

היערכות הרשויות המקומיות לשריפות,
תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016,
פיצוי הניזוקים והעלויות למשק

דוח מיוחד בעקבות גל השריפות בנובמבר 2016

תקציר

רקע כללי

במהלך גל השריפות, שהיה החמור ביותר בתולדות המדינה בנזק לרכוש ולסביבה, כילו השריפות שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם, נפגעו כ-1,900 דירות, ניזוקו 123 כלי רכב וניתנו הוראות פינוי לכ-68,000 תושבים

ההתמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף, הפוקדים את העורף האזרחי של המדינה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. קשת אירועי החירום מתפרסת מאירועים המתרחשים במצבי לחימה, שבהם העורף הוא יעד לירי ולשיגור של אמצעי לחימה מרחוק, ועד אירועי חירום הפורצים בעיתות שגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת, כגון רעשי אדמה ושריפות הפורצות בתנאי מזג אוויר קיצוניים (להלן - אירועי חירום אזרחיים). העורף האזרחי נדרש למוכנות מיטבית לכלל אירועי החירום, והרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכותו של העורף האזרחי לקראתם ובטיפול בהם.

בין 22 ל-29 בנובמבר 2016 פרצו שריפות יער וחורש במקומות רבים ברחבי הארץ (להלן - גל השריפות בנובמבר 2016 או גל השריפות), חלקן בעקבות הצתות מכוונות. השריפות הללו התפשטו לבתי מגורים ולמבני ציבור ביישובים, ולראשונה באירועים דומים הגיעו גם לליבה של עיר גדולה - חיפה - ופגעו בשכונות המאוכלסות בצפיפות ומתגוררים בהן עשרות אלפי תושבים. אחת השריפות אף הייתה קרובה מאוד לתחנת דלק בשכונת רוממה בעיר, ובמידה רבה הודות לתושייתם של כוחות ההצלה נמנע נזק רחב היקף ולא נגרמו אבידות בנפש. אמנם גל השריפות לא הוכרז כ"אירוע אסון המוני" (להלן - אירוע אסון המוני), כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971, ואולם עוצמתו ומאפייניו הייחודיים סיכנו תושבים רבים. לפיכך מרבית הגופים שהתמודדו עימו ועם תוצאותיו, והרשויות המקומיות ביניהם, פעלו על פי נוהלי החירום שלהם.

במהלך גל השריפות, שהיה החמור ביותר בתולדות המדינה בנזק לרכוש ולסביבה, טיפלה הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות) ב-1,773 שריפות בשטחים פתוחים, מהן 161 שריפות גדולות וחמורות. השריפות כילו שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם, ובמהלכן נפגעו כ-1,900 דירות - מהן כ-580 נפסלו למגורים - וניזוקו 123 כלי רכב. בסך הכול ניתנו הוראות פינוי לכ-68,000 תושבים, מהם כ-60,000 בתשע שכונות בעיר חיפה. הנזקים שנגרמו במהלך גל השריפות ועלויות ההתמודדות עימו, כפי שדווחו בדוח זה, הסתכמו ב-647 מיליון ש"ח לכל הפחות, וסכום של כ-366 מיליון ש"ח מתוכם ניתן על ידי המדינה כפיצוי מיוחד.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת בתחום היערכות העורף לאירועי חירום אזרחיים והטיפול בהם בעת התרחשותם. בין אלו: "השריפה בכרמל - דצמבר 2010: מחדלים, כשלים ומסקנות" (יוני 2012) (להלן - הדוח על השריפה בכרמל); "מניעת דלקות בבניינים רבי קומות, בבתי עסק ובמוסדות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 663 (מאי 2013); "היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", "היערכות התעשייה האזרחית

לשעת חירום", "הכנת רשת החשמל לשעת חירום", "היבטים בהיערכות התחבורה לשעת חירום" ו"היערכות הרשויות המקומיות לשרפות ולפגעי מזג אוויר חריגים" (להלן - הדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר) שפורסמו במסגרת דוחות ביקורת על היערכות והמוכנות לשעת חירום (ספטמבר 2015); ו"ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה" שפורסם במסגרת דוח שנתי 67ב (מאי 2017).

גל השריפות בנובמבר 2016 חזר והציף את הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ונשארו בעינם, בלא שתוקנו. כמו כן, הוא השיב לסדר היום את סוגיית אירועי החירום האזרחיים, המקיפה בין השאר את היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לאירועים אלה, את הפעולות למזעור נזקיהם ואת הטיפול באוכלוסייה בעת התרחשותם.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בהיערכות למניעת שריפות של עיריית חיפה, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו) ואת התנהלותן במהלך גל השריפות. עוד נבדקו היבטים כספיים של גל השריפות - בחינת הנזקים שנגרמו במהלכו; עלויות ההתמודדות עימו ועם השפעותיו; ובחינת התהליך שבמסגרתו נתנה המדינה לרשויות המקומיות שנבדקו, למשרדי ממשלה ולגופים נוספים פיצוי על הנזקים שנגרמו להם. הבדיקה כללה מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח על השריפה בכרמל ובדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר. כמו כן, נבדקה ההסדרה בנושא בטיחות אש בבניינים רבי-קומות.

בדיקות השלמה נערכו במשרדים ובגופים האלה: משרד ראש הממשלה; המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) שבמשרד ראש הממשלה; המשרד לביטחון הפנים - רשות הכבאות ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה); משרד הביטחון - צה"ל ורשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל); משרד הפנים; משרד האוצר - אגף התקציבים וקרן פיצויים מס רכוש ברשות המיסים (להלן - קרן הפיצויים); משרד המשפטים - הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות הניתנים לטובת המדינה (להלן - ועדת העיזבונות); משרד הבריאות; משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים; מגן דוד אדום; קרן קיימת לישראל; רשות הטבע והגנים הלאומיים; הרשות הממשלתית למים ולביוב; מקורות חברת מים בע"מ; תאגידי המים מי כרמל בע"מ ומעיינות העמקים בע"מ; מימי מבואות ירושלים - אגודה חקלאית מרכזית שיתופית בע"מ.

הביקורת התבססה, בין היתר, על סיכומי אירועים ותחקירים של גל השריפות שערכו כל הגופים דלעיל, ובכללם תחקיר מקיף שערך מל"ל: גל השריפות נובמבר 2016 "באש ובמים", סיכום תחקיר לאומי.

הליקויים העיקריים

התשתית הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לשריפות

התשתית הנורמטיבית הקיימת לא הסמיכה גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות לקיים הנחיות בנוגע להיערכות לאירועי חירום ובעניין הטיפול בהם בעת התרחשותם. כמו כן, עדיין לא נקבע מדד אחיד, מחייב ואובייקטיבי למידת מוכנותן של הרשויות המקומיות למצבי החירום השונים. זאת על אף הערות מבקר המדינה בנושאים אלה בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר.

תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014, וכללי הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014, טרם הובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, מאחר שמשרדי הממשלה הרלוונטיים לא הצליחו להגיע להסכמות על המקור התקציבי ליישומם.

בניינים רבי-קומות עלולים בעת שריפה להיות מקור לסכנה עד כדי "מלכודת מוות" לתושבים המתגוררים בהם. התשתית הנורמטיבית הקיימת מחייבת התקנה של מערכות לגילוי אש ולכיבוי אש בבניינים רבי-קומות, ואינה קובעת הוראות בנוגע לבדיקת תקינותם ותחזוקתם. במערכת המידע הגיאוגרפי של רשות הכבאות אין נתוני גובה לכל הבניינים רבי-הקומות בישראל, בין היתר בעיר חיפה.

היערכות הרשויות המקומיות לשריפות


אי-הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות: הרשויות המקומיות שנבדקו, הנמצאות בסיכון לפגיעה משריפות בשל קרבתן ליער ולחורש, לא הכינו תוכנית ליצירת מעטפת הגנה מפני שריפות (להלן - תוכנית הגנה), חרף חשיבותה הרבה להיערכות הנדרשת מהן על מנת לצמצם את נזקי השריפות.

אי-הכשרת אזורי חיץ: המועצה המקומית זיכרון יעקב ויישובים במועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה, שחלקם נמצאים בלב יער, לא הכשירו עד גל השריפות אזורי חיץ להגנה מפניהן. הדבר הותיר את תושביהן ורכושם חשופים לסכנה ולנזקים במהלך גל השריפות.

אי-הכשרת דרכי מילוט: לתשע שכונות בעיר חיפה כביש אחד בלבד לכניסה וליציאה של כלי רכב, או שהכניסות והיציאות הקיימות בהן מובילות לאותו ציר ראשי; לכל אחד מהיישובים בית מאיר ונטף שבמועצה האזורית מטה יהודה כביש גישה אחד, והוא משמש דרך המילוט היחידה מן היישוב בעת פינוי. המצב האמור היה אחד הגורמים לעיכוב בפינוי תושבים וסיכן את חייהם.



התקנות והכללים של הרשות הארצית לכבאות והצלה בנוגע להגנה על יישובים מפני שריפות יער טרם אושרו מאחר שמשרדי הממשלה הרלוונטיים לא הצליחו להגיע להסכמות על המקור התקציבי ליישומם


 במהלך גל
 השריפות פעלו
 מרבית הגופים
 שהתמודדו עימו
 במתכונת חירום,
 אולם לא הוכרז על
 אירוע אסון המוני,
 ולא נמצא כי
 התקיים דיון סדור
 בנוגע לצורך
 בהכרזה כזו

היעדר תשתיות מים מספקות: ברכס הכרמל בחיפה, בחלמיש שבמועצה האזורית מטה בנימין ובנטף שבמועצה האזורית מטה יהודה נפח איגום המים הקיים אינו נותן מענה מספק לכיבוי שריפות בהיקף נרחב.

אי-תרגול מערכי החירום לשריפות: המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית מטה יהודה לא תחקרו בעצמן את תרגול מערכי החירום שלהן לפני גל השריפות ולא הפיקו ממנו לקחים.

רשות הכבאות לא ערכה למועצה המקומית זיכרון יעקב ולמועצה האזורית מטה יהודה תרגילים להתמודדות עם שריפות בהיקף נרחב; המשטרה לא יזמה תרגילים משותפים עם הרשויות המקומיות שנבדקו, עם רשות הכבאות ועם גופי החירום הנוספים על מנת להבטיח כי בעת אירוע חירום אזרחי יכירו הגופים השונים את עבודת החפ"ק האחד¹ ועבודתם תיעשה תוך תיאום ושיתוף פעולה.

תפקוד הרשויות המקומיות במהלך גל השריפות

אי-הכרזה על אירוע אסון המוני: במהלך גל השריפות פעלו מרבית הגופים שהתמודדו עימו במתכונת חירום, אולם לא הוכרז על אירוע אסון המוני או מצב חירום אחר, ולא נמצא כי התקיים דיון סדור בנוגע לצורך בהכרזה כזו.

ליקויים בהתנהלות מרכזי ההפעלה: מרכז הפעלה הוא המקום שבו פועל מטה החירום של הרשות המקומית וממנו היא מנהלת את ענייניה במהלך אירועי חירום. מרכז ההפעלה של עיריית חיפה לא תפקד כנדרש בשעות הראשונות של השריפה בעיר: הוא לא קיבל מידע רציף מהחפ"ק האחד ומרכב החפ"ק העירוני, ולא הייתה לו תמונת מצב מלאה של המתרחש באזורי השריפות; במרכז ההפעלה של המועצה המקומית זיכרון יעקב ובמוקד של המועצה האזורית מטה יהודה לא נוהל כנדרש יומן אירועים ולא נרשמו ותועדו בהליך מסודר כל פניות התושבים והנושאים שטופלו במהלך השריפות; ולעומתם, מרכז השליטה במועצה האזורית מטה בנימין פעל כנדרש.

היעדר אישורי מעבר: במהלך גל השריפות לא היו אישורי מעבר לבעלי תפקידים חיוניים בעיריית חיפה, במועצה המקומית זיכרון יעקב, במועצה האזורית מטה יהודה וביישובים שנפגעו בתחומה. בשל כך עיכבה המשטרה את הגעתם ומחלקם אף מנעה את הגישה לאזורי השריפות, ולכן נפגעה יכולתם לבצע את תפקידם.

ליקויים בפינוי אוכלוסייה: במהלך גל השריפות בחיפה התפנו רוב התושבים בכוחות עצמם, ומקצתם נזקקו לסיוע כוחות הביטחון והעירייה. לצד הירתמותה של העירייה והמאמץ שעשתה לסייע בפעולות הפינוי, עלה כי במרכז ההפעלה לא היה מידע אילו צירים נחסמו ובאילו מקומות יש צורך

1 חפ"ק המנהל את האירוע ואת כוחות העזר, אזרחיים ואחרים, המסייעים בטיפול בו.

**רשות המיסים לא
קבעה מדיניות בנוגע
לפיצוי על נזקים
ליער ולחורש אף
שנדרשה לסוגיה זו
בעבר, והדבר הביא
לאי-בהירות, עיכב
בירורן של תביעות
ומנע העברת כספים
לניזוקים**

לסייע בפינוי; העירייה לא מיפתה את המוסדות שבהם מתגוררות אוכלוסיות מיוחדות², העשויות להזדקק לעזרה מיוחדת בפינוי, ולכן לא התריעה בעניינם בזמן אמת לפני כוחות ההצלה; תוכנית העירייה להקצאת אמצעי הסעה לפינוי לא צלחה, ומתוך עשרה אוטובוסים שהזמינה לצורך הפינוי הגיע רק אוטובוס אחד לאזור השריפה עקב עומסי התנועה הכבדים וחסימות הצירים; במועצה האזורית מטה יהודה פונו שלושה יישובים שלא על פי נוהל הפינוי שלה. המועצה לא ערכה תחקירים בעניין זה ולא הפיקה לקחים מהליך הפינוי.

ליקויים בפינוי מוסדות חינוך: פינוי בית הספר "רוממה ניגונים" בחיפה התנהל ללא פיקוח של העירייה, וקבוצת תלמידים ומורים נותרה סמוך למוקד השריפה ללא ליווי של נציג העירייה, אף שהיא קבעה שקיים צורך בליווי כאמור; פינוי התלמידים מבית הספר "החורש" בזיכרון יעקב התבצע שלא בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך: בית הספר לא ערך רישום של התלמידים שנאספו בידי הוריהם, ותלמידים הועברו לאוטובוסים ללא ניהול, בקרה, רישום ומעקב.

תהליך הפיצוי לניזוקים והעלויות למשק

פיצוי על ידי קרן הפיצויים: מנהל רשות המיסים קבע כי 11 מהשריפות שהתחוללו בגל השריפות מוכרות כפעולות איבה, והניזוקים פוצו על הנזק שנגרם כתוצאה מהן על ידי קרן הפיצויים ברשות. עד סוף מאי 2018 סיימה הקרן את הטיפול ברוב המוחלט (כ-97%) של תיקי התביעה, ושילמה לניזוקי גל השריפות כ-260 מיליוני ש"ח. עיקר תשלומי הפיצויים בסכום כולל של כ-180 מיליון ש"ח (כ-69%) שולמו לניזוקים מאזור חיפה.

רשות המיסים לא קבעה מדיניות בנוגע לפיצוי על נזקים ליער ולחורש אף שנדרשה לסוגיה זו בעבר, והדבר הביא לאי-בהירות, עיכב בירורן של תביעות ומנע העברת כספים לניזוקים. רק באוקטובר 2017 (לאחר גל השריפות) החלה רשות המיסים לגבש מדיניות בנושא פיצוי נזקים ליער והחורש, אך טרם עיגנה אותה בנוהל ולא פרסמה אותה לציבור.

תהליך התביעה והפיצוי לרשויות המקומיות שנבדקו: קרן הפיצויים לא הנחתה מבעוד מועד את עיריית חיפה, את המועצה המקומית זיכרון יעקב ואת המועצה האזורית מטה יהודה בדבר הנזקים בני הפיצוי והנזקים שאינם בני פיצוי, תהליך התביעה, שיטת חישוב הפיצוי והאסמכתאות שיש לצרף לתביעות. זאת על מנת שיתאפשר לה להחליט בהן ביעילות ובמהירות; הקרן לא הציגה בפני עיריית חיפה את חוות דעתה הכוללת תחשיב בנוגע לעלות הדרושה להחזרת המצב לקדמותו בשטחים בני הפיצוי, והתנתה זאת באישור מתווה פשרה שהציעה לעירייה.

הליך בירור התביעה בין המועצה האזורית מטה בנימין לבין קרן הפיצויים היה סדור, והדבר תרם לאישור מהיר של הפיצויים; עיריית חיפה, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית מטה יהודה לא נערכו כנדרש להגשת התביעות לקרן הפיצויים; המועצה האזורית מטה יהודה תבעה את קרן הפיצויים אך לא המציאה קבלות מקוריות על שיקום הנזק. משנדחתה תביעתה אף לא הגישה ערר על דחיית התביעה.

סיוע על ידי משרד הפנים: משרד הפנים לא קבע תבחינים בסיסיים להכרה בהוצאות כ"דחופות ומיידיות" לצורך קביעת הפיצוי לרשויות הזכאיות. המשרד אישר לרשויות הזכאיות פיצוי בסכום כולל של 15 מיליון ש"ח מבלי שנימק את סכום הפיצוי שאישר לכל אחת מהן.

סיוע על ידי ועדת העיזבונות: ועדת העיזבונות לא וידאה כי הרשויות המקומיות שנבדקו העבירו לידיעת תושביהן את החלטתה לסייע לניזוקי גל השריפות; עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב לא יידעו את תושביהן בדבר זכאותם להגיש בקשה לסיוע מוועדת העיזבונות ולא איפשרו להם לעשות זאת באמצעותן.

ההמלצות העיקריות

על משרד הביטחון באמצעות רח"ל, בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והמל"ל, לקבוע גורם ממלכתי אחד שיופקד על היערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים ועל הטיפול בהם בעת התרחשותם, ולהגדיר את תחומי אחריותו וסמכויותיו; על רח"ל, פקע"ר ומינהל החירום במשרד הפנים (להלן - מינהל החירום) לקבוע בהקדם מדד מחייב ואובייקטיבי למידת מוכנותן של רשויות מקומיות לאירועי חירום ובכללם אירועי חירום אזרחיים.

על המשרד לביטחון הפנים לפעול מול משרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי לפתור את חילוקי הדעות הנמשכים בנוגע למקור התקציבי לביצוע פעולות להגנה על יישובים מפני שריפות יער, על מנת שהתקנות והכללים בנושא יאושרו בהקדם האפשרי.

על הרשויות המקומיות להעביר לרשות הכבאות בהקדם וללא דיחוי נתונים על גובהם של בניינים רבי-קומות בתחומן, ועל רשות הכבאות לוודא את קבלת הנתונים; על המשרד לביטחון הפנים לפעול בדחיפות ובנחישות לאישור התקנות להסדרת תחזוקתם ובדיקתם של סידורי בטיחות אש והצלה בבניינים רבי-קומות.

על עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב להכין, כל אחת בפני עצמה, תוכנית הגנה מפני שריפות; על המועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה לפעול להכנת תוכנית הגנה, כל אחת ליישובים המוגנים שבתחומה; על הרשויות המקומיות להכשיר כל אחת בתחומה אזורי חיץ לצורך האטת

התקדמות שריפות. כל זאת על פי ההנחיות המקצועיות שפרסמה רשות הכבאות.

על עיריית חיפה להמשיך ולפעול מול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וגופי התכנון הרלוונטיים להכשרת כבישי גישה נוספים לכל השכונות הכלואות³ בתחומה.

על המשטרה ליזום תרגילים משותפים עם רשות הכבאות, הרשויות המקומיות וגופי חירום נוספים ולתרגל במסגרתם עבודה בחפ"ק אחד כדי להבטיח כי בעת אירוע חירום אזרחי יכירו הגופים השונים את עבודתו ויפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה.

על עיריית חיפה, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית מטה יהודה לוודא כי בעת אירוע חירום יעבור מידע באופן שוטף בין החפ"ק האחד למרכז ההפעלה של הרשות; לנהל יומן אירועים כנדרש; לתעד את ההחלטות המתקבלות במרכז ההפעלה ואת פניות הציבור והמענה שניתן להן.

על עיריית חיפה להשלים מול משרד התחבורה ורח"ל, ובתיאום עם המשטרה, את עבודת המטה להכנת תוכנית ישימה לגיוס אמצעי הסעה שיסייעו לה בעת אירוע חירום בפינוי אוכלוסייה ובפינוי מוסדות שבאחריותה; על הרשויות המקומיות להחזיק מיפוי עדכני של מוסדות ומקומות שבהם מתגוררות אוכלוסיות מיוחדות, העשויות להזדקק לעזרה בפינוי, על מנת להתריע בעניינם בעוד מועד לפני כוחות ההצלה ולתאם את פינויים.

על הרשויות המקומיות, בשיתוף מינהל החירום, לשקול לפתוח מרכזי שהייה ארעיים בעת אירועי חירום אזרחיים מוגבלים בהיקפם, כפי שעשתה עיריית חיפה, ולא להשתמש במרכזי קליטה. זאת בין היתר כדי לא לפגוע בשגרת הלימודים בבתי הספר המשמשים כמרכזי קליטה.

על משרד החינוך, בתיאום עם הרשויות המקומיות, להיערך לתרחיש שבו נדרש לפנות תלמידים ממוסד חינוכי הנמצא באזור שריפה ולתרגל תרחיש זה במוסדות החינוך; על עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב להפיק לקחים מאופן הפינוי של כמה ממוסדות החינוך בתחומן במהלך גל השריפות.

על רשות המיסים לקבוע מדיניות ונוהל בנוגע לזכאותם של ניזוקים לפיצוי בגין נזקים ליער ולחורש, לפרסמם לציבור, לפעול לפיהם ובמידת הצורך ליזום שינויי חקיקה על פיהם.

על עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב להגיש לקרן הפיצויים מסמכים, אסמכתאות והערכות נזק מבוססות על מנת להגיע בהקדם להסכמות עם קרן הפיצויים על גובה הפיצוי שיקבלו. זאת במטרה לזרז את עבודות השיקום לרווחת תושביהן; על קרן הפיצויים והרשויות המקומיות האמורות לפעול בשיתוף פעולה לסיום תהליך התביעה והפיצוי למען התושבים ולרווחתם.

3 שכונות בעלות דרך אחת לכניסה וליציאה של כלי רכב, או לחלופין כניסות ויציאות אחדות לכלי רכב המובילות לאותו ציר ראשי.



משרדי הממשלה
וגופים אחרים
העריכו את נזקי גל
השריפות ב-647
מיליון ש"ח לכל
הפחות, ועבור כ-281
מיליון ש"ח מסכום
זה לא התקבל מימון
או פיצוי עד מועד
סיום הביקורת

על משרד הפנים לקבוע תבחינים בסיסיים להכרה בהוצאות כ"דחופות ומיידיות" לצורך קביעת פיצוי לרשויות מקומיות שיוכרו על ידי מינהל החירום שלו כזכאיות לסיוע, ולנמק את סכום הפיצוי שיאשר לכל אחת מהן.

סיכום

ההתמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף, המתרחשים בעורף האזרחי של מדינת ישראל הן בעיתות לחימה והן בעיתות שגרה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכותו של העורף האזרחי לכלל אירועי החירום, ובכלל זה אירועי חירום אזרחיים כמו שריפות יער וחורש, ובטיפול בהם כשהם מתרחשים.

גל השריפות שהתחולל ברחבי הארץ בנובמבר 2016 היה החמור ביותר בתולדות המדינה בנזק לרכוש ולסביבה, השפיע באחת על חייהם של רבים ופגע לראשונה בשכונות עירוניות המאוכלסות בצפיפות. השריפות כילו שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם, ובמהלכן נפגעו כ-1,900 דירות - מהן כ-580 נפסלו למגורים - ונזוקו 123 כלי רכב. משרדי הממשלה וגופים אחרים העריכו את נזקי גל השריפות ב-647 מיליון ש"ח לכל הפחות, ועבור כ-281 מיליון ש"ח מסכום זה לא התקבל מימון או פיצוי עד למועד סיום הביקורת בסוף מאי 2018.

מהדוח עולה תמונה עגומה שלפיה הרשויות המקומיות שנבדקו וגופי החירום - רח"ל, פקע"ר, המשטרה ורשות הכבאות - לא יישמו במלואם את כל הלקחים מאירועי חירום קודמים ואת ההמלצות שהובאו בדוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בעקבותיהם. הסחבת הנמשכת וגלגול האחריות בין כל הגורמים דלעיל חמורה במיוחד נוכח העובדה כי שריפות רחבות היקף נוספות שיסכנו יישובים צפופות להתרחש במוקדם או במאוחר ו"הכתובת היא על הקיר". במציאות הנוכחית יתקשו הגופים הרלוונטיים לתת מענה לסכנה המוחשית הצפויה לחיי אדם ולרכוש. לפיכך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, גופי החירום, רשות המיסים והרשויות המקומיות ללמוד את ממצאי הדוח ולפעול בנחישות, כל גוף בתחום אחריותו, לקידום ההיערכות לאירועי חירום אזרחיים ולטיפול מהיר ויעיל באירועים דומים ואף חמורים יותר בעתיד.

על משרד הפנים להפיץ דוח זה גם לרשויות המקומיות שלא נבדקו בביקורת הנוכחית. זאת כדי שילמדו את ממצאיו, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו ליישומם על מנת להבטיח את היערכותן המיטבית לשריפות ואת תפקודן היעיל במהלכן. היערכות נכונה עשויה למנוע פגיעות בנפש וברכוש ולהקטין את הנזקים ואת עלות הפיצוי בגינם.

מבוא

ההתמודדות עם אירועי חירום משמעותיים רבי-עוצמה ורחבי היקף, הפוקדים את העורף האזרחי של המדינה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום ומיצוי מיטביים של משאבים לאומיים. קשת אירועי החירום מתפרסת מאירועים המתרחשים בעת מצבי לחימה, שבהם העורף הוא יעד לירי ולשיגור של אמצעי לחימה מרחוק (להלן - אירועי חירום מלחמתיים), ועד אירועי חירום המתרחשים בעיתות שגרה, בדרך כלל ללא התרעה מוקדמת, כגון רעשי אדמה ושריפות הפורצות בתנאי מזג אוויר קיצוניים (להלן - אירועי חירום אזרחיים). לפיכך, העורף האזרחי נדרש למוכנות מיטבית לכלל אירועי החירום הצפויים.

מבין אירועי החירום האזרחיים, **שריפות יער וחורש הן השכיחות ביותר**. הסכנה לפגיעה בחיי אדם ורכוש כתוצאה מהן נובעת מעצם הדבר שיישובים רבים גובלים ביער ובחורש, וחלקם אף שוכנים בתוכם. להלן נתוני הרשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - רשות הכבאות) בדבר כלל השריפות בישראל ושריפות היער והחורש בשנים 2014-2016:

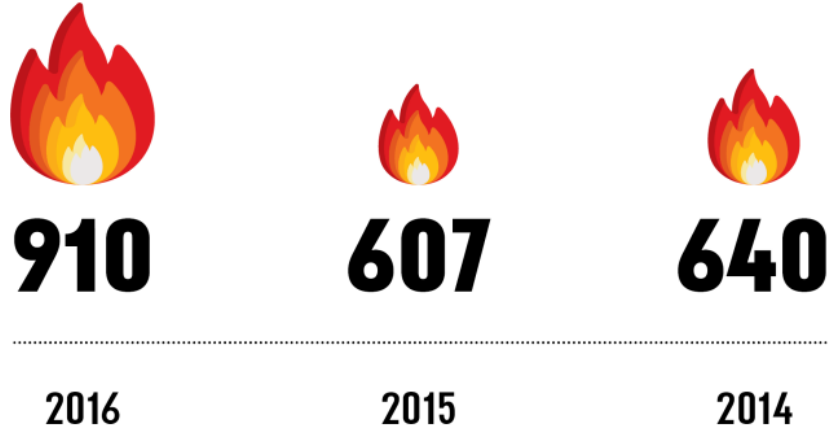
לוח 1: שריפות בישראל, 2014 - 2016

שנה	סה"כ שריפות	שריפות מבנים ותחבורה*	שריפות שטח פתוח (יער וחורש)	שריפות שטח פתוח חמורות (דרגות 3 - 4)**
2014	44,109	15,566	28,543	640
2015	43,744	15,710	28,034	607
2016	47,976	15,554	32,422	910

על פי נתוני רשות הכבאות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * רשות הכבאות מסווגת את השריפות על פי שלושה סוגים: שטח פתוח (יער וחורש), מבנים ותחבורה.
 ** הרשות מגדירה ארבע דרגות חומרה לשריפות בהתאם לסיכון הנשקף מהן לחיי אדם ורכוש. בסולם זה דרגה 4 היא החמורה ביותר.

מהנתונים בלוח 1 עולים הממצאים האלה: בכל אחת מהשנים 2014 - 2016 אירעו בישראל עשרות אלפי שריפות, מהן מאות שריפות חמורות. לעומת שנת 2015, בשנת 2016 חל גידול של כ-10% במספר השריפות הכולל, גידול של כ-16% במספר השריפות בשטח פתוח וגידול חד של כ-50% במספר השריפות החמורות בשטח פתוח.

תרשים 1: הגידול בשריפות שטח פתוח חמורות



סתיו 2016 התאפיין ביובש ניכר ובהיעדר משקעים. בשליש השלישי של חודש נובמבר החלו להתפתח תנאי מזג אוויר קיצוניים - רוחות מזרחיות ערות וכן יובש ניכר - שהקלו על בעירה התחלתית וסייעו להתפשטותה במהירות לאחר מכן. תנאים אלו נמשכו ימים מספר, היו חריגים במשכם הארוך וסכנת התפשטות השריפות הגיעה בהם לרמה חסרת תקדים, אף בהשוואה לשריפה הגדולה בכרמל בדצמבר 2010 (להלן - השריפה בכרמל).

בין 22 ל-29 בנובמבר 2016 פרצו במקומות רבים ברחבי הארץ שריפות יער וחורש (להלן - גל השריפות בנובמבר 2016 או גל השריפות), חלקן בעקבות הצתות מכוונות⁴. גל השריפות העלה באש יער וחורש, פגע בבתי מגורים ובמבנים אחרים ביישובים, ולראשונה פגע גם בליבה של עיר גדולה, חיפה, שבה נפגעו שכונות המאוכלסות בצפיפות ומתגוררים בהן עשרות אלפי תושבים. אחת השריפות הגיעה קרוב מאוד לתחנת דלק בשכונת רוממה בעיר, אולם תושביית כוחות ההצלה וגורמים אחרים מנעה אבידות בנפש ונזק חמור יותר. אמנם גל השריפות לא הוכרז כ"אירוע אסון המוני" (להלן - אירוע אסון המוני), כהגדרתו בפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971 (להלן - פקודת המשטרה), אך עוצמתו ומאפייניו הייחודיים סיכנו תושבים רבים. לפיכך מרבית הגופים שהתמודדו עימו, והרשויות המקומיות ביניהם, פעלו על פי נוהלי החירום שלהם.

גל השריפות שהיה החמור ביותר בתולדות המדינה⁵ בנוק לרכוש ולסביבה, גרם לנזקים רבים ברחבי הארץ (ראו להלן בפרק "תהליך הפיצוי והעלויות למשק"). ברשויות מקומיות נפגעו תשתיות מים וביוב, חשמל ותקשורת; כבישים ושבילים; מבנים ותכולה; גינות וחורשות עירוניות. זאת ועוד, דירות מגורים רבות

4 רשות הכבאות חקרה 87 מ-161 השריפות הגדולות והחמורות שפרצו במהלך גל השריפות. 76 מהן (87%) התבררו כהצתות.

5 משרד ראש הממשלה, המטה לביטחון לאומי, **גל השריפות נובמבר 2016 "באש ובמים", סיכום תחקיר לאומי** (יולי 2017), עמ' 3.

על תכולתן נפגעו, וכלי רכב ובתי עסק ניזוקו. רשות הכבאות טיפלה ב-1,773 שריפות בשטחים פתוחים, מהן 161 שריפות גדולות וחמורות. השריפות כילו שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם, ובמהלכן נפגעו כ-1,900 דירות - מהן כ-580 נפסלו למגורים - וניזוקו 123 כלי רכב. בסך הכול ניתנו הוראות פינוי לכ-68,000 תושבים, מהם כ-60,000 בתשע שכונות בעיר חיפה. הנזקים שנגרמו במהלך גל השריפות ועלויות ההתמודדות עימו מסתכמים ב-647 מיליון ש"ח לכל הפחות, ועל כ-366 מיליון ש"ח מתוכם נתנה המדינה פיצוי מיוחד.

תרשים 2: נזקי גל השריפות



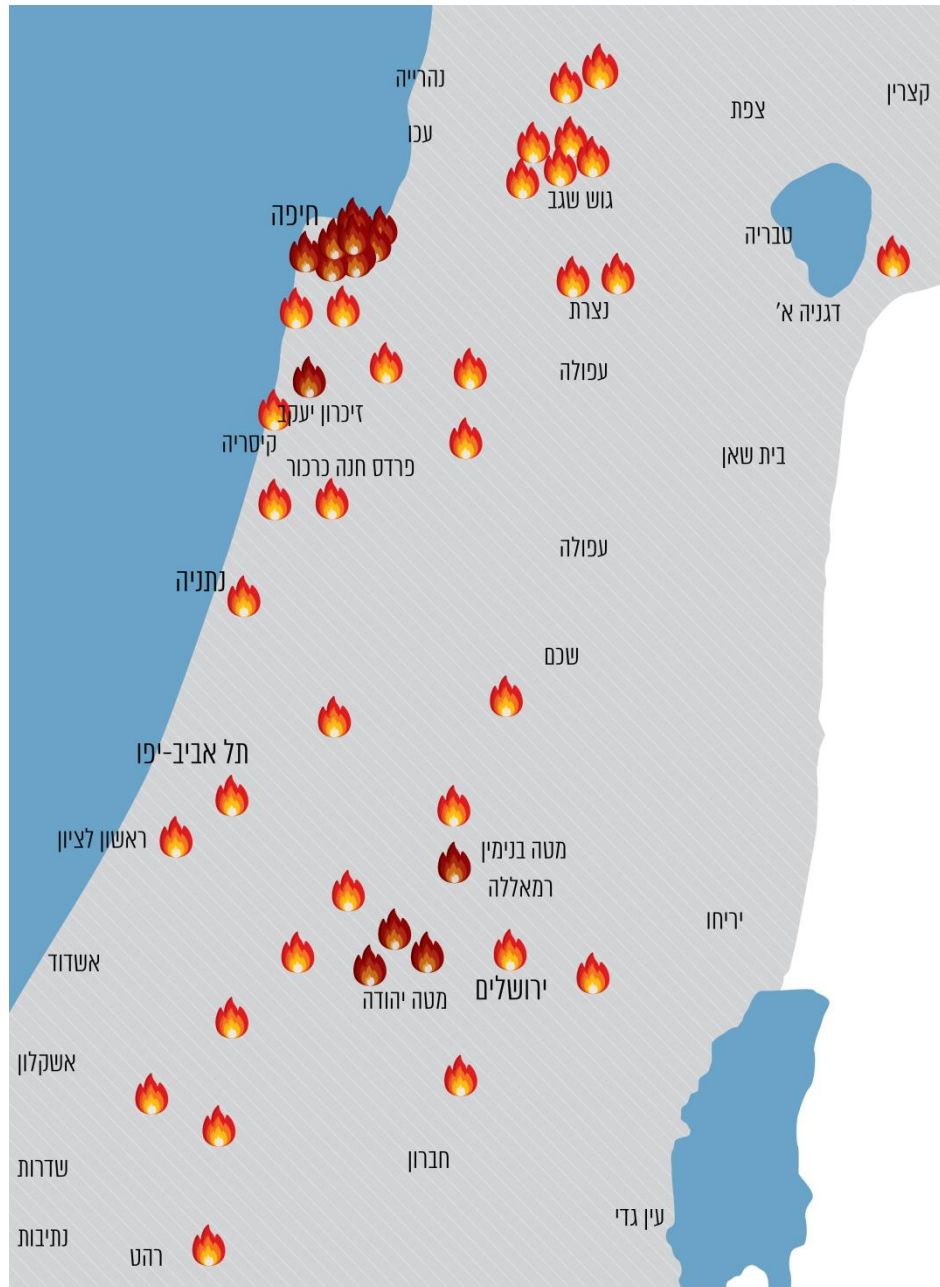
עיבוד: משרד מבקר המדינה.

תמונה 1: כלי רכב שנפגעו במהלך גל השריפות ברחוב אורן, חיפה



צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.11.16.

מפה 1: מיקום השריפות ברחבי הארץ. 22 - 29 בנובמבר 2016



המקור: מפות גוגל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

להלן פירוט השריפות העיקריות שהביאו לפינוי תושבים וגרמו נזק לרכוש, לפי הסדר הכרונולוגי:

תרשים 3: השריפות העיקריות ברשויות המקומיות שנבדקו ונזקיהן

נווה שלום, המועצה האזורית מטה יהודה

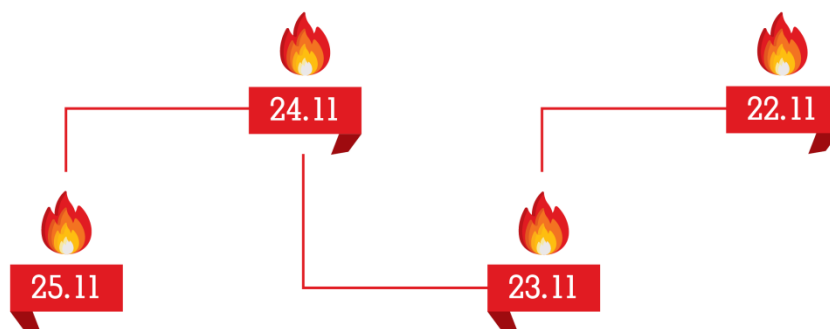
פינוי של 58 משפחות;

חיפה

פינוי 11 שכונות בהן מתגוררים כ-60,000 תושבים ומוסדות ציבור; נפגעו כ-1,800 דירות, מהן כ-530 נשרפו כליל.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

פינוי של כ-750 משפחות; נפגעו כ-50 בתים, מהם 22 נשרפו כליל.



בית מאיר ונטף, המועצה האזורית מטה יהודה

פינוי של כ-320 משפחות; בבית מאיר נפגעו ארבעה בתים.

נטף, המועצה האזורית מטה יהודה

פינוי של כ-200 משפחות; בית אחד נשרף כליל.

דלב וחלמיש, המועצה האזורית מטה בנימין

פינוי של כ-480 משפחות; בחלמיש נפגעו כ-20 בתים, מהם 10 נשרפו כליל.

טלמון ודלב, המועצה האזורית מטה בנימין

פינוי של כ-130 משפחות וכ-120 תלמידות אולפנה; בטלמון נפגעו שני בתים.

על פי נתוני משרד הפנים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

משרד מבקר המדינה פרסם בעבר דוחות ביקורת בתחום היערכות העורף לאירועי חירום אזרחיים והטיפול בהם בעת התרחשותם. בין אלו: "השריפה בכרמל - דצמבר 2010: מחדלים, כשלים ומסקנות" (יוני 2012) (להלן - הדוח על השריפה בכרמל); "מניעת דלקות בבניינים רבי קומות, בבתי עסק ובמוסדות" שפורסם במסגרת דוח שנתי 63 ב (מאי 2013); "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", "הכנת רשת החשמל לשעת חירום", "היבטים בהיערכות התחבורה לשעת חירום"

ו"היערכות הרשויות המקומיות לשרפות ולפגעי מזג אוויר חריגים" (להלן - הדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר) שפורסמו במסגרת דוחות ביקורת על היערכות והמוכנות לשעת חירום (ספטמבר 2015); "ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה" שפורסם במסגרת דוח שנתי 67 (מאי 2017).


גל השריפות חזר והציף את הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ונשארו בעינם, בלא שתוקנו. כמו כן, הוא השיב לסדר היום את סוגיית אירועי החירום האזרחיים, המקיפה בין השאר את היערכותן ומוכנותן של הרשויות המקומיות לאירועים אלה, את הפעולות למזעור נזקיהם ואת הטיפול באוכלוסייה בעת התרחשותם.

יצוין כי החל בסוף מרץ 2018 מתחוללות ביישובים הסמוכים לרצועת עזה מאות שריפות כתוצאה מהצתות באמצעות עפיפוני תבערה ובלוני תבערה. עד אמצע אוגוסט בשנה הזאת עלו באש יותר מ-30,000 דונם של שדות חקלאיים, שטחים פתוחים, יערות ושמורות טבע. שריפות אלה הביאו לפגיעה סביבתית קשה בצומח ובחי באיזור ולפגיעה כלכלית בחקלאי האזור.

פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2017 - מאי 2018 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, היבטים בהיערכות למניעת שריפות של עיריית חיפה, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה (להלן - הרשויות המקומיות שנבדקו) ואת התנהלותן במהלך גל השריפות. עוד נבדקו היבטים כספיים של גל השריפות - בחינת הנזקים שנגרמו במהלכו; עלויות ההתמודדות עימו ועם השפעותיו; ובחינת התהליך שבמסגרתו נתנה המדינה לרשויות המקומיות שנבדקו, למשרדי ממשלה ולגופים נוספים פיצוי על הנזקים שנגרמו להם. הבדיקה כללה מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוח על השריפה בכרמל ובדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר. כמו כן, נבדקה ההסדרה בנושא בטיחות אש בבניינים רבי-קומות.

בדיקות השלמה נערכו במשרדים ובגופים האלה: משרד ראש הממשלה; המטה לביטחון לאומי (להלן - המ"ל) שבמשרד ראש הממשלה; המשרד לביטחון הפנים - רשות הכבאות ומשטרת ישראל (להלן - המשטרה); משרד הביטחון - צה"ל ורשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל); משרד הפנים; משרד האוצר - אגף התקציבים וקרן פיצויים מס רכוש ברשות המיסים (להלן - קרן הפיצויים); משרד המשפטים - הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות הניתנים לטובת המדינה (להלן - הוועדה או ועדת העיזבונות); משרד הבריאות, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); מגן דוד אדום (להלן - מד"א); הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל); רשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג); הרשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים); מקורות חברת מים בע"מ (להלן - חברת מקורות); תאגידי המים מי כרמל בע"מ (להלן - מי כרמל) ומעיינות העמקים בע"מ (להלן - מעיינות העמקים); מימי מבואות ירושלים - אגודה חקלאית מרכזית שיתופית בע"מ.



 במהלך גל השריפות

 פגעה האש בבתיהם

 של אלפי תושבים

 שהתגוררו באזורים

 שנפגעו, ותוצאותיו

 השפיעו באחת על

 חייהם ועל מצבם

 הנפשי, הבריאותי

 והכלכלי

הביקורת התבססה, בין היתר, על סיכומי אירועים ותחקירים של גל השריפות שערכו כל הגופים דלעיל, ובכללם תחקיר מקיף שערך המל"ל – גל השריפות נובמבר 2016 "באש ובמים", סיכום תחקיר לאומי (להלן - תחקיר "באש ובמים").

סיפורם של ארבעה מנפגעי גל השריפות

במהלך גל השריפות פגעה האש בבתיהם של אלפי תושבים שהתגוררו באזורים שנפגעו, ותוצאותיו השפיעו באחת על חייהם ועל מצבם הנפשי, הבריאותי והכלכלי. היות שמדובר באירועים להם זיקה חזקה מאוד לציבור כולו, פנה צוות הביקורת לכמה מנפגעי גל השריפות⁶ והתרשם, ממקור ראשון, מהחוויות הרגשיות העזות שחוו בעת התרחשות האירועים ומהשפעותיהן על חייהם; מההתמודדות עם הנזקים שנגרמו להם בעקבות האירועים; ומהתרשמותם של הנפגעים מאופן טיפול רשויות המדינה במצוקתם. להלן עיקרי הדברים שעלו מדבריהם:

תושב א' מחיפה: תושב א' התגורר בדירה עם אשתו ושני בניה, בני 18 ו-14. ביום חמישי 24.11.16 בשעות הבוקר שהה תושב א' בביתו עם אחד מילדיו. כאשר האש אחזה בדירה הם מיהרו להתפנות בכוחות עצמם לאזור הקריות ואחר כך נפגשו עם יתר בני המשפחה ביישוב רמת ישי. לדבריו, ביתו "נשרף כליל כולל התכולה", ובין היתר נשרפו חפצים בעלי ערך רגשי, כמו אלבומי תמונות של הורי רעייתו שנפטר ופריטים של הילדים שנאספו לאורך השנים. למחרת השריפה שכרה המשפחה דירה בשכונה הקרובה לשכונה שבה ממוקמת דירתם.

6 צוות הביקורת פנה לנפגעים אלה, שרכושם ניזוק קשות, על פי הנתונים שהתקבלו מהרשויות המקומיות שנבדקו.

תמונה 2: ביתו של תושב א' יום לאחר השריפה



התמונה צולמה על ידי תושב א' ב-25.11.16.

תושב א' הדגיש כי הקושי העיקרי בתקופה הראשונה שלאחר האירוע היה נפשי - ההלם והתסכול של המשפחה שדירתה עלתה באש, במיוחד אצל הילד הצעיר, שחודשיים לאחר האירוע הטראומטי התפרצה אצלו סוכרת נעורים.

תושב א' ציין לחיוב את המעורבות של עיריית חיפה: העירייה יצרה קשר ראשוני עם בני המשפחה עוד ביום שבו נפגעה הדירה והציעה להם מקום לינה, אוכל ובגדים. כמו כן, הוא נכח במפגש שארגנה העירייה בהשתתפות ראש העירייה, ובו ניתן לנפגעי השריפות מידע רב וחשוב בנוגע לתהליך הצפוי להם מול קרן הפיצויים ושמותיהם של אנשי קשר בעירייה למתן הדרכה ועזרה. עוד ציין כי עובדת סוציאלית הייתה עימם בקשר.

תושב א' ציין כי אילו בקרן הפיצויים היה גורם אחד אשר היה מלווה את המשפחה ומכיר את תיק התביעה התהליך היה נוח יותר. לדבריו, הפיצוי שקיבל מקרן הפיצויים בגין התכולה כיסה רק כשליש מהנזק בפועל.

תושב ב' מחיפה: ביום חמישי 24.11.16 בשעות הבוקר שהו תושב ב' ובת זוגו, כבני 70, לבד בדירתם. כאשר התקרבה האש לבניין הם מיהרו לצאת ממנו בכוחות עצמם. מחוץ לבניין היו שוטרי משמר הגבול, ואלה זירזו אותם להתפנות

מהשכונה כי "הבתים בלהבות". בני הזוג התפנו מהשכונה בכוחות עצמם לקרובי משפחה מחוץ לחיפה, ו"הבית נשרף כליל, לא נשאר כלום".

תושב ב' ציין כי עיריית חיפה טיפלה בהם בצורה יוצאת מן הכלל. העירייה מימנה להם שהות במלון לתקופה של כחודש וחצי, ולאחר מכן הם שכרו דירה אחרת לתקופה של שנה. כיום בני הזוג מתגוררים מחוץ לחיפה, סמוך לבנם.

תושב ב' מסר עוד כי היחס שקיבלו בני הזוג מאנשי קרן הפיצויים היה טוב מאוד. אמנם הפיצוי שקיבלו מהקרן לא כיסה את מלוא הנזק לתכולת הבית, אבל הוא מבין את המגבלות של קרן הפיצויים במתן הפיצוי ומקבל את עמדתם.

תושבת ג' מזיכרון יעקב: ביתם של תושבת ג', בעלה ושני ילדיה נפגעו חמורות בשריפה שהשתוללה ביישוב: הקומה הראשונה נשרפה כליל ובקומה השנייה "הכול היה מפויח" והחלונות התנפצו. הנזק למבנה ולתשתיות לא איפשר למשפחה לחזור ולגור בו, וכתוצאה מכך עברה המשפחה לגור בשכירות. תושבת ג' מסרה כי המשפחה נאלצה להרוס את הבית הישן בשל נזקי השריפה ולמועד סיום הביקורת טרם הסתיימה בניית ביתה החדש.

תושבת ג' סיפרה כי האירוע היה טראומתי וכי "הבנים שהיו לפני גיוס לצה"ל לקחו את זה קשה מאוד". עוד ציינה כי ההתמודדות הייתה קשה גם נוכח העובדה שכחודש לפני השריפה עבר בעלה ניתוח מסובך מאוד והיה מוגבל פיזית.

