

מבקר המדינה
דוח ביקורת על
השרפה בכרמל - דצמבר 2010
מחדלים, כשלים ומסקנות
תקציר



מבקר המדינה

דוח ביקורת

**על השרפה בכרמל - דצמבר 2010
מחדלים, כשלים ומסקנות**

תקציר



ירושלים, סיוון התשע"ב, יוני 2012

מס' קטלוגי ת/004-2012
ISSN 0334-9713

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



מיכה לינדנשטראוס, שופט (בדימ')

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, סיוון התשע"ב
יוני 2012

תוכן העניינים

שער ראשון

אירועי היום הראשון לשרפה משעות הבוקר ועד לאחר אסון האוטובוס

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

שער שני

היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום

101	 היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום
-----	--

שער שלישי

מניעת שרפות יער וחורש

109	 הטיפול במניעת שרפות יער וחורש
-----	-------------------------------------

שער רביעי

מערך הכבאות

123	 היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו
-----	--

שער חמישי

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

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות
ותפקודן בעת השרפה בכרמל 131

שער שישי

אחריות הדרג הממשלתי

אחריות גורמי הממשלה ושריה 143

שער ראשון

**אירועי היום הראשון לשרפה
משעות הבוקר ועד לאחר אסון
האוטובוס**

אסון אוטובוס הצוערים

מבוא

במוקד אסון השריפה בכרמל עומדת פרשת ההיקלעות הטראגית של האוטובוס ובו 40 צוערי קורס הקצינים של שירות בתי הסוהר (שב"ס) ומפקדיהם וכן נהג האוטובוס, לתוך מערבולת האש. שלושה בלבד הצליחו להיחלץ מן התופת אך רובם - 37 צוערים, צוערות ומפקדים וכן הנהג - נספו באש הנוראה. כמו כן נספו באותו מקום שלושה קציני משטרה, שני כבאים ונער מתנדב - צופה אש. בסה"כ מצאו את מותם בדמי חייהם 44 איש ואישה. אנשי שב"ס נקלעו למקום, הסמוך לקיבוץ בית אורן שעל הר הכרמל, כשנחלצו לסייע, על פי פקודת מפקדיהם בשירות, לפינוי אסירי בית הסוהר דמון ששכן בלב היער הבוער. אנשי המשטרה וכיבוי האש היו שם מתוך תחושת שליחות, אומץ לב והקרבה לסייע ולהציל את מה שניתן מתוך האש.

משרד מבקר המדינה עשה מאמץ לברר מתוך כלל הראיות שבאו לפניו אגב בדיקת הטיפול באירוע השרפה, וכמיטב היכולת, את נסיבות היקלעותו של האוטובוס ואת נסיבות מותם של חללי האסון בתוך האש.

להלן תתואר בתמצית השתלשלות עיקר האירועים במהלכם נקלע האוטובוס לזירת האסון, ותוזכרנה ההחלטות שנתקבלו ותובנות מרכזיות באשר לנסיבות קרות האסון, לרבות כשלים, טעויות ומחדלים.

כלל הדברים מצויים במפורט בגוף הפרקים בדו"ח הנוגעים לבדיקת התנהלותם של משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר ומערך הכיבוי וההצלה.

השתלשלות האירועים העיקריים ביום הראשון לשרפה

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון

במהלך היום הראשון לשרפה פינה שב"ס אסירים משני בתי סוהר: מבית הסוהר דמון שעל הכרמל פונו 493 אסירים, רובם לבית הסוהר כרמל שלמרגלות ההר, ומשם פונו לאחר מכן לבתי סוהר אחרים. מבית הסוהר כרמל פונו 420 אסירים. פינוי האסירים נעשה נוכח ההבנה הכללית כי שהותם של האסירים בבתי הסוהר הסמוכים לשריפה עלולה לסכן את חייהם ונוכח המחויבות לשלומם ולביטחונם בהיותם נתונים במשמורת חוקית של שב"ס.

בית הסוהר דמון שוכן, כאמור, ברכס הכרמל, לצד כביש 721 בסמוך לצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) ובקרבת היישוב עספייא וקיבוץ בית אורן. הגישה אליו וממנו אפשרית בכמה דרכים: מכביש 672 (כביש עספייא-חיפה - משני הכיוונים) עד צומת דמון ומשם מערבה לכביש 721; מכביש החוף הישן (כביש 4 - חדרה-חיפה - משני הכיוונים) לצומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721) ומזרחה לכביש 721; דרך כביש 752 והעיר נשר (כביש 705) במעלה ההר ממזרח לאוניברסיטת חיפה, לכביש 672, ומשם לצומת דמון.

פינוי קרקעי של אסירים מבית הסוהר דמון ואוכלוסיית קיבוץ בית אורן וישובי הכרמל כרוכים בכל מקרה בנסיעה בכביש 721 כמעבר הכרחי - מזרחה עד לצומת דמון, או מערבה עד לצומת אורן.

הגעת כוחות חילוץ והצלה לזירת האירוע

להלן תיאור השתלשלות האירועים העיקריים, החל מהדקות הראשונות של אירוע השרפה ועד לאסון אוטובוס הצוערים, בשעה 15:40 בקירוב.

1. בשעה 11:13 התקבלה במוקד 100 שבמחוז הצפוני של המשטרה הודעה מאורח על שרפה במורדות הדרום-מערביים של עספייא, ולמקום נשלחה ניידת. בסמוך לאחר מכן ובמהלך השעות הבאות הגיעו למקום האירוע כוחות ומפקדים בכירים מהמשטרה, משירותי הכבאות, ממגן דוד אדום (מד"א). מהמשטרה: מפקדת משטרת חיפה - תנ"צ אהובה תומר ז"ל, מפקד מרחב חוף דאז - תנ"צ רוני עטיה, ומפקד מחוז צפון דאז, ניצב (בדימוס) שמעון קורן; משב"ס: מפקד מחוז צפון - גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, סגן מפקד המחוז - תת-גונדר אלברט לנקרי, נציב שבס דאז, רב-גונדר בני קניאק וסגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי. משירותי הכבאות: מפקד שירותי כבאות חיפה - טפסר אריה רגב, מפקד שירותי כבאות חדרה - טפסר יששכר טוהמי, ונציב כבאות והצלה דאז, רב-טפסר שמעון רומח.

2. בשעה 12:00 העלתה המשטרה לאוויר מסוק משטרה, ובהמשך הוזעק מסוק נוסף. המסוקים שידרו למרכזי השליטה של המשטרה תמונות מזירת השרפה, סייעו בהכוונת מטוסי הכיבוי, ודיווחו ברשת הקשר של המשטרה על מצב התפשטות האש. במקביל החלה המשטרה בהצבת מחסומים לחסימת כבישים: צומת דמון נחסם לנסיעה לכיוון עספייא ולכביש 721 לכיוון מערב - לכיוון בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן; צומת אורן נחסם לנסיעה לכיוון מזרח - לקיבוץ בית אורן. הכבישים נחסמו לתנועת אזרחים כדי להרחיקם מסכנה ועל מנת להקל את ההגעה והתנועה של כוחות החילוץ וההצלה, ובהמשך לאפשר את פינוי האסירים מבית הסוהר דמון ואת פינוי התושבים מיישובים שהוחלט לפנותם.

ההחלטה לפנות את בית הסוהר דמון

1. את הדיווח הראשוני על השרפה קיבל מפקד בית הסוהר דמון בשעה 12:00 בערך, ממפקח רשות שמורות הטבע והגנים האחראי לאזור, שהעריך שיהיה צורך לפנות את בית הסוהר. פינוי אסירים שוכני בית הסוהר למקום כליאה אחר מחייב ליווי צמוד של סוהרים. בשעה 12:46 הזעיק מפקד מחוז צפון של שב"ס כוחות תגבור ממחוז צפון, וסמוך לאחר מכן החליט מטה שב"ס

אסון אוטובוס הצוערים

לשלוח כוחות תגבור ארציים - את לבנת הסיוע של ב"ס ניר¹, ובכלל זה קורס הקצינים - כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. מפקד המחוז הורה לפתוח חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל ולהקים בסמוך לו שטח כינוס לכוחות הסיוע.

2. מפקד מחוז צפון של שב"ס קבע את מודל הפינוי, ולפיו האסירים יפונו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, השוכן בסמוך לצומת אורן, בנסיעה מערבה במורד כביש 721, וכי כוחות החילוץ יגיעו לבית הסוהר דמון מצומת אורן, במעלה כביש 721. מפקד מחוז צפון של שב"ס החליט כך, בין היתר, בשל קרבתו של בית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל²; בשל הצורך לפנות את האסירים בסכבים מהירים נוכח אי-הוודאות בנוגע לקצב ולהיקף של ההתייצבות הצפויה של כוחות הסיוע לבית הסוהר דמון; נוכח דלילות התנועה בכביש 721 לעומת כביש האוניברסיטה (672); ונסיעה מערבה על מנת להתרחק ממוקד האש שנמצא באותה עת במזרח.

מפקד תחנת זיכרון יעקב מונה לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. הכוונת כל סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידו.

3. בפועל, האסירים מבית הסוהר דמון פונו בשישה סבבים: שני הסבבים הראשונים - שיצאו בשעות 13:40 ו-14:00 - פונו מערבה דרך כביש 721 לבית הסוהר כרמל; ארבעת הסבבים האחרונים שיצאו משעה 14:30 ואילך (שניים מהם עוד לפני אסון אוטובוס הצוערים) - כבר פונו מזרחה דרך כביש 672. ההחלטה על השינוי בנתיב הנסיעה מבית הסוהר דמון נעשתה על ידי מפקדים בשטח עקב סיכוני האש שהתגלעו בכביש 721.

אשר לנתיב הנסיעה לבית הסוהר דמון בו הגיעו כוחות הסיוע ממחוז צפון שהזעיק מפקד מחוז צפון של שב"ס: עד שעה 14:15 הם הגיעו מצומת אורן דרך כביש 721. לאחר מכן - משנתקל באש בכביש 721 סמוך לקיבוץ בית אורן החליט מפקד כוחות הסיוע ממחוז צפון שהכוחות ייסעו לבית הסוהר דמון דרך כביש 672, ולא בכביש 721, כפי שנקבע במודל הפינוי.

תנועתיו של אוטובוס הצוערים

כאמור, בשעה 13:00 בקירוב החליט מטה שב"ס לשלוח כוחות תגבור ארציים - את לבנת הסיוע של ב"ס ניר ובכלל זה קורס הקצינים - כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. חניכי קורס הקצינים היו אותה שעה בשיחת סיכום שבועית לפני יציאתם המתוכננת לחופשת סוף שבוע. בסמוך לאחר מכן נקרא מפקד קורס הקצינים למפקד ב"ס ניר שברמלה, והלה מסר לו כי מתחוללת שרפה באזור בית הסוהר דמון, וכי עליו להגיע לבית הסוהר דמון עם צוערי קורס הקצינים.

מעט אחרי השעה 13:30 יצאו חניכי קורס הקצינים באוטובוס אזרחי שכור לכיוון בית הסוהר דמון בנסיעה צפונה דרך כביש מס' 2. כמפקד האוטובוס מונה סגן גונדר (סג"ד) רפי אלקלעי ז"ל - מפקד מחלקה בקורס. מפקד האוטובוס, יחד סג"ד פבילה בודהנה ז"ל, מפקדת מחלקה בקורס, וכלאי סיגל דואק - סגנית מפקדת מחלקה בקורס, ישבו בקדמת האוטובוס. חניכה בקורס, תושבת אזור חיפה, ישבה בסמוך לנהג על מנת לכוונו במהלך הנסיעה. מפקד הקורס נסע לפני האוטובוס ברכב השירות הצמוד שלו, ועמו מדריך בקורס שנהג ברכב וכן מפקד מגמת פיתוח מנהיגות בביה"ס, המשמש גם כמפקד לבנת הסיוע של ב"ס ניר.

1 לצורך טיפול בהפרות סדר הוקמו בשב"ס חמש מסגרות המוגדרות "לבנות סיוע", ובכללן לבנה אחת מבית הספר הארצי של שב"ס (בית ספר "ניר"), שבמתחם מטה שב"ס ברמלה, המהוות כוח ייעודי מיומן וזמין המאוגד יחד.

2 המרחק בין בתי הסוהר הוא כ-8.1 ק"מ, והנסיעה ביניהם נמשכת כ-16 עד 20 דקות.

צוערות ומפקדות שהיו אמהות ורצו בכך - שוחררו מהשתתפות במשימה; כמה חניכים קיבלו אישור להגיע בכוחות עצמם בשני כלי רכב פרטיים, ונקבע כי ייפגשו עם שאר חניכי הקורס בצומת אורן ושם יצטרפו לאוטובוס. שלושה מבין הצוערים שנסעו ברכב פרטי חברו כמתוכנן לאוטובוס בצומת אורן והצטרפו לחבריהם לקורס; שלושה אחרים, שנסעו ברכב הפרטי השני, לא הגיעו בזמן לצומת אורן, ומפקד קורס הקצינים החליט שלא להמתין והם לא הצטרפו למשימת חילוץ האסירים מבית הסוהר דמון.

במהלך הנסיעה קיבל מפקד האוטובוס הודעה כי כביש 721 (מצומת אורן מזרחה לבית הסוהר דמון) נסגר לתנועה וכי עליהם לנסוע דרך חיפה, ציר פרויד וכביש האוניברסיטה (כביש 672). אך סמוך לשעה 15:00 הוא עורכן שכביש 721 נפתח לתנועה וכי עליהם לנסוע דרכו ישירות לבית הסוהר דמון.

בשעה 15:05 או בסמוך לכך הגיע מפקד קורס הקצינים למחסום המשטרתי שבצומת אורן. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שבעקבותיו הם משב"ס, ומיועדים לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון, והקצין במקום אפשר לכלי הרכב שלו לעבור. מפקד קורס קצינים התקשר למפקד בית הסוהר דמון והודיע לו כי הוא וחניכי קורס הקצינים בדרכם לבית הסוהר. בשעה 15:17 הגיע אוטובוס הצוערים למחסום בצומת אורן. השוטר במחסום המליץ למפקדי האוטובוס לנסוע דרך העיר חיפה (ציר פרויד) זאת בשל עומס כוחות הביטחון על כביש 721 הצר, אך נענה כי הם במשימה חשובה ודחופה. שוטרי המחסום אפשרו לאוטובוס להמשיך בנסיעתו בכביש 721.

בשעה 15:29 (זמן משוער) הגיע אוטובוס הצוערים כשפניו מזרחה לעיקול במעלה הדרך - כמה מאות מטרים לפני קיבוץ בית אורן; אותה עת מפקדת תחנת משטרת חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל, ראש משרד התנועה בתחנת חיפה, סנ"צ איציק מלינה ז"ל וקצין אגף המבצעים של מחוז צפון, תנ"צ ליאור בוקר ז"ל, נסעו בכלי הרכב שלהם במורד הדרך מכיוון צומת בית אורן לכיוון מערב. בדרכם הם חלפו בסמוך לאש שבשולי הדרך שהתפשטה אל הכביש.

בשעה 15:30-15:31 (זמן משוער) מפקדת תחנת חיפה או קצין אג"ם מחוזי (או שניהם) לאחר שנכחו, כאמור, בקיומה של אש על הציר ממזרח, פגשו את האוטובוס בדרכו במעלה הדרך, וחסמו אותו מלהמשיך בדרכו נוכח הסכנה, כפי שהבינו אותה כאשר עברו סמוך לאש. מפקדי המשטרה הנחו את האוטובוס לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון צומת הכבישים 4 ו-721. נהג האוטובוס סובב אותו במקום והחל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר, כאשר קציני המשטרה נוסעים לפניו בכלי הרכב שלהם. שם נתקלו כולם בגוש אש ענקי מולם שבא מכיוון דרום מזרח והתפשט במהירות לאורך הכביש.

נהג האוטובוס, מתוך כוונה להתרחק מהאש, עצר והחל בנסיעה בהילוך אחורי - בכיוון העלייה ממנה בא; האוטובוס הצליח לעלות כך כ-100-150 מטר, אך שם נתקל שוב, בשעה 15:40, באש שבאה ממזרח ונעצר כשהוא לכוד בה מכל עבריו. בסמוך אליו נעצרו גם כבאית של שירותי כבאות עפולה, כלי הרכב של תנ"צ אהובה תומר ותנ"צ ליאור בוקר, שנלכדו גם הם בתווך שבין שני גושי האש ממערב וממזרח כשהם מנסים למנוע את כניסת כלי הרכב לתוך מערבולת האש, וכן כלי הרכב של שני אזרחים.

כשאש ועשן מכל עבר ניסו הצוערים באוטובוס לפתוח את הדלת האחורית אך לא הצליחו. בסופו של דבר, לאחר שבעטו בדלת ופרצו אותה, הצליחו חלק מהצוערים ומהמפקדים לרדת מהאוטובוס.

שלושה מאנשי שב"ס מנוסעי האוטובוס שהצליחו לצאת מהאוטובוס, נאספו בידי הצלם רוני סופר בכלי הרכב שלו, והצליחו להיחלץ יחד אתו. קודם לכן הכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל ואורי סמנדייב ז"ל והנער (צופה האש) אלעד ריבן ז"ל התיוו עליהם מים על מנת לצננם מהחום ובכך תרמו ללא ספק להצלתם. כל השאר - 37 אנשי שב"ס, שלושת קציני המשטרה, שני הכבאים, הנער (צופה האש) ואזרח (נהג האוטובוס) - 44 נפשות - לא הצליחו למרבה הצער להיחלץ ומצאו את מותם באירוע הנורא.

כשלים ותובנות בניהול האירוע

האחריות לניהול אירועים דוגמת השרפה בכרמל

ככלל אחראית המשטרה לניהול אירועים רחבי היקף בעתות שגרה ובעתות חירום, תוך שיתוף פעולה וסיוע הדדי עם גורמים נוספים - צה"ל, פיקוד העורף (פקע"ר), רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, שירותי כבאות והצלה (שירותי הכבאות), מד"א. ניהול אירועים אלו מחייב שליטה והפעלת כוחות ואמצעים בהיקף נרחב, ריכוז מידע מגורמים רבים המשתתפים בטיפול באירוע, הערכת המידע, ניתוחו וניתובו למקבלי ההחלטות ולגורמים המטפלים, פיקוח על התנועה בדרכים, ובמידת הצורך הכוונה לציירים חלופיים.

כל אימת שמתרחש אירוע בהיקף נרחב על המשטרה להיערך במהירות להכנת תמונת מצב, לתיאום הטיפול באירוע ולשליטה בו עד להחזרת החיים למסלולם. שליטה שוטפת וקבועה בציירים העיקריים שבזירת האירוע - בפתיחה וחסימה לפי הצורך - הינה מרכיב מרכזי בתפקיד המשטרה, הן לשם פינוי מהיר ובטוח של אזרחים והן לשם הנגשת כוחות הסיוע והחילוץ אל הזירה וממנה.

המפקדים הבכירים של המשטרה, של שירותי הכבאות ושל שב"ס שהגיעו לזירת השרפה נעו בשטח בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפשטות האש - סמוך לבית הסוהר דמון, לאורכו של כביש 721, בקיבוץ בית אורן ובקרבת גבעת וולפסון³. מפקד מחוז צפון של המשטרה היה המפקד האחראי לניהול האירוע.

הכוחות שנטלו חלק בטיפול בשרפה והמפקדים שניהלו את האירוע עשו זאת במסירות, תוך דאגה לשלום האסירים ולשלום תושבי האזור, תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים ורכוש. עם זאת בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה נמצאו ליקויים וכשלים בניהול האירוע.

למשל, מרכזי השליטה של כל גופי ההצלה - משטרה, שירותי הכבאות ושב"ס - שהם אמצעים חיוניים של מפקדים לניהול אירועים דוגמת השרפה בכרמל - לא ביצעו חלקים ניכרים מעבודת המטה הנדרשת לטיפול באירוע: הם לא קיבלו ולא שאבו באופן סדור מידע מספק מהכוחות בשטח, לא גיבשו תמונת מצב על התפשטות האש והנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, על סדר הכוחות והאמצעים המעורבים באירוע ועל מצב צירי התנועה; לא עשו שימוש בתמונות ששידר המסוק המשטרי לשם הכנת תמונת מצב זו. בשל כך הם לא העבירו למפקדים בשטח מידע עדכני, סדור ומהימן על המתרחש, ובכלל זה תמונת מצב על תנועת כלל כוחות הסיוע, על מספר האסירים שפוננו מבית הסוהר ומספרם של אלה נותרו בבית הסוהר דמון, ועל התפשטות האש.

3 גבעת וולפסון נמצאת בלב פארק הכרמל, דרומית לקיבוץ בית אורן.

מידע חשוב שכבר הועבר ברשת הקשר בשיחות בין מפקדים, ובכלל זה מידע על סגירה ופתיחה של צירי תנועה, לא טופל בידי מרכזי השליטה ולא עובד לכדי תמונת מצב עדכנית לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות של המפקדים. כמו כן מידע חשוב שמסרו נציגים של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לא דווח ברשת הקשר של המשטרה למרכזי השליטה וממילא הם לא יכלו לעשות בו שימוש לצורך גיבוש תמונת מצב למפקדים בשטח.

יוצא אפוא שבשעותיו הראשונות של אירוע השרפה ועד שעה 18:25 - מועד הקמת צובר החפ"קים בחניון אוניברסיטת חיפה - לא היו למפקדים של גופי ההצלה אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים שיאפשרו להם לקבל תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. בכך נפגעה יכולת הפיקוד והשליטה על הכוחות הפועלים בשטח, קבלת המידע החיוני בזמן אמת והיכולת לטפל באופן מיטבי באירועים בהתאם לנסיבות המשתנות.

בהיעדר כלי שליטה אלה, מקורות המידע שעמדו לרשות המפקדים היו התרשמויותיהם ממראה עיניהם, פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים שפגשו במסלול נסיעתם, ובכללם משירותי הכבאות ומשב"ס, האזנה והעברת רשמים ברשת הקשר. כל אלה אינם בגדר תחליף הולם לעבודת מטה סדורה של מרכזי שליטה ואינם מאפשרים ראייה אזורית מערכתית רחבה על סיכוני האש וכיוונו התפשטותה ועל האיום הגובר והולך שנשקף לכביש 721 בגין האש.

המפקדים הבכירים של גופי ההצלה לא קיימו הערכות מצב סדורות בשילוב גורמים מקצועיים, כמתחייב מחומרת השרפה והיקפה ובהן ניתן היה לבחון חלופות של דרכי הגישה לבית הסוהר דמון ופינוי האסירים ממנו, בהתחשב בסיכוני האש ובעומסי התנועה בהן.

יתר על כן, המלצותיהם של מפקדים משירותי הכבאות החל משעה 14:10 לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן, ודיווחים ברשת הקשר המשטרתית על התגברות סכנת האש לכביש זה סמוך לאחר השעה 15:00 לא תורגמו בידי המפקדים להוראה מעשית למנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן ואת התנועה בו.

אין ספק שאנשי כוחות הביטחון וההצלה ששהו בשטח במסגרת תפקידם עשו רבות ובמסירות להצלת הנפש והרכוש תוך כדי הקרבה וסיכון לחייהם. אלא שבהיעדר שליטה מיטבית בזירה על ידי הפיקוד הבכיר של המשטרה, כפי שצוין, נותר ספק באשר לאיכות ההחלטות שנתקבלו לרבות בקשר לצירים בהם נעו אותם כוחות.

רשימת הנספים באסון השרפה בכרמל - 2010¹

מישר אבו ריש וסים ז"ל
מישר אוחיון חנן ז"ל
מישר אוחנה כפיר ז"ל
מישר סרחאן איאס ז"ל
סגן-גונדר אלקלעי (רפאל) רפי ז"ל
מישר אמויאל ענבל ז"ל
סגן-גונדר בודהנה פבולה ז"ל
תת-ניצב בוקר ליאור ז"ל
מישר ביבר שאדי ז"ל
מישר ביטון רועי ז"ל
מישר ביסאן ג'לאל ז"ל
מישר ברמי ירון ז"ל
מישר גנון מאור ז"ל
מישר גרשטיין דמיטרי ז"ל
מישר דיין שמעון ז"ל
מישר דרמן קיריל ז"ל
מישר ויזל ערן ז"ל
מישר ז'ורנו חגי ז"ל
רב-סמל חייט דני ז"ל
כלאי חן כפיר ז"ל
מישר טאפש עאדל ז"ל
מישר יפרח איילה ז"ל
מישר ישראלי רמי ז"ל
מישר כהן אפרת ז"ל
מישר לוי מוריץ ז"ל
מישר לוי אבירם ז"ל
מישר לנגמן איליה ז"ל

1 הרשימה ממוינת לפי סדר הא"ב.

רשימת הנספים באסון השרפה בכרמל - 2010² (המשך)

מישר לנסקי טניה ז"ל
סגן-ניצב מלינה יצחק ז"ל
כלאי, הרב מלכה אוריאל ז"ל
נהג האוטובוס נבון דוד ז"ל
מישר נח אברהם ז"ל
מישר נעאמנה אוסאמה ז"ל
מישר סויסה יקיר ז"ל
רב-כבאי סמנדייב אורי ז"ל
מישר פינטו אושרת ז"ל
מישר פנקר חגי ז"ל
מישר פרץ רונן ז"ל
מישר צגאי סיום ז"ל
סגן-גונדר, ד"ר קוזלוב דימטרי ז"ל
מישר קליין אבן חן טופז ז"ל
מישר רחמימוב ולדיסלב ז"ל
צופה אש ריבן אלעד ז"ל
תת-ניצב תומר אהובה ז"ל

2 הרשימה ממוינת לפי סדר הא"ב.

מבוא

ביום חמישי, 2.12.10, א' חנוכה התשע"א, סמוך לשעה 11:00, פרצה שרפה בפאתי היישוב עספיא, השוכן על רכס הר הכרמל - רכס שאורכו כ-22 ק"מ ושטחו כ-32 קמ"ר. בשל השילוב של תנאי מזג אוויר ששררו באותו יום - חום ויובש חריגים יחסית לממוצע בעונה זו, יובש של הצמחייה¹, משטר רוחות מזרחיות חזקות - ושל מאפייני האזור (ריכוז של עצי אורן צפופים ודליקים ותוואי שטח הררי החרוץ ואדיות) התפשטה האש עד מהרה בשטחי היערות והפכה בתוך זמן קצר לשרפת ענק, בעלת מאפיינים של "אסון המוני"². האש, שפרצה במוקד אחד, התפשטה במהירות ודילגה מעץ לעץ. אצטרובלי האורן הנשרפים התפוצצו תוך כדי מעופם למרחקים, ובכך יצרו עוד ועוד מוקדי אש שהלכו וכיסו את הכרמל - על יערותיו ויישוביו. להבות ענק בגובה 30 ו-40 מטר, טמפרטורה של מאות מעלות ורוח הנשאבת לתוך מוקדי האש ומלבה אותה גרמו למעשה להיווצרות סופת אש עזה והרסנית. האש התפשטה לאזור נחל חיק, לשמורת הר אלון, לבית הסוהר דמון, לאזור חוות משמר הכרמל, לקיבוץ בית אורן ולשמורת הר שוקף. בשרפה נפגעו קיבוץ בית אורן, גבעת וולפסון, מלון יערות הכרמל, עין הוד, ניר עציון וכפר הנוער ימין אורד. האש המשיכה להתפשט במורד רכס הכרמל עד קיבוץ החותרים, קיבוץ מגדים וטירת הכרמל (ראו מפה בהמשך).

השרפה הפכה לאסון חמור וכואב כאשר להבות אש עצומות לכדו בהמשכו של אותו יום נורא, בשעה 15:40 בערך, אוטובוס ובו צוערים ומפקדים של שירות בתי הסוהר שהיה בדרכו לסייע בחילוץ ובהצלה של אסירים מבית הסוהר. באסון נהרגו 44 איש - 37 צוערים ומפקדים של שירות בתי הסוהר, שלושה קציני משטרה, שלושה כבאים, אחד מהם נער - צופה אש מתנדב, ואזור - נהג האוטובוס (להלן - אסון האוטובוס).

נוסף על כך נאלצו להתפנות אלפי תושבים מבתיהם, בין היתר ביישובים: בית אורן, עספיא, עין הוד, ניר עציון, טירת הכרמל ושכונת דניה בחיפה, וכן השוהים בכפר הנוער ימין אורד ובמלון יערות הכרמל. כן פונו במהלך היום הראשון לשרפה השוהים במרכז לבריאות הנפש טירת הכרמל ואסירים משני בתי סוהר: מבית הסוהר דמון פונו 493 אסירים, ומבית הסוהר כרמל - 420 אסירים. כל האסירים פונו

1 מידת היובש של דלק צמחי מת, כגון מחטים, זרדים וענפים, נקבעת בעיקר לפי יובש האוויר בסביבה הסמוכה והיעדר משקעים; מידת היובש של דלק צמחי חי, כגון שיחים, עשבים ועצים, מושפעת באופן מתון יותר מגורמי הסביבה, היות שלצמחים חיים יש מנגנונים פיזיולוגיים לשמירה על תכולת המים.

2 "אסון המוני" מוגדר בפקודת המשטרה (נוסח חדש), התשל"א-1971, 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 פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת".

ללא פגע. לצורך פינוי האסירים הפעיל שירות בתי הסוהר סד"כ מבצעי של כ-500 איש. 81 בתים נשרפו במהלך השרפה, נגרם נזק ל-173 בתים נוספים וכן עלו באש כ-32 אלף דונם חורש טבעי ובהם כ-4 מיליון עצים.

על פי חובתה החוקית נטלה משטרת ישראל את האחריות לניהול האירוע, תוך שיתוף פעולה עם גורמים נוספים - שירותי כבאות והצלה, מד"א, צה"ל, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה ואחרים - ותוך קבלת סיוע מהם. ביום הראשון לשרפה הפעילה משטרת ישראל סד"כ מבצעי של 555 שוטרים וקצינים, מהם 260 ממחוז צפון; בסך הכול הפעילה המשטרה בכל ימי האירוע כ-2,000 שוטרים וקצינים, מהם 1,500 ממחוז צפון.

רשויות הכבאות של חיפה ושל חדרה, שפארק הכרמל נמצא בתחום אחריותן, הובילו את הלחימה באש; סייעו להן רשויות הכבאות מכל הארץ, לאחר שכבר ביום הראשון לשרפה הכריזה נציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים על גיוס כבאים כללי ומלא בכל תחנות הכיבוי. בפעולות הכיבוי השתתפו, שכם אחד, כ-450 כבאים מכל רחבי הארץ, וסייעו להם כ-200 כבאים מפיקוד העורף ומחיל האוויר, מהרשות לשמירת הטבע ומהגנים הלאומיים, וכן צוותי כיבוי של קרן קיימת לישראל. כ-150 רכבי כיבוי ו-58 כלי טיס השתתפו בפעולות הכיבוי בכרמל. בוצעו כ-1,500 הטלות של מים וחומרים מעכבי בעירה מהאוויר, שנפחם הכולל כ-9,000 טון.

ראש ממשלת ישראל, מר בנימין נתניהו, פנה אישית לראשי מדינות זרות וכן לגורמים נוספים מחו"ל לצורך קבלת סיוע לכיבוי השרפה; בעקבות הפנייה נשלחו לארץ כוחות כיבוי ומטוסי כיבוי מכ-20 מדינות. כמו כן שכרה מדינת ישראל מחברה פרטית בארצות הברית את מטוס הכיבוי הגדול בעולם - "הסופר-טנקר".

השליטה באש הושגה רק לאחר שלושה ימי לחימה - ביום ראשון, 5.12.10, סמוך לשעה 16:00, כ-77 שעות לאחר פרוץ האש. היחלשות הרוח המזרחית, כניסה של רוח מכיוון הים ועמה עלייה בלחות סייעו לכבאים להשתלט על האש, אולם פעולות הכיבוי הסופיות נמשכו עוד זמן רב. כוחות הכיבוי שהו בשטח במשך כ-100 שעות ברציפות, עד לכיבוי סופי של השרפה.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון לציין את עוז רוחם של כוחות הכיבוי וההצלה, של המשטרה ושל שירות בתי הסוהר, אשר השתתפו בהתמודדות עם כיבוי השרפה ובהגנה על הנפש והרכוש במשך ימים ולילות ארוכים ומתישים, תוך גילויי הקרבה וגבורה ומתוך תחושת שליחות, גם כשנשקפה להם סכנת חיים. עם זאת נמצאו ליקויים וכשלים רבים, הנוגעים בעיקר להיערכות המוקדמת ולכוננות של מערך הכבאות וההצלה לפני שפרצה השרפה בכרמל ולאופן שבו נוהלה המערכה מבחינת הפיקוד והשליטה של מפקדי שלושת הארגונים על כלל הכוחות שהשתתפו באירוע וכן מבחינת התיאום ביניהם בזירת השרפה. השרפה בכרמל העמידה במבחן אמת קשה וכואב את יכולתם של הארגונים להתמודד עם אירועים חריגים הנוגעים לאסונות המוניים; בסיומה הפכה השרפה בכרמל לאירוע מכונן בכל הנוגע להפעלתו של מערך החירום וההצלה של מדינת ישראל בעת שגרה ובעת חירום. לנוכח הכשלים שנמצאו בתפקודו נדרשת ממשלת ישראל לבצע בדק בית יסודי לשיפור מוכנות המערך להתמודדות עם אירועים גדולים ומורכבים.

השרפה בכרמל - לוח זמנים לאירועי היום

הראשון (שעון אירוע)

1.12.10 - יום רביעי

17:22 השירות המטאורולוגי בבית דגן מעביר לארבעה גורמים במערך הכבאות (מפקד שירותי כבאות גליל מערבי¹, דובר הנציבות, מפקד מרכז דיווח ארצי וסגן מפקד שירותי כבאות גבעתיים) ולנציג קק"ל בקרן לכיבוי אווירי "התראה מוקדמת על סכנת שרפות בצפון, במרכז ובהר הנגב ב-02/12 מ-11 עד 18. חם ויבש מהרגיל בעונה".

2.12.10 - יום חמישי

06:38 השירות המטאורולוגי בבית דגן מעביר לאותם ארבעת הגורמים במערך הכבאות "אזהרה על סכנת שרפות בצפון, במרכז ובהר הנגב ב-02/12 מ-10 עד 17. חם ויבש מהרגיל בעונה".

08:00 בשעה זו בערך מתייעצים ביניהם נציגי נציבות הכבאות ונציג קק"ל בקרן לכיבוי אווירי ומחליטים להעמיד מטוסים בכוננות החל מהשעה 12:00.

08:08 נציג קק"ל בקרן לכיבוי אווירי מודיע לגורמים בקק"ל כי "בשעות 12 עד 16 שלושה מטוסים בכוננות במגידו ושניים בקדמה". נציג נציבות הכבאות בקרן מבקש מרשות כבאות גליל מערבי להודיע לחברות התעופה להעמיד מטוסים בכוננות החל מהשעה 12:00. בסופו של דבר ההודעה לא מועברת לחברות, והמטוסים לא הועמדו בכוננות.

11:00 בשעה זו בערך פורצת שרפה בחלק המערבי של הישוב עספייא.

11:08 דיווח ראשון על שרפה בכרמל נמסר לרשות כבאות חיפה על ידי תושב עספייא.

11:13 דיווח ראשון על השרפה בכרמל נמסר למשטרה על ידי אזרח.

11:22 ניידת משטרה ראשונה ששלח מרכז דיווח מבצעים (מרד"מ) של מרחב חוף מגיעה למקום השרפה.

1 משמש גם כנציג נציבות כבאות והצלה בקרן לכיבוי אווירי.

שתי כבאיות מתחנת משנה "פארק הכרמל" מגיעות למקום השרפה.	11: 26
רשות כבאות חיפה פונה לטפסר אמיר לוי - מפקד שירותי כבאות גליל מערבי, בבקשה להזמין מטוסי כיבוי.	11: 30
רשות כבאות גליל מערבי מבקשת להזניק שלושה מטוסי כיבוי מחברת "תלם" לזירת האירוע.	11: 30
רשות כבאות גליל מערבי מבקשת מחברת "כים-ניר" להעמיד בכוננות שני מטוסי כיבוי החל משעה 13: 00.	11: 32
מפקד תחנת משנה "פארק הכרמל" מגיע לזירת האירוע.	11: 31
מפקד המשמרת של רשות כבאות חיפה מגיע לזירת האירוע.	11: 38
תנ"צ אהובה תומר ז"ל - מפקדת משטרת חיפה (מת"ח חיפה) - יוצאת ממטה משטרת חיפה לאזור השרפה. סמוך למועד זה יוצאים למקום רפ"ק עמית פולק - קמב"ץ מרחב חוף, ותנ"צ רוני עטיה - מפקד מרחב חוף.	11: 50
קצין משטרה מדווח על תחילת פינוי אזרחים מעספייא.	11: 55
המשטרה מזעיקה מסוק משטירי לסיוע בטיפול באירוע. המסוק מרמת דוד מגיע לאזור ב-12: 20.	11: 59
רשות כבאות גליל מערבי מבקשת מחברת "כים-ניר" להזניק מייד את שני מטוסי הכיבוי שאמורים היו לעמוד בכוננות מ-13: 00.	12: 00
מרכז השליטה של המחוז הצפוני של המשטרה (משל"ט צפון) מעביר דיווח ביניים: "... בשלב זה אין השתלטות על האש...". דיווח דומה נמסר גם ב-12: 44.	12: 07
המשטרה חוסמת את צומת דמון (צומת הכבישים 672/721) לכיוון מערב - לכיוון הירידה בכביש 721.	12: 10
בשעה זו בערך מפקח רשות שמורות הטבע והגנים (רט"ג) מדווח למפקד בית הסוהר דמון על השרפה ומציע: "תיערך לפינוי דמון...".	12: 15
רכב חפ"ק של רשות כבאות חיפה מתמקם בצומת דמון.	12: 17
רשות כבאות חיפה מבקשת סיוע מרשויות כבאות סמוכות באמצעות רשות כבאות רמת גן, הממונה מטעם נציבות כבאות והצלה על הפעלת סיוע הדדי בין רשויות כבאות סמוכות.	12: 17
רשות כבאות חיפה פונה למשטרה בבקשה לאשר פינוי מכלא דמון ומהיישוב בית אורן.	12: 21
בשעה זו בערך גונדר מיכאל (מיקי) חלפון - מפקד מחוז צפון בשב"ס מקבל ממפקד בית הסוהר דמון דיווח על הצורך בפינוי הכלא.	12: 30
סגן מפקד שירותי כבאות חיפה פונה לחפ"ק רשות כבאות חיפה בבקשה לפינוי ציר דמון - עספייא.	12: 34

בבית הסוהר דמון מופעל מצב חירום בשל השרפה.	12: 35
מופעל סיוע הדדי מרשויות כבאות סמוכות - כבאית ראשונה ובה שני כבאים מרשות כבאות חדרה מגיעה לזירת האירוע.	12: 38
במרכז השליטה בנציבות שב"ס (מש"ן) מתקבל דיווח ראשון על השרפה, וב-12: 45 מפיץ המש"ן הודעת ביפר על הפעלת מרכז שליטה נציבותי.	12: 38
שב"ס מפעיל את יחידת "נחשון" לשם פינוי דמון, וב-12: 48 שב"ס מפעיל את ביי"ס "ניר", ובכלל זה את קורס קצינים, ככוח תגבור.	12: 39
הערכת מצב ראשונה של המשטרה בצומת דמון בראשות תנ"צ רוני עטיה - מפקד מרחב חוף, ובהשתתפות מת"ח חיפה, קמב"ץ חוף, קצין פיקוח תנועה של מרחב חוף ואחרים. מפקד המרחב מחליט על חלוקת האחריות לגזרות ועל פינוי בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן. כמו כן מחליט כי האחריות לאירוע, שהייתה מוטלת על תחנת חיפה, תוטל מעתה על מרחב חוף.	12: 40
13: 30-12: 40 המשטרה, בשעות שלא תועדו, מציבה מחסומים נוספים: 1. באזור עספייא למניעת תנועה לכיוון צומת דמון, בית הסוהר דמון ובית אורן; 2. באזור האוניברסיטה (בכביש 672) למניעת תנועה לכיוון צומת דמון; 3. באזור נשר למניעת עלייה לכיוון צומת דמון.	12: 40
הגעת מטוס כיבוי ראשון לזירת האירוע. שבעה מטוסי כיבוי נוספים מגיעים לזירת האירוע בין השעות 14: 10-12: 55.	12: 45
מפקד המחוז בשב"ס מפעיל פקודת קבע לתגבור כוחות בתוך המחוז.	12: 46
רשות כבאות חיפה מבקשת סיוע הדדי נוסף מרשויות כבאות ברחבי הארץ באמצעות רשות כבאות רמת גן.	12: 50
מפקד שירותי כבאות חיפה, מגיע לזירת האירוע ונוטל פיקוד על כלל הכוחות.	13: 00
סגן מפקד משמרת מרשות כבאות חדרה מגיע לזירת השרפה.	13: 00
המשטרה חוסמת את צומת הכבישים 4 ו-721 (להלן - צומת אורן) - לכיוון בית הסוהר דמון; ומונעת עליית כלי רכב אזרחיים מכיוון מערב למזרח.	13: 00
רשת החשמל בבית הסוהר דמון קורסת.	13: 01
עוזר קצין מבצעים של רשות כבאות חיפה פונה לחפ"ק רשות כבאות חיפה בבקשה לפנות את מלון יערות הכרמל ואת אוניברסיטת חיפה.	13: 04
מפקד מחוז צפון בשב"ס מכריז על העלאת מצב הכוננות במחוז. האש מתקרבת לגדרות בית הסוהר דמון.	13: 20
ביומן המבצעים של חפ"ק רשות כבאות חיפה נרשם שכבאית "עמק 9" (מרשות כבאות יזרעאל) הגיעה לשטח השרפה.	13: 24

13: 30	צוערי קורס קצינים יוצאים באוטובוס הצוערים מבי"ס "ניר" ברמלה לכיוון בית הסוהר דמון; בעת ובעונה אחת מפקד הקורס יוצא ברכב השירות שלו.
13: 40	סבב פינוי ראשון - יוצא מבית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל דרך כביש 721; מפונות 16 אסירות ביטחוניות.
13: 45	הנהלת האוניברסיטה מנחה על פינוי האוניברסיטה, הנחייה שלא בתיאום עם המשטרה ואף שלא לפי עמדתה.
13: 45	מפקד מחוז צפון של המשטרה - ניצב שמעון קורן, נוטל פיקוד על האירוע. האירוע הופך לאירוע מחוזי (מחוז צפון במשטרה).
13: 52	מג"ד נחשון צפון - סגן גונדר (סג"ד) יורם עדי, הנמצא בדרכו לבית הסוהר דמון, נתקל באש על כביש 721, בקטע שבין צומת הכבישים 721 והכניסה לקיבוץ בית אורן (להלן - צומת בית אורן), לבית הסוהר דמון, ונסוג לצומת בית אורן. בהמשך, המג"ד חסם את התנועה לכיוון בית הסוהר דמון והורה לכוחות נחשון שלא לעלות לבית הסוהר דמון בכביש 721 אלא להגיע לדמון דרך העיר חיפה - בכביש 672 (כביש האוניברסיטה).
13: 53	קצין מבצעים של רשות כבאות חדרה מדווח לחדר מבצעים של רשות כבאות חיפה כי מלון יערות הכרמל פונה.
13: 55	מסוק משטרה נוסף (שני) ממריא ממרכז הארץ לתגבר את המסוק המלווה את האירוע. החל משעה 14: 30 פועלים שני מסוקים בזירה.
14: 00	נציב כבאות והצלה, רב-טפסר שמעון רומח, מגיע לזירת השרפה.
14: 00	סבב פינוי שני - יוצא מבית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל דרך כביש 721; מפונות 97 אסירים (השיירה נוסעת בתוך אש על הכביש).
14: 01	החל מהשעה 14: 01 מושמעים ברשת הקשר המשטרתית דיווחים על עומסי תנועה ביציאה מהאוניברסיטה לכיוון חיפה.
14: 03	אחד הקצינים של רשות כבאות חיפה מבקש מסגן מפקד שירותי כבאות חיפה לחסום את הציר שממערב לבית הסוהר דמון לכיוון בית אורן (ציר 721).
14: 04	קצין סיור תחנת חיפה מודיע בקשר למת"ח חיפה כי לא ניתן להגיע לבית הסוהר דמון שכן "האש חוצה את הכביש".
14: 09	ניידת תנועה מחדרה דיווחה בקשר כי שירותי הכבאות לא אפשרו להם לעלות בציר 721 לכיוון בית הסוהר דמון, וכי הציר סגור.
14: 10	לדברי נציב כבאות והצלה בשעה 14: 10 הוא קיים התייעצות בצומת בית אורן עם מפקד שירותי כבאות חיפה, סגנו וקצין המבצעים; על פי חוות דעתם היה צורך לפנות את האסירים לכיוון האוניברסיטה (כביש 672); הנציב העביר דברים אלו לנציב שב"ס ולמפקד המחוז של המשטרה.

- 14: 15 מפקד מחוז צפון של המשטרה מודיע בקשר למפקד מרחב חוף כי ציר 721 חסום לתנועת כלי רכב בשל אש על הכביש.
- 14: 20 חפ"ק רשות כבאות חיפה פונה לקצין מבצעים של הרשות ושואל אם אפשר להעביר את האסירים. קצין המבצעים משיב "מהכלא לבית אורן שלילי".
- 14: 20 מפקד תחנת המשטרה זיכרון יעקב (להלן - מת"ח זיכרון), סנ"צ איתן מנשה (שמונה כאחראי מטעם המשטרה לפינוי בית הסוהר דמון) מדווח בקשר: "האש הגיעה למעלה לחלק העליון [מחוזות הסוסים עד בית סוהר דמון]".
- 14: 21 מג"ד נחשון צפון מנחה את כוחות נחשון כי נפתח ציר חלופי לפינוי האסירים מבית הסוהר דמון לכיוון מזרח - ציר 672 (כביש האוניברסיטה).
- 14: 25 עוזר קמבי"ץ מחוז צפון בשב"ס פותח חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל.
- 14: 27 קצין המבצעים של רשות כבאות חיפה מנחה ברשת הקשר של רשות כבאות חיפה את כוחות הכיבוי להימנע מנסיעה בציר 721.
- 14: 28 סגן מנהל מרחב כרמל במד"א מפיץ הנחיה ולפיה נאסר על כלי הרכב של מד"א לנסוע בכביש 721 ללא אישורו, ועל כלי הרכב של מד"א שהגיעו מכביש החוף להמתין בצומת הכבישים 4/721 (צומת אורן).
- 14: 30 לדברי מפקד שירותי כבאות חיפה, טפסר אריה רגב, בשעה 14: 30 בערך הוא הודיע למפקדים של המשטרה ושל שב"ס, בעת שהיו מכוונים ברחבה הסמוכה לבית הסוהר דמון, כי קטע מציר 721 - מכיוון בית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון האוניברסיטה - פנוי, וכי כוחות הכיבוי מגנים עליו מפני האש. לגבי קטע מציר 721, מכיוון בית הסוהר דמון מערבה לכיוון כביש 4, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידי תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מבית הסוהר לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום...".
- 14: 30 לדברי מפקד שירותי כבאות חיפה, החל מהשעה 14: 30 ועד למועד שהתרחש אסון האוטובוס התבצעה לחימה אינטנסיבית של כוחות הכיבוי באש בכביש 721, מתוך כוונה למנוע את התפשטות האש מעבר לכביש - לכיוון צפון וצפון מערב.
- 14: 30 **סבב פינוי שלישי** - יוצא מבית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל, הפעם דרך ציר 672 - מפונים 81 אסירים.
- 14: 32 בהודעת ביפר שמפיץ שב"ס לבתי הסוהר נאמר כי עליהם להיערך לקליטת אסירים שפוננו, וכי "בי"ס ניר - 4 מסגרות עושות דרכן לבית הסוהר דמון - התייצבות המסגרות בבית הסוהר כרמל ועבודה בהתאם להנחיות המחוז".

14: 32	בסמוך לאחר השעה 14: 32 פונה קמב"ץ מחוז צפון בשב"ס לרע"ן מבצעים בשב"ס בדרישה לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר באופן שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל. סגן נציב שב"ס אישר דרישה זו. מפקד המחוז מקבל מידע על כך מקמב"ץ המחוז בשעה 15: 00 לערך.
14: 35	שב"ס מפיץ הודעת ביפר ולפיה כביש 721 סגור לתנועה, והתנועה לבית הסוהר דמון תתבצע דרך כביש 672 (כביש האוניברסיטה).
14: 35	מסוק משטרתי מדווח ברשת הקשר המבצעית של רשות כבאות חיפה לקצין מבצעים של הרשות כי הוא רואה את כל מוקדי האש ומבקש מכוחות הכיבוי להעלות למסוק נציג של כוחות הכיבוי על מנת שיוכל לספק מידע ולכוון את כוחות הכיבוי הפועלים בשטח.
14: 40	הנחיית מפקד מחוז הצפון של המשטרה בקשר כי "המסוק יישאר צמוד על הציר הזה [721] עד סיום הפינוי מכלא דמון". בשעה 14: 42 הממ"ז חוזר על ההנחיה כי "המסוק יהיה... על הציר [721]... ויבדוק לי כל הזמן אם השרפה לא מתפתחת בכיוונים אלה".
14: 42	מת"ח זיכרון שנמצא בכלא דמון מתלונן על אי-הגעת כוחות הפינוי ורכבי הפינוי ומדווח כי "הראות פה ממש אפסית ... כרגע כל העשן סביבנו מחכים שהאוטובוסים יגיעו...".
14: 43	חפ"ק רשות כבאות חיפה מבקש סקירה מכוחות הכיבוי בשטח.
14: 49	מפקד מחוז צפון של המשטרה מודיע בקשר כי השתלטו על האש בציר 721 והכביש לבית הסוהר דמון פתוח לתנועה.
14: 52	שב"ס מפיץ הודעת ביפר כי כביש 721 נפתח לתנועה.
14: 58	מת"ח זיכרון חוזר בשמו של מפקד המחוז ומבקש מהמסוק לבדוק שכביש 721 אינו עולה שוב בלהבות.
15: 00	בשעה זו בערך בהתייעצות שמתקיימת בבית הסוהר דמון בין מפקד מחוז צפון של המשטרה למפקדים משב"ס, מהמשטרה וממערך הכבאות, מסר קצין המבצעים של רשות כבאות חיפה שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לצומת דמון, ושקטע הכביש שצריך להישאר סגור הוא מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן.
15: 00	בשעה זו בערך מפקד שירותי כבאות חיפה הציב צוות כיבוי אש בחסימה בצומת בית אורן והורה לו שאין לאפשר לשום רכב לרדת מערבה, לכיוון צומת אורן.
15: 00	בשעה זו בערך נציב כבאות והצלה עולה למסוק המשטרתי במנחת בכביש 672 (בין צומת דמון לאוניברסיטה) ונוחת באותו מנחת בערך בשעה 15: 20 (זמן משוער).

15: 01	בשעה זו וגם ב-15:04 תנ"צ ליאור בוקר ז"ל, קצין אג"ם מחוז צפון, פונה למסוק בבקשה לסרוק את כביש 721 "מהקיבוץ למטה, עד כביש 4, שהכל פנוי. שאפשר להוריד את הפינויים".
15: 04	המסוק המשטירתי מדווח כי "מבחינת הכלא גם מבחינת עשן עם הרוח, הכלא כרגע מתנקה מעשן".
15: 04	תנ"צ ליאור בוקר ז"ל מדווח למפקד מחוז צפון: "כרגע האש מתקרבת לציר [721], כיבוי אש פה לידי...".
15: 05	מתקיימת הערכת מצב שנייה של המשטרה בצומת דמון בראשות תנ"צ רוני עטיה, מפקד מרחב חוף, בהשתתפות נציגים מרשות כבאות חיפה, ממד"א, מרשות החירום הלאומית (רח"ל), מפקע"ר, מרט"ג, מעיריית חיפה ומעספייא. בהערכת המצב סיכם מפקד המרחב כי המשימה העיקרית היא פינוי מהיר של בית הסוהר דמון והיערכות, בסיוע כוחות צה"ל, לפינוי יישובים שיש סכנה שהאש תתפשט לכיוון שלהם. עוד קבע מפקד מרחב חוף, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז, דקות אחדות לפני כן בקשר, שעל כוחות הסיוע לנסוע מצומת אורן דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.
15: 05	בין שעה זו ל-15:10 מפקד קורס קצינים בשב"ס מגיע למחסום בצומת אורן.
15: 06	המסוק המשטירתי מתריע ברשת הקשר המשטרתית, על מוקד אש גדול כשלוש מאות מטר מהכביש: "מישהו צריך לחכות לו [למוקד האש] כאן בציר [721]... או שהוא יגמר כאן אחרי שיישרף הכל".
15: 11	מת"ח זיכרון מבקש עדכון מהמסוק: "מה המצב בציר בית אורן?"
15: 13	מת"ח חיפה מתריעה ברשת הקשר: "האש ככול הנראה מתקרבת למלון של הקיבוץ [בית אורן]".
15: 15	מסוק 4 חוזר לרמת דוד לתדלוק; באוויר חג מסוק 5 בלבד.
15: 17	אוטובוס הצוערים עובר בצומת אורן ומתחיל בעלייה בכביש 721 מזרחה לבית סוהר דמון.
15: 20	בשעה זאת בערך נציב כבאות והצלה יורד מהמסוק המשטירתי במנחת בכביש 672 (בין צומת דמון לאוניברסיטה) ובמקומו עולה למסוק עוזר קצין מבצעים של רשות כבאות חיפה.
15: 20	קצין מבצעים של רשות כבאות חיפה מדווח ברשת הקשר למפקד רשות כבאות חיפה כי הכניסה לחירבת ג'לאלה (חניון קדומים תחתון) מסוכנת בשל השרפה, ונשקפת סכנה גם למלון יערות הכרמל. (דהיינו - ישנם סיכונים אש בציר העולה מצומת אורן מזרחה לכיוון בית הסוהר דמון).
15: 20	המסוק המשטירתי מתריע על שרפה בגבעת וולפסון: "אש ענקית המתקרבת לגבעת וולפסון". מפקד המחוז של המשטרה נמצא בכביש 721, ממערב לאזור בו יתרחש בעוד זמן קצר אסון האוטובוס.

- 15: 20 15: 23-15: 20 זמן משוער. בסמוך לאחר הדיווח שהתקבל בשעה 15: 20 ברשת הקשר מהמסוק המשטירתי על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, חוברים מפקד מרחב חוף, מפקד המחוז של פקע"ר ודובר מחוז צפון של המשטרה, הנמצאים בצומת דמון, למפקד שירותי הכבאות חיפה ומסיירים ברכב השטח שלו בנסיעה מערבה בכביש 721 על מנת לוודא שהמעבר בו אפשרי (ראו גם אירוע בשעה 15: 27).
- 15: 25 עוזר קצין מבצעים של רשות כבאות חיפה מדווח מהמסוק המשטירתי ברשת הקשר לחפ"ק של הרשות כי "השריפה מטפסת לגבעת וולפסון".
- 15: 27 בשעה זאת וכן בשעה 15: 30 תנ"צ ליאור בוקר ז"ל מדווח בקשר למפקד המחוז כי ציר 721 - מצומת בית אורן - מערבה, כלפי מטה - סגור בשל אש.
- 15: 27 זמן משוער. רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה, עם המפקדים הנלווים אליו ברכבו כמפורט לעיל, חלף בסמוך לצומת בית אורן לכיוון מערב. לאחר נסיעה קצרה מערבה, הם הבחינו באש בגבעות שבדרום-מזרח, מעבר לכביש. באותה עת, לדברי מפקד מרחב חוף, הוא קיבל הוראה ממפקד המחוז לחבור מזרחה משם לשם הערכת מצב. מפקד שירותי כבאות חיפה סובב את רכבו ושב על עקבותיו, ובנסיעה מזרחה בדרכם לכיוון צומת בית אורן, הם נתקלו באש ועשן ניכר ונסעו לדברי מפקד מרחב חוף "במעין אמבטיית אש ממש נסיעה בתוך האש...". בעת שחלפו באש ובעשן, ראה מפקד מרחב חוף רכב שנסע מולו ושב ונסעו (מערבה) תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסני"צ איציק מלינה ז"ל ואחריהם רכבו של תנ"צ ליאור בוקר ז"ל. תוך כדי נסיעה ניסה מפקד המרחב לקרוא להם ברשת הקשר, אך לדבריו, בשל בעיות בקשר באזור, לא היה מענה לקריאתו (בשעה 15: 29 צולם רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה מגיע לצומת בית אורן).
- 15: 28 זמן משוער. תנ"צ אהובה תומר ז"ל ואחריה תנ"צ ליאור בוקר ז"ל, כל אחד ברכבו, יורדים בכביש 721 מכיוון צומת בית אורן לכיוון מערב.
- 15: 29 מפקד משמרת א' של רשות כבאות חיפה נמצא ליד חניון חוות משמר הכרמל (מחצבות קדומים תחתון) ומדווח ברשת הקשר של רשות כבאות חיפה על להבות גבוהות במקום זה.
- 15: 29 זמן משוער, אוטובוס הצוערים עובר בעיקול הדרך (מחצבות קדומים תחתון).
- 15: 30 **סבב הפינוי הרביעי** - יוצא מבית הסוהר דמון לבית הסוהר כרמל ובו 153 אסירים. השיירה הופנתה מערבה לכביש 721, אך בדרכה נתקלה באש והופנתה לבית הסוהר כרמל בציר חלופי דרך כביש 672 - כביש פרויד (ראו גם אירוע בשעה 15: 35).
- 15: 30 מפקד מחוז צפון של המשטרה מנחה ברשת הקשר: "תמצאו איזה מקום ליד הצומת, נארגן איזה הערכת מצב מצומצמת, צריך שיהיה נציג של כל אחד... חמש דקות אני אצלך".

- 15: 30 בין 15: 30 ל-15: 31 (זמן משוער) תנ"צ אהובה תומר ז"ל או תנ"צ ליאור בוקר ז"ל (או שניהם יחד) שנמצאים בתנועה מערבה וכבר עברו באש שעל הציר חוסמים את דרכו של אוטובוס הצוערים ומורים לו לשוב על עקבותיו. בהמשך, האוטובוס מסתובב ושב על עקבותיו כ-100 עד 150 מטר עד שנתקל באש, האוטובוס חוזר בהילוך אחורי כ-100-150 מטר עד ששוב נתקל באש החוסמת את דרכו.
- 15: 31 המסוק מדווה על "מוקד אש גדול שמתקרב לבית אורן ממזרח הוא במרחק 400-500 מטר מזרחית לקיבוץ רץ אליהם". ובהמשך מוסיף: "[האש] 400 מטר מזרחית לקיבוץ, רץ אליהם, זאת אומרת צריך שם כוח שיחצה, ממש יעבור את הכביש".
- 15: 34 משעה 15: 34 ועד שעה 15: 40: 51 נשמעת מת"ח חיפה כמה פעמים ברשת הקשר של המשטרה מודיעה כי היא וכמה מכוניות נלכדו בשרפה עצומה, לדבריה ב"שוויצריה הקטנה", וקראה להפנות למקום סיוע דחוף של מטוסי כיבוי.
- 15: 35 סג"ד אמנון יהבי - מפקד קורס קצינים, מגיע לבית הסוהר דמון ומדווח "הגענו".
- 15: 35 ראש משרד סיוור תחנת זיכרון יעקב מדווח בקשר "הציר [721] סגור למטה". מת"ח זיכרון יעקב, סנ"צ איתן מנשה - הממונה על פינוי בית הסוהר דמון מטעם המשטרה - משיב לו בקשר: "הציר לא חסום אני חוזר הציר פנוי..."
- 15: 35 סג"ד שמוליק לביא - קמב"ץ המחוז שיצא מבית סוהר דמון ונוסע מערבה בציר 721 - לפני שיירת סבב הפינוי הרביעי, וכן סג"ד יורם עדי - מג"ד נחשון צפון, עוצרים את סבב הפינוי הרביעי - בשל אש על הכביש; כאמור, סבב הפינוי משנה כיוון ונוסע לבית הסוהר כרמל מלמעלה - דרך האוניברסיטה וכביש פרויד.
- 15: 35 החל משעה 15: 35 מסוק 5 נמצא במגמת נחיתה במנחת האוניברסיטה ולא שומע את הקריאות המופנות אליו ברשת הקשר. בפועל מהשעה 15: 35 ועד 15: 42 שני המסוקים אינם באוויר.
- 15: 37 חפ"ק רשות כבאות חיפה מדווח לסגן מפקד שירותי כבאות חיפה כי התפשטה שרפה ענקית בבית אורן ובשוויצריה הקטנה.
- 15: 37 15: 37: 21 מפקד מרחב חוף קורא ברשת הקשר למת"ח חיפה אך לא נענה. בשעה 15: 39: 29 מת"ח חיפה נשמעה ברשת קוראת שוב לעזרה; בשעה 15: 39: 37 פונה מפקד המחוז למת"ח חיפה, ובשעה 15: 39: 45 מפקד מרחב חוף מדווח למפקד המחוז על ירידת כוחות למקום האירוע.
- 15: 40 15: 40-15: 41 אוטובוס הצוערים, כבאית "עמק 9" ורכביהם של תנ"צ אהובה תומר ז"ל ותנ"צ ליאור בוקר ז"ל ונוסעיהם לכודים במלכודת אש.

15: 43	15: 44-15: 43 מתחילים להתקבל במד"א (בחפ"ק מד"א, במוקד מד"א) ואצל סגן מפקד מרחב (סממ"ר) כרמל במד"א דיווחים על אירוע חריג של כמה ניידות משטרה הלכודות באש. הסממ"ר מכוון אמבולנס טיפול נמרץ לכיוון מקום האירוע.
15: 45	מתקבלת בחפ"ק מד"א ידיעה על אוטובוס וניידת משטרה, שבה נוסעת אהובה תומר ז"ל, אשר לכודים בשרפה ב"שוויצריה הקטנה", והחפ"ק מבצע פעולות לאיתורם.
15: 45	טפסר יששכר תוהמי, מפקד שירותי כבאות חדרה, מגיע לזירת האירוע ונוטל פיקוד על כוחותיו.
15: 45	עוזר קצין מבצעים כבאות של רשות חיפה מדווח מהמסוק המשטרה - ברשת הקשר של רשות כבאות חיפה - כי "חזית האש מתקרבת לכניסה לבית אורן, הבתים בוערים... הכול בלהבות".
15: 47	מפקד משמרת א' מרשות כבאות חיפה מדווח בקשר כי הוא נמצא בשער של חוות משמר הכרמל ושניים מאנשיו פצועים. מדווח כי הוא זקוק לעזרה באופן דחוף.
15: 47	בשעה זו בערך, על פי דיווח ממד"א, איש מד"א, "עם קצין אג"ם כיבוי אש נכנסו לחלץ את אנשי המשטרה מהאש ומגלים כי לא ניתן לעבור בשל האש על הכביש".
15: 50	סבב הפינוי החמישי - יוצא מבית הסוהר דמון הפעם לבית סוהר גלבע דרך כביש 672 (דרך נשר) ובו 99 מפונים.
15: 53	סבב הפינוי השישי והאחרון - יוצא מבית הסוהר דמון דרך כביש 672 (כביש פרויד) לבית הסוהר כרמל ובו 47 אסירים מפונים.
15: 53	רכב כיבוי של רשות כבאות חדרה - "שומרון 11" יורד לכיוון אוטובוס צוערי שב"ס ומנסה לחלץ ניצולים.
18: 25	מוקם צובר חפיקים אחד בחניון האוניברסיטה.
19: 00	מוקם חפ"ק של רשות כבאות חדרה בסמוך לצומת אורן שבכביש 4.
19: 00	בחניון האוניברסיטה מתקיימת הערכת מצב שלישית של מפקד מרחב חוף.
22: 00	מוקם החפ"ק המשותף לשירותי המערך הכבאות ולחיל האוויר.

מפת אזור השרפה בכרמל



משטרת ישראל -

פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים

על פי פקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), המשטרה אחראית לקיום הסדר הציבורי ולביטחון הנפש והרכוש, ואחריותה אמורה לבוא לידי ביטוי, בין היתר, בפיקוד ושליטה על אירועים חריגים, ובכלל זה אירועי אסון המוני.

במועד השרפה ברכס הכרמל (להלן - בכרמל) שימש רב-ניצב דוד כהן כמפקד"ל המשטרה¹; ניצב שמעון קורן פיקד על מחוז צפון של המשטרה (להלן - מפקד מחוז צפון או ניצב שמעון קורן)²; ותנ"צ רוני עטיה פיקד על מרחב חוף של המשטרה (להלן - מפקד מרחב חוף או תנ"צ רוני עטיה)³.

ביום הראשון לאירוע השרפה (2.12.10) הפעילה משטרת ישראל סדר כוחות מבצעי של 555 שוטרים וקצינים, מהם 260 ממחוז צפון; בכלל ימי האירוע הפעילה המשטרה 1,973 שוטרים וקצינים, מהם 1,500 ממחוז צפון.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה והעלה מחדלים וכשלים הנוגעים לניהול האירוע. בבדיקה הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה על הכוחות שפעלו באירוע השרפה. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמורה המשטרה לפעול באירוע חירום כדוגמת השרפה בכרמל, ועל ניתוח של השתלשלות האירועים.

הביקורת בוצעה לסירוגין בחודשים ינואר 2011 - מאי 2012. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת בחומר מתועד שנאסף במשטרה ובכלל זה יומני מבצעים, רישומים ממוחשבים של פעולות מרכז השליטה (להלן - משל"ט) ומרכז הדיווח המבצעי (להלן - מרד"ט)⁴ במחוז הצפון, הקלטות ותמלול של רשתות הקשר, ניתוח מידע אלקטרוני ששודר ברשתות הרדיו והטלוויזיה, סיכומי הערכות מצב ותחקירי המשטרה. כמו כן

- 1 בתחילת מאי 2011 מונה רב-ניצב יוחנן דנינו למפקד"ל המשטרה.
- 2 ביולי 2011 סיים ניצב קורן את תפקידו כמפקד מחוז הצפון של המשטרה.
- 3 ביולי 2011 פוצל מחוז הצפון של המשטרה לשניים - מחוז חוף ומחוז צפון; תנ"צ עטיה מונה לתפקיד מפקד מחוז הצפון והועלה לדרגת ניצב.
- 4 במשל"ט מחוזי פועלים מרד"ט מחוזי ומרד"טים מרחביים שתפקידם להעביר דיווחים ועדכונים לקציני המטה ולפיקוד במרחב ובמחוז.

קיים צוות הביקורת פגישות עם מפקדים ושוטרים רבים. באוגוסט 2011 העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת לקבלת התייחסותם. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם קציני משטרה שביקשו, נוסף על העברת הערותיהם בכתב לטיטות דוח הביקורת, גם להשמיען בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר להם משרד מבקר המדינה בפברואר 2012 טיוטה נוספת וקיבל עליה את תגובתם.

