מרכז המחקר והמידע

הכנסת

סוגיות במערך כיבוי האש

כתיבה: ד"ר נלי כפיר| אישור: אורלי אלמגור לוטן

תאריך: א' באב תשפ"ג, 19 ביולי 2023

עריכה לשונית: מערכת דברי הכנסת

סקירה

תוכן עניינים

תמצית 2

1. מבוא ורקע 6

1.1 אירועי שרפות בישראל ואתגרים עתידיים 6

1.2 השרפות בכרמל 7

1.3 כב"ה: הסדרה, סמכות ואחריות 8

2. נתוני אירועים בטיפול כב"ה בשנים 2020-2022 11

3. תרחישי ייחוס ובניין הכוח 13

3.1 תרחישי הייחוס בכב"ה 14

3.2 קריטריונים לבניין הכוח ופערים 15

3.2.1. תחנות וכוח אדם 15

כבאים כתומים (אנשי פיקוד העורף) 19

מערך המתנדבים 19

3.2.2 אמצעים (רכבי כיבוי, מטוסי כיבוי ציוד וחומרים שונים) 20

רכבי כיבוי 20

המערך האווירי 20

אירועי חומרים מסוכנים 23

4. סוגיות הנוגעות לכשירות כוח האדם 25

הכשרה 25

כשירות בריאותית וגופנית של לוחמי האש 25

גיל הפרישה של לוחמי האש 26

5. מצב בניין הכוח בחברה הערבית 28

5.1 היבטים הנוגעים לכבאות והצלה בהחלטת ממשלה 550 על צמצום פערים בחברה הערבית 29

בניית תחנות משנה ותחנות מתנדבים 29

הגדלת שיעור הערבים המגויסים לכב"ה 32

5.2 ערבים בתהליך הגיוס והמיון לתפקיד לוחם אש 33

6. נספח 34

תמצית

מסמך זה נכתב לוועדה לביטחון לאומי בראשות חה"כ צביקה פוגל, ונסקרות בו סוגיות הקשורות **במערך כיבוי האש, מצב הרשות הארצית לכבאות והצלה (כב"ה) והמשאבים העומדים לרשותה.** המסמך הוא עדכון של מסמך קודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת שנכתב בשנת 2017.[1] בראשית המסמך רקע על איומי השרפות המתגברים בישראל ומידע על שתי השרפות הגדולות בכרמל; לאחר מכן מוצג מידע כללי על כב"ה, תפקידיה ותחומי אחריותה ומובאים נתונים על סוגי אירועים בטיפול כב"ה בשנים האחרונות; בהמשך נסקר בניין הכוח של כב"ה לנוכח תרחיש הייחוס בהיבטים של תחנות כיבוי, כוח אדם ואמצעים לכיבוי שרפות; לאחר מכן נדונה כשירות כוח האדם בכב"ה; הפרק האחרון במסמך מתמקד בפערים במערך כיבוי האש בחברה הערבית ובסטטוס היישום של תוכניות לצמצומם.

המסמך מתבסס ברובו על מידע ועל נתונים של כב"ה שנמסרו לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יודגש כי לא מדובר בסקירה ממצה של כלל ההיבטים הנוגעים למערך הכבאות. כמו כן, נושא מניעת שרפות יער וחורש באמצעות קווי חיץ נדון במסמך נפרד של מרכז המחקר והמידע.[2]

להלן יוצגו עיקרי המסמך.

רקע

- מנתונים והערכות של השירות המטאורולוגי ושל גופים רשמיים העוסקים בטבע ובסביבה עולה תמונת מצב של **עלייה בסכנת השרפות בשל עלייה בכיסוי צמחייה ובצפיפות האוכלוסין ובשל שינויי האקלים.** בתוכנית השר לביטחון לאומי לשנים 2023-2024 יש התייחסות לאיום זה, ובתוך כך קביעת יעדים בדבר התאמת המענה והיכולות של כב"ה לתרחיש הייחוס המעודכן לשרפות.
- בשנים 2010 ו-2016 **היו שתי שרפות גדולות בכרמל שגבו מחיר בנפש וברכוש וגרמו נזק רב לסביבה. בעקבות השרפות פורסמו שני דוחות של מבקר המדינה** שהצביעו על ליקויים בהיערכות הכוחות והגורמים האחראים, בפעולות שננקטו מייד לאחר פרוץ השרפות, בסדרי הפיקוד וביכולת התיאום בין ארגוני הביטחון וההצלה.
- **עד לשנת 2012 מערך הכבאות בישראל היה מערך מוניציפלי**, והורכב מ-24 רשויות כבאות שהיו כפופות לרשויות המקומיות ששירתו. **כב"ה הוקמה בעקבות הפקת לקחים מהשרפה בשנת 2010**, והיא החלה לפעול בפברואר 2013 מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012 (חוק כב"ה). תפקידיה של כב"ה הם לפעול לכיבוי דלקות ומניעתן, לטפל באירועי חומרים מסוכנים ולתפקד כארגון הצלה. לכב"ה שתי זרועות מרכזיות: **זרוע מבצעית**, העוסקת במענה באירועים מבצעיים, ובכללם כיבוי דלקות, טיפול בחומרים מסוכנים, חילוץ והצלה; **זרוע הגנה מאש**, הפועלת בתחומי האסדרה, הבקרה, הפיקוח והאכיפה. **כב"ה מחולקת לשבעה מחוזות;** כיום יש 123 תחנות כיבוי – 33 תחנות אזוריות ותחתיהן 10 תחנות מרחביות ו-80 תחנות משנה. נוסף על כך פועלות ברשות יחידות מיוחדות, כגון היחידה לחילוצים מיוחדים ויחידות חומרים מסוכנים מחוזיות.

[1] אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017.

[2] נלי כפיר, מניעת שרפות באמצעות אזורי חיץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביולי 2023.

- **בכל אחת מהשנים 2020-2023 התקבלו במוקד כב"ה כ-128,000 קריאות בממוצע.** כמחצית מהקריאות טופלו על ידי צוותי הכיבוי והיתר היו קריאות שווא, קריאות שבוטלו וכדומה. ברמה הכלל-ארצית, 66% **מהקריאות שהתקבלו במוקד היו בנושאי אירועי שרפה** והיתר סווגו כאירועי חילוץ (27%) או חומרים מסוכנים (7%). בין מחוזות כב"ה יש הבדלים בתמהיל סוגי האירועים, ומחוז צפון מוביל בשיעור הקריאות למוקד בשל אירועי שרפה (81% מכלל הקריאות).

בניין הכוח לפי תרחיש הייחוס

- **תרחיש הייחוס** הוא "מתאר אפשרי של מצבים, אשר נגזרים מאיום הייחוס, העלולים לשבש את תפקודו של המשק החיוני". בהתבסס על תרחיש הייחוס, המשרדים הממשלתיים וגופים אחרים צריכים להיערך למצבים הנוגעים לתחום אחריותם. תרחיש הייחוס עודכן סביב 2018, ועל פי הוראות נציב הכבאות גובש התרחיש לשלושה מצבים – שגרה, מלחמה וחירום – בכפוף למגבלות תקציביות ותוך לקיחת סיכונים מחושבים. תרחיש הייחוס אמור להתעדכן שוב בחצי השנה הקרובה לנוכח משבר האקלים.
- מהמסמך עולה כי **יש פער בין תרחיש הייחוס, המגדיר את הצורך, המבצעי לבין המשאבים. הדבר בא לידי ביטוי בפערים בזמני התגובה ובבניין הכוח – מספר התחנות, מספר לוחמי האש והיקף אמצעים לכיבוי אש, כמפורט להלן.** במסמך עולה כי הפערים בין הנדרש לפי התרחיש ובין המצב בפועל אומנם הצטמצמו מאז 2018, אך בשל הורדת הנדרש ולא בשל הגדלת הקיים.
- לפי נתוני השנים 2018-2022, **זמן התגובה הממוצע בפועל**, הן במרחב עירוני והן במרחב פתוח, **ארוך ב-2 דקות מזמן התגובה הנדרש לפי תרחיש הייחוס** (7 עד 10 דקות), וחלה **עלייה עקבית בזמן התגובה מאז 2018** (בשיעור של 17% במרחב עירוני ובשיעור של 12% במרחב פתוח). בהקשר זה יצוין כי כב"ה מודדת את זמן התגובה מרגע יציאת הצוות הראשון ועד להגעת הצוות הראשון לאירוע, ולא מרגע קבלת הקריאה על האירוע במוקד, כפי שמקובל במדינות אחרות.
- **מספר תחנות הכיבוי – 123, כאמור – קטן ב-18% מהמספר הנדרש לפי תרחיש הייחוס – 150 תחנות.**
- לעניין **לוחמי האש, לפי תרחיש הייחוס מספרם צריך להיות 3,366. בפועל, בכב"ה יש היום 2,400 תקנים ללוחמי אש, 29% פחות מהקבוע בתרחיש**. יתר על כן, **יש פער בין מספר התקנים שהוקצו לבין מספר התקנים המאוישים: במועד כתיבת המסמך היו 1,906 לוחמי אש – 21% פחות מהנדרש בתקן.** הפער הגדול ביותר בין המצבה לתקן הוא במחוז דרום (פער של 31%).
- לפי התשובה של כב"ה, **הפערים נגרמים מתקציב חסר עבור תקנים ותחנות חדשות, בעיקר באזורי הפריפריה.** הפער מחמיר לנוכח אתגרים כגון בנייה לגובה, תווך תת-קרקעי ואנרגיות מתחדשות.
- גיוס עתודה מבצעית **וגיוס כוחות מילואים של פיקוד העורף** נובעים מהלקחים **מאירועי שומר חומות** שהתרחשו במאי 2021. **בכב"ה כיום 1,098 כבאים כתומים**, שהם אנשי מילואים של פיקוד העורף המגויסים בשעת חירום בצו שמונה. התקן ללוחמים כתומים נקבע לפי תקן לוחמי האש, וכיום מספרם עומד בתקן ואף עובר אותו ב-3%.

- **כיום פעילים בכב"ה 2,610 מתנדבים**, רובם (69%) בגירים, והיתר צופי אש ובני ובנות שירות לאומי. **בהחלטת ממשלה מס' 1017** (יוני 2021) בנושא "תוכנית חירום לחיזוק שלום הציבור, ביטחונו והסדר הציבורי על רקע ההתפרעויות האלימות בחודש מאי 2021" נקבע כי **במשרד לביטחון הפנים יוקם צוות לעניין הרחבת מערך המתנדבים במשטרת ישראל ובכב"ה**. המשרד לביטחון לאומי מסר לנו כי הוא פועל בשיתוף כב"ה להרחבת מערך המתנדבים וכי הוקם פרויקט "שומרי היערות" של מתנדבים שמקיימים סיורים יזומים ביערות. **עם זאת, לא ניתנה מהמשרד תשובה על השאלות ששלח מרכז המחקר והמידע של הכנסת בעניין הקמת הצוות לעניין הרחבת מערך המתנדבים ופעילותו**.
- בכל הנוגע **לרכבים והיערכות נוספת מבחינת ציוד וחומרים – בתשובת כב"ה הובא מידע חלקי אשר לא אפשר לאמוד את הפערים**. הועבר נתון על 566 רכבי כיבוי, וצוין כי מספר הרכבים המבצעיים תלוי בתקינות הרכבים, וכיום יש עשרות רכבים שהמענה שלהם מבחינה מבצעית אינו מספק.
- **במערך האווירי לכיבוי שרפות** יש כיום 14 מטוסי כיבוי, 6 מסוקי משטרה, 41 כטב"מים ו-2 מטוסי תובלה של חיל האוויר. מכב"ה נמסר כי **בכל הנוגע לאמצעים של המערך האווירי, מספר המטוסים בו נגזר מתקציב המשרד לביטחון לאומי ולא נקבע לפי תקינה של תרחיש הייחוס.** כמו כן, זמן התגובה הוא המשתנה המכריע ביכולת הכיבוי של המערך האווירי, והשיטה לקיצור זמן תגובה היא **פטרול אווירי** (סבבי הגעה לאזור השרפה עם חומרים מכבי בעירה) והגעה לכיבוי השרפה בזמן, ולא מספר כלי הטיס והשטח שהם מסוגלים לכבות. נציגי כב"ה לא השיבו על שאלות בדבר הפערים במוכנות מערך הכיבוי האווירי. גורמים בחטיבת העורף במל"ל ובגף כיבוי במשטרת ישראל מסרו כי **תרחיש הייחוס דווקא אמור לקבוע את בניין כוח הכיבוי האווירי, וכדי להשיג את הדרוש לפיו נדרשת רכישה של עוד 4 מסוקי כיבוי עם יכולות כיבוי בלילה; הרכש שלהם אינו מתקדם משיקולים תקציביים וממתין לדירקטיבה של השר לביטחון לאומי. 2 מטוסי תובלה של חיל האוויר** מסוג שמשון, שגם להם יכולת פעילות בלילה, אמורים לשמש מענה משלים למסוקי הכיבוי. לפי המל"ל, שאמון על קידום נושא זה, גם המענה המשלים מתעכב כרגע בשל המימון ובשל מערכות הבחירות התכופות בשנים האחרונות.
- **בכל הנוגע לטיפול בחומרים מסוכנים (חומ"ס)**, מהמסמך הקודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת ומדוחות המבקר עלה כי אזורי תעשייה נתונים בסכנה מוגברת להתפתחות אירוע חומ"ס, אך פריסת יחידות חומ"ס בתחנות חלקית. לפי **דוח מבקר המדינה לשנת 2022, 6 מתוך 9 תחנות כיבוי שיש להן יחידות חומ"ס לא עמדו ביעד ההכשרה שקבעה כב"ה. כב"ה לא השיבו על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת בנושא.**
- לפי התשובה של כב"ה, **נדבכים משמעותיים מתוך התוכנית הרב-שנתית שהוגשה למשרד האוצר לשנים 2023-2027 לא יקבלו מענה מלא בתקציב הדו-שנתי אשר אושר לבסוף. בתוך כך, לא ניתן מענה מספק לסוגיות חשובות, לרבות מוכנות לאירועי חירום ולרעידות אדמה.**

כשירות כוח האדם בכב"ה

דוחות מבקר המדינה הצביעו על ליקויים בהכשרת לוחמי האש ובכשירותם, ובכלל זה הכשרה לא מספקת ולא אחידה בנושאי כיבוי מסוימים, אימוני כשירות מקצועית לא סדירים והיעדר מדדים לכשירות מבצעית. **מתשובת כב"ה למרכז המחקר והמידע של הכנסת עלה כי גם היום אין בדיקות תקופתיות רפואיות מחייבות ללוחמי אש, הן בשל התנגדות ועד העובדים והן בשל פערי תקציב. כמו כן, לוחמי האש אומנם מתאמנים בחדרי הכושר שבתחנות הכיבוי ובמכללה, אך <u>אין חובה</u> לבצע אימונים כאלה.** לפי כב"ה, גם בנושא זה החסם העיקרי הוא ועד העובדים. **מכאן ששני הליקויים הללו שהמבקר הצביע עליהם טרם תוקנו**. מכב"ה נמסר בעניין זה כי בשנים האחרונות מתקיימת עבודת מטה בשיתוף ועד העובדים לקיום כשירות מבצעית למערך הלוחם, וכן פיילוט ראשוני המלווה באיסוף נתונים לצורך דיוק המדדים לכשירות. דיון עם השר לביטחון לאומי בנושא היה אמור להתקיים בסוף מאי 2023; לא ידוע לנו אם התקיים. על **שאלתנו בדבר תיקון ליקויים בתהליך הכשרת לוחמי האש שעליהם הצביע מבקר המדינה לא התקבלה תשובה מכב"ה.**

נקודה נוספת שעלתה בעבר הייתה הצורך בהקדמת גיל הפרישה של לוחמי האש (כיום הוא 67 – גיל הפרישה הכללי של גברים). **לפי תשובת כב"ה, הנושא טרם הוסדר, ומתנהל משא ומתן בין הסתדרות עובדי כב"ה לבין הממונה על השכר במשרד האוצר בשיתוף הנהלת כב"ה.** לפי נתוני כב"ה, 78% מהעובדים המבצעיים בכב"ה הם בני 44 או פחות; 18% הם בני 45 עד 54; יתר העובדים המבצעיים הם בני 55 או יותר.

מצב בניין הכוח בחברה הערבית

החלטת הממשלה 550 לצמצום פערים בחברה הערבית שהתקבלה בשנת 2021 הצביעה על כמה פערים במערך כיבוי האש הבולטים במיוחד בחברה הערבית: **פריסה לא מספקת של תחנות הכיבוי, תת-ייצוג בקרב לוחמי אש והסברה לא מספקת**. בעת קבלת החלטת הממשלה, זמן התגובה של כב"ה לשרפות ביישובים ערביים היה 13.31 דקות, לעומת 9.74 דקות בכלל הארץ. בהתחשב בפערים הללו, בהחלטת הממשלה נקבע כי עד לשנת 2026 יוקמו 8 תחנות כיבוי ולפחות 4 תחנות מתנדבים ביישובי התוכנית; לעניין ייצוג ערבים בקרב לוחמי האש נקבע כי שיעור העובדים הערבים שיגויסו לכב"ה לא יפחת מ-20% ממספר העובדים המגויסים בכל שנה. יישום המשימות צריך להיעשות בהדרגה עד שנת 2026, והמשרד לשוויון חברתי והמשרד לביטחון הפנים סיכמו על יעדי ביניים שנתיים. כמו כן נקבעה רשימת היישובים שבהם צריכות לקום התחנות.