תושבת ג' ציינה לחיוב את מעורבות המועצה המקומית זיכרון יעקב: המועצה יצרה קשר ראשוני עם בני המשפחה עוד ביום שבו נפגעה הדירה והציעה להם מקום לינה, אוכל ובגדים. ראש המועצה ונציגיו ליוו אותם לכל אורך התקופה ומסייעים ככל יכולתם בכל הדרוש.

עוד ציינה תושבת ג' כי כבר בימים הראשונים שלאחר השריפה הגיעו שמאים מטעם קרן הפיצויים והעריכו את הנזק שנגרם. הקרן פיצתה את המשפחה בשווי הנזק וכן במימון דמי שכירות לדירת מגורים חלופית לתקופה של שנה.

תושב ד' ממושב בית מאיר: תושב ד' הוא בעליו של בית במושב בית מאיר שבתחום המועצה האזורית מטה יהודה. הבית היה מחולק לשלוש יחידות: ביחידה הראשונה התגוררו תושב ד', אשתו ושישה מילדיהם; ביחידה השנייה התגוררו בתו של תושב ד', בעלה ושני ילדיהם; וביחידה השלישית התגוררו בשכירות זוג וארבעה ילדים.

השריפה פרצה ביישוב ב-25.11.16 בשעה 01:00, וכל הדיירים שהו בבית. תושב ד' סיפר: "באותו יום חזרתי מאוחר מהעבודה. בערך באחת בלילה הרחנו עשן. יצאתי עם הרכב לסיור במושב והבחנתי בשריפה העולה מהוואדי שבצידו הדרומי של המושב. בדרכי פגשתי את השומר, שאמר לי שהשריפה מתקדמת ליישוב במהירות גדולה".

תושב ד', בנו וחתנו נשארו לשמור על הבית ויתר בני המשפחה והדיירים התפנו למרכז המושב. הכניסה למושב הייתה חסומה עקב השריפה, ונדרש זמן רב עד שהתושבים פונו ממנו בעזרת רשות הכבאות. לדבריו, "ייתכן וניתן היה להציל את הבית לולא הבעיות באספקת המים".

האש שאחזה בגג הבית שרפה כליל את הגג והקומה העליונה, והקומה האמצעית ניזוקה. לקומה התחתונה, שהייתה מושכרת, לא נגרם נזק ישיר. במהלך השבוע הראשון שלאחר השריפה לא ניתן היה לחזור למושב בשל זיהום אסבסט, ובני המשפחה שהו אצל קרובים בירושלים. מאחר שהנזקים חייבו שיפוץ נרחב, הם שכרו בית במושב והתגוררו בו במשך שבעה חודשים עד לסיום השיפוצים.

תושב ד' ציין כי המועצה האזורית שלחה שמאי מטעמה על מנת שיעריך את הנזק, והעבירה למשפחה את הפיצוי הראשוני ממשד הפנים. פיצוי זה היה עבור חמש נפשות בלבד, שכן היתר לא היו רשומים כתושבי בית מאיר במשרד הפנים.

התושב מסר כי קרן הפיצויים כיסתה את הנזק למבנה אך לא את הנזקים העקיפים - הפסד הכנסה מהשכרת הקומה הראשונה ונזקים שנגרמו לה עקב חדירת מי גשמים במהלך השיפוץ. עם זאת, הוא ביקש להדגיש כי הוא מרוצה מהטיפול שקיבל מנציגי קרן הפיצויים - נציגי הקרן היו זמינים תמיד והכספים שהגיעו לו הועברו במהירות.

מסיפוריהם של ארבעת הנפגעים האמורים ניתן להעריך כי נגרם סבל רב לנפגעים רבים נוספים - מבחינה חומרית ורגשית. מצב זה הוביל לעיתים לפגיעה נפשית ובריאותית.



הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף האזרחי לכלל אזרחי ישראל ובטיפול באירועים אלה. רח"ל רואה ברשויות המקומיות "לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול באזרח ובסיוע לו, ובכלל זאת באירועי החירום

התשתית הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לשריפות

הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכות העורף האזרחי לכלל אזרחי החירום ובטיפול בהם. ב"תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום", שפרסמה רח"ל באפריל 2010, צוין כי הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול באזרח ובסיוע לו, ובכלל זאת באירועי החירום.

פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) קובעת סמכות כללית, ולפיה על העירייה לעשות "כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו" (ההדגשה אינה במקור). עוד קובעת הפקודה כי עירייה תתקין ותתחזק "מכשירים לכיבוי דליקות" וכלים אחרים לשם שימוש במקרה של דליקה, וכן "תסדיר את השימוש במים במקרה של דליקה". בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, ובצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צווי המועצות), נקבע כי מועצה מוסמכת לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים לאחוז באמצעים כדי "למנוע דליקות ולכבותן". בפקודה ובצווי המועצות נקבע כי על כל רשות מקומית להקים ועדת משק לשעת חירום (להלן - מל"ח), וכי הרשות תעשה את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו אותו זמן.

פקודת העיריות וצווי המועצות מסמיכים את הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר כדי לאפשר להן לבצע דברים שהן נדרשות או מוסמכות לעשותם על פי כל דין. מכוח סמכות זו התקינה לדוגמה עיריית חיפה את חוק עזר לחיפה (מניעת דליקות), התשס"ג-2003.

היעדר הסדרה בנוגע להיערכות רשויות מקומיות לאירועי חירום אזרחיים

בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר עלה כי התשתית הנורמטיבית הקיימת אינה מסמיכה גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות לקיים הנחיות בנוגע להיערכות לאירועי חירום, ובכללם אירועי חירום אזרחיים. לפיכך מוכנתה של כל רשות מקומית למצבים אלה תלויה ברצונה וביכולתה לקיים את ההנחיות הניתנות לה בעניין זה וכן במשאבים שהיא מסוגלת ובוחרת להקצות לכך. משרד מבקר המדינה העיר בדוח ההוא כי מן הראוי ששר הביטחון והשר לביטחון הפנים יקדמו חקיקה שתעניק לגופים המאסדרים סמכות אכיפה ותיתן מענה לצורכי הרשויות המקומיות הנובעים מקיום ההנחיות בנושא.

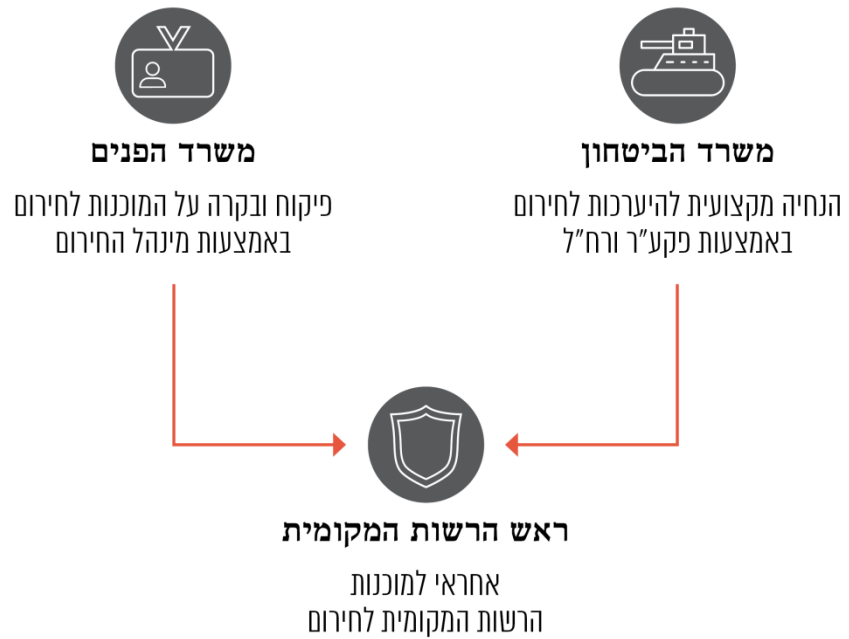
1. ביוני 2016 הפיץ משרד הביטחון להערות משרדי הממשלה תזכיר להצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016 (להלן - הצעת חוק מוכנות העורף או הצעת החוק). בדברי ההסבר להצעת החוק צוין בין היתר כי ההתחממות הגלובלית מביאה עימה הקצנה במזג האוויר, ויוצרת סכנה לאירועים קשים של שריפות ענק, וכי לאירועי חירום אזרחיים עלולה להיות השפעה רבה על שגרת חיי המדינה ותושביה, על תפקודו של המשק ועל תפקודם של מוסדות המדינה.

הצעת חוק מוכנות העורף כוללת הסדרה בעניין חלוקת האחריות להכנת הרשויות המקומיות לאירועי חירום. בין היתר, היא מטילה אחריות על ראש הרשות המקומית להיערכות לחירום בתחומה. כמו כן, היא קובעת את החובות החלות על הרשות המקומית, לרבות בקשר לנושאים האלה: הכנת תקציב היערכות לחירום ואישורו; הכשרת עובדי הרשות; הכנת מקלטים ציבוריים; היערכות לקליטת אוכלוסייה מפונה. על פי הצעת החוק, ההנחיה המקצועית להיערכות הרשויות המקומיות לחירום תינתן על ידי משרד הביטחון, דהיינו רח"ל ופיקוד העורף (להלן - פקע"ר), אך על שר הפנים תוטל האחריות לבצע פיקוח ובקרה אחר היערכותן של הרשויות המקומיות לחירום. בדברי ההסבר להצעת החוק צוין כי "מדובר בתפקידו הטבעי של משרד הפנים וביצוע פיקוח ובקרה בתחום זה בא על רקע חובותיו הכלליות של משרד הפנים לפי כל דין".

מרכז המחקר והמידע של הכנסת הכין במאי 2017 מסמך על היערכות הרשויות המקומיות לרעידות אדמה (להלן - מסמך מרכז המידע על רעידות אדמה). במסמך צוין כי משרד הפנים מתנגד לחלקים מהצעת חוק מוכנות העורף, ובפרט להכפפתו למשרד הביטחון בסוגיות שונות (ובכלל זאת חובת דיווח וביקורת) וכן לסוגיות שעניינן תקצוב היערכותן של הרשויות המקומיות לחירום. **נכון לאוקטובר 2018, טרם אושרה הצעת החוק.**

אין בתשתית הנורמטיבית הקיימת הסמכה של גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנוגע להיערכות לאירועי חירום, ובכלל זה אירועי חירום אזרחיים

תרשים 4: חלוקת האחריות להכנת הרשויות המקומיות לחירום על פי הצעת חוק מוכנות העורף



על פי הצעת חוק מוכנות העורף, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

2. המינהל לשירותי חירום במשרד הפנים (להלן - מינהל החירום) פועל כגוף מטה וביצוע עם שלוחות במחוזות ומורכב מחמישה אגפים, בהם אגף פינוי, סעד וחללים (להלן - אגף פס"ח) ואגף חירום וביטחון ברשויות המקומיות. המינהל מסייע לרשויות המקומיות להיערך לשעת חירום, הן מבחינת ההצטיידות וההתארגנות והן בהדרכת עובדי הרשות לפעולה בשעת חירום. (על תפקודו של מינהל החירום במהלך גל השריפות ראו להלן).

מנהל מינהל החירום מסר לצוות הביקורת בינואר 2018 כי טרם נקבע גוף מתכלל להכנת הרשויות המקומיות לחירום, והאחריות היא על ראשי הרשויות המקומיות.

מהאמור לעיל עולה כי למועד סיום הביקורת, מאי 2018, אין בתשתית הנורמטיבית הקיימת הסמכה של גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות לבצע הנחיות בנוגע להיערכות לאירועי חירום, ובכלל זה אירועי חירום אזרחיים. לפיכך, כל רשות מקומית נערכת למצב כזה בהתאם ליכולתה. (לעניין זה, ראו להלן בפרק "היערכות הרשויות המקומיות לשריפות").

רח"ל מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי היא פועלת לקדם את הצעת חוק העורף, אך "עדיין יש עיכובים בהתייחסות משרדי הממשלה השונים".

צה"ל מסר בתשובתו ממאי 2018 כי "לא קיימת לפקע"ר אחריות או סמכות בעניין מוכנות של רשויות מקומיות להתמודדות עם תרחישי שריפה שאינם כרוכים באירועי התגוננות אזרחית"⁷.

המל"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 כי להבנתו הגורם הנדרש לתכלל את היערכות הרשויות המקומיות לאירועי שריפות הוא השר לביטחון הפנים, בתיאום עם שר הפנים.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי הצעת חוק העורף, כפי שהוגשה על ידי משרד הביטחון, אינה מקובלת עליו ועל משרדי ממשלה אחרים "מסיבות מקצועיות וניהוליות שונות". משרד הפנים הוסיף בתשובתו כי נכון יותר להטיל על המל"ל להוביל את משרדי הממשלה השונים להסדרה הרלוונטית לגבי הטיפול בהיערכותן של הרשויות המקומיות לחירום.

מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018, כי יש להסדיר את נושא הסמכות והאחריות למוכנות העורף באופן שגורם אחד ירכז את היערכות הרשויות המקומיות להתמודדות עם מצבי החירום השונים.

נוכח האמור לעיל עולה הצורך הדחוף להסדיר את סוגיית היערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים. על משרד הביטחון באמצעות רח"ל, בתיאום עם המשרד לביטחון הפנים, משרד הפנים והמל"ל, לפעול לקידום הצעת חוק מוכנות העורף. במסגרת הצעה זו, יש לקבוע גורם ממלכתי אחד שיתכלל את כלל הדרישות מהרשויות המקומיות בנוגע לאירועי חירום, ובכללם אירועי חירום אזרחיים, ויפקח על מילוי הדרישות. דרישות אלו יקיפו הן את ההיערכות לקראת אירועים אלו והן את הטיפול בהם כאשר הם מתרחשים. כמו כן, יש להגדיר את תחומי האחריות ואת הסמכויות של הגורם שיאכוף את ההנחיות לרשויות המקומיות הנוגעות להיערכות לאירועי חירום.

7 חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, מגדיר "התגוננות אזרחית" כ"אמצעים הנקטים לשם התגוננות מפני כל מתקפה או סכנת התקפה על האוכלוסייה האזרחית או לשם צמצום תוצאותיה של התקפה כזאת".

הבקרה על מוכנות הרשויות המקומיות

בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר צוין, כי מוכנות הרשות המקומית למצבי חירום מושגת בתהליך מתמשך של תכנון, ארגון, היערכות והכשרה, וכי אלה צריכים להיות מלווים בהליכי מדידה ובקרה הממפים את נקודות החוזקה והחולשה של הרשות המקומית וחושפים את הצורך בפעולה מתקנת, עצמית או חיצונית. משרד מבקר המדינה העיר בדוח האמור כי נוכח חשיבות הבקרה על מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום, על רח"ל, בשיתוף משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, לקבוע בהקדם מדד מחייב ואובייקטיבי למוכנות.

במסמך מרכז המידע על רעידות אדמה צוין כי פקע"ר גיבש תבחינים למוכנות הרשויות המקומיות לכלל מצבי החירום, ויישומם על ידי הרשויות המקומיות נבדק על ידי פקע"ר בביקורות עיתיות, אחת לשלוש שנים. עניינם של מדדים אלו הוא בין יתר תכנון, נתוני אוכלוסייה, מיפוי מוסדות מיוחדים, אוכלוסייה בעלת צרכים מיוחדים, אמצעים לשליטה ולקבלת תמונת מצב מתכללת, הפעלת מרכז הפעלה, שליטה ובקרה (להלן - מרכז הפעלה או מרה"פ), הסברה, הדרכת בעלי תפקידים, אימון ותרגול. על בסיס תבחינים אלו מסווגת רח"ל את הרשויות המקומיות לקטגוריות הבאות, על פי רמת מוכנותן לחירום: מתקשה; עלולה להתקשות; מתמודדת. בטבלה להלן מובאות תוצאות בחינת מוכנות הרשויות המקומיות שערכה רח"ל לשנת 2015, כפי שהוצגו במסמך מרכז המידע על רעידות אדמה:

לוח 2: התפלגות הרשויות המקומיות לפי אמות המידה למוכנות לחירום, 2015

מתמודדת	עלולה להתקשות	מתקשה	
69	162	26	מספר הרשויות המקומיות
27%	63%	10%	השיעור מסך הרשויות המקומיות
54%	42%	4%	השיעור מסך האוכלוסייה

על פי נתוני רח"ל, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהנתונים בלוח 2 עולה כי רח"ל סיווגה 73% מהרשויות המקומיות, בהן מתגוררים כ-46% מאוכלוסיית המדינה, כ"מתקשות" או "עלולות להתקשות" בהיערכותן לחירום.

מתוצאות ביקורת של רשות פינוי, סעד וחללים במשרד הפנים (להלן - רשות פס"ח) לשנת 2016, שהועברו למרכז המחקר והמידע של הכנסת על ידי המשרד, עולה כי בבחינת הכשירות הכללית בהיבטי פס"ח בלבד⁸ הוגדרו 230

8 בין ההיבטים הנבחים בביקורת של רשות פס"ח: מרכז הפעלה, מערך קליטה (תכנון, הסכמי התקשרות ותרגול), כלכלת מפונים ומערך טיפול בחללים.

לא נקבע מדד מחייב ואובייקטיבי למוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום, לרבות מצבי חירום אזרחיים: כל אחד מהגופים המאסדרים משתמש במדד משלו להערכת מוכנות הרשות המקומית לחירום

רשויות מקומיות "כשירות", 13 רשויות מקומיות "כשירות חלקית" וארבע רשויות מקומיות "לא כשירות". מנהל מינהל החירום מסר למרכז המחקר והמידע של הכנסת, כי בביקורות התקופתיות שעורך פקע"ר משתתף גם נציג המינהל האמון על היבטי פס"ח, אך תוצאותיהן אינן מתוכללות על ידי רח"ל יחד עם תוצאות ביקורת פקע"ר.

מנהל מינהל החירום מסר לצוות הביקורת כי בשנת 2014 הוא החל בניסיון לשנות את אמות המידה לחלוקת הסיוע להיערכות לחירום שמעניק מינהל החירום לרשויות המקומיות. לפי השינוי המוצע, התקצוב על בסיס הדירוג הסוציו-אקונומי של הרשות יוחלף בתקצוב על בסיס רמת הסיכון המצרפית של הרשות המקומית, המתחשבת באיומים הספציפיים הנשקפים לה. לשם כך נקבעו 11 פרמטרים להערכת רמת המוכנות של הרשות המקומית וכן ארבעה פרמטרים שעל פיהם משוקללת רמת הסיכון בכל רשות מקומית. בפרמטרים אלו נעשה שימוש ב"קול קורא לסיוע לרשויות המקומיות להכנת הרשות לחירום לשנת 2016".

משרד הפנים מסר בתשובתו כי מינהל החירום במשרד יחד עם פקע"ר ורח"ל קבעו מדדי מוכנות לרשויות המקומיות, וכי יש להפיץ אותם לצורך בקרה ולשם מעקב אחר התקדמותן של הרשויות המקומיות למוכנות במצבי החירום השונים. משרד הפנים ציין כי "צריך לקחת בחשבון את מוכנות הרשות אל מול התרחיש בו היא אמורה להתמודד". עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי המדדים צריכים להיות מוגדרים על פני סולם ברור, וכי יש צורך להגיע להסכמה על המדד המצרפי.

רח"ל מסרה בתשובתה כי "קיימת הסכמה עקרונית עם פקע"ר ועם משרד הפנים לגבי המדדים להערכת מוכנות הרשויות המקומיות", וכי "נקבעו מדדים לביקורות ברשויות המקומיות". עוד מסרה רח"ל כי "בימים אלו מתקיימים דיונים לסיכום סופי של ההבנות".

מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האיזוריות מסרו בתשובותיהם כי יש צורך לקבוע מדד אחיד, מחייב ואובייקטיבי למידת מוכנותן של הרשויות המקומיות למצבי חירום. עם זאת, יש לקבוע סעיף תקציבי ייעודי לסיוע לרשויות המקומיות בנושא זה. מרכז השלטון המקומי ציין בתשובתו כי אי-תקצוב הרשויות המקומיות למוכנותן לחירום יוצר פערים בלתי נסבלים בין רשויות היכולות מבחינה כלכלית לתקצב נושא זה לבין רשויות המתקשות כלכלית, ובשל כך נפגע ביטחון תושביהן.

צה"ל מסר בתשובתו כי "פקע"ר אינו אחראי להעריך את מוכנות הרשויות המקומיות להתמודד עם אירוע של שריפה".

עד מועד סיום הביקורת לא נקבע מדד מחייב ואובייקטיבי למוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום, לרבות מצבי חירום אזרחיים: כל אחד מהגופים המאסדרים - פקע"ר, רשות פס"ח ומינהל החירום - משתמש במדד משלו להערכת מוכנות הרשות המקומית לחירום.

נוכח חשיבות הבקרה על מוכנות הרשויות המקומיות למצבי חירום, ובכלל זה לאירועי חירום אזרחיים, על רח"ל, פקע"ר ומינהל החירום לקבוע בהקדם מדד מחייב ואובייקטיבי למוכנותן של הרשויות המקומיות למצבים אלה. קביעת המדד והטמעתו יאפשרו, בין היתר, לאתר ליקויים בהיערכות כל אחת מהרשויות המקומיות לאירועי חירום ולהשוות ביניהן על מנת שניתן יהיה לשפר את היערכותן.

בתשובה נוספת מאוקטובר 2018 מסר משרד הפנים למשרד מבקר המדינה כי "הנושא סוכם בין משרד הפנים לבין פיקוד העורף ונקבעו 14 מדדים" וכי "יש לעגן את המדדים בנוהל מחייב".

אי-אישור תקנות וכללים להגנה על יישובים מפני שריפות

חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק רשות הכבאות), מסמך את השר לביטחון הפנים להתקין, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת (להלן - ועדת הפנים), תקנות למניעת דליקות והתפשטותן, וזאת בין היתר בעניינים האלה: התקנת אמצעי בטיחות אש והצלה בנכסים; תחזוקתם ובדיקת תקינותם של נכסים; אופן החזקתם של נכסים לסוגיהם, לרבות גיוס צמחייה וסילוקה; שמירת דרכי מילוט פנויות; ותחזוקת יערות וחורשים. בחוק נקבע כי נציב הכבאות וההצלה (להלן גם - הנציב), העומד בראש רשות הכבאות, רשאי לקבוע כללים לבטיחות אש ביערות ובחורשים, בין היתר בעניינים אלה: דרכי גישה לכלי רכב לכיבוי אש; התקנה והצבה של אמצעי גילוי וכיבוי אש ביער ובחורש; אמצעי הפרדה בתחום היער והחורש הדרושים לשם הפרדה בין גושי יער וחורש או בין יער או חורש למבנים סמוכים (להלן - אזורי חיץ).

עוד נקבע בחוק רשות הכבאות, כי תקנות וכללים כאמור ייקבעו לאחר התייעצות עם הגוף המופקד על ניהול מרבית שטחי הייעור בישראל [קק"ל], ובהסכמת עובד משרד החקלאות ופיתוח הכפר ששר החקלאות ופיתוח הכפר הסמיך לעניין זה, ועובד המשרד להגנת הסביבה שהשר להגנת הסביבה הסמיך לעניין זה. לגבי שטחים שרשות מקומית היא בעלת זכויות בהם נקבע בחוק, כי התקנות והכללים האמורים ייקבעו בהסכמת שר הפנים או עובד משרד הפנים שהסמיך שר הפנים לעניין זה.

1. בינואר 2014 הפיץ השר לביטחון הפנים דאז טיוטה של תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014 (להלן - טיוטת התקנות), וטיוטה של כללי הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014 (להלן - טיוטת הכללים)⁹. בטיוטת

9 הטיטות הופצו, בין היתר, להתייחסות הגורמים הבאים: שר הפנים, המנהל והיו"ר של הרשות הממשלתית למים ולביוב, מנכ"ל הרשות לשמירת הטבע והגנים הלאומיים ויו"ר דירקטוריון קק"ל.

התקנות מוצע להקנות לנציב כבאות והצלה את הסמכות לקבוע באופן פרטני את היישובים המוגנים¹⁰ וקטעי הכביש המוגנים¹¹ שלגביהם יחולו הוראות הכללים, ולחייב את הרשויות המקומיות להציב בכל יישוב מוגן מחסן ציוד כיבוי ולתחזקו. בטיטות הכללים מוצע לקבוע כי לכל יישוב מוגן ולכל קטע כביש מוגן תוכן תוכנית ליצירת מעטפת הגנה מפני שריפות (להלן - תוכנית הגנה). (בנושא זה ראו להלן).

בעקבות הפצת טיוטת התקנות וטיטות הכללים פנה בספטמבר 2014 משרד הפנים לרשות הכבאות, וציין כי מאחר שהחסם לאישור התקנות והכללים הוא היעדר מקור תקציבי ליישומן, ובהיעדר הסכמת שר הפנים לתקנות, על רשות הכבאות לבטל את ההנחיות שניתנו לרשויות המקומיות, שכן הן הוצאו בחוסר סמכות.

רשות הכבאות השיבה למשרד הפנים בנובמבר 2014 כי בהתאם לסמכותה, במקרים שבהם אותר סיכון מיוחד, הועברו לגורמים המתאימים פניות פרטניות, ובהן נדרשו גורמים אלה לפעול בהתאם לעקרונות המקצועיים שגובשו בתקנות מכוח אחריותם להגנת היישובים. עוד הוסיפה רשות הכבאות כי "מאחר ובחיי אדם עסקינן, נכון כי גם משרד הפנים יורה לרשויות המקומיות לפעול בהתאם לאחריותן".

בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר העיר משרד מבקר המדינה למשרד לביטחון הפנים ולמשרד הפנים, כי נוכח סכנת השריפה הנשקפת ליישובים השוכנים בקרבת יערות או בתוכם עליהם לפעול בהקדם, בשיתוף משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות, לאישור התקנות והכללים מפני שריפות יער. עוד העיר משרד מבקר המדינה כי העיכוב באישור התקנות והכללים מונע מרשות הכבאות לממש את הוראות החוק - להורות לרשויות המקומיות כיצד להיערך למניעת שריפות בתחומן ולפקח על יישום הוראותיה - וכי כל שהיו בהכשרת מעטפות הגנה ליישובים מוגנים ולקטעי כביש מוגנים ובהקמת מחסני ציוד כיבוי עלול לעלות בחיי אדם ובנזקים לרכוש.

2. שאלת המקור התקציבי ליצירת אזורי חיץ נדונה בוועדת הפנים. בישיבת הוועדה שהתקיימה בפברואר 2016 מסר, יושב ראש קק"ל כי הקרן מטפלת כמעט בכל היערות בארץ, למעט אותם יערות שנמצאים בתוך "הקו הכחול"¹² של היישובים, וכי על פי נתוניה מדובר ב-450 יישובים העטופים בעצים וסכנת חיים מרחפת מעל ראשי תושביהם. עוד מסר כי קק"ל מוכנה להעמיד, מתוך הסכומים שהתחייבה להעביר לטובת מיזמים לאומיים על פי ההסכם בינה לבין ממשלת ישראל מנובמבר 2015, סך של 250 מיליון ש"ח לטיפול מלא בכל אותם 450 יישובים. לדבריו, קק"ל מוכנה להיכנס באופן מיידי לביצוע, ולהערכתו יושלמו אזורי החיץ בתוך שנתיים עד ארבע שנים.

10 "יישוב מוגן" - יישוב אשר בשל קרבתו ליער נמצא בסיכון לפגיעה משריפת יער.

11 "קטע כביש מוגן" - קטע כביש החיוני להגעה ליישוב או ליציאה ממנו, או לביצוע פעולות כיבוי והצלה, אשר המרחק בינו לבין העצים או השיחים שבקצה היער הוא עשרה מטרים או פחות, ואשר בשל קרבתו ליער נמצא בסיכון לפגיעה משריפת יער.

12 השטח בתשריט שעליו חלות תוכניות הבנייה של היישוב.

בעקבות הישיבה שלח יושב ראש ועדת הפנים (דאז) מכתב לראש הממשלה ולשר האוצר, ובו ציין כי בדיון שנערך בוועדה הוצגו הסכמות בין משרדי הממשלה לבין קק"ל באשר למימון יצירתם של אזורי חיץ בין היערות לשטחים בנויים ביישובים. על פי המוסכם, המימון יבוא מתוך התקציב שהקצתה קק"ל למימון מיזמים לאומיים. יו"ר הוועדה ביקש כי יפעלו להעברת הכספים בהקדם. בישיבת מעקב בנושא תקצוב יצירת אזורי חיץ, שקיימה ועדת הפנים בינואר 2017, מסר נציג אגף התקציבים באוצר כי הסכומים שהקצתה קק"ל על פי ההסכם הוקצו לתחומי פעילות אחרים (ולא להכשרת אזורי חיץ), וזאת בהתאם לסדרי עדיפויות שנקבעו על ידי הוועדה למיזמים לאומיים שהוקמה מתוקף ההסכם.

3. בפגישה שהתקיימה בינואר 2017 בין השר לביטחון הפנים לבין ראש המועצה המקומית זיכרון יעקב, שנכנס לתפקידו ביוני 2016, בהשתתפות נציגי המשרד לביטחון הפנים, המשטרה ורשות הכבאות, העלה ראש המועצה המקומית את נושא ההנחיות להכשרת אזורי חיץ ואת שאלת המימון לביצוען. השר לביטחון הפנים ציין כי "עד כה לא הוגדר מקור למימון", וכי לרשות הכבאות "**אין כרגע סמכות לאכוף את הנושא, והמכתבים שנשלחו לראשי הרשויות, תכליתם להגביר את המודעות**" (ההדגשה אינה במקור).

4. במרץ 2017 שלח השר לביטחון הפנים מכתב בנושא למבקר המדינה (להלן - מכתב השר לביטחון הפנים). במכתבו ציין השר כי אין באפשרותו להתקין את התקנות בשל בעיות תקציביות שטרם ניתן להן מענה וללא הסכמת כל השרים הרלוונטיים. השר הוסיף כי "לאור הסכנה הטמונה בדליקות יער וחורש, שהומחשה לכולנו ביתר שאת אך בחודש נובמבר האחרון, קיימת חיוניות ודחיפות להסדרת הנושא לשם צמצום הפגיעה בנפש וברכוש בעתיד ואין בכוונתי להניח לנושא". בסיום מכתבו ביקש השר לביטחון הפנים את התערבות מבקר המדינה בנושא.

ביולי 2017 העביר שר האוצר למבקר המדינה את התייחסותו למכתב השר לביטחון הפנים. שר האוצר ציין בתגובתו בין היתר כי ככל שהשר לביטחון הפנים סבור כי יש מקום להקצות תקציב על מנת לממן חלק מהעלויות הכרוכות בהסדרת הנושא, יש מקום שיפעל בהתאם למגבלות התקציב של משרדו ועל פי סדרי העדיפויות שלו. השר הדגיש כי במסגרת דיוני התקציב לשנים 2017 - 2018 לא דנו המשרד לביטחון הפנים ויתר הגורמים הרלוונטיים עם משרד האוצר על תוספות תקציביות או מתן סבסוד לרשויות המקומיות בכל הקשור לתקנות המוצעות.

בסיכום תחקיר "באש ובמים" המליץ המל"ל על הכנת "תכנית לאומית ליצירת קווים ואזורי חיץ סביב רשויות מקומיות ומתקני תשתית באמצעות התקנת תקנות על ידי השר לבט"פ [לביטחון הפנים] ותקצוב התכנית".



העיכוב המתמשך
באישור התקנות
והכללים יוצר מצב
שאינן הדעת סובלת,
ובו רשות הכבאות
אינה יכולה להורות
לרשויות המקומיות
כיצד להיערך למניעת
שריפות בתחומן,
לפקח על יישום
הוראותיה ולאכוף
אותן

מהאמור לעיל עולה כי במשך ארבע השנים שחלפו מיום שהועברו טיוטת התקנות וטיוטת הכללים, ולמרות הערת מבקר המדינה בנושא בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר, השרים ומשרדי הממשלה הרלוונטיים טרם הגיעו להסכמות בנוגע למקור התקציבי לביצוע ההנחיות המפורטות בהן. בשל כך, הן עדיין לא הובאו לאישור ועדת הפנים של הכנסת. העיכוב המתמשך באישור התקנות והכללים יוצר מצב שאינן הדעת סובלת, ובו רשות הכבאות אינה יכולה להורות לרשויות המקומיות כיצד להיערך למניעת שריפות בתחומן, לפקח על יישום הוראותיה ולאכוף אותן¹³.

רשות הכבאות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי היא דורשת מהרשויות המקומיות לבצע סידורי מניעת דליקות, אך בהיעדר עיצומים (סנקציות) ידיה כבולות לגבי היישום.

משרד האוצר מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי במסגרת דיוני התקציב שנערכו עם משרדי הממשלה השונים, בשום משרד לא הועלתה שאלת המקור התקציבי לאישור התקנות והכללים במסגרת סדרי העדיפויות של המשרד, וכי על המשרדים והגופים הרלוונטיים להעלות נושא זה במסגרת סדרי העדיפויות שלהם ולהקצות מתקציבם לטובתו. עוד ציין משרד האוצר בתשובתו כי למשרד הפנים תקציבים המיועדים להיערכות לחירום ברשויות המקומיות, ומשרד הפנים הוא שקובע את סדר העדיפויות לגביהם.

משרד הפנים מסר בתשובתו כי המשרד אינו אחראי ליצירת אזורי חיץ ברשויות המקומיות, וכי כל הקשור בתחומי הפעילות של רשות הכבאות שייך למשרד לביטחון הפנים. עוד ציין משרד הפנים בתשובתו כי המלצת המל"ל נכונה, וכי "יש צורך בקיומה של תוכנית מניעתית לאומית להקמת אזורי חיץ סביב רשויות מקומיות ומתקני תשתית אשר חייבת לקבל תקצוב לשם מימושה".

מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות מסרו בתשובותיהם למשרד מבקר המדינה כי בשנים האחרונות הם פעלו בשיתוף עם ועדת הפנים של הכנסת כדי למצוא מקור תקציבי למימון ביצוע התקנות, מתוך ידיעה ברורה של ההשלכות התקציביות הכבדות על הרשויות המקומיות כתוצאה מאישורן ושל חשיבותן להגנה על חיי אדם ורכוש. מרכז המועצות האזוריות הוסיף בתשובתו כי המשמעות התקציבית של עמידה בהנחיות רשות הכבאות הינה כבדה ביותר, ואין ביכולת המועצות האזוריות והיישובים שבתחומן לעמוד בהוצאות אלה ללא סיוע של המדינה.

המל"ל מסר בתשובתו כי הוא יוביל עבודת מטה עם משרדי הממשלה הרלוונטיים על מנת לקבוע מקור תקציבי לצורך התקנת התקנות והכללים.

13 אף על פי כן, רשות הכבאות מנחה את הרשויות המקומיות לפעול על פי טיוטת התקנות וטיוטת הכללים (ראו להלן בפרק על היערכות הרשויות המקומיות לשריפות).

כל שיהוי בהסדרת
החובה להכשיר אזורי
חיץ וליצור מעטפות
הגנה ליישובים
ולשכונות הצמודים
ליער וחורש או
מוקפים בהם, עלול
לעלות בחיי אדם
ובנזקים לרכוש

מהרגע שקיימת מודעות לנזק הצפוי ולסכנה לחיי אדם, רשויות השלטון אינן יכולות להתנער מאחריותן ולגלגלה זו לפתחה של זו או להסתתר מאחורי הנימוק התקציבי. בית המשפט העליון כבר קבע בעבר כי "בית המשפט לא יתעלם מקיומו של תקציב מוגבל, אך מכאן ועד מתן פטור למדינה מאחריות, כל אימת שמעורבים בהחלטותיה שיקולי תקציב, הדרך ארוכה"¹⁴.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למשרד לביטחון הפנים ולמשרד הפנים, כי נוכח הסכנה הנשקפת ליישובים, השוכנים בקרבת יערות או בתוכם, משריפות העלולות לגרום נזק לחיי אדם ולרכוש, עליהם לפעול בהקדם - בשיתוף משרד האוצר, מרכז השלטון המקומי ומרכז המועצות האזוריות - לאיגום משאבים ותקציבים ולמציאת מקור תקציבי מוסכם שיאפשר את השלמת הליך התקנת התקנות וכללי ההגנה על יישובים. בכלל זאת, אישור ועדת הפנים של הכנסת, שמכוחו יהיו מחויבות הרשויות המקומיות לפעול על פי תקנות אלה. אם לא יעשו כן, עלולים הגופים האמורים להיות אחראים לנזק שעלול להתרחש, חלילה.

נוכח חילוקי הדעות בין משרדי הממשלה, הסחבת הנמשכת וגלגול האחריות בין כל הגורמים דלעיל, על המשרד לביטחון הפנים ומשרד הפנים להעלות את הנושא בפני הממשלה כדי שתדון בחילוקי הדעות ותביא להסדרת הנושא, על מנת שהתקנות והכללים יאושרו בהקדם האפשרי. כל שיהוי בהסדרת החובה להכשיר אזורי חיץ וליצור מעטפות הגנה ליישובים ולשכונות הצמודים ליער וחורש או מוקפים בהם, עלול לעלות בחיי אדם ובנזקים לרכוש.

בטיחות אש בבניינים רבי-קומות

הסכנה לפגיעה בחיי אדם וברכוש בעקבות שריפות יער וחורש חמורה במיוחד כאשר הן מתפשטות לשטח אורבני צפוף. סכנה זו הולכת וגוברת ככל שעולה מספר הבניינים רבי-הקומות, המאכלסים דיירים רבים. לבניינים אלו מאפיינים ייחודיים, המחייבים שימוש באמצעי בטיחות אש מיוחדים.

בניינים רבי-קומות עלולים להיות מקור לסכנה עד כדי "מלכודת מוות" למתגוררים בהם כשמתלקחות בהם שריפות. כך אירע בשריפה הגדולה בבניין רב-קומות בלונדון, שאירעה ביוני 2017, ובשריפה שאירעה בבניין רב-קומות ברמת גן ביוני 2016 (להלן - השריפות בלונדון וברמת גן). רשות הכבאות פרסמה באפריל 2017 דוח שכותרתו "הערכת השפעת הרגולציה ביחס לטיטת תחזוקת סידורי בטיחות אש בבניין רב קומות" (להלן - דוח השפעת הרגולציה). עולה ממנו כי בשנת 2016 טיפלה הרשות ב-4,026 שריפות במבנים, כ-250 מהן במבנים המוגדרים רבי-קומות.

14 ע"א 2906/01 עיריית חיפה נ' מנורה חברה לביטוח בע"מ ואח' (מאי 2006).

במהלך השריפה בחיפה אחזה האש במספר דירות בבניינים רבי-קומות ברחוב האורן, אך למרבה המזל, לא התפשטה האש בכל הבניין בשריפות אלה. בסיכום הלקחים והמסקנות של מבצע "באש ובמים", שערך אגף מבצעים במשטרה, צוין כי "במהלך האירוע בחיפה, התקבלו אינדיקציות על שריפת בניינים רבי-קומות, ומחשש להגעת תושבים לגגות המבנים הוקפצו לזירה צוותי ימ"מ^[15] יח' 669^[16] עם יכולת גלישה וחילוץ מגובה". השריפה בחיפה חידדה את חשיבות ההקפדה על בטיחות אש בבנייני מגורים בכלל ובבנייני מגורים רבי-קומות בפרט. נוכח הסכנה הנשקפת מהתפשטות שריפה בבניינים גבוהים ובניינים רבי-קומות, בחן משרד מבקר המדינה סוגיות בנושא בטיחות אש בבניינים אלו.

התשתית הנורמטיבית החלה על בניינים רבי קומות

בתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התש"ל-1970 (להלן - תקנות התכנון והבנייה), הוגדר בניין גבוה כבניין שבו הפרש הגובה בין מפלס הכניסה הקובעת לבניין לבין מפלס הכניסה דרך חדר מדרגות משותף לקומה הגבוהה ביותר המיועדת לאכלוס עולה על 13 מטר; ובניין רב-קומות - כבניין שבו הפרש הגובה האמור עולה על 29 מטר. על פי נתוני המרכז למיפוי ישראל (להלן - מפי"י), נבנו בישראל עד יוני 2017 כ-37,300 בניינים גבוהים וכ-5,440 בניינים רבי-קומות.

בחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), ובתקנות התכנון והבנייה נקבעו דרישות לקבלת היתר בנייה, וביניהן בעניין בטיחות אש. סידורי בטיחות האש הנדרשים בכל בניין כבר בשלב תכנונו נגזרים מסוג הבניין וממאפייניו, וקיומם הוא תנאי לבניית הבניין ולאכלוסו. סידורי בטיחות אש אלה כוללים בין השאר, ובהתאם לסוג הבניין, מערכת גלאים לגילוי מוקדם ולהתרעה בהתרחש שריפה, מערכות כיבוי אוטומטיות (ספרינקלרים), פתחי שחרור עשן, מערכת שליטה בעשן, חדרי מדרגות מוגני אש, דלתות אש, ברזי כיבוי ועוד. בשלב האכלוס וכתנאי להוצאת אישור אכלוס (טופס 4), מוודאת רשות הכבאות כי המערכות אכן הותקנו, ובודקת את התאמתן לדרישות התקנים הרלוונטיים ואת תקינותן.

חוק רשות הכבאות קובע כי האחריות לקיום ההוראות בעניין בטיחות אש והצלה חלה על בעל הנכס ועל המחזיק בנכס (להלן - האחראי), וכי לעניין זה יראו אדם העוסק בתחזוקת שטחים משותפים בנכס כמחזיק לעניין השטחים המשותפים בלבד. עוד קובע חוק רשות הכבאות כי "האחראי חייב למלא אחר כל הוראה לפי כל דין בעניין בטיחות אש והצלה, במועד שנקבע לכך, ולהחזיק אמצעי בטיחות אש והצלה במצב תקין".

15 יחידת העילית של משמר הגבול ללוחמה בטרור.

16 יחידת החילוץ של חיל האוויר הישראלי, הנחשבת לאחת מהיחידות המיוחדות של צה"ל.

תמונה 3: שריפה בצמוד לבניין רב-קומות בחיפה



המקור: עיריית חיפה, צולם ב-24.11.16.

אי-מיפוי של בניינים רבי-קומות

משרד הבינוי והשיכון פרסם ביוני 2009 מפרט שכבות הנדסיות למערכת מידע גיאוגרפית (להלן - מערכת GIS). המפרט כולל שכבת מידע אלפא-נומרי על אודות מבנים, ובכלל זה גובהם ומספר קומותיהם. מרכז השליטה הארצי של רשות הכבאות (להלן - המשל"ט) הוקם באפריל 2011, כחלק מתהליך הפקת הלקחים מהשריפה בכרמל. המשל"ט כפוף לאגף המבצעים ופועל 24 שעות ביממה, כל ימי השבוע, ועליו לרכז את כלל הפעילות של רשות הכבאות ברמה הארצית בשגרה ובחירום ולתת לנציב הכבאות וההצלה תמונת מצב בזמן אמת. במשל"ט מותקנת מערכת ממוחשבת, המשלבת מערכת GIS ומערכת איכון בזמן אמת של הכבאיות ולוחמי האש הבודדים בעת אירוע שריפה.

אין בידי רשות הכבאות נתונים על מספר רבי-הקומות המבנים הגבוהים בישראל לפי מחוזות ויישובים ולפי שנת בנייה

רשות הכבאות מסרה לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי היא פעלה בעבר, בסיוע המרכז למיפוי ישראל, לשלב במערכת ה-GIS המותקנת במשל"ט את נתוני גובהם של כל הבניינים הגבוהים ורבי-הקומות בישראל, על מנת שמייד עם קבלת הודעה על שריפה במבנה ניתן יהיה לאתרו במערכת הממוחשבת, לדעת את גובהו ולהזניק למקום כוח כיבוי בעל הציוד המתאים לחילוץ לכודים ולכיבוי השריפה.

מבקר הרשות הארצית לכבאות והצלה מסר במכתב ביוני 2017 לעורכי דוח מרכז המחקר של הכנסת בנושא "מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013", כי אין בידי רשות הכבאות נתונים על מספר רבי-הקומות והמבנים הגבוהים בישראל לפי מחוזות ויישובים ולפי שנת בנייה.

רשות הכבאות ציינה בתשובתה כי לדעתה יש להטיל את משימת מיפוי הבניינים הגבוהים ורבי-הקומות על מינהל התכנון במשרד האוצר¹⁷ או על משרד הפנים ובאמצעותו לרשויות המקומיות. זאת, בשונה מדבריה בפני צוות הביקורת בנובמבר 2017, כי היא פעלה בעבר לשלב את נתוני הגובה של בניינים אלה במערכת ה-GIS שלה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הכבאות כי נוכח המגבלות הקיימות בציוד החילוץ מבניינים גבוהים ורבי-קומות והבעייתיות בכיבוי שריפות בבניינים אלו, עליה לפנות בדחיפות למהנדסי הרשויות המקומיות בדרישה למפות את הבניינים הגבוהים ורבי-הקומות שבתחומיהן ולהעביר אליה את תוצאות המיפוי בהקדם האפשרי. זאת לשם עדכון הנתונים הרלוונטיים ובכללם הגובה במערכת ה-GIS שלה.

רשות הכבאות הוסיפה בתשובתה כי לאור המלצת משרד מבקר המדינה היא שלחה באפריל 2018 מכתב לכל מהנדסי הערים ברשויות המקומיות, ובו ביקשה לקבל נתונים על מבנים גבוהים ועל מבנים רבי-קומות בתחומיהן.

על פי נתוני מפ"י, בתחומי העיר חיפה 2,085 בניינים גבוהים (13 - 28 מטרים) ו-132 בניינים רבי-קומות (29 מטרים ויותר). יצוין כי ברחובות אורך והפרחים שבשכונת רוממה החדשה, שנפגעה במהלך גל השריפות, מצויים כעשרה בניינים רבי-קומות. מנהל GIS ומערכות הנדסיות באגף מחשוב ומערכות מידע בעיריית חיפה מסר לצוות הביקורת, כי העירייה מקבלת ממפ"י נתונים מעודכנים על בניינים רבי-קומות לפחות אחת לשנה. מנהלת אגף מחשוב ומערכות מידע מסרה כי למיטב הבנתה שכבות המידע הגיאוגרפי אמורות לעבור ממפ"י לרשות הכבאות, וכי אם לא יעברו - העירייה תוכל להעביר אליהם את הנתונים, בהסכמת מפ"י.

17 מינהל התכנון, שהועבר ביולי 2015 על פי החלטת ממשלה ממשרד הפנים למשרד האוצר, משמש הגורם האחראי במדינת ישראל לגיבוש מדיניות תכנון ארצית בנושאים שונים.

על הרשויות המקומיות להעביר לרשות הכבאות בהקדם וללא דיחוי נתונים על גובהם של בניינים גבוהים ורבי-קומות בתחומיהן, על מנת שיהיו זמינים למקבלי ההחלטות במשל"ט בעת קבלת הודעה על שריפה בבניין מסוג זה.

המרכז למיפוי ישראל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018 כי יוודא שרשות הכבאות תקבל ממנו ישירות את נתוני המבנים הגבוהים בישראל, וכי מידע זה ייכלל בנתונים שמעביר המרכז לרשויות המקומיות הרבות הנמצאות עימו בקשר. מפ"י ציין בתשובתו כי בימים אלו הוא מייצר במערכת ה-GIS שכבת גבהים עדכנית של כל המדינה, ממנה ניתן יהיה "לחלץ" גם את גובהם של כל המבנים. תהליך ייצור השכבה יסתיים במהלך שנת 2019 והיא תעודכן מעת לעת.

