

מבקר המדינה

דוח ביקורת על

השרפה בכרמל - דצמבר 2010

מחדלים, כשלים ומסקנות



מבקר המדינה

דוח ביקורת

על השרפה בכרמל - דצמבר 2010
מחדלים, כשלים ומסקנות



ירושלים, סיוון התשע"ב, יוני 2012

מס' קטלוגי 2012-004
ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה בכתובת
www.mevaker.gov.il

סדר: אונית שירותי מחשב בע"מ
דפוס: כתר בע"מ

ממצאי הביקורת על השרפה בכרמל, שפורטו בדוח נרחב ומקיף זה, מעלים ליקויים, כשלים ומחדלים חמורים הנוגעים למערך הכבאות וההצלה, למשטרת ישראל, לשירות בתי הסוהר וכן לגורמים נוספים הנוגעים לכיבוי ולמניעת שרפות בהיקף נרחב, ובהם רשויות מקומיות, הרשות לשמירת הטבע והגנים ומערכת הביטחון. הליקויים והכשלים החמורים שנמצאו והמחדלים שנחשפו כאן נוגעים להיערכות המוקדמת של הכוחות ולפעולות שנקטו מיד לאחר פרוץ השרפה ובמהלך יומה הראשון, כמו גם לליקויים כבדי משקל בסדרי הפיקוד והשליטה של הארגונים הנזכרים וליכולת התיאום ושיתוף הפעולה ביניהם בעת אירוע כזה.

44 אישה ואיש, ונער ביניהם, כולם "מלח הארץ", נספו בדלקה ענקית בכרמל. 44 משפחות שכולות שעולמן חרב עליהן, השואלות למה? מדוע לא נמנע מבעוד מועד מאוטובוס הצוערים לעלות לכיוון כלא דמון, כאשר הסכנה המרחפת על מי שעולה בכביש מכלא הכרמל לכיוון כלא דמון הייתה חייבת להיות ברורה לכול, בשל ענני העשן הכבד ולהבות האש הענקיות, שנראו גם למרחקים; ולא פחות חשוב - על אף מידע שכבר היה בידי הגורמים המקצועיים או היה אמור להיות בידיהם באותה עת? האם פעלו מפקדי המשטרה בעת השרפה כפי שהיו חייבים לנהוג על פי הפקודות? האם פעלו מפקדי שב"ס כפי שהיו אמורים לפעול כשיצאו לחלץ את אסירי כלא דמון? כיצד פעלו אמצעי הקשר בין הכוחות השונים בשטח? האם היה מערך הכבאות וההצלה ערוך ומוכן באופן ראוי בעת פרוץ השרפה? השאלות קשות, ולא לכולן נמצא מענה מניח את הדעת.

שאלה מרכזית שעסקנו בה היא שאלת האחריות לדברים ומי נושא בה: באוקטובר 2009, כשנה וחודשיים לפני השרפה, חסרו לטענת נציב כבאות והצלה, 200 כבאים בשל חוסר תקציב. באותה עת חסרו 130 רכבי כיבוי, ורכבי הכיבוי שהיו בפעילות לא רוענו כמקובל. גם זאת: לא הייתה מערכת מחשוב כנדרש. מלאי החירום של החומרים מעכבי הבערה היה בעת האירוע 10% בלבד מהמלאי הנדרש.

ניתן להמחשה פירוט קצר בעניין זה, המצביע, בסופו של יום, על המחדלים החמורים שהעלנו בבדיקתנו בנושא זה:

על פי המדיניות של הקרן לכוונות וסיוע בכיבוי אש מהאוויר של שרפות ביערות, בשמורות טבע, בשטחים פתוחים, ביעדים אסטרטגיים לאומיים וביישובים בפריפריה, המלאי השוטף של החומרים מעכבי הבערה צריך לכלול 250 טון ומלאי החירום 200 טון. אף על פי כן, ביום פרוץ השרפה, 2.12.10, היו במלאי הכולל של חומרים מעכבי הבערה **של מדינת ישראל 20 טון בלבד**. הייתכן? 20 טון לעומת מאות טונות של חומרים כימיים המסייעים בדיכוי האש?

