

צבא הגנה לישראל

ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוי



# תקציר

## רקע כללי

אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה שבמטכ"ל (להלן - אט"ל) אחראי על תחום הבטיחות באש בצה"ל, למעט פעילות באפסניה ייעודית שאינה בסמכותו. קצין הלוגיסטיקה הראשי (להלן - קל"ר), הכפוף לראש אט"ל, הוא הסמכות המקצועית הראשית בצה"ל בתחום הכיבוי ובטיחות האש (למעט בתחומים ייעודיים שבאחריות הזרועות<sup>1</sup> ואגף המודיעין), לרבות חקירת דליקות. מפקדת הקל"ר (להלן - מקל"ר) פועלת למימוש אחריותה המטכ"לית לבטיחות באש באמצעות מדור הבטיחות באש.

לפי נתוני מקל"ר מאוגוסט 2015 וממאי 2016, היו בצה"ל משנת 2013 ועד שנת 2015 1,321 שריפות בחלוקה הבאה: שנת 2013 - 482; שנת 2014 - 390; ושנת 2015 - 449. לפי נתונים אלו, בשנת 2013 נפגעו מהשריפות 22 איש באופן קל; בשנת 2014 היה נפגע אחד באופן בינוני ושבעה נפגעים באופן קל; ובשנת 2015 נהרג חייל אחד ושני נפצע קשה; כמו כן, היה נפגע אחד באופן בינוני, ו-16 - באופן קל. החייל ההרוג והחייל הפצוע קשה נפגעו בבסיס "רמון" של חיל האוויר והחלל (להלן - חיל האוויר) בשריפה שנגרמה ביוני 2015 כאשר ניקו חדר באמצעות חומרי ניקוי<sup>2</sup>. לפי נתוני מקל"ר, בשריפות שהיו בתקופה האמורה נגרם נזק כספי של כ-20 מיליוני ש"ח<sup>3</sup>.

שריפות מהוות איום משמעותי על תפקוד צה"ל בעת שגרה. עקב התגברות איום נשק תלול מסלול, איום השריפות גם הוא יתגבר, דבר העלול להביא לשיבוש פעילות צה"ל בשעת חירום.

1 זרוע האוויר והחלל, זרוע הים והזרוע לבניין הכוח ביבשה.

2 במועד סיום הביקורת, נובמבר 2015, טרם הסתיים בצה"ל תהליך התחקיר בנושא שריפה זאת.

3 נתוני הנזק הכספי מתייחסים רק לחלק קטן מהשריפות, כיוון שיחידות צה"ל לא דיווחו למקל"ר על הנזק הכספי שנגרם ברוב השריפות.

## פעולות הביקורת

בחדשים דצמבר 2014 עד נובמבר 2015<sup>4</sup> בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבויין בעת שגרה. נבדקו בעיקר: מיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש והמענה הניתן להם; החלת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, בצה"ל; מצב הבטיחות באש במחנות ובמבנים חיוניים של צה"ל; חקירת דליקות על ידי מקל"ר; והטיפול בשריפות שגורם צה"ל בשטחי האימונים שלו.

הביקורת נערכה בצה"ל, במשרד הביטחון (להלן - משהב"ט) וברשות הארצית לכבאות והצלה (להלן - הרשות הארצית לכב"ה). בדיקת השלמה נערכה ברשות הטבע והגנים הלאומיים (להלן - רט"ג).

## הליקויים העיקריים

### הפער בין הצרכים בתחום הבטיחות באש ובין המענה הניתן להם

מיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש בצה"ל והתכניות למתן מענה להם

1. אגף ההנדסה והבינוי שבמשהב"ט (להלן - אגף ההנדסה) פרסם במאי 2012 תוצאות של סקר תשתיות בטיחות באש שעשה בצה"ל (להלן - הסקר של אגף ההנדסה), ולפיו ההשקעה הנדרשת לתיקון הליקויים בתחום הבטיחות באש במחנות או במתקנים בצה"ל היא כ-1.3 מיליארד ש"ח. בביקורת עלה, כי הסקר של אגף ההנדסה אינו משקף את מלוא הצרכים לגבי ההשקעה הנדרשת בתשתיות הבטיחות באש בצה"ל. לפיכך, אין בידי הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט תמונת מצב מלאה בדבר הפערים הקיימים בנושא הבטיחות באש בצה"ל, כדי לצמצם את הסיכונים הנובעים מפערים אלה.
2. מקל"ר גיבשה בשנת 2012 תכנית למתן מענה לצרכים בתחום בטיחות האש בצה"ל שהסתכמה בכ-1.7 מיליארד ש"ח במשך 15 שנים. סגן הרמטכ"ל קבע באוגוסט 2012 כי התקציב למניעת אש יהיה 200 מיליון ש"ח לחמש שנים. לדעתה המקצועית של הרשות הארצית לכב"ה, הקצאה תקציבית זאת תוביל לטיפול איטי מדי בפערים הניכרים הקיימים בתחום הבטיחות באש הקיימים בצה"ל. במצב זה בולט הפער בין ההשקעה הנדרשת לביטול הפערים בתחום בטיחות האש, או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין ההשקעה שקבע צה"ל.

### ליקויים בבקרה של מקל"ר אחר מימוש החלטות סגן הרמטכ"ל בתחום הבטיחות באש

תהליך הבקרה של מקל"ר אחר מימוש מספר החלטות מרכזיות בתחום הבטיחות באש שקיבל סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012, היה לקוי, ובמקל"ר לא היה מידע אם החלטות אלה מומשו. כך למשל, במקל"ר ובחטיבת המבצעים שבאמ"ץ לא היה מידע אילו יחידות קיימו את ההחלטה בדבר חבירה בין יחידות צה"ל ובין תחנות לכיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה.

### אי-החלת חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012, על צה"ל

במועד סיום הביקורת, נובמבר 2015, כשלוש שנים לאחר אישור חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (להלן - חוק הרשות הארצית לכב"ה), קיימים עדיין חילוקי דעות בין משהב"ט ובין הרשות הארצית לכב"ה בנוגע לתוכנו של הנוהל המשותף על אופן יישום ההוראות של חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל, כך שלמעשה חוק הרשות הארצית לכב"ה טרם חל על צה"ל. במצב זה הרשות הארצית לכב"ה אינה פועלת בצה"ל כמנחה מקצועי בתחום הבטיחות באש, הן בכל הנוגע להוראות הנדרשות בתחום זה והן בכל הנוגע להפעלת פיקוח מקצועי ביחידות צה"ל ובמתקניו בתחום הבטיחות באש.

### מצב הבטיחות באש ביחידות צה"ל

#### ליקויים בתחום הבטיחות באש בבסיסי מרכז תחמושת

בשני בסיסי מרכז תחמושת (להלן - מרת"ח) שנבדקו בביקורת נמצאו ליקויים המהווים סיכון חמור בתחום הבטיחות באש ועלולים לגרום לשריפות או לעכב את כיבוי. כך למשל, בשני הבסיסים אין ברזי כיבוי אש (להלן - הידרנטים) ליד מחסני תחמושת רבים. צנרת המים באחד מהבסיסים ישנה מאוד, ולכן נרתעים בבסיס מהפעלת לחץ מים חזק מחשש שהדבר יגרום לפיצוץ הצנרת. בחלק מההידרנטים הקיימים בבסיס זה אין לחצי מים מספקים. בשטח הבסיס יש כ-86 עמודי חשמל פעילים שאינם יציבים, ונוטים ליפול, בין היתר, כיוון שהעץ שממנו הם בנויים נרקב במשך השנים. תמונת מצב זאת יכולה להוביל לסיכון בעת שריפה בשני בסיסים אלה ולהתפתחות שריפות בבסיס.