אי-ביצוע סקר לבדיקת תקינותם של חיפויים במבנים ועמידותם בפני אש

על פי חוק התכנון והבנייה והתקנות שהותקנו על פיו, שיפוץ מבנים לרבות חיפויים חיצוניים אינו מחייב התייעצות עם רשות הכבאות, אך מחייב עמידה בדרישות התקנות והתקנים המחייבים. הועלה כי בשריפות בלונדון וברמת גן גרמו חומרי ציפוי חיצוניים דליקים להתפשטות מהירה של השריפות. נוכח הסכנה הנשקפת מחומרים אלה פנה ביוני 2017 נציב כבאות והצלה לראשי הרשויות המקומיות ולמהנדסי הרשויות והנחה אותם, כי בכל בקשה להיתר בנייה לשם שיפוץ מבנה הכולל את ציפוי החיצוני, הציפוי יהיה מחומרים בלתי דליקים ויעמוד בדרישות התקן הישראלי. כן הנחה הנציב את הרשויות המקומיות לבצע סקר מקיף בבניינים שיש בהם ציפוי חיצוני, על מנת לוודא כי הציפוי הקיים עומד בדרישות התקן (להלן - סקר ציפוי בבניינים). הרשויות המקומיות התבקשו ליידע את גורמי רשות הכבאות בדבר בניין שציפוי החיצוני אינו עומד בדרישות התקן ולהורות לבעלים ולמחזיקים בבניין לתקן את הליקוי לאלתר. סגן נציב הכבאות וההצלה וראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הכבאות מסרו לצוות הביקורת כי הרשויות המקומיות לא הגיבו לפניית הנציב.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי לדעתה על רשות הכבאות עצמה לבצע את סקר הציפויים בבניינים, הואיל ו"נושא זה הינו בתחום הידע של כב"א [רשות הכבאות]".

התפשטות מהירה של שריפה בבניינים רבי-קומות בעקבות שימוש בחומרי ציפוי שאינם עומדים בתקן עלולה לגרום לאסון כבד. לפיכך, על רשות הכבאות והרשויות המקומיות, מתוקף חובתן הכוללת לשלומם ולביטחונם של התושבים, לשאת פעולה ולבחון דרכים לביצוע סקר ציפוי בבניינים.

היעדר תחזוקה של מערכות לגילוי אש ולכיבויה בבניינים רבי-קומות

המערכות לגילוי אש ולכיבויה המותקנות בבניינים רבי-קומות נדרשות לעמוד בתקנים ישראליים שאומצו מתקנים מקבילים בחו"ל. מערכות אלו הן מורכבות ויקרות. כדי להבטיח את תקינותן ואת תפקודן בזמן חירום, קובעים תקנים בישראל ובחו"ל כי יש לבצע בהן תחזוקה שנתית¹⁸. היעדר תחזוקה שוטפת במערכות בטיחות אש בבניינים רבי-קומות עלול להוביל לכך שהן לא יפעלו בעת אירוע חירום, ובכך לסכן את השהים בהם.

בדוח בנושא מניעת דליקות בבניינים רבי-קומות, בבתי עסק ובמוסדות, שפרסם מבקר המדינה בשנת 2013¹⁹ הועלה כי כבר בדצמבר 2011 ערך נציב כבאות והצלה (דאז) דיון בנושא תחזוקת מערכות לבטיחות אש בבניינים גבוהים ורבי-קומות, ובו השתתפו בין היתר נציגים בכירים ממינהל התכנון. בסיכום הדיון ציין הנציב כי הנציבות (כיום רשות הכבאות) מצפה ממינהל התכנון לפרסם תקנות בנוגע לתחזוקה ולשימור של המערכות לבטיחות אש לאורך חיי המבנה. בדיון נוסף, שהתקיים במאי 2012 בראשות הנציב (ללא השתתפות נציגי מינהל התכנון), הוא הנחה את ראש חטיבת בטיחות אש בנציבות לבחון התקנת תקנה שתסדיר את חובתם של דיירי הבניינים לתחזק את מערכות בטיחות האש.


בדוח השפעת הרגולציה נכתב כי "המציאות מראה כי בבניינים רבי קומות רבים בישראל לא מבוצעת תחזוקה סדורה של סידורי בטיחות האש" (ההדגשות במקור). לדברי מחברי הדוח, "נדרש לקבוע באופן ברור ומפורט בדיון את חובת תחזוקת סידורי בטיחות האש בבניינים רבי קומות".

השר לביטחון הפנים ח"כ גלעד ארדן מסר במליאת הכנסת ביוני 2017, כי "בכל העולם... המענה המבצעי לחילוץ מגובה הוא מוגבל. המענה העיקרי לצורך לחלץ את האנשים ממבנים רבי-קומות חייב להינתן עוד לפני שבנו את הבניין, כלומר, בעת שמתכננים את הבניין ובונים אותו, ולא... כשהבניין כבר בוער". השר הוסיף כי "פעמים רבות מערכות הבטיחות שהותקנו בבניינים אינן מתוחזקות כראוי, ולצורך כך פועלת הרשות לכבאות, יחד עם המשרד לביטחון הפנים, להתקין תקנות... בנושא תחזוקת מערכות בטיחות האש בבניינים, שיובאו לאישורי בקרוב, עם השלמתן".

במכתב שכותרתו "מבנים גבוהים - תפעול נכון או מלכודת של צרות", ששלח ביולי 2017 מנכ"ל תאגיד המים מי כרמל למנכ"ל עיריית חיפה, הדגיש מנכ"ל התאגיד את הבעייתיות בתחזוקת מתחמי מגורים מורכבים, המספקים שירותים כוללים המותנים זה בזה (מערכות מים, חשמל, כיבוי ומיזוג אוויר). במכתבו ציין כי במשך הזמן מערכות אלו מתיישנות, אינן מטופלות ובשל כך מתפקדות באופן לקוי או שאינן מתפקדות כלל. מנכ"ל התאגיד הוסיף במכתבו כי הרשות המקומית צריכה להיות מודעת לסיכון הקיים בבניינים גבוהים ורבי-קומות בשל

18 לפי התקנים, בחלק מהמערכות נדרשת גם תחזוקה בתדירות של פחות משנה. רשימה של חברות המורשות על ידי מכון התקנים לתחזוק מערכות אלו מצויה באתר המרשתת של המכון.

19 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013 (2013), "מניעת דליקות בבניינים רבי קומות, בבתי עסק ובמוסדות", עמ' 567-597.


בסוף אוגוסט 2018
עדיין לא הוסדר
בחקיקה הישראלית
הנושא של תחזוקת
מערכות כיבוי אש
בבניינים רבי-קומות.
על המשרד לביטחון
הפנים לפעול
בדחיפות ובנחישות
לאישור התקנות
בנושא

הטיפול הלקוי במערכות אלו על ידי הדיירים והחברות המנהלות ומתחזקות את המבנים מטעמם. מנכ"ל התאגיד המליץ במכתבו להביא סוגיה זו לדיון מעמיק של הרשויות המוסמכות (רשות הכבאות, העירייה, חברת החשמל לישראל ותאגיד המים), על מנת לבחון גיבוש נוהל למתן רישוי תחזוקה ותפעול למבנים גבוהים ורבי-קומות שיש בהם שילוב של מערכות אלקטרו-מכניות.

רק במרץ 2017 הפיצה רשות הכבאות טיוטה להערות הציבור של תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (סידורי בטיחות אש והצלה בבניין רב קומות) (החזקה, בדיקה, תחזוקה ותרגול), התשע"ז-2017. לפי הטיוטה, יוטל על האחראי לוודא כי סידורי בטיחות האש בנכס יימצאו בכל עת במצב תקין ושמיש. לצורך מילוי חובתו זו על האחראי לבצע בדיקות תקופתיות לתקינות סידורי בטיחות האש, לעדכן ולתעד אותן בתיק תחזוקת סידורי בטיחות אש. אם נקבעה - בתקן או בהוראות יצרן אמצעי כיבוי האש - חובת בדיקה על ידי גורם מקצועי, ידאג האחראי לביצועה במועדה על ידי אותו גורם. כן מוצע בטיוטה כי האחראי יציג, על פי דרישת מפקח מטעם רשות הכבאות, את תיק תחזוקת סידורי בטיחות אש כתנאי לקבלת אישור בטיחות אש לנכס. התקנות הועברו לאישור ועדת הפנים בפברואר 2018.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי דיון ועדת הפנים בנושא נקבע ל-25.6.18.

בסוף אוגוסט 2018 עדיין לא הוסדר בחקיקה הישראלית הנושא של תחזוקת מערכות כיבוי אש בבניינים רבי-קומות. נוכח הסיכון הממשי לשהים בבניינים רבי-קומות שבהם לא מבוצעת תחזוקה שוטפת במערכות בטיחות האש, על המשרד לביטחון הפנים לפעול בדחיפות ובנחישות לאישור התקנות להסדרת תחזוקתם ובדיקתם של סידורי בטיחות אש והצלה בבניינים רבי-קומות.

היערכות הרשויות המקומיות לשריפות

תרשים 5: הפעולות העיקריות שעל הרשויות המקומיות לבצע כדי להיערך לשריפות בתחומן



עיבוד משרד מבקר המדינה.

רשות הכבאות היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל. חוק רשות הכבאות מסמך את הרשות, בין היתר, לפעול למניעת שריפות, לכיבוי ולהצלת חיי אדם ורכוש הנפגעים כתוצאה מהן. מתוקף תפקידה, רשות הכבאות מנחה את הרשויות המקומיות בדבר הפעולות שעליהן לנקוט והאמצעים שבהם עליהן לאחוז כדי למנוע שריפות ועל מנת לצמצם את נזקיהן.

כמו כן, פקודת העיריות וצווי המועצות קובעים כי הרשויות המקומיות אחראיות לביטחון התושבים בתחומן ולרווחתם.

לאחר הפצת טיוטת התקנות וטיוטת הכללים בינואר 2014, החלה רשות הכבאות להנחות את הרשויות המקומיות לפעול על פי העקרונות המפורטים בטיטות. בשל העיכוב באישור התקנות והכללים כמפורט לעיל, גיבשה רשות הכבאות בשנת 2016 מסמך שכותרתו "עקרונות מקצועיים מנחים להגנה על יישובים סמוכי יער וחורש, מפני דליקות יער וחורש" (להלן - מסמך העקרונות). מסמך העקרונות מורכב מסעיפים המופיעים בטיטות התקנות ובטיטות הכללים וכולל הנחיות לתכנון, להכשרה ולתחזוקה של אזורי חץ; ליצירת דרכי גישה לרכבי כיבוי והצלה; לאספקת מים ולהתקנת צנרת וברזי כיבוי (הידרנטים); ולהצבה ותחזוקה של מחסן ציוד כיבוי (להלן - הנחיות רשות הכבאות).

מחוזות רשות הכבאות השונים מקיימים סיורי ביקורת ברשויות המקומיות וביישובים השונים. הביקורות מבוצעות, על פי רוב, על ידי "קצין יישובים כפריים ותשתיות מים"²⁰ של המחוז בהשתתפות נציגים של הרשות המקומית, או של היישוב הבודד כאשר הסיור מתקיים ביישוב שבתחום מועצה אזורית. המחוז שולח לרשות המקומית וליישוב פרטוקול סיכום סיור, ובו מפורטים הליקויים שנמצאו וניתנות הנחיות לתיקונם.

אחריות המועצות האזוריות לביצוע הנחיות רשות הכבאות בתחומן

לשלטון המקומי במרחב הכפרי שני רבדים: הרובד העליון - מועצה אזורית שנבחרה או מונתה לניהול ענייני היישובים שבתחום שיפוטה; הרובד התחתון - ועדים מקומיים שנבחרו או התמנו בכל יישוב מיישובי המועצה. בטיטות התקנות, בטיטות הכללים ובמסמך העקרונות נקבע כי "אחראי ליער"²¹ יהיה בין היתר "רשות מקומית" או "אדם פרטי". עוד נקבע כי "יישוב מוגן" יהיה אחד מאלה: עירייה, מועצה מקומית שאינה מועצה אזורית ויישוב שהוא חלק ממועצה אזורית.

בדצמבר 2014 שלח ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הכבאות מכתב לראשי המועצות המקומיות והאזוריות שאליו צורפו טיוטת התקנות וטיטות הכללים. במכתב התבקשו ראשי המועצות להתחיל מיידית להיערך לתהליך הנדרש ולקדמו על מנת ליצור הגנה מתאימה ליישובים בסיכון, וצוין בו כי "יש להתייחס לטיטות התקנות ולטיטות הכללים כהנחיות מקצועיות" (ההדגשה במקור). ביוני 2016 שלח ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הכבאות מכתב תזכורת לראשי הרשויות המקומיות. במכתב חזר על בקשתו כי יחלו מיידית

20 תפקידו של קצין יישובים כפריים ותשתיות מים הוא להורות ביישובים שבתחום המחוז אילו פעולות לנקוט למניעת שריפות ולהגנה מפניהן.

21 אחראי לנכס שהוא יער. "אחראי" מוגדר בעקרונות כ"מי שחלה עליו האחריות לקיום הוראות בטיחות והצלה בנכס, כמשמעותו בסעיף 40 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012".



המועצות האזוריות
שנבדקו לא פעלו
ליישום הנחיותיה של
רשות הכבאות
ליישובים בתחומן,
וזאת חרף האחריות
המוטלת עליהן, ולא
פעלו לכך שהיישובים
יבצעו את ההנחיות
בעצמם

בהיערכות ובקידום של התהליך הנדרש לצורך יצירת הגנה מתאימה וראויה ליישובים בסיכון.

נציגי רשות הכבאות ביצעו סיורים ביישובים שבתחום המועצות האזוריות שנבדקו בדוח זה. כך למשל, סיורים שנערכו במרץ 2015 ביישוב בית מאיר; במאי 2015 ביישוב טלמון; ביולי 2015 ביישוב נטף; ובאפריל 2016 ביישוב חלמיש. בעקבות הסיורים גיבשה רשות הכבאות הנחיות לביצוע פעולות להגנה מפני שריפות. ההנחיות נשלחו לאגודות החקלאיות²² ולמוזכירות היישובים, והעתק מהן נשלח למועצה האזורית. בסיכומי הסיורים ביישובים בית מאיר ונטף ציינה רשות הכבאות, כי על המועצה האזורית לפעול בשיתוף פעולה עם היישובים ולתת את מלוא העזרה הנדרשת להכנתם לכל תרחיש שריפה.

בביקורת עלה כי המועצות האזוריות שנבדקו לא פעלו ליישום הנחיותיה של רשות הכבאות ליישובים בתחומן, וזאת חרף האחריות המוטלת עליהן, ולא פעלו לכך שהיישובים יבצעו את ההנחיות בעצמם. כך למשל, המועצה האזורית מטה יהודה לא ביצעה את הנחיות רשות הכבאות ואף לא פעלה מול היישובים בית מאיר ונטף על מנת לוודא שהם מבצעים אותן. כתוצאה מכך, היישובים האמורים לא היו ערוכים לגל השריפות (בנושאים אלה ראו בפרקים הבאים).

המועצה האזורית מטה בנימין מסרה בתשובתה מיולי 2018 כי טיטת התקנות, טיטת הכללים ומסמך העקרונות אינם מוכרים לה, ולא עלו במפגשים השוטפים שהיא מקיימת עם נציגי רשות הכבאות. עוד מסרה המועצה בתשובתה כי "ככלל, הנחיות לרשויות צריכות לעבור אל הרשות באמצעות חוזר מנכ"ל של משרד הפנים שהוא הרגולטור לפעילותן של הרשויות".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה כי הן אחראיות לבצע את כל הפעולות הנדרשות כדי שהיישובים בתחומן יהיו ערוכים כראוי לשריפות בהתאם להנחיות רשות הכבאות.

על רשות הכבאות להטיל את האחריות ליישום הנחיותיה למניעת שריפות ולצמצום נזקיהן גם על המועצות האזוריות והוועדים המקומיים בתחומן, שהם גופים מוניציפליים, כפי שהוטלה על העיריות והמועצות המקומיות.

הביקורת בחנה כמה היבטים בהיערכות ובמוכנות לשריפות של הרשויות המקומיות והיישובים שנבדקו, ובין היתר את יישום הנחיות רשות הכבאות. להלן הממצאים:

22 בחלק מסיכומי הסיור הודגש כי "בכל מקום שבו נכתב **הישוב** הכוונה היא **לאגודה החקלאית ביישוב**..., שהיא בעלת הקרקע" (ההדגשה במקור).

אי-הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות

לפי טיוטת הכללים ומסמך העקרונות, לכל יישוב מוגן וכביש מוגן תוכן תוכנית הגנה ליצירת מעטפת הגנה היקפית מפני שריפות (להלן - תוכנית הגנה). על תוכנית ההגנה לכלול בין היתר את הפרטים האלו: תשריט המפרט את מיקום מעטפת ההגנה ליישוב מוגן או רצועות ההגנה לכביש מוגן; פירוט מיני העצים והשיחים הקיימים באזור מעטפת ההגנה או רצועת ההגנה; ומידע בדבר עצים שיש להעתיק, לכרות או לבצע בהם גיזום לצורך יצירת מעטפת ההגנה או רצועת ההגנה. עוד נקבע כי תוכנית ההגנה תוגש לאישור מפקד המחוז הרלוונטי ברשות הכבאות, ומשאושרה יהיה אחראי לביצועה האדם האחראי ליער הגובל ביישוב מוגן או בקטע כביש מוגן.

מהאמור לעיל עולה כי הכנת תוכנית הגנה היא שלב ראשון וחיוני להיערכות הרשות המקומית להגנה מפני שריפות יער וחורש, שכן באמצעותה ניתן לבצע את הפעולות האלה: לסווג את רמת הסיכון של שטחי הצומח ברשות המקומית; לקבוע את היקף אזורי החיץ שיש להכשיר; ולהעריך את העלויות הכרוכות ביישומה. לפיכך, על הרשות המקומית להכין תוכנית רב-שנתית להגנה מפני שריפות יער וחורש, על בסיס סדרי עדיפויות ובכפוף לתקציבים שהיא מחליטה להקצות לנושא.

רשות הכבאות הכינה בשנים 2013-2016 רשימה של 294 יישובים מוגנים²³ ובהם הרשויות המקומיות שנבדקו: חיפה; זיכרון יעקב; חלמיש, שבתחום המועצה האזורית מטה בנימין; ובית מאיר ונטף, שבתחום המועצה האזורית מטה יהודה; וכן רשימה של 55 כבישים מוגנים, ובהם כביש הגישה לבית מאיר וכביש הגישה לנטף.

נמצא כי עד גל השריפות בנובמבר 2016, הרשויות המקומיות שנבדקו ונכללו ברשימה לא הכינו תוכנית הגנה.

רק לאחר גל השריפות דרש מחוז חוף של רשות הכבאות מעיריית חיפה להכין "תוכנית הגנה רב שנתית לעיר חיפה, ע"פ סיווג רמות סיכון (תיעדוף העבודות) וע"י גורם מקצועי בתחום האקולוגיה/אגרונום". כך למשל, בדיון בנושא אזורי חיץ, שהתקיים בינואר 2017 בהשתתפות נציגי מחוז חוף ונציגי עיריית חיפה, נדרשה העירייה להכין תוכנית הגנה בתוך שלושה חודשים. בנובמבר 2017 שלח מחוז חוף לראש מינהל התפעול בעיריית חיפה מכתב נוסף בעניין תוכנית ההגנה, ובו ביקש לקדם את נושא הכנת תוכנית ההגנה לעיר חיפה בהקדם האפשרי.

מחוז חוף של רשות הכבאות מסר לצוות הביקורת כי הנחה גם את המועצה המקומית זיכרון יעקב להכין תוכנית הגנה. המחוז ציין כי שתי רשויות מקומיות אחרות בתחומי הכינו כל אחת לתחומה תוכנית הגנה בסיוע אגרונום. מחוז ירושלים ברשות הכבאות מסר לצוות הביקורת כי המחוז אינו דורש מהיישובים

23 16 ערים, 22 מועצות מקומיות ו-256 יישובים בתחומי מועצות אזוריות.

שבתחום המועצה האזורית מטה יהודה להכין תוכנית הגנה, וכי הוא שולח להם הנחיות לביצוע קווי חיץ פנימיים והיקפיים בהתאם לביקורות שהוא מבצע בהם.

נמצא כי למועד סיום הביקורת כל הרשויות המקומיות שנבדקו לא הכינו תוכנית הגנה, וממילא לא העבירו אותן לאישור מפקד המחוז הרלוונטי ברשות הכבאות.

עריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי טיטת התקנות וטיטת הכללים לא אושרו, ולכן אין לגזור מהן את החובה להכין תוכנית הגנה.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתיה למשרד מבקר המדינה מאפריל וממאי 2018, כי היא ממתנה לתשובת השלטון המרכזי (משרד הפנים או המשרד לביטחון הפנים) לקבלת מימון לביצוע תוכנית הגנה, וכי אין לצפות כי המועצה תוציא מיליוני ש"ח מתקציבה לנושאים "שהם בעיקר לאומיים ורחבי היקף".

המועצה האזורית מטה בנימין מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי "תכנית זו הינה חשובה ובישובים המוקפים ביערות היא אפילו הכרחית, ואנו נפעל להכניס נספח שריפות לתכנית ההגנה של הישוב בשיתוף עם גורמי הכ.ב.א. [רשות הכבאות] באזור".

להכנת תוכנית הגנה תרומה חשובה להערכת הסכנה הצפויה ליישוב כתוצאה משריפות יער וחורש ולהיערכותו לקדם את פניה. גם בהיעדר חובה נורמטיבית מפורשת ומעוגנת להכין תוכנית הגנה, הרי שמתוקף אחריותן לביטחון תושביהן ולמניעת שריפות בתחומן, על הרשויות המקומיות לפעול על פי מיטב ההנחיות המקצועיות הקיימות בתחום - טיטת התקנות, טיטת הכללים ומסמך העקרונות. על הרשויות המקומיות הרלוונטיות להכין כל אחת תוכנית הגנה, על בסיסה לקבוע תוכנית רב-שנתית להיערכות לשריפות, וליישמה על פי לוח הזמנים שתקבע.

אי-הכשרת אזורי חיץ ובהם דרכי גישה לכוחות ההצלה

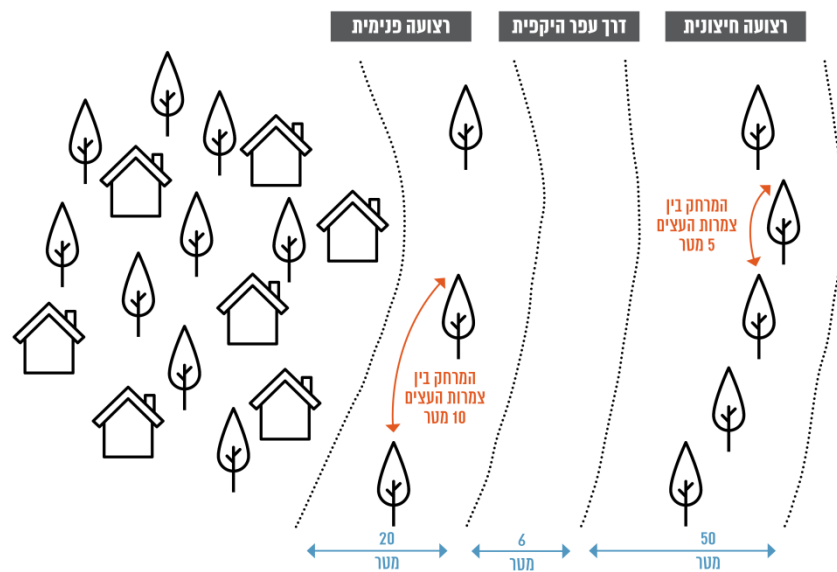
בישראל כ-1.5 מיליון דונם יערות נטועים, מהם כ-900,000 בתחומי שמורות טבע מוכרות. הגורמים המרכזיים האחראיים ליערות ולחורשות הם קק"ל, רט"ג והרשויות המקומיות. על מנת לצמצם את סכנת הפגיעה בנפש וברכוש, יש ליצור בין מבנים, דרכים ומתקני תשתית לבין יער וחורש אזורי חיץ, שתפקידם להאט בעת שריפה את התקדמות האש ולאפשר לכוחות הכיבוי וההצלה לפעול ביעילות ובצורה בטוחה יותר לעצירתה ולפינוי תושבים מבתיהם. חשיבותם של

על מנת לצמצם את סכנת הפגיעה בנפש וברכוש, יש ליצור בין מבנים, דרכים ומתקני תשתית לבין יער וחורש אזורי חיץ, שתפקידם להאט בעת שריפה את התקדמות האש

אזורי החיץ קיבלה משנה תוקף בעת גל השריפות, ובסיכום תחקיר "באש ובמים" ציין המל"ל כי "אחד הנושאים המרכזיים שעלו במסגרת הדיונים בתחקירים הינו יצירת אזורי וקווי חיץ. **היכן שהיה קו חיץ תקין - לא נשרפו בתים**" (ההדגשה במקור).

לפי טיוטת הכללים, רצועת החיץ במעטפת ההגנה ליישוב תורכב משתי רצועות: בקרבת בתי היישוב תוכשר רצועה פנימית ברוחב 26 מטר לפחות, שצפיפות העצים בה לא תעלה על חמישה עצים לדונם והמרחק בין צמרות העצים יהיה עשרה מטרים לפחות. בצמוד ובמקביל לרצועה הפנימית תוכשר רצועה חיצונית ברוחב 50 מטר לפחות ובה, בין היתר, המרחק בין צמרות העצים יהיה חמישה מטרים לפחות. טיוטת הכללים קובעת עוד כי בתחום הרצועה הפנימית ולכל אורכה תיסלל דרך עפר (להלן - דרך עפר היקפית) ברוחב שישה מטרים לפחות, שתהיה נקיה מכל עץ או צמח ותאפשר מעבר חופשי לכלי רכב לכיבוי וחילוץ. עוד נקבע בטיוטת הכללים כי ברצועה הפנימית יהיו גם דרכים המאפשרות מעבר מהיר לרכבי כיבוי מהיישוב אל דרך העפר ההיקפית.

תרשים 6: מבנה סכמתי של אזור חיץ סביב יישוב מוגן



המקור: משרד החקלאות ופיתוח הכפר, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עיריית חיפה: בשנת 2012 - לאחר השריפה בכרמל - החלה עיריית חיפה בהנחיית רשות הכבאות בפרויקט רב-שנתי להכשרת אזורי חיץ ודרכי גישה סביב שכונות העיר, הצפוי להסתיים בשנת 2019. עד סוף 2017 עמדה העירייה בתוכנית. היא הקצתה 5.3 מיליוני ש"ח לביצוע הפרויקט, והכשירה אזורי חיץ בשטח כולל של כ-357 דונם.

העירייה מבצעת את הפרויקט לפי סדרי עדיפויות, שקבעה בשיתוף עם מחוז חוף של רשות הכבאות לאחר סיוורם משותפים בשטח. נקבע שקיימת עדיפות ליצירת אזורי חיץ בסמוך למוסדות חינוך ולבתי חולים. רוחב אזורי החיץ שהכשירה העירייה סביב השכונות נקבע על פי הנחיות המחוז, שניתנו על סמך התנאים הטופוגרפיים של כל שכונה והתקציב שהקצתה העירייה לפרויקט. בנובמבר 2016 כתב ראש מינהל התפעול בעירייה ליועצה המשפטי דאז, כי "במקומות בהם ביצעה העירייה קווי הפרדה בין החורש לבין הבתים, הנזקים אם היו מינוריים".

נמצא כי בין השנים 2012 - 2016 הכשירה העירייה אזורי חיץ ברוחב של 10 מטרים, וזאת אף שבכמה מקרים הנחתה רשות הכבאות להכשיר אזורי חיץ ברוחב של 15 - 20 מטרים. כך למשל בסמוך לבית הספר הריאלי בשכונת רוממה הישנה ולאורך כביש יוליוס סימון במפרץ חיפה. עוד נמצא כי רק לאחר גל השריפות, בתחילת שנת 2017, החלה העירייה בהכשרת אזורי חיץ ברוחב של 20 - 26 מטרים.

תמונה 4: אזור חיץ שהוכשר בשכונת ורדיה בחיפה



המקור: רשות הכבאות, מחוז חוף, צולם באוגוסט 2017.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הפעולות החשובות שנוקטת עיריית חיפה להכשרת אזורי חיץ ודרכי גישה סביב שכונות העיר. על העירייה להמשיך להכשיר אזורי חיץ ודרכי גישה בהתאם להנחיות רשות הכבאות ולאמות המידה וסדרי העדיפויות שנקבעו, עד להשלמת פרויקט חיוני זה.

המועצה המקומית זיכרון יעקב: רק בספטמבר 2016, כחודשיים לפני גל השריפות, ערכו לראשונה נציגי רשות הכבאות ונציגי המועצה המקומית סיור משותף בשטח המועצה על מנת לבחון את בטיחות האש ביערות וביישוב ואת תשתיות המים. בסיוור התברר כי המועצה לא הייתה ערוכה לשריפות מבחינות

רק בספטמבר 2016
בחנה רשות הכבאות
לראשונה את
היערכותה של
המועצה המקומית
זיכרון יעקב לשריפות
והנחתה את המועצה
לפעול בעניין

רבות. בין היתר, עלה הצורך להכשיר אזורי חיץ ודרך עפר היקפית, להתקין ברזי כיבוי בשטחים הקיצוניים של היישוב - במקומות החסרים ולאורך הדרך ההיקפית - ולדלל צמחייה בשטחי היישוב הפנימיים. בעקבות הסיוור שלח מחוז חוף של רשות הכבאות מסמך הנחיות לראש המועצה המקומית בנושא "בטיחות אש ביישוב 'זיכרון יעקב' תשתיות מים ויערות" (להלן - הנחיות רשות הכבאות לזיכרון יעקב). המועצה המקומית זיכרון יעקב נדרשה ליישם את ההנחיות האמורות בתוך שישה חודשים ולדווח על יישומן לרשות הכבאות.

רק בספטמבר 2016 בחנה רשות הכבאות לראשונה את אופן היערכותה של המועצה המקומית זיכרון יעקב לשריפות והנחתה את המועצה לפעול בעניין. בחינה מוקדמת יותר הייתה עשויה לסייע למועצה להיערך טוב יותר לגל השריפות.

רשות הכבאות מסרה בתשובתה כי עד שנת 2016 התבססה פעילות מחוז חוף לצמצום הסיכון משריפות יער וחורש "על עובדי המערך המבצעי אשר ביצעו תפקיד זה בהתנדבות ובנוסף על תפקידם", וכי הפעילות התמקדה ביישובים ובאזורים אחרים בעלי סיכון גבוה במיוחד.

בסוף ספטמבר 2016 שלח ראש המועצה המקומית זיכרון יעקב מכתב לשר לביטחון הפנים ח"כ גלעד ארדן, וציין כי על מנת לבצע את הנחיות רשות הכבאות לזיכרון יעקב, המועצה נדרשת להוצאות כספיות המסתכמות בעשרות מיליוני ש"ח בתוך חצי שנה. לדבריו, מדובר בגזירה שאין אף מועצה מקומית או עירייה היכולה לעמוד בה. מכתבו של ראש המועצה הועבר להתייחסות ממלא מקום נציב כבאות והצלה. זה השיב למכתב לאחר גל השריפות, בדצמבר 2016, כי "הנושא עלה לסדר היום הציבורי לרבות הוועדות בכנסת", וכי "אנו תקווה כי הדיונים בנושא יביאו למציאת פתרון שיקל על יישום ההוראות". עוד ציין מ"מ הנציב כי "לאור האירועים האחרונים [גל השריפות], אנו סבורים כי כל מילה מיותרת".

מהאמור לעיל עולה כי המועצה המקומית זיכרון יעקב לא הייתה ערוכה לאפשרות של שריפות רחבות היקף.

רק לאחר גל השריפות, ביוני ובספטמבר 2017, קיימה המועצה שתי ישיבות בנושא "היערכות לשריפות" בראשות ראש המועצה (להלן - ישיבות היערכות לשריפה בזיכרון יעקב). בישיבות הוחלט בין היתר להכין רשימה של מקומות הנמצאים בסיכון גבוה לפגיעה משריפות, לפי רבעים, ולהכין תוכנית עבודה שנתית לטיפול בהם. עוד הוחלט לערוך סקר עצים בבתי ספר לצורך גיזום במהלך שיפוצי הקיץ ולהוציא נוהל עדכון לתושב בנושא התרעות שריפה.

באוגוסט 2017 ערכה המועצה מיפוי של שטחים המועדים לשריפות. המיפוי כלל רשימה של רחובות ומוסדות חינוך שבקרבתם קיימים עצים, עשבייה וחורש ואת סוג הטיפול הנדרש כדי לצמצם את הסכנה להם בעת שריפה. כך למשל צוין במיפוי כי ברחוב יפה נוף (גן ישראל) יש לבצע את הפעולות האלו: סקר

עצים לאבחון עצים חולים ומסוכנים; כריתה והרמת נוף לעצים שיישארו בחורשה; ושיפור השבילים למתן גישה בזמן שריפה. בבית הספר "החיטה" נדרש לבצע סקר עצים, כריתה והרמת נוף.

עד מועד סיום הביקורת ביצעה המועצה חישוף של שטחים פתוחים כהכנה להכשרת אזורי חיץ, למשל ברחובות ארזים, גאולים, דרור, החצב, הנרקיס וסביון. ראש המועצה מסר לצוות הביקורת בדצמבר 2017 כי המועצה יישמה את מרבית ההחלטות שקיבלה בישיבות היערכות לשריפה ביזכרון יעקב, אולם לא הכינה תוכנית סדורה ליישום מלא של הנחיות רשות הכבאות. זאת מאחר שיישום מלא של הדרישות בנוגע להכשרת אזורי חיץ ולהתקנת ברזי כיבוי (ראו להלן) נאמד בסכום שבין 15 ל-20 מיליוני ש"ח, ולמועצה אין מקור תקציבי לממן זאת. **אם כן, היישוב נותר חסר מענה הולם לסכנת שריפות.**

בספטמבר 2017 כתב ראש מחלקת בטיחות אש במחוז חוף של רשות הכבאות לראש המועצה, כי המועצה טרם ביצעה את הפעולות החיוניות הדרושות לשם היערכות והגנה על היישוב ותושביו מפני שריפות יער וחורש, וכי "מחובת הרשות המקומית לפעול בהתאם לתפקידה ואחריותה עפ"י דין ולנקוט בפעולות הדרושות, ונבקשכם לעשות כן בדחיפות".

תמונה 5: פעולות חישוף להכשרת אזור חיץ ברחוב החצב ביזכרון יעקב לאחר גל השריפות



המקור: המועצה המקומית זיכרון יעקב.

גם לאחר גל
השריפות לא פעלה
המועצה האזורית
מטה בנימין מול
היישובים שבתחומה
ליישום הנחיות רשות
הכבאות בנוגע
להכשרת אזורי חיץ

משרד מבקר המדינה מצוין כי המועצה המקומית זיכרון יעקב אמנם החלה ביישום הלקחים בעקבות גל השריפות, אולם נוכח הסכנה הנשקפת לחיי התושבים ולרכושם משריפות יער, אין היא יכולה להסתפק בפעולות שביצעה עד כה, ובאופן זה להותיר את נושא ההגנה על היישוב מפני שריפות יער וחורש ללא טיפול מקיף ושיטתי. על המועצה לפעול לביצוע הנחיות רשות הכבאות, תוך קביעת סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לביצוע, ובין היתר להכשיר אזורי חיץ.

המועצה האזורית מטה בנימין: הועלה כי מחלקת בטיחות אש במחוז יהודה ושומרון של רשות הכבאות שולחת ליישובי המועצה האזורית מדי שנה דף "הנחיות בטיחות אש בקיץ". על פי הנחיות אלו, על היישובים לבצע בין היתר אזור חיץ היקפי ברובם של כעשרה מטרים למניעת התפשטות שריפה מהשדות אל תוך היישובים. נוסף על כך, נציגי המחוז מסיירים ביישובים על מנת לאתר מפגעים העלולים לסכן את היישובים בעת שריפה. סיורים אלו נערכים בהשתתפות נציגי היישוב, ולפי הממצאים בכל סיור מועבר ליישוב סיכום של הסיור שנערך. העתקים מסיכומי הסיורים מועברים למועצה האזורית מטה בנימין.

מ"מ מפקד מחוז יהודה ושומרון ברשות הכבאות מסר לצוות הביקורת בספטמבר 2017 כי סיכומי הסיור הנשלחים ליישובים אינם מחייבים, בהיעדר הסדרה חוקית בנושא, וכי היישובים ברובם אינם מבצעים את ההמלצות במלואן. כך למשל, מסיכומי סיורים שנערכו ביישובי המועצה בשנים 2014-2016 עלה כי היישובים חלמיש, טלמון ודלב לא הכשירו אזורי חיץ, אף שרשות הכבאות העבירה להם הנחיות בנושא. יצוין כי במהלך גל השריפות נשרפו 30 בתים ביישוב חלמיש, שני בתים ביישוב טלמון ושני קרוואנים ביישוב דלב.

גם לאחר גל השריפות לא פעלה המועצה האזורית מטה בנימין מול היישובים שבתחומה ליישום הנחיות רשות הכבאות בנוגע להכשרת אזורי חיץ, ולא הקצתה להם תקציב לשם ביצוען.

תמונה 6: תוצאות גל השריפות בחלמיש



המקור: המועצה האזורית מטה בנימין.

מזכיר היישוב דלב מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018, כי הגורם האמון על האישור לכרות עצים וביצוע הכריתה בפועל הוא קצין מטה חקלאות במינהל האזרחי²⁴, וכי לאחר השריפה, בעקבות לחץ של היישוב, ביצע קבלן מטעם המינהל עבודות גזום ודילול של צמחייה באזורים הדרומי והצפוני של היישוב.

הגם שההנחיות אינן בעלות תוקף מחייב, הרי שבהיות רשות הכבאות הגוף המקצועי המוסמך להנחות אותה, על המועצה האזורית מטה בנימין ליישם את הנחיותיה. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה בנימין כי מתוקף תפקידה כגוף המוניציפלי האמון על ביטחון תושביו, עליה להפיק את הלקחים מגל השריפות ולפעול בהקדם מול הוועדים המקומיים שבתחומה ליישום הנחיות רשות הכבאות, תוך קביעת סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לביצוע, בין היתר בנושא הכשרת אזורי חיץ.

המועצה האזורית מטה יהודה: להלן הממצאים לגבי היישובים בית מאיר ונטף, שנפגעו בגל השריפות:

בית מאיר: בגל השריפות ניזוקו ביישוב ארבעה מבנים. במהלך השנים 2014 - 2016 נערכו ביישוב סיורים בנושא בטיחות אש והגנה מפני שריפות בהשתתפות נציגי רשות הכבאות, המועצה האזורית והיישוב. בסיכומי הסיורים נדרש היישוב בין היתר לבצע אזורי חיץ בכל השטחים שאינם בשליטת רשות הטבע והגנים. עד פרוץ גל השריפות לא ביצע היישוב אזורי חיץ כפי שדרשה רשות הכבאות. באפריל 2017 שלח מחוז ירושלים של רשות הכבאות מכתב התראה למזכיר

24 גוף צבאי שמנהל מטעם מדינת ישראל את הפעילות האזרחית בשטחי יהודה ושומרון שהמדינה לא החילה עליהם את סדרי המינהל והשיפוט שלה.

אי-ביצוע הנחיות
 רשות הכבאות
 להכשרת אזורי חיץ
 הותר את תושבי
 היישובים בית מאיר
 ונטף ואת רכושם
 חשופים לסכנה
 ולנזקים במהלך גל
 השריפות

היישוב בית מאיר, ובו צוין כי "נכון לתאריך שליחת המכתב לא נעשו שום פעולות בשטח על מנת להקטין את הסכנה לתרחיש שריפה בכלל האזורים שלעיל ולא נעשו כל פעולות לצורך יישום ההנחיות שניתנו ליישוב בשנים האחרונות". מזכיר היישוב בית מאיר מסר לצוות הביקורת כי היישוב לא ביצע את הנחיות רשות הכבאות האמורות.

נטף: היישוב מוקף בשמורת הטבע "כפירה", שבאחריות רט"ג, ובחלק מהמקומות גבול השמורה צמוד לגבול חלקות התושבים ומרוחק 40 - 60 מטר מבתיהם. במהלך גל השריפות נשרפו ביישוב בית מגורים ובית עסק. בשנים 2014 - 2015 נערכו ביישוב סיורים בנושא בטיחות אש והגנה מפני שריפות בהשתתפות נציגי רשות הכבאות, המועצה האזורית והיישוב. בסיכומי הסיורים נדרש היישוב בין היתר לבצע אזורי חיץ בכל השטחים שאינם בשליטת רשות הטבע והגנים. בעקבות סיורים אלו הכשיר הוועד המקומי אזור חיץ בצידו הצפוני של היישוב. עד מועד סיום הביקורת לא סיים היישוב נטף להכשיר אזורי חיץ בכל השטחים שאינם באחריות רט"ג.

תמונה 7: בית המגורים שנפגע במהלך גל השריפות ביישוב נטף



צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.7.17.

אי-ביצוע הנחיות רשות הכבאות להכשרת אזורי חיץ הותר את תושבי היישובים בית מאיר ונטף ואת רכושם חשופים לסכנה ולנזקים במהלך גל השריפות. על הוועדים המקומיים ביישובים אלה לפעול ליישומן של הנחיות רשות הכבאות.

הוועד המקומי נטף מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי במהלך שנת 2017, על פי החלטת הוועד המקומי ובהסכמת התושבים, נכרתו ברחבי היישוב כ-250 עצי אורן בהוצאה של כ-150,000 ש"ח. הוועד המקומי ציין בתשובתו כי במקביל פעלה רט"ג להכשרת קווי חיץ נוספים בתחום השמורה.

גם לאחר גל השריפות לא פעלה המועצה האזורית מטה יהודה מול היישובים שבתחומה ליישום הנחיות רשות הכבאות להכשיר אזורי חיץ ולא הקצתה להם תקציב לשם ביצוען.

המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי לביצוע הנחיות רשות הכבאות נדרשים תקציבי ענק - כמיליון ש"ח ליישוב. עוד מסרה המועצה כי אם תקבל תקציבים ייעודיים לנושא זה היא תפעל לביצוע הנחיות.

הגם שהנחיות אינן בעלות תוקף מחייב, הרי שבהיות רשות הכבאות הגוף המקצועי המוסמך להנחות את המועצה האזורית, נכון שהיא תיישם את הנחיותיו. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה יהודה כי מתוקף תפקידה כגוף המוניציפלי האמון על ביטחון תושביו, עליה להפיק את הלקחים מגל השריפות ולפעול בהקדם מול הוועדים המקומיים שבתחומה ליישום הנחיות רשות הכבאות, תוך קביעת סדרי עדיפויות ולוחות זמנים לביצוע, בין היתר בנושא הכשרת אזורי חיץ.

הכשרת אזורי חיץ בשטחים פרטיים

גל השריפות, שפגע בין היתר בשטחים עירוניים המאוכלסים בצפיפות, עורר מודעות לסכנה הצפויה למבנים שבשטחם הפרטי צמחייה רבה, לרבות עצים בוגרים. בשריפות יער וחורש רבות העבירו עצים הסמוכים לבתים את להבות האש לתוכם, והדבר סייע לשריפות להתפשט לבתים נוספים. האירועים הבליטו את הצורך לבצע פעולות בשטחים פרטיים על מנת למנוע שריפות ולצמצם את הסיכון מהן. פעולות אלו כוללות בין היתר דילול צמחייה, גיזום עצים והכשרת אזורי חיץ בין החורש לבין הבתים (להלן - הכשרת אזורי חיץ בשטחים פרטיים).

מכוח פקודת העיריות ופקודת המועצות האזוריות רשאיות הרשויות המקומיות להתקין חוקי עזר שיסייעו להן לבצע את תפקידן ולהבטיח את שלום תושביהן, ובין היתר לדרוש מבעלים של נכס וממחזיקים בנכס לבצע פעולות למניעת שריפות בשטחם הפרטי.

בחוק עזר לחיפה (מניעת דליקות), התשס"ג-2003, נקבע בין היתר כי בעלים או מחזיק בנכס הגובל ביער או בחורשה ישתול צמחייה המתאימה לשמש פס בידוד, ידלל את הצמחייה ויפנה את פסולת הצמחים והגזם "בהתאם לדרישת המפקח ולהנחת דעתו". בחוק עזר לחיפה (שמירת הסדר והניקיון), התשמ"ב-1981 (להלן - חוק העזר לשמירת הניקיון), נקבע כי "המפקח רשאי בהודעה

בכתב לדרוש מכל אדם החייב לסלק מפגע^[25] לפי הוראות חוק עזר זה, לסלק את המפגע, וכן רשאי הוא לדרוש מאותו אדם לבצע כל עבודות הנחוצות לשם סילוק המפגע".

לאחר גל השריפות יזמה עיריית חיפה, בשיתוף עם מחוז חוף של רשות הכבאות, בדיקה מקדימה (פיילוט), שבמסגרתה נדרשו תושבים להכשיר אזורי חיץ בשטחם הפרטי על פי הוראות חוק העזר לשמירת הניקיון. הבדיקה נערכה במהלך שנת 2017 ברחוב סורוקה שבשכונת רמת בגין וברחוב דניה שבשכונת הוד הכרמל, ובמסגרתה נשלחו לבעלי שטחים פרטיים כ-40 דרישות להכשרת אזורי חיץ. היו תושבים שנענו לדרישה והחלו לטפל בשטחי הצמחייה, אך אחרים לא נענו וגם לא היו מוכנים שהעירייה תיכנס לשטחיהם הפרטיים. הועלה כי הפיילוט הופסק מאחר שעלו סוגיות משפטיות המחייבות שיתוף פעולה בין כל הגורמים הנוגעים בדבר, ובכללם פקיד היערות, שירותי הכבאות וגורמי העירייה הרלוונטיים. לפיכך הקימה העירייה צוות מקצועי שיבחן את הנושא. העירייה לא נקטה פעולות אכיפה נגד התושבים שלא ביצעו את הדרישה להכשיר אזורי חיץ בשטחים הפרטיים.

על הרשויות המקומיות, מתוקף אחריותן לשלום תושביהן ולרכושם ובשיתוף רשות הכבאות, לבחון לעשות שימוש בחוקי העזר הקיימים שלהן ובמידת הצורך להתקין חוקי עזר מתאימים, על מנת להורות לבעלים ולמחזיקים להכשיר אזורי חיץ בשטחם הפרטי ולוודא את ביצוע ההוראות.



אזורי חיץ מאיטים התפשטות שריפות ומאפשרים לכוחות הכיבוי וההצלה לפעול ביעילות ובצורה בטוחה יותר לכיבוי ולפינוי תושבים מבתיהם. משרד מבקר המדינה מעיר לרשויות המקומיות שנבדקו כי נוכח הליקויים שהועלו, על כל אחת מהן להכין תוכנית להכשרת אזורי חיץ בתחומה על פי הנחיות רשות הכבאות, וליישמה בהתאם לסדר עדיפות שתקבע לעצמה.

אי-הכשרת כבישי גישה ודרכי מילוט

הדוח על השריפה בכרמל הטעים, בין היתר, את חשיבותן הרבה של דרכי מילוט לתושבים בעת אירוע שריפה, בעיקר ביישובים שבהם כביש גישה בודד -

25 בחוק העזר הוגדר מפגע בין היתר כ"הימצאות צמחייה בלתי תרבותית שלא טופחה בידי בעל או מחזיק בנכס, כולל קוצים, ברקנים, דרדרים וכיוצא בהם, או שהיא עלולה לגרום לשריפה או להתפשטות שריפה".



בחיפה נוצר גודש
תנועה קיצוני לאורך
הצירים הראשיים.
גודש זה מנע מעבר
חופשי של רכבי כיבוי
והצלה אל השכונות
הכלואות ועיכב את
יציאתם של תושבים
שקיבלו הוראה
להתפנות משכונות
אלו

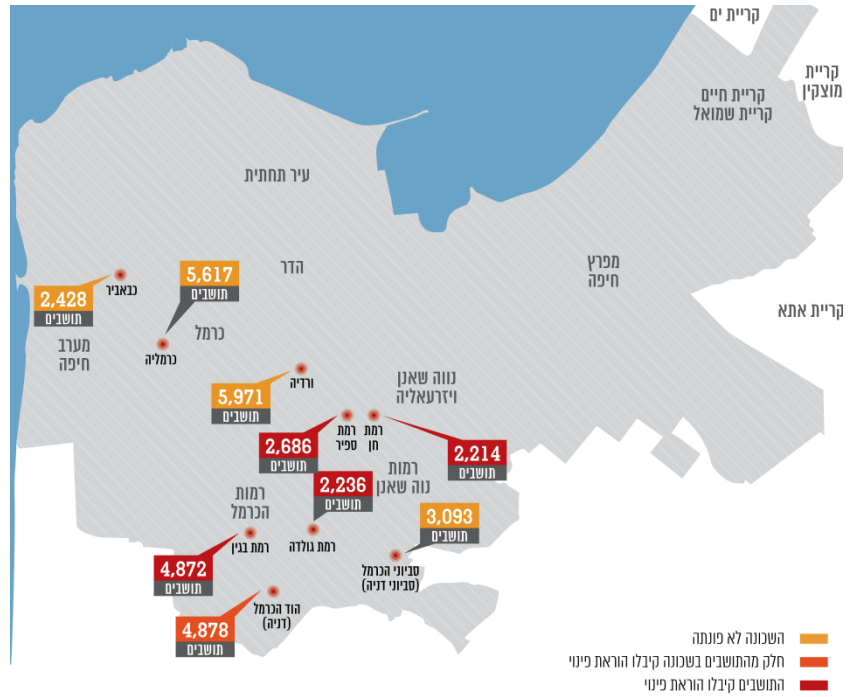
הן לכניסה והן ליציאה. משרד מבקר המדינה ציין בדוח האמור כי על הרשויות המקומיות לפעול בשיתוף חברת מע"צ [כיום נתיבי ישראל - החברה הלאומית לתשתיות תחבורה בע"מ; להלן - נת"י], רט"ג ומשרד הפנים - כל גוף בתחומו ועל פי סמכותו וחובתו - להכשרת דרכי מילוט לתושבים, שישמשו אותם בעת אירוע חירום, ובמיוחד כשנדרש לפנות תושבים.

