



הכנסת

מרכז המחקר והמידע

רפורמה במבנה מערך שירותי הכבאות וההצלה בישראל

מוגש לוועדת הפנים והגנת הסביבה

כתיבה: פלורה קוד דבידוביץ'

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

י"ג בכסלו תש"ע

30 בנובמבר 2009

הכנסת, מרכז המחקר והמידע

קריית בן-גוריון, ירושלים 91950

טל': 02 - 6408240/1

פקס: 02 - 6496103

www.knesset.gov.il/mmm

רקע

מסמך זה נכתב לבקשת ועדת הפנים והגנת הסביבה לקראת ישיבתה ב-30 בנובמבר 2009 בנושא קריסת שירותי הכבאות.¹

על-פי **חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959**, שירותי הכבאות וההצלה מופקדים על כיבוי שרפות, מניעתן או מניעת התפשטותן, ועל הצלת נפש ורכוש. שירותי הכבאות וההצלה הם שירותים מוניציפליים במסגרת איגודי ערים ויחידות כבאות עירוניות, ובאחריותם מתן מענה לאירועים המתרחשים בתחום השיפוט שבו הם פועלים.² **נציבות הכבאות וההצלה** שבמשרד הפנים היא גוף המטה המקצועי של שירותי הכבאות, ולה סמכויות שהוענקו למפקח כבאות ראשי בחוק ובתקנות שהותקנו על-פיו.³ הנציבות ממונה בין השאר על הנחיית רשויות הכבאות והפיקוח עליהן; אישור תקני כוח-אדם; קביעת כללים לקבלת כבאים לרשויות הכבאות; הפעלת בית-הספר הארצי לכבאות והכשרת כבאים וקציני כבאות.⁴

בשנת 1998 הגישה **הוועדה לבחינה ולתכנון מערך הכבאות** בראשות יוסי גינוסר (להלן: ועדת-גינזור) לשר הפנים דאז את המלצותיה לשינוי מבני של שירותי הכבאות וההצלה. במסקנותיה ציינה הוועדה כמה בעיות מבניות ותקציביות המאפיינות את מערך שירותי הכבאות וההצלה בישראל, ובהן: מחסור בכוח-אדם; העדר סמכות פיקודית אחידה; ציוד מבצעי מיושן והעדר תקנות ייחודיות לבדיקות ומעקב אחר מצבם הרפואי של הכבאים.

יש לציין כי הוועדות לבחינה המבנה הארגוני של שירותי הכבאות וההצלה שהוקמו משנת 1976 ואילך חזרו והמליצו להסב את מערך הכבאות ממערכת שירותים מוניציפליים לשירות כבאות שיפעל במסגרת ארצית ובו מטה ארצי ושישה מטות מחוזיים שתחנות הכיבוי הן יחידות המשנה שלהן. המלצה נוספת היתה שבראש המערכת יעמוד נציב ולו סמכויות פיקודיות.⁵ בדוח מיוחד של משרד מבקר המדינה על היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת מלחמת לבנון השנייה, שהוגש בשנת 2007, ציין מבקר המדינה כי אף שהממשלה אימצה חלק מהמלצות הוועדות, הן לא יושמו בפועל.⁶

¹ יש לציין כי המסמך נכתב בחודש יוני 2009, ועודכן לאחרונה לקראת ישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת. עד למועד הגשת המסמך לא התקבלו תגובות מרכז השלטון המקומי והסתדרות העובדים הכללית החדשה.

² על-פי תקנות שירותי הכבאות (הסדרים ותנאים לעזרה הדדית), התשכ"ב-1962, באירועים שבהם כוח-האדם והציוד אינם מספיקים כדי להתמודד עם האירוע רשאי מפקד יחידת הכבאים של רשות הכבאות להיעזר במשאבים של שירותי כבאות סמוכים.

³ משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה - היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, יולי 2007.

⁴ משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי – תנאי העסקת כבאים, 1998.

⁵ דוח ועדת-לפידות, שהוגש לשר הפנים בשנת 1995, קובע בין השאר כי מערך הכבאות אינו כשיר להתמודדות הולמת עם שרפות גדולות ורחבות היקף ולוקה בארגונו ובפריסתו, בכוח-האדם העומד לרשותו ובציודו. בדוח נקבע עוד כי יש לשנות את המבנה הארגוני של המערך ולערוך שינויים מקיפים **בחוק שירותי הכבאות, התשכ"ט-1959**, ובתקנות שהותקנו על-פיו. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תנאי העסקתם של עובדי נציבות הכבאות בישראל ותקצוב פעילות הנציבות", כתב ברוך לוי, 12 במאי 2003, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01024.doc>.

⁶ משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה – היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, יולי 2007. יש לציין כי ההמלצה להסב את מערך הכבאות וההצלה ממערכת שירותים מוניציפליים למערכת של שירותי כבאות ממלכתיים עלתה גם בדוח מס' 44, לשנת 1993, של מבקר המדינה. עוד צוין בדוח זה, כי החלטות ממשלה בדבר שינוי **חוק שירותי הכבאות, התשכ"ט-1959**, שהתקבלו עד למועד פרסום הדוח לא יושמו במלואן.



