

שירותי הכבאות וההצלה

היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה

ת ק צ י ר

עפ"י חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, שירותי הכבאות וההצלה (להלן - שירותי הכבאות) מופקדים על כיבוי דלקות, מניעתן או מניעת התפשטותן ועל הצלת נפש ורכוש.

שירותי הכבאות הם שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות, והם אחראים למתן מענה לאירועים המתרחשים בתחום השיפוט אשר בו הם פועלים. נציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים (להלן - נציבות הכבאות) היא גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות, ולה הסמכויות שהוענקו למפקח כבאות ראשי בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו. היא אחראית להנחות את שירותי הכבאות, לפקח עליהם ולנהל את פעולותיהם המשותפות.

כארגונים אחרים הוכרזו שירותי הכבאות ב-1965 "ארגון עזר"¹. לכן הם כפופים בעת חירום לפיקוד העורף והוא המוסמך להפעילם.

פעולות הביקורת

בתקופה ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום ואת תפקודם במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה). הביקורת נעשתה במשרד הפנים - בנציבות הכבאות - ובאיגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי; בדיקות השלמה נעשו במחלקת המבצעים שבפיקוד העורף.

1 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, "ארגון עזר" הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי או כל חלק מהם אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.

עיקרי הממצאים

היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום

1. מבנה ארגוני: לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות ובמבנה ארגוני המאפשר ניהול, שליטה ובקרה.

(א) שירותי הכבאות בישראל מאורגנים במערך מוניציפלי מבוסס של 25 רשויות כבאות הכפופות לאיגודי ערים או לרשויות המקומיות שבהן הם פועלים. אין בנציבות הכבאות מערכת ארצית של פיקוד ושליטה, ועל כן אין ביכולתה לגבש תמונת מצב כללית ולהגיע לשליטה מלאה על הפעלת המשאבים - כוח אדם וציוד - הנדרשים במיוחד בעתות חירום.

בעיית המבנה הארגוני והקשיים הנובעים ממנו ידועים לגורמים הנוגעים בדבר זה כ-30 שנה. ועדות שהוקמו משנת 1976 לבחינת המבנה הארגוני של שירותי הכבאות חזרו והמליצו להסב אותם לשירות כבאות ממלכתי אחד, אולם המלצותיהן לא יושמו אף שחלקן אומץ בידי הממשלה.

(ב) תקנות שירותי הכבאות מעניקות למפקח כבאות ראשי, שהוא גם נציב כבאות והצלה (להלן - נציב הכבאות), סמכויות לתת לרשות כבאות הוראות הפעלה, להורות לה להושיט עזרה לרשות כבאות אחרת ולהעביר כבאים או ציוד לרשות כבאות אחרת. אולם לנציב הכבאות אין כלים ואמצעים לעשות שימוש בסמכויות שהעניק לו החוק; אין בנציבות הכבאות יחידת מבצעים שיכולה להיות מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות, בתגבור ובניוד כבאים. בימי המלחמה אף לא הוקם מטה מבצעי לפיקוד, לשליטה ולהכוונת כוחות הכיבוי.

2. הקמת מערך כבאות אחד: בעתות חירום יש לפיקוד העורף סמכות להפעיל, להדריך ולכוון את שירותי הכבאות בהיותם ארגון עזר.

המבנה הארגוני של מערך הכבאות מקשה את ההיערכות גם על פיקוד העורף שבעת חירום עלול להצטרך לעמוד בקשר עם מספר רב של רשויות כבאות ולא עם מערכת פיקוד מרכזית אחת. על כן, בין היתר, הקימו ב-1998 מפקד פיקוד העורף דאז, האלוף גבי אופיר, ונציב הכבאות דאז, מר אורי מנוס, ועדה לבחינת מכלול הנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה של פיקוד העורף, נציבות הכבאות ושירותי הכבאות ולגיבוש המלצות להפעלת מערך כיבוי אחיד. הוועדה המליצה להקים מערך כיבוי אחיד שיושתת על שירותי הכבאות ויתוגבר בחיילי מילואים². בהתאם לכך ב-2001 הוכנה בפיקוד העורף פקודה לארגון מחדש של מערך הכיבוי האחד בעורף בעתות חירום (להלן - פקודת ארגון).

הועלה שלא הושלמה הקמתו של מערך הכיבוי האחד, כמפורט להלן:

(א) על מנת להבטיח שכבאים חייבי שירות ביטחון לא יגויסו בעת חירום לצה"ל לתפקידים אחרים קבעה פקודת הארגון כי תוקם יחידה מחוץ לסדר הכוחות הצה"לי (ימ"ל) שבה יוצבו כבאים חייבי שירות ביטחון, ובעת חירום ירותקו ריתוק משקי למקומות עבודתם במקום שיגויסו לשירות מילואים. זאת - בתנאי שתחנות הכיבוי יוכרזו מפעלים חיוניים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967. עוד

2 ראו דוח שנתי 54 א של מבקר המדינה, עמ' 63-74.

נקבע כי בפיקוד העורף יוקמו יחידות תגבור שיכללו חיילי מילואים שיוכשרו כ"כבאי עורף".

הועלה שהכבאים האזרחיים חייבי שירות ביטחון לא שובצו בימ"ל, ושירותי הכבאות לא אושרו כמפעלים חיוניים. חלק מהכבאים חייבי שירות ביטחון הוצבו ביחידות התגבור בפיקוד העורף, אך אחרים עדיין היו מוצבים ביחידות צה"ל השונות. במהלך המלחמה גויסו למילואים (בצווי חירום) יותר מ-30 כבאים, ונציבות הכבאות לא הצליחה לשחררם. עוד הועלה שביחידות התגבור שהוקמו בפיקוד העורף לא תאם תקן כוח אדם את המפתח שנקבע בפקודת הארגון, והיה פער של 477 תקנים בין תקן חיילי המילואים ביחידות התגבור לבין התקן הנדרש עפ"י פקודת הארגון.

(ב) כדי להפעיל בעת חירום את מערך הכיבוי האחד ולגבש תמונת מצב עדכנית למפקדי פיקוד העורף הוקמו מכלולי כיבוי³ ונקבעו בעלי תפקידים לאיושם. אולם מיוני 2004 - לרבות במלחמה זו - הם לא הופעלו. לו הופעלו מכלולי הכיבוי, היה הדבר מקל על נציב הכבאות לשלוט בכוחות הכיבוי ולפקד עליהם.

(ג) כדי להבטיח את תקינות הפעלתו של מערך הכיבוי האחד בעת חירום נדרש פיקוד העורף לפרסם עד סוף שנת 2000 נוהל לשיתוף פעולה בינו ובין שירותי הכבאות. ואולם התברר כי עד מועד סיום הביקורת לא פורסם נוהל כאמור; פיקוד העורף ונציבות הכבאות גם לא גיבשו תורת הפעלה למערך הכיבוי האחד להבטחת פעילותו התקינה.

(ד) קצין הכיבוי הפיקודי במפקדת פיקוד העורף הוא אלוף משנה במילואים, שאחראי לשורה ארוכה של משימות בתחום הכיבוי בעת רגיעה ובעת חירום. הועלה כי מאוגוסט 2003 לא זומן קצין הכיבוי הפיקודי לפיקוד העורף לדיונים שוטפים בנושאי מערך הכיבוי.

(ה) פיקוד העורף אחראי לכשירותם המקצועית של הכבאים ביחידות התגבור שבפיקוד. ב-2003 אומן כל מערך הכיבוי של הפיקוד במסגרת כוננות שהוכרזה באותה תקופה, אולם מאותו מועד לא נעשה דבר בתחום האימונים. בנוסף על כך, בשנת 2006 הוחלט לקצר את קורס ההכשרה מחמישה ימים ליום אחד. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הכשיר פיקוד העורף רק כמחצית מהכבאים.

3. היערכות למענה לתרחיש הייחוס⁴: היערכות לעתות חירום מחייבת הגדרה ברורה של האיומים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם.

בהתאם לסמכותו בתחום ההתגוננות האזרחית פרסם בשנת 2004 פיקוד העורף תכנית - "מגן הארץ"⁵ - להיערכות להתמודדות עם ירי מטולי רקטות (מטלר"ם) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל. התכנית כוללת מידע כללי על איום קונוונציונלי ועל מסת ירי אפשרית לעבר יישובים אזרחיים בארבעה אזורים סיכון בצפון הארץ. בתכנית הוגדרו גם משימותיהם של שירותי הכבאות. באפריל 2004 העביר פיקוד העורף לנציגים משירותי הכבאות בצפון את תכנית "מגן הארץ".

3 מרכזי שליטה מקצועיים להפעלה ותיאום של כלל גורמי הכיבוי בעורף.

4 ראו עמ' 10.

5 התכנית נסמכה על תכנית "מגן הארץ" של צה"ל משנת 2002.

(א) על בסיס תכנית "מגן הארץ" הכינה נציבות הכבאות במהלך שנת 2004 טיוטה לפקודה "מגן הארץ" (להלן - טיוטת פקודה) לשם היערכות שירותי הכבאות בצפון הארץ להצלת חיים ולצמצום הנזק לרכוש תוך קבלת סיוע מפיקוד העורף. בטיטת הפקודה תוכנן התגבור שיינתן לשירותי הכבאות בצפון מכל שירותי הכבאות ומפיקוד העורף. אולם נציבות הכבאות לא דנה בטיטת הפקודה עם הגורמים הנוגעים בדבר בפיקוד העורף, בעיקר בכל הנוגע לתגבור שירותי הכבאות בחיילי מילואים, למרות שלהפעלתה יש השלכות על כך.

(ב) בפקודת הארגון שהוכנה בפיקוד העורף כדי לארגן מחדש את מערך הכיבוי האחד בעורף בעתות חירום, נקבע שבכל אחד ממחוזות פיקוד העורף תוקם יחידת תגבור שתכלול חיילי מילואים שאינם כבאים והוכשרו למקצוע "כבאי עורף". יחידות אלה אמורות לתגבר בעתות חירום את שירותי הכבאות בכל הארץ על פי מפתח של 1:1, דהיינו לצד כל כבאי בשירותי הכבאות יוצב כבאי חייל. אולם לפי טיוטת הפקודה, מספר חיילי המילואים שנועדו לתגבר את שירותי הכבאות באזור הצפון היה קטן בהרבה מזה שנקבע בפקודת הארגון, והיה 1:0.6, 208 כבאים חיילים לעומת 345 כבאים בשירותי הכבאות בצפון.