מבדיקת יישום החלטת הממשלה עלה כדלקמן:

- **עד מאי 2023, ביישוב אחד מתוך 8 היישובים אשר ברשימת היישובים אשר נקבע כי יוקמו בהם תחנות כיבוי יש התקדמות.** לגבי שני יישובים נוספים דווח כי עדיין אין התקדמות (על היישובים האחרים טרם נמסר דיווח). הן בנוגע ליישובים אלו והן בנוגע להקמת תחנות כיבוי ביישובים ערביים אחרים דווח על **קשיים ועיכובים בהקמת תחנות הכיבוי הקשורים לשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, תזרים תקציבי והתייקרות עלויות, הקצאות קרקע, התנהלות מול רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועוד.**
- **בנוגע לתחנות המתנדבים, עד כה הוקמו תחנות ב-2 מיישובי התוכנית, והדבר מעיד על עמידה ביעד הביניים שהוצב.**

- **לבסוף,** נכון ליוני 2023 נקלטו 25 לוחמי אש ערבים בכב"ה, ו**נראה כי כב"ה עמדה ביעד הביניים שנקבע לשנת 2022 לגיוס 24 לוחמי אש; עוד מוקדם לבחון את העמידה ביעד שהוצב לביצוע עד לסוף שנת 2023 – גיוס 48 לוחמי אש בסך הכול.**

לבסוף, בשנים האחרונות נטען כי מועמדים דוברי ערבית לכב"ה נתקלים ב**קשיים ייחודיים בתהליך המיון.** הדבר בא לידי ביטוי בשיעורים גבוהים של אי-התייצבות לחלק משלבי המיון ובאי-מעבר של שלבים מתקדמים בתהליך. נתוני כב"ה על מחזור הגיוס לשנת 2021-2022 מראים כי **מועמדים ערבים אומנם היו 25% מכלל המועמדים, אך שיעורם בקרב מי שנבחרו לבסוף היה 19%,** כלומר שיעור נמוך יותר מקרב המועמדים הערבים עובר את תהליך המיון. **השלבים שבהם הפער בין מועמדים יהודים למועמדים ערבים בולט במיוחד הם שלב המיון הקוגניטיבי והשלב האחרון, של ועדת הבוחנים:**

- 42% מהמועמדים הערבים שעמדו בתנאי הסף לא ניגשו לשלב המיון הקוגניטיבי כלל, לעומת 33% מהמועמדים היהודים שעמדו בתנאי הסף; 46% מהמועמדים הערבים שניגשו למיון הקוגניטיבי לא עברו אותו, לעומת 30% מהמועמדים היהודים;
- בשלב האחרון של ועדת הבוחנים הפער הוא הגדול ביותר – 32% מהמועמדים הערבים שהגיעו לשלב זה לא עברו אותו, לעומת 15% מהיהודים.

1. מבוא ורקע

תדירות השרפות בישראל במגמת עלייה, בין השאר בשל שינויי האקלים, היוצרים תנאים להתקלחות של שרפות עזות. מטרה 6 בתוכנית השר לביטחון לאומי לשנים 2024-2023 קובעת יעדים להתאמת יכולות כב"ה לתרחיש הייחוס המעודכן לשרפות

מסמך זה נכתב לוועדה לביטחון לאומי בראשות חה"כ צביקה פוגל, והוא ועוסק בסוגיות הנוגעות למערך כיבוי האש ומוכנותו למניעת שרפות ולהתמודדות עם שרפות. המסמך הוא עדכון של מסמך קודם שנכתב בנושא בשנת 2017, אשר עסק במצבו של מערך כיבוי האש בהיבטים שונים.[3] יצוין כי נושא מניעת שרפות יער וחורש באמצעות קווי חיץ נדון במסמך נפרד של מרכז המחקר והמידע.[4]

1.1 אירועי שרפות בישראל ואתגרים עתידיים

על פי נתוני התוכנית הלאומית להערכת מצב הטבע, בישראל פורצות מדי שנה אלפי שרפות בשטחים פתוחים. אחת לכמה שנים פורצות שרפות המכלות שטח גדול במשך כמה ימים. כמו כן, כחלק ממגמה עולמית, **תדירות השרפות** בישראל נתונה במגמת עלייה. **העלייה בתדירות השרפות ובעוצמתן צפויה להחריף בישראל** משלוש סיבות: (1) עלייה **בכיסוי הצמחייה, שהיא חומר בערה** בשטחים הפתוחים; (2) עלייה בפעילות אנושית בשטחים הפתוחים, כמו אימונים צבאיים ושרפות בזדון (הצתות). כמו כן, **צפיפות האוכלוסין** הגבוהה מעלה את

[3] אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017.

[4] נלי כפיר, מניעת שרפות באמצעות אזורי חיץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 2 ביולי 2023.

האינטראקציות של האדם עם השטחים הפתוחים, ובעקבותיהן עולה גם תדירות השרפות; (3) התנאים שיצרו מאז שנות ה-1980 **שינויי האקלים** – התארכות תקופות יובש ועלייה במספר ימי השרב המלווים ברוחות – מעודדים התלקחות של שרפות עזות (כמה מהשרפות הגדולות בישראל נגרמו מתנאים אלו, למשל השרפה בכרמל בדצמבר 2010).[5]

בתוכנית השר לביטחון לאומי לשנים 2023-2024 יש התייחסות להיערכות לשינוי האקלים, לשרפות ענק ולמצבי חירום. במטרה מס' 6 צוינו בין היתר היעדים האלה: (1) התאמת המענה והיכולות של כב"ה לתרחיש הייחוס המעודכן לשרפות, ובתוך כך קיצור זמני התגובה, חיזוק טייסת הכיבוי הלאומית, מענה בלילה ומיצוי טכנולוגיות; (2) העצמה וטיוב של יכולת הכיבוי, החילוץ וההצלה במתארים שונים ומתפתחים (בדגש על רבי-קומות, התווך התת-קרקעי,[6] מנהור והמרחב הימי); (3) הגברת מאמצי המניעה וההגנה מאש, ובכלל זאת קידום קווי החיץ (בין יער וחורש ליישובים) לצד צמצום והפחתה של נטל הרגולציה.[7]

1.2 השרפות בכרמל

בשנים 2010 ו-2016 התרחשו בכרמל שתי שרפות גדולות. השרפה הראשונה פרצה **ב-2 בדצמבר 2010**. נוסף על האובדן הטרגי של חיי אדם ועל נזקים גדולים ברכוש, השרפה כילתה כ-25,000 דונם של חורש ויער. מכלל השטח שנשרף ב-2010, כ-83% היו שטחי גנים לאומיים ושמורות טבע, כ-11% שטח גן לאומי בתפעול קק"ל ו-6% שטחי רשויות מקומיות.[8] **בדוח שיצא ב-2012**, כשנתיים לאחר השרפה בכרמל, הצביע מבקר המדינה על כשלים בפעילותם של כל הגורמים המעורבים, ובכללם מערך הכבאות וההצלה, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר וגורמים נוספים הנוגעים לכיבוי ולמניעה של שרפות בהיקף נרחב, ובהם רשויות מקומיות, הרשות לשמירת הטבע והגנים ומערכת הביטחון.[9] נמצאו ליקויים בהיערכות המוקדמת של הכוחות ובפעולות שננקטו מייד לאחר פרוץ השרפה ובמהלך יומה הראשון, וכן ליקויים בסדרי הפיקוד והשליטה של הארגונים הנזכרים ויכולת התיאום ביניהם בעת אירוע כזה.

בשנים 2010 ו-2016 התרחשו בכרמל שתי שרפות גדולות וגרמו לאובדן חיים ולנזק רב ברכוש. לפי חוות דעת שפרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, אירועים מסוג זה עלולים לחזור בתדירות גבוהה יותר

בנובמבר 2016 פרץ גל שרפות יער וחורש ברחבי הארץ, חלקן בעקבות הצתות מכוונות, שהיה החמור ביותר בתולדות המדינה בנזק לרכוש ולסביבה. השרפות בנובמבר 2016

---

[5] האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, הקטנת הרגישות לשרפות ושיקום שטחי יער וחורש במרחבים עירוניים – חקר מקרה חיפה, סיכום ותובנות של ועדת מומחים, 2018; המארג, התוכנית הלאומית להערכת מצב הטבע, **דוח מצב הטבע 2022**, כרך מגמות ואיומים, פרק ג' – שרפות בשטחים הטבעיים והמיועדים בישראל.

[6] הכוונה היא למבנים מתחת לקרקע כגון חניונים תת-קרקעיים ומנהרות רכבת תחתית, אשר בשילוב עם רכבים חשמליים מעלים את הסיכון לאירועים. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכה השת, 11 ביולי 2023.

[7] המשרד לביטחון לאומי, מדיניות השר לביטחון לאומי תשפ"ד-תשפ"ה | 2023-2024, 15 במאי 2023, כניסה: 17 במאי 2023.

[8] נעה שטיינר ואח', חמש שנים לאחר השרפה הגדולה בכרמל: תמונת מצב של השיקום האקולוגי, אקולוגיה וסביבה 4, 2015, עמ' 274-271.

[9] מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל, דצמבר 2010 – מחדלים, כשלים ומסקנות, תקציר, יוני 2012, עמ' 13.

התפשטו לבתי מגורים ולמבני ציבור ביישובים, ובכלל זה העיר חיפה, וכילו שטחים בהיקף של יותר מ-41,000 דונם. כפי שדווח בדוח המבקר שפורסם בשנת 2018, עלות הנזקים שנגרמו בגל השרפות וההתמודדות עימו הגיעה ל-647 מיליון ש"ח לכל הפחות.[10] לפי חוות דעת של ועדת מומחים שקמה לאחר השרפה ופרסמה האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, **עם העלייה בצפיפות האוכלוסייה ועקב שינוי האקלים העולמי, אירועים מסוג זה עלולים לחזור בתדירות גבוהה יותר בעתיד.**[11]

בדוח המבקר שיצא ב-2018, כשנתיים לאחר גל השרפות של 2016, הובאו **ממצאים על הליקויים שהועלו בדוחות קודמים ונשארו בעינם בלא שתוקנו.**

1.3 כב"ה: הסדרה, סמכות ואחריות[12]

כב"ה החלה לפעול בשנת 2013. לכב"ה זרוע מבצעית לכיבוי דליקות והצלה, וזרוע הגנה מאש, העוסקת בפיקוח ואכיפה

עד לשנת 2012 מערך הכבאות בישראל היה מערך מוניציפלי, והוא הורכב מ-24 רשויות כבאות שהיו כפופות לרשויות המקומיות ששירתו. הרשויות המקומיות נשאו במימון רשויות הכבאות, ונציבות הכבאות במשרד הפנים הייתה אחראית להנחיות המבצעיות ולפיקוח על ביצוען. בשנת 2008 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3484 על שינוי מערך הכבאות שעיקרו איחוד כלל רשויות הכבאות לרשות ממלכתית ארצית.[13] ההחלטה על איחוד כלל רשויות הכבאות נבעה מכשלים במבנה ניהול איגודי הערים ואי-העברת תקציבים נדרשים מהרשויות, וכן מאי-יכולתו של מערך מפוזר לתת מענה באירוע חירום ארצי.[14] **חוק כב"ה התקבל בכנסת באוגוסט 2012**, כשנתיים לאחר השרפה בכרמל (דצמבר 2010) וסמוך לפרסום דוח מבקר המדינה על השרפה בכרמל (יוני 2012),[15] **<u>וכב"ה החלה לפעול מכוחו בפברואר 2013.</u>**

תפקידיה של כב"ה לפי חוק: (1) לפעול לכיבוי דלקות, למניעת התפשטותן ולהצלת חיי אדם ורכוש מדלקות; (2) לפעול למניעת דלקות; (3) לפעול לחילוץ לכודים ולהצלתם; (4) לפעול

[10] מבקר המדינה, היערכות הרשויות המקומיות לשרפות, תפקודן במהלך גל השרפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק, תקציר, 2 בדצמבר 2018, עמ' 3.

[11] האגודה הישראלית לאקולוגיה ולמדעי הסביבה, הקטנת הרגישות לשרפות ושיקום שטחי יער וחורש במרחבים עירוניים – חקר מקרה חיפה, סיכום ותובנות של ועדת מומחים, 2018. ועדת המומחים קמה בשל הצורך לעסוק בנושא השיקום שלאחר השרפה ובהפחתת הסיכון לשרפות במרחב עירוני שבו יערות וחורשים צפופים. בחוות הדעת תהליך ההיערכות נחלק לחמישה שלבים: 1. תוכניות, נהלים וניתוח המצב הקיים, בדיקת פערי ידע, תיאום בין גופים, ביצוע פעולות מזעור סיכונים והכנת ציוד חירום; 2. כוננות לשרפה במזג אוויר קיצוני ונקיטת פעולות מנע מיידיות; 3. נוהלי תפקוד לשעות הראשונות של אירוע שרפה; 4. נהלים לאירוע שרפה מתמשך; 5. תוכנית לשיקום מיידי ולשיקום ארוך טווח לאחר כיבוי השרפה.

[12] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, וכן בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[13] החלטת מס' 3484 של הממשלה ה-31, הקמת רשות כבאות והצלה, 11 במאי 2008; חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, סעיפים 3 (א) ו-(ב).

[14] מתוך דברי ההסבר להצעת מחליטים, הקמת רשות ארצית לכבאות והצלה, 6 במאי 2008.

[15] מבקר המדינה, דוח ביקורת על השרפה בכרמל, דצמבר 2010 – מחדלים, כשלים ומסקנות, יוני 2012.

באירוע חומרים מסוכנים;[16] (5) לפעול כארגון עזר או כגוף הצלה; (6) לבצע פעולות נוספות לשם הצלת נפש ורכוש שלביצוען נדרש ציוד הנמצא בידי הרשות.[17]

לכב"ה שתי זרועות מרכזיות: **זרוע מבצעית,** העוסקת במתן מענה באירועים מבצעיים כגון כיבוי דלקות, טיפול בחומרים מסוכנים, חילוץ והצלה; **זרוע הגנה מאש,** הפועלת בתחומי האסדרה, הבקרה, הפיקוח והאכיפה. לצורך מענה מבצעי הוקנו לכב"ה בחוק כמה סמכויות, כגון סמכות כניסה למקום, שימוש ברכוש, מתן הנחיות וסמכות לביצוע כל פעולה סבירה הדרושה בנסיבות העניין (סעיפים 21-30 לחוק כב"ה). לצורך ביצוע פעולות זרוע ההגנה מאש, למפקחים של כב"ה יש סמכויות כגון כניסה, דרישת הזדהות וביצוע בדיקות. לכב"ה נתונה הסמכות להוציא צו המורה על נקיטת אמצעים בעניין בטיחות והצלה בנכס, צו הפסקה מינהלי להגבלת פעילות במקום, סמכות להגבלת הדלקת אש בשטחים פתוחים ועוד (סעיפים 48-59 לחוק כב"ה).

כב"ה מחולקת לשבעה מחוזות, ויש בהם כיום 123 תחנות כיבוי: 33 תחנות אזוריות, 10 תחנות מרחביות ו-80 תחנות משנה

כב"ה מחולקת לשבעה מחוזות: מחוז הצפון, מחוז החוף, מחוז המרכז, מחוז דן, מחוז ירושלים, מחוז יהודה ושומרון ומחוז הדרום. יש 123 תחנות כיבוי – 33 תחנות אזוריות (מספר התחנות האזוריות שונה בכל מחוז) ותחתיהן 10 תחנות מרחביות ו-80 תחנות משנה.[18] הסיווג של התחנות נעשה על פי גודלן וגודל השטח שהן מספקות לו שירותים: תחנה אזורית היא המפקדה הבסיסית ברמת השטח, והיא אחראית להפעלת הכוח ולביצוע תפקידי הכיבוי והחילוץ בשטח שהוגדר לה. תחנת משנה היא שלוחה של התחנה האזורית, ויש לה כוח תגובה מבצעי ראשוני שתכליתו קיצור טווחים וזמני תגובה באירועים מבצעיים. נוסף על כך פועלות ברשות יחידות מיוחדות, כגון היחידה לחילוצים מיוחדים ויחידות חומרים מסוכנים מחוזיות.[19]

---

[16] לפי חוק כב"ה, אחד מתפקידי כב"ה הוא לפעול באירוע חומ"ס, המוגדר בחוק חומרים מסוכנים, התשנ"ג–1993 כך: "התרחשות בלתי מבוקרת או תאונה, שמעורב בה חומר מסוכן, הגורמת או העלולה לגרום סיכון לאדם ולסביבה, לרבות שפך, דליפה, פיזור, פיצוץ, התאיידות, דליקה". חומ"ס נמצאים במפעלים ובכללם נמלים, במפעלים המאחסנים או מייצרים חומרים וגזים דליקים, בחברות המשנעות חומרים כאלה, במתקני גז, במחסנים ובבתי עסק המאחסנים חומרים כאלה. המשרד לביטחון הפנים, תפיסת ההפעלה המבצעית המשולבת – הטיפול באירועי חומרים מסוכנים במדינת ישראל, מאי 2017, עמ' 6, וכן תשובת המשרד לביטחון לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[17] חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, סעיף 4(א).