עיקרי הממצאים

ההיערכות המבצעית של המשטרה לפיקוד ושליטה על אירועים

ה מס ד ה נ ו ר מ ט י ב י

1. למשטרה תפקיד מרכזי בניהול אירועים רחבי היקף בחירום ובשגרה, תוך שיתוף פעולה וסיוע של גורמים נוספים - שירותי כבאות והצלה (שירותי הכבאות), מגן דוד אדום (מד"א), רשויות מקומיות, פיקוד העורף (פקע"ר) ועוד. ניהול אירועים אלו מחייב הפעלת כוחות ואמצעים בהיקף נרחב, ריכוז מידע מגורמים רבים הנוטלים חלק בטיפול בו, הערכת מידע, ניתוחו וניתובו למקבלי ההחלטות וליחידות המטפלות, פיקוח על התנועה בדרכים, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים. מפקד האירוע אחראי לניהול האירוע ולפיקוד ושליטה על הכוחות שנוטלים בו חלק.

פיקוד ושליטה (פוי"ש) משמעו פיקוד של מפקדים על כוחות שהוכפפו להם והפעלתם באמצעות מתן פקודות והוראות ברורות, שתכליתן מילוי המשימה והשגת המטרה וכן תיאום ופיקוח. שליטת המפקדים באה לידי ביטוי בתהליך של פעולות הקודמות להפעלת סמכות - הגדרת מטרה, איסוף מידע, הערכת מצב, תכנון וקבלת החלטות, וכן בהתמצאות במצבם ומיקומם של הכוחות. עבודת הפוי"ש נועדה לשלב את כל מרכיבי המשנה בארגון, ליצור מערכות מתואמות ויציבות למיצוי עוצמת הכוח לשם השגת המטרה המשותפת באירוע⁵.

2. לשם מימוש אחריותה לניהול אירוע גיבשה המשטרה תורת לחימה (תו"ל) והכינה פקודות ונהלים מחייבים, המתייחסים להיערכות ולפיקוד ושליטה על אירוע. בנוסף, המלצות של ועדות חקירה קודמות, ולקחים שהפיקה המשטרה בעקבות תחקירי אירועי שרפה ותרגילים אמורים אף הם להנחות את המשטרה בפעולותיה.

לפי נוהל "טיפול משטרת ישראל באירוע דליקה" (להלן - נוהל טיפול בדלקה) למשטרה תפקיד מרכזי במסגרת הטיפול באירועי דלקה: עליה לשאת באחריות לזירת הדלקה, לשלוט על כוחות עזר אחרים ולפעול בתיאום עמם. נוהל טיפול בדלקה קובע כי בעת שמתרחש אירוע דלקה תמסור המשטרה הודעה מידית לגורמים הרלוונטיים; תדרוש משירותי הכבאות דיווח שוטף על היקפה של הדלקה ועל מידת הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ובמידת הצורך תצא עם כוחותיה לטיפול באירוע. עוד נקבע

5 משטרת ישראל, "תורת הפיקוד והשליטה", נובמבר 2011.

בנוהל כי המשטרה נדרשת, בין היתר, לבצע מטלות אלה: בידוד אזור האירוע; פינוי צירים לגופי ההצלה והזרמת התנועה לצירים חלופיים; סיוע בפינוי אוכלוסייה.

מערך הפיקוד והשליטה על אירועים

מרכזי שליטה: כחלק מאחריותה הכוללת של המשטרה לניהול אירוע היא מפעילה מרכזי שליטה (משל"טים), שנועדו להקנות למפקדים "מוטת שליטה" רחבה. משל"טים מצוידים באמצעים טכנולוגיים ובעזרי שליטה, מאוישים בכל ימות השנה ומנוהלים בידי קצין מאגף המבצעים של המחוז. באירוע רחב היקף על המשטרה להקים סמוך לזירת אירוע חפ"ק (חוליית פיקוד קדמית) שישמש בסיס לנציגים של גופי ההצלה ולמקבלי ההחלטות בשטח. החפ"ק יכול ללול את מפקד האירוע, קצינים וסמלים מבצעיים, וישתתפו בו גורמים משטריים, נציגים מגופים אחרים (מד"א, שירותי הכבאות, פקע"ר, רשות מקומית) ונציגים מקצועיים על פי הצורך. החפ"ק מצויד במכשירי קשר, יומן מבצעים, מפות, תצלומי אוויר, וערכה ניידת לקליטת שידורי מסוק. מיד לאחר הקמת החפ"ק יועבר אליו תפקיד הפיקוד והשליטה, והמשל"ט ישמש כעורף וכגיבוי לחפ"ק. במקרה של התפתחות האירוע והצורך בשילוב ובתיאום כוחות סיוע אחרים, על המשטרה להקים צובר חפ"קים, שבו ירוכזו חפ"קים של כלל הגורמים הנוטלים חלק בטיפול באירוע. כדי שמפקד אירוע יוכל לשלוט באירוע ולנהל אותו בצורה טובה עליו להבטיח הפעלה תקינה של מרכזי השליטה, ולוודא שיאוישו בבעלי תפקידים מתאימים.

תפקידיהם העיקריים של מרכזי השליטה - משל"ט וחפ"ק - לשמש כלי עזר הכרחי למפקד על מנת לאפשר לו לקבל ולרכז מידע לגבי אירועים חריגים; לתאם פעילות בין גורמים שונים הפועלים באירוע ולתעד את השתלשלות האירוע והפעילות המבצעית; לקבוע רשת חבירה בהתאם למחוז שבו מתנהל האירוע; להכין תמונת מצב מבצעית ולעקוב אחר ביצוע הנחיות הפיקוד. חשיבות מיוחדת נודעת להפעלת מרכזי שליטה וריכוז כל המידע בהם באירוע רב-מוקדי המשתרע על שטח רחב שתמונת המצב בו משתנה במהירות. מערך פיקוד ושליטה מעין זה אמור גם לאפשר למפקד להימצא בזירת האירוע - גם אם היא רחוקה מאתר הפיקוד - היות שמערך סדור של פיקוד ושליטה מוסר לו עדכונים שוטפים.

תמונת מצב היא מכלול הנתונים הידועים בנקודת זמן מוגדרת, ולפיה מתקבלות החלטות. היא אמורה להתבסס על דיווחים שוטפים ממוקד האירוע, ובפרוץ שרפה היא אמורה להתבסס על הערכת מצב של שירותי הכבאות ושל גורמים רלוונטיים אחרים. על בסיס תמונת המצב על המפקדים לקיים הערכת מצב שהיא תהליך של ניתוח גורמים המשפיעים על מילוי משימה מוגדרת שתכליתו לקבוע מהי הדרך הטובה ביותר בין חלופות למילוי המשימה לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים.

על חובתו של מפקד האירוע, במסגרת אחריותו לניהול האירוע, להפעיל מרכזי שליטה וליזום קבלת תמונת מצב נאותה, ועל חשיבותו של החפ"ק עמדו כבר בעבר ועדות

שונות⁶. הוועדות הדגישו כי זרימת המידע אל המפקד נועדה לתת לו תמונה מפורטת על המתרחש במחוז, כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו.

תחקירים משטריים⁷ שנעשו בעקבות אירועי שרפה קודמים ותרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני⁸ עמדו אף הם על חובת הפעלת חפ"ק בתחילת האירוע והצביעו על ליקויים, לעתים חוזרים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של מרכז הדיווח והשליטה ואי-הפעלת רשת אלחוטית משותפת לכוחות ההצלה ("מציל"). חלק מליקויים אלה נגעו למחוז צפון של המשטרה ולמעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל, כפי שיפורט בדוח ביקורת זה.

מערכות קשר: אמצעי הקשר נועדו להבטיח פיקוד על הכוחות באמצעות העברת פקודות ומידע. בשגרה פועלות תחנות המשטרה ברשת רב-גל בתדרים שהוקצו לכל תחנה. באירוע חירום על המשל"ט לפתוח תדר מיוחד לכוחות הפועלים באירוע וכן תדר מיוחד למפקדים. כמו כן באירוע חירום יש להפעיל את רשת "מציל" המשמשת להפעלה ולחבירה של מפקדים בעת אירוע חירום.

השתלשלות האירועים העיקריים ביום הראשון לשרפה

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון

בית הסוהר דמון שוכן ברכס הכרמל, על כביש 721 סמוך לצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) ובקרבת היישוב עספיא וקיבוץ בית אורן. הגישה אליו אפשרית משלושה כיווני תנועה בכמה דרכים:

דרך כביש 6, עד להתחברות לכביש 70, משם לכביש 672, עד צומת דמון ומשם דרך כביש 721; דרך כביש החוף (כביש 2) לחיפה, ובמחלף עתלית לפנות מזרחה לכיוון צומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721) ולעלות לכביש 721; אם נחסם כביש 721 מצומת אורן לכיוון קיבוץ בית אורן אפשר להמשיך בכביש 2 או 4 לכיוון חיפה, לעלות לכביש פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה (כביש 672) להגיע לצומת דמון ומשם דרך כביש 721. ההגעה מצפון הארץ אפשרית גם באמצעות נסיעה מכיוון יגור, דרך כביש 752, ובהמשך דרך העיר נשר (כביש 705) לכביש אוניברסיטת חיפה - כביש 672 - הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721; אפשרות נוספת - עלייה ממפגש הכבישים 752 ו-721 לכביש 7212 ומשם לכביש 672, מדרום מזרח לאוניברסיטת חיפה.

6 "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003 (ועדת אור), וכן ועדת הבדיקה המשטרתית לאירועי אוקטובר 2007 בפקיעין.

7 בעקבות השרפה בהרי ירושלים ביולי 1995, השרפה בפארק קנדה באוקטובר 1998, השרפה בכרמל באפריל 2005, השרפה בהרי ירושלים ביוני 2010 והשרפה בשמורת נחל שניר בספטמבר 2010.

8 תרגיל "תגובת שרשרת", דצמבר 2009.

יודגש כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון ופינוי אוכלוסיית קיבוץ בית אורן מחייבים בכל מקרה נסיעה בכביש 721 - מזרחה עד לצומת דמון, או מערבה עד לצומת אורן.

תיאור האירועים וההחלטות

להלן תיאור השתלשלות האירועים העיקריים, החל מהדקות הראשונות של אירוע השרפה ועד להקמת צובר החפ"קים האחד בחניון האוניברסיטה (בשעה 18:25 בערך).

1. בשעה 11:13 התקבלה במוקד 100 שבמחוז הצפוני של המשטרה הודעה מאזרח על שרפה במורדות הדרום-מערביים של עספייא, נשלחה ניידת משטרה שהגיעה למקום האירוע בשעה 11:22; בשלב זה הגיעו למקום גם כוחות ומפקדים מהמשטרה, משירותי הכבאות, ממד"א ועוד.

בסמוך לאחר קבלת ההודעה על השרפה יצאו לאזור השרפה מפקדת תחנת חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל⁹ (להלן - מת"ח חיפה); ראש משרד התנועה בתחנת חיפה, סנ"צ איציק מלינה ז"ל¹⁰; מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה; קצין המבצעים (להלן - קמב"ץ) של מרחב חוף, רפ"ק עמית פולק; ולאחר מכן מפקד מחוז צפון, ניצב שמעון קורן וקצין אגף המבצעים (להלן - אג"ם) המחוזי, תנ"צ ליאור בוקר ז"ל¹¹. הם נעו בשטח בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפשטות האש - סמוך לבית הסוהר דמון, לאורכו של כביש 721, בקיבוץ בית אורן ובקרבת גבעת וולפסון¹².

2. בשעה 11:59 הזעיקה המשטרה מסוק משטרת, שהגיע למקום האירוע ב-12:20 בערך, ובסמוך לשעה 14:00 הוזעק מסוק נוסף. המסוקים שידרו למשל"ט של מחוז צפון ולחפ"ק של מרחב חוף שהוקם בצומת דמון תמונות מזירת השרפה ודיווחו ברשת הקשר על מצב התפשטות האש.

במקביל החלה המשטרה בהצבת מחסומים לחסימת כבישים: ב-12:10 נחסם צומת דמון לנסיעה לכיוון עספייא ולנסיעה בכביש 721 לכיוון מערב - לכיוון בית הסוהר דמון וקיבוץ בית אורן. בסמוך לשעה 13:00 נחסם צומת אורן לנסיעה לכיוון מזרח - לקיבוץ בית אורן. הכבישים נחסמו לתנועת אזרחים כדי להרחיקם מסכנה ועל מנת להקל את ההגעה של כוחות החילוץ וההצלה - משטרה, שירותי הכבאות ומד"א - ובהמשך את פינוי האסירים מבית הסוהר דמון ואת פינוי התושבים מיישובים שהוחלט לפנותם.

3. במהלך האירוע, ובהתאם להתפתחותו, מונו מפקדים לניהול. בתחקיר המשטרה שנערך לאחר אירוע השריפה פורטו המועדים של העברת האחריות לניהול האירוע בין בעלי התפקידים במשטרה כדלקמן: בשעות 11:13-12:00 - האחריות הייתה בידי קצין מיחידת הסיור של תחנת חיפה; בשעות 12:00-12:40 - בידי מת"ח חיפה; בשעות

9 נצ"מ אהובה תומר ז"ל הועלתה לאחר מותה לדרגת תנ"צ.

10 רפ"ק איציק מלינה ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת סנ"צ.

11 נצ"מ ליאור בוקר ז"ל הועלה לאחר מותו לדרגת תנ"צ.

12 גבעת וולפסון נמצאת בלב פארק הכרמל, דרומית לקיבוץ בית אורן.

13:45-12:40 - בידי מפקד מרחב חוף; ובשעה 13:45 - עברה האחראיות לידי מפקד מחוז צפון.

פעילות מפקד מרחב חוף : בשעה 12:40, עם הגעתו של מפקד מרחב חוף לזירת האירוע, הוקם חפ"ק מרחבי בצומת דמון; על יד החפ"ק המרחבי הוקמו חפ"קים של כוחות הצלה אחרים (שירותי הכבאות ומד"א). בסמוך לכך קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב ראשונה בצומת דמון¹³, ובמהלכה דווח בין היתר על היישובים שהוחלט לפנותם, על דרישות לתגבור כוחות במחוז ועל הצבת מחסומים בכבישים. בסיכום הערכת המצב החליט מפקד המרחב, בין היתר, לפנות את קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון. כמו כן קבע חלוקת גזרות אחראיות בין המפקדים בשטח.

בשעה 15:05 קיים מפקד מרחב חוף הערכת מצב נוספת¹⁴, ובה סיכם כי המשימה העיקרית היא פינוי מהיר של בית הסוהר דמון דרך כביש 721 והיערכות לפינוי ישובים שיש סכנה שהאש תתפשט לכיוון שלהם. מפקד המרחב קבע, על בסיס הנחייתו של מפקד המחוז דקות אחדות קודם לכן ברשת הקשר, שעל כוחות הסיוע לנסוע מצומת אורן דרך כביש 721 לבית הסוהר דמון.

לאחר הערכת המצב, ולאחר הדיווח שהתקבל בשעה 15:20 ברשת הקשר מהמסוק המשטירתי על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, חברו מפקד מרחב חוף, מפקד המחוז של פקע"ר ודובר מחוז צפון של המשטרה, הנמצאים בצומת דמון, למפקד שירותי הכבאות חיפה וסיירו ברכב השטח שלו בנסיעה מערבה בכביש 721 על מנת לוודא שהמעבר בו אפשרי. בשעה 15:27¹⁵ במשוער חלף רכבו של מפקד שירותי כבאות חיפה, על נוסעיו, בסמוך לצומת בית אורן (צומת הכבישים 721 ודרך הגישה לקיבוץ בית אורן) לכיוון מערב ועל פני תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ששהו ברכבה של תנ"צ תומר ז"ל - בסמוך לצומת בית אורן. לאחר נסיעה קצרה מערבה, נוסעי הרכב ובהם מפקד מרחב חוף הבחינו באש בגבעות שבדרום מזרח - מעבר לכביש. באותה עת, לדברי מפקד מרחב חוף, הוא קיבל הוראה ממפקד המחוז להגיע בנסיעה מזרחה לצומת בית אורן לשם הערכת מצב. מפקד שירותי כבאות חיפה סובב את רכבו ושב על עקבותיו, ובנסיעה מזרחה בדרכם לכיוון צומת בית אורן, בשעה 15:29¹⁶, הם נתקלו באש ועשן ניכר ונסעו "במעין אמבטיית אש ממש נסיעה בתוך האש...". בעת שחלפו באש ובעשן, ראה מפקד מרחב חוף רכב שנסע מולו ושב נסעו (מערבה) תנ"צ אהובה תומר ז"ל וסנ"צ איציק מלינה ז"ל ואחריהם רכבו של תנ"צ ליאור בוקר ז"ל. תוך כדי נסיעה ניסה מפקד המרחב לקרוא להם ברשת הקשר, אך לדבריו, בשל בעיות בקשר באזור, לא היה מענה לקריאתו. כמו כן ככל הנראה בשל קשיי הקליטה והדיווח בקשר, לא עלה בידי מפקד מרחב חוף, לאחר שכבר נתקל

-
- 13 בהערכת המצב השתתפו נציגים משירותי הכבאות חיפה, ממד"א, מפקע"ר, מרשות הטבע והגנים ומקק"ל.
 - 14 בהערכת המצב השתתפו נציגים משירותי הכבאות, ממד"א מרשות החירום הלאומית, מפקע"ר, מרשות הטבע והגנים, מעיריית חיפה ומעספ"א.
 - 15 לוח הזמנים של האירועים המתוארים בדוח הביקורת מבוסס על מקורות שונים שלעתים אינם מסונכרנים ביניהם, ולכן ייתכן שחלק מהזמנים הנקובים בדוח אינם מדויקים ובפועל הם התרחשו דקות אחדות לפני המועד המתואר בדוח או דקות אחדות אחריו.
 - 16 על פי צילום הכולל ציון שעת הצילום - כפי שאופס בידי הצלם.

באש, ליצור קשר עם הקמב"ץ המרחבי ועם מת"ח חיפה¹⁷, ולא עם המרד"מ ועם מפקד המחוז האחראי לניהול האירוע.

פעילות מפקד מחוז צפון: (א) בשעה 11:30 בערך קיבל מפקד המחוז דיווח על שרפה באזור עספייא, ומאוחר יותר גם על פינוי תושבים מהיישוב. בשעה 13:10 בערך יצא ממטה המחוז הצפוני בנצרת לביקור מתוכנן במכללת נעורים; במהלך הנסיעה קיבל דיווח ממפקד המרחב על התפתחות השרפה והסכנה הנשקפת לבית הסוהר דמון, והחליט להגיע לצומת דמון ולחבור למפקד המרחב. כמו כן הנחה את קצין האג"ם המחוזי להגיע לצומת דמון עם רכב החפ"ק המחוזי.

ביום פרוץ השרפה היה רכב חפ"ק המחוז במוסך בשל אי-תקינות; קצין אג"ם של מחוז צפון פנה למרחב העמקים בבקשה לרכב חפ"ק חלופי. בד בבד יצאו לזירת האירוע בכלי רכב משטרתיים נפרדים, מצוידים במכשירי קשר, קצין האג"ם המחוזי, קציני מטה נוספים¹⁸ וסמל מבצעים (סמב"ץ) של המחוז, שנסע עם רכב שלא היה רכב חפ"ק תקני (להלן - רכב חפ"ק לא תקני¹⁹). קצין האג"ם המחוזי הגיע סמוך לזירת האירוע בשעה 13:40. הסמב"ץ עם רכב חפ"ק לא תקני, וקציני מטה נוספים חברו לקצין האג"ם המחוזי בשעה 15:00 בערך. עד מועד אסון אוטובוס הצוערים הם לא חברו למפקד המחוז. רכב החפ"ק החלופי ממרחב העמקים הגיע לצומת אורן בשעה 15:40. חפ"ק מחוזי אחד הוקם בשעה 18:20 לערך באוניברסיטת חיפה, ובסמוך לו הוקם בשעה 18:25 צובר החפ"קים.

(ב) בשעה 14:15 בערך בדרכו לצומת דמון נתקל מפקד המחוז באש בכביש 721 בסמוך לצומת בית אורן; מפקד המחוז ביחד עם מג"ד נחשון של שב"ס²⁰ שבמחוז הצפון חסם את כביש 721 - מצומת בית אורן לכיוון בית הסוהר דמון, ודיווח על כך ברשת הקשר המשטרתית.

בשעה 14:49, לאחר שהכבאים השתלטו על האש דיווח מפקד מחוז צפון בקשר כי נסע בכביש 721, מצומת בית אורן והגיע לבית הסוהר דמון. הוא ציין כי "הציר מכיוון הקיבוץ עצמו מכיוון כביש ארבע לכיוון הכלא פנוי מבחינת השרפה... אני נמצא כרגע בדמון ואני מפנה למטה לכיוון כביש ארבע". מפקד המחוז ביקש ממפקד מרחב חוף להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש זה.

בהיותו בבית הסוהר דמון נפגש מפקד המחוז עם נציב שב"ס, עם מפקד המחוז הצפוני של שב"ס ועם מפקד תחנת זיכרון יעקב (שמונה לאיש הקשר לפינוי בית הסוהר דמון), ולאחר שהמסוק המשטירתי דיווח בשעה 15:20 על אש המתקרבת לגבעת וולפסון, נסע

17 משעה 15:34:15 ועד שעה 15:40:51 מת"ח חיפה נשמעה בקשר מודיעה על שרפה עצומה [בשוויצריה הקטנה] על כך שכמה מכוניות לכודות, וקראה להפנות למקום הימצאותה סיוע דחוף של מטוסי כיבוי; בשעה 15:35:04 נרשמה קריאת מפקד מרחב חוף ברשת הקשר לקמב"ץ אך הוא לא נענה; בשעה 15:37:21 קרא מפקד מרחב חוף למת"ח חיפה אך לא נענה. בשעה 15:37:41 פנה מפקד המרחב למרד"מ וביקש להודיע לקמב"ץ להתקשר אליו; בשעה 15:39:29 מת"ח חיפה נשמעה ברשת קוראת לעזרה, ובשעה 15:39:45 מפקד מרחב חוף דיווח על ירידת כוחות למקום האירוע.

18 קמב"ץ המחוז וקצין אגף תכנון ולוגיסטיקה.

19 הרכב ששימש כרכב חפ"ק לא תקני היה מסוג "סיטרואן ברלינגו" וקליטת התמונות מהמסוק התאפשרה בו לסירוגין בלבד.

20 יחידה המופקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה בשב"ס.

לגבעת וולפסון. בשעה 15:30 הנחה מפקד המחוז ברשת הקשר להתכנס ליד צומת בית אורן ולקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל האש בציר 721 ובעקבותיה שרפת האוטובוס, הערכת המצב לא יצאה לפועל.

(ג) בין השעות 14:10-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב כבאות והצלה, קצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, נציב שב"ס וסגנו, מפקד מחוז צפון של שב"ס, קמב"ץ מחוז צפון של שב"ס, מת"ח זיכרון, מפקד מג"ב צפון, קב"ט המועצה האזורית חוף הכרמל, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת: בשעה 14:10, בהתייעצות עם נציב כבאות והצלה ומפקדים משירותי הכבאות, נמסר למפקד המחוז שלדעתם יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ואוניברסיטת חיפה (בציר 672); סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות עם קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה²¹, הלה מסר לו כי לדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת אורן עד לצומת בית אורן. לא נמצאו דיווחים על כך ברשת הקשר של המשטרה.

מידע ושליטה על צירי התנועה

מתוך כלל החומר שעמד בפני משרד מבקר המדינה, תוך שימת דגש על הדיווחים שנשמעו ברשת הקשר המשטרתית, ניתן לקבוע את מצב התפשטות האש בצירים במהלך השעות הראשונות של אירוע השרפה כדלהלן:

1. לגבי כביש 721 - מצומת אורן לבית הסוהר דמון - נשמעו ברשת הקשר של המשטרה בשעות 14:00-15:31, הודעות מגורמים שונים, המתריעות על התפשטות האש ממזרח למערב; בשעות 14:15-14:49 קטע הכביש בין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון היה חסום לתנועה בשל אש על הכביש; לגבי כביש זה - בקטע מבית הסוהר דמון לצומת דמון - מכיוון מערב למזרח - משעה 14:22 לא הייתה אש, הכבאים הגנו עליו וכוחות ההצלה עשו בו שימוש.

לגבי כביש 672 מצומת דמון לחיפה לא נרשמו, בשעות 14:20-15:15, דיווחים על סיכוני אש, אך הציר היה עמוס מאוד.

כביש 672 מעספייא לצומת דמון בשעות 12:00-14:00 היה סגור, אך לאחר מכן נפתח לכוחות ההצלה ולא נרשמו דיווחים על סיכוני אש או על עומסי תנועה בציר זה.

כביש 705 - לאחר פינוי האוניברסיטה היה עמוס בכלי רכב, והוא נפתח לתנועה בשעה 15:25.

כביש 7212 - מכביש 752 דרך העיר נשר לכביש 672 ולצומת דמון - היה פתוח לכוחות ההצלה אך נסגר לסירוגין לתנועת כלי רכב אזרחיים על מנת לאפשר הגעת כוחות החילוץ וההצלה; הכביש לא עובר דרך האוניברסיטה והעיר חיפה אך הוא צר ומפותל.

21 בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותי הכיבוי שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

2. בשעה 14:10, מסר נציב כבאות והצלה למפקד המחוז שלדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון אוניברסיטת חיפה (בציר 672); בשעה 14:30 דיווח מפקד שירותי הכבאות חיפה למפקדי המשטרה ולמפקדי שב"ס, שהיו מכונסים ברחבה על יד בית הסוהר דמון, כי כביש 721 מזרח - מכיוון בית הסוהר דמון לצומת דמון ולאוניברסיטת חיפה פנוי, וכי כוחות משירותי הכבאות מגנים על הציר מפני האש. לגבי קטע מכביש 721, מכיוון בית הסוהר דמון מערבה לכיוון צומת בית אורן וצומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי "אין בידיו תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מהכלא [מזרח] לכיוון האוניברסיטה כציר מילוט לכוחות החירום; סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות עם קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה, הלה מסר למפקד המחוז כי לדעתו יש לפנות את האסירים לכיוון צומת דמון ולהשאיר סגור את כביש 721 מצומת אורן עד לצומת בית אורן; בשעה 15:00 בערך הורה מפקד שירותי הכבאות חיפה לצוותים שעבדו בצומת בית אורן לא לאפשר לאף רכב לרדת למטה, מערבה, לכיוון צומת אורן.

יוצא, אפוא, שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרח, מכיוון בית הסוהר דמון - לכיוון צומת דמון; זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש זה שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה, ציר שנפתח ונסגר לסירוגין בשעות אלה עקב סיכוני אש. כלומר - עולה כי החל משעה זו התעצמו סיכוני האש בחלקו המערבי של כביש 721 - בקטע שבין בית הסוהר דמון - לכיוון מערב - לכיוון צומת אורן ולמטה. לפיכך משעה 14:10 המליצו שירותי הכבאות לנסוע בכביש 721 מזרח לכיוון צומת דמון כציר פינוי של אסירי בית הסוהר דמון.

אסון אוטובוס הצוערים

בעקבות ההחלטה לפנות את בית הסוהר דמון, החליטה נציבות שב"ס בשעה 12:48 להזעיק כוחות תגבור ברמה הארצית לסיוע בפינוי בית הסוהר והפעילה לצורך כך גם את לבנת הסיוע²² של ביי"ס ניר²³. אוטובוס ובו צוערי קורס קצינים של שב"ס יצא בשעה 13:30 בערך מבי"ס ניר שברמלה. מפקד הקורס, סגן גונדר (סג"ד) אמנון יהבי, יצא מבי"ס ניר ברכב השירות הצמוד שלו ובשעה 15:10 בערך הגיע למחסום המשטרה בצומת אורן. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שבעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע לפינוי האסירים מבית סוהר דמון, והקצין במקום אפשר לרכבו לעבור. בשעה 15:17 הגיע אוטובוס הצוערים למחסום בצומת אורן ושוטרי המחסום נתנו לאוטובוס להמשיך בנסיעתו.

22 לצורך טיפול בהפרות סדר נבנו בשירות בתי הסוהר חמש מסגרות המוגדרות "לבנות סיוע" - שלוש מיחידת "נחשון" המונות 100 לוחמים בכל לבנה; לבנה אחת מיחידות "דרור" ו"מצדה" ולבנה אחת מבית הספר הארצי לקצינים וסוהרים, שסווגו על פי רמת כשירותן.

23 בית הספר הארצי לקצינים וסוהרים שנמצא ברמלה.

בשעה 15:30 (זמן משוער) הגיע אוטובוס הצוערים לעיקול הדרך לפני צומת בית אורן; בד בבד מת"ח חיפה וראש משרד תנועה של תחנת חיפה ואחריהם קצין אג"ם מחוזי, ירדו בכלי רכב נפרדים מכיוון צומת בית אורן בכביש 721 לכיוון מערב. בדרכם הם חלפו על פני מחסום שהציבו שירותי הכבאות בצומת בית אורן לחסימת התנועה מערבה על כביש 721 - יש לשער כי נוכח מסירותם לביצוע המשימה לא שעו קציני המשטרה לחסימה שהציב מפקד צוות הכבאות במקום - וחלפו בסמוך לאש שבצדי הכביש.

בשעה 15:30-15:31 (זמן משוער) מת"ח חיפה או קצין אג"ם מחוזי (או שניהם) לאחר שכבר חלפו בסמוך לאש ממזרח, פגשו את האוטובוס בדרכו מזרחה, חסמו אותו והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון צומת אורן. האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר. שם נתקל באש מולו שהגיעה והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי - בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם נתקל שוב, באש ממזרח ונעצר, בשעה 15:40 במשוער, כשהוא לכוד באש מכל עבריו.

אוטובוס הצוערים וכלי הרכב של מת"ח חיפה וקצין האג"ם המחוזי וכבאית משירותי הכבאות עפולה על יושביהם נלכדו במלכודת אש²⁴. באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח (נהג האוטובוס). שלושה צוערים מנוסעי אוטובוס הצוערים הצליחו לצאת מהאוטובוס. ביציאתם, הכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל אורי סמנדייב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום. אזרח אסף אותם ברכבו, והם הצליחו להימלט אתו יחד.

כשלים ותובנות באשר לתפקוד המשטרה

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הפיקוד והשליטה של המשטרה ביום הראשון לשרפה. זאת על יסוד פקודות המשטרה ונהליה, ובהתחשב בהמלצות ועדות בדיקה שהוזכרו לעיל, בלקחי המשטרה מאופן טיפולה בשרפות בעבר, ובלקחי סיכום תרגיל לבחינת היערכות של מחוז צפון לאסון המוני.

פיקוד ושליטה על הכוחות באירוע השרפה

כאמור, ניהול אירועים רחבי היקף שבהם משתתפים כוחות סיוע רבים - שירותי כבאות והצלה, מד"א, צה"ל, רשויות מקומיות, משרדי ממשלה - מחייב, ריכוז מידע מגורמים רבים הנוטלים חלק בטיפול באירוע, הערכת מידע וניתובו למקבלי ההחלטות וליחידות המטפלות, פיקוח על התנועה בדרכים, הסדרתה, ובמידת הצורך הכוונתה לצירים חלופיים ועוד. פיקוד ושליטה על זירת אירוע עם ריבוי כוחות הצלה מחייבים הבנת תמונת מצב ותכנון הפעילות של כל אחד מהגופים בתחום אחריותו.

24 למקום נקלעו גם שני כלי רכב אזרחיים שהצליחו להימלט בנסיעה מזרחה, לכיוון צומת בית אורן.

לביצוע פעולות אלה יש להפעיל את מרכזי השליטה - משל"ט וחפ"ק; תפקידם, בין היתר, לרכז את כל המידע מהשטח, לגבש תמונת מצב עדכנית ומהימנה, להפיץ הוראות ופקודות של המפקדים ולוודא ביצועם. על סמך תמונת מצב שמגבשים מרכזי השליטה על המפקדים לקיים הערכות מצב, לקבל החלטות ולהפיצם לכוחות בשטח.

ניהול האירוע ברמת המרחב

איוש החפ"ק המרחבי: לחפ"ק המרחבי לא זומנו נציגים מגורמי חוץ הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם²⁵. אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע שהיה בידי שב"ס לא הועבר לידיעת המשטרה; היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות²⁶. לחפ"ק המרחבי וההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות²⁷.

גיבוש תמונת מצב: הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר - לא נרשמו בו דיווחים על חלק מסבבי הפינוי של בית הסוהר דמון - נתונים שיש להם השלכה ישירה על סדר גודל הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר. כמו כן חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש ועל בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל והסכנה בכביש 721 בפרט.

ביצוע הערכות מצב: המידע שמסר נציג שירותי הכבאות בהערכות המצב היה מידע נקודתי בדבר הסכנות המיידיות, שהיו נכונות לדקות שלפני מועד הערכת המצב ובסמוך למועד זה, אולם נציג שירותי הכבאות לא עדכן את מפקד מרחב חוף ביתוח מגמות התפשטות האש - ניתוח המבוסס על גורמים המשפיעים על התפשטותה, כגון: מהירותה וכיוונה של הרוח וכן המבנה הטופוגרפי של האזור²⁸. יוצא אפוא שהערכות המצב התמקדו במצב הנוכחי ששרר באותה עת - סמוך למועד שבו הן התקיימו - ולא היה בהן כדי לתרום למפקד האירוע תרומה ממשית וללמדו על סיכוני האש מעבר לטווח המידי או הקצר.

ניהול האירוע ברמת המחוז

קציני המטה ממחוז צפון, עם רכב החפ"ק הלא תקני, חברו לקצין האג"ם המחוזי רק סמוך לשעה 15:00; לפיכך בשעות הראשונות של פינוי האסירים והתושבים שהוחלט

-
- | | |
|----|---|
| 25 | עיריות חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספיא. |
| 26 | מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום. |
| 27 | בעניין זה ראו בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל", עמ' 454. |
| 28 | בעניין זה ראו בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה". |

לפנותם, ובעת שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים הם עדיין לא חברו למפקד מחוז צפון, ולא סייעו לו בניהול האירוע. יתר על כן, למרות התפתחותה המהירה של השרפה בכרמל לכלל אירוע רחב היקף, מפקד מחוז הצפון לא הורה להקים צובר חפ"קים; חפ"ק מחוזי אחד הוקם רק בשעה 18:20 בערך באוניברסיטת חיפה, ובסמוך לו הוקם בשעה 18:25 צובר החפ"קים.

גיבוש תמונת מצב: סמב"ץ המחוז לא ניהל יומן מבצעים, לא רשם את הדיווחים שהתקבלו בו ואת ההנחיות של מפקד האירוע, לא הפיצם לגורמים המתאימים ולא גיבש תמונת מצב. גם בעלי התפקידים מיחידת המבצעים של המחוז שהאזינו לרשת הקשר בכלי הרכב שלהם לא גיבשו תמונת מצב.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. עם זאת, משל"ט המחוז לא ריכז את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר לכלל תמונת מצב על השפעת התפשטות האש, על זמינות ובטיחות צירי ההגעה והפינוי של בית הסוהר דמון, ולא העביר חיתוכי מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישים. לא נשקלו בו בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים; הוא לא הפיץ הנחיות ברורות בנוגע לצירי התנועה ולא היו בידיו תשובות לשאלות שהפנו אליהם הכוחות שהשתתפו באירוע. המשל"ט לא וידא שהתקבל כל המידע הרלוונטי, וכאשר התקבלו דיווחים סותרים הוא לא עשה בירור בנושא.

משל"ט המחוז לא עקב אחר שידורי המסוק, ולא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש, כיווני התפשטותה והשליטה בה, על הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ועל השפעת מזג האוויר עליהם אף שמדובר במידע חיוני.

המלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לפנות את האסירים בכביש 721 מזרחה לכיוון צומת דמון לא דווחו ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

יוצא, אפוא, שלרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. יוזכר כי כבר בעקבות אירועי שרפה קודמים, הצביעו התחקירים המשטריים על ליקויים, שחלקם אירעו במחוז הצפון, ובכלל זה אי-הקמת חפ"ק מחוזי אחד ותפקוד לקוי של המשל"ט המחוזי.

ביצוע הערכת מצב: מפקד מחוז צפון וקציני מטה המחוז נעו בשטח, כל אחד ברכבו, תוך שהם מדווחים ברשת הקשר על המתרחש; ממועד נטילת האחריות על ניהול האירוע, בשעה 13:45 ועד שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, מפקד מחוז צפון לא כינס את קציני המטה שלו על מנת לקבל מהם ומנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע עדכונים סדורים, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות בהתאם לכך, ולהפיצם לכוחות בשטח. אמנם בשעה 15:30 הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר להתכנס ליד צומת בית אורן כדי ולקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל סיכוני האש ושרפת אוטובוס הצוערים הערכת המצב לא יצאה לפועל.

מפקד המחוז סייר לאורכו של ציר 721, ובדרך הגישה לגבעת וולפסון, בהתאם לדיווחים שהועברו ברשת הקשר והתרשם בעצמו ממוקדי האש השונים. בין השעות 15:25-14:10 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב שב"ס, מפקד שירותי כבאות חיפה וקצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת. בהתייעצויות אלה המליצו שירותי הכבאות לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון לכיוון צומת דמון, ומשם דרך כביש האוניברסיטה, ולהשאיר את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן סגור. על אף זאת, ולמרות שדווח למפקד המחוז על התגברות הסכנה לכביש 721 עקב התפשטות האש לכביש הוא לא הורה בשום שלב למנוע את הכניסה לכביש 721 מצומת אורן ולהפנות את כוחות הסיוע לנסוע בכביש 672.



מכל האמור לעיל עולה שמרכזי השליטה לא ביצעו חלקים ניכרים מעבודת המטה הנדרשת המצופה מהם לטיפול באירוע לפי נוהלי המשטרה: הם לא שאבו מידע מהכוחות בשטח, לא גיבשו תמונת מצב על התפשטות האש, על סדר הכוחות והאמצעים המעורבים באירוע ועל מצב צירי התנועה; לא עשו שימוש בתמונות ששידר המסוק המשטרתי לשם הכנת תמונת מצב זו. הם לא העבירו למפקדים בשטח מידע עדכני, סדור ומהימן על המתרחש, ובכלל זה תמונת מצב על תנועת כלל כוחות הסיוע ועל התפשטות האש; מידע חשוב שכבר הועבר ברשת הקשר בשיחות בין מפקדים, ובכלל זה מידע על סגירה ופתיחה של צירי תנועה, לא טופל בידי החפ"ק או המשל"ט ולא עובד לכדי תמונת מצב עדכנית ושלמה לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות של המפקדים; והמלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה באשר לצירי התנועה שבהם יש לנסוע לא דווחו ברשת הקשר המשטרית על מנת שמרכזי השליטה יגבשו על בסיסם תמונת מצב עדכנית. לפיכך לא עמדו לרשות מפקדי המשטרה אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים לניהול האירוע.

מפקד המחוז סייר בשטח אך בשעות הראשונות של פינוי האסירים ותושבי האזור ועד שהתרחש אסון אוטובוס הצוערים הוא לא קיים הערכות מצב סדורות. אמנם במהלך סיורו של מפקד המחוז בשטח הוא פגש מפקדים בכירים של שירותי הכבאות ושב"ס, קיים עמם התייעצויות וקיבל מהם חוות דעת והמלצות, אך אלה לא דווחו ברשת הקשר ולמפקדים בשטח, לא תורגמו להנחיות למפקדים ולכוחות בשטח ולא היוו תשתית לעבודת מטה סדורה כפי שהיא אמורה להתבצע בהערכת מצב.

הקצאת תדרי תקשורת

1. בשעות הראשונות של האירוע התעוררו בעיות טכניות בקשר, בעיות שהיו ידועות למשטרה מזה שנים, והדבר פגע בתקשורת בין בעלי תפקידים שהשתתפו בניהול האירוע.

2. המשל"ט המחוזי העביר במהלך האירוע לכוחות המשטרה הנחיות שונות בנוגע לתדרי התקשורת שעליהם להשתמש בהם. בפועל, ולמרות ההנחיות, השתמשו הכוחות שהשתתפו באירוע, מפקדים וכלל הכוחות, בתדר שאמור היה לשמש את כלל הכוחות, והתדרים שיועדו למפקדים - לא הופעלו. לפיכך נוצר עומס על רשת הקשר ובהזדמנויות רבות נבצר מבעלי תפקידים בכירים לדבר בקשר.

3. רשת "מציל" הופעלה באיחור - רק החל משעה 18:25 - לאחר פתיחת צובר החפ"קים בחניון האוניברסיטה. יוצא אפוא שבשעות הקריטיות של האירוע שבהן נדרש תיאום פעילות כוחות העזר, לא הייתה רשת משותפת להעברת מידע לגופי החירום וההצלה, ולקבלת נתונים מהם, דבר שהיה בו כדי לסייע בהכנת תמונת מצב.

אחריות מפקדי המשטרה במסגרת האירוע

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועים חריגים. מפקדי המשטרה שניהלו את אירוע השרפה בכרמל פעלו במהלכו בתנאי סיכון תוך גילוי אומץ לב אישי רב בניסיון להציל חיים ורכוש. עם זאת ביקורת משרד מבקר המדינה שעסקה בתפקוד המשטרה ביומה הראשון של השרפה העלתה ליקויים בתפקודם של מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע. הליקויים נמצאו ביחס לנוהלי העבודה של המשטרה עצמה ואין בקביעתם משום נקיטת עמדה באשר לשיקול הדעת ולתבונת הפיקוד.

1. בפקודות המשטרה ובנהליה נקבעו הוראות ברורות ומפורשות בכל הנוגע לפיקוד ושליטה ולהפעלת מרכזי שליטה בעתות שגרה ובעתות חירום.

2. ועדה ציבורית וועדה משטרתית פנימית עמדו כבר בעבר על אחריותו של המפקד בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על כוחות באירועים.

(א) בשנת 2003 התייחסה ועדת חקירה ממלכתית (ועדת אור), בין היתר, לתפקודו של מפקד המחוז הצפוני של המשטרה דאז, בעת אירועי אוקטובר 2000 במגזר הערבי²⁹. הוועדה קבעה כי מפקד מחוז אמור לקבל מידע עדכני ומפורט על המתרחש בתחומי המחוז שלו, ואם מידע כזה אינו זורם אליו - הוא חייב לדרוש אותו. זאת כדי שיוכל לקבל את ההחלטות הנכונות על פי תמונת המצב ולהעביר בהתאם לכך הנחיות ופקודות לכוחות הכפופים לו. ועדת אור ציינה כי מפקד המחוז הצפוני דאז לא נתן את דעתו לצורך לקבל מידע עדכני, על המתרחש במחוז שבאחריותו, ולא הפעיל חפ"ק נייד בצמוד אליו, כמתחייב. בשל כך "נפגעה יכולתו לנהל את פעילות המשטרה באירועים הרבים שהתרחשו בתחומי המחוז". מסקנת הוועדה הייתה כי "מכלול העובדות שהוכחו מצביע על כשל מהותי במילוי תפקידו" של מפקד המחוז דאז.

(ב) באוקטובר 2007, בעקבות אירועי פקיעין מינה מפכ"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דודי כהן, ועדה לבדיקת פעילות המשטרה באירועי חירום (להלן - הוועדה לבדיקת

29 דוח של "ועדת החקירה הממלכתית לבירור ההתנגשויות בין כוחות הביטחון לבין אזרחים ישראליים באוקטובר 2000", ספטמבר 2003.

אירועי פקיעין³⁰). במועד זה היה ניצב שמעון קורן מפקד מחוז צפון ועם הגעתו לחפ"ק המרחבי העביר לו מפקד המרחב את הפיקוד על המבצע.

ועדת הבדיקה קבעה שמפקד מחוז צפון לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בין היתר, כיוון שלא הייתה בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש. הוועדה גם התייחסה לכך ש"בין המפקדים קיים פער בתפישת חלוקת האחריות במבצע" ושהעברת הפיקוד ממפקד המרחב למפקד המחוז "לא בוצעה באופן פורמלי, גלוי וסדור".

3. תחקירים משטריים שנעשו בעקבות אירועי שרפה ותרגיל לבדיקת מוכנות מחוז הצפון לאירוע אסון המוני הצביעו על ליקויים, לעתים חוזרים, בכל הקשור לפיקוד ושליטה על אירועים: אי-הפעלת חפ"ק מחוזי, אי-הקמת צובר חפ"קים, אי-ביצוע הערכות מצב מסודרות, תפקוד לקוי של מרכז הדיווח והשליטה של מחוז צפון ואי-הפעלת רשת "מציל" המשמשת לקשר בין כוחות ההצלה. חלק מליקויים אלה לא רק שנגעו למחוז צפון של המשטרה אלא למעשה חזרו ונשנו בעת השרפה בכרמל.

4. על פי נוהלי המשטרה בעניין הפיקוד והשליטה והפעלת מרכזי שליטה, ולנוכח ממצאי הוועדות שהוזכרו לעיל ולקחי המשטרה מתחקירים שערכה בעבר, בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי המשטרה לליקויים הנוגעים לתפקוד המשטרה בשרפה בכרמל.

הבדיקה העלתה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה שהיה אחראי לניהול האירוע פעל שלא לפי הפקודות והנהלים הנוגעים להפעלת מרכזי שליטה, לא יישם את ההמלצות של ועדות בדיקה וברור שעסקו בעבר בעניין זה, ולא הטמיע את הלקחים שהמשטרה הפיקה מאירועים דומים ומתרגיל היערכות שנערך בעבר.

מפקד מחוז הצפון של המשטרה, ניצב שמעון קורן

ניצב שמעון קורן כיהן בתפקיד מפקד המחוז הצפוני של המשטרה, מאמצע שנת 2007 ופרש מהמשטרה בפברואר 2011. מפקד המחוז נושא באחריות כוללת לנעשה במחוז וכן באחריות ישירה לפיקוד ולשליטה על אירוע השרפה בתחום המחוז שלו, ובכלל זה על הפעלתם של מרכזי השליטה האמורים לספק לו את תמונת המצב שעליה יתבססו החלטותיו.

מפקד מחוז צפון קיבל בשעה 11:30 בערך דיווח על שרפה באזור עספייא, ומאוחר יותר דיווח נוסף על פינוי חלק מהתושבים באזור. בעקבות זאת הורה למפקד מרחב חוף לעדכן אותו באופן ישיר בהתפתחויות ולאחר הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 12:40 קיבל עדכון על פרטיה. לנוכח הדיווחים שקיבל ממפקד מרחב חוף על התפתחות השרפה ועל הסכנה הנשקפת לבית הסוהר דמון החליט לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי. במועד הגעתו לזירת האירוע (בשעה 14:00 בערך) היה מפקד המחוז מפקד האירוע.

30 דוח "ועדה בודקת לאירועי פקיעין 30.10.07".

השרפה בכרמל התפתחה, תוך שעות אחדות, לאירוע רחב היקף בדרג מחוזי ובעל מאפיינים של אסון המוני, ובמהלכן פונו ישובים אחדים, נוצר עומס על הכבישים וסיכוני האש הלכו וגברו כלפי כביש 721.

הפעלת מרכזי שליטה וגיבוש תמונת מצב: מפקד מחוז צפון נסע לאזור האירוע ונע בשטח לעתים בליווי בעלי תפקידים משירותי הכבאות, בהתאם להתרחשות האירועים ולפי התפתחות האש בשטח. למרות כל האירועים הללו שנמשכו על פני שעות ולמרות היותו מפקד האירוע, לא וידא מפקד המחוז שמרכזי השליטה יפעלו כמתחייב ממאפייני האירוע, לא דרש ממשל"ט המחוז ומקציני המטה לקבל תמונת מצב עדכנית ולא הורה על הקמת צובר חפ"קים כמתחייב מחומרת האירוע והיקפו.

ברשת הקשר המשטרתית נשמעו דיווחים המתריעים על התפשטות האש ממזרח למערב. ואולם מרכזי השליטה לא ריכזו את הדיווחים ששודרו ברשת הקשר, לרבות את שידורי המסוק ולא גיבשו תמונת מצב בנושא בטיחות הנסיעה בכבישי הפינוי וההגעה לבית הסוהר דמון, והעומסים בהם. לא נשקלו בהם בצורה סדורה החלטות בעניין פתיחה וסגירה של צירי תנועה - ובכלל זה בדבר צירים חלופיים. ולמותר לציין שהם לא העבירו מידע עדכני ומהימן למפקדי האירוע. המפקדים מצדם לא דרשו ממרכזי השליטה - משל"ט המחוז וחפ"ק המרחב - לגבש תמונת מצב כאמור.

משל"ט המחוז לא עקב אחר שידורי המסוק, ולא דרש משירותי הכבאות תחזיות על סיכוני האש, כיווני התפשטותה והשליטה בה, על הנזק שהיא גורמת או עלולה לגרום, ועל השפעת מזג האוויר על התפשטות השרפה וכיווניה אף שמדובר במידע חיוני.

המלצות של שירותי הכבאות למפקדי המשטרה לפנות את האסירים בכביש 721 דווקא מזרחה לכיוון צומת דמון ולא מערבה לכיוון בית אורן לא דווחו ברשת הקשר המשטרתית, וממילא מרכזי השליטה לא היו יכולים לעבד מידע זה לצורך גיבוש תמונת מצב.

מניתוח המידע המצטבר שעשה משרד מבקר המדינה על מצב צירי התנועה - מהיבטים של עומס תנועה וסיכוני האש - עולה שמשעה 14:22 ואילך הייתה קיימת אפשרות להגעת כוחות החילוץ וההצלה ולפינוי בית הסוהר דמון בנסיעה בכביש 721 מזרחה, מכיוון בית סוהר דמון - לכיוון צומת דמון; זאת כציר חלופי לקטע המערבי של כביש 721, שבין בית הסוהר דמון לכיוון מערב - צומת בית אורן ומטה - ציר שבשעות אלה נפתח ונסגר לסירוגין עקב סיכוני אש. בד בבד עולה שהחל בשעה זו בערך התעצמו סיכוני האש על קטע כביש 721 מבית הסוהר דמון מערבה, לכיוון צומת אורן וכביש 4, עקב משטר הרוחות ולנוכח כיווני התפשטות האש. ואולם כאמור משל"ט המחוז לא ריכז ולא ניתח את המידע שדווח ברשת הקשר, לא שאב מידע מהכוחות בשטח ולא גיבש תמונת מצב לצורך קבלת החלטות מפקדים.

לרשות מפקד מחוז צפון, כמפקד האירוע, לא עמדו אפוא אמצעי פיקוד ושליטה חיוניים - משל"ט וחפ"ק - שיאפשרו לו לקבל מהם תמונת מצב עדכנית לניהול האירוע. לפיכך לא היה בידיו בסיס סדור לקבלת החלטות, ובכלל זה בנוגע לדרכי גישה חלופיות לבית הסוהר דמון ולפינוי האסירים ממנו, בהתחשב בסיכוני האש ובעומסי התנועה בדרכי הגישה האמורות. בכך נפגעה יכולת הפיקוד והשליטה על

הכוחות הפועלים בשטח והיכולת לטפל באופן מיטבי באירועים בהתאם לנסיבות המשתנות.

בהיעדר כלי שליטה אלה, מקורות המידע שעמדו לרשות מפקד המחוז היו התרשמות אישית ממראה עיניו, פגישות ושיחות עם בעלי תפקידים שפגש במסלול נסיעתו, ובכללם משירותי הכבאות ומשב"ס, האזנה והעברת רשמים ברשת הקשר. אלה אינם יכולים לשמש תחליף לעבודת מטה סדורה של מרכזי שליטה ואינם מאפשרים ראייה אזורית מערכתית רחבה על סיכוני האש וסיווג התפשטותה ועל האיום הגובר והולך שנשקף לכביש 721 - מצומת בית אורן מערבה, בגין האש.

ביצוע הערכות מצב ברמת המחוז: הערכת מצב היא, כאמור, הליך סדור של קבלת החלטות המתבסס על דרכי פעולה אפשריות בהתאם לתמונת המצב הנוצרת במרכזי השליטה.

כפי שתואר בדוח ביקורת זה מפקד המחוז סייר לאורכו של ציר 721, ובדרך הגישה לגבעת וולפסון, בהתאם לדיווחים שהועברו ברשת הקשר והתרשם בעצמו ממוקדי האש השונים. בין השעות 10:14-15:25 קיים מפקד המחוז כמה התייעצויות עם מפקדים בשטח, לרבות עם נציב שב"ס, מפקד שירותי כבאות חיפה וקצין אג"ם משירותי כבאות חיפה, וקיבל מהם עדכונים וחוות דעת. בהתייעצויות אלה המליצו שירותי הכבאות לפנות את האסירים מבית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון צומת דמון, ומשם דרך כביש האוניברסיטה, ולהשאיר את כביש 721 מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן סגור.

במפגשים של מפקד המחוז עם בעלי תפקידים שונים, שבמהלכם קיים איתם שיחות, לא התקיים הליך סדור כאמור, מה גם שההחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

חשוב לא פחות - ממועד נטילת האחריות לניהול האירוע בשעה 14:00 בערך, ועד אסון אוטובוס הצוערים בשעה 15:40, מפקד מחוז צפון וקציני המטה שלו לא התכנסו על מנת לקבל עדכונים סדורים מנציגי כוחות העזר שהשתתפו באירוע, לגבש תמונת מצב משלהם, לבצע הערכת מצב ולקבל החלטות בהתאם לכך. אמנם בשעה 15:30, הנחה מפקד מחוז צפון ברשת הקשר שיש להתכנס ליד צומת בית אורן כדי לקיים "הערכת מצב מצומצמת", אך בשל פיצול מפקדים, התפשטות האש לשני צדי כביש 721 ובהמשך אסון האוטובוס, הערכת המצב לא יצאה לפועל.

בהתאם לבקשתו של מפקד מחוז צפון, התקיימה בספטמבר 2011 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת ובין מפקד מחוז צפון ובא כוחו, ובמסגרתה הוצגה עמדתו של מפקד מחוז צפון בנוגע לממצאי הביקורת. באוקטובר 2011 העביר מפקד מחוז הצפון, ניצב שמעון קורן, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיטת דוח הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לניצב שמעון קורן וקיבל את התייחסותו עליו.

בתשובותיו למשרד מבקר המדינה מסר מפקד מחוז צפון כי משלא עלה בידו לחבור למפקד מרחב חוף להקמת חפ"ק מחוזי אחד בצומת דמון, בשל האש שחצצה ביניהם, הוא קיים שיח מתמיד עם מפקדי המשטרה אשר דיווחו כל העת על מצב

הצירים ונתנו את המידע הדרוש לו לקבלת החלטה מושכלת בנוגע לצירי הפינוי והגישה המיטביים לבית הסוהר דמון. מפקד מחוז צפון הוסיף בתשובתו כי הוא "ניהל הערכות מצב בעצמו, העביר הנחיות ברשת הקשר והתרשם מהמוקדים השונים בזירת האירוע בעצמו".

ניצב קורן ציין עוד כי, ציר 721 היה ציר הגישה היחיד הן לבית הסוהר דמון והן לקיבוץ בית אורן, וכוחות ההצלה מוכרחים היו לנוע עליו, והדגיש כי מהשעה 14:11 ועד השעה 15:31 לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר זה, במקטע שבין צומת כלא 6 ובין צומת בית אורן. באשר למידע הרלוונטי עליו הוא התבסס על מנת להנחות את כוחות הפינוי של שב"ס לנסוע בכביש 721 ציין מפקד המחוז, כי קיים הערכת מצב שבה השתתפו נציגים מכוחות הכיבוי, בראשם קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה וזי הוא נסע בשעה 14:49 לבית הסוהר דמון יחד עם קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה. בתשובתו ממרץ 2012 ציין מפקד מחוז צפון כי למד, בין היתר, מדיווחיו של קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה מהו ציר הפינוי המיטבי באותן הדקות בהן פעל בציר 721 במקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון, אך לא שמע ממנו עמדה חד-משמעית האוסרת על פינוי והגעה לבית הסוהר בציר 721 מכיוון כביש 4.

קצין אג"מ של שירותי כבאות חיפה, טפסר משנה יגאל טודובר, מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי הוא נסע מזרחה על כביש 721 מצומת בית אורן לבית הסוהר דמון ברכבו ואחריו נסע מפקד מחוז צפון ברכב נפרד, וכי אישר את פתיחתו של קטע כביש זה. עוד מסר כי לאחר שהגיע עם מפקד המחוז לבית הסוהר דמון [בשעה 15:00 בערך], חיווה את דעתו בפני מפקד המחוז שקטע הכביש, מחוות הסוסים [צומת בית אורן] כלפי מטה לכיוון צומת אורן [צומת הכבישים 4/721], צריך להישאר סגור.

אשר לביצוע הערכות המצב, משרד מבקר המדינה מדגיש כי הערכת מצב היא הליך סדור של קבלת החלטות; אמנם היותם של מפקדי האירוע בשטח היא חשובה, אך הסתמכותם על מראה עיניהם ועל הדיווחים ברשת הקשר לצורך ביצוע הערכות מצב וקבלת החלטות אינה מהווה תחליף לעבודת מטה של מרכזי השליטה.

ואכן - כל אחד ממפקדי האירוע ראה את הזירה שלו ודיווח על המידע שהיה בידו, ממקום הימצאו, אך מרכזי השליטה לא ריכזו ולא ניתחו את פרטי המידע לתמונה כללית של הזירה ואת סיכוני האש ומגמות התפשטותה לגבי כביש 721 - מול חלופות של דרכי גישה ופינוי אחרות.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי האזנה לרשת הקשר ושיח מפקדים אינם יכולים לשמש תחליף לעבודת מטה מסודרת של מרכזי שליטה. מה גם שההחלטות שהתקבלו בחלק משיחות אלה, כגון המלצותיהם של שירותי הכבאות בעניין סגירת קטע מכביש 721, לא הופצו ברשת הקשר ואף לא תועדו ביומני המבצעים, ולפיכך אי-אפשר לדעת מה סוכם בהן ואם מרכזי השליטה וידאו את ביצוען.

אשר להיותו של ציר 721 ציר יחיד - מציין משרד מבקר המדינה כי פינוי אסירים מבית הסוהר דמון יכול להתבצע בשתי חלופות: בנסיעה בכביש 721 מזרחה עד לצומת דמון ומשם דרך כביש האוניברסיטה או מערבה עד לצומת אורן; פינוי קיבוץ בית אורן אפשרי אף הוא באותו מסלול. כוחות ההצלה יכולים אף הם לנסוע באותן

דרכים. אמנם הנסיעה בכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון קצרה יותר אך החל משעה 14:00 גברו לגביו סיכוני התפשטות האש. כך ראה מפקד המחוז בעצמו את חסם את הכביש בשעה 14:15, ועל כך דיווח לו גם קצין האג"ם המחוזי בשעה 15:04, ולפיכך שירותי הכבאות המליצו למפקד המחוז, בשעה שעה 14:10 וגם בשעה 15:00 בערך לפנות את תושבי קיבוץ בית אורן ואת בית הסוהר דמון דרך כביש האוניברסיטה. לכן לא ניתן לקבל את הטענה שכביש 721 מצומת אורן לבית הסוהר דמון הוא כביש הגישה היחיד לבית הסוהר דמון ולקיבוץ בית אורן ולא את הטענה שמהשעה שנטל את הפיקוד על האירוע ועד השעה 15:31, עת דיווח המסוק על אש המתקרבת לכביש 721, לא התקבל כל דיווח בנוגע לסכנת אש בציר 721 במקטע שבין צומת אורן לבין צומת בית אורן.

מהאמור לעיל עולה כי מפקד מחוז צפון של המשטרה דאז, ניצב (בדימוס) שמעון קורן, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע על פי עקרונות הפיקוד והשליטה שקבעה המשטרה, כדי שתהא בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש וממילא שליטתו על ניהול השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של המשטרה.

מפקד מרחב חוף, תנ"צ רוני עטיה

תת-ניצב רוני עטיה כיהן בתפקיד מפקד מרחב חוף של המשטרה משנת 2007. ביולי 2011 קודם תנ"צ עטיה לתפקיד מפקד מחוז הצפון של המשטרה והועלה לדרגת ניצב. מתוקף תפקידו נושא מפקד המרחב באחריות כוללת לנעשה במרחב וכן באחריות ישירה לפיקוד ושליטה על אירועים בתחום המרחב שלו. ביום פרוץ השריפה החל בשעה 12:30 בערך היה תנ"צ עטיה מפקד האירוע והחל בשעה 13:45 - עם הגעתו של מפקד המחוז לזירה - היה ניצב קורן מפקד האירוע ואילו תנ"צ עטיה המשיך לפקד על המרחב שבפיקודו.

1. מממצאי הדוח, כפי שפורטו לעיל, עלו ליקויים בפעולותיהם של מרכזי השליטה שהיו באחריותו של תנ"צ עטיה, כדלקמן:

(א) החפ"ק המרחבי שהקים לא יצר עבורו תמונת מצב מתמשכת על המתרחש באירוע, לא הפיץ לכוחות הפועלים בשטח הודעות ששודרו ברשת הקשר על סגירת כביש 721 לתנועה וכן על פתיחתו. מפקדי משטרה שהיו בשטח בזמן האירוע נשמעו בקשר כשהם מחליפים ביניהם דיווחים ומידע נקודתי על סיכונים ממשיים בכביש 721 בשל התפשטות האש. ואולם, מפקדי המשטרה ומרכזי השליטה לא תרגמו את ההתראות הרבות והמידע שהועבר ברשת הקשר להנחיות מבצעיות לכוחות הפועלים בשטח, לרבות לשוטרים שהוצבו במחסומים ובשום שלב לא הורו לשוטרים במחסומים למנוע כניסה של כוחות חילוץ והצלה.

(ב) הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ביותר; למשל, בשעה 14:50 נרשם ש"כביש בית אורן למטה" נפתח לתנועה, אולם לא נמצא רישום קודם על מועד סגירתו של כביש זה. גם הרישומים בנושא פינוי האסירים מבית הסוהר דמון לא היו מלאים, ולא כללו נתונים על חלק מסבבי הפינוי - נתונים שיש להם השפעה ישירה על היקף הכוחות הנחוץ לסיוע לפינוי בית הסוהר; חשוב לא פחות - החפ"ק לא תיעד ביומן

המבצעים אירועים מרכזיים שדווחו ברשת הקשר כמו סיכום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף בשעה 15:05 בערך. כמו כן חפ"ק המרחב לא עקב באופן שוטף אחר שידורי המסוק, לא ניתח את התמונות ששידר, ולא גיבש תמונת מצב על התקדמות האש ועל בטיחות הנסיעה בכבישים בכלל ועל הסכנה בכביש 721 בפרט.

(ג) בניגוד לנוהל המשטרה בעניין הפעלת חפ"קים, לא זומנו אליו ולא נכחו בו נציגים מגורמי חוף הרלוונטיים לאירוע - משב"ס ומארבע הרשויות המקומיות הגובלות בפארק הכרמל, שהשרפה התפשטה לתחומיהן, ואשר חלק מתושביהן פונו מבתיהם³¹.

אי-השתתפותו של נציג שב"ס בחפ"ק המרחבי גרם, בין היתר, לכך שמידע על כוחות מיחידת נחשון של שב"ס שעשו דרכם לבית הסוהר דמון דרך כביש 672 משעה 14:15, עקב אש בכביש 721, לא הועבר לידיעת המשטרה. היעדרם של נציגי הרשויות המקומיות בחפ"ק המרחבי גרם לקושי בהעברת בקשות ממרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות³² לחפ"ק המרחבי בעת השרפה. כמו כן, ההנחיות שנתן החפ"ק לא הגיעו באופן סדור למרכזי ההפעלה של הרשויות המקומיות, וכאשר הגיעו - הן לא היו ברורות ולא תאמו את המצב בשטח, ובשל כך נפגם הקשר עם הרשויות המקומיות³³.

(ד) בהערכות המצב שקיים מפקד המרחב בשעות 12:40 ו-15:05 סיפקו נציגי שירותי הכבאות מידע נקודתי על מוקדי האש, אולם הם לא סיפקו מידע המבוסס על תחזיות מזג אוויר על מגמות התפשטות האש. במצב זה נבצר מהמשטרה לקבל סיוע מקצועי שוטף ובזמן אמת בניתוח סיכוני האש, שהיה בו כדי לשפר את איכות ההחלטות.

ב-6.10.11 העביר מפקד מרחב חוף תנ"צ רוני עטיה, באמצעות בא כוחו, את התייחסותו לטיטות דוח הביקורת. בהמשך לכך ובהתאם לבקשתו התקיימה ב-14.11.11 פגישה בין מבקר המדינה וצוות הביקורת לבין מפקד מרחב חוף ובא כוחו, במסגרתה הוצגה עמדתו של מפקד מרחב חוף לממצאי הביקורת. בפברואר 2012 העביר משרד מבקר המדינה נוסח "כמעט סופי" של דוח הביקורת לניצב רוני עטיה, וקיבל את התייחסותו לנוסח זה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנוגע להיעדר דרישה מצד מפקדים מהחפ"ק להפיץ את הנחיותיהם ברשת הקשר, השיב מפקד המרחב כי הוראות מפקדים בקשר הן מחייבות ועל הכוחות לנהוג בהתאם להן וכי הוגדר תדר מיוחד וכל הכוחות, לרבות מרד"מ ומש"ט, נדרשו להאזין אליו כל הזמן ולנהוג בהתאם להוראות שדווחו במסגרתו על ידי המפקדים.

31 עיריית חיפה וטירת הכרמל, המועצה האזורית חוף הכרמל והמועצה המקומית עספייא.

32 מרכז ההפעלה של הרשות המקומית הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה בעתות חירום.

33 בעניין זה - ראו פירוט בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילות ביום פרוץ השרפה".

באשר למשך הזמן בו היה מפקד האירוע ציין מפקד המרחב כי יש לבחון את התנהלותו כמפקד בפרק זמן בן 75 דקות, ובשאר הזמן יש לבחון את התנהלותו כפקוד.

אכן גם לדעת משרד מבקר המדינה הנחיות ברשת הקשר הינן הנחיות מחייבות ועל הכוחות לנהוג על פיהן. יחד עם זאת יודגש כי לנוכח אי-הפעלתה של רשת מפקדים ומאחר שרשת "מציל" לא הופעלה, היה על החפ"ק להפיץ את ההנחיות לכלל הכוחות שהשתתפו באירוע ועל מפקד המרחב היה לוודא שהן הופצו.

בעניין משך הזמן בו שימש מפקד המרחב כמפקד האירוע, מעיר משרד מבקר המדינה כי גם בזמן שמפקד מרחב משמש כפקוד הוא עדיין נושא באחריות על תפקוד הכוחות הפועלים תחת פיקודו, ובכללם על תפקודו של מטה המרחב ושל החפ"ק - האמור לסייע לו בגיבוש החלטותיו. בהיותו מפקד האירוע למשך זמן קצר עד להגעת מפקד המחוז, ומפקד המרחב שבאחריותו לאורך כל אירוע השריפה, נושא ניצב עטיה באחריות פיקודית כוללת לנעשה בגזרתו.

