

שער חמישי

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

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

תקציר

בעתות חירום, כבעת שגרה, על הרשות המקומית לספק לתושביה את כלל השירותים שהיא מופקדת על אספקתם במגבלות ובתנאים מיוחדים, ובכלל זה מתן שירותים בסיסיים לתושבים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; מסירת מידע לציבור, הסברה ודוברות; אספקת שירותים חיוניים בתחומי ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי) ופינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי.

ב-2.12.10, בשעות הצהריים המוקדמות, פרצה שרפה בפאתי היישוב עספייא השוכן על פסגת הר הכרמל (להלן - השרפה). רוחות מזרחיות חזקות ליבו את האש ונשארו אותה במהירות מערבה לכיוון הגן הלאומי כרמל ושמורת הטבע שבכרמל (להלן - פארק הכרמל). בארבעת ימי השרפה פונו מבתיים כ-17,000 תושבים של ארבע רשויות מקומיות הגובלות בפארק הכרמל: המועצה המקומית עספייא, המועצה האזורית חוף הכרמל ועיריית חיפה וטירת כרמל. השרפה כונתה סופית ב-5.12.10 לאחר שגבתה מחיר כבד בנפש ופגעה ברכוש, בין היתר בבתי מגורים¹ ובמבני ציבור.

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו עיריית חיפה וטירת כרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל (להלן - הרשויות המקומיות) לשם מניעת שרפות, את היערכותן לשרפה, את מערך החירום שלהן ואת פעולותיהן במהלך השרפה עצמה. כמו כן נבדק פינויים של אוניברסיטת חיפה, המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל וגבעת וולפסון. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, משרד הבריאות, משרתת ישראל, איגוד ערים אזור חדרה (שירותי כבאות) (להלן - כב"א חדרה), איגוד ערים אזור חיפה (שירותי כבאות) (להלן - כב"א חיפה), פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) וכן בחלק מיישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

1 על פי נתוני רשות חירום לאומית, 81 יחידות דיור נשרפו כליל ו-173 יחידות דיור נשרפו חלקית.

עיקרי הממצאים

פעולות הרשויות המקומיות למניעת שרפות

אי-הקפדה על ביצוע הוראות שירותי הכבאות למניעת שרפות: שירותי הכבאות הם הגורמים המקצועיים האחראים למניעת שרפות וכיבוי דלקות בתחום הרשויות המקומיות. נמצא כי כב"א חיפה אינו עורך ביקורות ביישובים וברשויות שבתחום אחריותו לבדיקת סדרי מניעת שרפות; כב"א חדרה וכב"א חיפה אינם מפקחים על תהליך ההיערכות לשרפה של הרשויות המקומיות הנמצאות בתחום אחריותם ואינם מוודאים כי הרשויות המקומיות ביצעו את ההוראות שניתנו על ידם למניעת שרפות בתחומן.

הכשרת דרכי גישה לכוחות הצלה ודרכי מילוט לתושבים: ביישובים שנפגעו בשרפה יש שלושה כבישי גישה הנתונים באחריות החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מע"צ) וכן דרכים פנימיות באחריות הרשויות המקומיות והיישובים.

חסימת הדרכים שבאחריות מע"צ: בעת השרפה נחסמו הכבישים 721², 7111³ ו-672⁴ המשמשים כבישי גישה ליישובים. החסימה הותירה את תושבי היישובים האמורים בלי דרכי מילוט; יש לדאוג אפוא להכשרת דרכי מילוט לתושבים ודרכי גישה לכוחות הצלה ביישובים אלה.

הכשרת דרכי גישה שבאחריות הרשויות המקומיות: הדרכים הפנימיות שבתחום שיפוטן של המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספיא ובחלק מיישובי המועצה האזורית חוף הכרמל הן באחריות הרשויות המקומיות, רובן צרות ואינן מאפשרות תנועה דו-סטרית של כלי רכב פרטיים, קל וחומר של רכבי כיבוי והצלה. כב"א חדרה וכב"א חיפה דרשו מהיישובים להכשיר דרכים פנימיות נוספות, אולם הוראות אלה לא בוצעו. הדבר פגם ביכולת תפקוד כוחות הכיבוי בעת השרפה.

גיוס עציס וסלילת פסי הפרדה: החוק למניעת שרפות בשדות, התש"י-1949, והוראות נציבות כבאות ארצית, כב"א חיפה וכב"א חדרה קובעים, בין היתר, כי על הרשויות המקומיות להכשיר אזורי חיץ ופסי הפרדת אש. נמצא, כי הרשויות המקומיות אינן מכשירות אזורי חיץ ופסי הפרדת אש כמתחייב. הרשויות גם אינן מבצעות בשטח שיפוטן פעולות למניעת דלקות, כגון דילול, חישוף ופינוי עשבייה.

2 כביש 721: הכביש החוצה את שמורת הכרמל ופארק הכרמל ממזרח למערב; משמש נתיב גישה יחיד לקיבוץ בית אורן, לגבעת וולפסון ולמלון יערות הכרמל.

3 כביש 7111: הכביש משמש נתיב גישה יחיד ליישובים עין חוד, ניר עציון ועין הוד ולכפר הנוער ימין אורד. כביש זה מאפשר למלט אנשים מהיישובים הללו לכיוון חוף הכרמל (כביש חיפה-פורדיס) בלבד.

4 כביש 672: הכביש משמש נתיב גישה יחיד אל תחום שיפוטן של המועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל. כביש זה חוצה את שני היישובים האלה ומאפשר מילוט תושבים לשני כיוונים - לכיוון חיפה או לכיוון אליקים.

עיריית חיפה: אינה מבצעת במרבית החורשות הנמצאות בתחום שיפוט טיפול יעירני, הכולל גיזום וכריתת עצים וענפים יבשים, וכן אינה נוקטת פעולות לפינוי גזם או ריסוקו ולטיפול בעשבייה במטרה למנוע דלקות והתפשטותן. העירייה לא נקטה פעולות ליצירת חיץ וקטיעת רצף הצמחייה הדליקה בין שכונת דניה ואוניברסיטת חיפה ובין פארק הכרמל והואדיות המיוערים הגובלים בהן.

המועצה האזורית חוף הכרמל: לא דאגה שהיישובים שבתחומה יבצעו באופן מלא דילול עצים וניקיון הצמחייה שבתחומם על פי דרישת כב"א חדרה וייצרו אזורי חיץ בין היישובים ליער הסמוך.

היעדר טיפול באתרי פסולת והיעדר פיקוח על הנעשה בהם: הועלה כי ביישובים עספייא ודאליית אל-כרמל, נמצאים שני אתרי פסולת לא חוקיים שהיו מפגע תברואתי ומוקד לשרפה להלן פרטים:

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: בשכונה הדרומית-מערבית של דאליית אל-כרמל שוכן אתר פסולת לא חוקי ששטחו כ-7 דונם והוא נמצא בגבולות פארק הכרמל. במשך שנים הוטמנו באתר זה אלפי טונות של פסולת מוצקה שגרמו לשרפות. אף במהלך הביקורת, ב-13.04.11, פרצה שרפה באתר. המועצה לא פעלה להפסקת הטמנת האשפה באתר ואף לא דאגה לסילוק המפגעים, וזאת למרות צווי בית משפט והנחיות המשרד להגנת הסביבה.

המועצה המקומית עספייא: בכניסה המערבית ליישוב עספייא מכיוון חיפה נמצא אתר פסולת לא חוקי המשמש תושבים וקבלנים להשלכת פסולת מוצקה. האתר נמצא בגבולות פארק הכרמל ומשתרע על פני כ-5 דונם. במרוצת השנים פונו לאתר זה אלפי טונות של פסולת. זאת אף שהמועצה הייתה מודעת לסכנות הטמונות באתרי פסולת פירטיים וחרף פסק דין מרשיע וההתראות והצווים שהוצאו נגדה.

אף שהמועצות המקומיות דלעיל והיחידה הסביבתית הר הכרמל⁵ היו מודעות לסכנות הטמונות באתרים הפירטיים הללו וחרף ההתראות והצווים שהוציאו כב"א חיפה והמשרד להגנת הסביבה, הן לא נקטו אמצעים לסילוק המפגע.

התקנת צנרת מים וברזי כיבוי אש: כב"א חיפה לא ערך ביקורות שנתיות ולא הוציא הנחיות מפורטות בכל הקשור לתקינות רשת המים ולברזי הכיבוי ברשויות המקומיות שבאחריותו כמתחייב מהתקנות. ספרי ברזי כיבוי האש שבידי כב"א חיפה וכב"א חדרה ומפות ברזי הכיבוי שנערכו על פיהם עודכנו בשנת 2005, ואינם משקפים את מספר ברזי הכיבוי בפועל.

במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, אין נתונים באשר לתקינות רשת המים וברזי הכיבוי בתחומן. לרשויות האמורות אף לא היו נהלים והוראות לתיקון ותחזוקה של

5 היחידה הסביבתית הר הכרמל הוקמה בשנת 2000 ומשרתת את שני היישובים הדרוזיים בכרמל - דאליית אל-כרמל ועספייא, ואת הפארק הלאומי. יחידה זו הוקמה מתוך הבנת חשיבותו של נושא איכות הסביבה בהר הכרמל. לצורך איוש היחידה אושרו 3.5 תקנים אשר מתוקצבים על ידי המשרד להגנת הסביבה. המטרה העיקרית של היחידה היא החדרת המודעות לאיכות הסביבה וטיפול במפגעים סביבתיים בתחום שני היישובים.

ברזי הכיבוי הדורשים תיקון, והטיפול בהם התבצע רק במקרים של החלפת צנרת ישנה או תקלה.

המועצה המקומית עספייא: נמצא כי צנרת המים שהתקינה המועצה באזור השרפה הייתה עשויה מפלסטיק והונחה מעל הכביש, מה שהביא אפוא לשרפתה ולהפסקת אספקת המים.

עיריית חיפה וטירת כרמל: לתאגיד המים של עיריית חיפה ולעיריית טירת כרמל אין נהלים הקשורים בבדיקה של ברזי הכיבוי ובתחזוקתם כנדרש בתקנות, והטיפול בברזים מתבצע בדרך של תחזוקת שבר, דהיינו טיפול בתקלות שמתגלות בשטח ובמהלך החלפת צנרת.

המועצה האזורית חוף הכרמל: יישובי המועצה לא מילאו את הוראות כב"א חדרה במלואן בעניין התקנת ברזי כיבוי בעקבות ביקורות תקופתיות שהוא ערך בהן בשנים 2009 ו-2010.

היערכות הרשויות המקומיות למצבי חירום

במהלך השרפה בכרמל לא הכריזה הממשלה על מצב חירום, ולכן לא חלה על הרשויות המקומיות כל חובה להפעיל מערך משק לשעת חירום (להלן - מל"ח) ומערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים). עם זאת, חלק מהרשויות המקומיות החליטו להפעיל מערכים אלה בשל צרכים שעלו במתן שירותים מיוחדים.

קביעת נהלים לשעת חירום: בתיק האב⁶ נקבעו דרכי הארגון, ההיערכות והתפקוד של הרשויות המקומיות בעת חירום. בין היתר נקבע בו כי על המועצה להכין נוהלי חירום פנימיים. נמצא, כי המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל והמועצה האזורית חוף הכרמל לא קבעו לעצמן נוהלי חירום כמתחייב מתיקי האב. מלבד זה, הנהלים שהיו ברשותן לא היו מעודכנים וחלקם אף לא התייחסו לפעולות שבעלי תפקידים ברשויות צריכים לבצע בימי שגרה לקראת מצב חירום עתידי וכן באירוע נקודתי, כגון השרפה בכרמל.

הרשויות המקומיות האמורות לא הפיצו את נוהלי החירום לכל בעלי התפקידים בעת חירום כנדרש, ועקב כך בעלי התפקידים הללו לא פעלו על פי הנהלים במהלך השרפה.

אספקת מים בעת חירום: ב"קונטרס מים" של הרשות העליונה למים בשעת חירום ובמטה מל"ח ארצי נקבעו בין היתר דרכי הפעולה והנהלים במצבי חירום בתחום אספקת המים בעת חירום. נמצא, כי אספקת המים בעת חירום לא הוסדרה כנדרש על ידי הרשויות המקומיות. בעיריית טירת כרמל ובמועצות

6 תיק המשמש בסיס מנחה להכנת "נוהל הפעלה רשותי" בעתות חירום. בתיק מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המוניציפלית, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח, משימות ההתגוננות של פיקוד העורף, החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז הפקע"ר וכלל הנהלים המשותפים וההסכמות שהתגבשו בשנים האחרונות.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא קיים מחסור מתמשך במלאי הצנרת והאביזרים למים ולביוב כמתחייב מנוהלי מל"ח, עקב היעדר מקום אחסון ראוי.

ניהול אספקת המים במהלך השרפה: במהלך השרפה אירעו שיבושים באספקת המים אל היישובים שבתחום המועצה האזורית חוף הכרמל ובתוכם.

קִיבוץ בית אורן: לקיבוץ לא היה גנרטור חירום לגיבוי המשאבה המספקת מים מברכת מקורות למגדל המים של הקיבוץ. לאחר שנותק זרם החשמל לקיבוץ מטעמי בטיחות, הפסיקה המשאבה החשמלית לפעול, וכתוצאה מכך לא הוזרמו מים מברכת המים למגדל המים של הקיבוץ והוא התרוקן.

כפר האמנים עין הוד, המושב השיתופי ניר עציון, כפר הנוער ימין אורד והכפר עין חוד: במהלך אירוע השרפה נותקה אספקת החשמל ליישובים אלו מטעמי בטיחות. לא הוזרמו מים לברכת המים בניר עציון והיא הייתה ריקה במשך כ-10 שעות, שבמהלכן נאלצו הכבאיות למלא מים מנקודות מילוי מרוחקות⁷, דבר שגרם לבזבז זמן יקר.

מחסני חירום: הועלה כי בחלק מהרשויות שנבדקו לא הוקמו מחסני חירום ובחלקן מחסני החירום לא הכילו את כל הציוד הנדרש לשעת חירום. להלן הפרטים:

המועצה המקומית עספייא: המועצה לא הקימה כלל מחסן חירום ולמותר לציין שהיא לא רכשה את הציוד והאביזרים שהמחסן צריך היה להכיל.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: בזמן השרפה לא היה במחסן החירום של המועצה גנרטור חירום תקין, תאורות החירום לא פעלו ומספר ערכות הקליטה שאוחסנו בו היה קטן מהנדרש.

עיריית טירת כרמל: מחסן החירום של העירייה ממוקם במבנה ישן ורעוע, ושטחו קטן מלהכיל את כל הציוד הנדרש לשעת חירום. במחסן מאוחסנים פריטים שונים שאינם שייכים לציוד פס"ח.

עיריית חיפה: היה קושי בניפוק ציוד ממחסני החירום למרכזי הקליטה, בין היתר משום שאמצעי התובלה שייכים לאגפים שונים ומנוהלים בידי גורמים שונים. משאיות שהובילו ציוד מהמחסנים למרכזי הקליטה התקשו, בשל גודלן, לעבור דרך רחובות מסוימים. לעירייה אין די צוותי חירום אם תידרש לפעול בעת ובעונה אחת בכמה מוקדי התרחשות.

הפקת לקחים משרפות קודמות: אף שהרשויות המקומיות היו מודעות להמלצות הוועדות שהוקמו בעקבות שרפות קודמות⁸ הן לא קיימו הליך סדור

7 נקודות המילוי לכבאיות, הממוקמות בכניסה ליער אתאטורק ובכניסה לכלא 6, הוקמו על ידי רשות המים בשיתוף המועצה האזורית חוף הכרמל כחלק מיישום מסקנות צוות משותף למינהל המים ונציבות כבאות והצלה שהוקם לאחר השרפה שפקדה את אזור ניר עציון ועין הוד בשנת 1998.

8 ועדה שהוקמה בעקבות החלטת ועדת שרים לאיכות הסביבה ב-24.09.89, וועדה לבירור נסיבות הדלקות שאירעו ב-11.10.98-14.10.98 בהרי הכרמל ובפארק קנדה.

לבחינת הפקת לקחים מהשרפות שהיו בכרמל. משרד הפנים לא הנחה את הרשויות לנהוג בהתאם להמלצות הוועדות שהוא בעצמו הקים.

צוותי חירום ומערך כיבוי אש מקומי: בחלק מהיישובים שבתחום המועצה האזורית חוף הכרמל הוקמו צוותי חירום יישוביים ומערך כיבוי אש מקומי לצורך התמודדות מהירה באירוע מקומי. השתלבותם של צוותים אלו באירוע השרפה הוכיחה שקיים הצורך בהקמת מערך שכזה ופעילותם היא חשובה ומועילה.

ניהול המאבק בשרפה ברשויות המקומיות

מרכז ההפעלה של הרשות המקומית (להלן - המרה"פ) הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.

מרכזי ההפעלה במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית חיפה, אינם ערוכים ומאורגנים לפעילות רציפה וממושכת ואינם עומדים בדרישות שנקבעו בתיק האב ובהנחיות התכנון של משרד הפנים. עוד עלה כי במועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל לא היה בבנייני המועצות גנרטור לחירום, ובעת השרפה תאורות החירום לא נדלקו ומערכת התקשורת במועצות ומרכזיית הטלפונים חדלו מלפעול. למועצות אף לא היו אמצעי שליטה ובקרה שיאפשרו לגבש תמונת מצב עדכנית.

עוד עלה כי הרשויות המקומיות האמורות, מלבד עיריית חיפה, לא ניהלו יומן אירועים וסיכומי הערכות מצב כנדרש בתיקי האב ובנהלים שלהן.

פינוי אוכלוסייה על ידי הרשויות המקומיות

רשות פינוי, סעד, חללים (להלן - פס"ח) היא רשות ייעודית הפועלת בשעת חירום במסגרת מל"ח ומנוהלת על ידי משרד הפנים⁹. הרשויות המקומיות אחראיות להיערך לפינוי ולקליטה של תושבים בשעת חירום.

ברשויות המקומיות שנבדקו נמצאו ליקויים בביצוע פינוי האוכלוסייה. חלק מהרשויות לא היו ערוכות לקליטת המפונים במרכזי הפינוי.

המועצה האזורית חוף הכרמל: במהלך השרפה פונו מיושביהם שישה יישובים (בית אורן, עין הוד, ניר עציון, עין חוד, מגדים והחותרים), שני כפרי נוער (כפר סיטרין וימין אורד) ושני בתי מלון (יערות הכרמל וניר עציון). בסך הכול פונו בתחומי המועצה כ-4,000 תושבים. בחלק מהמקרים נעשה הפינוי ביזמת המועצה או גורמים ביישוב עצמו ובכמה יישובים נוהל הפינוי על ידי צוות החירום היישובי

9 בפס"ח מיוצגים משרדי ממשלה, צה"ל ופיקוד העורף, משטרת ישראל, המרכז לשלטון מקומי והמועצה הלאומית להתנדבות. משרד הפנים מנחה באמצעות פס"ח את מערך הפינוי והקליטה של האוכלוסייה ברמה הארצית וברמה המחוזית, וכן מתאם את פעילותו ומפקח עליו.

(להלן - צח"י). בניגוד להוראות המשטרה, כ-200 תושבים, בהם גם אנשי צח"י, סירבו להתפנות. בכמה מקרים ניסתה המשטרה לפנותם בכוח.

עיריית טירת כרמל: עם התקדמות השרפה לכיוון שכונות מגורים בטירת כרמל ובשל העשן הסמיך, החליטה משטרת ישראל¹⁰ בתיאום עם ראש העירייה לפנות מבתיים כ-11,000 תושבים. מאחר שמרכזי הפינוי והקליטה היו באזור אפוף עשן, החליט ראש העירייה לפתוח שלושה מרכזי פינוי חלופיים¹¹. אולם החלטה זו לא הובאה לידיעת כוחות המשטרה וההצלה, ובשל כך לא כיוונו כוחות המשטרה את המתפנים למרכזי הפינוי החלופיים. כך למשל, חלק מהמפונים התפנו לחוף הים ושהו שם שעות ארוכות ללא ידיעת אנשי העירייה ולכן לא קיבלו סיוע. לא נמצא כי העירייה קבעה אמות מידה וכללים בנוגע להכוונת האוכלוסייה המתפנה למרכזי הפינוי החלופיים. העירייה גם לא מינתה ממונה על ויסות המתפנים בין שלושת מרכזי הפינוי.

המועצה המקומית עספיה: בשעות הראשונות של השרפה המועצה לא הייתה ערוכה לקליטת מפונים, לא פתחה מרכזי פינוי למטרה זו ולא הייתה לה שליטה על הפניית המתפנים מבתיים למקומות חלופיים. במועצה לא נמצאו רשימות של משפחות המתפנים ולא נערך מעקב אחריהן. כמו כן במועצה ובמחלקת הרווחה לא היו נוהלי חירום ורשימות של בעלי תפקידים שאמורים לטפל בפינוי אוכלוסייה באירוע חירום, והיא טיפלה רק בתושבים שפנו אליה וביקשו עזרה.

עיריית חיפה: בנוהל העירוני לא הייתה הגדרה ברורה של הגורם האחראי לקבלת החלטות במטה הפינוי והקליטה; נמצאו ליקויים ביצירת קשר עם מנהלי מרכזי הקליטה, שערכו את גיוסם המהיר; בתיקי החירום במחלקת כוח אדם של העירייה אין נתונים מעודכנים על האנשים האמורים להפעיל את מרכזי הפינוי והקליטה.

פינוי גבעת וולפסון: על אף דרישת המשטרה לפנות את היישוב, הפינוי הכולל שלו נעשה רק ביום הראשון לשרפה למשך כשעתיים בלבד. האנשים שנשארו ביישוב ופעלו לכיבוי האש עשו זאת ללא תיאום עם גורמי ההצלה ומשרד הפנים וסיכנו בכך את חייהם.

פינוי אוניברסיטת חיפה: הנהלת האוניברסיטה החליטה לפנותה ללא תיאום עם המשטרה, דבר שגרר עומסי תנועה כבדים בציר עספיה-חיפה, שהנו ציר התנועה היחיד המאפשר יציאת כלי רכב משטח האוניברסיטה; הדבר הפריע לתנועת כוחות ההצלה בדרכם לטיפול בשרפה ויצר סכנה מוחשית לפגיעה בנפש וברכוש¹².

פינוי המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל: ביום השרפה שהו במרכז לבריאות הנפש טירת כרמל (להלן - המרכז לבריאות הנפש) - 228 חולים ו-41

10 על פי סמכותה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

11 בית הספר "דגניה", "מרכז הפעוט" ו"מרכז הנוער".

12 ציר הפינוי, באזור האוניברסיטה, גובל בשני צדיו בפארק הכרמל.

עובדים. המטופלים במרכז פונו למרכזים רפואיים חלופיים¹³, ומטופלים שמצבם הרפואי אפשר שחרור שולחו למשפחותיהם.

נמצא, כי משרד הבריאות טרם סיים את כתיבתם של נוהלי פינוי לבתי חולים, ובכללם למרכז לבריאות הנפש.

הוויסות בין בתי החולים נעשה ללא תכנון; שוטרים מתחנת המשטרה בטירת כרמל הנחו אוטובוסים של קווי שירות שנסעו בקרבת מקום להסיע את המפונים מהמרכז לבריאות הנפש למרכזים רפואיים חלופיים. בהיעדר הסדרים עם חברות הסעה להסעת המטופלים, הייתה בעיה להעביר מטופלים מהמחלקה הגריאטרית לאוטובוסים.

למשטרה היה קשר ישיר עם המרכז לבריאות הנפש בלבד (הקב"ט של המרכז ומנהל המרכז), ולא עם משרד הבריאות, קשר שנדרש לשם עדכון שוטף והעברת הערכות מצב.

טיפול הרשויות המקומיות במפונים בעת השרפה

פעולות שירותי הרווחה: לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל לא היה מידע על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ותושבים הזקוקים לסיוע בשעת חירום אשר אינם בטיפול מחלקת הרווחה. הועלו ליקויים אף בפעולות עיריית חיפה, כגון חוסר באנשי מקצוע בצוותים הטיפוליים במרכזי הקליטה, במטה החללים ובצוות הודעה ולינוי משפחות.

הפעלת מתנדבים: לעיריית טירת כרמל והמועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל אין ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות, אין לשכה להכוונת מתנדבים, אין מוקד מידע למתנדבים, והנושא לא הוסדר בנוהלי החירום. במהלך האירוע לא תיעדו הרשויות הללו את חלוקת המצרכים שנתרמו. בעיריית טירת כרמל אף לא היה גוף שתפקידו היה לקלוט, למיין ולנתב את המתנדבים ואת התרומות. בעירייה גם לא היה נוהל תיעוד ורישום של התרומות.

העברת מידע לציבור

המוקד העירוני: לרשויות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל אין מוקד עירוני¹⁴. המוקדים בעיריית טירת כרמל ובמועצה האזורית חוף הכרמל לא היו ערוכים לתת מענה לפניות הרבות, מאחר שתשתית התקשורת הקיימת לא אפשרה

13 למרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "שער מנשה" בחדרה, למרכז "החלמה ונופש" בנתניה, למרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "אברבנל" בבת ים, למרכז הגריאטרי "שוהם" בפרדס חנה ולמרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "מזרע" בעכו.

14 לפי תיק האב על הרשויות המקומיות להפעיל במסגרת מטה החירום "מכלול המידע לציבור, הסברה ודוברות".

הוספת קווי טלפון על הקווים הקיימים. לא נערך תיעוד מסודר של כל פניות תושבי המקום, כוחות ההצלה, המתנדבים ויתר הפונים.

אמצעים להעברת מידע לציבור: לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא אין נוהל להעברת מידע לציבור בחירום. בימי השרפה השתמשו הרשויות לשם כך במערכת שמע וכריזה, ולא באמצעים טכנולוגיים כגון אתר האינטרנט של הרשות, מערכת למשלוח מסרונים (SMS) והודעות טלפוניות מוקלטות. לפיכך לא הגיע המידע לכל השכונות ביישובים אלו.

למועצה האזורית חוף הכרמל היה נוהל חירום שהתייחס בין היתר להעברת מידע לציבור, אך בפועל מערך הדוברות לא פעל לפי הנוהל האמור. מכלול הדוברות במרה"פ הופעל, אולם בשל תקלות בהפעלת מרכז המידע הוא לא היה מעודכן ברציפות במתרחש בשטח, ועל כן המידע שהועבר לדובר המועצה לא היה עדכני.

בעיריית חיפה זרימת המידע, התקשורת והממשק בין המוקד העירוני למרכזי ההפעלה טעונה שיפור. קיים צורך לפעול להעמקת שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין תחנות הרדיו האזוריות להגברת השימוש בערוץ תקשורת זה להעברת מידע חיוני.