#### ליקויים בתחום הבטיחות באש בבסיסים ובמבנים בחיל האוויר

בחיל האוויר אין מידע מרוכז לגבי האמצעים הקיימים לגילוי ולכיבוי אש בכלל המבנים התת-קרקעיים והגבוהים שבמחנותיו. מנתונים שהכין חיל האוויר ביולי 2015 לבקשת משרד מבקר המדינה לגבי 45 מבנים כאלה, שכולם מבצעיים, עולה, כי ב-14 מהם (כ-31%), בתוכם חמישה מגדלי פיקוח, אין מערכת לכיבוי

אש. באחד ממגדלי פיקוח אלה בבסיס חיל האוויר במרכז הארץ נמצא, כי במקרה שריפה במגדל הפיקוח החיילים הנמצאים בקומה החמישית אינם יכולים למלט את עצמם כיוון שאין סולם למילוט מהקומה החמישית לרביעית. בעקבות הביקורת טיפל הבסיס בתיקון הליקוי. בביקורת של משרד מבקר המדינה ביחידת בקרה אווירית בדרום הארץ הועלו ליקויים בתחום הבטיחות באש, וביניהם: אין מערכת לכיבוי אש, ואין מענה אוטומטי לכיבוי אש בבונקר המבצעי; אין מערכת לשחרור עשן בבונקר זה; וחסרים מטפי כיבוי אש.

### ליקויים בבטיחות באש במוצב הפיקוח של מפקדת פיקוד הצפון ובמוצב הפיקוד העליון במטכ"ל

1. בסיכום ביקורת בתחום הבטיחות באש במוצב הפיקוד של פיקוד הצפון (להלן – פצ"ן) מדצמבר 2014 קבעה הרשות הארצית לכב"ה, כי המבנה מהווה סכנת חיים מיידית לנמצאים בו, ויש לתת פתרון מידי להצלת חיים במצב אמת. כמו כן פורטו סידורי הבטיחות באש הנדרשים במוצב הפיקוד של פצ"ן, בחלוקה לכאלה שהם לביצוע מידי ולכאלה שאינם נדרשים מיידית. נמצא, כי מפקדת פצ"ן ואגף ההנדסה החלו אמנם לטפל בליקויים שנמצאו, אולם במועד סיום הביקורת, כחלוף כשנה מאז הביקורת של הרשות הארצית לכב"ה, טרם נעשו סידורי הבטיחות באש העיקריים הנדרשים לביצוע מידי.
2. בבדיקה של משרד מבקר המדינה במוצב הפיקוד העליון במטכ"ל נמצא כי במשך שנים רבות לא קיבלו נציגי מוצב הפיקוד העליון כל הדרכה ומענה מקצועיים לגבי הבטיחות באש במוצב, ובכלל זה גם לגבי כיבוי שריפות בו; לא ניתן להפעיל במוצב כיבוי באמצעות ספרינקלרים<sup>5</sup>, וקיימות מערכות לכיבוי אש רק בארונות החשמל; ממונה הבטיחות של המוצב, שהוא גם ממונה במשך שנים רבות על תחום הבטיחות באש במבנה זה, קיבל הכשרה מקצועית בנושא הבטיחות באש רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה.

### הטיפול בשריפות שגורם צה"ל בשטחי אימונים שלו

בעלי תפקידים בכירים ברט"ג הצביעו בפני נציגי משרד מבקר המדינה על שריפות שגורמות יחידות צה"ל בשטחי האימונים של הצבא, אשר גורמות לעתים נזק רב לשמורות טבע וגנים לאומיים, שחלקם נמצאים בתוך שטחי האימונים. נמצא, כי במחלקת אימונים שבזרוע לבניין הכוח ביבשה (להלן - זרוע היבשה), הממונה והאחראית מטעם צה"ל על כל שטחי האימונים שלו, אין מידע על השריפות שהיו בשטחי האש, והיא לא חקרה את הנסיבות שבעטיין נגרמו השריפות שהיו בשטחי אש כדי להפיק מהן לקחים לעתיד. גם מקל"ר לא חקרה אף לא אחת מהשריפות בשטח אש בשנים 2013-2015 (עד תחילת אוגוסט 2015).

5 ספרינקלרים הם מתזי מים. מדובר בהתקנים במערכת כיבוי אש המלאים מים, והמופעלים אוטומטית בעת שריפה ומזרימים מים באזור מוגדר לכיבוי שריפה.

## ההמלצות העיקריות

1. על ראש אט"ל להציג לסגן הרמטכ"ל את תמונת המצב ואת הפערים בתחום בטיחות האש בצה"ל, כדי לבחון מחדש את המענה התקציבי לסגירת הפערים בתחום זה. בחינה כזאת ראוי שתתבסס על סקר עדכני, כולל מיפוי כל הצרכים בתחום הבטיחות באש לפי סדר עדיפויות שיכוון את ההשקעה התקציבית הנדרשת.
2. על קל"ר לבחון בהקדם אם החלטות בתחום הבטיחות באש שקבע סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012 מומשו, ולפי הצורך עליו להעלות את הנושא, באמצעות אט"ל, לדיון נוסף בראשות סגן הרמטכ"ל.
3. על הרשות הארצית לכב"ה בשיתוף משהב"ט לסכם את הנוהל המשותף שיאפשר את החלת הוראות חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל בהקדם, ולהביאו לאישורם של השר לביטחון הפנים ושל שר הביטחון.
4. ראוי שאט"ל ינחה את מרת"ח ליזום בדיקה של הרשות הארצית לכב"ה בבסיסי מרת"ח, שבה תבוצע הערכה מקצועית לגבי כל המרכיבים של סיכוני האש בבסיסי מרת"ח. על בסיס בדיקה זו יכין מרת"ח, בשיתוף הרשות הארצית לכב"ה, תכנית עבודה למתן מענה לסיכונים אלה.
5. על חיל האוויר לטפל בדחיפות בליקויים הקיימים בתחום הבטיחות באש במקומות שבהם יש סיכון חיים עקב ליקויים אלה. כמו כן, על אגף ההנדסה במשהב"ט, בשיתוף עם חיל האוויר, למפות בדחיפות את הצרכים באמצעים לגילוי אש ובאמצעים לכיבוי אש במבנים הקיימים בחיל האוויר, בדגש על המבנים בעלי חשיבות מבצעית רבה. לפי תוצאות המיפוי, על חיל האוויר להכין תכנית עבודה להיערכות בסיסיו בתחום הבטיחות באש.
6. א. על מפקדת פצ"ן לטפל בליקויי הבטיחות באש שהעלתה הרשות הארצית לכב"ה במוצב הפיקוד של פצ"ן. בשלב הראשון עליה לתת מענה לליקויים הדורשים מענה מיידי, ולאחר מכן לטפל בשאר הליקויים.  
ב. על אגף ההנדסה במשהב"ט לקיים בהקדם סקר בתחום הבטיחות באש במוצב הפיקוד העליון במטכ"ל. על בסיס ממצאי סקר זה, על חטיבת המבצעים שבאמ"ץ להכין תכנית עבודה להסרת הליקויים בתחום הבטיחות באש, שתאפשר הפעלתו המבצעית ובטיחות לאנשים השוהים בו גם אם תפרוץ בו שריפה.
7. על זרוע היבשה בשיתוף מקל"ר לחקור את השריפות בשטחי האימונים ולהפיק מהן את הלקחים הנדרשים, ברמה המערכתית וברמה האישית, כדי להקטין משמעותית את היקפן, ולמנוע נזקים לשמורות הטבע ולערכי הטבע.

