת בשירותי הכבאות. בתיק נקבע, כי הביקורת תיעשה בחמישה תחומים: מבצעים, הדרכה, קשר ומחשוב; חומרים מסוכנים; רכב וציוד כבאות; ארגון וכוח אדם; מניעת דלקות.

הבדיקה העלתה, כי בשנת 1999 עשתה הנציבות ביקורות בשלושה שירותי כבאות בלבד (חדרה, רחובות ותל אביב) ובכל אחד בנושא אחד בלבד; באותה שנה לא נעשו כלל ביקורות בשלושה נושאים: מבצעים, הדרכה, קשר ומחשוב; רכב וציוד כבאות; מניעת דלקות. בשנת 2000 עשתה הנציבות ביקורת בעשר רשויות כבאות, אך רק בחיפה הקיפו הביקורות את כל חמשת תחומי הביקורת; בתל אביב נעשתה ביקורת בשני תחומים, ובשאר רשויות הכיבוי - בתחום אחד בלבד. בשנים 1999-2000 לא נעשו כלל ביקורות במחצית (12) מרשויות הכבאות: האיגודים איו"ש, אילת, אשקלון, באר שבע, בית שמש, חולון, פתח תקווה וראשון לציון; ושירותי הכיבוי העירוניים בגבעתיים, בירושלים, ברמת גן ובחוף עזה. בשנת 2001 לא נעשו כלל ביקורות מטעם הנציבות באיגודים ובשנת 2002 נעשו ביקורות בשני איגודים.

משק הכספים¹⁹

הצעת תקציב

בחוק נקבע, כי "רשות כבאות שהיא איגוד ערים תערוך, לכל שנת כספים, הצעת תקציב המראה אומדן הכנסות והוצאות לשירותי כבאות". בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, נקבע, כי "הצעת התקציב תוגש לשר הפנים לאישור"; עוד נקבע בחוק זה, כי "התקציב שאושר יהיה תקציב האיגוד לאותה שנה ולא ישולם סכום מכספי האיגוד אלא על פי התקציב הזה ולא יתחייב האיגוד בשום התחייבות אלא לפיו או לפי החלטת האיגוד שנתקבלה כדין ואושרה על-ידי שר הפנים".

רבים מתקציבי האיגודים שנבדקו לשנים 1998-2001 לא אושרו לפני תחילת השנה, אלא רק במהלכה או אף אחרי סיומה, והממונים על המחוזות במשרד הפנים אישרו את התקציבים באיחור. יצוין, כי תקציב איגוד איילון לשנת 2001 לא אושר כלל. הנציבות בתשובתה ממרס 2003 למשרד מבקר המדינה ציינה, כי "בשנים האחרונות לא אושרו תקציבי חלק מרשויות הכבאות כלל מאחר ולא הייתה הסכמה על גובה השתתפות הרשויות המקומיות בתקציב האיגוד".

הכנת דוחות כספיים

בצו נקבע, כי יו"ר מועצת האיגוד "חייב, אחרי האחד באפריל של כל שנה, ולא יאוחר משלושה חודשים מתום שנת הכספים, להכין דין וחשבון מפורט על ענייני האיגוד במשך השנה שחלפה". את הדין וחשבון האמור יש להביא לדיון במועצה לאישורה. הביקורת העלתה, כי כל האיגודים הכינו את הדוחות הכספיים לשנים 1998-2001 באיחור רב, משמונה חודשים עד כשנתיים לאחר המועד.

ההכנסות, ההוצאות והגירעונות של האיגודים

1. התקציב הרגיל: להלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים של 20 האיגודים, על סך הכנסותיהם והוצאותיהם בתקציב הרגיל וכן על העודפים והגירעונות השנתיים השוטפים שלהם בשנים 1997-2001 (באלפי ש"ח; במחירים שוטפים) (נתונים על הגירעון או העודף הנצבר בתקציב הרגיל ועל עומס המלוות ראו להלן):

19 במועד סיום הביקורת, תחילת שנת 2003, טרם פורסמו הדוחות הכספיים לשנת 2002. לפיכך הנתונים בפרק זה הם לסוף שנת 2001. מקצת הנתונים עודכנו לסוף שנת 2002 על פי נתוני הנהלת החשבונות של האיגודים.

האגודה	2001				2000				1999				1998				1997			
	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות	גירעון(+) / עודף	הוצאות	הכנסות		
אריזש	-2,655	14,694	12,039	-292	14,356	14,064	175	13,497	13,672	-1,442	11,555	10,113	-285	10,103	9,818	10,437	11,496	11,479		
אילון	-3,375	14,042	13,667	1,107	13,259	14,366	7	13,298	13,305	-135	12,768	12,633	-17	11,496	11,479	10,437	11,496	11,479		
איתן	-3,057	16,616	13,559	-784	14,956	14,172	-949	14,329	13,380	-198	12,749	12,551	9	11,414	11,414	10,437	11,496	11,479		
אשקלון	-3,500	24,858	21,358	-1,958	23,557	21,579	487	22,742	23,229	-1,511	22,471	20,965	-3	19,880	19,977	19,423	11,496	11,479		
באר שבע	-4,031	25,051	21,772	-149	22,941	22,792	-1,417	22,656	21,239	1	21,494	21,495	33	19,654	19,667	19,657	19,657	19,667		
בת שמש	-4,031	17,260	13,229	-2,145	16,125	13,980	-1,291	15,598	14,307	-1,006	12,360	11,354	-968	10,942	9,974	10,942	10,942	10,942		
בני ברק	-374	13,809	13,435	1,377	11,817	13,194	542	11,878	12,420	-450	10,747	10,297	663	10,443	11,106	10,443	10,443	11,106		
התלי	-1,912	21,862	19,950	1,399	19,393	20,792	70	19,857	19,927	-79	18,659	18,580	10	17,058	17,068	17,058	17,058	17,068		
התלבי	-848	18,905	18,057	-752	17,198	16,446	-570	16,522	15,952	0	15,667	15,667	-1	15,628	15,627	15,628	15,628	15,627		
התללי	-1,058	11,022	9,964	167	8,928	9,095	-275	9,268	8,993	477	8,082	8,559	893	7,127	8,020	7,127	8,020	8,020		
התללי	-609	13,955	13,346	-700	14,418	13,718	-29	11,716	11,687	293	10,962	11,255	550	9,694	10,244	9,694	10,244	10,244		
השרון	-638	14,052	13,414	29	12,429	12,458	671	11,285	11,956	-350	12,097	11,747	25	12,480	12,505	12,480	12,505	12,505		
חדרה	-136	15,222	15,072	-52	14,496	14,444	0	13,986	13,986	0	12,704	12,704	537	11,962	12,499	11,962	12,499	12,499		
חולון	-886	43,616	42,730	998	40,973	41,971	-1,267	39,580	38,313	-4,379	36,813	32,434	1,509	29,835	31,344	29,835	31,344	31,344		
יבנה	-2,512	15,309	12,797	-1,287	15,743	14,456	501	14,015	14,516	-287	13,965	13,678	890	12,599	13,489	12,599	13,489	13,489		
סביבה	-41	18,686	18,645	998	17,169	18,167	-378	16,767	16,389	-1	15,812	15,811	-303	15,093	14,790	15,093	14,790	14,790		
תל אביב	-666	14,490	13,824	-14	13,031	13,017	-701	12,878	12,177	-670	11,904	11,234	-236	11,036	10,800	11,036	10,800	10,800		
פתח תקווה	-502	21,983	21,481	-690	21,185	20,495	2,847	20,813	23,660	-2,357	19,556	17,199	1,278	18,543	19,518	18,543	19,518	19,518		
ראשון לציון	507	13,181	13,688	-354	13,319	12,965	16	13,795	13,811	52	11,157	11,209	1,560	10,189	11,749	10,189	11,749	11,749		
רחובות	0	7,712	7,712	239																

מהנתונים עולה, כי הכנסות האיגודים גדלו משנת 1997 עד שנת 2001 ב-19%, ואילו הוצאותיהם גדלו באותו פרק זמן ב-31%. עוד עולה, כי רק איגוד אחד (ראשון לציון) סיים את פעילותו בשנת 2001 בעודף; 18 מן האיגודים סיימו את פעילותם השנתית בגירעון, כמחציתם אף בגירעון ניכר. יצוין, כי בשנת 1997 סיימו רק שבעה מן האיגודים את פעילותם השנתית בגירעון, ורק אחד מהם (בית שמש) בגירעון ניכר, בעיקר בגלל תוספת עשרות עובדים עקב פתיחת שלוש תחנות משנה.