(ג) נציבות הכבאות קבעה כי בנובמבר 2005 ייערך "משחק מלחמה", ולקראת אותו מועד אמור היה להתגבש נוסח סופי לפקודה. ואולם טיוטת הפקודה לא אושרה עד אז וגם לא עד מועד סיום הביקורת, מרס 2007. בנציבות הכבאות לא היו מסמכי סיכום על התנהלות משחק המלחמה ועל הפקת הלקחים ממנו.

תפקוד מערך הכבאות במלחמה - יישום המענה המבצעי

עפ"י נתוני שירותי הכבאות, במהלך המלחמה בצפון נפלו בשטח מחוזות חיפה והצפון כ-3,900 רקטות; שירותי הכבאות נדרשו לטפל בכ-2,500 אירועים.

1. תגבור שירותי הכבאות בצפון בכבאים ובציוד ממקומות אחרים: כאמור, בהתבסס על תכנית "מגן הארץ" הכינה נציבות הכבאות טיוטת פקודה. המשימה שהוגדרה בטיטת הפקודה היא היערכות שירותי הכבאות בצפון הארץ להצלת חיים ולצמצום הנזק לרכוש תוך קבלת סיוע מפיקוד העורף עפ"י תכנון מפורט של תגבור בכוח אדם ובאמצעים, ובכלל זה 140 כבאים ממרכז הארץ ומדרומה ו-53 כלי רכב ייעודיים.

בעת המלחמה לא פעלה הנציבות על פי טיוטת הפקודה שלה, ושירותי הכבאות תוגברו לפי הערכות מצב יומיות. יצוין כי אמנם תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף לא הופעלה, אך כבאי יחידות התגבור גויסו, ו-201 מהם תגברו את שירותי הכבאות. כמו כן על פי טיוטת הפקודה, הפעלתה אינה מותנית בהפעלת תכנית "מגן הארץ" של פיקוד העורף. אמנם טיוטת הפקודה לא אושרה רשמית, אך היא הפקודה שהייתה לנציבות ואף תורגלה. בעת המלחמה הורה נציב הכבאות לכבאים ממרכז הארץ ומדרומה לתגבר את הצפון בכבאים לפי הצרכים, רק לאחר נפילת רקטות.

2. מעורבות משרד הפנים ושר הפנים: בנציבות הכבאות לא היו מסמכים על תהליך קבלת ההחלטות בעניין הפעלת טיוטת הפקודה ובכל הקשור לתגבור שירותי הכבאות בכבאים.

שר הפנים מסר למשרד מבקר המדינה כי במהלך המלחמה התקיים ערוץ ישיר בינו, מנכ"ל המשרד והנהלת המשרד לבין נציב הכבאות, התקבלו החלטות וגובשה מדיניות. אולם לא נמצאו סימוכין לכך שהדרג הבכיר במשרד הפנים - שר הפנים, מר רוני בר-און, ומנכ"ל המשרד, מר רם בלינקוב - זימן את נציב הכבאות לדיון בדילמות הנוגעות לתגבור מערך הכבאות ובמשמעויותיהן, בהיערכות לאפשרות להתפשטות המלחמה דרומה ובכל עניין אחר שהשר היה עשוי להידרש לו.

3. כשירות תפעולית: מערך הכיבוי בעתות חירום מושתת ברובו על המערך המופעל בשגרה. לשירות התפעולית של המערך המופעל בשגרה יש אפוא השפעה מכרעת על תפקודו בעת חירום. הועלו ליקויים הנוגעים לפריסת תחנות כיבוי, למחסור בציוד ובכלי רכב ולמחסור בכבאים בעתות רגיעה; דברים אלה השפיעו על תפקוד שירותי הכבאות במלחמה, כמפורט להלן:

(א) במהלך המלחמה היה צריך לפרוס תחנות משנה לתחנות הכיבוי על מנת לקצר את זמן התגובה לאירועים. הועלה כי נציבות הכבאות לא הכינה "תכנית מגירה" בעניין זה, לכן נפרסו תחנות המשנה בצורה מאולתרת.

(ב) תקן הרכב שנקבע לשירותי הכבאות הוא 359 כלי רכב מסוגים שונים. במועד הביקורת הייתה המצבה 360 כלי רכב. 101 כלי רכב סווגו כ"על-תקניים" בשל היותם מיושנים, מהם 64 שגילם 20 שנה ויותר. תקן כלי הרכב שנקבע לשירותי הכבאות בצפון היה 63, אולם המצבה מנתה 40 כלי רכב. אשר לציוד - לאחר המלחמה ציינו מפקדים שהיה מחסור בקסדות, בשחפ"צים, במסכות להגנה על הנשימה בשרפות יער, במפות שטח ובמכשירי קשר נישאים; דבר זה פגם בפעילות בשטח, והיה צורך לסגור את הפער תוך כדי מלחמה.

(ג) תקן כוח האדם בכל שירותי הכבאות היה 1,532 כבאים; ערב המלחמה מנתה המצבה 1,375, דהיינו חסרו 157 כבאים. בנסיבות אלה ראוי היה לקבוע בטיטות הפקודה, שמספר חיילי המילואים שנועדו לתגבר את שירותי הכבאות יהיה בהתאם לזה שנקבע בפקודת הארגון שהוכנה בפיקוד העורף ב-2001 לצורך הקמת מערך כיבוי אחוד, ולא קטן ממנו.

3. תקציב לעתות חירום: במהלך המלחמה נפלו רקטות רבות בשטחים פתוחים וגרמו שרפות שהתפשטו על פני שטחים רחבים. כבר מהיום הראשון למלחמה נדרשה הפעלה רציפה של מטוסים לכיבוי שרפות יער מהאוויר, בעיקר נוכח העובדה שמרבית כוח האדם בשירותי הכבאות הוקצה לטיפול בתוצאות נפילת הרקטות. נציבות הכבאות נתנה עדיפות לטיפול באירועים בשטחים עירוניים, ואילו בטיפול בשרפות היער נטלו חלק כבאים של הקרן הקיימת לישראל (קק"ל).

ב-1996 הוקמה קרן משותפת לנציבות הכבאות, למשרד האוצר, לקק"ל ולרשות שמורות הטבע (להלן - הקרן) למימון כיבוי שרפות מהאוויר; היא מנוהלת בידי קק"ל, ותקציבה השנתי הוא ארבעה מיליון ש"ח. הקרן כרתה חוזה עם חברת "כימניר" לכיבוי שרפות באמצעות מטוסי הכיבוי של החברה. במהלך המלחמה בצפון הופעלו מטוסי כיבוי רבים 114 שעות, ובמשך 215 שעות הוחזקו בכוונות להזנקה.

מנתוני נציבות הכבאות עולה, כי במהלך המלחמה הופעלו שמונה מטוסי כיבוי של חברת "כימניר" בעלות של כחצי מיליון ש"ח ליום, וכעבור כשבוע התקציב אזל. בגלל היעדר תקציב למימון הפעלת המטוסים הורה נציב הכבאות להשביתם במהלך

המלחמה, ורק לאחר התערבות של מפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, אושר לקרן תקציב נוסף של ארבעה מיליון ש"ח.

בעיה נוספת שעלתה בנוגע לשריפות יער הייתה מחסור חמור באתרים למילוי מים בכלי הרכב באזורי היערות.

סיכום והמלצות

במערך הכבאות בישראל אין מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה, וחסרונה בלט בתקופת המלחמה בצפון. על משרד הפנים לפעול ביתר שאת לקידום המהלכים לגיבוש של המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות. כמו כן מן הראוי להשלים פערי ציוד חיוניים לצורך הבטחת כשירותם של שירותי הכבאות לעתות חירום.

מערך הכבאות בעתות חירום מבוסס בעיקרו על מערך הכבאות בשגרה ומתוגבר בידי חיילי מילואים של פיקוד העורף; מן הראוי להקפיד על קשר הדוק ורצוף בין נציבות הכבאות לבין פיקוד העורף. יש חשיבות רבה לקיום שגרת פעילות שוטפת הכוללת אימונים והכשרה כדי שבעת הצורך יופעל במיומנות מערך כיבוי אחוד. על נציבות הכבאות ופיקוד העורף להשלים במהרה את הקמת מערך הכיבוי האחוד, לקבוע גורם מתאם לפיתוח כשירותו של המערך בשגרה, למסד את הטיפול בנושאים המשותפים ולפרסם תורת הפעלה.

מן הראוי ששר הפנים, שר הביטחון ופיקוד העורף יפעלו לשיפור ההיערכות של שירותי הכבאות ולהשלמת הקמתו והכשרתו של מערך הכיבוי האחוד.



מבוא

1. חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק או חוק שירותי הכבאות), מסדיר את פעילותם של שירותי הכבאות וההצלה (להלן - שירותי הכבאות). עפ"י החוק, שירותי הכבאות מופקדים על כיבוי דלקות, על מניעתן או על מניעת התפשטותן ועל הצלת נפש ורכוש.

2. שירותי הכבאות הם שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות (להלן - שירותי כבאות או רשויות כבאות), והם אחראים למתן מענה לאירועים המתרחשים בתחום השיפוט שבו הם פועלים. עפ"י תקנות שירותי הכבאות (הסדרים ותנאים לעזרה הדדית), התשכ"ב-1962, באירועים שאין להם די כוח אדם וציוד לטיפול בהם, הם יכולים להיעזר במשאבים של שירותי כבאות סמוכים.

נציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים (להלן - נציבות הכבאות) היא יחידת מטה מקצועית, ומתפקידה להנחות את רשויות הכבאות ולפקח עליהן, ובין היתר, לנהל את הפעולות המשותפות לרשויות הכבאות ולקבוע להן הוראות לעזרה הדדית. הסמכויות שנקבעו בחוק ובתקנות למפקח הכבאות הראשי נתונות לנציב כבאות והצלה (להלן - נציב הכבאות).