מערך דוברות רשותי: בעיריית טירת כרמל, במועצה המקומית עספייא ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא היו מערך דוברות והסברה ונהלים כתובים, והקשר בין אמצעי התקשורת ובין המועצה התבצע בעיקר על ידי ראש הרשות עצמו. כמו כן ברשויות אלה לא היו מסמכים המתעדים את ההודעות שפרסמו הרשויות לתקשורת, ולא נוהל רישום פנימי של בעלי התפקידים שהופיעו בתקשורת. בלא תיעוד כאמור אי-אפשר לוודא מי הם הגורמים שהעבירו את המידע ואיזה מידע פרסמו הרשויות.

במידע שהועבר לתושבים במהלך השרפה היו דיווחים סותרים בכמה רשויות מקומיות, ולא בכל המקרים תאם המידע את המצב בשטח.

שיתוף פעולה עם משטרת ישראל בעת השרפה

שיתוף הפעולה בין המשטרה לרשויות המקומיות בעת חירום מוסדר בשני נהלים פנימיים של המשטרה: נוהל טיפול משטרת ישראל באירוע דלקה¹⁵ ונוהל הפעלת חפ"קים¹⁶ (להלן - הנהלים). משטרת ישראל לא יידעה את הרשויות המקומיות על קיומם של הנהלים הפנימיים האלו, וחשוב לא פחות - לא הזמינה את נציגי הרשויות המקומיות השונות להשתתף בחפ"ק המשטרה בעת השרפה. משום כך התעורר קושי בהעברת בקשות ממרה"פ הרשות המקומית לחפ"ק המשטרה ובקבלת מענה הולם להן. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדיר למרה"פ, וכאשר הגיעו, לא תמיד היו ברורות או תואמות את המצב בשטח.

15 נוהל 90.221.309, טיפול מ"י באירוע דליקה, מ-14.4.04.

16 נוהל 90.221.020, הפעלת חפ"קים במ"י, מ-14.10.07.

בשל התקשורת הלקויה בין מרה"פ הרשויות המקומיות לחפ"ק המשטרתי נפגעה יכולתם של בעלי תפקידים לנוע על הצירים החסומים באזור השרפה, ובמקרים מסוימים התקשורת הלקויה אף הביאה לידי עימותים עם השוטרים במחסומים, עד כדי איום במעצר.

פעילות משרד הפנים במהלך השרפה בכרמל

משרד הפנים הוא הגוף הממלכתי האחראי לתפקודן של הרשויות המקומיות בעת שגרה, ותפקידו להנחותן כיצד להיערך לעת חירום. במהלך השרפה בכרמל הקים משרד הפנים באמצעות המינהל לשירותי חירום מרכז הפעלה ארצי לניהול פעולותיו. רוב פעולות המשרד בוצעו באמצעות מחוז חיפה אשר ליווה את השרפה - בראשות הממונה עליו ובסיוע מרכז פס"ח המחוזי.

בנהלים שהיו במחוז חיפה של משרד הפנים חסרות הוראות בעניין התארגנות המחוז במשבר בעת שגרה, כגון הקמת חפ"ק לקיום קשר עם הרשויות המקומיות ולעדכון מטה המשרד והוספת כוח אדם לפי צורכי המחוז.

סיכום והמלצות

הליקויים שהועלו בדוח מצביעים על כשלים ומחדלים מהותיים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע להיערכותן לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל.

הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות ומשרד הפנים נהגו בעצימת עיניים ובמשך שנים לא פעלו למניעת שרפות וטיפול בסכנות הנשקפות מהן, על אף אחריותם ומחויבותם לכך כל אחד בתחומו ולפי סמכויותיו וחובותיו. בין היתר הם לא פעלו לביצוע הפעולות ההכרחיות הללו: הכשרת דרכים פנימיות וסלילת כבישי מילוט לתושבים, טיפול בצמחייה והכשרת פסי חיץ, התקנת ברזי כיבוי וטיפול באתרי פסולת לא חוקיים.

על הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות ומשרד הפנים בשיתוף רט"ג ומע"צ לפעול לאתגר לקיום הוראות הדין למניעת שרפות, ובהן סלילת דרך מילוט שתחבר את דאליית אל-כרמל ויישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

על המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא, בשיתוף משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה, לטפל ביד קשה באתרי הפסולת הלא חוקיים בתחומן בהיות אתרים אלה מוקדים לשרפות חוזרות ונשנות.

על הרשויות המקומיות בשיתוף משרד הפנים, משטרת ישראל, פקע"ר ורח"ל לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בנוגע להיערכותן למצבי חירום כגון השרפה בכרמל. כמו כן על הרשויות המקומיות לפעול להקמה והפעלה של מרכזי הפעלה, פינוי אוכלוסייה, טיפול שירותי הרווחה במפונים, העברת מידע לציבור ושיתוף הפעולה עם משרד הפנים ומשטרת ישראל.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

על משרד הפנים והרשויות המקומיות, בשיתוף שירותי הכבאות, להפיק לקחים מהמצבים שהועלו וכן מהמלצות של הוועדות שהוקמו בעקבות שרפות קודמות, וליישם בהליך סדור ושיטתי, כדי שבעתיד יהיו הרשויות ערוכות באופן מיטבי למצבי חירום כגון השרפה בכרמל.



מבוא

בעתות חירום, כבעת שגרה, על הרשות המקומית לספק לתושביה את כלל השירותים שהיא מופקדת על אספקתם במגבלות ובתנאים מיוחדים. בכלל זה עליה לספק לתושבים גישה למוצרי יסוד ולשירותים בסיסיים, ובהם מזון ומים; טיפול באוכלוסייה נזקקת; מסירת מידע לציבור, הסברה ודוברות; שירותים חיוניים בתחומי ההנדסה והתשתיות (מים, ביוב ובינוי); פינוי אוכלוסייה למרכזי פינוי; הפעלת מערכת החינוך בהתאם למדיניות הממשלה¹⁷.

כדי שרשות מקומית תוכל לעמוד במשימתה בעתות חירום ובטיפול במצבי משבר בעת שגרה כדוגמת השרפה בכרמל, עליה להיערך לכך ולפעול במכלול תחומים בעוד מועד. בין היתר עליה לדאוג לקיומם של האמצעים הנחוצים לפעילות בעתות חירום ולהכשיר כוח אדם אשר יסייע בעת חירום, לתדרכו ולתרגל אותו. כמו כן על הרשות לקיים הוראות ונהלים שלה ושל גורמים נוספים הפועלים בשטח בעתות חירום, כגון המשטרה ושירותי הכבאות¹⁸.

שטחים נרחבים משטחי יערות הכרמל משמשים גן לאומי או שמורת טבע, וחלה עליהם תכנית המתאר המקומית "לגן לאומי ושמורת טבע על הר הכרמל"¹⁹. הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) מנהלת את הגן הלאומי כרמל, בהתאם לתפקידיה וסמכויותיה המוגדרים בהוראות חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998.

בשנים 1974-2006 פרצו ביערות הכרמל שרפות רבות, מהן 15 שכילו לפחות חמש מאות דונמים של חורש כל אחת; הגדולות שבהן אירעו בשנים 1989 ו-1998 וכללו כ-5,000 דונמים²⁰ כל אחת.

ב-2.12.10, בשעות הצהריים המוקדמות, פרצה שרפה בפאתי היישוב עספיא השוכן על פסגת הר הכרמל (להלן - השרפה). רוחות מזרחיות חזקות ליבו את האש ונשא אותה במהירות מערבה אל הגן הלאומי כרמל ושמורת הטבע שבכרמל (להלן - פארק הכרמל). במהלך ארבעת ימי השרפה פונו מבתיהם כ-17,000 תושבים של ארבע רשויות מקומיות הגובלות בפארק הכרמל: המועצה המקומית עספיא, המועצה האזורית חוף הכרמל ועיריית חיפה וטירת כרמל. השרפה כובתה

17 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, שנת 2010, "היערכות ומוכנות הרשויות המקומיות לעתות חירום", עמ' 3-89.

18 יצוין כי במהלך השרפה בכרמל לא הוכרו על מצב חירום, אולם נוכח היקף השרפה החליטו הרשויות המקומיות להפעיל חלק מהמערכים המיועדים לשעת חירום.

19 תכנית 566/ג המאושרת משנת 1969.

20 נעמה טסלר, דן מלקינסון, לאה ויטנברג ונעם גרינבאום, "שריפות יער וחורש בכרמל ובהרי ירושלים - תיעוד וניתוח דגמים עיתיים", אופקים בגאוגרפיה, 76 (2010), עמ' 157-165.

סופית ב-5.12.10 לאחר שגבתה מחיר כבד בנפש ופגעה ברכוש, בין היתר בבתי מגורים²¹ ובמבני ציבור.

בזמן השרפה כיהנו (ועדיין מכהנים) ראשי הרשויות האלה: מר יונה יהב, ראש עיריית חיפה (נבחר ביוני 2003); מר אריה טל, ראש עיריית טירת כרמל (נבחר בינואר 2009); מר כרמל סלע, ראש המועצה האזורית חוף הכרמל (נבחר בפברואר 2004); מר כרמל נסראלדין, ראש המועצה המקומית דאליית אל כרמל (נבחר בינואר 2009); מר וג'יה כיוף, ראש המועצה המקומית עספייא (נבחר בספטמבר 2009). הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים הוא מר יוסף משלב.

בחודשים פברואר-יוני 2011 בדק משרד מבקר המדינה את הפעולות שעשו עיריות חיפה וטירת כרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל (להלן - הרשויות המקומיות) לשם מניעת שרפות, את היערכותן לשרפה, את מערך החירום שלהן ואת פעולותיהן במהלך השרפה עצמה. כמו כן נבדק פינויים של אוניברסיטת חיפה, המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל והיישוב גבעת וולפסון. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, משרד הבריאות, משטרת ישראל, איגוד ערים אזור חדרה (שירותי כבאות) (להלן - כב"א חדרה), איגוד ערים אזור חיפה (שירותי כבאות) (להלן - כב"א חיפה), פיקוד העורף (להלן - פקע"ר), רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) וכן בחלק מיישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

פעולות הרשויות המקומיות למניעת שרפות

סמכויותיהן וחובותיהן של הרשויות המקומיות למניעה ולצמצום של נזקי שרפות

בסעיף 248 לפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות), נקבע, בין יתר חובותיה של עירייה, כי עליה להתקין ולקיים מכשירים לכיבוי דלקות וכלים אחרים לשם בטיחות ושימוש במקרה של דלקה, וכן להסדיר את השימוש במים לכיבוי דלקה.

סעיף 63(א) בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), קובע כי בין יתר תפקידיה, על מועצה אזורית לקבוע סדרים כדי למנוע דלקות בתחומה ולכבותן, להטיל איסורים והגבלות בעניין, לאחוז באמצעים לעשות זאת ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים לאחוז באמצעים שיאפשרו להם לעשות כן; בעניין מפעלי המים שהוקמו בידי המועצה האזורית או גוף אחר לשם אספקת מים בתחומה, נקבע, כי על המועצה להסדיר אספקת מים ציבוריים על ידי ברזי מים.

בסעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), נקבעה בין היתר חובתה של מועצה מקומית למנוע דלקות. לפי הצו תפקידה של מועצה מקומית בעתות חירום לספק לתושבים את כלל השירותים שהיא מחויבת לספק בעת רגיעה.

21 על פי נתוני רשות חירום לאומית, 81 יחידות דיור נשרפו כליל ו-173 יחידות דיור נשרפו חלקית.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

בחוק למניעת שרפות בשדות, התש"י-1949²² (להלן - חוק מניעת שרפות), נקבעו, בין היתר, איסורים על שרפת צמחים וחומרים והשלכת דברים בוערים בשדות, וכן נקבעו הוראות לניקוי דרכים ושטחים, יצירת קווי בידוד וביצוע פעולות אחרות למניעת שרפות.

חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי כבאות), מגדיר "רשות כבאות" כדלהלן: "לגבי תחום איגוד ערים ששירותי כבאות כלולים בתפקידיו - אותו איגוד ערים" ו"לגבי תחום רשות מקומית שאינה מאוגדת באיגוד ערים כאמור - אותה רשות מקומית". סעיף 2 בחוק קובע כי "רשות כבאות חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דליקות בתחומה ולמניעת דליקות או התפשטותן של דליקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש".

סעיף 4 לחוק שירותי כבאות קובע כי לשם מילוי תפקידה זה חייבת הרשות בין היתר להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דלקות ולכיבוי; וכן חייבת לקבוע - בכפוף לתקנות בנושא - סידורי כבאות במוסדות ובמפעלים, בין ציבוריים ובין פרטיים, וכן בבניינים גבוהים, לפקח על צידום ולתאם את סידורי הכבאות כאמור עם סידורי הכבאות של רשות הכבאות.

חוק שירותי כבאות כולל גם סעיף עונשי הקובע כי "המפר סידורי כבאות שנקבעו לפי סעיף 4, הנמנע מלהציב אמצעי כיבוי או מתרשל בהחזקתם התקינה, המסרב להעמיד לרשות מפקד או קצין משטרה ציוד או חמרים לכיבוי דליקות... או העובר על הוראה מהתקנות שהותקנו לפי חוק זה, דינו - מאסר ששה חדשים או קנס 1,000 לירות".

סמכות רשות הכבאות להורות על התקנת אמצעי כיבוי מצויה גם בחוקי עזר המותקנים, בין היתר, מכוח סעיף 37 לחוק שירותי כבאות הקובע: "רשאים רשות מקומית או איגוד ערים ששירותי כבאות הם בתחום תפקידיו, להתקין חוקי עזר לביצוע תפקידיהם או למילוי חובותיהם לפי חוק זה".

סעיף 2(13) בתקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקד שירותי הכבאות), התשל"ט-1978, קובע כי "מפקד שירותי הכבאות יהיה בעל סמכות מקצועית במרחב רשות הכבאות". על פי צו איגודי ערים (שירותי כבאות), התשכ"א-1961, נכללת המועצה האזורית חוף הכרמל בתחום כב"א חדרה, והעיריות חיפה וטירת כרמל והמועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל נכללות בתחום כב"א חיפה.

כאמור לעיל, חובותיהן וסמכויותיהן של הרשויות המקומיות ושירותי הכבאות בנוגע למניעת שרפות נקבעו במספר חוקים ובתקנות. להלן עיקרי הממצאים שעלו בביקורת לגבי פעולותיהן של הרשויות המקומיות ושירותי הכבאות למניעת שרפות.

אי-הקפדה על ביצוע הוראות שירותי הכבאות למניעת שרפות

בנובמבר 2000 שלח סגן מפקח כבאות ראשי בנציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים²³ (להלן - סגן המפקח) לראשי המועצות המקומיות והאזוריות הוראות בנושא "מניעת שריפות יער בממשק

22 "שדה" - כולל חורשה, יער, גן, מטע, צדי-כביש ודרך.

23 על פי החלטת הממשלה מספר 2699 מיום 9.1.11, הועברה נציבות כבאות והצלה לאחריות המשרד לביטחון פנים.

שבין היער ליישובים ולבתי מגורים". בפברואר 2004 שלח סגן המפקח לראשי המועצות האזוריות מכתב שכותרתו "בטיחות וכיבוי אש ביישובים שבשטחי המועצות האזוריות - עקרונות", המעדכן את ההוראות שהוציא בשנת 2000. במכתב צוין כי ההוראות מועברות למועצות האזוריות "לביצוע לאלתר לצורך הגברת מניעת דליקות ביישובים שבמועצות האזוריות".

כב"א חיפה הפיץ בשנים 2008 ו-2010 מסמך שנועד, כלשונו, "להאיר את עיני" הרשויות המקומיות החברות באיגוד הערים ולסייע להן להיערך למניעת דלקות וכיבוי לקראת הקיץ. ההוראות זהות לאלה שפורטו במכתבו של סגן מפקח כבאות ראשי מפברואר 2004 והן מפרטות, בין היתר, את ציוד כיבוי האש החייב להימצא בידי הרשות המקומית, החובה ליצור פסי בידוד, הכנת צוותים להתמודדות עם אירוע שרפה, התקנת ברזי כיבוי אש, החובה לדאוג לאספקת מים תקינה לכיבוי אש ועוד.

כב"א חדרה שולח מדי שנה בשנה²⁴ למועצה האזורית חוף הכרמל מסמך שכותרתו "בטיחות וכיבוי אש ביישובים שבשטחי המועצות האזוריות". המסמך אף נשלח לכל אחד מהיישובים שבתחום המועצה האזורית חוף הכרמל תחת הכותרת "בטיחות וכיבוי אש בשטח הישוב". ההוראות שבמסמך זה זהות לאלה שפורטו במכתבו של סגן המפקח מפברואר 2004. נוסף על כך עורך כב"א חדרה בכל שנה "ביקורת תקופתית לבדיקת סדרי מניעת דליקות" (להלן - הביקורת התקופתית) בכל אחד מיישובי המועצה, ובעקבותיה הוא שולח מכתב לכל מזכיר יישוב ובו הוראות שעל היישוב לבצע.

נמצא כי כב"א חיפה אינו עורך כלל ביקורות ביישובים וברשויות שבתחום אחריותו לבדיקת ההיערכות למניעת שרפות. עוד נמצא כי כב"א חדרה וכב"א חיפה אינם מפקחים על תהליך ההיערכות לשרפה של הרשויות המקומיות החברות באיגוד. הם אינם מוודאים שהרשויות המקומיות קיבלו את המסמכים שנשלחו אליהן, אינם מפקחים על ביצוע ההוראות על ידן ואינם מוודאים כי הן פעלו למניעת שרפות בתחומן ונערכו להתמודדות עם שרפות העלולות להתרחש.

בתשובת מפקד כב"א חדרה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 (להלן - תשובת כב"א חדרה) צוין בין היתר כי "אין ביכולתו [של כב"א חדרה] לוודא אחר מילוי הוראות דוח הביקורת. היישובים שלא ביצעו את ההוראות הכבאות הפרו את החוק בעצמם ואין להטיל זאת לפתחו של השירות".

בתשובת מפקד כב"א חיפה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 (להלן - תשובת כב"א חיפה) נאמר בין היתר כי "כאמור נשלחים מכתבים אל גורמי הרשויות המקומיות שבהן גורמים מקצועיים, אך לצערנו בתחום זה כנגד הרשויות אין לנו סמכות מעשית לכפות עליהן סידורי כבאות מעבר לרצון הטוב".

משרד מבקר המדינה מעיר לכב"א חדרה ולכב"א חיפה כי הם אינם יוצאים ידי חובתם במתן הוראות לרשויות המקומיות שבתחום אחריותם למניעת דלקות וכיבוי, ומוטלת עליהם האחריות לפיקוח ובקרה על ביצוע ההוראות ונקיטת אמצעים לאכיפתן. לדעת משרד מבקר המדינה היה על מפקד כב"א חיפה לפעול להסדרת סוגיית הסמכות ולא להסתפק ב"רצון הטוב" של הרשויות המקומיות.

24 המסמך האחרון נשלח באפריל 2010.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

הכשרת דרכי גישה לכוחות הצלה ודרכי מילוט לתושבים

ליישובים שנפגעו בשרפה יש שלושה כבישי גישה הנתונים באחריות החברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - מע"צ) וכן דרכים פנימיות באחריות הרשויות המקומיות והיישובים. להלן פירוט:

1. **הדרכים שבאחריות מע"צ**²⁵: כביש 721: הכביש חוצה את שמורת הכרמל ופארק הכרמל ממזרח למערב ומשמש נתיב גישה יחיד לקיבוץ בית אורן, לגבעת וולפסון ולמלון יערות הכרמל. כביש זה מאפשר למלט אנשים ממקומות אלה לשני כיוונים - לכיוון רכס הכרמל (כביש חיפה-עספייא) או לכיוון חוף הכרמל (כביש חיפה-פורדיס).

כביש 7111: הכביש משמש נתיב גישה יחיד ליישובים עין חוד, ניר עציון ועין הוד ולכפר הנוער ימין אורד. כביש זה מאפשר למלט אנשים מהיישובים הללו לכיוון חוף הכרמל (כביש חיפה-פורדיס) בלבד. נוסף על כך קיימת "דרך יער" לא סלולה, המקשרת את כביש 7111 לדאליית אל-כרמל ובעת חירום אפשר להשתמש בה כדי למלט אנשים.

כביש 672: הכביש משמש נתיב גישה יחיד אל תחום שיפוטן של המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל; כביש זה חוצה את שני היישובים האלה ומאפשר מילוט תושבים לשני כיוונים - לכיוון חיפה או לכיוון אליקים.

הועלה כי שלושת הכבישים האמורים לעיל צרים, מפותלים ובחלקים רבים אף מחוסרי שוליים, ואינם מאפשרים תנועה מהירה ודו-כיוונית של כלי רכב כבדים כגון כבאות ואוטובוסים. מאחר שכל כביש כאמור הוא נתיב גישה יחיד, חסימת כבישים אלה בעת שרפה מותירה את תושבי היישובים האמורים בלי דרך מילוט, ולפיכך קיימת חשיבות רבה להכשיר דרכי מילוט נוספות לתושבים ודרכי גישה לכוחות הצלה.

נמצא כי "דרך היער" המקשרת את דאליית אל-כרמל לכביש 7111 כאמור לעיל, נסללה לצורכי חקלאות, אינה מאספלט והיא צרה ומשובשת ולפיכך אינה מאפשרת פינוי אוכלוסייה מהיר וחלק מהכבאות אינן יכולות לנסוע בה בעתות חירום כגון שרפה.

הועלה כי בעקבות השרפה בכרמל אישר ממונה המחוז במשרד הפנים למועצה המקומית דאליית אל-כרמל להכשיר כביש זה ככביש מילוט.

בתשובת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מספטמבר 2011 למשרד מבקר המדינה נאמר כי מאחר שמדובר בשטח שאינו בתחום השיפוט של המועצה המקומית, פנה ראש המועצה למשרד הפנים, למשרד התחבורה ולר"ג וביקש מהם להכשיר את הדרך האמורה כדרך מילוט מוסדרת. עוד ציינה המועצה כי השרפה שוב הוכיחה את נחיצות דרך המילוט.

לדעת משרד מבקר המדינה נוכח הימצאות היישובים בסמיכות ליער ומיעוט הדרכים להפעלת כוחות הצלה ולמילוט התושבים, חובה על הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות ומשרד הפנים בשיתוף רט"ג ומע"צ לפעול לאלתר כל אחד בתחומו ועל פי סמכותו וחובתו לקיום הוראות הדין למניעת שרפות, ובהן סלילת דרך מילוט שתחבר את דאליית אל-כרמל ויישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

25 ראו גם בפרק על הטיפול במניעת שרפות יער וחורש, בשער השלישי, עמ' 000.

2. דרכי גישה שבאחריות הרשויות המקומיות: ועדה שהוקמה בעקבות הדלקות שאירעו באוקטובר 1998²⁶ (להלן - הוועדה לבירור נסיבות השרפה בכרמל) הגישה בנובמבר אותה שנה את מסקנותיה והמלצותיה בנושא. הוועדה קבעה כי הדרכים ביישובים של המועצה האזורית חוף הכרמל ובמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא הן צרות, חלקן ללא מוצא, והן אינן מאפשרות כניסה של יותר מכבאית אחת. הדבר עלול להיות סכנה של ממש לתושבים המתפנים.

בשנת 2003 ציין מבקר המדינה²⁷ כי המלצות הוועדה לא יושמו, והעיר על חומרת הדבר למועצה האזורית חוף הכרמל וליישובים שבתחומה הגובלים ביערות או נמצאים בסמיכות אליהם.

גם בביקורת הנוכחית נמצא כי הדרכים הפנימיות בחלק מהיישובים אינן מאפשרות גישה לכוחות ההצלה ומילוט לתושבים. כאמור, כב"א חדרה וכב"א חיפה דרשו מהיישובים להכשיר דרכים פנימיות, אולם הוראות אלה לא בוצעו - דבר שפגם ביכולת תפקוד כוחות הכיבוי בעת השרפה. להלן דוגמאות:

המועצה האזורית חוף הכרמל: הדרכים הפנימיות בחלק מהיישובים שלה (המושב השיתופי ניר עציון, כפר האמנים עין הוד) נסללו על פי התקנים שהיו נהוגים בעת הקמתם, בראשית שנות ה-50; הן צרות, וברובן אינן מאפשרות תנועה דו-סטריית של כלי רכב פרטיים, קל וחומר של רכבי כיבוי והצלה. נמצא כי הדרכים הללו לא הוכשרו כדרכי גישה לכוחות ההצלה ולמילוט לתושבים.

המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא: גם ביישובים אלו הדרכים צרות, רובן אינן מאפשרות תנועה דו-סטריית של כלי רכב פרטיים, קל וחומר של רכבי כיבוי והצלה. בבדיקה נמצא כי גם הכביש המוביל לאזור השרפה בעספייא הוא כביש צר ברוב חלקיו, ועל כן הנגישות של הכבאית לאזור השרפה הייתה קשה. עוד נמצא כי המועצה המקומית עספייא לא הכינה דרך מוסדרת לגישה לכוחות ההצלה ולמילוט לתושבי המקום לעת חירום. שתי המועצות בתשובותיהן מספטמבר 2011 הביעו תמימות דעים באשר לתשתית הכבישים הקיימת ומסרו כי היא צרה ומהווה מוקד סיכון הן בשגרה והן בחירום. המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה כי רט"ג מתנגדת לסלילת הכביש וכי השטח הלא סלול הנו מחוץ לתחום שיפוט המועצה ולכן בהיותו שטח גלילי הוא מחייב הסכמת משרד הפנים. המועצה המקומית עספייא מסרה כי אין באפשרותה התקציבית להסדיר את הכבישים שבאחריותה וכי היא מקבלת על עצמה לפעול בשיתוף משרד הפנים להכשרת כבישי גישה לכוחות ההצלה ומילוט לתושבים אם משרד האוצר, התחבורה ומע"צ יישאו באחריות התקציבית לכך.

עיריית טירת כרמל: הבדיקה העלתה כי ברחוב יפה נוף העובר בשכונה שגובלת בפארק הכרמל אין מעבר חופשי לכלי רכב של כוחות ההצלה ולכלי הרכב של תושבי השכונה, אם יידרשו להתפנות פינוי חירום.

בעקבות השרפה התקיים בדצמבר 2010 במשרד הפנים במחוז חיפה דיון להפקת לקחים, ובין היתר צוין שיש להכשיר את הרחוב לשמש ציר פינוי בשעת חירום.

26 שר הפנים דאז, אליהו סוויסה, הוא שמינה ועדה זו מכוח תקנה 3 לתקנות שירותי הכבאות (חקירת דליקה וגורמיה), התשל"ב-1972.