[18] התחנות האזוריות נחלקות לפי המחוזות כך: במחוז צפון – 5 תחנות, במחוז החוף – 4 תחנות, במחוז ירושלים – 4 תחנות, במחוז יו"ש – 3 תחנות, במחוז מרכז – 6 תחנות, במחוז דן – 5 תחנות, במחוז דרום – 6 תחנות. לרשימה המלאה של התחנות בחלוקה לפי מעמד (אזורית, מרחבית או משנה) ראו טבלה 6 בנספח. המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023. למפת המחוזות ראו כב"ה, תחנות כיבוי, עדכון: 28 בדצמבר 2022; כניסה: 22 במאי 2023.

[19] מבקר המדינה, הכשרות ואימונים ברשות הארצית לכבאות והצלה בראי איומי הייחוס, דוח ביקורת שנתי 71ג, 2021.

על פי החוק, השר לביטחון פנים ימנה, באישור הממשלה, נציב כבאות והצלה, שהוא הדרג הפיקודי העליון ברשות, והוא יכהן בתפקידו חמש שנים.[20] עובדי הרשות הם עובדי מדינה וחלות עליהם הוראות חוק שירות המדינה (מינויים) והוראות חוק כב"ה.[21]

חוק כב"ה אינו עוסק **בחלוקת הסמכויות בין כב"ה לבין גופי חירום אחרים,** וחלוקת הסמכויות נקבעת בחוקים אחרים.[22] תזכיר חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו–2016, עסק גם בסוגיה זו, אולם במסמך זה לא נרחיב עליה.[23]

לפי תשובת כב"ה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, ככלל, **שיתוף פעולה מבצעי** מתקיים באופן שוטף בין כב"ה לגופים האלה: משטרת ישראל, צה"ל, שב"ס, גורמי רפואה, השירות המטאורולוגי,[24] קק"ל ורשות הטבע והגנים (רט"ג). נציין כי במסגרת השאלות שהפנינו לכב"ה בעניין חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי החירום וההצלה הרלוונטיים ושיתוף הפעולה המבצעי ביניהם שאלנו גם על **קשיים ופערים בתחום זה**. בתשובת כב"ה הובא תיאור כללי של העבודה המשותפת עם הגורמים הללו לפי נהלים, אך לא הוצג פירוט של חלוקת סמכות ואחריות, תוכן הנהלים והעבודה עם גופי הצלה כגון מד"א, ובפרט הקשיים והפערים. בהקשר זה יצוין כי הצורך בתיאום בין-ארגוני עם כוחות הביטחון האחרים (וכן גיוס עתודה מבצעית וגיוס כוחות מילואים של פיקוד העורף) היה מהלקחים מאירועי שומר חומות במאי 2021, שבהם כב"ה היה יעד לניסיונות פגיעה.[25]

המסמך הקודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017[26] עסק במצבו של מערך כיבוי האש בתחומים כגון תרחישי ייחוס ובניין הכוח של כב"ה, פריסת תחנות כיבוי אש, כוח אדם,

---

[20] חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב–2012, סעיף 5.

[21] שם, סעיף 12.

[22] ככלל, חלוקת הסמכויות באירוע אזרחי מעוגנת בפקודת המשטרה, התשל"א–1971, והאחריות היא בידי המשטרה; באירועים מסוימים האחריות היא בידי הרמטכ"ל (סעיפים 90ד(א) ו-90ד(ז)). חלוקת הסמכויות באירוע ביטחוני מעוגנת בחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א–1971, והאחריות היא בידי קצין הג"א (סעיף 9 ג(א)). יצוין כי האחריות לפיקוד ושליטה באירוע חומ"ס היא בידי המשטרה או צה"ל (סעיף 28 לחוק כב"ה), ותפקיד כב"ה (סעיף 29) הוא בעיקר חילוץ נפגעים, זיהוי חומ"ס, כיבוי דלקות וייעוץ למפקד האירוע, בין השאר על הטיפול בחומ"ס ואילו הנחיות לתת לאוכלוסייה ולכוחות.

[23] תזכיר חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו–2016.

[24] השירות המטאורולוגי הוא מקור מידע עבור כב"ה להיערכות לאירועי קיצון. בשרפה בכרמל בשנת 2010 היו ליקויים גם בקבלת ההתראה של השירות המטאורולוגי על ידי כב"ה, ובתגובה נמסר מהשירות המטאורולוגי כי הוא מעביר את תחזיות סכנת השרפות בעונת היובש, הנמשכת מאפריל עד סוף אוקטובר, וכי הוא מפסיק להעביר תחזיות לאחר שיקול דעת ובהתייעצות עם כב"ה. בהקשר זה יצוין כי שני אירועי השרפה הגדולים בכרמל, בדצמבר 2010 ובנובמבר 2016, התרחשו שלא בעונת היובש. אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017, עמ' 41.

[25] הוועדה לביטחון לאומי, פרוטוקול 6, היערכות המשטרה, צה"ל, כוחות הביטחון והצלה לחודש הרמדאן, 22 בפברואר 2023; כב"ה, "מוכנות כבאות והצלה לישראל לאירועי הרמדאן, מצגת שהוכנה לוועדה לביטחון לאומי", הועבר לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת מהוועדה לביטחון לאומי על ידי ליאת סעדון, סגנית מנהלת ועדת הפנים, בדוא"ל, 16 במאי 2023. עוד על בניין כוח האדם ועל חלקם של חיילי המילואים בו (הכבאים הכתומים) ראו בפרק על תרחישי ייחוס ובניין הכוח.

[26] אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017.

תקציב כב"ה, חלוקת סמכויות בין כב"ה לכוחות הביטחון ומניעת שרפות. במסמך הנ"ל עלה בין השאר כי **תרחיש הייחוס** שלפיו עבדה כב"ה נוסח לפי **תקן ביניים** (ולא על פי התקן המקובל בעולם) **בשל אילוצי תקציב, וגם תקן זה לא יושם במלואו.**[27] כמו כן עלו פערים הקשורים ל**כשירות הלוחמים,** ובכלל זה היעדר נוהלי מבדקים גופניים תקופתיים וגיל פרישה מאוחר יחסית לגופים ביטחוניים אחרים.

במסמך זה מובאת סקירה עדכנית של מערך כיבוי האש ושל מצב כב"ה והמשאבים העומדים לרשותה. בפרק השני מובאים נתוני אירועים בטיפול כב"ה בשנים האחרונות. הפרק השלישי מתמקד בנושא תרחישי ייחוס ובניין הכוח בכב"ה, והפרק הרביעי עוסק בכשירות כוח האדם בארגון. הפרק האחרון במסמך מתמקד במצב מערך הכבאות בחברה הערבית. המסמך מתבסס ברובו על מידע ונתונים שנמסרו מכב"ה לבקשת מרכז המחקר והמידע של הכנסת. יודגש כי לא מדובר בסקירה ממצה של כלל ההיבטים הנוגעים למערך הכבאות, ובהם מערך הרגולציה בכב"ה ובטיחות אש וחילוץ מבניינים רבי-קומות. כמו כן, על חלק משאלותינו קיבלנו תשובה חלקית בלבד מכב"ה, ולכן על חלק מהנושאים אין באפשרותנו להציג תמונה מלאה. הדבר צוין במקומות הרלוונטיים במסמך.

2. נתוני אירועים בטיפול כב"ה בשנים 2020-2022[28]

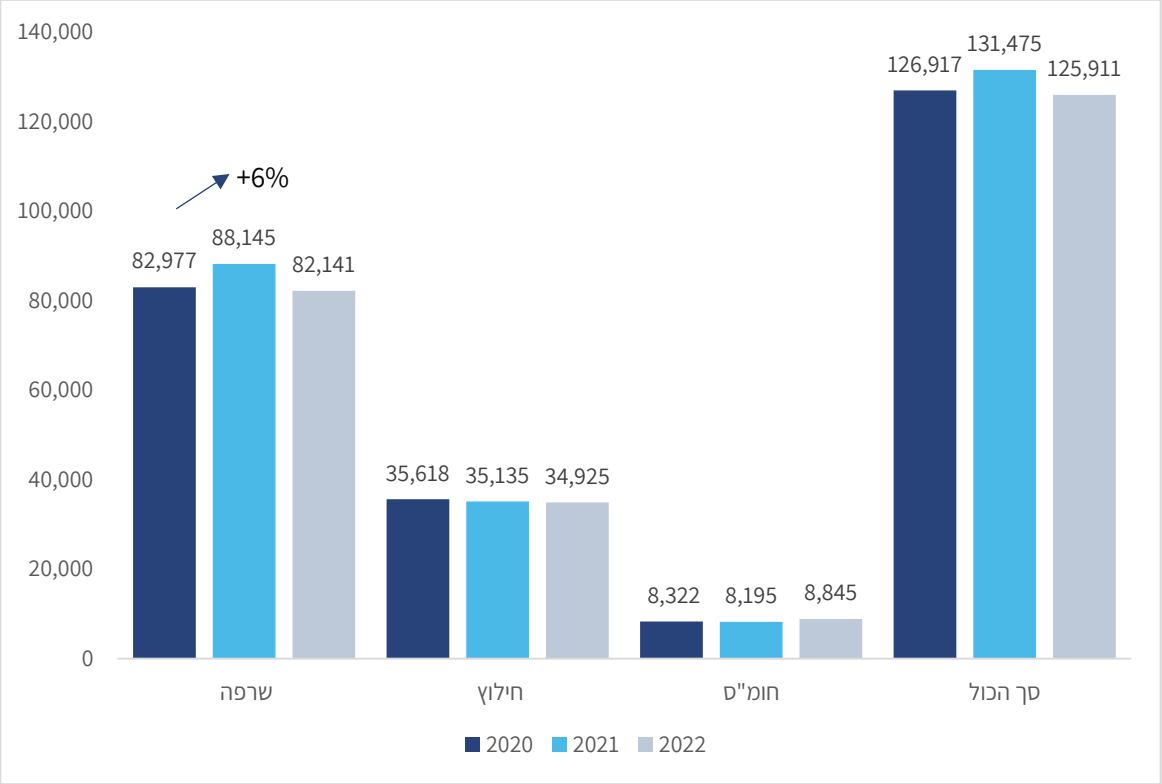
בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 דווחו לכב"ה 128,101 אירועים בממוצע; **כשני שלישים מהאירועים ברמה הארצית היו שרפות**, 27% היו אירועי חילוץ ו-7% היו אירועי חומרים מסוכנים (להלן: חומ"ס). בתרשים 1 להלן מפורטים הנתונים על סוגי האירועים המגיעים בקריאות למוקד לטיפול כב"ה בפילוח על פני שלוש השנים ("אירוע" הוא כל קריאה שהתקבלה במוקד).

בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 דווחו לכב"ה בממוצע 128,101 אירועים; 66% מהם היו אירועי שרפה והיתר חילוץ (27%) וחומרים מסוכנים (7%)

[27] מספר תחנות הכיבוי (120) היה קטן ב-27% מהדרוש (164 תחנות כיבוי) לצורך זמן תגובה של 15 דקות שנקבע בתקן הביניים. כמו כן, בכב"ה היו 348 רכבים – 76% ממספר רכבי הכיבוי הנדרש לפי אותו תקן ביניים (455 רכבים). 69% מעובדי כב"ה היו לוחמי אש, ומספרם היה 1,948, אך על פי תקן הביניים נדרשים 4,000 לוחמי אש – פי שניים. אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017.

[28] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, ובדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

תרשים 1: אירועים בטיפול כב"ה לפי סוג האירוע בשנים 2020-2022



משנת 2020 עד שנת 2021 חלה עלייה של 6% במספר הקריאות שהתקבלו על שרפה, ככל הנראה בשל אירועי שומר חומות ב-2021

50% מהקריאות טופלו על ידי צוותי כיבוי והיתר הסתיימו ללא צורך בפעולה של צוותים אלו

לפי תרשים 1, בשנים 2020 עד 2022 לא חל שינוי של ממש בקריאות שהתקבלו בכב"ה בנושא אירועי חומ"ס (8,454 בממוצע) וחילוץ (35,016 בממוצע). לעומת זאת, במספר הקריאות שהתקבלו על שרפה (שהן הרבות ביותר – 84,421 בממוצע לשנה) חלה משנת 2020 עד שנת 2021 עלייה של 6% (ככל הנראה אפשר לייחס לפחות חלק מעלייה זו לאירועי שומר חומות במאי 2021);[29] בשנת 2022 מספר אירועי השרפה ירד אף מתחת למספר שהיה בשנת 2020.

לפי הנתונים שנמסרו מכב"ה, כ-50% מהקריאות טופלו על ידי צוותי הכיבוי (חלה ירידה מסוימת במספר הקריאות שטופלו על ידי צוותים בשנת 2021).[30] יתר האירועים הסתיימו ללא פעולה מסיבות שונות (האירוע נפתר מעצמו, קריאת שווא, ביטול קריאה או הזנה טכנית שגויה במערכת).

הנתונים שלעיל נוגעים לאירועים ברמה הארצית. בטבלה 1 להלן מוצג היקף האירועים משנת 2020 ועד ליולי 2023 (מועד העברת נתוני כב"ה) בפילוח לפי סוג ולפי מחוז. נציין כי בנתוני

[29] לפי דוח מבקר המדינה משנת 2022, ב**אירועי שומר חומות** היו 520 מוקדים של אירועי הפרות סדר מתועדים, וחלקם כללו יידוי אבנים על כוחות משטרה וכיבוי. מבחינת אירועי הצתות, בעיר לוד דווחו 90 אירועים, ביפו דווחו 303 ובעכו דווחו 46. מבקר המדינה, השיטור ואכיפת החוק בערים מעורבות באירועי שומר החומות ובעת שגרה, 27 ביולי 2022; עוד על השרפה שהחלה ב-1 באוגוסט בהרי ירושלים ראו באתר כב"ה, חדשות, השרפה הגדולה בהרי ירושלים, עדכון: 18 באוגוסט 2021, כניסה: 11 ביולי 2023.

[30] מספר האירועים שטופלו: בשנת 2020 – 65,822, בשנת 2021 – 62,204 ובשנת 2022 – 65,274.

כב"ה לא עלו הבדלים של ממש בין שנים בהיקף סוגי האירועים בתוך כל מחוז, לכן מוצג סיכום האירועים בפרק הזמן שצוין לעיל.

טבלה 1: אירועים בטיפול כב"ה לפי סוג אירוע ולפי מחוז, 2020 עד יולי 2023[31]

מחוז	שרפה	חומ"ס	חילוץ	סך הכול
דן	36,909	8,138	28,248	73,295
דרום	44,667	4,112	20,382	69,161
חוף	41,237	3,458	17,758	62,453
יו"ש	23,674	1,529	4,583	29,786
ירושלים	41,055	4,626	13,163	58,844
מרכז	49,972	5,782	25,950	81,704
צפון	54,190	1,624	10,942	66,756
סך הכול	291,704	29,269	121,026	441,999

ברמה הארצית אירועי שרפה הם שני שלישים מכלל האירועים שדווחו, במחוז צפון הם 81% מכלל האירועים ובמחוז יו"ש הם 79% מכלל האירועים

מהטבלה עולה כי **יש הבדלים בתמהיל האירועים בין המחוזות**. כך, ברמה הכלל-ארצית **אירועי שרפה** הם כ-66% מכלל האירועים שדווחו, ואילו **במחוז צפון הם 81% מכלל האירועים** ובמחוז יו"ש הם 79% מכלל האירועים. לעומת זאת, **אירועי חילוץ בולטים יותר במחוז דן** (39% מכלל האירועים), וכך גם אירועי חומ"ס (11%). מכך עולה כי בכל מחוז כב"ה מתמודדת עם תמהיל שונה של אירועים, והדבר משפיע על בניין הכוח הנדרש בכל אחד מהם.

3. תרחישי ייחוס ובניין הכוח[32]

פרק זה עוסק בבניין הכוח של כב"ה על שלושת מרכיביו – תחנות, כוח אדם ואמצעים – לעומת תרחיש הייחוס ובפערים בין מה שנדרש בתרחיש לבין המצב בפועל, קרי המשאבים העומדים לרשות כב"ה. תרחיש הייחוס נותן מענה לשלושה מצבי יסוד: שגרה, מצב חירום אזרחי ומלחמה. מכל מצב כזה נגזרת משמעות לבניין הכוח; השקלול שלהם בתוספת הערכת מפקד קובע את אמות המידה והקריטריונים לבניין הכוח.[33] **כפי שעולה בפרק, כיום יש פער בין תרחיש הייחוס לבין המשאבים הקיימים, ובפרט במספר תחנות ובמספר לוחמי האש. הפערים הם גם בין הנדרש לפי התרחיש למספר התקנים שהוקצו וגם בין מספר התקנים שהוקצו למספר לוחמי האש בפועל. אומנם הפער בין המצב בפועל לבין תרחיש הייחוס הצטמצם מעט, אך הדבר נובע בעיקר מצמצום הדרישות לפי התקן ופחות מהגדלת המשאבים הקיימים. בכל הנוגע לרכבים, מטוסי כיבוי והיערכות נוספת מבחינת ציוד וחומרים – בתשובת כב"ה למרכז המחקר והמידע של הכנסת לא ניתן מידע מספק** על תרחיש הייחוס או על המשאבים בפועל **שיאפשר לנו לאמוד את הפער**.