המצב הכספי בפועל של האיגודים גרוע מהמתואר בנתונים שלעיל, משום ששיטת הרישום של תקבולים שקבע משרד הפנים אינה משקפת את המצב הגירעוני האמתי של האיגודים. על פי שיטה זו, מענקים והשתתפויות ממשרד הפנים ומהרשויות המקומיות המיועדים לתקציב נרשמים ברוח הכספי על בסיס צבירה והם נזקפים כהכנסה אף אם טרם התקבלו בפועל, והלוואות נרשמות כהכנסה אף שיש להחזירן. בפועל, כמפורט להלן, חלק נכבד מהכנסות האיגודים שמקורן במכסות ההשתתפות של הרשויות המקומיות חברות האיגודים לא התקבלו, והרשויות המקומיות חייבות לאיגודים מיליוני ש"ח, שכבר נרשמו בהכנסות האיגודים. כאמור, גם קבלת הלוואות "משפרת" את המצב הכספי, כי על פי הרוח הכספי היקף ההכנסות גדל, אף שבפועל נוסף לאיגודים נטל נוסף - ההחזר השנתי של ההלוואות.

2. מקורות ההכנסה של האיגודים : מקורות ההכנסה העיקריים של האיגודים הם שלושה: הקצבות משרד הפנים, מכסות הרשויות המקומיות והכנסות משירותים. להלן התפלגות מקורות הכנסה אלה של 20 האיגודים בשנים 1997-2001 (באלפי ש"ח; במחירים שוטפים):

טבלה 4

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

האיגוד	1997				1998				1999				2000				2001			
	רשויות מקומיות	שירותים	דפנים	משרד הפנים	רשויות מקומיות	שירותים	דפנים	משרד הפנים	רשויות מקומיות	שירותים	דפנים	משרד הפנים	רשויות מקומיות	שירותים	דפנים	משרד הפנים	רשויות מקומיות	שירותים	שירותים	
ארי"ש	1,066	7,839	783	8,069	1,348	1,348	635	9,952	1,504	1,644	10,625	1,800	1,633	8,555	2,182	1,276	2,693	1,610	6,390	
אילון	3,639	5,568	2,247	5,304	5,359	5,359	1,970	4,732	5,959	2,558	4,713	7,290	2,283	3,920	7,000	2,693	1,610	5,790	6,390	
אלת	3,232	6,666	1,412	7,302	3,543	3,543	1,546	7,115	4,592	1,475	6,784	5,640	1,625	6,074	5,790	1,610	5,790	6,074	6,869	
אשקלון	4,994	9,094	5,546	8,599	5,587	5,587	6,523	7,995	8,752	6,447	7,642	7,711	6,162	8,087	7,871	6,390	6,869	8,087	8,336	
באר שבע	10,715	5,263	3,493	11,651	5,592	5,592	3,993	10,899	6,054	3,873	9,522	7,871	4,370	8,336	7,871	5,198	4,658	6,471	6,471	
בית שמש	2,284	6,743	947	7,150	3,116	3,116	1,088	7,314	4,658	1,335	7,122	4,658	2,200	6,471	4,658	2,099	4,658	6,471	6,471	
בני ברק	5,876	3,596	1,534	3,253	5,688	5,688	1,301	3,398	7,306	1,627	3,376	8,371	1,392	3,248	7,756	2,396	7,756	3,248	3,248	
הגליל																				
המערבי	5,500	8,412	3,034	8,500	6,543	6,543	3,313	8,054	7,854	3,867	7,963	9,139	3,560	6,292	9,139	3,632	9,139	6,292	6,292	
הגליל																				
העליון																				
הצפיליה	4,566	2,059	1,146	1,971	4,576	4,576	1,360	2,254	5,082	1,657	2,315	5,350	1,122	2,565	5,657	1,617	5,657	2,565	2,565	
השרון	4,058	4,664	1,454	4,769	4,769	4,769	1,769	4,432	5,572	858	4,492	7,080	1,197	3,529	7,835	1,113	7,835	3,529	3,529	
חולון	5,272	4,479	1,763	4,465	5,372	5,372	1,874	4,143	5,760	1,757	4,021	5,751	2,602	4,595	6,240	2,541	6,240	4,595	4,595	
חולון	5,987	4,089	2,203	3,825	6,838	6,838	1,954	4,370	7,801	1,780	4,208	8,143	2,080	4,029	8,860	2,183	8,860	4,029	4,029	
דפנה	16,204	9,033	5,933	9,588	16,792	16,792	5,937	10,682	20,585	6,856	10,304	24,575	6,855	9,838	24,488	8,144	24,488	9,838	9,838	
טבריה	3,932	8,262	1,105	8,070	4,200	4,200	1,138	7,734	5,025	1,591	7,346	5,326	1,668	5,551	5,667	1,512	5,667	5,551	5,551	
יזרעאל	5,074	7,966	1,693	6,953	5,505	5,505	3,296	6,154	6,538	2,651	6,575	7,193	3,116	5,863	8,501	3,352	8,501	5,863	5,863	
נתניה	5,831	3,713	1,256	3,750	6,193	6,193	1,291	3,579	7,229	1,369	4,148	7,343	1,526	3,656	8,055	2,113	8,055	3,656	3,656	
פנת תקווה	8,286	6,225	3,397	5,428	8,319	8,319	3,248	5,087	14,859	3,598	5,350	11,930	3,173	5,305	12,610	3,543	12,610	5,305	5,305	
ראשון לציון	5,838	3,492	1,928	3,166	5,966	5,966	1,310	3,738	7,696	1,269	3,436	7,287	1,764	3,587	7,926	1,851	7,926	3,587	3,587	
רחובות	2,239	2,739	1,536	2,533	2,264	2,264	1,965	2,441	3,552	1,999	2,347	2,935	2,384	2,225	2,936	2,483	2,936	2,225	2,225	
ס"ד	119,297	108,936	43,808	123,386	112,653	112,653	47,171	122,898	141,554	50,087	120,741	151,409	52,660	110,719	156,680	57,828	156,680	110,719	110,719	

(א) הקצבות משרד הפנים: עד סוף שנת 1998 לא היו אמות מידה להשתתפות הממשלה בתקציבי האיגודים, וההשתתפות בפועל התבססה על "השתתפות היסטורית". בעקבות עתירה לבג"ץ²⁰, נקבעו בשנת 1999 אמות מידה להשתתפות הממשלה בתקציב השכר²¹ ובתקציב הפעולות²² של רשויות הכבאות. הקריטריונים לשנים 1999-2001 היו קבועים והסכום המגיע בהתאם להם השתנה משנה לשנה. לעומת זאת בשנת 2002 לא חושבה השתתפות משרד הפנים כמתחייב על פי אמות המידה האמורות, אלא על פי שיקול דעתו של הנציב, והוא הביא בחשבון את הצורך בפיצוי האיגודים על הירידה בהשתתפות בשנים קודמות, את חובות הרשויות המקומיות לאיגודים ואת התחייבויותיהם לתכניות ההבראה שנקבעו.

(ב) מכסות הרשויות המקומיות החברות באיגוד: בסעיף 12 לחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, נקבע, כי איגוד ערים רשאי "להטיל על הרשויות המקומיות שבתחומו תשלומי כסף למימון תקציב, לפי מכסות שיקבע". בסעיף 38 לצו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977, נקבע: "הטילה המועצה על הרשויות המקומיות המאגדות באיגוד תשלומי כסף למימון תקציב האיגוד ... ייקבעו שיעורי המכסות בהתאם למספר התושבים ברשות המקומית שהיו רשומים במרשם המתנהל לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, והנוגע לתחום אותה רשות מקומית ביום האחד באפריל של השנה שבה הוטל התשלום, זולת אם הסכימו הרשויות המקומיות אחרת". ואמנם, מועצות האיגודים קבעו את המכסות, בדרך כלל, על פי מספר התושבים בכל רשות מקומית. ההיקף הכולל של המכסות בכל איגוד נגזר, בדרך כלל, מההפרש בין הוצאות האיגוד לבין הכנסותיו ממשרד הפנים ומשירותים.

באיגוד איילון ביקשו ראשי העיריות של רמלה ולוד מהנציב, ביולי 1999, לשנות את צו איגוד ערים (הוראות אחידות), התשל"ז-1977, ולקבוע, שהמכסות המוטלות על הרשויות המקומיות לא יתבססו על מספר התושבים בלבד, אלא יילקח בחשבון גם שטח השיפוט של כל רשות. לבקשתם צירפו שני ראשי העיריות נתונים על השרפות בתחום האיגוד בשנת 1998, שעל פיהם התרחשו מרבית השרפות בשטח השיפוט של המועצות האזוריות חברות האיגוד. לא נמצאו מסמכים המעידים שהנציב שקל את הבקשה האמורה.

20 בג"ץ 4286/93 איגוד ערים אזור חיפה נ' שר הפנים (לא פורסם).

21 השתתפות משרד הפנים בהוצאות השכר מבוססת על מכפלת הסכום השנתי הגלובלי למשרה, שקובע משרד הפנים מדי שנה בשנה, במספר המשרות באיגוד. מספר המשרות לצורך חישוב התשלום הוא מספר המשרות על פי התקן (שמאשר משרד הפנים מדי שנה בשנה), בתוספת מספר הפנסיונרים והשאיירים המקבלים פנסיה תקציבית. באיגוד קיימים סוגי משרות שונים ולכל סוג משרה נקבע סכום השתתפות שנתי שונה. לשנת 2001 נקבעו הסכומים כדלהלן: עבור כבאי - 55,000 ש"ח, עבור מינהלה - 25,000 ש"ח, כבאים בפנסיה צוברת - 10,000 ש"ח, פנסיונרים בפנסיה תקציבית - 25,000 ש"ח ושאיירים - 15,000 ש"ח.