27 מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה, "מניעת דלקות וכיבוי אש", שנת 2003, עמ' 87-143.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

מהנדס העיר מסר לנציג משרד מבקר המדינה כי בימים אלה שוקדת העירייה בשיתוף משרד התחבורה על תכנית לפיתוח הרחוב, כדי להתאימו ולהכשירו לשמש ציר פינוי בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות כי עד מועד השרפה, לא פעלו בהתאם להמלצות הוועדה לבירור נסיבות השרפה בכרמל מנובמבר 1998 ולהוראות כב"א חדרה וכב"א חיפה להכשרת דרכי גישה לכיבוי אש מסביב ליישובים השונים ובתוכם.

משרד מבקר המדינה העיר לכב"א חדרה ולכב"א חיפה כי אין הם יוצאים ידי חובתם במתן הוראות להכשרת דרכי מילוט לתושבים ודרכי גישה לכוחות ההצלה, ומוטלת עליהם האחריות לפיקוח ובקרה על הביצוע ונקיטת אמצעים לאכיפת ההוראות, ובכלל זה אף להתריע בנדרש לפני הרשויות המקומיות, היישובים ומשרד הפנים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לפעול בשיתוף מע"צ, רט"ג ומשרד הפנים כל אחד בתחומו ועל פי סמכותו וחובתו להכשרת כבישי גישה לכוחות הצלה ודרכי מילוט לתושבים שישמשו אותם בעת אירוע חירום ובמיוחד כשנדרש פינוי תושבים.

גיזום עצים וסלילת פסי הפרדה בסמוך ליער

החוק למניעת שרפות בשדות, התש"י-1949, והוראות נציבות כבאות ארצית, כב"א חיפה וכב"א חדרה קובעים, בין היתר, כי על הרשויות המקומיות להכשיר אזורי חיץ ופסי הפרדה אש.

אזור יערות הכרמל מתאפיין בשטחים רצופים גדולים מאוד של יער צפוף ובו עצי אורנים ואלונים. ברבים מהשטחים צומחים שיחים ועשבים בין העצים ובשולי היער, ובשל כך השטח דליק מאוד בתנאי מזג אוויר מסוימים. יישובים ושכונות מגורים הנמצאים בסמוך לאזורים מיוערים נמצאים אפוא בסכנה בעת שרפה.

הוועדה המקצועית לשיקום ופיתוח הכרמל²⁸ קבעה בהמלצותיה שניתנו כבר בשנת 1990 כי ניתן לפעול להגנת יערות הכרמל מפני שרפות, בין היתר באמצעות יצירת אזורי חיץ אשר יפרידו בין היער לבין היישובים.

בביקורת עלה שהרשויות המקומיות ביצעו באופן חלקי בלבד בשטח שיפוטן פעולות למניעת דלקות, כגון דילול, חישוף ופינוי עשבייה בהתאם לחוק מניעת שרפות ולהוראות נציבות כבאות ארצית, כב"א חיפה וכב"א חדרה.

עוד נמצא שהרשויות המקומיות אינן מכשירות אזורי חיץ ופסי הפרדה אש בשטחים המצויים בתחום שיפוטן לפי ההוראות האמורות.

כמו כן עלה בבדיקה שכב"א חיפה וכב"א חדרה אינם מוודאים שהרשויות המקומיות שבאחריותם פועלות לפי ההוראות. כמו כן כב"א חיפה לא ערך ביקורות על מנת לבדוק את היערכות הרשויות המקומיות שבאחריותו למניעת שרפה. עוד נמצא כי כב"א חדרה לא ניהל מעקב אחר

28 דוח הוועדה המקצועית לשיקום ופיתוח הכרמל, "סיכום דיונים והמלצות של הוועדה בנושאים: שיקום השטח השרוף והגנה מפני שרפות יער בעתיד", ינואר 1990.

ביצוע ההוראות שקבע, לרבות תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת שערך במועצה האזורית חוף הכרמל וביישוביה. להלן דוגמאות:

עיריית חיפה: הבדיקה העלתה כי העירייה אינה מבצעת במרבית החורשות הנמצאות בתחום שיפוטה טיפול יעירני, הכולל גיזום וכריתת עצים וענפים יבשים, וכן אינה נוקטת פעולות לפינוי גזם או ריסוק, וטיפול בעשבייה במטרה למנוע דלקות והתפשטותן.

עוד העלתה הבדיקה כי העירייה לא נקטה פעולות ליצירת חיץ וקטיעת רצף הצמחייה הדליקה בין שכונת דניה ואוניברסיטת חיפה ובין פארק הכרמל והוואדיות המיוערים הגובלים בהן. יצוין כי תושבים המתגוררים בשכונה פנו אל העירייה והתריעו על הצורך ביצירת אזור חיץ בין שכונת דניה לוואדי הגובל בה שימנע התפשטות האש במהלך שרפה.

בתשובת עיריית חיפה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 נמסר כי העירייה תפעל לפי הוראות והנחיות שירותי הכבאות, כי "דוח הביקורת נלמד ובעקבותיו ערך מינהל תפעול סקר מקיף וכולל גם בשכונות הסמוכות למוקדי השרפה", וכי מתחם אוניברסיטת חיפה נמצא "בעדיפות ראשונה".

בתשובת כב"א חיפה נאמר בין היתר כי לאחר השרפה בכרמל, במאי 2011, מינה מפקד כב"א חיפה ועדה מיוחדת לנושא מניעת דלקות בחורש ויער. בין תפקידיה: למפות את האזורים שבהם יש קרבה של חורש ויער למבנים; לבצע ביקורות וסיורים ביישובים שבמתחם האיגוד הגובלים בחורש טבעי ויערות.

המועצה האזורית חוף הכרמל: כב"א חדרה עשה ביקורות כיבוי אש ליישובים שבתחום המועצה ובין היתר דרש מהמועצה והיישובים לדלל עצים ולנקות את הצמחייה שבתחומם. נמצא כי היישובים מילאו באופן חלקי בלבד את הוראותיו של כב"א חדרה שהוצגו להם בדוחות הביקורת התקופתיים ובהוראות להיערכות לתקופת הקיץ. נמצא כי המועצה האזורית והיישובים בית אורן וניר עציון לא העלו לפני כב"א חדרה את הקשיים הכספיים והמינהליים שעמדו לפניהם בביצוע ההוראות האמורות לעיל, ואף לא פנו למשרד הפנים בבקשה לקבלת סיוע בכך.

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות על כי לא ביצעו ולא וידאו דילול עצים, גיזום צמחייה והכשרת אזורי חיץ סביב יישובים הנמצאים בתוך יערות או בסמיכות רבה אליהם, כאמצעי למניעת שרפות בעתיד. כמו כן העיר לכב"א חיפה וכב"א חדרה על שלא וידאו שהרשויות המקומיות ביצעו פעולות אלה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 ציינה המועצה האזורית חוף הכרמל כי היישובים ניר עציון ועין הוד שלחו מכתבים למשרד הפנים בשנים 2000 ו-2002, והמועצה האזורית שלחה אליו אף היא מכתבים בשנים 1998-2000 בעניין אי-יכולתם למלא את כל דרישות כב"א חדרה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי המכתבים נשלחו לאחר השרפה בשנת 1998, והם אינם מתייחסים לדרישות כב"א חדרה מארבע השנים שקדמו לשרפה האחרונה. לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה האזורית היה לפעול מול כב"א חדרה ומשרד הפנים כדי להביא ליישום הוראות כב"א חדרה למניעת שרפות.

היעדר טיפול באתרי פסולת והיעדר פיקוח על הנעשה בהם²⁹

צו המועצות המקומיות קובע את סמכויותיה של המועצה המקומית, בהן הסמכות לקבוע סדרים ולהטיל איסורים והגבלות כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון, למנוע דלקות ולכבותן ולסלק מפגעים³⁰.

סעיף 7 בחוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת ניקיון), קובע כי על הרשות המקומית (עירייה או מועצה מקומית) לקבוע אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בניין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו. החוק קובע כי לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים לעיל, אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מחזור, למשרפה או לאתר אחר בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר.

החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961, אוסר על יצירת מפגעים - מפגעי רעש, מפגעי ריח ומפגעי זיהום אוויר ומצייד את רשויות השלטון בסמכויות לאכיפת איסורים שנקבעו בו בנוגע ליצירת מפגעים. לצד חוק זה הותקנו גם תקנות למניעת מפגעים (מניעת זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת), התש"ן-1990, המטילות אחריות פלילית על מפעיל אתר פסולת³¹ בשל עברות של זיהום אוויר וריח בלתי סבירים מאתרים לסילוק פסולת.

בית המשפט העליון דן לפני כמה שנים בשאלת אחריותה הפלילית של הרשות המקומית למפגעים בשל מחדליה לפקח כיאות על האתרים הבלתי מורשים (אתרים פירטיים) והסדרת הנושא³². בית המשפט קבע כי "מפגעי תברואה שברשות הרבים, חובתה של הרשות הציבורית היא לדאוג לסילוקם ולביעורם... האחריות לסלק מפגעים מרשות הרבים לא על היחיד נופלת היא, גם אם היה זה היחיד שגרם למפגע (וגם אם בגין מעשהו ניתן לעונשו). וכך, גם אם היו אלה תושבי היישובים שבתחום המועצה שיצרו והזינו את אתרי הפסולת הפיראטיים - ואכן כך היה - גם אז לא היה בכך כדי למעט מחובתה של המועצה לבער את הנגע". בהמשך נקבע כי "רשות מקומית היא הגוף האחד והיחיד האחראי לטיפול ישיר בפסולת הנוצרת בתחומיה, ואחריות זאת אין הרשות מוסמכת להסיר מעל שכמה".

מחלקת התברואה במועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל אחראיות לטיפול בפסולת ביישובים. הפסולת הביתית מפונה, באמצעות קבלני אשפה, לאתר ההטמנה. להלן עיקרי הממצאים שעלו בבדיקה:

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: הועלה כי בשכונה הדרומית-מערבית של היישוב דאליית אל-כרמל שוכן אתר פסולת לא חוקי (להלן - האתר). סיור שעשו במקום נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2011 העלה כי האתר משמש את התושבים והקבלנים להשלכת פסולת ביתית, גזם, גרוטאות, פסולת בניין וברזל ועודפי עפר. האתר, ששטחו כ-7 דונם, נמצא בגבולות פארק הכרמל. כ-5.7 דונם משטח האתר נמצאים בבעלות המועצה.

- 29 ראו גם בפרק על הטיפול במניעת שרפות יער וחורש, שער שלישי, עמ' 313.
- 30 סעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950. נקבע כי למועצה מקומית סמכות "לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, ובעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הביטחון... למנוע דלקות ולכבותן... לסלק מפגעים ולמנוע תקלות".
- 31 התקנות קובעות כי "מפעיל" הוא כל אחד מאלה: (1) בעל אתר לסילוק פסולת; (2) מחזיק אתר לסילוק פסולת; (3) מנהל אתר לסילוק פסולת או מי שמפקח על תפעולו".
- 32 רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, תקדין (2006). במקרה הנדון הורשעה המועצה האזורית בעברות על פי חוק מניעת מפגעים והתקנות שעל פיו.

הועלה כי במשך שנים הוטמנו באתר זה אלפי טונות של פסולת. נמצא, כי אף שבית משפט השלום בחיפה הוציא במאי 2010³³ לבקשת המשרד להגנת הסביבה, צו לסגירת האתר, סילוק המפגעים והפסקת השלכת פסולת באתר, עיריית הכרמל³⁴ והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא הפסיקו את הפעילות באתר ולא סילקו את המפגעים.

הועלה, כי בשנים האחרונות פרצו באתר כמה שרפות. אף במהלך הביקורת, ב-13.04.11, פרצה שרפה באתר, ובעקבות כך פנה מפקד כב"א חיפה לראש מועצת דאליית אל-כרמל והתריע על המפגע. הוא ציין כי השרפה עלולה להתפשט לכיוון פארק הכרמל ולגרום לשרפה כדוגמת השרפה בכרמל.



אתר פסולת לא חוקי בדאליית אל-כרמל - יוני 2011

33 ת"פ 08-07-9655 מדינת ישראל (המשרד לאיכות הסביבה) נ' מועצה מקומית דאליית אל-כרמל, תקדין (2010).

34 בשנת 2003 אוחדו המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא ל"עיר הכרמל", מכוח חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003. האיחוד בוטל במסגרת חוק הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות דאליית אל כרמל ועספייא, התשס"ט-2008).



אתר פסולת לא חוקי בדאליית אל-כרמל - יוני 2011

מנהל מחוז חיפה במשרד להגנת הסביבה הוציא ב-3.5.11 למועצה צו ניקוי ופינוי הפסולת באתר.

בתשובת המועצה מספטמבר 2011 היא ציינה כי לפני כשנתיים החלה לבצע פעולות לגבי אתרי פסולת, כגון מניעת השלכת פסולת רטובה; ניקיון חוזר; גידור המיקום. בנוגע לאתר האמור לעיל המועצה מסרה כי היא יצרה קשר חוזי עם קבלן לתחזוק את המקום ולשקמו. עוד ציינה כי מדובר בבעיה עמוקה המחייבת בניית תחנה מסודרת למעבר פסולת.

בתשובת כב"א חיפה נאמר כי ב-9.5.10 הוציא יו"ר איגוד ערים לכיבוי אש מכתב למועצה ובו הוא מתריע על הסכנה מהמזבלה בדאליית אל-כרמל. בין היתר ציין במכתבו: "מזה שנים אנחנו מתריעים על שריפות ממושכות במזבלה... למרות ההתרעות ממשיכה המזבלה לפעול וגם לבעור באין מפריע... קיים צורך בפתרון מוסדי לבעיה זו ע"י כלל הגופים כגון משרד הפנים, רשות מקומית, משטרת ישראל ובמשרד להגנת הסביבה על מנת למגר תופעה קשה זו".

המועצה המקומית עספייא: בכניסה המערבית ליישוב עספייא מכיוון חיפה (בצדו הימני המערבי של כביש 672) נמצא אתר פסולת לא חוקי (להלן - האתר), המשמש תושבים וקבלנים להשלכת פסולת מוצקה, ובכלל זה ריהוט, פסולת בניין, ברזל ועודפי עפר. האתר נמצא בגבולות פארק הכרמל ומשתרע על פני כ-5 דונם. חלק ממנו נמצא על אדמות מדינה בניהול מינהל מקרקעי ישראל, וחלקו נמצא על אדמות פרטיות. מהמועצה נמסר שבאזור עתידה לקום שכונה לחיילים משוחררים.

בבדיקה נמצא שבמרוצת השנים פונו לאתר זה אלפי טונות של פסולת. נוסף על כך רווח המנהג להשליך פסולת מוצקה משני צדיו של כביש 672, בקרבת יער. מלבד הסכנה שמנהג זה טומן בחובו לליכוי שרפות, גלויה לעין אף פגיעתו בנוף.

בית משפט השלום בחדרה הרשיע בשנת 2006 את המועצה המקומית עספיא³⁵ בעברה של השלכת פסולת מסוגים שונים באתר, בין היתר לפי החוק לשמירת הניקיון והחוק למניעת מפגעים. בית המשפט הטיל על המועצה, ראש המועצה דאז ומנהל מחלקת תברואה במועצה קנס כספי והתחייבות להימנע מהעברה למשך שנתיים.

בדוחות ביקורת שהוציאה מבקרת עיריית הכרמל בשנים 2004-2007 על אתרי פסולת בתחום העירייה היא ציינה, בין היתר, כי עיריית הכרמל אפשרה שפיכת פסולת באתרי אשפה פירטיים שאינם מוסדרים הן על ידי החברה הקבלנית שביצעה שירותי פינוי ואיסוף פסולת עבור העירייה והן על ידי הציבור הרחב. עוד ציינה מבקרת העירייה כי באתר יש פסולת גזם שאינה מטופלת כראוי.

המבקרת המליצה בין היתר לעירייה לסגור את האתר ולמנוע כל השלכה של פסולת, להפעיל שמירה ופיקוח באתר וכן לנקוט צעדי אכיפה וסנקציות כנגד החברה הקבלנית ומשליכי הפסולת.

מדוח שהוציאה מבקרת העירייה באפריל 2009³⁶ עולה כי המועצה לא תיקנה את הליקויים שעליהם הצביעה המבקרת בדוחות האמורים לעיל ולא יישמה את המלצותיה בכל הקשור לאתר.

הבדיקה העלתה כי אף שהמועצה המקומית עספיא והיחידה הסביבתית הר הכרמל³⁷ היו מודעות לקיום הסכנות הטמונות באתרים הפירטיים וחרף פסק הדין המרשיע וההתראות והצווים שהוציאו כב"א חיפה והמשרד להגנת הסביבה, הן לא נקטו אמצעים לסילוק המפגע.

35 ת"פ (חדרה) 4289/99 מדינת ישראל נ' מועצה מקומית עספיא ואח', נבו (2006).

36 דוח מבקרת עיריית הכרמל לשנת 2008 (פורסם באפריל 2009), בנושא "פינוי וטיפול בפסולת שהעיר מייצרת", סעיפים 1.1, 1.2, 1.4, 6.1.7.

37 היחידה הסביבתית הר הכרמל הוקמה בשנת 2000 ומשרתת את שני היישובים הדרוזיים בכרמל - דאליית אל-כרמל ועספיא, ואת הפארק הלאומי. יחידה זו הוקמה מתוך הבנת חשיבותו של נושא איכות הסביבה בהר הכרמל. עם הקמת היחידה אושרו 3.5 תקנים אשר מתקצבים מהמשרד לאיכות הסביבה. המטרה העיקרית של היחידה היא החדרת המודעות לאיכות הסביבה וטיפול במפגעים סביבתיים בתחום שני היישובים.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל



אתר פסולת לא חוקי בעספייא - יוני 2011



אתר פסולת לא חוקי בעספייא - יוני 2011

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה כי תמונת המצב שעולה מדוח הביקורת לגבי הטיפול באתר הפסולת נכונה "הן במעשה והן במחדל ע"י הרשות המקומית והיחידה הסביבתית כרמל", וכי "ננקטים כיום וינקטו בעתיד פעולות אכיפה כנגד משליכי פסולת".

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה את העובדה שהמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא והיחידה הסביבתית הר הכרמל אינן מפקחות על אתרי הפסולת הלא חוקיים ואת העובדה שאינן אוכפות את הוראות הדין כדי למנוע השלכת פסולת בהם. זאת גם לאחר פסק דין מרשיע בנושא שהטיל עליהן אחריות, ואחרי הוצאת צווים והתראות על ידי המשרד להגנת הסביבה והמלצות מבקרת עיריית כרמל דאז. על המועצות לטפל לאלתר - בשיתוף משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה - במפגעים שיוצרים אתרי הפסולת שאינם מוסדרים, בעיקר לנוכח ריבוי מקרי השרפה בהם והקרבה לפארק הכרמל, ולפעול להקמת אתרים חלופיים וחוקיים לפסולת מוצקה.

המשרד להגנת הסביבה ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011, כי בשנים 2005-2008 הוא הקצה לשתי הרשויות האמורות לעיל עבור תכנון והקמת תשתיות לטיפול בפסולת מוצקה סכום כולל של כ-650,000 ש"ח. אולם מתקציב זה ניצלה דאליית אל-כרמל כ-63,000 ש"ח בלבד ואילו עספייא לא ניצלה כלל את הסכום שהוקצב לה. בשנים 2008-2011 הקצה המשרד 1.9 מיליון ש"ח להכנת תכניות אב לטיפול בפסולת ולתמיכה גם ביחידה הסביבתית. נכון למועד תשובתו של המשרד נוצלו רק כ-418,000 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר כי על המשרד להגנת הסביבה בתיאום עם משרד הפנים והמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא לפעול לאלתר ליישום התכניות לטיפול באתרי פסולת תוך ניצול יעיל של התקציב שהוקצב למטרה זו.

התקנת צנרת מים וברזי כיבוי אש

1. תקינות צנרת מים וברזי כיבוי: בפקודת העיריות נקבע כי העירייה תתקין ותקיים מכשירים לכיבוי דלקות, דליי-מים, צינורות, וכלים אחרים לשם בטיחות או שימוש במקרה של דלקה, וכן תסדיר את השימוש במים במקרה של דלקה. סעיף 146 בצו המועצות המקומיות, קובע כי על המועצה להסדיר את אספקת המים באמצעות מדידת כמות המים הנדרשת ואת המונים והאביזרים המיועדים למטרה זו. עוד נקבע בסעיף זה כי על המועצה לקבוע את המידה, הטיב, העצמה והחומר של הצינורות, השסתומים, הברזים, הבורות, סוליות הקרקע, המכשירים ובתי הקיבול שימשו להובלת מים ולאספקתם וכן עליה לקבוע את אופן סידורם, מיקומם, חידושם והשימוש בהם.

בתקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א-1971 (להלן - תקנות אספקת מים וברזי כיבוי), נקבעו בין היתר חובותיהן של הרשויות המקומיות לדאוג לתקינות רשת המים ולזרימת מים מתמדת ברשת הצינורות באופן שלחץ המים בברזי הכיבוי יהיה בכל עת ברמה שתאפשר את הפעלתם התקינה לפי הוראות מפורטות שתיתן רשות הכבאות, וכן לדאוג להחזקת ברזי הכיבוי והאביזרים שלצדם במצב תקין. סעיף 8(ב) לתקנות קובע כי "כל ברז כיבוי, השוחה, הצבע והשילוט, ייבדקו לפחות פעם בשנה מטעם רשות הכבאות מבחינת ספיקתו [ו]שלמותו המיכנית רשות הכבאות תודיע לרשות מקומית על כל תיקון דרוש והרשות המקומית חייבת לבצע את התיקון".

בבדיקה עלה שכב"א חיפה לא ערך ביקורות כמתחייב מתקנות אספקת מים וברזי כיבוי שנתיים ולא הוציא הנחיות מפורטות בכל הקשור לתקינות רשת המים ולברזי הכיבוי ברשויות המקומיות שבאחריותו כמתחייב מהתקנות.

עוד נמצא כי במרבית הרשויות המקומיות³⁸ שנבדקו, אין נתונים באשר לתקינות רשת המים וברזי הכיבוי בתחומן. לרשויות האמורות אף לא היו נהלים לבדיקה ותחזוקה של ברזי הכיבוי הדורשים תיקון, והטיפול בהם התבצע רק במקרים של החלפת צנרת ישנה או תקלה. להלן פירוט:

המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל: הועלה כי בתחום שיפוטן של המועצות קיימים כ-200 וכ-300 ברזי כיבוי (הידראנטים) בהתאמה. לדעת מהנדסי המועצה ביישובים אלה, כמות ברזי הכיבוי אינה מספיקה, ואופן פריסתם אינו נותן מענה לכיבוי שרפות בשטחי היישוב. עוד עלה כי חלק מברזי הכיבוי ביישובים אלה אינם תקינים.

נמצא כי במהלך השרפה בכרמל, ברזי הכיבוי באזור השרפה בעספייא שאמור היה לשמש את צוותי הכיבוי, לא היה תקין וניצב במרחק של כ-800 מטר מאזור השרפה, אף שלפי הוראות כב"א חיפה, המרחק בין ברזי הכיבוי בתחום היישוב אמור להיות כ-100 מטר. עוד נמצא כי צנרת המים

38 רשות מקומית לרבות מי שמפיק או מספק מים באמצעות רשת צינורות על פי רישיון הפקה שהוצא לו לפי סעיף 23 לחוק המים, התשי"ט-1959.

שהתקינה המועצה באזור השרפה הייתה עשויה מפלסטיק והונחה מעל לכביש, דבר שגרם לשרפתה והפסקת אספקת המים.

בתשובת המועצה המקומית דאליית אל-כרמל נאמר כי "המועצה תפעל להתקנת ברזי כיבוי כדרוש בחוק ולפי הוראות כב"א חיפה". המועצה המקומית עספייא מסרה כי היא מקבלת את הממצאים אולם אינה יכולה לתקנם כמתחייב מנוהלי מל"ח ללא העמדת תקציב מיוחד לצורך העניין שכן נוהלי מל"ח מחייבים משאבים ייחודיים. עוד ציינה בתשובתה כי היא החלה לטפל בחלק מהליקויים שעלו בדוח באופן מיידי.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה רבה על היערכותן הלקויה של המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל בהכנת תשתית ראויה של צנרת וברזי הכיבוי, במיוחד לאור העובדה ששתי רשויות אלה גובלות ביער וקיימת סכנה גבוהה של התלקחות שרפה. הכנת תשתית מים המבוססת על צנרת פלסטיק באזור המועד לשרפות מצביעה על מחדל.

לדעת משרד מבקר המדינה על המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא וכב"א חיפה לבחון הקמת תחנת כיבוי שתוכל לתת סיוע מיידי במקרים של שרפות בשטחי השיפוט של המועצות האמורות לעיל.

עיריית חיפה וטירת כרמל: תאגיד המים מי כרמל (להלן - תאגיד המים)³⁹ אחראי, באמצעות המחלקה לרשתות המים שלו (להלן - המחלקה לרשתות מים או המחלקה), לכל ברזי כיבוי האש המותקנים בתחום שיפוט של עיריית חיפה. מחלקת המים בעיריית טירת כרמל אחראית לרשת המים בעיר, לרבות התקנתם של ברזי כיבוי, טיפול שוטף בהם ושמירה על תקינותם.

נמצא כי לתאגיד המים של עיריית חיפה ולעיריית טירת כרמל אין נהלים הקשורים בבדיקה של ברזי הכיבוי ובתחזוקתם, וכי הטיפול בברזים אינו נעשה על פי תכנית עבודה שנתית של תחזוקה מונעת, אלא מתבצע בדרך של תחזוקת שבר, דהיינו טיפול בתקלות שמתגלות בשטח לאחר שאירעו ובמהלך החלפת צנרת.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי תאגיד המים שוקד על הכנת נוהל מיוחד לבדיקת ברזי כיבוי ותחזוקתם וכי הנוהל יכלול בתוכו "ביצוע טיפולים ע"פ תכנית עבודה שנתית מסודרת".

המועצה האזורית חוף הכרמל: נמצא כי יישובי המועצה לא מילאו את הוראות כב"א חדרה במלואן בעניין התקנת ברזי כיבוי. להלן דוגמאות:

(א) קיבוץ בית אורן: כב"א חדרה הורה בעקבות ביקורות תקופתיות שערך באוגוסט 2009 ובאוגוסט 2010 לקיבוץ להתקין טבעת מים היקפית בשולי שביל ההפרדה המקיף את הקיבוץ, ועליה ברזי כיבוי אש במרחק שלא יעלה על 100 מטר אחד מהשני. כמו כן נדרש הקיבוץ לטפל בברזי הכיבוי הקיימים בשטחו, ובין היתר להתקין ידיות פתיחה לברזים. במועד סיום הביקורת (יוני 2011) נמצא כי דרישות כב"א חדרה טרם מולאו.