3. כארגונים אחרים הוכרזו שירותי הכבאות ביוני 1965 "ארגון עזר"⁶. על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, בתקופת קרבות ובשעת תמרונים הג"א (להלן - עת או עתות חירום) יש למפקד הג"א המחוזי סמכות להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקיד בתחום ההגנה האזרחית ולהפעיל את הציוד שברשותם. מאז הקמת פיקוד העורף בשנת 1992 הוא הסמכות המקצועית העליונה לארגון ולניהול של ההתגוננות האזרחית במדינה.
4. עפ"י נתוני נציבות הכבאות, במהלך מלחמת לבנון השנייה (להלן - המלחמה) נפלו בשטח מחוזות חיפה והצפון כ-3,900 רקטות; שירותי הכבאות נדרשו לטפל בכ-2,500 אירועים.
5. בחדשים ספטמבר 2006 - מרס 2007 בדק משרד מבקר המדינה את היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום ואת תפקודם במהלך המלחמה. הביקורת נעשתה במשרד הפנים - בנציבות הכבאות - ובאגוד ערים לשירותי כבאות גליל מערבי; בדיקות השלמה נעשו במחלקת המבצעים שבפיקוד העורף. ביקורת קודמת על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום נערכה בשנת 2003, וממצאיה פורסמו בדוח שנתי מס' 454; כמו כן עשה משרד מבקר המדינה ביקורות בנושא זה בשנים 1993 ו-1997.⁷

היערכות שירותי הכבאות לעתות חירום

מבנה ארגוני והגדרת הסמכות והאחריות

לשם היערכות למתן שירותים חיוניים בעת חירום יש צורך בהגדרה ברורה של סמכויות ואחריות ובמבנה ארגוני המאפשר ניהול, שליטה ובקרה.

1. מבנה ארגוני: שירותי הכבאות פועלים, כאמור, כשירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות. תוצאת המבנה הארגוני המבוזר של מערך הכבאות היא היעדר מערכת פיקוד ושליטה ארצית, ולכן אין נציבות הכבאות יכולה לגבש תמונת מצב מלאה על המתרחש ואין לה שליטה מלאה על הפעלת המשאבים - כוח אדם וציוד - הנדרשים במיוחד בעתות חירום. המבנה הארגוני של מערך הכבאות מערים קשים גם על פיקוד העורף, שבעת חירום עלול להצטרך לעמוד בקשר עם מספר רב של רשויות כבאות ולא עם מערכת פיקוד ושליטה מרכזית אחת.

(א) על הקושי בהפעלת מערך הכבאות במבנה הארגוני המבוזר עמד בעת המלחמה מר שמעון רומח, נציב הכבאות, במכתבו למרכז הניהול הלאומי (מנ"ל) מ-30.7.06. הוא ציין כי "מערכת הכבאות בישראל חסר במבנהו הארגוני מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה ותמיכה לוגיסטית, וחסרונם הורגש ביכולתה של נציבות הכבאות וההצלה במשרד הפנים, בגיבוש תמונת המצב ובשליטה מלאה בהפעלת המשאבים. מבנה מבוזר זה הקשה על שירותי הכבאות להיערך למבצע, ולספק במהלכו שירותי כבאות והצלה במתכונת אחידה". בדיעבד הועלה עניין זה גם בדיון בנושא היערכות לעתות חירום שהתקיים באוקטובר 2006 בראשות השר לביטחון הפנים בהשתתפות נציגי הגופים השונים המטפלים בעת חירום. בדיון ציין נציב הכבאות ש"אין למעשה פיקוד על מערך

6 על פי חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ארגון עזר הוא ארגון, מוסד, מפעל, יחידה או גוף העושים שירות ציבורי או כל חלק מהם אשר שר הביטחון הכריז עליהם ברשומות שהם ארגונים שעזרתם נדרשת להתגוננות האזרחית.

7 בדוח שנתי 44 של מבקר המדינה ובדוח שנתי 48 של מבקר המדינה.

הכבאות, למעט באירוע שבו משתתפות מספר ניידות כבאות ואז רשאי הנציב לקחת אחריות על האירוע. במלחמת לבנון השנייה היה צריך להשקיע מאמצים רבים מול איגודי ערים ורשויות מקומיות כדי לנייד כוחות לאירועים".

בעיית המבנה הארגוני הקיים עלתה גם בסיכומים שהעבירו מפקדי שירותי הכבאות לנציבות הכבאות לצורך הפקת לקחים מהמלחמה; בסיכום שהעביר מפקד שירותי הכבאות אילת (ב-22.8.06) הוא ציין, כי "מערך הכבאות במתכונתו הקיימת אינו בנוי נכון ואינו יכול לתפקד במלחמה כוללת. ועדות שונות נתנו את דעתן בעבר על הצורה הארגונית הלקויה של מערך הכבאות... מקומו של מערך הכבאות, באופן טבעי במשרד לביטחון פנים ועליו להיות שירות ממלכתי היררכי, כמו צבא, משטרה ושב"ס. נציב כבאות והצלה חייב להיות מפקד מערך הכבאות ולשם תפקוד נאות חייב הנציב להיתמך במטה מתאם ומקצועי, כשם שקיימים בצבא ובמשטרה. יש לבטל לאלתר את ההנהלות הפוליטיות הקיימות בכל שירותי הכבאות ולהפסיק את הזיקה הקיימת של שירותי הכבאות, לשלטון המקומי, דבר שגורר ניגודי אינטרסים ופוגע בעצמאות שירותי הכבאות... רק שינוי תפיסה ברמה הממלכתית והקצאת המשאבים הדרושים כאמור לעיל, יכולים להביא את מערך הכבאות וההצלה למילוי היכולות במלחמה הבאה".

יש לציין כי סוגיית המבנה הארגוני והקשיים הנובעים ממנו, המתוארים לעיל, ידועים לגורמים הנוגעים בדבר זה כ-30 שנה⁸. ועדות שהוקמו משנת 1976 לבחינת המבנה הארגוני של שירותי הכבאות חזרו והמליצו להסב את מערך הכבאות ממערכת של שירותים מוניציפליים לשירות כבאות ממלכתי אחד, שיפעל במסגרת ארצית ויהיו בו מטה ארצי ושישה מטות מחוזיים שתחנות הכיבוי יהיו יחידות המשנה שלהם. נציב בעל סמכויות פיקודיות יעמוד בראש המערכת. אולם המלצות הוועדות, שחלקן אומץ בידי הממשלה⁹ - לא ירשמו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד הפנים כי לאורך השנים פעל המשרד לבחינת קידומה של רפורמה במערך הכבאות. משנת 2003 פועל משרד הפנים באופן רצוף ליישום רפורמה מקיפה במבנה מערך הכבאות בישראל על מנת להביא לשינוי הרצוי בהקדם האפשרי. עם זאת לא עלה בידי המשרד לקדם את הנושא בשל התנגדות משרד האוצר. עוד ציין כי "בשנת 2007 הציב משרד הפנים את הרפורמה הנדרשת במערך הכבאות כיעד מרכזי לשנת העבודה. במסגרת זו, פעל המשרד מול האוצר לקידום הנושא והושגו הבנות משמעותיות בין המשרדים. כיום, המשרד נמצא בשלבי סיכום סופיים מול האוצר לגבי המבנה העתידי הרצוי, ובמקביל החלו דיונים עם ארגון הכבאים הארצי לצורך קידום המהלך".

(ב) תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972, ותקנות שירותי הכבאות (הסדרים ותנאים לעזרה הדדית), התשכ"ב-1962, מעניקות למפקח כבאות ראשי, הממונה ע"י שר הפנים והמשמש גם נציב כבאות והצלה, סמכויות רחבות, ובין היתר, לתת הוראות לרשות כבאות בכל הנוגע לפעולותיה וכן להורות לרשות כבאות להושיט עזרה לרשות כבאות אחרת ולהעביר כבאים או ציוד לרשות כבאות אחרת.

8 ראו דוח שנתי 44 של מבקר המדינה, עמ' 574-593 ודוח שנתי 48 של מבקר המדינה, עמ' 544-558.

9 החלטה מס' 1613 מ-18.5.86 בדבר הסבת שירותי הכבאות לשירות כבאות ממלכתי; החלטה מס' 1060 מ-28.3.93 בדבר הקמת רשות כבאות והצלה; החלטה מס' 4937 מ-28.3.99 בדבר ביטול שירותי הכבאות הקיימים והקמת שירות כבאות וחילוץ ארצי במקומם במדרג סמכויות ופיקוד הדומה למשטרה ולשב"ס; החלטה מס' 2891 מינואר 2003 בדבר העברת תחומי הפעולה של נציבות הכבאות ממשרד הפנים למשרד לביטחון הפנים. בעניין זה ראו בדוח זה על היערכות המשרד לביטחון הפנים למצב חירום, עמ' 85.

לנציב הכבאות אין כלים ואמצעים לעשות שימוש בסמכויות שהעניקו לו החוק והתקנות; אין בנציבות הכבאות יחידת מבצעים שיכולה להיות מפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות, בתגבור כבאים ובניודם לפי הצורך ולטיפול בתחומי לוגיסטיקה נוספים כגון תיקון כלי רכב וציוד. בימי המלחמה אף לא הוקם בנציבות הכבאות מטה מבצעי לפיקוד ושליטה ולהכוונת כוחות הכיבוי.

בהמלצות ובמסמך הפקת לקחים שהעבירו שירותי כבאות שונים לנציב הכבאות, העירו מפקדים של שירותי כבאות אחדים כי יש להקים חדר מבצעים שיאויש בצוות מנציבות הכבאות, בגמלאים ובמתנדבים. כמו כן יש להקים מפקדה עורפית שתטפל, בין היתר, בהקצאת כוחות תגבור לפי הצורך ובתחומי לוגיסטיקה נוספים כגון תיקון כלי רכב וציוד.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש לפעול במהירות להשגת פתרון כולל שיבטיח את יעילות מערך הכבאות בשגרה ובעתות חירום; עד שיימצא פתרון כולל לסוגיית המבנה הארגוני של מערך הכבאות, על משרד הפנים להקים מנגנון שיאפשר לו להפעיל את המערך בעת חירום ביעילות באמצעות הסמכויות שמעניק לו החוק.

2. הקמת מערך כבאות אחד: כמצוין לעיל, לפיקוד העורף סמכות להפעיל, לכוון ולהדריך את שירותי הכבאות, בהיותם ארגון עזר, לכיבוי שרפות ולנקיטת פעולות להצלת נפש ורכוש בעת חירום.