המלצות הוועדה לבחינה ותכנון מערך הכבאות (ועדת-גינוסר), 1998

להן עיקרי ההמלצות של ועדת-גינוסר:

- יבוטל המבנה הנוכחי של שירותי הכבאות וההצלה ויוקם שירות כבאות ארצי שבראשו יעמוד נציב⁷ בעל סמכות פיקודית, מבצעית, מינהלית ומקצועית על כלל מערך הכבאות.⁸
- בשירות הכבאות ייכללו מפקדות ותחנות בשלוש רמות פיקוד: מפקדה ארצית; מפקדה מרחבית; שש מפקדות מחוזיות וכ-100 תחנות כיבוי אזוריות.
- שכר הכבאים יוצמד לשכרם של שוטרי משטרת ישראל. דרגתו של נציב שירות הכבאות והחילוץ תהיה מקבילה לדרגת ניצב במשטרת ישראל, ודרגותיהם של מפקדי המחוזות וראשי האגפים במטה הנציבות יהיו מקבילים לדרגותיהם של תת-ניצבים במשטרת ישראל.
- פרישת כבאים לגמלאות תוקדם לגיל 55.

בדוח מיוחד של מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, שהוגש בשנת 2007, התייחס מבקר המדינה להיערכות שירותי הכבאות וההצלה בעתות חירום ולתפקודם בעת המלחמה וקבע כי מערך הכבאות בישראל חסר מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה.⁹ מבקר המדינה העיר עוד כי על משרד הפנים לפעול ביתר שאת לקידום המהלכים לגיבוש המבנה העתידי הרצוי של מערך הכבאות ועמד על הצורך להשלים פערי ציוד חיוניים לצורך הבטחת כשירותם של שירותי הכבאות לעתות חירום.¹⁰

ב-11 במאי 2008 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3484, בדבר הקמת רשות ארצית לכבאות.¹¹

הרפורמה שוועדת-גינוסר המליצה להחיל על מערך הכבאות לא הוצאה לפועל עד היום.¹² יש לציין כי ההסתדרות הכללית החדשה וארגון הכבאים המקצועיים – הגוף המייצג את כבאי ישראל – מסתייגים מחלק מעקרונותיה. משרד הפנים נמסר כי אין לוח זמנים מסודר ליישומה.¹³

מבנה מערך הכבאות בישראל

שירותי הכבאות וההצלה בישראל אינם כפופים לגוף פיקודי מרכזי, אלא בנויים כמערך מוניציפלי המורכב מ-24 רשויות כבאות ובהן 20 איגודי ערים לשירותי כבאות והצלה וארבע מחלקות עירוניות.¹⁴ שירותי הכבאות פרוסים ב-95 תחנות כיבוי ברחבי הארץ.¹⁵

⁷ ועדת-גינוסר המליצה כי נציב שירותי הכבאות ימונה על-ידי ממשלת ישראל, על-פי המלצת שר הפנים, ויהיה כפוף לשר הפנים. הוועדה עוד המליצה גם ששירותי הכבאות יהיה חלק מהרשויות הממשלתיות, ולא המוניציפליות.

⁸ ועדת-גינוסר המליצה כי שירותי הכבאות יחולק לשלוש רמות פיקוד: מפקדה ארצית; מפקדה מחוזית ותחנות כיבוי אזוריות.

⁹ מבקר המדינה ציין כי חסרונה של מערכת מרכזית של פיקוד ושליטה בלט בתקופת מלחמת לבנון השנייה.

¹⁰ משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה – היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, יולי 2007.

¹¹ עיקרי החלטת הממשלה מס' 3484 יוצגו בהרחבה בהמשך המסמך.

¹² כאמור, נכון ליוני 2009.

¹³ רב-טפסר שמעון רומח, נציב כבאות והצלה, מכתב, 18 ביוני 2009.



▪ **תקן כוח-האדם בשירותי הכבאות וההצלה כיום הוא 1,950 משרות. עם זאת, בשל קשיים תקציביים, במצבת כוח-האדם בשירות בפועל 1,691 משרות בלבד.**¹⁶ מארגון הכבאים המקצועיים נמסר כי המחסור במצבת כוח-האדם מקשה את תנאי העבודה של הכבאים ומגביר את הסיכונים המבצעיים ואת החשיפה לתביעות אזרחיות. **עוד נמסר כי לעתים המחסור בכוח-אדם אף מונע מהכבאים לפעול על-פי תורת הלחימה הקבועה בפקודות נציב שירותי הכבאות וההצלה.**¹⁷

▪ תקן הרכב של שירותי הכבאות וההצלה כיום הוא 516 כלי רכב. עם זאת, מצבת כלי הרכב התקניים בפועל היא 347 בלבד. יש לציין כי למערך שירותי הכבאות וההצלה 90 כלי רכב מיושנים אשר נמצאים בשירות יותר מ-20 שנה. כמו כן יש פער ניכר, של 74 כלי רכב, במצבת הרכב מדגם "סער", שהוא רכב התגובה הראשונה והעיקרי לאירועים הדורשים כיבוי והצלה.¹⁸

▪ על-פי נתונים שהועברו מארגון הכבאים המקצועיים, כיום יש בישראל כבאי אחד לכ-7,000 בני-אדם, לעומת מדינות אירופה, שעל-פי דוח ארגון העבודה הבין-לאומי שפורסם בשנת 2003 היחס בהן הוא כבאי אחד לכ-1,000 עד כ-1,200 בני-אדם במוצע.¹⁹

תקציב שירותי הכבאות וההצלה בישראל

על-פי חוק שירותי כבאות, התשי"ט-1959, מחצית התקציב של רשויות הכבאות מקורו במשרד הפנים. בשנת 2008 היה תקציב שירותי הכבאות 565 מיליון ש"ח. להלן חלוקת התקציב של שירותי הכבאות וההצלה על-פי מקורותיו:

▪ כ-15% מהתקציב מקורם בהכנסות עצמיות של שירותי הכבאות וההצלה, הנובעות מחיוב בעלי נכסים בגין כיבוי שרפות ומביקורות בטיחות בבתי-עסק.²⁰ בשנת 2008 היו ההכנסות העצמיות של שירותי הכבאות וההצלה כ-108 מיליון ש"ח, שהם כ-19% מסך התקציב לשנה זו.