(ב) המושב השיתופי ניר עציון: נמצא כי בעקבות השרפה בכרמל שלח מפקד כב"א חדרה מכתב למושב השיתופי ניר עציון ובו הוראה להתקין צנרת מים היקפית ועליה ברזי

39 תאגיד המים החל לפעול ב-1.1.10.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

כיבוי מסביב ליישוב וכן להתקין ברזי כיבוי נוספים בתוך היישוב. נמצא כי עד מועד סיום הביקורת (יוני 2011) טרם מולאו דרישות כב"א חדרה.

המועצה האזורית ציינה כי היישוב ניר עציון ביצע חלק מדרישות כב"א חדרה, ולגבי יתר הדרישות הודיע היישוב לכב"א כי אין בידיו האמצעים הכספיים לביצוען.

משרד מבקר המדינה העיר בחומרה לעיריית חיפה, לעיריית טירת כרמל, למועצה האזורית חוף הכרמל, לכב"א חיפה ולכב"א חדרה כי עליהם - כל אחד בתחומו ועל פי סמכותו וחובתו - לדאוג לתקינות צנרת המים וברזי הכיבוי שבתחומם בכל הקשור למוכנותם לכיבוי שרפות. לדעת משרד מבקר המדינה היערכות לקויה בהכנת תשתית מים ראויה לכיבוי שרפות היא בגדר מחדל שעלול לפגוע בפעולות הכיבוי.

2. **ס פ ר ב ר ז י כ י ב ו י :** לפי תקנות אספקת מים וברזי כיבוי, רשות כבאות תנהל ספר ברזי כיבוי, בצורה שקבע המפקח⁴⁰, ובו יירשמו פעולות התחזוקה של ברזי הכיבוי, וכן נתונים על ברזי הכיבוי, כגון מקומו של הברז, קוטרו, הלחץ והספיקה.

הבדיקה העלתה כי לכב"א חיפה וכב"א חדרה אין מידע מעודכן על פריסת ברזי הכיבוי שבתחומן. עוד העלתה הבדיקה, כי ספרי ברזי כיבוי האש שבידי כב"א חיפה וכב"א חדרה ומפות ברזי הכיבוי שנערכו על פיהם עודכנו בשנת 2005, ואינם משקפים את מספר ברזי הכיבוי בפועל ואת מכלול נתונייהם הערכניים. הדבר עלול להקשות על הכבאים את איתור ברזי הכיבוי בשעת שרפה ולפגוע באספקת המים לכיבוי השרפה.

הבדיקה העלתה כי בספר ברזי הכיבוי של כב"א חדרה רשומים בקיבוץ בית אורן 20 ברזי כיבוי, מהם רק 13 ברזים תקינים. בעין הודו רשומים 9 ברזי כיבוי מהם 7 בלבד תקינים. יצוין כי גם חלק מהברזים אשר מסומנים בספר כתקינים אינם עומדים בדרישות שהציב כב"א חדרה ליישובים בדבר לחצים וספיקות הנדרשים בברזי כיבוי.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי נושא רישום ומעקב אחר נתוני ברזי הכיבוי הנו נושא חשוב ולכן הטעון שיפור יטופל, וכי בימים אלה שוקד תאגיד המים של העירייה על הקמת מערכת ממוחשבת, שבאמצעותה יהיה ניתן להוציא מפה ודוח מפורט לברזי הכיבוי הפרוסים בעיר, וכי התאגיד יעבירם לכב"א חיפה.

בתשובתו של מפקד כב"א חדרה מספטמבר 2011 למשרד מבקר המדינה הוא ציין: "בימים אלה פועל שירות כבאות חדרה מול הרשויות המקומיות על עדכון ספר ברזי הכיבוי שברשותו ומיפוי נקודות אספקת מים".

משרד מבקר המדינה העיר לכב"א חדרה ולכב"א חיפה כי על פי התקנות מוטלת עליהם החובה לבצע ביקורת שנתית לברזי הכיבוי, לדרוש את תיקון הליקויים ולנהל ספר ברזי כיבוי כדבעי, אך דבר זה לא נעשה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות להחזיק ברשותן עותק של ספר ברזי כיבוי אש מעודכן למקרה הצורך בעת חירום ולדאוג לתקינותם של הברזים.

40 מפקח כבאות ראשי שמונה לפי סעיף 22 בחוק שירותי הכבאות - כמשמעותו בסעיף 1 לחוק.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 ציין משרד הפנים, בין היתר, כי לאור התיקון שנעשה בשנת 2004 לחוק איגודי ערים בסעיף 10, הוקנו למשרד סמכויות כלליות בכל הנוגע לרשויות המקומיות וכי תפקידו להבטיח את ניהולן. משרד הפנים סבור כי אין מקום להוצאת הנחיות על ידו "לקביעת מנגנוני פיקוח על ביצוע הוראות כיבוי אש על ידי הרשויות המקומיות. הפיקוח האמור נכון שיעשה על ידי רשויות הכבאות אשר הוסמכו לכך והוקנו להם הסמכויות הנדרשות לשם כך על פי חוק".

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים, מתוקף תפקידו כמאסדר של הרשויות המקומיות ועל איגודי הערים לשירותי כבאות, לפעול בשיתוף המשרד לביטחון הפנים, האמון על נציבות כבאות והצלה כיום, לקביעת מנגנוני פיקוח על ביצוע הוראות כב"א כדי שהרשויות המקומיות יהיו ערוכות כראוי לשעות חירום.



הרשויות המקומיות והיישובים לא פעלו לביצוע הוראות כב"א חדרה וכב"א חיפה ולא דיווחו על כך כי כב"א חדרה וכב"א חיפה הסתפקו במשלוח מכתבים לרשויות המקומיות האמורות, לתאגידי המים וליישובים שבתחום המועצה האזורית, ולא וידאו כי הם מבצעים את ההוראות למניעת שרפות, ובהן בין היתר, הכשרת דרכים פנימיות, דילול עצים וצמחייה, הכשרת פסי חיץ והתקנת ברזי כיבוי מסביב ליישובים ובתוכם. עוד עולה כי הרשויות המקומיות לא הביאו את הדבר לידיעתו ולהכרעתו של משרד הפנים. על המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא לטפל לאלתר בשיתוף משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה במפגעים שיוצרים אתרי הפסולת שאינם מוסדרים בעיקר לנוכח ריבוי מקרי השרפה בהם והקרבה לפארק הכרמל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי נוצר מצב של עצימת עיניים שבו ההתנהלות היא על דרך "שב ואל תעשה", אשר לו שותפים כב"א חדרה, כב"א חיפה, הרשויות המקומיות והיישובים, שבחרו להתעלם מהסכנה הטמונה באי-ביצוע ההוראות ובכך הביאו להיערכות לקויה.

היערכות הרשויות המקומיות למצבי חירום

קביעת נהלים לשעת חירום

החלטת ממשלה ב/43 הגדירה "מצב חירום" כמצב בו קיימת התרחשות או מכל סיבה אחרת עליה החליטה הממשלה המצריכה פעילות רב-תחומית ברמה לאומית בעורף, או הכרזה על מצב משפטי בעורף, או על פי הנחיית שר הביטחון ובהתייעצות עם השר לביטחון פנים. במהלך

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

השרפה בכרמל לא הכריזה הממשלה על מצב חירום, ולכן לא חלה על הרשויות המקומיות כל חובה להפעיל מערך משק לשעת חירום (מל"ח) ומערך פס"ח (פינוי, סעד, חללים). עם זאת, חלק מהרשויות המקומיות החליטו על הפעלת המערכים המיועדים לשעת חירום בשל צרכים שעלו במתן שירותים מיוחדים. בשל הידרשותן של חלק מהרשויות המקומיות למערכי שעת החירום בעת השרפה בכרמל, בדק משרד מבקר המדינה אגב בדיקת היערכות הרשויות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל גם את היערכותן למצבי חירום.

בפקודת העיריות [נוסח חדש], צו המועצות המקומיות וצו המועצות האזוריות נקבע, בין היתר, כי על הרשויות המקומיות לבחור ולמנות ועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (להלן - ועדת מל"ח). כמו כן בסמכותן של הרשויות לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום, לרבות ארגון והסדרתם של אספקת מצרכים ושירותים חיוניים בתחומן.

נוסף על הוראות החוק הללו, במהלך השנים נקבעו בהחלטות ממשלה⁴¹ ובנוהלי מל"ח שונים הוראות המשלימות את המסגרת הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לעתות חירום.

בהחלטת ממשלה מס' 1080 מפברואר 2000 המהווה תיקון להחלטת הממשלה 1716, הורחבה האפשרות להפעלת מערך מל"ח, ונקבע כי ניתן להפעילו גם במצבי חירום שהם תוצאה של אסונות טבע, אסונות הנובעים מפליטת חומרים מסוכנים או אירועי טרור שלא בתקופת לחימה וזאת "כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או קיימת סכנה ממשית למניעה או לפגיעה כאמור".

בשנת 2004 גובשה המסגרת הנורמטיבית של תיקי אב להפעלה בעת חירום לעיריות ולמועצות מקומיות, ובשנת 2008 הושלמה הכנתו של תיק אב למועצות אזוריות (להלן - תיק האב)⁴².

בדצמבר 2004 קבעה ועדת מל"ח עליונה⁴³ נוהל שעניינו תכנון, ארגון ותפעול של מערך מל"ח ברשות המקומית (להלן - הנוהל הכללי), שהוא תמצית עקרונות ההיערכות והפעולות המפורטים בתיקי האב. הנוהל הכללי נוגע למגוון תרחישי ייחוס רשמיים⁴⁴ שבהם עלולה להיגרם פגיעה בהיקף נרחב, לרבות אסונות טבע כגון רעידות אדמה ושרפות רחבות היקף.

בתיק האב ובנוהל הכללי נקבעו דרכי הארגון, ההיערכות ותפקודן של הרשויות המקומיות בעת חירום. במסמכים אלה מפורטים מערכים ארגוניים ותפקודיים המבטאים תפיסת הפעלה שלמה של המועצה בעת חירום הכוללים הקמה של מרכז הפעלה, שליטה ובקרה, שממנו תנהל הרשות

41 החלטת ממשלה מס' 1716 מיולי 1986 שבה נקבע שהרשות המקומית אחראית בתחום שיפוט (באמצעות ועדת המל"ח המקומית) לבצע את המשימות הדרושות להבטחת האספקה והשירותים החיוניים לאוכלוסייה, לטיפול באוכלוסייה ולמתן שירותי סעד ופינוי.

42 תיק המשמש בסיס מנחה להכנת "נוהל הפעלה רשותי" בעתות חירום. בתיק מרוכזות כלל המשימות והאחריות של הרשות המוניציפלית, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מל"ח, משימות ההתגוננות של פיקוד העורף, החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז הפקע"ר וכלל הנהלים המשותפים וההסכמות שהתגבשו בשנים האחרונות.

43 המוסד העליון במל"ח הוא ועדת מל"ח עליונה, אשר לה כפופים בין היתר מטה מל"ח ארצי וועדות מל"ח מקומיות.

44 "תרחיש הייחוס" הנו הגדרה, המבוססת על הערכה סבירה, של רמת האיומים והפגיעות, שעל פיה על הרשות המקומית ושירותי החירום שלה להיערך למתן מענה.

המקומית את ענייניה בעתות חירום; המדרג הניהולי של הרשות בעת חירום; מערך המכלולים⁴⁵; מערך כוח האדם שבאמצעותו תמלא הרשות את משימותיה בעתות חירום⁴⁶; חלוקת הרשות המקומית למטות אזוריים; הקמת חפ"ק (חבורת פיקוד קדמי) של הרשות שישמש לה מוקד שליטה בקרבת האירועים; מינוי ועדות מייעצות לטיפול באוכלוסייה, להסברה, לפס"ח (פינוי, סעד וחללים) ולתיאום וארגון של התנדבות ברשות⁴⁷.

בתיק האב נקבע גם כי המועצה תכין נוהלי חירום פנימיים בתחומים האלה: נוהלי הפעלה למטה החירום של הרשות ולמרכז ההפעלה; נוהלי עבודת המכלולים; נוהלי עבודה לאגפים ולמחלקות שבתוך המכלולים ונוהלי עבודה לצוותי ההתערבות, התשתיות ולשכת המידע. הנהלים האלה יישלחו לכל האגפים והמחלקות ברשות ולבעלי התפקידים לשעת חירום.

נמצא כי המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל והמועצה האזורית חוף הכרמל לא קבעו לעצמן נוהלי חירום בהתאם לאמור בתיקי האב וכי הנהלים שהיו ברשותן לא היו מעודכנים וחלקם אף לא התייחסו לפעולות שבעלי תפקידים ברשויות צריכים לבצע בימי שגרה לקראת מצב חירום עתידי וכן באסונות טבע, כגון השרפה בכרמל.

עוד נמצא כי הרשויות המקומיות האמורות לא הפיצו את נוהלי החירום לכל בעלי התפקידים בעת חירום כנדרש ועקב כך בעלי התפקידים הללו לא פעלו על פי הנהלים במהלך השרפה. להלן פירוט:

המועצה האזורית חוף הכרמל: רק בינואר 2010 עודכן נוהל עבודה לשעת חירום (להלן - הנוהל) של המועצה. נמצא כי הנוהל אינו עוסק בכל הנושאים הנדרשים על פי תיק האב, כגון הטיפול באירוע רב-נפגעים או באסון המוני; הנוהל אינו עוסק בפינוי אוכלוסייה ובחלוקת מזון בשעת חירום ואינו כולל דרישה לתיעוד סיכומי דיונים ורישום סדור של עיקרי האירועים ותוצאותיהם.

המועצה המקומית עספייא: נמצא שהמועצה לא הכינה נוהלי חירום או נהלים כלליים שיתאימו לה, וכן לא הכינה רשימה שמית של בעלי תפקידים בעת חירום ולמותר לציין כי לא בוצעה חלוקת אחריות בין אגפיה.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי המעבר מעיר הכרמל למועצה מקומית יצר פער באשר לנהלים לשעת חירום, והמועצה פועלת למיסוד נהלים לרבות נוהלי חירום.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: במועד הביקורת נמצאו בלשכת ראש המועצה נוהלי חירום שהוכנו זמן קצר קודם לכן, אולם הנהלים לא הופצו למחלקות במועצה,

45 לפי תיקי האב, מכלול הוא "איגוד של מחלקות ו/או תחומי עיסוק בעלי מכנה משותף במצבי חירום, המאפשר שליטה ותכלול אפקטיביים של המענה הנדרש מהוועדה לטיפול באירועים". המכנה הארגוני של הרשות המקומית בעתות חירום מבוסס על שישה מכלולים: הנדסה ותשתיות; תפעול ולוגיסטיקה; מינהל כללי; טיפול באוכלוסייה; חינוך; מידע לציבור, הסברה ודוברות. המכלולים כוללים בעלי תפקידים הפועלים בתחומים העיקריים שבאחריות הרשות.

46 לרבות עובדי הרשות שירותן בשעת חירום, מערך המתנדבים שיארגן מראש ויפעל בעתות חירום, וכוחות הסיוע של הפקע"ר או יחידות ההגנה המרחבית (הגמ"ר).

47 עוד נקבע בתיקי האב (ובנוהל הכללי) כי יוקם מערך ארגוני למילוי צורכי אוכלוסייה, ונוסף על כך יוקמו צוותי התערבות רב-מקצועי שחבריו הם עובדי רווחה, עובדים קהילתיים ופסיכולוגים וצוותי תשתיות שחבריו הם נציגי יחידות ההנדסה, התשתיות והביצוע ועובדים טכניים, והוא יעסוק בתחומים הפיזיים. כמו כן נקבע כי יוכנו ריכוזי מידע בתחומים אחדים, מערך המתנדבים, עובדים מרותקים ומתקנים האמורים לשמש מרכזי שהייה, פינוי וקליטה.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

ולמותר לציין שמנהלי המחלקות לא ידעו על דבר קיומם. המועצה מסרה לעובדי הביקורת כי אין שום נוהלי חירום שלפיהם היא אמורה לפעול בעת חירום. עוד נמצא כי המועצה לא ביצעה תרגילי מוכנות לשעת חירום בהתאם לנהלים.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא שוקדת על בניית נוהלי חירום והכשרת עובדיה בעניין זה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חוף הכרמל ולמועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל כי לא מילאו את חובתן הבסיסית לקבוע, לעדכן ולהפיץ למחלקות את הנהלים במצבי החירום השונים. היעדר נוהלי חירום כאלה פוגע ביכולתן של הרשויות לעבור למצבים החורגים מהשגרה כראוי ותוך פרק זמן קצר ולספק את הצרכים של תושביהן במצב זה.

אספקת מים בעת חירום

המים הם משאב חיוני לצורכי הקיום השוטף של תושבי מדינת ישראל. באחריות הרשות המקומית לספק מים לתושבים בכל עת, בעצמה או באמצעות תאגיד המים שלה או ספקי מים בתחומה. עם זאת עלולים להיווצר קשיים ניכרים באספקת המים במצבים שונים, ובהם מלחמה, פעולות טרור ואסונות טבע, ואף בשל תקלות טכניות.

דרכי הפעולה במצבי חירום בתחום המים נקבעו בהנחיות ובנהלים להפעלת הרשויות המקומיות, בתיקי אב להפעלתן בזמן חירום ובקונטרסים של המל"ח⁴⁸.

בעת חירום עלולה להיפגע רשת המים, המספקת מים לכיבוי דלקות, וכן מפלט המים בברכות האיגום עלול לרדת באופן חד בתוך זמן קצר כתוצאה משימוש מוגבר במים. הדבר מחייב תכנון והתאמת רשת המים למילוי צורכי כיבוי אש.

חוק שירותי הכבאות קובע בין היתר ששר הפנים רשאי לקבוע בתקנות את הכמות ואת הסוגים של הציוד, המתקנים והחומרים לכיבוי שרפות שיוצבו ויוחזקו במצב תקין במקרקעין לסוגיו.

בפקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות והאזוריות נקבע שעל הרשויות המקומיות להסדיר את אספקת המים על ידי מדידת כמות המים הנדרשת ואת החומרים, המונים והאביזרים המשמשים למטרה זו, וכן עליה לקבוע את המידה, הטיב, העוצמה והחומר של צינורות, שסתומים, ברזים, בורות, סוליות קרקע, מכשירים ובתי קיבול אחרים שישמשו להובלת מים, לאספקתם, להסדרתם, לחידושם ולשימוש בהם.

בהוראות "תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית" שהוציאה רח"ל נקבע שהרשות המקומית, המופקדת על אספקת שירותים לאוכלוסייה המקומית בזמן רגיעה, תמשיך להיות אחראית לאספקת אותם השירותים גם במצבי חירום באמצעות מטה החירום שלה.

48 קובצי הנחיות לבעלי תפקידים בוועדות מל"ח מקומיות. מדובר בעשרות נהלים והנחיות שהם מערך נורמטיבי מקיף, בין היתר בדבר היערכותה של הרשות המקומית לשעת חירום ותפקודה בשעת חירום.

מוכנותן של הרשויות המקומית לאספקת מים בשעת חירום

הועלה כי מדי שנה בשנה עורכת הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) שבמשרד התשתיות הלאומיות ביקורת בנושא אופן היערכותן של הרשויות המקומיות לאספקת מים במצבי חירום או בעת מחסור חמור במים וכן בנושא האופן שהיא מדריכה את הגורמים הרלוונטיים לטפל בסוגיות אלה. להלן עיקר הממצאים מבדיקת הנושא:

עיריית טירת כרמל והמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא: הועלה, כי בבדיקה שעשתה רשות המים בדצמבר 2009 בעיריית טירת כרמל ובמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא נמצאו שני ליקויים עיקריים: ראשית, אין לרשויות תכניות כתובות ומפורטות המתואמות מול חברת "מקורות" להגדרת השיטה שתבטיח אספקת מים בחירום⁴⁹; שנית, ברשויות קיים מחסור מתמשך במלאי הצנרת והאבזורים למים ולביוב כמתחייב מנוהלי מל"ח, עקב היעדר מקום אחסון ראוי.

בבדיקת משרד מבקר המדינה נמצא שהרשויות המקומיות האמורות טרם טיפלו בליקויים אלה.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל ציינה בתשובתה, כי בימים אלה הותקנו שלושה עוקבי מים שאמורים להוביל מים בשעת חירום, ומתבצעים תיקונים למכל המים לשעת חירום בעל נפח של 1,200 מ"ק. עוד ציינה, כי המועצה תפעל עם חברת מקורות לקבוע תכנית עבודה מסודרת למצבי חירום.

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי ללא תקציב מיוחד אין היא יכולה להעמיד מלאי צנרת ואבזורים למים ולביוב כמתחייב מנוהלי מל"ח.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי לאחר שייבנה מחסן החירום החדש שלה, היא תרכוש את כל הציוד ותאחסנו כנדרש.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל כי אף שחלפו כשנתיים ממועד הביקורת הן טרם תיקנו את כל הליקויים שעליהם הצביעה הביקורת שערכה רשות המים. אי-תיקון הליקויים פוגע בהיערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לשעת חירום ולאירועי משבר. לדעת משרד מבקר המדינה חוסר משאבים אינו מהווה עילה להיערכות לקויה למצבי משבר, שכן מדובר לעתים בעניין של חיים ומוות ולכן מן הראוי שהרשויות ייערכו בהקדם.

עיריית חיפה: בשנת 2008 עשו המינהל למשק המים והממונה על תאגידי מים וביוב שבמשרד הפנים ביקורת בעיריית חיפה בנושא "התמודדות עם מצבי חירום, משבר מים וסילוק ביוב". עלה כי חיפה נמצאת ברמת מוכנות טובה, וכי עובדי תאגיד המים משתתפים בהכשרות ובהשתלמויות מקצועיות בנושאי ההיערכות לשעת חירום.

הבדיקה העלתה כי תאגיד המים הוציא נוהל עבודה פנימי לטיפול "באירוע שרפה באזור הכרמל" אשר נועד לתת מענה לצרכים העולים בעת שרפה באזור הכרמל. נמצא כי חסרה לתאגיד המים רשימת תיוג של כל הפעולות שעל מנהלי המחלקות בתאגיד המים לבצע על פי הנהלים עם קבלת דיווח על אירוע חירום - רשימה שמטרתה לקצר את זמן ההתארגנות ולסייע במעקב אחר ביצוע כל הפעולות הנדרשות.

49 כנדרש ב"קונטרס מים" של הרשות העליונה למים בשעת חירום ומטה מל"ח ארצי.

האמור לעיל מצביע כי עיריית חיפה הייתה ערוכה לטיפול באירועי שרפה בתחום המים. מן הראוי שתאגיד המים יכין, בשיתוף העירייה, רשימת תיוג של פעולות הנדרשות מבעלי תפקידים בתאגיד בעת חירום על מנת לקצר הליכי התארגנות.

העירייה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי בעקבות הערת הביקורת הוספה "רשימת תיוג וסדר פעולות בהתאם".

ניהול אספקת המים במועצה האזורית חוף הכרמל במהלך השרפה

מתוקף תפקידה כספק מים נדרשת חברת מקורות (להלן - החברה) להבטיח אספקת מים סדירה עבור צרכניה⁵⁰ ולהיות ערוכה למצבי חירום שונים⁵¹. המענה לאספקת מים בשעת חירום מוגדר בנוהל היערכות לטיפול במשברי מים שפרסמה רשות המים ביוני 2006. על פי הנוהל מחויב ספק המים בהתקנת דיזל גנרטור לגיבוי המשאבה במקרה של הפסקת חשמל. הנוהל קובע כי האחריות להבטחת תקינות מערך הגיבוי ליצור חשמל בשעת חירום להבטחת המשך אספקת המים, לרבות הבטחת חלפים ומלאי סולר, חלה על ספק המים.

הועלה כי מיד עם קבלת ההודעה על השרפה, אף שהיחידה לביטחון מים ברשות המים לא הכריזה על מצב חירום במשק המים, פתחה חברת מקורות באזור טירת כרמל חדר מצב אשר אויש 24 שעות ביממה על ידי מהנדסים בכירים וצוותי תפעול ותחזוקה. עוד הועלה כי החברה ביצעה כמה פעולות שמטרתן להבטיח אספקת מים סדירה לאזור השרפה, כגון שמירה על מפלס מים מרבי בברכות התפעוליות שלה באזור השרפה במשך כל שעות היממה. נוכח המחסור במידע לגבי היקף השרפה, עוצמתה וקצב התקדמות האש, התקבלו בחדר המצב של החברה כמה החלטות ניהוליות, ובהן פינוי גלילים המכילים גז כלור וריקון מכלי סולר ממספר מתקנים, ובהם מכל הסולר שיועד להפעלת הדיזל גנרטור בתחנת עין הוד.

התברר כי כתוצאה מאי-קיום נוהל ההיערכות לטיפול במשברי מים ובשל ההחלטה על ריקון מכל הסולר בתחנת עין הוד, נגרמו שיבושים באספקת המים אל היישובים שבתחום המועצה האזורית חוף הכרמל ובתוך היישובים. להלן פירוט הממצאים:

ק י ב ו ן ב י ת א ו ר ן: נמצא כי ביום הראשון לשרפה, בשעה 18.00 בערך, לאחר שנותק זרם החשמל לקיבוץ מטעמי בטיחות, הפסיקה המשאבה החשמלית לפעול, וכתוצאה מכך מים לא הוזרמו מברכת המים למגדל המים של הקיבוץ והוא התרוקן. התברר כי אין בידי הקיבוץ אמצעי חלופי להזרמת מים למגדל המים וכתוצאה מכך לא היה ברשות הקיבוץ, המצוי בתחומי היער, מים לכיבוי השרפה.

משרד מבקר המדינה העיר לוועד המקומי בית אורן על חוסר מוכנות הקיבוץ לאספקת מים סדירה בשעת חירום. על פי נוהל היערכות לטיפול במשברי מים היה על הקיבוץ להצטייד במערכת דיזל גנרטור שתבטיח הזרמת מים מברכת המים למגדל המים שלו גם בעת חירום ארצית או אזורית הגורמת לשיבושים באספקת החשמל.

50 כאשר אספקת המים תתבצע על פי קריטריונים שנקבעו למצבי החירום השונים בתחום המים והביוב.
51 בהתאם להחלטת ממשלה מספר 663 מיום 6.11.06 הועברו, החל מ-1.5.10, כל הנושאים הנוגעים להיערכות למשברי מים מחברת מקורות ליחידה לביטחון מים ברשות המים.