הביקורת העלתה כי במהלך גל השריפות לא נתנו כבישי הגישה מענה מספק לצורך בדרכי מילוט ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו. המצב האמור היה אחד הגורמים בעטיים התעכב פינוי של תושבים מיישובים מוקפי חורש ועיר ומשכונות עירוניות שהיו נתונים בסכנה.

עיריית חיפה: בעיר קיימות תשע שכונות, שבכל אחת מהן מתגוררים אלפי תושבים, ולהן כניסה ויציאה אחת לכלי רכב, או לחלופין כמה כניסות ויציאות לכלי רכב המובילות לאותו ציר ראשי (להלן - שכונות כלואות). במהלך השריפה נוצר גודש תנועה קיצוני לאורך הצירים הראשיים. גודש זה מנע מעבר חופשי של רכבי כיבוי והצלה אל השכונות הכלואות ועיכב את יציאתם של תושבים שקיבלו הוראה להתפנות משכונות אלו. יצוין כי למרבה המזל פרצה השריפה בשעה שבה רוב התושבים היו במקומות עבודתם, מחוץ לשכונות המגורים. גודש התנועה עלול היה להיות חמור יותר אילו השריפה הייתה פורצת בעת שהתושבים שהו בבתיהם.

נמצא כי עוד לפני גל השריפות תכננה העירייה ארבעה כבישי גישה נוספים לארבע מהשכונות הכלואות, אולם למועד סיום הביקורת רק אחד מהם היה בשלבי ביצוע, ולשלושת האחרים לא היה אישור תקציבי ממשרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה). עוד נמצא כי העירייה פועלת באמצעות חברת יפה נוף - תחבורה תשתיות ובנייה בע"מ²⁶ לתכנון כבישי גישה נוספים לשלוש שכונות כלואות אחרות, ובנוגע לשתי השכונות הנותרות החליטה העירייה שלא לפעול בינתיים לסלילת כביש גישה נוסף. נוכח חשיבות הנושא הוצגה בעיית השכונות הכלואות בחיפה גם בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בעת סיור וישיבה בנושא מוכנות לחירום שקיימה בעיר בספטמבר 2017 (להלן - ישיבת ועדת החוץ והביטחון בחיפה).

מפה 2: השכונות הכלואות בחיפה



על פי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ההנתונים המוצגים במפה 2 עולה כי במהלך השריפה פונו, בין היתר, תושביו של חמש שכונות כלואות, שבהן מתגוררים כ-16,900 תושבים.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי נוכח הסכנה הנשקפת לתושבי השכונות הכלואות בעת אירועי חירום המחייבים את פינוים, עליה להמשיך ולפעול בתיאום עם משרד התחבורה וגופי התכנון הרלוונטיים להכשרת כבישי גישה נוספים לכל השכונות הכלואות בתחומה.

העירייה מסרה כי נושא השכונות הכלואות "ידוע והעירייה פעלה מול משרד התחבורה בשנים האחרונות לקבלת תקציבי תכנון וביצוע... אנו מקבלים את המלצת המבקר להמשיך ולפעול מול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים וגופי התכנון הרלוונטיים להכשרת יציאות נוספות לכלל השכונות".

המועצה האזורית מטה בנימין: מתחקורי השריפות ביישובים דלב וחלמיש עלה כי יש צורך להכשיר יציאות חירום נוספות מהיישובים על מנת להבטיח את היכולת להתפנות בבטחה.

דלב: ליישוב שלושה שערים (תחתון, אולפנה ועליון). מסיכום הלקחים מאירוע השריפה ביישוב עלה כי במהלך השריפה חסמה המשטרה לפרקים את היציאה מהשער התחתון של היישוב, והדבר מנע מתושבים להתפנות. לפיכך הוצע במסמך הסיכום להקים שער יציאה נוסף בצפון החלק העליון של היישוב, על מנת למנוע מצב שבו תושבים יהיו לכודים ביישוב בלי יכולת להתפנות.

מזכיר דלב מסר בתשובתו כי במהלך גל השריפות הציגו נציגי היישוב לשוטרים את מפת היישוב והסבירו להם כי יש לפתוח את הציר לכיוון השער התחתון.

חלמיש: ליישוב שלושה שערים (ראשי, אולפנה וביטחון). במסמך המסכם את אירוע השריפה ביישוב צוין כי נוצר עומס רב על נקודת הכניסה הראשית ליישוב בשל יציאתם של כ-900 תושבים בעת שנכנסו אליו עשרות רכבי הצלה. לפיכך הוצע במסמך לפתוח שער נוסף, שבו תהיה יציאה או כניסה חד-כיוונית, וכן לתקן את השער המזרחי, המצוי ליד האולפנה, כדי לאפשר יציאת חירום נגישה נוספת.

המועצה האזורית מטה בנימין מסרה בתשובתה כי "ככלל, ברוב היישובים ישנן דרכי מילוט. גם ביישובים שצויינו: דלב ונווה צוף - חלמיש".

מתוקף אחריותה של המועצה האזורית מטה בנימין לביטחון תושביה ונוכח הממצאים שעלו בעניין הפיננסי במהלך גל השריפות, עליה לבחון מול היישובים דלב וחלמיש את הצורך בהכשרת דרכי מילוט נוספות על מנת לאפשר מילוט תושבים בעת שריפה.

המועצה האזורית מטה יהודה: כל 57 היישובים שבתחום המועצה מוקפים יער וחורש והוגדרו על ידי רשות הכבאות כיישובים מוגנים. נמצא כי לכמה מהיישובים קיימת דרך גישה אחת בלבד, המוקפת ביער, ומצב זה סיכן את התושבים במהלך גל השריפות.

בית מאיר: כביש הגישה היחיד ליישוב נמצא באחריות נת"י, והוגדר על ידי רשות הכבאות ככביש מוגן. בסיכומי סיורים שערך בשנת 2015 מחוז ירושלים של רשות הכבאות צוין כי "בשטח נצפו עצים ושיחים אשר יש לכרות ולדלל", וכי רשות הכבאות העבירה לנת"י דרישות לביצוע אזורי חיץ לאורך הכביש. בעבר נבחנה האפשרות ליצור דרך מילוט נוספת על ידי הכשרתה של דרך עפר שבאחריות רט"ג, היורדת מהיישוב לכיוון דרך בורמה, למעבר כלי רכב, וכן הכשרת קטע מדרך בורמה למעבר רכבים שאינם רכבי 4x4. מזכיר היישוב מסר לצוות הביקורת ביולי 2017 כי רט"ג לא אישרה להכשיר את קטע הדרך שבאחריותה כדרך מילוט ליישוב. במהלך השריפה התאפשר פינוים של התושבים רק לאחר שרשות הכבאות הציבה לאורך כביש הגישה כבאות שהתיזו סילוני מים על רכביהם.

רט"ג מסרה בתשובתה כי "לא עלה הצורך בדרכי מילוט נוספות מאף גורם רשמי כל שהוא וזאת מתוך ההבנה שאין זה מצדיק פגיעה נוספת ביערות".

נטף: כביש הגישה היחיד ליישוב נמצא באחריות נת"י, ורשות הכבאות סיווגה אותו ככביש מוגן. בעבר נבחנה האפשרות להכשיר דרכים נוספות לצורכי

מילוט, אך לאחר בדיקה הן נמצאו לא מתאימות. בסיכומי סיורים שערך מחוז ירושלים של רשות הכבאות בשנת 2015 צוין, כי רשות הכבאות העבירה לנת"י דרישות לביצוע אזורי חיץ לאורך הכביש, וכי דרישות דומות הועברו גם לקק"ל, המחזיקה ביער העוטף את כביש הגישה ליישוב. בשל האש שהשתוללה במהלך גל השריפות סביב הכביש נשקל גם פינוי אווירי, אך לבסוף התאפשר פינוי התושבים בבטחה רק לאחר שכבאיות ליוו את רכביהם הפרטיים והתיוו עליהם סילוני מים.

הוועד המקומי נטף מסר בתשובתו כי בעבר פנה לקק"ל בבקשה להכשיר קו חיץ לאורך כביש הגישה ליישוב, וכי "בשנת 2013 נכרתו עצים רבים מאוד ששיפרו את הבטיחות בכביש". הוועד המקומי הוסיף כי ניתן וצריך להרחיב את קו החיץ האמור, וכי פנה שוב לקק"ל וממתין לתשובתה.

מתוקף אחריותה של המועצה האזורית מטה יהודה לביטחון תושביה, עליה לפעול מול נת"י, רט"ג וקק"ל על מנת להכשיר אזורי חיץ רחבים דיים לאורך כבישי הגישה ליישוביה, שיאפשרו מילוט תושבים בעת שריפה.


ליקויים באספקת מים לכיבוי אש

אספקת מים סדירה בספיקה, בלחץ ובמיקום הנדרשים בעת אירוע שריפה חיונית להצלת חיי אדם ורכוש. ברזי כיבוי אש ומערכות איגום הם האמצעים החשובים ביותר להיערכות מפני שריפות ולכיבוי. הביקורת בחנה כמה היבטים בהיערכות לאספקת מים לכיבוי אש ברשויות המקומיות שנבדקו. להלן הממצאים:

מימון ההתקנה של ברזי הכיבוי ותחזוקתם

בתקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א-1971 (להלן - תקנות אספקת המים), נקבע כי רשות מקומית תתקין על חשבונה של רשות הכבאות ברזי כיבוי במקומות ובצורה שקבעה רשות הכבאות. עוד נקבע בתקנות כי רשות הכבאות תבדוק את ברזי הכיבוי לפחות פעם בשנה, תודיע לרשות המקומית מהם התיקונים שעליה לבצע ותישא בהוצאות שנגרמו לרשות המקומית, ועל הרשות המקומית לתקן כל תקלה בברזי הכיבוי. כבר בדוח על השריפה בכרמל העיר משרד מבקר המדינה לרשות הכבאות, כי על פי התקנות מוטלת עליה החובה לבצע ביקורת שנתית לברזי הכיבוי ולדרוש את תיקון הליקויים.

1. הבדיקה העלתה כי אף על פי שנקבע בתקנות אספקת המים שרשות הכבאות תישא במימון ההתקנה והתחזוקה של ברזי הכיבוי, בפועל ספקי



עד גל השריפות
בנובמבר 2016 לא
פעלה רשות הכבאות
על פי תקנות אספקת
המים הנוגעות למימון
התקנתם של ברזי
כיבוי, לתחזוקתם
ולבדיקתם

המים²⁷ ברשויות המקומיות שנבדקו הם שנשאו בעלויות אלה. עוד העלתה הבדיקה כי הרשות לא בדקה את ברזי הכיבוי לפחות פעם בשנה כנדרש בתקנות אספקת מים, וממילא לא יידעה את הרשויות המקומיות בדבר התיקונים שעליהן לבצע בהם. היועץ המשפטי של רשות הכבאות מסר בנובמבר 2017 כי היא אינה גורם מממן, אלא גורם המנחה מקצועית בנוגע למניעת אירועי כבאות והצלה, לרבות באירועי יער וחורש.

יוצא אפוא כי עד גל השריפות בנובמבר 2016 לא פעלה רשות הכבאות על פי תקנות אספקת המים הנוגעות למימון התקנתם של ברזי כיבוי, לתחזוקתם ולבדיקתם. משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לרשות הכבאות על כי לא ערכה בדיקות שנתיות לתקינות ברזי הכיבוי על פי החובה שנקבעה בתקנות אספקת המים. זאת ועוד, משרד מבקר המדינה העיר לרשות הכבאות על כך בדוח על השריפה בכרמל, אך היא המשיכה שלא לערוך את הבדיקות כנדרש ומכאן החומרה.

רשות הכבאות מסרה בתשובתה כי "במהלך השנים יחידות הכבוי לא ערכו בדיקות של ברזי הכיבוי עקב חוסר יכולת", וכי לאחרונה עוגנו בתקנות כללים לתחזוקת ברזי המים, לפיהם תחזוקת הברזים תהיה באחריות תאגידי המים. עוד מסרה רשות הכבאות כי תאגידי המים התחייבו להגביר את הלחצים במקרי חירום על פי דרישתה.

חברת מקורות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי במסגרת האסדרה הקיימת היא עושה כמיטב יכולתה לעזור ככל שניתן בשעות חירום לתאגידי המים, למועצות המקומיות ולמועצות האזוריות בהגברת לחצים וספיקות בעת שריפות, היכן שהדבר אפשרי.

2. חוק רשות הכבאות מסמיך את השר לביטחון הפנים לקבוע הוראות בעניין אספקת מים לברזי כיבוי והתקנת צנרת ומתקנים לצורכי טיפול באירועי כבאות והצלה. עוד נקבע בחוק כי מקום בו קיים מפיק או ספק מים, הסמכות לקביעת כללים בנושא נתונה למועצת רשות המים, בהסכמת השר.

הבדיקה העלתה כי אף על פי שבמועד גל השריפות חלפו יותר מארבע שנים מאז נחקק חוק רשות הכבאות, טרם אושרו הוראות או כללים בעניין אספקת מים לברזי כיבוי. לפיכך היבטים חשובים בנושא, למשל שיעורי לחץ וספיקה ומרחקים בין ברזי כיבוי, לא הוסדרו.

רשות המים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018, כי מאז כניסתו לתוקף של חוק רשות הכבאות היא פעלה לקידום החקיקה בנושא. עוד מסרה רשות המים כי גורמי המקצוע שלה יחד עם גורמי המקצוע של

27 ספק או מפיק מים לפי סעיף 23 לחוק המים, התשי"ט-1959, למשל תאגידי המים שקמו לפי חוק תאגידי המים, התשס"א-2001. רשויות מקומיות שלא הקימו ולא הצטרפו לתאגיד מים כאמור, נותרה האחריות לאספקת המים עליהן.

רשות הכבאות החלו כבר בראשית שנת 2013 לעבוד על טיוטת כללי אספקת המים לכבאות.

רק במהלך הביקורת הוסדרו ההוראות החוקיות בנושא. בדצמבר 2017, יותר משנה לאחר גל השריפות, פורסמו כללי תאגדי מים וביוב (תעריפים לשירותי מים וביוב והקמת מערכות מים וביוב) (תיקון), התשע"ח-2017. כללים אלה קובעים בין היתר תעריפים שתשלם רשות הכבאות לספקי המים בעד מים המשמשים לשירותי כבאות והצלה, הכוללים תשלום בעד הקמת מערכות המים.

במאי 2018 פורסמו ברשומות "כללי המים (אספקת מים לכבאות והצלה), התשע"ח-2018". בכללים נקבעה חובתו של ספק מים להתקין צנרת ומתקנים ולספק מים לצורכי טיפול באירוע כבאות, ומפורטים בהם הספיקה והלחץ הנדרשים בבריזי כיבוי האש באזורי האספקה השונים. הכללים מטילים את האחריות לבדיקת תקינות בריזי הכיבוי על ספק המים וכן על רשות הכבאות, כפי שיקבע הנציב, ואילו את האחריות לתיקון הליקויים שיימצאו - על ספק המים בלבד.

לאור החקיקה החדשה, על ספקי המים ורשות הכבאות לבדוק את תקינות בריזי הכיבוי, ועל ספקי המים לתקן את הליקויים שיימצאו בבדיקות האמורות.

מיפוי של בריזי כיבוי

1. בתקנות אספקת המים נקבע כי רשות כבאות תנהל ספר בריזי כיבוי שבו יירשמו, בין היתר, נתונים על בריזי הכיבוי, כגון מקומו של הברז, קוטרו, הלחץ והספיקה, וכן תערוך מפה של בריזי כיבוי. כבר בדוח על השריפה בכרמל העיר משרד מבקר המדינה לרשות הכבאות, כי על פי התקנות מוטלת עליה החובה למפות את בריזי הכיבוי.

הבדיקה העלתה כי רשות הכבאות לא ערכה מיפוי של בריזי הכיבוי. כך לדוגמה, הרשות לא מיפתה את בריזי הכיבוי שבתחומי המועצה המקומית זיכרון יעקב, ועקב כך אף לא נבחן הצורך בהתקנת בריזי כיבוי נוספים. עוד נמצא כי במהלך השריפה לא היו נתונים על מיקומם של בריזי הכיבוי בתחומי המועצה.

רשות הכבאות מסרה בתשובתה כי תקנות אספקת המים נקבעו לפני שנים רבות. נוכח הגידול בשטח הבנוי וכתוצאה מכך במספר בריזי הכיבוי, היא החלה בשנת 2013 בתהליך איסוף מידע ויצירת שכבת GIS על אודותם במערכת השליטה והבקרה של שירותי הכבאות. הרשות ציינה עוד כי המיפוי האחרון של בריזי הכיבוי שבתחום המועצה המקומית זיכרון יעקב נערך בשנת 2012, אך מאחר שהוא לא כלל את מלוא המידע הדרוש, תוצאותיו לא הוזנו לשכבת ה-GIS.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הכבאות כי היה עליה לערוך מיפוי של כל ברזי הכיבוי בתחום הרשויות המקומיות ולבחון את הצורך בהתקנת ברזי כיבוי נוספים, הכול כפי שנקבע בתקנות אספקת המים.

2. לאחר גל השריפות, בפברואר 2017, פורסמו כללי תאגידי מים וביוב (קביעת תנאים ברישיון לעניין אמות מידה הנדסיות), התשע"ז-2017, המטילים את האחריות למיפוי ברזי הכיבוי על תאגידי המים. בכללים אלו נקבע בין היתר כי על תאגידי המים למפות את ברזי הכיבוי ולהזין את הנתונים למערכת ה-GIS, וכי על התאגידים להשלים את התקנת המערכת, את הכנסת הנתונים הנדרשים ואת הפעלת המערכת לא יאוחר ממרץ 2020.

חיפה: בעקבות הדוח על השריפה בכרמל ערך תאגיד מי כרמל מיפוי גיאוגרפי של מערכות המים ושל כ-2,200 ברזי הכיבוי בעיר. מנכ"ל התאגיד מסר לצוות הביקורת כי התאגיד הזין את הנתונים למערכת ה-GIS, וכי התאגיד מעביר תיעוד ועדכונים של המיפוי למחוז חוף של רשות הכבאות אחת לשנה ולפי דרישתו. העדכון האחרון הועבר במרץ 2017.

תמונה 8: לוחמי אש בפעולה בחיפה במהלך גל השריפות



צולם על ידי צוות הביקורת ב-25.11.16.

זיכרון יעקב: בחודש ינואר 2016 הצטרפה המועצה המקומית זיכרון יעקב לתאגיד המים מעיינות העמקים, והוא החל למפות את ברזי הכיבוי

שבתחומה. עד נובמבר 2017 מיפה התאגיד את כל ברזי הכיבוי הקיימים בתחום המועצה (כ-500). המיפוי הועבר לרשות הכבאות והתאגיד הזין את הנתונים למערכת ה-GIS שלו. מנכ"ל התאגיד מסר לצוות הביקורת כי במהלך שנת 2017 התקין התאגיד 43 ברזי כיבוי חדשים בתחומי המועצה. לדבריו, כמות ברזי הכיבוי בתחום המועצה ופריסתם תואמות לנדרש בהנחיות לתכנון רשת מים עירונית לצורכי כיבוי אש, ולא קיים יותר חוסר בברזי כיבוי.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעו תאגידי המים מי כרמל ומעיינות העמקים למיפוי ברזי הכיבוי הקיימים בתחום עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב, בהתאמה, ולהעברת מיקומם לרשות הכבאות.

תמונה 9: בית מגורים שעלה באש בזיכרון יעקב במהלך גל השריפות



המקור: המועצה המקומית זיכרון יעקב.

מטה בנימין: ב-40 מיישובי המועצה האזורית מסופקים המים על ידי ספקי מים מקומיים, האחראים לתשתית המים ולהתקנת ברזי הכיבוי. המועצה האזורית משמשת כספק המים של חמישה יישובים נוספים²⁸, והיא האחראית לתשתיות המים בתחומיהם. בשנת 2014 מיפתה המועצה, בשיתוף עם ספקי המים המקומיים, את כל ברזי הכיבוי ביישובים. המיפוי עודכן במערכת "משואה"²⁹, המנוהלת במוקד המועצה.

28 אדם, נחליאל, נעלה, שבות רחל ותל-ציון.

29 מערכת שליטה ובקרה הנמצאת בשימוש צה"ל.

נפח איגום המים ברכס הכרמל אינו נותן מענה מספק לשריפה בהיקף נרחב כפי שהיה בגל השריפות

מזכיר היישוב דלב מסר בתשובתו כי לרכז הביטחון השוטף הצבאי (רבש"צ) של היישוב יש מיפוי מלא של ברזי הכיבוי ביישוב, הכולל את קוטרו של כל ברז.

מטה יהודה: במועצה האזורית 57 יישובים. ב-35 מתוכם מסופקים המים על ידי מימי מבואות ירושלים - אגודה חקלאית מרכזית שיתופית בע"מ (להלן - האגודה השיתופית), וב-22 היישובים האחרים מסופקים המים על ידי ספקי מים מקומיים. לכל ספק מקומי ולאגודה השיתופית קיים מיפוי - המעודכן למועד ההקמה של רשת המים - של מערכות המים וברזי הכיבוי שבתחום אחריותם. העתקים מהמיפוי נמצאים גם בידי תחנת רשות הכבאות שהיישוב משויך אליה. המועצה האזורית מטה יהודה נערכת להקמת מערכת GIS, שתכלול בתוכה מידע בנוגע למיקומם של תשתיות המים וברזי הכיבוי שבתחום יישוביה. בנובמבר 2017 היה בידי המועצה מיפוי של מערכות המים וברזי הכיבוי ב-28 מתוך 57 יישוביה.

האגודה השיתופית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2018, כי החלה למפות את כל ברזי כיבוי האש לפי קטרים ב-35 היישובים שבאחריותה.

על המועצה האזורית מטה יהודה להשלים את הקמת מערכת ה-GIS שלה, ולכלול בה מיפוי מלא של מערכות המים וברזי הכיבוי ביישוביה.

איגום המים ברשויות המקומיות

אספקת מים סדירה ובכמות הנדרשת בשעת שריפה חיונית לפעולות הכיבוי. לפיכך חשוב לוודא שנפח האיגום בבריכות האגירה גדול דיו על מנת שיספיק לכמות המים הנחוצה. זאת ועוד, במהלך שריפות עלולות להיגרם הפסקות חשמל, ולכן יש לוודא כי יהיה בנמצא גנרטור זמין, שיאפשר המשך רציף של אספקת המים לבריכות האגירה.

חיפה: חברת מקורות מספקת מים לתאגיד מי כרמל באמצעות שלושה חיבורים בגובה פני הים, והתאגיד אחראי לשאיבת המים ולהעלאתם אל בריכות האגירה המפוזרות בעיר. הבדיקה העלתה כי נפח איגום המים ברכס הכרמל אינו נותן מענה מספק לשריפה בהיקף נרחב כפי שהיה בגל השריפות: ב-36 השעות הראשונות לאירוע השריפה הסתכמה צריכת המים בחיפה בכ-131,000 מ"ק, כ-66,000 מ"ק מעבר לצריכה הממוצעת, ואספקת המים לפעולות הכיבוי חייבה תלות מוגברת בתחנות השאיבה, ובמיוחד בתחנת "רישה". במאי 2017 נערך דיון ביחידת ביטחון מים ברשות המים בנושא אספקת המים לעיר חיפה ולרכס הכרמל. בסיכום הדיון נקבע כי "קיים פער ביכולת המענה בחיפה הן ביכולת אספקת המים בכלל ובדגש על צרכי כב"א [רשות הכבאות] ותלות מובנת במתקנים ספציפיים בעיקר תחנת רישה". לאור חשיבות הנושא הוצג הפער

במאגרי המים לכיבוי גם בפני ועדת החוץ והביטחון של הכנסת בישיבתה בחיפה.

בדיון בנושא תגבור אספקת המים לחיפה, שהתקיים במשרדי מי כרמל בפברואר 2017, הדגיש המהנדס הראשי של רשות המים כי תוכנית האב לאספקת מים לחיפה משנת 2011 נותנת מענה מלא לאספקת מים לכיבוי אש, וכי על התאגיד לקדם במהירות את הקמת מרכז המים "זמר", שהקמתו אושרה במסגרת תוכנית האב. כמו כן, ביולי 2017 הנחתה רשות המים את חברת מקורות (מתכננת התוכנית האזורית) להוסיף לתוכנית אספקת המים למי כרמל חיבור נוסף באזור אוניברסיטת חיפה בהיקף 120 מ"ק"ש (או 2,160 מ"ק ביום).

בנובמבר 2017 ערכה עיריית חיפה דיון בנושא "מוכנות לשריפות" ובו צוינו לקחים מהשריפה שלא יושמו. בין לקחים אלו, "פער בכמות מי הכיבוי על רכס הכרמל". בדיון הוצג כי בכוונת רשות המים להקים מאגר מים גדול בצומת דמון, שימש את כלל הרכס לכיבוי אש.

מתשובת עיריית חיפה עולה כי בינואר 2018 אישרה רשות המים תוכנית להקמת מקור נוסף לאספקת מים לרכס הכרמל, וכי חברת מקורות קיבלה אישור להמשך תכנון מפורט.

תאגיד מי כרמל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה במרץ 2018 כי הוא מצוי "בשלב מתקדם" לקבלת היתר לבניית מאגר מים ומתקן שאיבה - "מרכז מים זמר" - וכי המתקן צפוי לפעול בשנת 2021.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את החלטת רשות המים להוסיף חיבור רביעי לתוכנית אספקת המים לתאגיד מי כרמל ואת הפעולות שנקט התאגיד להקמת מרכז המים "זמר". היעדר איגום מים מספק והתלות המוגברת בתחנות שאיבה עלולים לגרום להפסקת אספקת המים לתושבים ולכוחות ההצלה בעת אירוע חירום. על רשות המים, חברת מקורות ותאגיד מי כרמל לפעול בהקדם לתכנונו ולביצועו של החיבור הנוסף ולהקמת בריכות האגירה הנדרשות.

זיכרון יעקב: חברת מקורות מספקת מים לתאגיד מעיינות העמקים עבור זיכרון יעקב באמצעות שני חיבורים, והתאגיד אחראי לשאיבת המים ולהעלאתם אל שתי בריכות האגירה ואל מגדל המים שבמועצה. הועלה כי בעת השריפה הייתה הפסקת חשמל יזומה בשכונת גבעת עדן. מאחר שלא היה גנרטור חירום בתחנת השאיבה בשכונה, הופסק מילוי המים בבריכת האגירה ועלה חשש לשיבוש אספקת המים לצורכי כיבוי. עוד הועלה כי מאז השריפה מחזיק תאגיד מעיינות העמקים בקביעות גנרטור נייד בתחנת השאיבה.

תאגיד מעיינות העמקים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018, כי פרסם מכרז לשיפוץ שתי תחנות השאיבה בזיכרון יעקב (גבעת עדן ומרכז המושבה), הכולל התקנת גנרטור קבוע בתחנת השאיבה גבעת עדן.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את פעולות תאגיד מעיינות העמקים לשיפוץ תחנות השאיבה ביזרון יעקב. נוכח התלות בתחנות שאיבה לאספקת המים לתושבים ולכוחות ההצלה בעת אירוע חירום, על התאגיד לסיים בהקדם עבודות אלה.

מטה בנימין: במהלך גל השריפות היו מצבים של מחסור במים לצורכי כיבוי ביישובים שנפגעו. כך למשל נותקה אספקת החשמל ליישוב חלמיש, המקבל את המים מתחנת חלמיש של חברת מקורות (להלן - תחנת חלמיש). בשל העובדה שבתחנת חלמיש לא היה גנרטור גיבוי כפי שתוכנן, פסק זרם המים ליישוב וכוחות רשות הכבאות שפעלו במקום נאלצו להמתין להגעתן של מכליות מים על מנת להמשיך בפעולות הכיבוי.

סמנכ"ל הנדסה וטכנולוגיה בחברת מקורות כתב לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי "בהתאם למדיניות רשות המים, הן התחנה והן הדיזל גנרטור **לא תוכננו** מראש לתת מענה לספיקת המים הדרושה לפעולות לצרכי כיבוי אש במצב שגרה ובמצב חירום" (ההדגשה במקור). למחרת השריפה הותקן גנרטור החירום בתחנת חלמיש, אך בעיית אספקת המים לכיבוי שריפות נותרה בעינה.

נוכח בעיית אספקת המים לכיבוי אש ביישוב חלמיש, על רשות המים, המועצה האזורית מטה בנימין והוועד המקומי חלמיש להתאים את מערכת אספקת המים ליישוב. בין היתר, עליהם לבחון את האפשרות להגדיל את נפח האיגום ביישוב, על מנת שייתן מענה לצורכי כיבוי אש במקרה של שריפה עתידית.

מטה יהודה: אספקת המים לכל יישובי המועצה מתקבלת מחברת מקורות. במהלך גל השריפות היו מצבים של מחסור במים לצורכי כיבוי ביישובים שנפגעו:

בית מאיר: מערכת המים במושב בית מאיר ישנה מאוד וסובלת מפיצוצים תכופים. עקב כך, לחץ המים הוא כ-1.5 אטמוספרות בלבד, ואינו מספיק לצורכי כיבוי שריפות. נוסף על כך, כאשר פותחים את ברזי הכיבוי שבחלקו התחתון של המושב לא מגיעים כלל מים לחלקו העליון בשל מבנהו הטופוגרפי, על צלע הר, ופתרון הבעיה מחייב פיצול של מערכת המים. הועלה כי האגודה החקלאית במושב השקיעה בחמש השנים האחרונות כשני מיליון ש"ח לשיפור מערכת המים, אולם אין לה מקורות תקציביים להשקעות נוספות במערכת, הנאמדות בשני מיליון ש"ח נוספים.

נטף: היישוב מקבל אספקת מים בגרביטציה באמצעות צינור בקוטר של 4". בזמן השריפה, כשנפתחו ביישוב ברזי כיבוי רבים, ירד הלחץ, ולכן נפסקה אספקת המים לבתים אחדים. לפני גל השריפות פנה פעמים רבות הוועד המקומי נטף לחברת מקורות בבקשה להגדיל את הספיקה. רק לאחר אירוע השריפה הגיעו הוועד המקומי וחברת מקורות להסכמה כי יש צורך להקים בריכת איגום בנפח של 1000 מ"ק בחלקו העליון של היישוב, כדי שתיתן מענה לצריכת שיא של מים בזמן שריפה.

חברת מקורות פנתה לרשות המים לצורך תכנון מערכת אספקה חדשה ליישוב, שתכלול גם את צורכי כיבוי האש. ואולם, על פי הנחיות רשות המים היא התבקשה לתכנן את האספקה לצרכים רגילים, ללא כיבוי אש, ונמסר לה שאת הפער בין השקעתה ובין העלות הנדרשת להגדלת המערכת לצורכי כיבוי אש תשלם המועצה האזורית מטה יהודה.

המועצה האזורית מטה יהודה מסרה בתשובתה כי נושא תשתיות המים בתחום המועצות האזוריות הוא באחריות ספקי המים המקומיים, ו"למועצה אין סמכות בנדון".

מתוקף אחריותם לביטחון תושביהם ולמניעת שריפות בתחומם, על המועצה האזורית מטה יהודה והוועדים המקומיים בית מאיר ונטף לפעול מול רשות המים, חברת מקורות וספקי המים המקומיים, כדי שיטפלו בהקדם במערכת המים במושב בית מאיר ויפעלו להקמת בריכת איגום ביישוב נטף, שתוכל להבטיח אספקת מים סדירה לצורכי כיבוי אש במקרה של שריפה עתידית.



משרד מבקר המדינה מעיר לרשות המים, לרשות הכבאות, לרשויות המקומיות ולספקי המים השונים כי נוכח הליקויים שהועלו עליהם לוודא ולהבטיח, כל אחד בתחומו, קיומן של מערכות מים תקינות, הנותנות מענה לאספקת מים לכיבוי בעת שריפה.

צוותי חירום יישוביים במועצות אזוריות

רשויות מקומיות נתקלות פעמים רבות בקושי לטפל ביעילות ובמהירות באירוע חירום. הדבר נכון במיוחד בנוגע למועצות אזוריות הפרוסות על פני שטח גיאוגרפי נרחב. פעמים רבות יישוביהן של מועצות אלה רחוקים מתחנת כיבוי אש ומתחנת משטרה, ונדרש בהם לספק מענה מידי לאירוע חירום, בלא לחכות לכוחות ההצלה. תגובה מהירה ויעילה של התושבים בעת אירוע חירום יכולה לשנות את תוצאותיו ולצמצם את חומרתו. על כן עלה הצורך לפתח את יכולת ההתמודדות עם אירועי חירום של צוותים מקרב תושבי היישוב עצמו.

משרד הרווחה מפעיל תוכניות המיועדות לשפר את יכולתן של הקהילות להתמודד בהצלחה עם מצבי משבר וחירום. השירות לעבודה קהילתית במשרד פרסם בשנים 2002 ו-2015 מודל עבודה לצוותי חירום יישוביים (להלן - צח"י)³⁰

30 משרד העבודה ורווחה, האגף לשירותים חברתיים ואישיים, השירות לעבודה קהילתית, **תיק צח"י (2002); צוות חירום וחוסן יישובי (צח"י) (2015).**

פעילותם של צוותי החירום היישוביים בתחומי המועצה האזורית מטה בנימין במהלך גל השריפות סייעה רבות לתושבים ולכוחות החירום

ביישובים השייכים למועצות אזוריות. ייעודם של הצוותים, המורכבים ממתנדבים תושבי היישוב, הוא לספק סיוע פיזי, רפואי, נפשי וחברתי בשלבי ההתמודדות עם מצבי משבר, חירום ואסון ולחזק את חוסנם של המשפחות והקהילות המתמודדות. צוותים אלה נועדו עוד לסייע לכוחות חירום והצלה חיצוניים המגיעים ליישוב - כמו המשטרה, רשות הכבאות, מד"א ופקע"ר - לפעול בו ביעילות. לשם כך עליהם להכיר את היישוב ואתריו, את דרכי הגישה אליו ואת הדרכים הפנימיות בו; את מערכות המים שלו ואת מערכות החשמל הקיימות.

המועצה האזורית מטה בנימין: המועצה משתייכת למחוז יהודה ושומרון וסביב שטח השיפוט שלה מצויים יישובים פלסטיניים רבים, המשתייכים לנפות רמאללה ואל-בירה של הרשות הפלסטינית. בשל הרגישות הביטחונית באזור והזמן הארוך הנדרש למועצה האזורית לחבור לכל אחד מהיישובים בהתרחש אירוע חירום, פועל בכל אחד מיישובי המועצה האזורית צח"י, הנותן מענה ראשוני לכל אירוע חירום. המועצה יוזמת הכשרות לצוותי החירום על מנת לתת להם כלים לסייע לאוכלוסייה, לרבות עזרה ראשונה ותמיכה נפשית, והצוותים מתורגלים במסגרת תרגילי החירום של המועצה.

נמצא כי פעילותם של צוותי החירום היישוביים במהלך גל השריפות סייעה רבות לתושבים ולכוחות החירום, הן במתן מענה ראשוני לפעולות הכיבוי והן בטיפול בתושבים, בהעברת הנחיות ובעדכון תמונת המצב. כך למשל פעלו צוותי החירום היישוביים של דלב, טלמון וחלמיש במהלך השריפות שפרצו ביישוביהם, ובין היתר העבירו מידע למועצה האזורית וממנה לתושבים, טיפלו בפינוי תושבים מהאזורים שנפגעו וסייעו בסריקת המבנים על מנת לוודא שלא נותרו תושבים שלא התפנו.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היערכותם ותפקודם של צוותי החירום היישוביים ביישובי המועצה האזורית מטה בנימין שנפגעו במהלך גל השריפות, את שיתוף הפעולה ביניהם וכן את הליך הפקת הלקחים שביצעו.

המועצה האזורית מטה יהודה: בדוח על היערכות לשריפות ולפגעי מזג אוויר צוין כי במסגרת תהליך הפקת לקחים מאירועי סופת השלגים בדצמבר 2013, שערכה המועצה האזורית, הועלה הצורך בהקמת צח"י על בסיס מתנדבים בכל אחד מיישובי המועצה. בנושא זה העיר אז משרד מבקר המדינה כי על המועצה לקדם, בשיתוף היישובים השונים, את הקמתו של צוות חירום בכל יישוב.

למרות פעולותיה של המועצה להקים צח"י ביישוביה, שכללו עריכת כנסים בעניין ושליחת מכתבים לתושבים, היא לא הצליחה, עד פרץ גל השריפות בנובמבר 2016, לגייס מתנדבים מקרב תושבי היישובים לאיש צוותי החירום.

הועלה כי רק לאחר גל השריפות הוקם צח"י ביישוב בית מאיר. הצוות החל לקבל הדרכות וערך רשימות מעודכנות של תושבי היישוב, שבהן גם מידע מלא

בעניין תושבים מבוגרים או בעלי מוגבלות הזקוקים לסיוע מיוחד בעת שריפה. עוד עלה כי במסגרת תהליך הפקת לקחים מאירועי גל השריפות שקיים הוועד המקומי נטף, הוחלט להקים ביישוב צח"י. בינואר 2018 היה בעיצומו תהליך ההקמה של הצוות, הכולל הכשרות וחלוקת תפקידים. כמו כן, הוחלט להקים צוות מיוחד לפינוי גני הילדים וכן יחידת גיפים, על בסיס כלי הרכב של תושבי היישוב, על מנת שתסייע לפנות תושבים בעת הצורך.

חשיבותם של הצוותים ונחיצותם קיבלו משנה תוקף במהלך גל השריפות. על המועצה האזורית מטה יהודה לפעול להקמתם של צוותי חירום יישוביים בכל אחד מיישוביה, ובפרט ביישובים הנמצאים הרחק ממוקדי סיוע והצלה. על המועצה ועל הוועדים המקומיים לוודא כי הצוותים מקבלים הכשרה מתאימה ומצוידים באופן שיאפשר להם לתפקד במידה מיטבית בעת אירוע חירום.

מן הראוי שכל המועצות האזוריות - בשיתוף משרד הפנים, משרד הרווחה ומרכז המועצות האזוריות - יפעלו להקמתם של צח"י ביישובים שבתחומי המועצות האזוריות. על המועצות האזוריות לדאוג להכשרתם ולתרגולם של צוותים אלו, הן בנפרד והן בתרגילים משותפים עם רשות הכבאות וגופי חירום נוספים, על מנת להבטיח כי בעת אירוע חירום תיעשה עבודתם מתוך תיאום ובשיתוף פעולה.

מרכז המועצות האזוריות מסר בתשובתו כי הוא פועל, הן מול המועצות האזוריות והן מול גורמי הממשלה הרלוונטיים, על מנת לקדם את נושא הצח"י. עוד מסר בתשובתו כי בנושא זה נחלקת האחריות הממשלתית בין משרד הביטחון, פקע"ר ומשרד הרווחה, וכי לדעתו ראוי לקבוע גוף ממשלתי אחד שיתכלל ויתקצב אותו בכל המועצות האזוריות.

תרגול מערכי החירום ברשויות המקומיות לשריפות

מוכנות הרשות המקומית למצבי חירום מושגת בתהליך מתמשך של תכנון, ארגון, היערכות, הכשרה ותרגול. תרגול מערכי החירום של הרשות המקומית הוא חלק חיוני ובלתי נפרד מפעולות היערכות שעליה לקיים על מנת להבטיח את כשירותה ומוכנותה לאירועי חירום.

עיריית חיפה: במסגרת תרגיל לאומי בשם "נקודת מפנה 15", שהוביל פיקוד העורף והתקיים ביוני 2015, תורגל מרה"פ עיריית חיפה - הנקרא "מרכז ניהול משברים" (להלן - מנ"ם) - על כל מכלוליו וכן מערכת השליטה והבקרה (להלן - מערכת השו"ב) העירונית בחירום. האגף לביטחון ושירותי חירום בעירייה (להלן - אגף הביטחון) ערך תחקיר של התרגיל. ואולם, לא נמצאה התייחסות בתחקיר להפעלת רכב החפ"ק.

במסגרת תרגיל עורף לאומי "עמידה איתנה", שהתקיים בספטמבר 2016, תורגלה עיריית חיפה על כל יחידותיה, וכן נציגים מפקע"ר, רח"ל וכוחות החירום וההצלה (מד"א, רשות הכבאות והמשטרה). התרחיש שתורגל היה של מלחמה שבה מבוצע ירי טילים ב"עצימות גבוהה" במתאר קונוונציונלי. תחקיר התרגיל שביצע אגף הביטחון העלה את הממצאים האלה: מערכת השו"ב שהייתה קיימת באותה העת לא סייעה בידי מנהל השולחן המרכזי להבין את תמונת המצב ולקבל החלטות בהתאם; מערכות הקשר והתקשורת לקו בחסר; נדרש לבחון בשנית את עזרי השליטה אל מול עזרי פיקוד העורף ולהתאימם לצרכים העירוניים; יש להביא בחשבון במסגרת הערכות המצב השוטפות כי בכמה משכונות העיר קיימת דרך גישה אחת המשמשת לכניסה וליציאה; יש לבחון כיצד לפני אירוע חירום יהיה בידי הרשות מידע על האוכלוסייה הנמצאת בקמפוסים השונים ובבתי אבות.

נוסף על התרגילים הלאומיים השתתפה העירייה בתרגילי שריפה, שתוכננו והובלו בידי מחוז חוף של רשות הכבאות. כך למשל, במאי 2016 הוביל מחוז חוף תרגיל מחוזי "רינת", המדמה שריפת חורש בשכונת נווה שאנן (להלן - תרגיל "רינת"). זאת במטרה לתרגל תרחיש שריפה בשכונה בעיר, על כל השלכותיה על התושבים, וכהפקת לקחים משריפת חורש שהתרחשה בחיפה כחודשיים קודם לכן. בתרגיל השתתפו המשטרה, מד"א, פקע"ר ועיריית חיפה - המנ"ם והמכלולים השונים, גורמי השטח של אגף הביטחון ורכב חפ"ק. בתחקיר תרגיל "רינת", שביצע אגף הביטחון (להלן - תחקיר תרגיל "רינת"), צוין בין היתר כי יש לבצע בקרה על הנכנסים לצובר החפ"קים למניעת עומס יתר במתחם וכן יש להכין הודעות נצורות להורים³¹ אם מתרחשות שריפות בשעות הלימודים. יש לציין שבמסגרת התרגיל לא נפתח חפ"ק אחוד³², ולכן לא תורגלה בו עבודה משותפת של כל גופי החירום סביב שולחן אחד והעברת מידע בין הגופים השונים.


בפרוץ גל השריפות, כחודשיים לאחר מכן, עדיין לא ניתן מענה לכמה מהסוגיות שהועלו בתחקירים דלעיל (ראו להלן).

בסיכום תחקיר גל השריפות שביצע מחוז חוף ברשות הכבאות בינואר 2017 (להלן - תחקיר מחוז חוף של רשות הכבאות) צוין מ"מ מפקד המחוז דאז, כי הליקוי המרכזי במהלך אירועים אלו הוא עבודת החפ"ק האחד, וכי "מה שלא עובד בשגרה לא עובד בחירום". מ"סיכום תחקיר אגף הביטחון בעיריית חיפה לשריפה שאירעה ביום 24.11.16 [גל השריפות]" (להלן - תחקיר אגף הביטחון) עלו ליקויים בעבודת החפ"ק האחד, שסיבתם היא העובדה שעבודתו לא תורגלה במשך שנים ולא בוצעו הדרכה או אימון בנושא.

כחצי שנה לאחר גל השריפות, במאי 2017, השתתפה העירייה בתרגיל "רעות" שהוביל מחוז חוף של רשות הכבאות. התרגיל דימה שריפה שפרצה בתחום

31 הודעות המנוסחות מראש כדי לאפשר את הפצתן המיידית במידת הצורך.

32 חפ"ק המנהל את האירוע ואת כוחות העזר, אזרחיים ואחרים, המסייעים בטיפול בו, למשל הרשות המקומית, רשות הכבאות, פיקוד העורף, רח"ל ומד"א, מתוך: המשרד לביטחון הפנים, **תפיסת ההפעלה המבצעית המשולבת - הטיפול באירועי חומרים מסוכנים במדינת ישראל** (מאי 2017).



 לא נמצא כי המועצה

 המקומית זיכרון יעקב

 והמועצה האזורית

 מטה יהודה ערכו

 בעצמן סיכומים

 ותחקירים של

 התרגילים למצבי

 חירום על מנת להפיק

 מהם לקחים

עיריית נשר והתפשטה לשכונות סביוני דניה, הוד הכרמל ורמת גולדה. במסגרת זו תרגלה עיריית חיפה פתיחת חפ"ק עירוני לפינוי מוסדות חינוך, מתחמי דיור ובתי אבות בגזרת השריפה ופינוי שתי כיתות מביה"ס איינשטיין. יצוין כי אף שעלה צורך במהלך התרגיל לפנות את אוניברסיטת חיפה הדבר לא תורגל, וכן לא תורגלו המנ"ם והמוקד העירוני ולא נפתח חפ"ק אחד.

המועצה המקומית זיכרון יעקב: מנהל מחלקת הביטחון ושעת חירום של המועצה המקומית זיכרון יעקב (להלן - קב"ט זיכרון יעקב) מסר לצוות הביקורת בינואר 2018, כי לפני גל השריפות השתתפה המועצה בתרגילים הבאים: בשנת 2015 - "אימון רשות דו יומי על ידי פקע"ר, אימון עומק מכלול מידע לציבור, הכשרת צוות סע"ר [סיוע עצמי ראשוני]... תרגיל עורף לאומי ירי טילים ומל"ח מועצה"; בשנת 2016 - "תרגיל עמידה איתנה מל"ח מועצה, סיכום ותרחיש תרגילי עמידה איתנה ותרגיל עורף לאומי".

המועצה האזורית מטה יהודה: מנהל מחלקת הביטחון ושעת חירום של המועצה האזורית מטה יהודה מסר לצוות הביקורת באוקטובר 2017, כי לפני גל השריפות השתתפה המועצה בתרגילים הבאים: בשנת 2015 - "תרגיל נקודת מפנה 2015; אימון מכלול אוכלוסייה ואימון מכלול מידע לציבור"; בשנת 2016 - "אימון מכלול הנדסה, תרגיל חירום מועצה ואימון מטה מועצה".

לא נמצא כי המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית מטה יהודה ערכו בעצמן סיכומים ותחקירים של התרגילים למצבי חירום על מנת להפיק מהם לקחים.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי פקע"ר ורח"ל ערכו סיכומים לתרגילים שהתקיימו במועצה בהובלתם ופיקוחם, וכי היא "תמשיך לתרגל את המכלולים בהתאם לתרחישי הייחוס. יחד עם זאת תפיק לקחים נדרשים מאירועי השריפה".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב ולמועצה האזורית מטה יהודה על כי לא תחקרו בעצמן את התרגילים בהם השתתפו לפני גל השריפות ולא הפיקו לקחים מהם. היעדר תחקור של תרגילים, ותיעודם של לקחים שהופקו, עלול לפגוע באפקטיביות שלהם, בהליך הלמידה מהם ובמוכנותן של המועצות לאירועי חירום.