## סיכום

שריפות במבנים ובמחנות של צה"ל עלולות לגרום לסיכון חיי אדם, לנזק לרכוש ולסביבה, ולשבש את רציפות תפקודן של יחידותיו ואת כוונותו המבצעית ופעילותו בעת שגרה. בשלוש השנים האחרונות נגרמו בצה"ל מאות שריפות, בכל שנה בדרגות חומרה שונות, אשר גרמו לנפגעים ולנזק של מיליוני ש"ח לרכוש. לטיפול במניעת שריפות יש חשיבות רבה, בין היתר, בשל אי-הוודאות של פוטנציאל הנזק שעלול להיגרם לנפש, לרכוש ולסביבה.

על אף שהמודעות בצה"ל לנושא ההיערכות למניעת שריפות ולכיבוי גברה בעקבות השריפה הקשה בכרמל בשנת 2010, ונעשות פעילויות שונות כדי לשפר את תחום הבטיחות באש בצה"ל, עדיין נמצאו בביקורת ליקויים רבים בתחום זה, חלקם משמעותיים, לרבות ליקויי בטיחות בחשמל המהווים סכנת חיים. בולט הפער המשמעותי בין היקף ההשקעה הנדרשת לביטול הפערים הקיימים בצה"ל בתחום הבטיחות באש, או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין התקציב שקבע צה"ל, כדי לטפל בפערים אלה. נוכח עמדת הרשות הארצית לכב"ה, ולפיה הטיפול של צה"ל בפערים הניכרים הקיימים בתחום הבטיחות באש בצה"ל הוא איטי מדי ביחס לסיכון הטמון בהם, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, שהפערים והצרכים בתחום זה יועלו לדיון בראשות סגן הרמטכ"ל ואף יובאו לידיעת הרמטכ"ל. זאת, כדי לתת להם מענה לפי סדר עדיפויות שייקבע.

נוכח הפערים הניכרים הקיימים בצה"ל בין הצרכים בתחום הבטיחות באש ובין המענה הניתן להם, יש חשיבות רבה למתן פתרון מידי לכיבוי שריפות במחנות צה"ל על ידי תחנות כיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה. על קל"ר בשיתוף חטיבת המבצעים שבאמ"ץ לוודא שהנחיות של חטיבת המבצעים משנת 2013 בעניין החבירה של תחנות לכיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה למחנות צה"ל שבמרחבן במקרה של שריפה אכן מומשו, ומחנות צה"ל השונים הכינו מתכונת לחבירה לתחנות כיבוי אש במרחבן לצורך כיבוי של שריפות.

תחום הבטיחות באש הוא תחום מקצועי שעליו מופקדת הרשות הארצית לכב"ה. לפיכך, להחלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל יש חשיבות רבה בכך שתתאפשר הנחיה מקצועית ופיקוח של הרשות הארצית לכב"ה בתחום הבטיחות באש בצה"ל. על הרשות הארצית לכב"ה בשיתוף משהב"ט לסיים את הכנת הנוהל בדבר אופן החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל בתוך זמן קצוב, ולהביאו לאישורם של השר לביטחון הפנים ושל שר הביטחון.



## מבוא

1. לפי הוראת פיקוד עליון (להלן - הפ"ע), העוסקת בבטיחות ובגהות בצה"ל, אט"ל אחראי על תחום הבטיחות באש בצה"ל, למעט פעילות באפסניה ייעודית<sup>6</sup> שאינה בסמכותו. לפי פקודת הארגון שלו, קל"ר, הכפוף לראש אט"ל, הוא הסמכות המקצועית הראשית בצה"ל בתחום "הכיבוי ובטיחות האש" (למעט כיבוי אש ייעודי), לרבות חקירת דליקות<sup>7</sup>. הזרועות (זרוע האוויר והחלל, זרוע הים והזרוע לבניין הכוח ביבשה) וכן אגף המודיעין, אחראים על הכיבוי והבטיחות באש בכל הנוגע למשקים הייעודיים שבתחום אחריותם כגון: מטוסים, ספינות ורכב-קרב משוריין (רק"ם). מקל"ר פועלת למימוש אחריותה המטכ"לית לבטיחות באש באמצעות מדור הבטיחות באש, השייך לענף הדרכה וביקורת.

בסיכום דיון ממאי 2012 בנושא בטיחות האש בצה"ל ציין ראש אט"ל כי "נושא בטיחות האש הוא תחום מקצועי רב תחומי, חוצה ארגון, שמעורבים בו כל הגורמים - מהמפקדים ועד לאחרון החיילים בשטח. העיסוק בבטיחות האש מטרתו מניעת פגיעה בנפש, ברכוש ובמוכנותו של צה"ל למלחמה. אמנם לא ניתן למנוע שריפות באופן מוחלט, אך ניתן למזער את תכיפותן ואת נזקיהן. לפיכך, נדרש לטפל באופן מאוזן בנושאים שעניינם מניעת דליקות מחד וכיבוי שריפות מאידך".

לפי נתוני מקל"ר מאוגוסט 2015 וממאי 2016, היו בצה"ל משנת 2013 ועד שנת 2015 1,321 שריפות, בחלוקה הבאה: שנת 2013 - 482; שנת 2014 - 390; ושנת 2015 - 449. לפי נתונים אלו, בשנת 2013 נפגעו מהשריפות 22 איש באופן קל; בשנת 2014 היה נפגע אחד באופן בינוני ושבעה נפגעים באופן קל; ובשנת 2015 נהרג חייל אחד ושני נפצע קשה; כמו כן, היה נפגע אחד באופן בינוני, ו-16 - באופן קל. החייל ההרוג והחייל הפצוע קשה נפגעו בבסיס "רמון" של חיל האוויר בשריפה שנגרמה ביוני 2015 כאשר ניקו חדר באמצעות חומרי ניקוי<sup>7</sup>. לפי נתוני מקל"ר, בשריפות שהיו בתקופה האמורה נגרם נזק כספי של כ-20 מיליוני ש"ח. יצוין כי נתוני מקל"ר בנוגע לנזק הכספי מתייחסים רק לחלק קטן מהשריפות, כיוון שיחידות צה"ל לא דיווחו למקל"ר על הנזק הכספי שנגרם ברוב השריפות.

2. בינואר 2012 פרסמה מקל"ר את "תפיסת הבטיחות באש לצה"ל", שעל פיה "בטיחות באש פירושה מכלול הפקודות, ההוראות, הנהלים, האמצעים והפעולות הננקטים בכל יחידה בצה"ל למניעת דליקות, לרבות מוכנות לכיבוי שריפות בזמן רגיעה ובזמן חירום". בתפיסת הבטיחות באש הוגדרו חמשת תחומי העשייה העיקריים לצורך "בניית הכוח והיכולות בתחום בטיחות האש": "א. התורה; ב. הארגון; ג. תחום האימונים, הכשרה ושמירה על כשירות;

6 אפסניית צה"ל היא כל הנמצא ברשות הצבא או בשימוש או מוחזק על ידיו. יש כמה סוגים של אפסניה, וביניהם אפסניה הנמצאת באחריות אט"ל המשמשת את כל יחידות צה"ל, ואפסניה ייעודית של חילות וגופים אחרים, הדרושה למשמותיהם הייעודיות.

7 ראו הערת שוליים 2.