מי אחראי לכך שמספרם של הכבאים בארץ הוא כרבע ממספרם של כבאים מקצועיים בעולם המערבי במדינות שמספר תושביהן דומה? מספר רכבי הכיבוי בישראל לנפש הוא כרבע ממספרם בארצות שונות בחו"ל. מספר המנופים והסולמות לנפש בישראל הוא כמחצית בלבד ממספרם בחו"ל.

ביום 30.12.09, כשנה לפני השרפה, בסיכום דיון עם ראש הממשלה (דיון שהתקיים לבקשת שר הפנים), מגלה יו"ר ועד הכבאים בישראל:

"המצב היום הוא מצב של התרסקות. כבאי בשטח נדרש להחליט מי יחיה ומי ימות".

יודגש כבר בשלב זה, כי אין אנו טוענים ששר האוצר או שר הפנים אשמים חלילה במותם של 44 קרבנות השרפה הנוראה בכרמל. טענה זו אסור באיסור חמור לטעון, כי אין בה כל ממש.

אכן, היו כאן מחדלים קשים מאוד של גורמים שונים שנבדקו על ידינו. שר הפנים הגדיר את המצב פעמים מספר כ"קטסטרופה", והוא, כידוע, השר הממונה על נושא הכיבוי וההצלה.

שר האוצר סבר, בפרשה זו, כי תפקידו הייחודי הוא לשמור על מסגרת התקציב, וכי תוספת תקציב ללא רפורמה כמוה כבזבז כספי ציבור. השר שואל, האם עליו להיות אחראי לכל חסר תקציבי בכל משרד ממשלתי, אם תתעוררנה בעיות דומות; שר האוצר סבור כי תפקידו, כחבר ממשלה, שונה במהותו מתפקידם של שרים אחרים, באשר תפקידו הוא לשמור על המסגרת התקציבית והכלכלית כנגד הדרישות והלחצים המופנים מכל עבר, מוצדקות ככל שתהיינה. הוא בגדר "מתאם" ו"שומר סף" בלבד, היושב על "ברזי התקציב" ומונע חריגות מן התקציב שאושר על-ידי הממשלה והכנסת. אני בטוח כי שר האוצר, חבר בכיר בממשלה ובכלל זה בקבינט הביטחוני, ידע היטב כי מערך הכבאות וההצלה הוא אחד ממרכיבי החירום מצילי החיים המשמעותיים ביותר של המדינה. הסכנות הנשקפות למדינת ישראל בתחום זה הן כבדות משקל ומציאותיות מאוד. אין הערכת מצב ביטחונית כוללת שבה לא יעלה על סדר היום נושא הכיבוי וההצלה. אין זה "גורם נוסף" במגוון הגורמים המרכיבים את נושאי הביטחון הלאומי. זהו גורם מרכזי וראשון במעלה להגנה על המדינה ואזרחיה בעורף ובחזית בעת מבחן. מחדלים בנושא זה מסכנים, ללא צל של ספק, את ביטחוננו והגנתנו. יודגש כי במלחמה באש, מערכות הסיוע הכיבוי והצלת חיי אדם הן הא"ב של קרבות הקיום של תושבי המדינה בעת חירום.

השימוש במונח "מלחמה" לציון המאבק באש המתפשטת משקף נכונה את גודלו ועוצמתו של האויב הזה, הקם עלינו, כמו במקרה השרפה הענקית בכרמל. הוא משקף גם את העובדה שהמוכנות לכיבוי השרפה יכולה לשמש משל למוכנות המדינה לאירועי אסון המוני כמו גם למצב חירום לאומי.

שרפות ענק, הסבירות לפריצתן גבוהה ביותר, ובתנאי מזג האוויר והיובש הממושך, בלי אמצעי כיבוי נאותים, ובעיקר ללא התקציבים הנדרשים, יש בכוחן להביא לאסונות קשים שיעלו בחיי אדם. מכאן שפעילות מערך הכיבוי אינה ניתנת להשוואה עם פעילותם השוטפת של משרדי הממשלה בדרך כלל בעת רגיעה, תהא חשיבותה אשר תהא - ושוב: בעת מלחמה, עת חירום, באש המתפשטת ומתעצמת עסקינן.