2. כזכור כיהן תנ"צ רוני עטיה כמפקד מרחב חוף שבמחוז צפון של המשטרה בעת אירוע השרפה.

בתחילת מאי 2011, בסמוך לאחר תחילת הביקורת של משרד מבקר המדינה בקשר לטיפול המשטרה באירוע השרפה בכרמל, אישר השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרנוביץ, את המלצת המפקד למנות את תנ"צ רוני עטיה לתפקיד מפקד מחוז צפון של המשטרה ולקדמו לתפקיד ניצב.

משרד מבקר המדינה העיר לשר לביטחון הפנים כי המלצת המפקד ואישור השר על המינוי והקידום בדרגה נעשו בעת שבדיקת נסיבות השריפה לרבות אופן תפקודו של הפיקוד הבכיר של המשטרה הייתה בעיצומה.

השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרנוביץ, כתב בתשובתו למבקר המדינה (מ-1.5.12) כי אינו מקל ראש "במשקלם של שיקולי נראות ואמון הציבור..." וכי "בנסיבות העניין החלטת השר והמפקד שלא לעכב את מינויו של תנ"צ עטיה הייתה החלטה חוקית, סבירה, ואולי אף מתחייבת". מכל מקום, סבור השר כי המינוי אכן נעשה בזהירות המתחייבת, וזאת נוכח הצורך למנות בהקדם למחוז החדש שהוקם, מפקד שמכיר היטב את האזור, את מצוקותיו ואת מאפייניו המיוחדים. לדעת השר ההערות שהועלו בטיוטת הדוח ביחס לתנ"צ עטיה לא היו בגדר פגם היורד לשרשו של המינוי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הבחינה הציבורית, ראוי היה שתהליכי מינוי וקידום של קצינים למשרות בכירות בעת שעניינם נבדק ייעשה מתוך שימת לב לשלב בו מצויה הבדיקה ונוכח הממצאים העולים ממנה.

מפקד"ל המשטרה דאז, רב-ניצב דוד כהן

על הדרג הפיקודי העליון של המשטרה, ובייחוד על מפקד"ל המשטרה, מוטלת מטבע הדברים, האחריות הכוללת למוכנותה של המשטרה, להטמעתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות והנהלים; האחריות להטמעתם של מסקנות ולקחים

שהועלו בתחקירים וועדות חקירה - פנימיות וחיצוניות למשטרה - שעסקו בעבר בתפקודן של יחידות משטרה ובעלי תפקידים במשטרה והאחריות למניעת הישנותם של הליקויים שהועלו בתחקירי ועדות החקירה השונות.

אופן טיפולה של המשטרה באירוע השרפה בכרמל מלמד על אי-הטמעת לקחים מטיפול בשרפות בעבר. לנוכח ממצאי הביקורת על המשטרה להטמיע את הנהלים בקרב שוטריה ומפקדיה, לחדד את שיטת ההפעלה של מערכי פיקוד ושליטה תוך הידוק שיתוף הפעולה בינה לבין גורמי החירום וההצלה ולהגביר את התרגול המשותף של מכלול הגורמים וזאת במסגרת תרחישים של אירועי חירום.

סיכום והמלצות

מפקדי המשטרה שניהלו את האירוע עשו זאת תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים ורכוש וחלק מהם אף שילמו בחייהם בעת מילוי תפקידם. עם זאת הועלו כשלים בהפעלת מערך הפיקוד והשליטה של המשטרה שהשפיעו על אופן ניהול האירוע. הכשל העיקרי הוא בהיעדר איסוף וניתוח שיטתי של מידע חיוני, שיכול היה לשפוך אור על זירת האירוע, תוך איתורם של סיכונים וחלופות למעבר ולחילוץ. במישור זה כשל פיקוד המשטרה. אין מדובר בכישלון ראשון - כי כבר היו אירועים וגם תרגילים בהם הודגשה חולשת הפיקוד והשליטה - במיוחד באשר למפקד המחוז הצפוני של המשטרה. כך, מפקדי המשטרה לא הפעילו בעת האירוע אמצעי פיקוד ושליטה כנדרש בנוהלי המשטרה - לא הקימו עד שעות הערב צובר חפ"קים ולא עשו שימוש מתאים במשל"ט לצורך איסוף מידע מסודר על ההתרחשויות בשטח ולצורך יצירת תמונת מצב שעל פיה אמורה להתבצע הערכת מצב של מפקדים ואמורות להתקבל החלטות. מסיבות אלה הפיקוד והשליטה לקו בחסר.

מפקדי המשטרה לא בחנו ולא העריכו באופן שיטתי את כלל סיכוני האש בכבישים המובילים לבית הסוהר דמון, ובכלל זה לכביש 721 - סיכונים שהלכו וגברו. פיקוד המשטרה לא דרש ממרכזי השליטה לנתח את המידע שהועבר ברשת הקשר המשטרתית, לרבות מדיווחי המסוקים, ולהכין על פיו תמונת מצב שתשמש בסיס לקבלת החלטות, אף שבהיעדר הערכת מצב משירותי הכבאות על התפשטות האש וסיכונים, המידע מהמסוקים היה אמצעי חשוב, בנוסף על התרשמות המפקדים בשטח, על התפשטות האש. מפקדי המשטרה גם לא בחנו במהלך האירוע, במסגרת התייעצות מפקדים מסודרת, חלופות לציר זה, אף שגורמים משירותי הכבאות המליצו לפני מפקד מחוז צפון לפנות את האסירים דרך צומת דמון ואוניברסיטת חיפה ולהשאיר סגור את כביש 721, בין צומת אורן לצומת בית אורן.

על פיקוד המשטרה להפיק את הלקחים המתבקשים מאירוע זה ולהגביר את מוכנותם של כוחות המשטרה בכל הנוגע לפיקוד ושליטה על אירועים בתרחיש של אסון המוני, תוך שיתוף פעולה עם גורמי החירום וההצלה.

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

1. השרפה שהתחוללה בכרמל בחנוכה תשע"א, מ-2 ועד 6 בדצמבר 2010 (להלן - השרפה בכרמל או השרפה), הייתה שרפת יער נרחבת ומורכבת ביותר, וכבר ביומה הראשון היא הייתה לאסון השרפה הכבד ביותר בתולדות מדינת ישראל; אירוע זה העמיד במבחן אמת קשה וכואב תפיסות, הנחות יסוד ותהליכי עבודה מבצעיים, ארגוניים וניהוליים, שעליהם התבסס מערך הכבאות וההצלה בישראל עד אז. בכלל זה עמדו למבחן סדרי ההיערכות והכוננות ודפוסי הניהול, הפיקוד והשליטה על כוחות הכיבוי הקרקעיים והאוויריים, הן בדרג נציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים ושל העומד בראשה - הנציב ומפקח כבאות ראשי - והן בדרג רשויות הכבאות וההצלה המוניציפליות. השרפה בכרמל הפכה לאירוע מכונן במערך הכבאות וההצלה בקנה מידה ארצי מבחינת השפעותיה המידיות והעתידיות על המבנה, הארגון וההפעלה של מערך זה בעתות שגרה וחירום; אולם גם בחלוף כשנה ומחצה מאז השרפה עדיין צו זה עומד לפירעון, כמפורט בהמשך.

2. אין זו הפעם הראשונה שמבקר המדינה עוסק במערך הכבאות וההצלה של מדינת ישראל; קדמו לכך כמה וכמה דוחות, האחרונים שבהם - "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (פורסם ביולי 2007), ובו הפרק "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה", ודוח מעקב על תיקון הליקויים שהובאו בו: "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום", שפורסם בדצמבר 2010, מיד לאחר השרפה בכרמל. בשני הדוחות האחרונים הודגש כי מרבית הליקויים כבר הועלו בעבר, אך הם לא תוקנו וההמלצות לא יושמו.

3. על המחדלים התריעו גם ועדות: במהלך השנים אירעו כמה וכמה שרפות חריגות בגודלן, שבעקבות רובן הוקמו ועדות חקירה ובדיקה; הוועדות הדגישו כי הליקויים החמורים במערך הכבאות וההצלה פגעו ביכולתו להתמודד עם אירועי חירום. המלצה עיקרית של הוועדות הייתה כי יש לשנות את המבנה הארגוני של מערך הכבאות ממבנה מבוזר הפועל במסגרת הרשויות המקומיות למערך כבאות ארצי, בראשות נציב בעל סמכויות פיקוד ברורות ומוגדרות, ובו מדרג סמכויות ופיקוד הדומה לזה הנהוג במשטרה ובשב"ס, וכי יש לחוקק חוק מיוחד לשירותי הכבאות. עוד המליצו הוועדות לקבוע כללים למניעת דלקות ביערות ולמנות גוף אחד, בעל סמכות סטטוטורית, כאחראי ליישום הכללים האמורים. אולם רוב ההמלצות לא יושמו.

4. גם החלטות ממשלה בנושא לא יושמו: משנת 1986 קיבלו ממשלות ישראל לדורותיהן כמה וכמה החלטות שמטרתן להסדיר את מערך הכבאות וההצלה. על פי ההחלטות, יש להקים מערך כבאות והצלה ארצי ולחוקק חוק חדש למערך הכבאות

שיינתן תוקף למבנה הארגוני החדש שלו. רוב ההחלטות לא יושמו, ובכלל זה כל ההחלטות הנוגעות לשינוי המבנה הארגוני של המערך. ואלה החלטות הממשלה האחרונות בעניין זה:

(א) במאי 2008 החליטה הממשלה בראשות מר אהוד אולמרט (החלטה מס' 3484) לבצע רפורמה מקיפה בתחום שירותי הכבאות וההצלה, ולפיה רשות הכבאות הארצית תהיה רשות פנים-ממשלתית עצמאית, ויבוטלו כל רשויות הכבאות שפעלו במסגרת איגודי ערים או רשויות מקומיות. על פי ההחלטה היה על שר הפנים ושר האוצר לאשר את המבנה הארגוני המוצע של רשות הכבאות הארצית בתוך 60 יום.

(ב) ביולי 2010 החליטה הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו (החלטה מס' 1904) להטיל על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את תזכיר החוק בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה, בהתאם להחלטת הממשלה 3484 ממאי 2008, ולהפיצו בתוך חודש, וכן להורות לנציבות הכבאות וההצלה "להשלים את החסרים המהותיים במערך הכבאות בצידוד ובכוח אדם בעלות של 100 מיליון ש"ח, כפי שיגבש נציב הכבאות וההצלה ויאשר על ידי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר". עוד נקבע בהחלטה כי עד סוף שנת 2012 יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה, וכי עם ההתקדמות בהקמתה יושלמו החסרים האמורים.

(ג) בינואר 2011, כחודש לאחר השרפה בכרמל, החליטה הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו (החלטה מס' 2699) להעביר את שטח הפעולה של נציבות כבאות והצלה ממשרד הפנים למשרד לביטחון הפנים וכן להעביר את הסמכויות של שר הפנים לפי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק שירותי הכבאות או החוק), וחוקים רלוונטיים נוספים, לשר לביטחון הפנים. כמו כן הוחלט להקים צוות ממשלתי בראשות המשרד לביטחון הפנים לגיבוש ולליווי של תהליך החקיקה בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה. בתחילת דצמבר 2011 הפיץ המשרד לביטחון הפנים את תזכיר חוק הרשות הלאומית לכבאות והצלה, התשע"ב-2011. הצעת "חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012" נדונה ואושרה בוועדת שרים לענייני חקיקה בתחילת פברואר 2012¹ ופורסמה ברשומות ב-19.3.12. הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה ב-21.3.12 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת להמשך הליך החקיקה.

1 החלטה מס' חק/2520; השר לשירותי דת ערער על החלטת הוועדה אך זו דחתה את ערעורו בישיבתה ב-11.3.12 (החלטה מס' 4410 [חק/2520]).

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר 2011 עד מאי 2012, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה באופן מערכתי ומפורט את אירועי השרפה בכרמל, את ההיערכות והכוננות של נציבות כבאות והצלה ושל רשויות הכבאות לקראת ימים שבהם יש סיכון מוגבר לפריצת שרפות יער ואת אופן ניהול הלחימה באש. הביקורת התמקדה ביומה הראשון של השרפה - מהשעות שקדמו לפריצתה ועד אחרי אסון האוטובוס. הביקורת נעשתה בנציבות הכבאות וההצלה שבמשרד הפנים וברשויות הכבאות של חיפה וחדרה. בדיקות השלמה נעשו ברשויות כבאות נוספות ובמשרד הפנים, במשרד האוצר ובכמה גופים נוספים ובהם השירות המטאורולוגי. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם מפקדי כבאות בכירים שביקשו, נוסף על מתן הערותיהם על טיטוט דוח הביקורת בכתב, גם להשמיען בעל פה. כמו כן, בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר להם צוות הביקורת בפברואר 2012 טיוטה נוספת של הדוח לקבלת תגובות.

לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת בחומרי תיעוד שהעמידו לרשותו נציבות כבאות והצלה ורשויות הכבאות וההצלה - ובכלל זה יומני מבצעים, הקלטות ותמלילים של שיחות שנעשו ברשתות הקשר, הקלטות משידורי רדיו וטלוויזיה שהתקיימו במהלך השרפה, תחקירים שעשו רשויות הכבאות וכן מידע שנאסף באמצעות שאלונים ששלח משרד מבקר המדינה ל-166 קציני כבאות שהשתתפו בכיבוי השרפה בכרמל. כמו כן קיים צוות הביקורת כמה וכמה סיורים משותפים עם מפקדים בכירים מרשויות הכבאות חיפה וחדרה באזור שבו התחוללה השרפה, על מנת לעמוד מקרוב על תנאי השטח ועל הפעולות שנקטו מפקדים אלה בשלבים שקדמו לשרפה, בשלביה הראשוניים ובמהלכה; הצוות קיים גם דיונים עם קשת של גורמים במערך הכבאות וההצלה ובארגונים אחרים וכן עם גורמים שיש בידם מידע על הנושא, ולפיכך היה באפשרותם לשפוך אור על סוגיות שונות בעניין זה, ובהם אישי ציבור, אנשי מקצוע בתחומי האקלים והמטאורולוגיה, היער והצומח ואחרים.

ההסדרה הנורמטיבית של פעילות מערך הכבאות וההצלה

1. **מרכיבי מערך הכבאות וההצלה:** חוק שירותי הכבאות ותקנותיו מסדירים את מתן שירותי הכבאות וההצלה במדינת ישראל. הממונה על ביצועו עד ינואר 2011 היה שר הפנים.² נציבות כבאות והצלה במשרד הפנים (להלן - הנציבות), רשויות כבאות והצלה (להלן - רשויות הכבאות) ומערך הכיבוי האווירי³ - הם המרכיבים הבסיסיים של המערך הארצי למתן שירותי כבאות והצלה בעתות שגרה ובמצבי חירום (להלן - מערך הכבאות).

2 בינואר 2011, לאחר השרפה, החליטה הממשלה להעביר את האחריות לביצוע החוק לידי השר לביטחון הפנים, ובהתאם לכך הועברה האחריות לנציבות כבאות והצלה לידי המשרד לביטחון הפנים באפריל 2011.

3 מערך הכיבוי האווירי מופעל על ידי הקרן לכיבוי אווירי המשותפת למשרד הפנים באמצעות הנציבות, לקק"ל ורשות הטבע והגנים.

בראש הנציבות עומד נציב כבאות והצלה, והוא אחראי לניהולה ולמילוי משימותיה של הנציבות כיחידת סמך במשרד הפנים. הנציב משמש גם מפקח כבאות ראשי כמשמעותו בחוק שירותי הכבאות, והוא מונה על ידי שר הפנים מכוח הוראות החוק. מיוני 2002 ועד סוף אפריל 2011, לרבות בזמן השרפה בכרמל, כיהן כנציב רב-טפסר שמעון רומח (להלן - רב-טפסר שמעון רומח או הנציב דאז או הנציב), אשר מונה לתפקיד הנציב על ידי שר הפנים דאז מר אליהו ישי, בעת כהונת הממשלה ה-29; ב-1.5.11 החליף אותו בתפקיד רב-טפסר שחר איילון. השר אליהו ישי כיהן בתפקיד שר הפנים גם בעת כהונת הממשלה הנוכחית - הממשלה ה-32 - לרבות בעת השרפה בכרמל.

תקנות שירותי הכבאות⁴ ומסמך מאפייני העיסוק של הנציב שהגדירה נציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם) ביוני 2003, קובעים את תחומי הפעילות שנציב כבאות והצלה אחראי להם, ובכלל זה:

(א) על פי התקנות, על נציב כבאות והצלה לפקח על פעולותיהן של רשויות הכבאות, לתת לרשות כבאות הוראות בכל הנוגע לפעולותיה ולדרוש דין וחשבון על שרפות ועל מהלך כיבוי, על ציוד הכיבוי שבידי רשות כבאות ועל כוח האדם ברשות. כמו כן, הנציב רשאי ליטול לעצמו את הפיקוד על הכבאים במקום שבו הוגשה עזרה הדדית, או לקבוע אדם שישמש מפקד על הכוחות.

(ב) על פי מסמך מאפייני העיסוק של נש"ם, אחראי נציב כבאות והצלה לארגון ולפיתוח של מערך הכבאות במדינת ישראל, בהתאם להתפתחות סיכוני האש, וכן על טיפוח הרמה המקצועית של שירותי הכבאות וההצלה, באמצעות תכנון וארגון של קורסים והשתלמויות לכבאים ופרסום הוראות, הנחיות וחוברות הדרכה.

2. תורת הלחימה באש ביערות, בחורש ובשטחים פתוחים:
במרץ 2005 פרסמה הנציבות קובץ הוראות בעניין תורת הלחימה באש ביערות, בחורש ובשטחים פתוחים (להלן - התו"ל); צוות מחברי התו"ל כלל נציגים מרשויות הכבאות, ממשטרת ישראל, מקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל), מהרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג), מהשירות המטאורולוגי ומפיקוד העורף. במועד פרוץ השרפה היו בתו"ל שלושה פרקים: פרק בנושא הלחימה באש, פרק אג"מי ופרק בנושא הבטיחות. התו"ל כלל, בין היתר, פקודת היערכות לעונת הקיץ, נוהל הפעלת כוחות בכוננות ובעת אירוע ביערות, חורש ובשטחים פתוחים (להלן - נוהל כוננות והפעלת כוחות), נוהלי הפעלה של חפ"ק, שטחי כינוס, עזרה הדדית וסיוע אווירי.

3. הוראות הנציב (פרק 200): בדצמבר 1993 פרסמה הנציבות "נוהל הפעלה מבצעית בשירותי הכבאות והצלה בשגרה ובחירום", והיא מעדכנת אותו מדי פעם בפעם; הנוהל נכלל בפרק 200 מבצעים של הנציבות. הנוהל עוסק בכלל הפעולות הדרושות לכיבוי דלקות ולמניעת התפשטותן, לחילוץ והצלת נפש ורכוש, לסיוע באירועי תאונות דרכים, פיגוע חבלני, אירוע שבו מעורבים חומרים מסוכנים, אירוע אסון המוני וכל פעולה אחרת להצלת נפש ורכוש שאליה נקראו שירותי כבאות.

4 תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972.

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

4. **פקודות קבע מטעם מפקד השירות:** לפי תקנות שירותי הכבאות⁵, על מפקד השירות לפרסם עבור יחידתו פקודת קבע ושגרה בדבר סדרי עבודה ומבצעים (להלן - פקודות הקבע). לדוגמה, מפקד שירותי כבאות חיפה פרסם ביוני 2003 פקודת קבע בנושא "כיבוי שרפות - חורשות ויערות" וכן פקודת קבע בנושא "מערכת פיקוד על תקריות".

עיקרי הממצאים

ההיערכות והכוננות של מערך הכבאות

מטבע הדברים אין דרך לדעת מה היו תוצאות השרפה לו היה מערך הכבאות מוכן כראוי לקראת שרפת יער ביום פרוץ השרפה, 2.12.10 - ולו כל הצעדים הנדרשים היו ננקטים במהירות האפשרית. מכל מקום, תנאי מזג האוויר ביום האמור היו בעלי פוטנציאל גבוה לפרוץ שרפות ולכן חייבו להפעיל בו כוננות. אמנם דצמבר הוא חודש המשיך בדרך כלל לעונת החורף, והוא מחוץ ל"עונת השרפות", אולם באותו מועד טרם ירדו גשמים⁶, מזג האוויר באותו יום ובימים שקדמו לו היה חם ויבש, ובמהלך היום נשבו רוחות מזרחיות שהלכו והתחזקו לקראת שעות אחר הצהריים והערב. ואכן בערב יום פרוץ השרפה ובבוקרו של אותו היום מסר השירות המטאורולוגי לנציגים במערך הכבאות הודעה על סכנת שרפות. יתרה מזו, בחודשים אוקטובר ונובמבר 2010 התריע השירות המטאורולוגי פעמים רבות על סכנה לפרוץ שרפות. שרפות רבות אכן פרצו בתקופה זו, ומטוסי הכיבוי הופעלו לעתים קרובות לשם כיבוי. די היה בנסיבות אלה כדי לחייב את רשויות הכבאות לנקוט ערנות מוגברת ואף לנקוט צעדים להיערכות מוקדמת כמתחייב מהוראות התו"ל. נוהל כוננות והפעלת כוחות קובע סדר פעולות להיערכות מוקדמת ובהן מתן התרעות למפקדים ולתחנות על סכנה לפריצת שרפות, לרבות הגדלת מספר הכבאים בתחנות, הצבת מטוסי כיבוי ותצפיות בכוננות, וקבלת שירותי חיזוי של מזג האוויר באופן שוטף; מטרת פעולות אלה היא לשפר את ההיערכות והכוננות ואת יכולת ההתמודדות של רשויות הכבאות עם פרוץ שרפה ביערות ובשטחים פתוחים. הביקורת העלתה ליקויים מהותיים בהיערכות של מערך הכבאות לקראת שרפות כאלו, כמפורט להלן:

1. היעדר הסדרה של תהליך קבלת נתוני מזג האוויר

תחזית מזג האוויר היא מידע מבצעי, חיוני מהמעלה הראשונה, הנדרש למערך הכבאות לצורך מוכנותו השוטפת והיומיומית. המידע מהווה תשתית לקבלת החלטה של מפקדי רשויות הכבאות אם להפעיל כוננות מתאימה של כוחותיהם, ולתכנן את הלחימה באש, אם תפרוץ. למידע זה יש חשיבות יתרה בימים שבהם נשקפת סכנה

5 תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקד שירותי הכבאות), התשל"ט-1978.

6 בתו"ל נקבע כי "עונת השרפות בשטחים הפתוחים מתחילה עם התייבשות חומר הדלק בשטחים פתוחים ומסתיימת בגשמים משמעותיים בסתיו/חורף" (ההדגשה אינה במקור).

רבה לפרוץ שרפות ובייחוד שרפות הפורצות בשטחים פתוחים ומיוערים. בייחוד נדרש מידע בנוגע לכיוון הרוח ועצמתה, לשיעור הלחות והטמפרטורה. מידע זה מאפשר למפקדים לנתח ולחזות את כיוון התקדמות האש, את קצב התפשטותה ואת היקפה ובהתאם לכך להחליט על סד"כ הכיבוי הנדרש ועל דרכי הפעולה המתאימים לכיבוי האש.

השירות המטאורולוגי סיפק למערך הכבאות תחזית מזג אוויר בשתי מתכונות: האחת כללה הודעות על סכנות הנובעות ממזג אוויר חריג, כמו שרפות ושיטפונות, והשנייה "אינדקס שרפות" - תחזית המבוססת על מודל המחשב את הסבירות לפרוץ שרפות יער ולמהירות התפשטותן באזור מוגדר. מודל אינדקס השרפות מתבסס על ערכים חזויים של טמפרטורה, לחות ורוח, וכן על סוג הצמחייה והמבנה הטופוגרפי האופייניים לאזור, והוא משמש כלי אובייקטיבי ומקצועי שעל פיו על רשויות הכבאות לקבוע את מדרגי הכוננות שלהן - מצב כוננות "רגיל", "גבוה" או "קיצוני".

נמצא כי אף שנתוני תחזית מזג האוויר, ובמיוחד אלו הנוגעים לתחזית בדבר סכנה לפרוץ שרפות יער, הם מידע הכרחי להיערכות ולכוננות של כוחות הכיבוי, לא הסדירה הנציבות את תהליך קבלת הנתונים מהשירות המטאורולוגי ואת אופן הבאתם לידיעת רשויות הכבאות ומפקדיהן. להלן פירוט הממצאים:

(א) הנציבות קיבלה את הודעות השירות המטאורולוגי על סכנת שרפות שלא על פי הסכם או התחייבות כלשהי, אלא על בסיס קשרי עבודה שוטפים ביניהם וללא תמורה. גם את נתוני אינדקס השרפות קיבלה הנציבות מהשירות המטאורולוגי ללא תמורה ושלא על פי הסכם, אלא על בסיס קשרי עבודה שוטפים ועל פי הסכם שהיה לקק"ל עם השירות המטאורולוגי לקבלת הנתונים.

(ב) בנוגע להודעות על סכנות הנובעות ממזג אוויר חריג - הנציבות לא קבעה את הפרמטרים והמדדים המטאורולוגיים הרלוונטיים לצורכי מערך הכבאות ובכלל זה את סף עצמת הרוח וכיוונה שמחייבים העברת הודעת אזהרה לכוחות הכבאות ומפקדיהן לצורך היערכותם לקראת פרוץ שרפות, וממילא הנציבות לא דרשה לקבל עדכון שוטף על שינויים בפרמטרים אלו.

(ג) ההסכם בין קק"ל ובין השירות המטאורולוגי לקבלת נתוני אינדקס השרפות הוגבל ל"עונת השרפות"; כיוון שכך, וכיוון שלא נקבע מועד מדויק לתום "עונת השרפות", סיפק השירות המטאורולוגי את נתוני אינדקס השרפות לקק"ל ולנציבות רק עד 15.11.10 (המועד האחרון שבו היה על קק"ל לשלם בעבור השירות); עקב כך מ-16.11.10 לא היה בידי מערך הכבאות כלי תומך החלטה, שהוא הכרחי לקביעת מדרגי כוננות בהתאם לסיכוני השרפות; בדיעבד התברר כי נתוני אינדקס השרפות ביום זה היו "קיצוניים", דהיינו היה באותו יום פוטנציאל גבוה מאוד לפרוץ שרפות יער.

(ד) הודעות השירות המטאורולוגי על סכנת שרפות וכן נתוני אינדקס השרפות נשלחו לארבעה גורמים במערך הכבאות, אולם איש מהם לא נדרש, אם בהוראה כתובה ואם בהוראה מכל סוג אחר, להביא הודעות אלה לידיעת רשויות הכבאות ומפקדיהן. בערב יום השרפה ובבוקרו של אותו יום שלח השירות המטאורולוגי לארבעת הגורמים האמורים הודעות על סכנה לפרוץ שרפות; אולם, כמו בכל יום

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

אחר, ההודעות נמסרו לגורמים אלו בלבד, והם לא הביאו אותן לידיעת מפקדי שירותי הכבאות.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציבות כי בהיותה גורם מקצועי ובעל מומחיות בנושא כיבוי אש, ובהיותה ערה לחשיבות המידע המטאורולוגי, כפי שהדבר בא לידי ביטוי גם בהוראות התו"ל, היה עליה להשכיל ולקבוע כי קבלת תחזית מזג אוויר באופן שוטף ויומיומי, הוא צורך חיוני מהמעלה הראשונה של מערך הכבאות.

על כן, היה על הנציב למסד את תהליך קבלת מידע זה, לרבות קביעת הפרמטרים החיוניים למערך הכבאות והסדרת ההתקשרות עם השירות המטאורולוגי לקבלת ההודעות על מזג האוויר ונתוני אינדקס השרפות, באופן שהם יינתנו במשך כל השנה, ולכל הפחות בתקופות שבהן נשקפת סכנה של ממש לפרוץ שרפות. כמו כן היה עליו להסדיר את הבאת המידע בקביעות לידיעת כל רשויות הכבאות ומפקדיהן ולפעול לקביעת מקור מימון לשירות זה.⁷

ההחלטה להתבסס על שירותי חינום שסיפקו השירות המטאורולוגי וק"ל ולא על התקשרות פורמלית בשם מדינת ישראל אינה מתיישבת עם האחריות של הנציב לארגון ולפיתוח של מערך הכבאות כמרכיב חיוני בביטחון הציבור. אי-ההסדרה של העברת המידע על מזג האוויר לרשויות הכבאות ומפקדיהן פגעה במוכנותן ובהיערכותן של כוחות הכבאות לשרפות. יש לראות בכך מחדל של הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח. על הנציבות ועל המשרד לביטחון הפנים להסדיר בדחיפות את התהליך.

2. כוונות כוחות הכיבוי ביום השרפה

(א) **ליקויים בהעמדת כוחות הכיבוי בכוונות ביום השרפה:** הוראות התו"ל קובעות כי ביום שבו אינדקס השרפות הוא בעל ערך "קיצוני" על רשויות הכבאות להימצא במצב של מדרג כוונות "קיצוני"; בכלל זה היה עליהם להגדיל את הסד"כ כך שיוכל לתת מענה ראשוני לשרפות שפורצות ביער ובחורש בקרבה ליישובים כפריים; לבטל חופשות ואימונים; לבדוק את מערכי הקשר ואת כשירות החפ"ק; להעמיד מטוסי כיבוי בכוונות ולהשתמש בהם לצורכי תצפית לגילוי שרפות; להפיץ את נתוני הסד"כ והאמצעים לאותו היום, את נתוני מזג האוויר והנחיות נוספות לביצוע⁸. אולם נתוני אינדקס השרפות, וכך גם יתר ההודעות על סכנת שרפות, לא הובאו לידיעת מפקדי שירותי הכבאות ובהם לאלו של רשות כבאות חיפה וחדרה, שבתחומם פרצה בסופו של דבר השרפה.

היעדר ההסדרה של תהליך קבלת ההודעות על סכנת שרפות, ובמיוחד נתוני אינדקס השרפות, ואי-העברת המידע למפקדי שירותי הכבאות גרמו לכך שלא היה בידי המפקדים כלי תומך החלטה לקביעת מדרג הכוונות ולנקיטת כל יתר הפעולות

7 עלות הפעלת ההסכם עם השירות המטאורולוגי בשנת 2010 הייתה 42,000 ש"ח לתקופה של שבעה חודשים (לרבות עלויות פיתוח והכנה של המערכת), דהיינו כ-6,000 ש"ח בממוצע לחודש.

8 יש להפיץ נתונים אלו בין היתר למפקדי המשמרות, מפקדי תחנות המשנה וחדר המבצעים של רשות הכבאות וכן לקק"ל, רט"ג ומשטרת ישראל.

הדרושות להעמדת כוחותיהם בכוננות, כמתחייב מהתו"ל. בפועל, מפקד שירותי כבאות חיפה נתן הוראה לתגבר את משמרות הרשות עוד ב-1.7.10 והיא נותרה בתוקף גם ביום פרוץ השרפה; נוסף על כך, ימים מספר לפני פרוץ השרפה הוא ביטל גם חופשות של כבאים. עם זאת ביום זה הוא לא הפיץ את נספח א' לנוהל כוננות, הוא ביטל את האימונים רק לאחר פרוץ השרפה, ואין תיעוד לכך שנבדקו מערכי הקשר וכשירות החפ"ק של הרשות. מפקד שירותי כבאות חדרה לא נקט את הפעולות המתחייבות על פי התו"ל כדי שכוחותיו יעמדו ברמת הכוננות הנדרשת.

יודגש, הערת משרד מבקר המדינה לנציב בדבר אי-ההסדרה של תהליך קבלת המידע המטאורולוגי, אינה מסירה את האחריות ממפקדי שירותי הכבאות אשר אחראים למוכנות כוחותיהם. משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי שירותי הכבאות, ובכלל זה למפקדי השירות של חיפה וחדרה, שבתחום אחריותם נמצאים שטחי יערות שנשקפת להם סכנת שרפות, שלא עמדו על כך שתנאי בסיסי וחיוני ביותר להיערכותם ולקביעת הכוננות של כוחותיהם הוא קבלת התרעות על סיכוני שרפות בגין תנאי מזג אוויר ובייחוד נתוני אינדקס שרפות. לדעת משרד מבקר המדינה היה עליהם ליזום פנייה לנציב לקבלת נתונים אלה באופן קבוע ב"עונת השרפות", ובמיוחד היה עליהם לדרוש זאת לנוכח ההתראות על סכנתן ותדירות פריצתן בחודשים שלפני אירוע השרפה בכרמל. חובתם זו עולה גם מהוראות התו"ל בדבר העמדת הכוחות בכוננות בהתאם למדריג הכוננות; ראוי היה שהם יקפידו על הטמעת ההוראות בשגרת פעילותם.

(ב) אי-הצבה של תצפיתנים: התו"ל קובע כי במדרג כוננות גבוה וקיצוני, על רט"ג להפעיל "תצפיות ניידות בתנאי השטח"; כלומר, הנציבות אינה מציבה תצפיתנים בעצמה אלא מקבלת את השירות מרט"ג. עלה כי רט"ג הציבה תצפיתנים רק בעונת השרפות כפי שהיא הגדירה אותה - מאחד באפריל ועד 31 באוקטובר בכל שנה - ולא לאחר מכן, גם אם תחזית מזג האוויר התריעה על סכנה לפרוץ שרפות. בין היתר הציבה רט"ג תצפיתן במגדל אשכול שבאוניברסיטת חיפה, שממנו ניתן לתצפת על יערות הכרמל ולזהות מבעוד מועד לפחות חלק מהשרפות המתלקחות ביער ובשוליו. במועד פרוץ השרפה בכרמל לא הוצב תצפיתן במגדל אשכול.

לדעת משרד מבקר המדינה היה על הנציבות, ובראשה הנציב, לעמוד על הצורך לקבל שירות של תצפיתנים, כפי שקובע התו"ל, במשך כל עונת השנה, ובייחוד בימים שבהם יש התרעות על סכנת שרפות ולפעול להסדרת קבלת השירות, ולמימונו - אם מתקציב הנציבות ואם ממקורות אחרים.

(ג) השתתפות מפקדי השירות בכנס שיווקי ביום פריצת השרפה: בהיעדר התרעות על סכנת שרפות ובהיעדר נתוני אינדקס שרפות, ב-2.12.10 לא היו מפקדי שירותי הכבאות ערים די הצורך לסכנות לפרוץ שרפות בשל תנאי מזג האוויר ששררו באותו היום; הדבר בא לידי ביטוי גם בכך שבאותו היום שהו כמעט כל המפקדים בכנס שיווקי שהתקיים במרכז הארץ, ובהם גם מפקדי השירות אשר באזורים שבתחום אחריותם נמצאים שטחי יערות שנשקפה להם סכנת שרפות; בין היתר מדובר במפקד שירותי כבאות חיפה, טפסר אריה רגב, ובמפקד שירותי כבאות חדרה, טפסר יששכר תוהמי. חשוב היה שעם פרוץ השרפה הם ייטלו

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

את הפיקוד על כוחותיהם ועל משימותיהם, מוקדם ככל האפשר, יאתרו את הסיכונים שעשויים להתפתח ויתכננו את הפעולות שיש לבצע.

ההודעה על פרוץ השרפה והיותה חריגה בגודלה נמסרה לטפסר אריה רגב בשעה 11:30, בעת ששהה בכנס; הוא עזב את הכנס מיד והגיע לזירת האירוע בסביבות השעה 13:00; טפסר יששכר תוהמי הגיע אל זירת האירוע רק בשעה 15:45⁹ בערך אף על פי שכבר בשעה 14:00 בערך התפשטה השרפה לאזורים שבאחריותו. בהתחשב בחומרת המצב ובהיקף האירוע, ראוי היה שטפסר תוהמי יקדים את הגעתו למקום השרפה על מנת ליטול פיקוד על כוחותיו, אך הוא לא עשה זאת.

3. ליקויים בהפעלת הקרן לכיבוי אווירי ומחסור בחומרים מעכבי בערה

מערך הכיבוי האווירי הוא אחד ממרכיבי מערך הכבאות; הוא משמש אמצעי חיוני ביותר לכיבוי שרפות רחבות היקף ובייחוד שרפות יער ושרפות בשטחים פתוחים שהגישה אליהן בכלי רכב מוגבלת. בטיפול בשרפות בכלל, ובשרפות יער בפרט, יש חשיבות מכרעת למהירות התגובה ולנקיטת פעולות הכיבוי בהקדם האפשרי; מערך כיבוי אווירי יעיל יש בכוחו לחפות על מגבלות שמקורן בהיעדר יכולות כיבוי קרקעי מתאים. על כן, העמדת מטוסי הכיבוי ככוננות והזנקתם במהירות מגדילות במידה רבה את הסיכוי להשתלט על שרפות יער ולמנוע את התפשטותן.

הקרן לכיבוי אווירי: הקרן לכוננות וסיוע בכיבוי אש מהאוויר (להלן - הקרן לכיבוי אווירי או הקרן) הוקמה בשנת 1996 לפי החלטת הוועדה הבין-משרדית לשרפות יער וחורש (להלן - הוועדה)¹⁰ במטרה להפעיל כוננות של מטוסי כיבוי קלים לכיבוי דלקות ביערות ובשמורות טבע. הקרן אחראית גם לרכש של מלאי חומרים מעכבי בערה ולשמירה על מלאי זה.

בקרן חברים נציגי הנציבות (בשם משרד הפנים), קק"ל ורט"ג, ובדינוניה משתתפים דרך קבע גם נציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר. משרד הפנים מתקצב באמצעות הנציבות 60% מתקציב הקרן, קק"ל מתקצבת 30% מתקציב זה ורט"ג - 10% מהתקציב.

בביקורת עלו ליקויים מהותיים בתפעול הקרן שגרמו לכך שמערך הכיבוי האווירי לא היה מוכן כראוי להתמודדות עם שרפות. וכך עלה:

(א) **מימון הוצאות הקרן לכיבוי אווירי:** על פי המלצות הוועדה תנוהל הקרן על ידי קק"ל, וקק"ל גם תבצע את ההתקשרויות עם חברות התעופה להפעלת מטוסי הכיבוי ועם ספקי החומרים מעכבי הבערה. בפועל, קק"ל ביצעה את ההתקשרויות עם הספקים ושילמה להם בעבור שירותיהם, ומשרד הפנים ורט"ג

9 בין השעות 15:34-15:41 נקלע אוטובוס הצוערים למלכודת אש.
10 הוועדה מונתה בנובמבר 1994 בידי נציב כבאות והצלה דאז, רב-טפסר אורי מנוס, לבחינת נושא כיבוי שרפות יער וחורש מהאוויר. ביולי 1995 הגישה הוועדה דוח ובו המליצה, בין היתר, להקים קרן לכוננות ולהפעלה של מסוקים ומטוסים קלים לסיוע בכיבוי שרפות יער וחורש רחבות היקף.

העבירו לה לאחר מכן את חלקם היחסי במימון. נמצא כי משרד הפנים החזיר לקק"ל את חלקו בהוצאות הקרן חודשים רבים לאחר שקק"ל כבר שילמה לספקים השונים. עקב כך נאלצה קק"ל, שאינה גוף שלטוני, לבצע מימון ביניים של פעילות הקרן בעבור צרכים לאומיים. דבר זה הכביד על תזרים המזומנים של קק"ל, והיה בו כדי להשפיע על החלטות הקרן בנוגע להפעלה המבצעית של הכיבוי האווירי. יצוין כי כבר בדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה עלה כי פעולות הכיבוי האווירי במהלך המלחמה הופסקו בשל בעיות תקציב¹¹. עובדה זו הייתה צריכה לשמש אות אזהרה עבור מקבלי ההחלטות, ובראשם הנציב דאז, וכן עבור הנהלות משרדי הפנים והאוצר, והיה עליהם לפעול להסדרת תקצובן הראוי של פעולות הכיבוי האווירי.

(ב) החלטת הקרן לעכב רכישת מלאי של חומרים מעכבי בערה: במהלך שנת 2010, בעקבות שרפות יער רבות שפרצו והפעלה מוגברת של הכיבוי האווירי, נוצל מלאי החומרים מעכבי הבערה כמעט במלואו. אף על פי כן, הקרן לא הקפידה לחדש את המלאי כדי לשמור על כמויות המלאי המזעריות ההכרחיות של חומרים אלה שהיא עצמה קבעה לצורכי שימוש שוטף ולשעת חירום. עקב כך, ביום פרוץ השרפה עמד מלאי החומרים מעכבי הבערה של מדינת ישראל על 20 טון בלבד, בשעה שהמלאי המזערי הנדרש לשעת חירום (להלן - מלאי חירום) הוא 200 טון, והמלאי הנדרש לשימוש שוטף (להלן - מלאי שוטף) - 250 טון. הסיבות לאי-שמירה על מלאי החומרים מעכבי הבערה היו מצוקה תקציבית שאליה נקלעה הקרן, ואשר נבעה, בין היתר, מעיכוב בהעברת תשלומי משרד הפנים לקק"ל בגין חלקו בפעילות הכיבוי האווירי, וכן הערכת הקרן כי הסבירות לפרוץ שרפות בעונה זו של השנה נמוכה. הקרן העדיפה להמתין לביצוע מכרז חדש לרכישת חומרים מעכבי בערה בהנחה שמחירים יהיה זול יותר, אף שעקב כך לא עמד לרשותה מלאי חומרים בכמות הנדרשת. בעניין זה יצוין כי בשעות הראשונות לפרוץ השרפה נעשה שימוש בכל יתרת המלאי, ולאחר מכן נעשה שימוש בחומרים שהובאו ממדינות זרות.

לדעת משרד מבקר המדינה, החברים בקרן ובייחוד נציגי הנציבות ונציגי משרד האוצר שגו בהחלטתם להמתין עד שיבוצע המכרז לרכש החומרים. גם אילו הייתה הצדקה כלכלית לכך, היה על הקרן לפעול בלא דיחוי להשלמת המלאי השוטף ובוודאי מלאי החירום ולהביא בחשבון שגל השרפות עלול להימשך גם אחרי "עונת השרפות", כפי שאכן היה בשנת 2010, ולא לגרום לכך שמדינת ישראל תיקלע, ולו זמנית, למצב שבו אין לה המלאי הנדרש של חומרים מעכבי בערה.

(ג) מעורבות הנהלת משרד הפנים לבהסדרת מערך הכיבוי האווירי¹²: מערך הכיבוי האווירי הוא כלי מבצעי לאומי הכרחי בעת שרפה רחבת היקף. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה היה על הממשלה להסדיר ולקבוע את אופן ניהולו המיטבי, לרבות אופן תקצובו והפעלתו אם בהפעלתו הישירה ואם באמצעות גורם אחר שיפעילו בשמה. התברר כי זה שנים רבות הממשלה לדורותיה, באמצעות משרד הפנים, התנערה מאחריותה לכיבוי האווירי בעת שגרה ובעת חירום והעבירה

11 ראו מבקר המדינה, היערכות העורף שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, יולי 2007, עמ' 160.

12 ראו הרחבה בעניין מעורבות משרד הפנים בשער 6 - "אחריות גורמי הממשלה ושריה".

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

אחריות זו לידי הקרן לכיבוי אווירי בלי שהסדירה את סמכויות הקרן ואחריותה ובלי שעמדה על חשיבות היותו של מערך הכיבוי האווירי ערוך ומוכן מבצעית.

הליקויים בניהול הקרן בולטים במיוחד על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה, שחייבו את גורמי השלטון לשאת באחריות הממשלתית-שלטונית שניתנה להם ולשפר את יכולתה של המדינה להתמודד עם שרפות רחבות היקף, בין היתר באמצעות פיתוח יכולת כיבוי אווירי משמעותית. גורמי שלטון אלה לא עמדו במחויבותם ובכך כשלו כשל משמעותי.

4. אי-קיום תרגילים ואימונים

במסגרת בניין הכוח נדרש לאמן ולתרגל את כוחות הכיבוי בהתאם להוראות התו"ל. הכנת תכנית מתאימה לאימונים ותרגול הפעולות הדרושות באירועים צפויים יש בהם כדי להכשיר את הכוחות, להטמיע בהם את שיטות הלחימה באש ולהכיר את האמצעים, השטח והסיכונים. חשיבות יתרה יש לתרגול של שרשרת הפיקוד ושל בעלי התפקידים השונים ברשות הכבאות, ובייחוד כשמדובר בתרגילים משותפים שבהם משתתפים כמה רשויות כבאות וארגונים נוספים כמו המשטרה, צה"ל, רט"ג, קק"ל ורשויות מקומיות, ואשר בהם מתורגל הטיפול באירוע חריג כמו אסון המוני. צפוי שתרגילים כאלה יחשפו ליקויים במוכנות של הכוחות ויאתרו את התחומים שיש לשים עליהם דגש באימונים.

בביקורת עלה שהנציבות ורשויות הכבאות לא קיימו אימונים ותרגילים כנדרש בהוראות ובייחוד אימונים ותרגילים ארציים. הנציבות, ובראשה הנציב, לא קבעו תכנית לאימונים ותרגילים משותפים לרשויות הכבאות שכוללת יעדים ולוחות זמנים.

אמנם הנציב דאג לתריע לפני הנהלת משרד הפנים על הסכנה הטמונה באי-קיום תרגילים ואימונים ארציים שמטרתם לשפר את המוכנות של מערך הכבאות להתמודדות עם תרחישי אסון לאומיים; אולם בקשותיו מהנהלת משרד הפנים להקצות תקציבים לביצוע אימונים ותרגילים לא זכו לאוון קשבת¹²; הנציב דאג הציג דרישה לתקצוב אימונים ותרגילים, בסכום שנאמד במאי 2008 ב-2.5 מיליון ש"ח בלבד, אולם הדרישה "נבלעה" בתוך מסגרת התקציב הכוללת והרחבה שהוא הגיש להשלמת חוסרים במערך הכבאות, שעמדה על כ-400-600 מיליון ש"ח. כיוון שהדרישה התקציבית הכוללת לא נענתה, גם תחום האימונים והתרגילים לא תוקצב כנדרש. עקב כך נפגעה יכולתן של רשויות הכבאות ליישם מרכיב בסיסי בהיערכותן לתרחישי אסון המוני וביכולתן להתמודד עמם באופן המיטבי בעת הצורך.

5. אחריות הנציב דאג, רב-טפסר שמעון רומח, והנהלת משרד הפנים למוכנות מערך הכבאות

(א) **פניות הנציב להנהלת משרד הפנים בדרישות תקציביות:** האחריות למוכנות רשויות הכבאות לאירועי שגרה ולאירועי חירום מוטלת, בראש וראשונה, על נציב כבאות ומפקח כבאות ראשי. בשנים 2007-2010 התריע הנציב דאג, רב-טפסר שמעון רומח, לפני שרי הפנים וכן לפני מנכ"ל משרד

הפנים שכיחנו בשנים אלה כי יש מחסור חמור באמצעים הנדרשים למערך הכבאות וההצלה, אשר לטענתנו מונע ממערך הכבאות למלא את צורכי המדינה ופוגע בהיערכותו ובמוכנותו בעתות שגרה וחירום. הנציב דאז הדגיש בפניותיו בעיקר את הצורך בגיוס מאות כבאים חדשים, בהצטיידות רחבת היקף באמצעי כיבוי ובהם כלי רכב ייעודיים, את הצורך בתשתיות קשר ומחשוב ובפריסת תחנות כיבוי ברחבי הארץ באופן יעיל יותר. הוא הגדיר את הפערים כולם כדחופים - "קריטיים ומדיים" - ואמד את עלות השלמתם בסכום של כ-400-600 מיליון ש"ח¹³.

משרד מבקר המדינה מעיר לנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח, כי הוא אמנם הגדיר את הצרכים כ"קריטיים ומדיים", אולם מדובר בצרכים הנוגעים לבניין הכוח העתידי של מערך הכבאות, ובהם חוסרים בכוח אדם ובציוד וחוסרים אחרים שהשלמתם צפויה להיות ארוכת טווח, וכדי למלאם נדרשים תקציבים גדולים. אף על פי כן, הנציב לא קבע סדר עדיפויות להשלמת החוסרים האלה ולוח זמנים מדורג למימושם. יתר על כן, הנציב לא הפריד בין הצרכים בטווח הקצר ובין הצרכים בטווח הארוך; הוא לא הציג להנהלת משרד הפנים באופן ייחודי ונפרד את הדרישות המבצעיות, השוטפות והיומיומיות שיש למלאן מיד, לצורך שיפור המוכנות של הכוחות ויכולת הפיקוד והשליטה שלו ושל מפקדי שירותי הכבאות ולצורך הפעלת הכוחות באירועים חריגים, בעתות שגרה וחירום¹⁴. בין היתר לא נכללו בין דרישות הנציב תקציבים להפעלה הולמת של מערך הכיבוי האווירי, לרבות לרכש חומרים מעכבי בערה ולהעמדת מטוסי כיבוי בכוננות, וכן למימון כונוניות שוטפות של כבאים, לרכש של ציוד בטיחות מציל חיים, לבצוע תרגילים משותפים בין רשויות הכבאות ובין ובין גופי הצלה אחרים ולאומני מפקדים לצורך תרגול פיקוד ושליטה. יודגש כי מדובר בצרכים שנקבעו בתו"ל ובהוראות הנציב, אשר משמשים כמסגרת כללית העבודה של מערך הכבאות, לכן ללא מענה מתאים לצרכים אלה תיפגע היכולת המבצעית של המערך. כאשר הצרכים כן הוצגו, הם "נבלעו" במכלול הדרישות המורכבות והמורכבות של מערך הכבאות כיוון שלא ניתנה להם התייחסות נפרדת.

עוד יצוין כי ככלל מדובר בצרכים שעלותם נמוכה לאין שיעור מעלות מכלול הדרישות שהעלה הנציב. מילוי חלק מהצרכים המבצעיים אף לא היה כרוך בהקצאת תקציב אלא במיסוד של תהליכי עבודה שהם בתחום סמכותו ואחריותו של הנציב, למשל - הסדרת התהליך של העברת נתוני מזג אוויר למפקדי שירותי הכבאות. הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח, נושא באחריות לאי-הביצוע של פעולות אלו.

(ב) פעולות משרד הפנים בעניין מוכנות מערך הכבאות¹⁵:
במהלך שנות כהונתו הציג הנציב להנהלת משרד הפנים ולשר הפנים, כמה וכמה פעמים, את מכלול החוסרים של מערך הכבאות מבחינת כוח אדם, ציוד ואמצעים. אולם הנהלת משרד הפנים ושר הפנים הטילו את האחריות למילוי הצרכים על משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, בלי לדרוש מהנציב להציג סדר עדיפויות מנומק שבו יפורטו הצרכים הקריטיים והמדיים. הנהלת משרד הפנים גם לא דרשה מהנציב דיווח

13 לא כולל תקציב לתגבור כוח האדם המבצעי ברשויות הכבאות, להקמת מחלקת מבצעים בנציבות ולביצוע תרגילים לשעת חירום.

14 לטענת מר רומח חלק מהדברים הוא הציג בעל פה להנהלת משרד הפנים אולם אין אסמכתאות לכך.

15 ראו הרחבה בשער השישי לדוח זה - אחריות גורמי הממשלה ושריה.

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

על המוכנות המבצעית של מערך הכבאות בפועל ועל התכניות להתמודדות עם אירועים חריגים ואירועי חירום. זאת ועוד, הנהלת משרד הפנים לא עמדה על הצורך להפריד בין החוסרים שנדרש להשלימם מיד ובין אלו שניתן להשלימם בטווח הארוך ולא עשתה מאמץ להשתמש במשאביה למילוי הצרכים המבצעיים של המערך, או לפחות חלקם. אופן תפקודה של הנהלת משרד הפנים מלמד שלשיטתה, הבטחת מוכנות המערך תלויה אך ורק בהשגת המשאבים הכספיים הנדרשים להשלמת כל החוסרים הקיימים.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי היה ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יגבירו את מעורבותם בנעשה במערך הכבאות ובמוכנותו המבצעית, וכפי שציין מבקר המדינה עוד בדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה - "מן הראוי ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יקיימו קשר הדוק ורצוף עם נציב הכבאות באופן שתגבר מעורבותם בנעשה במערך הכבאות ברגיעה ובעיתות חירום". השר והדרג הבכיר במשרדו לא עשו כן ובכך הם לא מילאו את אחריותם.

סדרי ניהול, פיקוד ושליטה על האירוע

על פי הוראות התו"ל, כאשר מתרחשת שרפה גדולה יש להקים מערך פיקוד ושליטה - "עץ שליטה" כלשון התו"ל; בכלל זה יש למנות מפקדים לאירוע: מפקד אירוע, מפקדי גזרות לחימה ומפקד שטח כינוס. כמו כן יש להקים חפ"ק לכוחות הכיבוי (להלן - חפ"ק שירותי כבאות), שיאויש בבעלי תפקידים מרשויות הכבאות ומהארגונים האחרים המשתתפים בטיפול באירוע ולקבוע מיקום לשטח כינוס. אמצעי נוסף, חיוני לצורך הפעלת פיקוד ושליטה הוא בניית תמונת מצב וביצוע הערכת מצב בהשתתפות כל הגורמים שבידיהם מידע שיש בו להשפיע על ההחלטות שיתקבלו. הבדיקה העלתה כשלים מערכתיים בתפקוד של נציבות הכבאות ורשויות הכבאות של חיפה וחדרה בתחום הפיקוד והשליטה על הכוחות שנטלו חלק במערכה, על מכלול המידע והנתונים שנדרשו לצורך מילוי המשימות, ובתיאום בין הגורמים עצמם, כל זאת באשר לפרק הזמן שנבחן בביקורת - עד לאחר אסון האוטובוס, כמפורט להלן:

1. ליקויים בדיווחים ובהזנקת כוחות למתן מענה ראשוני

(א) **הזנקת כוחות קרקעיים:** לתגובה ראשונית, מהירה והולמת במקרה של פרוץ שרפת יער יש השפעה מהותית ומכרעת על התפשטות האש ועל מידת ההצלחה של כוחות הכבאות להתמודד עמה. בהתאם לדרגת הסיכון של השרפה שפרצה נקבע הכוח הראשון המוזנק לכיבוי השרפה. ההודעה הראשונה על פרוץ השרפה בכרמל התקבלה במוקד 102 של רשות כבאות חיפה בשעה 11:08 מתושב עספיא שהודיע על "שרפת עצים ... הגיעה כבר לבתים". ואולם בהמשך לכך מסר המוקד למפקד המשמרת על "שרפת קוצים". על פי פקודות הקבע, דרגת הסיכון של "שרפת קוצים" פחותה מזו של "שרפת יערות" וכן של "שרפת קוצים המסכנת חיי אדם או רכוש", ובהתאם לכך גם הכוח הראשון המוזנק לכיבוי הוא מצומצם יותר.

בפועל, כוח הכיבוי הראשון שיצא לאירוע התאים לשרפת קוצים כשהוא מתוגבר בשלושה כבאים חדשים, שזה עתה סיימו קורס טרום-כבאות, אולם הוא היה קטן מזה המתאים לשרפת יערות ולשרפת קוצים המסכנת רכוש ונפש.

לדעת משרד מבקר המדינה כיוון שקבלת הודעות במוקד המבצעים של רשות כבאות והעברתן הלאה לכוחות הכיבוי היא שלב קריטי בקביעת מענה מבצעי מתאים, חשוב מאוד שמפקדי שירותי הכבאות ישובו ויחדדו לפני בעלי התפקידים הנוגעים בדבר, לרבות המוקדנים ומפקדי המשמרות, את סדר הפעולות המחייב בעקבות קבלת הודעות על שרפות ואת הצורך בזיהוי אופיין בשלב מוקדם ככל האפשר; כן חשוב שהם יתרגלו את כוחותיהם בהתאם.

(ב) הזנקת מטוסי הכיבוי: על פי נוהל כוננות והפעלת כוחות שבתו"ל יש להעמיד מטוסים בכוננות כאשר אינדקס השרפות הוא "קיצוני" או "גבוה"; אולם כיוון שביום שבו פרצה השרפה לא התקבלו נתוני אינדקס השרפות, הרי שהחלטה אם להעמיד מטוסים בכוננות ומתי התקבלה שלא על בסיס כלי אובייקטיבי שמשמש כלי תומך החלטה, אלא על סמך שיקול דעתם של מקבלי ההחלטות ופרשנותם לגבי ההודעות שקיבלו מהשירות המטאורולוגי.

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה להעמיד מטוסים בכוננות שמתקבלת רק על בסיס שיקול דעת ופרשנות - אף אם מקבלי ההחלטה הם בעלי מקצוע מנוסים - היא פחות מבוססת מהחלטה שמסתמכת על כלי אובייקטיבי ומשמעותי כדוגמת אינדקס השרפות; דבר זה עלול לגרום לפגיעה במוכנות הכוחות לקראת השרפות, כפי שאכן אירע. בדיעבד הסתבר שביום פרוץ השרפה אינדקס השרפות באזור הר הכרמל היה בעל ערך - "קיצוני"; על פי מדרגי הכוננות שהוגדרו בתו"ל, ערך "קיצוני" של נתוני האינדקס מחייב את רשויות הכבאות להימצא במצב של מדרג כוננות "קיצוני" ובכלל זה עליהן להעמיד מטוסים בכוננות, כך שניתן יהיה להזניקם לסייע בכיבוי השרפה מוקדם ככל האפשר.

לאחר שבבוקר יום השרפה התקבלה הודעת אזהרה על סכנה לפרוץ שרפות באותו היום בשעות 10:00-17:00, התייעצו ביניהם נציגי קק"ל והנציבות בקרן והחליטו, על פי שיקול דעתם וניסיונם, להעמיד את המטוסים בכוננות החל מהשעה 12:00. אולם, הנחיתו של נציג הנציבות בקרן, מפקד שירותי כבאות גליל מערבי, טפסר אמיר לוי, לחדר המבצעים שלו ברשות הכבאות ולפיה יש להודיע לחברות התעופה שעליהן להעמיד את המטוסים בכוננות, לא הועברה אליהן והמטוסים לא הועמדו בכוננות.

בסופו של דבר, בשעות 12:15-14:00 הוזנקו בסך הכול שמונה מטוסי כיבוי; הם הגיעו לזירת השרפה בשעות 10:14-12:45. לו עמדו המטוסים בכוננות בשעה 12:00, הם היו מגיעים כ-20 דקות מוקדם יותר; מדובר בזמן יקר וקריטי שלא נוצל.

2. מחדל של הנציב דאז בקביעת סדרי פיקוד ושליטה בזירת השרפה

(א) פעולות הנציב דאז בזירת האירוע: הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח, קיבל הודעה על השרפה בשעה 12:00 והתייצב בזירת השרפה בשעה 14:00

בקירוב¹⁶; ביומני המבצעים של רשות כבאות חיפה ושל המרד"ם וכן בתשדורות של רשתות הקשר של רשויות הכבאות אין אסמכתאות להגעתו של הנציב לזירת השרפה ולפעולות שנקט או להנחיות שנתן בסמוך להגעתו.

בשעה 15:00 בקירוב עלה הנציב דאז למסוק המשטרתי ושהה בו כ-20 דקות; אף שהיקף השרפה בזמן זה היה גדול, לא נרשמו ולא נקלטו מהנציב שבמסוק דיווחים על מצב האש כפי שהוא ראה אותה מהאוויר. כמו כן, אין תיעוד במסמכים, ביומני מבצעים או בתשדורות הקשר המעיד שלאחר שהנציב ירד מהמסוק המשטרתי הוא קיים הערכות מצב על בסיס התצפית מהאוויר על זירת השרפה ונתן הנחיות או הוראות למפקדי כוחות הכיבוי. לדעת משרד מבקר המדינה, עקב כך לא מוצו היכולות של האמצעי האווירי שאפשר קבלת תמונת מצב על חזית האש בשעות הקריטיות לחימה באש. רק החל משעה 15:20 בקירוב, לאחר שעוזר קצין המבצעים של חיפה עלה למסוק, התחיל החפ"ק לקבל דיווחים כאלה.

(ב) הצורך בקביעת מפקד לאירוע והצורך בהקמת חפ"ק שירותי כבאות: עם פרוץ השרפה החלה רשות כבאות חיפה לנהל את האירוע; בשעה 12:17 הקים עוזר קצין המבצעים של הרשות חפ"ק בצומת דמון; מקומו של שטח הכינוס של הרשות נקבע אף הוא בצומת דמון. החל מהשעה 13:00 בקירוב פעלו בזירת השרפה כוחות הכיבוי של רשות כבאות חיפה וסיועו להם כוחות כבאות של רשויות כבאות נוספות; בעת הזו הגיע לזירת האירוע מפקד שירותי כבאות חיפה, טפסר אריה רגב, והוא מילא תפקיד של מפקד האירוע. בשעה 14:00, עם התעצמות השרפה והתקרבות האש לשטחים שבאחריות רשות הכבאות חדרה, החל גם חדר המבצעים של רשות כבאות חדרה לנהל "אירוע" ולרשום פעולות הנוגעות לשרפה ובכללן שליחת כוחות ואמצעי כיבוי.

עם הגעת הנציב דאז לזירת השרפה (בסביבות השעה 14:00) הוא היה לגורם הניהולי הבכיר ביותר במערך הכבאות בזירת השרפה; באותה עת ממדי השרפה ועצמותה כבר היו יוצאי דופן; היא התפשטה במהירות והתחוללה בשטחי האחריות של שתי רשויות כיבוי - חיפה וחדרה, וכפי שהגדירו זאת מפקדי השירות - שרפה ענקית שאין עליה שליטה; בשטח פעלו כוחות נרחבים של רשויות הכיבוי של חיפה וחדרה ושל רשויות כבאות אחרות וארגונים אחרים; הסכנה לנפש ולרכוש הלכה והתגברה, והיא אף הביאה להחלטה חריגה על פינוי יישובים ומתקנים.

בשעה 15:45 בקירוב הגיע מפקד שירותי כבאות חדרה, טפסר תוהמי, לזירת האירוע ונטל לידייו את הפיקוד על כוחותיו; החל משעה זו מפקדי שירותי כבאות חיפה וחדרה פיקדו בנפרד - בעת ובעונה אחת - על כוחותיהם ועל כוחות העזרה החדית שלחמו באש בשטחים וביישובים שבתחומי אחריותם: טפסר רגב פיקד על כוחותיו מרכבו ובאמצעות החפ"ק שהוקם בצומת דמון, וטפסר תוהמי - מרכבו ובלי שהקים חפ"ק; רק בשעה 19:00 הקים טפסר תוהמי חפ"ק ושטח כינוס של כוחותיו בצומת אורן, על כביש מס' 4.

16 על פי הודעתו לביקורת בשיחת בירור שהתקיימה עמו ב-18.5.11.

לדעת משרד מבקר המדינה ממדי השרפה, והסיכונים שנוצרו בזירת האירוע הצדיקו את מיצוי הסמכות שניתנה לנציב מכוח תקנות עזרה הדדית, ולקבל עליו את הפיקוד על האירוע או להטיל את המשימה על אחד מהמפקדים. פעולה זו עולה בקנה אחד גם עם הוראות התו"ל (פרק לחימה באש), ולפיהן במקרה של שרפה גדולה יופקד על ניהול האירוע מפקד, אשר ינהל אותו באמצעות חפ"ק שירותי כבאות שיוקם. אף על פי כן הנציב דאז לא פעל למימוש סמכויותיו אלו; למעשה הנציב לא הורה על כך במשך כל ימי השרפה. יש לראות בכך מחדל של הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח.

הנזק שבהיעדר מערך פיקוד ושליטה מרכזי על כוחות הכיבוי בזירת השרפה בא לידי ביטוי בין היתר בכך: לא היה גורם פיקוד מרכזי ולצידו קציני מטה בתחומים חיוניים כגון: תכנון, מבצעים, לוגיסטיקה, קשר ובטיחות, ואשר בידיו כל המידע הרלוונטי - מידע על הכוחות, על מגמות התקדמות האש, על התנועה בצירים, על הסד"כ של הארגונים האחרים, על אתרים בעלי סיכון ועל תחזית מזג אוויר; בכלל זה, תהליך קבלת ההחלטות בעניין האסטרטגיה והטקטיקה של הלחימה באש לא היה סדור, מאחר שהוא לא התקיים בפורום הנדרש, הוא לא התבסס על הערכות מצב שנעשו על בסיס איסוף פרטי המידע והנתונים הנחוצים; לכוחות הכיבוי לא הייתה תמונת אש עדכנית שיכולה הייתה לשמש כתשתית לקבלת ההחלטות ולבניית תכנית הפעלה הן עבור כוחות הכיבוי והן לכל יתר הכוחות ובעיקר לכוחות המשטרה. בהיעדר חפ"ק שירותי כבאות לא היה גורם שיעביר ההחלטות שהתקבלו באופן מסודר ושיטתי לכלל המפקדים והכוחות שבשטח; כתוצאה מכך, המפקדים בשטח ניהלו את הלחימה באש בראיה מקומית בלבד, היא התנהלה ללא תכנון ומתוך אלתור ותגובה להתפתחויות מקומיות.

3. סדרי הפיקוד והשליטה של רשויות הכבאות חיפה וחדרה בזירת האירוע

מפקד שירותי כבאות חיפה, טפסר אריה רגב, ומפקד שירותי כבאות חדרה, טפסר יששכר תוהמי, לא יישמו כראוי את ההוראות המסדירות את דרכי הניהול של אירוע מורכב כדוגמת השרפה בכרמל והם לקו באופן שבו הם הפעילו את אמצעי הפיקוד והשליטה הנדרשים לצורך ניהול אירוע כזה, זאת בכל אשר נוגע ליומה הראשון של השרפה. להלן הפירוט:

(א) אי סדרים בהקמה ובתפעול של חפ"ק רשות כבאות חיפה:

(1) בשעה 12:17 הקים עוזר קצין המבצעים של רשות כבאות חיפה את החפ"ק של הרשות בצומת דמון. עלה כי לא מונו קציני המטה שיש למנות כחלק מעץ הפיקוד והשליטה שהוגדר בתו"ל, אשר נמנים עם צוות החפ"ק, ובהם: קצין תכנון, קצין בטיחות, קצין שטח כינוס, קצין לוגיסטיקה וקצין קישור. כמו כן, לא נמצאו בחפ"ק נציגים מטעם כוחות אחרים מחוץ למערך הכבאות ובהם - המשטרה, פיקוד העורף, רט"ג, מד"א, רשויות מקומיות. בכך נפגעו יכולת הפיקוד והשליטה על האירוע וכן התיאום ושיתוף הפעולה של שירותי כבאות חיפה עם הארגונים האחרים.