ד. תחום כוח האדם; ה. תחום האמצעים". נקבע בה כי מקל"ר כותבת את התפיסה, הפקודות וההוראות ומפיצה אותן; אגפי המטכ"ל והפיקודים המרחביים אחראים על תחום בטיחות האש בגזרתם וביחידותיהם, ובמסגרת זו עליהם גם ליישם את התפיסה, ואת הפקודות וההוראות המקצועיות בתחום בטיחות האש; הזרועות והחילות המקצועיים אחראיים על תחום הבטיחות באש בנושאים הייעודיים; אט"ל אחראי על פיתוח, הצטיידות וקביעת סטנדרטים באמצעי כיבוי אש; וליחידות צה"ל יש אחריות פיקודית על בטיחות האש ובכלל זה, הטמעה ויישום הפקודות וההוראות בתחום; ותכנון תכנית בטיחות באש.

3. גורם נוסף העוסק, בין יתר עיסוקיו, בתחום הבטיחות באש בצה"ל הוא אגף ההנדסה שבמשהב"ט. אגף ההנדסה הוקם בדצמבר 2011 מאיחוד של מרכז הבינוי של צה"ל, שפעל במסגרת אט"ל, עם אגף הבינוי במשהב"ט. אגף ההנדסה הוא הסמכות המקצועית והזרוע המבצעת בתחום הבינוי במערכת הביטחון. האגף עוסק בייזום, תכנון והוצאה לפועל של פרויקטים חדשים בתחום הבינוי ובפיתוח ותחזוקת מבנים ותשתיות של מערכת הביטחון בזמן שגרה ובעת חירום. בין יתר תפקידיו: לממש את פרויקטי הבינוי ומשימות התחזוקה עבור צה"ל ומשהב"ט; לשמש סמכות רישוי לבינוי בצה"ל; ולרכז מידע תשתיתי-הנדסי.

4. הרשות הארצית לכב"ה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, המופקד על מניעת דליקות והתפשטותן ועל כיבוי. בראש הרשות הארצית לכב"ה עומד נציב כבאות והצלה המופקד על ניהול הרשות הארצית לכב"ה, ותחתיו פועל מטה הממונה על ההנחיה המקצועית, הפיקוח והתיאום של כוחות הכבאות וההצלה בשטח. הרשות הארצית לכב"ה פועלת מתוקף חוק הרשות הארצית לכב"ה שהוחל ב-8.8.12<sup>8</sup>. חוק הרשות הארצית לכב"ה מסדיר את סמכויותיהם המקצועיות של גורמים ברשות הארצית לכב"ה, המוסמכים לפעול באירוע דליקה ולפעול למניעת דליקות. בנוסף לכך כולל החוק הוראות הנוגעות לקידום הבטיחות באש בנכסים, ביערות ובחורשים, ובכלל זה הוראות בדבר התקנת אמצעי בטיחות אש והצלה בנכסים. כמו כן, כולל החוק כלים מעשיים הנדרשים לצורך פיקוח ובקרה על קיום הוראות החוק. בחוק נקבע, כי תקנות שנקבעו לפיו יחולו על מערכת הביטחון ועל צה"ל (בנושא זה ראו בהמשך).

## פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2014 עד נובמבר 2015<sup>9</sup> בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוי בעת שגרה. נבדקו בעיקר: מיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש והמענה הניתן להם; החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל; מצב הבטיחות באש במחנות ובמבנים חיוניים של צה"ל; חקירת דליקות על ידי מקל"ר; והטיפול של צה"ל בשריפות הנגרמות בשטחי אימונים שלו. הביקורת נערכה בצה"ל: באט"ל, במקל"ר, במרת"ח ובשניים מבסיסיו: באמ"ץ ובמוצב הפיקוד העליון

8 פורסם בס"ח תשע"ב, מס' 2381, עמ' 702 ביום 8.8.12.

9 ראו הערת שוליים 4.

במטכ"ל; במטה חיל האוויר ובשתי יחידות של החיל - בסיס חיל האוויר במרכז הארץ ויחידת בקרה אווירית בדרום הארץ; בזרוע היבשה; במטה פצ"ן ובמוצב הפיקוד של פצ"ן; בחיל הים; ובאגף התכנון (להלן - אג"ת). כמו כן נערכה הביקורת באגף ההנדסה שבמשהב"ט וברשות הארצית לכב"ה. בדיקת השלמה נערכה ברט"ג.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם נתונים בודדים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון נתונים בודדים אלה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

## הצרכים בתחום הבטיחות באש והמענה הניתן להם

### מיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש בצה"ל והתכניות למתן מענה להם

1. בעקבות השריפה הקשה בהר הכרמל בדצמבר 2010<sup>10</sup> קיים צה"ל תחקיר על פעילותו באותה שריפה. בסכמו תחקיר זה בינואר 2011 קבע סגן הרמטכ"ל כי "אט"ל בתיאום אג"ת, פקע"ר [פיקוד העורף] והגופים הרלבנטיים, יערוך **עמ"ט** [עבודת מטה] **מהירה למיפוי יכולות כיבוי האש הקיימות בצה"ל וגיבוש הצעה לתפיסת כיבוי אש צבאית** במצב מתפתח ובמצב חירום, **ותכנית עבודה סדורה למימושה**" (ההדגשות במקור). במאי 2011 הוצגה לסגן הרמטכ"ל דאז תוצאת עבודת המטה של אט"ל. סגן הרמטכ"ל סיכם וציין כי "**בעקבות אי-טיפול מתמשך בנושא יש להעצים את הטיפול בשנים הקרובות**". סגן הרמטכ"ל הנחה "לבחון שוב את התקציב שהוצע לו ולהגיע אליו לאישור מחודש; להכין תיק מחנות ובו **יתוכלל המענה לכלל בסיסי צה"ל בתחום כיבוי האש**. תיק זה יובא לאישור ראש אט"ל ולאישור סגן הרמטכ"ל" (ההדגשות במקור).

בעקבות הנחיית סגן הרמטכ"ל ממאי 2011, החל אגף ההנדסה ביוני 2011 בסקר תשתיות בטיחות שמטרתו לבנות מסד נתונים על ההשקעה הנדרשת בתשתיות הבטיחות באש בצה"ל בחתכי גופים, מחנות ומבנים, ובחלוקה לרמת עדיפות, מאסטרטגי ועד מנהלתי. בסיכום הסקר של אגף ההנדסה ממאי 2012 נאמר כי נסקרו מעל 800 מחנות ומתקני צה"ל, ובהם מעל 57,000 מבנים. עוד עלה שם כי ההשקעה הנדרשת לכלל המחנות או המתקנים ובכלל העדיפויות, בתחומים שנסקרו, כמפורט להלן, היא כ-1.3 מיליארד ש"ח, וההשקעה הנדרשת באותם מחנות או מתקנים שבעדיפות מהבחינה האסטרטגית על פי קביעת אמ"ץ שבמטכ"ל, היא כ-430 מיליון ש"ח. סיכום הסקר הועבר לגורמים

10 ראו מבקר המדינה, **דוח מיוחד (2012)**, "ביקורת על השריפה בכרמל - דצמבר 2010 - מחדלים, כשלים ומסקנות".

## אין בפני הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט תמונת מצב מלאה בתחום הפערים הקיימים בנושא הבטיחות באש בצה"ל

שונים בצה"ל, וביניהם אט"ל ומקל"ר. בהתבסס על סקר זה הכינה מקל"ר תכנית למתן מענה לצרכים בתחום הבטיחות באש בצה"ל (ראו בהמשך).