22 השתתפות משרד הפנים בהוצאות לפעולות נקבעת על פי מכפלת הסכום השנתי הגלובלי לתחנה במספר התחנות. סכומי ההקצבה השנתיים לתחנה הם כדלהלן: לתחנה ראשית - 300,000 ש"ח ולתחנת משנה - 140,000 ש"ח.

באיגוד נתניה קבעה עיריית נתניה במשך שנים את שיעור השתתפות בהוצאות האיגוד, והסכום הנותר לתשלום בידי שאר הרשויות נקבע בהתאם למספר התושבים בכל אחת מהן. בשנת 2001 החליטה מועצת האיגוד, כי שיעור ההשתתפות שנקבע לכל רשות מקומית בשנת 1999 יעמוד בעינו בשנים הבאות, ולא ישתנה גם אם ישתנה מספר תושביה.

מהנתונים בטבלה 4 עולה, כי חלקן של הרשויות המקומיות בתקציבי האיגודים גדל מ-40%-42% בשנים 1997-1998 ל-45%-47% בשנים 1999 ו-2000 ול-48% בשנת 2001. כתוצאה מהגדלת השתתפותן של הרשויות המקומיות בתקציב האיגודים, תפחו החובות של חלקן לאיגודים. הרשויות המקומיות כתבו למשרד מבקר המדינה, כי במצבן הכספי הקשה בלאו הכי, הן לא יכלו לשאת בנטל הנוסף שהועמס עליהן.

להלן נתונים על יתרת חובותיהן של הרשויות המקומיות לאיגודים בסופי השנים 1997-2001, על פי הדוחות הכספיים של האיגודים (באלפי ש"ח; במחירים שוטפים):

טבלה 5

חובות הרשויות המקומיות					שם האיגוד
2001	2000	1999	1998	1997	
380	258	165	124	אין	איו"ש
1,938	2,008	1,086	463	308	איילון
60	224	41	297	472	אילת
2,712	2,920	2,789	196	315	אשקלון
1,855	1,854	618	98	107	באר שבע
3,598	2,346	916	470	189	בית שמש
2,702	2,008	1,542	-	400	בני ברק
2,582	1,376	1,000	-	-	הגליל המערבי
1,624	277	897	-	-	הגליל העליון והגולן
337	680	311	410	212	הרצליה
2,639	2,751	1,156	276	434	השרון
3,552	2,857	3,885	1,275	817	חדרה
1,076	855	1,779	1,830	-323	חולון
2,079	1,423	1,520	3,456	2,201	חיפה
559	404	446	80	-	טבריה
1,020	438	1,070	19	18	יזרעאל
1,611	455	516	275	249	נתניה
4,191	3,342	3,468	520	782	פתח תקוה
2,073	751	442	472	1,021	ראשון לציון
1,281	1,391	1,026	714	715	רחובות
37,869	28,618	24,673	10,975	7,917	סה"כ

מטבלה 5 עולה, כי חובות הרשויות המקומיות לאיגודים גדלו בשנים 2001-1997 בכ-378%.

(ג) הכנסות משירותים: האיגודים גובים אגרות עבור שירותים שהם נותנים לציבור - ביקורות מניעת דלקות, טיפול באירועים ומתן חוות דעת.

כעולה מטבלה 4, בשנים 2001-1997 גדלו בדרך כלל הכנסותיהם של האיגודים משירותים - בעיקר עקב הגדלתם של מדורי מניעת דלקות, מחשוב המדורים והגידול במספר העסקים הפועלים בתחום האיגודים ובמספר העסקים שנעשות בהם ביקורות שנתיות שוטפות - אם כי ההכנסות משירותים הן עדיין מקור ההכנסה השלישי בחשיבותו. הממצאים שהועלו באיגודים בנושא הכנסות עצמיות וגבייה מפורטים להלן בפרק "גבייה".

3. הוצאות האיגודים: ההוצאות השנתיות השוטפות של האיגודים בתקציב הרגיל הן עבור שכר עבודה והוצאות נלוות; פעולות; הוצאות מימון, פירעון מלוות והוצאות כלליות. להלן בטבלה 6 (בעמוד הבא) נתונים בדבר התפלגות ההוצאות העיקריות של האיגודים בשנים 2001-1997 (באלפי ש"ח; במחירים שוטפים).

מטבלה 6 עולה, כי הוצאות האיגודים גדלו בשנים האחרונות בשיעור ניכר: היקף ההוצאה הכולל בשנת 2001 גדל לעומת שנת 1997, נומינלית, ב-31% וריאלית בכ-15%.

4. גירעונות: על פי טבלה 3 שלעיל, בשנת 1997 סיימו האיגודים את חשבונותיהם בתקציב הרגיל בעודף כולל של כ-6 מיליון ש"ח, ומשנת 1998 ואילך סיימו כל שנה בגירעון שוטף שהגיע לשיאו - 26.6 מיליון ש"ח - בשנת 2001. יצוין, כי הגירעון השנתי הגדול בשנת 2001 נוצר בעיקר עקב גידול בהוצאות לעומת אי-גידול בהכנסות. כפי שנאמר לעיל, בגלל שיטת הרישום שקבע משרד הפנים, למעשה היה הגירעון השוטף באותן שנים גדול מכפי שרשום בדוחות הכספיים. להלן שתי דוגמאות:

(א) הרשויות המקומיות החברות באיגוד ערים בית שמש שילמו לאיגוד בשנים 1999 ו-2000 כ-3.8 מיליון ש"ח וכ-3.2 מיליון ש"ח, בהתאמה, אף שהיה עליהן לשלם לו בכל אחת מאותן שנים, על פי התקציב, וכפי שנרשם בדוח הכספי, כ-4.7 מיליון ש"ח. האיגוד רשם בשנת 2000 בדוח הכספי הכנסה של 7.1 מיליון ש"ח ממשרד הפנים, אך ההכנסה בפועל הייתה 5.7 מיליון ש"ח. לפיכך, בפועל היה הגירעון השוטף של האיגוד בשנים 1999 ו-2000 גדול בכ-0.9 מיליון ש"ח וכ-2.9 מיליון ש"ח, בהתאמה, מהרשום בדוחות הכספיים. עקב כך גם הגירעון הנצבר בפועל לשנים 1999 ו-2000 היה גדול מהרשום בדוחות הכספיים והגיע לכ-3.2 מיליון ש"ח ולכ-7.4 מיליון ש"ח, בהתאמה.

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

טבלה 6

האגוד	1997			1998			1999			2000			2001		
	הוצאות על פועלות	הוצאות שבר	הוצאות על פועלות	הוצאות על פועלות	הוצאות שבר	הוצאות על פועלות	הוצאות על פועלות	הוצאות שבר	הוצאות על פועלות	הוצאות על פועלות	הוצאות שבר	הוצאות על פועלות	הוצאות על פועלות	הוצאות שבר	הוצאות על פועלות
א"ר"ש	10,103	7,388	2,706	11,555	12,768	1,324	9,587	11,496	14,694	10,952	10,952	14,694	10,952	10,952	3,615
אילון	11,496	9,587	1,324	12,768	12,768	1,324	9,587	11,496	14,694	10,952	10,952	14,694	10,952	10,952	1,883
אילת	11,414	8,492	2,009	12,749	12,749	2,009	8,492	11,414	14,616	14,171	14,171	16,616	14,171	14,171	1,601
אשקלון	19,880	16,340	2,594	22,471	22,471	2,594	16,340	19,880	24,858	22,253	22,253	24,858	22,253	22,253	1,888
באר שבע	19,654	15,523	3,746	21,494	21,494	3,746	15,523	19,654	25,051	22,431	22,431	25,051	22,431	22,431	2,063
בית שמש	10,942	9,156	1,421	12,360	12,360	1,421	9,156	10,942	17,260	14,056	14,056	17,260	14,056	14,056	2,451
בני ברק	10,443	8,823	1,348	10,747	10,747	1,348	8,823	10,443	13,809	11,098	11,098	13,809	11,098	11,098	2,269
הגליל הנכשרי	17,058	13,211	2,153	18,659	18,659	2,153	13,211	17,058	21,862	18,386	18,386	21,862	18,386	18,386	1,949
הגליל העליון	15,628	12,136	1,533	15,667	15,667	1,533	12,136	15,628	18,905	16,329	16,329	18,905	16,329	16,329	1,725
הרצלית	7,127	5,876	1,103	8,082	8,082	1,103	5,876	7,127	11,022	8,972	8,972	11,022	8,972	8,972	2,011
השרון	9,694	7,923	1,102	10,962	10,962	1,102	7,923	9,694	13,955	11,797	11,797	13,955	11,797	11,797	1,459
חדרה	12,480	7,737	3,386	12,097	12,097	3,386	7,737	12,480	14,052	11,883	11,883	14,052	11,883	11,883	2,022
חולון	11,962	9,364	2,019	12,704	12,704	2,019	9,364	11,962	14,496	11,874	11,874	14,496	11,874	11,874	2,456
חיפה	29,835	24,831	4,466	36,813	36,813	4,466	24,831	29,835	43,616	36,741	36,741	43,616	36,741	36,741	5,133
סבריה	12,599	10,404	1,646	13,965	13,965	1,646	10,404	12,599	15,309	12,891	12,891	15,309	12,891	12,891	1,957
יזרעאל	15,093	12,212	2,212	15,812	15,812	2,212	12,212	15,093	18,686	16,366	16,366	18,686	16,366	16,366	1,245
נתניה	11,036	8,921	2,027	11,904	11,904	2,027	8,921	11,036	14,490	12,219	12,219	14,490	12,219	12,219	2,021
פזת תקווה	18,543	14,113	3,487	19,556	19,556	3,487	14,113	18,543	21,983	19,161	19,161	21,983	19,161	19,161	2,123
ראשון לציון	10,189	8,316	1,562	11,157	11,157	1,562	8,316	10,189	13,181	11,603	11,603	13,181	11,603	11,603	1,482
רחובות	6,570	4,130	1,195	6,691	6,691	1,195	4,130	6,570	7,712	5,676	5,676	7,712	5,676	5,676	1,480
ס"ח	271,746	214,483	43,039	298,213	298,213	43,039	214,483	271,746	332,836	277,176	277,176	332,836	277,176	277,176	42,833
									41,255	356,325	301,405	42,833	301,405	356,325	42,833