¹⁴ ארבע מחלקות הכבאות העירוניות הן: תל-אביב, רמת-גן, גבעתיים וירושלים. נוסף על אלה רשות שדות התעופה מפעילה רשות כבאות תעשייתית.

¹⁵ מר עדי מונצז', מנהל תחום הדרכה בנציבות כבאות והצלה, מכתב, 8 ביוני 2009.

¹⁶ נתונים אלה מעודכנים לחודש יוני 2009.

¹⁷ יו"ר הסתדרות המעו"ף (הסתדרות העובדים הכללית החדשה) ארנון בר-דוד ויו"ר ארגון הכבאים הארצי יואב גדסי, מתווה להסכם שכר קיבוצי והסדר אופן ההעסקה וכללי השירות של שירותי הכיבוי, 28 בדצמבר 2008.

¹⁸ נתונים אלה מעודכנים לחודש יוני 2009. מר עדי מונצז', מנהל תחום הדרכה בנציבות כבאות והצלה, מכתב, 8 ביוני 2009.

¹⁹ International Labour Organization, Public emergency services: Social dialogue in a changing environment, 2003.

מחברי הדוח מציינים כי הנתונים מעודכנים לשנת 2000, וכי כלול בהם ככל הנראה גם כוח-האדם ההתנדבותי. פירוט שיעור הכבאים לנפש במדינות שונות בעולם ראו בטבלה שבנספח למסמך זה.

²⁰ במסגרת הליך הרישוי לפתיחת עסק פרטי או ציבורי חובה על בעל העסק (בעסק פרטי) או על האחראי לבטיחות (בעסק ציבורי) לקבל "אישור בטיחות אש". לאחר תשלום האגרה הנדרשת לשם כך נערכת ביקורת מטעם רשות הכבאות המקומית. בדרך כלל הרשות מחייבת התקנת אמצעי בטיחות וכיבוי אש, וההתקנה היא מקור הכנסה נוסף בעבורה. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מבנה שירותי הכבאות", כתב גלעד נתן, 27 בנובמבר 2005, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01557.doc>



▪ כ-35% מהתקציב מקורם במשרד הפנים. בשנת 2008 היתה ההשתתפות של משרד הפנים בתקציב שירותי הכבאות וההצלה כ-208 מיליון ש"ח, שהם כ-37% מסך התקציב לשנה זו, פחות מהנדרש על-פי חוק.

▪ כ-50% מהתקציב מקורם ברשויות המקומיות. בשנת 2008 היתה השתתפות הרשויות המקומיות כ-249 מיליון ש"ח, שהם כ-44% מסך התקציב לשנה זו.

נוסף על האמור הועבר לשירותי הכבאות בשנת 2008 גם תקציב פיתוח בסך 11.7 מיליון ש"ח לשם הצטיידות בכלי רכב ובציוד ייעודי לבינוי ולשיפוץ תחנות הכיבוי. תקציב זה מצטרף לתקציב שירותי הכבאות וההצלה מעמידים לצרכים אלה.²¹

תנאי העסקה והפרישה של כבאים

מסלולי הקידום של כבאים תלויים בזמינות של תקנים בתפקידי פיקוד. ככלל, לאחר גיוס הכבאי לשירות ובתום "תקופת מבחן" שבמהלכה נבחנת יכולתו להשתלב בצוות כיבוי, הוא משובץ לקורס בסיסי. בתום שנתיים מתום הקורס הכבאי מזומן לקורס כבאים מתקדם, המיועד להעמיק את כישוריו המקצועיים. כבאים שהתמנו באמצעות מכרז לתפקידי פיקוד זוטרים כגון מפקד או סגן מפקד צוות יוזמנו לקורס מפקדי צוותים, ומאוחר יותר, בהתאם לתנאים, הם יוזמנו לקורס מפקדי צוותים.²²

מנציבות הכבאות וההצלה נמסר כי לאחרונה עברו כלל שירותי הכבאות לשיטת עבודה במשמרות של 48:24 שעות, שמשמעותה עבודה רצופה במשך 24 שעות ומנוחה של 48 שעות עד למשמרת הבאה.²³ משכורתו של כבאי נגזרת מדרגתו, מהוותק שצבר, ממספר המשמרות שהוא מבצע מדי חודש וממועדיהן.²⁴ יש לציין כי סולם השכר של עובדי מינהלה, מהנדסים והנדסאים בשירותי הכבאות וההצלה, שאינם כבאים, שונה מסולם השכר של כבאים מבצעיים. עובדי משמרות שהועברו לתפקידי יום מינהליים מקבלים פיצוי בגין אובדן שכר.