הועלה כי לאחר השרפה רכש הקיבוץ, בסיוע המועצה, גנרטור לשם גיבוי המשאבה החשמלית, וחיבר את מגדל המים לקו הראשי של מקורות כגיבוי נוסף לשעת חירום.

עין הוד, ניר עציון, ימין אורד ועין חוד: הועלה כי במהלך אירוע השרפה נותקה אספקת החשמל לאזור יישובים אלו מטעמי בטיחות. נמצא כי כתוצאה מריקון מכל הסולר בתחנת עין הוד כאמור לעיל, במשך כ-3.5 שעות לא ניתן היה להפעיל את משאבות התחנה, וכי לאחר מילוי מכלי הסולר, הופסקה פעולת הדיזל גנרטור בתחנה למשך כ-13.5 שעות בשל סתימה במסנן הסולר. כתוצאה מרצף האירועים דלעיל לא הוזרמו מים לברכת המים בניר עציון והיא הייתה ריקה במשך כ-10 שעות, שבמהלכן נאלצו הכבאיות למלא מים מנקודות מילוי מרוחקות⁵², דבר שגרם לבזבז זמן יקר ולפגיעה ביכולת הכיבוי.

חברת מקורות, בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, הסבירה כי ההחלטה לרוקן את מכלי הסולר במתקנים באזור השרפה, ובהם גם תחנת עין הוד, נבעה מהחשש כי מכל סולר עלול להתפוצץ, לסכן חיי אדם ולהחמיר את המצב. עוד מסרה החברה כי אחת המסקנות שעלו מתחקירים פנימיים שקיימה לאחר השרפה הייתה כי "פעולות התחזוקה המונעת שבוצעו במתקני החברה באופן שוטף, ובכלל זה שמירה על רצועות הגנה סביב מתקנים המועדים לשרפות, מאפשרות לא לרוקן סולר במתקנים גם אם הם קרובים למוקדי אש".

לדעת משרד מבקר המדינה, ההחלטה על ריקון הסולר ממכל תחנת עין הוד פגעה ביכולת לייצור חשמל בחירום. ככל שלדעת חברת מקורות קיימים מצבים מסוימים שבהם יש לפנות חומרים דליקים ממתקניה, עליה לקבוע נוהל לפעולות אלו ובכך לשפר את מוכנותה לעתות חירום.

עוד מסרה החברה כי השבת הסולר לתחנה התעכבה בשל חסימת כביש 4 על ידי משטרת ישראל עקב התפשטות האש לכיוון הכביש. החברה עמדה בקשר רציף עם חפ"ק המשטרה וכב"א חדרה על מנת להביא למעבר מכלית סולר לתחנה מהר ככל האפשר. להערכת מהנדסה, פעולות ריקון ומילוי הסולר במכל הביאו להצפת משקעים וכתוצאה מכך לסתימת המסנן. החברה מציינת כי עובדיה פעלו נמרצות, תחת איום השרפה, לאיתור התקלה ותיקונה.

החברה הוסיפה ומסרה בתשובתה כי אחת הסיבות להתרוקנות ברכת ניר עציון נעוצה בגידול חד בצריכת המים ביישוב עין הוד שהשתוותה ליכולת האספקה של תחנת עין הוד.

נוכח התקלות במערך אספקת המים ליישובים עין הוד, ניר עציון, ימין אורד ועין חוד במהלך השרפה והמגבלות באספקת מים להתמודדות עם שרפת יער בסדר גודל זה, סבור משרד מבקר המדינה כי על המועצה האזורית חוף הכרמל, בשיתוף הוועדים המקומיים השונים, חברת מקורות ורשות המים, לקיים דיון בנושא ולפעול כדי לאפשר אספקת מים סדירה ורציפה לכיבוי אש ביישובים.

52 נקודות המילוי לכבאיות, הממוקמות בכניסה ליער אתאטורק ובכניסה לכלא 6, הוקמו על ידי רשות המים בשיתוף המועצה האזורית חוף הכרמל כחלק מיישום מסקנות צוות משותף למינהל המים ונציבות כבאות והצלה שהוקם לאחר השרפה שפקדה את אזור ניר עציון ועין הוד בשנת 1998.

מחסני חירום

משרד הפנים (להלן - המשרד) הוא הממונה על פס"ח ובאמצעותו הוא מנחה את הרשויות המקומיות בתחום זה. המשרד הוציא, באמצעות רשות פס"ח עליונה, נהלים והנחיות בעניינים שונים, לרבות נוהל בעניין אחסנת הציד במחסני החירום שברשויות המקומיות⁵³, תחזוקתו של ציוד זה והטיפול בו. המשרד מבצע ברשויות המקומיות ביקורות כשירות וכוננות פס"ח. בנוהל האמור נקבע כי הרשות המקומית אחראית לניהול הציד הנדרש לקליטת מפונים ולטיפול בחללים בשעת חירום, לתחזוקתו של הציד ולטיפול בו.

בנוהל נקבעו סוגי הציד והאביזרים שנדרשים להימצא במחסן החירום: שמיכות, מזרנים, ערכות עזרה ראשונה, תאורת חירום, ערכות בישול וכו'. מחסן חירום אמור להכיל גם ציוד המיועד למלחמה ולמצבי חירום, ובכלל זה ציוד ליחידות פיקוד העורף, ציוד לפס"ח ולמל"ח. להלן עיקר הממצאים:

ה מ ו ע צ ה ה מ ק ו מ י ת ע ס פ י י א : בביקורת נמצא שהמועצה לא הקימה כלל מחסן חירום ולמותר לציין שהיא לא רכשה את הציד והאביזרים שהמחסן צריך היה להכיל.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא תיערך, בשיתוף משרד הפנים ופקע"ר, להקמת מחסן חירום שישמש הן בעתות שגרה והן בעתות חירום. רח"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משרד הפנים אישר לאחרונה תכניות ונתן תקציב להקמת מחסן חירום במועצה.

ה מ ו ע צ ה ה מ ק ו מ י ת ד א ל י י ת א ל - כ ר מ ל : הועלה כי בזמן השרפה לא היה במחסן החירום של המועצה גנרטור חירום תקין וכי תאורות החירום לא פעלו. בשל קיבולתו הקטנה של המחסן היה אפשר לאחסן בו רק 200 ערכות קליטה (מזרנים ושמיכות), אף שלפי נתוני משרד הפנים נדרשו 500 ערכות. את החסר היה צריך להשלים ממחסן פס"ח מחוזי.

הועלה כי בינואר 2011 עשה מרכז פס"ח מחוזי במשרד הפנים ביקורת כוננות פס"ח במועצה. בביקורת נמצאו ליקויים במחסן החירום, כגון ציוד לינה מוזנח; לא היה רישום של המצאי; שני גנרטורים שאוחסנו בו לא היו תקינים; היעדר מחסן חפ"ק (חבורת פיקוד קדמית) נייד; מחסור בתאורת חירום, באפודי מגן ובערכות עזרה ראשונה.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי היא מארגנת ומסדרת את מחסן החירום שלה, מתקנת את הגנרטורים, משלימה את ציוד העזרה הראשונה וממלאה את יתר החסרים, וכי בימים הקרובים תושלם הכנת מחסן החירום.

ע י ר י י ת ט י ר ת כ ר מ ל : הועלה כי מחסן החירום של העירייה ממוקם במבנה ישן ורעוע, ושטחו קטן מלהכיל את כל הציד הנדרש לשעת חירום. באוקטובר 2010 ערך מרכז פס"ח מחוזי שבמשרד הפנים ביקורת כוננות פס"ח בעירייה. בביקורת נמצאו ליקויים בציוד שבמחסן: ציוד לינה מוזנח, אין רישום של המצאי, פריטים רבים שאוחסנו במחסן החירום אינם שייכים לציוד פס"ח.

הועלה כי על פי הנחיית ראש העירייה, במהלך השרפה נעשה שימוש בציוד ממחסן פס"ח, שכלל בין היתר הספקת מזרנים ושמיכות. ערכות לינה אלו סופקו לתושבים שהגיעו למרכזי הקליטה, למרות הליקויים שנמצאו בהן בביקורת פס"ח. עוד הועלה כי היה חוסר בערכות לינה ואיכותן של

53 נוהל מס' 27 מאוגוסט 2002.

חלק מהערכות לא הייתה ראויה, ולכן במהלך האירוע נאלץ משרד הפנים לספק לעירייה ערכות לינה וציוד נלווה ממחסן פס"ח מחוץ.

בבדיקה של נציגי משרד מבקר המדינה במחסן החירום במאי 2011 נמצא כי במחסן עדיין מאוחסנים פריטים שונים שאינם שייכים לציוד פס"ח.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי התקבל לאחרונה תקציב ממשרד הפנים להקמת מחסן חירום חדש. לגבי המחסן הנוכחי ציינה העירייה כי ייערך סידור ומיון של כל הציוד הנמצא בו. רח"ל מסרה בתשובתה כי תכניות מחסן החירום החדש של העירייה הוגשו לוועדה המחוזית לתכנון ולבנייה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל ולעיריית טירת כרמל כי עליהן לפעול לאלתר, בשיתוף משרד הפנים ופקע"ר, לארגון מחסן חירום שייכיל את כל הציוד הנדרש לחירום, כי על הציוד להיות כשיר ותקין וכי יש לתחזק את המחסן כראוי, כמתחייב מנוהלי משרד הפנים להיערכות למצבי חירום.

עיריית חיפה: על פי הנחיית מחוז חיפה של משרד הפנים, בעת השרפה נפתח אחד ממחסני החירום של העירייה ונופקו 160 מזרנים ו-420 שמיכות. הניפוק בוצע באמצעות כלי רכב של מחלקת התובלה של העירייה וכלי רכב של מחלקת המקלטים.

הועלה כי במהלך השרפה היה קושי בניפוק הציוד ממחסני החירום למרכזי הקליטה, בין היתר משום שאמצעי התובלה שייכים לאגפים שונים ומנוהלים בידי גורמים שונים. משאיות שהובילו ציוד למרכזי הקליטה התקשו, בשל גודלן, לעבור דרך רחובות מסוימים. עוד עלה, כי לעירייה אין די צוותי חירום אם תידרש לפעול בעת ובעונה אחת בכמה מוקדי התרחשות. כמו כן עלה הצורך בשיפור הציוד ממחסני החירום, כמו הוספת מזרנים, רכישת מצעים ועוד.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית חיפה, כי עליה לשפר היערכותה בתחום הפעלת מחסני החירום והובלת הציוד אל מרכזי הפינוי והקליטה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "הנושא מטופל כחלק מלקחי השרפה".

הפקת לקחים משרפות קודמות

כאמור, במרוצת השנים אירעו שרפות יער גדולות בכמה אזורים במדינה. ועדות שהקים משרד הפנים בעקבות כמה מהשרפות פרסמו המלצות ליישובים ששוכנים בתוך יערות או בסמיכות אליהם כדי למנוע שרפות, להיערך אליהן כראוי ולהתגונן מפניהן.

1. בעקבות השרפה שפרצה ב-19.9.89 בפארק הכרמל באזור החי בר ושוויצריה הקטנה והתפשטה על פני כ-3,200 דונם, הוקמה על ידי ועדת שרים לאיכות הסביבה ועדה מקצועית

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

לשיקום ופיתוח של פארק הכרמל⁵⁴. הוועדה המליצה בין היתר להכין תכנית מתאר כוללת לכרמל שתפרט את מגוון סוגי השטח באזור ותעזור למנוע שרפות בעתיד; לפתח דרכים שיקלו את נגישותם של כוחות כיבוי אש; ליצור אזורי חיץ של 50-100 מטר בקרבת יישובים ומתקנים; להקים בכרמל מרכז כיבוי של כבאיות קלות; להתקין קווי מים וברזי כיבוי; להציב כוננות של תצפיות, צוותי כיבוי ומסוקי כיבוי בימים מועדים לשרפה; לגבש תורת כיבוי אש בחורש; ולהכין תכניות מבצעיות לכיבוי שרפות בכרמל.

2. הוועדה שמינה שר הפנים לבירור נסיבות השרפות שפרצו בכרמל ובפארק קנדה בשנת 1998 המליצה בין היתר שיישובים המועדים לשרפות יתקינו תשתיות מים ומאגרי מים שיסייעו בטיפול בשרפות בתוך היישוב. עוד המליצה הוועדה שתגובש "חקיקה ואכיפה בדבר היערכות היישובים למניעת דליקות, ובכלל זה הכנת פסי בידוד, דרכי גישה והיערכות מוקדמת לשרפה".

3. באפריל 2005 פרצה שרפה גדולה בפארק הכרמל בשלושה מוקדים: בגבעת וולפסון, באזור נשר ובאזור שכונת דניה בחיפה. יצוין, כי הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית חיפה, לא ביצעו תחקיר הפקת לקחים משרפה זו.

בביקורת נמצא שהרשויות המקומיות שנבדקו לא קיימו הליך סדור לבחינת יישום המלצות הוועדות שהוקמו בעקבות שרפות קודמות ולא קיימו הליך סדור להפקת לקחים מהשרפות שהיו בכרמל. עוד נמצא כי משרד הפנים לא הנחה את הרשויות המקומיות לנהוג בהתאם להמלצות הוועדות שהקים בעצמו. להלן דוגמאות:

עיריית חיפה: עד מועד השרפה בכרמל, לא קיימה העירייה הליך סדור לבחינת יישום המלצות הוועדות ואף לא יישמה את מרבית הלקחים שהפיקה בעקבות שרפות קודמות בכרמל ובכללן השרפה שהתרחשה בפארק הכרמל בשנת 2005. עיקרי הלקחים שלא יושמו היו כדלהלן: לא הוכשר אזור חיץ ליד האוניברסיטה ולא הוכנה תכנית לדילול העצים בסמוך לה; הלקח בדבר ביצוע תצפיות על פארק הכרמל מאוניברסיטת חיפה בחודשים מאי-נובמבר יושם באופן חלקי בלבד; לא הוכשרה דרך גישה בין פארק הכרמל לשכונת דניה; לא הוכנו תיקי שטח למקומות המועדים לשרפות, לא הוכנה רשימת דרכים חסומות שניתן לפתוח כחלק מההיערכות לכיבוי שרפות, ולא הוכנה תכנית שמטרתה "הקטנת פוטנציאל הסכנה להתלקחות אש הנותנת מענה לאזורי חיץ, דרכי גישה ותוכן החורש".

המועצה האזורית חוף הכרמל: נמצא כי המועצה לא קיימה הליך סדור לבחינת יישום המלצות הוועדות שהוקמו בעקבות שרפות היער הקודמות, וממילא רק חלק מההמלצות יושמו. כך למשל התקינה המועצה, בסיוע המחלקה להתיישבות במשרד הביטחון ורשות המים, מערכת מים היקפית ועליה ברזי כיבוי בבית הספר ניר עציון ובכפר הנוער ימין אורד. אולם ביתר היישובים (בית אורן, ניר עציון, עין הוד ועין חוד) לא הותקנו מערכות מים היקפיות, לא נסללו דרכי גישה נוספות ליישובים, לא שופצו תשתיות המים ומאגרי המים ביישובים ולא הותאמו לטיפול בשרפות בתוך היישובים.

מן הראוי, כי הרשויות המקומיות יקיימו הליך סדור לבחינת יישום המלצות הוועדות השונות בעניין אמצעי מניעת אש וכיבוי אש שיש להתקין בתחומן כדי להיערך לאירועי שרפה ולהתגונן מפניהם כראוי.

54 הוועדה הוקמה בעקבות החלטת ועדת שרים לאיכות הסביבה ב-24.09.89. על הוועדה הוטל להכין תכנית מקצועית לשיקום ופיתוח הכרמל והועמד לה תקציב של מיליון ש"ח לעידוד מחקרי אקולוגיה וממשק למניעת שרפות.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא סבור "שהוראה גורפת ליישום המלצות הוועדות אינה נכונה שהרי לא כל דוח ועדה הופך להנחיה מלאה... ההמלצות מאומצות במלואן או בחלקן ותמיד נתון שיקול הדעת לממנה הוועדה ביחס לפעולה על פי המלצת הוועדות".

משרד מבקר המדינה מעיר כי היה על משרד הפנים לדון בהמלצות הוועדות השונות ולפעול ליישומן, לרבות ההסדרים התקציביים ליישום ההמלצות שאומצו. לדעת משרד מבקר המדינה, היה על משרד הפנים להנחות את הרשויות המקומיות לפעול בנחישות להפקת לקחים מהשרפה וליישום המלצות הוועדות שהוזכרו ככתבן וכלשונו.

צוותי חירום ומערך כיבוי אש מקומי

צוותי חירום יישוביים (צח"י)

המועצה האזורית חוף הכרמל פרוסה על פני שטח גאוגרפי רחב, דבר המקשה לטפל במהירות באירוע חירום המתרחש באחד היישובים או בכמה מהם. על כן עלה הצורך לפתח יכולת התמודדות מהירה באמצעות צוותים מקרב תושבי היישוב עצמו בעת משבר. צוותים אלו יפעלו על פי הרשאתם והכוונתם של הגורמים המוסמכים ויתאמו את פעולותיהם עמם, וכך יוכלו להעניק סיוע ראשוני מידי בעת הצורך.

לשם כך פיתח בשנת 2002 האגף לשירותים חברתיים ואישיים במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (משרד העבודה והרווחה דאז; להלן - משרד הרווחה) מסגרת התנדבותית הנקראת "צוות חירום יישובי"⁵⁵ (להלן - צח"י). ייעודו של צוות זה, המורכב ממתנדבים תושבי היישוב שעברו הכשרה בסיסית, הוא לספק סיוע פיזי, רפואי, נפשי וחברתי בשלבי ההתמודדות עם מצב חירום.

נמצא כי בחלק מהיישובים (בית אורן, ניר עציון, מגדים והחותרים) הוקמו, בסיוע המועצה, צוותי צח"י והם מקיימים תרגולים לעתים קרובות⁵⁶ (על פעילות צוותים אלה בעת השרפה ראו להלן). כל אחד מחברי צוותים אלו אמור להכיר היטב את היישוב ואתרי; את דרכי הגישה אליו ואת הדרכים הפנימיות בו; את מערכות המים שלו ואת מערכות ייצור החשמל בשעת חירום הקיימות בו. משכך, בכוחם לסייע לכוחות חירום חיצוניים כגון משטרה, כב"א ומגן דוד אדום (להלן - מד"א) להגיע אל היישוב ולפעול בו ביעילות.

עוד נמצא כי המועצה פועלת להקמת צוותים כאלה בכל היישובים הכפריים ובכפרי הנוער, וכן פועלת להקמת צוותי חירום שכונתיים (צח"ש) ביישובים העירוניים (עתלית וקיסריה). בהקשר זה הועלה כי לא כל חברי הצח"ים שביישובי המועצה היו ביישובים בתחילת השרפה מאחר שחלקם לא יכלו להגיע ליישוביהם בשל חסימות צירים.

55 תיק צח"י (2002), משרד העבודה והרווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית.

56 תרגיל צח"י האחרון בתחום המועצה נערך במאי 2010.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

לדעת משרד מבקר המדינה הקמת צוותי החירום היישוביים היא חשובה ומועילה. מן הראוי כי המועצה והוועדים המקומיים שבתחומה יפעלו להכשרתם ותרגולם של הצח"ים ולהעמיד לרשותם את האמצעים הנדרשים לשם מילוי תפקידם בצורה מיטבית.

מערך כיבוי אש רשותי

תקנות שירותי הכבאות (מינוי והעסקה של כבאים-מתנדבים), התשמ"ו-1986, מסדירות התנדבות הכבאים במסגרת רשות הכבאות. התקנות קובעות דרישות קבלה, ועדת בוחנים, ואישור יו"ר רשות הכבאות, וקובעות כי המפקח יקבע את תנאי העסקתם של הכבאים המתנדבים והתפקידים שבהם יועסקו.

במשך השנים פיתחה המועצה האזורית חוף הכרמל מערך כיבוי אש עצמאי הכולל שבע כבאיות ישנות השייכות לה. את הכבאיות מפעילים כ-40 כבאים מתנדבים שעברו הכשרה בסיסית בככ"א חדרה. הואיל והכבאים המתנדבים הרשותיים מבצעים את התנדבותם במסגרת הרשות המקומית ולא במסגרת רשות הכבאות, מילוי תפקידם אינו נעשה בהתאם להוראות התקנות האמורות. כבאים אלה פועלים על פי קריאה של מוקד הביטחון של המועצה ונמצאים תחת פיקודו של קב"ט המועצה.

נמצא כי אף שהכבאיות ישנות - בנות כארבעים שנה, ולפיכך אטיות ובעלות יכולות מופחתות - הן מהוות את כוח ההתערבות הראשוני של המועצה בעת שרפות. במהלך השרפה הופעלו הכבאיות בידי כבאים מתנדבים מהיישובים החותרים ועין כרמל, באזור כלא דמון וקיבוץ בית אורן. צוותים אלה נותרו בקיבוץ גם בשעות הערב, לאחר שכל כוחות כיבוי האש הועברו לאזור טירת כרמל.

השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות



כבאית של ניר עציון



צוות כבאים מתנדבים עם גרור מים

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

עוד נמצא כי במהלך השרפה הושבתו כליל שתיים מהכבאיות של המועצה, ובשתיים אחרות אירעו תקלות שמנעו את המשך הפעלתן. נוסף על כך נשרף במהלך האירוע גרור כיבוי על כל הציוד שהיה עליו (צינורות, זרנוקים ומערכות נשימה פנימית).

נמצא כי לאור היקף הפעילות של מערך הכבאות הרשותי במהלך השרפה גייסה המועצה מקרב תושבי היישובים כ-30 כבאים מתנדבים נוספים העתידים לעבור הכשרה בסיסית בכב"א חדרה. עוד נמצא כי בשל הנזקים שנגרמו לכבאיות ולציוד הכיבוי, העביר פקע"ר למועצה שלוש כבאיות ישנות. נוסף על כך המועצה פרסמה מכרז בהיקף של כ-500,000 ש"ח לרכישת ציוד כיבוי וציוד אישי לכבאים המתנדבים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את יזמת המועצה לתרום למאמץ לצמצום נזקי השרפה. אולם, לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר מחייב תיאום והסדרה ותרגול משותף עם מערך כיבוי האש ועם גורמי פיקוד והצלה אחרים, לרבות בחינת החלת הוראות תקנות הכבאים המתנדבים או חלקן גם על מתנדבי הרשות המקומית, היות ומדובר בתחום רווי סיכונים לכבאים המתנדבים.



המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל והמועצה האזורית חוף הכרמל לא מילאו את חובתן הבסיסית לקבוע ולעדכן נהלים למצבי חירום ולהפיצם למחלקות. נוסף על כך לרשויות הללו אין תכניות כתובות להבטחת אספקת מים בעת חירום וקיים מחסור מתמשך במלאי צנרת ואביזרים למים כמתחייב מנוהלי משק לשעת חירום, הקובעים כי באחריותה של כל רשות מקומית לספק מים בכל עת. בנוגע למחסני חירום המיועדים להכיל ציוד למצבי חירום נמצא כי למועצה המקומית עספייא לא היה כלל מחסן חירום ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל ובעיריית טירת כרמל המחסנים לא היו מוכנים ומסודרים כנדרש על פי נוהלי פס"ח. הרשויות המקומיות שנבדקו לא פעלו ליישום המלצות הוועדות משרפות קודמות שהיו בכרמל, ואף משרד הפנים לא דן על יישום ההמלצות ולא הנחה את הרשויות המקומיות לנהוג בהתאם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה רבה את היערכותן הלקויה למצבי חירום של הרשויות המקומיות ולאי-ישום ההמלצות שהועלו בשרפות קודמות. משרד מבקר המדינה מעיר כי מחובתו של משרד הפנים כמאסדר לדון בהמלצות הוועדות מהשרפות הקודמות וליישמן. על הרשויות המקומיות האמורות להפיק וליישם לקחים משרפות קודמות ולתקן את הליקויים האמורים בהקדם כדי שיוכלו למלא את תפקידן החיוני במצב חירום.

ניהול המאבק בשרפה ברשויות המקומיות

הקמת מרכז הפעלה והפעלתו

מרכז ההפעלה של הרשות המקומית (להלן - המרה"פ) הוא המקום שממנו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום. כאמור, במהלך השרפה לא הוכרז מצב חירום ולכן לא חלה על הרשויות המקומיות חובה להפעיל את המהר"פ, אולם חלק מהרשויות המקומיות החליטו להפעיל את המהר"פ בשל הצרכים שעלו. בספטמבר 2002 הוציא המינהל לרישוי, שירותי חירום ותפקידים מיוחדים במשרד הפנים "אפיון והנחיות לתכנון מוקדים ומרכזי הפעלה ברשויות המקומיות" (להלן - הנחיות התכנון של משרד הפנים). בתיק האב יש פרק הדן במרה"פ, שהוראותיו דומות לאלה שבהנחיות התכנון של משרד הפנים. במסמך האמור פירט משרד הפנים, בין השאר, הנחיות והמלצות בדבר מיקומו וגודלו הפיזי של המרה"פ, החלוקה הפנימית שלו ותרשים סכמתי של המרה"פ על פי הפונקציות שיפעלו בו בעת חירום.

אלה תפקידי מטה החירום הממוקם במרה"פ בעת חירום: לקבל דיווחים והנחיות ממקורות שונים ולהעבירם לגורמים הנוגעים לעניין; להכין הערכת מצב ולעדכנה באופן שוטף; להציג את הנתונים הדרושים להערכת המצב; לקבוע הוראות והנחיות הנגזרות מהערכת המצב ולהפיצן; לתאם בין המכלולים ואגפי הרשות ובין גופי החירום בעת עשיית פעולות; לדאוג לקשר עם המחוז או עם הנפה הצבאית, מטה מל"ח מחוזי, המשטרה, מד"א, שירותי הכבאות וגופי חירום אחרים; לנהל את מערכות המידע הייעודיות לעת חירום ועוד.

בהנחיות התכנון של משרד הפנים ובתיק האב נקבעו כמה הנחיות בנוגע למרה"פ: יש להקימו במבנה ממוגן או במקלט המאפשר למטה החירום לפעול גם בתנאי מלחמה בכל שעות היממה; יש להביא בחשבון כי במרה"פ יפעלו בעלי תפקידים רבים וכן אמצעים רבים; רצוי שמבנה המרה"פ יהיה חלק מהבניין העיקרי של הרשות או צמוד לו, ואם אינו חלק ממנו - שהמעבר אליו יהיה בשטח מוגן; יש לשאוף שלכל מכלול יהיה חלל עבודה במרה"פ, שבו יהיה אפשר להכין את הערכת המצב; יש לדאוג לכך שיהיו בו אמצעי קשר ואמצעים ממוחשבים; יש לתכנן ולארגן את המרה"פ כדי שיכלול חדרים נפרדים לראש הרשות, למרכז הדיווח, למוקד, לכל אחד מהמכלולים, ליחידת הקישור לרשות המקומית (יקל"ר) של פקע"ר ועוד.