אין מחלוקת כי שירותי הכבאות וההצלה, המופקדים על כיבוי דלקות ועל משימות של חילוץ והצלה, הם חוליה חיונית וייחודית בשרשרת הגופים המופקדים בעת שגרה ובעת חירום על הצלת נפשות ועל טיפול בנפגעים בעורף. אף על פי כן, מצב שירותי הכבאות וההצלה החמיר מאז מלחמת לבנון השנייה. לנוכח המצב החמור, שהיה גלוי לראש הממשלה, לשר האוצר, לשר הפנים ולשר לביטחון הפנים ובוודאי לממשלה

כולה - מצב של סכנת קריסה בגין העומס הצפוי להיות מוטל עליהם לעת חירום כאשר תושבים רבים יימצאו בסכנת חיים ממשית - היה צורך לתמוך במתן תקציבים לצרכים מידיים הנדרשים לשעת חירום, להצטיידות ולשדרוג, ללא התניה ברפורמה ושינוי מבני - שאף שהם חשובים וחיוניים כשלעצמם, ויש לממשם, הם תהליכים ארוכים וממושכים יותר.

ביום 14.12.10, בדיוק 12 יום אחר השרפה הנוראה בכרמל, אמר שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, בישיבת ועדת הכנסת לענייני ביקורת המדינה: "אני מודה שלא ראיתי את האפשרות של השרפה הזו, **השרפה הגדולה ביותר, החמורה ביותר, חסרת התקדים בתולדות ישראל**". אי-צפיית האפשרות הזו על ידי שר בממשלה הוא כשל משמעותי. אמנם משרד האוצר שינה (בשלב מאוחר) את קווי מדיניותו, והנחה את עובדיו להמשיך ולדרוש רפורמה, אך גם לתמוך במתן תקציב מידי לעת חירום, להצטיידות ולשדרוג, ללא רפורמה.

כזכור, ישיבת הממשלה ב-4.7.10 הביאה להחלטה המשמעותית, מסי' 1904, שעל פיה יוקצו למערך הכיבוי 100 מיליון ש"ח. הקצאת התקציב הייתה מיידית, והיא לא הותנתה עוד בביצוע הרפורמה; מקור המימון היה משותף - מתקציבי משרד הפנים, משרד האוצר והרשויות המקומיות. החלטה זו התקבלה חמישה חודשים **בלבד** לפני השרפה הנוראה.

אני ער לכך כי שר האוצר החל כאמור, בשלב מסוים, **מאוחר מאוד לדעתי**, להכיר בעובדה שמדובר בתקציב לצרכים הנדרשים לעת חירום, ולכן שינה את דעתו בעניין ואף הנחה בהתאם לכך את אנשי משרד האוצר להמשיך ולדרוש רפורמה, אך בד בבד לתמוך במתן תקציב מידי לעת חירום ולשדרוג ללא התנייתו ברפורמה. לפיכך מתחדדת השאלה מדוע התמהמה האוצר עם גישתו המעודכנת עד לדיון במאי 2010 ולהחלטת הממשלה מ-4.7.10, ולפיה יוקצו למערך הכיבוי 100 מיליון ש"ח.

במקרה זה "העכבה הייתה לרעה". עלי לציין כאן כי טענתו המרכזית של שר האוצר מתומצתת כדלקמן: משרד הפנים יכול היה ליתן מענה זמין לצורכי החירום הדחופים של מערך הכבאות מתוך תקציבו, שהוא תקציב ניכר ביותר ויש למשרד הפנים גמישות בהקצאתו ובהוצאתו. שר הפנים סותר טענה זו.

שר הפנים, ח"כ אלי ישי, טוען כי המענה לצורכי שירותי הכבאות לא היה יכול לבוא אלא דרך הקצאת תקציבים נוספים על ידי משרד האוצר, מעשה אשר נעשה רק לאחר החלטות הממשלה, באיחור רב ולמרות התרעות משרד הפנים על הכשלים במערך הכבאות בשל חוסר במשאבים (מתוך תשובת השר אלי ישי). עוד טוען שר הפנים כי מדיניות משרד האוצר הייתה שלא להעמיד את מלוא המשאבים לנושאי כיבוי והצלה, כדי להביא לקידומה של הרפורמה.