גיל הפרישה לגמלאות של כבאים הוא כמקובל במשק. עם זאת, מנציבות הכבאות וההצלה נמסר כי כשירותם המבצעית של כבאים פוחתת כבר בגיל 55, על כן נעשים בשנים האחרונות מאמצים לעודד פרישה מוקדמת יותר של כבאים, כפוף לאישור תקציבי.²⁵

²¹ מר עדי מונצ'ו, מנהל תחום הדרכה בנציבות שירותי כבאות והצלה, מכתב, 9 ביוני 2009; מר מרק טובלב, ממונה תקציבים ותכנון בנציבות שירותי כבאות והצלה, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2009.

²² כל הקורסים נערכים על-ידי בית-הספר הארצי לכבאות והצלה, הפועל מתוקף סמכותו של מפקח כבאות ראשי לניהול פעולות משותפות. בית-הספר מקיים שורה רחבה של קורסים מקצועיים ובהם קורס מפקחי מניעת דלקות, חוקרי דלקות, חומרים מסוכנים ומגוון השתלמויות וסדנאות המשך לקציני משמרות ולמפקדים. מר עדי מונצ'ו, מנהל תחום הדרכה בנציבות שירותי כבאות והצלה, מכתב, 8 ביוני 2009.

²³ מנציבות כבאות והצלה נמסר כי המעבר לשיטת עבודה אחידה תרם לצמצום ההבדלים בתנאי העסקת הכבאים ברשויות הכיבוי השונות. שם.

²⁴ יש לציין כי משמרות בחג או בשבת מתוגמלות במשכורות גבוהות יותר. פירוט שכר הכבאים לפי רשויות ראו בטבלה שבנספח למסמך זה.

²⁵ מר עדי מונצ'ו, מנהל תחום הדרכה בנציבות שירותי כבאות והצלה, מכתב, 8 ביוני 2009.



בעיות במבנה הארגוני של שירותי הכבאות וההצלה

ועדת-גינוסר התייחסה במסקנותיה לכמה נושאים, ובהם המבנה הארגוני של מערך שירותי הכבאות וההצלה; סדרי הכוחות והמשאבים; תקני כוח-האדם; תנאי השירות; ההדרכה ותורת הלחימה; תקצוב השירות ועוד. בין הליקויים המרכזיים שהוועדה הצביעה עליהם:

- נציבות הכבאות וההצלה חסרה סמכויות וכוח-אדם הנדרשים להכנה וליישום של תוכניות עבודה כלל ארציות ורב-שנתיות.
- היכולת של רשויות הכבאות מושפעת מהחוסן הכלכלי של הרשות המקומית ולא משיקולים מבצעיים. ההבדלים במצב הכלכלי בין הרשויות מביאים עמם הבדלים בין רשויות הכיבוי במצבת כוח-האדם; במספר תחנות הכיבוי; באופן הכשרת הכבאים ובאמצעי הכיבוי.
- מבנהו המבוזר של המערך גורם לקשיי תיאום, לבעיות ביכולת הפיקוד והשליטה ואף למחסור בציוד בעת אירועי שרפה גדולים.
- חלק מכלי הרכב הייעודיים בשירותי הכבאות וההצלה מיושנים, ולפיכך אמינות הפעלתם נמוכה, הם אינם מותאמים לסיכונים בשטח ותחזוקתם יקרה. בישיבת ועדת הפנים והגנת הסביבה שנערכה ב-11 ביוני 2008 ציין נציב שירותי הכבאות וההצלה, רב-טפסר שמעון רומח, כי כ-30% מצי הרכב מושבת בשל תקלות הנגרמות ממצבם הרעוע של כלי הרכב הישנים. על-פי ממצאי דוח מיוחד של משרד מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, שפורסם בשנת 2007, כ-101 מ-360 כלי הרכב שהיו בשירות בתקופת הביקורת סווגו כלא תקינים בשל היותם מיושנים;²⁶
- המחסור בכוח-אדם פוגע ביכולת המקצועית של שירותי הכבאות וההצלה. המבנה המוניציפלי של מערך שירותי הכבאות אינו מאפשר ניוך כוח-אדם כפי שקיים בצה"ל, במשטרה ובארגוני ביטחון אחרים, ועל כן מגביל את מסלולי הקידום של הכבאים ופוגע במוטיבציה שלהם. בדוח המיוחד של מבקר המדינה בנושא היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה, שפורסם בשנת 2007, ציין המבקר כי במועד הביקורת, בשנת 2006, היה תקן כוח-האדם בשירותי הכבאות 1,783 משרות – 1,532 משרות כבאים ו-251 משרות מינהליות, אך בפועל היו במצבת כוח-האדם אז 1,633 משרות – 1,375 משרות כבאים ו-258 משרות מינהליות;²⁷ חלק מהרשויות המקומיות נתונות בקשיים תקציביים שמקשים עליהן את מימון חלקן בהוצאות מערך שירותי הכבאות וגורמים לפגיעה בפעילות השוטפת ובבניין הכוח של מערך שירותי הכבאות.²⁸

²⁶ משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה – היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, יולי 2007.

²⁷ שם.

²⁸ דוח הוועדה לבחינה ולתכנון מערך הכבאות בראשות יוסי גינוסר, אוגוסט 1998.