משרד מבקר המדינה מצייין לחיוב את התרגילים שערכה רשות הכבאות בחיפה, אולם מעיר לרשות כי לא ערכה למועצה המקומית זיכרון יעקב ולמועצה האזורית מטה יהודה תרגילים תקופתיים להתמודדות עם שריפות בהיקף נרחב, המחייבות פינוי שכונות או יישובים. זאת חרף שכחותן הגבוהה של שריפות יער וחורש והסכנה הגבוהה שיתפשטו גם לשטחים מאוכלסים.

לשיתוף הפעולה ולתיאום בין הרשות המקומית לבין גופי החירום השונים חשיבות מכרעת, ועל כן נדרשים הגופים המאסדרים לבצע תרגילים תקופתיים, לרבות תרגילים המדמים אירוע שריפה רחב היקף

משרד מבקר המדינה מעיר למשטרה כי עליה ליזום תרגילים משותפים עם רשות הכבאות, הרשויות המקומיות וגופי חירום נוספים, שבמסגרתם תתורגל העבודה בחפ"ק אחוד. זאת על מנת להבטיח כי בעת אירוע חירום אזרחי יכירו הגופים השונים את עבודת החפ"ק האחד, ועבודתם תיעשה מתוך תיאום ובשיתוף פעולה.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו כי הוא מגבש תוכנית אב לאומית להתמודדות עם אירוע של שריפות ענק רב-זירתיות, וכי אגף החירום במשרד נערך לקיום תרגיל ביטחון פנים לאומי בתחום החירום, ובכלל זה התמודדות עם שריפות ענק רב-זירתיות, במהלך שנת העבודה 2018.

משטרת ישראל מסרה בתשובתה ממאי 2018 כי היא הנחתה את המחוזות, המרחבים והתחנות שבאחריותה להדק את הקשר עם הרשויות המקומיות ולשים דגש על תרגילים בנושא שריפות במקומות המועדים לכך. עוד מסרה כי באוקטובר 2017 התקיים תרגיל לאומי בנושא שריפות ענק, ובו השתתפו המועצות האזוריות לכיש ובני שמעון ותורגלו תרחישים של פינוי יישובים במועצות אלה. בשנת 2018 מתוכננים כ-90 תרגילים בנושא חירום ואר"ן (אירוע רב נפגעים), וב-23 מהם יתורגלו שריפות חורש וכן שריפות בבניינים גבוהים ובבתי מלון. בתרגילים ישתתפו כל גופי החירום וההצלה ונציגי הרשות המקומית.

צה"ל מסר בתשובתו כי "פקע"ר אינו אחראי לתרגל את הרשויות המקומיות להתמודד עם אירוע שריפה שאינו כרוך בהתגוננות אזרחית".

לשיתוף הפעולה ולתיאום בין הרשות המקומית לבין גופי החירום השונים חשיבות מכרעת, ועל כן נדרשים הגופים המאסדרים לבצע תרגילים תקופתיים, לרבות תרגילים המדמים אירוע שריפה רחב היקף, שבהם ישתתפו הרשות המקומית וכל גופי החירום. מן הראוי שבתרגילים משותפים אלה יתורגל החפ"ק האחד, בפיקוד המשטרה, וייושמו לקחים ומסקנות מתרגילים קודמים.



בביקורת נבחנו היבטים חיוניים בהיערכותן של רשויות מקומיות לשריפות. מממצאיה עולה כי המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצות האזוריות מטה בנימין ומטה יהודה לא היו ערוכות כראוי לגל השריפות, שפגע גם בשטחים מיושבים בתחומיהן. בין היתר, הן לא הכינו תוכניות הגנה; לא הכשירו אזורי חיץ; ולא תרגלו תרחיש של שריפה חמורה בהיקף רחב. נוסף על כך, המועצה האזורית מטה יהודה לא הכשירה צוותי חירום יישוביים, ולא פעלה להכשרת דרכי מילוט ליישובים בית מאיר ונטף, שנפגעו בשריפה. כמו כן, אף שמאז השריפה בכרמל בשנת 2010 נקטה עיריית חיפה פעולות לשיפור היערכותה לשריפות, היא לא הייתה ערוכה באופן מספק לגל השריפות, שפגע באזורים מאוכלסים בצפיפות בשכונות העיר.

על הרשויות המקומיות שנבדקו לשפר את היערכותן למניעת שריפות ולצמצום נזקיהן ובכלל זה - להכין תוכנית הגנה; להכשיר אזורי חיץ; לסלול דרכי מילוט; לדאוג לתשתית מים שתיתן מענה בעת שריפה; ולתרגל את מערכי החירום שלהן להתמודדות עם תרחישי שריפה.

מן הראוי לקבוע גורם ממלכתי אחד שיופקד על היערכות הרשויות המקומיות לאירועי חירום אזרחיים ועל הטיפול בהם בעת התרחשותם. כל זאת על מנת להבטיח כי יהיו ערוכות כראוי לשריפות.

תפקוד הרשויות המקומיות במהלך גל השריפות

נוסף על הוראות פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות בנושא מ"ח, נקבעו במהלך השנים הוראות משלימות בהחלטות ממשלה ובנוהלי מ"ח שונים. בשנת 2004 גובשה המסגרת הנורמטיבית של תיקי אב³³ לעיריות³⁴ ולמועצות המקומיות להפעלה בעת חירום, ובשנת 2008 הושלמה הכנתו של תיק אב למועצות האזוריות (להלן - תיק האב). בדצמבר 2004 קבעה ועדת מ"ח העליונה נוהל שעניינו תכנון, ארגון ותפעול של מערך מ"ח ברשות המקומית. הנוהל נוגע למגוון תרחישי ייחוס רשותיים, לרבות שריפות רחבות היקף. באוגוסט 2009 החליטה הממשלה לשלב את מטה מ"ח הארצי בתוך רח"ל. בתיק האב ובנוהל הכללי מפורטים מערכים ארגוניים ותפקודיים המבטאים תפיסת הפעלה שלמה של הרשות המקומית בעת חירום. בין היתר, פתיחת מרכזי הפעלה; הקמת חפ"ק של הרשות שישמש לה מוקד שליטה בקרבת האירועים; הפעלת מערך המכלולים³⁵; ארגון של התנדבות ברשות; והקמת מערך ארגוני למילוי צורכי האוכלוסייה.

בפקודת המשטרה נקבע כי כאשר קיים חשש ממשי לפגיעה חמורה בביטחון הנפש או הרכוש, בסמכותו של כל שוטר להורות לאזרחים כיצד לנהוג, וכן להורות לגוף הצלה "לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו". בנוהל "מצבי כוננות בין ארגוניים - מגיבים ראשוניים" של המשטרה, שפורסם בשנת 2013 ועודכן בשנת 2017 (להלן - נוהל מצבי כוננות), ובנוהל "טיפול מ"י באירוע דליקות רחבות היקף" של המשטרה, שפורסם בשנת 2013, נקבע כי המשטרה היא בעלת האחריות לפיקוד ולשליטה על האירוע. מתוקף תפקידה, המשטרה היא בעלת הסמכות לקביעת סדרי עדיפויות כלליים לגופים הפועלים באירוע, בהתאם לייעודם ולתפקודם, ולתיאום בין גופים אלה.

על מנת לנהל אירוע חירום ולבצע את פעולות הפיקוד והשליטה (ראו להלן בפרק "פינוי וקליטת אוכלוסייה"), המשטרה מפעילה חפ"ק אחד הפועל בצובר חפ"קים, שבו נמצא גם חפ"ק ייעודי של כל אחד מהגופים המיוצגים בחפ"ק האחד.

33 תיק המשמש בסיס מנחה להכנת "נוהל הפעלה רשותי" בעיתות חירום. בתיק מרוכזות כלל המשימות שבאחריותה של הרשות המקומית, וזאת לפי חוקים, תקנות, החלטות ממשלה, נוהלי מ"ח, משימות התגוננות של פק"ר, החלטות צוות ההיגוי לנושא תפקידי הרשות המקומית שריכוז פק"ר וכלל הנהלים המשותפים וההסכמות שגובשו בשנים האחרונות.

34 תיק האב להיערכות הרשות המקומית (עירייה) עודכן בדצמבר 2015.

35 לפי תיקי האב, מכלול הוא "איגוד של מחלקות ו/או תחומי עיסוק בעלי מכה משותף במצבי חירום, המאפשר שליטה ותכלול אפקטיביים של המענה הנדרש מהוועדה לטיפול באירועים".

אי-הכרזה על אירוע אסון המוני

החקיקה הקיימת והחלטות הממשלה מגדירות מצבים אחדים הנובעים מאירועי חירום, שהתקיימותם וההכרזה עליהם מקנות סמכויות מיוחדות לצה"ל או למשטרה, על פי העניין. על יסוד החקיקה וההחלטות האמורות מוקצים המשאבים הנדרשים לטיפול במצבים אלה. בבסיס ההסדרה נקבע כי האחריות לניהול אירועי חירום מלחמתיים, למשל "מצב חירום" או "מצב מיוחד בעורף", היא בידי צה"ל, והאחריות לניהול אירועי חירום אזרחיים אם מתחולל "אירוע אסון המוני" היא בידי המשטרה.

אירוע אסון המוני מוגדר בפקודת המשטרה כ"אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או ברכוש המתייחס לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור". הסמכות להכריז על אירוע אסון המוני במדינה כולה או בשטח מסוים נתונה על פי רוב בידי השר לביטחון הפנים.

על פי הפקודה, משהוכרז אירוע אסון המוני תהא המשטרה אחראית לפיקוד ולשליטה במהלך הטיפול באירוע ויהיו לה בין היתר הסמכויות הבאות: להורות לגוף הצלה³⁶ לפעול במסגרת תפקידו וסמכויותיו ולהפעיל את הציוד שברשותו לצורך מילוי תפקידו; להורות כל הוראה סבירה לכל אדם הנמצא בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה מהאירוע; להורות למי שבבעלותו, בחזקתו, בשליטתו או בפיקוחו ציוד או חומר, להעמיד את הציוד או החומר לרשות המשטרה או לרשות גופי הצלה; לסגור שטח או מקום ולמנוע מכל אדם להיכנס אליו או לצאת ממנו, וכן לדרוש מכל אדם בשטח האירוע או באזור העלול להיפגע כתוצאה מהאירוע להישאר במקום שבו הוא נמצא, לצאת ממנו או להיכנס למקום שקבעה.

הועלה כי במהלך גל השריפות לא הכריז השר לביטחון הפנים על אירוע אסון המוני. לא נמצא תיעוד כי התקיים דיון סדור בנושא.

המשרד לביטחון הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 כי השר לביטחון הפנים החליט שלא להכריז על אירוע אסון המוני "לאחר ששקל את מכלול השיקולים".

על המשרד לביטחון הפנים היה לקיים דיון בהשתתפות הגורמים הרלוונטיים ולבחון את הצורך להכריז על אירוע אסון המוני. הכרזה כאמור, המעבירה את הפיקוד והשליטה לידי המשטרה, הייתה מסדירה את פעילותה ואת הפעילות של יתר גופי הצלה, ובהם הרשויות המקומיות, בהתאם לחוק.

36 לפי פקודת המשטרה, "גוף הצלה" הוא גוף שעזרתו נדרשת בעת אירוע אסון המוני והוא, בין היתר, אחד מאלה: אגודת מגן דוד אדום בישראל, רשות הכבאות ורשות מקומית כהגדרתה בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951.

**בשל הרתיעה
התודעתית מהשימוש
במונח "אסון המוני",
המליץ הצוות שמונה
לבחינת הגדרת
המונח להחליף את
שם המונח ל"אירוע
חירום אזרחי". זאת
במטרה לאפשר
לגורמים המוסמכים
להכריז על אירועים
כאלה ביתר קלות**

בעקבות גל השריפות הורה ראש הממשלה ח"כ בנימין נתניהו למל"ל להוביל תחקיר לאומי מקיף וממצה שיתווה פעולות הגנה כנגד אירועים מסוג זה, וממצאיו מרכזים בדוח "באש ובמים". לצורך התחקיר הקים המל"ל, בין היתר, צוות לבחינת הגדרת "אסון המוני" בראשות המשנה למנכ"ל המשרד לביטחון הפנים. הצוות הגיע למסקנה שלא נדרש שינוי במהות ההגדרה הקיימת ובהליך ההכרזה, וכי לא נדרש להגדיר מדרגי ביניים לאירועי חירום אזרחיים. עם זאת, בשל הרתיעה התודעתית מהשימוש במונח אסון המוני, המליץ הצוות לבצע שינוי בשם המונח בלבד ולהחליפו ל"אירוע חירום אזרחי". זאת במטרה לאפשר לגורמים המוסמכים להכריז על אירועים כאלה ביתר קלות. הצעת החוק ל"תיקון פקודת המשטרה (34) (החלפת המונח אירוע אסון המוני), התשע"ח-2017", המאמצת את המלצות הצוות, אושרה במרץ 2018 בקריאה שלישית במליאת הכנסת.

המל"ל מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי אם יתרחש אירוע חירום אזרחי כדוגמת גל השריפות הוא "יבחן את האפשרות להמליץ לשר לביטחון הפנים להכריז על 'אירוע חירום אזרחי', מתוך הבנה שהכרזה זו מעניקה סמכויות חשובות למשטרה ולגופים נוספים".

משרד מבקר המדינה מצין לחיוב את ביצוע התחקיר המקיף "באש ובמים" שהוביל המל"ל, לרבות ההמלצה להחליף את המונח "אירוע אסון המוני" במונח "אירוע חירום אזרחי". יש לבחון בעתיד את השפעת ההכרזה על "אירוע חירום אזרחי" באירועים דוגמת גל השריפות, ואת המשמעויות הנובעות מכך לפעילותם של הגופים המתמודדים עם האירועים ובכלל זה הרשויות המקומיות.

תפקוד מרכזי ההפעלה במהלך גל השריפות

מרכז הפעלה הוא המקום שממנו פועל מטה החירום של הרשות וממנו היא מנהלת את ענייניה במהלך אירועי חירום. היקף פעילותו ואישו של מרה"פ מושפעים מהיקף האירוע - ככל שהאירוע חמור יותר יצטרפו למרה"פ נציגי גורמים נוספים המעורבים בניהול האירוע, כגון המשטרה, רשות הכבאות ויחידת הקישור לרשויות של פקע"ר (להלן - היקל"ר).

בתיק האב נקבע כי במרה"פ יימצאו אמצעי שליטה, לרבות מרכזייה פנימית וחיזונית, מערכת מחשבים, קשר אלחוטי וסלולרי ומערכת תמיכה בחשמל. עוד נקבע בתיק האב כי על מרכז הדיווח שבמרה"פ לנהל יומן אירועים, שבו יירשמו כל ההודעות שהתקבלו מגורמי חוץ וכל ההודעות שהעביר המרה"פ לגורמים ברשות ומחוצה לו. יצוין כי יומן אירועים שבו נרשמים הדברים בזמן אמת הוא כלי חשוב ביותר הן לניהול האירועים והן לתחקור ולהפקת לקחים בנוגע לפעילות הרשות המקומית בעת אירוע חירום.

המוקד העירוני או הרשותי הוא ערוץ הקשר המרכזי בשגרה ובחירום בין העירייה לאוכלוסייה והוא כלי ניהולי בידי הנהלת הרשות המקומית, שבאמצעותו ניתן להעביר מידע לתושבים ולתת מענה ישיר לפניויותיהם. על פי תיק האב, בשעת חירום יתוגבר המוקד הרשותי באמצעות הוספת עמדות מאוישות ועל ידי צירוף אנשי מקצוע בתחומים שונים, ובהם עובדים דוברי שפות נוספות, על פי תמהיל האוכלוסייה ברשות המקומית.

על פי תיק האב, על הרשות המקומית להפעיל במרה"פ מכלול מידע לציבור, הסברה ודוברות (להלן - מכלול מידע והסברה). באחריות מכלול מידע והסברה להעביר את המידע לדובר הרשות המקומית, והוא זה שמופקד על הפצת המסרים לציבור בכל אמצעי התקשורת העומדים לרשותו. על מכלול מידע והסברה לפעול בתיאום עם גופים ממלכתיים מוסמכים, כגון המשטרה, רשות הכבאות ופקע"ר.

עיריית חיפה

מרכז ניהול משברים: המנ"ם ממוקם במקלט המרוחק ממבנה העירייה. בנוהל חירום עירוני מעודכן מנובמבר 2008, שנקרא "מרכז ניהול משברים עירוני" (להלן - נוהל מנ"ם), מפורטים ייעודיהם ותפקידיהם של המנ"ם ושל אגפי העירייה בחירום. תפקידיו של המנ"ם הם בין היתר בניית תמונת מצב עירונית בדגש על אזורי האירועים; הצגת הנתונים הדרושים לביצוע הערכות מצב; ביצוע הערכות מצב עירוניות וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול באירועים השונים; גיבוש החלטות והעברתן לביצוע המכלולים; ואישור פרסום מסרים לציבור שנאספו ועובדו על ידי מרכז המידע.

בנוהל המנ"ם נקבע כי בעת אירוע הוא יאויש בין היתר בצוות תפעול המורכב מצוות שליטה; מבצעים; מרכז טלפוני מורחב; ומרכז מידע, האחראי לריכוז מידע רלוונטי עדכני מהמוקד העירוני (מוקד 106), ומהמכלולים והאגפים בעירייה. זאת כדי ליצור תמונת מצב עדכנית שתסייע למפות את הבעיות והצרכים של התושבים ולהיענות להם. נוסף על כך, על מרכז המידע לרכז המלצות לתושבים ולהעבירם לאגף דוברות והסברה על מנת שיעביר את המסרים לציבור. את המנ"ם יאיישו גם המטות של ראשי המינהלים בעירייה (המכלולים) וגורמים נוספים, על פי חומרת האירוע, כמו נציגי המשטרה ונציגי פיקוד העורף. עוד נקבע כי הטיפול באירועי החירום "כולל את עדכון העזרים במנ"ם ורישום האירוע".

ב-24.11.16 בשעה 10:44, נוכח התפשטות השריפות בשכונת העיר, החליטה המשטרה לפתוח חפ"ק אחד בהיכל הספורט רוממה (להלן - היכל הספורט). בחפ"ק האחד נכחו בין היתר נציגי העירייה כאמור, רשות הכבאות, פקע"ר, המשרד להגנת הסביבה, חברת החשמל לישראל, מד"א ורח"ל. באותו מועד הורה מנכ"ל העירייה לפתוח את המנ"ם, והוא פעל עד 4.12.16, בעיקר לצורך טיפול בפניות התושבים שרכושם נפגע מנזקי השריפה. ביומים הראשונים להפעלת המנ"ם נכחו בו נציגים של היקל"ר, רח"ל, מי כרמל, חברת החשמל, מס רכוש, איגוד ערים לאיכות הסביבה, משרד הבריאות ונציגי המשטרה, שהגיע

מנ"ם (מרכז ניהול משברים) עיריית חיפה לא תפקד כנדרש בשעות הראשונות של אירוע השריפה: הוא לא קיבל מידע רציף ומסודר מהחפ"ק האחד ומרכב החפ"ק העירוני, ולא הייתה לו תמונת מצב מלאה על המתרחש באזורי השריפות

רק בסוף היום הראשון של אירועי השריפה. ראש מינהל התפעול בעירייה ניהל את הפעילות במנ"ם. ראש העירייה, מנכ"ל העירייה ומנהל אגף ביטחון ושירותי חירום היו בשטחי השריפה ובחפ"ק האחד (ראו להלן).

הועלה כי המנ"ם לא תפקד כנדרש בשעות הראשונות של אירוע השריפה: לא קיבל מידע רציף ומסודר מהחפ"ק האחד ומרכב החפ"ק העירוני, ולא הייתה לו תמונת מצב מלאה על המתרחש באזורי השריפות. להלן הפרטים:

חפ"ק עירוני והעברת מידע למנ"ם: לעיריית חיפה שני רכבים מסחריים המשמשים כחפ"ק עירוני לסיוע בניהול אירועי חירום אזרחיים - רכב חפ"ק "כריש" (להלן - חפ"ק "כריש") ורכב חפ"ק "לווייתן" (להלן - רכב החפ"ק), החדש יותר.

תמונה 10: רכב החפ"ק של עיריית חיפה



המקור: אגף הביטחון בעיריית חיפה.

בסיכום תחקיר אגף הביטחון צוין כי תפקידיו של החפ"ק העירוני בעת אירוע חירום הוא בין היתר ניהול כוחות השטח העירוניים, ניהול יומן אירועים, סיוע בפינויים של מוסדות חינוך ותושבים ומעקב על הפינוי, תיאום והובלת כוחות חירום המגיעים מחוץ לעיר. לצוות הביקורת נמסר כי החפ"ק העירוני אמור לקבל מידע מנציג העירייה בחפ"ק האחד, להעבירו למנ"ם לצורך קבלת תמונת מצב מהשטח, ובהתאם לה לקבל החלטות על פי סדרי עדיפויות. בעת גל השריפות היה מצויד רכב החפ"ק בין היתר בצגי מחשב, שקיבלו תמונות ממצלמות העירייה הפזורות ברחבי העיר, ובגנרטור שמוקם בחלקו האחורי.

בסמוך להודעת המשטרה על פתיחת החפ"ק האחד הוצב רכב החפ"ק בשטח צובר החפ"קים. עקב שריפה שנגרמה מתקלה בצינור הפליטה של הרכב נפגע הגנרטור. לפיכך הושבתו המערכות ברכב והוא לא מילא את ייעודו. בשל כך, בין היתר, בשעות הראשונות לאירוע השריפה לא התקבל במנ"ם מידע רציף ומסודר מנציגי העירייה בחפ"ק האחד בנוגע לפינוי האוכלוסייה ולגבי המצב בצירי התנועה בעיר. רק בשעות אחר הצהריים הוצב חפ"ק "כריש" בצובר החפ"קים והחל לשמש כחפ"ק העירוני.

משרד מבקר המדינה מציין את יוזמת עיריית חיפה להקמת חפ"ק עירוני, אולם מעיר כי היה עליה לדאוג לתחזוקתם ולכשירותם של כלי הרכב המשמשים כחפ"ק האמור, לצידו הקיים בהם ולהכשרתם של מפעיליו.

בעקבות השריפה ברכב החפ"ק הוצמד לו גרור עם אוהל וגנרטור, שיספק מתח חלופי בעת הצורך. כמו כן, הרכב צויד בשני צגי טלוויזיה לצורך צפייה במצלמות העירוניות ובמערכת השו"ב שהותקנה בעירייה; במערכת קשר עירונית ובמצברים וסוללות לגיבוי; במפות עירוניות שבהן חלוקה לחבלים וביומני אירועים. כמו כן, העירייה רכשה מחברת תקשורת יכולות גלישה אלחוטית באינטרנט ברכב החפ"ק לצורך יצירת ערוץ תקשורת נוסף.

בינואר 2018 גיבש אגף הביטחון בעירייה נוהל עבודה ל"פריסת רכב חפ"ק באירוע בט"ש [ביטחון שוטף]" (להלן - נוהל החפ"ק העירוני). מטרת הנוהל היא "הגדרת משימות רכב החפ"ק, הטמעת יכולותיו, צרכים, מתכונת הזנקה, פריסה ואחריות אחזקה שוטפת". בין היתר עוסק הנוהל בפריסת רכב החפ"ק והציוד הנלווה, בתפיסת העבודה והפיקוד מרכב החפ"ק ובתחזוקת רכבי החפ"ק וגרור נלווה.

העירייה מסרה בתשובתה כי נוהל החפ"ק העירוני אושר ועודכן לאור לקחי הפעלת החפ"ק בגל השריפות. מנהל אגף הביטחון מסר ביולי 2018 לצוות הביקורת כי נוהל החפ"ק העירוני יושם במסגרת תרגיל שערכה העירייה באותו החדש.

על העירייה להטמיע את נוהל החפ"ק העירוני ולוודא כי הרכבים כשירים למלא את ייעודם.

לאור חשיבותו ותרומתו של חפ"ק עירוני באירועי חירום, על מינהל החירום במשרד הפנים לבחון את הצורך בהקמת חפ"ק עירוני ברשויות מקומיות נוספות בהתאם לאמות מידה שיקבע.

שימוש במצלמות העירוניות במנ"ם: עיריית חיפה הציבה כ-100 מצלמות תנועה וכ-120 מצלמות המשמשות את הפרויקט "עיר ללא אלימות"³⁷ (להלן - המצלמות העירוניות). כמו כן, לאחר מלחמת לבנון השנייה הציבה העירייה

37 תוכנית "עיר ללא אלימות" היא תוכנית לאומית של ממשלת ישראל והמשרד לביטחון הפנים להתמודדות עם התנהגות אנטי-חברתית, אלימות ופשעה ברשויות המקומיות.

שלוש מצלמות תרמויות³⁸ על גגות מבנים בעיר, שנועדו לגילוי מוקדם של שריפות (להלן - המצלמות התרמויות). למצלמות העירוניות ולמצלמות התרמויות חיבור ישיר למנ"ם שנועד, בעת אירוע חירום, לסייע בבניית תמונת מצב עדכנית ורציפה מהשטח לצורך ביצוע הערכות מצב עירוניות וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול בהתרחשויות.

נציגי העירייה שאיישו את המנ"ם בגל השריפות לא עשו שימוש באפשרות להעביר אליו את שידורי המצלמות מרחבי העיר, ולפיכך בשעות הראשונות הקריטיות של התפשטות השריפה לא התקבלה במנ"ם תמונת המצב של האירועים. בתחקיר אגף הביטחון צוין כי ניתן היה להפעיל את מצלמות הרמזורים בקרבת האירוע כדי להתרשם מממדי השריפה.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי לאחר גל השריפות היא הכשירה את מערך המצלמות בעיר וכי המצלמה התרמוית הממוקמת על גג בית המלון "דן פנורמה" כוונה לאיזור רוממה, "כך שתיתן מענה לכיוון זה אם וכאשר ידרש".

מערכת השו"ב במנ"ם: הועלה כי במנ"ם לא הייתה מערכת שו"ב שבה ניתן היה לעדכן את הפעולות שביצעה העירייה, ההודעות לציבור ופניות התושבים. מערכת השו"ב הייתה מסייעת ליצור תמונת מצב אחידה וזמינה לכל המשתמשים במערכת, הפועלים במנ"ם ומחוצה לו בו-זמנית. בדיון שנערך בעירייה בנושא "לקחי שריפה - רוממה" בינואר 2017 צוין, כי "אי-קיומה של מערכת שו"ב מהווה פער משמעותי ביכולת המנ"ם לתכלל את הפעילות העירונית".

חבר מועצת העיר חיפה שנכח במנ"ם חיבר מסמך המתייחס, בין היתר, לתפקוד המנ"ם. במסמך הוא ציין כי היעדר קשר ישיר של המנ"ם לתמונת המצב בחפ"ק האחד היה בולט בשעות הראשונות של האירוע. לדבריו, בשעות אלה לא הייתה במנ"ם תמונת מצב עדכנית של אזורי השריפה, מיקומה ונתיב התפשטותה, ולא היה ידוע מהם צירי התנועה הפתוחים והחסומים. עוד צוין במסמך כי באזור השריפה לא הופעלו האמצעים הוויזואליים שנועדו לשדר מידע רציף לשולחן המרכזי במנ"ם. לדבריו, הערכת המצב בנוכחות מנהל אגף הביטחון ומנכ"ל העירייה שבוצעה לאחר שעות אחדות קידמה מאוד את תמונת המצב במנ"ם, והוכיחה עד כמה הנתק מתמונת המצב האמיתית היה גדול לפני כן.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "גם אם תמונת המצב לא הייתה מלאה במנ"ם, היא לא היוותה כשל בניהול ומענה לתושבים".

מהאמור לעיל עולה כי בשעות הראשונות של האירוע לא הייתה למנ"ם תמונת מצב מלאה של המתרחש באזורי השריפות. משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי היה עליה להשתמש בכל האמצעים העומדים לרשותה על מנת ליצור במנ"ם תמונת מצב עדכנית. הבנת ההתרחשויות, מוקדם ככל האפשר, הייתה יכולה לסייע בקבלת החלטות ובקביעת סדרי עדיפויות לפעולה. על העירייה לדאוג לתקינות המצלמות העירוניות והמצלמות התרמיות בעת שגרה ולהתקין במנ"ם מערכת שו"ב.

מנהל אגף הביטחון מסר לצוות הביקורת ביולי 2018 כי בתחילת שנת 2017 התחברה העירייה למערכת שליטה ובקרה של פקע"ר - מערכת "שועל". המערכת נמצאת בשלבי פיתוח וניתן לראות באמצעותה, בין היתר, את מיקום מבני הציבור ומוסדות החינוך ברחבי העיר, פריסת הרכבים העירוניים ושדורי המצלמות מרחבי העיר.

ניהול יומן אירועים במנ"ם: בבדיקה נמצא כי במהלך גל השריפות לא ניהל מרכז הדיווח במנ"ם יומן אירועים כנדרש ולא רשם בו, בין היתר, את ההודעות שהתקבלו מגורמי חוץ ואת ההודעות שהעביר לגורמים בעירייה ומחוצה לה. הועלה כי ב-24.11.16 תיעד מרכז הדיווח אירועים רק בין 12:18 ל-16:00. כך למשל, לא נמצא תיעוד למועד שבו הורה מנכ"ל העירייה לפתוח את המנ"ם, למועד שבו נפתח המנ"ם בפועל ולדיווחים שהתקבלו מהחפ"ק האחד. ראש מינהל התפעול מסר לצוות הביקורת בנובמבר 2017 כי בשעות הראשונות לאירוע השריפה בוצעו מספר הערכות מצב לצורך קביעת סדרי עדיפויות לטיפול באירועים, אולם לא נמצא תיעוד להערכות מצב אלו ולבסיס הנתונים ששימש לקבלתן.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה על כי לא ניהלה באופן שוטף יומן אירועים המתעד את כל אירועי השריפה, ועל שלא תיעדה את סיכומי הערכות המצב בשעות הראשונות לאירוע ואת פעולות העירייה שנגזרו מהערכות מצב אלו. היעדר תיעוד של האירועים והחלטות פוגע גם ביכולתה של העירייה לבצע תחקיר יסודי של פעולותיה ולהפיק לקחים.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "נרשם יומן אירועים עם רמת המידע שהיתה במנ"ם בעת ההיא". עוד מסרה העירייה כי יומן אירועים ממוחשב יופעל במערכת השליטה והבקרה החדשה של העירייה.

מוקד עירוני: בשעות הבוקר של 24.11.16 איישו את המוקד שמונה עובדים. לאחר הודעת מנכ"ל העירייה על פתיחת המנ"ם הגיעו אליו סגן מנהל המוקד ושניים מעובדיו, ובהמשך "דילגו" אליו עובדים נוספים של המוקד ועובדי עירייה אחרים לצורך תגבורו. פעילות המוקד הועברה במלואה למנ"ם בשעה 13:00, ופעלו בו כ-35 מוקדנים בסך הכול.

לעירייה לא היה נוהל להעברת פעילות המוקד העירוני למנ"ם בעת אירוע חירום, מאחר שבעבר המנ"ם היה ממוקם בבניין העירייה ולא היה צורך "לדלג" למוקד מחוץ לבניין העירייה, כפי שקרה באירועי השריפה. נוסף על כך, לא

נקבע מספר המוקדנים שצריכים לאייש את המוקד בעת אירוע חירום, והאיוש נעשה לפי מספר המקומות שקיימים במנ"ם.

בחמשת ימי פעולתו של המוקד העירוני במסגרת המנ"ם התקבלו בו כ-29,000 שיחות, אולם הן לא תועדו במערכת הממוחשבת ולא הוקלטו. ברישום הידני שנערך נכללו רק פניות תושבים שהצריכו המשך טיפול, כמו פניות תושבים שבינתים נפגעו. עם זאת, המוקד לא תיעד פניות של תושבים שביקשו עזרה בפינוי. סגן מנהל המוקד ריכז את הרישום הידני בקובץ אקסל, וקובץ זה לא היה מתואם עם המערכת הממוחשבת ולא היה נגיש ליתר הגורמים בעירייה שעסקו בטיפול בפניות התושבים.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי במהלך גל השריפות עלה הצורך במענה מיידי לכל אחת מאלפי הפניות שהתקבלו במוקד העירוני, ולכן לא ניתן היה להתעכב על רישום פרטי הפונים במערכת הממוחשבת. עוד מסרה העירייה בתשובתה כי השיחות הטלפוניות לא הוקלטו, אך פניות שנדרש להן המשך טיפול ומעקב הוקלדו בטבלאות אקסל והועברו לטיפול הגורמים הרלוונטיים. העירייה ציינה כי לאור ממצאי דוח הביקורת, גיבש המוקד העירוני נוהל "העברת המוקד העירוני למנ"ם בזמן חירום" וכי בימים אלה, באמצעות אגף המחשוב שלה, מוכנסת מערכת הקלטת שיחות באגף פניות הציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי על המוקד העירוני שלה להשלים את נוהל המעבר למנ"ם בזמן חירום ולתרגלו. כמו כן, עליה לתעד את פניות התושבים במערכת הממוחשבת, על מנת שהמידע יהיה זמין לכל גורמי העירייה, בין היתר לצורך המשך הטיפול בפניות, מעקב אחר הטיפול בהן והפקת לקחים בתום האירועים.

מידע לציבור ודוברות: בתחקיר תרגיל "רינת", שנערך לפני גל השריפות, נכתב בין היתר כי בעת אירוע שריפה ישהה בצובר חפ"קים נציג בכיר של אגף הדוברות לתיאום המסרים מול דוברי המשטרה ורשות הכבאות, ונציג נוסף של האגף יהיה במנ"ם "להוצאות המסרים לפועל".

מסיכום השריפה שערך אגף הדוברות של העירייה בינואר 2017 צוין כי "המנ"ם לא תפקד בהעברת ההודעות" ו"לקח המון זמן לקבל אינפורמציה [מידע] לגבי כמויות האנשים שפוננו". עוד צוין בסיכום כי אגף הדוברות לא קיבל מידע על ההחלטה לפנות מוסדות חינוך. מנהל אגף הדוברות מסר לצוות הביקורת כי לאחר גל השריפות הנחה מפקד מחוז חוף במשטרה להקים חפ"ק דוברים בעת אירוע חירום, שתפקידו להבטיח שיתוף של כלל הגורמים במידע ולודא שתהיה אחידות במסרים המועברים לציבור.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי בעת אירוע חירום על נציג אגף הדוברות שלה בצובר החפ"קים לעדכן באופן שוטף את נציגי אגף הדוברות (מכלול מידע והסברה) במנ"ם, על מנת להבטיח כי יועבר לציבור מידע מדויק ומוסמך בזמן אמת ככל הניתן.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

מרה"פ המועצה: מרה"פ המועצה ממוקם במקלט במבנה המועצה, במקום שבו פועלת מחלקת הביטחון ושעת חירום שלה (להלן - מחלקת הביטחון). תחזוקת המרה"פ והיערכותו לשעת חירום הן באחריות קב"ט זיכרון יעקב. למועצה קובץ נהלים מעודכן להפעלה בחירום, ובו מפורטים תרחישי האיום השונים והמענה הנדרש לכל אחד מהם. הקובץ הופץ לכל בעלי התפקידים ברשות.

ביום שלישי 22.11.16, עם קבלת ההודעה על השריפה, פתחה המועצה את המרה"פ ודיווחה על כך למשטרה, לרשות הכבאות ולמד"א. מזכיר המועצה, בסיוע עוזרת הקב"ט, ריכז את הפעילות במרה"פ ופעלו בו שישה מכלולים: טיפול באוכלוסייה; מידע לציבור והסברה; לוגיסטיקה; משאבי אנוש; חינוך תרבות וספורט; תשתיות. כל מכלול קיבל בקשות וזרמי מידע ישירות. אחת לכמה שעות כונסו ראשי המכלולים לעדכונים כדי לבנות תמונת מצב אחידה ולתת פתרונות לסוגיות שהועלו. במידת הצורך הועברו בקשות לראש המועצה ולקב"ט, שהיו רוב הזמן באזור האירוע. נציגים של המשטרה ורשות הכבאות שנכחו במרה"פ העבירו הנחיות למכלולים השונים וריכזו בעיות ובקשות שהועלו על ידם. כמו כן נפתח בכפר הנוער מאיר שפיה חפ"ק אחד שכלל את נציגי המשטרה, רשות הכבאות, מד"א, רח"ל, פקע"ר והמועצה המקומית.

מסיכום אירועי השריפה שערכה מחלקת הביטחון של המועצה עלה הצורך בהגדלת מספר קווי הטלפון במרה"פ; ברכישת מגברים לרשתות סלולריות לפתרון בעיות קליטה בו, וברכישת מכשירי קשר; ברכישת ציוד לצוותים שיוצאים לשטח, כגון אפודים זוהרים, פנסי יד ומערכות צפירור (צ'קלקות) לכלי רכב. כן עלה כי המרה"פ לא היה מצויד באופן קבוע בגנרטור לחירום, והוא חובר לגנרטור נייד בעקבות הפסקות חשמל במבנה המועצה עקב ניתוק קווים על ידי חברת החשמל.

קב"ט זיכרון יעקב מסר לצוות הביקורת כי בתיאום עם נציגי פיקוד העורף ומשרד הביטחון החלה המועצה לשדרג את מרכז ההפעלה בנובמבר 2017. השדרוג כלל בין היתר התקנת מרכזייה נפרדת, התקנת מערכת שליטה ובקרה, מחשוב כל המכלולים וחיבור מרכז ההפעלה לגנרטור קבוע.

רח"ל מסרה בתשובתה כי קיבלה על עצמה להקים ולשדרג את מרכזי ההפעלה ברשויות המקומיות ולהטמיע את העבודה בהם. עוד מסרה כי שדרוג מרכז ההפעלה של המועצה המקומית זיכרון יעקב הושלם במהלך אפריל 2018.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי מרכז ההפעלה חובר לגנרטור כ-30 דקות מתחילת האירוע. לפיכך הפסקת החשמל לא פגעה בפעילותו של מרכז ההפעלה.



מרכז הדיווח במרה"פ
(מרכז ההפעלה) של
המועצה המקומית
זיכרון יעקב לא ניהל
רישום של האירועים,
של הערכות המצב
שהתקיימו במרה"פ
ושל ההחלטות
שהתקבלו
בעקבותיהם. מוקד
המועצה לא תיעד את
פניות התושבים

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי בהמשך לשדרוג מרכז ההפעלה שלה עליה לצייד אותו במערכות תקשורת מספקות ובעזרים האחריים הנדרשים לניהול אירוע חירום באופן רציף וממושך. זאת על מנת שתוכל להיערך באופן מיטבי לאירועי חירום.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי הזמינה גנרטור לשעת חירום, והוא יותקן במרכז ההפעלה החדש.

היעדר תיעוד: נמצא כי מרכז הדיווח במרה"פ של המועצה לא ניהל רישום של האירועים, של הערכות המצב שהתקיימו במרה"פ ושל ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהם. עוד נמצא כי מוקד המועצה, שעבד במתכונת חירום ופעל בצוותים מתוגברים במשמרות של 24 שעות, לא תיעד את פניות התושבים, לא הקליט את השיחות שהתקבלו ואף לא יכול היה לזהות את מספרי הטלפון של הפונים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי היה עליה לנהל יומן אירועים מסודר כנדרש. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי היה עליה לנהל רישום ותיעוד מסודרים של פניות התושבים והנושאים שטופלו במוקד במהלך השריפה. קיומו של תיעוד מסודר ורציף חשוב למעקב אחר הטיפול בפניות התושבים, לבדיקת התנהלות המועצה במהלך האירוע ולהפקת לקחים.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה כי תפעל לניהול יומן אירועים בסיוע המערכת הממוחשבת החדשה שהותקנה במרה"פ.

המועצה האזורית מטה בנימין

בשל המצב הביטחוני מפעילה המועצה האזורית בבניין המועצה ביישוב פסגות מוקד רשותי, המחולק למוקד מוניציפלי ולמוקד ביטחוני, המפעיל גם מרכז שליטה ובקרה (להלן - מרכז השליטה) לניהול אירועי חירום בשגרה. מרכז השליטה פועל במהלך כל השבוע, 24 שעות ביממה, בשיתוף פעולה מלא עם צה"ל, המשטרה, רשות הכבאות ומד"א. מרכז השליטה מקבל ומפיץ מידע אמין ומפעיל את מערך החירום של המועצה על פי סוג האירוע ורמת חומרתו. על פי נוהלי החירום של המועצה, האחריות לניהול אירוע חירום מוטלת על מחלקת הביטחון של המועצה. מפרוץ אירוע החירום ועד הגעת נציג מחלקת הביטחון ליישוב מנוהל האירוע על ידי צוות החירום היישובי והוועד המקומי.

סגן ראש המועצה האזורית מסר לצוות הביקורת באוגוסט 2017 כי בכל אחד ממוקדי השריפה פעל חפ"ק אחד בהובלת צה"ל (החטיבה המרחבית בנימין), וכי שיתוף הפעולה בין הגורמים השונים היה משביע רצון - ההחלטות התקבלו בתיאום בין הגורמים השונים והמידע הועבר באופן שוטף.

מרכז השליטה תיעד במערכת הממוחשבת שלו את פניות התושבים וניהל רישום של האירועים, של הערכות המצב שהתקיימו במרה"פ ושל ההחלטות

שהתקבלו בעקבותיהם. נמצא כי מרכז השליטה פעל במהלך כל גל השריפות ליצירת תמונת מצב מעודכנת ואמינה של המועצה ולהעברת מידע ועדכונים בין התושבים והיישובים לבין החפ"קים ומרה"פ המועצה.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פעילות מרכז השליטה שבמועצה האזורית מטה בנימין בתיעוד פניות התושבים, בניהול יומן האירועים ובהעברת מידע ועדכונים לתושבי המועצה במהלך גל השריפות.

המועצה האזורית מטה יהודה

מרה"פ המועצה ממוקם במתחם המועצה האזורית, הסמוך ליישוב נחם. על פי נוהלי החירום של המועצה, כשמתרחשת שריפה גדולה מוקם חפ"ק של המועצה בקרבת מקום האירוע על מנת לסייע בתיאום עם הגורמים השונים. בשל העובדה שהשריפות פגעו בחלק קטן מיישובי המועצה, היא החליטה לא להפעיל את המרה"פ במהלך גל השריפות. המשטרה הקימה בקרבת כל יישוב שנפגע צוברי חפ"קים, שכללו חפ"קים נפרדים עבור המשטרה, משטרת התנועה, רשות הכבאות, מד"א ופקע"ר.

מוקד המועצה: במהלך השריפות החליטה המועצה האזורית לא להעביר את המוקד שלה לעבודה במתכונת חירום, והוא המשיך להעביר את פניות התושבים, ובכלל זה פניות בנושאים הקשורים לשריפה, לטיפול המחלקות הרלוונטיות במועצה. המועצה לא ניהלה יומן אירועים ולא תיעדה את הערכות המצב שהתקיימו בחפ"קים ואת ההחלטות שהתקבלו בעקבותיהן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה יהודה כי היה עליה לנהל רישום ותיעוד מסודרים של פניות התושבים והנושאים שטופלו במוקד במהלך השריפה, ובד בבד לנהל יומן אירועים מסודר כנדרש. קיומו של תיעוד מסודר ורציף חשוב למעקב אחר הטיפול בפניות התושבים, לבדיקת התנהלות המועצה במהלך האירוע ולהפקת לקחים.

מידע לציבור: ההנחיות מהמועצה והמידע לתושבים הועברו באמצעות מערכות התקשורת של הוועדים המקומיים ביישובים הרלוונטיים. עם זאת, בעיות כיסוי של הרשתות הסלולריות פגעו בהעברת המידע. לדוגמה, היה קיים קושי בקליטה סלולרית ביישוב בית מאיר.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה יהודה כי עליה למצוא פתרון שיאפשר העברת מידע לתושבים בעת אירוע חירום.

היעדר אישורי מעבר לבעלי תפקידים

כשמתרחש אירוע חירום חשוב שעובדי רשות מקומית הנושאים בתפקיד חיוני בשעת חירום (להלן - בעלי תפקידים) יימצאו בשטח. בעלי התפקידים מסייעים להעברת תמונת מצב מלאה ועדכנית של המתרחש למרה"פ הרשות; להכוונת כוחות החירום; לתיאום פעולות הנוגעות לפינוי תושבים ומוסדות; ולטיפול באירועים שונים במהלך האירוע.

בדוח על השריפה בכרמל העיר משרד מבקר המדינה כי מן הראוי שהמשטרה, בתיאום עם הרשויות המקומיות, תבחן להנפיק אישורי מעבר לשעת חירום וכן לאירועי חירום בעת שגרה לבעלי תפקידים חיוניים ברשויות המקומיות בעתות אלה. זאת בכפוף לשיקול דעתו של קצין המשטרה הנושא באחריות להסדרת התנועה ולחסימת כבישים רלוונטיים.

חרף פרק הזמן הממושך שעבר מהשריפה בכרמל לא טופל הנושא - המשטרה לא הנפיקה אישורי מעבר לבעלי תפקידים ברשויות המקומיות שנבדקו, ובשל כך, נפגעה יכולתם לנוע בצירים חסומים ולבצע את תפקידם במהלך גל השריפות.

כך למשל, מבעלי תפקידים בעיריית חיפה נמנע להגיע לשכונות רמת ספיר ורמת חן שנפגעו בשריפות; לא עלה בידם של בעלי תפקידים במועצה המקומית זיכרון יעקב להגיע למבנים שנפגעו; והתעכבה חברתם של בעלי תפקידים במועצה האזורית מטה יהודה לצוברי החפ"קים. כמו כן, ניסיונות לתאם את מעברם של בעלי תפקידים במועצה האזורית מטה יהודה נתקלו בקשיים, היות שהמחסומים הופעלו על ידי יחידות שונות במשטרה. בעלי תפקידים ביישובי המועצה גם לא הצליחו להגיע ליישוביהם ולבצע את תפקידם. כך לדוגמה, ראש הוועד המקומי נטף מסר כי מחסומי המשטרה מנעו ממנו לשוב אל היישוב, לארגן את התושבים לפינוי ולתאם את הסיוע של תושבים מתנדבים בפעולות הכיבו.

רק לאחר גל השריפות העבירו למשטרה עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב רשימה של בעלי תפקידים לצורך הנפקת אישורי מעבר, אך עד מאי 2018 טרם הנפיקה המשטרה את האישורים המבוקשים. יתר על כן, עד אותו מועד לא פנתה המועצה האזורית מטה יהודה אל המשטרה בבקשה להנפיק אישורים כאלה לבעלי תפקידים מטעמה או מטעם הוועדים המקומיים בתחומה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה יהודה על כי לא פנתה למשטרה על מנת להסדיר את סוגיית אישורי המעבר לבעלי תפקידים, וזאת חרף הערות משרד מבקר המדינה בעבר ואף לאחר שהתגלתה נחיצות האישורים במהלך גל השריפות. על מנת להבטיח את יכולתם של בעלי תפקידים מטעמה ומטעם היישובים שבתחומה לפעול בשעת חירום, על המועצה האזורית לפנות בהקדם למשטרה לצורך הנפקת אישורי מעבר עבורם.

חרף פרק הזמן
הממושך שעבר
מהשריפה בכרמל לא
הנפיקה המשטרה
אישורי מעבר לשעת
חירום לבעלי
תפקידים ברשויות
המקומיות שנבדקו

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי ככל שרשות מקומית תפנה אליה לקבל אישורי מעבר, "יונפקו אישורי מעבר לבעלי תפקידים חיוניים". עוד מסרה כי הפיצה הנחיה לקציני החירום המחוזיים שלה לקדם את הנושא, "אך עם זאת, מתן הכניסה [לשטח הסגור] מותנה בשיקול דעת הנובע מהערכת המסוכנות של דרך הגישה על ידי הגורמים המוסמכים".

על עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב להמשיך לפעול מול המשטרה ולהשלים את הליך הנפקת אישורי המעבר. זאת על מנת להבטיח את יכולתם של בעלי תפקידים חיוניים לפעול בשעת חירום.

אישורי מעבר לבעלי תפקידים ברשויות המקומיות בעת אירועי חירום חיוניים למילוי תפקידם. לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח העובדה כי מדובר בסוגיה מערכתית הנוגעת לכל הרשויות המקומיות, מן הראוי שמינהל החירום במשרד הפנים יסייע להן ויפעל מול המשטרה על מנת להסדיר הנפקת אישורי מעבר לבעלי תפקידים כאמור.

פינוי וקליטה של אוכלוסייה

אירוע חירום מסכן חיים מחייב פינוי יזום של אוכלוסייה על מנת לשמור על ביטחונה. האחריות לשלום הציבור באזור הסכנה מוטלת בעיקר על המשטרה, פקע"ר, רשות הכבאות והרשויות המקומיות. הרשויות מקיימות קשר ישיר ושוטף עם האוכלוסייה וקיימת חשיבות לפעילותן בעת חירום מול התושבים.