המבנה הארגוני של מערך הכבאות מערים קשיים, כאמור, גם על פיקוד העורף שבעת חירום עלול להצטרך לעמוד בקשר עם מספר רב של רשויות כבאות ולא עם מערכת פיקוד ושליטה מרכזית. נוסף על כך, כבר בתחילת שנות ה-90 בעקבות מלחמת המפרץ הראשונה התברר שקיומם של שני מערכי כבאות - אזרחי לימי רגיעה וצבאי לעתות חירום¹⁰ - מקשה את ההפעלה היעילה של מערך הכבאות בשעת התקפה על האוכלוסייה בעורף, בעיקר כיוון שיחידות הכבאות הצבאיות מאוישות באנשי מילואים, ואלה אינם מנוסים דיים בפעולות כיבוי והצלה.

בינואר 1998 הקימו מפקד פיקוד העורף דאז, האלוף גבי אופיר, ונציב הכבאות דאז, מר אורי מנוס, ועדה לבחינת מכלול הנושאים הקשורים לשיתוף הפעולה של פיקוד העורף, נציבות הכבאות ושירותי הכבאות ולגיבוש המלצות להפעלת מערך כיבוי אחד (להלן - ועדת השת"פ). ועדת השת"פ המליצה להקים מערך כיבוי אחד בעורף (להלן - מערך כיבוי אחד) שיושתת על שירותי הכבאות ויתוגבר בחיילי מילואים; תפקידיו של מערך הכיבוי האחד בעת חירום יהיו אותם התפקידים המוטלים על שירותי הכבאות ברגיעה, אלא שבעת חירום ישתייכו כל תחנות הכיבוי של שירותי הכבאות למחוזות פיקוד העורף. מפקד פיקוד העורף ונציב הכבאות קיבלו בנובמבר 1999 את המלצות ועדת השת"פ, אימצו אותן ואישרו להתחיל מיד בכל הפעולות הנדרשות ליישומן. לפיכך הוכנה באוקטובר 2001 בפיקוד העורף פקודה לארגונו מחדש של מערך הכיבוי בעורף בעתות חירום (להלן - פקודת ארגון).

הועלה כי לא הושלמה הקמתו של מערך הכיבוי האחד, כמפורט להלן:

10 עד סוף שנת 1999 התבסס מערך הכיבוי בחירום על פלוגות ומחלקות לכיבוי ולהספקת מים ועל כלי רכב וציוד לכיבוי אש של פיקוד העורף; מערך זה בוטל בשנת 2001 עם פרסום הפקודה לארגון מחדש של מערך הכיבוי האחד בעורף בחירום.

(א) הקמת יחידות מחוץ לסדר הכוחות (להלן - סד"כ): על מנת להבטיח שכבאים חייבי שירות ביטחון לא יגויסו בעת חירום לצה"ל לצרכים אחרים ויהיו זמינים לשירותי הכבאות, נקבע בפקודת הארגון כי בפקודת העורף תוקם יחידה מחוץ לסד"כ (ימ"ל) שבה יוצבו כבאים חייבי שירות ביטחון, ובעת חירום יותקו ריתוק משקי למקומות עבודתם במקום שיגויסו לשירות מילואים, זאת - בתנאי שתחנות הכיבוי יוכרוזו מפעלים חיוניים על פי חוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה בשעת חירום).

הועלה שהכבאים האזרחיים חייבי שירות ביטחון לא שובצו בימ"ל ושירותי הכבאות לא אושרו כמפעלים חיוניים. חלק מהכבאים חייבי שירות ביטחון גויסו ליחידות התגבור של פיקוד העורף (ראו בהמשך), אולם מקצתם עדיין היו מוצבים ביחידות צה"ל השונות. התברר כי במהלך המלחמה גויסו למילואים (בצווי חירום) יותר מ-30 כבאים; נציבות הכבאות פנתה לגורמים המתאימים בצה"ל וביקשה לשחררם, אולם ללא הצלחה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר סמנכ"ל משרד התמ"ת ומפקח כללי על כוח אדם בשעת חירום, כי אילו משרד הפנים היה פונה אליו ומבקש להפעיל את שירותי הכבאות באמצעות חוק שירות עבודה בשעת חירום - היה נענה בחיוב, ואפשר היה להוציא צווי ריתוק לעובדים החיוניים בשירותי הכבאות.

יוער שבפועל כבאים שלא גויסו למילואים במהלך המלחמה התייצבו לעבודתם ולא היה צורך להפעילם באמצעות חוק שירות עבודה בשעת חירום. ואולם, כאמור, מקצתם עדיין היו מוצבים ביחידות צה"ל ובמהלך המלחמה הם גויסו למילואים.

(ב) הקמת יחידות תגבור: בפקודת הארגון נקבע כי בכל אחד ממחוזות פיקוד העורף תוקם יחידת תגבור שתכלול חיילי מילואים שאינם כבאים והוכשרו למקצוע "כבאי עורף". יחידות אלה אמורות לתגבר את שירותי הכבאות בעתות חירום עפ"י מפתח של 1:1, דהיינו לצד כל כבאי בשירותי הכבאות יוצב כבאי חייל.

עפ"י נתוני פיקוד העורף, בנובמבר 2006 היה תקן כוח האדם של יחידות התגבור 1,282 חיילי מילואים, מהם 1,055 כבאים, והמצבה הייתה 991 כבאים.

התברר כי תקן כוח האדם של הכבאים ביחידות התגבור לא עודכן מפעם לפעם בהתאם לשינויים שחלו בתקן הכבאים בשירותי הכבאות, והיה פער של 477 תקנים בין התקן שנקבע לכבאי יחידות התגבור, לבין תקן הכבאים בשירותי הכבאות. תקן הכבאים בשירותי הכבאות היה במועד הביקורת (נובמבר 2006) 1,532 כבאים¹¹, ובהתאם לפקודת הארגון הוא אמור לשמש בסיס לקביעת תקן הכבאים ביחידות התגבור.

יוער כי במהלך המלחמה בצפון גויסו, על פי בקשת נציב הכבאות, כבאים מיחידות התגבור. עם זאת, יש חשיבות לסגירת הפער האמור בהיערכות למלחמה כוללת.

(ג) אימונים והכשרה: על מנת להבטיח כשירות מקצועית של הכבאים ביחידות התגבור יש לקיים מערך אימונים והכשרה.

ועדת השת"פ המליצה כי פיקוד העורף יהיה אחראי לקיים קורסי הסבה של חמישה ימים להסמכת כבאים של יחידות התגבור, לאימון הקמה תלת-יומי שיתקיים אחת לשנה בתחנות הכיבוי ולאימון רענון עיוני ומעשי דו-יומי שיתקיים בתחנות הכיבוי אחת לשנה. כן המליצה ועדת השת"פ כי כל

חיילי מערך הכיבוי האחדו ישתתפו בתרגילים ובאימונים שונים המתקיימים בפיקוד העורף במהלך השנה.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ב-2003 עלה, כי הכשרת חיילי יחידות התגבור למקצוע כבאי עורף בפיקוד העורף הייתה אז רק בראשיתה. בביקורת הנוכחית התברר, כי בשנת 2006 הוחלט לקצר את משך קורס ההסבה מחמישה ימים ליום, היות שהכבאים של פיקוד העורף הם יוצאי יחידות הכיבוי של חיל האוויר, אשר במהלך שירותם הצבאי (הסדיר) הוכשרו בקורס כיבוי חמישה שבועות. בתשובתו למשרד מבקר המדינה הדגיש פיקוד העורף, כי הקורס קוצר לאחר תהליך ארוך באישור נציב הכבאות.

מנתוני פיקוד העורף עולה כי עד נובמבר 2006 הוא הכשיר רק כ-52% מהכבאים - 512 מ-991 - ככבאי עורף.

עוד עלה בבדיקתנו זו כי ב-2003 אומנו כבאי מערך הכיבוי האחדו במסגרת כוננות שהוכרזה בתקופה זו, אולם מאותו מועד לא נעשה דבר בתחום האימונים. הואיל ואימון מערך הכיבוי האחדו נקבע בתכנית האימונים של פיקוד העורף כאימון שאינו אימון "ליבה", הוא אמור להתקיים אחת לארבע שנים.

כבאי יחידות התגבור של פיקוד העורף שגויסו בתחילת המלחמה על מנת לתגבר את שירותי הכבאות בצפון נדרשו להתאמן שלושה ימים לפני הצבתם בשירותי הכבאות, והדבר עיכב את הצבתם בצפון.

(ד) כוח אדם ייעודי בפיקוד העורף: במפקדת פיקוד העורף משובץ קצין מקצועי בדרגת אלוף משנה במילואים כקצין הכיבוי הפיקודי, ומתפקידו להנחות את כל המפקדים, את כל בעלי התפקידים בפיקוד העורף ובשירותי הכבאות ואת הגורמים המטפלים בעורף בעת חירום כיצד להפעיל את מערך הכיבוי.

נוהל הפעלת מפקדי הכיבוי בפיקוד העורף מנובמבר 1999 (להלן - הנוהל) מפרט שורה ארוכה של תפקידים לקצין הכיבוי הפיקודי בעתות רגיעה ובעתות חירום. עפ"י הנוהל, בעתות רגיעה אמור קצין הכיבוי הפיקודי לשמש קצין מטה בכיר לכיבוי אש והצלה במפקדת פיקוד העורף, להשתתף בדיונים ובוועדות, כנדרש ע"י פיקוד העורף ונציבות הכבאות, לפרסם חומר תורתי בנושא כיבוי אש והצלה לכל יחידות פיקוד העורף או שירותי הכבאות, לפרסם תיקי יסוד לקורסים, להשתלמויות ולאימונים למערך הכיבוי האחדו בעורף, לייעץ בנושאי רכש, ציוד וכו'. כמו כן אחראי קצין הכיבוי לכשירות ולכוננות של תא הכיבוי בפיקוד העורף, להפצת נהלים ופקודות להפעלת מערך הכיבוי בעורף ולהשתתפות בתרגילים, בהשתלמויות ובימי עיון בפיקוד העורף ובנציבות הכבאות (ראו בהמשך). בעת חירום אמור קצין הכיבוי הפיקודי לשרת במחלקת המבצעים שבפיקוד העורף. תפקידו להפעיל את מכלול הכיבוי, לתאר את מצב הכיבוי בעורף למנהל המלחמה בפיקוד העורף ולהנחות מקצועית את קציני הכיבוי במחוזות ובפיקודים המרחביים. לכן ראוי היה לזמנו לפיקוד העורף לדיונים שוטפים ולפעילות בנושאי מערך הכיבוי.