[31] המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[32] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועבר בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, ובדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[33] נציבות כבאות והצלה, משרד המבקר ותלונות הציבור, עדכון בעניין: בקשה למענה – בקשת חופש המידע מיום 12.5.2018.

3.1 תרחישי הייחוס בכב"ה[34]

תרחיש הייחוס הוא מתאר אפשרי של מצבים שעלולים לשבש את תפקודו של המשך החיוני. גופים כגון כב"ה נדרשים להיערך למצבים שבתחום אחריותם ולאשר מול רח"ל תרחיש ייחוס משרדי

תרחיש הייחוס הוא "מתאר אפשרי של מצבים, אשר נגזרים מאיום הייחוס,[35] העלולים לשבש את תפקודו של המשק החיוני".[36] בהתבסס על תרחיש זה, המשרדים הממשלתיים וגופים אחרים צריכים להיערך למצבים הנוגעים לתחום אחריותם ולהביא לאישורה של רשות החירום הלאומית (להלן: רח"ל) תרחיש ייחוס משרדי הנגזר מתרחיש הייחוס.[37]

עד שנת 2018 לערך נשען תרחיש הייחוס על עבודת מחקר שערך הטכניון, שנבדק בה הצורך המבצעי מבחינת מספר התחנות ומספר לוחמי האש במדינת ישראל על פי קריטריונים מקובלים בעולם. תרחיש הייחוס שגובש על ידי הטכניון עסק בשגרה בלבד, ולכן נציב הכבאות הורה לגבש תרחיש חדש ומעודכן לשגרה ולחירום המתבסס על לקחים ונתונים שנאספו ועל תרחיש הייחוס הצה"לי והשפעותיו על כב"ה.[38]

תרחיש הייחוס של כב"ה עוסק בשלושה מצבים: שגרה, מלחמה וחירום. התרחיש אמור להתעדכן בזמן הקרוב, בין השאר נוכח שינויי האקלים

כיום כב"ה פועלת לפי **תרחיש ייחוס לשגרה** המבוסס על נתוני אירועים ונתוני נפילות טילים לאורך ארבע שנים. לפי התשובה של כב"ה, תרחיש הייחוס העדכני שגובש בכב"ה **כפוף למגבלות תקציביות תוך לקיחת סיכונים מחושבים**.[39]

לתרחיש ייחוס בשגרה נוסף **תרחיש ייחוס מלחמה של כב"ה** (הנגזר מהתרחיש המלחמתי שמגבשים צה"ל, רח"ל והמל"ל).[40] תרחיש ייחוס מלחמה בכב"ה מגדיר את מספר האירועים בזמן הלחימה וגוזר משמעויות לבניין הכוח, בדגש על שילוב כוחות עם גורמי ביטחון אחרים ועל תגבור כוחות של מתנדבים וכבאים כתומים (אנשי פיקוד העורף של צה"ל המגויסים בשעת חירום בצו שמונה ומוצבים בדרך כלל בשטחים פתוחים).

תרחיש המלחמה בכב"ה הוא הבסיס לתרחיש נוסף – תרחיש חירום אזרחי. בעת חירום אזרחי, תרחיש המלחמה עובר התאמות לפי גורמים כגון מקום האירוע, היקפו ומשכו.

---

[34] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועבר בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, וכן בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[35] איום הייחוס הוא מונח המתייחס להחלטת ממשלת ישראל ושר הביטחון בדבר מצרף האיומים המרכזיים (גורמים עוינים, גורמי טבע, תאונות ותקלות) על העורף ומשמש בסיס לבניין הכוח ולהיערכות העורף. מבקר המדינה, בניין הכוח לכיבוי שרפות מהאוויר – מערכת הביטחון, דוח ביקורת שנתי 63א, 2012, עמ' 489, הערת שוליים 14.

[36] סעיף 2 לתזכיר חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו–2016.

[37] מבקר המדינה, בניין הכוח לכיבוי שרפות מהאוויר – מערכת הביטחון, דוח ביקורת שנתי 63א, 2017; משרד הביטחון, רח"ל, כניסה אחרונה: 13 ביולי 2023.

[38] אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017, עמ' 18.

[39] גם ב-2017 עלויות גבוהות הכרוכות במימוש תרחיש הייחוס האופטימלי שקבע הטכניון הביאו לכך שלא תוקף, וראו שם.

[40] כדי לתקף את תרחיש המלחמה מול הנחת עבודה עדכנית של צה"ל, בימים אלו כב"ה והמשרד לביטחון לאומי דנים בהשלכות הדבר על בניין הכוח.

לפי תשובת כב"ה, בתוך חצי שנה הן תרחיש השגרה והן תרחיש המלחמה אמורים להתעדכן, בין היתר נוכח משבר האקלים.

3.2 קריטריונים לבניין הכוח ופערים

בתרחיש הייחוס של כב"ה נקבע זמן תגובה נדרש מרגע יציאת הצוות הראשון ועד הגעתו. יש מדינות שבהן מקובל למדוד את זמן התגובה מהקריאה למוקד החירום ועד הגעת הצוות הראשון

זמן התגובה הנדרש לפי תרחיש הייחוס מכתיב את בניין הכוח הדרוש לצורך עמידה בו. לפי תשובת כב"ה, זמן התגובה נמדד **מרגע יציאת הצוות הראשון מתחנת הכיבוי ועד הגעת הצוות הראשון לאירוע.** ביקשנו נתונים על זמן התגובה מרגע קבלת הקריאה ועד לסיום האירוע, אולם כב"ה השיבה שאף שיש אפשרות למדוד אותו, הוא תלוי בגורמים רבים, וחלקם עשויים להיות שרירותיים ולא לשקף את הצלחת פעולת הכיבוי, ולכן זמן התגובה שנמסר לנו הוא מרגע יציאת הצוות הראשון ועד להגעת הצוות הראשון.[41] נציין כי בחיפוש ראשוני של הגדרות "זמן תגובה" במדינות אחרות עלה כי זו לא דרך המדידה היחידה. למשל בבריטניה ובמדינות מסוימות בארה"ב ובקנדה מקובל למדוד את **זמן התגובה מרגע קבלת השיחה במוקד החירום (במדינות רבות יש מוקד חירום מאוחד לכל גופי החירום וההצלה) ועד להגעת המגיב הראשון לזירת האירוע.**[42]

עד **2018** בערך כב"ה השתמשה **בתקן ביניים** (התקן האופטימלי לא תוקף בשל מגבלות תקציביות) שלפיו **זמן התגובה הוא 15 דקות לכל היותר, ומספר התחנות הנדרש לצורך זה היה 164.**[43] לפי התשובה של כב"ה, באותה שנה היו פערים בין תקן הביניים לבין המשאבים שעמדו לרשותה; גם כיום **עדיין יש פער בין המשאבים העומדים לרשות כב"ה לבין תרחיש הייחוס העדכני, פער שגדל לנוכח אתגרים כגון בנייה לגובה, תווך תת-קרקעי ומענה לאנרגיות מתחדשות.**

להלן יוצגו נתונים על הפערים בין התרחיש, התקן והמצב בפועל.

3.2.1. תחנות וכוח אדם

בהתבסס על נתונים עדכניים לשנת 2023, בטבלה 2 להלן מובאים נתוני כב"ה בנוגע לפער בין תרחיש הייחוס לבין המשאבים הקיימים בכל הנוגע לתחנות כיבוי ולכוח אדם. **נציין כי על מספר לוחמי האש קיבלנו מכב"ה שלושה נתונים שונים: נתון כללי, שלפיו יש 2,220 לוחמים, נתוני פילוח לוחמי איש לפי גיל, שהסתכמו לכדי 2,068 לוחמים, ונתון על תקנים מול איוש בפועל, שלפיו יש 1,906 לוחמים.** אין לנו הסבר לפערים בין הנתונים. לצורך בחינת הפער בין

[41] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[42] UK Parliament, House of Lords Library, Ambulance response time in England: an emergency? January 21st, 2022, retrieved: July 18th, 2023; Lori Moore-Merrell, Understanding and Measuring Fire Department Response Times, LEXIPOL, July 17th, 2019, retrieved: July 18th, 2023; Alberta Health Services, Quarterly Emergency Health Services Dashboard, retrieved: July 18th, 2023.

[43] אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017, עמ' 20 (יצוין כי לא היה נתון על זמן תגובה ממוצע בפועל).

תרחיש הייחוס והתקנים לבין המצב בפועל בחרנו להשתמש בנתון האחרון, שעסק באופן ספציפי ביחס בין תקן למצבה.

טבלה 2: הפערים בין תרחיש הייחוס לבין המשאבים הקיימים – תחנות ולוחמי אש (2023)[44]

	תרחיש הייחוס	המצב בפועל 2023	הפער בין המצב בפועל לתרחיש הייחוס
זמן תגובה מקסימלי	7 דקות במרחב עירוני; 10 דקות במרחב פתוח	9 דקות בממוצע במרחב עירוני; 12 דקות בממוצע במרחב פתוח (נתוני 2022)	2+ דקות (במרחב עירוני); 2+ דקות (במרחב פתוח)
תחנות כיבוי	150	123 תחנות	**-27 (-18%)**
לוחמי אש	3,366 לוחמים	1,906 לוחמים[45]	**-1,460 (-43%)**

מנתוני טבלה 2 לעיל עולה כי **זמן התגובה הנדרש לפי תרחיש הייחוס** (7 עד 10 דקות) **קצר מזה שהיה קיים עד 2018** (15 דקות), מה שלכאורה מלמד על עלייה ברף הנדרש מכב"ה. לצד זאת, **זמן התגובה הממוצע בפועל, הן במרחב עירוני והן במרחב פתוח, ארוך ב-2 דקות מהתקן הנוכחי.** יתר על כן, **לפי נתוני 2018-2022 שמסרה כב"ה, מאז שנת 2018 יש עלייה עקבית בזמן התגובה, כלומר הרעה במצב. כך, נתוני 2022 מראים עלייה של 17% בזמן התגובה במרחב עירוני ועלייה של 12% בזמן התגובה במרחב פתוח ביחס לנתוני 2018.**[46]

זמן התגובה הממוצע כיום ארוך ב-2 דקות מזמן התגובה שנקבע בתרחיש הייחוס. כמו כן, יש פער של 18% במספר תחנות הכיבוי ופער של 43% במספר לוחמי האש ממה שהוגדר בתרחיש

להבדיל מזמן התגובה שהוגדר בתרחיש, המשקף עלייה ברף הנדרש, **מספר תחנות הכיבוי ומספר לוחמי האש הנדרש לפי תרחיש הייחוס דווקא נמוך יותר** משהיה ב-2018. גם ברף הנמוך יותר יש **פער של 18% בין מספר תחנות הכיבוי** בפועל לזה שנקבע בתרחיש הייחוס. יצוין כי בשנת 2017 היה הפער 36%, אך כאמור מספר התחנות שנדרש לפי התרחיש היה גדול יותר – 164 תחנות. **הפער בין מספר לוחמי האש הנדרש לפי תרחיש הייחוס למספר הלוחמים בכב"ה בפועל הוא 43%**. בשנת 2017 היה הפער 50%, אך מספר לוחמי האש שנדרש בתרחיש הקודם היה גדול יותר – 4,000. **מכאן שהן במספר התחנות והן במספר לוחמי האש הפערים בין הנדרש לפי התרחיש לבין המצב בפועל ירדו מאז 2018, אולם לא בשל הגדלת סדר הכוחות אלא בשל הורדת הנדרש לפי התרחיש.**

לפי כב"ה, הפערים בין תרחיש הייחוס למצב בפועל נובעים מחוסר תקצוב של תקנים ושל תחנות חדשות

[44] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, ועל ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[45] כב"ה, אגב משאבי אנוש, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אפרת אסרס, קמ"ד תיאום ובקרה, 9 ביולי 2023. המתנדבים הם מתנדבים בוגרים, צופי אש ובני ובנות שירות לאומי. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[46] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי, 2023, ועל ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

לפי התשובה של כב"ה, **הפערים נגרמים מחוסר תקצוב של תקנים וחוסר תקצוב של תחנות חדשות,** בעיקר באזורי הפריפריה (צפון, דרום, יו"ש). **לפי התשובה, מספר התחנות אינו מספיק ובכל תחנה חסרים לוחמי אש** (למעלה מ-80% מהצוותים הם של שני לוחמים,[47] לעומת מינימום של שלושה לוחמי אש לצוות במדינות אחרות בעולם).

בטבלה 3 להלן מוצג הפער בין התקנים שהוקצו ללוחמי האש לבין איושם בפועל.

טבלה 3: פערים במספר לוחמי האש בין תרחיש הייחוס, תקן ומצבה[48]

תרחיש ייחוס[49]	תקן	הפער בין תרחיש ייחוס לתקן	מצבה	הפער בין תקן למצבה
3,366	2,400	-29%	1,906	-21%

נוסף על כך, יש פער של 21% בין התקן של לוחמי האש לבין האיוש בפועל של התקנים, גם בשל היעדר תקציב

בטבלה 3 עולה כי **כיום יש פער גם בין תרחיש הייחוס לבין תקן לוחמי האש הקיים וגם בין התקן הקיים לבין המצבה, קרי האיוש בפועל של התקנים**. הפער בין הנדרש בתרחיש הייחוס לבין התקן ללוחמי אש הוא 29% והפער בין התקן ללוחמי אש לבין מספר לוחמי האש המאיישים בפועל את התחנות הוא 21%. **הפער בין הנדרש לפי תרחיש הייחוס לבין מצבת לוחמי האש בפועל הוא 1,460 לוחמי אש, קרי 43%.**

לפי נתוני כב"ה, הפער הגדול ביותר בין מצבה לתקן הוא במחוזות דרום (-31%) החוף (-24%) וירושלים (-21%). לנתונים המלאים על הפערים בין המחוזות ראו בטבלה 8 בנספח.

כפי שעולה מהתשובה שהתקבלה מכב"ה, הסיבה העיקרית לפער בין הנדרש בתרחיש הייחוס למספר לוחמי האש בפועל (43%) היא הקצאת התקנים לגיוס לוחמי אש, אך כאמור, גם התקנים המוקצים אינם מאוישים במלואם.

מכב"ה נמסר כי **הפער בין 2,400 תקנים של לוחמי אש לבין האיוש בפועל של 1,906 משרות גם הוא נובע מהיעדר תקציב**. עם הקמת כב"ה אומנם אושר תקציב שכר, אך הוא לא כלל עלויות העסקה נוספות, אשר תלויות בפרמטרים פרסונליים (למשל ציוד נדרש וקידום). בדיוני התקציב לשנים 2023-2024 הוסכם עם משרד האוצר על מתן תוספת תקציבית שהייתה אמורה לכסות פער זה ולאפשר מימוש של תקן לוחמי האש. ואולם, בשל הסכמי השכר שנחתמו בשנה האחרונה בין ההסתדרות למשרד האוצר, אמורות להינתן תוספות שכר, והמימון שלהן יתקבל

[47] כיום מספר הלוחמים הממוצע באירוע קל הוא 1.1 ובאירוע חמור הוא 2.1.

[48] לוחמי האש הם העובדים עד דרג קצינים, ולא נכללים בהם אנשי פיקוד בכיר ומפקדי תחנות. במספר זה לא נכללים גם לוחמי פיקוד העורף במילואים, שהם כבאים כתומים. טיראן טורג'מן, אחראית למערך המתנדבים, אגף משאבי אנוש בכב"ה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2023.

[49] המקור לנתון זה הוא המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

מהתוספת שניתנה למשרד. בהתחשב בהסכמי השכר החדשים יהיה צורך בהגדלה נוספת של התקציב כדי למלא את תקן לוחמי האש.[50]

מיון וגיוס של לוחמי האש

בדיונים על מערך הכבאות שהתקיימו בכנסת בשנים קודמות הובאו נתונים שלפיהם **שיעור נמוך מאוד של מועמדים עוברים את תהליך המיון לכב"ה ביחס למאגר המועמדים** (נכון לשנת 2016 השיעור היה 3%). נטען כי הדבר הוא הסבר אפשרי לפער בין תקן לוחמי האש לבין מצבת הלוחמים, כלומר, האיוש הלא מלא של תקני הכבאות נעוץ בחסמים או בחוסר יעילות בהליכי המיון. תגובת כב"ה אז הייתה כי שיעור המועמדים הנמוך הוא תוצאה של הליך מיון שבו בוחרים את הטובים ביותר, והמספר הסופי של המועמדים שעוברים את ועדת הבוחנים משקף את הקצאת כוח האדם לארגון.[51] לצד זאת, מאז שנת 2016 נעשו שינויים מסוימים בהליך המיון כדי לייעל אותו.