(ב) הרשויות המקומיות היו אמורות לשלם לאיגוד יזרעאל בשנים 1999-2001 כ-6.54 מיליון ש"ח, כ-7.2 מיליון ש"ח וכ-8.5 מיליון ש"ח, בהתאמה. בפועל הן שילמו לו באותן שנים כ-5.47 מיליון ש"ח, כ-6.8 מיליון ש"ח וכ-7.8 מיליון ש"ח, בהתאמה. מכאן שבשנים האמורות לא התקבלה מהרשויות המקומיות הכנסה שהייתה אמורה להתקבל בהיקף של כ-1.1 מיליון ש"ח, כ-0.4 מיליון ש"ח וכ-0.7 מיליון ש"ח, בהתאמה. בכל אחת מהשנים 1999-2001 קיבל האיגוד הלוואה בסכום של 750,000 ש"ח לכיסוי הגירעון. מכאן, שהגירעון השוטף שלו בפועל בכל אחת מאותן השנים היה כ-2.2 מיליון ש"ח, כ-0.2 מיליון ש"ח וכ-1.5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

מצבו הכספי של כל איגוד ניכר על פי הגירעון הנצבר שלו ועל פי עומס המלוות לפירעון, כי שני מדדים אלה מעידים על התחייבויותיו של האיגוד לטווח הקצר ולטווח הארוך. להלן נתונים על הגירעון או העודף הנצבר בתקציב הרגיל ועל עומס המלוות של האיגודים, בסופי השנים 1999-2001 (באלפי ש"ח; במחירים שוטפים):

טבלה 7

שם האיגוד	1999			2000			2001		
	עודף (גירעון) נצבר	עומס מלוות לפירעון*	סך עודף (גירעון) נצבר ועומס מלוות לפירעון	עודף (גירעון) נצבר	עומס מלוות לפירעון*	סך עודף (גירעון) נצבר ועומס מלוות לפירעון	עודף (גירעון) נצבר	עומס מלוות לפירעון*	סך עודף (גירעון) נצבר ועומס מלוות לפירעון
איו"ש	-1,591	-	-1,591	-1,883	-	-1,883	-4,538	-	-4,538
אילון	-586	608	-1,194	521	470	-51	397	-251	-251
אילת	-1,715	3,075	-4,790	-2,499	3,002	-5,501	1,804	-7,160	-7,160
אשקלון	-481	937	-1,418	-2,439	769	-3,208	609	-6,548	-6,548
באר שבע	-1,417	1,623	-3,040	-1,133	1,772	-2,905	1,061	-5,040	-5,040
בית שמש	-2,333	1,762	-4,095	-4,478	1,511	-5,989	1,284	-9,793	-9,793
בני ברק	-71	1,233	-1,304	1,306	1,026	280	1,192	-260	-260
הגליל	-382	320	-702	1,017	25	992	-895	525	-1,420
המערבי	-619	2,568	-3,187	-1,371	2,193	-3,564	-2,219	2,623	-4,842
הגליל העליון	202	-	202	369	-	369	-689	-	-689
הרצליה	145	2,683	2,538	-555	3,645	-4,200	-1,164	3,500	-4,664
השרון	471	-	471	500	-	500	-138	-	-138
חדרה	203	-	203	151	-	151	15	-	15
חולון	-3,038	7,281	-10,319	-2,040	6,355	-8,395	-2,926	5,566	-8,492
חיפה	1,261	764	497	-26	588	-614	-2,538	1,429	-3,967
טבריה	-1,798	3,214	-5,012	-800	3,495	-4,295	-841	3,697	-4,538
יזרעאל	-2,253	896	-3,149	-2,267	758	-3,025	-2,933	608	-3,541
נתניה	2,266	1,535	731	1,576	2,733	-1,157	1,074	2,395	-1,321
פתח תקווה	4,497	-	4,497	4,143	-	4,143	4,650	515	4,135
ראשון לציון	822	1,034	-212	1,061	818	243	1,061	687	374
רחובות									
ס"ה עודף (גירעון) נצבר ועומס מלוות	-6,417	29,533	-35,950	-8,847	29,160	-38,007	-34,786	27,892	-62,678

* סך ההלוואות שעל האיגוד להחזיר בשנים הבאות.

מהטבלה עולה, כי סך הגירעון הנצבר ועומס המלוות של האיגודים בסוף שנת 2001 הגיע לכ-62.7 מיליון ש"ח.

על פי הנתונים בדוחות הכספיים, מצבם הכספי של האיגודים החמיר בשנת 2001 לעומת השנה שקדמה לה, והגירעון הנצבר בתוספת עומס המלוות גדל בכ-65% לפחות.

5. התקציב הבלתי רגיל : התקציב הבלתי רגיל נועד לממן רכישות ועבודות בהיקף כספי גדול, כגון: רכישת מכוניות כיבוי, סולמות ומנופים, בינוי תחנות כבאות קיימות והקמת תחנות משנה. להלן נתונים, על פי הדוחות הכספיים של האיגודים, על התקבולים והתשלומים בתקציב הבלתי רגיל ועל הגירעונות השנתיים בשנים 1997-2001 (באלפי ש"ח ; במחירים שוטפים) :

טבלה 8

האגודה	2001				2000				1999				1998				1997			
	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים	התוצרת (התוצרת)	הוצאות	הקבילים		
איר"ש	-439	1,119	680	727	3,257	3,984	(*)	(*)	(*)	-198	1,809	1,611	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)		
אילון	53	825	878	-23	(*)	(*)	-222	(*)	(*)	-268	1,148	880	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)		
אלת	94	717	811	258	2,458	2,716	-307	1,518	1,211	72	875	947	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)		
אשקלון	-53	1,432	1,379	-31	1,471	1,440	74	1,650	1,724	-525	4,177	3,652	382	1,193	1,575	1,905	1,905	1,905		
באר שבע	-23	968	945	-1	3,031	3,030	670	3,627	4,297	155	4,153	4,308	248	1,657	1,905	3,120	3,120	3,120		
בית שמש	359	312	671	-340	1,646	1,306	-65	514	449	48	577	625	-967	4,087	3,120	695	695	695		
בני ברק	1,139	1,525	2,664	-1,205	2,103	898	2	483	485	-242	360	118	236	459	695	1,118	1,118	1,118		
הגליל המערבי	1,194	941	2,135	494	4,000	4,494	-1,839	3,804	1,965	-795	2,531	1,736	337	781	1,118	1,118	1,118	1,118		
הגליל העליון	-59	3,456	3,397	299	2,955	3,254	211	1,082	1,293	-257	1,590	1,333	-103	2,303	2,200	2,200	2,200	2,200		
המגרון	83	2,092	2,175	-102	911	809	32	269	301	60	178	238	-140	225	85	85	85	85		
הרצליה	-85	890	805	284	3,153	3,437	-367	1,118	751	-355	1,297	942	93	820	913	913	913	913		
השרון	-1,060	1,627	567	-350	852	502	-139	(*)	(*)	-113	513	400	200	0	200	200	200	200		
חדרה	56	128	184	-52	1,757	1,705	310	340	650	-169	1,111	942	-139	2,410	2,271	2,271	2,271	2,271		
חולון	1,053	776	1,829	260	169	429	1,911	(*)	(*)	766	6,100	6,866	-1,859	7,659	5,800	5,800	5,800	5,800		
חיפה	2,204	1,865	4,069	-1,273	2,718	1,445	539	2,334	2,873	-629	2,246	1,617	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)		
טבריה	-2	761	759	-401	2,867	2,466	193	1,119	1,312	-404	2,202	1,798	-537	3,053	2,516	2,516	2,516	2,516		
יזרעאל	-292	494	202	6	982	988	-392	1,692	1,300	143	1,069	1,212	62	642	704	704	704	704		
נתניה	19	2,241	2,260	842	2,097	2,939	45	(*)	(*)	-59	512	453	-27	524	497	497	497	497		
פתח תקווה	39	1,141	1,180	177	36	213	231	206	437	-242	457	215	-324	981	657	657	657	657		
ראשון לציון	232	309	541	175	1,207	1,382	175	(*)	(*)	1,002	528	1,530	304	193	497	497	497	497		
רחובות																				

(*) איז נתונים ברווחים והפסדים וברוחות והפסדים המפורטים.
 (**) איז בידי משרד מבקר המדינה דוח כספי.