הסקר של אגף ההנדסה התמקד במספר תחומים עיקריים: א. ליקויים באמצעי הבטיחות באש הקיימים במבנים, כגון אם יש ארונות חשמל, או הארקות הדורשים תיקון. נרשמו התיקונים הנדרשים ותומחרה עלותם; ב. אמצעי הבטיחות באש שצריך להוסיף למבנים הקיימים, כדי שיעמדו בדרישות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, ותקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) תש"ל-1970, בנוגע לגילוי אש ולכיבוי אש (להלן – התקנות המשלימות). עלותם של האמצעים הדרושים תומחרה אף היא; ג. ליקויים בתחום תשתית המים לכיבוי אש, כגון בלחצי המים ובספיקתם. כמו כן נבדקה תשתית המים שצריכה להיות לפי תקנות התכנון והבנייה האמורות. גם עלות הדרוש מבחינת תשתית המים תומחרה בסקר.

בביקורת התברר, כי הסקר של אגף ההנדסה אינו משקף את מלוא הצרכים לגבי ההשקעה הנדרשת בתשתיות הבטיחות באש במבנים ובמתקנים של צה"ל בשל שתי סיבות עיקריות:

א. בתיקון משנת 2008 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות) משנת 1970, הוכלל בסעיף 11א הצורך להגשת נספח תיאור אמצעים לבטיחות באש, כגון: דרכי מוצא מן הבניין תוך פירוט מרכיביהן; וסידורי שליטה בעשן מחלקי הבניין השונים (להלן – תקנות התכנון והבנייה החדשות<sup>11</sup>). בסקר של אגף ההנדסה לא נבדקה עמידת המבנים הקיימים בתקנות אלה. סגן ראש אגף ההנדסה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי בהערכת הסיכונים שעשה האגף הוא הגיע למסקנה, כי תיקון ליקויי הבטיחות באש הקיימים במבנים יחד עם התקנת אמצעים לגילוי אש ואמצעים לכיבוי אש בהם, לפי דרישות חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 והתקנות המשלימות, יכסו 90% מהסיכונים לשריפות בהם. סגן ראש אגף ההנדסה הוסיף, כי המבנים הללו נבנו בעבר בהתאם לתקנות התכנון והבנייה שהיו תקפות באותה עת, וכל מבנה כזה כאשר יושפץ ייבנה בהתאם למאפיינים הנדרשים במבנים לפי תקנות התכנון והבנייה החדשות. לכן, הוא הטיל ספק בצורך בביצוע סקר בנוגע לעמידת המבנים הקיימים בתקנות התכנון והבנייה החדשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, במצב עניינים זה אין בידי המפקדים מידע על כך, שביחידותיהם נמצאים מבנים שאינם עומדים בתקנות התכנון והבנייה החדשות מבחינת המאפיינים הנדרשים בנוגע לבטיחות באש. ראוי אפוא שאגף ההנדסה ימפה מבנים אלה, ושתוצאות המיפוי יועברו לצה"ל, כדי שיוכל להיערך בהתאם בכל הנוגע להדרכה ולתרגול של החיילים בנוגע למילוט בעת שריפה ממבנים כאלה, או בנוגע להיערכות מתאימה לכיבוי אש במבנים אלה.

ב. בסיכום של הסקר של אגף ההנדסה ממאי 2012 צוין, כי נתוני הסקר אינם מלאים, וכי נדרשת השלמת נתונים מטעם חיל האוויר, שמסר נתונים חלקיים בלבד. סגן ראש אגף ההנדסה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי נציגי אגף ההנדסה ביקשו לקיים את הסקר גם בבסיסי חיל האוויר, אך נתקלו בקשיים בכניסה אליהם. כדי שלא לעכב את הסקר, אפשר אגף ההנדסה לנציגי חיל האוויר לקיימו בעצמם ביחידותיהם, בכונה שהם יעבירו את נתוני סיכומי אגף ההנדסה. סגן ראש אגף ההנדסה צוין, כי בסופו של דבר התקבלו נתונים חלקיים מאוד מחיל האוויר (בעניין מצב בטיחות האש בבסיסים ובמבנים בחיל האוויר, ראו בהמשך).

בהתייחסותו מפברואר 2016 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי "הסקר האמור [הסקר של אגף ההנדסה] בוצע בחיל האוויר והנתונים כולם ובשלמותם הועברו לידי אה"ב [אגף ההנדסה והבינוי] לידי סא"ל שריכו את הנושא מטעם אה"ב". בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר אגף ההנדסה למשרד מבקר המדינה גרסה שונה, ולפיה אגף ההנדסה "הוביל את הסקר במחנות היבשה בלבד. אט"ל כאנטגרטור של צה"ל, לרבות חיל האוויר וחיל הים, הציג תמ"צ [תמונת מצב] מלאה בנושא הפערים בתחום הבטיחות בפני המטה הכללי". יצוין, כי בעקבות סתירה זאת, בירר משרד מבקר המדינה סוגיה זאת שוב עם סגן ראש אגף ההנדסה בפברואר 2016, ולדבריו הוא דבק בעמדתו ולפיה התקבלו נתונים חלקיים מאוד מחיל האוויר.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הסקר של אגף ההנדסה, שהוא הבסיס למיפוי הצרכים בתחום הבטיחות באש בצה"ל, אינו משקף את מלוא הצרכים בתחום בטיחות האש במבנים ובמתקנים של צה"ל. למעשה, אין בפני הדרגים הבכירים בצה"ל ובמשהב"ט תמונת מצב מלאה בתחום הפערים הקיימים בנושא הבטיחות באש בצה"ל, כדי לצמצם את הסיכונים הנובעים מפערים אלה. על משהב"ט ועל צה"ל לבדוק את הסתירה הקיימת ביניהם ביחס לביצוע הסקר של אגף ההנדסה בחיל האוויר, ובעיקר לבדוק האם אכן קיימים ביניהם נתונים בדוקים על מצב הבטיחות באש במבנים ובמתקנים בחיל האוויר.

2. במאי 2012 צוין ראש אט"ל בסיכום דיון בנושא בטיחות האש בצה"ל כי "מתחילת שנה"ע 2011 בוצעה התקדמות ניכרת בטיפול בפערים הקיימים בתחום בטיחות האש, אשר אינם תלויי תקציב". ראש אט"ל הוסיף, כי "עם זאת לצד ההתקדמות בתפיסה ובעיסוק, יתר הפערים נותרו ללא מענה ואף העמיקו". הוא הצביע על פערים שונים, וביניהם: "צה"ל אינו עומד בדרישות החוק החלות עליו במסגרת דיני הכבאות והחקיקה המשלימה בתחום הבטיחות וכיבוי האש [ראו בהמשך]; תחום המניעה, הכולל גיוס עצים, ביצוע פסי אש ואחזקת תשתיות חשמל ביחידה אינו מקבל את המענה המשאבי הדרוש. לתחום זה השפעה מכרעת על יחידות צה"ל בהיותו המוביל בגרימת שריפות בצה"ל בעשור האחרון; קיימים פערים עמוקים במצאי אמצעי כיבוי האש ביחידות. מלאי האמצעים המיטלטלים אינו עומד בתקינה הקיימת ואינו מתאים לצרכים בשטח. צה"ל צובר פערים בהספקת

אמצעים אלו לאורך פרקי זמן ארוכים וחושף את היחידות לסיכונים משרפה, לפגיעה בכוננות, בכשירות, בחיי אדם וברכוש, ללא מתן מענה הולם, אשר עלול להוות את ההבדל בין אירוע נקודתי לאסון כבד; בתחום מערכות גילוי וכיבוי אש האוטומטיות, החיוניות לגילוי וכיבוי מוקדם של אירועי אש, קיימים פערים עמוקים, בדגש על המערכות הדרושות להגנה על הנכסים המבצעיים – אסטרטגיים ולהגנה על המלאי האסטרטגי של צה"ל. שרפה במתקנים אלו, עלולה לפגוע במלאי צה"ל ומתוך כך במוכנותו למלחמה".