נמצא כי מרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית חיפה, אינם ערוכים ומאורגנים לפעילות רציפה וממושכת. עוד נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות ניהלו את אירוע השרפה ממבנים לא ממוגנים שלא היו ערוכים לניהול האירוע בצורה רציפה וממושכת. עוד עלה כי הטלפונים ומערכת הקשר בחירום בחלק מהרשויות לא פעלו באופן תקין, דבר שהקשה את ניהול האירוע.

המועצה האזורית חוף הכרמל: המרה"פ של המועצה ממוקם במבנה מחלקת הביטחון שלה, ותחזוקתו השוטפת והיערכותו לשעת חירום נתונות באחריות קב"ט המועצה. בעת חירום מוקצית לכל אחד מאגפי המועצה עמדת עבודה באחד מחדרי המבנה. עמדה זו מצוידת בקו טלפון ובנקודת רשת מחשב, שדרכה יכול נציג האגף להתחבר למערכת המחשב המרכזית של המועצה.

הועלה כי מרה"פ המועצה אינו עומד בדרישות שנקבעו בתיק האב ובהנחיות התכנון של משרד הפנים. המרה"פ ממוקם במבנה שאינו ממוגן, ובמרחק רב מבניין המועצה; לא נקבעו ממלאי מקום לבעלי התפקידים בו, דבר שמקשה את תפקודו באירוע רצוף ומתמשך. עוד עלה כי בעת

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

השרפה ראש המועצה לא הנחה להפעיל את המרה"פ על פי נוהל החירום, ולפיכך לא נפתחו תיקי חירום, ונציגי האגפים השונים במרה"פ לא נכחו בו ברציפות; לא הוכן יומן אירועים; מחסור במוקדנים מנע ניהול תקין וסדור של המידע הזורם למרה"פ, ההנחיות שניתנו והפעולות שנעשו; אזור המרה"פ לא נשמר לבעלי תפקיד בלבד, והעומס שנוצר במקום הפריע להם לתפקד בזמן האירוע.

נמצא כי במהלך השרפה לא הופעל נוהל העברת שיחות ממטה המועצה למרה"פ; מרכז הטלפונים במרה"פ לא עמדה בעומס השיחות; מאחר שאין למועצה מערכת קשר חירום, התקשורת נעשתה בעיקר בטלפונים סלולריים; מחסור באמצעי תצוגה כגון מפות ומסכים הקשה לגבש הערכת מצב עדכנית.

בתשובתה ציינה המועצה האזורית חוף הכרמל, כי "אמנם לא נפתחו תיקי החירום אך יש לציין כי התקשורת בין האגפים התנהלה באופן שוטף".

רח"ל מסרה בין היתר בתשובתה מספטמבר 2011 כי סוכם בין רח"ל למועצה על הקמת מרכז הפעלה ממוגן. עוד צוין כי רח"ל תמשיך להנחות את הרשות המקומית ותסייע לה בתיווך הליקויים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה האזורית חוף הכרמל כי עליה להתאים את מרכז ההפעלה שלה לנדרש בהנחיות התכנון של משרד הפנים ולציידו בהתאם, בשיתוף משרד הפנים ורח"ל. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי עליה להכין ולתרגל נוהל מעבר ממצב שגרה לעתות חירום ולהביא בחשבון גם אירוע מתמשך.

עיריית טירת כרמל: בנוהל העירייה למקרה פיגוע/אסון המוני⁵⁷ נקבע, בין היתר, כי המרה"פ ישמש מוקד בקרה ושליטה וכתובת לפניות של גופי הביטחון וההצלה ושל תושבי העיר. עוד נקבע כי המרה"פ ימוקם בבניין העירייה. בתיקי אב לחירום נקבע כי במרה"פ יימצאו אמצעי שליטה, לרבות מרכזייה פנימית וחיצונית, מערכת מחשבים, קשר אלחוטי וסלולרי ומערכת תמיכה בחשמל. עוד נקבע כי ברשויות מקומיות שמערכות הדיווח בהן מבוססות על תקשורת מחשבים פנימית יש לוודא שהשרתים ומערכות התמיכה נמצאים בתוך המרחב המוגן.

נמצא כי המרה"פ של העירייה ממוקם במבנה הרחוק מבניין העירייה, דבר אשר הקשה את הגעת בעלי תפקיד וצורך ניהול האירוע. עם התעצמות האש החליט ראש העירייה לפתוח בחדר הישיבות בעירייה מטה חירום עירוני, זאת מכיוון שמרה"פ העירייה נמצא באזור הסמוך לשרפה. אולם ראש העירייה לא עדכן את עובדי העירייה הנוגעים בדבר כי המטה העירוני יפעל על פי נוהל העירייה למקרה פיגוע/אסון המוני וכתוצאה מכך נוהלה התקשורת בין האגפים ללא גוף מתאם; מטה החירום העירוני לא נשמר לבעלי התפקידים כפי שנקבעו בנוהל העירייה, אלא נכחו בו גם גורמים עירוניים ואחרים. העומס שנוצר במקום בזמן האירוע הפריע למפעילי מטה החירום העירוני לתפקד והקשה עליהם את קבלת ההחלטות. מחסור באמצעי בקרה ושליטה כגון מפות ומערכות תקשורת ובעיות שליטה במטה החירום העירוני הקשו את גיבושה של תמונת מצב עדכנית.

התברר כי עוד משנת 2002 מתקיימים דיונים בין עיריית טירת כרמל לבין משרדי הממשלה בדבר הצורך בהשלמת הציוד הטכנולוגי במרכז ההפעלה, לרבות שדרוג המרכזייה ומערכות התקשורת.

57 נוהל מס' 3394/מל"ח.

על החוסר בציוד טכנולוגי בעירייה הצביע גם פקע"ר במאי 2010 בסיכום תרגיל חירום לאומי ובו הועלה כי אין לעירייה מערכת קשר לשעת חירום.

הועלה כי עד מועד סיום הביקורת ביוני 2011 לא הושלמה ההצטיידות הנדרשת במרה"פ.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי היא נמצאת בתהליך של רכישת מערכת שליטה ובקרה (שו"ב) וכתיבת נהלים מתאימים. רח"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי למרכז ההפעלה הוכנסה תכנית מחשוב חדשה שתסייע לעבודה בחירום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירת כרמל כי עליה לפעול ולהיערך כך שמרכז ההפעלה, שאמור לשמש מרכז בקרה ושליטה, יצויד כנדרש בתיקי האב ובנוהלי החירום במערכת תקשורת, במפות ובכל העזרים האחרים הנדרשים. על העירייה, בשיתוף משרד הפנים ורח"ל, להפיק את הלקחים מאירוע השרפה ולהיערך לכך שבאירועי חירום בעתיד יאויש מרכז ההפעלה רק בבעלי התפקידים הרלוונטיים ויפעל במתכונת שנקבעה בתיקי האב ובנוהלי החירום, כדי שהאירוע ינוהל ניהול מיטבי.

ה מ ו ע צ ה מ ק ו מ י ת ע ס פ י י א : הבדיקה העלתה שלמועצה אין מרה"פ שימש אותה לניהול מצבי חירום כנדרש. עם פרוץ השרפה הסבה המועצה את אולם הישיבות שלה למרכז הפעלה לניהול האירוע.

הועלה כי בשעות הצהריים של היום הראשון לשרפה קרסה מערכת החשמל ביישוב. לא היה בבניין המועצה גנרטור לחירום, ותאורות החירום לא נדלקו. כמו כן מערכת התקשורת במועצה ומרכזיית הטלפונים חדלה מלפעול. עוד עלה כי לא היו למועצה אמצעי שליטה ובקרה שיאפשרו לגבש תמונת מצב עדכנית. בהיעדר תקשורת, לא נענו פניות רבות של תושבים למועצה לקבלת מידע או סיוע, ומשום כך אנשים רבים הגיעו לבניין המועצה, התקהלו בחדר הישיבות ויצרו עומס שהפריע לתפקוד והקשה את קבלת ההחלטות.

בתשובת המועצה המקומית עספייא מספטמבר 2011 נאמר כי המועצה תיערך, יחד עם משרד הפנים ופקע"ר, להקמת מרכז הפעלה ביישוב. רח"ל מסרה בתשובתה כי הוקם מרכז הפעלה במקלט של בניין המועצה ועל הרשות המקומית להתקין בו תקשורת.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית עספייא שהיעדר מרכז הפעלה ראוי פגע ביכולתה לנהל את המועצה במהלך השרפה. על המועצה לפעול, בשיתוף משרד הפנים ופקע"ר, להקמת מרכז הפעלה ולציידו בכל האמצעים כנדרש.

ה מ ו ע צ ה מ ק ו מ י ת ד א ל י י ת א ל - כ ר מ ל : הועלה כי המועצה לא הפעילה את מרכז ההפעלה שלה בעת השרפה. המועצה הסבה את אולם הישיבות שלה למרה"פ לצורך ניהול אירוע השרפה. במהלך השרפה קרסה מערכת החשמל ומערכת התקשורת במועצה נפגעה ומרכז הטלפונים לא פעלה.

עוד עלה כי לא הייתה מערכת קשר חירום וגם מערכת התקשורת הסלולרית לא פעלה באופן תקין במהלך השרפה והיה קשה מאוד לנהל את ההתקשרות בין בעלי התפקידים השונים במועצה; לא היו בחדר הישיבות אמצעי שליטה ותצוגה, ועקב כך היה קשה לנהל את האירוע ולגבש תמונת מצב עדכנית בעניינו. הועלה כי בהיעדר תקשורת תקינה, פניות רבות של תושבים לא נענו,

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

ותושבים רבים נאלצו להגיע פיזית לבניין המועצה. בחדר המצב נוצר עומס שהפריע לתפקוד הגורמים המוסמכים.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה כי השרפה אירעה "ללא הכנה מוקדמת, כאשר המועצה הינה בתחילת התהוותה ללא שום מערך מסודר לרבות מערך חירום".

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית דאליית אל-כרמל כי עליה לפעול ולהיערך כך שמרכז ההפעלה יצויד כנדרש בתיקי אב ונוהלי החירום, לרבות עוזרים ומערכת תקשורת. על המועצה לתת את הדעת על כך ולהפיק לקחים לעתיד, כך שבמהלך אירוע חירום יאויש מרכז ההפעלה רק בבעלי תפקידים הרלוונטיים ויפעל במתכונת שנקבעה בתיקי האב ונוהלי החירום על מנת לנהל את האירוע בצורה מיטבית.

עיריית חיפה: הועלה כי במהלך ימי השרפה ניהלה העירייה את האירוע כנדרש על פי נוהלי החירום שלה, ממרכז הפעלה לניהול משברים (להלן - המנ"מ) ומחפ"ק שמוקם באזור השרפה. העירייה הפעילה את גופי העברת המידע ואת המוקד העירוני במתכונת חירום. נמצא כי המעבר משגרה לחירום, פעילות המנ"מ ומטה החירום ופעולות שאר גופי העירייה בוצעו ביעילות על פי הנהלים.

ניהול יומן אירועים

על פי תיק האב⁵⁸ במרכז הדיווח שבמרה"פ יש לנהל יומן אירועים שבו יירשמו כל ההודעות מגורמי חוץ וכן כל ההודעות שהעביר המרה"פ לגורמים ברשות ומחוצה לה. על פי נוהל החירום של הרשויות המקומיות למקרה פיגוע/אסון המוני, עם הקמת המטה העירוני יש לפתוח ולנהל יומן מבצעים ולרשום בו את ההחלטות ואת הפעולות המבוצעות. יומן אירועים שבו נרשמים הדברים בזמן אמת, לרבות פניות למטה העירוני והוראות מטעם המטה, הוא כלי חשוב ביותר לניהול אירועים, לתחקור ולהפקת לקחים בנוגע לפעילות הרשות המקומית.

הועלה כי הרשויות המקומיות למעט עיריית חיפה לא ניהלו בימי השרפה רישום של השתלשלות האירועים ושל ההחלטות שקיבלו. כמו כן לא נמצאו ברשויות המקומיות סיכומים כלשהם והערכות מצב שנעשו, אם בכלל, במהלך האירוע. כתוצאה מכך אין אפשרות לדעת אילו גורמים ובעלי תפקידים נטלו חלק במרכז ההפעלה ובאילו משימות הם טיפלו.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל, למועצות המקומיות עספיא ודאליית אל-כרמל ולמועצה האזורית חוף הכרמל על שלא ניהלו יומני אירועים בימי השרפה כנדרש, וכי עליהן לצייד את מרכזי ההפעלה באמצעים המתאימים כדי להבטיח את תיעוד האירועים בעת הצורך.

המועצה המקומית עספיא מסרה בתשובתה כי תקבע נוהל שיחייב רישום וניהול יומן אירועים.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל מסרה בתשובתה כי בעתיד תנהל בצורה מסודרת את יומן האירועים.

58 תיק האב, פרק עבודת מטה החירום הרשותי, פסקה ה' - מערכות דיווח.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי רכשה תכנת שליטה ובקרה שעם הפעלתה אמורה לתת מענה לתיעוד מלא.



מרכזי ההפעלה בכל הרשויות המקומיות שנבדקו, למעט עיריית חיפה, אינם ערוכים ומאורגנים לפעילות רציפה וממושכת. מערכות החשמל, הקשר בחירום והטלפונים לא פעלו באופן תקין במהלך השרפה, ומרבית הרשויות הללו לא ניהלו יומן אירועים וסיכומי הערכות מצב. על הרשויות המקומיות האמורות לפעול לכך שמרכזי ההפעלה שלהן יצוידו באמצעי שליטה ובמערכות תקשורת ויאוישו בבעלי התפקידים הרלוונטיים בלבד על מנת שיוכלו לתפקד כראוי במצב חירום כגון השרפה.

פינוי אוכלוסייה בעת השרפה

פינוי אוכלוסייה על ידי הרשויות המקומיות

כאמור, פס"ח היא רשות ייעודית הפועלת בשעת חירום במסגרת מל"ח ומנוהלת על ידי משרד הפנים. בפס"ח מיוצגים משרדי ממשלה, צה"ל ופיקוד העורף, משרתת ישראל, המרכז לשלטון מקומי והמועצה הלאומית להתנדבות בישראל⁵⁹. משרד הפנים מנחה באמצעות פס"ח את מערך הפינוי והקליטה של האוכלוסייה ברמה הארצית וברמה המחוזית, וכן מתאם את פעילותו ומפקח עליו. הרשויות המקומיות הן גופי הביצוע, ולפיכך אחראיות להיערך לפינוי ולקליטה של תושבים בשעת חירום. ראש הרשות המקומית אחראי לביצוע משימות פס"ח בתחום השיפוט של הרשות המקומית בשעת חירום.

מתפקידי המשרד לתכנון, להדריך, לאמן ולהפעיל את מערך קליטת האוכלוסייה המפונה, וכן לטפל בחללים אזרחיים בשעת חירום. הקמת מערך פס"ח מבוצעת ברשויות המקומיות, והפעלתו מתואמת עם פקע"ר ועם משרתת ישראל. כאמור, משרד הפנים הוציא כמה נהלים להפעלת מערך פס"ח, ובהם נהל "יחסי גומלין ושיתוף רשויות מקומיות" בספטמבר 2005 (נוהל מס' 18)⁶⁰.

פינוי יזום הוא אחת השיטות לשמור על שלומה של אוכלוסייה באזור סכנה. אמנם הממשלה וגופי החירום והביטחון הם האחראים לשלומה של האוכלוסייה בשעת חירום, אך הגוף המקיים קשר

59 המועצה הלאומית להתנדבות בישראל - היא עמותה רשומה שהוקמה בשנת 1972 כגוף חיצוני על ידי ממשלת ישראל במטרה לצמצם את הפערים החברתיים והיא עוסקת במתן שירותים למתנדבים ולארגוני מתנדבים בארץ.

60 מטרת הנוהל להגדיר את תחומי האחריות, התיאום ושיתוף הפעולה בין פיקוד העורף כגורם המפנה אוכלוסייה אזרחית ומחלץ חללים משטח האירוע ובין רשויות פס"ח והרשויות המקומיות כקולטות מפונים ומטפלות בחללים ברגיעה ובחירום.

ישיר ושוטף עם האוכלוסייה הוא הרשות המקומית, ולכן מעורבותה במעקב אחר האוכלוסייה ובפנייה הכרחית. ההוראות בנושא פינוי אוכלוסייה נקבעו בתיקי האב ובנוהלי פס"ח שעוגנו ב"קונטרס פס"ח"⁶¹. בין היתר נקבע שרשות מקומית תהיה מוכנה לקלוט את תושביה המפונים במרכזי פינוי שישמשו מתקני מעבר ארעיים (ל-24 שעות). לאחר מכן יועברו המפונים למרכז קליטה שישמש אותם לשהייה ממושכת עד שיימצא פתרון חלופי.

פקודת המשטרה מגדירה אירוע אסון המוני כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגעי טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים". בפקודה נקבע כי בהתרחש אסון המוני, המשטרה היא המוסמכת "לסגור שטח או מקום ולמנוע מכל אדם להיכנס אליו או לצאת ממנו, וכן לדרוש מכל אדם בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה מהאירוע להישאר במקום שבו הוא נמצא, לצאת מימנו או להיכנס למקום שנקבע".

כאמור, במהלך השרפה לא הוכרו מצב חירום, עם זאת חלק מהרשויות המקומיות החליטו להפעיל מערך פס"ח באופן חלקי. בבדיקה נמצאו ליקויים בביצוע פינוי האוכלוסייה בעת השרפה. כן נמצא כי חלק מהרשויות המקומיות שנבדקו לא היו ערוכות לקליטת המפונים ממרכזי הפינוי. להלן עיקרי הממצאים:

המועצה האזורית חוף הכרמל: כאמור, נמצא כי במהלך השרפה פונו מיושביהם שישה יישובים (בית אורן, עין הוד, ניר עציון, עין חוד, מגדים והחותרים), שני כפרי נוער (כפר סיטרין וימין אורד) ושני בתי מלון (יערות הכרמל וניר עציון). בסך הכול פונו בתחומי המועצה כ-4,000 תושבים. בחלק מהמקרים נעשה הפינוי ביזמת המועצה או גורמים ביישוב עצמו ובכמה יישובים נוהל הפינוי על ידי צוות החירום היישובי (צח"י). עוד נמצא כי בניגוד להוראות המשטרה, כ-200 תושבים, בהם גם אנשי צח"י, סירבו להתפנות ובחרו להישאר ביישובים על מנת להגן על בתיהם ורכושם מפני האש. בכמה מקרים ניסתה המשטרה לפנות בכוח תושבים שסירבו להתפנות.

הועלה כי המועצה, היישובים והמוסדות השונים שלה התארגנו כראוי לפינוי, וכי הפינוי עצמו נעשה באופן מאורגן ומסודר.

לאור פעילותם של הצח"ים בסיוע לפעולות פינוי האוכלוסייה וכיבוי האש, סבור משרד מבקר המדינה כי על המשרד לביטחון פנים, משטרת ישראל ומערך כב"א לבחון את אופן שיתוף הפעולה עמם בעת חירום.

בביקורת נמצא כי אגף הרווחה של המועצה, בשיתוף אנשי השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן - שפ"ח) של אגף החינוך ומרכז קהילתי, ריכזו את נושא הטיפול באוכלוסייה שפונתה מביתה במהלך השרפה. צוותים משותפים של עובדים סוציאליים ופסיכולוגים ליוו את תהליך הפינוי ואת המפונים במרכזי הקליטה ובמקומות שאליהם הועברו לשהייה ממושכת. צוות מרכז קהילתי סיפק מזון ושתיה למפונים וסייע במציאת סידור לשהיית לילה למשפחות שלא מצאו מקום לינה בעצמן. כמו כן עסק צוות מיר"ב באירוח חיילי צה"ל, שוטרים וכבאים שפעלו באזור השרפה ובקליטה ואחסון של ציוד שהתקבל כתרומה לתושבים מבית אורן, עין הוד וימין אורד.

הועלה כי הצוותים המשותפים לאגף הרווחה ולשפ"ח פעלו בקרב המפונים ברציפות במהלך ארבעת ימי השרפה ולאחר שכובתה.

61 קונטרס פס"ח פורסם על ידי רשות פס"ח עליונה ומטה מל"ח ארצי בספטמבר 2003. המסמך עוסק בקליטת אוכלוסייה ובטיפול בחללים בשעת חירום.

מהתחקירים הפנימיים שעשו אגף הרווחה והשפ"ח לאחר השרפה הועלה כי היה אפשר לשפר את הטיפול במפונים אילו היו עומדים לרשות הצוותים המשותפים, בין היתר, תגיות זיהוי של עובד סוציאלי או פסיכולוג, אפודים זוהרים, פנסים, מטענים לטלפונים סלולריים ומחשבים ניידים, ציוד להפעלה קבוצתית ורשימות חברי צח"י של היישובים השונים. עוד הועלה מהתחקירים כי העובד הסוציאלי המטפל בכפר עין חוד וכן הפסיכולוג של בית הספר היסודי בכפר אינם דוברי ערבית, ועל כן התקשו לטפל בתושבי הכפר כראוי.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה האזורית חוף הכרמל לפעול כדי להעמיד את האמצעים האמורים לרשות צוותי החירום של אגף הרווחה והשפ"ח. עוד סבור משרד מבקר המדינה כי על המועצה לשקול לגייס אנשי מקצוע דוברי ערבית כדי שתוכל לטפל כראוי בתושביה הערביים בימי שגרה ובשעת חירום.

עיריית טירת כרמל: ב-2.12.10 בשעה 19.00, עם התקדמות השרפה לכיוון שכונות מגורים בטירת כרמל ובשל העשן הסמיך, החליטה משטרת ישראל⁶² בתיאום עם ראש העירייה לפנות מבתיהם כ-11,000 תושבים⁶³. ההודעות לתושבים פורסמו באמצעות התקשורת, באמצעות מערכות כריזה ניידות ובאמצעות כוחות המשטרה וההצלה שהיו פזורים בשטח.

מרבית התושבים התפנו עצמאית לקרובי משפחה ולאחרים. העירייה העמידה לרשות שאר המפונים כ-40 אוטובוסים, ובסך הכול הגיעו כ-500 תושבים למרכזי הפינוי. העירייה הסיעה כ-140 תושבים לבתי מלון ובתי הארחה; 17 תושבים העדיפו להישאר בעיר וללון במרכז הפינוי היחיד שנותר מאוכלס - "מרכז הנוער".

הועלה כי מאחר שמרכזי הפינוי והקליטה שנקבעו בנוהלי החירום של העירייה היו באזור אפוף עשן, החליט ראש העירייה לפתוח שלושה מרכזי פינוי חלופיים⁶⁴. עוד הועלה כי החלטה זו לא הובאה לידיעת כל כוחות המשטרה וההצלה, ובשל כך לא כיוונו חלק מכוחות המשטרה את המתפנים למרכזי הפינוי החלופיים. התברר שבעקבות אי-הכוונה זו החליטו כמה תושבים לשהות במשך הלילה על חוף הים. עוד הועלה, כי בעירייה לא נמצאו רשימות שמיות של משפחות המתפנים ולא היה מידע בעירייה על מקום התפנותם, ולכן תושבים אלה לא קיבלו סיוע כלשהו מגורמי העירייה.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל כי לנוכח פתיחת מרכזי פינוי חלופיים היה עליה לוודא כי מיקומם ידוע לכלל תושבי העיר ולגופי ההצלה וכן לפעול בשיתוף המשטרה לכוון את התושבים המתפנים למרכזים אלה.

כאמור, במערך פס"ח נקבע לכל מרכז פינוי וקליטה כוח אדם ייעודי להפעלתו. עוד נקבעו נוהלי רישום ודיווח וטפסים ייעודיים לכך. הועלה כי העירייה לא הפעילה את צוותי הפינוי שנקבעו בנוהלי החירום שלה ובנוהלי פס"ח. בפועל, את מרכזי הפינוי החלופיים פתח אב הבית של כל אחד ממרכזי הקליטה החלופיים, והם תוגברו בעובדי עירייה שלא היו מיומנים ולא ידעו מה נדרש מהם.

הועלה כי העירייה לא קבעה אמות מידה וכללים בנוגע להכוונת האוכלוסייה המתפנה למרכזי הפינוי החלופיים. העירייה גם לא מינתה ממונה על ויסות המתפנים בין שלושת מרכזי הפינוי.

62 על פי סמכותה בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.

63 לפי דברי ראש העירייה.

64 בית הספר "דגניה", "מרכז הפעוט" ו"מרכז הנוער".

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

נמצא כי התושבים בחרו את מרכזי הפינוי כראות עיניהם, ובעקבות זאת נוצר עומס בשני מרכזי פינוי: מרכז הנוער ומרכז הפעוט. לכל אחד מהם הגיעו כ-250 תושבים, ואילו למרכז שבבית הספר "דגניה" הגיעו כ-20 תושבים בלבד. עוד הועלה שבמרכזי הפינוי לא נרשמו רשימות שמות של התושבים שהגיעו אליהם.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל, כי היה עליה להפעיל את הצוותים שנקבעו במערך פס"ח לניהול מרכזי הפינוי החלופיים. על העירייה להפיק לקחים לעתיד מהליך הפינוי שהתבצע במהלך השרפה, לרבות קביעת נהלים ומינוי צוותי הפעלה למרכזי הפינוי, ויסות המפונים ורישום האוכלוסייה המגיעה למרכזי הפינוי.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית טירת כרמל כי "מדובר באירוע חריג ופתאומי, כך שלא היה פנאי להפיץ חומר כתוב לתושבים... הצוותים העירוניים עברו בין הבתים והפינו את התושבים ממוקדי השרפה לאתרי הפינוי השונים. במסגרת פרויקט 'חוסן העיר' ייערך שינוי מהותי במיקום ופרסות המתקנים. כמו כן יערך שינוי מטה פס"ח וכל מאישי התפקידים במתקני הפינוי והקליטה".

המועצה המקומית עספייא: בבדיקה הועלה שבשעות הראשונות של השרפה המועצה לא הייתה ערוכה לקליטת מפונים, לא פתחה מרכזי פינוי למטרה זו ולא הייתה לה שליטה על הפניית המתפנים מבתיהם למקומות חלופיים. רק לקראת שעות הערב הכשירה המועצה מרכז פינוי, אך המרכז לא אויש בפועל, מאחר שהתושבים התפנו עצמאית מאזור השרפה לבתים של קרובי משפחה בתוככי הכפר.