גם בתשובה הנוכחית על בקשת המידע של מרכז המחקר והמידע נמסר מכב"ה כי **גיוס מועמדים אינו יוצר קושי ואינו סיבה לפער בין התקן של לוחמי אש למספרם בפועל.** מתוך מי שעוברים את ועדת הבוחנים, שהיא שלב המיון האחרון, כב"ה מגייסת מועמדים לפי המכסה שנקבעה למחזור הגיוס (מהראשון בדירוג בתהליך המיון ועד שמגיעים למכסה) ומשבצת אותם בשני מועדי קורסים ("סבבי גיוס").[52] כפי שנמסר מכב"ה, במחזור הגיוס האחרון, אשר נערך בשנים 2022-2021, היה תהליך מיון אחד ובו כ-3,200 מועמדים, ומתוכם עברו את ועדת הבוחנים 374 מועמדים (9% מכלל המועמדים). ממי שעברו את ועדת הבוחנים נעשה גיוס ראשוני של 170 המועמדים אשר קיבלו את הדירוג הגבוה ביותר, והם שובצו בשני קורסי הכשרה (בני 4 חודשים) שהחלו באוקטובר 2022 ובפברואר 2023. ממי שלא שובצו לקורסי ההכשרה, 87 מועמדים שובצו כעתודה (מועמדים אלו קיבלו דירוג נמוך יותר ממי ששובצו לקורסי הכשרה). אם יהיה צורך, מגויסי עתודה ישובצו בקורס הכשרה נוסף על פי ההקצאות שיינתנו לכב"ה.[53] כעת פורסם מכרז חדש לגיוס לוחמי אש.[54]

---

[50] כב"ה, אגף משאבי אנוש, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אפרת אסרס, קמ"ד תיאום ובקרה, 17 ביולי 2023; שיחות הבהרה טלפוניות עם רחל פיסם, ראש אגף משאבי אנוש בכב"ה, 18 ביולי 2023, ועם אפי דביר, ממונה על התקציבים והתכנון בכב"ה, 19 ביולי 2023.

[51] דיון בוועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לשירותי כבאות והצלה, פרוטוקול מס' 5, הליך מיון המתגייסים לרשות כבאות והצלה, 12 בינואר 2016.

[52] הכוונה בכב"ה היא להיכנס לשגרה של 1,000 מועמדים בכל מחזור גיוס, ומהם היעד לגיוס הוא 220 מועמדים, ואלה ישובצו בשני קורסים, בכל קורס כ-110 מגויסים. המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[53] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, ובדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 11 ביולי 2023.

[54] כיום הפרסום ושיווק של המכרז ללוחמי אש והצגת מידע נוסף על ההכנה לשלבי המיון נעשית באינטרנט באמצעות רשתות חברתיות, עמוד כב"ה הרשמי ושיתופים בעמודים אישיים, וכן בשידור חי בפייסבוק, עם מענה על שאלות והעברת מידע. המשרד לביטחון לאומי,

לשאלת מרכז המחקר והמידע בנוגע **לשיעורי הנשירה בקרב מי שסיימו את קורס ההכשרה** השיבה כב"ה כי בימים אלו הוטל על מפקד המכללה לכבאות לערוך עבודת מחקר פנימית לבדיקת סיום העסקה והסיבות לו.[55] יצוין כי תיתכן גם נשירה מסוימת לפני קורס ההכשרה (כלומר מועמדים שעברו את ועדת הבוחנים אולם בחרו שלא להתגייס לבסוף), אך אין עליו נתון.

כבאים כתומים (אנשי פיקוד העורף)

כאמור, כבאים כתומים הם אנשי פיקוד העורף של צה"ל המגויסים בשעת חירום בצו שמונה ומוצבים על פי רוב בשטחים פתוחים. המפקד שלהם בשטח הוא מפקד תחנת כב"ה. 87% מתוך 1,268 אנשי פיקוד העורף המגויסים לכב"ה בשעת חירום הם כבאים והשאר (13%) מושמים בתפקידים אחרים. לפי תשובת כב"ה על פניית מרכז המחקר והמידע, התקן ללוחמים כתומים נקבע לפי עקרון המצ'ינג, קרי, תקן ללוחם כתום נקבע לפי תקן לוחמי האש.[56] בטבלה 4 להלן מוצגים הנתונים שמסרה כב"ה על מספר הכבאים הכתומים ביחס לתקן.

בשעת חירום מגויסים לכב"ה כבאים כתומים (חיילי מילואים של פיקוד העורף). מספר הכבאים הכתומים כיום – 1,098 – עומד בתקן הקבוע בתרחיש הייחוס

טבלה 4: מספר כבאים כתומים, תקן ומצבה, יולי 2023

תקן לכבאים כתומים	מצבה	הפער בין תקן למצבה
1,067	1,098	+3%

לפי טבלה 4 לעיל מספר הכבאים הכתומים עומד בתקן שנקבע ואף עובר אותו ב-3%.

מערך המתנדבים

מערך המתנדבים בכב"ה מוסדר בחוק כב"ה ובנוהלי התקשי"ר. התנדבות לכב"ה כפופה לבדיקות ביטחוניות ולהתאמה רפואית. מתנדב נדרש לעבור קורס מתנדבים בתחנת הכיבוי שבו הכשרה עיונית ומעשית. יש מתנדבים במסגרת תחנת הכיבוי ויש מתנדבים ביחידות עצמאיות ביישובים מרוחקים. הגורם האחראי למתנדבים הוא הגורם הפיקודי של התחנה והמחוז. המתנדבים פועלים לפי הנחיות ענף מתנדבים במטה הארצי.[57]

בכב"ה פועלים 2,610 מתנדבים, רובם בגירים, ובהם צעירים בני ובנות שירות לאומי, וכן צופי אש

מהמשרד לביטחון לאומי לא נמסר מידע על יישום סעיף 6ג בהחלטת ממשלה מס' 1017 על הקמת צוות להרחבת מערך המתנדבים

כיום בכב"ה פעילים 2,610 מתנדבים, 69% מהם בגירים (שאינם בני ובנות שירות לאומי), 22% מהם צופי אש בני 15 עד 18 ו-8% בני ובנות שירות לאומי.[58]

אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

[55] שם.

[56] המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי, 2023; טיראן טורג'מן, אחראית למערך המתנדבים, אגף משאבי אנוש בכב"ה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2023.

[57] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

[58] שם.

בהחלטת ממשלה מס' 1017 בנושא "תוכנית חירום לחיזוק שלום הציבור, ביטחונו והסדר הציבורי על רקע ההתפרעויות האלימות בחודש מאי 2021" מ-4 ביוני 2021, נקבע כי **במשרד לביטחון הפנים יוקם צוות לבחינה, להרחבה ולהפעלה של מערך המתנדבים במשטרת ישראל ובכב"ה במצבי חירום** (סעיף 6ג).[59] לשאלת מרכז המחקר והמידע על יישום ההחלטה נמסר מהמשרד לביטחון לאומי כי הוא פועל בשיתוף כב"ה להרחבת מערך המתנדבים ופועל להרחיב את השירות האזרחי כמכפיל כוח ואף ככוח אדם משלים ללוחמי האש. עוד ציין המשרד כי הקים עם כב"ה את פרויקט "שומרי היערות", פרויקט ייחודי של מתנדבי שירות לאומי ואזרחי שמקיימים סיורים יזומים ביערות לשם מניעה ותגובה ראשונית. **עם זאת, המשרד לא השיב על שאלת מרכז המחקר והמידע של הכנסת אם מאז קבלת החלטת הממשלה ביוני 2021 הוקם צוות להרחבת מערך המתנדבים, ואם הוקם – כמה פעמים התכנס ומה הצעדים שהוחלט עליהם**. כמו כן לא נמסרו יעדים מספריים, ככל שהוחלט על כאלה, לגיוס מתנדבים למערך האש. לפי המידע על סטטוס יישום ההחלטה שהתפרסם באתר משרד ראש הממשלה, **נכון לינואר 2023 המשימה לא בוצעה, והמועד לביצוע היה 31 בדצמבר 2021**.[60]

בתרחיש הייחוס נקבע שדרושים 653 רכבי כיבוי, ואילו כיום יש בכב"ה 566 רכבי כיבוי; חלק מרכבי הכיבוי ישנים, ולכן המענה המבצעי שלהן נמוך יותר

3.2.2 אמצעים (רכבי כיבוי, מטוסי כיבוי ציוד וחומרים)

כאמור, תרחיש הייחוס אמור לקבוע גם קריטריונים בנוגע לאמצעים כגון רכבי כיבוי, מטוסי כיבוי וכן ציוד וחומרים.

רכבי כיבוי

בתרחיש הייחוס נקבע שדרושים **653 רכבי כיבוי**, ולכל תחנה מפתח תקינה והרכב רכבים אחר על פי האזור והמתאר הגיאוגרפי. **כיום יש בכב"ה 566 רכבי כיבוי, אך מספרם תלוי במצב תקינות הרכבים, שכן מספרם יורד כאשר רכב יוצא מכשירות ועובר תיקון עד להחזרתו למערך.** כמו כן, כיום יש עשרות רכבים בני למעלה מ-20 שנה שאינם תואמים מבחינה מבצעית את הנדרש כיום. **לפיכך, בכל הנוגע לרכבי כיבוי יש קושי לקבוע את הפער המדויק בין תרחיש הייחוס למשאבים בפועל.** לפירוט סוגי הרכבים ראו טבלה 9 בנספח.

המערך האווירי לכיבוי אש הוא באחריות משטרת ישראל, ויחידת הכיבוי האווירי של כב"ה נותנת את ההנחיות המקצועיות

המערך האווירי

יחידת הכיבוי האווירי 249 היא יחידה מבצעית של כב"ה המסייעת בהשתלטות מהירה על שרפות ובמניעת אובדן חיי אדם ונזק לרכוש ולסביבה.[61] אחד הלקחים המרכזיים מהשרפה

[59] החלטה מס' 31 של הממשלה ה-35, תוכנית חירום לחיזוק שלום הציבור, ביטחונו והסדר הציבורי על רקע ההתפרעויות האלימות בחודש מאי 2021, 4 ביוני 2021.

[60] משרד ראש הממשלה, משימות החלטות ממשלה, המשימה: להקים צוות לבחינה, להרחבה ולהפעלה של מערך המתנדבים במשטרת ישראל וברשות הארצית לכבאות והצלה, במצבי חירום, 1 בינואר 2023.

[61] מלבד המשטרה וכב"ה, להפעלה של היחידה שותפות חברת "אלביט מערכות", אשר זכתה במכרז להפעלה ולתחזוקה של מטוסי הכיבוי האווירי, וחברת "כים ניר", קבלן משנה של אלביט מערכות, המספקת טייסים, מכונאים וצוותי קרקע אזרחיים. המידע על המערך האווירי מבוסס על כב"ה, כיבוי אווירי, כניסה אחרונה: 20 ביוני 2023. המידע התקבל בשיחת זום מנציג המשרד לביטחון לאומי אליאור דהן, מנהל תחום עיצוב מדיניות שב"ס וכב"ה, אגף אסטרטגיה, ונציג כב"ה אילון מייל, ראש ענף תכנון, ב13 ביוני; המידע אושר בתשובת

בכרמל ב-2010 היה שיש להקים מערך כיבוי אווירי למדינת ישראל (החלטת ממשלה מס' 2699 מינואר 2011).[62] על חיל האוויר הוטל לשמש הגוף המקצועי המנחה, שאליו תהיה כפופה הטייסת האזרחית, ועל משרד הביטחון הוטל לשמש הגוף המבצע. נקבע שחיל האוויר יהיה הגוף המקצועי המנחה משום שכב"ה עדיין הייתה בתהליכי הקמה. ארבע שנים לאחר הקמת כב"ה, בנובמבר 2016, עברה הטייסת לאחריות המערך האווירי של משטרת ישראל, שכן בידיה הפיקוד והשליטה האווירית (החלטת ממשלה מס' 2591), ולכב"ה הסמכות להנחיות המקצועיות (למשל דרישת מטוסים מהמשטרה).[63] בכל אחד מהגופים יש גורם שאמון על טייסת הכיבוי, ובכשיש אירוע הם עובדים זה מול זה.

במערך האווירי 14 מטוסי כיבוי, 6 מסוקי משטרה, 41 כטב"מים ו-2 מטוסי תובלה של חיל האוויר

בכל הנוגע לאמצעים שברשות המערך האווירי של כב"ה, מכב"ה נמסר כי מספר המטוסים במערך האווירי נגזר מתקציב המשרד לביטחון לאומי, ולא נקבע לפי תקינה של תרחיש הייחוס. כיום במערך האווירי 14 מטוסים (Air Tractor, להלן: אייר טרקטור),[64] 6 מסוקי משטרה, 41 כטב"מים ו-2 מטוסי חיל אוויר (מטוסי תובלה). בפנייה של מרכז המחקר והמידע לכב"ה שאלנו איזה גודל שטח המטוסים מסוגלים לכסות. כב"ה השיבה כי זמן התגובה הוא המשתנה המכריע ביכולת הכיבוי של המערך האווירי, ולא השטח שהמטוסים מסוגלים לכבות. לפי התשובה, השאלה הקריטית היא לא רק מה גודל השרפה, אלא בתוך כמה זמן המטוסים מגיעים. השיטה לצמצום זמן תגובה היא פטרול אווירי (כלומר מספר הסבבים שאפשר לבצע – להשליך חומר מכבה בעירה על השרפה ולהטעין את כלי הטיס מחדש בחומר מכבה בעירה וחוזר חלילה) והגעה לכיבוי השרפה בזמן. כלומר, **כב"ה לא השיבו על השאלות שלנו בדבר גודל השטח שאפשר לטפל בו. לפיכך, אין לנו מידע על גודל השטח שמטוסי כיבוי יכולים לכבות ואין לנו יכולת לאמוד את הפער בין תרחיש ייחוס למשאבים בפועל.**

אף שבתשובת כב"ה לא ניתן מידע על הפערים במערך האווירי, גורמים אחרים, ובהם משטרת ישראל, הצביעו על התחומים שנדרש לשדרג כדי לתת מענה לתרחיש הייחוס

לעומת זאת, לדברי גורמים אחרים ששוחחנו עימם לצורך הכנת המסמך (בחטיבת העורף במל"ל ובגף הכיבוי במשטרת ישראל, וכן עם נציב כב"ה לשעבר, ניצב ורב-טפסר בדימוס שחר איילון), תרחיש הייחוס דווקא אמור לקבוע את בניין כוח הכיבוי האווירי. בתוך כך, זמן

המשרד לביטחון לאומי על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[62] החלטה מס' 2699 של הממשלה ה-32, שיפור היערכות העורף למקרי חירום ואסונות וקביעת המקורות התקציביים ליישום החלטה זו, 9 בינואר 2011.

[63] החלטה מס' 2591 של הממשלה ה-34, העברת האחריות להפעלת יכולות כיבוי אש מהאוויר ממשרד הביטחון למשרד לביטחון הפנים, 2 באפריל 2017.

[64] 14 מטוסי אייר טרקטור פועלים בעיקר משני מנחתים בדרום ובצפון (אפשר לפתוח מנחתים משניים כדי לקצר את זמני הסבב של המטוסים בשעת שרפה). מטוסים אלו מסוגלים לטוס כשלוש שעות ללא תדלוק ולשאת כ-3,000 ליטר מים וחומרי כיבוי בבטן המטוס. המידע על המערך האווירי מבוסס על כב"ה, כיבוי אווירי, כניסה אחרונה: 20 ביוני 2023. מידע זה אושר על ידי כב"ה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

התגובה הוא אכן המשתנה הקריטי, אולם הוא מושפע ממשתנים אחרים: מספר כלי הטיס, כמות חומר הבעירה, פריסת בסיסים, כוננות אנשי קרקע ועוד.[65]

הגורמים שאיתם שוחחנו גם התייחסו לפערים בין המצב הקיים לבין הנדרש לצורך מתן מענה על תרחיש הייחוס. לדבריהם, יש לשדרג את המערך הן בכל הנוגע למענה המבצעי והן בכל הנוגע לשדרוג התשתיות, כמפורט להלן:[66]

הצורך המרכזי לפי תרחיש הייחוס הוא רכישת 4 מסוקי כיבוי, אך היא מתעכבת מטעמים תקציביים. נוסף על כך יש למצוא מימון להפעלת מענה משלים של מטוסי תובלה של חיל האוויר

- **נדרשת רכישה של עוד 4 מסוקי כיבוי (בלק הוק). הרכש שלהם אינו מתקדם בשל שיקולים תקציביים וממתין לדירקטיבה של השר לביטחון לאומי.** המסוקים נדרשים למתן מענה לתרחיש הייחוס המעודכן שכתבה כב"ה ואישר השר, הדורש הכפלה של הספקי התקיפה (כמות המים שמוטלים על האש בשעה). המסוק מסוגל להטיל 3 קוב מים[67] בכל הטלה, וכשיש מקורות מילוי קרובים (בריכות או מאגרים) אפשר להגיע ל-10-12 הטלות בשעה מכל מסוק. נוסף על כך, למסוקים יש יכולת כיבוי בלילה – יכולת שאינה קיימת כיום במערך האווירי. בממשלה הקודמת הייתה התקדמות רבה בנושא, עד כדי הסכמות מול משרד האוצר. יש לציין כי תהליך רכש והצטיידות בתחום זה אינו קצר (הוא נמשך שנתיים עד ארבע שנים), וכל השתהות דוחה את השלמת המענה לפי תרחיש הייחוס.
- **מענה משלים של מטוסי תובלה של חיל האוויר מסוג שמשון, המטילים חומר מעכב בעירה:** בסעיף 5 בהחלטת ממשלה מס' 1091 על שילובו של צה"ל לשיפור מערך הכיבוי האווירי נקבע כי יש להקים צוות של המשרד לביטחון הפנים או משרד הביטחון, בהשתתפות המל"ל, צה"ל, האוצר וכב"ה, לבחינת חלופות לשילובו של צה"ל לשם שיפור מערך הכיבוי האווירי.[68] סעיף זה עוסק ביצירת מענה על ידי מטוסי תובלה של חיל האוויר, אשר נדרשים כמענה מבצעי משלים לאפשרות כיבוי בלילה וליצירת קו הגנה על ידי הטלה של מעכב בעירה. חיל האוויר נערך לשימוש בשני מטוסים מסוג שמשון ולביצוע שני סבבים באירוע כיבוי שרפה. מטוסי שמשון מטילים עד 16 קוב. חשוב לציין כי המענה המשלים לא הופעל מבצעית באירוע שרפה, עדיין לא ברורה יעילותו,

[65] אריאל גלבוע, ראש חטיבת העורף במועצה לביטחון לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 17 ביולי 2023; ניצב ורב-טפסר בדימוס שחר איילון, נציב הרשות לכבאות בשנים 2011-2016, שיחת טלפון, 13 ביולי 2023; סנ"צ גבי ויינר, מפקד גף כיבוי במשטרת ישראל, שיחת טלפון, 17 ביולי; המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[66] אריאל גלבוע, ראש חטיבת העורף במועצה לביטחון לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 17 ביולי 2023; ניצב ורב-טפסר בדימוס שחר איילון, נציב הרשות לכבאות בשנים 2011-2016, שיחת טלפון, 13 ביולי 2023; סנ"צ גבי ויינר, מפקד גף כיבוי במשטרת ישראל, שיחת טלפון, 17 ביולי 2023. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[67] קוב הוא 1,000 ליטר, 1 מטר מעוקב.