ראש אט"ל המליץ על נקיטת צעדים שונים, וביניהם: להנחות את הפיקודים המרחביים וגופים נוספים בצה"ל להעמיד את המשאבים הנחוצים לביצוע פעילות המניעה ביחידותיהם, והשלמת תקציב לתחום המניעה בגופים השונים על ידי אג"ת; להעמיד תקציב מטכ"ל מרכזי אשר ייתן מענה מלא למשק הציוד המיטלטל; ולהעמיד מקור תקציבי מטכ"ל להתקנת מערכות לגילוי ולכיבוי אש אוטומטיות להגנה על המתקנים החיוניים והאסטרטגיים בצה"ל. סיכום זה הופץ ללשכות הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל וכן ללשכות של מפקדי הזרועות ומפקדי הפיקודים המרחביים.

בעקבות קביעת סגן הרמטכ"ל האמורה מינואר 2011 ובהמשך לסקר של אגף ההנדסה ממאי 2012, וכן כמענה לסיכום של ראש אט"ל ממאי 2012, ולקראת דיון בראשות סגן הרמטכ"ל לגבי כיבוי האש שהתקיים באוגוסט 2012, גיבשה מקל"ר תכנית למתן מענה לצרכים בתחום בטיחות האש בצה"ל, אשר הסתכמה בכ-1.7 מיליארד ש"ח. על פי התכנית, ההקצאה התקציבית הכוללת תוכננה להתממש במשך 15 שנים, בשלוש תכניות רב-שנתיות (להלן – תר"ש או תר"שים), כאשר חלק התקציב המתוכנן אמור להיות ממומן מתקציב מטכ"ל וחלקו מתקציבי גופים שונים בצה"ל.

בסכמו את הדיון שהתקיים באוגוסט 2012 בראשותו ציין סגן הרמטכ"ל כי "נושא כיבוי האש הינו עיסוק חשוב בצה"ל על רקע כמות השריפות בשגרה והפוטנציאל לשריפות הן בעורף האזרחי והן בעורף הצבאי בחירום". עוד ציין, כי בראייתו "המניעה היא המרכיב החשוב ביותר בתכנית כיבוי האש". סגן הרמטכ"ל הנחה כי: "התקציב למניעת אש בתר"ש "עוז"<sup>12</sup> יהיה 200 מ"ש"ח... את מירב התקציב יש להשקיע בתחומים הבאים – **פסי אש, גיוס, חשמל, מערכות מוארקות, מערכות גילוי עשן, ואמצעים מיטלטלים. התקציב יגודר בבסיס השנתי למשימה זו** (ההדגשה במקור). על בסיס הקצאתו האמורה של סגן הרמטכ"ל, הכינה מקל"ר תכניות עבודה לכל אחת מהשנים 2013, 2014 ו-2015. לפי נתוני מקל"ר, הושקעו בצה"ל בתכניות לשיפור מצב הבטיחות באש בשנים 2013 ו-2014 בסך הכול כ-135 מיליוני ש"ח.

12 בתחילת שנת 2012 החל צה"ל לגבש את תר"ש "עוז" לשנים 2013-2017. בעקבות המסגרת התקציבית שהועמדה לתקציב הביטחון, תר"ש "עוז" לא אושרה, ובמהלך שנת 2013 החל צה"ל לגבש תר"ש חדשה שנקראה "תעוזה" לשנים 2014-2018, שאף היא לא אושרה בשל מחלוקת על היקף תקציב הביטחון. במועד סיום הביקורת מכין צה"ל תר"ש חדשה ("גדעון") לשנים 2016-2020.

מאז כניסתו לתפקיד במרץ 2012 קיים ראש אט"ל שלושה דיוני הערכת מצב בראשותו לגבי מימוש התכנית לקידום ההיערכות לכיבוי אש בצה"ל (בתאריכים 14.4.14, 10.3.14 ו-24.6.14). בסיכום הדיון האחרון ציין ראש אט"ל, כי **"התכנית הכוללת** שגובשה לתחום כיבוי האש, אשר מצריכה השקעה של כ-1.5 מיליארד ש"ח<sup>13</sup>, **אינה ריאלית** בעת הזו. על כן **נדרש לגבש תוכנית ממוקדת, ריאלית, ע"פ סדר עדיפות הבא:** (1) מענה למתקנים **אסטרטגיים** – חובה לטיפול בתר"ש הקרובה ברמה המטכ"לית; (2) מענה **לציוד כיבוי אש מיטלטל;** (3) מענה **למיתקנים חיוניים ע"פ תעדוף אמ"ץ"** (ההדגשות במקור). סיכום זה הופץ לקל"ר ולגורמים נוספים במטה של אט"ל.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת לא גובשה תכנית זו שראש אט"ל הורה להכינה, ובפועל נעשית הפעילות בצה"ל בתחום הבטיחות באש לפי תכניות העבודה האמורות שמכינה מקל"ר. התברר כי ביוני 2014 שלחה רמ"ד הבטיחות באש במקל"ר אל רל"ש ראש אט"ל הצעה לתכנית לפי סדר העדיפות שקבע ראש אט"ל, אולם הצעה זאת לא גובשה לתכנית עבודה.

3. כאמור, הרשות הארצית לכב"ה היא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל, המופקד על מניעת דליקות והתפשטותן ועל כיבוי (בנושא החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל – ראו בהמשך). בין הרשות הארצית לכב"ה ובין משהב"ט וצה"ל מתקיים קשר לא ממוסד של שיתוף פעולה בפועל, ובמסגרתו העבירה מקל"ר לידיעת הרשות הארצית לכב"ה את אומדן הצרכים לטיפול בפערי בטיחות האש בצה"ל על פי התכנית של מקל"ר בסך כ-1.7 מיליארד ש"ח, ואת המענה התקציבי שקבע סגן הרמטכ"ל באוגוסט 2012. במאי 2013 כתב ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הארצית לכב"ה לרמ"ד הבטיחות באש במקל"ר, כי "אם תמשך השקעה של 40 מיליון בשנה [200 מיליון ש"ח בחמש שנים לפי הקצאת סגן הרמטכ"ל], ידרשו כ-42 שנה כדי לטפל בכל ליקויי הבטיחות אש הקיימים בצה"ל... סדרי העדיפות כפי שמוצגים... אינם בהתאם לתפיסת הבטיחות של רשות הכבאות כפי שהציג הנציב [נציב כבאות והצלה] בדיון עם סגן הרמטכ"ל". ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הארצית לכב"ה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2015, כי לדעת הרשות הארצית לכב"ה אין להסתפק בהשקעה השנתית שקבע צה"ל לטיפול בליקויי הבטיחות באש, מפני שהדבר יוביל לטיפול איטי מדי בפערים הניכרים (לפי הנתונים שהציג צה"ל); וכי עם כל ההבנה לאילוצים התקציביים של צה"ל, העמדה המקצועית של הרשות הארצית לכב"ה היא שעל צה"ל להשקיע בכל שנה כ-100 מיליון ש"ח כדי לטפל בפערים (בנושא זה ראו בהמשך).