במועצה לא נמצאו רשימות של משפחות המתפנים. כמו כן במועצה ובמחלקת הרווחה לא היו נוהלי חירום ורשימות של בעלי תפקידים שאמורים לטפל באירוע חירום. הועלה כי מחלקת הרווחה לא הייתה ערוכה לאירוע שרפה, לרבות פינוי אוכלוסייה וטיפול בה, וכי היא טיפלה רק בתושבים שפנו אליה וביקשו עזרה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה המקומית עספייא כי לא הייתה ערוכה דייה לפינוי תושבים במצב חירום. על המועצה להפיק לקחים מהשרפה ולהיערך למעבר מהיר למצב חירום כדי שתוכל לספק את צורכי התושבים במצבים דומים בעתיד.

המועצה המקומית דאליית אל-כרמל: הועלה כי בזמן השרפה המועצה נערכה לפינוי האוכלוסייה למתנ"ס המקומי, אולם בפועל לא בוצע הפינוי.

עיריית חיפה: הועלה כי פינוי אוכלוסייה בתחומה של העיר חיפה בוצע בשני מוקדים: פינוי רחובות אחדים בשכונת דניה ופינוי של אוניברסיטת חיפה. העירייה גם פתחה מרכזי קליטה עבור מפונים מרשויות מקומיות אחרות והתארגנה לקליטתם ופעלה על פי הנהלים שקבעה בהיערכותה לפינוי תושבי העיר חיפה ולקליטת המפונים מהאוניברסיטה. העירייה גם נערכה לסייע בפינוי יישובים סמוכים.

עם זאת עלו כמה ליקויים: אין בנוהל העירוני הגדרה ברורה של הגורם האחראי לקבלת החלטות במטה הפינוי והקליטה; נמצאו ליקויים ביצירת קשר עם מנהלי מרכזי הקליטה, שעיכבו את גיוסם המהיר; במרכזי הקליטה יש שלטים בשפה העברית בלבד, והדבר פוגע בקליטת אוכלוסייה דוברת שפות אחרות; נוהלי הפינוי והקליטה לא רוענו; בתיקי החירום במחלקת כוח האדם אין נתונים מעודכנים על האנשים האמורים להפעיל את מרכזי הפינוי והקליטה.

מדיווחי העירייה על אירוע השרפה עולה כי ביום ו' בשעה 00.15 הוחלט לפנות תושבים מכמה רחובות בשכונת דניה, בעקבות הערכת מצב שקיימו ראש העירייה ונציב כבאות ראשי. התברר כי סמוך לשעה 1.00 בלילה הורה ראש העירייה, לאחר התייעצות עם נציב כבאות ראשי, על פינוי 11 רחובות בשכונת דניה. בשבת, 3.12.10, בשעה 16.15, הורשו תושבי השכונה שפוננו לחזור לבתיהם. יצוין כי ההחלטה על החזרה לבתים התקבלה לפי הנחיות המשטרה. בביקורת נמצא כי ההחלטה על פינוי רחובות בשכונת דניה התקבלה ביזמתו של ראש העירייה וללא תיאום עם המשטרה, וזאת בניגוד לאמור בפקודת המשטרה.

העירייה מסרה בתשובתה כי "בשום הנחייה כתובה או אחרת, לא נאמר כי שיקול רה"ע (ראש העירייה) חייב לעבור את המסגרת של המשטרה". עוד מסרה העירייה כי פינוי השכונה בוצע בהתאם לתכנית עבודה מוקדמת.

משרד מבקר המדינה מעיר כי קודם קבלת ההחלטה על פינוי המוני משכונת דניה, שיש לו השפעה על ניהול כלל אירוע השרפה, היה על העירייה לקבל את אישור המשטרה לפינוי וזאת על פי ההנחיות הקיימות.

פינוי גבעת וולפסון

גבעת וולפסון (להלן גם - היישוב) הוקמה בשנת 1950 בלב פארק הכרמל על ידי בעלי קרקעות פרטיים. בעקבות ההכרזה על פארק הכרמל כגן לאומי ושמורת טבע הופסקה הבנייה ביישוב, וכיום יש בו שישה מבנים קבועים ושניים ארעיים (יבילים) המשמשים בעיקר לצורכי נופש; משפחה אחת בלבד מתגוררת במקום באופן קבוע והיתרה באופן מזדמן. גבעת וולפסון נמצאת בתחום אחריות כב"א חדרה. מאחר שהיא ממוקמת על שטח גלילי⁶⁵, כפופה גבעת וולפסון מונוציפליט למחוז חיפה של משרד הפנים, שהוא הגורם האחראי לכל הדרוש לה בתחום מניעת אש. נוכח מיקומו של היישוב בלב יער הכרמל וסיכוני האש הגבוהים נדרשת הקפדה יתרה על היערכותו למניעת אש. הועלה כי היישוב סבל בעבר משרפות שהתחוללו בסביבתו בפארק הכרמל, האחרונה שבהן באפריל 2005 שהחלה עקב הבערת ערמת גזם אשר התלקחה בעזרת הרוח החזקה שנשבה והביאה להתפשטות האש אל היער הסמוך.

1. היערכות גבעת וולפסון למניעת שרפות

בבדיקה עלה כי היישוב לא היה ערוך ומוכן לשרפות יער, דבר שהתבטא במחסור באמצעי כיבוי חיוניים, כגון רשת צינורות מים ועמדות כיבוי מתאימות, ובהיעדר פסי הפרדה ברוחב הנדרש לפי הנחיות שירות הכבאות בין היער ליישוב.

בתשובת משרד הפנים נאמר בין היתר כי "אין הוראה שיורית או הוראה אחרת בפקודת הרשויות המקומיות, הקובעת אחריות מונוציפאלית בשטחים גליליים... על פי המצב המשפטי

65 "שטח גלילי", על פי צו תכנון ערים (שטח גלילי במחוז חיפה), התשכ"א-1961, הוא שטח שאינו כולל שטחים שהוכרו עליהם כשטחי תכנון עיר. שטח זה אינו מצוי בתחום שיפוט של אף רשות מקומית והאחריות לו היא בידי הוועדה המחוזית של מחוז חיפה במשרד הפנים.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

התקף, אין מקום לנאמר לפיו מוטלת אחריות על משרד הפנים לפעול להכנת גבעת וולפסון לשרפות יער... האחריות היא של בעל הקרקע ושל שירותי הכבאות. המשרד פועל לבחינת העברת תחום גבעת וולפסון לתחום שיפוטי של המועצה האזורית חוף כרמל... יש לתת את הדעת לשאלה העקרונית האם נכון להמשיך לקיים נקודת התיישבות של 6-7 בתים בלב יער ובאזור מועד באופן קבוע לשרפות".

לדעת משרד מבקר המדינה, מחוז חיפה של משרד הפנים נושא באחריות בכל הנוגע לתחום המוניציפלי בשטחים הגליליים שבתחומו, לרבות גבעת וולפסון, ובשל כך עליו ועל שירותי הכבאות לוודא שגבעת וולפסון תהיה ערוכה ומוכנה כראוי לסכנת שרפה.

2. הליך פינוי גבעת וולפסון

הועלה כי ההחלטה על פינוי היישוב בתחילת השרפה הייתה החלטה עצמאית של תושבי המקום ולא תואמה עם המשטרה. על אף דרישת המשטרה בהמשך לפנות את היישוב, הפינוי הכולל שלו היה רק ביום הראשון לשרפה למשך כשעתיים בלבד (בין 17.00-19.00). יצוין כי האנשים שנשארו ביישוב ופעלו לכיבוי האש, עשו זאת ללא תיאום עם גורמי ההצלה ומשרד הפנים וסיכנו בכך את חייהם.

בתשובת משרד הפנים נאמר כי "ניתנה הוראה לממונה על המחוז לפנות אל נציב כבאות והצלה על מנת שיתן הוראה לגבי יישוב זה, לרבות הוראות לגבי פינוי היישוב... הסמכות לפינוי תושבים אינה סמכות של משרד הפנים".

לדעת משרד מבקר המדינה, על מחוז חיפה של משרד הפנים בשיתוף משטרת ישראל לתת את הדעת על אופן פינוי היישוב בזמן השרפה כדי למנוע סכנת חיים בעתיד.

פינוי אוניברסיטת חיפה

האוניברסיטה ממוקמת סמוך לשכונת דניה וגובלת בפארק הכרמל. יש בה מספר רב של בניינים, בין היתר בניינים רבי-קומות, מבני מעבדות ומבני מגורים (מעונות סטודנטים). חלק מהמבנים בה קרובים לשטחים מיוערים ולשטחים המכוסים צמחייה סבוכה בעלת אופי טבעי. לאוניברסיטה מגיעים בכל יום כ-15,000 איש, ובשטחה ובסמוך לה חונים כ-5,000 כלי רכב, רובם ככולם סמוך לשטחים מיוערים.

נמצא כי הנהלת האוניברסיטה החליטה לפנותה ללא תיאום עם המשטרה, ובהסתמך על מסר מעורפל שקיבלה מיו"ר כב"א חיפה וגורמי כיבוי אש נוספים. הפינוי החל בשעה 13.45 לערך וארך כשעתיים. הוא החל כפינוי "שקט"⁶⁶, ובהמשך נעשה שימוש במערכת הכריזה הפרושה במתחם. במהלך הפינוי פנתה האוניברסיטה למשטרת ישראל, הודיעה לה על הפינוי וביקשה ניידות לעזרה בהסדרת התנועה של כ-1,500 רכבים בסמוך לאוניברסיטה.

66 פינוי ללא שימוש במערכת הכריזה המותקנת ברחבי האוניברסיטה.

הבדיקה העלתה כי הפינוי הבלתי מתואם גרר עומסי תנועה כבדים בציר עספייא-חיפה, שהנו ציר התנועה היחיד המאפשר יציאת כלי רכב משטח האוניברסיטה, ופקקי תנועה באזור שכונת דניה. הפקקים הפריעו לתנועת כוחות ההצלה בדרכם לטיפול בשרפה ובכך נוצרה סכנה מוחשית לפגיעה בנפש וברכוש⁶⁷.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011 מסרה האוניברסיטה כי ההחלטה על הפינוי התקבלה על ידי הנהלת האוניברסיטה ולאחר התייעצות עם הגורמים בשטח ונוכח ניסיונה משרפות קודמות. עוד מסרה האוניברסיטה כי "ההחלטה על הפינוי מבעוד מועד נועדה להקטין את הסיכונים בנפש וברכוש לאוכלוסיית האוניברסיטה".

משרד מבקר המדינה העיר לאוניברסיטת חיפה כי משהחליטה על פינוי האוניברסיטה, היה עליה לתאם זאת עם המשטרה טרם הפינוי, ולפעול במהלך הפינוי בתיאום מלא עם המשטרה. זאת כדי למנוע סכנת חיים לבאי האוניברסיטה ולאוכלוסייה הגרה בסביבתה ולהימנע מהפרעה לכוחות ההצלה.

בתשובה נוספת ששלח מר ברוך מרזן סגן נשיא ומנכ"ל האוניברסיטה מיום 13.2.12 למשרד מבקר המדינה ציין כי "מיד עם קבלת ההחלטה, ועוד לפני שהחלה האוניברסיטה בפינוי, עודכנה מפקדת תחנת חיפה נצ"מ אהובה תומר ז"ל בהחלטה שהתקבלה. נצ"מ אהובה תומר השיבה 'שכב"א (כיבוי אש) הוא הבכיר בשטח ושהאוניברסיטה יכולה לעשות מה שהיא חושבת'".

פינוי המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל

המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל (להלן - המרכז לבריאות הנפש) ממוקם בדרום-מזרח העיר למרגלות מדרונותיו המערביים של הר הכרמל. שטחו 12 דונם, ובו מבני מגורים למחלקות, מבנה משרדי הנהלה ומבנים לפעילות טיפולית וללוגיסטיקה. ביום השרפה שהו במרכז לבריאות הנפש 228 מטופלים ו-41 עובדים. רוב המטופלים פונו למרכזים רפואיים חלופיים⁶⁸ וכמה מטופלים שמצבם הרפואי אפשר שחרור - שולחו למשפחותיהם.

הרשות העליונה לאשפוז ובריאות בשעת חירום (להלן - הרשות העליונה לאשפוז או הרשות) היא הרשות הייעודית שמשרד הבריאות הועיד להכנה לעת חירום. הרשות פועלת בסמכות משרד הבריאות ובתיאום ובשיתוף פעולה עם רשויות ייעודיות אחרות ועם מוסדות מרכזיים אחרים. ייעוד הרשות העליונה לאשפוז הוא הכנת מערך בתי החולים והרפואה בקהילה לטיפול בנפגעים מנשק קונבנציונלי ובלתי קונבנציונלי בעקבות אירועים רבי-נפגעים בעתות שגרה ומלחמה. האגף לשעת חירום במשרד הבריאות (להלן - האגף לשע"ח) הוא זרוע הביצוע של הרשות העליונה לאשפוז.

67 ציר הפינוי, באזור האוניברסיטה, גובל בשני צדיו בפארק הכרמל.
68 למרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "שער מנשה" בחדרה, למרכז "החלמה ונופש" בנתניה, למרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "אברבנל" בבת ים, למרכז הגריאטרי "שוהם" בפרדס חנה ולמרכז הרפואי הממשלתי לבריאות הנפש "מזרע" בעכו.

1. היערכות משרד הבריאות לפינוי בתי חולים

ברוח מבקר המדינה משנת 2007 על מלחמת לבנון השנייה, בפרק הדין בפינוי המרכז לבריאות הנפש "מזרע" במהלך המלחמה, העיר מבקר המדינה למשרד הבריאות בין היתר כי יש לנתח מקרה זה, להפיק ממנו לקחים לעתיד לבוא ולגבש על יסוד לקחים אלו את מדיניות המשרד בנושא פינוי בתי חולים פסיכיאטריים, בתי חולים אחרים (כלליים וגריאטריים) ומסגרות נוספות שבהן שוהים חוסים ומטופלים באחריות המשרד⁶⁹.

נמצא כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית, מאי 2011, טרם סיים משרד הבריאות את כתיבתם של נוהלי פינוי לבתי חולים, ובכללם למרכז לבריאות הנפש.

הבדיקה העלתה כי במרכז לבריאות הנפש אין נוהלי פינוי לתרחישי חירום שונים הכוללים את הנושאים האלה: פיקוד ושליטה באירוע חירום, תכנית מגירה לפינוי ולקליטה במתקני אשפוז חלופיים, אמצעי גיוור לפינוי, מוקד מידע וקשר עם משפחות החולים המפונים.

בתשובת משרד הבריאות מספטמבר 2011 נאמר בין היתר כי למרכז לבריאות הנפש קיים נוהל אשר נבדק על ידי משרד הבריאות בשנת 2007. עוד נאמר כי קיים תרשים זרימה של פינוי בתי חולים, ועל פי החלטות הרשות העליונה, מדיניות משרד הבריאות היא להימנע עד כמה שניתן מפינוי מוסדות רפואיים.

מבדיקה נוספת שערך משרד מבקר המדינה נמצא כי הנוהל משנת 2007 הנו נוהל פנימי לפינוי מחלקות בלבד, וכי גם על פי סיכום הפקת הלקחים מאירוע השרפה שערך המרכז לבריאות הנפש הועלה הצורך להכין נוהל פינוי בחירום למרכז (בהתייחס לתרחישים שונים).

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות כי לנוכח פרק הזמן שעבר מאז מלחמת לבנון השנייה היה על משרד הבריאות לסיים זה מכבר את כתיבתם של נוהלי פינוי לבתי חולים, ובכללם למרכז לבריאות הנפש.

2. הליך פינוי המרכז לבריאות הנפש

הועלה כי אף שתחנת המשטרה בטירת כרמל הודיעה לקב"ט המרכז לבריאות הנפש כבר בשעה 14.00 כי יש להיערך לאפשרות של פינוי המרכז, במשרד הבריאות החלו רק ב-19.00 בהיערכות לפינוי, בין היתר הכנת מערכת ההיסעים הנדרשת לפינוי ותיאום קליטת המטופלים המפונים עם מרכזים רפואיים חלופיים.

עוד הועלה כי הוויסות בין בתי החולים נעשה ללא תכנון; שוטרים מתחנת המשטרה בטירת כרמל הנחו אוטובוסים של קווי שירות שנסעו בקרבת מקום להסיע את המפונים מהמרכז לבריאות הנפש למרכזים רפואיים חלופיים. בהיעדר הסדרים עם חברות הסעה להסעת המטופלים, ובכלל זה הסדרים עם חברות להסעת נכים או מרותקים למיטות, הייתה בעיה להעביר מטופלים מהמחלקה הגריאטרית לאוטובוסים.

משרד הבריאות ציין בתשובתו, כי מנהל המרכז לבריאות הנפש יצר קשר עם מנהלי המרכזים הרפואיים האחרים ותיאם עמם את נושא קליטת המטופלים. בשעה 20.00 הוא הזמין אוטובוסים, משאית וחייילים לסיוע בפינוי המטופלים.

69 מבקר המדינה, דוח היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 237.

משרד מבקר המדינה העיר למשרד הבריאות ולמרכז לבריאות הנפש שכבר עם קבלת הודעת משטרת ישראל כי אפשר שיהיה צורך לפנות את המרכז, היה עליהם להתחיל בהיערכות לפינוי: להכין את מערך ההיסעים ולתאם עם מרכזים רפואיים אחרים לבריאות הנפש את קליטת המטופלים.

אירוע השרפה היה נתון לניהולה ולפיקודה של משטרת ישראל, והיא שהחליטה כי יש לפנות את המרכז לבריאות הנפש. הועלה כי בכל הנוגע לפינוי האמור היה למשטרה קשר ישיר עם המרכז לבריאות הנפש בלבד (הקב"ט של המרכז ומנהל המרכז), ולא עם האגף לשע"ח במשרד הבריאות או הרשות העליונה לאשפוז, קשר שנדרש לשם עדכון שוטף והעברת הערכות מצב.

משרד מבקר המדינה העיר לרשות העליונה לאשפוז ולאגף לשע"ח במשרד הבריאות כי היה עליהם לבקש עדכונים והערכות מצב ולהורות על פינוי המרכז לבריאות הנפש בהחלטה משותפת עם משטרת ישראל. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ומשטרת ישראל לקבוע את דרך שיתוף הפעולה ביניהם, לרבות חלוקת הסמכויות והתפקידים במהלך אירועי חירום המתרחשים בעתות רגיעה. כמו כן עליהם לקבוע את הדרך לעדכון בעלי התפקידים על האירועים ולביצוע הערכות מצב משותפות.



הביקורת העלתה ליקויים בתפקוד הרשויות המקומיות האמורות בביצוע פינוי האוכלוסייה וקליטת המפונים במרכזי פינוי. כמו כן עלו ליקויים בפינוי אוניברסיטת חיפה, פינוי גבעת וולפסון שבאחריות משרד הפנים ובפינוי המרכז לבריאות הנפש טירת כרמל שבאחריות משרד הבריאות. הועלו גם ליקויים בשיתוף הפעולה ובתיאום בין הגופים האמורים לבין משטרת ישראל בנוגע לביצוע הפינוי. על כל הגורמים הללו להפיק לקחים מפינוי האוכלוסייה בזמן חירום ולהיות ערוכים לפינוי יזום של כל אוכלוסייה הנמצאת בתחומם.

טיפול הרשויות המקומיות במפונים בעת השרפה

פעולות שירותי הרווחה

1. הגנה על תושבים בעלי צרכים מיוחדים

לשם הגנה על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים וסיוע להן בעתות חירום נדרשת היערכות מראש של הרשות המקומית, ובכלל זה ריכוז נתונים של כלל תושביה הזקוקים לסיוע בשעת חירום. מידע זה מצוי במוסד לביטוח לאומי, במשרד הביטחון ובמשרד הבריאות.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

בתיקי האב נקבע שעל הרשויות המקומיות להכין תיק מודיעין אוכלוסייה, ובו נתוני אוכלוסייה לפי גיל, מיפוי אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ומיפוי מוסדות לאוכלוסיות אלה. כמו כן נקבע שהרשות המקומית תכין מסד נתונים שיאפשר לשלוח מהמערכת הממוחשבת שלה מידע על האוכלוסייה באזור האירוע שבעטיו יש להגיש לה סיוע. מידע זה אמור להימסר לגורמים חיצוניים בעת אירוע באזור ויסייע להם בעת פינוי האוכלוסייה והטיפול במפונים. הרשות המקומית נדרשת גם לקיים מעת לעת הערכת מצב של האוכלוסייה שבמסגרתה יאותרו ויאובחנו קבוצות אוכלוסייה מיוחדות ויתוכנן הסיוע הנדרש להן.

עיריית טירת כרמל, המועצה המקומית עספייא והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל: הועלה כי במחלקות הרווחה של הרשויות המקומיות האמורות לא היה מידע על אוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים ותושבים הזקוקים לסיוע בשעת חירום אשר אינם בטיפול מחלקת הרווחה.

מן הראוי כי מידע רלוונטי בנוגע לאוכלוסיות בעלות צרכים מיוחדים יועבר ממשד הפנים לרשויות המקומיות לצורך סיוע לתושבים בשעת חירום. זאת, דרך הנתבים המקובלים להעברת מידע בין גופים ציבוריים ובמידת הצורך יש לשקול האם ליזום חקיקה להסדרת הנושא.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "על מנת שניתן יהיה לסייע בשעת חירום גם לתושבים שאינם מוכרים במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה, חשוב להסדיר נושא זה מול המוסד לביטוח לאומי".

2. תפקוד שירותי הרווחה בעיריית חיפה

עם הכרות העירייה על מצב חירום עירוני נפתח מכלול אוכלוסייה, וצוותים מקצועיים הוצבו בכוננות, תוך שימת דגש על הצוותים הטיפוליים של מרכזי הקליטה.

הועלה כי מכלול האוכלוסייה פעל במהלך אירוע השרפה לפי הנהלים שקבעה העירייה, בין היתר סיוע בקליטת סטודנטים שפנו מהאוניברסיטה למרכז הקליטה והפנייתם למשפחות מארחות; היערכות לליווי משפחות חללים למכון הפתולוגי באבו כביר; היערכות לוגיסטית והעמדת צוותים מקצועיים לקליטת אלפי מפונים; הפעלת צוותי קישור לשלושה בתי חולים בעיר ופתיחת "קו פתוח" לסיוע נפשי לתושבים בטלפון.

בבדיקה הועלו ליקויים אחדים בפעולות העירייה ולהלן עיקרם: חוסר באנשי מקצוע בצוותים הטיפוליים במרכזי הקליטה, במטה החללים ובצוות הודעה וליווי משפחות; חסרו נהלים המגדירים את תפקידי צוותי התערבות⁷⁰ ואת גבולות ההתערבות, לרבות התערבות פסיכיאטרית והתערבות הנעשית בשטח, שבו פועלים גם גורמים אחרים, כמו פקע"ר; בחפ"ק העירייה לא היה נציג של מכלול האוכלוסייה, והדבר גרם לקשיים בהעברת מידע חיוני במישורין לתושבים; קשיים בהעברת מידע מקצועי חיוני בין צוותי התערבות שפעלו במרכזי הקליטה והפינוי ובאזורים שנפגעו; במחשבים הניידים, שהיו בשימוש כוח האדם המקצועי, לא הותקן קובץ הנחיות המשמש לעבודת מכלול האוכלוסייה בעת חירום.

70 צוותים המורכבים מפסיכולוגים ועובדים סוציאליים האמורים לפעול לפי הגדרת תפקיד הנקבעת בנהלים, בין היתר מתן שירותי רווחה.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתהליך הפקת הלקחים של העירייה עלו ליקויים נוספים, בין היתר ניוד עובדים מקצועיים שלא לפי הצרכים בשטח; תגבור כוחות העירייה בצוותים בעלי התמחות מיוחדת ללא הפעלת שיקול דעת מעמיק; מחויבות חלקית של בעלי התפקידים המאיישים את המכלול להתייצב בעת חירום ולמלא את כל התפקידים המוטלים עליהם; ליקויים בתהליכי הדיווח והתקשורת בין הצוותים הפועלים בשטח ובין מטה מכלול האוכלוסייה, כשעלה צורך לפתור בעיות שהתעוררו.

בתשובתה מסרה עיריית חיפה כי לאחר השרפה בוצע רענון של הנהלים והבהרתם לכל הנוגעים בדבר, וכי העירייה מבצעת "הליך לעדכון נתוני העובדים במכלול האוכלוסייה בחירום".

משרד מבקר המדינה מעיר כי על עיריית חיפה לפעול לתיקון הליקויים בתחום הרווחה שעלו במהלך השרפה וליישום הלקחים שהפיקה.

3. הפעלת מתנדבים

בין יתר תפקידיה של הרשות המקומית, עליה להיערך להפעלת כוח אדם מתנדב למילוי משימותיה בעתות חירום. בתיקי אב לחירום נכתב בעניין זה שעל הרשות המקומית לתכנן מראש אילו מתנדבים יידרשו לה לפי הפערים הצפויים במקצועות שונים ולפי הערכת צרכיה במצב חירום. עוד נכתב שמערך מתנדבים יהיה יעיל אם יוקם ויתודרך מראש (בתקופת רגיעה), יוכן לשעת חירום וישמור על קשר קבוע עם הרשות המקומית.

בנובמבר 2002 הוציא מל"ח נוהל בין-משרדי מס' 98 בנושא הפעלת מתנדבים ברשות המקומית בעתות חירום (להלן - נוהל ההתנדבות). בנוהל נקבע בין היתר שנושא ההתנדבות בשעת משבר יוסדר בכל רשות מקומית בנוהל חירום, ושמערך ההתנדבות בכל רשות יכלול ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות⁷¹, לשכה להכוונת מתנדבים⁷² ומוקד מידע למתנדבים⁷³.

עיריית טירת כרמל, המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל: בביקורת נמצא כי ברשויות המקומיות האמורות אין ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות, אין לשכה להכוונת מתנדבים, אין מוקד מידע למתנדבים, והנושא לא הוסדר בנוהלי החירום.

עיריית טירת כרמל: במהלך השרפה התקבלו בעירייה תרומות מגופים שונים ומאזרחים, בהן ציוד, מזון ומצרכים אחרים. הועלה כי בהיעדר נוהלי חירום בעירייה לנושא ההתנדבות, לא היה בעירייה גוף שתפקידו היה לקלוט, למיין ולנתב את המתנדבים ואת התרומות.

71 תפקידי הוועדה לתיאום ארגון ההתנדבות יהיו תכנון הפריסה של גופי ההתנדבות והפעלתם בעתות חירום, גיוס וקליטה של מתנדבים בעתות שגרה ועוד. בוועדה ישבו אחראי ההתנדבות במועצה המקומית, רכז ההתנדבות של מחלקת הרווחה, נציגים של מועצת ארגוני המתנדבים המקומית ונציגים של פיקוד העורף, משטרת ישראל, מגן דוד אדום ושירותי כבאות והצלה.