שלטון מקומי • מניעת דלקות וכיבוי אש

דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה

טבלה 8 מצביעה על כך, שבדרך כלל היו התשלומים גדולים מהתקבולים ונוצר גירעון. עיקרי הגירעונות נוצרו מאחר שלחלק מהוצאות האיגודים, כגון רכישת כבאיות וציוד כיבוי אש אחר, לא היה מימון.

להלן נתונים על הגירעון הנצבר או העודף הנצבר בתקציב הבלתי רגיל של האיגודים ליום 31.12.01 (באלפי ש"ח):

טבלה 9

האיגוד	הגירעון הנצבר (באלפי ש"ח)	העודף הנצבר
איו"ש		394
איילון	989	
אילת	16	
אשקלון	107	
באר שבע		446
בית שמש	780	
בני ברק	43	
הגליל המערבי	184	
הגליל העליון והגולן	65	
הרצליה	67	
השרון	134	
חדרה	1,936	
חולון	79	
חיפה		1,110
טבריה		427
יזרעאל	778	
נתניה	539	
פתח תקווה	61	
ראשון לציון	262	
רחובות		317
סה"כ	6,040	2,694

העודפים בתקציב הבלתי רגיל של חמישה איגודים הסתכמו ב-31.12.01 ב-2.7 מיליון ש"ח, ואילו הגירעונות הנצברים של 15 מהאיגודים באותו מועד הסתכמו בכ-6 מיליון ש"ח; הגירעון הנצבר הגדול ביותר היה לאיגוד חדרה - 1.9 מיליון ש"ח. חלק נכבד מגירעון זה מקורו בכך, שמשרד הפנים לא אישר לאיגוד, כנדרש בחוק איגודי ערים, התשט"ו-1955, עד סוף שנת 2001, ארבעה תקציבים בלתי רגילים לרכישת כלי רכב,

להקמת נקודת כיבוי אש ולשיפוץ תחנה, ולפיכך לא השתתף במימונם. כתוצאה מכך מימן האיגוד בשנת 2001 רכישות ועבודות אלה שעלותן הכוללת הייתה כמיליון ש"ח.

המצב הכספי של האיגודים

מהנתונים שהובאו לעיל עולה, כי מצבם הכספי של האיגודים אינו טוב. הבדיקה העלתה, כי ארבע סיבות עיקריות גרמו להידרדרות במצבם הכספי של האיגודים:

1. הקטנת השתתפות משרד הפנים: כאמור, השתתפותו של משרד הפנים בתקבולי האיגודים קטנה מכ-44% בשנת 1997 לכ-34% בשנת 2001.

2. חובות הרשויות המקומיות: הקטנת השתתפות הממשלה בתקציב האיגודים חייבה את הרשויות המקומיות חברות האיגודים להגדיל את השתתפותן בתקציב באותו שיעור לערך. חלק הרשויות המקומיות בתקציב גדל מכ-40% בשנת 1997 לכ-48% בשנת 2001, ואולם החל בשנת 1999 העבירו הרשויות המקומיות את ההקצבה השנתית שנקבעה להשתתפותן, בדרך כלל, בפיגור ולא במלואה. בסוף 2001 הסתכמו חובות הרשויות המקומיות לששת האיגודים שנבדקו כדלהלן (בסוגריים הרשות או הרשויות בעלות החוב הגדול ביותר): לאילון - 1.9 מיליון ש"ח (לוד - 1.5 מיליון ש"ח); לאשקלון - 2.7 מיליון ש"ח (אשדוד - 1.8 מיליון ש"ח); לבית שמש - 3.5 מיליון ש"ח (מבשרת ציון - 1.64 מיליון ש"ח ומטה יהודה - 1.24 מיליון ש"ח); לחדרה - 3.6 מיליון ש"ח (חדרה - 2.1 מיליון ש"ח); ליזרעאל - 1 מיליון ש"ח (טורעאן - 214,000 ש"ח ועילוט - 287,000 ש"ח); לנתניה - 1.6 מיליון ש"ח (נתניה - 0.8 מיליון ש"ח).

במעקב שנעשה בפברואר 2003 התברר כדלהלן: בעקבות נקיטת צעדים משפטיים בידי איגוד יזרעאל שילמו לו המועצות המקומיות טורעאן ועילוט, בשנת 2002, את חובן; איגוד חדרה הגיע להסדר תשלומים עם עיריית חדרה בדבר תשלום חובה (ראו להלן את הפרק "תכניות הבראה"); חובה של עיריית לוד לאיגוד איילון קטן בשנת 2002 לכמיליון ש"ח; חובות הרשויות המקומיות לאיגוד בית שמש גדלו בסוף שנת 2002 לכ-4.6 מיליון ש"ח.

3. הגדלת הוצאות השכר וההוצאות הנלוות: הוצאות השכר וההוצאות הנלוות בשנים 1997-2001 היו (במיליוני ש"ח) 214, 244, 269, 277 ו-301, בהתאמה. משנת 1997 עד שנת 2001 חל אפוא גידול נומינלי של כ-41% (גידול ריאלי של כ-24%) בהוצאות אלה.

לגידול בסעיף זה שלוש סיבות: (א) הגדלת מספר העובדים בחלק מהאיגודים; כך לדוגמה גדל מספרם של עובדי איגוד בית שמש מ-31 בשנת 1995 ל-61 בשנת 1998 ול-70 בשנת 2000, בעיקר בגלל פתיחת שלוש תחנות משנה חדשות; (ב) חתימת הסכמי שכר חריגים מיוחדים ומתן תוספות לשכר שונות בחלק מהאיגודים (ראו להלן); (ג) שינוי בשיטת העבודה ומעבר לעבודה במשמרות ארוכות של 24 שעות, שהגדילו את שכר הכבאים (ראו לעיל בפרק "שעות עבודה").

4. הגדלת סך ההוצאות בתקציבים הרגילים: ההוצאה הכוללת של האיגודים בתקציב הרגיל הסתכמה בשנת 2001 בכ-356 מיליון ש"ח - גידול נומינלי של 31% בהשוואה להוצאה הכוללת בשנת 1997 (כ-272 מיליון ש"ח); הגדלת ההוצאות גרמה במישורין להגדלת הגירעונות של האיגודים בתקציב הרגיל, וכפי שצוין לעיל - מאחר שהרשויות המקומיות לא שילמו לאיגודים כספים במועד, הגירעונות בפועל בתקציב הרגיל היו אף גדולים מהסכום שצוין בדוחות הכספיים.

סיבות נוספות, משניות, להרעת מצבם הכספי של האיגודים היו הגדלת ההוצאות לפירעון מלוות והוצאות המימון. כך לדוגמה הוצאות פירעון המלוות של איגוד יזרעאל גדלו מ-365,000 ש"ח בשנת 1997 ל-856,000 ש"ח בשנת 2001. הוצאות המימון של איגוד נתניה גדלו מ-88,000 ש"ח בשנת 1997 ל-250,000 ש"ח בשנת 2001 (גידול של 184%), בגלל משיכות יתר מהבנק, קבלת הלוואות ואי-תשלום חובות למוסדות ולספקים בזמן.

השפעת המצב הכספי של האיגודים על פעילותם

להרעה במצבם הכספי של האיגודים, שהחלה ב-1997 והורפה בשנים 1999-2001, הייתה השפעה רעה על התפקוד השוטף של האיגודים שנבדקו בכל המישורים, לרבות הפעילות המבצעית.

בכל האיגודים (למעט איגוד יזרעאל, שלקח הלוואות גישור לתשלום משכורת) גרם המצב הכספי הקשה לעיכובים חוזרים ונשנים בתשלום המשכורות החודשיות לעובדים, ובעקבות זאת לשביתות ולעיצומים. העיצומים כללו, בין היתר: אי-קבלת קהל, אי-גביית תשלומים ממקבלי שירותים מהאיגוד, אי-רישום ביומן המבצעים, אי-ביצוע ביקורות מניעה, אי-ביצוע חקירות בעקבות דלקות, אי-טיפול בציוד בכלי רכב, אי-ביצוע עבודות שגרה בתחנה, אי-ביצוע שטיפות כביש ואי-כיבוי מתקני אשפה. כמו כן בוטלו פעולות הדרכה. באיגודים בית שמש ואילון אף ננטשו תחנות. יצוין, כי עיצומים אלה הקטינו את הכנסותיהם העצמיות של האיגודים, ובאיגוד בית שמש גרמה נטישת תחנה לגנבת ציוד בשווי של כ-70,000 ש"ח.