4. סגן ראש אגף ההנדסה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי אגף ההנדסה מודע לפער הגדול מאוד הקיים בין ההשקעה הנדרשת לתיקון הליקויים שהועלו בסקר שהכין ובין ההשקעה של צה"ל בפועל. לדבריו, ניתנת עדיפות ראשונה של צה"ל לצורך בתיקון

13 הסכום של 1.5 מיליארד ש"ח אינו מופיע במיפוי הצרכים שהובא לעיל. מבירור שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה במקל"ר עולה כי ככל הנראה הכוונה היא לצרכים המסתכמים בכ-1.7 מיליארד ש"ח.

ליקויים במבנים בתחום החשמל שהם ברמת חומרה גבוהה ויש בהם סיכון גבוה ("רמה 3"<sup>14</sup>). הוא הוסיף, כי בשנתיים האחרונות ראש אט"ל אינו מאשר לגופים השונים בצה"ל לבצע פרויקטים חדשים, אם לא השקיעו את הנדרש מהם לתיקון תקלות חשמל ב"רמה 3". לדבריו, בתהליך הערכת משמעות לגבי שיפוץ של מבנה קיים, אגף ההנדסה בודק אם ניתן לשלב גם תיקונים במרכיבי בטיחות האש לפי הסקר שלו, ודורש לפי הצורך, כסמכות החותמת על היתרי בנייה בצה"ל, שישלבו בתהליך שיפוץ המבנה גם את מרכיבי בטיחות האש. לדבריו, אגף ההנדסה אינו משקיע לשיפור המצב בתחום בטיחות האש במחנות צה"ל המיועדים לפינוי בשנים הקרובות. להערכתו, עלות תיקון ליקויי בטיחות האש במחנות אלה היא כמה מאות מיליוני שקלים.

נוכח היותם של ליקויי הארקות, שנתגלו בסקר של אגף ההנדסה, ליקויים ברמה 3, קבע אט"ל תכנית לטיפול בליקויי הארקות לשנת 2013, ובה נדרשו הגופים השונים בצה"ל להעמיד תקציב כולל בסך כ-37.8 מיליון ש"ח, אולם בפועל הם העמידו תקציב בסך כ-12.3 מיליון ש"ח, כשליש בלבד מהתקציב הנדרש. לשנת 2014 קבע אט"ל שהגופים השונים בצה"ל יעמידו תקציב כולל של כ-28.2 מיליון ש"ח (הפער התקציבי מהשנה הקודמת בתוספת תקציב לתיקון ליקויים נוספים שהתגלו), אך הגופים השונים בצה"ל העמידו תקציב כולל של כ-20 מיליון ש"ח, כ-70% מהתקציב הנדרש. אט"ל אישר למספר גופים בצה"ל להשלים את הפער בתקציב לתיקון ליקויים אלה בשנת 2015. יצוין, כי בסיכום דיון הערכת מצב בנושא הבטיחות באש בצה"ל שקיים ראש אט"ל ב-24.6.14 נכתב, כי "ר' אט"ל הבהיר את החשיבות לטיפול בסוגיית הארקות וטיפול בליקויי חשמל רמה 3 ע"פ התוכנית הרב-שנתית שסוכמה. בתוך כך הבהיר כי גוף אשר לא יתקצב את הנדרש ממנו יש לעצור מולו כל פעילות בתחום הבינוי" (ההדגשה במקור).

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח חומרת ליקויי הבטיחות המהווים סכנת חיים, לפי הגדרת מקל"ר, על אט"ל לוודא שליקויים אלה יתוקנו לאלתר, ובכך ימוזער הסיכון להתחשמלות ולפריצת דליקות במבנים כתוצאה מליקויי הארקות.



14 ליקויי חשמל מחולקים לשלוש רמות לפי חומרתם. לפי הגדרה של מדור בטיחות באש במקל"ר, ליקוי חשמל ברמה 3 מהווה סכנת חיים ומחייב טיפול מיידי.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי בולט הפער בין היקף ההשקעה הנדרשת לביטול הפערים בתחום בטיחות האש, או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין סך ההשקעה שקבע צה"ל. יתר על כן, פער זה הוא למעשה גדול יותר שכן הסקר שערך אגף ההנדסה, שעליו מתבסס אומדן ההשקעה הנדרשת, למעשה אינו משקף את הצרכים האמיתיים בתחום מצב הבטיחות באש. נוכח מצב זה, ונוכח עמדת הרשות הארצית לכב"ה, שהיא ארגון הכבאות וההצלה הרשמי של מדינת ישראל והסמכות המקצועית בתחום זה, בדבר טיפול איטי מדי של צה"ל בפערים, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, שאט"ל יציג לסגן הרמטכ"ל את תמונת המצב ואת הפערים בתחום בטיחות האש בצה"ל, כדי לבחון מחדש את המענה התקציבי לסגירת הפערים בתחום זה. בחינה כזאת ראוי שתבסס על סקר עדכני כולל, שימפה את כל הצרכים בתחום הבטיחות באש לפי סדר עדיפויות שיכוון את ההשקעה התקציבית הנדרשת.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו מפברואר 2016 לממצאי הביקורת כי ראש אט"ל הציג בינואר 2016 את הנושא לסגן הרמטכ"ל, אשר הנחה לקיים ברבעון ב' של שנת 2016 דיון רב-זרועי לסיכום והנחיית הגופים מול הפערים שהוצגו. צה"ל הוסיף כי הוא "מכיר בכך שקיימים פערים בתחום בטיחות האש בצה"ל. הפערים מוצגים ע"י אט"ל, כגורם האחראי בנושא, אך היקף המשאבים המוקצה לנושא קטן מהיקף הצרכים לאור סדרי העדיפויות שנקבעו. בכוונת סגן הרמטכ"ל לדון בנושא, כאמור, על מנת לסכם את תר"ש כיבוי האש בצה"ל. יחד עם זאת, יצוין כי גם לאחר הסיכום ויותר פערים בתחום חשוב זה, לאחר שקלול כלל צורכי צה"ל".

## הבקרה של מקל"ר על מימוש החלטות סגן הרמטכ"ל בתחום הבטיחות באש

משרד מבקר המדינה בדק את תהליך הבקרה של מקל"ר אחר מימוש מספר החלטות מרכזיות בתחום הבטיחות באש שקיבל סגן הרמטכ"ל בשנים 2011 ו-2012. להלן הממצאים:

1. בסיכום הדיון מ-3.5.11 בנושא מערך כיבוי האש בצה"ל, קבע סגן הרמטכ"ל דאז, בין השאר: **"מיפוי - סגן הרמטכ"ל הנחה להכין תיק מחנות ובו יתוכלל המענה לכל בסיסי צה"ל בתחום כיבוי האש. תיק זה יובא לאישור ראש אט"ל ולאשרור סגן הרמטכ"ל".** האחריות לביצוע משימה זו הוטלה על אט"ל עד 1.8.11. כמו כן קבע סגן הרמטכ"ל כי **"יש להשלים העמ"ט עם ח"א על מנת להציג תפיסה מתכללת של הכיבוי היבשתי והאווירי לפי אזורים"** (ההדגשות במקור).