מאוגוסט 2003 קצין הכיבוי הפיקודי לא זומן לפיקוד העורף לדיונים שוטפים בנושאי מערך הכיבוי. במכתבים שהעביר קצין הכיבוי הפיקודי, סא"ל במילואים (דרגתו דאז) משה שמש, בשנת 2004 לפיקוד העורף הוא קבל על כך שאין בפיקוד גורם מוביל שמטפל בנושא מערך הכיבוי בעורף, ולמרות בקשותיו להיפגש ולדון בנושאים השוטפים לא זומן לפיקוד, ונושא הכיבוי לא זכה לטיפול הראוי בו. קצין הכיבוי הפיקודי התריע על כך שאינו נקרא לשירות מילואים והביע חשש ש"בצורת התנהלות זו יחוסל מערך הכיבוי בעורף וירד לטמיון כל מה שבנינו ועשינו בשנים האחרונות".

ב-20.8.06 (כשהיה כבר אל"מ במילואים) העביר משה שמש למפקד פיקוד העורף מכתב נוסף, שבו ציין כי "קוצר הראות וחוסר ההבנה של המפקדים בפיקוד בנושא זה החלו לצערי עוד בחודש אוגוסט 2003, שאז הוחלט 'לייבש' את המערך, עם כל המשמעות הנובעות מכך...". במכתבו קבל קצין הכיבוי הפיקודי על כך, שלא שותף במהלך המלחמה לא בפעילות ואף לא בדיונים על הפעלת מערך הכיבוי האחד.

במהלך הפעילות של פיקוד העורף בעת המלחמה גויסו, כאמור, חיילי מילואים שהוכשרו ככבאים לסיוע לשירותי הכבאות. למרות זאת לא הובא הדבר לידיעתו של האחראי, קצין הכיבוי הפיקודי, והוא אפילו לא גויס בכל ימי המלחמה.

לנוכח חשיבות התפקיד של קצין כיבוי פיקודי ולנוכח הטענות שהועלו, יש לבחון את דרכי איוש המשרה בהתאם לצרכים; לשקול איוש קבוע של המשרה, וראוי שהאדם שישוכן בה יהיה גורם מתאם במערך שירותי הכיבוי. לחילופין אפשר לא לאייש את המשרה בקביעות אלא לקבוע מראש מכסה של ימי מילואים לביצוע התפקיד, והכל לפי הצורך ובהתאם לשיקול דעת ראוי.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע פיקוד העורף, כי את רוב העבודה הוא עושה במישרין באמצעות אגף המבצעים של הפיקוד עם האנשים הקבועים בנציבות הכבאות, ו"בימים אלו" הוא בוחן את נחיצותו של התפקיד.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד העורף לשקול מהי מתכונת ההפעלה הטובה ביותר של מערך הכיבוי האחד בשגרה ולפעול בהקדם למימוש מסקנותיו. מאחר שמערך הכבאות לעת חירום מבוסס בעיקרו על מערך הכבאות הרגיל, יש משנה חשיבות לקיומו של קשר הדוק ורצוף בין שני מערכי הכבאות הצבאי והאזרחי, ולקיום שגרת פעילות שוטפת הכוללת אימונים, הכשרה וכו'.

(ה) תפעול מערך הכיבוי האחד: כדי להפעיל את מערך הכיבוי האחד ולגבש תמונת מצב עדכנית למפקדי פיקוד העורף בפיקוד ובמחוזות יש צורך ב"מכלולי כיבוי"¹². המכלולים אמורים להיות גורם מקצועי מסייע למפקדי פיקוד העורף להפעיל את מערך הכיבוי האחד, ועליהם לתכנן סיוע הדדי בין מחוזות פיקוד העורף בנושא כיבוי אש ולתת המלצות בעניין.

אחת מהמלצותיה של ועדת השת"פ הייתה להקים במפקדת פיקוד העורף לשם שליטה על המערך האחד מכלול כיבוי פיקודי, ובמחוזות - מכלולי כיבוי מחוזיים שיופעלו בעת חירום בלבד ויושתתו על אנשי מילואים.

אמנם הוקמו מכלולי כיבוי ונקבעו בעלי תפקידים לאיושם, אולם מיוני 2004 הם לא הופעלו אף לא לשם תרגול. גם במהלך המלחמה לא הופעלו מכלולי הכיבוי כלל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר פיקוד העורף כי המכלול לא פעל כיוון שהוחלט, על דעת נציב הכבאות, לעבוד ישירות עם נציבות הכבאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, מאחר שמכלול הכיבוי נועד לשמש חמ"ל ומרכז שליטה ובקרה על הפעלת כוחות הכיבוי בעתות חירום, אי-הקמתו חמורה ובלתי-מובנת. זאת בעיקר לנוכח העובדה שלנציב הכבאות אין יחידת מבצעים ומרכז שליטה ובקרה.

(1) בסוף 2004 הוקמה, לבקשת נציב הכבאות, ועדה משותפת של פיקוד העורף ונציבות הכבאות לבחינת התפקידים של קציני הכיבוי בפיקוד העורף. סוכם כי התפקיד של קצין הכיבוי המחוזי יבוטל, ובמקומו יוגדר תפקיד של מפקד מכלול כיבוי מחוזי, והוא יהיה גורם מקצועי מתאם בין מפקדת המחוז הצבאי לבין שירותי הכבאות. נקבע כי לתפקיד זה ימונו גמלאים של שירותי הכבאות אשר מילאו תפקיד של מפקד שירות או סגן מפקד שירות או לחילופין קצינים בכירים משירותי הכבאות. כן נקבע כי קצין הכיבוי במפקדת הפיקוד יהיה מפקד מכלול כיבוי פיקודי מטעם פיקוד העורף; בעת חירום יאויש המכלול בבעלי תפקידים נוספים מנציבות הכבאות. עוד נקבע כי בנפות ימונו קציני קישור לכיבוי מטעם פיקוד העורף (ולא כבאים בשירות פעיל משירותי הכבאות).

מסקר שעשתה נציבות הכבאות בינואר 2006 בעניין הצבת בעלי תפקידים בפיקוד העורף עלה כי הנושא לא הוסדר: בחלק משירותי הכבאות לא נקבעו בעלי תפקידים לאיוש תפקידים אלו; בחלק משירותי הכבאות הוצבו לתפקיד קציני קישור כבאים שתפקידיהם השוטפים בתחנות הכיבוי חיוניים. במסמך בעניין זה שהעביר בפברואר 2006 מנהל תחום הדרכה בנציבות הכבאות, מר עדי מונצז', לנציב הכבאות, מר שמעון רומח, הוא ציין כי "קיים בלבול לגבי מבנה מערך הקישור עם פיקוד העורף, וחוסר הבנה לגבי מהות תפקיד קצין הכיבוי המחוזי וקצין הקישור לנפה". הוא התריע על "שחיקה רבה במוכנות ביחס למצב בתקופת הכוננות הקודמת".

(2) שיתוף פעולה בין פיקוד העורף לשירותי הכבאות: כדי להבטיח את תקינות הפעלתם של שירותי הכבאות בעת חירום נדרשים תיאום ושיתוף פעולה בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות. ואכן, ועדת השת"פ קבעה כי פיקוד העורף יפרסם עד סוף שנת 2000 נוהל לשיתוף פעולה עם שירותי הכבאות, ותיעשה עבודת מטה משולבת בפיקוד העורף ובשירותי הכבאות להטמעת ההמלצות ולמעקב אחר יישומן. לכן מינה מפקד פיקוד העורף ב-2002 ועדת היגוי לבדיקת מימוש המלצות ועדת השת"פ. בוועדת ההיגוי נציגים של נציבות הכבאות ושל פיקוד העורף, ונקבע שהיא תנחה מקצועית את פיקוד העורף ואת נציבות הכבאות בנושא מערך הכיבוי האחד.

כבר בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה בשנת 2003 הועלה כי פיקוד העורף לא פרסם נוהל לשיתוף פעולה עם נציבות הכבאות, וועדת ההיגוי שהוקמה התכנסה פעם אחת בלבד.

גם בביקורת הנוכחית התברר כי לא פורסם נוהל כנ"ל. נציבות הכבאות התריעה¹³ על כך שפיקוד העורף לא הקצה ימי מילואים לביצוע המשימה, ולפיכך נוהלי עבודה טרם הוכנו. עוד ציינה נציבות הכבאות, כי "בהעדר ימי מילואים לזימונו של קצין הכיבוי הפיקודי לשיבות עקרוניות העוסקות בתו"ל [תורת לחימה] ובתרגילים משולבים, נפגע בכללותו נושא התיאום בין מערך הכבאות ופיקוד העורף".

13 מכתב מנהל תחום הדרכה בנציבות הכבאות וההצלה לקצין אגף מבצעים בפיקוד העורף (מאפריל 2006).

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע פיקוד העורף, כי קצין הכיבוי הפיקודי שירת בשנת 2003 במילואים 100 ימים, ב-2004 - 25 ימים, בשנת 2005 - 10 ימים ובשנת 2006 - 27 ימים, ו"בחודשים הקרובים" יכתב ויאושר נוהל לשיתוף פעולה בין פיקוד העורף ובין שירותי הכבאות.

לדעת משרד מבקר המדינה, יש להקצות את המשאבים הדרושים לגיבוש נוהל לשיתוף פעולה ולביצוע המשימות שהוטלו על בעל תפקיד זה, למשל: בהקצאת ימי מילואים מספיקים.

(ח) תורת הפעלה: על מנת להבטיח את פעולתו התקינה של מערך הכיבוי האחדוד יש להכין תורת הפעלה, שבה ייקבעו לשירותי הכבאות משימות, אמצעים, שיטות עבודה, מספר הצוותים ועוד.

ועדת השת"פ המליצה לגבש תורת הפעלה למערך הכיבוי האחדוד שהכנתה הייתה אמורה להסתיים ב-2002.