בכל האיגודים (למעט חדרה) גרם המצב הכספי לעיכובים בתשלום לספקים, לרשויות מס הכנסה, למוסד לביטוח לאומי, לקופות גמל ולקרנות ההשתלמות של העובדים. החובות גררו תשלומי ריבית, קנסות והוצאות משפטיות ואף פיצויי הלנת שכר לאחד העובדים. המצב הכספי הקשה אף גרם לאי-מילוי תקני כוח האדם של הכבאים ולסגירת תחנות משנה, כמפורט להלן:

1. האיגודים אשקלון, יזרעאל ונתניה אישו, בשנת 2001, רק 94, 72 ו-50 משרות מתקן של 105, 76 ו-54 משרות, בהתאמה. איגוד יזרעאל לא מינה מפקד שירות לאחר פרישתו של מפקד השירות הקודם באמצע 2001, והסתפק במינוי ממלא מקום, ובכך חסך כחצי מיליון ש"ח בשנה.
2. באיגוד בית שמש עברו הכבאים, בספטמבר 1999, לעבוד בתשע משמרות חודשיות במקום בעשר (לעתים אף 11) בעבר, ומספר הכבאים בכל משמרת צומצם - בתחנה הראשית לארבעה (במקום שישה-שבעה) ובתחנת המשנה לשניים (במקום שלושה).
3. בסוף 2001 נסגרה תחנת המשנה "האלה" שבתחום איגוד בית שמש, וכתוצאה מכך התארך זמן ההגעה של האיגוד באזור עמק האלה וצומת בית גוברין מכ-2-10 דקות ל-12-22 דקות.
4. בתחום איגוד יזרעאל לא הוקמה, למרות הנדרש ברוח לפידות, תחנת משנה בגן ניר בקרבת יערות הגלבו, אף על פי שהזמן הנדרש להגיע מעפולה לאזור זה הוא יותר מ-12 דקות. בשל היעדר מימון מכר האיגוד שני כלי רכב מינהליים ומנוף מקולקל כדי לממן תיקון של מנוף אחר.
5. בתחום איגוד נתניה תחנת המשנה "יכון" באזור מושב אמץ, שהקמתה הסתיימה כבר לפני כשלוש שנים, אינה מופעלת, על פי הסברי האיגוד, בין היתר, משום שאין באפשרותו לממן את ההוצאות הכרוכות בכך. כפי שצוין לעיל העבירה הנציבות לאיגוד כ-0.7 מיליון ש"ח למימון פעילותה השוטפת של תחנת המשנה, אך האיגוד השתמש בכספים למטרות אחרות.

תכניות הבראה

עקב המצב הכספי הקשה של רוב האיגודים יזמו האיגודים והנציבות, באמצע שנת 2000, תכניות הבראה, ובמסגרתן ננקטו, בין השאר, הצעדים האלה:

1. 15 איגודים התחייבו בשנת 2000 לבצע תכניות הבראה, ובדצמבר 2000 נתן להם משרד הפנים מענק כולל מיוחד בסך 15 מיליון ש"ח.

2. באמצע שנת 2001 התקיימו דיונים, בהשתתפות נציגי הנציבות, הנהלת משרד הפנים ומשרד האוצר וראשי ארגוני הכבאים, וסוכמו עקרונות ודרכי פעולה אחידים לביצוע תכניות ההבראה של האיגודים.

3. בחודשים יולי-אוקטובר 2001 קיימה הנציבות דיונים פרטניים עם הנהלת כל איגוד, ובהם סוכמו הקווים המנחים לביצוע תכניות ההבראה של כל איגוד. ואלה העקרונות העיקריים שעליהם התבססו תכניות ההבראה:

(א) האיגודים התחייבו לחתום על הסכם קיבוצי שעל פיו הוכשרו, לגבי עובדים ותיקים בלבד (שנקלטו בעבודה עד סוף 2001), תוספות שכר חריגות ששולמו בסוף 2001 על פי הסכמים מקומיים לעובדים בכל האיגודים, והוגבלה תקרת השכר לעובדים בעלי שכר גבוה. במרס 2002 חתמו כל האיגודים על הסכם זה והוא אושר בידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר (ראו להלן את הפרק "שכר ותשלומים נילווים לשכר").

(ב) הרשויות המקומיות החברות באיגודים התחייבו להסדיר את חובן לאיגודים ולהעביר להם במועד את מכסות ההשתתפות השוטפות שלהן.

(ג) 130 עובדים מבוגרים ותיקים יוצאו לקצבה והממשלה תממן את ההוצאות החד-פעמיות שייגרמו מפרישתם. האישור של תנאי הפרישה, לרבות קביעת השכר הקובע לקצבה, ייעשה בידי מנהל יחידת האכיפה במשרד האוצר.

(ד) תוקפא קליטת עובדים חדשים (מלבד כ-60 עובדים שעליהם הוסכם).

(ה) תועמק גביית ההכנסות העצמיות.

(ו) משרד הפנים ייתן לאיגודים מענקים חד-פעמיים כדי לצמצם את הגירעונות המצטברים.

בסוף שנת 2001 החליט שר הפנים, כי חובן של הרשויות המקומיות הערביות לאיגודים יקוזז מסכום המענק לאיזון המועבר אליהן. לפי נתוני הנציבות, בינואר 2002 קוזז סכום של כ-3.5 מיליון ש"ח.

לפי נתוני הנציבות, במסגרת תכניות ההבראה נתן משרד הפנים ל-12 איגודים, במרס 2002, מקדמה בסך כ-8 מיליון ש"ח על חשבון מענקים להקטנת גירעונותיהם וכהשתתפות בהוצאות בשל פרישת עובדים.

ממסמכים שנמצאו בנציבות עולה, כי רבות מהרשויות המקומיות לא שילמו לאיגודים את המכסות השוטפות ואת החובות משנים קודמות, בניגוד להתחייבותן המפורשת במסגרת תכנית ההבראה. בנציבות לא נמצאו נתונים מרוכזים בדבר מספרן של רשויות מקומיות אלה וסכום חובן, באמצע שנת 2002. לא נמצאו מסמכים המעידים, כי משרד הפנים נקט פעולות לגביית החובות.

ממסמכי הנציבות עולה, כי עד אמצע דצמבר 2002 פרשו במסגרת תכנית ההבראה רק 48 כבאים. תנאי הפרישה של 26 כבאים נוספים אושרו והם היו בהליכי פרישה. עלות

התשלומים החד-פעמיים ל-74 כבאים אלה הסתכמה בכ-19.4 מיליון ש"ח, כ-252,000 ש"ח בממוצע לכל כבאי. הנציבות לא נמצאו מסמכים שאפשר ללמוד מהם אם בשנת 2002 התקבלו כבאים חדשים במקום הפורשים ומה מספרם. הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה במרס 2003, כי במסגרת תכנית ההבראה פרשו 140 עובדים.

הנציבות לא חישבה את הערך המהוון של קצבאות הכבאים שפרשו לקצבאות. נתון זה דרוש כדי לקבוע את העלות הריאלית של פרישתם ואת הנטל שיוטל על האיגודים בעקבות פרישתם, וכדי למדוד את מידת התועלת מהפרישה לכל מערך הכבאות, בהתחשב בעובדה שמצבת העובדים במערך הכבאות קטנה בלאו הכי מהתקן שקבעה הנציבות.

גביית תשלומים בעד שירותים

האיגודים נותנים לאוכלוסיית הרשויות המקומיות החברות בהם את השירותים האלה: ביקורת מניעת דלקות במוסדות, מפעלים ועסקים פרטיים; טיפול באירועים כגון שרפות ותאונות דרכים; בדיקת תכניות בנייה של בניינים גבוהים ורבי קומות, בנייני ציבור, מסחר, מלאכה ותעשייה לפני מתן היתר בנייה, כדי לקבוע אם התכניות עומדות בדרישות מבחינת סידורי כבאות; ביקורת בשטח בגמר הבנייה כדי לבדוק, אם בוצעו ההוראות בדבר סידורי הכבאות, ולתת לרשות המקומית חוות דעת, אם ניתן לתת לבונה אישור בדבר חיבור המבנה לרשתות המים והחשמל (טופס 4).

בתקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"ה-1975, קבע שר הפנים את התעריפים שישלם מקבל השירות עבור שירותי רשות הכבאות. התעריפים מתעדכנים מדי פעם בפעם לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן.

1. חיובי הרשויות המקומיות בעבור שירותים: כל ששת האיגודים שנבדקו לא חייבו את הרשויות המקומיות החברות בהם בתשלום בעד פעולות כיבוי והצלה שנעשו בשטחים ובמתקנים השייכים להן ובעד ביקורות מניעה בנכסיהן ומתן חוות דעת עליהם. על פי בדיקה מדגמית ועל פי תחשיבים שעשה משרד מבקר המדינה, בארבעה איגודים, ההפסד הכספי שנגרם בשל כך לאותם איגודים בשנת 2001 הסתכם בסכומים המוערכים האלה: לאשקלון - 765,000 ש"ח, לחדרה - 300,000 ש"ח, ליזרעאל - 500,000 ש"ח ולנתניה - 200,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה העיר לאיגודים, כי על פי החוק רשות כבאות רשאית להפחית אגרות או לוותר עליהן בהתחשב במצבו החומרי של החייב או בגלל סיבה אחרת שאישר שר הפנים. האיגודים לא ביקשו משר הפנים להפחית את האגרות או לוותר עליהן, כאמור, וממילא הוא לא נתן את אישורו לכך.