(2) משימות הפיקוד והשליטה המוטלות על חפ"ק של רשות כבאות חיפה וצוותו, נעשו בחלקן שלא בהתאם להוראות התו"ל ובחלקן לא נעשו כלל. אף על שכבר בשעותיה הראשונות של השרפה פעלו בזירת האירוע שמונה גזרות לחימה באש, וכן כוחות ביטחון, חירום והצלה רבים לצידם של כוחות הכיבוי, לא שימש החפ"ק צומת מרכזי האוסף את מלוא המידע החיוני מהשטח, בין היתר, בנוגע למצב הצירים, למצבת הכוחות, מקומם ותנועותיהם, למהלכי הלחימה באש, לסיכונים בגזרות השרפה וכן נתונים הנוגעים לתחזית מזג האוויר, ולאחר מכן - מעבדת, מנתחת ומפיצה את המידע למפקדי כוחות הכיבוי שבשטח וכן לארגונים האחרים, ובראשם - למשטרה. בהיעדר ריכוז של המידע נפגעה היכולת של החפ"ק לבנות תמונת מצב מלאה ועדכנית שעל בסיסה תתבצע הערכת מצב ויתקבלו החלטות מבצעיות על ידי מפקד האירוע. בפועל המפקדים, ובראשם מפקד שירותי כבאות חיפה, קיבלו את החלטותיהם, לפחות בחלקן, באופן אקראי ומזדמן, ללא תמיכה של חפ"ק כגוף מסייע ומתאם, ללא תכנון וראיית התמונה הכוללת של אירוע השרפה.

(3) במהלך האירוע התגלעו בעיות חמורות במערכות הקשר של חפ"ק חיפה, שנוצרו בעקבות השימוש של כל כוחות הכיבוי בתדר קשר אחד. כתוצאה מכך נפגעה תעבורת המידע והפקודות בין כוחות הכיבוי והצלה בשירות עצמו ומחוצה לו. בנוסף, אף שעל פי התו"ל בשרפה גדולה יש לעבוד ברשת הקשר "מציל" שהיא רשת משותפת לגורמי חירום כמו המשטרה, רשויות הכבאות ואחרים, ביום הראשון לשרפה לא הופעלה רשת "מציל" ועקב כך נפגעה התקשורת בין הארגונים.

(4) כלי ניהול משמעותי למעקב ובקרה אחר פעולות שנקטות במהלך אירוע שרפה הוא ה"שלהבת" - מערכת ממוחשבת לניהול אירועי כיבוי שרפות. למרות חיוניותה של המערכת היא לא הובאה לחפ"ק, ובמקום זאת ניהל החפ"ק יומן מבצעים ידני. יומן המבצעים עצמו נוהל באופן לקוי: הרישומים בו התגלו כבלתי שלמים וחלקם נרשם לא בזמן אמת.

(ב) **אי-הקמת חפ"ק רשות כבאות חדרה:** מפקד שירותי כבאות חדרה, טפסר יששכר תוהמי, הגיע לזירת האירוע לקראת השעה 15:45; אולם רק בשעה 19:00 הוא הקים חפ"ק ושטח כינוס של הרשות בצומת אורן שבכביש 4.

לדעת משרד מבקר המדינה עומס המשימות, ריבוי גזרות הפעולה וריבוי הכוחות חייבו את מפקד שירותי כבאות חדרה להקים חפ"ק כבר בשעות הראשונות של השרפה ובכך לסייע בידיו לרכז את כל המידע הנחוץ לו בכדי לפקד כהלכה על האירוע. על טפסר תוהמי היה לפעול על פי הוראות התו"ל ולהורות על הקמת החפ"ק עוד בשעה 14:00 בקירוב, מיד כשהמידע שהיה בידיו לימד שמדובר בשרפה חריגה בהיקפה המתקרבת במהירות לשטחים שבאחריות רשות כבאות חדרה ואף מסכנת חיי אדם ומחייבת פינוי יישובים, או למצער מיד כשהגיע לזירת האירוע, בשעה 15:45 - פעולה שלא עשה. בכך נפגעו יכולת הפיקוד והשליטה על האירוע וכן התיאום ושיתוף הפעולה של רשות כבאות חדרה עם הארגונים האחרים.

(ג) **ביצוע הערכות מצב של זירת האירוע:** על פי הוראות התו"ל (פרק אגמ"י), עם ההכרזה על "שרפה גדולה" על מפקד האירוע לקיים אחת לשעה הערכת מצב; מדובר בתהליך המתמקד בבחינת מצב האירוע, היועצות עם כל הגורמים הרלוונטיים, ריכוז כל המידע הרלוונטי לזירת האירוע ניתוחו וקבלת

החלטות מתאימות. תוצאת הערכת המצב היא תכנית פעולה להמשך הלחימה באש אשר תועבר למפקדים ולכוחות שבשטח. לצורך ביצוע הערכת המצב על החפ"ק לקבל, בין השאר, תחזית מזג האוויר מהשירות המטאורולוגי בכל מחצית השעה, ועל מפקד שירותי הכבאות להפעיל תצפיות על השטח בנוגע להתפתחות האש וכיוונה ולהתערות על מצבים מסוכנים. מבירורי צוות הביקורת, מתשדורות הקשר ומהתחקירים שביצעו רשויות הכבאות לאחר השרפה וכן מהשאלונים שהפיץ משרד מבקר המדינה לקצינים ברשויות הכבאות עולים ליקויים בנוגע לאופן שבו ביצעו מפקדי שירותי כבאות חיפה וחדרה את הערכות המצב; ככלל, אלו לא בוצעו כנדרש בהוראות התו"ל; וכך עלה:

(1) מפקדי שירותי כבאות חיפה וחדרה ביצעו הערכות מצב, אולם אלו לא בוצעו על פי הנדרש בתו"ל - היו אלו בדרך כלל מפגשים מזדמנים, מצומצמים בהרכבם ולא מתוכננים, שיחות עדכון והתייעצויות של המפקד עם גורמים שונים בזירת השרפה - אם מטעם מערך הכבאות ואם מחוצה לו. הערכת המצב שביצעו המפקדים לא התבססה על תמונת מצב מלאה שגיבש החפ"ק, שכן לחפ"ק חיפה לא היה מלוא המידע באשר לפעולות בזירת האירוע, והוא לא ניהל את יומן מבצעים באופן ראוי, ואילו חפ"ק חדרה טרם הוקם.

(2) לנתוני מזג האוויר העכשוויים והחזויים ובמיוחד הנתונים הצפויים בדבר כיווני הרוח ולעצמתה, יש משמעות קריטית באשר להתנהגות האש - בין להתפשטותה לעבר אזורים אחרים ובין לירידה בעצמתה. נתונים אלו הם חלק מהמידע הנדרש על פי הוראות התו"ל לצורך גיבוש תמונת מצב עדכנית ומהימנה וכבסיס להערכת מצב; על פי התו"ל, עם פתיחת החפ"ק עליו לקבל את תחזית מזג האוויר מהשירות המטאורולוגי בכל חצי שעה. אף על פי כן, הבדיקה העלתה שמפקדי שירותי כבאות חיפה וחדרה לא פנו כלל לשירות המטאורולוגי כדי לקבל ממנו תחזית מזג אוויר צפויה¹⁷ כפי שקובע התו"ל. על כן, מפקדי השירות ביצעו הערכות מצב בלי שהיה בידיהם מידע עדכני על תחזית מזג האוויר בזירת האירוע. בפועל, הם ביצעו תצפיות קרקעיות נקודתיות על העשן המיתמר כדי להעריך את כיוון הרוח - מדובר למעשה בתמונת אש נקודתית ומקומית, שאינה יכולה לחזות את ההתפתחות של השרפה בכללותה.

(3) בתשדורות הקשר וברישומים של רשויות כבאות חיפה וחדרה, ובכלל זה ביומנים מבצעיים של חפ"ק רשות כבאות חיפה (חפ"ק רשות כבאות חדרה טרם הוקם כאמור), אין תיעוד של הערכות מצב שביצעו טפסר רגב וטפסר תוהמי: מהו המידע שעליו התבססו הערכות המצב, אילו החלטות מבצעיות התקבלו בעקבותיהן, והאם הן הועברו לידיעת החפ"ק (של רשות כבאות חיפה), המפקדים בשטח והארגונים האחרים. לא ניתן גם לדעת מה היה ההרכב המדויק של המשתתפים בהערכות המצב, מה הייתה התדירות של ביצוען ומה היה תוכן.

(ד) **אי-ביצוע תצפית על זירת השרפה ואי-קבלת חוזי:** על פי התו"ל (פרק אגמ"י), על מפקד שירותי הכבאות להציב תצפית שתהיה אחראית

17 החפ"ק המשותף לשירותי הכבאות ולחיל האוויר שהוקם בשעה 22:00 החל לספק ממועד זה תחזית מזג אוויר לכוחות הכיבוי במהלך השרפה.

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

לדיווח שוטף לגבי התפתחות האש, כיוונה, להתרעות על מצבים מסוכנים וכדומה. התצפית על השרפה תהיה באמצעות מסוק או אתר שולט¹⁸, שיפעיל בעל תפקיד המכיר היטב את השטח. עוד קובע התו"ל, כי באירוע של שרפה בהיקף נרחב יש להפעיל מסוק קל לתצפית, לפיקוד ולשליטה. התו"ל גם מגדיר אמצעי נוסף שאמור להשלים מידע בנוגע להתפתחות האש והוא קבלת חוזי מאמצעים אוויריים.

בפועל, בשעות הראשונות של האירוע, שבהן כבר היה ברור שמדובר בשרפה חריגה בהיקפה, לא הקימה רשות כבאות חיפה מערך תצפיות קרקעיות באתרים שולטים. אשר לתצפיות באמצעות מסוקים - בשעה 12:20 בערך הגיע לזירת השרפה מסוק משטרתי, ונציג של קק"ל עלה עליו לצורך הכוונת מטוסי כיבוי. רק בשעה 15:00 בקירוב עלה למסוק המשטרתי הנציב, כנציג שירותי הכבאות, אולם בעת שהייתו במסוק לא התקבלו ממנו דיווחים לגבי תמונת האש מהאוויר והוראות להכוונת כוחות הכיבוי. דיווחים כאלו החלו להתקבל רק בשעה 15:20, לאחר שעוזר קצין המבצעים של רשות כבאות חיפה החליף את הנציב במסוק המשטרתי. חוזי מאמצעים אוויריים החל להתקבל רק אחרי שהוקם החפ"ק המשותף לשירותי הכבאות ולחיל האוויר בשעה 22:00 בקירוב, אף שניתן היה לקבלו עוד קודם לכן מהמשטרה, שהפעילה מסוקים לשם כך.

(ה) **פיקוד ושליטה על הפעלת צוות הכבאית "עמק 9":** ניתוח נסיבות הצטרפותו של צוות הכבאית "עמק 9" - רס"ל דני חייט ז"ל, רב כבאי אורי סמנדייב ז"ל וצופה האש אלעד ריבן ז"ל - לאירוע השרפה ופעולותיו במהלכה העלה כדלקמן:

רס"ל דני חייט ז"ל ורב כבאי אורי סמנדייב ז"ל נרשמו ביומן המבצעים של רשות כבאות חיפה כמי שהצטרפו לפעולות הכיבוי בשעה 13:24; שעת הצטרפותו של אלעד ריבן ז"ל אינה ידועה. עם זאת, בדוח ועדת מורשת, שהוקמה בעקבות השרפה ושתייעדה את סיפור מותם של חברי הצוות צוין כי "אלעד הגיע לשטח הכינוס בצומת דמון בסמוך לשעה 12:00 ובהמשך הצטרף לצוות 'עמק 9'".

במסמכי הרשות אין רישום על כך שהצוות תודרך בנושאים מבצעיים ובטיחותיים טרם כניסתו לזירת האש. בפועל הצוות לא הצטרף לכוחות של מי מהמפקדים, ואת ההוראות בעניין המשימות ובעניין החבירה לכוחות שבשטח הוא קיבל מצוות כבאים אחר, אשר פגש בו באקראי ושלא פיקד עליו קצין כיבוי. כיון שלא הייתה תקשורת בין צוות "עמק 9" לבין חפ"ק רשות כבאות חיפה, לצוות לא היה מידע בדבר ממדי סיכוני האש שמסביבו ומגמת התפשטותה, ומנגד - החפ"ק והמפקדים לא ידעו על מקום הימצאו של הצוות וממילא הם לא יכלו להזהירו בעניין אותם הסיכונים.

בין השעות 15:27 ל-15:35 תיעדו צלמים אזרחיים שנסעו בציר 721 את צוות "עמק 9" בקטע כביש 721 הסמוך לחניון קדומים העליון; בתמונות נראות להבות אש גבוהות שאחזו בצמחייה בשני צדי הכביש ועשן סמיך מיתמר לגובה רב ומכסה את השמיים. הצוות תועד כשהוא נלחם בגבורה בלהבות אש גבוהות המקיפות אותם. בין 15:37 ל-15:40 בערך תועד הצוות מבצע פעולות קירור באמצעות התזת מים על כלי הרכב

18 מקום בעל יתרון טופוגרפי שממנו ניתן לקיים תצפית על זירת השרפה.

שנקלעו למקום וכך סייע להצלת חייהם של הנוסעים שהיו בכלי הרכב - שלושה נוסעים ברכב שהצליח להימלט מהתופת וכן את חיי שלושת אנשי השב"ס הניצולים מאוטובוס הצוערים שהצליחו להימלט ממנו. לחפ"ק ולמפקדים ברשות כבאות חיפה נודע על הימצאו של צוות "עמק 9" על ציר 721, שבו הוא מצא את מותו, רק לאחר קרות אסון האוטובוס.

(ו) ליקויים בתחום הפיקוד והשליטה כדפוס פעולה חוזר ונשנה: הליקויים שתוארו לעיל בעניין יכולות הפיקוד והשליטה ובייחוד בעניין הקמת חפ"ק ושטחי כינוס והפעלתם, בניית תמונת מצב וביצוע הערכת מצב והכשלים במערכת הקשר - כל אלה כבר עלו בעבר בתרגילים ובאירועי שרפות גדולות שאירעו ברחבי הארץ. מרבית הליקויים אף צוינו בדוחות של ועדות בדיקה שתחקרו שרפות יער גדולות. מתוך כך עולה שמדובר בדפוס פעולה חוזר ונשנה של מערך הכבאות ובהיעדר למידה מלקחי עבר - המסקנות והלקחים מתרגילים קודמים ומשרפות גדולות לא הוטמעו, ולא חל שיפור ברמת המוכנות המבצעית של מערך הכבאות לאירועי שרפה גדולים. עובדה זו אך מחזקת את הצורך באימונים ותרגילים חוזרים, בדגש על הפעלת אמצעי פיקוד ושליטה באירועים מורכבים המדמים אסון המוני, הפקת לקחים מהליקויים והטמעת המסקנות בשגרת ההפעלה של מערך הכבאות.

(ז) אי הקפדה על הוראות בטיחות במהלך הלחימה באש: הקפדה על הכללים ועל הוראות הבטיחות, ונקיטת אמצעי בטיחות בהתאם, הם בעלי חשיבות עליונה בהבטחת ביטחונם האישי של כוחות הכיבוי הנלחמים באש, במיוחד באירועי שרפות גדולות ומורכבות, דוגמת השרפה בכרמל. התו"ל ופקודות הקבע כוללות התייחסות פרטנית לעניין הוראות הבטיחות. בפועל עלה שבמהלך השרפה לא הייתה הקפדה על קיום הוראות בטיחות ובכלל זה לא מונה אחראי/קצין בטיחות ובמהלך השעות הראשונות של השרפה לא הופעל מערך תצפיות או חוזי אחר לצורך איתור סיכונים בטיחותיים על מנת להזהיר את כוחות הכיבוי מפני הסכנות הצפויות.

(ח) השתתפות צופי אש בפעולות הכיבוי: ההוראות להפעלת צופי אש מגבילות את השתתפותם בפעולות כיבוי האש וקובעות כי עליהם להימצא בעורף השרפה, במרחק בטיחות מרבי ממעגל האש. על אף ההוראות האלה עלה שבעת השרפה בכרמל הצטרפו כ-15 צופי אש לכוחות הכיבוי. הצטרפותם הייתה לאחר השעה 12:00, כשכבר היה ברור לכול שמדובר בשרפת ענק בלתי נשלטת המסכנת אנשים, יישובים ואת כל הנקרה בדרכה.

מעדויות הנערים שהשתתפו בשרפה עולה שאמנם חלקם סייע לכבאים רק בעורף השרפה, אולם היו שפעלו גם בתוך זירת האש, וכמה מהם אף היו מעורבים באופן ממשי בכיבוי השרפה; למרבה הצער, צופה האש אלעד ריבן ז"ל, שהצטרף כאמור לשני כבאי צוות עמק 9 מרשות כבאות יזרעאל, מצא את מותו עם חברי הצוות, בעודם עוסקים בכיבוי האש סמוך לכביש 721 ובסיוע בכיבוי האש שאחזה באוטובוס הצוערים.

לדעת משרד מבקר המדינה, למען הזהירות ולנוכח הסיכונים שנשקפו בעקבות השרפה רבת העצמה, היה על המפקדים לשוב ולהזכיר לכוחותיהם ולהזהירם באופן מיוחד וקונקרטי כי אין לאפשר לצופי אש להשתתף בפעולות הכיבוי בחזית השרפה.

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

ראוי שמפקדי שירותי הכבאות ישובו ויחדדו לפני כוחותיהם את ההנחיות בדבר הצורך בנקיטת כל הצעדים להגנה מרבית על שלום צופי האש המתנדבים.

(ט) ליקויים במוכנות הלוגיסטית של מערך הכבאות: כבכל קרב גם לקרב באש נדרשת תמיכה לוגיסטית - אמצעי כיבוי, ציוד וחומרים, אספקה ותחזוקה. מתייעוד שבידי הביקורת, לרבות מהתחקירים של רשויות הכבאות ומהשאלונים שהפיצה הביקורת לקציני הכבאות, עלו ליקויים ברמת המוכנות הלוגיסטית של רשויות הכבאות, ובהם:

ברכבי כיבוי אחדים התגלו ליקויים שבעטיים הם לא הגיעו לזירת השרפה או שהגיעו אליה באיחור; האמצעים שבהם צוידו רכבי חפ"ק התגלו כלא מתאימים לניהול הלחימה באירועים גדולים; מקורות המים שעמדו לרשות הכבאים במקרים מסוימים לא תאמו את צורכי פעולות הכיבוי; הכבאים לא צוידו בציוד מגן התואם את האיומים של שרפות יער ומאפשר הישרדות בתנאי חום קיצוניים.

סיכום והמלצות

לדוח הכולל על השרפה בכרמל - דצמבר 2012 היבט מהותי מיוחד, שכן הוא נוגע למעשה בשאלת המוכנות של מרכיבי המערכות האזרחיות והצבאיות לשעת חירום. פרק זה בדוח מתמקד במוכנות של המערך הלאומי של שירותי הכבאות והצלה אשר שב ועלה כחוליה החלשה במערך ארגוני החירום של מדינת ישראל. מוכנות המערך נבחנה בנוגע לאירוע חריג בהיקפו ובעצמתו, המתפתח בשגרה והופך לאירוע חמור ורחב היקף.

הליקויים בתחום הפיקוד והשליטה כפי שעלו באירוע השרפה בכרמל בדצמבר 2010 ותוארו לעיל מלמדים על דפוס פעילות חוזר ונשנה של מערך הכבאות ועל היעדר למידה מלקחי עבר - לא הוטמעו המסקנות והלקחים מתרגילים קודמים ומשרפות גדולות שאירעו בעבר, ולא חל שיפור ברמת המוכנות המבצעית של מערך הכבאות לשרפות גדולות.

מערך הכבאות התגלה כלא ערוך כראוי לאירועים חריגים, הוא אינו מפעיל שגרת כוננות כנדרש, הוא חסר תרבות ארגונית של פיקוד ושליטה אחודים, הוא אינו מתורגל דיו ואינו מיומן בניהול זירת אירוע מורכב, הוא חסר ראייה מערכתית, ואין בידי כלים ואמצעים בתחום הפיקוד והשליטה על כוחותיו באירועים כאלו. הכבאים עצמם ומפקדיהם גילו אומץ רב במהלך התמודדותם עם השרפה, נחישות ודבקות במשימה - עד כדי סיכון חייהם. אולם באירוע מורכב נדרשת לא רק מיומנות מקצועית בכיבוי אש ותעוזה אלא גם מיומנות ניהול, פיקוד ושליטה - חסרונם של אלה בלט ביום פרוץ השרפה בכרמל, באופן מובהק, הן ברמה הארצית - הנציבות, והן ברמה המקומית - רשויות הכבאות והצלה.

חלק מהליקויים שנמצאו הם פועל יוצא של המבנה הארגוני המבוזר של מערך הכבאות, שעל מגבלותיו כבר עמדו דוחות מבקר המדינה וכן דוחות של ועדות בדיקה וחקירה שונות. אולם על אף אילוץ זה היה על מערך הכבאות, ובראשו הנציב, לנקוט

פעולות לשיפור המוכנות השוטפת של המערך בעת שגרה ולוודא שהן מיושמות; בין היתר היה עליהם להסדיר את תהליך קבלת ההודעות על סכנת שרפות בשל מזג האוויר ובייחוד את נתוני אינדקס השרפות; להבטיח הפעלת כוננות סדורה של כוחות הכיבוי בהתאם לסיכוני השרפות; להבטיח תקציב למימון מספק של צרכי לרבות כזה המסוגל למלא כנדרש את צרכי הכיבוי אווירי ובכלל זה לשמור על ההיקף הנדרש של מלאי אסטרטגי של חומרים מעכבי בערה; לבצע תרגילים ואימונים בכל הרמות - ברמת רשות כבאות יחידה, וברמה של כמה רשויות כבאות שפועלות במשותף עם כוחות סיוע נוספים. כמו כן, היה עליהם להתאים את צרכי ההצטיידות של רשויות הכבאות לדרישות שבתו"ל ולפעול להכנת תכנית הצטיידות מתועדת.

לדעת מבקר המדינה, צבר ממצאי הבדיקה שהובאו לעיל מעלה חשש ממשי שאם לא יחול שיפור ברמת היערכותו ומוכנותו של מערך הכבאות וההצלה הרי שבהתרחש אירוע חמור, כמו אסון המוני - בעת שגרה ובעת חירום - לא יוכל המערך למלא את משימותיו כנדרש ממנו ולא יוכל לתת לציבור ולמדינה שירותי כבאות והצלה התואמים את היקפי הפגיעה הניכרים בנפש וברכוש.

בעת השרפה בכרמל היה הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח, בעל התפקיד הבכיר ביותר במערך הכבאות; הוא היה מופקד מכוח אחריותו הכוללת על תפקודו התקין של מערך זה בעתות שגרה וחירום. דוח זה חושף שהנציב דאז לא פעל לכך שמערך הכבאות ייערך לפעולה מערכתית בנסיבות חירום חריגות, יפעיל כוננות בהתאם לסיכונים ויהיה ערוך ומוכן לקראתם. נוכח עצמתה של השרפה, היקפי הכוחות שהשתתפו בה והסיכונים לנפש ולרכוש, על הנציב היה להפעיל את הסמכות הסטטוטורית שניתנה בידיו ולפעול להקים מערך פיקוד ושליטה על האירוע, פעולות שמתחייבות גם על פי התו"ל: למנות מפקד אחד לאירוע - הוא עצמו או אחד ממפקדי השירות - וכן להורות על הקמת חפ"ק שירותי כבאות. אולם הוא לא עשה כן, ועקב כך פיקדו בשטח שני מפקדים ללא תיאום ביניהם וללא ראייה פיקודית מתכללת.

אמנם הנציב דאז העלה לפני מנכ"ל משרד הפנים ולפני שרי הפנים, פעמים רבות במהלך כהונתו, את בעיית התקציב הכולל הנדרש למוכנות מערך הכבאות; אולם הדרישות שהציג היו כוללניות - כל הצרכים הוגדרו כצרכים דחופים "קריטיים ומדיים", אף שמדובר בצרכים הנוגעים ככלל לבניין הכוח העתידי של מערך הכבאות שיישומם צפוי להיות ארוך טווח וכדי למלאם יש צורך בהקצאת תקציבים גדולים. הנציב לא קבע סדר עדיפות להשלמת החוסרים ולוח זמנים למימושם ולא הציג להנהלת משרד הפנים, באופן ייחודי ונפרד מכלל הדרישות, את אלו המבצעיות, השוטפות והיומיומיות כבעלי נחיצות עליונה לצורך שיפור המוכנות של הכוחות ויכולת הפיקוד והשליטה שלו ושל מפקדי שירותי הכבאות ולצורך הפעלת הכוחות באירועים חריגים, בעתות שגרה וחירום.

פעולותיו של הנציב לפני השרפה - בכל הנוגע למוכנות הכוחות לקראת אירועי חירום, ובמהלך השרפה - בנוגע לנקיטת פעולות הכרחיות לפיקוד ושליטה, מלמדות על מחדל ניהולי ומקצועי.

מפקד שירותי כבאות חיפה, טפסר אריה רגב, ומפקד שירותי כבאות חדרה, טפסר יששכר תוהמי לקו באופן בו הפעילו את אמצעי הפיקוד והשליטה באירוע השרפה בכרמל, בכל אשר נוגע ליומה הראשון. בכלל זה עלו ליקויים בדרך שבה העמידו את

היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה

כוחותיהם בכוננות, בדרך הקמת החפ"קים שלהם ובהפעלתם, בהפעלת שטחי הכינוס ובאופן שבו הם בנו תמונת מצב, ביצעו הערכות מצב וקיבלו החלטות בדבר הלחימה באש ביום פרוץ השרפה. כתוצאה מכך, הלחימה באש התקיימה באופן מבוזר, לא שיטתי, וללא נקיטת אמצעי בטיחות הנדרשים על פי התו"ל.

התגלו ליקויים קשים גם בדרך שבה נוהלה הקרן לכיבוי אווירי, ומהם עלה שמדינת ישראל, באמצעות משרד הפנים ונציבות הכבאות, התנערה מאחריותה הלאומית. ליקויים אלה גם גרמו לכך שמלאי החומרים מעכבי שרפות נוצל כמעט לחלוטין ומדינת ישראל נותרה ביום השרפה עם מלאי אפסי של חומרים אלו.

הנהלת משרד הפנים לא הייתה מעורבת דייה בנוגע למוכנות של מערך הכבאות למשימותיו. היא הסתפקה בהצגת המשאבים הכספיים הנדרשים כאלו אשר יבטיחו את מוכנות המערך. את הצרכים שהציג הנציב העבירה הנהלת משרד הפנים לפתחם של משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, ומבלי שהיא עצמה תדרוש מהנציב להציג סדר עדיפויות מנומק שבו יפורטו הצרכים הקריטיים ובלי שהיא עצמה תעשה מאמץ למלא את הצרכים, או לפחות את חלקם, באמצעות משאביה. ראוי היה שמשרד הפנים והשר העומד בראשו יהיו מעורבים יותר בנעשה במערך הכבאות, שהוא מערך מציל חיים, על מנת להיטיב את היכולת של המשרד ולעמוד על הפערים המבצעיים של מערך הכבאות; וכפי שציין מבקר המדינה בדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה - "מן הראוי ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יקיימו קשר הדוק ורצוף עם נציב הכבאות באופן שתגבר מעורבותם בנעשה במערך הכבאות ברגיעה ובעיתות חירום". השר והדרג הבכיר במשרדו לא עשו כן, ובכך הם לא מילאו את אחריותם.

סוף דבר - מערך הכבאות וההצלה הוא אחד ממרכיבי מערך החירום הלאומי של מדינת ישראל, ולפיכך עליו להיות מוכן לפעול כנדרש, להיות בעל יכולת מבצעית איכותית ובעל שדרת פיקוד מקצועית. אף על פי כן התחושה הקשה שעולה מהבדיקה היא שמערך הכבאות וההצלה של מדינת ישראל לא זכה לתשומת לב הולמת של ממשלות ישראל לדורותיהן, מבחינת מעמדו כמרכיב חיוני ביותר בעתות השגרה ובעתות החירום. אירוע השרפה בכרמל צריך לשמש תמרור אזהרה לפני ממשלת ישראל, המתריע על חוסר היערכות ומוכנות של מערך הכבאות וההצלה לאירועים שכאלו.

המחדלים והליקויים שעולים בדוח זה מחייבים שהגורמים הממונים על מערך הכבאות יעשו בדק בית מקיף, ויקיימו היערכות מחודשת - סדורה ומקצועית, כדי שהמערך יפעל כארגון שמסוגל למלא את תפקידיו כפי שנקבעו בחוק. על ממשלת ישראל, ובראשה השר לביטחון הפנים והנהלת משרדו, לוודא שמערך הכבאות וההצלה של מדינת ישראל יהיה ערוך ומוכן לשגרה ולשעת חירום ויוכל להתמודד עם אסון המוני.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים

מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

שירות בתי הסוהר (להלן - שב"ס) הוא ארגון הייררכי המורכב ממטה נציבות שב"ס, מחוזות ובתי סוהר. על פי פקודת בתי הסוהר [נוסח חדש], התשל"ב-1971, תפקידיו ויעדיו של שב"ס הם להבטיח כי כלואים יוחזקו במשמורת בטוחה ונאותה.

במהלך היום הראשון לשרפה פינה שב"ס אסירים משני בתי סוהר: מבית הסוהר דמון פונו 493 אסירים, רובם פונו תחילה לבית הסוהר כרמל ומשם פונו לאחר מכן לבתי סוהר אחרים. מבית הסוהר כרמל פונו - 420 אסירים. לפינוי האסירים הפעיל שב"ס סדר כוחות מבצעי של 514 איש.

במועד השרפה בכרמל פיקד גונדר משנה (גנ"מ) בני תייאר על בית הסוהר דמון; גונדר מיכאל (מיקי) חלפון פיקד על מחוז הצפון של שב"ס (להלן - מפקד מחוז צפון)¹; רב-גונדר בני קניאק שימש כנציב שב"ס². בתחילת אפריל 2011 מונה רב-גונדר אהרון פרנקו לנציב שב"ס.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק את האופן שבו שב"ס ניהל את פינוי בית הסוהר דמון במסגרת אירוע השרפה בכרמל. בבדיקה הושם דגש על סוגיות של פיקוד ושליטה בנושא פינוי בית סוהר, ובכלל זה סדרי הפעלת מרכזי שליטה והפעלת כוחות סיוע. על פי ממצאי הבדיקה הועלו מסקנות ותובנות המבוססות על המסד הנורמטיבי שעל פיו אמור שב"ס לפעול באירוע חירום המחייב פינוי בית סוהר, ועל ניתוח של השתלשלות האירועים. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית הסוהר ובתנאי הקיצון של השרפה שבהם התקיים הפינוי.

הביקורת בוצעה לסירוגין בחודשים ינואר 2011 - אפריל 2012. הביקורת נעשתה בנציבות שב"ס, במחוז צפון של שב"ס, בבתי הסוהר דמון וכרמל ובגדוד "נחשון" של שב"ס שבמחוז צפון³. לצורך הבדיקה נעזר צוות הביקורת גם במסמכים שונים שהעמיד לרשותו שב"ס, ובכלל זה - פקודות ונהלים, יומני מבצעים ותחקיר שב"ס. כמו כן נעזר צוות הביקורת בתמלול רשתות הקשר המשטרתי ובתרשומות מפגישות עם בעלי תפקידים בשב"ס ובמשטרה. באוגוסט 2011 העביר משרד מבקר המדינה

1 ביולי 2011 מונה גונדר חלפון לסגן נציב שב"ס.

2 רב-גונדר קניאק סיים את תפקידו באפריל 2011.

3 יחידה המופקדת על ליווי אסירים, התערבות ואבטחה.

למבוקרים טיוטה ראשונה של דוח הביקורת לקבלת התייחסותם. בנובמבר 2011 נפגשו מבקר המדינה וצוות הביקורת עם בעלי תפקידים שביקשו, נוסף על העברת הערותיהם בכתב לטיטת דוח הביקורת, גם להשמיען בעל פה. בהתאם לכללי הצדק הטבעי העביר משרד מבקר המדינה למבוקרים בפברואר 2012 טיוטה נוספת לקבלת תגובתם. במרץ 2012 העביר משרד מבקר המדינה לחלק מהם טיוטה נוספת לקבלת תגובתם.

עיקרי הממצאים

ההיערכות המבצעית של שב"ס לטיפול באירועים בבתי הסוהר

המסד הנורמטיבי

פיקוד ושליטה (פוי"ש) מציינים פיקוד של מפקדים על כוחות שהוכפפו להם, הכוונתם והפעלתם באמצעות: מתן פקודות, הנחיות, והוראות ברורות, שתכליתן מילוי המשימה והשגת המטרה וכן תיאום ופיקוח. למימוש הפוי"ש קבע שב"ס פקודות ונהלים.

פקודות לפינוי אסירים: שב"ס קבע מדרג של פקודות לפינוי מתקני הכליאה: הפקודה הארצית, הפקודה המחוזית ופקודת בית סוהר. בפקודות אלה נקבעו כללים מנחים לפינוי אסירים, כללי הדיווח על הפינוי לגורמי שב"ס ולגורמים חיצוניים, סדרי הפינוי, הגורמים המאשרים ואמצעי הפיקוד והשליטה הנדרשים לצורך ניהול אירועים. על פי הפקודה הארצית, על מפקד המחוז לקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שבית הסוהר יקבל מיחידות שונות במחוז תגבורת של כוח אדם או אמצעי סיוע והוא הגורם המוסמך לאשר את הפעלתם של כוחות תגבור מחוזיים. הפעלת תגבורת בדרג הארצי תהיה באישור נציבות שב"ס בלבד, בין היתר בהתאם להערכות מצב. בפקודה המחוזית נקבע כי מפקד מבצע הפינוי בדרג מתקן הכליאה הוא מפקד בית הסוהר, ובדרג המחוז - מפקד המחוז. לפי הפקודה המחוזית, קצין המבצעים של המחוז (להלן - קמב"ץ המחוז) אחראי לפעולות התיאום עם יחידת נחשון ועם חטיבת הביטחון בשב"ס לצורך קבלת סיוע באמצעות תגבורת של כוחות ואמצעים, לתיאום מול משטרת ישראל וכוחות הסיוע וההצלה, תיאום עם צה"ל ותיאום בין היחידה המפנה ליחידות הקולטות.

יודגש כי האחריות המוטלת על שב"ס לניהול פינוי של בית סוהר באירוע שרפה רחב היקף, הינה בתוך מסגרת האחריות הכוללת של המשטרה לפיקוד ושליטה על ניהול האירוע, תוך שיתוף פעולה עם כוחות עזר אחרים וקבלת סיוע מהם.

פקודות להתמודדות עם הפרות סדר בעת פינוי בית סוהר: אחד האיומים שיש להביא בחשבון בעת פינוי אסירים בגין שרפה, הוא הפרות סדר והתפרעויות של אסירים (להלן - הפס"ד). על מנת להיערך להשתלטות על אירועים כאלה קבע שב"ס פקודות מיוחדות שנועדו לתת מענה לאירוע הפס"ד בקנה מידה רחב

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

המתרחש בו זמנית במספר מוקדים⁴. כמו כן הוכנה פקודה משותפת לשב"ס ולמשטרה אשר נועדה לאפשר התמודדות עם מצב קיצון חמור שבו שב"ס אינו מסוגל להתמודד בכוחות עצמו עם ריבוי זירות שבהן מתרחשות הפס"ד בעת ובעונה אחת⁵.

לקחים מתרגילים: ליקויים ולקחים הנוגעים לפיקוד ושליטה הועלו גם בתחקירים שביצע שב"ס בעקבות תרגילי כוננות שערך בשנים אחרונות. לאחר אירוע השרפה בכרמל ערך שב"ס תחקיר. התחקיר בחן, בין היתר, את מידת יישום הלקחים מתרגילים מחוזיים וארציים שעשה שב"ס בשנים 2008-2010, בתרחיש של פינוי בתי הסוהר כתוצאה משרפה, שיטפון ופגיעת טיל בסביבת בית הסוהר. לצד לקחי תרגילים שנלמדו ויושמו בעת אירוע השרפה בכרמל, ציינו עורכי התחקיר כי לא יושמו הלקחים שחייבו השתלבותו של נציג שב"ס בחפ"ק האחדושי ושיפור בניהול שטחי הכינוס.

מערך הפיקוד והשליטה על אירועים

מרכזי שליטה: מרכזי השליטה (המשל"ט והחמ"ל) - בדרגים השונים של שב"ס - הנציבות, המחוזות ובית הסוהר - הם כלי העזר העיקריים העומדים לרשות המפקד בניהול אירוע משמעותי, והם משמשים לפיקוד, שליטה, תיאום ובקרה בעניין הפעילות המבצעית של היחידות המעורבות, לגיבוש תמונת מצב מבצעית עדכנית, ולקבלת החלטות.

על סמך תמונת המצב שמגבשים במרכזי השליטה, על המפקדים לקיים הערכת מצב. מדובר בהליך שבמסגרתו מקבלים המפקדים החלטות לגבי הדרך הטובה ביותר למילוי המשימה, לנוכח המטרה ובמסגרת האילוצים, בהתחשב בדרכי פעולה אפשריות.

באירוע חירום, על פי הפקודות, יש להפעיל במטה נציבות שב"ס מרכז שליטה נציבותי ארצי (להלן - מש"ן) הפועל מול המשל"טים של המחוזות ומול המשל"טים של היחידות הארציות⁶. במש"ן אמורים להשתתף נציגים מהאגפים ומהחטיבות בשב"ס וכן נציגים מגורמי חוץ רלוונטיים כאשר ראש ענף אבטחה או ראש ענף מבצעים בחטיבת הביטחון ישמש כ"מנהל האירוע" במש"ן. באירוע חירום על המחוז לתגבר את המשל"ט המחוזי ולפתוח חמ"ל מחוזי, ועל בית הסוהר להקים חמ"ל משלו⁷. החמ"לים יאוישו על ידי מפקד ועל ידי קציני המטה של המחוז או של בית הסוהר, בהתאמה, ובכללם קצין המבצעים (להלן - קמב"ץ). עם פתיחת החמ"ל תועבר השליטה מהמשל"ט אליו, והמשל"ט יוסב לגוף ביצוע של החמ"ל שיטפל, בין היתר, בהיבט התכנוני של המשך הפעילות. בכל מרכזי השליטה יש לנהל יומן מבצעים ולתעד בו את כלל הפעילות המבצעית.

4 פקודת "נדודי שינה",

5 פקודת "סורג" - התמודדות עם הפס"ד רב-זירתי.

6 לשב"ס מספר יחידות ארציות: יחידות "נחשון", "מצדה" ו"דרור". "מצדה" - יחידת השתלטות המוסמכת ומוכשרת לטפל באירועים מורכבים. "דרור" - יחידה מקצועית ארצית לבילוש ולמודיעין.

7 באירועים חריגים מפעילה המשטרה גם חפ"ק בסמוך למקום האירוע, ובעת שהתרחש אירוע השרפה בכרמל הקים מרחב חוף של המשטרה בסמוך לצומת הכבישים 721 ו-672 (צומת דמון) חפ"ק לטיפול בשרפה.

כוחות להתמודדות עם הפרות סדר: לצורך טיפול בהפס"ד הוקמו בשב"ס חמש מסגרות המוגדרות "לבנות סיוע"⁸, ובכללן לבנה אחת מבית הספר הארצי של שב"ס, שבמתחם מטה שב"ס ברמלה (להלן - ביי"ס ניר). הפעלת לבנת ההפס"ד תהיה באישור נציבות שב"ס בלבד, בין היתר בהתאם להערכות מצב. חטיבת הביטחון בשב"ס היא האחראית להפעלת לבנות הסיוע - ומתוקף כך היא הקובעת אילו כוחות יש לגייס ולכן יופנה כל אחד מהם. הלבנות כפופות למפקד המחוז שבתחומו הן פועלות, אולם מבחינת המשימה המבצעית הן כפופות למפקד בית הסוהר שאליו יישלחו. לבנות הסיוע ייקלטו בידי המחוז או בית הסוהר בשטח הכינוס שייקבע.

מערכות הקשר: אמצעי הקשר נועדו להבטיח שליטה על ניהול הכוחות וכן לאפשר העברת פקודות ומידע באופן רצוף, אמין ומידי. לפי כלל יסוד בפקוד ושליטה על כוחות, לאחר שנמסרו הנחיות או פקודות יש לוודא כי הן התקבלו. שב"ס - שלא כצבא וכמשטרה - אינו מצויד במכשירי קשר רדיו-אלחוטיים רב-גלילים (דו-כיווניים). בהיעדר תקשורת אלחוטית כזו, הודעות והוראות שעל מטה שב"ס או מטה מחוז למסור לגורמים רבים הנמצאים בתנועה (הודעות בתפוצה רחבה) מועברות למפקדים באמצעות רשת מירס, או הזימונית (מכשיר ביפר) או באמצעות התקשרות למכשיר הסלולארי לכל אחד מהמנויים.

שטחי כינוס: לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת שמתרחש אירוע חירום, ובייחוד אם מדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים מיחידות שונות. שטח הכינוס אמור לאפשר למפקד ולמפקדות שליטה בכוחות כשהם מרוכזים ומרוחקים מאזורי הסיכון תוך יכולת הכוונת כוחות אלה וקבלת החלטות על הפעלתם בהתאם לנסיבות ולצרכים המשתנים במהירות אגב התפתחות האירוע. בפקודת שב"ס נקבע כי כוחות התגבור ירוכזו בשטח כינוס שייקבע מראש וייקלטו בו בידי המחוז או בית הסוהר. האחריות להפעלת לבנות הסיוע, עם הגעתה לשטח כינוס, מועברת למחוז שב"ס שהזמין את לבנת הסיוע.

אירועי היום הראשון - פינוי בית הסוהר דמון

דרכי הגישה לבית הסוהר דמון

בית הסוהר דמון שוכן ברכס הכרמל, סמוך לצומת דמון (צומת הכבישים 721 ו-672) ובקרבת היישוב עספייא וקיבוץ בית אורן. לדרכים המאפשרות גישה לבית הסוהר וחילוץ ממנו הייתה חשיבות מרובה לעניין ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, ולכן להלן יפורטו דרכים אלה:

דרך כביש 6, עד להתחברות לכביש 70, משם לכביש 672, עד צומת דמון ומשם דרך כביש 721; או דרך כביש החוף (כביש 2) לחיפה, ובמחלף עתלית לפנות מזרחה לכיוון צומת אורן (צומת הכבישים 4 ו-721) ולעלות בכביש 721; אם נחסם כביש 721 מכיוון צומת אורן לכיוון קיבוץ בית אורן אפשר להמשיך בכביש 2 או 4 לכיוון חיפה, לעלות

8 לבנת סיוע היא כוח ייעודי מיומן וזמין המאוגד יחד.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

בכביש דרך פרויד ומשם דרך כביש אוניברסיטת חיפה - כביש 672 - להגיע לצומת דמון ומשם דרך כביש 721. ההגעה מצפון הארץ אפשרית גם באמצעות נסיעה מכיוון יגור, דרך כביש 752, ובהמשך דרך העיר נשר (כביש 705) לאוניברסיטת חיפה - כביש 672 - הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721; אפשרות נוספת - עליה ממפגש הכבישים 752 ו-721 לכביש 7212 ומשם לכביש 672, מדרום מזרח לאוניברסיטת חיפה, הגעה לצומת דמון ומשם דרך כביש 721.

יצוין שפינוי בית הסוהר דמון כרוך בהכרח בנסיעה בכביש 721: מזרחה לצומת דמון - מרחק של 1.6 ק"מ - ומשם בכביש 672, אם הפינוי יהיה לכיוון מזרח; או מערבה לצומת בית אורן (מפגש עם כביש הכניסה לקיבוץ בית אורן) ובהמשך לכיוון צומת אורן - מרחק של 7.3 ק"מ - אם הפינוי יהיה לכיוון מערב.

עם תחילת השרפה קבע מפקד מחוז צפון בשב"ס מודל פינוי, ולפיו האסירים מבית הסוהר דמון יפנו תחילה לבית הסוהר כרמל דרך כביש 721 וכי ציר זה ישמש גם כציר להגעת כוחות החילוץ וההצלה. הכוונת סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידי המשטרה.

תיאור האירועים וההחלטות

החלטות על פינוי בית הסוהר דמון

להלן תיאור השתלשלות ההחלטות והאירועים, החל מההודעה הראשונה על השרפה שקיבל מפקד בית הסוהר דמון (12:00 בערך) ועד לאסון אוטובוס צוערי שב"ס.

1. את הדיווח הראשוני על השרפה קיבל מפקד בית הסוהר דמון, גנ"מ בני תיאור, בשעה 12:00 בערך. בשעה 12:30 בערך פנה מפקד בית הסוהר למפקד מחוז צפון של שב"ס, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, וביקש להפעיל פקודה מחוזית לתגבור כוחות בין יחידות המחוז והמליץ לפניו לפנות את בית הסוהר. בשעה 12:35 הוכרז על מצב חירום בבית הסוהר. בשעה 12:46 הפעיל מפקד מחוז צפון פקודה מחוזית לתגבור כוחות במחוז.

קמב"ץ המחוז, סגן גונדר (סג"ד) שמואל לביא, פנה בסמוך לאחר השעה 12:30, לדבריו, בשמו של הסממ"ז⁹ בבקשה להפעלת סיוע בדרג הארצי למחוז צפון. בקשתו נמסרה לראש ענף המבצעים בשב"ס, והוא העביר אותה לסגן הנציב וראש אגף מבצעים - גונדר דב לוצקי - כדי שיבחן אם לאשרה; סגן הנציב אישר את הבקשה. בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת ביי"ס ניר, ובכלל זה קורס הקצינים, כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. בסמוך לאחר השעה 14:32 ביקש קמב"ץ המחוז מרע"ן מבצעים לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי הקבע ייסעו לבית הסוהר כרמל; רע"ן מבצעים העביר את הבקשה לסגן הנציב שאישר את הבקשה.

9 יש גרסאות סותרות בנוגע לזהות הגורם במחוז הצפון של שב"ס אשר יזם את הפנייה לנציבות בעניין הפעלתם סיוע בדרג הארצי; בעניין זה - ראו להלן.

בשעה 12:50 ובשעה 13:10 הורה מפקד המחוז, לדבריו, לעוזר הקמב"ץ ולקמב"ץ המחוז, סג"ד שמואל לביא, בהתאמה, לפתוח חמ"ל מחוזי בבית הסוהר כרמל ולהקים שטח כינוס לכוחות הסיוע של המחוז בסמוך לו. בשעה 13:20 העלה סגן מפקד המחוז (להלן - הסממ"ז), תת גונדר (תג"ד) אלברט לנקרי, את רמת הכוננות במחוז.

ב-12:45 נפתח מרכז שליטה נציבותי (מש"ן); בשעה 14:25 הוקם חמ"ל מחוזי בשטח בית הסוהר כרמל ורק בשעה 16:15 בערך התחיל לפעול שטח כינוס מוסדר אף הוא בשטח בית הסוהר כרמל.

בד בבד יצאו מפקד מחוז צפון, הסממ"ז, וקצינים נוספים ממפקדת המחוז, הצמודה לבית סוהר חרמון, לאזור הכרמל. מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון סמוך אחרי השעה 13:20 בערך¹⁰. כמו כן יצאו נציב שב"ס וסגנו ממטה שב"ס ברמלה לבית הסוהר דמון, כל אחד ברכב השירות שלו. הם עלו בכביש 721 לכיוון בית הסוהר דמון ונעצרו בצומת בית אורן בשעה 14:15 בערך בחסימה שבוצעה בשל אש על הכביש. בשעה 14:25 בערך הם פגשו במקום את מפקד מחוז צפון של משטרה ואת נציב כבאות והצלה. הנציב וסגנו, חזרו לצומת אורן, והגיעו לבית הסוהר דמון בשעה 15:25 בערך לאחר שנסעו דרך אוניברסיטת חיפה - כביש 672.

2. בסמוך לשעה 13:20 התקרבה האש לגדרות בית הסוהר, עשן חדר לאגפים והתעורר חשש שהאסירים ייפגעו משאיפתו. האסירים בתאים דפקו על הדלתות והוחלט להוציאם לחצר בית הסוהר.

3. כאמור, עם תחילת הפינוי החליט מפקד מחוז צפון שהאסירים יפוננו, כשלב ביניים, לבית הסוהר כרמל, השוכן בסמוך לצומת אורן, בנסיעה בכביש 721, וכי כוחות החילוץ יגיעו לבית הסוהר דמון מצומת אורן, דרך כביש 721. זאת לדבריו, בשל קרבתו של בית סוהר דמון לבית הסוהר כרמל¹¹; הצורך לפנות את האסירים בסבבים מהירים נוכח אי-ודאות בנוגע לקצב והיקף ההתייבבות הצפויה של כוחות נחשון מבתי המשפט לבית הסוהר דמון; דלילות התנועה בכביש 721 לעומת כביש האוניברסיטה (672); והתרחקות ממוקד האש שנמצא באותה עת במזרח.

בסיום הערכת המצב שקיים מפקד מרחב חוף של המשטרה בשעה 12:40 בערך הוא מינה את מפקד תחנת זיכרון יעקב, (להלן - מת"ח זיכרון) לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. הכוונת כל סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידו.

מידע על הסכנות בכביש 721

1. בשעה 14:10 קיים נציב כבאות והצלה דאז, רב-טפסר שמעון רומח התייעצות בצומת בית אורן עם מפקד שירותי כבאות חיפה, סגנו וקצין המבצעים של שירותי

10 בתחקיר שב"ס צוינה השעה 13:20 כשעת הגעתו של מפקד המחוז לבית הסוהר דמון. בתחקיר של בית הסוהר דמון נכתב כי מפקד המחוז הגיע לבית הסוהר דמון ב-13:50. במפגש מחוזי שקיים מפקד המחוז של שב"ס לשחזור האירוע ציין כי: "ביומן רשום שעה 14:00".

11 המרחק בין בתי הסוהר הוא כ-8.1 ק"מ הנסיעה ביניהם נמשכת כ-16 עד 20 דקות.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

כבאות חיפה (להלן - קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה); דעתם הייתה כי יש לפנות את האסירים לכיוון האוניברסיטה (כביש 672); רב-טפסר רומח העביר דברים אלו לנציב שב"ס ולמפקד המחוז של המשטרה.

כביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון נסגר לתנועה בין 14:15 ל-14:49 גם לכוחות החילוץ וההצלה.

2. בשעה 14:30 בערך הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה למפקדים של המשטרה ושל שב"ס, בעת שהיו מכוונים ברחבה הסמוכה לבית סוהר דמון, כי קטע כביש 721 - מכיוון בית הסוהר דמון מזרחה - לכיוון אוניברסיטת חיפה - פנוי, וכי כוחות הכיבוי מגנים עליו מפני האש; לגבי קטע כביש 721, מכיוון בית סוהר דמון מערבה לכיוון כביש 4 - צומת אורן, הודיע מפקד שירותי כבאות חיפה כי אין בידיו תמונת מצב באשר לסיכוני האש על הציר וכי כוחות הכיבוי מרכזים מאמץ לאבטח את הקטע של ציר 721 מבית הסוהר לכיוון אוניברסיטת חיפה כציר מילוט לכוחות החירום.

3. סמוך לפני השעה 15:00, בהתייעצות שהתקיימה בבית הסוהר דמון בין מפקד מחוז צפון של המשטרה ומפקדים משב"ס, מהמשטרה ומשרותי הכבאות, מסר קצין אג"ם של שירותי כבאות חיפה שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לכיוון צומת דמון, ושקטע הכביש מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן צריך להישאר סגור.

פינוי האסירים מבית הסוהר דמון

בפועל, האסירים מבית הסוהר דמון פונו בשישה סבבים: שני הסבבים הראשונים - שיצאו בשעות 13:40 ו-14:00 - פונו מערבה דרך כביש 721 לבית הסוהר כרמל; אך ארבעת הסבבים האחרונים שיצאו משעה 14:30 ואילך - כבר פונו דרך כביש 672 - השינוי במסלול חל במרבית הסבבים ונעשה על ידי מפקדים בשטח, עקב סיכוני האש שהתגלעו שבכביש 721.

אשר לנתיב הנסיעה לכלא בו הגיעו כוחות נחשון שסייעו בפינוי של אסירים: עד שעה 14:15 הגיעו כוחות מיחידת נחשון לבית הסוהר דמון דרך כביש 721, מצומת אורן. לאחר מכן - בשל סגירת כביש 721 בקטע שבין צומת בית אורן לבית הסוהר דמון, משעה 14:15 ואילך בשל סיכוני האש, כוחות הסיוע מיחידת נחשון של מחוז צפון הגיעו לבית הסוהר דמון דרך כביש 672, ולא מכביש 721, כנקבע במודל הפינוי.

בהמשך היום - לאחר שהאש החלה להתפשט מערבה לכיוון בית הסוהר כרמל - הנחתה המשטרה בשעה 20:40 להעביר את האסירים שפונו מבית הסוהר דמון וכן את אסירי בית הסוהר כרמל והכלא הצבאי הסמוך - כלא 6 - למתקני כליאה אחרים במחוז וכן למתקני כליאה במחוזות אחרים.

אסון אוטובוס הצוערים

1. כאמור, בשעה 12:48 הפעיל שב"ס את לבנת ביי"ס ניר כסיוע לפינוי בית הסוהר דמון. לבנת הסיוע מבי"ס ניר נחלקת לארבע מסגרות של קורסים: שתי מחלקות

מקורס צוערי שב"ס (להלן - קורס הקצינים); מחלקת קורס מש"קים; מחלקת קורס סוהרי קבע שב"ס. כמפקד קורס הקצינים שימש סג"ד אמנון יהבי. בשעה 13:08 נקרא מפקד קורס הקצינים למפקד ב"ס ניר, והלה מסר לו כי מתחוללת שרפה באזור בית הסוהר דמון וכי עליו להגיע לבית הסוהר דמון עם צוערי קורס הקצינים. לבנת הסיוע מבי"ס ניר נסעה בשלושה אוטובוסים: שתי מחלקות קורס הקצינים נסעו באוטובוס אחד שיצא מביה"ס ניר ברמלה ובו 41 אנשים (35 צוערים, 5 מפקדים ונהג); סג"ד רפי (רפאל) אלקלעי ז"ל מונה למפקד האוטובוס. מפקד קורס הקצינים נסע לפנייהם ברכב השירות שלו.

בשעה 14:32 הפיץ המש"ן הודעת זימונית בתפוצה רחבה, ולפיה על כוחות הסיוע העושים את דרכם לבית הסוהר דמון, ובכללם מבי"ס ניר, להתייצב תחילה בבית הסוהר כרמל, ולהמתין שם להנחיות מחוז צפון. בסמוך לאחר מכן ביקש קמבי"ץ המחוז לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל; סגן נציב שב"ס אישר את הבקשה. קמבי"ץ המחוז עדכן, לדבריו, את מפקד המחוז בעניין הגעתו הצפויה של כוח מבי"ס ניר לבית סוהר דמון בשעה 15:00 בערך, כאשר הגיע לבית הסוהר דמון.

ב-14:35 הפיצה המשטרה הודעת זימונית בתפוצה רחבה, ובכללם לגורמים משב"ס המנויים על קבלת הודעות משטרה, ולפיה כביש 721 חסום לתנועה והנסיעה לבית הסוהר דמון תתבצע דרך כביש האוניברסיטה. בשעה 14:49 הודיע מפקד מחוז צפון של המשטרה ברשת הקשר של המשטרה כי כביש 721 פתוח לתנועת כלי רכב של כוחות ההצלה; המש"ן הפיץ את ההודעה בזימונית למנויי שב"ס. רע"ץ אבטחה, המנוי על קבלת הודעות זימונית של המשטרה, עדכן את מפקד קורס הקצינים בטלפון בעניין סגירת הכביש ופתיחתו, והלה הודיע על כך למפקד האוטובוס.

2. מפקד קורס הקצינים הגיע לצומת אורן בשעה 15:05-15:10 במשוער. מפקד הקורס הסביר לשוטר במחסום שהוא והצוערים הנוסעים באוטובוס שיגיע בעקבותיו הם משב"ס ומיועדים לסייע לפינוי בית הסוהר דמון. מפקד קורס קצינים התקשר למפקד בית הסוהר דמון והודיע לו כי הוא וחניכי קורס הקצינים בדרכם לבית הסוהר דמון. סמוך לאחר מכן - בשעה 15:17 - הגיע גם אוטובוס הצוערים למחסום שבצומת אורן. השוטרים אפשרו לאוטובוס להמשיך לעלות בכביש 721 לכיוון בית הסוהר דמון.

בין 15:30 - ל-15:31 (זמן משוער) מפקדת תחנת המשטרה חיפה, תנ"צ אהובה תומר ז"ל, או קצין אג"ם של מחוז צפון של המשטרה, תנ"צ ליאור בוקר ז"ל (או שניהם) חסמו את האוטובוס שטיפס מולם במעלה הכביש והנחו אותו לסוב לאחור ולחזור על עקבותיו לכיוון מערב, משום שהם בדרכם כבר נתקלו באש ממזרח. בהמשך, האוטובוס סב לאחור והתחיל בנסיעה כלפי מטה לאורך כ-100-150 מטר, כאשר קציני המשטרה נוסעים ברכביהם לפני האוטובוס. שם נתקל האוטובוס באש שהגיעה מולו מדרום-מזרח והתפשטה במהירות לאורך הכביש. האוטובוס שנחסם באש התחיל לנסוע לאחור, בהילוך אחורי, בכיוון העלייה והצליח לעלות כ-100-150 מטר, אך שם, בשעה 15:40 בקירוב, נתקל שוב באש ונעצר כשהוא לכוד באש מכל עבריו.

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

באסון השרפה נספו 44 איש - 37 אנשי שב"ס, שלושה שוטרים, שני כבאים, נער (צופה אש) ואזרח - נהג האוטובוס. שלושה אנשי שב"ס מנוסעי האוטובוס שהצליחו לצאת מהאוטובוס, ולאחר שהכבאים משירותי הכבאות עפולה דני חייט ז"ל ואורי סמנדייב ז"ל והנער אלעד ריבן ז"ל התיזו עליהם מים, על מנת לצננם מהחום, נאספו בידי אזרח ברכבו, והצליחו להימלט אתו יחד ולהינצל.

כשלים ותובנות

כשלים בהפעלת מרכזי שליטה

תפקידם של מרכזי השליטה לרכז נתונים על כוחות, אמצעים ונתונים מודיעיניים, לגבש ולהציג תמונת מצב עדכנית, לעקוב אחר אופן ביצוע הנחיות המפקדים, לעדכן את גורמי שב"ס הרלוונטיים בשינויים ובהתפתחויות ולהפיץ דיווחים ועדכונים למשליטים המחוזיים במקרה של אירוע חריג, ובפרט אירוע שיש לו השפעה מערכתית על שב"ס; על סמך מידע זה על המפקדים לקיים הערכות מצב ולקבל החלטות.

מפקדים יכולים לנהל את האירוע מתוך מרכזי השליטה או לצאת בעצמם לזירת האירוע. אך אם הם מחליטים להגיע למקום האירוע, עליהם להבטיח כי הוקמו מרכזי שליטה, כי הם מאוישים ופועלים כנדרש בפקודות ובנהלים וכי הם מספקים להם באופן שוטף תמונת מצב עדכנית לצורך ביצוע הערכת מצב וקבלת החלטות.

1. מרכזי הפיקוד והשליטה של שב"ס - משליטים וחמ"לים - לא פעלו כנדרש בהתאם לפקודות שב"ס. חריגה זו הייתה בדרג נציבות שב"ס, בדרג מחוז צפון ובדרג בית הסוהר דמון. מרכזי השליטה לא תוגברו בכוח אדם, כנדרש, החמ"ל המחוזי הוקם באיחור וחמ"ל בית הסוהר דמון לא הוקם כלל; מרכזי השליטה לא ריכוזו מידע עדכני על המתרחש, והרישום ביומן המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית. מרכזי השליטה לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא אספו מהמשטרה מידע בייחוד על זמינות צירי התנועה ומסוכנותם בסביבת בית הסוהר דמון; ממילא מידע זה לא הועבר על ידם למפקדים. בנסיבות אלה לא מילאו מרכזי השליטה את תפקידם כמסייעים למפקדים בשטח בזמן אמת, הן להפצה ולמימוש של הפקודות, והן כמייצרי תמונת מצב עדכנית במציאות של סכנה המתפתחת והמשתנה.

המש"ן הפיץ הודעות זימונית ובהן חיתוכי מצב והודעות. אך בשעות הראשונות של אירוע השרפה אירעו מקרים בהם מפקדי האירוע - מפקד המחוז, הסממ"ז, מפקד בית הסוהר דמון וקמב"ץ המחוז - לדבריהם בשל היותם בנסיעה או בשל שטף האירועים, לא קראו הודעות מבצעיות ובהן הודעות בעלות משקל רב שהועברו בביפר: הודעה על הפעלת לבנות הסיוע ככוחות תגבור ארציים ועל הגעה לשטח הכינוס בחניית בית הסוהר כרמל. לפיכך, לטענתם, הם לא ידעו¹², בזמן אמת, כי הופעלו כוחות הסיוע הארציים וחלק מכוחות הסיוע לא ידעו שבית הסוהר כרמל נקבע כשטח כינוס.

12 למעט קמב"ץ המחוז.

המש"ן לא וידא, כפי שראוי היה שיעשה, כי בעלי התפקידים הרלוונטיים קיבלו את ההודעות שהעביר בזימונית - מהן הודעות בעלות חשיבות מבצעית רבה על הפעלת כוחות סיוע ארציים, על דרכי הגישה לבית הסוהר דמון, לרבות חסימות של דרכי גישה, ועל הפקודות שניתנו לכוחות להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל תחילה - וכי הם פועלים על פיהן.

אשר לאי-קריאת הודעות זימונית - משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי מכשירי הזימונית של שב"ס הם האמצעי של הארגון להעברת הודעות והנחיות; אי-קריאת הודעות והנחיות יש בה כדי לסכל את ביצוע המשימה ויש לראותה בחומרה.

2. המפקדים הבכירים של שב"ס ובהם נציב שב"ס דאז, רב גונדר בני קניאק; סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי, מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, וסגנו, תג"ד אלברט לנקרי, נסעו לבית הסוהר דמון, העבירו ביניהם מידע באופן ישיר, בשיחות שקיימו זה עם זה, אך לא דרשו ממרכזי השליטה לרשום את הפקודות וההנחיות שנתנו, וחשוב לא פחות - להפיץ אותן בתפוצה המתחייבת, לוודא קבלתן על ידי הנמענים להן, לוודא ביצוע הפקודות מול המפקדים בשטח ולספק להם תמונת מצב עדכנית ומהימנה על הליכי פינוי בית הסוהר דמון; גם לא נמצא תיעוד על הערכות מצב שערכו ועל ההחלטות שהתקבלו בהן.

הסממ"ז, המשמש כקצין אג"ם מחוזי, וקמב"ץ המחוז, כממונים על החמ"ל המחוזי ועל רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום לא וידאו שהמשל"ט המחוזי שבבית הסוהר חרמון יתוגבר ויתפקד כנדרש עד להפעלת החמ"ל המחוזי בבית הסוהר כרמל.

סדרי פינוי בית הסוהר דמון

ככלל, חשוב לתכנן מראש את סדרי הגעתם ויציאתם של כוחות חילוץ והצלה לאירוע הכרוך בסיכון לחיי אדם ולרכוש ובמקרה דנן - לפינוי בית סוהר, זאת בהתחשב בתנאים הסביבתיים, כמו דרכי גישה ומילוט וקשיי תנועה בכבישים בגין עומס תנועה. הדבר אמור להיעשות בתיאום עם המשטרה, האחראית לניהול האירוע ולשליטה על צירי התנועה. הדבר אמור אף להיעשות כמה פעמים במהלך האירוע עקב הנסיבות והאיומים המשתנים.

כאמור, עם תחילת האירוע קבע מפקד מחוז צפון של שב"ס מודל פינוי ולפיו אסירי בית הסוהר דמון יפנו מערבה לכיוון צומת אורן, בכביש 721, עד לבית הסוהר כרמל כשלב ביניים לפינויים לבתי סוהר אחרים. מפקד המחוז גם החליט שכוחות הסיוע ממחוז צפון יגיעו לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל ומשם ייסעו בכביש 721 לבית הסוהר דמון. יוזכר כי מפקד מרחב חוף מינה את מת"ח זיכרון לנציג המשטרה לפינוי בית הסוהר. הכוונת כל סבבי הפינוי בזמן יציאתם ונסיעתם נעשתה על ידו.

בשעות הראשונות של השרפה הלכו וגברו סיכוני האש לאורכו של כביש 721, וכאמור, בהזדמנויות שונות (בשעה 14:10, 14:30 ובשעה 15:00 בערך) התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפניהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672). בהקשר זה יודגש כי בשעה 15:00 בערך, מסר קצין אג"ם

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

של שירותי כבאות חיפה לפני קציני משטרה ושב"ס שציר הפינוי צריך להיות מצומת בית אורן מזרחה לכיוון צומת דמון, ושקטע הכביש מצומת בית אורן מערבה לכיוון צומת אורן צריך להישאר סגור.

אולם נתיב הפינוי - כביש 721 מערבה לכיוון כביש 4 ששב"ס קבע לפינוי בית הסוהר דמון ולהגעת כוחות הסיוע אליו נותר בעינו כל זמן האירוע, אף שסיכוני האש בנתיב זה הלכו וגברו ואף ששירותי הכבאות המליצו לפני קציני המשטרה ושב"ס לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה¹³. יוער כי סבבי הפינוי השלישי והרביעי, שיצאו משערי בית הסוהר דמון בשעות 14:30 ו-15:30 - עוד לפני אסון האוטובוס - כבר לא נסעו בכביש 721 עקב סיכוני האש¹⁴; גם כוחות הסיוע מיחדת נחשון של מחוז צפון נסעו החל משעה 14:15 בכבישים אחרים. זאת בעקבות החלטות שקיבלו מפקדים שנתקלו באש בשטח ולא בעקבות הערכת מצב שבה נותחו הסיכונים בכבישים והוחלט על ציר פינוי חלופי.

נוכח השתנות מידת הסיכון לאורכם של קטעים מכביש 721 והמלצותיהם של נציגי שירותי הכבאות ראוי היה שמפקד מחוז צפון, שקבע את מודל הפינוי הראשוני, יבחן מחדש, בהתייעצות עם מפקד המחוז של המשטרה, בשעות הקריטיות של האירוע את נתיב הפינוי של האסירים והגעת כוחות הסיוע, ובהתאם יפעל לעדכן את מודל הפינוי. בחינה מחדש של מודל הפינוי נדרשה בייחוד אחרי השעה 14:00 - שעה ששבב הפינוי השני וכוחות הסיוע מהמחוז כבר נתקלו באש בכביש 721, וזאת בהתחשב בהיקף הכוחות שהיו בבית הסוהר דמון ובנחיצות כוחות נוספים, במספר האסירים שפנו ושעוד נותרו לפינוי ובקיומם של צירי פינוי והגעה חלופיים.