בשנת 2012 החליטה ממשלת ישראל לאמץ תוכנית פעולה לאומית, ששמה "מלון אורחים", "למקרה שיהיה צורך לבצע פינוי המוני של אוכלוסייה בשל סיכון המאיים עליה או משום שנותרה ללא קורת גג" (להלן - תוכנית מלון אורחים). לפי התוכנית, פינוי האוכלוסייה ייעשה בידי צה"ל או המשטרה, בהתאם לאופי האירוע ולאחריות הקבועה בחוק של כל אחד מגופים אלה. בנוהל מצבי כוננות של המשטרה נקבע, בין היתר, כי על רשות מקומית לסמן מקומות לפינוי אוכלוסייה בהתאם לאזורי הסיכון; להנחות ולהכווין את האוכלוסייה בתיאום עם החפ"ק האחוד למרכזי הפינוי שסומנו; ולטפל באוכלוסייה המפונה.

ברשויות המקומיות מתגוררים תושבים הנזקקים לטיפול מיוחד, למשל קשישים, נכים, חולים ובעלי צרכים מיוחדים (להלן - אוכלוסיות מיוחדות). במסמך מרכז המידע על רעידות אדמה צוין כי סביר להניח שבקרב כלל האוכלוסייה ייעשה מרבית הפינוי בצורה עצמאית, ותפקיד הרשויות המקומיות יהיה בעיקר בקליטת המתפנים, ואילו באוכלוסיות המיוחדות המצב שונה, וסביר כי ידרש לסייע להן גם בפינוי. בתוכנית מלון אורחים נקבע כי "מי שמוחזקים במוסדות סיעודיים, או במוסדות טיפוליים, יועברו למוסדות אחרים, מחוץ לשטח המפונה, באחריות משרד הרווחה והשירותים החברתיים ומשרד הבריאות, לפי העניין".

בעת אירוע חירום אחראית הרשות המקומית לפינוי אוכלוסיות מיוחדות; לפינוי מתקנים ומוסדות שבאחריותה, כמו מתנ"סים ומרכזים קהילתיים; ולפינוי מוסדות חינוך בתחומה. נוסף על כך, היא מסייעת בפינוי יתר האוכלוסייה למרכזי קליטה³⁹ בתיאום עם המשטרה. האחריות לפינוי מוסדות ומתקנים פרטיים בתחומי הרשות חלה על מנהלי המוסדות הפרטיים, בתיאום עם הרשויות המקומיות. הרשות המקומית אחראית לקלוט במרכזי קליטה את התושבים שהתפנו, על פי תורת ההפעלה של רשות פס"ח.

עיריית חיפה

בנוהל של עיריית חיפה מספטמבר 2016, העוסק בשריפות בשטחים פתוחים (להלן - נוהל השריפות), נקבע כי על העירייה לטפל באוכלוסייה מפונה ולהפנותה למרכזי קליטה. בנוהל נקבע כי "גורם מנהל עירוני בשטח" ינחה את המוקד העירוני / מנ"ם להתארגן לפינוי ולקליטה של תושבים (אמצעי הסעה, יעד לפינוי ותמיכה לוגיסטית בהתאם). עוד נקבע בנוהל כי "מיקום קליטת התושבים שיפוגו, יסוכם ע"י המנ"ם או ע"י דרג בכיר בעירייה בסיוע אגף הרווחה".

הועלה כי ב-24.11.16 בשעה 10:30 בבוקר לערך, בעקבות ההתפשטות המהירה של השריפה, החליט מפקד מחוז חוף במשטרה על פינוי מוסדות חינוך משכונת רמת ספיר. מאוחר יותר הוחלט לפנות שכונות בעיר, שבתחומן גרים כ-60,000 תושבים: רוממה, רמת אלמוגי, רמת ספיר, רמת חן, רמת בגין, רמת גולדה וחלק משכונת הוד הכרמל. מרבית התושבים התפנו בכוחות עצמם, ואת חלקם פינו כוחות הביטחון והעירייה. בסך הכול פונו כ-70 מוסדות חינוך עירוניים ופרטיים, שני בתי אבות ובית חולים (שפונה באופן חלקי).

תוכנית הסעה לפינוי מהיר בחירום

ביוני 2016 התקשרה עיריית חיפה עם חברת הסעות למתן שירותי הסעות מזדמנים על פי יעדים שיידרשו. בהסכם נקבע כי בעת אירוע חירום תעמיד החברה את כל כלי הרכב שברשותה ואת כוח האדם "לרשות עיריית חיפה לצורך סיוע, ביצוע עבודות חירום וחילוץ וכל עבודה נלוות הנדרשת עקב האירוע" (להלן - תוכנית הפינוי באמצעות אוטובוסים). נוכח התפשטות השריפה בשכונות העיר וכדי לסייע בפינוי תושבים ומוסדות, הזמינה העירייה בשעה 10:00 לערך עשרה אוטובוסים מחברת ההסעות, והורתה להם להגיע לחניון חברת "אגד" בכביש "יעקב דורי" ולהמתין להנחיות בנוגע לפינוי ממוקדי

39 על פי תורת ההפעלה של רשות פס"ח מרכז קליטה יהיה מבנה בעל זמינות גבוהה, ללא תשתית לינה שבבעלות הרשות המקומית (כגון בית ספר), העומד בהנחיות המיגון של פקע"ר.

**מרבית האוטובוסים
 שהזמינה עיריית חיפה
 לא סייעו בפינוי,
 מאחר שלא נמצאו
 בקרבת האירועים,
 והתעכבו בשל עומסי
 תנועה וחסימות
 הצירים עקב השריפה**

האירועים. ואולם, מרבית האוטובוסים לא סייעו בפינוי, מאחר שלא נמצאו בקרבת האירועים, והתעכבו בשל עומסי תנועה וחסימות הצירים עקב השריפה.

מהאמור לעיל עולה כי תוכנית הפינוי באמצעות אוטובוסים לא צלחה, ומרבית האוטובוסים שהוזמנו על ידי העירייה לא שימשו לפינוי אוכלוסייה ממוקדי השריפות.

בתחקיר אגף הביטחון צוין כי סוגיית הזמנת אוטובוסים לפינוי היא "סוגיה המצריכה חשיבה כיצד להשתמש באוטובוסים של אגד בעת חירום הנמצאים בשכונות". הועלה כי בעיית הסדרתם של אמצעי פינוי זמינים והכפפתם לרשות המקומית בעת אירועי חירום הוצגה גם בישיבת ועדת החוץ והביטחון בחיפה. כמו כן, בדיון המוכנות לשריפות בנובמבר 2017 צוין כי בעת שריפה קיים "פער ביכולת להשתלט בנקודת זמן זו על תחבורה ציבורית".

נוכח אי-הצלחתה של העירייה להוציא לפועל את תוכנית הפינוי באמצעות אוטובוסים, היא החלה אחרי גל השריפות לגבש תוכנית לגיוס תחבורה ציבורית לפינוי אוכלוסייה בעת חירום המיועדת לתת מענה מהיר לצורך דחוף לפנות תושבים מאזורי סכנה מוחשית. על פי התוכנית, בעת אירוע חירום תהיה לעירייה יכולת "השתלטות" על אוטובוסים פעילים ועל רכבי תחבורה ציבורית אחרים, בהתאם למיקומם באותה עת. לאחר ה"השתלטות" יופנו הנוסעים בכלי הרכב הציבוריים לאזור בטוח בקרבת מקום, וכלי הרכב יחלו לבצע היסעים שאיפשרו לפנות אוכלוסייה מאזור הסכנה לאזור בטוח.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי לאחר השריפה החלה בעבודת מטה בנושא בשיתוף רח"ל ומשרד התחבורה. על פי טיוטת נוהל שגובשה, בעת אירוע חירום יוקצו 30 או 60 אוטובוסים מקווי אגד שונים לצורך פינוי תושבים למקום בטוח שיוגדר. עוד מסרה העירייה כי לקחי הרשות הוטמעו בטיטה, והיא הופצה להתייחסות הגורמים הרלוונטיים.

משרד התחבורה מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה ממאי 2018 כי אגף החירום שלו ביצע, יחד עם עיריית חיפה, ניתוח מפורט של צורכי העירייה בתרחישי החירום הרלוונטיים לעיר. נותחו המשימות שיש לבצען, וכן שיטת ההפעלה ואמצעי התחבורה (תובלה, היסעים וציוד מכני הנדסי) הנדרשים למימוש משימות אלה. על יסוד זאת נבחנה וסוכמה דרך פעולה, המבוססת על הקצאה מיידית של אמצעי הסעה ממקורות מערך התחבורה הציבורית הפועל ברחבי העיר, ובמסגרתה הוגדרה שיטת ההפעלה ונקבעו לוחות זמנים, תחומי האחריות ומערכים תומכים, כגון שליטה ופינוי צירים על ידי משטרת ישראל.

רח"ל מסרה בתשובתה כי קיימת טיוטת נוהל להקצאת אוטובוסים שסוכמה בין משרד התחבורה לבין עיריית חיפה, וכי באפריל 2018 התקיימה פגישה של כל הנוגעים בדבר לצורך גיבוש סופי של הנוהל. עוד מסרה רח"ל כי משרד התחבורה אישר לחברת אגד להתקשר עם עיריית חיפה לצורך סיוע באוטובוסים לפינוי אוכלוסייה, וכי עד סוף שנת 2018 יבוצע תרגיל שטח לבחינת יישום הנוהל.

על עיריית חיפה להשלים מול משרד התחבורה ורח"ל, ובתיאום עם המשטרה, את עבודת המטה לגיבוש תוכנית ישימה לגיוס אמצעי הסעה שישמשו אותה בעת אירוע חירום בפינוי אוכלוסייה ובפינוי מוסדות שבאחריותה לפי נוהל השריפות שפרסמה. כן עליה לתרגל תוכנית זו.

תיאום נתיבי הפינוי

בנוהל מצבי כוננות נקבע כי באירועי שריפות המשטרה תהיה אחראית ל"חסימות והכוונה לצירים חלופיים ועל הוצאת הודעות על חסימות ועומסים". מדיווחי המשטרה עולה כי נוכח גודש התנועה הכבד, שמנע מאוטובוסים להיכנס למוקדי השריפה, היא הנחתה בשעה 13:06 כי "יש לאפשר מעבר לאוטובוסים המסייעים לפינוי בכלל המחסומים", וכי "כלל המחסומים מתבקשים לתת לאוטובוסים ריקים של אגד שמגיעים להיכנס פנימה לטובת פינוי אוכלוסייה".

בסיכום תחקיר מחוז חוף של רשות הכבאות ציין מ"מ מפקד מחוז חוף של רשות הכבאות, כי בגל השריפות בחיפה "לא היה לנו מושג על פעולות המשטרה, היכן הצירים חסומים, היכן קיימות בעיות עם אזרחים אשר לא מצליחים לפנותם ועוד. בדיעבד הסתבר לנו כי פינוי את אוניברסיטת חיפה וכל הצירים לאזור הר הכרמל היו חסומים, ואין אפשרות לתת מענה לשריפות".

תמונה 11: פקק תנועה ב"דרך פיק"א" בחיפה במהלך השריפה בעיר



המקור: shutterstock, צולם ב-24.11.16.

בעת אירוע חירום
אזרחי על המשטרה
לקיים את חובתה
לנתב את תנועת כלי
הרכב הפרטיים,
לפעול להסדרת
התנועה ולהעביר
מידע על חסימת צירי
תנועה לכל גופי
ההצלה השותפים
בחפ"ק האחד

בתחקיר אגף הביטחון צוין בין היתר כי נוצרו פקקי תנועה כבדים שהקשו על שחרור תנועה בציר הרכס ועל הגעת אוטובוסים כסיוע לפינוי, וכי זו "סוגיה המצריכה מיקוד בתחקיר עם משטרת ישראל" (ההדגשה במקור).

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי באירועי חירום הנחיות מצילות חיים הן באחריות מפקד המחוז הרלוונטי. אגף התנועה במחוז מסייע למימוש הנחיות, והמידע על חסימת צירי תנועה וניתוב תנועת כלי הרכב מועבר לציבור באמצעות מערך הדוברות המשטרתי. עוד מסרה המשטרה בתשובתה כי באירועי שריפה מופנה המאמץ לפינוי נפגעים באמצעות אמבולנסים ולהזרמת כוחות של רשות הכבאות. משטרת ישראל הוסיפה כי יציאה המונית של מאות אלפי כלי רכב בו-זמנית, כמו במהלך השריפה בחיפה, יצרה פקקים ולחצי תנועה, דבר שהקשה על מעבר כוחות החירום. בנוסף מסרה המשטרה כי הנחיותיה לציבור פורסמו באמצעי התקשורת, בין היתר על ידי מפקד המחוז, אשר הנחיותיו הועברו באמצעי התקשורת פעמים רבות.

בעת אירוע חירום אזרחי על המשטרה לקיים את חובתה לנתב את תנועת כלי הרכב הפרטיים, לפעול להסדרת התנועה ולהעביר מידע על חסימת צירי תנועה לכל גופי ההצלה השותפים בחפ"ק האחד. באופן זה יתאפשר לרכבי הצלה, לאוטובוסים ולכלי רכב אחרים המשמשים לפינוי להגיע למוקדי האירועים במהירות האפשרית, ותקטן הסכנה לפגיעה בתושבים. פינוי מוסדות ציבור עתירי קהל, כמו אוניברסיטת חיפה, חייב להיעשות על ידי המוסד בתיאום עם המשטרה ובהתאם להנחיותיה.

סיוע לפינוי בתי חולים ובתי אבות

האחריות לפינוי מוטלת על המוסדות הסיעודיים והטיפוליים והמשרדים האחראים עליהם. על הרשות המקומית להחזיק רשימה של המוסדות, לעדכן את הרשימה לעיתים מזומנות ולהיות בקשר עם מנהלי המוסדות בעת אירוע חירום לצורך תיאום וסיוע בפינוי.

במהלך אירועי השריפה פונו 38 חולים, מהם 22 מונשמים, מבית החולים הגריאטרי שיקומי "פלימן" ברחוב זלמן שניאור לבתי חולים גריאטריים אחרים. עוד פונו בית האבות "משען כרמל" ברחוב אידר (להלן - בית האבות אידר), מעון ההורים "סיני" בשדרות סיני⁴⁰ ומקבץ הדיור⁴¹ לעולים חדשים ברחוב אורן 33 (להלן - מקבץ הדיור אורן). להלן ממצאי הבדיקה של הליך הפינוי של בית האבות אידר ומקבץ הדיור אורן:

בית האבות אידר: ב-24.11.16 בשעה 11:15 לערך, בהתקרב השריפה לבית האבות, פנו נציגיו למוקד העירוני ולמכבי האש בבקשה לעזרה מיידית בפינוי

40 מעון ההורים נסגר לאחר השריפה ללא קשר לאירוע.

41 מבנה המשמש למגורים עבור אוכלוסיות הזכאיות לכך, למשל קשישים ועולים חדשים, ועלות שהייה בו ממומנת בחלקה על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים.

הדיירים. בשעה 11:30 לערך החל צוות בית האבות בפעולות כיבוי אש בכוחות עצמו, באמצעות צינורות כיבוי ומטפים. קב"ט מוסדות חינוך שהיה בקרבת מקום דיווח על השריפה, אך לא הצליח להגיע לבית האבות. רק בשעה 11:54 הנחה מפקד תחנת חיפה במשטרה את מפקד יס"מ חוף לפנות את בית האבות ולסגור את צירי הגישה לרחוב אידר בשל הקושי להגיע לאזור. עד השעה 13:30 פונו מרבית הדיירים באמצעות חמישה אוטובוסים לאודיטוריום במרכז הכרמל.

בית האבות אידר מסר בתשובתו ממרץ 2018 בין היתר כי "כוחות הביטחון עזבו את המקום בשעה 13:30 לערך, למרות שעדיין נותרו שתי דיירות סיעודיות, תוך הבטחה לדאוג לאמבולנסים שיפנו אותן... רק בשעה 16:30 הגיעו אמבולנסים פרטיים שהוזמנו ע"י מנהלת הבית בחיפה ופינו את שתי הדיירות הסיעודיות למקום מגורים סיעודי שסודר ע"י לשכת הבריאות חיפה".

מקבץ הדיור אורן: הועלה כי בעת סיור קב"ט מוסדות חינוך בבית הספר רוממה על מנת לוודא כי פונה במלואו (ראו להלן), הוא הבחין בכ-30 קשישים שהתפנו בכוחות עצמם ממקבץ הדיור שבאחריות משרד הקליטה, והסתתרו מהאש בחניון התת-קרקעי של המרכז המסחרי רוממה. בתחקיר המחלקה לביטחון מוסדות חינוך צוין כי לאור העובדה שהחניון התמלא בעשן, הקב"ט החליט להעביר את הדיירים למבנה סמוך ודרש אמצעי תחבורה וכוחות מד"א לצורך הפינוי. עוד צוין בתחקיר כי הקב"ט ומפקד הסיירת העירונית סייעו לפנות את הדיירים מהאזור לכיוון היכל הספורט באמצעות אוטובוס, אמבולנסים ורכבי יס"מ. במסמך הפקת לקחים שערך מינהל החינוך, התרבות והרווחה (להלן - מינהל החת"ר) של העירייה מדצמבר 2017 (להלן - תחקיר מינהל החינוך) צוין בין היתר, כי יש להדק את הקשר עם בתי האבות ולקבל מהם נתונים מספריים ומפת פינוי, אשר בה יצוין להיכן הם אמורים להתפנות.

נוכח המורכבות והקושי בפינוי אוכלוסייה מיוחדת, על עיריית חיפה להחזיק במנ"ם מיפוי עדכני של מוסדות ומקומות שבהם מתגוררות אוכלוסיות שעשויות להזדקק לעזרה מיוחדת בפינוי. זאת כדי שניתן יהיה להתריע מבעוד מועד בפני כוחות הצלה על אותם המקומות שבהם עלול להידרש פינוי מורכב, ולאפשר לגורם המחליט על הפינוי לקבל החלטה בדבר פינוי מוקדם במידת הצורך.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי עדכנה במערכת השליטה והבקרה המשמשת אותה את כל המוסדות והמסגרות המאכלסות אוכלוסיות מיוחדות; המאפיינים המיוחדים של כל מוסד; אנשי הקשר; ומקום הפינוי שאליו יתפנו השוהים בו. כמו כן, המידע עודכן ברשת העירונית, ועותק קשיח של הנתונים קיים ברכב החפ"ק.

קליטת אוכלוסייה במרכזי שהייה ארעיים (להלן - מרכזי פינוי)

מינהל החת"ר בעירייה אחראי בשגרה על תחומי החינוך, התרבות, הרווחה והספורט ועל תחומי הצעירים והארגון. בעת חירום המינהל אחראי להפעלת מכלול הטיפול באוכלוסייה ולמכלול החינוך.

בתחקיר תרגיל "רינת" ממאי 2016 צוין בנושא פינוי תושבים כי כאשר יידרש לפנות תושבים מבתיים בעת אירוע חירום, "הפינוי יעשה באופן זמני למתנ"סים/מרכזים קהילתיים/אולמות ספורט, בכדי לא לפגוע בלימודים בבתי הספר, ביום למחרת" (ההדגשה במקור); וכי נדרש לסכם את שיטת הפעלת אתרי הפינוי ולהכין בנוגע לכל אחד מהם מידע בעניין מספר התושבים הניתנים לאכלוס בהם והציוד הנדרש (מזון, ציוד שינה, שירותים כימיים). בנוהל השריפות מ-2016 נקבע כי משימות לשכת הרווחה האזורית, בתמיכת מכלול טיפול באוכלוסייה, יהיו בין היתר היערכות לקליטת תושבים במרכזי פינוי. עוד נקבע בנוהל כי מכלול חינוך ינחה במידת הצורך לפתוח מתנ"סים או אולמות ספורט (שלא בקרבת האש), וכי בעת אירוע שריפה לא יופעלו מרכזי קליטה כדי לא להשביט בתי ספר בעיר. לפני גל השריפות לא הגדירה העירייה בנהליה את שיטת ההפעלה של מרכזי הפינוי ואת המצבים שבהם יש לפנות אוכלוסייה למרכזים אלה.

מתחקיר מינהל החינוך עולה כי מינהל החת"ר ניהל את פעילות מכלול האוכלוסייה מהמנ"ם. עוד עולה מהתחקיר כי נוכח התפשטות השריפה בשכונות העיר והחלטת המשטרה לפנות תושבים ומוסדות חינוך, החליטה ראש מכלול חינוך ואוכלוסייה לפתוח שמונה מרכזי פינוי. אלה צוידו במזון ובמזרנים ונקלטו בהם כ-850 תושבים. כמו כן, ביום השני לשריפה הועברו 150 משפחות שבתייהן נפגעו ל-30 בתי מלון, ו-70 משפחות נוספות שובצו לאירוח אצל משפחות בעיר. עוד צוין בתחקיר כי במרכזי הפינוי באודיטוריום היה קושי לטפל באוכלוסייה המבוגרת שפונתה מבתי האבות עקב מחסור בציוד וחוסר בציוד רפואי מתאים.

בינואר 2018 פרסם מינהל החת"ר "נוהל מתקני שהייה/פינוי", ובו נכתב כי "יש צורך להיערך לתרחיש שאינו מלחמה אשר בו אנשים מפונים או התפנו מבתיים עקב האירוע, ונדרש זמן שהייה מוגבל במרכזי שהייה/פינוי מסוימים עד שאנשים ידאגו לעצמם לדיוור חלופי או עד שיקבלו סיוע בנושא". הנוהל מפרט 17 מתנ"סים ואולמות ספורט המיועדים לשמש מרכזי פינוי, ובין היתר מגדיר את השיטה להפעלתם ואת תקן כוח האדם הנדרש לשם כך.

מן הראוי שבעת אירועי חירום אזרחיים מוגבלים בהיקפם ישקלו כל הרשויות המקומיות, בשיתוף מינהל החירום, לפתוח ככל הניתן מרכזי פינוי ולא מרכזי קליטה, שחלקם הם בתי ספר. זאת בין היתר על מנת לא לפגוע בשגרת הלימודים בבתי הספר המשמשים מרכזי קליטה.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

בנוהל החירום של המועצה נקבע כי מבנה המתנ"ס הרשותי יישמש כמרכז הקליטה לאוכלוסייה (להלן - מרכז הקליטה בזיכרון יעקב). המתנ"ס ערוך לקלוט תושבים, לרבות מתן מזון ומשקה, ובשעת חירום נוכחים בו עובדים סוציאליים ממחלקת הרווחה של המועצה.

ב-22.11.16 בשעה 14:30, נוכח התקדמות השריפה לכיוון שכונות מגורים ביישוב ובשל העשן הסמיך שאפף חלקים ממנו, החליטה המשטרה בתיאום עם ראש המועצה המקומית לפנות מבתיהם את תושבי השכונות גבעת עדן, וילות בחורש וגבעת זאמרון, וכן את תושבי הרחובות תרע"ב ויגאל אלון. סה"כ פונו במועצה המקומית כ-750 בתי אב. כמו כן, פונו שני בתי מלון: מלון אלמא וחוות הברון. עוד פונו תלמידי בית הספר "החורש" ושישה גני ילדים בשכונות שנפגעו. (בעניין פינוי מוסדות החינוך, ראו פירוט להלן).

מרכז הקליטה בזיכרון יעקב נפתח בשעה 14:45. מכלול הטיפול באוכלוסייה נדרש לתת מענה רק ל-34 תושבים, שכן רוב התושבים שפונו הצליחו למצוא סידור לינה בכוחות עצמם. המכלול דאג להלין את התושבים המפונים שנוקקו לסיוע במרכז הקליטה, בבתי הארחה או בבתי מלון התואמים לצורכיהם. כך למשל, זוג קשישים שנוקקו לחדר נגיש הופנה למלון אלמא. המכלול הפעיל מרכז חוסן⁴² יישובי, שפעל במשך שבוע ימים לאחר השריפה וליווה את התושבים, על כל צורכיהם החומריים והנפשיים. כמו כן, בוצעו סיורים בשכונה וניתן ליווי לכל 150 המשפחות שאובחנו כנפגעות ישירות ועקיפות מהשריפה למשך יותר מחודש לאחר אירוע השריפה.

המועצה האזורית מטה בנימין

ב-25.11.16 בשעה 22:00 לערך פרצה השריפה ביישוב חלמיש, ולאחר הערכת מצב שביצעו מפקד חטיבת בנימין, נציגי המועצה האזורית וראשי היישוב, הם החליטו לפנות את התושבים ליישוב הסמוך עטרת. נמצא כי בשל הצורך בפינוי מיידי ומהיר והזמן הארוך שהיה נדרש לאוטובוסים של המועצה האזורית להגיע ליישוב, בוצע הפינוי ברכבים פרטיים. מסיכום אירוע השריפה בחלמיש עולה כי מרבית התושבים התפנו בכוחות עצמם לקרובי משפחה, וחלקם התפנה לעטרת ולמועצה המקומית בית אריה-עופרים. צוות החירום היישובי וידא שאף לא אחד מהתושבים לא נותר ביישוב וכל המפונים הגיעו ליעדם בשלום.

המועצה האזורית מטה יהודה

בנוהלי החירום של המועצה נקבעו עשרה מתחמים שאליהם תועבר אוכלוסייה מפונה בעת חירום: חמישה בתי ספר של המועצה, ארבעה בתי מלון ומתחם

42 מרכז קהילתי המספק שירותים פסיכו-סוציאליים באמצעות הפעלת מערך קליני במצבי חירום עבור נפגעי חרדה.

המועצה. עוד נקבע בנוהל כי המחלקה לשירותים חברתיים תהיה אחראית לקליטת התושבים המפונים ולהעמדת אמצעים לשהותם במרכזי הקליטה. במהלך גל השריפות פונו בהוראת המשטרה שלושה יישובים בתחום המועצה: נווה שלום ב-22.11.16; נטף ב-23.11.16 וב-25.11.16; ובית מאיר ב-25.11.16. תושבי בית מאיר התפנו בחלקם למושב שורש וחלקם לבתי קרובים ביישובים אחרים; ואילו תושבי נטף פונו למתנ"ס במועצה המקומית אבו גוש, ומשם עברו לבתי קרובי משפחה ביישובים אחרים.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא הספיקה להעמיד אוטובוסים לטובת פינוי היישובים האמורים והתושבים התפנו בכוחות עצמם, מאחר שהוראות המשטרה לפינוי מידי התקבלו במועצה וביישובים עצמם באותו מועד. עוד עלה בבדיקה כי בכמה מקרים פנו למוקד המועצה אזרחים מיישובים שמחוץ למועצה האזורית והודיעו כי אינם מצליחים ליצור קשר עם קרובי משפחה קשישים או סיעודיים המתגוררים ביישובים שפוננו. בעקבות פניות אלו, נציגי המועצה בסיוע המשטרה, רשות הכבאות ומד"א הגיעו לבתיהם ופינו אותם. למועצה האזורית לא היו רשימות מפורטות של אוכלוסיות מיוחדות, לרבות תושבים קשישים או מוגבלים בתנועה, שיאפשרו לוודא אם הם התפנו מהיישובים או זקוקים לסיוע בכך.

הוועד המקומי נטף מסר בתשובתו כי בשני הפינויים של היישוב הוחלט שלא להכניס אוטובוסים ליישוב, שהכביש המוביל אליו היה עמוס בעשרות כבאיות, ניידות משטרה וכלי רכב של קק"ל ורט"ג, בשל חשש שהאוטובוסים ייתקעו בגודש התנועה, דבר שהיה מסכן אותם ואת התושבים שייסעו בהם.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה האזורית מטה יהודה ולוועדים המקומיים בתחומה כי עליהם להכין רשימות עדכניות של תושבים קשישים ושל תושבים מוגבלים בתנועה. זאת על מנת שבעת פינוי ניתן יהיה לוודא כי אותם תושבים קיבלו את ההנחיה להתפנות ולברר אם הם זקוקים לסיוע בכך.

פינוי מוסדות חינוך

בחזור מנכ"ל משרד החינוך העוסק בבטיחות, ביטחון ושעת חירום (להלן - חוזר המנכ"ל) נקבע כי פינוי שטח המוסד החינוכי בשל אירועי חירום, בין היתר במקרה של שריפה, יתבצע בהנחיית גורם בטחוני במרחב - המשטרה או רשות הכבאות באמצעות הרשות המקומית. הפינוי יתבצע לשטח שנבחר מראש בקרבת בית הספר ותוכנן לקליטת תלמידים. בחוזר המנכ"ל נאמר כי ייתכנו מצבים קיצוניים שבהם יוחלט לפנות את התלמידים משטח הפינוי למקום פינוי אחר המרוחק מבית הספר או לבתיהם, וכי הרשות המקומית תהיה אחראית לארגון האוטובוסים ולהבאתם לשטח הפינוי. עוד נקבע כי באחריותו של מנהל בית הספר או של רכז הביטחון הבית ספרי לערוך תרגיל שריפה בתחילת שנת

על משרד החינוך
להיערך לתרחיש שבו
יידרש לפנות תלמידים
מאזור שבו נמצא
מוסד חינוכי בעקבות
שריפה מחוץ למוסד,
ויש לתרגל את
מוסדות החינוך
והרשויות המקומיות
לתרחיש זה

הלימודים (עד סוף ספטמבר), ובו יתבצע פינוי מוסד החינוך לשטח שתוכנן לקליטת תלמידים. חוזר המנכ"ל אינו מתייחס לאירוע שריפה חיצוני, המחייב את פינוי התלמידים והצוות החינוכי מהאזור.

בתחקיר שערך הממונה על הביטחון, בטיחות ושע"ח של מחוז חיפה במשרד החינוך לאירועי השריפה בחיפה ובזיכרון יעקב (להלן - תחקיר משרד החינוך לאירועי השריפות) נקבע, כי אין הנחיות מדויקות לפינוי "פוליוגן" (אזור) וכי הנושא לא תורגל.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד החינוך כי עליו להיערך לתרחיש שבו יידרש לפנות תלמידים מאזור שבו נמצא מוסד חינוכי בעקבות שריפה מחוץ למוסד, ויש לתרגל את מוסדות החינוך והרשויות המקומיות לתרחיש זה.

משרד החינוך מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2018 כי בעקבות גל השריפות הוא הקים צוות לבחינת האירועים ולהפקת לקחים ומסקנות. בעקבות בחינה זו נקבעו הנחיות מתאימות לתרחיש של אירוע שריפה מחוץ למוסד החינוכי ולהיערכות המוסד לפינוי בשל סכנת חיים מיידית. הנחיות אלו יפורסמו ויעודכנו בחוזר מנכ"ל לשעת חירום.

עיריית חיפה

ב-24.11.16 בשעה 10:20 החליטה המשטרה על פינוי מוסדות חינוך באזורי השריפה. פינויים החל עוד בטרם הנחתה המשטרה לפנותם, זמן קצר לאחר התלקחות השריפות בעיר, בעת שהורים הגיעו למוסדות החינוך כדי לפנות את ילדיהם (לעיתים ביוזמתם ולעיתים ביוזמת מוסד החינוך). פינוי הילדים מבתי הספר והגנים באזורי השריפות - למשל מבתי הספר "רוממה ניגונים", "איינשטיין" ו"הריאלי אחוזה" - היה אחד הגורמים לעומסי תנועה כבדים שגרמו לחסימת צירים חיוניים ואף סיכנו את ההורים והילדים שהיו באותם צירי תנועה.

במהלך השריפה לא ניהלה העירייה רישום ב"זמן אמת" של מוסדות החינוך שפוננו ולא היה לה מידע עדכני על שלבי הפינוי. בתחקיר אגף הביטחון צוין כי "לצרכי בקרה על מצב מוסדות החינוך - יוכן עזר קשיח שיוצב ברכבי החפ"ק, רכבי קב"טים ובמנ"ם של כלל המוסדות המצריכים פינוי".

עיריית חיפה מסרה בתשובה כי קציני הביטחון העירוניים וידאו פיזית כי מוסדות החינוך פוננו מתלמידים והכול תוך העברת נתונים למנ"ם, אך לא בוצע רישום.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי בהיעדר רשימה של מוסדות חינוך שפוננו, לא ניתן היה לדעת ב"זמן אמת" כי הם נסרקו ולא נותרו בהם תלמידים.

הליך הפינוי של בית
הספר "רוממה
ניגונים" בחיפה
התנהל ללא פיקוח
והכוונה של המחלקה
לביטחון מוסדות
חינוך בעירייה

בתחקיר תרגיל "רינת" צוין כי יש לוודא ש"קב"טים יצוותו בעדיפות לניהול/סיוע פינוי תלמידים ממוסדות החינוך".

פינוי גני ילדים פרטיים מרחוב חורב: במהלך אירוע השריפה נדרש פינוי של שני גני ילדים פרטיים ברחוב חורב. האוטובוס שהוקצה לפינוי הגנים "נתקע בפקקים", ולכן אחד מקציני הביטחון של מוסדות החינוך בעיר פינה את 15 ילדי אחד הגנים יחד עם אנשי הסגל וזוג קשישים שהסתגר בגן באמצעות כלי רכב פרטיים של אנשי הסגל ואזרחים אקראיים. לאחר מכן הוא פינה את 11 ילדי הגן השני ואת אנשי הסגל ברכב הקב"ט ובסיוע צוות החופים שהגיע למקום.

פינוי בית הספר היסודי "רוממה ניגונים" - בית הספר שוכן ברחוב אורן שבשכונת רמות בן גוריון ולומדים בו כ-330 תלמידים. ב-24.11.17, לקראת השעה עשר בבוקר, הבחינו התלמידים והמורים בעשן כבד. הנהלת בית הספר הכניסה את כל התלמידים לכיתות, יצרה קשר עם קב"ט מוסדות החינוך בעירייה האחראי על האיזור, ואיפשרה להורי התלמידים שביקשו זאת לאסוף את ילדיהם. בשעה 11:50 לערך, כשהשריפה כבר הייתה בקרבת בית הספר, קיבלה מנהלת בית הספר הוראה משוטר שהגיע למקום לפנות את בית הספר מיידית. בבית הספר נותרו באותה השעה כ-30 תלמידי חינוך מיוחד ו-35 אנשי צוות. השוטר הוביל את התלמידים וצוות המורים רגלית בשביל המוביל לכביש ראשי (להלן - השביל), והצוות נאלץ לזרוז את התלמידים, מאחר שהאש הלכה והתקרבה אליהם. דקות לאחר שהתלמידים והמורים הגיעו לכביש, הצמחייה שעטפה את השביל שבו התפנו מבית הספר עלתה באש.

לאחר שהגיעו לכביש הראשי, השוטר עזב את קבוצת התלמידים והמורים, בלא שהוצמד להם מלווה אחר מטעם המשטרה או עיריית חיפה, ובמפגשים אקראיים עם שוטרים קיבלה מנהלת בית הספר הנחיות שונות לאן להתפנות. התלמידים והמורים המשיכו רגלית במורד הכביש, ובמהלך ההליכה חבר אליהם אוטובוס שהזמינה העירייה ופינה אותם לבית ספר בשכונת קריית אליעזר. בתחקיר משרד החינוך לאירועי השריפות צוין כי "ביה"ס רוממה בחיפה שהיה בלב האירוע לא ידע לאן להתפנות וב'נס' לא הסתיים תהליך הפינוי באסוף".

מהאמור לעיל עולה כי הליך הפינוי של בית הספר "רוממה ניגונים" התנהל ללא פיקוח והכוונה של המחלקה לביטחון מוסדות חינוך.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי משלא התקבל דיווח מבית הספר על סיום פינוי, שלח מנהל מחלקת ביטחון ומוסדות חינוך את אחד מקציני הביטחון "לוודא שהפינוי הסתיים". עד להגעתו של הקב"ט הנחה שוטר שהיה במקום את המורים ואת התלמידים שנתרו להתפנות דרך השביל, ו"עם הגעת הקב"ט לזירה בית הספר היה ריק".

משטרת ישראל מסרה בתשובתה כי בעת פינוי אוכלוסייה ממבנים באזורי סיכון למקום מבטחים היא אחראית לליווי שיירת המפונים ולהובלתם למיקום החדש, שנקבע על ידי הרשות המקומית. המשטרה הוסיפה כי נוכח אחריות הרשות המקומית לקביעת אזורים בטוחים, היה מקום שמנהלת בית הספר רוממה

תפעל מול עיריית חיפה במהלך האירוע. משטרת ישראל הדגישה בתשובתה כי היה על השוטר להמתין עד לפינוי הסופי של התלמידים וצוות המורים למקום מבטחים, וכי הנושא "יועבר וירוענן לשוטרים במסגרת שעורים שבועיים".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה ולמשטרה כי כשמתחוללות שריפות רחבות היקף אין די בפינוי התלמידים ממתחם בית הספר, אלא יש לדאוג לפינויים למקום מבטחים בליווי כוחות הצלה או נציג מתאים של העירייה.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

ב-22.11.16 בשעה 12:40 הורתה המשטרה לפנות שישה גני ילדים בהם למדו כ-180 תלמידים. את רוב הילדים פינו ההורים, ורשות הכבאות פינתה את הילדים שנותרו ואת הגננות שעיימו לבניין המועצה המקומית. המועצה לא קבעה מראש מרכז פינוי לילדי הגנים ולצוותים החינוכיים שלהם, ולא היו לה נתונים עדכניים על הגנים הפרטיים, המשפחתונים והצהרונים הפועלים בתחומה ועל מספר הלומדים בהם. היעדר המידע הקשה על פעולות הפינוי ועל העברת ההנחיות למסגרות חינוכיות אלו, ורק לאחר השריפה מיפתה המועצה המקומית כ-22 גנים ומשפחתונים פרטיים בתחומה.

בבית הספר "החורש" שבשדרות בן גוריון למדו כ-750 תלמידים. ב-22.11.16 בשעה 12:20 התקבל דיווח מבית הספר על שריפה באזור הסמוך לו, ובשעה 12:30 החל פינוי הדרגתי של כל תלמידי בית הספר. רוב התלמידים פונו על ידי ההורים, וכ-180 מהם פונו לבית ספר אחר.

פינוי תלמידי בית הספר "החורש" התבצע שלא על פי חוזר המנכ"ל: צוות בית הספר לא ערך רישום של התלמידים שנאספו על ידי הוריהם, וההורים לא הוחתמו על קבלת ילדיהם; תלמידים שלא נאספו על ידי הוריהם הועברו לאוטובוסים ללא שליטה, בקרה, רישום ומעקב. כמו כן, פינוי התלמידים על ידי הוריהם הביא לגודש תנועה בכיכר הסמוכה לבית הספר, דבר שהקשה על השלמת הפינוי.

המועצה מסרה בתשובתה כי "מנהלת בית הספר עם הצוות החינוכי, בשיתוף עובדי המועצה אשר היו בפוליוגון שכונת וילות בחורש בזמן השריפה קיבלו החלטה מושכלת לפנות באופן מיידי ומהיר היות וכל האזור היה מוכה עשן והיה צורך מיידי לפנות את הילדים על מנת להציל חיים, כך ממש".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי עליה להפיק לקחים מהליקויים שהועלו בפינוי מוסדות החינוך בתחומה באירועי השריפה. בין היתר עליה לוודא כי הנהלות מוסדות החינוך פועלות בהתאם לחוזר המנכ"ל ולבצע תרגילי פינוי של מוסדות החינוך.

המועצה ציינה בתשובתה כי היא הפיקה לקחים מאופן פינוי בית הספר "החורש" בשיתוף עם מנהלת בית הספר, רכז הביטחון, ממונה ביטחון מחוזי של משרד החינוך וקב"ט הרשות.

מעורבות מינהל החירום במשרד הפנים בטיפול בגל השריפות

מינהל החירום פעל באירוע בהתאם לנוהל אירוע "חירום בשגרה" של רשות פס"ח, הבא להסדיר את מתן הסיוע לרשויות המקומיות באירועים שבהם לא הוכרז מצב חירום. מ"סיכום פעילות משרד הפנים באירועי מבצע 'באש ובמים' - נובמבר 2016", שצורף לתחקיר "באש ובמים", עולה כי מינהל החירום פעל בין היתר להכנת תוכנית מפורטת לקליטת אוכלוסייה שנותרה חסרת קורת גג עקב השריפות; הפעיל את נוהל "סיוע הדדי" בין רשויות מקומיות סמוכות (המועצה האזורית חוף הכרמל העמידה אמצעים וסיוע למועצה המקומית זיכרון יעקב, והמועצה המקומית אבו גוש הגישה סיוע ליישוב נטף, השייך למועצה האזורית מטה יהודה); והשתתף בישיבות ממשלה ובהערכות מצב של המשטרה, רשות הכבאות ופקע"ר.

ראש המועצה המקומית זיכרון יעקב מסר כי מחוז חיפה במשרד הפנים השתתף בהערכות המצב בחפ"ק האחד; סייע בארגון מקומות לינה חלופיים לתושבים שהתפנו; סייע באספקת מזונים, שמיכות, גנרטור, מכשירי קשר ואפודים זוהרים; וסייע בקשר עם משרדי הממשלה השונים.

משרד מבקר המדינה רואה חשיבות בפעילות מינהל החירום במשרד הפנים ואת הסיוע שניתן על ידו לרשויות המקומיות במהלך גל השריפות בנובמבר 2016.



הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בכל הקשור לסיוע לתושבים ולטיפול בהם בעת אירוע חירום. בין היתר היא אחראית להעברת מידע חיוני לאוכלוסייה, לטיפול בפניות תושבים, לפינוי אוכלוסיות מיוחדות ממתקנים וממוסדות שבאחריותה ולפינוי מוסדות חינוך הנמצאים בתחומה. נוסף על כך, הרשות המקומית אחראית לקלוט את התושבים שהתפנו ולתת להם מענה ראשוני בתחומי הבריאות והרווחה. את הפעולות דלעיל מנהלת הרשות המקומית באמצעות מרכז ההפעלה שלה, שבו מיוצגים האגפים השונים ברשות המקומית וגורמים נוספים המעורבים בניהול האירוע.

הביקורת העלתה ליקויים בהתנהלות מרכזי ההפעלה של עיריית חיפה ושל המועצה המקומית זיכרון יעקב במהלך גל השריפות. בין היתר, לא תועדו כראוי האירועים ופניות הציבור. כמו כן נמצאו ליקויים בקשר בין מרכז ההפעלה של עיריית חיפה לחפ"ק האחד ועלו קשיים ביצירת תמונת מצב אמיתית של המתרחש באזורי האירועים. במוקד המועצה האזורית מטה יהודה לא נוהל יומן אירועים במהלך גל השריפות ולא תועדו פניות התושבים.

על אף הירתמותן של עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב והמאמץ שעשו לסייע בפינוי אוכלוסייה מאזורי השריפות נמצאו ליקויים, בין היתר, בפעולות הפינוי של מוסדות חינוך בתחומן. כמו כן, תוכנית עיריית חיפה להקצאת אמצעי הסעה לפינוי לא צלחה בשל עומסי התנועה הכבדים וחסימות הצירים. למועצה האזורית מטה יהודה לא היו רשימות מעודכנות של תושבים קשישים ומוגבלים בתנועה.

בעת אירוע חירום על הרשויות המקומיות שנבדקו לוודא שעובר מידע שוטף בין החפ"ק האחד למרכז ההפעלה של הרשות; לנהל יומן אירועים כנדרש; לתעד את ההחלטות המתקבלות במרכז ההפעלה ואת פניות הציבור והמענה שניתן להן. על עיריית חיפה כיישוב עירוני גדול להכין תוכנית ישימה לפינוי אוכלוסייה בעת שריפות באמצעות כלי רכב, תוך תיאום עם המשטרה ומשרד התחבורה, ולקבוע אותה בנוהל עירוני מפורט. ברשויות המקומיות יימצא מסמך עדכני המפרט מוסדות ומקומות שבהם מתגוררות אוכלוסיות מיוחדות העשויות להזדקק לעזרה בפינוי, על מנת להתריע בעניינם בפני כוחות ההצלה בעוד מועד ולתאם את פינוים.

על משרד החינוך, בתיאום עם הרשויות המקומיות, להיערך לתרחיש שבו יידרש לפנות תלמידים ממוסד חינוכי הנמצא באזור שריפה ולתרגל על פיו את מוסדות החינוך ואת הרשויות המקומיות.

תהליך הפיצוי לניזוקים והעלויות למשק



פיצוי הניזוקים על ידי קרן הפיצויים

בחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 (להלן - חוק מס רכוש), ובתקנות מס רכוש וקרן פיצויים (תשלום פיצויים) (נזק מלחמה ונזק עקיף), התשל"ג-1973 (להלן - תקנות קרן הפיצויים), נקבע כי המדינה תפצה את תושביה בין היתר על נזק מלחמה⁴³. בפרק השמיני לחוק הוגדר נזק מלחמה כנזק שנגרם לגופו של נכס עקב פעולות מלחמה על-ידי הצבאות הסדירים של האויב או עקב פעולות איבה אחרות נגד ישראל. בחוק נקבע בין היתר כי שר האוצר יקבע בתקנות, באישור ועדת הכספים של הכנסת, את הזכאי לקבלת הפיצויים, ורשאי הוא להתנות את תשלום הפיצויים בשיקום הנזק⁴⁴. מקורם של הכספים הנצברים בקופת קרן

43 שוויו של נזק מלחמה מוגדר בסעיף 1 לתקנות קרן הפיצויים כנזק הממשי שנגרם לנכס. "הנזק הממשי" מוגדר בסעיף כ"ההפרש בין שווי הנכס לפני שניזוק לבין שווי הנכס מיד לאחר שניזוק, או כל הוצאות שיקום הנזק - לפי הנמוך שבין שניהם, בתוספת הוצאות להקטנת הנזק".

44 שיקום נזק מוגדר בסעיף 1 לתקנות קרן הפיצויים כ"החזרת הנכס למצבו שלפני הנזק, ואם הנכס אינו ניתן לשיקום כאמור - הקמתו או רכישתו של נכס דומה במקומו, הכל לפי העניין ובאישור המנהל".

הפיצויים הוא שיעור מהכנסות המדינה מגביית מס רכוש ומס רכישה⁴⁵. למועד סיום הביקורת היו בקרן כ-13.5 מיליארד ש"ח.

בעקבות השריפות הרבות שהתחוללו במוקדים רבים ברחבי הארץ והיקף הנזקים שגרמו, עלה החשש כי חלקן התחוללו כתוצאה מהצתות. לפיכך הנחה שר האוצר את מנהל רשות המיסים דאז לבחון האם השריפות נגרמו כתוצאה מפעולות איבה, אשר הנזק שנגרם בגינן מזכה את הניזוקים⁴⁶ בפיצוי לפי חוק מס רכוש. זאת במטרה להחזיר בהקדם את שגרת החיים לקדמותה.

שלבם בתהליך התביעה והפיצוי לניזוקים

הודעה על נזק: בחוק מס רכוש נקבע כי הודעה על נזק תוגש למנהל רשות המיסים בתוך שבועיים מיום קרות הנזק. הקרן רואה כ"הודעה על נזק" גם פנייה טלפונית של הניזוק לאחד ממוקדי הטיפול. באירוע רחב היקף הנוגע למספר רב של ניזוקים, כדוגמת גל השריפות, נוהגים נציגי הקרן לסייר מיוזמתם באזורים שניזוקו ולא לחכות לקבלת הודעות מהניזוקים.

הגשת תביעה לפיצויים: בחוק מס רכוש נקבע כי תביעה לפיצויים תוגש למנהל בתוך שלושה חודשים מיום קרות הנזק. לעומת האמור בחוק, בתקנות קרן הפיצויים נקבע כי התביעה תוגש בתוך חודש מיום קרות הנזק. עוד נקבע בתקנות כי המנהל רשאי להאריך את המועדים להגשת הודעה על נזק ולהגשת תביעה לפיצויים "אם נוכח כי ישנה סיבה סבירה לכך". במקרים בהם קיימת סתירה בין הוראות החוק ובין התקנות, נוהגת הקרן על פי הוראות החוק.

על רשות המיסים ליזום שינויים בחקיקה באופן שתהיה התאמה בין הוראות חוק מס רכוש לבין הוראות תקנות קרן הפיצויים. זאת על מנת להבטיח ודאות בכל הנוגע לתהליך ההודעה על נזק והגשת התביעה לפיצויים.