בביקורת שעשה משרד מבקר המדינה ב-2003 צוין, כי פיקוד העורף טרם פרסם תורת הפעלה למערך הכיבוי האחדוד; גם מביקורת זו עולה כי לא הוכנה תורת הפעלה למערך הכיבוי האחדוד. על הנזק שבהיעדר תורת הפעלה ניתן ללמוד מהמלצות ומסיכומי הפקת לקחים שהעבירו שירותי הכבאות לאחר המלחמה לנציב הכבאות. מן החומר עולה שעניינים עקרוניים ובכלל זה השאלה אם יש להוציא כוחות כיבוי למקום נפילה של כל טיל או רק בעת הצורך - לא הוסדרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין פיקוד העורף, כי הכיבוי הוא חלק אינטגרלי של כל תורה שנכתבה בנושא חילוץ והצלה; לכן לדעתו אין צורך לכתוב תורת הפעלה נפרדת למערך הכיבוי. לשאלה אם יש להוציא כוחות כיבוי לכל מקום ומקום שנפל בו טיל ניתן מענה של שירותי הכבאות הרלוונטיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, לנוכח השאלות שהתעוררו בשטח במהלך המלחמה על פיקוד העורף לבחון מחדש את הצורך בגיבוש תורת הפעלה למערך הכיבוי האחדוד.



נציב הכבאות התריע בפני נציגי משרד מבקר המדינה בעת הביקורת שרק מחצית מתקני הכבאים ביחידות התגבור של פיקוד העורף מאוישים, ואותם כבאים שהוכשרו למשימתם, כל הכשרתם מסתכמת באימון בסיסי בלבד ללא הכשרה משלימה. נציב הכבאות הטיל ספק אם יש בכך כדי לתת מענה אמתי לסכנות שאורבות למערך הכבאות בעת חירום.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין פיקוד העורף, כי מבחינה מקצועית אי-אפשר לבנות מערך כבאות מקביל למערך שירותי הכבאות האזרחיים, הואיל ולאנשי מערך הכבאות של פיקוד העורף אין ניסיון מבצעי והם אינם משמשים בתפקידיהם דרך קבע; במצב של היעדר משאבים ושימוש בכוחות מילואים הפתרון הקיים הוא הנכון.

לדעת משרד מבקר המדינה, על פיקוד העורף לפעול לאיוש כל התקנים שהוקצו ליחידות התגבור ולחקפיד על תרגול סדור ושיטתי של הכבאים ביחידות אלה על מנת שבעת חירום יתגברו את מערך הכבאות באופן מקצועי.

היערכות למענה לתרחיש הייחוס וליישומו במלחמה

תכנון המענה לתרחיש הייחוס

היערכות לעתות חירום מחייבת הגדרה ברורה של האיומים הצפויים לעורף והתכונות לתרחישים הנגזרים מהם (תרחיש ייחוס¹⁴).

לפיקוד העורף סמכות להפעיל, להדריך ולכוון את ארגוני העזר למילוי תפקידיהם בתחום ההתגוננות האזרחית. פיקוד העורף הכין תכנית להתמודדות עם ירי מטולי רקטות (מטלר"ים) ורקטות קרקע-קרקע (רק"ק) מלבנון לעורף מדינת ישראל, "מגן הארץ". התכנית מתייחסת גם לשרפות באזורי סיכון, ויש בה מידע כללי על איום קונוונציונלי ניכר על עורף ישראל שעלול להיות מופנה מהגזרה הצפונית כלפי הדרום. על בסיס תכנית "מגן הארץ" שהעביר פיקוד העורף לשירותי הכבאות בצפון ובהמשך לעבודת מטה שנעשתה, הכינה נציבות הכבאות במהלך שנת 2004 טיוטה לפקודה "מגן הארץ" (להלן - טיוטת הפקודה), ובה הוגדרו ארבעה אזורי סיכון. המשימה, כפי שהוגדרה בטיטת הפקודה, היא ששירותי הכבאות בצפון הארץ ייערכו להצלת חיים תוך קבלת סיוע מפיקוד העורף ומשירותי הכבאות במרכז ובדרום.

1. העברת תרחיש הייחוס : באפריל 2004 התקיים במחוז הצפוני של פיקוד העורף דיון שאליו זומנו נציגים משירותי הכבאות בצפון, ובמסגרתו העביר להם פיקוד העורף מסמך מסכם הכולל התייחסות לאיום ולנזק הצפוי ממנו ותכנית היערכות למענה באזורי הסיכון.

ראוי היה שנתונים על תרחיש הייחוס יועברו במישרין לנציבות הכבאות, ולא לנציגי שירותי הכבאות בצפון, משום שנציבות הכבאות היא גוף המטה המקצועי למערך הכבאות, והיא האחראית להנחות את רשויות הכבאות ולנהל את פעולותיהן המשותפות.

2. הכנת פקודת ואישורן : נציבות הכבאות קבעה כי בנובמבר 2005 יתקיים "משחק מלחמה", ולקראת מועד זה אמור היה להתגבש נוסח סופי לפקודה. בתחילת אפריל 2006 הזמין נציב הכבאות את כל מפקדי שירותי הכבאות בארץ ל"משחק מלחמה - מגן הארץ" שתוכנן להיערך ב-11.4.06 בהשתתפות ששת איגודי הערים לכבאות בצפון: צפת, חיפה, טבריה, קצרין, הגליל העליון והגליל המערבי. נציב הכבאות הזמין למשחק המלחמה גם נציגים מצה"ל, מהמשטרה, ממד"א, מפיקוד העורף, מהמשרד להגנת הסביבה ומן השלטון המקומי.

נוסח סופי לפקודה לא אושר עד המועד המתוכנן וגם לא עד מועד סיום הביקורת, מרס 2007. בנציבות הכבאות לא היו מסמכי סיכום על התנהלות משחק המלחמה ומסמך הפקת לקחים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה הנהלת משרד הפנים, כי לכשתפורסם פקודה צה"לית חדשה ומעודכנת, תפעל נציבות הכבאות להתאמה של "פקודת המגן" של שירותי הכבאות לפקודה הצה"לית בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בפיקוד העורף.

3. **תכנון התגבור של שירותי הכבאות בצפון:** בטיטת הפקודה נקבע כי "היכולת של מערך הכבאות להתמודד עם איום הייחוס לאורך זמן היא מוגבלת", ולכן היא מדגישה את הצורך בתגבור הכוחות. נקבע בה גם כי 140 כבאים יתגברו את שירותי הכבאות בצפון, ופיקוד העורף יתגבר אותם ב-208 חיילי מילואים.

תגבור הכוחות תוכנן ביחס נמוך יותר מן היחס 1:1 שנקבע בפקודת הארגון; כוח התגבור של פיקוד העורף מנה 208 כבאים בלבד, אף שעפ"י נתוני נציבות הכבאות, מספר הכבאים בשירותי הכבאות באזור הצפון היה 345. לא נמצאו סימוכין בכתב לכך שהפקודה נדונה ואושרה בפיקוד העורף, למרות שלהפעלתה יש השלכות עליו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר פיקוד העורף, כי התגבור נעשה עפ"י נוהל הקרב, שהוא הנוהל הרלוונטי והמחייב, ותגבור הכבאים של פיקוד העורף תאם את דרישת נציב הכבאות בזמן אמת. ואולם יש להטעים, כי פקודת הארגון של מערך הכיבוי האחד הייתה אמורה לשמש בסיס לתכנון התגבור. יוער כי פיקוד העורף לא העביר למשרד מבקר המדינה את נוהל הקרב האמור. יתר על כן, נוהל קרב אינו יכול להחליף את פקודת הארגון.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד הפנים, כי מספר כבאי התגבור הנדרש בפקודה נגזר, בין היתר, ממצבת כבאי המילואים הכשירים, בהתאם לנתונים שהתקבלו מפיקוד העורף. עוד ציינה הנהלת המשרד, כי דרישת התגבור נעשתה בכפוף לצרכים המבצעיים ובהתאם לכוח האדם ששירותי הכבאות בצפון היו ערוכים לקלוט.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה להשתית את תכנית התגבור על פקודת הארגון; על נציבות הכבאות היה להתריע על כך שמצבת כבאי המילואים הכשירים קטנה באופן ניכר ממה שנקבע בפקודת הארגון. זאת - גם נוכח המחסור בכוח אדם בשירותי הכבאות (ראו בהמשך). לעניין יכולת הקליטה של שירותי הכבאות - נתון זה היה אמור להילקח בחשבון בעת קביעת פקודת הארגון. אשר לתשובת פיקוד העורף, יש לציין כי פקודת הארגון הייתה אמורה לשמש בסיס לתכנון גודלו של כוח התגבור.

יישום המענה במלחמה

כאמור, עפ"י נתוני נציבות הכבאות, במהלך המלחמה נפלו בשטח מחוזות חיפה והצפון כ-3,900 רקטות; שירותי הכבאות נדרשו לטפל בכ-2,500 אירועים. עשרות רקטות נפלו בשטחים בנויים וגרמו לשרפות בהם, לקריסת מבנים ולהרס סביבתי, ואולם רוב הרקטות נפלו בשטחים פתוחים וגרמו שרפות ענק שהתפשטו בשטחים גדולים ונמשכו ימים אחדים. שירותי הכבאות נדרשו בו בזמן לחלץ לכודים ולהילחם באש ולמנוע התפשטות שרפות יער וחורש לעבר שטחים בנויים.

1. **תגבור שירותי הכבאות בצפון בכוח אדם ובציוד משירותי כבאות אחרים:** על פי טיטת הפקודה, על שירותי הכבאות במרכז הארץ ובדרומה להיערך לסייע לשירותי הכבאות בצפון במילוי משימותיהם ע"י תגבורם בכבאים ובכלי רכב. עפ"י תפיסת ההפעלה של טיטת הפקודה, הפעלת הכבאים תהיה מדורגת - בתחילה היא תתבסס על הכבאים בשירותי הכבאות, בהמשך יעברו שירותי הכבאות למתכונת משמרות מוגברת של 24 שעות עבודה ו-24 שעות מנוחה (להלן - משמרות 24/24), ואם הלחימה תוחרף יגויסו כבאי התגבור של פיקוד

העורף, ושירותי הכבאות בצפון יתוגברו משירותי כבאות אחרים. לפי טיוטת הפקודה, מספר כבאי התגבור ממרכז הארץ ומדרומה יהיה 140 ומספר כלי הרכב הייעודיים יהיה 53; מספר כבאי התגבור של פיקוד העורף יהיה 208.