משרד מבקר המדינה מעיר לשב"ס כי אחריות שב"ס לאסיריו וסוהריו חלה, לא רק בבית הסוהר, אלא גם לאורך כל דרכי הפינוי ודרכי הגישה; אחריות המשטרה לצירי התנועה אינה פוטרת את השב"ס מלהתעדכן, באמצעות מרכזי השליטה, על הסכנות בצירי התנועה - כפי שחוו מפקדים, סוהרים ואסירים אגב ניסיונות פינוי דרך כביש 721 ובהתאם, ובהיוועצות חוזרת עם גורמי המשטרה הרלוונטיים, לחזור ולבחון את החלטותיו לגבי יעדי ודרכי פינוי האסירים ודרכי הגישה של כוחות הסיוע.

הפעלת כוחות סיוע לפינוי בית הסוהר דמון

הפעלת כוחות לטיפול באירוע חירום מחייבת שיקול דעת באשר לסדר הגודל של הכוח, להתאמתו לאיום הנשקף ולתרחיש המתגבש. כדי לתכנן פינוי בית הסוהר בגין שרפה, יש לתת את הדעת להרכב אוכלוסיית האסירים, לדרגת מסוכנותם ולסיכוני האש - הן כדי להבטיח שהליכי הפינוי יתקיימו כנדרש ללא סיכון מיותר של כוחות הסיוע, והן לצורך מניעת הפס"ד. ענף מבצעים בשב"ס הוא המוסמך להפעיל לבנות סיוע לטיפול בהפרות סדר, בהתאם להערכות מצב.

13 בעניין זה - ראו פירוט בדוח הביקורת "משטרת ישראל - פיקוד ושליטה על אירועים ומבצעים", בפרק "מידע על סיכוני אש בכביש 721".

14 סבב הפינוי הרביעי הופנה מערבה לכביש 721 אך נבלם בשל האש על הכביש, והופנה לנסיעה מזרחה דרך כביש 672.

גונדר דב לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי, בלי שנמצא כי הוא שקל את היקף הכוחות והאמצעים הנחוצים ואת היקפם של אלה שהופעלו, בלי לקיים הערכת מצב מתועדת המתחשבת באיומים שנשקפו בתחילת האירוע או בהמשכו, אף שהיה עליו לעשות כן מתוקף אחריותו להפעלת כוחות סיוע בדרג הארצי. גם גורמי הפיקוד האחרים בנציבות שב"ס ובמחוז צפון - הנציב, מפקד מחוז צפון (שעודכן בדיעבד על ידי הנציב על אישור הפעלת לבנת הסיוע), רע"ן מבצעים בשב"ס (שהעביר את בקשת המחוז לאישורו של סגן הנציב) - לא ביצעו בתחילת אירוע השרפה וחשוב לא פחות - במהלך הפינוי, ניתוח והערכת מצב מתועדים לבחינת עדכניות הצורך בסיוע והיקפו, על פי היקף האירוע וחומרתו, ובשים לב להיקף הכוחות שהוזעקו והגיעו לסיוע בפניו ולסיכוני האש.

קביעת שטח כינוס והגעת כוחות הסיוע אליו

לשטח כינוס תפקיד חשוב בהפעלת כוחות בעת אירוע, ובייחוד כשמדובר באירוע שבו מופעלים סדרי כוחות גדולים ומגוונים ונדרשת קבלת החלטות להפעלתם נוכח נסיבות וסיכונים המשתנים במהירות, ותוך סיכון חיי אדם, ובכלל זה באירוע של התמודדות עם שרפה. הצורך בהפעלת שטח כינוס אכן נקבע בפקודות שב"ס.

מפקד מחוז צפון הורה, לדבריו, שכוחות הסיוע מהמחוז, שעל הפעלתם הורה, יתרכזו בשטח הכינוס במגרש החנייה הסמוך לבית הסוהר כרמל. אשר לשטח כינוס לכוחות הסיוע הארציים שעל הפעלתם החליטה נציבות שב"ס - בשעה 14:32 הפיץ כאמור המש"ן הודעת זימונית ולפיה על כוחות הסיוע הארציים ובכלל זה לבנת בי"ס ניר להתייצב תחילה בבית הסוהר כרמל להיערך בהתאם להנחיות מחוז צפון.

מפקד מחוז צפון הורה על הקמת שטח כינוס בבית הסוהר כרמל, אך לא וידא ששטח הכינוס הוקם ושהכוחות אכן עושים בו שימוש, ושמבצע בו רישום של הכוחות שהגיעו אליו ויצאו ממנו. גם סגן מפקד המחוז, המשמש כקצין אג"ס מחוזי, וקמביץ המחוז, כממונים על רצף הפיקוד והשליטה באירוע חירום לא וידאו ששטח הכינוס בבית הסוהר כרמל מופעל כנדרש בפקודות, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו.

בפועל שטח הכינוס בבית הסוהר כרמל לא הוסדר כנדרש בפקודות עד לשעה 16:15 בערך. עד אז עברו דרכו רק מיעוט של הכוחות וגם אלה לא נרשמו ולא הוכוונו. ויש בכך משום הפרה ברורה של פקודות שקבע שב"ס. הדבר לא אפשר למפקדים בשטח לקבל תמונה מלאה על היקף כוחות התגבור ולווסת את הגעתם לבית הסוהר דמון. יתר על כן, לסביבת בית הסוהר דמון הגיעו כוחות רבים של שב"ס ומשטרה שיצרו עומסי תנועה גדולים בכניסה לבית הסוהר והקשו על הפיקוד והשליטה, תוך סיכון הכוחות.

חלק מכוחות הסיוע שלא קראו את הודעת הזימונית, או שלא היה ברשותם מכשיר זימונית, לא ידעו על הצורך להגיע לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל והגיעו במישרין לבית הסוהר דמון.

אשר לכוח הסיוע מקורס הקצינים: כאמור, בסמוך לאחר השעה 14:32 ביקש קמביץ המחוז לפצל את כוח הסיוע מבית הספר ניר כך שאוטובוס הצוערים ייסע במישרין

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

לבית הסוהר דמון והאוטובוסים של קורס המש"קים ושל קורס סוהרי קבע ייסעו לבית הסוהר כרמל.

משרד מבקר המדינה מציין כי דרישת קמב"ץ המחוז מרע"ן מבצעים בשב"ס להפנות כוחות סיוע במישרין לזירת האירוע ולא לשטח הכינוס נעשתה ללא תיאום מראש עם מפקדיו - מפקד המחוז והסממ"ז, ובניגוד לפקודתו של מפקד המחוז - שלדבריו הורה שכוחות הסיוע של המחוז יגיעו תחילה לשטח הכינוס בבית הסוהר כרמל.

יוער כי בתחקיר שעשה שב"ס צוין כי לקחים בנושא ניהול שטחי כינוס הופקו עוד בתרגילים שביצע שב"ס בעבר אך אלה לא יושמו בעת ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון.

תיאום והעברת מידע בין שב"ס למשטרה

לתיאום ולהעברת מידע בין כוחות חירום והצלה הפועלים באירוע חירום נודעת חשיבות רבה. באירוע חירום תמונת השטח משתנה חליפות, משתנים האיומים על הכוח, והכוחות נדרשים לשנות את מקומם ואת ותפקידם על מנת להתאים את עצמם למצב המשתנה. בשל כך בפקודות ובנהלים השונים נקבע, כל גוף על פי הנחיותיו, כי על הגופים הפועלים באירוע חירום לשלוח נציגים למרכזי השליטה של הגוף האחר.

בפועל, לא השתתף נציג שב"ס בחפ"ק מרחב חוף של המשטרה, שהוקם בסמוך לצומת דמון ולא במשלי"ט של מחוז צפון במשטרה. נציג שב"ס גם לא השתתף בהערכות המצב שקיים מפקד מרחב חוף של המשטרה - בשעה 12:40, בשעה 15:00 בערך ובשעה 19:00. נציג שב"ס הצטרף לצובר החפ"קים שהקימה המשטרה בחניון אוניברסיטת חיפה רק בשעה 24:00 בערך בסופו של היום הראשון לשרפה; כלומר, זמן רב מאוד לאחר פרוץ השרפה ולאחר אסון האוטובוס.

גם בחמ"ל המחוזי של שב"ס שהוקם, כאמור, בבית הסוהר כרמל לא נכח נציג מטעם המשטרה; ובמש"ן לא נכח עד לאחר שהתרחש אסון האוטובוס נציג מטעם המשטרה והוא הגיע למש"ן בשעה 18:00 בערך בלבד.

1. לפיכך, בין היתר, מרכזי השליטה של המשטרה לא קיבלו עדכון בדבר ההחלטה של מג"ד נחשון צפון משעה 14:21 לקבוע את כביש 672 - דרך האוניברסיטה - כציר להגעת כוחות נחשון, בעקבות סגירתו לתנועה של קטע כביש 721 מצומת בית אורן ועד לבית הסוהר דמון בשעות 14:15-14:49 ובדבר ההחלטות לפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה משעה 14:30 ואילך. כתוצאה מכך לא היה בידיהם מידע חיוני הנוגע לסדרי פינוי האסירים והגעת כוחות הסיוע אל בית הסוהר דמון לצורך גיבוש תמונת מצב למפקדים בשטח.

2. כאמור, בהזדמנויות שונות, בשעות 14:10-15:00, התריעו נציגים משירותי הכבאות לפני מפקדי המשטרה ושב"ס על סכנות אלה והמליצו לפנייהם לסגור את כביש 721 בקטע שבין צומת אורן לצומת בית אורן ולפנות את האסירים דרך כביש האוניברסיטה (כביש 672).

לא נמצא כי התראות והמלצות אלה של שירותי הכבאות הועברו על ידי מפקדי שב"ס למרכזי השליטה של שב"ס.

עיקר הקשר השוטף בין המשטרה לשב"ס נעשה באמצעות מת"ח זיכרון של המשטרה אך לא הייתה זרימת מידע סדורה בין מפקדות שב"ס לבין מפקדות המשטרה על המתרחש בשטח. ביומני המבצעים של שב"ס והמשטרה לא תועדו הפקודות, ההנחיות והמידע שהועברו בין המשטרה לשב"ס. הנה כי כן, השיח בין שב"ס ובין המשטרה התנהל "בציר מפקדים" המטפלים באירוע בסמוך למקום התרחשותו, ולא "בציר מפקדות" אף שהמפקדות הן שאמורות לאסוף את המידע המצטבר, לגבש תמונת מצב מקיפה, עדכנית, מתכללת ומדויקת של האירועים ולהפיץ באופן שוטף את המידע לכלל הגורמים הרלוונטיים באירוע לרבות אלו הפועלים בשטח.

גרסאות סותרות באשר לפקודות שונות שניתנו לניהול האירוע

במהלך הביקורת מסרו בעלי תפקידים בכירים בשב"ס גרסאות סותרות באשר למתן ההוראות לפתיחת חמ"ל מחוזי, להקמת שטח כינוס, ולגורם שביקש להפעיל כוחות סיוע ארציים.

ריבוי הגרסאות הסותרות בסוגיות מבצעיות משמעותיות ממחיש את הצורך שבהפעלה תקינה של מרכזי שליטה והצורך ברישום ותיעוד החלטות המפקדים ביומני המבצעים בסמוך ככל שניתן למועדי קבלתן ובמעקב אחר ביצוען, דבר שלא נעשה במקרים אלה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה שתהליך בירור הגרסאות ימוצה במהלך התחקירים והבדיקות הפנימיות לשם מיצוי הבירור העובדתי; דבר שלא נעשה.

אחריות מפקדי שב"ס במסגרת האירוע

תפקודם של מפקדים אינו נבחן רק בעת שגרה אלא גם - ואולי ביתר שאת - בעתות חירום ובעת שמתרחשים אירועי חירום. עם התפתחות השרפה לכדי איום על בית הסוהר דמון פעלו הסוהרים והמפקדים של שב"ס, בתנאי אי-ודאות ותוך סיכון חייהם, לפינוי האסירים מתוך דאגה לחיי האסירים והסוהרים. עם זאת, וכפי שהדברים משתקפים ומפורטים בדוח ביקורת זה, היו בניהול האירוע כשלים ומחדלים של מפקדי שב"ס.

על בסיס הפקודות (הקבועות וההנחיות שניתנו במהלך הפינוי) והנהלים של שב"ס, וכן על בסיס לקחי הארגון מתרגילים בחן משרד מבקר המדינה את סוגיית אחריותם של מפקדי שב"ס לליקויים שהתגלו בניהול פינוי של בית הסוהר דמון. בחינה זו התחשבה גם בכך שמדובר בפינוי ראשון מלא של בית סוהר, ובתנאי הקיצון של השרפה בהם התקיים הפינוי.

(א) מפקד מחוז צפון דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון: גונדר מיקי חלפון כיהן בתפקיד מפקד גוש צפון של שב"ס בשנים 2000-2004 וכמפקד מחוז צפון בשנים 2008-2011. מפקד מחוז צפון ניהל את פינוי בית הסוהר דמון תוך סיכון אישי רב.

מפקד המחוז נושא באחריות הכוללת לנעשה במחוז וכן באחריות הישירה לפיקוד על פינוי בית הסוהר דמון שכן על פי פקודות הפינוי, מפקד המחוז הוא מפקד הפינוי בדרג המחוז; עליו לאשר פינוי של בית הסוהר ולקבוע, על פי היקף האירוע וחומרתו, אם יש צורך שיחידות המחוז יתגברו את בית הסוהר בכוח אדם ובאמצעים. כמפקד האירוע עליו לוודא - ישירות או באמצעות הכפופים לו - כי הוקמו מרכזי השליטה, אשר אמורים לסייע לו בניהול האירוע ולספק לו את תמונת המצב ואת המידע המעודכן לצורך גיבוש החלטותיו, וכי הם מתפקדים כנדרש; עליו לקיים הערכות מצב מפעם לפעם בהתאם להתפתחות האירוע ולהשתנות הנסיבות ובהתבסס על תמונת המצב שיצרו מרכזי השליטה, לקבל החלטות בהתאם לכך ולוודא כי הנחיותיו מבוצעות.

כפי שפורט לעיל, מרכזי הפיקוד והשליטה האמורים לסייע למפקד המחוז בניהול האירוע - משל"ט וחמ"ל מחוזיים - לא פעלו כנדרש, בהתאם לפקודות שב"ס: הם לא תוגברו בכוח אדם; החמ"ל המחוזי הוקם רק בשעה 14:25, אך עד אז לא פעל משל"ט מחוזי כגורם המבצע את עבודת החמ"ל. הרישום ביומני המבצעים היה חלקי ולא שיקף את המציאות העדכנית; מרכזי השליטה לא ריכזו ולא העבירו למפקד המחוז מידע עדכני על המתרחש; לא יצרו תמונת מצב עדכנית ושוטפת על מהלך הפינוי, על חשש להתפרעויות והפרות סדר, ועל היקף הכוחות שהופעלו ושנאספו בבית הסוהר דמון, ולא התעדכנו ממפקדות המשטרה בנושא זמינות צירי התנועה ומסוכנותם, בייחוד בסביבת בית הסוהר דמון ובאשר לציר 721 המוליך לבית הסוהר. כמו כן שטח הכינוס לא תפקד עד לשעה 16:15 בערך, אף שמדובר באמצעי שליטה לצורך ניהול האירוע.

מפקד מחוז צפון נסע לבית הסוהר דמון אך לא וידא כי מרכזי השליטה המחוזיים פועלים כסדרם ולא דרש מהם להכין עבורו תמונת מצב עדכנית ואף לא דרש שהמשל"ט המחוזי יתוגבר ויתפקד כנדרש על לפתיחת החמ"ל המחוזי. מפקד המחוז לא וידא ששטח הכינוס אכן הוקם ומתפקד כהלכה ומה היקף הכוחות שהגיעו אליו. מפקד המחוז לא קיים מפעם לפעם, נוכח השתנות הנסיבות - התקדמות הפינוי והסיכונים הכרוכים בו - הערכות מצב מתועדות.

מפקד מחוז צפון לא בחן מחדש את תקפותו של מודל הפינוי שקבע בתחילת האירוע אף כי במהלך האירוע השתנו הנסיבות וגברו הסיכונים לאורכו של כביש 721 - בקטע המוליך מבית הסוהר מערבה לכיוון צומת אורן וכביש 4 (וכמובן גם בכיוון ההפוך), בהשוואה לאלה ששררו בעת החלטתו הראשונית. זאת על אף שבפועל, על פי הנחית מפקד גדוד נחשון צפון, כוחות נחשון של שב"ס לא פעלו משעה 14:15 ואילך על פי מודל הפינוי שנקבע עקב אש שהתפשטה לכביש 721 וסגירתו, והם נסעו בכביש 672; ופינוי האסירים - נוכח סיכוני האש - לא נעשה החל משעה 14:30 על ציר 721 מערבה, דהיינו - הפינוי כבר לא נעשה על פי המודל האמור.

הנה כי כן - נוכח השתנות הנסיבות ונוכח המלצות נציגי שירותי הכבאות החל משעה 14:10 לפנות את האסירים דרך כביש 672 ולסגור את כביש 721 מצומת בית אורן לצומת אורן, היה על מפקד מחוז צפון לבחון מחדש החלטה זו ולהתאימה לנסיבות החדשות. היה עליו לקיים הערכת מצב סדורה בתיאום עם פיקוד המשטרה, כאשר בידי המידע הרלוונטי - הן ממפקדות המשטרה והן משירותי הכבאות - לגבי מצבם העדכני של צירי התנועה, ועל בסיס הערכת היקף כוחות משטרה ושב"ס שנדרשו

והגיעו לסייע בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון. אולם לא נמצא שמפקד המחוז קיים הערכת מצב כזו או בחן מחדש את מודל הפינוי.

משרד מבקר המדינה מציין כי אחריות שב"ס ומפקדיו לאסיריו וסוהריו חלה לא רק בבית הסוהר, אלא גם לאורך כל דרכי הפינוי ודרכי הגישה; אחריות המשטרה לצירי התנועה אינה פוטרת את מפקדי שב"ס מלהתעדכן, באמצעות מרכזי השליטה, לגבי הסכנות בצירי התנועה - כפי שחוו מפקדים, סוהרים ואסירים אגב ניסיונות פינוי דרך כביש 721 מערבה - ובהתאם לכך לחזור ולבחון, בתיאום עם המשטרה ושירותי הכבאות, את החלטותיו לגבי יעדי פינוי האסירים, דרכי פינוים ודרכי הגישה של כוחות הסיוע.

מכל האמור לעיל, עולה כי מפקד מחוז צפון של שב"ס דאז, גונדר מיכאל (מיקי) חלפון, לקה בהיבטים שונים של מילוי תפקידו, בכך שלא פעל כמפקד האירוע כמתחייב על פי עקרונות הפיקוד והשליטה¹⁵, על מנת שתהא בידו תמונת מצב מלאה על המתרחש ועקב כך שליטתו על ניהול ההתמודדות עם השרפה הייתה לקויה. מדובר אפוא בכשל פיקודי של מפקד מחוז צפון של שב"ס.

(ב) סגן מפקד מחוז צפון (הסממ"ז) דאז, תת-גונדר אלברט לנקרי: תת-גונדר אלברט לנקרי כיהן במועד השרפה בכרמל בתפקיד הסממ"ז. ביולי 2011 הוא מונה לראש חטיבת הביטחון בשב"ס. הסממ"ז אחראי בין היתר - מתוקף תפקידו - להפעלתם התקינה של מכלול המבצעים במחוז, של מרכזי השליטה במחוז - המשל"ט והחמ"ל המחוזיים. הסממ"ז, כקצין אג"ם מחוזי, אחראי גם להפעלתו של שטח הכינוס לכוחות הסיוע, כנקבע בפקודות שב"ס.

עם תחילת הפינוי, ובהנחיית מפקד המחוז, יצא הסממ"ז ממטה המחוז והגיע לבית הסוהר דמון בשעה 10:13 בערך. שם פעל בנחישות ובאופן רצוף לפינוי האסירים. עם זאת הוא לא וידא שמרכזי השליטה המחוזיים יתפקדו כראוי, לא הבטיח ששטח כינוס יוקם כסדרו, ושכוחות הסיוע אכן יגיעו אליו, כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר לסממ"ז כי גם בהיותו עסוק בפיקוד על ניהול הפינוי מבית הסוהר דמון, היה עליו למלא את המוטל עליו כקצין אג"ם מחוזי ולוודא כי מרכזי השליטה, עליהם הוא ממונה בתוקף תפקידו, פועלים ושולטים במידע על המתרחש ובתנועת הכוחות בהתאם להנחיות. הדברים אמורים גם בנוגע להפעלתו של שטח הכינוס והגעת הכוחות אליו.

(ג) קמב"ץ מחוז צפון, סגן גונדר שמואל לביא: סג"ד לביא מכהן משנת 2008 כקצין המבצעים במחוז צפון, והוא כיהן בתפקיד זה גם במועד השרפה בכרמל. קמב"ץ המחוז כפוף לסגן מפקד המחוז, המשמש גם כקצין האג"ם המחוזי.

במהלך פינוי בית הסוהר דמון קמב"ץ המחוז לא וידא שמרכזי השליטה יתפקדו כנדרש, ולא הבטיח כי אלה ירכזו נתונים ויספקו תמונת מצב - ובכלל זה נתונים על מהלך הפינוי ועל סדר הכוחות והאמצעים שהוזעקו לסיוע בפינוי, וכן נתונים

15 שליטה: "תהליך מתן פקודות והפעלת כוחות במשימה, התמצאות במצבם ומיקומם בכל עת, תכנון ושינוי מהלכים עתידיים של הכוחות". מנחה כתיבה "הפעלת חמ"ל".

טיפול שירות בתי הסוהר בפינוי אסירים מבית הסוהר דמון באירוע השרפה בכרמל

מהמשטרה ומשירותי הכבאות על סיכוני האש בצירי התנועה, וכי הם יעקבו אחר ביצוע הנחיות מפקד המחוז.

(ד) סגן נציב שב"ס דאז, גונדר דב לוצקי: גונדר דב לוצקי כיהן במועד השרפה כסגן נציב שב"ס וראש אגף המבצעים של השב"ס ופרש בשנת 2011. על פי פקודת שב"ס, ענף המבצעים בשב"ס הוא המוסמך להפעיל את לבנות הסיוע לטיפול בהפרות הסדר, בהתאם להערכות מצב בעת מצבי חירום או בהתאם להחלטה אחרת. כמו כן הוא אחראי, מתוקף אחריותו לפיקוד ולשליטה, להפעלתה של מפקדת השליטה הנציבותית (מש"ן) לצורך מתן תמונת מצב למפקדי השב"ס.

גונדר לוצקי אישר את הפעלת כוח התגבור הארצי בלי שנמצא כי הוא שקל, מפעם לפעם, את הצורך בהפעלתו בהתאם להערכת מצב מתועדת ובלי שהתחשב באיומים הקיימים והמשתנים - לא בתחילת האירוע ולא במהלכו.

(ה) נציב שב"ס דאז, רב גונדר בני קניאק: רב גונדר בני קניאק כיהן בשנים 2007-2011 כנציב שב"ס. האחריות הכוללת למוכנותו של שב"ס, להפגמתן של הפקודות ולניהול אירוע חירום על פי הפקודות מוטלת על נציב שירות בתי הסוהר, רב גונדר בני קניאק.

לדעת משרד מבקר המדינה, לפיקוד שב"ס אחריות כוללת לאופן תפקודו של שב"ס במסגרת פינוי בית הסוהר דמון, ואחריות זו רובצת מטבע הדברים תמיד לפתחו של הדרג הפיקודי העליון של שב"ס.

סיכום והמלצות

בשנים האחרונות נערך השב"ס לטיפול בתרחישי קיצון בבתי הסוהר ובכלל זה בתרחיש של שרפה. נכתבו תוכניות ופקודות, ואלה תורגלו. באירוע השרפה בכרמל נדרש השב"ס לפנות את בית הסוהר דמון ומאוחר יותר פינה גם בית הסוהר כרמל. פינוי פיזי מלא של בית סוהר לא נערך בשב"ס בשנים האחרונות, לא באופן מבצעי ולא במסגרת תרגיל.

במסגרת הבדיקה בדבר התנהלות שירות בתי הסוהר בפינוי בית הסוהר דמון התרשם משרד מבקר המדינה, כי מפקדי שב"ס שניהלו את האירוע עשו זאת במסירות לשלום האסירים הנתונים במשמורתם, תוך גילוי אומץ לב אישי ונטילת סיכון רב בניסיון להציל חיים. עם זאת מבקר המדינה מעיר כי שב"ס לא היה ערוך כנדרש לטיפול בפינוי בית הסוהר דמון בהיבטים של פיקוד ושליטה על הכוחות, הפעלת מרכזי שליטה - ובכלל זה יצירת תמונת מצב נאותה על הסיכונים והשתנותם - תמונת מצב חשובה ביותר לצורך תהליך קבלת החלטות של מפקד האירוע, הפעלת שטחי כינוס, תיאום ושיתוף מפקדות.

נוכח הליקויים שפורטו בדוח זה בכל הנוגע לניהול פינוי בית סוהר ועל מנת ששב"ס יהיה ערוך להתמודד עם אירועים כגון מלחמה, ירי טילים, מעשי טרור, רעידת אדמה, שיטפונות, שרפה, מהומות אזרחיות ועוד, משרד מבקר המדינה סבור כי על שב"ס

השרפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות - תקציר

להכין עצמו, בשיתוף הגורמים נוספים - משטרה וכיבוי אש- על מנת שיוכל להתמודד בעתיד עם אירועים מורכבים מסוג זה.

שער שני

**היערכות מערכת הביטחון לטיפול
באירועי חירום**

היערכות מערכת הביטחון לטיפול באירועי חירום

1. התמודדות עם אירועי חירום המתרחשים בעורף בעתות שגרה ובעתות לחימה מחייבת היערכות מערכתית ובין-ארגונית של כל הגופים הרלוונטיים ואיגום ומיצוי של יכולותיהם להפעלה יעילה, מתואמת ומשולבת של כוח אדם וציוד בהיקפים גדולים. גם הפעילות באירוע השרפה בכרמל חייבה השקעה ממוקדת ומשמעותית של משאבים שהקצו גופים רבים.

המשטרה הייתה אחראית לניהול אירוע השרפה בכרמל ולטיפול בו, וצה"ל ומשרד הביטחון מילאו במהלך האירוע תפקיד חשוב כגופים מסייעים לכוחות ההצלה ובראשם המשטרה ושירותי כבאות והצלה: צה"ל העמיד לרשות המערכת האזרחית שטיפלה באירוע משאבים רבים, ומשרד הביטחון סייע, בין היתר, בהטסת חומרי כיבוי מחו"ל. כמו כן, צה"ל ריכז מאמצים בתחום הפיקוד והשליטה וחיל האוויר קלט והפעיל מטוסים זרים, שלט בכוח האווירי וביצע משימות חוזי אווירי¹ להכוונת כוחות הכיבוי.

2. מערכת הביטחון השתלבה באירוע השרפה בכרמל בעיקר לאחר אירוע שרפת האוטובוס. משרד מבקר המדינה מציין בחיוב את התרומה החשובה של משרד הביטחון, ובייחוד של צה"ל, למאמצי הכיבוי, הסיוע וההצלה באירוע השרפה בכרמל. עם זאת, בביקורת נמצאו ליקויים המתייחסים להיערכות הלאומית הבין-ארגונית המשולבת, לטיפול במצבי חירום בעת שגרה, בממשקים שבין צה"ל ומשרד הביטחון לבין גופים אחרים שהשתתפו בטיפול באירוע השרפה בכרמל וכן בין גופי צה"ל ובין משרד הביטחון, בין היתר בתחום המבצעי של ניהול הפיקוד והשליטה. כמו כן נדרש להשלים את הפערים בתחום המבצעי ובתחום החקיקתי.

באירוע השרפה בכרמל נודעה חשיבות מיוחדת לסיוע הבין-לאומי, בעיקר בתחום הכיבוי המוטס. ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, פנה אישית לראשי מדינות זרות וכן לגורמים נוספים לצורך קבלת סיוע. שר החוץ, מר אביגדור ליברמן, שוחח עם שרי חוץ של מספר מדינות וביקש כי יסייעו בשיגור מהיר לארץ של חומרי כיבוי, מטוסים, מסוקים וכבאים; בעקבות הפניות נשלחו לארץ כוחות כיבוי ומטוסי כיבוי מחו"ל. כמו כן שכרה מדינת ישראל מחברה פרטית בארצות הברית את מטוס הכיבוי הגדול בעולם - "סופר טנקר". הכיבוי האווירי סייע במניעת התפשטות האש ובהגנה על יישובים.

1 אמצעי תצפית ויזואליים המשדרים מהאוויר למרכזי פיקוד או לכוחות סיור.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד יולי 2011 בחן משרד מבקר המדינה היבטים בין-ארגוניים שעלו מתפקודם של גופים מרכזיים במערכת הביטחון שהשתתפו בטיפול בשרפה בכרמל - צה"ל, משרד הביטחון ורשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל), כפי שבאו, בין היתר, לידי ביטוי בתחקירים ובסיכומים שקיימו גופים אלה וגופים נוספים לאחר אירוע השרפה.

הביקורת התייחסה לשרפה בכרמל כאל משל - מעין אירוע שניתן ללמוד ממנו באופן כללי על ההיערכות הלאומית הבין-ארגונית המשולבת במדינת ישראל להתמודדות עם מצבי חירום חריגים חמורים ורחבי היקף המתרחשים בעת שגרה ובהיבטים מסוימים גם בעת לחימה.

עיקרי הממצאים

א. היערכות צה"ל ומשרד הביטחון לטיפול באירועי חירום בעת שגרה

כאמור, אירוע השרפה בכרמל הוא מעין משל לסיכונים שבפניהם עלולה לעמוד המדינה בעתיד. על רקע הנחה זו יש לציין, כי בביקורת לא נמצא, שרח"ל בשיתוף צה"ל קבעו תרחישי ייחוס של אירועי חירום העלולים להתרחש בעת שגרה, כדי שצה"ל יגבש תפיסה מפורטת להיערכות ולהפעלה עבור יחידות צה"ל, בעת שיידרש לסייע באירועים כאלו בעתיד ולממש את יכולותיו הקיימות, וכדי שיתרגל תפיסה זו. היערכות מעין זו היא חשובה, ועל מערכת הביטחון לתת לכך תשומת לב.

ב. סדרי הניהול של הפיקוד והשליטה באירועי חירום בשגרה

באירועי חירום גדולים שבהם מעורבים גופים רבים, דוגמת השרפה בכרמל, הכרחי שיהיה אפשר לבצע במשולב ובמתואם את הניהול והשליטה. בביקורת לא נמצא שהמשטרה וצה"ל ביצעו הערכת מצב משותפת לכל הגופים המעורבים בטיפול באירוע השרפה בכרמל. זאת, לצורך ניהול נכון של האירוע וכדי לבחון האם המשטרה מסוגלת לנהל את האירוע או שיש להעביר לצה"ל את ניהולו, ובהתאם לכך לגבש המלצה לגורמים המחליטים.

מאירוע השרפה בכרמל עלה, כי צה"ל והמשטרה עדיין אינם מתואמים ביניהם באופן מספק בנושא ניהול אירועי חירום בעת שגרה בעורף ישראל, אף שכבר בהחלטת ועדת השרים מ-5.11.07 נקבע כי עליהם לסכם ביניהם את הנושא.

בעת השרפה בכרמל - לאחר האירוע של שרפת האוטובוס - הוקמו באזור האירוע חפ"קים (חברות פיקוד קדמיות) של צה"ל ושל גופי ההצלה וגופים אחרים - ובהם המשטרה, שירותי כבאות והצלה, מד"א, פיקוד העורף וחיל האוויר - אך אלה פעלו לעתים בחוסר תיאום ביניהם. הדבר פגע, בין היתר, ביעילות הניהול של האירוע.

מהתחקירים של צה"ל ורח"ל עולה, כי על מנת לנהל אירועי חירום באופן המיטבי, חיוני כי כלל הגופים המטפלים באירוע יוכלו לקיים קשר ביניהם באמצעות מערכת משותפת של תקשורת ושליטה שחסרונה בלט באירוע השרפה בכרמל. במועד סיום הביקורת, יולי 2011, טרם הוסדרה מערכת תקשורת ושליטה ארצית המיועדת לעת חירום.

בעת שמתרחשים אירועי חירום רחבי היקף בעת שגרה ובעת לחימה, נודעת חשיבות מרובה להפעלת "חמ"ל (חדר מלחמה) לאומי" - מעין מרכז לאומי לניהול משברים המיועד לדרג מקבלי ההחלטות, כדי שבו הדרג הבכיר של מקבלי ההחלטות יוכל לרכז את המידע הכולל באירוע ולגבש תמונת מצב כוללת, ולגזור את המשמעות הנדרשת מכך לטיפול ברמה הלאומית. בביקורת עלה, כי בזמן אירוע השרפה בכרמל לא פעל עדיין המרכז לניהול משברים לאומיים במשרד ראש הממשלה (להלן - המנ"ל) או כל "חמ"ל לאומי" אחר לניהול משברים ברמה הלאומית.

ממצאי התחקירים שנבדקו בביקורת, מלמדים על ליקויים בקשר לסדרי ההיערכות והמוכנות של הגופים השונים לקבלת סיוע בין-לאומי בעת אירועי חירום רחבי היקף המתרחשים בשגרה (להבדיל מעת לחימה). ליקויים אלה מקורם בעיקר בהיעדר היערכות מקדימה, מתואמת ומשולבת של הגופים השונים בנוגע לקביעת תפקידיהם, סמכויותיהם, סדרי התיאום ביניהם והפעולות שעליהם לבצע.

ג. התשתית הנורמטיבית לטיפול באירועי חירום

בדוח מבקר המדינה משנת 2007 על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה נרשם, בנוגע לבסיס הנורמטיבי לפעילות הגופים המטפלים בעורף בחירום, כי "התשתית הנורמטיבית הנוגעת לטיפול בעורף, שהיא חיונית למתן מענה מיטבי בתחום זה, מורכבת, מקשה על שיתוף הפעולה והתיאום בין הגופים העוסקים בכך ואינה מגדירה בבהירות את תחומי האחריות במצבים השונים". במועד סיום הביקורת, כחמש שנים לאחר תום מלחמת לבנון השנייה, לא היה עדיין הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם, שירכוז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, יבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בחירום וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם. הדבר מעורר חשש שבזמן אירוע חירום לא יובאו לכדי מיצוי היכולות של כל הגופים המופקדים על הטיפול בעורף.

בדצמבר 2007 הוקמה רח"ל כדי שתשמש "גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום". אולם, במצב חירום לא מוקנית לרח"ל הסמכות לתאם את פעילות הגופים השונים המטפלים בעורף. במצב דברים זה, במועד סיום הביקורת, יולי 2011, עדיין לא היה בישראל גוף מרכזי לאומי המאחד אחריות וסמכות בנוגע לטיפול בעורף, ואשר יוכל לרכז קשב ומאמץ ולרכז את הטיפול בעורף גם בעתות שגרה וגם בעתות חירום.

בעת השרפה בכרמל התברר, כי צה"ל נדרש להקצות לשירותי כבאות והצלה ולמשטרה אמצעים ומשאבים רבים מכפי שנקבעו בתכנית-האב המיועדת לכך, וכי

הסיוע ההדדי בין שירותי כבאות והצלה, המשטרה וצה"ל בכל הנוגע להיערכות לטיפול בשרפות, כפי שהדבר נקבע בפקודות של גופים אלו, היה מוגבל ולא שיקף את כלל היכולות והאמצעים שהיו ברשותו של כל אחד מגופים אלו.

סיכום והמלצות

כאמור, ניתן לראות באירוע השרפה בכרמל כמעין משל - אירוע שממנו ניתן וראוי ללמוד על ההיערכות הלאומית לטיפול במצבי חירום המתרחשים בעת שגרה. לנוכח זאת, להלן עיקרי המלצותיו של משרד מבקר המדינה בעניין זה:

צה"ל ומשרד הביטחון נדרשו לסייע באירועים רחבי היקף שהתרחשו בעבר, ובהם אירועי חירום, כפי שאירע בזמן השרפה בכרמל, והם השתתפו במשימת הטיפול באוכלוסייה האזרחית בעורף ועזרו לגופים האזרחיים העוסקים בסיוע ובהצלה. אירוע כמו השרפה בכרמל, המהווה סיכון אזורי או לאומי, עלול להתרחש שוב בצורה זו או באופן אחר. אשר על כן, על צה"ל ומשרד הביטחון ליישם את הלקחים שהפיקו מאירוע השרפה בכרמל ולראות בו משום אירוע חשוב שעל פיו יש לבחון את אופן היערכותם לסיוע באירועים חמורים ורחבי היקף שעלולים להתרחש בעתיד. בין היתר, על צה"ל ומשרד הביטחון להיערך כבר עתה למקרים שבהם יידרשו לטפל, בעת שגרה או בעת לחימה, במשימות לאומיות ובכלל זה בכל סוג של אירוע חירום. לכן על רח"ל בשיתוף צה"ל לגבש תרחיש ייחוס לאומי לאירועים חריגים חמורים ורחבי היקף העלולים להתרחש בעורף בעת שגרה, כדי שצה"ל יגבש תפיסה מפורטת להיערכות ולהפעלה לטיפול באירועים כאלו, וכדי שיתרגל תפיסה זו. כמו כן, על רח"ל לדאוג לתיאום בין כל הגופים והמשרדים המטפלים בעורף באירועי חירום כדי להבטיח פעילות רב-ארגונית משולבת ומתואמת.

על הגוף האחראי לניהול אירוע, בין אם המשטרה אחראית ובין אם צה"ל במקרים שבהם הוא נושא באחריות זו, להקפיד על ביצוע הערכת מצב משותפת של הגופים המעורבים בטיפול באירוע וזאת מוקדם ככל הניתן. הדבר נדרש לצורך ניהול נכון של האירוע, ליצירת תיאום מיטבי בין כל הגופים הפועלים באירוע וליצירת תמונת מצב אחידה וכן כדי לבחון האם המשטרה מסוגלת לנהל את האירוע או שיש להעביר לצה"ל את ניהולו, ובהתאם לכך לגבש המלצה לגורמים המחליטים.

מאחר שבאירוע השרפה בכרמל המשטרה וצה"ל לא היו מתואמים ביניהם באופן מספק בנוגע לניהול הפעילות בשטח, עליהם להשלים במשולב - בסיוע רח"ל המופקדת על תיאום ההיערכות הבין-ארגונית באירועי חירום המתרחשים בשגרה - את נוהלי שיתוף הפעולה ביניהם באופן שיאפשר לשפר את תפקודם המשותף ולפעול במתואם באירועי החירום המתרחשים בעורף בעת שגרה כבר בתחילתם. בכלל זה עליהם לתרגל במשותף את הנוהל שנחתם בין פיקוד העורף למשטרה ופורסם במאי 2011 וכן עליהם לקבוע נהלים ותרגולות משותפים, לפעולה משולבת ומתואמת של יתר גופי הסיוע וההצלה. הדבר נדרש כדי שבעת אירוע חירום המתרחש בשגרה יוכלו גופים אלה לפעול במשולב, במתואם וביעילות למילוי צורכי האוכלוסייה האזרחית בעורף. זאת, ברוח הדברים שקבע ראש אגף המבצעים בצה"ל בדצמבר 2010, כי "ההיראות

שנראתה באירוע על ידי כלל הגורמים ברמה הלאומית צריכה להוות מנוף לפיתוח תשתית אשר תבוא לידי ביטוי בקובץ פקודות מתואם ומחייב את צה"ל ושאר גופי ההצלה בהינתן אירוע אסון".

כיוון שלאחר התרחשותו של אירוע חירום יידרש שיתוף פעולה בין כל גופי ההצלה, חשוב מאוד כי הגופים האחראים לכך יהיו ערוכים היטב להקמת חפ"ק מרכזי אחד בשטח, שבו יהיו נציגים של כל הגופים המטפלים באירוע ואשר יוכל לרכז ולגבש תמונת מצב כוללת ולנהל את האירוע תוך שליטה ובקרה מרביים. בחפ"ק זה חשוב לשלב את מכלולי הפיקוד והשליטה של כל הגופים המטפלים באירוע.

על כל הגופים הנוגעים בדבר, בראשות רח"ל, לפעול במשותף כדי להחיש את סיום הטיפול בהסדרת מערכת משותפת של תקשורת ושליטה לכלל הגופים.

יש לבחון בהקדם כיצד להפעיל "חמ"ל לאומי" באירועי חירום רחבי היקף המתרחשים בעת שגרה ובעת לחימה כדי לרכז בו מידע בראייה לאומית ולגבש תמונת מצב כוללת על מנת שהדרג המדיני הבכיר של מקבלי החלטות יוכל לגזור מכך את המשמעויות הנדרשות לטיפול ברמה הלאומית ולקבל החלטות בהתאם. במסגרת זו יש לבחון גם האם ניתן להפעיל "חמ"ל לאומי" שכזה במסגרת המנ"ל החדש המוקם במשרד ראש הממשלה ואשר תורגל לראשונה ביוני 2011. מן הראוי שהמטה לביטחון לאומי (המל"ל) ירכז בחינה זו. כמו כן, על משרד הביטחון והמשרד להגנת העורף וכן צה"ל והמשטרה וכל משרדי הממשלה האחראים לטיפול באירועי חירום המתרחשים בעורף בעת שגרה ובעת לחימה, להיות שותפים לבחינת סוגיה זו.

אירוע השרפה בכרמל מלמד על מורכבות הפעולות הנדרשות לצורך תיאום קבלת סיוע בין-לאומי בעת אירועי חירום המתרחשים בשגרה. על השר לביטחון הפנים ושר הביטחון לדון ביניהם בנושא ההסדרים הנדרשים בתחום זה, בשיתוף ובמתואם עם משרדי ממשלה אחרים כמו משרד החוץ, ולקבוע מי הגוף שיערוך עבודת מטה שתבחן מהן התכניות והפעולות הנדרשות לצורך קבלת סיוע כאמור. בהתאם לתוצאות עבודת המטה ולפי הצורך, מן הראוי, כי הגופים הללו יעלו לדיון בפני הממשלה את נושא התיאום והארגון של קבלת סיוע מחו"ל למדינת ישראל באירועי חירום המתרחשים בעת שגרה.

בעניין היעדר הסדר חקיקתי מקיף לטיפול בעורף בחירום, מעיר משרד מבקר המדינה וחוזר על המלצתו בדוח על מלחמת לבנון השנייה, כי על הממשלה לתת דעתה לנושא התשתית הנורמטיבית לטיפול בעורף בחירום, כדי שתוכל להוציא לפועל באופן מיטבי את מדיניותה והחלטותיה בנושא שבחלף כחמש שנים מאז מלחמת לבנון השנייה טרם הוסדר. לצורך כך ראוי שתקדם הכנתו של הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם שירכז את כל העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעתות חירום, יבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בחירום וכן יגדיר את קשרי הגומלין ביניהם.

בעניין היעדרו של גוף מרכזי לאומי בנוגע לטיפול בעורף, מעיר משרד מבקר המדינה וחוזר על המלצתו בדוח על מלחמת לבנון השנייה, כי על הממשלה לבחון את האפשרות שגוף לאומי מרכזי יחזיק בידיו את כלל הסמכויות ותחומי האחריות בנושא וירכז את כל הטיפול בעורף בעתות שגרה ובעתות חירום כאחד. בחלף כחמש

שנים מאז מלחמת לבנון השנייה, ראוי, כי העניין יעלה בהקדם לדיון בפני הממשלה לצורך קבלת החלטתה.

על כל גוף האחראי לטיפול בעורף במצבי חירום למפות את כל היכולות והאמצעים העומדים לרשותו כדי שניתן יהיה למצותם באופן המיטבי באירועי חירום המתרחשים בעת שגרה ובעת לחימה.

כאמור, בביקורת נמצאו ליקויים המתייחסים להיערכות הלאומית הבין-ארגונית המשולבת, לטיפול במצבי חירום בעת שגרה, בממשקים שבין צה"ל ומשרד הביטחון לבין גופים אחרים שהשתתפו בטיפול באירוע השרפה בכרמל וכן בין גופי צה"ל ובינם לבין משרד הביטחון, בין היתר בתחום המבצעי של ניהול הפיקוד והשליטה. כמו כן נמצאו פערים בתחום המבצעי ובתחום החקיקתי. על הגופים הרלוונטיים שטיפלו באירוע השרפה בכרמל ליישם את המסקנות והלקחים שעלו מהתחקירים שקיימו לאחר השרפה וכן לתת את דעתם להערותיו והמלצותיו של משרד מבקר המדינה המפורטות בדוח זה, כדי להיערך לטיפול טוב יותר בעתיד לתרחישי חירום בעת שגרה.

שער שלישי

מניעת שרפות יער וחורש

הטיפול במניעת שרפות יער וחורש

היער והחורש בישראל, המשתרעים על פני חלק ניכר משטחה של המדינה, מועדים לשרפות. המשקעים בחורף מאפשרים את התפתחותם של היערות ושל החורש הטבעי, אך היובש האקלימי בשאר עונות השנה מגדיל את הסיכון לשרפות. עקב כך אפילו דלקה קטנה - דוגמת דלקה שמקורה בבדל בוער של סיגריה - עלולה להתפתח לשרפה גדולה על ידי התלקחות מהירה של הצמחייה היבשה. מציאות זו מחייבת את הגורמים האחראים ליערות, לפארקים ולשמורות הטבע לבצע שני סוגי פעולות עיקריים למניעת שרפות (להלן - מניעה): 1. פעולות שגרתיות של תחזוקה שוטפת ובכלל זה דילול צמחייה, גיזום ענפים ובירוא הצמחייה הנמוכה שעל הקרקע, בעיקר באמצעות הפעלת מרעה. 2. פעולות ארוכות טווח במהותן הכוללות בעיקר תכנון וביצוע של קווי חיץ (fuel break)¹ בין יישובים ליער ובין חלקים שונים ביער עצמו, סלילת דרכי גישה לכבאיות, נטיעת עצים שדליקותם נמוכה, הקמת מאגרי מים והתקנת צינורות וברזים לכיבוי אש. שילוב כל הפעולות הללו עשוי למנוע פריצת שרפה, או לפחות להאט את התפשטותה ולהפחית את חומרתה ובכך להקל את כיבוייה ולצמצם את נזקיה.

פעולות הביקורת

פרק זה כולל את ממצאי הביקורת בתחום המניעה, כלומר ביצוע פעולות מקדימות לשרפה שנועדו להקטין את ההסתברות לפריצת שרפה והאטת התפשטותה במידה שפרצה, וכפועל יוצא מכך להפחית את הסיכון לאדם, לרכושו ולסביבת היער. הבדיקה התמקדה בתחומים האלה: תחילה - אופן ההסדרה הארצית של פעולות המניעה, ובעיקר גיבוש מדיניות ותרגומה להנחיות מקצועיות; ולאחר מכן, פעולות המניעה שנעשו, ואלו שלא נעשו, בפארק הכרמל, ביישובים שבתחומו ובאלה שבסביבתו; הטיפול באתרי פסולת בפארק הכרמל ובשוליו העלולים לגרום לשרפה; הפעולות המוטלות על פקיד היערות הפועל במסגרת משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות); הפעולות המוטלות על הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) בשטחים שהופקדו בידיה; ופעולות המניעה של רשויות כבאות.

הביקורת נעשתה ברט"ג; במשרד להגנת הסביבה; במשרד החקלאות; בנציבות הכבאות וההצלה (להלן - נציבות הכבאות) אשר במועד השרפה הייתה יחידת סמך

1 כדי להגן על היער מפני שרפה יש לקטוע את רציפותו באמצעות מערכת של קווי חיץ (ראו להלן), תוך כדי הקפדה על כך שכמות חומרי הבערה בהם תהיה מועטה.

במשרד הפנים²; בחברה הלאומית לדרכים בישראל בע"מ (להלן - החברה לדרכים)³; במועצה האזורית חוף הכרמל וברשויות המקומיות האלה: דאליית אל-כרמל, עספיא, חיפה וטירת הכרמל; ובאיגודי הערים לשירותי כבאות: איגוד ערים חיפה ואיגוד ערים שומרון (להלן - איגוד ערים חדרה). בדיקות השלמה נעשו בקרן קיימת לישראל (להלן - קק"ל) ובשירות המטאורולוגי. מידע רב נאסף מדוחות של ועדות חקירה שעסקו בנושא בעבר, מפגישות עם מומחים וממחקרים בתחומי היערנות ומניעת שרפות יער וחורש.

עיקרי הממצאים

אי-יישום לקחי שרפות קודמות

מדי שנה בשנה מתחוללות בישראל בממוצע כ-1,000 שרפות ביערות ובחורשים. בעקבות שרפות שהתחוללו בעבר ביערות (ובכלל זה בכרמל) הוקמו ועדות מקצועיות⁴, והן המליצו, בין היתר, על ביצוע פעולות הכרחיות בתחום המניעה, כגון דילול הצמחייה באמצעות רעייה ותכנון מערך של קווי חיץ, אשר יקטעו את רצף הצמחייה ויפרידו בינה ובין יישובים ומתקנים. ההמלצות ברובן לא יושמו.

מחקירת משטרת ישראל את השרפה בכרמל (להלן - דוח משטרת ישראל) עולה כי לפריצת השרפה ולהתפשטותה תרמו גורמים מספר, ובהם קיום צמחייה רבה ויבשה, חלקה מסוג דליק מאוד, אשר נמנית עם הצמחייה הנמוכה שבפארק הכרמל (להלן - שכבת תת-היער⁵). צמחייה זו, כאשר היא יבשה בגלל היעדר גשמים, עלולה לשמש זרז לשרפה, אשר בהמשך מטפסת לעץ ועלולה לגרום לשרפת צמרות. ממצאי דוח משטרת ישראל מלמדים כי במוקד השרפה לא נעשו פעולות לדילול צמחייה זו, דילול אשר, כאמור, יכול היה למנוע את השרפה או להחליש את עוצמת האש. האחריות להעדר דילול מוטלת על המעורבים בטיפול בשטחי הכרמל.

למעשה משמעות ממצאיו של דוח משטרת ישראל היא כי לקחי השרפות הקודמות לא יושמו, ולפיכך המשיכו להתקיים מרב התנאים הבסיסיים הגורמים לשרפות גדולות. משרד מבקר המדינה העלה כי הסיבה לשרפה בכרמל היא כמה כשלים מתמשכים, ובהם אי-דילול הצמחייה ואי-בירואה; אי-יצירת קווי חיץ; קביעה של הנחיות מקצועיות חלקיות בלבד מצד הגופים האחראיים למניעת שרפות בישראל; וליקויים ביישומן של ההנחיות שנקבעו. להלן הפרטים:

- 2 בינואר 2011 החליטה הממשלה להעביר את נציבות הכבאות ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים (החלטה 2699).
- 3 בעבר נקראה החברה מע"צ.
- 4 ובהן: ועדה שהוקמה ב-1989 בעקבות שרפה שהתחוללה באותה שנה בכרמל וועדה נוספת שהוקמה ב-1998 בעקבות שרפות שהתחוללו בכרמל ובפארק קנדה.
- 5 שטחי צמחייה נמוכה משני סוגים: בתה - שטח מכוסה צמחי בר נמוכים, בעיקר שיחים; וגריגה - שטח ובו שיחים סבוכים שקומתם נמוכה מקומת אדם.

פגמים בהסדרה הארצית של מניעת שרפות יער וחורש - היעדר מדיניות מנחה

סכנת השרפות בישראל חמורה מכיוון שיישובים רבים גובלים ביער ובחורש וחלקם אף שוכנים בתוכם, ומכיוון שתנאי האקלים בישראל עלולים להביא להתפשטות שרפות יער אשר הגורמים העיקריים להן הם רשלנות או הצתות. לפיכך יש לנקוט בפעולות מניעה.

אי-אפשר אמנם למנוע שרפות לחלוטין, אך ראוי כי תיקבע מדיניות לאומית למניעת שרפות, שתקבע הנחיות, בין היתר בנושא ההפרדה הראויה בין אזורי מגורים לבין אזורים מיוערים, באמצעות יצירת קווי חיץ ובאמצעות נטיעת עצים שדליקותם נמוכה יותר (להלן - מדיניות מניעה מנחה). כך אפשר יהיה לצמצם את הסיכון לאזורי המגורים בעת שרפה, ובד בבד להותיר שטחי יער וחורש עתירי צמחייה לרווחת הציבור.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי הגופים האחראיים לא קבעו מדיניות לאומית מנחה בנושא מניעת שרפות יער וחורש. יתר על כן, על אף ריבוי הגופים והדרכים להסדרת נושא מניעת השרפות ביערות, בחורשים ובשטחים הפתוחים, כל הגופים נקטו לצורך כך פעולות מעטות מאוד ולא פעלו כנדרש למען צמצום הסיכון משרפות יער וחורש, כמפורט להלן.

גיבושה החלקי של מדיניות מניעה מנחה ואי-יישומה

בישראל יש כמה גופים האחראים לקבוע או ליישם מדיניות מניעה מנחה בתחום שרפות היער. החוק העיקרי העוסק, בין השאר, במניעת שרפות הוא חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות), שליושמו אחראי משרד הפנים, המבצע את התפקידים המוטלים עליו באמצעות נציבות הכבאות⁶. בראש נציבות הכבאות עומד נציב כבאות והצלה, האחראי לניהולה ולמילוי משימותיה (להלן - נציב הכבאות⁷). עוד קובע חוק הכבאות כי איגודי הערים לשירותי כבאות הם שירותים מוניציפליים המופעלים על ידי רשות הכבאות, וכי באחריותם לטפל באירועים המתרחשים בשטח השיפוט שנקבע להם (להלן - איגודי הערים לכבאות או איגודי הערים). נציבות הכבאות היא יחידת מטה מקצועית במשרד הפנים, שכמה מתפקידיה הם להנחות, לכוון ולפקח על פעולות איגודי הערים לכבאות. איגודי הערים אחראים להגדיר את היעדים, את הציוד ואת האמצעים הנוספים הנדרשים למניעת שרפות, בהתאם להנחיות הנציבות. כמו כן, עליהם לוודא את תקינותם של סידורי הכבאות ולהתאים לסיכונים האש באותו מקום.

כלומר, בפועל נציבות הכבאות היא האחראית לקביעת מדיניות למניעת שרפות; איגודי הערים לכבאות הם הגוף המקצועי האחראי להבטיח את יישומה של מדיניות

6 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), עמ' 575-576.

7 תפקידיו של נציב הכבאות וסמכויותיו כעובד מדינה בכיר הוגדרו על ידי נציבות שירות המדינה. נציב הכבאות פועל כמפקח כבאות ראשי מכוח חוק הכבאות ותקנותיו.

זו, והמחזיקים במקרקעין אחראים לביצוען של הוראות איגודי הערים לכבאות. זולת חוק הכבאות יש חוקים נוספים העוסקים במניעת שרפות ואשר מטילים את האחריות לכך על הגופים המחזיקים בקרקע.

1. הנחיות בדבר מניעת שרפות ביישובים: ועדת לפידות⁸, שאת הדוח המסכם שלה החליטה הממשלה לאמץ⁹, קבעה, בין השאר, כי על נציב הכבאות לקבוע הנחיות לתכנון אמצעי מניעה ייחודים למבנים הסמוכים ליערות; כי יש להסמיך את איגודי הערים להטיל על הרשויות המקומיות להיערך על פי הוראותיהם; וכן כי על הגופים המחזיקים בקרקע או המנהלים אותה תוטל האחריות ליישום הוראות אלו.

בשנת 2000 החלה נציבות הכבאות לגבש מסמך עקרונות שעניינם בטיחות אש וכיבוי אש ביישובים שבשטחי המועצות האזוריות בישראל ואשר פירטו, בין השאר, את תפקידיהם של איגודי הערים, בכל הנוגע להיערכות למניעת שרפות. את העקרונות ריכזה הנציבות במסמך מרוכז (להלן - מסמך העקרונות) ושלחה אותו, בין היתר, לראשי איגודי הערים לצורך יישומו. יצוין כי עקרונות אלו, בצד עקרונות בתחומים נוספים דוגמת הקמת קווי חיץ בתוך היערות וביישובים עירוניים הגובלים ביערות, יכולים היו להיות חלק ממדיניות לאומית למניעת שרפות.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי איגודי הערים לא פעלו ליישום מסמך העקרונות. נציבות הכבאות מצדה לא דרשה דין וחשבון מאיגודי הערים בדבר אופן יישום הנחיותיה.

יתר על כן, נמצא כי נציבות הכבאות הפסיקה את טיפולה הכולל בנושא עד שנת 2004. בשנה זו היא שבה ושלחה את מסמך העקרונות לראשי איגודי הערים, וכך גם בסוף שנת 2010, לאחר השרפה בכרמל. אך גם בשנים הללו לא פעלה הנציבות כדי לאכוף על איגודי הערים את יישום העקרונות ולא אספה מידע על מידת יישומם.

2. הנחיות בדבר מניעת שרפות ביערות ובגנים לאומיים: שר הפנים הוא השר הממונה על ביצוע חוק הכבאות והוא רשאי להתקין תקנות בכל עניין הנוגע לביצועו. ואכן, במהלך השנים, שרי הפנים השונים קבעו תקנות שונות בתחום ציוד כיבוי אש והיערכות לשעת שרפה¹⁰. הביקורת העלתה כי בעשור האחרון נציבות הכבאות לא הציגה הצעת הנחיות בנושא זה לפני שרי הפנים, והם מצדם לא קידמו את התקנתן.

לדעת משרד מבקר המדינה, בעניין זה היה על שרי הפנים בעשור האחרון לקדם התקנת תקנות שעניינן מניעת שרפות יער וחורש, גם אם נציבות הכבאות לא יזמה הצעת תקנות אלה. מה גם שהוועדות המקצועיות שצוינו לעיל - שחלקן מונו בידי שרי הפנים - הרחיבו בדבר הצורך בהסדרת החקיקה הנוגעת למערך הכבאות. ועדות אלו אף איתרו את הלקונות הקיימות בחוק והציגו דרכים אפשריות לפתרון.

8 ועדת שמינה שר הפנים ב-1995 לבירור נסיבות שרפת הענק שהתחוללה בהרי יהודה באותה שנה.

9 החלטה 6326 שהתקבלה ב-19.11.95.

10 למשל בשנים 1969-1986 התקינו שרי הפנים תקנות בדבר ציוד כיבוי בבתי מגורים, בבתי תפילה, בבתי ספר ובבתי מלון.



מכלל האמור עולה כי אף על פי שהנציבות זיהתה את הצורך לקבוע הנחיות למניעת שרפות יער ואף הכינה הנחיות בנושא, היא הפסיקה לפעול בלא שהנושא הוסדר ובלא שעקבה אחר מילוי הנחיותיה.

האחריות להיעדר אכיפה והסדרה בנידון אינה רובצת רק על כתפי שרי הפנים בעשור האחרון, אלא גם על נציבות הכבאות, ובשנים האחרונות - מיוני 2002 עד אפריל 2011 - על נציב הכבאות לשעבר, רב-טפסר שמעון רומח.

הטיפול בכבישים העוברים ביער רציף¹¹

בישראל יש כבישים העוברים בקטעי יער רציפים וארוכים, ואת פארק הכרמל חוצים כמה כבישים, ובהם כביש מספר 721. לסלילתם ולתקינותם אחראית החברה לדרכים, ובהתאם לחוק למניעת שריפות בשדות, התש"י-1949 (להלן - החוק למניעת שרפות בשדות), מוטלת עליה האחריות לנקותם ולהחזיקם נקיים מצמחים ומכל דבר אחר העלול להתלקח או לבעור.

בעת שרפה עלולים כלי רכב להילכד בקטעי כביש עתירי צמחייה, בלא שלנוסעים תהיה אפשרות להימלט, ועל כן הצורך בהסדרת כללים לבטיחות אש במקרים שכאלו, ובכלל זה כללים שייקבעו בדבר הצורך בדילול הצמחייה בצדי הכבישים ויצירת אזורים חשופים מצמחייה שיאפשרו לעוברים בדרך להימלט אליהם בעת שרפה. עוד יצוין כי כבישים אלו עוברים בדרך כלל בתוך גן לאומי או שמורת טבע, אתרים שהם בתחום אחריותה של רט"ג, ועל כן יש לבקש את אישורה לצורך ביצוע פעולות המניעה.

נמצא כי הנהלות משרד הפנים בעשור האחרון, באמצעות נציבות הכבאות, לא קבעו הנחיות לגבי הטיפול בצמחייה הסמוכה לכבישים אלה.

בהיעדר הנחיות, לא התקיים תיאום בין רט"ג לבין החברה לדרכים כדי לצמצם את הצמחייה שבצדי הכבישים העוברים בפארק הכרמל.

מהקבץ התשובות שהעבירו הגופים המבוקרים - משרד הפנים, רט"ג והחברה לדרכים - עולה כי כל אחד מהם מטיל את האחריות שהוטלה עליו על גוף אחר. משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם מדובר באחריות המוטלת על כמה גופים באותו תא שטח, אין היא מייתרת או מבטלת את אחריותו של האחר. ראוי היה כי תובהר האחריות בין הגופים הללו, וכי הם יפעלו ללא דיחוי להסדיר את שיתוף הפעולה ביניהם כדי למפות

11 בעניין זה, ראו בשער החמישי בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל".

את כבישי הארץ וכדי לטפל בכבישים, אשר לנוסעים בהם נשקפת סכנה בשל צמחייה צפופה בשוליהם אשר לא דוללה, בדומה לכביש 721.

פעולות איגודי ערים לכבאות למניעת שרפות יער וחורש - אי-יישומן של הנחיות והיעדר מעקב

חוק איגודי ערים, התשט"ו-1955 (להלן - חוק איגוד ערים) מסדיר את המסגרת הארגונית שבה הוקמו ופועלים איגודי הערים בישראל. תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקד שירותי הכבאות), התשל"ט-1978, קובעות כי מפקד שירותי הכבאות אמון, בין היתר, על קיום ותיאום הסידורים הדרושים למניעת דלקות וכיבוי. כדי למלא אחר הוראות אלו, הוקם בכל איגוד ערים מדור למניעת דלקות. להלן יפורטו פעולותיהם של איגודי הערים למניעת שרפות באזור הכרמל.

1. אי-יישומן של הנחיות למניעת שרפות ביישובים הסמוכים ליערות, ביערות ובגנים לאומיים: שני איגודי הערים האחראיים לשטחים בפארק הכרמל וליישובים שבו הם איגודי ערים חדרה וחיפה. נמצא כי איגוד ערים חיפה אינו מקיים ביקורות שנתיות לצורך בדיקת הסדרי הבטיחות ומניעת הדלקות בתחומי היישובים שבאחריותו, ואילו איגוד ערים חדרה מסייר אמנם בשטחי היישובים שבתחום אחריותו, אולם הוראותיו ליישובים הן בחלקן כלליות. עוד נמצא כי היישובים מצדם לא תיקנו את הליקויים שעליהם הצביע איגוד ערים חדרה, ואילו האיגוד לא נקט צעדים כנגד המחזיקים בקרקע לפי סעיף העונשין שבחוק הכבאות.

בכל הנוגע למניעת שרפות יער וחורש, נמצא כי שני האיגודים לא קבעו הוראות למניעת שרפות בשטחים אלו. כמו כן לא נמצא תיעוד כי האיגודים ערכו סיורים באזור פארק הכרמל לבחינת מוכנותו וכי לא פעלו מול המחזיקים בקרקע, לרבות קק"ל ורטי"ג, כדי להנחותם בדבר.

2. פעילות מועטה של הרשויות המקומיות בתחום מניעת שרפות: בתחומי פארק הכרמל יש כמה יישובים השוכנים בתחום שיפוטה של המועצה האזורית חוף הכרמל, ובהם כפר האמנים עין הוד, המושב השיתופי ניר עציון וקיבוץ בית אורן; יישוב הנמצא בשטח גלילי שבאחריותה המוניציפלית של הוועדה המחוזית של חיפה - גבעת וולפסון; והיישובים דאליית אל-כרמל, עספיא וטירת הכרמל. עוד גובלות בפארק שכונת דניה שבעיר חיפה ואוניברסיטת חיפה.

יצוין כי בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מספטמבר 2011, הבהירו הרשויות המקומיות כי הן פעלו בהתאם לחלק מהנחיות איגודי הערים, ככל שיכלו לעמוד בעלויות הכרוכות בכך.

תשובות אלה מדגישות את מורכבות הטיפול בתחום המניעה שמחייב פעולות מתואמות של כמה גופים. כך למשל הקמת קו חיץ או דילול צמחייה בדרך יער המובילה ליישוב אפשר שיוטלו על המחזיק בקרקע - קק"ל או רטי"ג - או על היישוב הגובל או על שניהם יחד. במקרים כגון אלו, על הגופים הנוגעים בדבר לדון באחריות לביצוע הפעולות ולמימון.

פעולות רט"ג למניעת שרפות

כאמור, לא רק איגודי הערים לכבאות ולא רק נציבות הכבאות אחראים למניעת שרפות, אלא גם רט"ג: על פי חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק רט"ג), מנהלת רט"ג את הגנים הלאומיים ואת שמורות הטבע בישראל, ובכללם פארק הכרמל. חוק זה מטיל על רט"ג לפקח על האזורים שהיא המחזיקה בהם. בשטחים שבהם רט"ג היא המחזיקה בקרקע, הרי שמוטלות עליה חובות ישירות, לרבות החובות לפי החוק למניעת שרפות בשדות.

את אחריות רט"ג, כמחזיקה בשטחי שמורות הטבע והגנים הלאומיים, ניתן לפצל לשני תחומי מניעה עיקריים: הראשון הוא פעולות ארוכות טווח, דוגמת תכנון קווי חיץ ופריצת דרכי יער חדשות. השני הוא פעולות שוטפות לתחזוקה של השטחים שנמסרו לה, ובכלל זה דילול שכבת תת-היער על ידי רעייה, גיזום ענפים ותחזוקת דרכי היער. משרד מבקר המדינה בחן את פעולות רט"ג, וגם כאן העלה ליקויים.

פעולות מניעה ארוכות טווח

1. **הקמת קווי חיץ¹² ופריצת דרכי יער¹³**: על רט"ג מוטלות חובות ישירות, לרבות החובות לפי החוק למניעת שרפות בשדות בדבר התקנת קווי חיץ. ואמנם, בהתאם לאחריותה גיבשה רט"ג ב-2007 נוהל למניעת שרפות, ועמדו לפניה לקחים שהופקו על ידי גורמים מקצועיים ברט"ג בעניין זה, אך הלכה למעשה היא לא פעלה לתכנון קווי חיץ ולהכשרת דרכי יער בכלל, ובאזור הכרמל בפרט. גם כאשר ציינה רט"ג במסמכים שונים כי בכוונתה לבצע פעולות כאלו החל בשנת 2000, לא נמצא שהשלימה את הפעולות הללו.

2. **מניעת שרפות על ידי כריתת עצים**: לתפיסת רט"ג, הכלי היעיל ביותר למניעת שרפות הוא דילול כמות העצים על ידי כריתתם. פקודת היערות, 1926 (להלן - פקודת היערות) קובעת כי אסור לחרות עץ מוגן ועץ בוגר¹⁴ ללא אישור פקיד היערות, ושר החקלאות מינה לתפקיד זה כמה מעובדי קק"ל. לפיכך בכל הנוגע לכריתת עצים, עד פברואר 2011 לא הייתה רט"ג רשאית לפעול עצמאית בשטחיה, ונדרשה לקבל את אישור פקיד היערות של קק"ל¹⁵.