רפורמה בשירותי הכבאות

כדי להתמודד עם הבעיות במערך שירותי הכבאות הועלו במהלך השנים כמה הצעות חוק שנועדו לקדם רפורמה כוללת במערך שירותי הכבאות, ובהן הצעת חוק שירותי הכבאות והחילוץ, התשס"ט-2009, של חה"כ דוד אזולאי, שהונחה על שולחן הכנסת ה-18 במטרה ליישם את המלצותיה של ועדת-גינורס.²⁹ נוסף על הצעת חוק זו התקבלו גם החלטות ממשלה בנושא, ולא יושמו.

ב-11 במאי 2008 התקבלה החלטת הממשלה מס' 3484, בדבר רפורמה בשירותי הכבאות, ולהלן עיקריה:

- תוקם רשות ארצית לכבאות והצלה שתהיה רשות פנים-ממשלתית עצמאית שתנהל את התקציב ואת כוח-האדם שלה בנפרד וייכללו בה מטה ארצי ומערך מחוזות שיחפוף, ככלל, את מערך המחוזות של משטרת ישראל ושל פיקוד העורף.
- נציב כבאות והצלה ימונה על-ידי שר הפנים, באמצעות ועדת איתור ובאישור הממשלה, והוא יהיה בעל הסמכות הפיקודית העליונה.
- בשל היות רשות הכבאות הארצית ארגון חירום, לא יותר לעובדים בה לנקוט צעדים ארגוניים שיפגעו בשירות המבצעי שלה. כתחליף לצעדים ארגוניים ייקבעו בהתייעצות עם ההסתדרות החדשה מנגנונים חלופיים להכרעה בחילוקי דעות.
- לפעילות רשות הכבאות הארצית ייוחד בתקציב המדינה סעיף תקציבי נפרד.

במסגרת החלטת הממשלה שלעיל נדרשו משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר להשלים את ההכנות ליישום הרפורמה, וביניהן לשם כך לנקוט את הצעדים האלה: הכנת הצעה למבנה ארגוני ולתנאי שירות; עריכת סקר מבנים ומקרקעין שישמש את הרשות ועריכת בחינות אקטואריות לבירור ההתחייבויות כלפי גמלאי רשויות הכבאות.

יישום הרפורמה כיום במשרדי הממשלה הנוגעים בדבר

להלן המידע שהתקבל ממשרדי הממשלה הנוגעים בדבר בנוגע לשלב יישום הרפורמה במבנה מערך שירותי הכבאות.

משרד הפנים

ממשרד הפנים נמסר כי אין כיום לוח זמנים ליישום הרפורמה. נמסר כי גובשה טיוטת תזכיר חוק, ועם קבלת הערות משרד האוצר תתקיים ישיבה לגיבוש סופי של עמדת המדינה. עוד נמסר כי הוכנה טיוטה של המבנה הארגוני העתידי של שירותי הכבאות וההצלה.³⁰

²⁹ יש לציין כי הצעת חוק זהה הניחו על שולחן הכנסת חה"כ דוד אזולאי וחברי כנסת נוספים בכנסת ה-15, בכנסת ה-16 ובכנסת ה-17.

³⁰ רב-טפסר שמעון רומח, נציב כבאות והצלה, מכתב, 29 בנובמבר 2009.



משרד המשפטים

ממשרד המשפטים נמסר כי בהמשך להחלטת הממשלה האמורה הוקם צוות בין-משרדי³¹ להכנת תזכיר חוק ליישום הקמת הרשות לכבאות והצלה, אך עדיין אין אפשרות לקבוע את המועד המדויק של סיום עבודתו.³²

משרד האוצר

נמסר כי במשרד האוצר מקווים להתקדמות ניכרת ביישום הרפורמה במבנה של מערך שירותי הכבאות במהלך שנת 2010, וכי הנושאים המרכזיים שעל סדר-היום הם קידום תזכיר החוק בנושא זה ודיונים עם העובדים. עוד נמסר ממשרד האוצר כי עקב הקיצוץ שקבעה הממשלה, תקציבה השוטף של נציבות הכבאות וההצלה לשנת 2010 הוא 171 מיליון ש"ח, ודיון על התאמות בתקציב זה יתקיים עם נציבות הכבאות שבמשרד הפנים.³³

עמדת ארגון הכבאים המקצועיים וההסתדרות³⁴

במכתב לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת מ-29 בנובמבר 2009 ציין יו"ר ארגון הכבאים המקצועיים רשף יואב גדסי כי בשל המחסור בתקציב ובכוח-אדם נסגרות כיום תחנות כיבוי³⁵ ואף ייתכנו פיטורי כבאים.³⁶

ההסתדרות הכללית החדשה (להלן: ההסתדרות), בשיתוף עם ארגון הכבאים המקצועיים, הביעה התנגדות לחלק מהעקרונות שהציעו משרד הפנים ומשרד האוצר בטיוטת המתווה לרפורמה במבנה מערך שירותי הכבאות וההצלה. עוד נמסר כי עמדת ארגון הכבאים המקצועיים היא שיש לבנות את מערך שירותי הכבאות על-פי המערך של מחלקות עירוניות. לטענת ארגון הכבאים, במערך המוניציפלי הקיים נכללת התשתית הנחוצה למתן מענה יעיל לצרכים הקיימים, ואילו בניית מערך ארצי חדש עלולה להגדיל את העלויות ואף לגרום לביורוקרטיזציה של מערך הכבאות. להלן עיקרי עמדת ההסתדרות וארגון הכבאים המקצועיים:

- **מצבת כוח-האדם, שיפור הציוד והמכשור וקידומו:** לטענת נציגי הארגונים אין בהצעת המתווה לרפורמה התייחסות למצבת כוח-האדם ולצורך בחידוש הציוד המבצעי הייעודי. על-פי הצעת ההסתדרות יש לקבוע את מצבת העובדים הרצויה על-פי יחס של כבאי אחד לכל 1,000 בני-אדם. בהסתדרות ובארגון הכבאים מעריכים כי אפשר להגיע ליעד זה ביישום תוכנית רב-שנתית להכשרת כבאים מקצועיים.
- **מסגרת ההעסקה:** עמדת ההסתדרות היא כי יש לקבוע עיקרון של המשכיות, שלפיו כל ההסכמים וההסדרים החלים על עובדי נציבות הכבאות וההצלה היום ימשיכו לחול עם יישום

³¹ בין חברי הצוות הבין-משרדי נציגי משרד הפנים, משרד המשפטים ומשרד האוצר.

³² עו"ד הראל גולדברג, לשכת היועץ המשפטי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 29 בנובמבר 2009.

³³ יונתן בר סימן טוב, רפרנט פנים ודתות במשרד האוצר, מכתב, 29 בנובמבר 2009.

³⁴ יש לציין כי עמדתו של ארגון הכבאים המקצועיים חופפת את עמדת ההסתדרות הכללית החדשה. עו"ד יעל שילוני, יועצת משפטית לארגון הכבאים המקצועיים ולהסתדרות המעו"ף, שיחת טלפון, 8 ביוני 2009.

³⁵ מנציבות הכבאות וההצלה נמסר כי עד היום נסגרו תחנות כיבוי בבקעת-הירדן, באלקנה, בגוש-עציון, בירוחם ובמצפה-רמון. מר יורם לוי, דובר נציבות הכבאות וההצלה, שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2009.

³⁶ רשף יואב גדסי, יו"ר ארגון הכבאים המקצועיים בישראל, מכתב אל חה"כ דוד אזולאי, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בנושא: החרפת העיצומים בשירותי הכבאות, 29 בנובמבר 2009.



הרפורמה. מההסתדרות נמסר כי בחוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות נכללים הסכמים ייחודיים לכבאים, אשר גובשו כך שיתאימו לצורכיהם הייחודיים. כיוון שאין בשירות המדינה מגזר הדומה במאפייניו לזה של הכבאים, אין הסדר מתאים לצורך קביעת זכויותיהם, ועל כן ההסתדרות מתנגדת להחלת התקשי"ר על עובדי נציבות הכבאות וההצלה ולביטול תחולת ההסכמים הארציים בשלטון המקומי ובשירות הציבורי על הכבאים.³⁷

- **זכות ההתארגנות והשביתה:** ההסתדרות רואה באיסור חופש שביתה פגיעה בלתי מידתית בזכויות החוקתיות של הכבאים.
- **מבחני כושר:** ההסתדרות מתנגדת להחלת מבחני כושר תקופתיים על עובדי הכבאות ומציעה לקבוע רף כשירות שישמש את הרופאים התעסוקתיים ואת הוועדות הרפואיות.
- **הפסקת עבודה, אי-התאמה ופרישה:** ההסתדרות מתנגדת לשינוי גיל הפרישה של עובדים קיימים ומבקשת להבטיח את זכותם של עובדים שלא יהיו מעוניינים להשתלב במערך הכבאות החדש לפרוש לפנסיה מוקדמת בתנאים מועדפים.³⁸

סיכונים בריאותיים בעבודת הכבאים

בשנת 1998 פורסם המחקר "סקר סיכונים וגורמים לתחלואה ותמותה בקרב כבאים בישראל", שריכזה ד"ר יהודית שחם מהמחלקה לסרטן תעסוקתי במכון לבריאות העובד ברעננה.³⁹ במחקר נסקרו מחקרים מקבילים בעולם, המלמדים על כמה סיכונים בריאותיים, כגון ירידה בתפקוד הנשימתי, עלייה ברמת הכולסטרול והסוכר בדם ושיעור תמותה גבוה מלוקמיה בקרב כבאים בהשוואה לשאר האוכלוסייה.⁴⁰ תוצאות המחקר, שפורסמו בדצמבר 1998, מצביעות על כך שעבודת הכבאות וההצלה כרוכה בהיחשפות לגורמי סיכון כימיים, ביולוגיים, פיזיים ופסיכולוגיים שעלולה להיות להם השפעה חמורה על בריאות הכבאים. בישראל נבדקה במסגרת המחקר תקינותן של כמה מערכות אנטומיות חיוניות של 500 כבאים המועסקים בתחנות כבאות שונות. להלן עיקרי תוצאות המחקר:

- כבאים חשופים לחומרים כימיים, חלקם מסרטנים, שרעילותם עלולה להתבטא בשינויים במרכיבי ספירות הדם. שינויים אלו הם סימנים לפגיעה אפשרית בתפקוד של כמה מערכות אנטומיות, כגון מוח העצם ומערכת החיסון.