בהתאם לטיטוטת הפקודה ובתוקף סמכותו¹⁵ הורה נציב הכבאות בימי המלחמה הראשונים (מ-13.7.06) לשירותי הכבאות בגליל המערבי ובגליל העליון לעבור לעבודה במשמרות של 24/24. על פי נתוני נציבות הכבאות, שירותי הכבאות בצפון תוגברו ב-106 כבאים וב-19 רכבי כיבוי משירותי כבאות ממרכז הארץ ומדרומה. כמו כן נפרסו, כאמור, במהלך המלחמה ארבע תחנות כיבוי ארעיות בצפון, ונקודת כיבוי נוספת קיימת תוגברה ופעלה 24 שעות ביממה.

במהלך המלחמה בצפון לא הפעילה נציבות הכבאות את תכנית התגבור שנקבעה בטיטוטת הפקודה, אף שהפעלתה אינה מותנית בהפעלת תכנית מגן הארץ של פיקוד העורף. יצוין כי גם אם טיוטת הפקודה לא אושרה רשמית היא תורגלה - משמע, ההיערכות של שירותי הכבאות נעשתה על פיה. נציב הכבאות הורה לתגבר את הכבאים בצפון בכבאים משירותי כבאות ממרכז הארץ ומדרומה באופן מאולתר תוך כדי המלחמה ועפ"י ההתפתחויות בשטח. ההחלטות לתגבר תחנות כיבוי התקבלו רק לאחר נפילת רקטות. בסיכום הפקת לקחים של מפקד שירותי הכבאות באיגוד ערים אזור יזרעאל הוא התריע על כך שההחלטות על תגבור הכוחות התקבלו רק לאחר התרחשות האירועים, דבר שגרם איבוד זמן יקר. בהמלצות ובמסמך הפקת לקחים שהעבירו שירותי כבאות שונים לנציב הכבאות, העירו מפקדים של שירותי כבאות אחדים כי יש להיצמד לתכנית הקבועה של שירותי הכבאות המסייעים ולהכין תכנית מגירה למקרה של התרחבות המלחמה גם לתחומי שירותי הכבאות המסייע.

2. מעורבות משרד הפנים ושר הפנים בהפעלת מערך הכבאות: בשבוע הראשון למלחמה הפעילה נציבות הכבאות את מערך הכבאות בלא לשתף את שר הפנים ואת הדרג הבכיר במשרד הפנים בדילמות ובקשיי ההיערכות. רק ב-2.8.06 העבירה נציבות הכבאות למנכ"ל משרד הפנים מסמך המפרט את המשמעות התקציבית של תגבור מערך הכבאות עקב המלחמה. במסמך פורטו תוספות התקציב הנדרשות לכל שירות כבאות הנמצא בקו הלחימה בעבור כל יום של תגבור, והן הוערכו בכ-180,000 ש"ח ליום; כמו כן פורטה במסמך האמור התוספת התקציבית היומית שנדרשה לשם העברת כל מערך הכבאות לעבודה במשמרות 24/24, אשר הוערכה ב-566,000 ש"ח ליום.

בנציבות הכבאות לא היו מסמכים על תהליך קבלת ההחלטות בעניין הפעלת הפקודה בכל הקשור לתגבור שירותי הכבאות בכבאים. גם לא נמצאו סימוכין לכך שהדרג הבכיר במשרד הפנים - שר הפנים, מר רוני בר-און, ומנכ"ל המשרד, מר רם בלינקוב - דן בדילמות הנוגעות לתגבור מערך הכבאות ובמשמעויותיהן.

מנכ"ל משרד הפנים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי ההחלטה לתגבר את הכוחות נתקבלה בידי נציב הכבאות בהתייעצות עם הנהלת המשרד, לאחר שנציב הכבאות בחן את מכלול השיקולים המבצעיים, התפעוליים והכספיים. גם בדברי שר הפנים שהעביר יועצו באפריל 2007 למשרד מבקר המדינה, הודגש כי "לכל אורך המערכה התקיים ערוץ ישיר בין המנכ"ל והנהלת המשרד לבין השר, במסגרתו הועברו עדכונים, התקבלו החלטות וגובשה מדיניות המשרד בכל הנושאים הנוגעים לתפקודו בחירום ככלל, ובענייני מערך הכבאות בפרט. בתוך כך, הן המנכ"ל והן נציב כבאות

15 עפ"י תקנות שירותי הכבאות (הסדרים ותנאים לעזרה הדדית), התשכ"ב-1962, ומתוקף סמכותו כמפקח כבאות ראשי.

והצלה, במסגרת שיחות עתיות ותכופות שנערכו עם השר ובפגישות שנערכו במטה ובסורים, עדכנו אותו באופן שוטף ומתמיד, בכל הנוגע להתנהלות מערך הכבאות בעת המערכה ובנוגע לצעדים שנקטו על ידם להבטחת פעולות מערך זה".

נציב הכבאות הסביר למשרד מבקר המדינה, כי תגבור שירותי הכבאות כרוך בעלויות כספיות ניכרות, ומסיבה זו הוא לא יישם את הפקודה ועיכב את התגבור. הנהלת משרד הפנים ציינה בתשובתה מאפריל 2007, כי לאחר שעודכן בנושא בידי פיקוד העורף ועל בסיס הערכתו המקצועית את הצרכים המבצעיים החליט נציב הכבאות לא להפעיל את מנגנון התגבור בהתאם לטיוטת הפקודה ולנקוט צעדים אחרים.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה שר הפנים צריך לזמן את נציב הכבאות לדיון בדילמות הנוגעות לתגבור מערך הכבאות ובמשמעותיהן, בהיערכות לאפשרות להתפשטות המלחמה דרומה ובכל עניין אחר שהשר היה עשוי להידרש לו.

3. הטיפול בשרפות יער: (א) כאמור במהלך המלחמה נפלו רקטות רבות בשטחים פתוחים וגרמו שרפות שהתפשטו בשטחים גדולים. לדברי נציב הכבאות, נציבות הכבאות נתנה עדיפות לטיפול באירועים בשטחים עירוניים ואילו בטיפול בשרפות היער נטלו חלק כבאי קק"ל. עוד נמסר למשרד מבקר המדינה, כי היה מחסור בכוח אדם לטיפול בשרפות יער, בעיקר בשל קשיי גישה.

כבר מהיום הראשון למלחמה נדרשה הפעלה רציפה של מטוסים לכיבוי שרפות יער מהאוויר, בעיקר לנוכח העובדה שמרבית הכבאים הוקצו למתן מענה לנפילת הרקטות באזורים העירוניים ולנוכח אי-יכולתם של רכבי הכיבוי להגיע לאתרים הרריים ולמוקדי שרפה מנותקים. נוסף על כך, קיים מחסור חמור באתרים למילוי מים באזורי היערות.

התברר כי בעבר תוכננה הקמתם של 40 מרכזים למילוי מים, אולם בשל קשיים תקציביים הוקמו עד מועד הביקורת שני מרכזי מילוי בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הנהלת משרד הפנים, כי בשנת 2006, במסגרת המשאבים שהוקצו למשרד לסיוע מיוחד לקידום הצפון, הוא הקצה שלושה מיליון ש"ח להכנת אתרי מילוי מים, ו"בימים אלה" נבנים כ-30 אתרים נוספים.

(ב) מנתוני נציבות הכבאות עולה, כי במהלך המלחמה הופעלו שמונה מטוסי כיבוי של חברת "כימניר" בעלות של כחצי מיליון ש"ח ליום, וכעבור כשבוע התקציב אזל. יצוין כי לצורך כיבוי שרפות מהאוויר הוקמה ב-1996 קרן משותפת לנציבות הכבאות, למשרד האוצר, לקק"ל ולרשות שמורות הטבע (להלן - הקרן), והיא מנוהלת בידי קק"ל. התקציב השנתי של הקרן הוא ארבעה מיליון ש"ח. הקרן כרתה חוזה עם חברת "כימניר" לכיבוי שרפות באמצעות מטוסי הכיבוי שלה. נציב הכבאות מסר למשרד מבקר המדינה, כי במהלך המלחמה הופעלו מטוסי כיבוי רבים 114 שעות טיסה, והוחזקו בכוונות להזנקה 215 שעות נוספות.

כבר לאחר שבוע של מלחמה נגמר תקציב הקרן. בגלל היעדר תקציב למימון הפעלת המטוסים הורה הנציב להשביתם; במהלך המלחמה, ורק לאחר התערבות של מפקד פיקוד העורף, אלוף יצחק גרשון, אושר לשם כך תקציב נוסף של ארבעה מיליון ש"ח. מן הראוי ששר הפנים יבחן בשיתוף משרד האוצר וגורמי הביטחון את הדרכים המתאימות לתקצוב פעולות שירותי הכבאות בעתות חירום.

כשירות תפעולית

הפעלת מערך הכבאות בעת חירום תלויה, בין היתר, בטיב תחזוקתו השוטפת בעת שגרה. חוק שירותי הכבאות קובע את תפקידיו וסמכויותיו של מפקח כבאות ראשי, שאת תפקידו ממלא נציב הכבאות, ואת חובותיהן של רשויות הכבאות ככול הנוגע לכוח האדם ולרכישה ולתחזוקה של הציוד, כלי הרכב והמתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידיה.

בביקורת הועלו ליקויים בעניין פריסת שירותי הכבאות ובעניין מחסור בכבאים, בציוד ובכלי רכב, דבר שהשפיע על תפקוד שירותי הכבאות במלחמה, כמפורט להלן.

1. **פריסת תחנות כיבוי וציודן:** עפ"י החוק, על רשות כבאות לרכוש, להתקין ולהחזיק במצב תקין ציוד ומתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידיה ואת מעון היחידה וריהוטה. תחנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, קובעות כי רשויות הכבאות יחזיקו בתחנות ציוד כיבוי לפי קביעת מפקח כבאות ראשי. נוהל נציבות הכבאות בעניין עקרונות לתכנון ולמימון של בניית התחנות מסווג, בין היתר, את תחנות הכיבוי עפ"י גודלן ומיקומן וקובע תקן כוח אדם וכלי רכב בכל תחנה.