בגוף הדוח הבאנו את עמדותיהם המנוגדות של שר הפנים ושר האוצר; שני השרים נקטו גישות "קצה": שר האוצר דבק בעמדה "רפורמה תחילה" ורק לאחר מכן הקצאת תקציב לנושאים השוטפים (שזעקו לסיוע מידי). הוא לא נתן את דעתו במידה מספקת, ראויה ומחויבת לעובדה שמדובר בסכנת חיים שאינה סובלת דיחוי. שר הפנים הבין את מצוקת מערכת הכבאות ואת הסכנה הציבורית הכרוכה בכך, אך גם

הוא אימץ את הגישה של "הכול או לא כלום". הוא דרש תקציב של מאות מיליונים לתכנית כוללת להבראת מערך הכבאות, אך לא איתר את הצרכים החיוניים והדחופים ביותר ואת המצוקות הקשות והמסוכנות שהמערכת נקלעה אליהן ולא עשה די למיצוי המשאבים ולמציאת פתרונות מתוך משאביו.

מבחנה הגדול של המנהיגות הוא בראיית המציאות הניצבת מול עיניה וקביעת דרכי פעולה נכונות והולמות למציאות זו בזמן אמת. הערכה לא נכונה של המציאות מסיטה את המנהיגות מדרך המלך אל עבר דרכים צדדיות ובמורד הדרך. אסור להגיע למצב שקיומה וביצועה של הרפורמה יהיה בגדר תנאי בל יעבור לדרישות להצטיידות ולשדרוג שוטפים של שירותי הכבאות וההצלה.

כישלונם של המשטרה, של שירות בתי הסוהר, של מערך הכבאות וההצלה ושל גורמים נוספים שמנינו בהרחבה ובעומק בבדיקה זו, כמו גם כישלונם של משרד האוצר ומשרד הפנים ומחדלם כאן, הוא משמעותי, יסודי ורציני. פגיעתם הייתה קשה ביותר. מכאן שחובה להפיק מיד לקחים מתאימים לגבי העתיד. מי ייתן ומחיר אבדן החיים ששילמו 44 צעירות וצעירים, בראשית דרכם בחיים, יתרום למניעת אסונות דומים בעתיד. הפקת לקחים מן המקרה ויישומם באופן מידי הם בגדר נחמה פורתא.

מכל מקום, אסור שהכלל יהיה "הכלבים נובחים והשיירה עוברת". נוכח השרפה הנוראה בכרמל לא תוכל השיירה לעבור. העין הציבורית תהיה חייבת להישאר פקוחה ולגלות כי כל פסיפס ממצאי הביקורת בפרשה זו נמצא על שולחן הניתוחים, בכל עת, עד תיקון אחרון הליקויים.

ובשולי דברי מבוא אלו: תודה לכל מי שעסקו במאבק בשרפה תוך סיכון חיים: לכבאים שפעלו ללא לאות לכיבוי השרפה, לאנשי המשטרה, לגורמי שירות בתי הסוהר, לגורמי השלטון המקומי, לאנשי מגן דוד אדום, לחברי ארגונים ומתנדבים רבים; תודה לרבים שסייעו לנו כאן בבדיקת השרפה בכרמל מתוך רצון טוב ואמונה בחשיבות הביקורת לחשיפת המחדלים החייבים תיקון מידי ובזמן אמת.

לבי עם בני המשפחות השכולות שאיבדו את יקיריהם בשרפה נוראה זו.



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ב
יוני 2012

תוכן העניינים

שער ראשון

אירועי היום הראשון לשרפה משעות הבוקר ועד לאחר אסון האוטובוס

13	 אסון אוטובוס הצוערים
19	 רשימת הנספים באסון השרפה בכרמל - 2010
21	 מבוא
23	 השרפה בכרמל - לוח זמנים לאירועי היום הראשון (שעון אירוע)
33	 מפת אזור השרפה בכרמל
35	 משטרת ישראל - פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים
	 היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום
111	 ופעילותו ביום פרוץ השרפה
	 טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית סוהר דמון
209	 באירוע השרפה בכרמל

שער שני

היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום

277	 היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום
-----	--

שער שלישי

מניעת שרפות יער וחורש

313	 הטיפול במניעת שרפות יער וחורש
-----	-------------------------------------

שער רביעי

מערך הכבאות

359	 היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו
-----	--

שער חמישי

השלטון המקומי - היערכות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לשרפות ותפקודן בעת השרפה

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות
ותפקודן בעת השרפה בכרמל 395

שער שישי

אחריות הדרג הממשלתי

אחריות גורמי הממשלה ושריה 463
היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום
(פורסם ב-8 בדצמבר 2010) 507