³⁷ יש לציין כי מאז שנת 2002 כלל הכבאים במדינת ישראל מועסקים על-פי מערכת הסכמים אחידה, שנשענת על ההסכמים הארציים ועל ההודעות בענייני עובדים. הסכמים מקומיים נותרו בתוקף ביחס ל"כבאים ותיקים" כמשמעו של מונח זה בהסכם 2002 ובהקשר של "קידום אחד נוסף" עבור כבאים ותיקים. בהקשר זה עמדת ההסתדרות וארגון הכבאים היא כי יש להותיר את ההסכמים המקומיים כמעמדם, וכן להותיר את המסגרת ההסכמית.

³⁸ יו"ר הסתדרות המעו"ף ארנון בר-דוד ויו"ר ארגון הכבאים הארצי יואב גדסי, מתווה להסכם שכר קיבוצי והסדר אופן ההעסקה וכללי השירות של שירותי הכיבוי, 28 בדצמבר 2008.

³⁹ את המחקר הזמין בשנת 1993 משרד העבודה והרווחה, ביוזמת ארגון הכבאים המקצועיים בישראל.

⁴⁰ גם סוגי סרטן אחרים שכיחים בקרב כבאים יותר מבכלל האוכלוסייה. לעומת זאת, סרטן הריאות אינו שכיח יותר בקרב כבאים. מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תנאי העסקתם של עובדי נציבות הכבאות בישראל ותקצוב פעילות הנציבות", כתב ברוך לוי, 12 במאי 2003, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01024.doc>.



- בדיקת הכולסטרול העלתה שמעל גיל 30 שיעור הסובלים מרמת כולסטרול גבוהה מהנורמה גבוהה בקרב הכבאים. נתון זה מעיד על תזונה לקויה עקב הרגלי חיים לא נכונים ועל מתח נפשי רב.
- תוצאות הבדיקות של תפקודי הריאות שנעשו לכבאים היו נמוכות במידה ניכרת מהתוצאות של קבוצת הביקורת. נוסף על כך, להבדיל מקבוצת הביקורת, בקרב הכבאים חלה ירידה בתפקודי הריאות עם הגיל. ייתכן כי תופעה זו משקפת היחשפות מוגברת לתוצרי שרפה, הפוגעים בריאות.
- מבדיקות השמיעה עולה כי כושר השמיעה של הכבאים יורד בקצב מהיר בהשוואה לבני גילם שאינם כבאים. תופעה זו מרמזת על היחשפות תעסוקתית מוגברת לרעש.

בעקבות המחקר החליט המפקח הראשי במשרד העבודה והרווחה דאז, פיטר מגנוס, להקים ועדת תקינה שתקבע את הבדיקות שכבאים חייבים לעשות לפני קבלתם לעבודה, את אופי הבדיקות התקופתיות שעליהם לעבור ואת הסיבות לאי-ההתאמה של כבאי לעבודתו. בדוח הוועדה, שסיימה את עבודתה בשנת 2001, נקבעה תוכנית מעקב אחר מצב בריאותם של הכבאים. הוועדה קבעה גם כי בעת קבלת כבאי לעבודה תיבדק ההיסטוריה הרפואית שלו וייערכו הבדיקות האלה: בדיקה קלינית של מערכות הגוף; בדיקת כושר גופני; בדיקת ריאות במאמץ; ספירת דם ותפקודי כבד וכליות, שמיעה, ריאות ועיניים. כמו כן, במסגרת תוכנית הניטור התקופתי שבנתה הוועדה נקבעה בדיקת תפקוד ריאות אחת לשנה ובדיקה כללית אחת לשנתיים. הוועדה המליצה עוד כי מגיל 40 יעברו הכבאים בדיקת כושר גופני אחת לשנה.⁴¹

בחדש יוני 2009 נמסר ממשרד הפנים כי התוכנית למעקב אחר בריאות הכבאים לא יושמה, בשל שתי סיבות מרכזיות:⁴²

1. עלות הבדיקות הרפואיות, שנכללות בהן גם בדיקות רפואיות לכבאים שמשתתפים באירועי שרפה חריגים, כמקובל בעולם, נאמדת בכ-1.5 מיליון ש"ח לשנה.
2. ארגון הכבאים אינו מוכן לטפל בסוגיה זו בטרם יוסדר מעמדו של כבאי שבבדיקה יתגלה אצלו ליקוי בריאותי שלא יאפשר לו להמשיך בעבודתו.

⁴¹ מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תנאי העסקתם של עובדי נציבות הכבאות בישראל ותקצוב פעילות הנציבות", כתב ברוך לוי, 12 במאי 2003, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01024.doc>.

⁴² רב-טפסר שמעון רומח, נציב כבאות והצלה, מכתב, 18 ביוני 2009.



מקורות

שיחות ומכתבים

- בר סימן טוב יונתן, רפרנט פנים ודתות במשרד האוצר, מכתב, 29 בנובמבר 2009.
- גדסי יואב, רשף, יו"ר ארגון הכבאים המקצועיים בישראל, מכתב אל תה"כ דוד אזולאי, יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, בנושא: החרפת העיצומים בשירותי הכבאות, 29 בנובמבר 2009.
- גולדברג הראל, עו"ד, לשכת היועץ המשפטי במשרד המשפטים, שיחת טלפון, 29 בנובמבר 2009.
- טובלם מרק, ממונה תקציבים ותכנון בנציבות שירותי כבאות והצלה, שיחת טלפון, 26 בנובמבר 2009.
- לוי יורם, דובר נציבות שירותי כבאות והצלה, שיחת טלפון, 30 בנובמבר 2009.
- מונצ'י עדי, מנהל תחום הדרכה בנציבות שירותי כבאות והצלה, מכתב, 8 ביוני 2009.
- רומח שמעון, רב-טפסר, נציב כבאות והצלה, מכתב, 29 בנובמבר 2009.
- שילוני יעל, עו"ד, יועצת משפטית לארגון הכבאים המקצועיים ולהסתדרות המעו"ף, שיחת טלפון, 8 ביוני 2009.