[68] החלטה מס' 1091 של הממשלה ה-36, תוכנית לאומית להתמודדות עם שרפות יער, חורש ושטחים פתוחים, 6 בפברואר 2022.

הוא בתהליך של הסדרה ועלויותיו גבוהות מאוד.[69] רכש והפעלה של מסוקי בלק-הוק יקטינו את הצורך במטוסי שמשון, והם יישארו בגדר מענה משלים. לפי אריאל גלבוע, ראש חטיבת העורף במל"ל, **על אף הכתוב בהחלטת הממשלה, לא התקיימו דיוני צוות בנושא. המל"ל מתכלל את קידום הנושא, והוא מתעכב כרגע בשל מימון.**

- **הסדרת בסיס חיל האוויר חצור כתשתית תומכת למנחת קדמה:** כיום יש שני מנחתים ראשיים של כלי טיס לכיבוי שרפות – מגידו בצפון וקדמה במרכז-דרום – ובכל אחד מהם 7 מטוסי כיבוי מסוג אייר טרקטור. כמו כן יש חמישה שדות תעופה ומנחתים משניים – בראש פינה, שדה תימן, חיפה, מנחת פיק ברמת הגולן ובסיס חיל האוויר בחצור – שאפשר לאייש בכוח קרקעי בתוך שעה עד שעה וחצי לשם מילוי המטוסים, ובכך לקצר את זמני הסבב (בין מילוי להטלה) של כלי הטיס בשרפות שמרוחקות מהמנחתים הראשיים. **הצורך העיקרי כרגע הוא הסדרת בסיס חיל האוויר חצור כתשתית תומכת למנחת קדמה, שהוא מנחת המוגבל ביכולתו (בימים אלו מבוצעת עבודה להסדרה של בעיות תפעול בבסיס חיל האוויר כדי לעמוד במשימה).**[70]

- **תשתית תספוק למסוקים:** בדיונים שקדמו להחלטה 1091 על קווי חיץ עלה גם נושא פיתוח תשתיות תספוק של בריכות מים עבור כיבוי ממסוקים. מדובר בבריכות "גמישות" שיפתחו אנשי כוננות מהיישוב באירוע שרפה. כיום למערך הכבאות וההצלה יש שש בריכות בכמה תחנות כיבוי ולקק"ל יש שלוש בריכות. את הבריכות אפשר לפרוס בעת אירוע שרפה בכל מקום שבו מסוק יכול לנחות ויש בקרבתו הידרנט (ברז כיבוי אש) למילוי ישיר של הבריכה או למלא מכבאית. בימים אלו נעשית עבודה לקידום רכש של בריכות נוספות ברשויות המקומיות בעזרת מרכז השלטון המקומי. כך יהיה אפשר להרחיב את האפשרויות לשימוש במסוקים באירועי כיבוי שרפות.[71]

בתשובה של כב"ה לא הובא מידע על פריסתן של יחידות לטיפול בחומ"ס ומידת היערכותן. בדוח המבקר לשנת 2022 עלה כי 6 מתוך 9 תחנות כיבוי עם יחידות חומ"ס אינן עומדות ביעד ההכשרה של כב"ה

אירועי חומרים מסוכנים

לפי המסמך הקודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017, בעבודת הטכניון על תרחיש הייחוס נקבע כי כדי להקטין סיכון לאירוע חומ"ס, זמן התגובה המרבי צריך להיות 8 דקות, ומופו כמה אזורים מרוחקים מתחנות כיבוי אשר יש בהם סכנה מוגברת להתפתחות אירוע חומ"ס (דוגמת אזור התעשייה הדרומי של אשקלון ואזור התעשייה הדרומי של נתניה). במסמך מרכז המחקר והמידע צוין אז כי לא ידוע אם פריסת 10 יחידות חומ"ס ופעילות צוותי חומ"ס

[69] כמו כן, שלא כמו מסוקים, לשימוש במטוסי התובלה לצורכי כיבוי אש יש גם חסרונות משמעותיים, כמו ההכרח לאבטח את אזור ההטלה של החומר. אריאל גלבוע, ראש חטיבת העורף במועצה לביטחון לאומי, שיחת טלפון ודוא"ל, 17 ביולי 2023.

[70] סנ"צ גבי ויינר, מפקד גף כיבוי במשטרת ישראל, שיחת טלפון, 17 ביולי 2023. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[71] שם.

בתחנות אזוריות תואמת את דוח הטכניון ועד כמה הן ערוכות לטיפול בנושא. לפי **דוח מבקר המדינה משנת 2022, 6 מ-9 תחנות הכיבוי שיש להן יחידות חומ"ס אינן עומדות ביעד ההכשרה שקבעה כב"ה.**[72]

נזכיר כי לפי נתוני כב"ה שהוצגו בפרק 2, בכל אחת מהשנים 2020 עד 2022 היו בממוצע 8,454 דיווחים למוקד על אירועי חומ"ס. המספר הגבוה ביותר של אירועי חומ"ס דווח במחוז דן ובמחוז מרכז.

מרכז המחקר והמידע העביר לכב"ה שאלות בדבר זמן התגובה המקסימלי הנדרש כדי להקטין סיכון לאירוע חומ"ס, פריסת היחידות לטיפול בחומ"ס ומידת ההיערכות שלהן. כב"ה לא השיבו על השאלות האלה.

כב"ה מסרה כי ברשותה מגוון ציוד ואמצעים לכיבוי שרפות, חילוץ וחומ"ס וכי אין פער תקצוב הנושא. אין לנו נתונים נוספים על היקף הציוד הנדרש לפי תקנים ועל היקף הציוד העומד לרשות כב"ה כיום

לעניין ציוד ואמצעים נמסר מכב"ה כי יש ברשותה מגוון רחב של **ציוד ואמצעים לכיבוי שרפות, חילוץ והצלה וחומ"ס**, ובכלל זה קצפים, חומרים מעכבי בעירה (חלקם משמשים למערך הכיבוי האווירי), ציוד ייעודי לרכבי כיבוי וציוד אישי ללוחמי האש. לכל רכב, תחנה ולוחם יש ציוד ייעודי המשמש לכיבוי שרפות. כב"ה מסרה למרכז המחקר והמידע כי היא רוכשת את החומרים מעכבי הבעירה מתקציבה וכי אין כיום פער בתקצוב הנושא.[73] **אין למרכז המחקר והמידע נתונים נוספים על היקף הציוד הנדרש לפי תקנים ועל היקף הציוד העומד לרשות כב"ה.**

פערים תקציביים

כב"ה ציינה בתשובתה כי השר לביטחון פנים בממשלה הקודמת (הממשלה ה-36) אישר בשנת 2022 תכנית רב-שנתית לשנים 2023-2027 אשר הכילה את הרכיבים של אבני בניין הכוח ונוספו רכיבים טכנולוגיים. משרד האוצר לא אישר תוכנית זו, ולבסוף אישרה הממשלה ה-37 תקציב דו-שנתי לשנים 2023-2024. לאור זאת, **לפי תשובת כב"ה,** נדבכים משמעותיים מתוך התוכנית הרב-שנתית לא יקבלו מענה מלא בתקציב הדו-שנתי. **לפי כב"ה, התקציב הדו-שנתי אומנם גדול מבעבר, אך לא ניתן מענה לסוגיות חשובות שנכללו בתוכנית הרב-שנתית הקשורות למענה בחירום, לרבות מוכנות לרעידות אדמה, שבהן המענה הקיים חלקי בלבד.**

[72] מבקר המדינה, ההיערכות לפגיעה במתקני חומרים מסוכנים באירועי לחימה, מרץ 2022.

[73] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023, ובדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

4. סוגיות הנוגעות לכשירות כוח האדם[74]

לוחמי האש הם אנשי הצוות בכב"ה שהוכשרו להתמודדות עם שרפות, עם חומרים מסוכנים ועם חילוץ לכודים; כמו כן, הם מאבטחים אירועים ומקיימים הסברה והדרכה על מניעת שרפות.[75] **הכשירות המקצועית, הגופנית והבריאותית** של לוחמי האש היא נדבך מרכזי בהערכת המשאבים העומדים לרשות מערך כיבוי האש. בפרק זה נבחן היבטים הנוגעים לכך, ונתמקד בכמה סוגיות שעלו במסמכים קודמים ובדוחות מבקר המדינה: הכשרה לא מספקת ולא אחידה בנושאי כיבוי שונים (כגון אירוע תת-קרקעי, בניינים גבוהים, מעליות ומערכות לייצור אנרגיה); אימוני כשירות מקצועית לא סדירים והיעדר מדדים לכשירות מבצעית.[76]מכאן שחלק מהפערים נגעו להכשרת הלוחמים ואחרים נגעו להיבטים אחרים של כשירותם.

הכשרה

כב"ה מקיימת קורס הכשרה בסיסית ללוחמי האש בנושאים שונים וכן רענונים תקופתיים. כב"ה לא השיבה על שאלותינו בעניין הפערים שעליהם הצביע המבקר בדוח שלו ואם תוקנו

לעניין הכשרת לוחמי האש נכתב בתשובת כב"ה למרכז המחקר והמידע כי עם כניסתם של לוחמי האש למערך הכבאות הם עוברים את קורס **ההכשרה הבסיסית**, שאורכו כ-16 שבועות, והוא מתקיים ברובו במתחם המכללה הלאומית לכבאות והצלה. בהמשך השירות מתקיימים **רענונים תקופתיים** בעלי מרכיבים ותכנים שונים המותאמים לוותק ולתפקיד.

כב"ה תיארה בתשובתה את מהלך ההכשרה הבסיסית והריענון התקופתי ואת התכנים בהם, והתייחסה במידה מסוימת לנושאים שהעלה המבקר בדוח 2021. עם זאת, **היא לא השיבה על השאלות של מרכז המחקר והמידע בדבר פערים בתוכני ההכשרה וחסמים אפשריים למימוש המתווה של הריענון התקופתי באופן סדיר ושוטף. מכאן שאין לנו מידע אילו ליקויים בהכשרת לוחמי האש שהמבקר ציין תוקנו ואילו עדיין קיימים.**

לעניין כשירות לוחמי האש נמסר מידע רב יותר, כמפורט להלן.

כשירות בריאותית וגופנית של לוחמי האש

הכשירות הבריאותית והגופנית של לוחמי האש מוסדרת באמצעות בדיקות רפואיות תקופתיות ואימוני כושר סדירים, ואת שני הנושאים יש להסדיר בהנחיות מחייבות.

לפי דוח המבקר והמסמך הקודם של מרכז המחקר והמידע של הכנסת, שניהם משנת 2017, באותו זמן היו כמה ליקויים: לא התבצעו בדיקות רפואיות תקופתיות לצורך קביעת כשירות בשל מחלוקת בין ועד העובדים לרשות; לא התקיימו אימוני כושר סדירים; לא היה נוהל שחייב מבחן

---

[74] שם.

[75] כב"ה, גיוס לוחמי אש, עדכון: 12 במרץ 2023, כניסה אחרונה: 12 ביוני 2023.

[76] מבקר המדינה, הכשרות ואימונים ברשות הארצית לכבאות והצלה בראי איומי הייחוס, דוח ביקורת שנתי 71ג, 2021; מבקר המדינה, ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה, דוח ביקורת שנתי 67ב, 2017.

תקופתי להערכת כושר גופני של לוחם האש, ולא הובא בחשבון תרחיש שבו העובד אינו עובר את המבחן, שכן לא היה פתרון של שיבוץ לוחם חלופי. אלה הביאו את המבקר להצביע על ליקויים בהליכי פיקוח שנועדו לוודא שלוחמי אש כשירים לאורך כל שירותם, ובפרט עם העלייה בגיל. **לפי דוח המבקר משנת 2021 על הכשרות ואימונים ברשות הארצית לכבאות והצלה בראי איומי הייחוס, מדדים מחייבים לכשירות לוחמי האש טרם נכנסו לתוקף.**[77]

כיום אין בדיקות רפואיות תקופתיות מחייבות ללוחמי האש. יש פיילוט לעניין, אך הנושא טרם הוסדר (מאז דוח המבקר מ-2017) בשל התנגדות ועד העובדים ופערי תקציב

במערך הכבאות כל הנושאים הרפואיים הנוגעים ללוחמי האש הם באחריותו של קצין הרפואה הראשי של המערך. לשאלת מרכז המחקר והמידע ענתה כב"ה כי **כיום אין בדיקות רפואיות מחייבות ללוחמי אש, וכל מה שנדרש הוא הצגת אישורים רפואיים בעת הכניסה לעבודה (דהיינו עם הקבלה לקורס לוחמי אש). יש תוכנית לפיילוט בדיקות רפואיות תקופתיות ללוחמי האש אך הנושא אינו מוסדר, הן בשל התנגדות ועד העובדים והן בשל פערי תקציב, כלומר, החובה לביצוע בדיקות רפואיות תקופתיות טרם הוסדרה.**[78]

הכושר הגופני במערך הוא באחריות קצין כושר גופני מבצעי ארצי, ותחתיו יש ממוני כושר גופני במחוזות ובמכללה. לפי מדיניות נציב הכבאות, על כל לוחם אש חלה החובה לשמור על הכושר הגופני הנדרש למילוי תפקידו המבצעי. מכב"ה נמסר למרכז המחקר והמידע כי **לוחמי האש מתאמנים בחדרי הכושר שבתחנות הכיבוי ובמכללה, אך אין חובה לבצע אימונים אלו. לפי כב"ה, גם בנושא זה** החסם העיקרי הוא ועד העובדים.[79]

אף שלוחמי האש מתאמנים דרך קבע בחדר כושר, הם אינם חייבים לעשות זאת ואין מבדקי כושר גופני מחייבים. מתקיימת עבודת מטה בשיתוף ועד העובדים לקידום הנושא, ואושר לקיים פיילוט למבדקים. אין לנו מידע נוסף על התקדמות הפיילוט

לפיכך, בשנים האחרונות מתקיימת עבודת מטה בשיתוף ועד העובדים לקיום כשירות מבצעית למערך הלוחם. כיום יש תיק יסוד לכשירות מבצעית לפרט, לרבות הגדרת המבדקים המבצעיים. השר היוצא לביטחון פנים אישר לכב"ה לקיים למשך חצי שנה פיילוט ראשוני, וכיום מבוצעים מבדקים לאיסוף נתונים לשם דיוק המדדים לבדיקת הכשירות. הליך זה עתיד להסתיים בדצמבר 2023. דיון בהשתתפות השר לביטחון לאומי בנושא היה אמור להתקיים בסוף מאי 2023. לא ידוע לנו אם התקיים.

גיל הפרישה של לוחמי האש

כשירות כוח האדם של לוחמי האש מושפעת מגילם. מכיוון שחל עליהם חוק גיל פרישה, התשס"ד–2004,[80] גיל הפרישה שלהם הוא 67. ואולם, לתפקיד זה נדרש כושר גופני גבוה מהנדרש בתפקידים אחרים, ובכך הוא דומה לתפקידיהם של אנשי כוחות הביטחון, אשר עבורם

---

[77] מבקר המדינה, הכשרות ואימונים ברשות הארצית לכבאות והצלה בראי איומי הייחוס, דוח ביקורת שנתי 71ג, 2021; מבקר המדינה, ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה, דוח ביקורת שנתי 67ב, 2017; אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017, עמ' 27-28.