2. הסכמים גלובליים עם גופים ציבוריים ופרטיים: האיגודים חתמו בשנים האחרונות על הסכמים עם גופים ציבוריים ופרטיים שעל פיהם גופים אלה משלמים לאיגודים תשלומים גלובליים שנתיים עבור שירותי כיבוי. להלן דוגמאות:

(א) איגוד אשקלון חתם על הסכמים עם מינהל מקרקעי ישראל ועם רשות הנמלים והרכבות ולפיו הם ישלמו לו תשלום שנתי גלובלי של 13,783 ש"ח ו-10,000 ש"ח, בהתאמה. מחישובים שעשה משרד מבקר המדינה עולה, כי אילו גבה האיגוד תשלומים עבור פעילותו לפי האירועים שבהם טיפל, היו הגופים האמורים מחויבים ב-22,900 ש"ח וב-15,300 ש"ח, בהתאמה.

(ב) איגוד יזרעאל חתם על הסכם עם קק"ל ולפיו תשלם לו קק"ל בכל שנה עבור פעולות כיבוי בשטחיה 60,000 ש"ח. מחישובים של עובדי משרד מבקר המדינה עולה, כי אילו גבה האיגוד תשלום לפי האירועים שבהם טיפל היה על קק"ל לשלם לו כ-140,000 ש"ח.

(ג) איגוד נתניה חתם על הסכמים עם שתי חברות לפינוי מכולות, ולפיהם ישלמו לו החברות תשלום שנתי גלובלי, האחת בסך 5,220 ש"ח והאחרת בסך 3,192 ש"ח. מתחשיב שעשו עובדי משרד מבקר המדינה עולה, כי על פי האירועים שבהם טיפל האיגוד היה על החברות לשלם לו כ-24,800 ש"ח וכ-8,100 ש"ח, בהתאמה. איגוד נתניה ציין בתשובתו מינואר 2003 למשרד מבקר המדינה, כי "לקראת שנת תקציב 2003 נדרוש סכום גדול יותר".

בבדיקה הועלה, כי האיגודים לא עשו תחשיבים כדי לבדוק אם הסכומים הגלובליים אכן תאמו את התעריפים שבתקנות. כעולה מהדוגמאות שהובאו לעיל, אילו עשו האיגודים תחשיבים אלה הם היו נוכחים לדעת, כי הסכומים הגלובליים שהסכימו עליהם נופלים בהרבה מהסכומים שהגיעו להם על פי התעריפים. משרד מבקר המדינה העיר לאיגודים, כי על פי החוק הם לא היו רשאים להפחית את האגרות שגבו מהגופים האמורים אלא באישור של שר הפנים. מכאן, שחתימת האיגודים על ההסכמים שבהם נקבעו תשלומים גלובליים הנמוכים מהתעריפים שבתקנות נעשתה ללא סמכות.

3. גבייה: בדוחות הכספיים לשנים 1997-2000 של מרבית האיגודים לא היו נתונים על יתרות החוב של חייבים ועל שיעורי הגבייה, ולכן נמנע מהנהלות האיגודים כלי בקרה על טיב הגבייה. בשנת 2001 כללו מרבית האיגודים נתונים אלה בדוחותיהם. להלן נתוני האיגודים על החובות בשנת 2001, על הגבייה ועל יתרת החובות בסוף אותה שנה (באלפי ש"ח):

טבלה 10

האיגוד	החייב השוטף ויתרת החוב בתחילת 2001	הגבייה בפועל	שיעור הגבייה	יתרת החוב בסוף דצמבר 2001
איו"ש	2,498	1,272	51%	1,226
איילון	4,582	2,821	62%	1,761
אילת	*			
אשקלון	10,189	6,390	63%	3,799
באר שבע	8,513	5,513	65%	3,000
בית שמש	4,169	2,072	50%	2,097
בני ברק	5,755	2,338	41%	3,417
הגליל המערבי	*			
הגליל העליון והגולן	*			
הרצליה	*			
השרון	2,713	2,097	77%	616
חדרה	8,008	2,579	32%	5,429
חולון	*			
חיפה	15,236	8,144	53%	7,092
טבריה	3,826	1,438	38%	2,388
יזרעאל	5,371	3,419	64%	1,952
נתניה	3,242	2,109	65%	1,133
פתח תקוה	2,649		אין נתונים	2,649
ראשון לציון	2,873	1,866	65%	1,007
רחובות	*			

* בדרך הכספי של האיגוד אין נתונים על יתרת החוב ועל שיעורי הגבייה.

מטבלה 10 עולה, כי יתרות החוב של חייבים ל-14 האיגודים שבדוחותיהם הכספיים לסוף שנת 2001 היו נתונים בעניין זה, הסתכמו בכ-37.6 מיליון ש"ח. שיעורי הגבייה היו קטנים יחסית ולא עלו (חוץ מבאיגוד אחד) על 65%.

מערך הגבייה שונה בכל איגוד. בחלק מהאיגודים יש מזכירה שעוסקת בגבייה, בחלקם עוסקים בכך עובדי מדור מניעת דלקות, ובאיגודים אחרים מועסקים קבלנים או משרדי עורכי דין שגובים עמלה בעבור פעולותיהם. בבדיקת פעילות מערך הגבייה בשלושה איגודים הועלו הממצאים האלה:

(א) באיגוד איילון לא הייתה התאמה בין נתוני מחלקת הגבייה לבין נתוני מחלקת הנהלת החשבונות בדבר הסכומים שגבה האיגוד.

(ב) לאיגוד יזרעאל לא היה נוהל גבייה. עד אפריל 2001 נגבה התשלום בעד ביקורות המניעה בידי מפקחי מדור מניעת דלקות; הגבייה בדרך זו נוגדת כללי בקרה תקינים, שלפיהם המבצע ביקורת אינו גובה את התמורה בעדה. עוד הועלה, כי לא היה לאיגוד מעקב אחר ביצוע הגבייה. ממאי 2001 עוסקת בגביית האגרות חברת גבייה.

שכר ותשלומים נלווים לשכר

שכרם של עובדי האיגודים מורכב מ"שכר משולב" (שכר יסוד, תוספת ותק ותוספת יוקר) ומתשלומים נלווים לשכר, שמבוססים בחלקם על הסכמי עבודה קיבוציים שנחתמו בין ההסתדרות, משרד האוצר ומועצות האיגודים השונים לבין ארגון הכבאות הארצי (להלן - הסכם קיבוצי), ועל הסכמי עבודה מקומיים מיוחדים שנחתמו בכל איגוד, במיוחד בין האיגוד לוועד העובדים שלו (לעתים בשיתוף מועצת הפועלים האזורית) (להלן - הסכמים מקומיים מיוחדים).

הבדיקה העלתה, כי על פי ההסכמים המקומיים המיוחדים קיבלו העובדים הטבות שכר שלא היו כלולות בהסכמי העבודה הקיבוציים. להטבות אלה לא ניתן אישור שר האוצר, בניגוד למתחייב מחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

להלן דוגמה לדרך מתן ההטבות באחד האיגודים: משרד רואי חשבון, שעשה בדיקה מטעם משרד הפנים באיגוד איילון בתחילת פברואר 2000, העלה, כי יו"ר האיגוד דאז אישר בינואר 1995, "על גבי חתיכות נייר כתובות בכתב יד אשר לא מובאות כלל לאישור מועצת האיגוד, תשלומים של רכיבי שכר שונים לעובדי האיגוד ללא כל בסיס חוקי, כגון: 144 שעות נוספות גלובליות מדי חודש למנהל החשבונות של האיגוד; 57 שעות נוספות גלובליות כל חודש למפקד השירות ועוד". בדיקת רואה החשבון העלתה, כי התוספות הלא חוקיות האלה לבדן הסתכמו, בשנים 1996-1999, בכ-352,000 ש"ח. עוד אישר היו"ר האמור לתשלום, במהלך כהונתו, תוספות לא חוקיות אחרות, כגון תוספת כבאות ושעות נוספות גלובליות לעובדות מינהל, שאף הן הסתכמו באותן שנים במאות אלפי ש"ח.

במרס 2002 נחתם "הסכם הצטרפות" בין הסתדרות העובדים החדשה לבין האיגודים, ולפיו ההסכם הקיבוצי שנחתם ביום 3.3.99 בין ההסתדרות למרכז השלטון המקומי יעוגן בהסכם ההצטרפות, באישורו של הממונה על השכר. עיקרו של ההסכם: העובדים ימשיכו לקבל את כל התוספות שהונהגו מ-1.9.82 על פי הסכמים מקומיים עד סוף שנת 2001, ובלבד שהשכר הכולל לא יעלה על 82.5% משכר מנכ"ל רשות מקומית בדרגה 9 או 10.