מסמכים ודוחות

- משרד מבקר המדינה, דוח מיוחד – היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה – היערכות שירותי הכבאות וההצלה לעתות חירום ותפקודם בעת המלחמה, 2007.
- משרד מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי – תנאי העסקת כבאים, 1998.
- בר-דוד ארנון, יו"ר ארגון הכבאים הארצי, וגדסי יואב, יו"ר ארגון הכבאים המקצועיים בישראל, מתווה להסכם שכר קיבוצי והסדר אופן ההעסקה וכללי השירות של שירותי הכיבוי, 28 בדצמבר 2008.
- הוועדה לבחינה ולתכנון מערך הכבאות בראשות יוסי גינוסר, דין וחשבון, אוגוסט 1998.
- International Labour Organization, Public emergency services: Social dialogue in a changing environment, 2003

מסמכי הכנסת

- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "מבנה שירותי הכבאות", כתב גלעד נתן, 27 בנובמבר 2005, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01557.doc>
- מרכז המחקר והמידע של הכנסת, "תנאי העסקתם של עובדי נציבות הכבאות בישראל ותקצוב פעילות הנציבות", כתב ברוך לוי, 12 במאי 2003, באתר האינטרנט של הכנסת, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/docs/m01024.doc>
- הצעת חוק שירותי הכבאות והחילוץ, התשס"ט-2009.
- ועדת הפנים והגנת הסביבה, פרוטוקול מס' 378, 11 ביוני 2008.



טבלה מס' 1: שכר הכבאים ברשויות הכיבוי בישראל⁴³

גמלאים + שאירים		כבאים מבצעיים + מדור מניעת דלקות		שירות כבאות
העלות למעסיק	ממוצע שכר ברוטו לעובד (בש"ח)	העלות למעסיק	ממוצע שכר ברוטו לעובד (בש"ח)	
10,119	9,550	17,333	14,017	איילון
8,314	7,678	24,072	19,854	אילת
11,567	10,942	22,103	17,981	אשקלון
8,221	7,717	17,461	14,110	באר-שבע
9,387	8,916	20,060	16,508	בית-שמש
8,626	8,133	23,039	18,788	בני-ברק
לא נמסר	לא נמסר	26,571	21,801	גבעתיים
9,200	8,562	20,195	16,075	הגליל המערבי
8,877	7,592	20,456	16,826	הגליל העליון
9,488	8,909	18,998	15,480	הרצלייה
12,875	12,117	18,552	14,964	השרון
8,148	7,615	19,076	15,374	חדרה
7,686	7,197	19,752	16,092	חולון
10,770	10,126	20,150	16,315	חיפה

⁴³ הנתונים התקבלו ממר עדי מונצז', מנהל תחום הדכה בנציבות כבאות והצלה, 9 ביוני 2009, ומבוססים על דוחות שכר של שירותי הכבאות מאוקטובר 2008.



גמלאים + שאירים		כבאים מבצעיים + מדור מניעת דלקות		שירות כבאות
העלות למעסיק	ממוצע שכר ברוטו לעובד (בש"ח)	העלות למעסיק	ממוצע שכר ברוטו לעובד (בש"ח)	
12,039	11,233	15,598	11,169	טבריה
לא נמסר	לא נמסר	16,166	12,192	יו"ש
10,291	9,557	17,668	14,022	יזרעאל
לא נמסר	6,648	21,790	17,833	ירושלים
12,548	11,083	22,376	18,097	נתניה
11,947	10,939	21,867	17,744	פתח-תקווה
10,006	9,140	20,164	16,262	ממוצע ארצי

⁴⁴ טבלה מס' 2: שיעור הכבאים לנפש בשנת 2000 במדינות אירופה

מספר התושבים לכבאי	מספר הכבאים	אוכלוסייה (במיליונים)	המדינה
585	252,375	147700	רוסיה
69	116,2819	79800	גרמניה
953	60,430	57566	בריטניה
234	238,440	55700	צרפת
2,036	28,000	57000	איטליה

⁴⁴ International Labour Organization, Public emergency services: Social dialogue in a changing environment, 2003.

מחברי הדוח מציינים כי הנתונים מעודכנים לשנת 2000, וכי כלול בהם ככל הנראה גם כוח-האדם ההתנדבותי.



147	154,650	22760	רומניה
מספר התושבים לכבאי	מספר הכבאים	אוכלוסייה (במיליונים)	המדינה
534	26,238	14000	הולנד
106	99,140	10500	הונגריה
609	16,458	10022	בלגיה
1563	6,400	10000	יוון
370	23,000	8500	שוודיה שבדיה
1438	5,910	8500	בולגריה
26	294,340	7796	אוסטריה
32	210,500	6750	שווייץ
765	6,700	5130	דנמרק
250	19,895	4975	פינלנד
300	14,210	4257	נורבגיה
1108	3,160	3500	אירלנד