[78] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

[79] שם.

[80] חוק גיל פרישה, התשס"ד–2004.

יש הסדרים נקודתיים לפרישה מוקדמת יותר או להסבת לוחמים לתפקידי מינהלה ולתפקידים תומכי לחימה. **הקדמת גיל הפרישה של לוחמי האש עלתה בעבר בדוח מבקר המדינה ובמסמך של מרכז המחקר והמידע של הכנסת משנת 2017. אז צוין כי הייתה התנגדות של משרד האוצר להקדמת גיל הפרישה של לוחמי האש ולא נחתם הסדר עימם ועם נציבות שירות המדינה.**[81]

בתשובה של כב"ה נמסר כי **בימים אלו מתקיים משא ומתן בין הסתדרות המעו"ף, המייצגת את עובדי כב"ה, לבין הממונה על השכר במשרד האוצר, בשיתוף הנהלת כב"ה. מטרת המשא ומתן היא סיכום שכר כולל אשר ייפתרו בו כמה נושאים ובכללם נושא גיל הפרישה.** כמו כן, זה כשלוש שנים מתקיימת תוכנית פרישה מוקדמת באישור נציבות שירות המדינה, ופורשים בה בכל שנה כ-50 עובדים בני עד 64.[82]

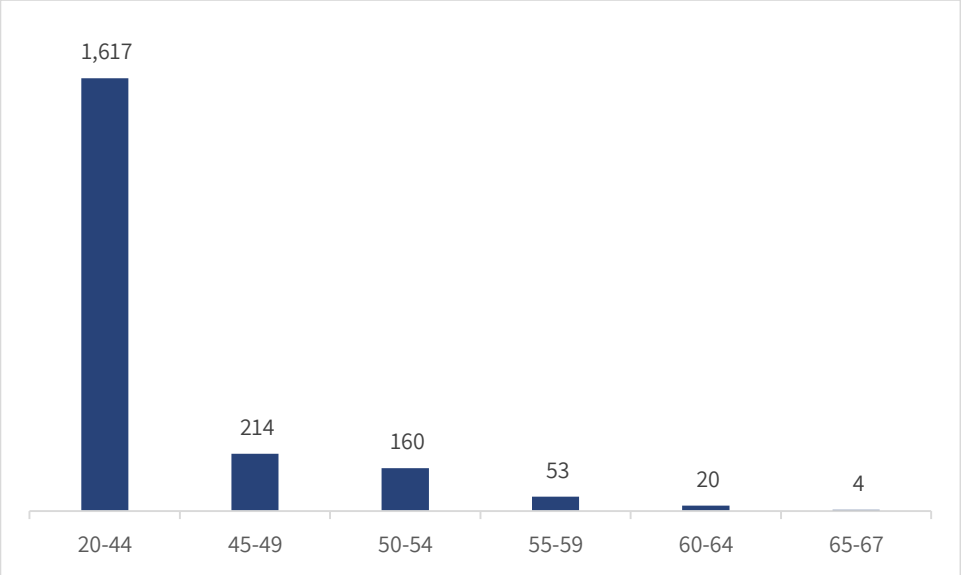
בתרשים 2 להלן מוצגת התפלגות לוחמי האש (עובדים מבצעיים) בכב"ה לפי קבוצות גיל.[83] יצוין כי לפי הנתונים הללו המספר הכולל של לוחמי האש הוא 2,068 – גבוה מהמספר לצורך בחינת תקן מול מצבה שנזכר במסמך (1,906). כאמור, אין לנו הסבר לפער בין הנתונים.

[81] מבקר המדינה, ניהול ההון האנושי ברשות הארצית לכבאות והצלה, דוח ביקורת שנתי 67ב, 2017; אוריאנה אלמסי, מערך כיבוי האש לאחר הקמת הרשות הארצית לכבאות והצלה בשנת 2013, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 28 בספטמבר 2017, עמ' 24-25.

[82] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

[83] נתון זה הוא על העובדים המבצעיים בכב"ה, שהם למעשה לוחמי האש. אלו עובדים עד דרג קצינים, ולא נכללים במספר אנשי פיקוד בכיר ומפקדי תחנות. טיראן טורג'מן, אחראית למערך המתנדבים, אגף משאבי אנוש בכב"ה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2023.

תרשים 2: התפלגות לוחמי אש בכב"ה לפי קבוצות גיל, 2023[84]



78% מלוחמי האש הם בני 44 או פחות, וגיל הפרישה הוא 67. גם היום, כמו ב-2017, טרם הוסדרה סוגיית הקדמת גיל הפרישה של הלוחמים, והנושא נתון במשא ומתן בין העובדים, משרד האוצר וכב"ה

מתרשים 2 עולה כי 78% מהעובדים המבצעיים בכב"ה הם בני 44 או פחות, בני ה-45 עד 54 שנים הם יחד 18% מהעובדים המבצעיים, ו-2.5% מהעובדים המבצעיים הם בני 55 או יותר. אי-חיוב **בדיקות רפואיות ומבחני כושר גופני מקשים על קבלת תמונה מלאה בדבר מצב הכשירות של עובדים מבצעיים על פני קבוצות הגיל.**

5. מצב בניין הכוח בחברה הערבית

13% מלוחמי האש הם ערבים, וכן 13% מהמתנדבים בכב"ה

בחברה הערבית יש אתגרים ספציפיים הנוגעים לנושא מערך כיבוי האש, ובהם פריסת תחנות הכיבוי ותת-ייצוג של בני החברה הערבית בכב"ה, בדגש על לוחמי אש. מתוך **1,906 העובדים המבצעיים בכב"ה**[85] **13% הם לא יהודים** (ערבים, צ'רקסים ודרוזים). גם שיעורם של לא יהודים בכלל המתנדבים בכב"ה הוא כיום 13% – 343 מתנדבים מתוך 2,610 מתנדבים בסך הכול.[86] בפרק זה נסקור את יישום החלטת הממשלה מס' 550 מאוקטובר 2021, המבקשת לצמצם פערים בחברה הערבית, ונתמקד בפריסת תחנות ובהגדלת שיעור לוחמי האש הערבים. לאחר מכן יוצג הליך הגיוס והמיון של לוחמי האש, ויוצגו נתונים על שיעורי נשירה של מועמדים מהחברה הערבית.

[84] המשרד לביטחון לאומי, מענה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[85] לוחמי אש עד דרג קצינים, לא כולל אנשי פיקוד בכיר ומפקדי תחנות ולא כולל לוחמי פיקוד העורף במילואים, שהם כבאים כתומים. טיראן טורג'מן, אחראית למערך המתנדבים, אגף משאבי אנוש בכב"ה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2023.

[86] כב"ה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אפרת אסרס, קמ"ד תיאום ובקרה, אגף משאבי אנוש בכב"ה, 9 ביולי 2023. עם מתנדבים נמנים מתנדבים בוגרים, צופי אש ובני ובנות שירות לאומי. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

5.1 היבטים הנוגעים לכבאות והצלה בהחלטת ממשלה מס' 550 על צמצום פערים בחברה הערבית

סעיף 22 בהחלטת הממשלה מס' 550 (2021) עוסק בפערים בחברה הערבית בהקשר של כבאות והצלה: רק 10% מתחנות הכיבוי היו ביישובים ערביים, זמן התגובה ארוך כמעט ב-3 דקות ביישובים הערביים ורק 9% מהמשרתים היו בני החברה הערבית

סעיף 22 בהחלטת ממשלה מס' 550 מאוקטובר 2021 על צמצום פערים בחברה הערבית מבקש לתת מענה **לשלושה פערים מרכזיים בתחום כבאות והצלה בחברה הערבית**:[87]

(א) פריסה לא מספקת של תחנות כיבוי ביישובים ערביים. בזמן ההחלטה, כ-10% מכלל תחנות הכיבוי היו ביישובים ערביים, מה שהביא לזמן תגובה ממוצע גבוה מדי. ערך הבסיס שנמדד בשנת 2021 היה 9.74 דקות בשטחים עירוניים בכל המדינה, לעומת 13.31 דקות ביישובים הערביים. היעד שנקבע בהחלטת הממשלה הוא להגיע לזמן תגובה של 11.5 דקות ביישובים הערביים עד לשנת 2026. **(ב) תת-ייצוג של בני החברה הערבית בקרב המשרתים בכב"ה.** בזמן ההחלטה 9% מהמשרתים (לא רק לוחמי אש) היו בני החברה הערבית. בהקשר זה צוין בהצעת המחליטים כי הגדלת שיעור הערבים בכב"ה תהיה משמעותית לא רק בהיבט של הייצוג אלא גם במתן מענים מיטביים וצמצום זמן התגובה בתוך הרשויות והיישובים הערביים. (ג) דרושות **פעולות הסברה ייעודיות** בחברה הערבית כדי להנגיש מידע ופעולות לציבור ולהביא בכך לצמצום מספר אירועי אש.

בהחלטה נקבעו היעדים האלה: בניית תחנות ב-8 יישובים ערביים ותחנות מתנדבים ב- 4 יישובים; הגדלת שיעור הערבים המשרתים ל-20%; קיום של פעילות הסברה ביישובים

יצוין כי החלטת הממשלה מס' 550 חלה על רשימת "יישובי התוכנית", ולא נכללים בה כל היישובים הערביים (ובעיקר לא יישובים דרוזיים, צ'רקסיים ובדואיים). **בהמשך הפרק נעסוק ביישום המטרות האמורות הן ביישובי התוכנית והן ביישובים שאינם כלולים בתוכנית.**

כדי לצמצם פערים אלו ולקצר את זמן התגובה באירועי כב"ה ביישובים ערביים, הוצעו בהחלטה מס' 550 שלוש משימות: **(א) בניית תחנות ביישובי התוכנית; (ב) הגדלת שיעור הערבים המגויסים; (ג) פעילות הסברה ביישובי התוכנית.** תכלול יישום החלטת הממשלה הוטל על המשרד לשוויון חברתי. בשני החלקים שלהלן מוצג את סטטוס יישום ההחלטה בנוגע לשתי המשימות הראשונות נכון לחודשים מאי-יוני 2023.[88] היות שלפי הדיווח של כב"ה פעילות ההסברה ביישובי התוכנית עדיין בבנייה ובפיתוח, היא לא תיסקר במסמך זה.[89]

בניית תחנות משנה ותחנות מתנדבים

לפי החלטת הממשלה, על כב"ה לבנות 8 תחנות משנה ו-4 תחנות מתנדבים ביישובי התוכנית בשנות התוכנית (2021 עד 2026). בהחלטה נקבע כי לשם כך יוקצו 58.5 מיליון ש"ח ממשרד

---

[87] החלטה מס' 550 של הממשלה ה-36, התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית עד לשנת 2026, 24 באוקטובר 2021; מזכיר הממשלה, מכתב אל חברי הממשלה בעניין התוכנית הכלכלית לצמצום פערים בחברה הערבית, 1 בנובמבר 2021; רמי שוורץ, חומר רקע לדיון ועדת הפנים והגנת הסביבה בנושא היערכות הרשויות המקומיות וכבאות והצלה בחברה הערבית לשרפות בקיץ, מרכז המחקר והמידע של הכנסת, 13 ביוני 2022.

[88] המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, חומר מדיון ועדה מתמדת לרבעון השני לשנת 2023 בראשות המשרד לביטחון לאומי בנושא מעקב אחר יישום החלטת ממשלה מס' 550, הועבר בדוא"ל על ידי תאופיק אגבאריה, מנהל תחום פיתוח כלכלי-חברתי, 3 ו-5 ביולי 2023.

[89] שם.

האוצר ו-22.8 מיליון ש"ח מתקציבי כב"ה. בסיכום בין המשרד לשוויון חברתי לבין כב"ה שנלווה להחלטה, נקבע **באילו יישובים ייבנו 8 תחנות המשנה: כפר קרע, קלנסווה, כפר קנא, טירה, אום אל-פחם, כפר קאסם, טמרה וג'יסר א-זרקא.** עוד נקבעו בסיכום שלבי ביניים מצטברים להשגת היעד: תחנה אחת עד לסוף 2023, 4 תחנות עד סוף 2024, 5 תחנות עד סוף 2025 והשלמת בניית 8 התחנות עד לסוף 2026.[90]

להלן יוצג סטטוס בניית התחנות שדווח למשרד לשוויון חברתי במאי 2023. יצוין כי בסטטוס היישום נכללים יישובים שאינם ביישובי התוכנית.

[90] לרשימת היישובים שיש להקים בהם תחנות ושלבי היישום ראו שם. לרשימה כללית של פריסת התחנות הארצית לפי שם היישוב ראו טבלה מס' 7: תחנות כיבוי אש לפי מחוז ומעמד תחנה בנספח.

טבלה 5: בינוי תחנות משנה ביישובים ערביים (יוני 2023)[91]

סוג	תחנה	סטטוס
ברשימת היישובים שיש להקים בהם תחנה עד שנת 2026	טמרה	שולמו 1,855,000 ש"ח בגין הקרקע. לאחר תשלום שובר ריבית בגין עיכוב, ייחתם חוזה עם מינהל דיור ממשלתי. נדרש תקציב להיתר.
	כפר קאסם	לא אותרה קרקע. שיתוף הפעולה עם הרשות המקומית נחלש.
	כפר כנא	הטיפול בתב"ע הסתיים. הועבר לרע"ן תקציבים שובר בגין דמי חכירה מתוך תקציב החלטת ממשלה מס' 550 בסך 570,077 ש"ח.
ביישובי התוכנית אך לא ברשימת היישובים שיש להקים בהם תחנה	ערערה בצפון	הועבר תשריט חלוקה מתוקן. הרשות אמורה להקצות את הקרקע והדבר מתעכב.
	טייבה	ההסכם נשלח לעירייה אך טרם נחתם. היועמ"ש מערים קשיים.
	עילוט (לא תוקצב במסגרת החלטה 550)	בסיום בנייה; ממתינים לאישור הג"א וכיבוי אש.
	עראבה (לא תוקצב במסגרת החלטה 550)	בסיום בנייה; ממתינים לאישור הג"א וכיבוי אש.
לא ביישובי התוכנית; לא תוקצב במסגרת החלטה 550	רהט	נחתם הסכם חכירה מול רמ"י, השומה שולמה, ויש תכנון בשלב הוצאת היתר.
	ערערה בנגב	הוגשה בקשה להקצאה והתקבלה שומה לתשלום בסך 573,399 ש"ח; טרם שולמה.
	בית ג'ן	הוספת ייעוד בתוכניות בניין עיר (תב"ע – הסדרת השימוש בקרקע); קידום הסכם מול הרשות המקומית. אין תקצוב.

כפי שעולה בטבלה, **מתוך 8 היישובים אשר ברשימת היישובים הספציפית להקמת תחנות כיבוי דווח על 3 יישובים, ומתוכם ביישוב אחד יש התקדמות.** כפי שצוין לעיל, יעד הביניים היה הקמת תחנה אחת עד סוף 2023. כמו כן, בשני יישובים הכלולים ברשימת יישובי התוכנית, עילוט ועראבה (שניהם לא תוקצבו במסגרת החלטה מס' 550), התחנות בסיום בנייה ובשלבי

[91] המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, חומר מדיון ועדה מתמדת לרבעון השני לשנת 2023 בראשות המשרד לביטחון לאומי בנושא מעקב אחר יישום החלטת הממשלה 550, הועבר בדוא"ל על ידי תאופיק אגבאריה, מנהל תחום פיתוח כלכלי-חברתי, 3 ו-5 ביולי 2023.

אישור של הג"א וכיבוי אש. בחמישה יישובים נוספים (שניים מהם ברשימת יישובי התוכנית ושלושה אינם ברשימה) יש קשיים ועיכובים בבניית תחנות כיבוי.[92]

הקשיים והעיכובים בהקמת תחנות הכיבוי ביישובים, בין שהם ברשימת יישובי התוכנית ובין שאינם ברשימה, קשורים בשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, בתזרים תקציבי והתייקרות עלויות, הקצאות קרקע, התנהלות מול רשות מקרקעי ישראל (רמ"י) ועוד. בהקשר זה סוכם בדיון שבו נמסר הדיווח כי על כב"ה לעדכן את הרשות לפיתוח מיעוטים בדבר עיכובים פרסונליים או סטטוטוריים, כמו גם בנושאים הקשורים לרמ"י ולשיתוף פעולה עם רשויות מקומיות.