במועד הביקורת, נובמבר 2006, היו ברחבי הארץ 91 תחנות כיבוי - 24 תחנות ראשיות והיתר תחנות משנה; בשירותי הכבאות באזור הצפון היו 26 תחנות כיבוי - 5 תחנות ראשיות והיתר תחנות משנה.

הביקורת העלתה כי תחנות הכיבוי לא מוינו על פי הסיווג שנקבע בנוהל נציבות הכבאות, ולא נקבעו להן תקני הציוד כנדרש בנוהל האמור.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד הפנים, כי במהלך השבוע השני למלחמה (1.8-27.7) התעורר הצורך בפריסה של תחנות משנה ובפיזור כוחות כיבוי שיקצרו את זמן התגובה לאירועי החירום. בשירותי הכבאות גליל מערבי נפתחו שתי תחנות משנה ארעיות: באולם ספורט בנהרייה ובשלומי, ותוגברה תחנת תרדיון המשרתת, בין היתר, את היישוב סח'נין, והופעלה כל שעות היממה; בשירותי הכבאות טבריה נפתחה תחנת משנה באתר זמני ביישוב מע'ר, ובשירותי הכבאות יזרעאל נפתחה תחנת משנה באתר זמני בתרען.

תחנות המשנה נפרסו בצורה מאולתרת, ונציבות הכבאות לא הכינה תכנית מגירה לפריסתן בעת חירום. ואכן, בסיכום הפקת הלקחים שהעבירו לנציבות הכבאות ציינו מפקדים אחדים, כי ביישובי העימות יש חשיבות רבה להכנת תכנית מגירה לפריסת מספר רב של נקודות כיבוי כדי לצמצם את זמן התגובה. מפקדים של שירותי כבאות אחדים המליצו למפות את אזורי הסיכון ולאחר מכן מווגנים כדי לפרוס את צוותי הכיבוי ולא לרכז כוחות במקומות מסוכנים.

2. **כלי רכב וציוד בשירותי הכבאות:** כלי הרכב בשירותי הכבאות כוללים רכבי מים, רכבי קצף, רכבי חילוץ, רכבי חומרים מסוכנים (חומ"ס), רכבי חפ"ק וכלי רכב עם סולמות ומנופים (להלן - כלי רכב ייעודיים). התקן¹⁶ שנקבע לשירותי הכבאות הוא 359 כלי רכב מסוגים שונים. במועד הביקורת היו בשירותי הכבאות 360 כלי רכב מסוגים שונים, אולם 101

(28%) מהם סווגו כ"על-תקניים" בשל היותם מיושנים. גם מספר כלי הרכב בשירותי הכבאות בצפון, 40, (בעיקר רכב כיבוי מסוג "סער"), קטן בהרבה מהתקן שקבעה נציבות הכבאות - 63. בכל אחד משירותי הכבאות גליל עליון, גליל מערבי, יזרעאל וטבריה חסרים חמישה כלי רכב ייעודיים; בשירותי הכבאות בחיפה חסרים שלושה כלי רכב.

יציא אפוא שערב המלחמה בצפון חסרו בשירותי הכבאות 100 כלי רכב תקינים; באזור הצפון חסרו 23 כלי רכב. יצוין כי שמונה מ-40 כלי הרכב הייעודיים בשירותי הכבאות שבאזור הצפון הם כלי רכב ישנים, שגילם עד 20 שנה. אמנם, עומדים לרשותם 17 כלי רכב "על תקינים", אך הם מיושנים מאד - שמונה מהם בני 20 שנה ויותר, ותשעה בני 25 שנה ויותר. מחסור בכלי רכב תקינים חמור במיוחד בעתות חירום שבהן נדרשים שירותי הכבאות לטפל במספר רב של אירועים.

אשר לציוד - לאחר המלחמה ציינו מפקדים שהיה מחסור בציוד כגון קסדות, שחפ"צים, מסכות להגנה על הנשימה בשרפות יער, מפות שטח ומכשירי קשר נישאים. דבר זה הערים קשיים על הכבאים שפעלו בשטח והיה צורך לסגור את הפער תוך כדי המלחמה; חלק מהמפקדים הציעו לקבוע רמות מלאי מינימליות של ציוד לעתות חירום.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מסר מנכ"ל משרד הפנים, כי המחסור בציוד לעתות חירום נובע מהיעדר מקורות כספיים להשלמת צורכי הפיתוח וההצטיידות של רשויות הכבאות בגלל אי-הקצאת תקציבים מתאימים על ידי משרד האוצר, מחד גיסא, ובשל מצבן הכספי הקשה של הרשויות המקומיות, מאידך גיסא. עם זאת, במגבלות התקציב העומדות לרשותו ובמסגרת סדרי העדיפויות בהקצאת משאבי פיתוח לרשויות הכבאות יבחן המשרד את הצרכים הנדרשים לגישור על פערי ציוד חיוני לצורך הבטחת כשירות הציוד לעת חירום.

3. **כוח אדם בשירותי הכבאות:** (א) עפ"י החוק, רשות כבאות חייבת להחזיק בתחומה יחידת כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים. במועד הביקורת היה תקן כוח האדם בשירותי הכבאות 1,783 משרות, מהן 1,532 משרות כבאים, והיתר - משרות של כוח אדם מינהלי; מצבת כוח האדם מנתה במועד זה 1,633 עובדים, מהם 1,375 כבאים.

ערב המלחמה חסרו אפוא 157 כבאים, לעומת התקן.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסביר מנכ"ל משרד הפנים כי הפער בין התקן לבין המצבה נבע מאי-יכולתן של רשויות הכבאות לעמוד בנטל הכספי הכרוך בהעסקת כל כוח האדם הנדרש על פי התקן, בין היתר, בגלל אי-יכולתן של הרשויות המקומיות להעמיד לרשותן את מלוא המשאבים לשם לכך.

(ב) באזור הצפון מונה מערך הכבאות חמישה שירותי כבאות¹⁷ המאורגנים באיגודי ערים לכבאות; בשירותי כבאות אלה 354 כבאים המועסקים במשמורת.

17 שירותי הכבאות: גליל מערבי, גליל עליון, חיפה, יזרעאל, טבריה.

מנתוני נציבות הכבאות עולה, כי בשירותי הכבאות בצפון קיים פער של 42 כבאים בין התקן שנקבע לבין מספר הכבאים בפועל¹⁸. בחלק מתחנות המשנה של שירותי הכבאות בצפון מצבת הכבאים קטנה במיוחד ומונה שני כבאים במשמרת¹⁹. אשר לשירותי הכבאים - לאחר המלחמה, בסיכום הפקת הלקחים של מפקד אחת מרשויות הכבאות²⁰, הוא התריע על מצבן של רשויות הכבאות בצפון הארץ וציין כי בעיות תקציב "גרמו לפערים מהותיים" בין הרצוי ובין המצוי. "במקום להיות מרוכז באימונים, רכישת ציוד מבצעי, הגדלת כוח האדם המבצעי והמניעתי" עסוקים קברניטי הצפון בהישרדות של הכבאים. "לכן חובה... לפתור את בעיות קיום רשויות הכבאות באזור הצפון, רק לאחר מתן פתרון מערכתי ניתן יהיה להתכונן למלחמה הקרובה..."

נוכח הפער בין תקן הכבאים למצבה, נודעת חשיבות מיוחדת לתכנון התגבור של שירותי הכבאות מקרב כבאי יחידות התגבור של פיקוד העורף בהתאם לפקודת הארגון של מערך הכיבוי האחד.



מעריך הכבאות בישראל חסר במבנהו הארגוני מערכת מרכזית של פיקוד ו שליטה, וחסרונה בלט בתקופת המלחמה. על שר הפנים לפעול לקידום המהלכים לגיבושו של המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות. על שר הביטחון ועל פיקוד העורף לפעול להשלמת הקמתו של מערך הכיבוי האחד, לוודא שתקני הכבאים של פיקוד העורף יאושו, ויקצו להם ימי המילואים הנדרשים לאימון על מנת להבטיח את כשירותם בעתות חירום.

היות שמערך הכבאות בעת חירום מבוסס בעיקרו על מערך הכבאות הרגיל, והוא מתוגבר בחיילי מילואים של פיקוד העורף, מן הראוי להקפיד על קשר הדוק ורצוף בין נציבות הכבאות לבין פיקוד העורף כל ימות השנה. חשוב לקיים שגרת פעילות שוטפת הכוללת אימונים והכשרה כדי שבעת הצורך יופעל במיומנות מערך כיבוי אחד. על נציבות הכבאות ועל פיקוד העורף לעשות להשלמת הדרוש להפעלתו של מערך הכבאות האחד, ובין היתר להדק את שיתוף הפעולה ביניהם, לקבוע גורם מתאם לפיתוח כשירותו של המערך הרגיל, למסד את הטיפול בנושאים המשותפים ולפרסם תורת הפעלה.

הפעלת מערך הכבאות בעתות חירום תלויה, בין היתר, באיכות תחזוקתו השוטפת. מן הראוי לבחון את הנדרש לסגירת פערי ציוד חיוניים לצורך הבטחת כשירות הציוד לעת חירום. כמו כן יש להכין לשירותי הכבאות הנמצאים בקו העימות תכנית מגירה לפריסה של תחנות משנה לכיבוי כדי לקצר את זמן התגובה לאירועים.

מן הראוי ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יקיימו קשר הדוק ורצוף עם נציב הכבאות באופן שתגבר מעורבותם בנעשה במערך הכבאות ברגיעה ובעתות חירום.

יש לבחון בשיתוף משרד האוצר וגורמי הביטחון את הדרכים המתאימות לתקצוב פעולות שירותי הכבאות בעתות חירום.

18 מצבת הכבאים במועד הביקורת הייתה 404 כבאים לעומת תקן של 446 כבאים.

19 תחנות המשנה של שירותי כבאות גליל עליון בחצור ובקצרין; תחנות המשנה של שירותי כבאות גליל מערבי במעלות ובשפרעם ותחנות המשנה של שירותי הכבאות יזרעאל בבית שאן וביוקנעם.

20 איגוד ערים אזור הרצליה.