החל בשנת 2006 ביקשה רט"ג להקים קווי חיץ בפארק הכרמל על ידי כריתת עצים, ולצורך כך נדרשה לאישור פקיד היערות של קק"ל לכריתת העצים. נמצא שבמשך כחמש שנים כריתת העצים בפארק הכרמל ככלי למניעת שרפות הייתה מזערית, בין

12 בעת שרפה משמשים קווי חיץ גורם המסייע להאטת קצב התפשטותה בתוך היער עצמו ובינו לבין היישובים הסמוכים לו, ולעתים אף לבלמה.

13 דרכי יער הן בדרך כלל דרכי עפר שיכולות להשתלב בקווי החיץ ומשמשות גם דרך נוף, אך גם דרך מילוט ודרך מעבר לכבאיות וכוחות חילוץ בעת שרפה.

14 עץ מוגן כהגדרתו בצווי היערות (אכרזה על אילנות מוגנים) ועץ בוגר כהגדרתו בסעיף 83א(א) לחוק התכנון והבנייה, תשכ"ה-1965.

15 בפברואר 2011 הוסמכו שלושה עובדי רט"ג כפקידי יערות.

השאר, עקב בעיות של היעדר שיתוף פעולה בין קק"ל לבין רט"ג, שהתבטא במחלוקת בין דרגים נמוכים ברט"ג מול פקיד היערות של אזור הכרמל מטעם קק"ל. לא נמצא כי רט"ג הגישה ערר רשמי על החלטותיו של פקיד יערות זה, אם לפני מנהליו בקק"ל ואם לפני פקיד היערות הממשלתי במשרד החקלאות, וממילא הסוגיות לא עלו להכרעות מיניסטריאליות.

היעדר העשייה, ופעמים היעדר ההכרעה במחלוקות שעלו, הביאו לכך שבמועד השרפה בכרמל עמדה רט"ג במצב שבו לא ביצעה חלק ניכר מתכניתיה למניעת שרפות באמצעות דילול היער והקמת קווי חיץ. אף שכל דרגי הניהול ברט"ג, ובראשם מנכ"ל רט"ג בתקופה האמורה, מר אלי אמיתי, היו מודעים לבעיה ולהשפעותיה על היכולת למנוע שרפות בפארק הכרמל, לא נמצאו אסמכתאות לכך שהם העלו את הנושא לפני השר להגנת הסביבה - הממונה המיניסטריאלי על רט"ג. בכך כשל מר אמיתי בהשגת היעדים שרט"ג, בראשותו, קבעה לעצמה.

פעולות מניעה: תחזוקה שוטפת

1. תחזוקת קווי חיץ ודרכי היער: אף שרט"ג מחזיקה מטעם מדינת ישראל בשמורות הטבע ובגנים הלאומיים, לא נמצא כי היא פעלה לתחזוק באופן שוטף, רציף ומלא את קווי החיץ באזור פארק הכרמל. בכלל זה היא לא קבעה מטרות בדבר תחזוקת הדרכים והכלים ליישום מטרות אלו, ופעילותה הייתה כללית ואקראית. כך, מדיווחי איגוד ערים חיפה, לאחר אירועי שרפות בפארק הכרמל, וכן ממסמכי רט"ג עולה כי היא לא תחזקה כראוי את הדרכים בכרמל, אשר חלקן אמורות להיות נגישות לכבאיות. לא נמצאו מסמכים המלמדים על שיפור הדרכים ועל תחזוקתן באופן המניח את הדעת.

2. דילול צמחייה באמצעות רעייה: רעייה היא דרך נוספת למניעת שרפות, אך למרות זאת ועל אף המלצות הוועדות השונות, נמצא כי במועד סיום הביקורת טרם גיבשה רט"ג תכנית כלשהי בנושא רעייה בכלל, וכי את התכנית הקיימת לפארק הכרמל¹⁶ היא לא יישמה.



מכל האמור לעיל עולה כי הכשל בנושא המניעה היה מערכתי; נציבות הכבאות היא האחראית העיקרית לקביעת מדיניות מנחה לשם מניעת שרפות ביער ולפיקוח על יישומה, אך היא כשלה בעניין זה. גם גופים אחרים שהיו יכולים, כל אחד בתחומו, להנחות את המחזיקים בשטח, לא עשו דבר או שעשו מעט מאוד. יתרה מזאת, גם כשכבר היו הנחיות, נציבות הכבאות ואיגודי הערים לא פעלו לביצוען ולא פעלו למעקב בנדון. מדובר אפוא בכשל ארגוני של איגודי הערים בתחום מניעת השרפות. כמו כן הדבר מצביע על כשל לא פחות חמור של נציבות הכבאות על מנהליה.

16 בשנת 2004 פרסמה ד"ר שושנה אשכנזי ז"ל תכנית בנושא הטיפול בצמחיית הכרמל.

גם רט"ג, המחזיקה בפארק הכרמל, ושלה האחריות למנוע את השרפות בו, כשלה. היא עשתה מעט מאוד כדי לדלל את הצמחייה ולא מיצתה את ההליכים העומדים לרשותה כדי שתוכל לממש את תכניתיה בדבר הקמת קווי חיץ; כמו כן כמעט שלא הפעילה מרעה בכרמל. מדובר במחדל מתמשך של אי-יישום לקחים שרט"ג עצמה הפיקה ובהתעלמות מלקחים וממסקנות של ועדות מקצועיות. מר אלי אמיתי, אשר שימש מנכ"ל רט"ג מיולי 2002 ועד מועד סיום הביקורת, כשל אפוא בהשגת היעדים שקבעה לעצמה רט"ג.

נקודות תצפית בכרמל

איתור מוקדם של שרפה, בין השאר, על ידי הצבת נקודות תצפית אנושיות, מקל את כיבויה ומונע את התפשטותה. בעקבות השרפה ב-1989 החליטה הנהלת רט"ג להציב תצפיתן באוניברסיטת חיפה.

הבדיקה העלתה כי אף שרט"ג ידעה כי שדה הראייה של תצפית זו מוגבל, ובשל כך יעילותה לוקה בחסר, היא לא פעלה לאתר ולהקים נקודות תצפית נוספות.

עוד יצוין כי רט"ג מציבה תצפיתן רק ב"עונת השרפות" המתחילה, לפי רט"ג, ב-1 באפריל ומסתיימת ב-31 באוקטובר. רט"ג פעלה לפי מדיניות שגויה בכך שהציבה תצפיתן בהתאם לתאריך, ולא בהתאם לתנאי מזג האוויר, שיכולים ליצור סיכון מוחשי לשרפות גם במועדים אחרים. יתר על כן, אף על פי שהשירות המטאורולוגי התריע לפני ולפני גורמים אחרים בדבר הסכנה לפרוץ שרפה ב-2.12.10, רט"ג לא שעתה לסכנה ולא הציבה תצפיתן באוניברסיטה באותו היום.

אתרי פסולת פירטיים כמקור לשרפות¹⁷

על פי חוק שמירת הניקיון, התשמ"ד-1984 (להלן - חוק שמירת הניקיון) חל איסור להשליך פסולת ברשות רבים. באזור פארק הכרמל וביישובים הסמוכים לו - דאליית אל-כרמל ועספייא - נמצאים כמה אתרי פסולת פירטיים שלא פונו על ידי הרשויות המקומיות שבתחומן הם נמצאים. המשתמשים באתרים אלה נוהגים לזרום שרפות כדי לצמצם את נפח האשפה וכדי למנוע תופעות לוואי כמו ריחות רעים וחרקים. נוסף על אתרים אלו יש כמה אתרי פסולת קטנים הנמצאים בסמטאות ובצדי בתים רבים.

פעולות הרשויות המקומיות: על אף האמור נמצא כי עספייא ודאליית אל-כרמל לא פעלו לפינוי אתרי הפסולת הפירטיים, גם כאשר המשרד להגנת הסביבה הוציא צווים והתראות לסגירת אתרים אלו בשנת 2005, ואף הגיש נגד ראש עיריית

17 בעניין זה, ראו בשער החמישי בפרק "היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל".

עיר הכרמל¹⁸ כתב אישום בגין עברות הקשורות בדרך טיפולו במפגעי הפסולת שבתחום העיר.

מכל האמור לעיל יוצא כי על אף הסכנות הסביבתיות הנובעות מקיומם של אתרי פסולת שאינם מורשים, ובייחוד בכל הנוגע לסכנת התלקחות של שרפות באתרים אלה, פעולותיהן של המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל לקו בחסר. כך שבמועד סיום הביקורת עדיין קיימים בתחומי המועצות הללו אתרי פסולת אלו, פתרון טרם נמצא, והחשש מפרוץ שרפה בהם שתתפשט לכיוון הפארק עומד בעינו.

סיכום והמלצות

בישראל מתחוללות ביערות ובחורש מדי שנה כ-1,000 שרפות בממוצע. בדומה ליישובי פארק הכרמל, יש בישראל יישובים רבים נוספים הגובלים ביער או ממוקמים בתוכו, דוגמת היישובים בגליל, בהרי יהודה ובחלק מיישובי השפלה.

הביקורת העלתה כי נציבות הכבאות, בשיתוף גורמים נוספים, לא פעלה לגבש מדיניות לאומית מנחה וכי לא השלימה את הפעולות הדרושות לגיבוש ולאישור הנחיות מקצועיות. כך נוצר חלל בתחום מניעת שרפות בשטחים פתוחים בישראל.

ראוי כי לכשתגובש מדיניות לאומית כזו, שתובא לפני הממשלה, היא תבחן את המשקל שיש ליתן לטיפול במניעת שרפות ותאזן בין שיקולים ואינטרסים שעלולים להיות לעתים מנוגדים זה לזה. כך למשל היא תבחן את האיזון בין הצורך לדלל את היער ולפרוץ דרכים ככלי למניעת שרפות מחד גיסא, לבין הצורך להותיר שטחים פתוחים ועתירי צמחייה לשמירה על הנוף ועל ערכי טבע לרווחת ציבור המטיילים מאידך גיסא. הכרעות אלה משליכות הן על מידת ההשקעה הנדרשת באמצעי כיבוי ייחודיים כגון מטוסי כיבוי, והן על ההשקעה באמצעי מניעה שפורטו בדוח זה.

אשר על כן, על הגורמים האחראים - נציבות הכבאות ואיגודי הערים, רט"ג, המחזיקה בשמורות טבע ובגנים לאומיים ושעליה מוטלת האחריות לנהלם והסמכות לפעול בהם, וגורמים נוספים - לגבש במשותף עבודת מטה בדבר הפעולות הנחוצות למניעת שרפות הן בטווח הארוך והן בתחום התחזוקה השוטפת; עליהם לקבוע את אופן הטיפול בצמחייה, על מגוון סוגיה ומקומות גדילתה: ביער, בקרבת קווי חץ, סמוך לכבישים סלולים העוברים ביער רציף וסמוך ליישובים.

עם השלמת עבודת המטה, על נציבות הכבאות ועל איגודי הערים להנחות את המחזיקים בקרקע בדבר הפעולות שעליהם לבצע לצורך יישום מדיניות מניעת השרפות ולפקח על עמידה בהנחיות אלו.

בעניין רט"ג, הביקורת העלתה כי כשלה בכך שעשתה מעט מאוד כדי לדלל את הצמחייה שבפארק הכרמל ולהקים בו קווי חץ.

18 בשנת 2003, במסגרת תכנית משרד הפנים לאיחוד רשויות מקומיות, אוחדו שתי המועצות המקומיות עספייא ודאליית אל-כרמל לרשות אחת בשם "עיר הכרמל". איחוד זה בוטל בנובמבר 2008.

על רט"ג לבצע סקר בדבר הדרכים וקווי החיץ הקיימים בשטחיה בכלל ובפארק הכרמל בפרט, לפעול להקמת דרכים נוספות על פי הצורך ולתחזק את הדרכים הקיימות במתכונת של תכנית עבודה שנתית; עליה לתכנן במסודר את מיקומם של קווי החיץ, לפרט את הפעולות הנדרשות לתחזוקתם ולקבוע יעדים ולוחות זמנים לביצוע פעולות אלו. נוסף על כך עליה להגדיר מדיניות בתחום הרעייה, ובכלל זה לעשות סקר צרכים בדבר היקף הרעייה הנדרש כדי שבמידת הצורך תוכל לפעול להגדילו.

בכל הנוגע לאתרי פסולת פירטיים, הביקורת העלתה כי נעשות פעולות מעטות מאוד לסגירת אתרים אלו, ולכן הסכנה לפרוץ שרפות בפארק הכרמל שמקורן באתרים הללו נותרה בעינה.

על כן על המועצות המקומיות דאליית אל-כרמל ועספייא, בסיוע ממשלת ישראל, לפעול ביתר שאת לצמצום המפגעים והסכנות, לרבות סכנת השרפות, שבאתרי הפסולת הפירטיים שבתחומן.

לדעת משרד מבקר המדינה, בכל הנוגע לעבודת מערך הכבאות בישראל, לרבות פעולות שעניין מניעת שרפות יער וחורש, האחראיות מוטלת על הממונה המיניסטריאלי - שר הפנים במועד השרפה בכרמל - ועל נציבות הכבאות כיחידת מטה מקצועית במשרדו. כפועל יוצא צריכים המחזיקים בקרקע על סוגיהם - רט"ג, קק"ל והרשויות המקומיות - ליישם את דרישות איגודי הערים, המשמשים כזרוע הארוכה של נציבות הכבאות בהקשר זה.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי מרבית ממצאי דוח זה - המצביעים על כשל מערכתי - ידועים זה שני עשורים, והם הוצגו שוב ושוב בוועדות השונות שהוקמו בעקבות שרפות ענק. למרות זאת, הגופים האחראיים - ובעיקר נציבות הכבאות, איגודי הערים ורט"ג - לא פעלו ליישום מסקנות ועדות אלו, וזאת אף שכל ועדה התריעה בתורה בדבר אי-יישום המלצות הוועדה הקודמת לה. מדובר אפוא במחדל מתמשך אשר ראוי כי ייפסק!

שער רביעי

מערך הכבאות

היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו

מבנה שירותי הכבאות וההצלה במדינת ישראל, תפקידם ואופן פעילותם (להלן - מערך הכבאות) מוסדרים בחוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - חוק הכבאות או החוק), שעל ביצועו הופקד שר הפנים עד ינואר 2011.¹ רשויות כבאות והצלה (להלן - רשויות כבאות או שירותי כבאות) הן גופים מוניציפליים הפועלים על פי החוק. בסך הכול פועלות ברחבי הארץ 24 רשויות כבאות: 20 מהן פועלות במסגרת איגודי ערים לשירותי כבאות (להלן - איגודי ערים או איגודים), וארבע הרשויות האחרות פועלות במסגרת הרשות המקומית. על פי החוק "רשות כבאות חייבת להבטיח את שירותי הכבאות לכיבוי דלקות בתחומה ולמניעת דלקות או התפשטותן של דלקות לתחומה או מעבר לתחומה, וכן להצלת נפש ורכוש".

בראש כל רשות כבאות עומד מפקד שירותי הכבאות (להלן - מפקד השירות). המשרד לביטחון הפנים (להלן - המשרד לבט"פ)² פועל בתחום כיבוי האש באמצעות נציבות שירותי הכבאות וההצלה (להלן - הנציבות). בראש הנציבות עומד נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב), והוא אחראי, בין היתר, לניהולה ולמילוי משימותיה של הנציבות. בהתאם לחוק ולתקנותיו,³ הנציב משמש מפקח כבאות ראשי, ובמסגרת סמכויותיו ותפקידיו עליו לפקח על פעולות רשויות הכבאות, לתת להן הוראות פעולה ולדרוש מהן דין וחשבון בנושאי כוח אדם וציוד כיבוי. מיוני 2002 ועד אפריל 2011 כיהן בתפקיד הנציב רב-טפסר שמעון רומח.

פעולות הביקורת

בעקבות השרפה בכרמל בדצמבר 2010 בחן משרד מבקר המדינה בחודשים ינואר-יוני 2011 היבטים בנושא מבנה מערך הכבאות וכשירותו. הביקורת נעשתה בנציבות וברשויות כבאות. ראו לעניין זה גם ממצאי ביקורת שפורסמו בדוחות קודמים של מבקר המדינה.⁴

- 1 בינואר 2011, בעקבות השרפה בכרמל, החליטה הממשלה (החלטה מס' 2699) להעביר את האחריות לביצוע החוק לידי השר לביטחון הפנים.
- 2 עד ינואר 2011 מילא משרד הפנים תפקיד זה.
- 3 תקנות שירותי הכבאות (סמכויות מפקח כבאות ראשי), התשל"ב-1972.
- 4 מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1993), עמ' 574; מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1997), עמ' 544; מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), עמ' 87. כמו כן ראו מבקר המדינה, דוח על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007), עמ' 143; מבקר המדינה, דוח על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום (2010).

עיקרי הממצאים

1. הכשירות המבצעית של מערך הכבאות: איגודים רבים לא ביצעו את האימונים כנדרש בנוהל ההדרכה שפורסם בהוראות הנציבות, ולא כל הכבאים המבצעיים השתתפו באימונים שאכן התקיימו. גם איגודים שבתחום אחריותם יש מוקדי סיכון - כגון: מבנים גבוהים רבים, תחנות רכבת, מבני ציבור ואזורי תעשייה - לא קיימו אימונים ייעודיים בנושאים אלו.

בבית הספר הארצי לכבאות והצלה לא התקיים שום קורס משלושת קורסי הפיקוד המתקדמים שהנציבות קבעה עוד ביולי 2005 כי יש לבצעם. עוד העלתה הביקורת כי אין לבית הספר לכבאות סגל הדרכה קבוע, והוא נשען על מדריכים המגויסים אד-הוק בהתאם למועדי פתיחת הקורסים השונים. זאת ועוד, מועמדים התקבלו לקורס קציני כבאות בלי שעמדו בתנאי הסף שנקבעו ובלי שעברו מבחנים מקצועיים כנדרש.

נכון לינואר 2011, תשעה מ-24 מפקדי השירות אינם כבאים בהכשרתם והם נבחרו במכרז חיצוני לאחר שבמכרז פנימי לא נמצא מועמד מתאים מקרב הכבאים העובדים בשירות הכבאות. למשל, במועד הביקורת מכהנים בשירותי הכבאות בשלוש הערים הגדולות - חיפה, ירושלים ותל אביב - מפקדים שהגיעו מחוץ למערך הכבאות. בכמחצית משירותי הכבאות חסר לפחות אחד משלושת הקצינים הבכירים הנכללים בשרשרת הפיקוד. הדבר עלול לפגוע בכשירותם המבצעית של איגודים אלו.

ניתוח גילי הכבאים המבצעיים העלה כי גילם מבוגר יחסית (41% מהם הם בני 40 ומעלה, 6% הם בני 50-55, ו-8% הם בני יותר מ-55). תפקיד הכבאי כרוך בפעילות פיזית מאומצת בתנאי סביבה קיצוניים ומחייב כושר גופני גבוה ויכולות פיזיות גבוהות. במהלך שירותם של הכבאים לא נבחנת כשירותם הגופנית והתאמתם לעמוד במשימות הצפויות להם. עוד נמצא בביקורת כי אף שחשוב לבצע בדיקות רפואיות תקופתיות לכבאי לצורך קביעת כשירותו, ואף שהדרישות לביצוע בדיקות אלה נקבעו כבר בשנת 1994, לא הנחה הנציב לבצע בדיקות אלה, והבדיקות לא בוצעו.

2. היבטים בנושא כוח אדם: ב-20 מ-24 שירותי הכבאות מועסקים כבאים שהם קרובי משפחה של כבאים אחרים באותו איגוד. הדבר נפוץ בעיקר בשירותי הכבאות של יהודה ושומרון, אשקלון ותל אביב.

כבאים בתפקידי פיקוד, כגון מפקדי משמרת, המופקדים בין היתר על הערכת כבאים ועל מתן המלצות לקידום, משמשים בד בבד כחברים בוועדי העובדים. במקרים מסוימים עלול מצב זה להעמיד בעלי תפקידים אלו בניגוד עניינים.

כלי רכב מבצעי אמור להימצא בכוונות בתחנה ולהיות מוכן להזנקה בכל עת. מניתוח הנתונים שהועברו למשרד מבקר המדינה מהמערכת המבצעית הממוחשבת של מערך הכבאות (להלן - שלהבת) עולה כי בין ינואר 2010 לסוף מרץ 2011 התרחשו למעלה מ-1,600 מקרים שבהם יצאו כלי רכב מבצעיים - למשך פרק זמן שארך בין כמה דקות לכמה שעות - לקניות ולכלכלה, אף שיציאה לצרכים אלו אינה מעוגנת בנוהל המבצעי. נמצא כי תופעה זו נפוצה בעיקר בשירותי הכבאות של אשקלון, באר שבע, הגליל המערבי וחיפה.

3. פריסת המערך המבצעי: ביוני 2011 עדיין לא היה בידי מערך הכבאות ניתוח בנושא הפריסה המבצעית המיטבית של תחנות הכיבוי ושל צוותי הכיבוי המבוססת על הגדרת זמני הגעה נדרשים, על שיעור הכיסוי הדרוש ועל הרכב צוותי הכיבוי בתחנות לפי מיפוי הסיכונים.

ניתוח הנתונים משלהבת העלה כי לכ-3,400 (34%) מכ-10,000 אירועים מבצעיים שנבדקו וסווגו כמסוכנים ביותר (אירועים מסוג 3 ו-4) הוזנק רק צוות כיבוי אחד במקום שניים, שלא כנדרש בנוהל המבצעי. בביקורת עלה כי לא נקבעו זמני ההגעה של מערך הכבאות בישראל לאירועים מבצעיים, שלא לפי המלצותיו של "דוח הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות" משנת 1998⁵ (להלן - דוח גנוסר). ממסמך השוואה בין-לאומית שהכין משרד הפנים בפברואר 2010⁶ עולה כי בישראל המספר של הכבאים ושל רכבי הכיבוי היוצאים לאירוע⁷ הוא כמחצית מהממוצע במדינות שהיא השוותה אליהן במסגרת המסמך האמור, וכי זמן ההגעה לאירוע כמעט כפול מהממוצע במדינות האמורות.

נמצא כי לאירועים חמורים רבים (מסוגים 3 ו-4) מגיעים שני כבאים בלבד ולעתים רק כבאי אחד - פחות מכפי שנקבע בתקן המינימלי שעליו הומלץ בדוח גנוסר ובתורת הלחימה בנושא צוות כיבוי (להלן - תו"ל צוות כיבוי); וכי התקנים שנקבעו אינם מאוישים הלכה למעשה בכל התחנות. במצב זה אוכלוסייה בהיקף גדול נותרת ללא פתרון הולם בעת אירוע, עד כדי סיכון לפגיעה בנפש וברכוש.

4. תרומות למערך הכבאות: בשנת 2003 הוקמה "עמותת ידידי מכבי האש בישראל" לצורך גיוס תרומות בישראל ובחו"ל להשגת מטרותיה של נציבות כבאות והצלה. נמצא כי לאפריל 2011 היקף הסיוע שנתנה העמותה למערך הכבאות מיום היווסדה היה כ-65 מיליון ש"ח, וכי חלוקת התרומות המתקבלות מהעמותה לאיגודי הכבאות השונים אינה מתבצעת על סמך נהלים כתובים או על סמך קריטריונים של הנציבות. לא נמצאו מסמכים המלמדים על ההחלטות והנימוקים שלפיהם חילקה הנציבות את הכספים. עוד נמצא כי מערכת היחסים בין הנציבות ובין העמותה אינה מוסדרת, וכי הנציבות אינה מקיימת פיקוח ובקרה חיצוניים על פעילותה של העמותה אף שהעמותה עלולה להיתפס כגוף המייצג את הנציבות. נמצא גם כי גופים פרטיים תרמו במישרין לרשויות כבאות שונות ציוד כגון מחשב נייד, מצלמות, טלוויזיות וציוד חילוץ והצלה.

5. המבנה הארגוני של מערך הכבאות: במבנה הארגוני הקיים, ההחלטות בעניין אופן הטיפול באירועי חירום ומהירות ההגעה של כוחות הכיבוי למקום נקבעות על פי השיוך המוניציפלי של מקום האירוע ולא לפי מקומו של כוח הכיבוי הקרוב ביותר למקום האירוע. עקב כך לעתים מוזנקים כוחות כיבוי מרוחקים

5 הממשלה אימצה המלצות דוח זה בהחלטה 4937 מ-28.3.99.

6 מסמך המציג נתונים על שירותי הכבאות ב-27 מדינות, ובייחוד מדינות החברות בארגון ה-OECD ומדינות בעלות מאפיינים דומים לאלה של ישראל. רוב הנתונים האמורים נאספו מאתרי אינטרנט ומספרות כתובה. המסמך הוגש למנכ"ל משרד ראש הממשלה. תשובות מפורטות לשאלונים שהפיץ משרד הפנים התקבלו משישה שירותי כבאות בחו"ל.

7 1-2 רכבי כיבוי, 2-6 כבאים, זמן הגעה ממוצע של 14 דקות.

בתחום אחריותו של האיגוד ולא מוזנקים כוחות כיבוי קרובים השייכים לאיגוד סמוך.

על רקע המבנה המוניציפלי של מערך הכבאות, נמצא כי חברי מועצה באיגוד הערים של בית שמש פעלו לקידום מקורבים ובני משפחה תוך חשש לניגוד עניינים.

משרד מבקר המדינה ציין כבר בדוחות קודמים⁸ כי סוגיית שינוי של המבנה הארגוני של מערך הכבאות עומדת לפני הגורמים הנוגעים בדבר זה כ-30 שנה⁹. משנת 1976 הוקמו ועדות לבחינת הנושא. המרכזיות שבהן היו ועדת לפידות¹⁰ ועדת גנוסר. הוועדות חזרו והמליצו להסב את מערך הכבאות ממערכת של שירותים מוניציפליים לשירות כבאות ממלכתי אחד, שיפעל במסגרת ארצית, שבראשו יעמוד נציב בעל סמכויות פיקודיות. בדצמבר 2011 עדיין סובל מערך הכבאות מתחלואים רבים שהעלו ועדת לפידות, ועדת גנוסר ודוחות קודמים של מבקר המדינה. שינוי המבנה הארגוני של מערך הכיבוי למערך ממלכתי טרם יושם, על אף החלטות הממשלה בעניין¹¹ ואף שכבר בהחלטת ממשלה 4937 ממרץ 1999 נקבע שיאומצו המלצות דוח גנוסר¹².

סיכום והמלצות

ממצאי דוח זה מעידים על ליקויים חמורים בכשירות המבצעית של מערך הכבאות - הכבאים המבצעיים אינם נדרשים לעמוד בסטנדרטים של כשירות גופנית ובריאותית; האימונים לסוגיהם והתרגילים במערך הכבאות אינם מתקיימים כנדרש; חלק מהתקנים לתפקידי פיקוד בכירים אינם מאוישים. לדעת משרד מבקר המדינה, ליקויים אלה עלולים לפגוע ביכולת המערך לבצע את המוטל עליו באופן מיטבי ובכלל זאת ביכולתו להציל חיים ורכוש. כמו כן ראוי כי הנציבות והמשרד לבטי"פ ישקלו את דרכי ההתמודדות עם מקרים שבהם כבאים מבצעיים מתקשים להוסיף למלא תפקידים מבצעיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על נציב כבאות והצלה ועל המשרד לבטי"פ לבצע בהקדם ניתוח סיכונים המבוסס על איומי ייחוס לשגרה ולהמליץ על הפריסה המיטבית של תחנות כיבוי תוך התחשבות, בין היתר, בגודלו הרצוי של צוות הכיבוי ובזמני ההגעה הנדרשים לאירוע.

-
- 8 ראו מבקר המדינה, דוח על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (2007).
 - 9 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1993), עמ' 574-593; מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), עמ' 544-558.
 - 10 ועדת הבירור לחקירת הדליקה בהרי ירושלים ב-2 ליולי 1995, ספטמבר 2005.
 - 11 החלטת ממשלה 1613 ממאי 1986 בדבר הסבת שירות הכבאות לשירות כבאות ממלכתי; החלטה 1060 ממרץ 1993 בדבר הקמת רשות כבאות והצלה; החלטה 4937 ממרץ 1999 בדבר ביטול שירותי הכבאות הקיימים והקמת שירות כבאות וחילוץ ארצי במקומם במדרג סמכויות ופיקוד הדומה למשטרה ולשב"ס.
 - 12 בהקשר זה, יש לראות את הצעת "חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012" שפורסמה ברשומות ב-19.3.12, ומתייחסת גם לנושאים האמורים. הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה ב-21.3.12 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת להמשך הליך החקיקה.

היבטים במבנה מערך הכבאות ובכשירותו

כמו כן העלתה הבדיקה ליקויים חמורים במערך הכבאות שמקורם באי-עמידה בכללי מינהל תקין: פעילות של חברי מועצה באיגודים המעוררת חשש לניגוד עניינים; העסקת קרובי משפחה; קבלת תרומות מגופים מסחריים ללא פיקוח ובקרה, ללא קריטריונים ברורים לחלוקתן וללא שקיפות של הליך קבלת ההחלטות הנוגעות לאופן חלוקתן; שימוש בכלי רכב מבצעיים לקניות ולכלכלה ועוד. על הנציב לקבוע בהקדם נהלים בנושא כדי למנוע תופעות מעין אלו.

זה 30 שנה עומדת על הפרק סוגיית שינוי המבנה הארגוני של מערך הכבאות. במשך השנים הללו הוקמו ועדות שדנו בנושאים האמורים ומסרו את המלצותיהן לגופים המוסמכים. אולם נמצא כי מרבית ההמלצות לא יושמו, וכי מערך הכבאות עדיין סובל מתחלואים רבים והבעיות הבסיסיות נותרו בעינן וחלקן אף החמירו נוכח הפיתוח שחל במדינת ישראל. יש חשש ממשי שהמערך במצבו הנוכחי יתקשה לעמוד במשימות שהחוק קבע לו, עד כדי חשש לסיכון חיי אדם ורכוש. לדעת משרד מבקר המדינה על הנציב, השר לביטחון הפנים ושר האוצר לבחון בהקדם דרכים לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולשיפור מערך הכבאות, ובכלל זה לפעול ליישום החלטות הממשלה לשינוי המבנה הארגוני הכולל של המערך.

שער חמישי

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

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

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 ונשא 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 כובתה 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, 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.

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.

חסידת הדרכים שבאחריות מע"צ: בעת השרפה נחסמו הכבישים ²721, ³7111 ו-⁴672 המשמשים כבישי גישה ליישובים. החסימה הותירה את תושבי היישובים האמורים בלי דרכי מילוט; יש לדאוג אפוא להכשרת דרכי מילוט לתושבים ודרכי גישה לכוחות ההצלה 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-סטריית 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.

גיזום עצים 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.

עיריית חיפה: אינה מבצעת במרבית החורשות הנמצאות בתחום שיפוט טיפול יערני, הכולל גיזום וכריתת עצים וענפים יבשים, וכן אינה נוקטת פעולות לפינוי גזם

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-פורדס) 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.

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

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

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.

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

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

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

קיבוץ 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 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

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.

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 (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

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.

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

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

מבתייהם 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 עספייא : בשעות הראשונות של השרפה המועצה לא הייתה ערוכה לקליטת מפונים, לא פתחה מרכזי פינוי למטרה זו ולא הייתה לה שליטה על הפניית המתפנים מבתייהם 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, שעיקבו 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 לפנות את הפינוי ללא תיאום עם המשטרה, דבר שגרר עומסי תנועה כבדים בציר עספייא-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 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.

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

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

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.

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 וליווי 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 לפניית הרבות, מאחר שתשתית התקשורת הקיימת לא אפשרה 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 ועספיא 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.

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

היערכותן של הרשויות המקומיות לשרפות ותפקודן בעת השרפה בכרמל

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.

בשל התקשורת הלקויה בין מרה"פ הרשויות המקומיות לחפ"ק המשטרה 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.

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.

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 בעצמת 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 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 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.

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.

שער שישי

אחריות הדרג הממשלתי

אחריות גורמי הממשלה ושריה

מבוא

ממשלת ישראל ה-32 מכהנת מ-31.3.09, ובראשה עומד ראש הממשלה, ח"כ בנימין נתניהו. בתפקיד שר הפנים מכהן ח"כ אליהו ישי, אשר בעת השרפה בכרמל, בדצמבר 2010, היה מופקד בין היתר על מערך הכבאות¹; כשר לביטחון הפנים מכהן ח"כ יצחק אהרנוביץ, והוא מופקד, בין היתר, על משטרת ישראל ועל שירות בתי הסוהר; כשר האוצר מכהן ח"כ ד"ר יובל שטייניץ, המופקד בין היתר על קביעת המדיניות הכלכלית של ממשלת ישראל, על קביעת תקציב המדינה השנתי לפעילות הממשלה ועל חלוקתו למשרדי הממשלה השונים. כשר הביטחון מכהן ח"כ אהוד ברק, המופקד על משרד הביטחון ויחידותיו; ח"כ לשעבר מתן וילנאי, כיהן בעת השרפה בכרמל כסגן שר הביטחון², שבתחום אחריותו ענייני הגנת העורף³.

ליקויים ומחדלים חמורים במוכנות הכוללת לשרפות כפי שהתגלו בשרפה בכרמל

ממצאי הביקורת על השרפה בכרמל שפורטו בדוח זה, על פרקיו השונים, מעלים כמה וכמה ליקויים, כשלים ומחדלים חמורים הנוגעים למערך הכבאות, למשטרה ולשירות בתי הסוהר וכן לגורמים אחרים הנוגעים למניעת שרפות ולטיפול באירוע כדוגמת השרפה בכרמל, ובהם רשויות מקומיות, הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג) ומערכת הביטחון. הליקויים, הכשלים והמחדלים שנחשפו נוגעים להיערכות המוקדמת של הכוחות ולצעדים והפעולות שהם נקטו מיד לאחר פרוץ השרפה ובמהלך יומה הראשון וכן לפיקוד ולשליטה של הארגונים וליכולתם לשתף פעולה ביניהם בעת אירוע כזה. בין היתר עלה:

- 1 באפריל 2011 הועברה למשרד לביטחון הפנים האחריות לנציבות כבאות והצלה.
- 2 התמנה לתפקיד סגן שר הביטחון ביולי 2007.
- 3 על פי החלטת ממשלה 2745 מינואר 2011, הוקם המשרד להגנת העורף ומשרד הביטחון העביר אליו את הטיפול בתחום זה.

1. מערך הכבאות

(א) מערך הכבאות: נמצא כי גורם זה⁴ הוא חוליה חלשה במיוחד במכלול הגופים שמהם מורכבת התשתית הלאומית שנועדה להציל חיי אדם ורכוש ביום פקודה. הוא אינו מוכן להתמודדות עם אירועים בהיקף לאומי; כשירות משאביו - כוח האדם, הציוד והמערכות - אינה מספקת וקיימים בהם חוסרים, ומבנהו הארגוני והפיקודי משווע לרפורמה יסודית ומקיפה. אמנם ב-9.1.11, אחרי השרפה בכרמל, החליטה הממשלה, ולא בפעם הראשונה, לבצע רפורמה במערך הכבאות, אולם במועד סיום הביקורת, במאי 2012, עדיין לא חלה התקדמות של ממש בביצועה.

תיאור השתלשלות הנסיבות שבהן פרצה והתפשטה השרפה מלמד על כשלים ומחדלים מתמשכים בהיערכות מערך הכבאות לקראת ימים המועדים לשרפות; אמנם יש למערך תורת לחימה באש, וכן פקודות ונהלים שמנחים אילו דרכי פעולה יש לנקוט במצב של כוננות לקראת שרפה, אך אלה קוימו רק בחלקם; מערך הכבאות חסר תרבות ארגונית של מיומנות בפיקוד ובשליטה, הוא אינו מתורגל ואינו מיומן בניהול זירת אירוע מורכב ובקיום מנגנונים לשיתוף פעולה עם גורמי ביטחון אחרים, הוא חסר ראייה מערכתית, חסר כלים ואמצעים לתמיכה מבצעית והוא פועל באופן מקומי ולא בראייה כלל-ארצית. חלק מהליקויים שעלו נוגעים לתפקודם האישי והפיקודי של המפקדים הבכירים במערך הכבאות - נציב כבאות והצלה, מפקד שירותי כבאות חיפה ומפקד שירותי כבאות חדרה, וחלקם הם ליקויים מערכתיים.

(ב) מערך הכיבוי האווירי: מערך הכיבוי האווירי הוא כלי מבצעי לאומי הכרחי בעת שרפה רחבת היקף. לפיכך, היה על הממשלה להסדיר ולקבוע את אופן ניהולו המיטבי, לרבות אופן תקצובו והפעלתו של מערך הכיבוי האווירי, אם בהפעלתו הישירה ואם באמצעות גורם אחר שיפעילו בשמה. התברר כי זה שנים רבות הממשלה לדורותיה, באמצעות משרד הפנים, התנערה מאחריותה לכיבוי האווירי בעת שגרה ובעת חירום והעבירה אחריות זו לידי הקרן לכוננות וסיוע בכיבוי אש מהאוויר (להלן - הקרן לכיבוי אווירי או הקרן) בלי שהיא הסדירה את סמכויות הקרן ואחריותה ובלי שהיא עמדה על כך שחשוב שמערך הכיבוי האווירי יהיה ערוך ומוכן מבצעית.

הליקויים בניהול הקרן בולטים במיוחד על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה שחייבו את גורמי השלטון לשאת באחריות הממשלתית-שלטונית שניתנה להם ולשפר את יכולתה של המדינה להתמודד עם שרפות רחבות היקף, בין היתר באמצעות פיתוח יכולת כיבוי אווירי משמעותית. גורמי שלטון אלה לא עמדו במחויבותם ובכך כשלו כשל משמעותי (ראו בהמשך הרחבה בעניין אחריות הדרג הממשלתי לעניין הכיבוי האווירי).

4 במערך שירותי הכבאות נכללים נציבות כבאות והצלה, רשויות הכבאות וכן הכיבוי אווירי.

2. משטרת ישראל

הועלו ליקויים ומחדלים משמעותיים ביכולת של משטרת ישראל והמחוז הצפוני שלה לנהל כנדרש אירוע רחב היקף דוגמת השרפה בכרמל, בדגש על כל הנוגע לאופן תפקודה של המשטרה ביומה הראשון של השרפה. חלק מהליקויים שעלו נוגעים לתפקודו האישי של מפקד המחוז דאז. בכלל זאת עלו ליקויים משמעותיים בתחום הניהול, הפיקוד והשליטה על האירוע, בהפעלת מרכזי שליטה, בגיבוש תמונת מצב ובביצוע הערכות מצב, בניתוח הסיכונים, בקבלה ובהעברה של מידע לגופים רלוונטיים אחרים, בריכוז מידע על צירי התנועה ובשליטה עליהם.

3. שירות בתי הסוהר (שב"ס)

נמצאו ליקויים משמעותיים בטיפול של שירות בתי הסוהר בפינוי האסירים מבית הסוהר דמון בעת אירוע השרפה, שבאו לידי ביטוי, בין היתר, בסדרי הפעלת אמצעי הפיקוד והשליטה, ובכללם מרכזי שליטה, בגיבוש תמונת מצב של האירועים ובביצוע הערכות מצב, בריכוז מידע חיוני ובהפצתו למפקדים השונים, בתיאום ובהעברה של מידע בין שב"ס למשטרה, בהפעלת כוחות הסיוע שקבעה נציבות שב"ס ובדבר תפקודם של מפקדים בכירים בארגון.

4. מניעת שרפות יער

המוכנות בתחום מניעת שרפות יער, ובכלל זה הטיפול המניעתי הנדרש בנוגע לצמחייה ולשבילי אש, היו לקויים. משרד הפנים, הרשויות המקומיות, רשויות הכבאות ורט"ג לא ביצעו את מלוא הפעולות הנדרשות בתחום זה.

5. מערכת הביטחון והתיאום עם הגופים האזרחיים

בביקורת נמצאו ליקויים הנוגעים להיערכות הלאומית הבין-ארגונית והמשולבת לטיפול באירועי חירום בעת שגרה, וכן ליקויים בממשק שבין הגופים שהשתתפו באירוע השרפה בכרמל ובין צה"ל ומשרד הביטחון וכן בין גופי צה"ל ובין משרד הביטחון, בין היתר, בתחום המבצעי של הניהול, הפיקוד והשליטה. כמו כן, נדרש להשלים חוסרים בתחום המבצעי ולהשלים הסדר חקיקתי שירכז את כל ענייני הטיפול בעורף בחירום. למשל, לא נמצא שרשות החירום הלאומית (רח"ל) בשיתוף צה"ל קבעו תרחישי ייחוס של אירועי חירום העלולים להתרחש בעת שגרה כדי שצה"ל יגבש תפיסה מפורטת להיערכות יחידותיו ולהפעלתן בעת שהוא יידרש לסייע באירועים כאלו. עוד נמצא כי הגופים והכוחות הרבים שהיו בשטח בעת השרפה בכרמל לא פעלו כמערכת אחת משולבת ומתואמת שמתבססת על מערכת תקשורת אחודה ועל תיאום בין החפ"ק"ם השונים; וכי במועד השרפה, כחמש שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה, עדיין לא נקבע הסדר חקיקתי מקיף, מאוחד ומתואם שירכז את העניינים הנוגעים לטיפול בעורף בעת חירום ויבהיר את מדרג הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים המטפלים בעורף בעת חירום.



שיתוף פעולה מקצועי ויעיל בין כלל הגופים שעוסקים בהצלה הוא תנאי הכרחי להצלחתם בהיותו "מכפיל כוח", ובלעדיו אין סיכוי להשיג את התוצאות המצופות מהם. לנוכח כל האמור מתעורר ספק מהותי וחשש כבד בדבר המסוגלות של מוסדות המדינה המופקדים על כך, להתמודד כהלכה ותוך שיתוף פעולה יעיל ביניהם עם אירועי חירום ואירועי אסון המוני אחרים. מדובר באירועים שמתפתחים בעת שגרה וכן באלו המתפתחים בעת חירום, אשר עמם יידרשו כוחות הכיבוי, השיטור וההצלה להתמודד בכפוף לאילוצים שונים, במציאות רבת חזיתות, במגבלות של זמן ובעת שנשקפים לעורף מגוון איומים וסיכונים.

מצב מערך הכבאות

חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק או חוק שירותי כבאות) ותקנותיו מסדירים את מתן שירותי הכבאות וההצלה במדינת ישראל. הממונה על ביצועו עד ינואר 2011 היה שר הפנים⁵. נציבות כבאות והצלה במשרד הפנים (להלן - הנציבות), רשויות כבאות והצלה (להלן - רשויות

5 בינואר 2011, לאחר השרפה, החליטה הממשלה להעביר את האחריות לביצוע החוק לידי השר לביטחון פנים; באפריל 2011 הועברה למשרד לביטחון הפנים האחריות לנציבות כבאות והצלה.

כבאות) והכיבוי האווירי⁶ הם המרכיבים הבסיסיים של המערך למתן שירותי כבאות והצלה בעתות שגרה וחירום (להלן - מערך הכבאות).

בראש הנציבות עומד נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב) והוא אחראי לניהולה ולמילוי משימותיה של הנציבות כיחידת סמך במשרד הפנים. הנציב משמש גם כמפקח כבאות ראשי כמשמעותו בחוק שירותי כבאות, והוא ממונה על ידי שר הפנים מכוח הוראות החוק⁵.

שר הפנים, מר אליהו ישי, התמנה לתפקידו עם כינונה של הממשלה הנוכחית ב-31.3.09; בעבר כיהן פעמיים בתפקיד זה בממשלות קודמות: ממרץ 2001 ועד מאי 2002 ומינוי 2002 ועד פברואר 2003. ביוני 2002 מינה השר ישי את רב-טפסר שמעון רומח למפקח כבאות ראשי ולנציב הכבאות (להלן - רב-טפסר שמעון רומח או הנציב דאז או הנציב), וזה כיהן בתפקיד מאז ועד מאי 2011, לרבות בזמן השרפה בכרמל, בדצמבר 2010. ב-1.5.11 החליף אותו בתפקיד רב-טפסר שחר איילון.

1. מצב מערך הכבאות כפי שבא לידי ביטוי בדוחות של ועדות בדיקה: במשך עשרות שנים הועלו בדוחות של ועדות בדיקה שונות⁷, שהוקמו בעקבות שרפות יער גדולות, ליקויים חמורים במערך הכבאות. הוועדות המליצו על נקיטת צעדים למניעת שרפות ולשיפור מוכנות המערך, שיאפשרו לו להתמודד עמן באופן מקצועי, בעתות שגרה וחירום. בכלל זה המליצו הוועדות לשנות את המבנה הארגוני של מערך הכבאות ממבנה מבוזר המושתת על מערכת של שירותים מוניציפליים ומקומיים למערך לאומי, ממלכתי, בעל מרכז בקרה אחיד לעתות שגרה וחירום, המוסמך להכין וליישם תכניות עבודה כלל-ארציות ורב-שנתיות, שבראשו יעמוד נציב כבאות בעל סמכויות פיקוד ברורות ומוגדרות. מערך כזה יאפשר ניהול יעיל ומקצועי של שירותי הכבאות לצד מטה מרכזי ארצי שיסייע לנציב. המערך עצמו יחולק למחוזות, והתקציבים והמשאבים יאוגמו באופן שיאפשר לשלוט בהם באופן המיטבי ולנצלם ביעילות ובהתאם לשיקולים ולסדרי עדיפות מקצועיים.

2. מצב מערך הכבאות כפי שבא לידי ביטוי בדוחות מבקר המדינה: גם משרד מבקר המדינה נדרש לסוגיית מערך הכבאות בכמה דוחות שפרסם במשך השנים⁸, שבהם הוא עמד על כשלים חמורים במוכנותו של המערך ועל הצורך ביישום החלטות ממשלה בעניינו. האחרונים שבהם הם הדוח על "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (פורסם ביולי 2007) ובו הפרק על "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה" (להלן - הדוח על

6 את הכיבוי האווירי מפעילה הקרן לכיבוי אווירי, שחבריה הם נציגי הנציבות מטעם משרד הפנים וכן נציגים מקק"ל ומרשות הטבע והגנים וכן משתתפים בדיוניה נציגי משרד האוצר; כמפורט בפרק "הכיבוי האווירי" שלהלן.

7 ראו נספח ב' בדוח זה בפרק היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה המפרט את מרבית הוועדות.

8 ראו גם: (1) מבקר המדינה, דוח שנתי 44 (1994), בפרק "שירותי הכבאות וההצלה", עמ' 574-593; (2) מבקר המדינה, דוח שנתי 48 (1998), בפרק "שירותי הכבאות וההצלה", עמ' 544-558; (3) מבקר המדינה, דוחות על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (2003), בפרק "מניעת דלקות וכיבוי אש" עמ' 87-143; (4) מבקר המדינה, דוח שנתי 54א (2003), בפרק "היערכות מערך הכבאות וההצלה למצבי חירום", עמ' 63-74; (5) מבקר המדינה, דוח מיוחד - "היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה" (2007), בפרק "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת מלחמה", עמ' 143-163; (6) מבקר המדינה, דוח מיוחד - "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום" (2010), עמ' 7-38. (ראו גם נספח א' בדוח זה בפרק היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה, המפרט את דוחות מבקר המדינה).

שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה), ודוח מעקב על תיקון הליקויים שהובאו בו: "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום" שפורסם בדצמבר 2010, מיד לאחר השרפה בכרמל (להלן - דוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010). דוח המעקב העלה שלא זו בלבד שלא חל שיפור במערך הכבאות אלא שמצבו אף החמיר; הדוח מצורף להלן ויש לראותו כחלק בלתי נפרד מדוח זה.

הדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה עסק באחריות גורמי הממשלה להגברת מוכנותו של מערך הכבאות להתמודדות עם אירועי חירום, ובין היתר צוין בו: "מערך הכבאות בישראל חסר במבנהו הארגוני מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה, וחסרונה בלט בתקופת המלחמה. על שר הפנים לפעול לקידום המהלכים לגיבושו של המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות... מן הראוי ששר הפנים והדרג הבכיר במשרדו יקיימו קשר הדוק ורצוף עם נציב הכבאות באופן שתגבר מעורבותם בנעשה במערך שירותי הכבאות ברגיעה ובעיתות חירום. יש לבחון בשיתוף עם משרד האוצר וגורמי הביטחון את הדרכים המתאימות לתקצוב פעולות שירותי הכבאות בעתות חירום".

3. מצב מערך הכבאות כפי שעולה מדיון בלשכת מנכ"ל משרד הפנים בנושא לקחי מלחמת לבנון השנייה: ב-20.5.10, כארבע שנים לאחר מלחמת לבנון השנייה וכשלוש שנים לאחר שהתפרסם דוח מבקר המדינה בעניין זה, קיים מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבריאל מימון, דיון בנושא לקחי מערך הכבאות בעקבות מלחמת לבנון השנייה. בדיון השתתף בין היתר הנציב דאז, רב-טפסר שמעון רומח, ועלו בו, בין היתר, הלקחים האלה:

(א) בנציבות לא פועלת יחידת מבצעים; יחידה כזו נחוצה כיון שהיא יכולה לשמש כמפקדה עורפית לטיפול בהקצאת כוחות, בתגבור ובניוד של כבאים. בעניין זה צוין כי התקיימה פגישה בנושא בין נציגי הנציבות ונציגי משרד האוצר, אולם לא ניתן אישור להקמת יחידת מבצעים בכבאות המחייבת תוספת של תקנים ותקציבים, וכי הבעיה תבוא על פתרונה במסגרת הרפורמה.

(ב) במהלך המלחמה אול התקציב להפעלת הכיבוי האווירי ולכן הורה הנציב, רב-טפסר שמעון רומח, להשבית את מטוסי הכיבוי. רק לאחר התערבות של מפקד פקע"ר (פיקוד העורף) נוסף לתקציב סכום של 4 מיליון ש"ח. אשר לכך צוין שהצורך בתוספת של 15 מיליון ש"ח לקרן החירום, המיועדת בין היתר לכיבוי אווירי, הועלה לפני אגף התקציבים.

4. מצב מערך הכבאות כפי שעולה מלקחי תרגילים משולבים: בין 31.5.09 ל-4.6.09 התקיים תרגיל החירום הלאומי "נקודת מפנה 3". בתרגיל השתתפו כוחות החירום של מדינת ישראל שאמורים לטפל בעורף, ובהם כוחות של מערך הכבאות. לפי סיכום של הרשות לחירום לאומית (להלן - רח"ל), "התרגיל הביא לידי ביטוי את תפיסת ההפעלה ואת תפיסת השליטה בעורף לתרגול המאמצים בעורף מדינת ישראל במתאר מלחמה תוך תיאום כלל הגורמים ע"י רשות חירום לאומית". הסיכום הופץ בין היתר לגורמים שונים במשרד ראש הממשלה - ובהם מנכ"ל המשרד, המנכ"לים של משרדי הפנים, הביטחון, התמ"ת, התשתיות הלאומיות, ביטחון הפנים והגנת הסביבה וכן למשטרה, לפיקוד העורף ולמנכ"ל מרכז השלטון המקומי.

בסיכום הלקחים שפרסמה רח"ל בדצמבר 2009 צוין שסגן שר הביטחון הממונה על העורף, ח"כ מתן וילנאי, הדגיש בנוגע למערך הכבאות: "במהלך התרגיל נחשפו פערים רבים אשר נדרשים לטיפול". בנוגע ללקחים צוין: "שירותי הכבאות אינם מכירים יכולות, נהלים וממשקי עבודה עם מחוזות פקע"ר", ובעניין זה הומלץ לקיים עבודת מטה משותפת בין פקע"ר ובין מערך הכבאות. כמו כן תואר המצב כפי שעלה בתרגיל: "החמרת פערים הידועים בשגרה, פגיעה משמעותית

באמצעים קריטיים (לדוגמה חילוץ מגובה) במרבית שירותי הכבאות. קריסת 7 מ-24 שירותי כבאות בתוך 3 ימים". בעניין זה הומלץ שר"ל ומשרד הפנים יבחנו יחד ביסודיות את כל מערך הכיבוי בראייה רחבה, ובכלל זה יביאו בחשבון את כלל האיומים הצפויים ואת האופן שיש להתמודד עמם. בסיכום התרגיל שהכינה לשכת מנכ"ל משרד הפנים ביולי 2009 צוין כי יש להכין נהלי עבודה לגיבוש תמונת המצב לגבי הנעשה במערך הכבאות; לקבוע מדדים קריטיים להערכת שרידותן ואופן תפקודן של רשויות הכבאות ולתכנן מערכת מחשוב שבמסגרתה ישולבו עזרים שיאפשרו עיבוד תמונת מצב.

תרגיל דומה, "נקודת מפנה 4", התקיים בין 23.5.10 ל-27.5.10. רח"ל הפיקה לקחים מתוצאות התרגיל והפיצה אותם. אחד הלקחים בנוגע למערך הכבאות צוין כ"לקח חוזר", שעלה כבר בעבר, ולפיו על הממשלה לחזק את "מערך הכיבוי בהתאם ליעדי ורמות השירות", וכן הופקו לקחים אלה: "נציבות הכבאות נדרשת להגדיר את יעדי ורמות השירות הנכונות מבחינה מקצועית. אלו יוצגו לאישור למקבלי ההחלטות ולאחר מכן יוצגו משמעויות", "מערך הכיבוי הוא מערך חשוב ומרכזי וסובל מזה שנים רבות מהזנחה והגיע הזמן למנף אותו; משרד הפנים נדרש לקיים עבודת מטה על מנת למנף את מערך הכיבוי ובסופו של דבר להביא זאת בפני הממשלה".

מצב הכיבוי האווירי¹⁰

הכיבוי האווירי הוא אחד האמצעים המודרניים, החיוניים והיעילים לכיבוי שרפות רחבות היקף ובייחוד שרפות יער ושרפות בשטחים פתוחים. הזנקה מהירה של מטוסי כיבוי מגדילה במידה רבה את הסיכוי להשתלט על שרפות שעלולות להתפשט במהירות ולצאת מכלל שליטה, בייחוד במקומות שבהם הגישה בכלי רכב מוגבלת. מערך כיבוי אווירי יעיל יש בכוחו אפוא לחפות על מגבלות שמקורן בהיעדר יכולות כיבוי קרקעי מתאים. חיוניות הכיבוי האווירי הוכחה בשרפות גדולות, ובכלל זה בשרפות שפרצו במהלך מלחמת לבנון השנייה.

1. הפעלת מסוקי יסעור ומטוסים קלים לכיבוי אווירי והפסקת פעילותם: מסוף שנת 1988 ועד שנת 2002 עסקו בכיבוי אווירי מטוסי יסעור של חיל האוויר, שניתן לציידם במכלים נישאים בקיבולת של 5,000 ליטר. בשנת 1996 נוספו למערך הכיבוי האווירי גם מטוסים קלים של חברות פרטיות, המשמשים בדרך כלל כמטוסי ריסוס חקלאי, שקיבולת הנשיאה שלהם היא 1,000-1,500 ליטר.

בעקבות גילוי תקלה בטיחותית במסוקים שהפעיל צה"ל הורה מפקד חיל האוויר, במחצית הראשונה של שנת 2002, על ביטול הכשירות של המסוקים למשימות של כיבוי שרפות.

שר הפנים דאז, מר אליהו ישי, פנה באפריל אותה שנה אל שר הביטחון דאז, מר בנימין בן-אליעזר, והתריע לפניו שכל עוד אין חלופות לכיבוי שרפות מן האוויר "יש להשאיר את נוהל הסיוע [הכיבוי האווירי] על כנו ואין לבטלו". אולם בהחלטה 2129 שקיבלה הממשלה, בראשות מר אריאל שרון, ב-30.6.02, נקבע כי יש לבטל את ההסדר שהיה תקף עד אותה עת ולפיו מסוקי חיל האוויר יישמשו גם לכיבוי שרפות מהאוויר, ומאז הכיבוי האווירי נעשה באמצעות מטוסי ריסוס חקלאי בלבד שיכולת הכיבוי שלהם מוגבלת ופחותה מזו של מסוקי היסעור.

10 ראו בעניין הכיבוי האווירי גם בפרק היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה שברוח זה.

2. הקרן לכיבוי אווירי: בשנת 1996 החלה לפעול הקרן לכיבוי אווירי שנועדה לשמש כגורם האחראי להפעלת הכיבוי מהאוויר של שרפות - ביערות, בשמורות טבע, בשטחים פתוחים, ביעדים אסטרטגיים לאומיים וביישובים בפריפריה. הקרן מפעילה את הכיבוי האווירי באמצעות מטוסי ריסוס חקלאי של שתי חברות פרטיות והיא אחראית לרכש של מלאי חומרים מעכבי בערה ולשמירה על מלאי זה.

הקרן משותפת לנציבות, לקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל) ולרט"ג, ובדיוניה השתתפו בקביעות גם נציגי אגף התקציבים שבמשרד האוצר. נציגי הנציבות בקרן היו: הנציב, רב-טפסר שמעון רומח וטפסר אמיר לוי, המבצע תפקיד זה נוסף על תפקידו כמפקד שירותי כבאות גליל מערבי. קק"ל מופקדת על הניהול הכספי של הקרן, וחשבות משרד הפנים אחראית לפיקוח על ניהול כספי הקרן. משרד הפנים מתקצב באמצעות הנציבות 60% מתקציב הקרן, קק"ל מתקצבת 30% מתקציב זה, ורט"ג - 10% מהתקציב.

קק"ל ביצעה את ההתקשרויות עם הספקים¹¹ - חברות התעופה להפעלת מטוסי הכיבוי וספקי החומרים מעכבי הבערה - ושילמה להם בעבור שירותיהם; משרד הפנים ורט"ג העבירו לה לאחר מכן את חלקם היחסי במימון. הממוצע הרב-שנתי של השתתפות משרד הפנים בתקציב הקרן מסתכם בכ-3.5 מיליון ש"ח לשנה.

3. הקמת טייסת כיבוי בחיל אוויר: בעקבות השרפה בכרמל, קרוב לתשע שנים לאחר שבוטל ההסדר לכיבוי אווירי באמצעות מטוסי חיל האוויר, הורה ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, להקים בחיל האוויר טייסת לכיבוי אווירי שתכלול מטוסים אזרחיים גדולים שישימשו לכיבוי מהאוויר. הוראת ראש הממשלה גובתה בהחלטת ממשלה 2699 מ-9.1.11 ולפיה יש "להטיל על שר הביטחון להציג לראש הממשלה חלופות להקמת יכולת כיבוי אש מהאוויר בחיל האוויר בתוך 14 ימים", ולייעד לצורך כך 100 מיליון ש"ח "למימון הפעלת יכולת כיבוי אש מהאוויר שיתקצבו בסעיף תקציב 'הוצאות חירום אזרחיות' (סעיף 16)". החל ממאי 2011 מפעיל חיל האוויר מטוסי כיבוי ייעודיים באמצעות חברה אזרחית שעמה הוא התקשר לצורך כך. בד בבד ממשיכים לפעול גם מטוסי הריסוס לצורכי הכיבוי האווירי.

4. תשלומי משרד הפנים בגין הוצאות הקרן: השתתפות הנציבות במימון פעילות הקרן נעשית מתקציב משרד הפנים, כנגד חשבוניות תשלום שמציגה קק"ל. נמצא כי משרד הפנים העביר לקק"ל את חלקו במימון הוצאות הקרן חודשים רבים לאחר שקק"ל כבר שילמה לספקים. עקב כך נאלצה קק"ל, שאינה גוף שלטוני, לבצע מימון ביניים של פעילות הקרן בעבור צרכים לאומיים. בשנת 2010 פנו חברי הקרן - נציגים מהנציבות ומקק"ל - כמה פעמים למשרד הפנים ולמשרד האוצר בבקשה להסדיר את התשלומים, למשל:

ביוני 2010 כתב נציג קק"ל לחשב משרד הפנים: "טרם העברת אלינו את ההתחייבות החשבית הנדרשת לחלקה של הנציבות בתקציב 2010... לידיעתך אי העברת ההתחייבות משתקת את הפעלת הקרן... במצב שנוצר, לא נוכל להמשיך ולהפעיל את מטוסי הכיבוי...". עוד ציין כי "נוצלה כבר כל כמות החומרים של מעכבי בערה שעמדה לרשותנו ולא ניתן להוציא במצב הדברים הזמנה לחומר זה החיוני לכיבוי". כמו כן, ביולי 2010 כתב טפסר אמיר לוי לאגף התקציבים במשרד האוצר: "מזה כחודש שאין חומר מעכב בארץ...".

11 עד שנת 2008 הנציבות וקק"ל התקשרו, במשותף, עם ספקים, אולם לאחר ביקורת שעשתה חשבות משרד הפנים בקרן היא החליטה כי נציב כבאות והצלה אינו מורשה חתימה מטעם המדינה ועל כן אינו יכול לחתום על הסכמים בשם המדינה. על כן, החל משנת 2008 כל ההתקשרויות של הקרן עם ספקי השירותים נעשות על ידי קק"ל בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה, הליך העברת התשלומים ממשרד הפנים לקק"ל לא היה תקין, הוא ארך זמן רב מדי ולכן הצריך מימון ביניים של קק"ל. דבר זה הכביד על קק"ל והיה בו כדי להשפיע על החלטות הקרן בנוגע להפעלה המבצעית האופטימלית של הכיבוי האווירי. יצוין כי כבר בדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה עלה כי הפעלת הכיבוי האווירי הופסקה בשל בעיות תקציב¹². עובדה זו הייתה צריכה לשמש אות אזהרה עבור מקבלי ההחלטות, ובראשם הנציב דאז, וכן עבור הנהלות משרדי הפנים והאוצר, והיה עליהם לפעול להסדרת תקצובו הראוי של מערך הכיבוי האווירי.

5. מלאי החומרים מעכבי הבערה: החומרים מעכבי הבערה הם חומרים כימיים חיוניים ביותר לכיבוי שרפות בשטחים פתוחים ובכלל זה שרפות יער, ועל כן יש צורך להבטיח כי יעמוד לרשות כוחות הכיבוי מלאי אסטרטגי של חומרים מעכבי בערה.

על פי המדיניות שהנהיגה הקרן, המלאי השוטף של החומרים מעכבי הבערה צריך לכלול 250 טון, ומלאי החירום - 200 טון. אף על פי כן, ביום פרוץ השרפה היו במלאי הכולל של חומרים מעכבי בערה של מדינת ישראל 20 טון בלבד. בעקבות זאת נאלצה מדינת ישראל לפנות למדינות זרות על מנת להצטייד בחומרים אלו. להלן הפירוט:

מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי עד שנת 2010 רוב האומדנים שנקבעו בתחזיות לצורך פעילות הקרן - שעות טיסה, שעות כוננות וחומרים מעכבי בערה - שיקפו את מסגרת הפעילות שבוצעה בפועל. אולם באמצע שנת 2010 אזלו המלאי השוטף ומלאי החירום של החומרים מעכבי הבערה, בעקבות שרפות יער רבות שהתחוללו במחצית הראשונה של שנת 2010. עקב כך החליטה הקרן ביוני 2010 לרכוש 200 טון חומרים נוספים לצריכה שוטפת, ועם זאת היא החליטה שלא לחדש את מלאי החירום של החומרים, שכאמור נוצל במלואו עוד קודם לכן. נוכח הגידול הניכר בהוצאות הקרן, פנתה הנציבות באוקטובר 2010 למשרד האוצר בבקשה להגדיל ב-3 מיליון ש"ח את סכום ההשתתפות של משרד הפנים בתקציב הקרן לשנת 2010 ולקבל הרשאה להתחייב בהיקף של 3.5 מיליון ש"ח נוספים על חשבון תקציב שנת 2011. הבקשה אושרה בכנסת בנובמבר 2010.

אף על פי כן, בעקבות גל גדול נוסף של שרפות שהתחוללו בנובמבר 2010, נוצלו עד סוף חודש זה, ימים ספורים לפני השרפה, כ-180 טון של חומרים מעכבי בערה מתוך המלאי השוטף הנוסף (200 טון) שנרכש באמצע שנת 2010; אולם הפעם החליטה הקרן שלא לרכוש מלאי נוסף לצריכה שוטפת. עקב כך נותרה מדינת ישראל עם מלאי כמעט אפסי של חומרים מעכבי בערה.

החלטתה האמורה של הקרן התקבלה לנוכח העיכוב בהחזר התשלומים של משרד הפנים לקק"ל, דבר שגרם להכבדה על תזרים המזומנים שלה. הקרן גם העריכה שהסבירות לפרוץ שרפות בעונה זו של השנה נמוכה, והיות שההתקשרות הקיימת לרכישת החומרים עמדה לפני סיום, היא העדיפה

12 בעניין זה ראו בדוח על "היערכות העורך שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה", עמ' 160.

להמתין עד שיתבצע מכרז חדש לרכישת החומרים, במחיר זול יותר¹³. יצוין כי בשעות הראשונות לפרוץ השרפה נעשה שימוש בכל יתרת המלאי, ולאחר מכן נעשה שימוש בחומרים שהובאו ממדינות זרות.

ההחלטה שקיבלה הקרן, ולפיה בכל רגע נתון עליה להחזיק במלאי חירום של חומרים בשיעור 200 טון לצורכי כוננות לא יושמה. ריבוי שרפות היער במהלך כל שנת 2010, ובכלל זה לאחר תום חודשי הקיץ, והשימוש הנרחב שעשו מטוסי הכיבוי בחומרים מעכבי הבערה לא היו צריכים לגרום להפחתת מלאי החומרים ערב השרפה בכרמל בשלהי השנה; משרד מבקר המדינה מעיר לחברים בקרן ובייחוד לנציגי הנציבות ונציגי משרד האוצר כי הם שגו בהחלטתם להמתין עד שיבוצע המכרז לרכש החומרים. גם אילו הייתה הצדקה כלכלית לכך, היה על הקרן לפעול בלא דיחוי להשלים את המלאי השוטף ובייחוד מלאי החירום לרמתם התקנית ולהביא בחשבון שגל השרפות עלול להימשך גם לאחר סיום "עונת השרפות"¹⁴, כפי שהיה במהלך 2010, ולא לגרום לכך שמדינת ישראל תיקלע - ולו זמנית, למצב שבו אין לה המלאי הנדרש של חומרים מעכבי בערה.



מערך הכיבוי האווירי הוא כלי מבצעי לאומי הכרחי בעת שרפה רחבת היקף. לפיכך, לדעת משרד מבקר המדינה היה על הממשלה להסדיר ולקבוע את אופן ניהולו המיטבי, לרבות אופן תקצובו והפעלתו, אם בהפעלתו הישירה ואם באמצעות גורם אחר שיפעילו בשמה. התברר כי זה שנים רבות הממשלה לדורותיה, באמצעות משרד הפנים, התנערה מאחריותה לכיבוי האווירי בעת שגרה ובעת חירום והעבירה אחריות זו לידי הקרן לכיבוי אווירי בלי שהסדירה את סמכויות הקרן ואחריותה ובלי שעמדה על חשיבות היותו של מערך הכיבוי האווירי ערוך ומוכן מבצעית.