רשות המיסים מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי הצורך בתיקון התקנות לעניין מועד הגשת התביעה ידוע לה, ובכוונתה לבצע את תיקון החקיקה האמור יחד עם תיקוני חקיקה נוספים.

ב"מדריך לאזרחים שרכושם נפגע בפעולות מלחמה" (להלן - המדריך לאזרחים), המפורסם באתר המרשתת של רשות המיסים, מפורטות זכויות האזרחים שרכושם נפגע בפעולות מלחמה ואיבה, ומובהר כיצד עליהם לפעול

45 על-פי חוק מס רכוש, "מס רכוש" מוטל על קרקע פנויה שאינה קרקע חקלאית ושיעור המס מ-1.1.2000 הוא 0%. "מס רכישה" הוא מס המשולם על רכישת זכות במקרקעין בישראל על-פי חוק מיסוי מקרקעין (שבח ורכישה), התשכ"ג-1963. ההפרשות לקרן הפיצויים עומדות על 25% מגביית מס הרכישה ועל 15% מגביית מס רכוש.

46 "ניזוק" מוגדר בסעיף 1 לתקנות קרן הפיצויים כ"מי שהיה בעל הנכס ביום שנגרם לו הנזק או מי שהוכיח, להנחת דעתו של המנהל, כי הוא הנושא בהוצאות שיקום הנזק, או שניהם ביחד, הכל כפי שקבע המנהל".

כדי למצות את זכויותיהם ואילו מסמכים תומכים עליהם לצרף לתביעה. כן מפורטים במדריך סוגי הנזקים ודרכי חישוב הפיצוי המשולם בגינם.

בדיקת התביעה ותשלום מקדמות: בתקנות קרן הפיצויים נקבע כי "המנהל רשאי לדרוש מניזוק שימסור לו, תוך תקופה שיקבע, ידיעות, הצהרות או חשבונות ויראה לו, במקום ובשעה שיקבע, כל נכס מנכסיו וכל מסמך או תעודה שימצא לנכון לשם מילוי תפקידיו... ועל הניזוק למלא אחר דרישות המנהל". עוד נקבע בתקנות כי המנהל רשאי להיכנס, או להרשות לאדם אחר להיכנס, בכל עת סבירה לכל מקום ולערוך בו בדיקות ומדידות. כן נקבע כי המנהל רשאי לשלם לניזוק, הזכאי לפיצויים שסכומם טרם נקבע, מקדמה שלא תעלה על 50% מסכום הפיצויים האמורים להגיע לו.

מתן החלטה בתביעה לפיצויים: על פי התקנות, אם הוגשה תביעה לפיצויים, "יחליט המנהל בדבר זכותו של הניזוק לפיצויים, בדבר שיעורם ודרך תשלומם, וכן בדבר שיקום הנזק, והוא רשאי לחלק את סכום הפיצויים בין ניזוקים ולהתנות את תשלום הפיצויים בשיקום הנזק, הכל לפי נסיבות העניין". הודעה על החלטת המנהל תישלח לניזוק בתוך שישה חודשים מיום הגשת התביעה. מנהל קרן הפיצויים מסר לצוות הביקורת כי משך הטיפול בתביעה תלוי במורכבות התביעה ובמידת שיתוף הפעולה של הניזוק עם הקרן.

תשלום הפיצוי וערר על החלטת המנהל: בתקנות נקבע כי הפיצויים ישולמו לניזוק בתוך שלושים יום מיום ההחלטה; אולם אם הותנה תשלום הפיצויים בשיקום הנזק, ישולם סכום הפיצויים שנקבע בתוך שלושים יום מיום שהוכח, להנחת דעתו של המנהל, כי הניזוק עומד לשקם את הנזק. בנוהל שפרסמה רשות המיסים בשנת 2010⁴⁷ נקבע בין היתר כי "תשלום עבור שיקום עצמי יינתן על פי שלבי הביצוע ולאחר הצגת חשבונות מס והוכחות שיקום בפועל". הרואה עצמו מקופח עקב החלטת המנהל על תשלום פיצויים רשאי בתוך שלושים יום מיום שנמסרה לו ההחלטה לערור עליה לפני ועדת ערר. הרכב הוועדה מפורט בתקנות וכן נקבע בהן כי היא תכריע בכל ערר שיוגש לפניה.

תרשים 7: שלבי תהליך התביעה והפיצוי לניזוקים



עיבוד: משרד מבקר המדינה.

קיים תהליך סדור ומפורט של תשלום פיצוי על ידי קרן הפיצויים לכל סוגי הניזוקים, ובכלל זה רשויות מקומיות, על מיקים שנגרמו להם

מהאמור לעיל עולה כי קיים תהליך סדור ומפורט של תשלום פיצוי על ידי קרן הפיצויים לכל סוגי הניזוקים, ובכלל זה רשויות מקומיות, על נזקים שנגרמו להם. זאת בהתאם לחוק מס רכוש, לתקנות קרן הפיצויים ולמדריך לאזרחים. התהליך הסדור והמפורט נועד להבטיח כי הפיצוי לניזוקים יינתן בשקיפות, על פי אמות מידה ברורות ואחידות, ובתוך פרק זמן קצר ככל הניתן.

הכרזה על אירועי השריפות כפעולות איבה

ב-27.11.16, במהלך גל השריפות, פרסמה רשות המיסים הוראת נוהל בנושא "הקמת מוקדי נזק ישיר לטיפול בנזקי השריפות שברחבי הארץ - נובמבר 2016". בהוראה נכתב בין היתר כי בשל נתוני משטרת ישראל, לפיהם חלק ניכר מהשריפות מקורן בהצתות על רקע לאומני, החליט מנהל רשות המיסים להגדיר

הצעות אלו כ"שעת חירום - זמן לחימה"⁴⁸. קרן הפיצויים הקימה בתוך כמה ימים מפרוץ האירועים ארבעה מוקדי טיפול בניזוקי גל השריפות, ושלחה את נציגיה ואנשי מקצוע מטעמה לאזרחים שרכושם ניזוק לצורך תיעוד הנזקים וביורר התביעות.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את היענותה המהירה של קרן הפיצויים לטיפול במספר התביעות הרב שהגישו ניזוקי השריפות, במטרה לסייע להם לשקם את הנזקים ולחזור לשגרת חייהם מהר ככל האפשר.

ב-28.11.16 קבע מנהל רשות המיסים דאז כי תשע מהשריפות שהתחוללו במהלך גל השריפות הן פעולות איבה, והנזק שנגרם בגינן יפוצה על ידי קרן הפיצויים, ובדצמבר 2016 הוסיף וקבע שגם שתי שריפות אחרות הן בגדר פעולות איבה. רשימת השריפות שהוכרו כפעולות איבה מפורטת בלוח להלן:

לוח 3: רשימת השריפות שהוכרו כפעולות איבה על ידי רשות המיסים (לפי סדר התרחשותן)

שם היישוב / הרשות מקומית	תאריך האירוע והשעה
טל-אל - המועצה האזורית משגב	20.11.16 02:00
זיכרון יעקב	22.11.16 11:30
דלב - המועצה האזורית מטה בנימין	22.11.16 20:30
גילון - המועצה האזורית משגב	23.11.16 00:00
טלמון - המועצה האזורית מטה בנימין	23.11.16 21:00
חיפה	24.11.16 10:00
נירית - המועצה האזורית דרום השרון	24.11.16 15:00
הר חלוץ - המועצה האזורית משגב	24.11.16 23:30
בית מאיר - המועצה האזורית מטה יהודה	25.11.16 01:00
נטף - המועצה האזורית מטה יהודה	25.11.16 15:00
חלמיש - המועצה האזורית מטה בנימין	25.11.16 22:50

המקור: אתר המרשתת של רשות המיסים.

48 בנוהל "הפעלת מוקד בשעת חירום, סגירת מוקד וחזרה לשגרה" של קרן הפיצויים נקבעה ההגדרה הזאת: "שעת חירום - זמן לחימה" - מצב שאינו שגרה, בו קיימת סבירות גבוהה לפגיעה ברכושם של אזרחים רבים כתוצאה ממלחמה, פעולות איבה, או כל מצב ביטחוני אחר, ומצב חירום אחר, לפי הנחיית כוחות הביטחון ו/או מנהל רשות המיסים.

עד מועד סיום הביקורת פתחה קרן הפיצויים 2,798 תיקי תביעה⁴⁹. הטיפול ב-2,711 מהם הסתיים, והפיצויים ששולמו בהם הסתכמו בכ-260.4 מיליון ש"ח. הטיפול ב-87 התיקים הנוספים, ביניהם תיקי התביעה של עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב, טרם הסתיים, ו-24 מהם היו תלויים ועומדים בוועדות ערר. עיקר תשלומי הפיצויים, בסכום כולל של כ-180 מיליון ש"ח (כ-69%), שולמו לניזוקים מאזור חיפה.

הסדר בין רשות המיסים לבין חברות הביטוח

פרק א' בתוספת לתקנות הפיקוח על עסקי ביטוח (תנאי חוזה לביטוח דירות ותכולתן), התשמ"ו-1986, מפרט בין היתר את מקרי הביטוח והסיכונים שאינם מכוסים בביטוח דירה. בפרק נקבע כי אין כיסוי ביטוחי לאובדן או לנזק שנגרמו בין השאר כתוצאה ממלחמה, פעולות אויב ופיגועים חבלניים (להלן - ההחרגה). החלטת מנהל רשות המיסים כי חלק מהשריפות במהלך גל השריפות היו פעולות איבה העבירה את האחריות לתשלומי הפיצויים על נזקיהן מחברות הביטוח לקרן הפיצויים.

בחודשים דצמבר 2016 וינואר 2017 חתמו שמונה מחברות הביטוח הפועלות בישראל על מסמך עקרונות לטיפול משותף בתביעות נפגעי השריפות. במסמך צוין כי לבקשת שר האוצר וסגנו נעתרו החברות האמורות לפנים משורת הדין, ולמרות ההחרגה בפוליסת הביטוח, להשתתף בנזקי השריפה. במסמך נקבע כי חברות הביטוח שחתמו עליו ישתתפו בפיצוי נזקי שריפה לתכולת דירה בלבד, והן ישלמו לניזוקים את ההפרש שבין סכום הפיצוי שקרן הפיצויים תשלם להם (בהתאם לחוק מס רכוש) לבין הסכום המגיע לניזוקים על ידי חברות הביטוח לפי הדין ותנאי הפוליסה שברשותם.

משרד מבקר המדינה מצוין לחיוב את שיתוף הפעולה בין רשות המיסים ובין חלק מחברות הביטוח. ואולם, העובדה שרק חלק מחברות הביטוח הצטרפו להסדר האמור מעלה חשש כי חלק מהניזוקים שרכשו ביטוח באופן פרטי נותרו ללא כיסוי מלא לנזק שנגרם להם. על משרד האוצר והרשות לבחון את יעילות ההסדר ואת השלכותיו.

סוגיית הפיצויים על נזקים ליער ולחורש

בחוק מס רכוש נקבע כי נכס הוא "קרקע, קרקע חקלאית לרבות היבול שעליה, בנין, מבנה בתהליך בניה, מטעים, מלאי וציוד הנמצאים בשטח המדינה". עוד נקבע כי מטעים הם "עצים, לרבות גפנים, המשמשים או מיועדים לשמש לעסק, לרבות היבול שעליהם". במהלך גל השריפות עלו באש עצים וצמחייה אחרת,

חלקם ביערות מחוץ לשטח הבנוי של היישובים וחלקם בתוכו, למשל בתחום העיר חיפה. כן נשרפו אלפי דונמים של חורש ויער באחריות קק"ל ורט"ג, מהם נטועים ומהם טבעיים.

בשנים שלפני גל השריפות לא קבעה רשות המיסים מדיניות בנוגע לפיצוי על נזקים בשטחי יער וחורש. בשנת 2006 הסבו אירועי מלחמת לבנון השנייה נזקים לשטחי יער וחורש שבאחריות קק"ל - בעיקר ביער ביריה וביער הרי נפתלי - והיא הגישה אז תביעה לפיצויים בסך של כ-64 מיליוני ש"ח על נזקים אלה. בשנת 2009 דחתה קרן הפיצויים את התביעה בטענה כי קק"ל היא גוף ציבורי ולכן אינה זכאית לפיצויים עבור נזקי המלחמה. קק"ל הגישה ערר על ההחלטה⁵⁰, וועדת ערר קבעה שהיא זכאית לפיצויים בגין נזקה, אך לא נדרשה לדון בסוגיה העקרונית של הזכאות לפיצוי על נזקים ליער ולחורש.

בינואר 2015 הגישה קק"ל תביעה לפיצויים בגין נזקים שנגרמו לה בחודשים יולי-אוגוסט 2014, בעקבות מבצע "צוק איתן". התביעה בסך כ-43 מיליוני ש"ח כללה ארבעה ראשי נזק⁵¹, ביניהם נזקים ליער ולחורש. קרן הפיצויים דחתה את התביעה בטענה כי קק"ל הגישה את התביעה לאחר המועדים הקבועים בחוק מס רכוש. במסגרת החלטה בערר מדצמבר 2017⁵², כשנה לאחר גל השריפות, צוין בין היתר כי נזק לעצי חורש שאינם נכנסים להגדרה של עצים המיועדים לשמש לעסק, שאינם בגדר יבול של קרקע חקלאית ואינם מלאי של עסק - אינו בגדר נזק בר-פיצוי לפי החוק.

בינואר 2017 הגישה קק"ל תביעה לקרן הפיצויים על נזקים שנגרמו לשטחים שבאחריותה במהלך גל השריפות (ראו להלן, הפרק "תהליך התביעה והפיצוי לגופים אחרים", על הפיצוי לקק"ל). גם תביעותיהן של עיריית חיפה והמועצה המקומית זיכרון יעקב חלו בין היתר על נזקים ליער ולחורש (ראו בעניין זה להלן). בעקבות התביעות האמורות גיבש, באוקטובר 2017, היועץ המשפטי של קרן הפיצויים נייר עמדה בנושא "קביעת זכאות קק"ל והרשויות המקומיות חיפה וזיכרון יעקב לפיצוי בגין נזקי השריפות ביערות שבתחומיהן, לפי חוק מס רכוש וקרן פיצויים" (להלן - נייר העמדה). בנייר העמדה נקבע בין היתר כי אף שנזקים ליער ולחורש אינם זכאים לפיצוי, "מוסכם כי במידה וישנם עצים המהווים גינן כחלק מנכס מבונה, קרי לדוגמה, בית מגורים וגינתו, בית ספר או מבנה ציבורי וגינתו, מדרכות, פסי הפרדה... על כן שיקום פני העיר כחלק מהאמור בסעיף זה, יהיה זכאי לפיצוי".

עד סוף אוגוסט 2018 לא פרסמה קרן הפיצויים נוהל בנושא האמור, על מנת שניזוקים יוכלו להסתמך עליו בעת הכנת תביעה.

רשות המיסים מסרה בתשובתה כי בעקבות גל השריפות היא נדרשה לראשונה לסוגיית הפיצויים על יער וחורש.

50 מז 623/10 מ-10.2.11.

51 "ראש נזק" הוא הביטוי המשפטי שבו משתמשים כדי לתאר נושא של נזקים מסוימים.

52 ערר דרום מס' 251/15 מ-26.12.17.

רק באוקטובר 2017 החלה רשות המיסים לגבש מדיניות בנושא פיצויים על נזקים ליער ולחורש. היעדר מדיניות ברורה וידועה בנושא מונע העברת כספים לניזוקים ומותיר אותם באי-ודאות

מהאמור לעיל עולה כי רק באוקטובר 2017 החלה רשות המיסים לגבש מדיניות בנושא פיצויים על נזקים ליער ולחורש, זאת לצורך בירור תביעות על נזקי מבצע "צוק איתן" משנת 2014. היעדר מדיניות ברורה וידועה בנושא יוצר אי-בהירות, מעכב בירור תביעות, גורם לוויכוחים מיותרים, מונע העברת כספים לניזוקים, ומותיר אותם באי-ודאות בבואם להיערך לשיקום הניזוקים, לתכננו ולבצעו (ראו להלן).

עוד מסרה רשות המיסים בתשובתה כי החליטה לנקוט ב"גישה מקלה ולפצות גם בגין עצים וחורש המהווים חלק ממבנה או ממרחב עירוני תחום, כגון בגינות הסמוכות למבנים או בחורשות עירוניות". עוד הוסיפה הרשות כי ככל שתיקי התביעות של זיכרון יעקב ועיריית חיפה יסתיימו בהבנות הדדיות, היא תקבע כללים שיפורסמו לגבי פיצוי או אי-פיצוי על יערות שנפגעו כתוצאה מנזק מלחמה.

על רשות המיסים היה לקבוע עוד לאחר מלחמת לבנון השנייה מדיניות בנוגע לזכאות ניזוקים לפיצוי בגין נזקים ליער ולחורש. על הרשות לגבש את המדיניות בנושא, לעגנה בנהל שיפורסם לציבור ובמידת הצורך ליוזם שינוי חקיקה על פיה.

תהליך התביעה והפיצוי לרשויות המקומיות שנבדקו

הביקורת בחנה את תהליך התביעה והפיצוי לרשויות המקומיות שנבדקו, ובתוך כך את התנהלותן והתנהלות קרן הפיצויים מולן⁵³. נמצא כי תהליך הגשת התביעה ותשלום הפיצוי בין המועצה האזורית מטה בנימין לבין קרן הפיצויים היה סדור, והדבר תרם לאישור מהיר של הפיצויים שהייתה זכאית להם המועצה ולתשלומם המלא. לעומת זאת, נמצאו ליקויים בהתנהלות בין עיריית חיפה, המועצה המקומית זיכרון יעקב והמועצה האזורית מטה יהודה לבין קרן הפיצויים, וליקויים אלה הביאו בין היתר לעיכוב בתשלום הפיצוי. להלן פירוט הממצאים:

53 יודגש כי במסגרת בחינתו של תהליך התביעה והפיצוי לרשויות המקומיות שנבדקו לא בדק צוות הביקורת את ההתקשרויות בין הרשויות האלה לבין יועצים ושומאים להערכת הניזוקים שנגרמו.

המועצה האזורית מטה בנימין

בין 23.11.16 ל-25.11.16 הוצתו שטחי חורש בסמוך ליישובים דלב, טלמון וחלמיש⁵⁴ שבתחום המועצה האזורית מטה בנימין. בסיוע תנאי מזג האוויר חדרה האש לתוך היישובים וגרמה נזקים במקומות שונים: כבישים, שבילים, שצ"פים (שטחים ציבוריים פתוחים) מגוננים ומערכות מים, חשמל ותקשורת, הנמצאים באחריות המועצה האזורית והוועדים המקומיים ביישובים האמורים.

ביישוב חלמיש פגעה השריפה ב-20 בתים וכלתה לחלוטין 10 מהם. על פי החלטת המועצה, הטיפול בתושבים התבצע ברמה המוניציפלית, והמועצה דאגה לדיוור חלופי למשפחות שבתיהן נפגעו על ידי הכשרת בתים ביישוב וכן על ידי הקמת שכונת קרוואנים - המועצה הכשירה קרקע בכניסה ליישוב באמצעות החברה לפיתוח מטה בנימין (להלן - החל"פ) והציבה במקום 10 קרוואנים. כמו כן, המועצה דאגה להצבת 20 מכולות לאחסון רכושן של המשפחות שבתיהן נפגעו חלקית ולאחסון ציוד שנאסף עבור המשפחות שבתיהן נפגעו כליל.

מייד לאחר כיבוי השריפות מינתה המועצה נציג מטעמה (להלן - נציג המועצה) מול הגופים הרלוונטיים לצורך קבלת פיצוי בגין נזקי השריפות. בדצמבר 2016 הגישה המועצה האזורית תביעה לקרן הפיצויים על הנזקים שנגרמו לשלושת היישובים שנפגעו. הערכת הנזק הועברה על ידי קרן הפיצויים לשמאי מטעמה (להלן - השמאי), והשמאי קיים סיורים ביישובים דלב, טלמון וחלמיש יחד עם נציגי היישובים, המועצה והחל"פ. בסיורים אלו תועדו הנזקים לרכוש המשותף והתקבלו הצעות מחיר לתיקונם. על פי פירוט הנזקים שהציגו המועצה והחל"פ לשמאי, הסתכמו נזקי השריפה בכ-6.5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם).

במרץ 2017 העביר השמאי דוח לקרן הפיצויים ולפיו הסתכם הנזק לרכוש הציבורי ביישובים האמורים בכ-4.5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) (להלן - הערכת השמאי): בחלמיש כ-3.9 מיליון ש"ח, (כ-87% מהנזק); בטלמון - 329,000 ש"ח; ובדלב - 267,000 ש"ח. קרן הפיצויים בחנה את הערכת השמאי והחליטה לקזז ממנה סכום של כ-151,000 ש"ח (כולל מע"ם) בגין הוצאות שלא הכירה בהן כבנות פיצוי: כ-39,000 ש"ח בגין שימוש במים על ידי שירותי הכבאות וכ-112,000 ש"ח בגין שיקום חורשות עצים. לפיכך הועמד סכום הפיצויים למועצה על כ-4.35 מיליון ש"ח.

ביוני 2017 התקיימה במשרדי המועצה האזורית פגישה בין נציגיה לבין מנהל קרן הפיצויים, והמועצה מסרה כי החליטה לקבל על עצמה את פרויקט הדיוור החלופי לתושבי חלמיש. סוכם כי עבור מציאת דיוור חלופי לעשר משפחות שהועברו על ידי המועצה ליחידות דיוור פנויות ביישוב ישולם לה סך של 557,500 ש"ח. הפיצוי הכולל שאושר ושולם למועצה על ידי קרן הפיצויים עמד על כ-4.9 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את התנהלותה הסדורה והעניינית של המועצה האזורית מטה בנימין מול קרן הפיצויים בכל הקשור להליך פיצוי המועצה בגין נזקי השריפות. התנהלות זו הביאה לכך שהמועצה היא היחידה מבין הרשויות המקומיות שנבדקו אשר סיימה את ההליך מול קרן הפיצויים וקיבלה את מלוא הכספים שאושרו לה.

עיריית חיפה

תיאור הנזקים: בגל השריפות ניזוקו בעיר 1,784 מבנים, מהם חמישה מבני ציבור. 365 מהמבנים שניזוקו הוגדרו כמבנים מסוכנים ו-162 כמפגע בטיחותי. כן נפגעו כלי רכב, תשתיות, מדרכות וכ-1,200 דונם של חורשות עירוניות, שטחים פתוחים, גינות ציבוריות, שבילים ושטחים פרטיים. משהסתיים גל השריפות דאגה העירייה לדיור חלופי לתושבים שלא יכולים היו לחזור לבתיהם שנפגעו - הם שוכנו בבתי מלון, וחלק מהם קיבל לאחר מכן סיוע בשכר דירה עד שהושלם שיקום הבתים.

תמונה 12: **מבנים בשכונת רוממה החדשה בחיפה שעלו באש בגל**

השריפות



המקור: עיריית חיפה.

היערכות העירייה להגשת התביעה לפיצויים: כשבוע לאחר השריפות בעיר שכרה העירייה את שירותיו של משרד שמאות א' לצורך ליווי הטיפול בנזקי

השריפה, ובכלל זה סיוע בהתנהלות מול קרן הפיצויים, משרד האוצר ומשרד הפנים. משרד השמאות שלח מטעמו שמאי (להלן בפרק זה - השמאי המייצג), ושכר אנשי מקצוע כדי שסייעו לשמאי המייצג בהערכת שווי הנזק, בהכנת התביעה ובהתנהלות מול קרן הפיצויים. ביניהם היו מהנדסי בניין, מהנדסי חשמל ואגרונום (להלן - אגרונום א'). העירייה התקשרה גם עם האגרונום המייצג לאגף שיפור פני העיר (שפ"ע) במהלך העבודה השוטפת (להלן - אגרונום ב'), לצורך בניית תוכנית עבודה לשיקום נזקי השריפה ולליווי השיקום.

בפועל טיפלו כמה נציגים של העירייה בהערכת הנזקים לפי ראשי הנזק השונים ובגיבוש הסכמות מול נציגי קרן הפיצויים לקביעת הפיצוי. כך למשל, המחלקה לביטוחי העירייה והשמאי המייצג טיפלו מול קרן הפיצויים בנושא הנזק למבנים עירוניים ולתכולתם. בנושא היער, החורש והגינות העירוניות עמדו בקשר עם קרן הפיצויים בעלי התפקידים האלה: מנהל אגף שפ"ע בהיבט הכספי, השמאי המייצג ולאחר מכן אגרונום ב' - בהיבט המקצועי, וכן מנהלת המחלקה לביטוחי העירייה וסגנה ומלבד מנכ"ל העירייה. ריבוי הנציגים שטיפלו מטעם העירייה בנושא היער, החורש והגינות העירוניות הביא לידי קשיים וסרבול בקשר עם נציגי קרן הפיצויים. במאי 2018 כתב מנהל קרן הפיצויים לסגן מנהל המחלקה לביטוחי העירייה בין היתר, כי "בכל יום אנו מקבלים דרישות טלפוניות ו/או בכתב מגורם אחר בעירייה... אבקש שמהיום ואילך כל הפניות הקשורות לעצים, שיחים יעשו על ידי אדם אחד".

עיריית חיפה מסרה בתשובתה הנוספת מאוגוסט 2018 כי השמאי המייצג "היה איש הקשר מול מס רכוש", ואולם "מדובר בנושא מורכב המחייב שילוב וטיפול של מספר בעלי מקצוע מטעם העירייה וביניהם: אגף שפ"ע, אגף ביטוח, לשכת התאגידים ואגף החשבות". עוד הוסיפה העירייה כי בנושא שיקום הגינות והחורשות התקיים הליך מסודר מול מס רכוש, והוא נוהל על ידי מנהל אגף שפ"ע.

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי על אף מורכבות הטיפול, היה עליה לקבוע גורם אחד, בתיאום עם מנהל קרן הפיצויים, שירכז את הטיפול בתביעות שהגישה העירייה. זאת על מנת לייעל את הטיפול ולמנוע אי-הבנות ועיכובים בהשגת הסכמות ובקבלת הפיצויים.

סטטוס התביעות: עיריית חיפה הגישה כמה תביעות לרשות המיסים על פי ראשי הנזק הבאים: **בתי מלון** - העירייה תבעה כ-4.3 מיליון ש"ח על הוצאות הלנת תושבים שבתיהם נפגעו במהלך גל השריפות. התביעה הסתיימה בהסכם, וקרן הפיצויים שילמה לעירייה כ-4 מיליון ש"ח; **מבנים ותכולה** - העירייה תבעה כ-3.8 מיליון ש"ח. התביעה הסתיימה בהסכם, וקרן הפיצויים שילמה לעירייה כ-2.4 מיליון ש"ח; **מדרונות** - העירייה תבעה כ-2.9 מיליון ש"ח בגין הוצאות לשיקום מדרונות שהצמחייה שהייתה עליהם נשרפה, זאת לשם מניעת סחף קרקע. קרן הפיצויים שילמה לעירייה כ-2.59 מיליון ש"ח; **"הוצאות שונות"** - קרן הפיצויים דחתה את התביעה לאחר שקבעה כי מדובר בהוצאות עקיפות שהעירייה אינה זכאית לפיצוי עליהן, שכן אינה מוגדרת כ"יישוב ספר" בחוק מס רכוש ובתקנותיו; **מעקות בטיחות** - העירייה טרם הגישה תביעה

מעודכנת על הנזק שנגרם למעקות בטיחות סמוך לצירי תנועה במהלך השריפה; **יער, חורש, גינות עירוניות ופינוי גזם** - בירור התביעה טרם הסתיים (ראו פירוט להלן).

יער, חורש, גינות עירוניות ופינוי גזם: נציגי העירייה, אגרונום א' ונציגי קרן הפיצויים, ביניהם שמאי מטעם קרן הפיצויים (להלן בפרק זה - שמאי קרן הפיצויים), ערכו בחדשיים שלאחר גל השריפות סיורים בשטח שניזוק לצורך תיעוד הנזקים. בעקבות הסיורים הגישה העירייה בחדש מרץ 2017 תביעות בסכום כולל של כ-9.65 מיליון ש"ח על נזקים שנגרמו ל-16 גינות עירוניות ברחבי העיר (להלן - התביעות הספציפיות), ולכל אחת מהתביעות צורף כתב כמויות⁵⁵ שהכין השמאי המייצג. ביוני 2017 הגישה העירייה, בהתאם להערכתו של אגרונום ב', תביעה בסך של כ-126 מיליון ש"ח בגין הנזקים שנגרמו ליער, לחורש ולגינות עירוניות בשטח כולל של כ-1,200 דונם - מהם כ-378 דונם של חורשות עירוניות שניזקו וכ-800 דונם של שטחים שאינם סמוכים לשכונות (להלן - התביעה העיקרית)⁵⁶. התביעה כללה גם את התביעות הספציפיות. ערך העצים בתביעה חושב באמצעות נוסחה הכוללת גם תרומה סביבתית של העץ ותועלות שאינן מגולמות במחירו בשיטות השונות, למשל מניעת סחף, קליטת זיהום אוויר וקליטת רעש (להלן - שיטת הערך החליפי).

התביעה העיקרית לא כללה אסמכתאות מפורטות כמתחייב מדרישת קרן הפיצויים. כך למשל, ביולי 2017 כתב מנהל הקרן לשמאי המייצג כי התביעה אינה כוללת הסבר כיצד השמאי חישב את השווי של כל ראש נזק, קובצי GIS של האזור הנפגע, חוזים, תוכניות אופרטיביות לשיקום ועוד שורה של חסרים בסיסיים. בעקבות התייחסות קרן הפיצויים לתביעה העיקרית נערכה בינואר 2018 ישיבה בהשתתפות מנכ"ל העירייה ומנהל קרן הפיצויים. בישיבה סוכם, בין היתר, כי קרן הפיצויים תעביר לעירייה רשימה מסודרת של שטחי החורש (להלן - פוליגונים) המוכרים על ידה לצורך פיצוי; העירייה תעביר את התייחסותה לרשימה זו; ולאחר מכן תעביר קרן הפיצויים את חוות דעתה ואת החלטתה בנוגע לפיצוי על הנזקים לפוליגונים המאושרים. במכתב שכתב מנהל קרן הפיצויים למנכ"ל עיריית חיפה בעקבות הישיבה הוא הדגיש, כי "כפי שהוסבר בישיבה עמדת רשות המיסים המגובה בעמדת הפרקליטות הינה שעצים ושיחים אינם נכנסים להגדרת נכס המזכה לפיצוי בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים".

55 רשימת החומרים והכמויות הנדרשים לשיקום.

56 התביעה כוללת הוצאות על פינוי גזם, אך לא את הנזק למבנים ולתכולה.

תמונה 13: שריפת חורש בגל השריפות בחיפה



המקור: עיריית חיפה, צולם ב-24.11.16.

באפריל 2018 העבירה קרן הפיצויים לעירייה מתווה פשרה, ולפיו היא מוכנה לפצות את העירייה על 262.5 דונם (להלן - שטחים בני פיצוי) מתוך כ-1,200 דונם שניזוקו בשריפה. הקרן ציינה כי תכין חוות דעת שמאית לעלות הדרושה להחזרת המצב לקדמותו לאחר שהעירייה תאשר את המתווה לפיו היא תקבל פיצוי רק על השטחים בני הפיצוי.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי העבירה "את כל המסמכים אותם דרש מס רכוש, בכל הקשור לשיקום החורש, הצמחייה, המדרונות והמעקות".

רשות המיסים מסרה בתשובתה שהיא ניסתה להגיע להסכמה עם עיריית חיפה הכוללת פיצוי בגין גינות וחורשות עירוניות. כחלק מהמשא ומתן שניהלה הרשות, ובטרם קבעה את שווי הנזק, היא הציעה לעירייה פשרה בעניין הפוליוגונים אשר יוכרו כבני פיצוי, שרק לגביהם יהיה צורך בהערכת השווי, וכי "לא דובר בהצבת תנאים אלא בהסכמה".

על קרן הפיצויים להציג בפני העירייה את חוות דעתה, לרבות תחשיביה, בנוגע לעלות הדרושה להחזרת המצב לקדמותו בשטחים בני הפיצוי, ולא להתנות זאת באישור מתווה הפשרה על ידי העירייה. היעדר נתונים מלאים אינו מאפשר לעירייה לקבל החלטה מושכלת בנוגע לקבלת מתווה הפשרה.


העירייה דחתה את מתווה הפשרה. במכתב ששלח מנכ"ל העירייה למנהל קרן הפיצויים במאי 2018 הוא ציין כי "רק לאחרונה" נודע לעירייה שהקרן לא תפצה אותה עבור שטחים שלהגדרתה הם שטחים פתוחים ואינם בני פיצוי לפי חוק מס רכוש. המנכ"ל הדגיש כי העירייה אינה מוכנה לקבל את עמדת הקרן בנושא, ומבקשת לקבל את חישוב הפיצוי ביחס לשטחים שלגביהם קיימת הסכמה בין הצדדים, ללא התניה בקבלת הצעת הפשרה על ידי העירייה. בפגישה שהתקיימה ביוני 2018 בין נציגי העירייה בראשות ראש העירייה לבין נציגי קרן הפיצויים בראשות מנהל הקרן הוסכם, כי הקרן תעביר בתוך שבועיים את פירוט הפוליונים וסכומי הפיצוי שקבעה עבורם לצורכי פשרה, והעירייה תחליט אם לקבל את הצעת הפשרה. העירייה ציינה כי העיכוב במתן ההחלטה על גובה הפיצויים והיקפם מונע מהעירייה להתקדם בהליך השיקום ובקבלת תרומות מגורמים נוספים.

להלן ריכוז התביעות שהגישה עיריית חיפה על נזקי גל השריפות; הסכומים שהוציאה לשיקום ולטיפול באוכלוסייה עד 30.5.18; וסכומי הפיצוי שקיבלה מקרן הפיצויים עד תאריך זה:

לוח 4: הערכת הנזקים על ידי עיריית חיפה, ההוצאות שהוציאה לשיקום והתקבולים מקרן הפיצויים (באלפי ש"ח) (30.5.18)

ראשי הנזק	הערכת הנזקים	הוצאות בפועל	תקבולים מקרן הפיצויים
בתי מלון	4,088	4,088	4,034
מבנים ותכולה	3,771	2,654	2,410
פינוי גזם	3,210	3,067	1,500
מעקות בטיחות	53	53	
הוצאות שונות	1,244	1,244	
מדרונות			2,586
חורש וגנים	122,655	18,177	
סה"כ	134,968	*29,283	10,530

על פי נתוני קרן הפיצויים ונתוני עיריית חיפה, בעיבוד משרד מבקר המדינה.
 * עיריית חיפה מסרה לצוות הביקורת כי נכון ל-7.10.2018 הסתכמו ההוצאות שהוציאה לשיקום ב-35,777 אלפי ש"ח והתקבולים שקיבלה מקרן הפיצויים הסתכמו ב-11,001 אלפי ש"ח. עיקר הגידול בהוצאות נובע משיקום חורש וגנים.



 כשנה וחצי לאחר גל

 השריפות, עדיין

 קיימים פערים

 מהותיים בין עיריית

 חיפה והמועצה

 המקומית זיכרון יעקב

 לבין קרן הפיצויים.

 הצדדים לא הצליחו

 להגיע להסכמה על

 גודל שטחי היער

 והחורש הזכאים

 לפיצוי

מהאמור לעיל עולה כי עד סוף יוני 2018, כשנה וחצי לאחר גל השריפות, חרף התכתבויות רבות ופגישות שהתקיימו במועדים שונים בין נציגי העירייה לנציגי קרן הפיצויים, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הצדדים, וקרן הפיצויים פיצתה את העירייה בשיעור של כ-8% בלבד מהסכום שהיא תבעה. הצדדים לא הצליחו להגיע להסכמה על גודל שטחי היער והחורש בגינם זכאית העירייה לפיצוי ואף לא על דרך חישוב הפיצוי למק בשטחים אלו.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה הנוספת כי היא "פעלה באופן ממוקד ומסודר בטיפול ושיקום נזקי גל השריפות", והתנהלה בשקיפות מלאה ובשיתוף פעולה מלא מול קרן הפיצויים. עוד מסרה העירייה כי רק באוגוסט 2018, לאחר בקשות חוזרות ונשנות, העבירה לה קרן הפיצויים את הערכת השווי לפיצוי על הנזקים ליער, לחורש ולגינות העירוניות בסך כ-8 מיליון ש"ח. העירייה ציינה כי "סכום הפיצוי המוצע רחוק מאוד מהכספים אותם הוציאה העירייה בפועל ואשר אמורה העירייה להוציא על שיקום [נזקי] השריפה".

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי היה עליה להיערך כנדרש, ובתאום עם קרן הפיצויים, לטיפול בהגשת התביעות. היה עליה למנות גורם אחד מטעמה, רצוי בעל ניסיון קודם בנושא, שירכז את ההתנהלות מול קרן הפיצויים; להעביר לקרן הפיצויים אסמכתאות על פי דרישתה; ולהציג לה הערכות נזק המבוססות על כתבי כמויות והצעות מחיר לביצוע עבודות השיקום. על עיריית חיפה לפעול ביעילות על מנת למצות את הליך קבלת הפיצוי מקרן הפיצויים.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את הפעולות שביצעה עיריית חיפה לשיקום נזקי גל השריפות על מנת להשיב את המצב לקדמותו לטובתם ולרווחתם של תושבי היער.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

ב-22.11.16 פרצה שריפה במורדות המזרחיים של היישוב סמוך לכביש 70. השריפה פגעה בכ-50 בתים הגובלים בחורש בשכונות גבעת עדן ווילות בחורש, ו-22 מהם נשרפו כליל. השריפה גרמה לנזקים גם במקומות שונים: כבישים, שבילים, שצ"פים מגוננים וכן מערכות מים, ביוב, חשמל ותקשורת שבאחריות המועצה המקומית.

לאחר השריפה פנתה המועצה למשרד שמאים ולאגרונום ב' כדי שיסייעו לה בהערכת הנזק שנגרם ובהכנת התביעה לקרן הפיצויים. בינואר 2017 העריך משרד השמאים את הנזק לרכוש הציבורי ולתשתיות שבתחום המועצה בכ-2.1 מיליון ש"ח. בפברואר 2017 העריך אגרונום ב' את הנזק לכ-434 דונם של שטחי היער והחורש שבתחום האורבני בכ-36.2 מיליון ש"ח על פי שיטת הערך החליפי.

המועצה לא קבעה נציג שירכו מטעמה את ההתנהלות מול קרן הפיצויים. מחלקת ההנדסה טיפלה מול קרן הפיצויים בהכנת דוח נזקים לתשתיות, לרבות קבלת הצעות מחיר להערכת שווי הנזקים, והמחלקה לאיכות הסביבה טיפלה בהערכת הנזקים בתחום הגינון והשטחים הפתוחים. כן התנהלה התכתבות ישירה בין אגרונום ב' לשמאים של קרן הפיצויים.

לטענת קרן הפיצויים, המועצה לא התנהלה באופן סדור לאורך הליך הגשת התביעה ובירורה. נציגי המועצה לא הקפידו לשלוח את החומרים בתפוצה המתאימה ולא טיפלו בזמן בדרישות של הקרן לקבלת חומרים, ומצב זה מנע את אישור התביעות וקבלת הפיצוי. כך למשל, במרץ 2017 הודיעה קרן הפיצויים למועצה כי לשמאי מטעמה עדיין חסרים נתונים על מנת להתחיל בבירור התביעה; באוגוסט 2017 כתב השמאי למנהל קרן הפיצויים, למועצה המקומית ולאגרונום ב' כי המסמכים שדרש מהמועצה לא הועברו ואף לא הועברה התייחסותה לדרישה.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת מאוגוסט 2018 כי סגן הגזבר הוא הגורם המרכזי שריכו את הנושא מטעמה. עם זאת, הדרגים המקצועיים במועצה והגורמים המקצועיים שייצגו אותה עמדו בקשר ישיר עם נציגי קרן הפיצויים. עוד מסרה המועצה כי הגישה פעם אחר פעם ניירות עבודה לקרן הפיצויים, אך הקרן ביקשה לשנותם בכל פעם מחדש, ובשל כך "חלו עיכובים רבים אשר דומה שנועדו 'להתיש' את המועצה".

למועד סיום הביקורת, קרן הפיצויים לא סיימה את הטיפול בתביעה שהגישה המועצה. בנוגע לנזקים לרכוש הציבורי ולתשתיות הוסכם בדיון שהתקיים ביוני 2018 בין נציגי המועצה לבין נציגי קרן הפיצויים (להלן - הדיון מיוני 2018), כי הפיצוי יעמוד על כ-1.67 מיליון ש"ח (כולל מע"ם). המועצה קיבלה מקדמות מקרן הפיצויים על סך 400,000 ש"ח בשתי פעימות - בדצמבר 2016 ובפברואר 2018.

נוכח התנגדות קרן הפיצויים לשיטת הערך החליפי, העביר אגרונום ב' למועצה ביוני 2017 אומדן מעודכן המעריך את עלויות השתילה על בסיס עלות הנטיעה בפועל בכ-18.3 מיליון ש"ח. מנהל קרן הפיצויים מסר לצוות הביקורת כי חוות הדעת של אגרונום ב' מוגזמת מאוד גם לאחר שתוקנה והועמדה על מחצית מהסכום הראשוני. להערכת קרן הפיצויים, הנזק לשטחי היער והחורש שבתחום המועצה מגיע רק לשלושה מיליון ש"ח לכל היותר. בדיון מיוני 2018 סוכם כי קרן הפיצויים תעביר למועצה הצעת פשרה הכוללת את סכומי הפיצוי על הפוליונים שבהסכמה, וכי המועצה תבחן את ההצעה ותחליט האם לקבלה.

נמצא כי בשל היעדר מקורות מימון אחרים; התמשכות תהליך בירור התביעה על מבנים, תשתיות וגינות עירוניות; והיעדר הסכמות בנוגע לפיצוי על נזקים ליער ולחורש, לא עלה בידי המועצה לבצע שיקום משמעותי של נזקי גל השריפות. המועצה החלה בשיקום "גן השזיף" ו"פארק היסמין", ולמועד סיום הביקורת עלויותיו הסתכמו בכ-170,000 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי עד סוף יוני 2018, כשנה וחצי לאחר גל השריפות, חרף התכתבויות רבות ופגישות שהתקיימו במועדים שונים בין נציגי המועצה לנציגי קרן הפיצויים, עדיין קיימים פערים מהותיים בין הצדדים. הם לא הצליחו להגיע להסכמה, בין היתר, על גודל שטחי היער והחורש בגינים זכאית המועצה לפיצוי ואף לא על דרך חישוב הפיצוי למק שנגרם בשטחים אלו.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה הנוספת כי גם לאחר שקיימה מספר לא מבוטל של ישיבות עם נציגי קרן הפיצויים בנוגע לפיצוי על נזקים ליער ולחורש, הן לא הצליחו להגיע להסכמות. המועצה טוענת בתשובתה כי שיטת העבודה של קרן הפיצויים נועדה לאלץ אותה להסכים לפשרה שהציעה הקרן.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי היה עליה להיערך כנדרש, ולקבוע גורם אחד, בתיאום עם קרן הפיצויים, שירכז את הטיפול בתביעות שהגישה המועצה; להעביר לקרן הפיצויים אסמכתאות על פי דרישתה; ולהציג לה הערכות נזק המבוססות על כתבי כמויות והצעות מחיר לביצוע עבודות השיקום.

על המועצה המקומית זיכרון יעקב לפעול ביעילות על מנת למצות את הליך קבלת הפיצוי מקרן הפיצויים.

המועצה האזורית מטה יהודה

בין 22.11.16 ל-25.11.16 השתוללו שריפות ענק בארבעה מוקדים בתחומי המועצה האזורית מטה יהודה סביב היישובים נווה שלום, נטף, קיבוץ הראל ובית מאיר. השריפות גרמו נזקים במקומות שונים - כבישים, שבילים, שצ"פים מגוננים - וכן מערכות מים, חשמל ותקשורת הנמצאים באחריות המועצה האזורית והוועדים המקומיים ביישובים אלה. ב-27.11.16, מייד לאחר כיבוי השריפות, התקשרה המועצה בחוזה עם שמאי ולפיו הוא יספק לה שירותי שמאות להערכת נזקי השריפות וייצג אותה בפני הגופים הרלוונטיים לקבלת פיצוי בגין נזקים אלו עד שיסתיים הטיפול בתביעות (להלן בפרק זה - השמאי המייצג). באותו יום סיירו נציגי המועצה והשמאי המייצג עם נציגי קרן הפיצויים ביישובים שנפגעו והציגו בפניהם את הנזקים.

בפברואר 2017 העביר השמאי המייצג חוות דעת למועצה ולפיה הוערכו הנזקים בארבעת היישובים האמורים בכ-10.5 מיליון ש"ח (כולל מע"ם) (להלן - הערכת השמאי המייצג). באותו חודש הגישה המועצה האזורית שתי תביעות לקרן הפיצויים: תביעה על נזקים שנגרמו ביישובים נווה שלום, נטף וקיבוץ הראל בסך 3.8 מיליון ש"ח (להלן - התביעה הראשונה) ותביעה על נזקים שנגרמו בבית מאיר בסך 6.7 מיליון ש"ח (להלן - התביעה השנייה).

התנהלותה הרשלנית של המועצה האזורית מטה יהודה מול קרן הפיצויים בטיפול בתביעה הביאה לכך שהתביעה נדחתה, והמועצה האזורית נותרה ללא מקורות מימון מספקים לשיקום הנזקים

באפריל 2017 הודיעה קרן הפיצויים למועצה על דחיית התביעה הראשונה נוכח העובדה שהשריפות שגרמו לנזקים שנכללו בה לא הוכרו על ידי רשות המיסים כנזק מלחמה.

השמאי המייצג מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיולי 2018 כי נוכח החלטת קרן הפיצויים לדחות את התביעה הראשונה, החליטה המועצה לתבוע מחברת הביטוח שלה את הנזקים שדווחו בתביעה. השמאי המייצג הוסיף בתשובתו כי "בימים אלו מגבשת חברת הביטוח הצעה לפשרה".

הטיפול בתביעה השנייה הועבר על ידי קרן הפיצויים לשמאי מטעמה (להלן בפרק זה - שמאי קרן הפיצויים). בינואר 2017, במהלך סיור ביישוב בית מאיר, הציגה המועצה לנציגי קרן הפיצויים אומדן ראשוני וחלקי על סך 534,000 ש"ח (לא כולל מע"ם) הנוגע לדרישות המשרד להגנת הסביבה לסילוק מפגעי אסבסט שנגרמו כתוצאה מהשריפה. ההוצאות האמורות לא נכללו בהערכת השמאי המייצג, שכן הן מומנו מכספי המענק הראשוני שקיבלה המועצה ממשרד הפנים (בנושא זה ראו להלן).

ביוני 2017 שלח שמאי קרן הפיצויים מכתב להנהלת הקרן ובו ציין, בין היתר, כי למרות כל הפניות "טרם התקבלו פרטים כלשהם ביחס ליתר תשתיות המועצה שנטען בסיוור כי ניזוקו". שמאי קרן הפיצויים הוסיף במכתבו כי מצב זה לא איפשר לו לבצע הערכה כספית, ובשל כך הוא הפסיק את הטיפול מבלי להמליץ על תשלום פיצוי כלשהו. בהמשך למכתבו של השמאי שלחה קרן הפיצויים למועצה האזורית באותו החודש הודעה על דחיית התביעה השנייה, וציינה במכתבה כי המועצה רשאית להגיש ערר על החלטתה זו בתוך 30 יום מקבלת המכתב. המועצה לא הגישה ערר על החלטתה לדחות את התביעה.

השמאי המייצג מסר בתשובתו כי ההודעה על דחיית התביעה השניה לא התקבלה במועצה, ולכן לא הגישה עליה ערר.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה למועצה האזורית מטה יהודה כי התנהלותה הרשלנית מול קרן הפיצויים בטיפול בתביעה השנייה הביאה לכך שתביעתה נדחתה. כתוצאה מכך לא קיבלה המועצה כל פיצוי מהקרן, ונותרה ללא מקורות מימון מספקים לשיקום הנזקים.