72 החובה להקים לשכה להכוונת מתנדבים נקבעה עוד בהחלטת ועדת שרים מס' 774 (הר/25) משנת 1981, שבה נאמר שבכל רשות מקומית תוקם לשכת מתנדבים שמטרתה לקלוט, למיין ולנתב את המתנדבים. בלשכה יפעלו נציגי הרשות המקומית, נציגי לשכת התעסוקה, נציג משרד העבודה והרווחה, נציג השירותים החברתיים והקהילתיים ברשות ונציג ארגוני המתנדבים ברשות.

73 מוקד המידע למתנדבים יכלול אחראי למוקד ומוקדן ויסיפק מידע בתחום ההתנדבות גם לגורמי הרשות המקומית ולציבור הרחב.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

בעירייה גם לא היה נוהל תיעוד ורישום של התרומות. עוד הועלה כי העירייה לא ייעדה מקום לריכוז המצרכים שנתרמו טרם חלוקתם למפונים ולגופי ההצלה שפעלו באירוע.

משרד מבקר המדינה העיר לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל כי היה עליהן להיערך להפעלת מתנדבים במילוי משימותיהן בעתות חירום ולהקים לשם כך מערך התנדבות שיכלול ועדה לתיאום ארגון ההתנדבות, לשכה להכוונת מתנדבים ומוקד מידע למתנדבים. עליהן גם לייעד מראש מקום לאחסון התרומות ולנהל רישום מלא של התרומות ושל ייעודן.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי הקימה מכלול חדש של מתנדבים וכי כל נושא התרומות יטופל במכלול לוגיסטיקה. המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי היא מתכננת הגברת פעילות התנדבותית במסגרת המשמר האזרחי וגופים נוספים מהיישוב.

העברת מידע לציבור

בשעת חירום יש חשיבות רבה למידע המועבר לציבור. על פי תיק האב, בעתות חירום מכלול מידע לציבור, הסברה ודוברות במרה"פ ממונה על העברת המידע הנוגע לעניין לדובר המועצה, והוא המופקד על הפצת המסרים לציבור בכל אמצעי התקשורת העומדים לרשותו. הרשויות המקומיות מופקדות על העברת מידע לציבור המקומי⁷⁴, ועליהן לפעול בתיאום עם גופים ממלכתיים מוסמכים, כגון צה"ל, פקע"ר והמשטרה. הרשות המקומית נדרשת לספק מידע לציבור בכל העניינים שבתחום אחריותה, לרבות מידע הנוגע לאספקת המצרכים והשירותים החיוניים. מסירת מידע זמין וברור בעתות חירום מביאה לידי ירידה ברמת החודרה בקרב האוכלוסייה, הפחתת מספר הפניות למוקד, ושיפור שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית וגופי ההצלה ובין התושבים. העברת המידע לציבור כוללת גם ייזום פרסומים והודעות לאמצעי התקשורת.

1. המוקד העירוני

המוקד העירוני מושתת על מוקד המידע בטלפון, הפועל בימים כתיקונם במרבית הרשויות המקומיות. על פי תיקי אב לחירום, יתוגבר המוקד העירוני בשעת חירום על ידי הוספת עמדות מאוישות ועל ידי צירוף אנשי מקצוע בתחומים שונים, ובהם עובדים דוברי שפות נוספות בהתאם לתמהיל האוכלוסייה ברשות המקומית.

המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל: בבדיקה נמצא כי לרשויות המקומיות האמורות אין מוקד עירוני. רשויות מקומיות אלו הפעילו במהלך השרפה מוקד במטה המועצות ששימש, בין היתר, לקבלת פניות מהתושבים.

74 לפי תיק האב על הרשויות המקומיות להפעיל במסגרת מטה החירום "מכלול המידע לציבור, הסברה ודוברות".

עיריית טירת כרמל והמועצה האזורית חוף הכרמל: הבדיקה העלתה כי בעיריית טירת כרמל ובמועצה האזורית חוף הכרמל היה עומס רב על קווי הטלפון והרשויות נאלצו להוסיף קווי טלפון ולתגבר עובדים במוקד. גם לאחר הוספת קווי טלפון לא היו המוקדים ברשויות אלו ערוכים לתת מענה לפניות הרבות, מאחר שתשתית התקשורת הקיימת לא אפשרה הוספת קווים נוספים.

עוד העלתה הבדיקה כי במוקדים של הרשויות האמורות לא נערך תיעוד מסודר של כל פניות תושבי המקום, כוחות ההצלה, המתנדבים ויתר הפונים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מסרה עיריית טירת כרמל כי "נרכשה תכנית שליטה ובקרה (שו"ב) חדשה, שעם הטמעתה, תיתן מענה לתיעוד מלא של כל תרחיש אפשרי ופניות תושבים והודעות מכל הגורמים... העירייה מכשירה צוות טיפולי אשר בשעת חירום יחבור למוקדניות במוקד העירוני".

משרד מבקר המדינה העיר לרשויות המקומיות שהיה עליהן להיערך למתן מענה על פניות התושבים בעת השרפה. כמו כן היה עליהן לנהל רישום ותיעוד מסודרים של כל הפניות והנושאים שטופלו בזמן השרפה.

2. אמצעים להעברת מידע

נמצא כי לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא אין נוהל להעברת מידע לציבור בחירום. בימי השרפה השתמשו הרשויות לשם כך במערכת שמע וכריזה, ולא באמצעים טכנולוגיים כגון אתר האינטרנט של הרשות, מערכת למשלוח מסרונים (SMS) והודעות טלפוניות מוקלטות. לפיכך לא הגיע המידע לכל השכונות ביישוביים אלו. כך למשל, מערכת הכריזה בעיריית טירת כרמל הייתה בשפה העברית בלבד אף שרבים מתושביה עולים חדשים דוברים השפות הרוסית והאמהרית.

עיריית חיפה: העירייה העבירה מידע לציבור באינטרנט, במסרונים, בהודעות טלפוניות מוקלטות וברשת החברתית Facebook. כמו כן, הפעילה בשבת גל שקט עבור תושבים שומרי מצוות. לבקשת מטה ההסברה הלאומי שבמשרד ראש הממשלה הקים מערך הדוברות של העירייה מרכז תקשורת במתחם החפ"קים באוניברסיטת חיפה במטרה לרכז מידע, דוברים ושירותים הנחוצים לעיתונאים.

מבדיקת משרד מבקר המדינה ומתחקירים שעשתה עיריית חיפה עולה כי זרימת המידע, התקשורת והממשק בין המוקד העירוני למרכזי ההפעלה טעונה שיפור. עוד הועלה כי קיים צורך לפעול להעמקת שיתוף הפעולה בין הרשויות המקומיות לבין תחנות הרדיו האזוריות להגברת השימוש בערוץ תקשורת זה להעברת מידע חיוני.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות לגבש הוראות ונהלים בדבר דרכי מסירת מידע לציבור ולדאוג לניצול מיטבי של ערוצי התקשורת שעשויים לסייע בהעברת מידע חיוני לציבור בעת חירום.

3. מערך דוברות רשות

בזמן השרפה הועברו הודעות לאמצעי התקשורת הארציים, כגון רדיו וטלוויזיה. בבדיקה נמצא כי בעיריית טירת כרמל, במועצה המקומית עספייא ובמועצה המקומית דאליית אל-כרמל לא היה מערך דוברות והסברה ונהלים כתובים בעניין, וכי הקשר בין אמצעי התקשורת ובין המועצה התבצע בעיקר על ידי ראש הרשות עצמו. כמו כן ברשויות אלה לא היו מסמכים המתעדים את ההודעות שפרסמו הרשויות לתקשורת, ולא נוהל רישום פנימי של בעלי התפקידים שהופיעו בתקשורת. בהיעדר תיעוד כאמור אי-אפשר לוודא מי הם הגורמים שהעבירו את המידע ואיזה מידע פרסמו הרשויות.

עוד נמצא כי במידע שהועבר לתושבים במהלך השרפה היו דיווחים סותרים בכמה רשויות מקומיות ולא בכל המקרים תאם המידע את המצב בשטח.

המועצה האזורית חוף הכרמל: במועצה היה נוהל חירום שהתייחס בין היתר להעברת מידע לציבור, אך בפועל מערך הדוברות לא פעל לפי הנוהל האמור. בביקורת נמצא כי מכלול הדוברות במרה"פ הופעל, אולם בשל תקלות בהפעלת מרכז המידע הוא לא היה מעודכן ברציפות במתרחש בשטח, ועל כן המידע שהועבר לדובר המועצה לא היה עדכני.

הועלה כי בזמן האירוע אתר האינטרנט של המועצה הופעל בנוהל חירום, אך בשל העומס שבו היה הדובר נתון, קצב העדכונים היה אטי והם היו מועטים.

מהאמור לעיל עולה כי בשל היעדר תמונת מצב עדכנית על המתרחש בשטח, מחסור בכוח אדם במערך הדוברות של המועצה וניצול חלקי של אמצעי התקשורת שעמדו לרשותו, התקשה המערך לגבש מסר אחיד ולהעביר מידע עדכני לציבור.

עיריית טירת כרמל: נמצא כי בעירייה לא היו מסמכים המתעדים את ההודעות שהוציאה העירייה לתקשורת וכן לא נוהל רישום פנימי של זהות מוסרי ההודעות האלה. כך לדוגמה פורסמה בכלי התקשורת הודעה שעל תושבי הרחוב מעלה נוף לפנות את בתיהם, ובעקבותיה פנו רבים מהם אל המוקד העירוני לקבלת פרטים בעוד שבפועל לא היה צורך בפינוי תושבי הרחוב. העירייה הנחתה את המוקדנים להודיע לפונים שההודעה אינה נכונה ואין צורך לפנות את הבתים ברחוב זה, והדבר גרם לתחושת אי-בהירות בקרב התושבים.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי "מכיוון שהאירוע היה פתאומי, כל המידע מול גופי התקשורת השונים היה תוך כדי תנועה ומהשטח".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית טירת כרמל ולמועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל כי עליהן לקבוע נהלים להפעלת מערך דוברות להעברת מידע באירועי חירום ולתעד את ההודעות שהן מפרסמות. כמו כן עליהן להשתמש באמצעים טכנולוגיים כדי להעביר לתושבים מידע אמין בזמן אמת.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות כי עליהן לתת את הדעת על האופן שבו הועבר מידע לתושביהן באירוע השרפה. על הרשויות להפעיל מערך הסברה ודוברות מוסדר ומתועד ולקבוע מי הם בעלי התפקידים המוסמכים להודיע הודעות לתקשורת בעתות חירום.

שיתוף פעולה עם משטרת ישראל בעת השרפה

המשטרה פועלת מכוח פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה או הפקודה). בפקודה נקבע, בין היתר, כי המשטרה תעסוק בקיום הסדר הציבורי ובביטחון הנפש והרכוש. החלטת הממשלה ב/5 ממאי 1974 קובעת כי המשטרה אחראית לביטחון הפנים בעתות רגיעה ובעתות חירום, ואחריותה באה לידי ביטוי, בין היתר, בפקוד ושליטה.

אי-שיתוף הרשויות המקומיות בחפ"ק המשטרה

שיתוף הפעולה בין המשטרה לרשויות המקומיות בעת חירום מוסדר בשני נהלים פנימיים של המשטרה: נוהל טיפול משטרת ישראל באירוע דלקה⁷⁵ ונוהל הפעלת חפ"קים⁷⁶ (להלן - הנהלים). הנהלים קובעים כי בעת אירוע שרפה יופעל חפ"ק של המשטרה שבו ישתתפו, בין היתר, הגופים האלה: מד"א, כב"א, פקע"ר והרשויות המקומיות, וכן גורמי התנהגות והסברה לאוכלוסייה של משטרת ישראל.

הועלה כי משטרת ישראל לא יידעה את הרשויות המקומיות על קיומם של הנהלים הפנימיים האלו ולא הזמינה את נציגי הרשויות המקומיות השונות לקחת חלק בחפ"ק המשטרה בעת השרפה. משום כך התעורר קושי בהעברת בקשות ממרה"פ הרשות המקומית לחפ"ק ובקבלת מענה הולם להן. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק המשטרה לא הגיעו באופן סדיר למרה"פ הרשות המקומית, וכאשר הגיעו, לא תמיד היו ברורות או תואמות את המצב בשטח.

ראשי הרשויות המקומיות שנבדקו ציינו לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי בעת שהתחוללה השרפה הן לא השתתפו בחפ"ק המשטרה ובגיבוש הערכות המצב ולכן הם היו מנותקים מתהליך קבלת ההחלטות ומהיכולות להנחות את התושבים לקראת הבאות.

משרד מבקר המדינה העיר למשטרה כי הפעלת החפ"ק המשטרה בעת אירוע השרפה לא היה על פי הנוהל הפנימי שהיא עצמה קבעה ובכך נפגם הקשר עם הרשויות המקומיות. על המשטרה לוודא כי כל הגופים שעל פי הנוהל אמורים להשתתף בהפעלת החפ"ק אכן מיוצגים בו.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הרשויות המקומיות, בתיאום עם המשטרה, למנות ולהכשיר נציגים מטעמן שיחברו בעת חירום לחפ"ק המשטרה וישמשו בו אנשי קשר בין מרה"פ הרשויות למשטרה, לכב"א חדרה ולכב"א חיפה ולגופי ההצלה האחרים.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2011 כי נציגי הרשויות שבתחומן התרחש האירוע אכן לא קיבלו זימון וכי הדבר נבע מדחיפות האירוע ואופיו. לדבריה, היה מקום לזמן את נציגי הרשויות לחפ"ק.

75 נוהל 90.221.309, טיפול מ"י באירוע דליקה, מ-14.4.04.

76 נוהל 90.221.020, הפעלת חפ"קים במ"י, מ-14.10.07.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

עיריית חיפה מסרה למשרד מבקר המדינה כי הערת מבקר המדינה מקובלת עליה וכי היא "מוטמעת בנהלי העבודה".

המועצה המקומית עספייא מסרה בתשובתה כי מינתה נציג מטעמה שיטשטש נציגה בחפ"ק המשטרתי ויהיה איש הקשר עם מרכז ההפעלה הרשותי.

עיריית טירת כרמל מסרה בתשובתה כי "מונה מנהל לחפ"ק. החפ"ק בתהליך בנייה של נוהל הפעלה".

מעבר בעלי תפקידים וציוד במחסומי המשטרה

נמצא כי בשל התקשורת הלקויה בין מרה"פ הרשויות המקומיות לחפ"ק המשטרתי נפגעה יכולתם של בעלי תפקידים לנוע על הצירים החסומים באזור השרפה, ובמקרים מסוימים התקשורת הלקויה אף הביאה לידי עימותים עם השוטרים במחסומים, עד כדי איום במעצר. להלן פירוט:

המועצה האזורית חוף הכרמל: אנשי מטה המועצה בשעת חירום הם בעלי תפקידים חיוניים העובדים עם צח"י, חברת מקורות, חברת החשמל והאוכלוסייה המפונה. הגבלת תנועתם שיבשה את יכולת המועצה לטפל באירועים שונים במהלך השרפה. כך לדוגמה מחסום משטרה שהוצב מדרום לטירת כרמל מנע במשך כמה שעות את מעברם של אנשי מקורות וחברת החשמל שהגיעו מחיפה בדרכם לתקן גנרטור חיוני לאספקת מים לאזור ניר עציון. המחסום מנע את מעברם במקום אף על פי שהוא תואם מראש ושרפיהם האישיים של בעלי התפקידים האמורים ומספרי כלי הרכב שלהם הועברו לחפ"ק המשטרתי; במקרה אחר מנע מחסום משטרה בצומת בית אורן את מעברם של אוטובוסים שהיו בדרכם צפונה לפנות את תושבי מושב מגדים.

המועצה המקומית עספייא והמועצה המקומית דאליית אל-כרמל: מחסום משטרה שהוצב באזור אוניברסיטת חיפה מנע את מעברם של אנשי משרד הרווחה שהגיעו לסייע למחלקת הרווחה בעספייא בטיפול באוכלוסייה. המחסום מנע את מעברם חרף בקשות המועצה מהמשטרה. במהלך השרפה נחסם כביש 672 על שתי כניסותיו - מצומת אליקים בצד המזרחי ומצומת בית אורן בצד המערבי.

נמצא כי בשל התקשורת הלקויה בין מרה"פ ברשויות המקומיות לבין החפ"ק המשטרתי נפגעה יכולתם של בעלי התפקידים לנוע על הצירים החסומים באזור השרפה.

משטרת ישראל ציינה בתשובתה כי "אופיו של האירוע והסכנה המוחשית בצירי התנועה שנבעה מעוצמת האש המשתוללת חייבו סגירה וחסמת צירים ומעבר בצירים של כוחות ההצלה בלבד לשם הצלת חיים". עוד ציינה בתשובתה כי לגבי "אוכלוסיית בעלי התפקידים החיוניים העובדים עם הרשויות באירוע חירום ראוי שיוגדרו ויתוייגו".

לדעת משרד מבקר המדינה מן הראוי כי משטרת ישראל, בתיאום עם הרשויות המקומיות, תבחן הנפקת אישורי מעבר בשעת חירום ובאירועי חירום בעת שגרה לבעלי תפקידים חיוניים בעתות אלה ברשויות המקומיות. זאת, בכפוף לשיקול דעתו של קצין המשטרה הנושא באחריות לנושא תנועה וחסמת הכבישים הרלוונטיים בעת חסימתם.

בתשובה נוספת של משטרת ישראל למשרד מבקר המדינה מיום 21.2.12 צוין כי "קיים נוהל הנותן מענה לסוגיה זו וירוענן מול בעלי תפקידים המוצבים כיום".

פעילות משרד הפנים במהלך השרפה בכרמל

בין יתר תפקידיו של משרד הפנים (להלן - המשרד) הוא להנחות את הרשויות המקומיות כיצד להיערך לעת חירום. הנחיות המשרד מתבצעות באמצעות רשות פס"ח עליונה. בחוברת שפרסם המשרד בשנת 2004 נקבע כי המינהל לשירותי חירום במשרד (להלן - המינהל לשירותי חירום) הוא הגורם האחראי מטעמו בין היתר להכנת הרשויות המקומיות למצב חירום בהדרכה ובהצטיידות. משרד הפנים תיאם את פעולותיו עם הרשויות המקומיות באזור השרפה בכרמל שבתחום המחוז באמצעות מחוז חיפה שלו (להלן - המחוז).

נוהלי חירום

משרד הפנים פרסם בספטמבר 2005 נהלים להפעלת מערך פס"ח ובהם נוהל "יחסי גומלין ושיתוף רשויות מקומיות" (נוהל מס' 18). בסעיף 4 בנוהל נקבע כי מטרתו היא "להגדיר את תחומי האחריות, התיאום ושיתוף הפעולה בין פיקוד העורף כגורם המפנה אוכלוסייה אזורית ומחלץ חללים משטח האירוע לבין רשויות פס"ח והרשויות המקומיות כקולטות מפונים ומטפלות בחללים, ברגיעה ובשעת חירום".

ב-1.3.10 פרסם המחוז שני נהלים פנימיים⁷⁷ בעניין תפקידיו בשעת חירום העוסקים בטיפול בשירותי חירום ופס"ח (להלן - הנהלים). בנהלים נקבע, בין היתר, כי מחוז חיפה הוא החוליה המקשרת שבין ראש תחום "שירותי חירום" במשרד הפנים לבין הרשויות המקומיות שבתחום המחוז בכל הנוגע למתן שירותי חירום לאוכלוסייה ולטיפול בה, וכי למחוז תקציב מחוזי לנושאי מל"ח עבור הרשויות והוא מקצה להן כספים לפי הצורך. בעניין קליטת מפונים קבעו הנהלים כי על הרשויות המקומיות מוטלת האחריות להיערך בעת שגרה לקליטת המפונים בעת חירום; מחוז חיפה אחראי לתאם את הפינוי עם הרשות המקומית באמצעות "מרכז פס"ח מחוזי". לפי הנהלים, מערך קליטת המפונים מושתת על מרכזי פינוי לקליטה ראשונית ולשהייה זמנית ועל מרכזי קליטה מקומיים ואזוריים המיועדים לשהייה ממושכת של מפונים.

נמצא כי בנהלים חסרות הוראות בעניין התארגנות המחוז במשבר בעת שגרה, כגון הקמת חפ"ק לקיום קשר עם הרשויות המקומיות ולעדכון מטה משרד הפנים והוספת כוח אדם לפי צורכי המחוז.

77 נוהל מס' 01.02.10 ונוהל מס' 01.02.16.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים לגבש נוהל לארגון פעילות מחוזותיו ולהפעלתם במשבר בעת רגיעה לצורך הסדרת תפקידיו והאמצעים הנחוצים לו וכדי לתאם את פעולותיו עם הרשויות המקומיות ועם המשרד.

בתשובת משרד הפנים נאמר כי המשרד יפעל לגיבוש נוהל להגדרת תפקיד והתנהלות המחוזות מול המטה בעת משבר כולל בניית ציוד וכוח אדם. זאת במטרה לייעל את פעולות יחידות המשרד ושיפור הקשר בשעת חירום בין המחוז לרשויות המקומיות והמועצות האזוריות שבתחום אחריותו.

תפקוד מחוז חיפה של משרד הפנים בשרפה

במהלך השרפה בכרמל הקים משרד הפנים באמצעות המינהל לשירותי חירום מרכז הפעלה ארצי לניהול פעולותיו ותגבר את המחוז בעובד ובאמצעי תקשורת. רוב פעולות המשרד בוצעו באמצעות מחוז חיפה אשר ליווה את השרפה - בראשות הממונה עליו ובסיוע מרכז הפס"ח המחוזי.

המחוז הוא חוליה מקשרת בין משרד הפנים לרשות המקומית בעת סכנה או במצב חירום שבהם נדרש פינוי יזום של אוכלוסייה. הועלה כי במהלך השרפה פעל המחוז מול הרשויות המקומיות בהכנת רשימת מתקנים לפינוי וקליטה ובהקצאת ציוד לינה על פי הצורך (מזרנים, שקי שינה ושמיות).

עוד הועלה כי הממונה על המחוז (להלן - הממונה) הצטרף לחפ"ק המשטרתי ובאמצעותו קיים המחוז קשר רצוף עם ראשי הרשויות המקומיות במטרה לפתור בעיות שצצו במהלך השרפה. אולם הממונה תפקד ללא אמצעי קשר ושליטה, דבר שפגע ביכולתו לתפקד. הממונה ציין בין היתר במכתב ששלח לאחר השרפה למנכ"ל משרד הפנים את הצורך בפריסת חפ"ק מחוזי בשטח ומיסוד כוח אדם מקצועי בעת חירום.

במכתב ששלח הממונה על המחוז בדצמבר 2010 למנכ"ל משרד הפנים צוינו ליקויים שהובחנו בהם במהלך השרפה, כגון תגבור פנים-מחוזי על ידי הכשרת ממוני רשויות נוספים לפס"ח; הסדרת אישורי מעבר בעת חירום לבעלי תפקידים במחוז בתיאום עם משטרת ישראל; הקצאת תקציב מראש למצב חירום לממונה על המחוז (כ-3 מיליון ש"ח). המשנה למנכ"ל משרד הפנים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי שררה אי-בהירות באשר לסמכות הפעלת פס"ח אף שלא הוכרו מצב חירום.

יצוין כי אף שלא הוכרו מצב מיוחד בעורף תיאם מחוז חיפה של משרד הפנים את פעולותיו במהלך השרפה עם הרשויות המקומיות כדי לתת מענה על צורכיהן.

לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד הפנים להיערך בעוד מועד למשבר בעת שגרה כדי שיעמדו לרשותו כוח אדם ואמצעי קשר ושליטה לניהול משברים בעת חירום אם יידרש לכך.

בתשובת משרד הפנים נאמר, בין היתר, כי באירוע השרפה בכרמל לא הוכרו מצב חירום ולכן לא הופעל מערך הפס"ח ואף לא מערך רח"ל. יחד עם זאת המשרד פועל להכנת נוהל לפעולה בעתיד על סמך התובנות שהתגבשו בהתבסס על אירוע השרפה.



משרד הפנים הוא המאסדר של הרשויות המקומיות ומשכך עליו להיערך לפעולה במצבי החירום השונים גם אם לא הוכרו מצב חירום.

מן הראוי כי משרד הפנים יסדיר בנהלים את תפקידיו במצבי משבר כגון שרפה בעת שגרה ויגבש דפוסי פעולה עם המחוז ועם הרשויות המקומיות בכל הקשור לארגון, לשליטה, לכוח אדם ולאמצעים.

סיכום והמלצות

הליקויים שהועלו בדוח מצביעים על כשלים ומחדלים מהותיים בפעולותיהן של הרשויות המקומיות בכל הנוגע להיערכותן לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל.

הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות ומשרד הפנים נהגו בעצימת עיניים ובמשך שנים לא פעלו למניעת שרפות וטיפול בסכנות הנשקפות מהן, על אף אחרייתם ומחויבותם לכך. בין היתר הם לא פעלו לביצוע הפעולות ההכרחיות הללו: הכשרת דרכים פנימיות וסלילת כבישי מילוט לתושבים, טיפול בצמחייה והכשרת פסי חיץ, התקנת ברזי כיבוי וטיפול באתרי פסולת לא חוקיים.

על הרשויות המקומיות, שירותי הכבאות ומשרד הפנים בשיתוף רט"ג ומע"צ לפעול לאלתר לקיום הוראות הדין למניעת שרפות, ובהן סלילת דרך מילוט שתחבר את דאליית אל-כרמל ויישובי המועצה האזורית חוף הכרמל.

על המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא, בשיתוף משרד הפנים והמשרד להגנת הסביבה לטפל ביד קשה באתרי הפסולת הלא חוקיים בתחומן בהיותם מוקדים לשרפות חוזרות ונשנות.

על הרשויות המקומיות בשיתוף משרד הפנים, משטרת ישראל, פקע"ר ורח"ל לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בנוגע להיערכותן למצבי חירום כגון השרפה בכרמל. כמו כן על הרשויות המקומיות להסדיר את הטיפול בנושאים האלה: הקמה והפעלה של מרכזי הפעלה, פינוי אוכלוסייה, טיפול שירותי הרווחה במפונים, העברת מידע לציבור ושיתוף הפעולה עם משרד הפנים ומשטרת ישראל.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

על משרד הפנים והרשויות המקומיות, בשיתוף שירותי הכבאות, להפיק לקחים מהממצאים שהועלו וכן מהמלצות של הוועדות שהוקמו בעקבות שרפות קודמות, וליישם בהליך סדור ושיטתי, כדי שבעתיד יהיו הרשויות ערוכות באופן מיטבי למצבי חירום כגון השרפה בכרמל.