עד כה דווח על התקדמות בבינוי תחנת כיבוי ביישוב אחד מבין השמונה שנקבעו בהחלטת הממשלה. כמו כן, דווחה התקדמות מסוימת ב-5 יישובים נוספים שלא נקבעו בהחלטה. בניית התחנות מלווה בקשיים הקשורים לרשויות המקומיות, לעלויות, להתנהלות מול רמ"י ועוד

בנוגע לתחנות המתנדבים, לפי הסיכום הנלווה להחלטת הממשלה נדרשת השלמת בנייה של 4 תחנות לכל הפחות ביישובים מתוך רשימה של 8 יישובים: דבורייה, עילבון, ע'ג'ר, ג'דיידה-מכר, כפר יאסיף, בסמת-טבעון, פוריידיס וזמר. היעד הוא השלמת בנייה של תחנה אחת עד סוף 2023, בניית 2 תחנות עד סוף 2024, 3 תחנות עד לסוף 2025 והשלמת בנייתן של כל 4 התחנות עד לסוף 2026. **עד מאי 2023 הוקמו תחנות מתנדבים ב-2 יישובי התוכנית** (דבורייה וע'ג'ר, בהיקף של כ-20 מתנדבים בכל יחידה), **מה שמעיד על עמידה ביעד הביניים שהוצב**. דווח גם על סטטוס ההקמה של שתי תחנות מתנדבים שאינן כלולות ברשימת יישובי התוכנית: תחנת מתנדבים בג'יסר א-זרקא בתהליך איתור קרקע אך טרם גויסו מתנדבים, ודווח כי המשימה מתעכבת בשל חוסר שיתוף פעולה מצד המועצה; תחנת מתנדבים בג'דיידה-מכר טרם הוקמה.

הגדלת שיעור הערבים המגויסים לכב"ה

עד יוני 2023 נקלטו 25 לוחמי אש ערבים חדשים, כלומר הושג יעד הביניים שנקבע לשנת 2022 (24 לוחמי אש); עוד מוקדם לבחון עמידה ביעד לשנת 2023 (48 לוחמי אש)

בהחלטת הממשלה מס' 550 נקבע כי **שיעור העובדים הערבים שיגויסו לכב"ה לא יפחת מ-20% מכלל העובדים המגויסים בכל שנה.** לפי הסיכום שהוזכר לעיל, בתהליך הגיוס יתווספו 137 עובדים חדשים בשנות התוכנית (2021-2026), על בסיס התקציב וכוח האדם הקיים בכב"ה: עד סוף 2022 אמורים להתווסף 33 עובדים ומתוכם 24 לוחמי אש, עד לסוף 2023 אמורים להתווסף 63 עובדים ומתוכם 48 לוחמי אש וכן הלאה, כך שבסוף 2026 אמורים להתווסף בסך הכול 137 העובדים ומתוכם 116 לוחמי אש.

עד יוני 2023 נקלטו 44 עובדים חדשים מהמגזר הערבי בתפקידים שונים (מבצעי, מינהלי וסטודנטים), ומהם 25 לוחמי אש. לאור נתונים אלו **נראה כי כב"ה עמדה ביעד שנקבע**

[92] בערערה בנגב הקצתה המועצה שטח להקמת תחנת כיבוי אך אין ברשותה תקציב להקמה, למימוש שוברי תשלום לרמ"י ולתשלום חשבונות שונים. ראש מועצת ערערה בנגב פנה אל משרד הרווחה בדצמבר 2022 בבקשה להתערבות להקצאת תקציב מיידי. נכון למועד הדיווח האחרון במאי 2023 הבקשה הוגשה ויש חשבונות שטרם שולמו. המשרד לשוויון חברתי, הרשות לפיתוח כלכלי של המיעוטים, חומר מדיון ועדה מתמדת לרבעון השני לשנת 2023 בראשות המשרד לביטחון לאומי בנושא מעקב אחר יישום החלטת הממשלה 550, הועבר בדוא"ל על ידי תאופיק אגבאריה, מנהל תחום פיתוח כלכלי-חברתי, 3 ו-5 ביולי 2023.

לשנת 2022, אך עוד מוקדם לבחון את העמידה ביעדים לשנת 2023. בתת-הפרק הבא יוצגו נתונים על מועמדים מהחברה הערבית בתהליך הגיוס והמיון לכב"ה.

5.2 ערבים בתהליך הגיוס והמיון לתפקיד לוחם אש

דרישות הסף להגשת מועמדות לכב"ה הן 12 שנות לימוד, גיל 18 ומעלה, ידע בשפה העברית ורישיון נהיגה ברכב פרטי-מסחרי. המועמדים העומדים בתנאי הסף נדרשים לעבור את שלבי המיון האלה: (1) אבחון קוגניטיבי במכון מיון; (2) מבדק כושר גופני במכללה הלאומית לכבאות והצלה; (3) אבחון אישיותי והתנהגותי במכון מיון; (4) ועדה רפואית; (5) ועדת בוחנים. מועמדים ומועמדות שעברו את כל שלבי המיון בהצלחה מזומנים לקורס הכשרה בסיסי של לוחמי אש בבית הספר לכבאות, הנמשך כמה חודשים בתנאי פנימייה.[93] **כיום אין שלב מבדק ביטחוני בכב"ה, בשל הנחיית נציבות שירות המדינה לבטל שלב זה.** מועמדים אשר נפסלו מסיבה זו בעבר הוחזרו לתהליך המיון והתראיינו בפני ועדת בוחנים.[94]

ערבים היו 25% מהמועמדים בסבב גיוס לוחמי אש לשנת 2022-2021, אך שיעורם בקרב הנבחרים נמוך יותר – 19%. הפערים בין המועמדים הערבים למועמדים היהודים בולטים במיוחד בשלב המיון הקוגניטיבי ובשלב האחרון, של ועדת הבוחנים

בדיון שהתקיים בוועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לשירותי כבאות והצלה בפברואר 2018 עלו קשיים ייחודיים שנתקלים בהם במיון מועמדים דוברי ערבית[95] ויוצאי אתיופיה – שתי אוכלוסיות גיוון בשירות המדינה. נטען כי הם אינם מתייצבים למבדקים גם אם עברו את תנאי הסף; כמו כן, הם אינם עוברים את שני השלבים האחרונים, של המבחן במכון המיון וועדת הבוחנים.[96] באותו דיון נאמר שהדרישה הנוכחית ל-12 שנות לימוד במקום תעודת בגרות נועדה לאפשר לאוכלוסיות גיוון להגיש מועמדות. כמו כן הוזכרה האפשרות להכנה ייעודית למבדקים, אשר אמורה לצמצם את הפער בינם לבין מי שאינם מאוכלוסיות גיוון.

נתוני כב"ה על מחזור הגיוס לשנת 2022-2021 מראים כי **מועמדים ערבים** היו 25% מכלל המועמדים, **אך אחוזי הנשירה שלהם בחלק מהשלבים גבוהים משל המועמדים היהודים.**[97] **שיעור המועמדים הערבים הצולחים את כל שלבי המיון הוא 9%, לעומת שיעור של 12% בקרב המועמדים היהודים. השלבים שבהם הפער בולט במיוחד הם המיון הקוגניטיבי**

---

[93] כב"ה, גיוס לוחמי אש, עדכון אחרון: 12 במרץ 2023, כניסה אחרונה: 12 ביוני 2023.

[94] יצוין כי בוועדת הבוחנים המועמד מצהיר אם יש לו רישום פלילי או משמעתי, ואם יש כזה, ניתנת לו האפשרות להסביר את הנושא בפני חברי הוועדה, ודבריו עשויים להיות שיקול בהחלטתם. המשרד לביטחון לאומי, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי אלייה בן לולו, רכזת בלשכת השר, 3 ביולי 2023.

[95] בהקשר של הדיון בוועדת הכנסת הכוונה הייתה לכל בני המיעוטים דוברי הערבית: ערבים, דרוזים, צ'רקסים ונוצרים. סיגל שקולניק, מנהלת תחום האבחון בנציבות שירות המדינה, ועדת המשנה של ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת לשירותי כבאות והצלה, פרוטוקול מס' 22, בחינת הליכי גיוס לוחמי אש לרשות הארצית לכבאות והצלה, 6 בפברואר 2018, עמ' 12.

[96] שם. בעת כתיבת המסמך הקודם, חלק משלבי המיון והסדר שלהם היו מעט שונים מהנהוג כיום. השלבים הקודמים: (1) מבדק כושר גופני (מבחן בר-אור); (2) גיבוש יומי; (3) אבחון אישיותי והתנהגותי ואבחון קוגניטיבי במכון מיון; (4) בדיקות רפואיות; (5) ועדת בוחנים. מבחינת סדר הדברים, המבחן הקוגניטיבי נעשה כבר בשלב הראשון כיום ובעבר היה בשלב השלישי. מבחינת סוגי המבדקים, נעשה שינוי אחד, במבחן הכושר הגופני, והוא הותאם לצורכי כב"ה ולדרישות מלוחם אש, כך שריצת 3,000 המטר הוחלפה במבדק הקרוי CPAT, מבדק חילוץ לכודים ועוד.

[97] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

והשלב האחרון, של ועדת הבוחנים. בשלב המיון הקוגניטיבי הפערים בין היהודים לערבים באים לידי ביטוי גם בקרב מי שניגשו לשלב המיון ולא עברו אותו וגם בקרב מי שלא ניגשו אליו מלכתחילה: 42% מהמועמדים הערבים שעמדו בתנאי הסף לא ניגשו לשלב זה כלל, לעומת 33% מהמועמדים היהודים שעמדו בתנאי הסף; 46% מהמועמדים הערבים שניגשו **למיון הקוגניטיבי לא עברו אותו, לעומת שיעור של 30% בקרב המועמדים היהודים. בשלב ועדת הבוחנים (השלב האחרון, שהוא למעשה ריאיון) הפער הוא הגדול ביותר – 32% מהמועמדים הערבים שהגיעו לשלב זה לא עברו את ועדת הבוחנים לעומת 15% מהיהודים. במילים אחרות, שני שלישים מהערבים שהגיעו לשלב הסופי של הריאיון עברו אותו, לעומת 85% מהמועמדים היהודים שהגיעו לשלב זה.** מכאן שהקשיים אשר עלו בשנים קודמות עדיין קיימים בקרב קבוצת אוכלוסייה זו. לנתונים המלאים ראו טבלה מס' 9 בנספח.

6. נספח

טבלה 6: תחנות כיבוי אש לפי מחוז ומעמד תחנה[98]

מחוז	שם תחנה	מעמד
צפון	**גליל, גולן וקריית שמונה**	**אזורית**
	קצרין	משנה
	מסעדה	משנה
	בני יהודה	משנה
	חצור הגלילית	משנה
	צפת	משנה
	גליל מרכזי	**אזורית**
	תרדיון	משנה
	טמרה	משנה
	שפרעם	משנה
	מעלות	משנה
	טבריה	**אזורית**
	צלמון	משנה
	כדורי	משנה
	צמח	משנה
	נוף הגליל	**אזורית**
	ציפורית	משנה
	מגדל העמק	משנה
	נצרת	משנה
	עפולה	**אזורית**

[98] נכון ל-15 במאי 2023. לפי התשובה של כב"ה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 תחנות משנה נוספות יאוישו השנה. המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

מחוז	שם תחנה	מעמד
	בית שאן	משנה
	יוקנעם	משנה
חוף	**זבולון עכו**	**אזורית**
	נהריה	משנה
	ג'וליס	משנה
	חדרה	**אזורית**
	אום אל-פחם	משנה
	באקה אל-גרבייה	משנה
	זיכרון יעקב	משנה
	מושב מירב	משנה
	אור עקיבא	משנה
	אולגה	משנה
	חיפה (חלץ)	**אזורית**
	מערב	משנה
	הכרמל	משנה
	טירת הכרמל	משנה
	עוספיא	משנה
	פארק הכרמל	משנה
	קריות	**אזורית**
	המפרץ	משנה
	נשר	משנה
	קריית טבעון	משנה
ירושלים	**בית שמש**	**אזורית**
	האלה	משנה
	רמת בית שמש	משנה
	מבשרת	מרחבית
	נחשון	משנה
	הרים	משנה
	הבירה	**אזורית**
	מצודה	משנה
	משואה	משנה
	האומה	**אזורית**
	פסגה	משנה
	לאום	משנה
	אגוז	**אזורית**
	צור בהאר	משנה
יו"ש	**בנימין**	**אזורית**
	מתתיהו	מרחבית
	גבעת זאב	משנה
	עפרה	משנה

מחוז	שם תחנה	מעמד
	יהודה	**אזורית**
	קריית ארבע	משנה
	גוש עציון	משנה
	שומרון	**אזורית**
	קרני שומרון	משנה
	שקד	משנה
	אלקנה	משנה
	בקעת הירדן	משנה
מרכז	**איילון**	**אזורית**
	מודיעין	מרחבית
	שוהם	משנה
	השרון כפר סבא	**אזורית**
	צור יגאל	משנה
	נתניה	**אזורית**
	קדימה צורן	משנה
	יכון	משנה
	פתח תקווה	**אזורית**
	ראש העין	משנה
	אלעד	משנה
	ראשון לציון	**אזורית**
	ציון ב'	משנה
	רחובות	**אזורית**
	יבנה	משנה
	גדרה	משנה
דן	**בני ברק**	**אזורית**
	קריית אונו	מרחבית
	הרצליה	**אזורית**
	רמת השרון	משנה
	חולון	**אזורית**
	בת ים	מרחבית
	רמת גן	**אזורית**
	גבעתיים	מרחבית
	בורסה	משנה
	תל אביב	**אזורית**
	יפו	מרחבית
	אלון	מרחבית
	עתידים	משנה
	שרונה	משנה
דרום	**אילת**	**אזורית**
	יוטבתה	משנה

מחוז	שם תחנה	מעמד
	תמנע (רמון)	משנה
	שחמון	משנה
	אשדוד	**אזורית**
	קריית מלאכי	משנה
	גן יבנה	משנה
	עד הלום	משנה
	אשקלון	**אזורית**
	קריית גת	מרחבית
	שדרות	משנה
	באר שבע	**אזורית**
	רמת חובב	משנה
	מצפה רמון	משנה
	חורה	משנה
	באר שבע מערב	משנה
	רהט	מרחבית
	דימונה	**אזורית**
	ספיר	משנה
	תמר	משנה
	ערד	משנה
	ירוחם	משנה
	נתיבות	**אזורית**
	אשכול	משנה
	אופקים	משנה

טבלה 7: הפער בין תקן למצבה של לוחמי אש (נכון ליולי 2023)[99]

מחוז	תקן	מצבה	פער
צפון	420	369	-12%
חוף	370	281	-24%
ירושלים	311	246	-21%
מרכז	409	337	-18%
דן	377	318	-16%
דרום	513	355	-31%

[99] לוחמי האש הם העובדים עד דרג קצינים, ולא נכללים בהם אנשי פיקוד בכיר ומפקדי תחנות. במספר זה גם לא נכללים לוחמי פיקוד העורף במילואים, שהם כבאים כתומים. טיראן טורג'מן, אחראית למערך המתנדבים, אגף משאבי אנוש בכב"ה, שיחת טלפון, 6 ביולי 2023.

טבלה 8: כלי רכב מבצעיים בכב"ה לפי סוגים (נכון למאי 2023)[100]

סוג הרכב	ייעוד	מספר
סער	תגובה ראשונה	207
סער ממוגן ירי	תגובה ראשונה	9
סער עירוני	תגובה ראשונה	12
סער דואלי	תגובה ראשונה	4
אלון	תגובה ראשונה/שדה ויער	55
חץ	תגובה מהירה	6
אופנוע	תגובה מהירה	16
אשד	אספקת מים	45
נץ/נשר	גובה	42
דקל	משולב תגובה ראשונה/גובה	2
אלמוג	חומ"ס	9
וולקן	חומ"ס	9
סנפיר	חומ"ס (הע"ס)	16
געש	חילוץ	11
אביר	חילוץ קל	7
רותם	יל"מ	15
טרקטורון	שטח X44	22
קיסר	חפ"ק	7
סער/אלון/רותם	מתנדבים	72
סכום כולל		**566**

[100] לפי תשובת כב"ה למרכז המחקר והמידע של הכנסת, 4 תחנות משנה נוספות יאוישו השנה. המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.

טבלה 9: שיעורי נשירה בקרב מועמדי מחזור גיוס 2022-2021, לפי שלב מיון ולפי קבוצת אוכלוסייה[101]

שלב מיון	יהודים	שיעור היהודים ממי שעברו את השלב הקודם	ערבים	שיעור הערבים ממי שעברו את השלב הקודם
הגישו מועמדות	2,471		808	
לא עמדו בתנאי הסף	18	1%	11	1%
עמדו בתנאי סף	2,453		797	
נשרו לפני שלב א', מיון קוגניטיבי	817	33%	337	42%
הגיעו לשלב א', מיון קוגניטיבי	1,636		460	
לא עברו את שלב א', מיון קוגניטיבי	487	30%	211	46%
לא התייצבו לשלב ב', מיון פיזי	223	14%	24	5%
הגיעו לשלב ב', מיון פיזי	926		225	
לא עברו את שלב ב', מיון פיזי	353	38%	79	35%
לא התייצבו לשלב ג', מיון אישיותי-התנהגותי	21	2%	7	3%
הגיעו לשלב ג', מיון אישיותי- התנהגותי	552		139	
לא עברו את שלב ג', מיון אישיותי-התנהגותי	189	34%	34	24%
לא התייצבו לשלב ועדת הבוחנים	7	1%	2	1%
הגיעו לשלב ועדת הבוחנים	356		103	
לא עברו את ועדת הבוחנים	52	15%	33	32%
צלחו את ועדת הבוחנים	304	12%	70	9%

[101] המשרד לביטחון לאומי, אגף מדיניות, אשכול אסטרטגיה, תשובה על פניית מרכז המחקר והמידע של הכנסת, הועברה בדוא"ל על ידי עדן ששון, רכזת לשכה בכירה בלשכת השר, 31 במאי 2023.