נוכח היקף הנזקים שנגרמו לרשויות המקומיות שנבדקו בשל גל השריפות ומורכבות התביעות לפיצויים שהגישו, היה על קרן הפיצויים להנחות את הרשויות האמורות בדבר הנזקים בני הפיצוי והנזקים שאינם בני פיצוי, תהליך התביעה, שיטת חישוב הפיצוי והאסמכתאות שיש לצרף לתביעות. זאת על מנת שיתאפשר לה להחליט בהן בעילות ובמהירות. על הקרן לפעול לסיום הטיפול בתביעות הפיצויים שהגישו הרשויות שנבדקו, ובמקרים דומים בעתיד להנחות את הניזוקים כמפורט לעיל בעוד מועד.

תהליך התביעה והפיצוי לגופים אחרים

נוסף על הנזקים שנגרמו במהלך גל השריפות לרשויות המקומיות ולאנשים פרטיים, פגעו השריפות גם בשטחי יער וחורש הנמצאים באחריות קק"ל ורט"ג. כמו כן, נגרמו נזקים והוצאות לתאגידי המים מי כרמל ומעיינות העמקים. משרד מבקר המדינה בדק את תהליכי התביעות של גופים אלו, התנהלותם מול קרן הפיצויים והפיצויים שקיבלו. להלן עיקר הממצאים:

הקרן הקיימת לישראל

קק"ל אחראית לכ-1.5 מיליון דונם יער וחורש טבעי ברחבי ישראל. בשטח זה היא נטעה יותר מ-240 מיליון עצים על פני כ-920,000 דונם. נוסף על כך, קק"ל אחראית לטיפול בכ-400,000 דונם חורש טבעי וכן אחראית לגידור ולהסדרה של כ-400,000 דונם אדמת מרעה. במהלך גל השריפות נשרפו ברחבי הארץ שטחי יער וחורש הנמצאים באחריות קק"ל בשטח כולל של כ-15,600 דונם.

בתחילת דצמבר 2016 שלחה קק"ל לקרן הפיצויים הודעה בדבר נזק שנגרם לשטחים שבאחריותה במהלך גל השריפות. בינואר 2017 הגישה קק"ל לקרן תביעות נזק, כמפורט להלן: תביעה על סך 57.8 מיליון ש"ח בגין נזק ישיר לשטחי יער וחורש, מהם נטועים ומהם טבעיים, בשטח כולל של 15,616 דונם; ותביעה על סך 877,000 ש"ח בגין נזק עקיף - הוצאות שכר עובדי קק"ל אשר לקחו חלק בכיבוי השריפות.

ביוני 2017 הודיע מנהל קרן הפיצויים לקק"ל כי הוא דוחה את תביעתה. המנהל נימק את הדחייה בשני טעמים כדלקמן: האחד - שטחי היערות שלטענת קק"ל נזוקו אינם נכללים ברשימת היישובים שהוכרו על ידי קרן הפיצויים כהצעות שמקורן בנזק מלחמה; השני - עצי חורש ועצי יער אינם מוגדרים כ"נכס" בחוק מס רכוש, ועל כן לא ניתן לקבל פיצוי עבורם (בנושא זה ראו לעיל). ביולי 2017 הגישה קק"ל ערר על החלטת קרן הפיצויים לדחות את תביעתה⁵⁷. למועד סיום הביקורת טרם החל הדיון בערר.

הגשת הערר על ידי קק"ל מצביעה על הצורך הדחוף כי רשות המיסים תסדיר את שאלת הפיצוי על נזקים ליער ולחורש.

רשות הטבע והגנים

רט"ג הוקמה לשם מימוש המטרות של חוק גנים לאומיים, שמורות טבע, אתרים לאומיים ואתרי הנצחה, התשנ"ח-1998; וחוק להגנת חיית הבר, התשט"ו-1955. הרשות אחראית ל-304 שמורות טבע וגנים לאומיים בישראל בשטח כולל של כ-4.5 מיליון דונם. בדצמבר 2016 הכין מנכ"ל רט"ג מסמך שכותרתו "אירוע

רשות הטבע והגנים
לא הגישה לקרן
הפיצויים תביעה בגין
הנזקים שנגרמו
לשטחים שבאחריותה
בגל השריפות. לא
נמצאו נימוקים
ואסמכתאות לאי-
הגשת התביעה

שרפות ארצי 2016 - מסקנות וצרכים לעתיד רט"ג". מהמסמך עולה כי במהלך גל השריפות עסקו כ-250 עובדי רט"ג בפעולות כיבוי, מניעה והתראה ב-48 אירועים בשטחים שבאחריותה, וכי השריפות פגעו בכ-31,000 דונם. במסמך ציין המנכ"ל כי הפגיעה העצומה בצומח נראית לעין, אבל את הפגיעה בבעלי החיים קשה לאמוד וצפויה פגיעה מתמשכת באוכלוסייה זו.

על פי המסמך, עלות הפעולות לשיקום השטחים שנפגעו ולמניעת שריפות בשטחים שלא נפגעו הוערכה בכ-39 מיליון ש"ח לשנה (תקציב שוטף). כן נדרש תקציב חד-פעמי של כ-30 מיליון ש"ח, בין היתר, לצורך הקמת עדרי צאן לרעייה בשטחי היער ולרכישת ציוד כיבוי.

נמצא כי רט"ג לא הגישה לקרן הפיצויים תביעה בגין הנזקים שנגרמו לשטחים שבאחריותה בגל השריפות. לא נמצאו נימוקים ואסמכתאות לאי-הגשת התביעה.

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות הטבע והגנים כי לא הגישה תביעה לקרן הפיצויים על הנזקים שנגרמו לה במהלך גל השריפות, ולא נימקה ולא תיעדה את הסיבות להחלטתה.

רט"ג מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018 כי על פי ניסיון העבר שלה, קרן הפיצויים אינה משפה נזקים לטבע ולא תרי מורשת, ופיצוי בגין נזקים אלו נדון בדרך כלל מול משרד האוצר או מקבל מענה מיוחד בהחלטת ממשלה. אולם בעקבות הביקורת היא תבחן מחדש "האם ישנו מסלול בתקצוב ראוי לשיקום".

תאגיד המים מי כרמל בע"מ

במהלך השרפה נפגעו קווי מים וביוב, מדי מים וגנרטור תחנת שאיבה שבבעלות התאגיד. רשות הכבאות השתמשה במהלך פעולות הכיבוי בתחום העיר חיפה בכ-57,500 מ"ק מים. בפברואר 2017 הגיש התאגיד תביעה לקרן הפיצויים בגין הנזקים האמורים וצריכת המים לפעולות הכיבוי בסך כולל של 661,226 ש"ח. בינואר 2018 חתמו תאגיד מי כרמל וקרן הפיצויים על הסכם פשרה, על פיו תשלם הקרן לתאגיד סך של 408,496 ש"ח לכיסוי כל תביעותיו.

תאגיד המים מעיינות העמקים בע"מ

הנזקים הישירים שנגרמו לתאגיד במהלך גל השריפות הסתכמו בכ-20,000 ש"ח ובכ-10,000 מ"ק מים שבהם השתמשה רשות הכבאות במהלך פעולות הכיבוי בתחום המועצה המקומית זיכרון יעקב. התאגיד לא הגיש לקרן הפיצויים תביעה בגין נזקים אלו. רק במאי 2018, בעקבות הביקורת, שלח התאגיד לרשות הכבאות הודעת חיוב על סך 79,480 ש"ח (כולל מע"ם) עבור צריכת המים לכיבוי במהלך השריפה.

משרד מבקר המדינה מעיר לתאגיד המים מעיינות העמקים בע"מ כי היה עליו להגיש לקרן הפיצויים תביעה במועדים הקבועים בחוק. משלא עשה כן, איבד התאגיד את זכאותו לתבוע מהקרן פיצויים על הנזקים והעלויות שנגרמו לו במהלך גל השריפות.

סיוע על ידי משרד הפנים

בהתרחש מצב חירום תפקידו של משרד הפנים הוא לסייע לרציפות התפקודית של הרשויות המקומיות, בין היתר, על ידי מתן סיוע תקציבי לרשויות שנפגעו במהלכו.

בסיכום ישיבה שקיים שר האוצר ב-26.11.16 בחיפה עם נציגי משרדי האוצר, ראש הממשלה, הפנים והביטחון; עיריית חיפה; ורח"ל (להלן - הישיבה בחיפה) נקבע, כי משרד הפנים יעמיד סיוע ל-14 רשויות מקומיות שהוכרו על ידי מינהל החירום כזכאיות לסיוע⁵⁸ (להלן - הרשויות הזכאיות) ולתושביהן שנפגעו. עוד נקבע בישיבה כי משרד האוצר יתקצב את הסיוע, וכי הוא יינתן בארבע פעימות כמפורט להלן: **פעימה א'** - תקצוב לפעולות "דחופות ומיידיות" בסך של 19.2 מיליון ש"ח (להלן - המענק לרשויות הזכאיות); **פעימה ב'** - תקצוב מידי לסיוע למשפחות שנפגעו בסך של 6 מיליון ש"ח (להלן - המענק לתושבים); **פעילות ג' ו-ד'** - משרד הפנים, בסיוע אנשי מקצוע, ימפה את המפגעים הבטיחותיים והנזקים למרחב הציבורי שגרם גל השריפות. המיפוי יועבר למשרד האוצר, אשר יתקצב את משרד הפנים בהתאם, ומשרד הפנים יקוז מסך הסכומים שנכללו בדיווחים את הפיצוי לרשויות שחולק בפעימה א'.

המענק לרשויות הזכאיות

לאחר הישיבה בחיפה שלח לרשויות הזכאיות המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים טופס שכותרתו "בקשת סיוע של הוצאות ישירות, תכופות ומיידיות בגין חירום" (להלן - בקשה לסיוע חירום). הן התבקשו לפרט בטופס הבקשה את ההוצאות הדחופות והמיידיות שנגרמו להן במהלך גל השריפות בחלוקה לשמונה ראשי נזק: כוח אדם; מוקד חירום; טיפול מיוחד בתושבים; הוצאות תפעול מרכזי קליטה; ציוד חירום; הפעלת כלים כבדים; פינוי תושבים; הוצאות מיוחדות. 13 מהרשויות הזכאיות⁵⁹ העבירו למשרד הפנים בקשות לסיוע חירום בסכום כולל של כ-40 מיליון ש"ח. לאחר בחינה ראשונית אישר המשרד הוצאות דחופות מיידיות בסכום של כ-19 מיליון ש"ח (להלן - הסכום שהוכר).

58 עיריית חיפה, מעלה אדומים ונצרת; המועצות המקומיות אורנית, אלפי מנשה, בנימינה-גבעת עדה, זיכרון יעקב, נחף והמועצות האזוריות דרום השרון, חוף הכרמל, מגידו, מטה בנימין, מטה יהודה ומשגב.

59 המועצה האזורית מגידו לא העבירה בקשה לסיוע.

משרד הפנים לא קבע תבחינים להכרה בהוצאות דחופות ומיידיות, ושיעור הפיצוי לכל אחת מהרשויות הזכאיות נקבע ללא נימוקים

בדיון עם אגף התקציבים סוכם כי במסגרת פעימה א', ועד לבחינה מעמיקה של הבקשות לסיוע חירום, יקבלו הרשויות הזכאיות מענק ראשוני בסך 15 מיליון ש"ח. מענק זה יחולק ביניהן באופן יחסי, ובחלוקה יושם דגש על הרשויות שנפגעו באופן משמעותי, על פי נתוני מינהל החירום. המענק הועבר לרשויות הזכאיות עוד במהלך נובמבר 2016. כך למשל, עיריית חיפה קיבלה מענק בסך כ-8.7 מיליון ש"ח; המועצה המקומית זיכרון יעקב - 658,000 ש"ח; המועצה האזורית מטה בנימין - כ-3.2 מיליון ש"ח; והמועצה האזורית מטה יהודה - כ-1.2 מיליון ש"ח.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את הירתמותם המיידית של משרד האוצר ומשרד הפנים לסיוע לרשויות המקומיות שנפגעו במהלך גל השריפות, ואת פעילותו המהירה של משרד הפנים להעברת כספי הסיוע האמור.

נמצא כי משרד הפנים לא קבע תבחינים להכרה בהוצאות דחופות ומיידיות, וכי שיעור הפיצוי לכל אחת מהרשויות הזכאיות נקבע ללא נימוקים. עוד נמצא כי משרד הפנים הכיר בסך של 100,000 ש"ח כהוצאה מיידית ודחופה של המועצה האזורית מגידו, חרף העובדה שלא הגישה לו כל בקשה לסיוע חירום.

משרד הפנים מסר למשרד מבקר המדינה בתשובה נוספת מאוגוסט 2018, כי המשרד "פעל בזמן אמת מתוך רצון להקל על הרשויות המקומיות והאזרחים באופן מיידית". עוד הוסיף כי לאור חומרת האירוע "ובהתחשב בכך שמרבית הגורמים הרלוונטיים ניהלו את האירוע מהשטח ונדרשו לתגובה מיידית, הרי שקשה לצפות לקביעת מודל סדור לשיפוי בזמן אמת". עוד מסר המשרד כי בשלב הראשון הוא הכיר בהוצאות של הרשויות הזכאיות לצורך טיפול מידי באירועים, ובשלב השני בחן פרטנית את סבירות הסכומים שביקשו.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי גם אם רצה להקל על הרשויות הזכאיות, היה עליו לקבוע תבחינים בסיסיים להכרה בהוצאות שדיווחו כדחופות ומיידיות, ולנמק את הסכום שאישר לכל אחת מהן. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים על שהעניק סיוע למועצה האזורית מגידו, אף שכלל לא הגישה בקשה לסיוע חירום.

לאחר שהתברר היקף הנזק בתחומה, הגישה עיריית חיפה בדצמבר 2016 בקשה למשרד הפנים לקבל מענק נוסף בסך מיליון ש"ח, ובכך העמידה את בקשתה הכוללת לסיוע במימון הוצאות דחופות ומיידיות על 20.6 מיליון ש"ח. משרד הפנים לא דן בבקשה, לא פנה למשרד האוצר על מנת לקבל אישור לפעילות ג' ו-ד' של הסיוע לרשויות הזכאיות, ואף לא חילק ביניהן את יתרת הסכום שהוכר להן כהוצאה דחופה ומיידית, בסך כולל של כארבעה מיליון ש"ח.

רק ביוני 2018,
בעקבות הביקורת,
בדק משרד הפנים אם
המענק שניתן
לרשויות הזכאיות אכן
נוצל למימון ההוצאות
הדחופות והמיידיות

משרד הפנים מסר בתשובתו הנוספת כי לאור עמדתו הנחרצת של משרד האוצר שאין לשפות את הרשויות מעבר לסך כולל של 15 מיליון ש"ח, לא היה מקום לחלק את יתרת הסכום שהוכר.

בנובמבר 2016 שלח משרד הפנים לכל אחד מראשי הרשויות הזכאיות הודעה על סכום המענק שאושר לה. בהודעה צוין כי הכספים מיועדים ל"פינוי מפגעים, פינוי אנשים והוצאות חירום מיידיות", וכי הם מתבקשים "לתייק ולשמור את כלל הקבלות לצורך בקרה עתידית".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים כי על פי כללי מינהל תקין היה עליו לבצע, בסמיכות לאחר גל השריפות, בקרה על השימוש בכספי המענק שהעביר לרשויות הזכאיות, ולוודא כי הסכומים שהעביר למימון הוצאות דחופות ומיידיות אכן שימשו לייעודם.

רק ביוני 2018, בעקבות הביקורת, בדק משרד הפנים אם המענק שניתן לרשויות הזכאיות אכן נוצל למימון ההוצאות הדחופות והמיידיות. בדיקת המשרד העלתה, בין היתר, כי המועצה המקומית זיכרון יעקב רשמה בספריה כהוצאות דחופות ומיידיות סך של כ-269,000 ש"ח בלבד (כ-41% מהמענק שהועבר לה), אך לא שמרה קבלות של הוצאות אלו ולא תיעדה אותן; וכי המועצה האזורית מטה בנימין רשמה בספריה כהוצאה דחופה ומיידית סך של כ-300,000 ש"ח ל"אירוע חיזוק ההתיישבות בבנימין", שלא ניתן לקשור באופן ישיר לנזקי השריפות.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב ולמועצה האזורית מטה בנימין על כך שלא פעלו בהתאם להנחיות משרד הפנים בכל הנוגע לשימוש בכספי המענק שנתן להם, ותיעוד ההוצאות.

המענק לתושבים

הועלה כי הרשויות המקומיות הזכאיות העבירו על חשבון כספי פעימה ב' מענק ל-1,717 תושבים שבתם נפגע עד כי לא ניתן היה לחזור ולהתגורר בו. כך למשל, עיריית חיפה העבירה מענק בסך כ-3.6 מיליון ש"ח ל-1,442 תושבים; המועצה המקומית זיכרון יעקב - כ-297,000 ש"ח ל-119 תושבים; המועצה האזורית מטה בנימין - 230,000 ש"ח ל-92 תושבים; והמועצה האזורית מטה יהודה - 110,000 ש"ח ל-44 תושבים. משרד הפנים העביר לרשויות המקומיות את כספי פעימה ב' בפברואר 2017.

משרד מבקר המדינה רואה בחיוב את החלטתם של משרד האוצר ומשרד הפנים לתת מענק לתושבים אשר הפגיעה בבתיהם במהלך גל השריפות מנעה מהם לחזור אליהם. עוד רואה משרד מבקר המדינה בחיוב את פעילותן המהירה של הרשויות המקומיות להעברת כספי הפיצוי האמור לתושביהן.

סיוע על ידי ועדת העיזבונות

הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה במשרד המשפטים (להלן - הוועדה או ועדת העיזבונות) הוקמה בשנת 1990 מתוקף החלטת ממשלה. הוועדה מונה 11 חברים ובראשה מכהן שופט בדימוס. בנוהל עבודת הוועדה הציבורית לקביעת ייעודם של עיזבונות לטובת המדינה שנועד להסדיר את תהליך עבודתה, נקבע כי כשמתקבלים עיזבונות עם ייעוד כללי⁶⁰ ועיזבונות בלתי מיועדים⁶¹, הוועדה רשאית להקצות אותם למטרות שונות המפורטות בנוהל, למשל בריאות, הנצחה, רווחה, או נושאי תמיכה נוספים שהוועדה רואה צורך מיוחד לקדםם ולתת להם עדיפות. עוד נקבע בנוהל כי הסיוע שהחליטה עליו הוועדה יועבר לגוף הנתמך באמצעות חשבי המשרדים הממשלתיים הרלוונטיים, כמפורט בהחלטה.

בפרוטוקול מליאת הוועדה מסוף נובמבר 2016 נרשם כי במסגרת חובת היועצות עם שרת המשפטים, היא ביקשה לקבוע כי "הסיוע לנפגעי השריפות האחרונות" יהיה אחד מנושאי התמיכה העיקריים. כן צוין כי "הוועדה דנה בהרחבה באלטרנטיבות השונות להגדרת התמיכה ע"י הוועדה בנושא שהוצע, בכוונה כי התמיכה תגיע לנזקקים לסיוע באופן ראוי ושוויוני".

בינואר 2017 פרסמה הוועדה באתר המרשתת שלה קול קורא, המודיע כי ניתן להגיש לה בקשות לקבלת תמיכה לשנת 2018 (להלן - הודעת ועדת העיזבונות). בהודעה צוין כי יינתן גם "סיוע לנפגעי השריפות שהתחוללו במהלך חודש נובמבר 2016. בקשות בנושא זה יוגשו אך ורק ע"י רשויות מקומיות שבתחומן אירעו שריפות. הסיוע יינתן בעבור נזקים שלא מומנו במלואם ע"י גורם אחר ובהתאם לתוכנית ולקריטריונים שייקבעו ע"י הרשויות ויוגשו לוועדה, אך לא למימון כח אדם המועסק ככלל ע"י הרשות עצמה". סכום התמיכה שהוועדה ייעדה לנושא זה הסתכם ב-30 מיליון ש"ח (להלן - הסכום שיועד). למועד סיום הביקורת הקצתה ועדת העיזבונות לניזוקי גל השריפות, ובכלל זה לרשויות המקומיות שנפגעו, סך של כ-20 מיליון ש"ח (כ-66%) מהסכום שיועד להם.

היועצת המשפטית של ועדת העיזבונות מסרה לצוות הביקורת כי "התקבלה החלטה כי הבקשות ירוכזו על ידי הרשויות המקומיות הן לנוכח הוראות הנוהל

60 עיזבון שהמוריש קבע לו ייעוד כללי רחב, כגון צדקה, חינוך ובריאות.

61 עיזבון שהמוריש או הנותן לא קבע את תחום ייעודו.

המסדיר את עבודת הוועדה הקובע כי בקשות לתמיכה לא יוגשו על ידי יחידים, והן מתוך חשיבה כי בידי הרשות המקומית כל המידע, היכולת והסמכות לרכז את צרכי האוכלוסייה השוכנת בתחומה". עוד הוסיפה היועצת המשפטית כי "הוועדה לא הנחתה את הרשויות המקומיות כיצד לרכז את הנזק/הנפגעים, תוך הנחה... הרשות תפעל בדרך הראויה והתקינה לאיתור אותם תושבים ולבדיקה מי מבין התושבים שרכושם ניזוק, זקוק ו/או זכאי לסיוע". להלן עיקרי הממצאים ברשויות המקומיות שנבדקו:

עיריית חיפה

העירייה הגישה בקשה לקבלת סיוע מוועדת העיזבונות בסך כולל של כ-29.5 מיליון ש"ח לצורך שיקום גנים עירוניים, מועדון גמלאים וחורשות עירוניות. במאי 2017 אישרה ועדת העיזבונות לעירייה סיוע בסך 9.5 מיליון ש"ח.

במרץ 2017, במהלך בחינת הבקשה לסיוע, שלחה הוועדה מכתב לעירייה ובו ביקשה לדעת האם קיים צורך במתן סיוע פרטני לאזרחים שניזוקו, כגון סיוע נפשי ופיצוי בגין אובדן רכוש. מנהל לשכת התאגידים בעיריית חיפה שטיפל מטעמה על הקשר עם ועדת העיזבונות, השיב לוועדה כי העירייה סייעה לתושבים במציאת דיוור חלופי, ונתנה סיוע כספי מידי בסך 2,500 ש"ח לכל דייר שפונה מביתו בעקבות השריפה. בתשובתו לוועדה ציין כי "בגין הוצאות אלו קבלנו סיוע כספי ממשד האוצר וכמו כן ממשד הפנים, ולפיכך לא מצאנו לנכון לפנות לוועדת העיזבונות בנושא זה של סיוע לאזרחים". עוד ציין כי דיירים שבתיהם נפגעו הופנו לקרן הפיצויים לצורך קבלת פיצוי עבור הנזקים, והוסיף כי "אנו רואים את תפקידנו העיקרי בשיקום נזקי השריפה".

בשל עמדת העירייה נמנע מתושבי העיר לבקש באמצעותה סיוע מוועדת העיזבונות. כך למשל נמנעה האפשרות מתושב א', שפוצה על ידי קרן הפיצויים רק בשליש מהנזק שנגרם לתכולת דירתו, לפנות לוועדה ולבקש ממנה סיוע למימון יתרת הנזק.

עיריית חיפה מסרה בתשובתה כי "מאחר והגשת בקשות לוועדת העיזבונות מוגבלת בתאריך למועד ההגשה ולאור העובדה כי הטיפול באזרחים מול מס רכוש נעשה בצורה טובה, לא מצאה העירייה לנכון ולא היה ביכולתה לטפל ב-1,442 פניות של תושבים שנפגעו ואשר וודאי היו מבקשים לקבל פיצוי מוועדת העיזבונות".

ועדת העיזבונות מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2018, כי בקשתה של עיריית חיפה לא כללה סיוע לתיקון נזקים שנגרמו לתושבים, ולכן היא פנתה לעירייה כדי לברר האם נדרש סיוע כזה. "עם קבלת תשובת העירייה, נחה דעתה של הוועדה כי הרשות המקומית מכירה את התושבים הזקוקים לסיוע".

על עיריית חיפה היה
ליידע את התושבים
בדבר זכאותם להגיש
בקשה לסיוע מועדת
העיזבונות ולאפשר
להם לעשות זאת
באמצעות העירייה

משרד מבקר המדינה מעיר לעיריית חיפה כי היה עליה ליידע את התושבים בדבר זכאותם להגיש בקשה לסיוע מועדת העיזבונות ולאפשר להם לעשות זאת באמצעות העירייה. עוד מעיר משרד מבקר המדינה כי אם לא הייתה יכולה לבצע את הפעולות האמורות היה עליה ליידע את ועדת העיזבונות על כך, על מנת שהיא תוכל לשקול לאפשר לתושבים להגיש בקשות לסיוע בדרך אחרת.

המועצה המקומית זיכרון יעקב

המועצה המקומית זיכרון יעקב לא הגישה לוועדת העיזבונות בקשה לסיוע. מזכיר המועצה מסר לצוות הביקורת כי המועצה החליטה לא להגיש בקשה לוועדה נוכח העובדה שהנזקים היו אמורים להיות מכוסים במלואם ע"י מס רכוש והיא לא רצתה לבקש פיצוי משני גורמים במקביל. כמו כן, המועצה המקומית זיכרון יעקב לא יידעה את תושביה בדבר הודעת ועדת העיזבונות, המאפשרת להם להגיש באמצעות המועצה המקומית בקשה לסיוע במימון נזקים שלא פוצו על ידי קרן הפיצויים או גורם אחר.

המועצה המקומית זיכרון יעקב מסרה בתשובתה הנוספת כי העריכה שתפוצה "על כל הנזקים ע"י מס רכוש ולכן לא ראתה לנכון לדרוש פיצוי גם מקרן העיזבונות ולמצוא עצמה במצב של פיצוי כפול". עוד מסרה המועצה כי ככל הידוע לה, משפחות הניזוקים לא העלו טענות "על כך שקיים פיצוי בחסר ולכן גם לא הופנו לקרן עיזבונות בדרישה לקבל פיצוי נוסף".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה המקומית זיכרון יעקב כי במועד שנדרשה להגיש בקשה לסיוע מועדת העיזבונות, לא יכולה הייתה לדעת את גובה הפיצוי שהיא זכאית לו מקרן הפיצויים. נוכח עובדה זו, מן הראוי שהייתה מגישה לוועדת העיזבונות בקשה לסיוע, תוך ציון עצם הגשת התביעה לקרן הפיצויים. משלא עשתה כן, פגעה ביכולתה לגייס מימון לשיקום הנזקים שנגרמו לה בגל השריפות, וזאת במיוחד בהיעדר מקורות עצמיים למימון השיקום. עוד מעיר משרד מבקר המדינה למועצה כי היה עליה ליידע את התושבים בדבר זכאותם להגיש בקשה לסיוע מועדת העיזבונות ולאפשר להם לעשות זאת באמצעותה.

המועצה האזורית מטה בנימין

במהלך שנת 2017 הגישה המועצה האזורית מטה בנימין לוועדת העיזבונות שתי בקשות לקבלת סיוע בסך כולל של כ-6.4 מיליון ש"ח, אשר נועדו לשיקום נזקי גל השריפות ביישובים חלמיש וטלמון בעלות כוללת של כ-7.1 מיליון ש"ח: בקשה בסך של כ-5.6 מיליון ש"ח לביצוע שלושה פרויקטים בישוב חלמיש

בעלות כוללת של כ-6.2 מיליון ש"ח; ובקשה בסך 820,000 ש"ח לביצוע שיקום יער טלמון בעלות כוללת של 911,000 ש"ח.

באוגוסט 2018 החליטה ועדת העיזבונות להקצות 4.7 מיליון ש"ח למימון הפרויקטים האמורים ביישוב חלמיש, ו-800,000 ש"ח למימון שיקום היער בטלמון. בהחלטות נקבע כי לשם מימושן, על המועצה האזורית מטה בנימין לפנות לממונה על העיזבונות במשרד הבינוי והשיכון. עוד צוין כי אי-ביצוע ההקצבות ואי-דיווח על עבודות השיקום עד 30.6.18 יביאו לביטולן. המועצה האזורית מסרה לצוות הביקורת כי למועד סיום הביקורת העבודות בגינן התבקש הסיוע כבר מבוצעות, אך טרם התקבל עבורן תשלום כלשהו.

במהלך שנת 2017 הגיש הוועד המקומי טלמון לוועדת העיזבונות בקשה לקבל סיוע בסך של כ-747,000 ש"ח לשתי משפחות שביתן נשרף על תכולתו. ועדת העיזבונות אישרה, לאחר שבחנה את הפיצוי שניתן למשפחות על ידי קרן הפיצויים, סיוע בסך 50,000 ש"ח למשפחה אחת ו-10,000 ש"ח למשפחה שנייה. בהחלטה צוין כי לשם מימושה על הוועד המקומי טלמון לפנות לממונה על העיזבונות במשרד הפנים.

מנהל היישוב טלמון מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי כל המסמכים הנדרשים הועברו למשרד הפנים, אך כספי הסיוע עדיין לא התקבלו.

המועצה האזורית מטה יהודה

במהלך שנת 2017 הגישה המועצה האזורית מטה יהודה לוועדת העיזבונות בקשה לסיוע בסך כ-5.1 מיליון ש"ח, שהם כמחצית מעלות פעולות השיקום ביישובים בית מאיר, הראל, נווה שלום ונטף על פי הערכת השמאי המייצג את המועצה. בינואר 2018 דנה ועדת העיזבונות בבקשה והחליטה להקצות למועצה סכום של כ-4.3 מיליון ש"ח על פי החלוקה הבאה: ליישוב בית מאיר - כ-2.7 מיליון ש"ח; ליישוב הראל - 408,000 ש"ח; ליישוב נווה שלום - 943,000 ש"ח; וליישוב נטף 236,000 ש"ח. בהחלטה צוין כי לשם מימושה על המועצה לפנות לממונה על העיזבונות במשרד הפנים, וכי אי-ביצוע ההקצבה ודיווח על ביצוע פעולות השיקום עד סוף יוני 2018 יביאו לביטולה.

במהלך שנת 2017 הגיש הוועד המקומי בית מאיר לוועדת העיזבונות בקשה לקבל סיוע, בין היתר, לשתי משפחות שביתן נשרף על תכולתו. ועדת העיזבונות אישרה, לאחר שבחנה את הפיצוי שניתן למשפחות על ידי מס רכוש, תמיכה בסך 40,000 ש"ח למשפחה אחת.

גזבר המועצה האזורית מטה יהודה מסר לצוות הביקורת כי בשל המצוקה התקציבית שבה נמצאת המועצה, היא החליטה לממש את הסיוע מוועדת העיזבונות בחלקים, לפי התקדמות ביצוע עבודות השיקום. בהתאם להחלטה זו, המועצה העבירה בפברואר 2018 לאישור הממונה על העיזבונות במשרד הפנים חשבונית מס בסך כולל של כ-1.25 מיליון ש"ח.

עד מועד סיום הביקורת לא העביר משרד הפנים למועצה האזורית מטה יהודה כל תשלום על חשבון כספי הסיוע. גזבר המועצה מסר לצוות הביקורת כי המועצה פנתה בעניין כמה פעמים לממונה על העיזבונות במשרד, אך לא קיבלה מענה.

ועדת העיזבונות מסרה בתשובתה כי "פעלה לפרסם את ההודעה לציבור בהתאם לנהליה ובהתאם למקובל בעניינים דומים ובכך הזמינה באופן שוויוני וראוי את כל הזכאים לקבל סיוע להגיש בקשה או לפנות לגורמים הרלוונטיים להגיש בקשה בשמם" (ההדגשה במקור). הוועדה הוסיפה כי לא התכוונה שהסיוע יועד דווקא לסיוע לנזקי רכוש התושבים. עוד מסרה הוועדה כי לדעתה היה על הרשויות המקומיות הרלוונטיות לפעול במסגרת סמכויותיהן לריכוז כל הנזקים שאירעו בתחומן, וכי יצרה עימן קשר כדי לוודא כי דבר הפרסום הובא לידיעתן.

מן הראוי היה שוועדת העיזבונות תבהיר את גישתה מול הרשויות המקומיות שבתחומיהן אירעו שריפות, ותפעל בשיתוף פעולה עימן על מנת לוודא שהחלטתה לסייע לנפגעים תובא לידיעת התושבים שרכושם ניזוק.

עלויות שנגרמו לגופים ממשלתיים וציבוריים עקב גל השריפות

ההתמודדות עם גל השריפות ועם תוצאותיו השתיה על משרדי ממשלה וגופים ציבוריים הוצאות בלתי מתוכננות. לצורך תקצובן ומימוןן של פעולות אלו פנו חלק מהגופים האמורים לאגף התקציבים במשרד האוצר (להלן - אגף התקציבים) האחראי, בין היתר, להכין את תקציב המדינה, לעקוב אחר ביצועו בפועל ולערוך בו שינויים במהלך השנה⁶². משרד מבקר המדינה בדק את היקף העלויות שנגרמו לכמה מהגופים האמורים ואת המקורות ששימשו למימון עלויות אלה.

המשרד לביטחון הפנים - משטרת ישראל ורשות הכבאות

משטרת ישראל: בינואר 2017 שלחה המשטרה למשרד לביטחון הפנים דרישת תקציב שכתרתה "ריכוז עלויות משטרת ישראל לטיפול בשריפות". מהדרישה עלה כי ההוצאות המבצעיות והלוגיסטיות של משטרת ישראל

להתמודדות עם גל השריפות הסתכמו בכ-5.8 מיליון ש"ח. סכום זה לא כלל את עלויות הפעלת טייסת הכיבוי וחכירת מטוסי כיבוי. במאי אותה שנה סיכמו משרד האוצר והמשרד לביטחון הפנים כי הם יממנו, בחלוקה שווה, סכום של כ-1.5 מיליון ש"ח מתוך דרישת התקציב עבור מימון הלינה בבתי מלון של משלחות סיוע אווירי מחוץ לארץ. באפריל 2018 מסרה המשטרה לצוות הביקורת כי לא קיבלה מהמשרד לביטחון הפנים את התקציב שביקשה למימון ההתמודדות עם גל השריפות.

רשות הכבאות: בדצמבר 2016 העבירה רשות הכבאות לאגף התקציבים דרישת תקציב על סך כ-60.1 מיליון ש"ח למימון ההוצאות שנגרמו לה בעקבות ההתמודדות עם גל השריפות. סכום של כ-25.4 מיליון ש"ח היה עבור הוצאות שכר עבודה ונלוות, והוא אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת. לגבי היתרה בסך של כ-34.7 מיליון ש"ח - עבור רכישת ציוד ושירותים במהלך גל השריפות - סיכמו אגף התקציבים ורשות הכבאות כדלהלן: בשלב הראשון אושרה תוספת תקציב בסך כ-24.8 מיליון ש"ח, ובהתאם לביצוע קניות בעתיד תאושר תוספת תקציב נוספת בסך של כ-7.2 מיליון ש"ח.

משרד הביטחון

בינואר 2017 פנה משרד הביטחון לאגף התקציבים בבקשה לשיפוי תקציבי בגין גל השריפות. הבקשה הסתכמה בכ-8.14 מיליון ש"ח על פי הפירוט הבא: הוצאות שבוצעו על ידי פיקוד העורף בסך 3.9 מיליון ש"ח; עלות שעות טיסה של טייסת הכיבוי בסך 3.1 מיליון ש"ח; עלות שיקום הפגיעה מהשריפות למרכיבי ביטחון ביישובי קו התפר ואזור יהודה ושומרון בסך כולל של כ-1.1 מיליון ש"ח; ועלות ימי המילואים של אנשי רח"ל בסך 42,000 ש"ח. אגף התקציבים אישר את בקשת משרד הביטחון, ובפועל קוזז הסכום האמור מסכומים שהיו אמורים להיות מוחזרים על ידי משרד הביטחון למשרד האוצר.

משרד הבריאות - בתי החולים ומד"א

בתי החולים: מנתונים שריכז משרד הבריאות עולה כי העלויות שנגרמו לבתי החולים כתוצאה מגל השריפות הסתכמו בכ-2.9 מיליון ש"ח (לא כולל ימי אשפוז), מהם כ-1.4 מיליון ש"ח לבתי החולים הממשלתיים. משרד הבריאות לא פנה לאגף התקציבים על מנת לקבל מימון להוצאות אלו.

מד"א: מד"א הוא ארגון ההצלה הלאומי של מדינת ישראל לשירותי רפואה דחופה טרום אשפוזית ולשירותי הדם. הארגון מטפל במאות אלפי אירועי הצלה בכל שנה, ומשתמש במכשירים טכנולוגיים מהמתקדמים בעולם. בדצמבר 2016 שלח מד"א למשרד הבריאות מכתב שכותרתו "הוצאות מד"א בגין אירועי השרפות נובמבר 2016". לפי המכתב, סכומן הכולל של ההוצאות שנגרמו לו במהלך גל השריפות היה כ-1.83 מיליון ש"ח: עלויות כוח אדם - 848,000 ש"ח ועלויות נוספות - 985,000 ש"ח. מד"א ביקש במכתבו כי משרד הבריאות יכסה "הוצאות אלו שיצרו למד"א גירעון בהעדר מקור תקציבי ברור".

משרד הבריאות מסר למשרד מבקר המדינה בתשובתו מאוגוסט 2018 כי הפיצוי נכלל בשני הסכמים שחתם עם מד"א - הסכם מדצמבר 2016, המסדיר העברה תקציבית למד"א בסך 19.2 מיליון ש"ח עבור מיצוי תביעות; והסכם מדצמבר 2017, המסדיר העברה תקציבית למד"א בסך 22 מיליון ש"ח עבור הרחבת שירותים, מוכנות לתרחישי חירום ומיצוי תביעות.

משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים

גל השריפות פגע ברמות שונות בקהילות וביישובים. הועלה כי עם שוך השריפות החליט משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה) לסייע לרשויות המקומיות שנפגעו מאירועי השריפה בפעולות לשיקום התושבים והקהילות שנפגעו. בתחילת דצמבר 2016 העמיד המשרד לעיריית חיפה ולמועצה המקומית זיכרון יעקב סיוע ראשוני בסך 250,000 ש"ח ו-25,000 ש"ח בהתאמה. נוסף על כך, הוא פנה לאגף התקציבים בבקשה לאשר תוספת בסך חמישה מיליון ש"ח לסעיף "התמודדות עם מצבי חירום" בתקציבו (להלן - התקציב המיוחד).

בסוף ינואר 2017 הודיע אגף התקצוב במשרד הרווחה למחוזותיו על העמדת התקציב המיוחד בחלוקה לפעולות ולתקני כוח אדם. על פי ההודעה, ההקצבה מיועדת לפעולות האלה: סיוע לצרכים מיוחדים של האוכלוסייה שנפגעה בגל השריפות; שירותי סמך מקצועי; התערבויות טיפוליות - סיוע רגשי ליחידים ולמשפחות; סדנאות טיפוליות - לעבודה קהילתית; ובאישור מנהל המחוז הרלוונטי, למימון הסעות לאוכלוסיות מיוחדות ופעילויות הפוגה לאוכלוסייה ולצוותי צח"י.

משרד ראש הממשלה - מימון ה"סופרטנקר"

הועלה כי עם פרוץ גל השריפות הורה ראש הממשלה למשרד החוץ להתקשר בחוזה עם חברה אמריקאית פרטית המפעילה את מטוס הכיבוי הגדול בעולם - בואינג 747 גלובל סופרטנקר (להלן - הסופרטנקר). המטוס יכול לשאת יותר מ-74,200 ליטרים של מים וחומרי כיבוי, המוטלים בעזרת מדחסים מיוחדים באפקט של סופת גשם, והוא גם מהיחידים המצוידים במערכת לראיית לילה, המאפשרת לו לפעול גם בשעות החשכה. הסופרטנקר הגיע לישראל ב-25.11.16 בשעות הערב והיה בכוננות למשימות כיבוי.

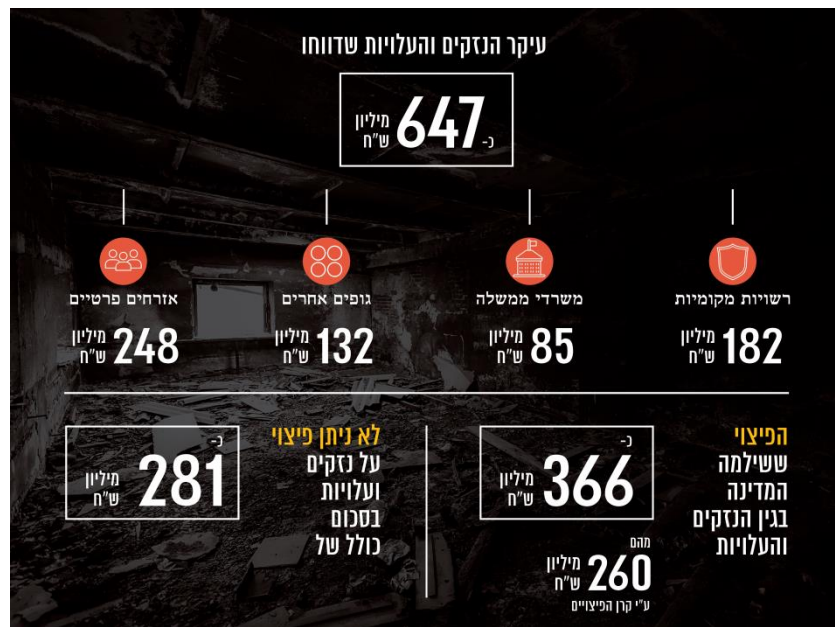
ההוצאות להבאת הסופרטנקר לישראל ולהפעלתו במהלך גל השריפות הסתכמו בכ-4.4 מיליון ש"ח (להלן - עלות הסופרטנקר). בפברואר 2017 שלח משרד החוץ למשרד ראש הממשלה דרישה לכיסוי עלות הסופרטנקר, ובדצמבר 2017 העביר משרד ראש הממשלה למשרד החוץ את הסכום האמור.

משרד האוצר מסר בתשובה נוספת למשרד מבקר המדינה מאוגוסט 2018 כי על פי הסיכום בינו לבין משרד ראש הממשלה, מימון העלות התחלק באופן שווה בין שני המשרדים.

ריכוז הנזקים והעלויות

הביקורת העלתה כי הנזקים שגרמו במהלך גל השריפות ועלויות ההתמודדות עימו, כפי שדווחו על ידי כל הגופים שנבדקו, הסתכמו לכל הפחות ב-647 מיליון ש"ח כדלקמן: רשויות מקומיות - כ-182 מיליון ש"ח; משרדי ממשלה - כ-85 מיליון ש"ח; גופים אחרים - כ-132 מיליון ש"ח; אזרחים פרטיים - כ-248 מיליון ש"ח⁶³. עוד עלה כי על נזקים והוצאות אלו פוצו הגורמים האמורים בסכום כולל של כ-366 מיליון ש"ח, מהם כ-260 מיליון ש"ח שולמו על ידי קרן הפיצויים. על נזקים ועלויות בסכום כולל של כ-281 מיליון ש"ח לא ניתן פיצוי.

תרשים 8: ריכוז עלויות הנזקים ותשלום הפיצויים בגין הנזקים



עיבוד: משרד מבקר המדינה.

בלוח להלן מפורטים הנזקים והעלויות שנגרמו במהלך גל השריפות לגופים שפורטו בדוח זה, המקורות שסייעו במימונם, וכן סך הנזקים והעלויות שלא התקבל עליהם פיצוי:

63 בהיעדר הערכה לנזק שנגרם לאזרחים הפרטיים בחר משרד מבקר המדינה להציג נזק זה לפי הסכום שאושר לתשלום לניזוקים אלו על ידי קרן הפיצויים, משרד הפנים וועדת העיבונות.

לוח 5: ריכוז הניזקים והעלויות שגרם גל השריפות, כפי שדיווחו הגופים המבוקרים, ועלות הפיצוי בגינם למדינה (אלפי ש"ח)

נוקים ועלויות שלא כוסו	המקורות לכיסוי הניזקים והעלויות					עלויות וניזקים שדווחו	סוג ושם הגוף
	סה"כ	משרד האוצר	ועדת העיבונות	משרד הפנים	קרן הפיצויים		
							רשויות מקומיות
106,227	28,749		9,500	8,719	10,530	134,976	עיריית חיפה
19,342	1,058			658	400	20,400	המועצה המקומית זיכרון יעקב
---	13,583		5,500	3,170	4,913	13,565	המועצה האזורית מטה בנימין
4,998	5,533		4,283	1,250		10,531	המועצה האזורית מטה יהודה
---	2,343		1,000	1,203	140	2,343	רשויות מקומיות אחרות
							משרדי ממשלה
---	---	19,292		(19,292)			משרד הפנים*
---	8,142	8,142				8,142	משרד הביטחון המשרד לביטחון הפנים
5,781	---					5,781	משטרת ישראל
9,885	50,245	50,245				60,130	רשות הכבאות
275	5,000	5,000				5,275	משרד הרווחה
2,201	2,201	2,201				4,402	משרד ראש הממשלה משרד הבריאות**
1,411	---					1,411	בתי"ח ממשלתיים
							גופים אחרים
1,503	---					1,503	בתי"ח ומוסדות אחרים
1,834	---					1,834	מגן דוד אדום
58,679	---					58,679	קרן קיימת לישראל
69,000	---					69,000	רשות הטבע והגנים
253	408				408	661	מי כרמל בע"מ
99	---					99	מעיינות העמקים בע"מ
---	248,364		100	4,292	243,972	248,364	אזרחים פרטיים***
281,488	365,626	84,880	20,383	---	260,363	647,096	סה"כ

הנתונים רוכזו על ידי משרד מבקר המדינה.

* הכסף הועבר ממשרד האוצר למשרד הפנים, ומשרד הפנים העביר אותו לרשויות המקומיות.

** משרד הבריאות אחראי גם לבתי החולים, למוסדות הפרטיים ולמד"א.

*** הנוק לאזרחים הפרטיים מוצג כסכום שהוערך והוכר בפועל על ידי קרן הפיצויים ב-31.5.18.

סיכום

ההתמודדות עם אירועי חירום בעלי עוצמה ורחבי היקף, המתרחשים בעורף האזרחי של מדינת ישראל הן בעיתות לחימה והן בעיתות שגרה, מחייבת היערכות מוקדמת מערכתית ובין-ארגונית של גופים רבים ואיגום משאבים לאומיים. הרשויות המקומיות ממלאות תפקיד חיוני בהיערכותו של העורף האזרחי לכלל אירועי החירום, ובכלל זה אירועי חירום אזרחיים כמו שריפות יער וחורש, ובטיפול בהם כשהם מתרחשים.

גל השריפות שהתחולל ברחבי הארץ בנובמבר 2016 היה החמור ביותר בתולדות המדינה בנזק לרכוש ולסביבה, השפיע באחת על חייהם של רבים ופגע לראשונה בשכונות עירוניות המאוכלסות בצפיפות. השריפות כילו שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם, ובמהלכן נפגעו כ-1,900 דירות - מהן כ-580 נפסלו למגורים - וניזוקו 123 כלי רכב. משרדי הממשלה וגופים אחרים העריכו את נזקי גל השריפות ב-647 מיליון ש"ח לכל הפחות, ועבור כ-281 מיליון ש"ח מסכום זה לא התקבל מימון או פיצוי עד מועד סיום הביקורת.

מהדוח עולה תמונה עגומה שלפיה הרשויות המקומיות שנבדקו וגופי החירום - רח"ל, פקע"ר, משטרת ישראל ורשות הכבאות - לא יישמו במלואם את כל הלקחים מאירועי חירום קודמים ואת ההמלצות שהובאו בדוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בעקבותיהם. הסחבת הנמשכת וגלגול האחריות בין כל הגורמים דלעיל חמורה במיוחד נוכח העובדה כי שריפות רחבות היקף נוספות שישכנו יישובים צפויים להתרחש במוקדם או במאוחר ו"הכתובת היא על הקיר". במציאות הנוכחית יתקשו הגופים הרלוונטיים לתת מענה לסכנה המוחשית הצפויה לחיי אדם ולרכוש. לפיכך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, גופי החירום, רשות המיסים והרשויות המקומיות ללמוד את ממצאי הדוח ולפעול בנחישות, כל גוף בתחום אחריותו, לקידום היערכות לאירועי חירום אזרחיים ולטיפול מהיר ויעיל באירועים דומים ואף חמורים יותר בעתיד.

על משרד הפנים להפיץ דוח זה גם לרשויות המקומיות שלא נבדקו בביקורת הנוכחית. זאת כדי שילמדו את ממצאיו, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו ליישומם על מנת להבטיח את היערכותן המיטבית לשריפות ואת תפקודן היעיל במהלכן. היערכות נכונה עשויה למנוע פגיעות בנפש וברכוש ולהקטין את הנזקים ואת עלות הפיצוי בגינם.