תשלומים חריגים ליושבי ראש האיגודים

בצו נקבע, כי "יושב ראש המועצה או סגנו וחבר אחר הממלא תפקיד או המשמש בסמכות של יושב ראש המועצה שהועברו אליו לפי סעיף 18, רשאי באישור השר לקבל מקופת האיגוד משכורת בשיעור שייקבע השר". בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מ-5.2.96 נקבע, כי יו"ר איגוד, בכל איגוד ערים שמונה לו מנכ"ל או מפקד שירות, לא יהא זכאי לקבל שכר אלא החזר הוצאות בלבד. עוד נקבע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, כי סכום ההחזר המרבי שניתן לאשר ליו"ר איגוד הוא 1,268 ש"ח לחודש ללא קבלות ו-1,500 ש"ח תמורת קבלות בתוספת 380 ש"ח החזר הוצאות אחזקת טלפון או טלפון נייד.

משרד מבקר המדינה בדק את התשלומים ששילמו איגודי הערים ליושבי הראש שלהם והעלה את החריגות האלה:

1. ליו"ר איגוד בית שמש שילם האיגוד בשנים 1996-2000 סכומי יתר המסתכמים בכ-105,000 ש"ח, מזה כ-57,000 ש"ח החזר הוצאות, כ-31,000 ש"ח עבור תשלומי טלפון ומירס, והיתרה - תשלומים שונים שלא נרשם בבירור מה מהותם.
2. ליו"ר איגוד איילון לשעבר, ששילם הפנים אישר לו משכורת בשיעור 70% משכר של סגן ראש רשות מקומית בדרגה א', שילם האיגוד בשנים 1996-1999 סכומי יתר המסתכמים בכ-120,000 ש"ח. בהסכם שחתם היו"ר עם האיגוד בספטמבר 2000 הוא התחייב להשיב לאיגוד 45,000 ש"ח - החזר נטו, והוא החזיר לאיגוד 40,000 ש"ח בלבד.
3. ליו"ר איגוד איילון לשעבר שניהן בתפקיד זה כשנה - מיוני 1999 עד מאי 2000 - שילם האיגוד סכומי יתר להחזר הוצאות בסכום כולל של כ-8,000 ש"ח.



יש לראות בחומרה את העובדה שיו"ר האיגוד, המופקד על השמירה על מסגרת תקציבי האיגוד, על קיום הוראות החוק ויישום חוזרי מנכ"ל משרד הפנים, מקבל תשלומים בהיקפים גדולים מהמותר.

תשלומים חריגים למפקד שירות

מפקד השירות בבית שמש קיבל במשכורתו החודשית, עד אמצע שנת 2000, הן את התוספות האחוזיות שמקבלים כבאים בפועל והן תוספת אחוזית לעובדי מינהלה (שאינם מקבלים תוספת משמרות). קבלת שני סוגי התוספות בו בזמן אינה מקובלת באיגודים. עוד הועלה, כי המפקד קיבל במשכורתו תוספת חודשית של 100 שעות נוספות גלובליות.

לתשלום זה אין בסיס בהסכמים הקיבוציים והוא אינו מתיישב עם סדרי מינהל תקינים, הכורכים תשלום בעבור שעות נוספות בדיווח ובפיקוח על ביצוע העבודה הנוספת.

עוד העלתה הבדיקה, כי למפקד ניתנה מכונית והוא לא הוגבל בצריכת הדלק. בשנת 1999 שילם האיגוד עבור צריכת הדלק במכוניתו של המפקד מעל 15,000 ש"ח ובשנת 2000 - כ-18,000 ש"ח. האיגוד העמיד לרשות המפקד גם טלפון נייד ומכשיר מירס, והאיגוד שילם את מלוא החשבונות על השימוש במכשירים, בלא הגבלת סכומים. בשנת 1999 שילם האיגוד עבור השימוש בשני המכשירים מעל 10,000 ש"ח ובשנת 2000 - מעל 11,000 ש"ח. משרד מבקר המדינה העיר לאיגוד בית שמש ולנציבות, שמן הראוי שיקבעו תקרות לתשלומים אלה.

פיצויים חריגים

למי שניהן כגזבר איגוד איילון למן 1970 ועד 1999 שילם האיגוד במהלך שנות עבודתו החזר הוצאות על אחזקת רכב ועל אחזקת טלפון. למן 1997 שילם לו האיגוד גם משכורת כוללת ברוטו בסכום של 3,500 ש"ח לחודש וכן דמי ביגוד וקרנות. בתחילת שנת 1999 התחיל האיגוד לשלם לו משכורת בשיעור של 28.7% משכר בכירים (דרגה 1), בתוספת החזר ההוצאות ששולם לו עד אז. באפריל 1999 הסתכם שכרו הכולל ב-6,767 ש"ח.

בצו איגודי ערים (שירותי כבאות), התשכ"א-1961, נקבע, כי "האיגוד רשאי להעסיק עובדים ולקבוע את תפקידם, סמכויותיהם, וכן לקבוע, באישור השר, את משכורתם, שכרם ושאר תנאי עבודתם". מינויו של הגזבר נעשה בלא שהנציבות קבעה תקן לאיגוד להעסקת גזבר, ובלא שהאיגוד ביקש את אישור שר הפנים למשכורתו ושאר תנאי עבודתו. בתיקי האיגוד גם לא נמצאו מסמכים המעידים מי אישר לשלם לגזבר שכר בשיעור 28.7% משכר בכירים.

מועצת האיגוד החליטה, ביולי 1999, לאשר לגזבר פיצויי פיטורין בשיעור של 150% עבור שלוש שנות עבודה, בסכום של 18,567 ש"ח. עוד אישרה לו מענק פרישה בסך 50,000 ש"ח "עבור 28 שנות עבודה (בהתנדבות) ללא שכר" וכן ארבעה חודשי "הודעה מוקדמת לפרישה". מועצת האיגוד לא ביקשה ממשרד הפנים לאשר את תנאי הפרישה האמורים.



באיגודי הערים לכבאות שבהם נעשתה הביקורת הועלו ממצאים כבדי משקל בכל הנושאים שנבדקו; להלן עיקרי הממצאים:

1. כוח אדם - חלק מתקני כוח האדם לא אוישו; למתכונת שעות העבודה לא היה אישור כדין.
 2. רכב - היו חוסרים בכלי רכב לעומת התקן, וחלק מכלי הרכב הקיימים מיושנים.
 3. תחנות משנה - חסרו כמה תחנות משנה, וחלק מתחנות המשנה פעלו בתנאים קשים.
 4. מועצות האיגודים - הרכב המועצות של איגודים אחדים לא תאם את הקבוע בצו.
 5. מניעת דלקות - לאיגודים היה חסר מידע על חלק מהגופים שפעלו בתחומם; לא נקבעו בנהלים אמות מידה לקביעת דרגת סיכון של עסקים; ביקורות האיגודים בחלק מהגופים נעשו בתדירות נמוכה; בחלק מהגופים שהאיגודים בדקו לא היו סידורי כבאות תקינים; חלק מהליקויים שעליהם העירו האיגודים נמצאו שוב בביקורות חוזרות; האיגודים לא בדקו את ברזי הכיבוי שבתחומם.
 6. מניעת דלקות ביערות - האיגודים לא מיפו את היערות ושטחי הקוצים, לא הצטיידו בחומר מעכב בערה ובכלי רכב מתאימים במספר הדרוש; המועצות האזוריות והישובים שבתחומן לא נערכו להגנה מפני אש על ידי חרישת פסי בידוד, פילוס דרכים, התקנת תשתיות מים, מאגרי מים ומערכות ברזי כיבוי וכן על ידי רכישת כלי רכב וציוד כיבוי אש מתאימים.
 7. האיגודים והרשויות המקומיות לא פעלו נמרצות לאכיפת תיקון הליקויים בסידורי כבאות למניעת דלקות.
 8. המצב הכספי של האיגודים היה גרוע - בשל אי-תשלום במועד של מכסות המימון שהוטלו על רשויות מקומיות חברות האיגודים, בשל אי-גביית חובות מחייבים עבור שירותי האיגודים ובשל גידול בהוצאות, בעיקר על תשלומי שכר, שבחלקם נעשו בעבר שלא על פי הסכמי שכר קיבוציים ובניגוד לחוק יסודות התקציב. להרעה במצבם הכספי של האיגודים הייתה השפעה שלילית על תפקודם השוטף.
- מן הדרוש שמשרד הפנים, האיגודים והרשויות המקומיות החברות בהם יעשו ליישוב מצבם הכספי של האיגודים. על נציבות הכבאות והאיגודים לעשות לאיוש האיגודים בכוח האדם הדרוש, לציידם בכלי רכב מתאימים, לפעול להסדרת פעילותם התקינה של תחנות המשנה, לקבוע הוראות נוהל מחייבות בנושאים החסרים הוראות כאלה, לעמוד על כך שיעשו בדיקות בתדירות הדרושה בכל הגופים שיש להתקין בהם סידורי כבאות ולאכוף את הוראות החוק על מי שאינו מציית להנחיות האיגודים.