הליקויים בניהול הקרן בולטים במיוחד על רקע לקחי מלחמת לבנון השנייה, שחייבו את גורמי השלטון לשאת באחריות הממשלתית-שלטונית שניתנה להם ולשפר את יכולתה של המדינה להתמודד עם שרפות רחבות היקף, בין היתר באמצעות פיתוח יכולת כיבוי אווירי משמעותית. גורמי שלטון אלה לא עמדו במחויבותם ובכך כשלו כשל משמעותי.

13 ב-30.0.11 פרסמו המשרד לביטחון הפנים והנציבות מכרז לקבלת הצעות לאספקת חומרים מעכבי בעירה וקצף לכיבוי מהאוויר של שרפות יער וחורש באמצעות מטוסים קלים, עבור שירותי הכבאות וההצלה. המועד האחרון לקבלת הצעות נקבע ל-26.1.12. ועדת המכרזים החליטה ב-21.2.12 על זכייתן של שתי חברות במכרז, האחת לאספקת חומרים מעכבי בעירה ארוכי-טווח והאחרת לאספקת קצף וג'ל.

14 על פי הגדרת הנציבות בפקודת היערכות לעונת הקיץ, עונת השרפות מסתיימת ב"גשמים משמעותיים בסתיו/חורף".

במיוחד יש להעיר על כך לשר הפנים מר אליהו ישי, שבתקופת כהונתו הקודמת בשנת 2002, התנגד להחלטת הממשלה להפסיק את הפעלת מסוקי היסעור של חיל האוויר בכיבוי שרפות יער, אולם מאז התמנה לתפקיד זה בשנית, באפריל 2009, הוא לא עסק בכך ולא עמד על מידת המוכנות של הכיבוי האווירי כדי שזה ימלא את ייעודו; יש בכך מחדל של שר הפנים.

סקירת פעילות גורמי הממשלה בקשר למערך הכבאות

החלטות ממשלה ממאי 1986 ועד ינואר 2011 בנוגע למערך הכבאות

משנת 1986 קיבלו ממשלות ישראל לדורותיהן כמה וכמה החלטות שמטרתן להסדיר את מערך הכבאות וההצלה הארצי. על פי ההחלטות הללו יש להקים מערך כבאות ארצי ולחוקק חוק חדש למערך הכבאות שייתן תוקף למבנה הארגוני החדש שלו. רוב ההחלטות לא יושמו, ובכלל זה כל ההחלטות הנוגעות לשינוי המבנה הארגוני של מערך הכבאות ממבנה מוניציפלי מבוזר למבנה מרכזי. ב-4.7.10 קיבלה הממשלה החלטה ולפיה על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את הכנתו של תזכיר החוק בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות. בנובמבר 2011 (כשנה לאחר השרפה) גובש תזכיר החוק. בתחילת פברואר 2012¹⁵ אישרה ועדת השרים לענייני חקיקה את טיוטת "חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012" והיא פורסמה ברשומות ב-19.3.12. הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה ב-21.3.12 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת להמשך הליך החקיקה.

להלן עיקרי ההחלטות:

1. ב-18.5.86 החליטה הממשלה בראשות מר שמעון פרס (החלטה מס' 1613) להסב את שירותי הכבאות לשירות כבאות ארצי; מועד הקמת המערך הארצי נקבע ליוני 1987. בעקבות קבלת ההחלטה הכין משרד הפנים את הצעת חוק שירותי כבאות והצלה, התשמ"ט-1988; לפי ההצעה יוסבו עובדי רשויות הכבאות לעובדי שירות המדינה. באפריל 1989 הוקמה נציבות כבאות והצלה, אולם המבנה המוניציפלי של שירותי הכבאות נותר בעינו ועובדיו לא היו לעובדי מדינה; בכך יושמה חלקית החלטת הממשלה האמורה, אולם היא לא יושמה בנוגע לנושאים מבצעיים קריטיים הנדרשים לתפעול יעיל של מערך הכבאות.
2. ב-5.4.92 החליטה הממשלה בראשות מר יצחק שמיר (החלטה מס' 2702) להציע תיקון לחוק שירותי כבאות והצלה, התשמ"ט-1988, וששר הפנים יוסמך להקים איגוד ערים ארצי לכבאות שיאוגדו בו כל רשויות הכבאות במסגרת השלטון המקומי.
3. כשנה לאחר מכן, ב-28.3.93 החליטה הממשלה בראשות מר יצחק רבין ז"ל (החלטה מס' 1060), לבטל את החלטתה משנת 1992 בדבר הקמת איגוד ערים ארצי לכבאות ולהסמיך את שרי הפנים והאוצר, בתיאום עם שר המשפטים, להכין הצעת חוק לרשות ממלכתית לכבאות והצלה.

15 החלטה מס' חק/2520; השר לשירותי דת ערער על החלטת הוועדה אך זו דחתה את ערעורו בישיבתה מ-11.3.12 (החלטה מס' 4410 (חק/2520)).

4. ב-19.11.95 החליטה הממשלה בראשות מר שמעון פרס (החלטה מס' 6326) לאמץ את הדוח המסכם של ועדת הבירור לחקירת הדלקה בהרי ירושלים, שאירעה ביולי 1995 (ועדת לפידות); בין היתר המליצה הוועדה לשנות את המבנה הארגוני של מערך הכבאות על ידי חיזוק הגישה הריכוזית על פני הגישה המוניציפלית, להגדיר את התפקידים והסמכויות של נציב כבאות והצלה ושל מפקח כבאות ראשי, להכין תכנית חדשה לפריסת תחנות הכיבוי, לחדש את ציוד הכבאות המיושן בתחנות הכיבוי ולהוסיף ציוד בהתאם לשינוי בפריסתן. בתחום החקיקה המליצה הוועדה לעשות שינויים מקיפים בחוק ובתקנות שהותקנו על פיו.
5. ב-9.4.98 החליטה הממשלה בראשות מר בנימין נתניהו (החלטה מס' 3619(ב/ק/90)) לתת תוקף להחלטת ועדת השרים לענייני ביקורת המדינה מ-23.3.98 (שצורפה לפרוטוקול החלטות הממשלה וקיבלה תוקף של החלטת ממשלה), ולפיה "ועדת גינוסר" שמינה שר הפנים ליישום דוח "ועדת לפידות" תסיים את עבודתה ללא דיחוי נוסף, וכי בעת שתגבש הוועדה את המלצותיה יעמדו לפנייה ממצאיו של דוח שנתי 48 של מבקר המדינה על שירותי הכבאות וההצלה¹⁶; האגף לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה יבצע ביקורת על יישום השינויים הארגוניים ותיקון הליקויים כמתבקש מהערות ביקורת המדינה, וידווח לוועדת השרים לביקורת המדינה על הביצוע. עוד החליטה הממשלה כי משרד הפנים, יגבש - בשיתוף צה"ל, משרד האוצר, רט"ג וקק"ל - כללים מוסכמים להפעלת מערך הכיבוי מן האוויר.
6. כשנה לאחר מכן, ב-28.3.99, החליטה אותה ממשלה בראשות מר בנימין נתניהו (החלטה מס' 4937), לאמץ את דוח הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות (דו"ח גנוסר). על פי ההחלטה, יש להקים צוות היגוי ומעקב בהשתתפות נציגי משרדי הפנים והאוצר, וכן יש להקים בתוך שלושה חודשים מינהלת הקמה, על מנת להכין תכנון מפורט ושלבם ליישום הדוח. המינהלת תפעל בהתאם להנחיות ובכפוף לאישור של צוות ההיגוי המשותף. עוד נקבע בהחלטה כי הצעת החוק הנדרשת על פי דוח הוועדה תובא לדיון ועדת השרים לענייני חקיקה ואכיפת החוק.
7. ב-18.9.03 החליטה הממשלה בראשות מר אריאל שרון (החלטה מס' 861) לרשום את הודעת המשרד לביטחון הפנים כי על שולחן הממשלה מונחת הצעה להחלטה בעניין העברת מערך הכבאות וההצלה לאחריות המשרד לביטחון הפנים, וכי במסגרת הדיון בנושא בממשלה יוסדרו שיתוף הפעולה בין פיקוד העורף לשירותי הכיבוי וההצלה והצורך בהשלמת "המערך האחוד".
8. ב-11.5.08 החליטה הממשלה בראשות מר אהוד אולמרט (החלטה מס' 3484) לבצע רפורמה מקיפה בתחום שירותי הכבאות וההצלה ולפיה רשות הכבאות הארצית תהיה רשות פנים-ממשלתית עצמאית. ההחלטה מפרטת את המתכונת לתפעול הרשות, את אופן תקצובה ואת הדרך ליישום הרפורמה. בין היתר נקבע כי הרשות תנהל את תקציבה ואת כוח האדם שלה בנפרד ותכלול מטה ארצי ומערך מחוזות. כן נקבע כי יבוטלו כל רשויות הכבאות שפעלו במסגרת איגודי ערים או רשויות מקומיות. נקבע כי שר הפנים ושר האוצר יאשרו את המבנה הארגוני המוצע של רשות הכבאות הארצית בתוך 60 יום; כי 150 מיליון ש"ח יועברו מבסיס התקציב של מענק האיוון למימון פעולות הרשות, וכי תקציבי ההשתתפות של המדינה באיגודי הכבאות בסך של 250 מיליון ש"ח יועברו לתקציב רשות הכבאות הארצית. בעניין כוח אדם נקבע כי תקום ועדה בהשתתפות מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על השכר במשרד האוצר והממונה על התקציבים במשרד האוצר שתקבע את תנאי השירות ברשות הכבאות הארצית ותבחן את האפשרות לקלוט את כלל עובדי מערך הכבאות במסגרת הרשות; על הוועדה הוטל להגיש את המלצותיה בתוך 60 יום.

16 מבקר המדינה, דוח שנתי 44, בפרק "שירותי הכבאות וההצלה", עמ' 544-588.

9. ב-4.7.10 החליטה הממשלה, בראשות מר בנימין נתניהו (החלטה מס' 1904) בין היתר, להטיל על שר הפנים, בתיאום עם שר המשפטים ושר האוצר, להשלים את תזכיר החוק בדבר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה, בהתאם להחלטת הממשלה 3484 ממאי 2008, ולהפיצו עד 4.8.10 וכן להורות לנציבות הכבאות וההצלה "להשלים את החוסרים המהותיים במערך הכבאות בציד ובכוח אדם בעלות של 100 מיליון ש"ח, כפי שיגבש נציב הכבאות וההצלה ויאשר על ידי מנכ"ל משרד הפנים והממונה על התקציבים במשרד האוצר". מקורות המימון לכך: משרד האוצר התבקש לתקצב 40 מיליון ש"ח בתקציב נציבות כבאות והצלה, משרד הפנים התבקש להעביר לנציבות 30 מיליון ש"ח¹⁷ ובתקצוב הסכום הנותר אמורות להשתתף הרשויות המקומיות. עוד נקבע בהחלטה כי עד סוף שנת 2012 יושלם תהליך הקמת הרשות הארצית לכבאות, וכי עם ההתקדמות בהקמתה יושלמו החסרים האמורים.

בדיון בהשתתפות נציגי משרד הפנים, שקיים שר הפנים, אליהו ישי, ב-31.10.10¹⁸, כחודש לפני אסון השרפה, הוא ציין כי אין די בתוספת האמורה בסך 100 מיליון ש"ח, ועדיין נבצר ממערך הכבאות וההצלה למלא את ייעודו בעתות חירום ושגרה; בדיון הוחלט כי המשרד יכין הצעת מחליטים שתובא לפני הממשלה. על פי ההצעה: "לצורך סיוע לשיפור יכולתו המבצעית ומוכנותו המקצועית של מערך הכבאות וההצלה, יקצה משרד האוצר למשרד הפנים/נציבות הכבאות תקציב נוסף, ממקורות תקציב המדינה בלבד... תקציב תוספתי של 460 מ"ש"ח". בנוסף נדרש להקצות "10 תקנים למשרד הפנים לצורך תגבור ושיפור היכולת המבצעית של נציבות כבאות והצלה במשרד הפנים". משרד הפנים גיבש את הצעת ההחלטה, הגישה למזכירות הממשלה אך הממשלה לא דנה בה, עקב השרפה בכרמל שאירעה בסמוך לכך.

10. ב-9.1.11, כחודש לאחר השרפה בכרמל, החליטה הממשלה (החלטה מס' 2699), בראשות מר בנימין נתניהו, להעביר את שטח הפעולה של נציבות כבאות והצלה - גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות - ממשרד הפנים למשרד לביטחון פנים ואת סמכויות שר הפנים לפי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959, וחוקים קשורים נוספים, לשר לביטחון פנים. כמו כן נקבע בהחלטה שיוקם צוות ממשלתי בראשות המשרד לביטחון פנים לגיבוש ולליווי של תהליך החקיקה ולביצוע ההתאמות הדרושות בתזכיר החוק. עוד נקבע כי מערך הכבאות ישודרג בסכום כולל של 350 מיליון ש"ח כמפורט להלן: 100 מיליון ש"ח - תקצוב מדי, 150 מיליון ש"ח בשים לב להתקדמות בהקמת המערך הארצי, 100 מיליון ש"ח נוספים לתקצוב מערך הכיבוי האווירי¹⁹.

טיוות חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה

בסוף נובמבר 2011 הפיץ הצוות הממשלתי, הנזכר בהחלטת הממשלה 2699, את תזכיר הצעת "חוק הרשות הלאומית לכבאות והצלה, התשע"ב-2011". בהמשך לכך, בפברואר 2012, נדונה ואושרה בוועדת השרים לענייני חקיקה טיוטת "חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012", וב-19.3.12 היא פורסמה ברשומות. הצעת החוק אושרה במליאת הכנסת בקריאה ראשונה.

17 מתוך תקציב הפיתוח שלו.

18 בדיון השתתפו בין היתר: מר אמנון בן עמי, מ"מ מנכ"ל משרד הפנים; רב-טפסר שמעון רומח, נציב כבאות והצלה; עו"ד יהודה זמרת, יועמ"ש משרד הפנים, מר שוקי אמרני, המשנה למנכ"ל וממונה על מחוז המרכז.

19 בתחום פעולה נפרד, סעיף הוצאות חירום אורחיות.

ב-21.3.12 והועברה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת להמשך הליך החקיקה. מטרת החוק "להסדיר את קיומם של שירותי כבאות והצלה והפעלתם בידי המדינה, לשם הצלת נפש ורכוש, כיבוי דלקות ומניעת דלקות". לפי טיוטת החוק, הרשות שתוקם מכוח החוק המוצע תיקרא "רשות הכבאות וההצלה", היא תהיה רשות ממלכתית ארצית ותפעל כיחידת סמך במשרד לביטחון פנים. טיוטת החוק מגדירה את אופיו של השירות כארגון בעל אופי מבצעי. בראש הרשות יעמוד נציב כבאות והצלה, אשר ישמש הדרג הפיקודי העליון של השירות, הוא יופקד על ניהול רשות הכבאות, על הפעלתה ועל פיתוח יכולותיה. בהצעת החוק גם מודגשת החשיבות של מניעת התלקחות אש במקומות המועדים לשרפה, ובכלל זה לקבוע הסדרים הנוגעים לתכנון יערות וחורש.



שורת דוחות שהונחו במשך השנים על שולחן מקבלי ההחלטות מצביעים על כך שממשלות ישראל לדורותיהן ערות זה למעלה מ-25 שנה לצורך בשינוי המבנה הארגוני של מערך הכבאות שאינו ממלא כנדרש את ייעודו - מניעת סיכון ממשי לאזרחי המדינה. הממשלות קיבלו, פעם אחר פעם, החלטות שמטרתן לקדם את תהליך ההסבה של מערך הכבאות למערך ממלכתי ארצי. בהחלטות אלה אף נקבע כי על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, ובייחוד משרד הפנים ומשרד האוצר, לקיים עבודת מטה משותפת²⁰ שתביא לגיבוש דרכי פעולה למימוש ההחלטה העקרונית. אף על פי כן, ממשלות ישראל לדורותיהן והמשרדים הנוגעים בדבר לא יישמו את החלטות הממשלה. שרי הפנים והאוצר הצטוו בהחלטות לקיים עבודת מטה משותפת שתביא להשגת פתרון לבעיות הנוגעות למערך הכבאות אך הם לא עשו כן. רק בעקבות דוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010 ודרישותיו של שר הפנים, מר אליהו ישי להביא את הסוגיה להכרעת ראש הממשלה ולתקצוב המערך באופן נאות, החליטה הממשלה לתת תוספת תקציב בסך 100 מיליון ש"ח לטובת המערך ורק לאחר השרפה בכרמל גובשה טיוטת החוק בעניין; אף על פי כן, במועד סיום הביקורת טרם הושגה הסכמה בין המשרדים ובין העובדים ונציגי ארגוניהם בנוגע לתנאי העסקתם על פי המבנה החדש של מערך הכבאות, ובפועל המבנה הארגוני של המערך לא השתנה.

זה למעלה מ-25 שנה נמשך הניסיון להבנות מחדש את מערך הכבאות. אולם אף שהתקבלו החלטות בעניין זה הן לא לוו בפעולות נחוצות ונמרצות בכדי להפוך את ההחלטות למעשים; להפך, ניתן לאפיין את הפעולות כ"גרירת רגליים" וכמחדל מתמשך. מחדל זה הוא נחלתן של ממשלות ישראל לדורותיהן, שלא עשו די לגיבוש תזכיר החוק ולקידום הרפורמה שעליה הן עצמן שבו והחליטו, הן לא ריכזו מאמצים לגשר בין חילוקי הדעות של הצדדים ולהביאם להסכמות שיבטיחו שהמערך ימלא את תפקידו כמרכיב חיוני להבטחת ביטחון המדינה ושלווה תושביה. אופן התפקוד האמור של ממשלות ישראל לדורותיהן מלמד על כשל משילות, אזלת יד ומחדל חמור בעניין שהוא בליבת תחום הצלת החיים והרכוש.

20 למשל ההחלטות: מ-28.3.92 (מס' 1060), מ-28.3.99 (מס' 4937), מ-11.5.08 (מס' 3484), מ-4.7.10 (מס' 1904).

פניות הנציב דאז להנהלת משרד הפנים ולשר הפנים

הפרק על "היערכות מערך הכבאות וההצלה לאירועי חירום ופעילותו ביום פרוץ השרפה", בשער הראשון בדוח זה, מתאר בין היתר את פניות הנציב להנהלת משרד הפנים ולשר הפנים. בין היתר צוין בו כי בשנים 2007-2010 שב והתריע הנציב, רב-טפסר שמעון רומח, לפני שרי הפנים ולפני מנכ"ל משרד הפנים שכיחנו בשנים אלה, כי יש מחסור חמור באמצעים הנדרשים למערך הכבאות, אשר לטענתו מונע את היכולת לתת מענה לאומי בתחום זה ואשר פוגע בהיערכות ובמוכנות של מערך הכבאות בעתות שגרה וחירום. הנציב הדגיש בפניותיו בעיקר את הצורך בגיוס מאות כבאים חדשים, בהצטיידות רחבת היקף באמצעי כיבוי ובהם כלי רכב ייעודיים ואת הצורך בתשתיות קשר ומחשוב ובפריסה יעילה יותר של תחנות כיבוי ברחבי הארץ. ביולי 2007 העריך הנציב את העלות הנדרשת להשלמת החוסרים בכ-400 מיליון ש"ח (לא כולל תשלומי שכר לתגבור כוח האדם בכ-800 כבאים ובעלות שכר שנתית של כ-190 מיליון ש"ח), בספטמבר 2007 - בכ-425 מיליון ש"ח, ביוני 2009 - בכ-396 מיליון ש"ח (לא כולל הקמת מחלקת מבצעים בנציבות), באוגוסט 2009 - בכ-416 מיליון ש"ח (לא כולל הקמת מחלקת מבצעים בנציבות), בספטמבר 2009 - בכ-403 מיליון ש"ח (לא כולל תקציב לתגבור כוח האדם המבצעי בשירותי הכבאות, להקמת מחלקת מבצעים בנציבות ולתרגול לשעת חירום)²¹.

עוד צוין בפרק זה כי הנציב דאז הגדיר את החוסרים כולם כדחופים - "קריטיים ומידיים" אף שמדובר היה בצרכים רחבי היקף הנוגעים ככלל לבניין הכוח העתידי של מערך הכבאות, שישומם צפוי להיות ארוך טווח וכדי למלאם יש צורך בהקצאת תקציבים גדולים.

משרד מבקר המדינה העיר לנציב בעניין זה כי הוא לא קבע סדר עדיפויות ולוח זמנים להשלמת החוסרים, לא הציג להנהלת משרד הפנים בנפרד מכלל הצרכים את הדרישות המבצעיות, השוטפות והיומיומיות שיש למלאן בטווח הקצר, לצורך שיפור מידי של יכולת הפיקוד והשליטה שלו ושל מפקדי שירותי הכבאות ולצורך הפעלת הכוחות באירועים חריגים, בעתות שגרה וחירום.

21 נוסף על כך בפברואר 2010 העביר מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבריאל מימון, דרישה למילוי צרכים אלו בסכום של כ-433 מיליון ש"ח (תקציב חמש-שנתי שלא כולל שכר של 180 כבאים שיש לגייס); ביוני 2010 במסגרת הצעת מחליטים שהגיש שר הפנים, מר אליהו ישי, נדרש סכום של כ-823 מיליון ש"ח; במסגרת הצעת מחליטים נוספת של השר ישי מנובמבר 2010 נדרש סכום של כ-645 מיליון ש"ח - שתי הצעות המחליטים לא נדונו בממשלה.

הודגש שמדובר בצרכים שנגזרים מתורת הלחימה של שירותי הכבאות (התו"ל) ושל הוראות הנציב, אשר מהווים את מסגרת כללי העבודה של מערך הכבאות ושבלעדיהם תיפגע יכולתו המבצעית. בין היתר לא נכללו בין דרישות הנציב הצורך בהפעלה הולמת של הכיבוי האווירי, לרבות תקציבים לרכש חומרים מעכבי בערה ולהעמדת מטוסי כיבוי בכוננות, למימון כונוניות שוטפות של כבאים, לרכש של ציוד בטיחות מציל חיים, לביצוע תרגילים משותפים בין רשויות הכבאות ובין לבין גופי הצלה אחרים, ולא ימוני מפקדים לצורך תרגול פיקוד ושליטה. במקרים שהצרכים הללו הוצגו - הם נבלעו במכלול הדרישות המורכבות והמורכבות של מערך הכבאות. מדובר בצרכים שעלותם נמוכה לאין שיעור מעלות מכלול הדרישות שהעלה הנציב, ונוכח חיוניותם ניתן היה, ביתר קלות, לאתר מקורות למימנם. יצוין שלפחות חלק מהצרכים המבצעיים לא היו כרוכים בהקצאת תקציב אלא במיסוד תהליכי עבודה שהם בתחום סמכותו ואחריותו של הנציב. הדבר לא נעשה, ומשרד מבקר המדינה ציין שהנציב דאז נושא באחריות לאי-הביצוע של פעולות אלו.

מעורבות מקבלי ההחלטות - שר הפנים מר אליהו ישי ושר האוצר ד"ר יובל שטייניץ - בסוגיית המוכנות של מערך הכבאות

הכשלים במוכנות ובהיערכות של שירותי הכבאות, כפי שנחשפו בדוח זה, בדגש על יומה הראשון של השרפה בכרמל, היו בתחום האחריות של משרד הפנים, אשר היה מופקד על מערך הכבאות וההצלה ובראשו שר הפנים²². בעניין זה צוין עוד בדוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה, מדצמבר 2010:

“כשל מתמשך זה מונח בראש ובראשונה לפתחו של משרד הפנים והשר העומד בראשו, כמי שעליו מוטלת האחריות המיניסטריאלית לשירותי הכבאות”²³.

אשר למידת אחריותם המשולבת של משרד הפנים ומשרד האוצר צוין בדוח מדצמבר 2010:

“בביקורת התגלו כשלים קריטיים בעניין היערכותם של שירותי הכבאות לעיתות חירום...משרד הפנים ומשרד האוצר היו ערים לתמונת מצב זו. בשנים 2007-2010 הציג משרד הפנים למשרד האוצר פעמים אחדות את הצרכים התקציביים הכוללים של שירותי הכבאות לעת שגרה ולעת חירום, אך רק במאי 2010 הציג גם דרישה תקציבית מצומצמת לכיסוי פערים מדיים. חרף הפערים החמורים בשירותי הכבאות, משרד הפנים לא השכיל לגבש ולתקצב, בשיתוף משרד האוצר, תכנית מוסכמת שתאפשר, בין היתר, להשלים באופן מדי פעמים קריטיים בשירותי הכבאות שברור כי הם חיוניים לתפקודם של שירותי הכבאות בעת חירום”. וכן: “יתר על כן, עלה כי משרד האוצר התנה את מתן הסיוע התקציבי לשירותי הכבאות בכך שקודם לכן תבוצע הרפורמה הארגונית בהתאם להחלטת

22 באפריל 2011 עברה האחריות לנציבות כבאות והצלה לידי המשרד לביטחון פנים.

23 מבקר המדינה, “היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום”, דצמבר 2010, עמ' 9.

הממשלה. לנוכח העובדה שבעיית הרפורמה הארגונית עדיין לא נפתרה, הליקויים החמורים בהיערכותם של שירותי הכבאות נותרו בעינם, ומאחר שהטיפול בנושא הגיע למלכוד ונעצר כליל, לא ניתן לפתור את הסוגיה ונוצר מצב בלתי-נסבל בהתחשב בצורך להיערך לתרחישים החמורים....".

מעורבות שר הפנים ח"כ אליהו ישי

1. פעולות משרד הפנים ושר הפנים בעניין הקצאת תקציב למערך הכבאות: ב-31.3.09 התמנה ח"כ אליהו ישי לתפקיד שר הפנים. בדוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010, פורטו פעולותיו ופניותיו לראש הממשלה ולשר האוצר וצוין כי על אף התכתובות והדיונים ביניהם הנושא לא הבשיל לכדי תכנית תקציבית מוסכמת להשלמת המחסור המידי והקריטי באמצעים ובמשאבים שישדרגו את מערך הכבאות. להלן סקירה של עיקרי פניות שר הפנים:

(א) בספטמבר 2009 פנה שר הפנים, מר אליהו ישי, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, לשר הביטחון, מר אהוד ברק, לשר האוצר, מר יובל שטייניץ ולסגן שר הביטחון דאז, מר מתן וילנאי, והתריע לפניהם על המצב של מערך הכבאות ועל מחסור בהיקף של כ-400 מיליון ש"ח הנדרש לצורך התמודדות עם אירועי חירום; הוא ביקש להעלות את הנושא לדיון בקבינט הביטחוני.

בתגובתו לממצאי הביקורת ממרץ 2012 (להלן - תגובת השר) ציין השר, כי בדיון בקבינט הביטחוני שהתקיים בחודש ספטמבר 2010 הוא טען כלהלן:

"המצב שם [במערך הכבאות] הוא קטסטרופה, אני מכיר את המצב עוד כשהייתי שר הפנים, ואז, יחד עם שר האוצר סילבן שלום, עשינו כמה שינויים והתחלנו מערך של רכישת כבאות חדשות. הרבה שנים לא הייתי שם, ושאלתי באמת חברה איפה הייתם כל השנים... המצב פשוט חמור מאד ומחייב דיון דחוף בקבינט, או דיון פנימי עם ראש הממשלה, שר האוצר וסגן שר הביטחון. זה דבר שלא יכול להימשך כך. אני מבקש מראש הממשלה דיון דחוף".

(ב) באוקטובר 2009 נדונו בעיות התקציב וההצטיידות של שירותי הכבאות אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר איל גבאי. הנציב דאז ציין בדיון כי נדרשים 200 כבאים, 130 רכבי כיבוי וכן מערכת מחשוב; כמו כן הוא פירט את סטטוס קידום הרפורמה. נציג אגף התקציבים²⁴ שבמשרד האוצר הציג את הקשר שבין הצורך בביצוע הרפורמה לבין הצורך בהשלמת החוסרים הקיימים, וכך הוא ציין:

"אם באמת רוצים לעשות רפורמה צריך שישב צוות מקצועי ויבחן מה באמת צריך ויכריע. אם אין רפורמה - אפשר לדון נקודתית בהחרגת הקיצוץ, תוספת משאבים מינימאלית לתחנות בסכנה והמשך הדייננות בנושא רפורמה".

24 הממונה על התקציבים באוקטובר 2009 היה מר אודי ניסן.

מנכ"ל משרד ראש הממשלה סיכם כי אגף התקציבים במשרד האוצר יכין מסמך המפרט את הצעותיו לפתרון הבעיות האמורות, לקראת דיון אצל ראש הממשלה. אף על פי כן אגף התקציבים לא הכין את המסמך כמבוקש.

(ג) באוקטובר 2009 פנה השר ישי לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו וביקש ממנו לקיים דיון דחוף בנושא מערך הכבאות וההצלה. השר ישי ציין בפניו:

"משאבי כוח האדם והציוד המיושן, פריסת תחנות ומערכות קשר ומחשוב העומדים לרשות המערך, מספקים מענה גבולי בלבד לצרכים הנדרשים לנוכח היקף ומורכבות האירועים ומפת הסיכונים שבפניהם עומדת מדינת ישראל". וכן: "אני חרד מיום פקודה בו, חלילה, יוכחו טענותיי על כך שמערך הכבאות אינו מסוגל לספק הגנה מספקת במצב חירום לאומי ובשגרה. אני חוזר ומתריע כי במצב הקיים לא נוכל לשפר את השירותים של מערך הכבאות וההצלה וברור לי שלא תהיה מוכנות מספקת לכשנידרש".

(ד) ב-30.12.09 התקיים דיון אצל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שבו השתתפו, בין היתר, שר הפנים מר אליהו ישי; שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ והנציב דאז רב-טפסר שמעון רומח. לדיון צרף משרד הפנים מסמך דרישות לתקציב חמש-שנתי בסכום כולל של 433 מיליון ש"ח.

מנכ"ל משרד הפנים דאז, מר גבריאל מימון, ציין כי קיימים שלושה נושאים מרכזיים דחופים לטיפול - כוח אדם, הצטיידות בכלי רכב ותקציב.

נציב כבאות דאז, רב-טפסר רומח, ציין: "רפורמה - בשנתיים וחצי האחרונות מדברים על שינוי ארגוני. צריך לדבר ברצינות על הרפורמה ובמקביל לשפר יכולות. לא נכון לתלות את ההצטיידות ברפורמה. השרפות לא מחכות. 2 נקודות מחלוקת ברפורמה: א. זכות שביתה בנושאים מבצעיים ובניין הכוח - מניעת זכות השביתה ביציאה לאירועים וכל הקשור לאימונים ותרגולים. ב. שעות עבודה - היום 10 משמרות בחודש, 24 שעות משמרת - 48 בבית. כבאים ותיקים ימשיכו במתכונת זו, מחלוקת לגבי חדשים".

נציג אגף התקציבים שבמשרד האוצר ציין: "קיימים 2 שלבים: א. השלב המידי; ב. הרפורמה. בשלב המידי - במסגרת הקיצוץ הרוחבי קוצץ גם המערך. לאחר שאיומי השביתה גוועו הוחזר הקיצוץ והוספו תקנים. נכון לעתה אין איומי שביתה. השלב הבא - רפורמה. ב-2008 התקבלה החלטת ממשלה על רפורמה - רשות ארצית שתסדיר את כל המערך. צריך לשמור על איזונים מתאימים - אם נשפוך משאבים לא תהיה רפורמה. רמות השכר בכבאות הם מהגבוהים ביותר מבין ארגוני החירום".

שר הפנים ציין בדיון: "בשוטף צריך לתת מענה. בעד הרפורמה ולא משנה להיכן יחליטו להכפיף את מערך הכבאות אולם לא ניתן להמשיך במצב הנוכחי. אם רוצים רפורמה יש להתקדם בחקיקה. יחד עם זה, במקביל חייבים להציל את המערך".

שר האוצר ציין: "ברור לכולם שמצב הכבאות לא טוב, אבל אם הכוונה ללכת לרפורמה - משרד האוצר מעוניין לעזור ולסייע כפי שעשה ברפורמות. אם מדובר רק על שיפור המערך הקיים - נעשה כבר מעל ומעבר".

ראש הממשלה סיכם את הדיון באומרו כי "הדיון במערך הכבאות אינו מוכן לדיון בראשות רה"מ [ראש הממשלה]", והוסיף: "ע"מ [על מנת] להביא את הנושא להכרעת רה"מ יש לבצע סקרים והשוואות בינ"ל ... לאחר השלמת הנתונים יובא הנושא בפני רה"מ בפורום מצומצם".

(ה) בפברואר 2010, בעקבות הדיון אצל ראש הממשלה בדצמבר 2009, הגיש מנכ"ל משרד הפנים למנכ"ל משרד ראש הממשלה, על פי בקשתו של ראש הממשלה, מסמך המפרט את ממצאיה של בדיקה השוואתית בנושא הסטנדרדים של שירותי הכבאות במדינות שונות. מהנתונים עלה שהסטנדרדים של מערך הכבאות במדינת ישראל נמוכים בהרבה מאלה של המדינות שנבדקו.

(ו) באפריל 2010 פנה שר הפנים, השר אליהו ישי, לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו וביקש "לזרז את הטיפול במציאת פתרונות מידיים לטווח קצר וארוך". מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, השיב לשר הפנים באותו חודש:

"כדי להשלים את הרפורמה ועל פי הנחיית ראש הממשלה על משרד הפנים להכין עבודת מטה בנושאי הרפורמה בשירותי הכבאות כדי להביאה להכרעה ולאישור לפני ראש הממשלה".

(ז) ב-5.10.10, במהלך עבודת הביקורת להכנת דוח המעקב על שירותי הכבאות וההצלה במלחמת לבנון השנייה, נפגש צוות משרד מבקר המדינה עם שר הפנים, מר אליהו ישי, והתריע לפניו, על סמך החומר שנאסף בביקורת, על ליקויים חמורים בתפקודם של שירותי הכבאות לעת חירום, על אי-כשירותם, ועל היותם החוליה החלשה במערך הכולל של חילוץ והצלה. באותה פגישה ציין שר הפנים כך:

"החוליה [שירותי הכבאות] היא חלשה עד כדי כך שהיא עלולה להשבית את כל המערכת... המצב בשירותי הכבאות הוא הרבה יותר גרוע מ"חוליה חלשה" במערכת של כלל הגופים האחראים לטיפול בעורף בחירום... המצב של הפערים במוכנות לחירום של שירותי הכבאות הוא כשל מתמשך".

(ח) ב-17.10.10 הציג משרד הפנים למשרד האוצר מסמך "ריכוז הפערים המידים להיערכות לחירום" ובו נתונים מרוכזים על המחסור בתקציבים הנדרשים להיערכות לחירום אשר הסתכמו ב-672 מיליון ש"ח, ובכלל זה כ-168 מיליון ש"ח שנדרשו באופן מיידי. יצוין כי החוסרים לא תועדפו על פי סדר חשיבות ולא הוצגה פריסת התקציב הנדרשת. במסמך המסכם את הדיון צוין כי "נציבות הכבאות תכין נייר שיכלול את הצורך המידי, לפי סדרי העדיפויות של הנציבות, ותעביר אותו למשרד האוצר עד ... 23.5.10". עוד נקבע כי על בסיס מסמך זה יתקיים דיון נוסף בהשתתפות הצדדים, ולאחריו יתקיים דיון אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה.

(ט) ב-20.5.10 לאחר פגישת שר הפנים, מר אליהו ישי, עם צוות משרד מבקר המדינה הודיע השר למשרד מבקר המדינה:

בנוגע למיקומו של מערך הכבאות: "במהלך הדיונים עם הכבאות העליתי בכל הפורומים כולל בדיון בראשות רה"מ את ההצעה על מיקומו של מערך הכבאות וצינתי כי מיקומו הטבעי הינו במשרד לביטחון פנים או במשרד הביטחון" (ההדגשה במקור).

בנוגע לרפורמה במערך הכבאות: "בימים האחרונים הגשתי למזכירות הממשלה הצעת מחליטים במטרה לספק פתרון למערך הכבאות". בעניין הרפורמה ציין השר: "במהלך השנה האחרונה קיימתי את הרפורמה במערך הכבאות מתוך ראייה כי גם זו דרך לפתרון ארוך טווח לבעיות המערך. במהלך היישום וקבלת ההחלטות לרפורמה, קיימות בעיות שהבעיה המרכזית היא הזכות לשביתה וזו בעיה שהנגזרת המבצעית שלה בעייתית. מנכ"ל המשרד מקדם את הפיתרון במקביל, אך הנ"ל לא יביא את הפתרון הרצוי אלא יחייב השלמות תקציבים...".

(י) בהמשך לדיון מ-17.5.10, ב-26.5.10, התקיים דיון בראשות מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, שבו השתתפו, בין השאר, מנכ"ל משרד הפנים מר גבריאל מימון, הנציב רב-טפסר שמעון רומח, הממונה על השכר במשרד האוצר מר אילן לוי ונציגים מאגף התקציבים.

בדיון הציג משרד הפנים חומר רקע על מצב מערך הכבאות וטבלאות השוואתיות מול מצב מערכי הכיבוי בעולם. עוד הוא הציג מסמך "היערכות לחירום - ריכוז פערים מידיים". ובו דרישות תקציב ותקן לצורך הצטיידות שוטפת ומידית ודרישת תקציב פיתוח להצטיידות רחבה יותר. המסמך פרט את המצב הקיים אל מול התקן הנדרש, העלות המשוערת וסדר עדיפות להצטיידות.

על פי המסמך, הפער הכולל בתקציב הפיתוח עמד על סך של למעלה מ-603 מיליון ש"ח (מזה כ-172 מיליון ש"ח כפער ל"השלמה הכרחית"), והפער הכולל בתקציב השוטף, שנדרש כ"תוספת לבסיס התקציב" עמד על 70 מיליון ש"ח (מזה כ-11.5 מיליון ש"ח כפער ל"השלמה הכרחית") בין היתר כללה הדרישה הכוללת לתקציב הפיתוח - הצטיידות ב-128 כלי רכב בהיקף של למעלה מ-200 מיליון ש"ח, בינוי תחנות כיבוי בהיקף של כ-52 מיליון ש"ח, מערכת קשר ארצית בהיקף של 100 מיליון ש"ח, היערכות לרעידות אדמה - כ-111 מיליון ש"ח, הקמת בית ספר לכבאות - 100 מיליון ש"ח, אמצעי מיגון לפרט - 6 מיליון ש"ח ופרויקט מחשוב ארצי - 15 מיליון ש"ח. הדרישה הכוללת לתקציב השוטף כללה גיוס של 70 כבאים בהיקף של 66 מיליון ש"ח, הפעלת מוקד מבצעים - 1.5 מיליון ש"ח, ביצוע אימונים ותרגילים - 2.5 מיליון ש"ח. סך הפער הכולל שהוצג במסמך עמד על כ-673 מיליון ש"ח מזה כ-183 מיליון ש"ח שהוצג כפער הנדרש להשלמה הכרחית. להלן יפורטו העמדות שהוצגו בדיון:

מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין בדיון כי "יש לטפל בשני נושאים במקביל: 1. הרפורמה 2. טיפול בפערים מידיים להצבת המערך על הרגליים. המהלכים אינם תלויים זה בזה".

מנכ"ל משרד הפנים ציין כי הפער הקיים בצורכי ההצטיידות (לא כולל כוח אדם) עמד על 180 מיליון ש"ח וכי "בתקציב של כ-70 מיליון ש"ח לשנה, במשך שלוש שנים ניתן יהיה לצמצם את הפערים הקריטיים (כולל כ"א)".

נציג אגף התקציבים ציין כי בדיון מוקדם (ב-17.5.10 כאמור) "עם נציגי משרד הפנים והכבאות הוצגה תוכנית כוללת לפיתוח, שוטף ומרכיב מידית. יש הסכמה שצריך ללכת למענה מידית - MUST ויש כוונה שעם התקדמות הרפורמה יהיה דיון על תקציב רב-שנתי" כן הוא ציין שהדרישה עמדה באותו דיון על 168 מיליון ש"ח וכי "בסיכום הדיון נותר פער של 70-80 מ"ש"ח לכלי רכב, תנאים לוגיסטיים, מחשוב ואימונים", "מהם התבקש משרד הפנים לרדד". הוא הוסיף "היום בא משרד הפנים ולא רק שלא רידד אלא עלה מ-168 ל-183 מיליון [ש"ח]".

מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר גבאי, סיכם את הדיון וציין כי יש להתקדם בעניין הרפורמה ובכלל זה להפיץ את תזכיר החוק עד 15.6.10, וכי בעניין "צמצום הפערים השוטפים - משרד הפנים ומשרד האוצר יגיעו להסכמות בתוך שבוע ימים בדבר הצרכים התקציביים והמקורות לכך ל-3 השנים הקרובות. בהעדר הסכמה יובא הדבר להכרעת הממשלה בשיבתה המתוכננת ל-13.6.10". הדיון בממשלה התקיים בסופו של דבר ב-4.7.10 והביא, בין היתר, להקצאת תקציב של 100 מיליון ש"ח לטובת מערך הכבאות.

(י"א) לפי הצעת מחליטים, שהכין שר הפנים ביוני 2010,²⁵ נדרשת תוספת תקציב בסך של 813 מיליון ש"ח בפריסה רב-שנתית, לשנים 2010-2015, מתוך זה 626 מיליון ש"ח תקציב תוספתי

25 ההצעה הוגשה למזכירות הממשלה אך לא נדונה בממשלה והיא מעדכנת הצעה קודמת ממאי 2010 אליה התייחס השר ישי במכתבו מ-20.5.10 למשרד מבקר המדינה.

לצורכי פיתוח ורכש ולשיפור המוכנות לחירום ו-187 מיליון ש"ח תוספת לבסיס התקציב, לצורכי תגבור כוח אדם ופעולות אימון ותרגילים. יודגש כי, הצעת המחליטים של השר אינה כורכת את התוספת התקציבית הנדרשת בביצוע רפורמה, אף שהחלטת הממשלה האחרונה למועד זה, בעניין מערך הכבאות (החלטה מס' 3484 מ-11.5.08) עסקה בשני הנושאים - רפורמה ותוספת תקציב.

(י"ב) בתגובת השר הוא ציין כי בדיון בקבינט הביטחוני ב-4.7.10 הוא חזר והתריע פעם נוספת: "על מצבו הקשה של מערך הכבאות, על העדר הטיפול של ממשלות ישראל השונות שהביאו להזנחה של מערך הכבאות, שחייב נקיטת פעולות מיידיות תוך מציאת פתרונות תקציביים".

וכך הוא אמר בדיון:

"המצב שם קטסטרופאלי לגמרי, כאילו אין מערך כבאות בישראל. ... משרד הפנים רואה בעדיפות גבוהה וראשונה עניין הכבאות, אבל אני מראש אומר, שאם אני אבקש מראשי ערים, כמו למשל רעננה ותל אביב, את חלקם, לא תהיה להם בעיה. אם אבקש מראשי ערים שלא שלמו משכורת כבר חודשים, את חלקם, הם לא ישלמו, ואז חזרנו בחזרה להיות בלי מערך כבאות ואז משרד הפנים צריך להוציא מכספו, שאין לו, שהוא לא נותן מענקי איזון... לכן, הצורך שלנו בתוספת תקציב הוא כל כך אמיתי וזועק, זה אחד המקרים הכי זועקים שיכולים להיות".

(י"ג) ב-24.10.10 פנה השר ישי פעם נוספת לראש הממשלה מר בנימין נתניהו ודרש לקיים "דיון מקיף להיערכות העורף".

(י"ד) ב-9.11.10 הגיש השר ישי הצעת מחליטים נוספת לתקציב תוספתי של 460 מיליון ש"ח לצורך "שדרוג יכולתו של מערך הכבאות וההצלה למתן מענה לאיומים הקיימים בשגרה ובחירום" באמצעות פיתוח, רכש ותגבור כוח אדם. מקורות המימון שנדרשו לכך היו ממשרד האוצר. ההצעה לא נדונה בממשלה.

(ט"ו) בתגובת השר הוא צטט מדבריו של שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ מדין בוועדה לביקורת המדינה מ-14.12.10, ימים ספורים לאחר שוך השרפה בכרמל:

"אני רוצה להגיד לזכותו של שר הפנים הנוכחי, שר הפנים אלי ישי, שהעלה את הנושא הזה פעם, פעמיים ושלוש, גם בממשלה, גם בקבינט, גם כלפי ראש הממשלה, וגם כלפי שרים אחרים. ... עמדת האוצר לדורותיו, ולא חשוב אם היה שר אוצר ממפלגה כזאת או אחרת, הייתה תוספת תקציב עם רפורמה ושינוי מבני".

ניתוח הפעולות של השרי ישי בתקופת כהונתו הנוכחית מעלה, שהוא אכן נקט פעולות על מנת לפתור חלק מהבעיות הנוגעות לבניין הכוח של מערך הכבאות, אולם הוא התמקד אך ורק בהשגת המשאבים הנדרשים לשם כך ובעיקר לצורך גיוס כוח אדם ולהצטיידות, ולא עמד על מרכיבים אחרים הכרחיים כמו מידת כשירותו המבצעית של המערך, ובכלל זה - מוכנות לאירועים חריגים, הכשרות, אימונים ותרגילים של כוחות הכיבוי; על פי גישת השרי ישי, לשם הבראת מערך הכבאות נדרש פיתרון כולל ומושלם אשר מותנה רק בכך שהממשלה תחליט להקצות לכך תקציב תוספתי בהיקף ניכר. בהתאם לגישתו, פנה השרי ישי, בעניין זה, כמה וכמה פעמים לראש הממשלה ולמנכ"ל משרדו ואף יזם דיון עמם שבו השתתף גם שר האוצר. השרי ישי, כמו הנציב, שב והעלה את דרישותיו לתכנית כוללת שבה יש להקצות משאבים לכל המרכיבים: תכניתו כללה דרישה לתוספות עתירות תקציב - מאות מיליוני ש"ח, להצטיידות רחבת היקף ולגיוס מאות כבאים חדשים. זהו פיתרון שהוא בבחינת "הכול או לא כלום". אולם, עד מאי 2010, השר לא פעל להבחנה בין הצרכים לשיפור מוכנותו של המערך בטווח הארוך במסגרת התכנית הכוללת האמורה ובין הצרכים המידיים שמענה להם עשוי היה לשקם את המערך כבר בטווח הקצר - בייחוד להגביר את כשירותו המבצעית ולשפר את יכולות הפיקוד והשליטה שלו; מדובר בפעולות הכרוכות בהשקעת משאבים קטנה בהרבה יחסית לתוכנית הכוללת. אולם, עוד לפני מאי 2010 וכן בתקופה שאחריה, השר לא גילה נכונות לבחון אפשרות לאתר מקורות מימון מתוך משאביו הפנים-משרדיים, למימון לפחות לחלק מהצרכים הדחופים שבדרישותיו התקציביות והוא גם לא הציע תכנית למימון משותף מתוך תקציבי משרדו ומתקציבי משרד האוצר.

השר גם לא דרש מהכפופים לו לקיים עבודת מטה משולבת עם נציגי משרד האוצר על מנת לדון בעניינים אלו ולנסות להגיע לכלל תוכנית המוסכמת על שני הצדדים. לדעת משרד מבקר המדינה היה על שר הפנים להתעדכן באופן שוטף בנוגע להתקדמות בטיפול של דרגי העבודה, להתערב בנושא כאשר נדרש ולהטיל את מלוא כובד משקלו ומעמדו הרם בממשלה כדי לקבל הכרעה בענייניו של המחלוקת שלא יושבו על ידי דרגים נמוכים יותר. מהמסמכים שהומצאו לביקורת לא נמצא גם שהשר ישי יזם פגישת עבודה שלו עם שר האוצר על מנת לקדם את התהליך. יודגש באשר לכך - כי דברים אלו, בנוגע ליזום עבודת מטה משותפת ודיאלוג בין השרים, מופנים גם לשר האוצר ולמשרדו והם מפורטים ומודגשים בהמשך.

בסופו של דבר, רק לאחר שנציגי משרד מבקר המדינה הבהירו בפני השרי ישי, בתחילת מאי 2010, את חומרת הליקויים שנמצאו בביקורת שנעשתה באותה עת ולאחר שהתקיים דיון בנושא עם מנכ"ל משרד ראש הממשלה, הביאה פעילותו של שר הפנים, ב-4.7.10, כ-15 חודשים לאחר שהוא התמנה לתפקיד, לקבלת החלטת ממשלה (מס' 1904) ולפיה יוקצו 100 מיליון ש"ח לטובת המערך²⁶ מתקציבי משרד הפנים, הרשויות המקומיות ומשרד האוצר.

2. מעורבות שר הפנים בסוגיית המוכנות וההיערכות המבצעית של מערך הכבאות: עוד בדוח על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה ציין מבקר המדינה בנוגע לסוגיית המבנה הארגוני של מערך הכבאות הפוגעת ביעילותו כי "עד שיימצא פיתרון כולל לסוגיית המבנה הארגוני של מערך

26 על פי החלטת הנציבות, רוב רובו של התקציב נוצל לרכישת 58 רכבי כיבוי ויתרתו - לצורכי בינוי והשלמת מלאים לוגיסטיים לחירום.

הכבאות, על משרד הפנים להקים מנגנון שיאפשר לו להפעיל את המערך בעת חירום ביעילות באמצעות הסמכויות שמעניק לו החוק". בדוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010 צוין כי לא נמצא "שמשרד הפנים דן בהמלצת מבקר המדינה... לפיה יש להקים, כפיתרון ביניים, מנגנון להפעלת מערך שירותי הכבאות בעת חירום"²⁷.

מתוך המסמכים שהומצאו במהלך הביקורת הנוכחית עלה כי אף ששר הפנים, מר אליהו ישי, היה ער לכך שבמערך הכבאות יש מחסור ממשי בציוד ובכוח אדם ואף מחסור באמצעים לפיקוד ושליטה כמו: היעדר יחידת מבצעים, היעדר מערכת מחשוב ואי-התאמה של מערכת הקשר הארגונית לצרכים שעליה למלא, הוא לא ירד לעומק הנושא; הוא לא התעניין בנושא זה ולא יזם דיונים שבהם מנכ"ל משרד הפנים והנציב יציגו לו את התפיסה האסטרטגית של מערך הכבאות, את הסיכונים שעל המערך להיערך להם, את אופן היערכותו ומידת מוכנותו והיערכותו המבצעית לאותם סיכונים, בייחוד בכל הנוגע לאירועי שרפות שעלולות להתפשט עד לכדי סיכון ממשי לחיי אדם ולרכוש.

לדעת משרד מבקר המדינה, כיוון שמערך הכבאות הוא חלק ממרכיבי החירום של מדינת ישראל, אשר מטרתם לתת הגנה ראויה לכלל הציבור, היה על השר ישי לדרוש שתוצג לפניו התכנית להשתלבות המתוכננת של המערך במערכת ארגונית החירום של מדינת ישראל. כמו כן היה עליו לדרוש שיוצגו בפניו הלקחים הנוגעים למערך אשר הופקו ממלחמת לבנון השנייה ומהתרגילים המשולבים של כוחות החירום "נקודת מפנה" - תרגילים שהממשלה כולה הייתה ערה להם ורכים ממשרדיה ובהם משרד הפנים, אף השתתפו בהם. צורך זה מתחדד במיוחד לנוכח העובדה שהשר היה ער למגבלות ולבעיות, שמקורן בכך שהמערך מבוזר ופועל ללא מטה פיקוד ושליטה מרכזי, ודווקא בשל כך היה על המערך לגבש במסגרת הקיים, תפיסה של פיקוד ושליטה. השר לא השכיל לדרוש שתפיסה זו תוצג לפניו, ולכן נבצר ממנו לזהות את אותם חוסרים שאילו הושלמו היה ביכולתם לשפר את היכולת המבצעית של מערך הכבאות גם נוכח החוסר בציוד ובכוח אדם.

היעדר ירידה לעומקם של הדברים בא לידי ביטוי גם בסוגיית הכיבוי האווירי. כזכור, בתקופת כהונתו הקודמת של שר הפנים אליהו ישי, בשנת 2002, הוא התנגד להחלטה להפסיק את הפעלת מסוקי היסעור של חיל האוויר בכיבוי שרפות יער; אולם מאז התמנה באפריל 2009 לתפקיד זה שנית, הוא לא עסק בכך ולא עמד על מידת המוכנות של הכיבוי האווירי כדי שזה ימלא את ייעודו. היעדר עשייה וחוסר העמקה זה של השר בעייתיים במיוחד נוכח ההבנה כי נבצר ממערך הכבאות, במצבו כפי שתואר, להתמודד כראוי עם שרפות בהיקף גדול, וכי רק באמצעות כיבוי מהאוויר ניתן לחפות על הבעיות הקיימות של מערך הכיבוי הקרקעי. הוא לא השכיל לדרוש מהנציב להציג את מצב מערך הכיבוי האווירי ואת מגבלות מוכנותו ולא קיים דיון בעניין זה, שבו יידונו הנושאים האמורים ותיקבע המסגרת התקציבית ההולמת לפעילותו.

27 מבקר המדינה, "היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעת חירום", דצמבר 2010, עמ' 19.

טענות שר הפנים ח"כ אליהו ישי

1. בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כפי שהוצגו בפניו בטיטות הדוח, הודה השר בכך שלא היה ער לאי-מוכנותו היומיומית והשוטפת של מערך הכבאות, כפי שתואר לעיל; וכך הוא ציין בפגישה בינו לבין מבקר המדינה מ-8.11.11:

"חלק גדול מהדברים אגב אני כשר הפנים אפילו לא יודע מהם. משום שבדיונים עם הכבאות, לא מכניסים אותי לפרטים, לרזולוציות מקצועיות. אני מקבל מקצין הכבאות, מנכ"ל המשרד את המצוקה שיש בגדול".

וכן: "עכשיו אני שומע דברים שאני כשר לא עודכנתי עליהם בכלל. הדרג המקצועי צריך להציב בפניי מה הבעיות, מה בסדר מה לא בסדר ולא משנה באיזה רזולוציה, כל פרט. שיעדכנו אותי בפרטי פרטים מה חסר, אימונים, חסר זה, חסר זה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי קשה לקבל את טענת שר הפנים, מר אליהו ישי, כי כל עוד הדרגים הכפופים לו לא הביאו את הנושא לשולחנו, לא היה עליו לפעול. לא זו בלבד שעצם המודעות לבעיה בתחום הכבאות מחייבת פעולה של שר הפנים, אלא שהוא גם הנושא באחריות לארגון ולתפקוד הלקויים של משרדו, לנוכח העובדה שנושאים בתחום סמכותו אינם זוכים לטיפול ואינם מובאים לפניו.

לדעת משרד מבקר המדינה דווקא משום שמדובר במערך מציל חיים, חיוני שהשר יתעניין ויתעמק בפעולות המערך. ניתן להניח שאילו הוא היה מתעניין בנושא הוא היה נותן את הדעת על צורך בנקיטת אמצעים מתאימים לקידום פני הסכנה הצפויה. היה עליו ליזום פעולות המתחייבות מהצורך שהמערך יהיה מוכן לאירועים חריגים ולא להמתין שהנושא יבוא אל שולחנו. חוסר מעורבותו של השר ישי מבחינת המוכנות המבצעית של מערך הכבאות, והעובדה שעל אף ההתראות שהופיעו בדוחות הוועדות השונות ועל אף שהוא היה מודע לאי מוכנות המערך ומצבו ה"קטסטרופאלי" כדבריו, מעידים על חוסר שימת לב למשמעויות של חומרת הסכנה ושל ההמתנה לתוספת התקציב זאת בשעה שנדרשה מעורבותו הפעילה והישירה בהתנהלות של מערך הכבאות ונקיטת פעולות שהיו בידי כדי לתת מענה פנים-ארגוני ולו מענה חלקי. אין מדובר בחוכמה שלאחר המעשה, אף לא בתרחיש בלתי צפוי, שכן "הכתובת הייתה על הקיר" - הוא עצמו התריע על כך; כמו כן רבות הוועדות והדוחות שגם הן שבו והתריעו על הבעייתיות שבהתנהלות מערך הכבאות ורבות שרפות העבר, לרבות אלו שאירעו במהלך מלחמת לבנון השנייה, כל אלו חייבו את שר הפנים לפעול ביתר מרץ ובנחישות על מנת לטפל בסוגיית מוכנותו המבצעית של מערך הכבאות.

2. בהתייחסות של שר הפנים, מר אליהו ישי, לממצאי דוח הביקורת ובהסבריו למבקר המדינה הוא הדגיש גם את חלקם של אחרים בעניין האחריות למצבו של מערך הכבאות. בין היתר הוא ציין כלהלן:

(א) האחריות היא של הממשלה ובה משרד האוצר וכן של ארגון הכבאים: לדעת השר "אין להטיל על משרד הפנים והשר העומד בראשו, מקום בו תהליכים לקראת רפורמה במערך הכבאות

נתקלו בחסמים מצד משרדי ממשלה שונים (במיוחד מצד משרד האוצר) וגורמים אחרים כמו ועד ארגון הכבאים²⁸.

(ב) אשר למשרד האוצר: השר ציין כי לדעתו "שר הפנים ביחד עם עובדי משרד הפנים נקטו בכל הפעולות שהיו לאל ידם כדי לקדם את כל הפיתרונות לפערים שהובאו לידיעתם על ידי גורמי מקצוע במערך הכבאות וההצלה. אלא מדיניות שהייתה נהוגה על ידי משרד האוצר מנעה את קידום הפעולות באופן משמעותי"²⁹.

(ג) האחריות היא של מערך הכבאות: לדעת השר תחום המוכנות המבצעית של מערך הכבאות הוא באחריות הבלעדית של המערך עצמו. הוא הדגיש כי מתזכיר הצעת חוק שירותי הכבאות וההצלה, התשע"א-2011 "ניתן ללמוד כי הסמכות המבצעית הייתה ונותרה של מערך הכבאות".

(ד) האחריות היא של המשרד לביטחון הפנים והמשטרה: השר הטיל את האחריות לניהול האירוע כולו, ובכלל זה לפיקוד ולשליטה באירוע, על המשרד לביטחון הפנים ובכלל זה על המשטרה: "כידוע, ניהול האירועים, הפיקוד, השליטה, תיאום הכוחות וקביעת סדרי העדיפויות הינו בתחום סמכות המשרד לביטחון הפנים במצב שגרה"³⁰.

(ה) האחריות היא של המשרד להגנת הסביבה ושל משרד החקלאות: השר טען שלא הוא ולא משרד הפנים אחראים להבטיח מניעה של פריצת אש ביערות: "פארק הכרמל נמצא באחריות שני גופים עיקריים: קק"ל (באחריות משרד החקלאות) ורשות הטבע והגנים (באחריות המשרד להגנת הסביבה). גופים אלו מופקדים חוקית וארגונית על תכנון היער ותחזוקתו.... מובן שלמשרד הפנים אין סמכות וממילא חובה או אחריות לתחומים אלו"³¹.

(ו) אשר לאחריות משרד הפנים והשר העומד בראשו: באי כוחו של השר ישי ציינו בתגובתם מ-7.12.11 בנוגע לאחריות הכוללת של השר לנעשה בתחום משרדו: "...להנהלת המשרד ולשר ישנם, ככלל מספר תפקידים ברורים: התווית מדיניות, השגת משאבים והקצאתם, ממשק עם גורמי ממשל אחרים בעיקר משרדי ממשלה, הפעלת סמכות: התקנת תקנות, פיקוח ובקרה". השר ציין בתשובתו³²: "...אין להנהלת משרד הפנים, ודאי שלא לשר הפנים, כל חובה לנושא המבצעי גופו, ואף לא לנושא תיאום, פיקוד ושליטה. לפיכך כל הפעולות שננקטו על ידי הנהלת המשרד והשר נבעו מתחושת אחריות להצלת חיים, הגם שלא הוכרז כל מצב המחייב את המשרד לנקוט פעולות ייחודיות". הוא הוסיף "כך או כך, אין לגורמי משרד הפנים כל נגיעה ישירה או עקיפה לאירוע, למעט היערכות ומוכנות. בשום חוק ו/או החלטת ממשלה ו/או נוהל אין להנהלת משרד הפנים, ודאי לא לשר הפנים, אחריות ישירה או עקיפה לתפקוד הכוחות, לתיאום לפיקוד או לשליטה על הכוחות, בעת אירועי שגרה (ההדגשה אינה במקור)"³³.

(ז) בלית בררה, יש להעביר למשרד לביטחון הפנים את האחריות למערך הכבאות: השר ישי הדגיש לפני נציגי משרד מבקר המדינה כי הוא נקלע למצב שבמסגרת המשאבים והנסיבות שנוצרו נבצר ממנו לתת פתרון לסוגיית מערך הכבאות ועל כן, בלית בררה, הוא הציע להעביר את

28 תשובתו של הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, "פתח דבר" - סעיף 9.
29 תשובתו של שר הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, "פתח דבר" - סעיף 16.
30 תשובתו של שר הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, "פתח דבר" - סעיף 12.
31 תשובתו של שר הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, "פתח דבר" - סעיף 13.
32 תשובתו של שר הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, "פתח דבר" - סעיף 14.
33 תשובתו של שר הפנים למשרד מבקר המדינה מ-27.9.11, בפרק "היערכות ופעילות של נציבות הכבאות ורשויות הכבאות", סעיף 4.

האחריות למערך למשרד לביטחון פנים. השר ישי ציטט מתוך דבריו בישיבת הממשלה מ-4.7.10: "אני מוכן ללכת פה עם האוצר עד הסוף, אפילו אם יחליטו לקחת את כיבוי האש ממשרד הפנים ולהעבירו למשרד לביטחון פנים, או לכל משרד אחר. מבחינתי אני דואג לכך שיהיה שירות טוב לאזרחי מדינת ישראל. אין לי שום עניין של אגו וכבוד בשאלה איפה זה יהיה. אני חושב שנכון יהיה לתקצב זאת באחריות, עם תקנים, עם תקציב, לטובת אזרחי מדינת ישראל. מצדי, קחו את זה ממשרד הפנים. למרות שזה לא פופולארי לומר את זה, אין לי בעיה".

לדעת משרד מבקר המדינה, עמדת שר הפנים בשאלת האחריות למערך הכבאות משקפת גישה ולפיה אף שעל פי החוק שר הפנים הוא שמופקד על חוק הכבאות³⁴, ובכלל זה על הסדרת פעילותן של רשויות הכבאות, הרי שהאחריות עצמה לתפעול התקין של המערך מוטלת, לתפיסתו, על אחרים; אחריותו מסתכמת בקביעת מדיניות, בהשגת משאבים ובהקצאתם, בממשק עם גורמי ממשל, בקביעת תקנות ופיקוח ובקרה. נוסף על כך, כפי שציין השר, הוא סבור שיש לו "נגיעה" לעניין ההיערכות והמוכנות של מערך הכבאות. עולה מתוך הסברי השר שאף לשיטתו, תפקידו של השר - כולל אחריות לפיקוח ולבקרה על מערך הכבאות אך גם אחריות להיערכותו ולמוכנותו; אולם מהשתלשלות העניינים עולה כי בפועל השר לא מילא את תפקידו זה. טענותיו של השר יש בהן משום "גלגול האחריות" ממנו לאחרים - לדרג המיניסטריאלי או לדרג הפקידותי - אלו טענות לא ראויות ויש בהן התנערות מאחריות.

עם זאת, יש לציין לזכותו של שר הפנים מר ישי, כי הוא אכן הצליח במקום בו אחרים לא הצליחו - להביא את מצוקת מערך הכבאות לדיון אצל ראש הממשלה ולקבל החלטת ממשלה בדבר מתן תוספת תקציבית בת 100 מליון ש"ח להשלמת חוסרים מהותיים בתקציב מערך הכבאות. רק לאחר מכן, אסון השרפה הטרגי בכרמל דרבן את הממשלה להחליט, כי תינתן עוד תוספת תקציבית נכבדה למערך הכבאות, תוקם טייסת כיבוי אש מהאוויר וכי יגובש תזכיר לחוק חדש שיסב את מערך הכבאות לרשות לאומית.



34 כאמור, בינואר 2011, לאחר השרפה, החליטה הממשלה להעביר את האחריות לביצוע החוק לידי השר לביטחון פנים.

לשר הפנים אחריות כוללת למערך הכבאות מתוקף אחריותו ליישום חוק הכבאות; כשר הפנים, השר ישי הוא חבר בכיר בממשלה ובכלל זה בקבינט הביטחוני; השר ידע על הבעיות הקשות של מערך הכבאות שמקשות עליו לפעול ואשר פוגעות במוכנותו המבצעית; אולם הוא התייחס לבעיות אלו אך ורק בהקשרן התקציבי ולכן "גלגל" אותן לפתחם של שר האוצר וראש הממשלה; השר לא עשה מאמץ לטפל באותן בעיות דחופות וקריטיות באמצעות איתור מקורות מתוך משאבי משרד הפנים; השר גם לא עסק במהות תפקידו של מערך הכבאות - הוא לא עמד על האסטרטגיה המבצעית של המערך ובמידת מוכנותו והוא לא קבע סדר עדיפויות להשלמת החוסרים במשאביו לנוכח הסיכונים שהמערך יידרש להתמודד עמם; בכך הוא שימש למעשה כמוציא ומביא של הדרישות לתוספת תקציב. השר לא יכול להתנער מאחריותו לביצוע מעקב, בקרה ופיקוח ולהניח שהוא יכול לצאת ידי חובה על ידי דרישות מהממשלה לתוספת תקנים ותקציב, תכופות ככל שיהיו; בייחוד לנוכח העובדה שהדרישות שהגיש היו כוללניות.

לדעת משרד מבקר המדינה, הכשלים הידועים של מערך הכבאות, אשר שבו ועלו בדוחות של הוועדות ובדוחות מבקר המדינה, היו צריכים לשמש תמרור אזהרה לשר הפנים, וחייבו אותו להיות קשוב ומעורב באופן פעיל במוכנות של המערך ולהיות ערני לאופן תפקודו ולכשירותו השוטפת; היה עליו לפעול מתוך הנחת יסוד שכיון שמדובר במערך שתכלית קיומו היא הצלת חיים חלה עליו, כשר הממונה, אחריות כפולה ומכופלת, בנוגע לתפקוד הנאות של המערך הכפוף לו וליזום פעולות שיאפשרו שיפור מידי במוכנותו. השר עצמו הדגיש לפני מבקר המדינה וצוותו ב-8.11.11 כי מצב הכבאות "קטסטרופאלי"; הוא ציטט גם מתוך דבריו שלו בשיבת הממשלה מ-4.7.10 כלחלן: "המצב שם [במערך הכבאות] הוא קטסטרופאלי לגמרי, כאילו אין מערך כבאות בישראל, יש שם הזנחה של 44 שנה. זה באמת מחייב טיפול מאד יסודי, רפורמה מקיפה". דווקא השימוש בביטוי "קטסטרופה" לתיאור הסכנה הנשקפת לציבור, שבו נקט השר ישי כמה וכמה פעמים, מלמד שהשר היה ער לחומרת המצב, שבגינה נשקף סיכון לחיי אדם ולרכוש. יש להצטער שאת התובנה בדבר הסכנה האמורה, שהיה ער לה, הוא לא הביא לידי ביטוי בהעמקה מצידו במוקדי הסוגיות, בקביעת סדרי עדיפות ובתגומם לדרישת תקציבים הכרחיים שיכלו לאפשר את הטיפול הראשוני הנדרש, כפי שנסקר.

מעורבות שר האוצר ד"ר יובל שטייניץ

התניית שר האוצר ומשרד האוצר לתוספת תקציב בביצוע רפורמה

כפי שצוין לעיל התנה משרד האוצר את התוספת התקציבית למערך הכבאות, שאותה הגדירו הנציב והנהלת משרד הפנים כתוספת לצרכים דחופים וקריטיים, בביצוע רפורמה. כידוע, רפורמות עמוקות, בדומה לזו שיש לבצע במערך הכבאות, מחייבות תהליך ארגוני רחב היקף, שבמסגרתו מתקיים משא ומתן עם גורמים מרובים ונלווה לו, בדרך כלל, צורך בהקצאת משאבים כספיים נכבדים. מדובר, בין היתר, בהעברת המערך הקיים ממערך מוניציפלי מבוזר למערך ארצי-לאומי, תוך הסבת עובדי איגודי הכבאות המועסקים על ידי הרשויות המקומיות לעובדי מדינה. תהליך זה מחייב שינוי של מערכת כללי העבודה הן בנוגע לשרשרת הפיקוד והכפיפות והן בנוגע להיבטים

הפרופסיונאליים הנלווים לכך. בהיות התהליך כה מורכב הוא מחייב קשב מוגבר מצד משרד האוצר והעומדים בראשו.

טענות שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, ומשרד האוצר

בתגובת שר האוצר ומשרדו לממצאי הביקורת, מאוקטובר 2010 וממרץ 2012 הם פרטו ונימקו את עמדתם וכן התייחסו לתחומי האחריות של שר האוצר ומשרדו ולאחריות של הגורמים האחרים. להלן הפירוט:

1. על תפקיד שר האוצר: השר הדגיש כי תפקידו הייחודי הוא לשמור על מסגרת התקציב: "תפקידו של שר האוצר, כחבר בממשלת ישראל, שונה במהותו מתפקידו של כל שר אחר. מצד אחד כוללת ממשלת ישראל כעשרים שרים ומשרדים, שכל אחד מהם מופקד על תחום פעילות מסוים ושואף להגדיל את נפח המשאבים המוקצים לטובת אותו תחום מתוך העוגה הכוללת. מצד שני, ניצב משרד אחד ויחיד שתפקידו לשמור על המסגרת התקציבית והכלכלית הכוללת, כנגד הדרישות והלחצים המופנים מכל עבר, מוצדקות ככל שתהיינה"³⁵. וכן: "ככלל שר האוצר אינו מופקד על יצירת שינויים תקציביים אצל המשרדים הביצועיים, דבר שנמצא באחריות אותם משרדים. שר האוצר מופקד על שמירת מסגרת התקציב, ואין הוא מוסמך - כשהוא עצמו - לאשר תוספות תקציביות מהותיות, אלא בהחלטת ממשלה, ולעיתים אף בתהליך של חקיקה"³⁶.

2. התניית רפורמה: השר הבהיר את עניין ההתניה של תוספת תקציב בתנאי בביצוע רפורמה כלהלן: "בכל הקשור לשירותי הכבאות של מדינת ישראל... מדוחות מבקר המדינה וממספר ועדות חקירה, אשר ישבו על המדוכה... עלתה תמונה ברורה של ליקויים חמורים במערך זה", וכן: "ליקויים אלה כללו גם בזבוז כספים שלא לצורך ופגיעה חמורה במינהל התקין. דווקא בשל הבנת האוצר את חיוניותו של המערך, ואת הצורך הדחוף בהפיכתו למערך מתקדם ואיכותי, דחף משרד האוצר (בתקופתי ובתקופת השרים שקדמו לי) לביצוע רפורמה מקיפה במערך זה, תוך נכונות להקדיש לטובת מהלך זה השקעה תקציבית כבדה"³⁷ (ההדגשה במקור).

3. תפקידו של משרד האוצר בנוגע לרפורמות: שר האוצר טען בתשובתו כי ביצוע רפורמה מחייב פעמים רבות הקצאת תקציב משמעותי אולם, "עצם אזכורו של משרד האוצר בהחלטות משמעותיות, אין בו כדי ללמד על אחריותו של משרד האוצר לביצוען. וכן: "גם אם נוקטת החלטת ממשלה מסוימת כלפי משרד האוצר ומשרד המשפטים במינוח 'אחריות משותפת לביצוע רפורמה' אין בכך כדי לשנות סדרי משטר ועולם נוהגים, לפיהם המשרד הביצועי מוביל את הרפורמה בתחומו, ואילו משרד האוצר ומשרד המשפטים מטפלים במענה התקציבי והמשפטי"³⁸ (ההדגשה במקור).

4. האחריות היא של משרד הפנים: כחבר בצוות המשותף שנקבע לצורך שינוי החקיקה בנוגע לרשות הכבאות, אשר כלל את נציגי שר הפנים שר האוצר ושר המשפטים, ציין השר - "מובן כי אין בהקמת הצוות הבין-משרדי הכולל את משרד האוצר בהקשר נקודתי זה, משום העברת אחריות הביצוע אל משרד האוצר. ההובלה של הרפורמה הייתה ונותרה אחריות משרד הפנים. הקמת הצוות המשותף, ובו נציג האוצר - כמשרד שדחף כל השנים למימוש הרפורמה - נועדה אך

35 תשובתו של שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, סעיף 3.

36 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 35.

37 תשובתו של שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, סעיף 4.

38 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 60, 61.

להבטיח את מימוש אחריותו זו של משרד הפנים³⁹ וכן: "רפורמות מבניות יכולות להתקיים רק במשטר המודרני, כי תקציב משמעותי יוענק רק לצורך מימוש הרפורמה. כל התנהלות אחרת מובילה לאי-ביצוע הרפורמה, אשר ביצועה נתקל פעמים רבות בהתנגדות של עובדים, של ציבור מסוים, ואף של משרד ביצועי המעוניין בשימור דרכי פעולה לא יעילות. במיוחד נכונים הדברים בכל הנוגע למערך הכבאות, שהינו מערך המשולב בשלטון המקומי. כל העברת תקציבים לרשויות מקומיות, ללא בקרה קפדנית על שימוש בכספים, הוכיחה את עצמה משך שנים כהרת אסון ובזבזנית"⁴⁰.

5. משרד הפנים לא הציב את צורכי מערך הכבאות בסדר עדיפות תקציבי הולם: לצורך הדגשת העובדה שמשרד הפנים עצמו לא מצא לנכון להתייחס לצורכי התקציב של מערך הכבאות כצורך חיוני ציין שר האוצר: "עובדה היא, כי משרד הפנים לא התייחס במהלך הכנת הצעת התקציב לשנים 2009-2010 לצרכים 'מצילי חיים' במסגרת הצעות ודרישות התקציב של מערך הכבאות, גם לא במובחן מתקציבים שניתן להתנותם ברפורמות. ... לא נטען בעת גיבוש התקציב האמור, כי קיימות סוגיות שעניין הצלת חיים בתקציב הכבאות, שיש לתת להן דגש מיוחד, ומשרד הפנים לא הציב תחום זה כתחום עבודה מרכזי"⁴¹ (ההדגשה במקור).

6. משרד הפנים יכול לבצע העברות תקציב לטובת מערך הכבאות: משרד האוצר הדגיש כי שר הפנים ומשרדו יכלו לפנות לאוצר בבקשה להעביר תקציבים פנימיים לטובת מערך הכבאות, אך הם לא עשו זאת: "ככל שנתקל משרד ממשלתי בצורך מידי באחד מתחומי פעילותו, נדרש הוא, כחלופה ראשונה, לבחון את האפשרות ליתן לו מענה מתוך תקציבו, בדרך של הסטת תקציבי והתאמתו לצרכים"⁴².

בתשובתו ממרץ 2012 הדגיש שר האוצר את העובדה שבשנת 2009 לא נוצל כל התקציב אשר עמד לרשות הכבאות וכי משרד הפנים יכול היה לנצל עודפים אלו: "באותו עורך ניתן היה לרכוש למשל, מאות טונות של חומרים מעכבים"⁴³. השר הוסיף וציין כי "אכן, לשם ביצוע הסטה תקציבית יש לקבל את אישור משרד האוצר, אך האחריות לדרישה לבצע הסטה היא על המשרד הביצועי, ולא על משרד האוצר"⁴⁴ (ההדגשה במקור).

משרד האוצר הוסיף בתשובתו כי "להבדיל ממשרדים רבים אחרים, נהנה [משרד הפנים] מתקנה ייעודית-ייעודית - תקנת רזרבת שר - בהיקף משמעותי מאד, ואף חריג בנוף הממשלתי, של למעלה מ-100 מיליון ש"ח בכל שנת כספים" תקציב זה מיועד לטענת משרד האוצר "לבעיות שלא מצאו פתרון בנוסחת ההקצאה של מענקי האיוון, וכן למימון הטיפול באירועים בלתי צפויים"⁴⁵. מקור תקציבי נוסף שעמד לטענת משרד האוצר הוא "רזרבת שר לפיתוח", ששימוש בו "אינו מצריך פניה או הסכמה כלשהי מצד משרד האוצר, או מצד כל גורם אחר, והיא החלטה של משרד הפנים, לפי שיקול דעתו הבלעדי"⁴⁶ (ההדגשה במקור).

7. משרד הפנים הגיש דרישה תקציבית כוללת ולא מסודרת - שר האוצר ציין כי דרישת התקציב שהגיש משרד הפנים לא הייתה מפורטת כראוי ולא מבוססת. "במקביל לעבודת המטה

39 תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, עמ' 9, סעיף 32.
40 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 90, 91.
41 תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, עמ' 13, סעיפים 44 ו-45.
42 תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, עמ' 10, סעיף 38.
43 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 68.
44 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 71.
45 תשובת משרד האוצר, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 4.
46 תשובת משרד האוצר, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 8.

המסודרת למיפוי הפערים, הגיש שר הפנים למזכירות הממשלה, ביוני 2010, הצעת מחליטים לקונית, שאינה פרי ניתוח מקצועי של הצרכים המבצעיים הדחופים, ולכן לא לוותה בנתונים תומכים כלשהם. ההצעה קבעה כי יש להקצות תוספת תקציב של 665 מלש"ח למשרד הפנים לטובת טיפול בשירותי הכבאות. תקציב זה לא חולק באופן ייעודי ספציפי למטרות שונות, אלא תואר באופן כללי כתקציב המיועד לצורך גיוס כוח אדם, פיתוח ורכש. למותר לציין וזו בלשון המעטה, כי אין זו הדרך המקובלת במסגרת עבודת הממשלה להצגת צרכים על ידי משרד ממשלתי, לשם השגת תקציב למימון, ודאי שלא לפריצת מסגרת התקציב במהלך שנת התקציב⁴⁷. השר הוסיף שרק ב-26.5.10 הגיש משרד הפנים, לראשונה מסמך דרישות ובו "תמונה מפורטת של צורכי החירום המידיים של המערך, והתקציב הנדרש למימון, וזאת במובחן מדרישת תקציב כוללת, המשקפת את כלל הצרכים, לטווח המידי ולטווח הארוך גם יחד, ללא תערוף. תפנית זו הביאה, באופן טבעי, ובהמשך למדיניות האוצר כפי שתוארה, גם להרחבה בתקציב התוספת שניתן למערך⁴⁸.

8. משרד האוצר נתן מענה לדרישות לתקציבי חירום - שר האוצר ציין ש"כאשר עלו מעת לעת, דרישות לתקציבי חירום, אלה נענו על פי רוב באופן מלא"⁴⁹. השר הדגים זאת למשל באישור תוספת של כבאים בני מיעוטים (בינואר 2009)⁵⁰, השלמת חוסרים בתחום המיגון והקשר באזורי הצפון והדרום לנוכח המצב הביטחוני (ביולי 2008), הגדלת תקציב הפיתוח מ-5 מיליון ש"ח ל-12 מיליון ש"ח בבסיס התקציב לשנת 2009 (בספטמבר 2008), תוספות לתקציב הכיבוי האווירי ב-2010.

9. האחריות לניהול הקרן לכיבוי אווירי ולמלאי חומרים מעכבי בערה היא של משרד הפנים:

(א) בתשובתו ציין משרד האוצר כי "בדיעבד נמצא, כי הדרישות התקציביות שהציג משרד הפנים, אשר התבססו על הדרישה התקציבית שהציגה הנציבות עצמה, לא שקפו באופן הולם את הצרכים האמיתיים, דבר שהוביל לחוסר קריטי במלאי החומרים מעכבי הבערה בעת פקודה"; וכן: "משרד האוצר אינו אחראי להגדרת הצרכים התקציביים של הקרן. על כך אחראיים מנהלי הקרן ונציבות הכבאות, אשר אמונים על כלל ההיבטים הנוגעים למלאי החומרים מעכבי הבערה, ולהם הכלים המקצועיים לבחון ולקבוע את רמת המלאים הנדרשת, בשגרה ובחירום.... ההנחה לפיה משרד האוצר הינו הגוף שבא בדברים עם קק"ל באשר לתקציב הקרן הינה מוטעית. כאמור, הניהול והתקצוב של הקרן נמצאים באחריות משרד הפנים, ורק משרד זה צריך לשמש ואף שימש בפועל, צד לכל התחשבות בנושא הקרן"⁵¹.

(ב) בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2011 ציין ד"ר אודי ניסן, לשעבר הממונה על התקציבים במשרד האוצר, כי היות ששר הפנים הוא האחראי לתקציב הקרן לכיבוי אווירי "ניתן היה לצפות כי חוסרים בהיקף של מיליונים בודדים, במידה וישנם, ימומנו על ידי הסטות פנימיות בתקציב המשרד (תקציב משרד הפנים לשנת 2010 עמד על יותר מ-3.2 מיליארד ש"ח). יחד עם זאת ולאור חשיבות הנושא, מומנו הבקשות התקציביות על ידי הקצאת תקציב תוספתי"⁵². מר ניסן

47 תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, עמ' 11, סעיף 43.
48 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 129.
49 תשובת שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, למשרד מבקר המדינה מ-5.3.12, סעיף 109.
50 על פי מדיניות הממשלה בדבר קידום ושילוב אזרחי ישראל הערבים בשירות המדינה.
51 תשובת משרד האוצר למשרד מבקר המדינה מ-6.10.11, עמ' 13-14, סעיף 48.
52 פנייה תקציבית של הקרן, לתקצוב 3 מיליון ש"ח נוספים במזומן לקרן כיבוי אווירי שהועברה בשנת 2010 תוקצבה במלואה כתוספת תקציבית, וכן הוקדמה הרשאה להתחייב לתקציב בסך של 3.5 מיליון ש"ח משנת 2011 לשנת 2010, לצורך היערכות מוקדמת לשנת 2011.

הוסיף כי בפיתרון של בעיות תקציביות באמצעות סכומי כסף לא גדולים, במונחים של תקציבי משרד, יכולים לטפל הדרגים העוסקים בעבודה השוטפת. רק אם מתגלעים חילוקי דעות בנושא הוא מובא להכרעת הנהלת אגף התקציבים, אולם מנכ"ל משרד הפנים לא פנה להנהלת אגף התקציבים בעניין תקציב הקרן לכיבוי אווירי, ועל כן זו לא פעלה להכרעה בנושא. עוד נאמר בתשובתו כי "למותר לציין שמקרים מסוג זה לא מגיעים לרמה של שר אוצר אלא אם מעלה זאת שר הפנים, לאחר שהנושא לא נפתר בין המנכ"ל לביןני".

אין חולק על כך ששמירה על מסגרת תקציב המדינה היא ערך חשוב הנדרש לשמירת חוסנה הכלכלי ויכולתה לעמוד ביעדיה. אך לנוכח הסכנה המוחשית רבת השנים, הנשקפת לחיי אדם, לרכוש ולנכסי טבע בגין אירועי אסון המתחוללים בשגרה כמו גם בחירום ובהם שרפות ענק, אשר ידוע היה שלא ניתן להשתלט עליהן עקב חוסר משווע באמצעי כיבוי ראויים, היה מקום לעשות כל שניתן, במסגרת החוק וכללי העבודה הבין משרדיים המקובלים, על מנת למצוא דרך לגשר על המחלוקות שבין השרים ומשרדיהם. כשמדובר בהצלת חיי אדם מאירועי אסון נדרש לתת מענה אף אם הוא חלקי ובמיוחד כאשר הקצאת משאבים בהיקף סביר ולצרכים מוגדרים, עשויה הייתה לשפר את המוכנות המבצעית של המערך כולו. הגנה חסרת פשרות, מוצדקת כשלעצמה, על המסגרת הכוללת של התקציב אין פירושה הימנעות ממצייאת פיתרון בתוך אותה מסגרת.

אשר לטענות שר האוצר שלפיהן תוספת תקציב ללא רפורמה היא בזבזנית והרת-אסון, שכן היא לא תלווה בהתייעלות של המערך וכן אשר לכך שתפקיד שר האוצר ומשרדו "לשמור על מסגרת תקציב המדינה", מעיר משרד מבקר המדינה, כי טענות אלו אינן פוטרות את השר מלהביא בחשבון את העובדה שחובתו וחובת הנהלת משרד האוצר הייתה לעמוד על תוצאותיה הקשות של ההתניה ארוכת השנים של תוספת התקציב בביצוע רפורמה והפגיעה המסוכנת בביטחון הציבור שעלולה להיגרם בגינה. על כן, היה עליהם לעמוד על כך שלא ניתן להמשיך במדיניות ההתניה במשך שנים כה רבות בלי להתחשב במצבו הרעוע של מערך הכבאות ובאי יכולתו למלא את תפקידו במערך ארגוני החירום של מדינת ישראל; מכאן, שעד להשלמת אותה רפורמה, יש לתת מענה סביר ולו לתקופת הביניים ולספק למערך הכבאות את המשאבים ההכרחיים והחיוניים שיאפשרו לו להתמודד כנדרש עם אירועים חריגים ובייחוד כאלו שבגינם נשקפת סכנה המונית לחיי אדם; בהיעדר המענה, ובמיוחד בהעדרו על פני שנים כה רבות, המצב הולך ומחמיר, המוכנות ההכרחית לשעת חירום הולכת ונשחקת בעוד האיומים לא פוחדים ואפשר שגוברים. השר לא עשה כן, ותהליך כאמור החל להתבצע רק באמצע שנת 2010, מכאן שהטיפול בנושא התעכב יתר על המידה.

לדעת משרד מבקר המדינה, בהיות שר האוצר חבר בכיר בממשלה ובכלל זה בקבינט הביטחוני שבו נדונה, בין השאר סוגיית המוכנות של מרכיבי החירום של מדינת ישראל למצבי אסון, וככל שאף הוא הבהיר בדבריו כי נהיר וידוע לו כי מערך הכבאות הוא אחד ממרכיבי החירום מצילי חיים, וכי מדובר בבעיה מורכבת ומתמשכת שדרוש פיתרון משולב להסדרתה - הקצאת תקציב ובד בבד שינוי ארגוני עמוק; לפיכך, מצופה היה ממנו, כפי שהיה מצופה גם משר הפנים, ליזום ולפעול במשותף עם שר הפנים על מנת למצוא דרכים לפתרון הבעיה, לרבות איתור מקורות האפשריים להשלמת החוסרים; כמו כן היה עליו להתעדכן באופן שוטף בנוגע להתקדמות בטיפול של דרגי העבודה, להתערב בנושא כאשר נדרש ולהטיל את מלוא כובד משקלו ומעמדו הרם בממשלה כדי לקבל הכרעה בעניינן של המחלוקות שלא יושבו על ידי דרגים נמוכים יותר. מהמסמכים שהומצאו לביקורת לא נמצא שהשר שטייניץ יזם פגישת עבודה עם שר הפנים על מנת לקדם את התהליך או הנחה את כפיפיו לקיים עבודת מטה כזו.

יתרה מכך, שר האוצר העלה טענות כבדות משקל כנגד התנהלות שר הפנים ומשרדו לרבות אי ניצול מקורות תקציב פנים-משרדיים והגשת דרישות תקציב שלא במתכונת המקובלת, אולם, אף שמדובר בטענות משמעותיות ועקרוניות, המסמכים שהמציאו שר האוצר ומשרדו לא שיקפו אותן ואין תיעוד לכך ששר האוצר ומשרדו פנו בעניין זה לשר הפנים ומשרדו.

איתור והעברה של מקורות תקציביים לטובת מערך הכבאות

כפי שצוין לעיל אחת מטענות שר האוצר ומשרד האוצר לממצאי דוח הביקורת היא ששר הפנים יכול היה להעביר סכומי תקציב מתוך תקציב משרדו לטובת צורכי הכבאות.

יצוין באשר לכך, כי לפי הוראות סעיף 11(א)(1) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - החוק), אכן רשאי שר האוצר, על פי הצעת השר הנוגע בדבר, להעביר כל סכומי הוצאה מתכנית תקציב אחת לאחרת שבאותו סעיף תקציב, בכפוף לכך שיוודע על כך מראש לוועדת הכספים של הכנסת (להלן - הוועדה) או בכפוף לכך שיקבל ממנה אישור מבעוד מועד, תלוי בסכומו ובשיעורו של השינוי המבוקש. לטענת שר האוצר ומשרדו, בדרך זו יכול שר הפנים להציע לעשות שינויים תקציביים פנימיים בתקציב משרדו, ובין היתר להעביר תקציבים מתכניות תקציב שונות בתקציב משרד הפנים למימון מערך הכבאות. נוסף על כך, לפי סעיף 12(א) לחוק, רשאי היה שר האוצר, בכפוף לכך שיוודע על כך מראש לוועדה או בכפוף לכך שינתן לו אישור לכך מבעוד מועד (בהתאם לסכום או שיעור התוספת), לקבוע את המטרות שלהן יוצאו הסכומים שבסעיף תקציב "הרזרבה הכללית".

באשר לכך הוסיף היועץ המשפטי למשרד האוצר, עו"ד יואל בריס בתגובת משרד האוצר לממצאי הביקורת: "... למשרד הפנים, כמו לכל משרד ממשלתי אחר, מקורות תקציביים פנימיים. על כן, ככל שנתקל משרד ממשלתי בצורך מידי באחד מתחומי פעילותו, נדרש הוא, כחלופה ראשונה, לבחון את האפשרות ליתן לו מענה מתוך תקציבו, בדרך של הסטת תקציב והתאמתו לצרכים... כך לדוגמה, יכול היה משרד הפנים להגדיל את התקציב המועבר על ידו למערך הכבאות בעשרות מיליוני ש"ח על ידי העברה ... הסטה שכזו הייתה מגדילה את התקציב המועבר על ידי משרד הפנים למערך הכבאות בהיקף משמעותי ביותר".

דברים ברוח זו אמר גם שר האוצר בפגישתו עם מבקר המדינה ב-25.10.11: "משרד הפנים זה אחד התקציבים הכי גדולים, תקציב של מיליארדים... אבל משרד הפנים יש להם הכי הרבה גמישות בפנים... הוא יכול לקחת ממענקי האיוון ולהעביר מכאן לכאן לצרכים מקומיים. זה אחד המשרדים הבודדים שיש לו רזרבה כמסורת במשרד הפנים משום שיועדים שיש צרכים שלא צופים מראש, הרזרבה בדרך כלל 70-80 מיליון ש"ח, כשיש אירועי חירום [אפשר] לקחת משם... השר יכול להשתמש בה אם הוא רואה מקרה חירום וחושב שצריך להוסיף לכבאות..."; וכן: "כשאנחנו הכנו את התקציב לשנת 2009-2010 בשיא המשבר הכלכלי, משרד הפנים שזה הזמן הנכון להציג סדר עדיפויות, לא הציג את שדרוג שירותי הכבאות..., השיחה עסקה קודם כל במענקי האיוון לרשויות המקומיות אחר כך פיקוח על תוכניות הבראה ועל שירותי הכבאות, זה בכלל לא היה בסדר עדיפויות ובטח לא גבוה. דרך אגב, כך היה שוב כשהכנו את התקציב לשנת 2011-2012... שירותי הכבאות אפילו לא היה נושא שהועלה".

בתגובה לטענות אלו מסר שר הפנים למשרד מבקר המדינה ב-23.11.11 כי אלו אינן נכונות, מאחר שכל העברה תקציבית מחייבת קבלת אישור לכך מאגף התקציבים במשרד האוצר. השר הוסיף כי עמדת שר האוצר שהובעה מפורשות ב-30.12.09 (בדיון אצל ראש הממשלה) הייתה כי "העברת תקציבים למערך הכבאות מותנית ברפורמה". עוד הוסיף השר בעניין זה בתגובתו הנוספת ממרץ 2010 כי מרבית התקציב של משרד הפנים הוא "תקציב קשיח באשר הינו מיועד למענקי העברה לרשויות מקומיות ובראש וראשונה מענק לאיוון (מענק האיוון לבדו מהווה 70% מהתקציב השנתי של משרד הפנים). אי העברת תקציבים אלו... היה בה כדי להביא לקריסה של רשויות מקומיות...". לכן לדעתו אין לראות בתקציבים המיועדים לשלטון המקומי כתקציב גמיש וכמקור תקציבי אפשרי לתוספות למערך הכבאות.

באשר לשימוש בעודפי תקציב שלא נוצלו, שר הפנים ציין כי: "התקציבים האמורים היו ייעודיים ולא ניתן היה להסיט אותם לשימושים אחרים. יתר על כן במרבית המקרים לא ניתן היה לדעת עליהם לפני סוף שנת התקציב ולפיכך בוודאי שלא ניתן היה להסיטם" (ההדגשה במקור).

נוכח הניגוד בעמדות של שר האוצר והיועץ המשפטי של משרד האוצר לבין זו של שר הפנים, מתעוררת השאלה מדוע החריש שר האוצר כששר הפנים דרש להקצות תקציב תוספתי לצרכים הדחופים והקריטיים של מערך הכבאות ולא הציג בפניו חלופות לשינויים פנימיים בתקציב משרד הפנים ולאיתור מקורות פנים-תקציביים לצרכים וזאת גם אם לשיטת שר האוצר הדרישה הייתה אותה עת כוללנית, מופרזת ובלתי מאורגנת. פעולה כזו יכולה לחדד את הדברים ולאפשר, כשלב ראשון, מענה מידי למילוי הצרכים הדחופים למערך הכבאות, בלי להמתין ליישום של כל שלבי הרפורמה; בכך ניתן היה לתרום לשיפור מוכנות המערך באופן משמעותי.

תפנית בעמדת האוצר: יש להפריד בין הדרישות לטווח מידי לאלו שלטווח ארוך

השתלשלות האירועים שתוארה לעיל מלמדת על כך, שבמאי 2010 חלה תפנית בעמדה החדה והברורה של משרד האוצר ולפיה יש להתנות את תוספת התקציב למערך הכבאות בביצוע רפורמה. ניתן לעמוד על הצעדים שהובילו לתפנית כבר מאפריל 2010 לאחר ששר הפנים, מר

אליהו ישי, פנה לראש הממשלה, מר בנימין נתניהו וביקש "לזרז את הטיפול במציאת פתרונות מידיים לטווח קצר וארוך". מנכ"ל משרד ראש הממשלה, מר איל גבאי, השיב לו כי "כדי להשלים את הרפורמה ועל פי הנחיית ראש הממשלה על משרד הפנים להכין עבודת מטה בנושאי הרפורמה בשירותי הכבאות כדי להביאה להכרעה ולאישור לפני ראש הממשלה". בהמשך, ב-5.5.10, במהלך עבודת הביקורת להכנת דוח המעקב על שירותי הכבאות וההצלה במלחמת לבנון השנייה, נפגש צוות משרד מבקר המדינה עם שר הפנים, מר אליהו ישי, והתריע לפניו, על סמך החומר שנאסף בביקורת, על ליקויים חמורים בתפקודם של שירותי הכבאות לעת חירום. לאחר מפגש זה התקיימו דיונים שהביאו בסופו של דבר, ב-4.7.10, לקבלתה של החלטת ממשלה (מס' 1904) ולפיה יוקצו למערך 100 מיליון ש"ח; הקצאת התקציב הייתה מיידית, היא לא הותנתה בביצוע רפורמה, ומקור המימון היה משותף - מתקציביהם של משרד הפנים, של הרשויות המקומיות ותוספת תקציב שהקצה משרד האוצר מהזרובה הכללית. נפרט להלן את השינוי בעמדות האוצר:

1. עוד באוקטובר 2009 בדיון אצל מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר איל גבאי, ציין נציג אגף התקציבים⁵³ כי "אם אין רפורמה אפשר לדון נקודתית בהחרגת הקיצוץ [הכוונה - שלא יושט הקיצוץ הרוחבי שחל על כל משרדי הממשלה], תוספת משאבים מינימאליים לתחנות בסכנה והמשך הדיינות בנושאי רפורמה". לאחר מכן, בדיון שהתקיים ב-30.12.09 אצל ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, עדיין נקטו שר האוצר וכן נציג אגף התקציבים עמדה ולפיה יש להתנות את תוספת התקציב בביצוע רפורמה.

2. על שינוי בעמדת האוצר אפשר ללמוד מדיון שקיים מנכ"ל משרד ראש הממשלה דאז, מר איל גבאי, ב-26.5.10, שבו הוצג המסמך: "היערכות לחירום - ריכוז פערים מידיים" שאוזכר לעיל ושבו נעשתה לראשונה הפרדה בין הפערים הכוללים לבין הפערים ההכרחיים והמידיים הנדרשים בתקציבי הפיתוח ובתקציבים השוטפים, ושבו הוצגו צורכי ההצטיידות על פי סדר עדיפות. מנכ"ל משרד ראש הממשלה ציין: "בימים אלה מתקיים התרגיל הלאומי 'נקודת מפנה 4', כמי שמכירים את מערך הכבאות מהדיונים הקודמים אין צורך להכביר במילים על העובדה שהמערך אינו יכול להתמודד כשורה בתרגיל זה. על מנת להביא לשינוי מצד זה יש לטפל בשני נושאים במקביל: הרפורמה. 2. טיפול בפערים מידיים להצבת המערך על הרגליים. המהלכים אינם תלויים זה בזה".

נציג אגף התקציבים⁵³ ציין בדיון זה כי בדיון מוקדם שנערך "עם נציגי משרד הפנים והכבאות הוצגה תוכנית כוללת לפיתוח, שוטף ומרכיב מידי. יש הסכמה שצריך ללכת למענה מידי - MUST ויש כוונה שעם התקדמות הרפורמה יהיה דיון על תקציב רב-שנתי".

3. אישור לעמדה זו, ולפיה יש להתייחס בנפרד לצרכים המידיים ולשים עליהם דגש מיוחד, השמיע שר האוצר ב-14.12.10 - ימים מעטים לאחר שוך השרפה בכרמל ולאחר פרסום דוח המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010; במועד האמור קיימה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת דיון בממצאי הדוח בנוכחות מבקר המדינה. בדיון ציין שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, כי "עמדת האוצר המסורתית, כפי שנאמרה - ונכון תיאור הדוח ... עמדת האוצר לדורותיו... הייתה תוספת תקציב עם רפורמה ושינוי מבני. אנחנו שינינו את עמדותינו... אמרתי לאנשי האוצר, שכאשר תבוא בקרוב החלטה כן נסכים לתוספת גם ללא רפורמה, כיוון שזה עניין של חירום. אני מודה שלא ראיתי את האפשרות של השרפה הזו, השרפה הגדולה ביותר, החמורה ביותר, חסרת התקדים בתולדות ישראל... אמרתי לאנשי האוצר, עוד בדיון המקדים, שנציג את העמדה שלנו שדורשת רפורמה... אבל דעו לכם שכאשר העניין יגיע...

53 בדיון שהתקיים ב-22.10.09 השתתף מטעם אגף התקציבים, בין היתר מר שרון גמבשו, המשנה לממונה על אגף התקציבים.

נתמוך גם בתקציב של מנה מידית של חירום, של הצטיידות, של שדרוג, גם ללא רפורמה". וכן: "לכן הייתה כאן החלטה שיש בה שינוי קו, שאמרה: אנחנו מצד אחד דורשים את הרפורמה, אבל מה שדרוש מידית כמנת חירום להצטיידות, שהיא מנה גדולה פי שמונה או פי עשרה מתקציב הפיתוח הרגיל, אנחנו מוסיפים".

מעמדו זה של שר האוצר עולה, שבסופו של דבר, הוא הכיר בעובדה שנדרש תקציב מידי לחירום ללא קשר לביצוע הרפורמה, לכן שינה את עמדתו ואף הנחה בהתאם לכך את אנשי משרדו - להמשיך ולדרוש את ביצוע הרפורמה אך גם לתמוך במתן תקציב מידי לעת חירום להצטיידות ולשדרוג, עוד קודם למימושה. גם אם, לשיטת שר האוצר דרישות משרד הפנים לא היו מגובשות דיין קודם לכן לכדי מתכונת מעשית, היה עליו לעמוד על הסיכונים הנגזרים מכך. שר האוצר התמהמה עם גישתו המעודכנת שבאה לידי ביטוי בדיון במאי 2010 ולאחר מכן בהחלטה בממשלה ביולי 2010, אולם לזכותו של השר יש לציין כי משהתעשת - הורה לשנות את מדיניותו המסורתית של המשרד אלא שהדבר, למרבה הצער, קרה לאחר עיכוב מיותר.



כבר בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה הועלו ממצאי ביקורת שהדגישו את חשיבות שיתוף הפעולה בין משרד הפנים ומשרד האוצר לצורך התפקוד של שירותי הכבאות בעתות שגרה וחירום. גם החלטות ממשלה חייבו את המשרדים לבצע עבודת מטה משותפת בעניין זה. אולם, שיתוף פעולה כאמור כמעט ולא התבצע; הבדיקה מעלה כי עד אמצע שנת 2010, כחצי שנה לפני השרפה בכרמל, לא פעלו הצדדים לזיהוי החוסרים הדחופים במשאבים הנדרשים לשיפור המוכנות המבצעית של מערך הכבאות, שעלותם בפועל קטנה יחסית לזו הכרוכה ביישום התכנית הכוללת הנדרשת להבראת המערך. להפך, כל העת עמדות המשרדים בנושא תוספות התקציב היו מנוגדות. עבודת מטה מקצועית ומשותפת מצד שני המשרדים במטרה לאתר את החוסרים שיש להשלימם בדחיפות יכולה הייתה להביא לתוצאות מעשיות, לשפר את מוכנותו המבצעית של מערך הכבאות כבר בטווח המידי ולאפשר לו לתפקד בשעת חירום, עוד לפני יישום הרפורמה.

סיכומם של דברים לגבי שרי הפנים והאוצר

עינינו הרואות כי שנים רבות עברו בלי ששרי הפנים והאוצר ומבלי שממשלות ישראל מצאו לנכון להביא את סוגיית מערך הכבאות לידי הכרעה אף כי היו ערים לצרכיו החיוניים. כפועל יוצא מכך, על אף חיוניותו של מערך הכבאות, הוא לא זכה לתשומת הלב הראויה; בכל השנים הללו נמצא המערך כחוליה החלשה ביותר במערך החירום של מדינת ישראל. רק בעקבות ביקורת המעקב על שירותי הכבאות במלחמת לבנון השנייה משנת 2010, החל שר הפנים, אליהו ישי, לקדם את המהלך לגיבוש פיתרון כולל של הסוגיה, כשהפנה אותה להכרעת ראש הממשלה, זאת בשעה שהוא המשיך לצדד בעמדתו ולפיה נדרשת תכנית תקציב מקיפה וכוללת להבראת מערך הכבאות - עמדה שבנסיבות שנוצרו הייתה בלתי אפשרית; שר האוצר מנגד, עד ששינה את עמדתו כפי שתואר לעיל, דבק אף הוא בעמדתו ולפיה הוספת תקציב למערך הכבאות מותנית בביצוע רפורמה.

הגורמים הנוגעים לדבר - שרי הפנים והאוצר ומשרדיהם, ערים זה שנים רבות למחלוקת ביניהם וכן לחולשתו הניכרת של מערך הכבאות; ובינתיים, בלא פתרון לכך, נגרם נזק מהותי למוכנות המבצעית של מערך הכבאות שמציב סיכון ממשי לאסון המוני לחיי אדם ולרכוש. אף על פי כן, השרים לא השכילו לבצע עבודת מטה משותפת שתביא לפיתרון הבעיה, ולו באופן חלקי ולתקופת הביניים שעד ליישום הרפורמה הכוללת. מכל מקום, אופן תפקודם של שרי הפנים ושר האוצר היה בו משום אולת יד נוכח מודעות לאפשרות שאירוע חירום עלול להתרחש בכל רגע, בין שמדובר בשרפה גדולה בהר הכרמל ובין באירוע גדול אחר שבו נדרשת מעורבות של כוחות הכבאות. לרוע המזל אירוע כזה אכן התרחש קודם לתמיכה מספקת בכשירותו של מערך הכבאות.

אף שהשר ישי שמערך הכבאות היה תחת אחריותו, היה ער לחומרת בעיית הכבאות ואף הגדירה, לא פעם, כ"קטסטרופה" הוא לא נקט צעדים חריפים שישקפו את חוסר אפשרותו לעמוד באחריות ובסמכות שמופקדות בידיו אשר נוגעות למעשה בביטחון חיי אדם והרכוש; כמו כל בעל תפקיד שיש בו סמכות ואחריות המבין שאין בכוחו לשאת באחריות המוטלת עליו והמחייבת אותו, יכול היה לשקול להסיק את המסקנות המתחייבות מכך, עד כדי עמידה על כך שתועבר אחריותו בנושאים האמורים לשר אחר בממשלה, על כל המשתמע מכך.

ראוי היה ששר הפנים ושר האוצר יפעלו במשותף, במלוא המרץ ומתוך נחישות בלתי מתפשרת להסדרת סוגיית מערך הכבאות. אם לא היה עולה בידם לעשות כן, ראוי היה שיעמדו על כך שהסוגיה תוכרע בהקדם האפשרי אצל ראש הממשלה. הערה עקרונית זו הובאה כבר בדוח מבקר המדינה על הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות, שהתפרסם במאי 2011⁵⁴, שעמד על הנזקים הנגרמים לציבור בכללותו בגין סחבת שנוצרת עקב אי-יישובן של מחלוקות ממושכות בין משרדים. בדוח תוארו מנגנונים קיימים שאמורים לסייע ביישוב המחלוקות ובכלל זה - על פי החלטת ממשלה⁵⁵ והנחיה 40 של היועץ המשפטי לממשלה, במקרים מסוימים על השרים להביא את המחלוקת להכרעת ראש הממשלה. ואמנם רק משהובא הנושא להכרעת הממשלה, לאחר שנים רבות שבהן לא טופלה הסוגיה באופן תכליתי, ניתן מענה ביניים בנושא; היה זה רק ביולי 2010. לדאבונו הלב רק מותם של 44 איש בשרפה בכרמל הביא לכך שהממשלה החליטה על הקצאת תקציב נוסף (בינואר 2011) שמתאים להבראת המערך ולהתנעת מהלכים לביצוע הרפורמה במערך הכבאות - העברת המערך מאחריות משרד הפנים למשרד לביטחון הפנים ולגיבוי חוק הכבאות שמעצב את מערך הכבאות מחדש כארגון מודרני שיש בכוחו לתת מענה למשימותיו.

פעולות ראש הממשלה והשר לביטחון הפנים בעת אירוע השריפה

ראש הממשלה שטח לפני מבקר המדינה וצוות המשרד את פעולותיו מרגע שנודע לו על דבר האסון המתרחש ועד למיגורה של האש.

מתוך כך עולה שאכן, למעורבותו האישית של ראש הממשלה להשגה דחופה של אמצעי כיבוי מחו"ל, תוך ניצול מערכת קשריו עם מנהיגי המדינות שהביעו נכונות לסייע בכיבוי השרפה, הייתה תרומה חיובית וחשובה. אולם מעורבות כזו היא אך טבעית ואף מתבקשת מאופי תפקידו של ראש הממשלה ומזכות היתרון שלו בהיכרות מוקדמות עם מנהיגי עולם וממארג קשריו הבין-לאומיים וכן מהמעמד המיוחד המוקנה לראש ממשלה שמאפשר לו לעשות שימוש יעיל וסמכותי במארג זה.

עם פרוץ השרפה מינה ראש הממשלה, מטעמו, את השר לביטחון הפנים, ח"כ יצחק אהרנוביץ, לניהול המשבר ולריכוז כלל הפעולות של הגופים שפעלו בשטח. מבקר המדינה מציין כי על פי המידע שנאסף וחוות הדעת של הגורמים שטיפלו באירוע השרפה, השר אהרנוביץ מילא את המשימה שהוטלה עליו היטב ובלט כמפקד שהיטיב להפעיל סמכויות באופן מקצועי וראוי לציון. בפעולתו זו הוא שירת את משימת התיאום המורכבת שבין גורמי הממשלה השונים. ואולם אין בפעילותו הברוכה של השר בעת קרות המשבר כדי לפטור אותו מלהשיב לשאלה מהי מידת אחריותו לנעשה בגופי הביטחון הכפופים לו - משטרת ישראל ושירות בתי הסוהר, אשר הביקורת העלתה ליקויים וכשלים חמורים בתפקודם.

54 מבקר המדינה, דוח שנתי 61, עמ' 26-3.
55 תמ/78 מ-28.4.93.

האחריות של דרג השרים בממשלה

בדוח זה נפרשה באופן נוקב וחריף סדרה ארוכה של ליקויים כשלים ומחדלים חמורים בפעילותם של גופים רבים ובכל הדרגים. השרפה, שפרצה במוקד אחד בישוב עספייא, התפשטה במהירות הבזק והפכה להיות הרסנית ובלתי נשלטת שגבתה מחיר כבד, חסר תקדים בהיקפו, בדם ובדמים. כשל חמור עלה כאשר למערך הכבאות - בעת פרוץ השריפה לא היה המערך ערוך ומוכן באופן ראוי ומספק לקראת אירועי שרפה חריגים בהיקפם. עוד בעבר עלה שנוכח מצבו החמור של המערך, קיים חשש ממשי לקריסתו באירועים חריגים ורחבי היקף שעלולים להתרחש בעת חירום או בעת שגרה; כשלים התעוררו בתחום הפיקוד והשליטה של המשטרה, מערך הכבאות ושכ"ס והם מצביעים על יכולתם הבלתי מספקת של הארגונים להתמודד כהלכה עם אירועי אסון מורכבים וחריגים.

אין מדובר באירוע מפתיע אלא באירוע מסוג האסונות שהעולם המודרני מכיר; גם בארץ כבר היו דברים מעולם; ניסיון העבר מלמד, כי בתקופות שאחרי הקיץ, שבהן יובש קיצוני ומתמשך, לחות נמוכה, היעדר משקעים, טמפרטורות גבוהות יחסית ומשטר רוחות מתאים, הסכירות להתפתחות שרפות בשטחים פתוחים וביערות היא גבוהה. ניתן לצפות אירועים כאלו וחובה להיערך לקראתם כראוי. היערכות מניעתית ומוכנות מבצעית ראויים יש בכוחן לצמצם את הסיכויים לפרוץ השרפות ומשהן פורצות - למנוע את התפשטותן ולהתמודד עימן באופן מקצועי ויעיל.

הכישלון לכל אלה איננו יכול להישאר יתום; האחריות לבניין הכוח ולהפעלתו היעילה, בזמן אמת, רובצת לפתחן של אותן המערכות שכשלו ושל אלו שעמדו בראשן. בדוח זה התגלה שהם לא השכילו לזהות את החולשות המבצעיות של הארגונים שבראשם הם עמדו ולטפל בהן מבעוד מועד כדי לאפשר את תפקודן המיטבי בעת פקודה.

הכשלים והליקויים של דרגי הביצוע, במערך הכבאות, במשטרה ובשכ"ס, ומידת אחריותם פורטו באריכות בדוח. יחד עם זאת, אין בקביעת אחריות פרטנית של בעלי התפקידים שכשלו בדרג הביצועי - בביקורת נוקבת ככל שתהייה - כדי לפטור את ממשלות ישראל לאורך השנים ואת הממשלה המכהנת וחבריה, מאחריות משותפת, כוללת ומיוחדת, כל אחד בתחומו ועל פי חלקו, למעשים, למחדלים ולכישלונות.

כאמור, לא נעלם מן העין, כי גם ממשלות ישראל קודמות לא עשו במשך שנים את המוטל עליהן בעניין ההיערכות והמוכנות של שירותי הכבאות וההצלה לשעת פקודה. את "קו פרשת המים" ניתן לראות בליקויים המשמעותיים שנתגלו במערך הכבאות במלחמת לבנון השנייה, ליקויים אשר פורטו באריכות במסגרת דוח מבקר המדינה על היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה. הדוח הצביע על מערך הכבאות כחולייה החלשה ביותר בשרשרת גופי החירום וההצלה. דוח המעקב על מלחמת לבנון השנייה שפורסם בדצמבר 2010 הצביע על כך שלא זו בלבד שלא חל שיפור במערך הכבאות אלא שמצבו אף החמיר.

מצבו העגום של מערך הכבאות ערב פרוץ השריפה בכרמל והליקויים בתפקודו ובתפקוד שירותי הביטחון וההצלה האחרים באירוע השריפה, מצביעים על כשל כבד של דרגי הביצוע כמו גם של הדרג הממשלתי, כל אחד על פי חלקו ועל פי מידת סמכויותיו, על פי התחום שעליו הופקד ובהתאם למקומו בהיררכיית הפיקוד והשליטה, הניהול והמנהיגות.

יובהר ויודגש כי בדברנו על קביעת האחריות לכישלון אין בכך לכדי לייחס למי מבין הנזכרים בדוח, את אשם אסון מותם של 44 הקורבנות. רבים מבעלי התפקידים הנזכרים בדוח, במיוחד אלו בדרגי השדה, פעלו בשטח, בימי השרפה הנוראה ובלילותיה, באומץ לב, ללא לאות, בנחישות ואף מתוך נכונות להקרבה עצמית עד כדי סיכון חייהם.

יודגש, הביקורת אינה בבחינת "חכמה שבדיעבד" ואין היא באה לשפוט או להחליף את שיקול הדעת של הממשלה ושל דרגי הביצוע רק על יסוד בחינת תוצאות האירועים. משרד מבקר המדינה בחן באופן מעמיק את תהליכי קבלת ההחלטות וההתנהלות של שרי הממשלה בנוגע להכנה ולהיערכות של שירותי הכבאות וההצלה לשעת פקודה ובנוגע להתנהלותם ופעולתם של שירותי הכבאות ושירותי הביטחון וההצלה האחרים עם פרוץ השריפה ובמהלכה.

לא נעלמה מעיני משרד מבקר המדינה העובדה שחלק מראשי הארגונים, פרשו בינתיים מתפקידיהם ללא קשר, לפחות לא במוצהר, לאסון השרפה. אין זה מן הנמנע שאלמלא עשו כן, ונוכח חומרת הממצאים, היה מקום להמליץ כי יינקטו בעניינם צעדים ניהוליים, פיקודיים או משמעתיים; עם זאת, מוטלת על הממשלה ועל המשרדים השונים, באמצעות גורמי המשפט ואכיפת החוק, החובה ללמוד את פרטי הממצאים ביחס לכל בעלי התפקידים המוזכרים בדוח על מנת לשקול את הצורך בהסקת המסקנות המתאימות.

פשיטא הוא שהממשלה נושאת באחריות כוללת למחדלים ולכישלונות שהובילו לתוצאת האסון. כל אחד מחבריה - שריה, בין שהיה למשרדו קשר ישיר לנושא ובין לאו, נושא באחריות מכוח עקרון האחריות המשותפת של הממשלה כלפי הכנסת כמייצגת הציבור. ברור גם שכל שר שמעשה או מחדל כלשהו מאלו שנמנו בדוח, נוגעים, במידה כזו או אחרת, לתחום אחריות משרדו, נושא, נוסף לאחריות המשותפת, גם באחריות כוללת-מיניסטריאלית, לכל מה שנעשה או שהיה צריך להיעשות אך לא נעשה בתחום משרדו. נוסף על שני רובדי האחריות הפורמאליים הללו, עשוי כל שר, שמשרדו נוגע לעניין, לשאת גם באחריות מיניסטריאלית אישית - ישירה או עקיפה - אם ניתן לעמוד על מעשה או על מחדל שהשר קשור אליו, בידיעה או במעשה, מכוח משרתו.

משרד מבקר המדינה מוצא לנכון להזכיר מושכלות יסוד ידועות אלו נוכח מנהג רווח של "תפיסת מחסה" בחיקה החמים של האחריות המשותפת או של האחריות המיניסטריאלית הכוללת. תופעת ההסתתרות מאחורי מסך האחריות המעורפלת - המופשטת, שאינה ממוקדת ואינה חד משמעית מתגלה פעם אחר פעם במהלך כהונתן של ממשלות רבות, בדרך כלל, למרבה הצער, בעת שקורה אסון: או אז נאחזים חברי הממשלה באותה אחריות עמומה - האחריות המשותפת אליה מצטרף המתרגם הפורמאליסטי של "האחריות המיניסטריאלית". ההסתתרות מאחורי מסך זה תכליתו המעשית היא לאפשר לשר להתנער מאחריותו האישית לכל מעשה או מחדל שבתחום משרדו ולגלגל אותה ממנו והלאה - לדרג הכפוף לו, או לאחרים.

משמעותה המעשית של אחריות, מן הבחינה הציבורית, היא התובנה כי במקרים קיצוניים המצדיקים זאת, כאשר סבור בעל המשרה, כי אין בכוחו לשאת באחריות - עליו להסיק מסקנות עד כדי פינוי המשרה והעברתה לאחר. אחרת, נותרת האחריות על כתפיו של בעל המשרה והוא נושא בה ואחראי לכל המתרחש, לטוב ולרע. דומה, שהמונחים המוכרים של אחריות (Responsibility) ואחריותיות (Accountability), שבמדינות המתוקנות בעולם המערבי זוכים, בהתרחש תקלות חמורות בתפקוד המערכת השלטונית, לביטוי מעשי, פעמים עד כדי "הנחת המפתחות על השולחן", נותרים אצלנו כמושגים אקדמיים-תיאורטיים, שמקומם נותר בין דפי הספרות המקצועית או בדוחות של ועדות חקירה ובדיקה. לפיכך סבור מבקר המדינה כי אין די בהסתפקות בציון האחריות הציבורית של קברניטים ומנהיגים במישור התיאורטי המופשט, אלא יש מקום לתאר ולציין אותה במישור הקונקרטי והמעשי.

דברנו על אחריות של שר, למעשים או למחדלים שקרו במסגרת תחומי הפעילות של משרדו, בעת המשמרת שלו, אין כדי ללמד מניה וביה, על אשם אישי בהתנהגותו. ואולם לנוכח אחריות מושגית כזאת, על כל שר בנפרד, על הממשלה כולה ועל ראש הממשלה, כראשון בין שווים, מונח הנטל להראות לציבור, שמכוחו הם פועלים ואותו הם אמורים לשרת, כי עשו את אשר ניתן לעשות במסגרת הסמכויות, הכוחות והמשאבים שנמסרו לשליטתם; זאת לאחר איתורם של סיכונים מהותיים ותוך תערוף נכון ומידתי בין המשימות השונות. רק בכך יש כדי לצאת ידי חובת מילוי תפקידיהם ושליחותם הציבורית.

שר בממשלה, כמקובל בשיטת המשטר בישראל, חובש בדרך כלל, שני "כובעים"; הכובע הפוליטי - כנציגה של מפלגה פוליטית, והכובע הפונקציונאלי - כמי שמופקד על משרד ממשלתי שיש לו תחום מוגדר של אחריות ביצועית. ב"כובעו" הפונקציונאלי מצופה משר כי יפעל בהתאם לסטנדרד קבוע של מרב התועלת למרב האנשים במרב העניינים, בהתחשב בסיכונים ותוך תערוף בין המשימות לפי חשיבותן, דחיפותן והנזק שעלול להיגרם מאי טיפול בנושא כלשהו או בדחיית הטיפול בו. תפקוד "סביר" או "ממוצע" אין בו די. מצופה משר לפעול תוך מתן קשב ראוי לאותן סוגיות שעל סדר יומו של המשרד שעליו הוא מופקד, להיות ערני דיו לנסיבות המתפתחות ולשינויים המתרחשים, לסיכונים המתהווים ולתת להם מענה יעיל בזמן הנכון. ברור ששר איננו בהכרח מומחה מקצועי לתחום משרדו - ואין חובה שיהיה כזה, אולם כדי שיוכל לשאת באחריות הכבדה שעל כתפיו, עליו לאפשר לכונן סביבה מקצועית מומחית בתחומה וכן תמיכה ארגונית, שתציג בפניו סיכונים מול מגבלות משאבים, על מנת לבצע פעולות פיקוח, בקרה וקבלת החלטות תחת אילוץ זמן ומשאבים, לרבות במצבים המשתנים במהירות ובתנאי אי-ודאות.

תפיסת היסוד, שמדגיש מבקר המדינה, היא שהאחריות אסור לה, שתגולגל מאת הדרג המיניסטריאלי "לפתחו של הש"ג", בתקווה למצוא בו בלבד את האשם. לעיתים אכן "הש"ג" (כדימוי מקובל) אשם, וכך קרה במקומות מסוימים גם בענייננו. אולם, אשמת הש"ג כשלעצמה אינה פוטרת את הדרגים הממונים שמעליו מחובתם לעמוד לביקורת. האחריות כוללת בחובה את חובת דרג השרים לדרוש לחשוף בפניו באופן ראוי ומלא את מכלול הסיכונים העיקריים ומשמעותם, בוודאי את הסיכונים הנוגעים לאסון המוני או לשעת חירום לאומית, על מנת שיוכל להעמיק בהם, לנתחם ולחתור למציאת פתרון. האחריות לא נעצרת במגרשם של דרגי הפיקוד והניהול שבראש היררכיית מערכות ביטחון הפנים, הכיבוי וההצלה; היא רובצת, על פי השקפת מבקר המדינה, בראש ובראשונה לפתחה של הממשלה ובאופן מיוחד לפתחו של דרג השרים הבכיר שבתחומו נמצא תחום הטיפול הכולל בהיערכות למניעת שרפה כמו השרפה המזעזעת בכרמל, ולהתמודדות עם האירוע המורכב שהתפתח בעטייה. ניתן ואף חשוב, לראות באירוע זה משל להתמודדות של מערך החירום של מדינת ישראל עם כל אסון המוני שחלילה עלול להתרחש בעתיד. הציבור מצפה מאותו דרג בכיר לשקלל את הסיכונים, לקבוע סדרי עדיפויות ולתת מענה סביר, במגבלות המשאבים שהוקצו לכל משרד, למכלול הסיכונים המאיימים על שלומם.

כבר צוין כי אין בהטלת אחריות על כתפי ראש הממשלה והשרים שכיחנו בעת השרפה, כדי לפטור את כל קודמיהם בתפקיד בממשלות ישראל לדורותיהן, בדגש על אלו שכיחנו בעשור האחרון, מהאחריות למחדל בתחום המוכנות וההיערכות למניעה ולכיבוי של שרפות. המחלוקת והכישלון האמורים ידועים זה שנים רבות וממשלות ישראל היו ערות להם. "הכתובת הייתה על הקיר", כתובה באותיות של קידוש לבנה; "הדגל האדום" התנוסס לעיני כול; הדברים שבו, נאמרו ונרשמו עלי ספר בדוחות רבים שעסקו בעניין. כל ממשלה בשעתה וכל שר במועדו חייב היה לקרוא את שנאמר ולקדם את התהליכים המתבקשים שבאחריות משרדו וזאת על אתר - שכן הסכנה לא רק שרבעה כל העת בפתח אלא שבהיעדר פיתרון הולם, היא אף הלכה והחריפה עם השנים.

אף שהביקורת מופנית כלפי ממשלות ישראל לדורותיהן, האחריות רובצת לפתחם של חברי הממשלה הנוכחית, שכן אסון השרפה הנורא אירע בעת כהונתם של אלו, "במשמרת" שלהם בהיותם מכהנים בתפקידם תקופה משמעותית - כשנה ותשעה חודשים. מוטלת על כן, על כל אחד מהם החובה ליתן הסבר לאזרחי המדינה מה עשו הם ומשרדיהם באותו פרק זמן שעמד לרשותם על מנת למנוע או למזער את האסון המתרגש ובא.

משרד מבקר המדינה סבור כי אחריותה הכבדה של ממשלה לציבור אינו מאפשר לה להתממה בחסותם של "מאה ימי חסד", "תקופות מעבר", או "תהליך הרצה". יומה הראשון של כהונת הממשלה הוא יומה הראשון למשילותה; ומכאן ועד לתום כהונתה מוטלת עליה האחריות לפעול במלוא המרץ לטובת אזרחיה ולהגנה עליהם. לפיכך על הממשלה כולה ועל כל שר במשרדו לאתר מיד עם תחילת כהונתם את הבעיות והסיכונים המהותיים הקיימים והנוגעים לתחום האחריות והסמכות של המשרד שבראשו הם עומדים, לזהותם, לבחנם ולפעול לפתרונם. יש לכך משנה חשיבות בייחוד כשהעניין דחוף וכשמדובר בתחומים מצילי חיים ושהיעדר טיפול בהם עלול להוביל לאסון המוני - בעת שגרה כמו בעת חירום. פעילות שלא בהתאם למתווה זה עלולה לקבע מציאות ולפיה בעיות שורש שמאיימות על שלום הציבור וביטחוננו "ינדרו" מדור לדור, מממשלה לממשלה, משר למשנהו, ללא פיתרון, מתוך הסתמכות על התקווה הלא מבוססת שאסון לא יתרחש "במשמרת" שלהם. על כגון דא כבר נאמר במקורותינו: "אין סומכין על הנס".

מהדוח עולה, כי ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שר הפנים, מר אליהו ישי, שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ והשר לביטחון הפנים, מר יצחק אהרונוביץ', כל אחד על פי חלקו, נושאים באחריות לליקויים ולכשלים שהועלו כתוצאה מאירוע השריפה.

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, שר הפנים, מר אליהו ישי, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, היו ערים למצבו החמור והעגום של מערך הכבאות וההצלה. דוחות שונים, ובהם דוחות מבקר המדינה, אירועי מלחמת לבנון השנייה ותוצאותיהם של תרגילים לאומיים שבהם נטלו חלק כוחות המערך, הטיבו להציג את מצבו העגום והרעוע של מערך זה ואת הצורך הדחוף, להזרים לו, לכל הפחות, את התקציבים ההכרחיים הנדרשים לשם הבאתו לרמת כשירות מבצעית ומוכנות העומדים ברף בסיסי של יכולת לתת שירות מציל חיים לתושבי המדינה, במיוחד כמענה לאירוע אסון המוני.

שר הפנים, מר אליהו ישי, נושא במסגרת תפקידו באחריות על מערך הכבאות ולמצבו החמור ערב פרוץ השריפה. מצבו זה נחשף ביתר שאת במהלך מלחמת לבנון השנייה והוצג בפרוט ברוח מבקר המדינה בנושא זה בשנת 2007. דא עקא, שבשנים שחלפו מאז התברר שלא זו בלבד שמצבם של שירותים אלה לא שופר, אלא שהוא החמיר עד כדי סכנת קריסה בעת חירום או בעת אירוע בקנה מידה החורג מהרגיל. שר הפנים ניסה, אמנם, להעלות את מצבו העגום של המערך על סדר היום של הממשלה ולהשיג עבורו תוספת תקציב, אולם לא די בפעולות אלה של מיקוד הבעיה בצורך בתוספת תקציב והעברת האחריות למתן הפיתרון לאחרים; כאשר נוכח שר, כי אינו מסוגל לממש את אחריותו על גוף מציל חיים הכפוף אליו עליו להיות מעורב באופן ממשי בנעשה באותו מערך, לעמוד על מסוגלותו למלא את תפקידו בעת אירועי חירום ולעשות כל שלאיל ידו בכדי לתת מענה לבעיותיו, בכלל זה עליו גם לאתר את המקורות התקציביים האפשריים הנדרשים - אם מקורות פנים-משרדיים ואם כדרישה לתוספות מחוץ למשרד. על השר ללוות תהליך זה בהידברות הכרחית עם הגורמים המקצועיים בתוך משרדו ובמשרד האוצר וכן עם שר האוצר עצמו. כשל מתמשך זה מונח, אפוא, בראש ובראשונה לפתחו של שר הפנים.

שר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, שעד חודש מאי 2010 התנה את העברת התקציבים למערך הכבאות בעריכת רפורמה כוללת, שעה שברור לכל שביצועה הוא עניין מורכב ועשוי להימשך שנים ארוכות, מנע למעשה ממערך הכבאות לעמוד ברף המינימום הנדרש לצורך מוכנות מבצעית ומקצועית כגוף חירום מציל חיים. להתעלמות ארוכת השנים, ממצבו הרעוע של מערך הכבאות ומההכרח שהוא יוכל לספק לתושבי המדינה שירותי הצלה הייתה השפעה גורלית על מצבו ערב פרוץ השריפה. הנעשה לאחר מכן, לאחר שמבקר המדינה הצביע באמצע 2010 על הצורך הבהול בקידום הנושא, היה בבחינת מאוחר מדי ומעט מדי. עובדה היא שמיד לאחר אירוע השריפה נמצא בדחיפות פיתרון ובכלל זה: תוספות תקציב למילוי הצרכים הדחופים של מערך הכבאות, הקמת טייסת כיבוי אווירי חדשה, העברת המערך מאחריות משרד הפנים לאחריות המשרד לביטחון פנים, הקמת מוקד מבצעים בנציבות וקידום חוק חדש למערך הכבאות; כל זאת בלי שבפועל הושלמה הרפורמה הארגונית החיונית עליה עמד שר האוצר; פעולות אלו מחדדות את השאלה מדוע, נוכח ההתראות הרבות בעניין מוכנות מערך הכבאות, לא ניתן היה לפעול כך קודם לכן - לקדם את הרפורמה ובד בבד לבצע את אותן פעולות הכרחיות בכדי לשפר את מוכנותו המבצעית של מערך הכבאות.

לדעת מבקר המדינה שר הפנים, מר אליהו ישי, ושר האוצר, ד"ר יובל שטייניץ, נושאים באחריות מיוחדת למחדלים החמורים שהביאו לרמת המוכנות וההיערכות הנמוכה במיוחד של שירותי הכבאות וההצלה ערב פרוץ השריפה וכפי שבאה לידי ביטוי במהלכה.

השר לביטחון פנים, מר יצחק אהרונוביץ', נושא באחריות הכוללת לענייני משרדו ובכלל זאת הגופים הכפופים אליו, המשטרה ושב"ס, שבדרגי הביצוע שלהם נמצאו כשלים ומחדלים משמעותיים במהלך השריפה.

ראש הממשלה, מר בנימין נתניהו, נושא מתוקף תפקידו ומעמדו באחריות כוללת לפעולות הממשלה. אל שולחנו התנקזו במשך זמן רב הטענות והמחלוקות שבין משרד הפנים ומשרד האוצר, והיה עליו להכריע בעניינן. אולם, במשך תקופה ארוכה מדי נמנע ראש הממשלה מלהטיל את כובד משקלו לצורך הסדרת מחלוקת זו, עיכוב שהיו לו משמעות כבדות משקל באשר לרמת ההיערכות של מערך הכבאות ערב פרוץ השריפה.

מידת הכשל והמחדל שנתגלו בפרשה זו, אי-צפיית פני העתיד וההיערכות הבלתי הולמת לאירוע חירום מסוג השריפה בכרמל עד כדי עצימת עיניים מהסכנה, אשר מיוחסים לקברניטי המדינה, מחייבים להציב בפני הדרג הממשלתי באופן נוקב, את החובה ליתן הסבר ומענה באשר לסיבות למציאות זו ולהזנחה המתמשכת; מדובר, בחובה בסיסית של דרג השלטון לספק לציבור האזרחים את מידת הביטחון לה הוא זכאי וראוי.

בעריכת ביקורת זו, הביא משרד מבקר המדינה בחשבון את אופי תפקידם ומעמדם של חברי הממשלה הנזכרים והיקף סמכויותיהם, תוך שימוש בעקרונות האחריות ובנורמות הסבירות והמידתיות. כלל הוא, כי ראש הממשלה ושרי הממשלה אחראים בפני הכנסת ובפני הציבור, לכל הפעולות שבתחום משרדיהם וסמכויותיהם. משרד מבקר המדינה לא מצא לנכון להביע דעה על מה שעשוי להשתמע מאחריותם כלפי הכנסת. זו במהותה שאלה פוליטית מובהקת שיש להותירה בידי הכנסת והציבור. כידוע, משרד מבקר המדינה אינו עוסק בעניינים אלה.

הדוח כולו עומד לעיונו של היועץ המשפטי לממשלה שיבחן, ככל שימצא לנכון, את פרטיו וייתן את דעתו על ההיבטים המשפטיים-נורמטיביים כמו גם הפרסונאליים העולים ממנו.

תכליתו של הדוח אינה רק להצביע על הליקויים ועל האחראים להם, אלא, גם ובעיקר להביא לכך שהרשויות המוסמכות יפעלו לתיקון הליקויים שהתגלו ולשיפור מוכנותו של מערך הכבאות וההצלה לשעת פקודה, בין אם היא "אזרחית" ובין "ביטחונית". הכישלונות החמורים שנתגלו בפרשת אסון השרפה בכרמל, אשר פורטו בהרחבה בפרקיו השונים של דוח זה מחייבים שינוס מותניים, מידי נמרץ ויסודי, מצד המופקדים על כך ברשות המבצעת על מנת לבצע שידוד מערכות יסודי. נוכח האיומים הרובצים על מדינת ישראל ותושביה, אשר השרפה בכרמל ממחישה אותם, חובה שהדברים יעשו מייד ומוטב שעה אחת קודם.

לבנו עם 44 המשפחות השכולות שאיבדו את יקריהן באסון הנורא ונותרו ביתמותן מאהוביהן. עימן התייתמו כולנו באותם ימים שחורים של השריפה שכילתה כל מה שבא בה. לדאבון הלב את הנעשה לא ניתן להשיב. המדינה איבדה באסון הכרמל 44 איש ואישה, רבים מהם צעירים כימים, מלח הארץ, מטובי בניה ובנותיה. מי ייתן וממצאי דוח מקיף זה ילמדו ושהפגמים שנמצאו בו יתוקנו בהקדם ככתבם וכלשונם על ידי הרשות המבצעת של המדינה למען לא יקופחו עוד חיי אדם באסונות מעין אלו.

על הממשלה להביא בחשבון שאסון הכרמל הוא אך משל לאסון המוני שעלול להתרחש חלילה ושנדרש להיערך לקראתו כראוי. תהיה בכך אולי בבחינת נחמה פורתא למשפחות השכולות, העומדות מידי יום באומץ ובאצילות מול האובדן הנורא.