נמצא, כי במקל"ר לא היה מידע על מימוש החלטה זאת. ראשת מדור הבטיחות באש במקל"ר כתבה לנציג משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015: "החל תהליך של הכנת תיקי מחנות. הופץ פורמט לכלל הפיקודים והסמכויות במסגרת קפ"ק [קבוצת פקודות] שנערך במאי 2011... במסגרת דיון זה הונחו הפיקודים לבנות 'תיקי מחנות' שנקראו אז 'חליפה יחידתית'... למיטב ידיעתי (היות ומדובר לפני

שנכנסתי לתפקיד) תיקים אלו לא הובאו לאישור ראש אט"ל ולא אושרו על ידי סגן הרמטכ"ל... למרות האמור לעיל, במסגרת הערכות מצב שמתבצעות על ידי ראש אט"ל, מציגים לו כלל הפיקודים והסמכויות ניתוח מלא של כלל הנתונים האלה". היא הוסיפה, כי "אמ"ץ החלו בעבודה לגיבוש תפיסה בנושא, אך היא לא הושלמה ולא פורסמה תפיסה מתכללת לכיבוי יבשתי ואווירי".

בביקורת שערך משרד מבקר המדינה באמ"ץ התברר כי באפריל 2013 הפיזה מחלקת ההגנה והעורף בחטיבת המבצעים שבאמ"ץ ליחידות, "פורמט חבירה יחידות צה"ל - כב"ה", ולפיו "כחלק מחיזוק השת"פ בין הרשות הארצית לכבאות והצלה לבין צה"ל, נכתב פורמט חבירה אשר מטרתו: העברת מירב המידע הדרוש לתחנות הכיבוי הנקראות לתת מענה לבסיסי צה"ל ברחבי הארץ. יחידות צה"ל נדרשות לחבור אל תחנות כיבוי האש במרחבם לצורך ביצוע פגישת תיאום והעברת הפורמט לכב"ה. תיאום הפגישה יעשה ביוזמת מפקדי היחידות הצבאיות לבין מפקדי התחנות, החל מתאריך 1.5.13. כחלק מהמפגש נדרש לבצע סיור ביחידה במטרה להכיר את היחידה ואופייה ולזהות את סיכוני האש. כלל יחידות צה"ל נדרשות לסיים את תהליך החבירה לכב"ה ולכוחות הכיבוי של אט"ל או חה"א עד לתאריך 30.7.2013". רמ"ד רציפות התפקוד בחטיבת המבצעים באמ"ץ מסר לנציג משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי לחטיבת המבצעים אין מידע אילו יחידות קיימו את החבירה כנדרש, אם יש יחידות שלא קיימו אותה, ואם כן - מיהן. כאמור, גם במקל"ר לא היה מידע כזה.

בהתייחסותו מפרוואר 2016 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי הוא רואה בכשירות של יחידות צה"ל לחבור לתחנות כיבוי האש של הרשות הארצית לכב"ה חשיבות רבה, מאחר שתחנות כיבוי אש אלה מהוות במקרים רבים את המענה הראשוני והמשלים הנדרש כדי להתמודד בדליקות במבנים ובשטחים פתוחים. צה"ל הוסיף כי חטיבת המבצעים עושה ביקורות ביחידות צה"ל בנושא חבירתן לתחנות כיבוי אש שבמרחבן, והנושא נבדק גם במסגרת ביקורות של מקל"ר בתחום כיבוי האש ביחידות צה"ל. עוד מסר צה"ל, כי לאחרונה התקיים "שולחן עגול" בין הרשות הארצית לכב"ה ובין חטיבת המבצעים ונציגים נוספים מצה"ל "במטרה לטייב ולחדד את הסוגיות בשת"פ", וכי שני הגופים הגדירו את נושא החבירה של יחידות צה"ל לתחנות כיבוי האש כמשמעותי בתיאום בין הגופים.

הרשות הארצית לכב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בהתייחסותה מינואר 2016 כי אי-ביצוע חבירה ותיאום מראש עם תחנות הכיבוי לאופן הטיפול בעת אירועי שריפה יביא בהכרח בעת אירוע שריפה לפגיעה בחיי אדם ולנזק משמעותי לרכוש. הרשות הארצית לכב"ה הוסיפה, כי הוכן נוהל חבירה בינה ובין צה"ל, וגרסה שלו תועבר לצה"ל לחתימה ולאישור ביצוע. על פי הנוהל, כל מפקד בסיס ייצור קשר עם תחנת הכיבוי לצורך קביעת דרכי חבירה בעת אירוע שריפה והצגת עיקרי סיכוני האש שביחידה, לבחון אמצעים ומענה נדרש לתרחישם, לסכם ולתאם אמצעי חבירה לכיבוי שריפות בבסיס.

משרד מבקר המדינה מציין, כי אין חולק על החשיבות הרבה למימוש ההחלטה בדבר מיסוד החבירה בין יחידות צה"ל ובין תחנות כיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה שבמרחבן, שכן מיסוד חבירה כזאת חיוני לכיבוי שריפות. נוכח ההתייחסות האמורה של הרשות הארצית לכב"ה, על חטיבת המבצעים בשיתוף מקל"ר למפות בשלב ראשון אילו יחידות בצה"ל קיימו את נוהל החבירה לתחנות כיבוי האש, ולאחריו להכין תכנית למימוש נוהל החבירה על ידי כל יחידות צה"ל.

2. בסיכום הדיון שנערך באוגוסט 2012 בנושא "סטאטוס מערך כיבוי האש" נכתב, בין היתר, כי "סגן הרמטכ"ל הנחה כי עד לסוף שנה"ע 2012 יש להמשיך את העמ"ט בנושא כיבוי אש בצה"ל, ולהציג רשימת נושאים, וביניהם: א. תכנית סקר המחנות ותיקי המחנות; ב. הסדרת קבוצות המחנות בצה"ל על פי פוטנציאל – דליק / פחות דליק/ לא דליק. סידורם באשכולות וקביעת סדר עדיפות לטיפול". אחריות הביצוע לשתי משימות אלה הוטלה על אט"ל בשיתוף פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) ואמ"ץ. המועד שנקבע לגמר ביצוע הוא 1.11.12. במקל"ר לא היה מידע גם בנוגע למימוש החלטה זאת. ראשת מדור הבטיחות באש כתבה לנציג משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי במסגרת הסקר של אגף ההנדסה "נאספו כלל הנתונים המשמשים את 'תיקי המחנות'. נתונים אלה הוזנו ע"י אה"ב [אגף ההנדסה] לתוכנת מחשב ייעודית, הנקראת 'מערכת אתרים'. בתוך מערכת זו קיימים נתונים עדכניים של כלל יחידות צה"ל ואלו למעשה 'תיקי המחנות'... נדרש לסיים להעלות את הנתונים ל'מערכת אתרים'. ראשת המדור לא התייחסה לאופן מימוש ההחלטה בעניין הסדרת קבוצות המחנות בצה"ל על פי "פוטנציאל – דליק, פחות דליק, לא דליק, סידורם באשכולות וקביעת סדר עדיפות לטיפול".

לדעת משרד מבקר המדינה, למימוש ההחלטות שבהן מדובר יש חשיבות רבה מאוד, שכן קיים כאמור פער גדול בין המשאבים הנדרשים לביטול הפערים בתחום בטיחות האש, או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין היקף המשאבים שקבע לכך צה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר כי הממצאים דלעיל מצביעים על תהליך בקרה לקוי של מקל"ר אחר מידת היישום של החלטות סגן הרמטכ"ל האמורות. על קל"ר לבחון בהקדם אם החלטות אלה מומשו, ובמידת הצורך עליו להעלות את הנושא, באמצעות אט"ל, לדיון בראשות סגן הרמטכ"ל.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת, כי רוב המשימות שהטיל סגן הרמטכ"ל על אט"ל בשנים 2011 ו-2012 בנושא מערך כיבוי האש טופלו ונסגרו, תוך ביצוע בקרה ומעקב על ידי לשכת ראש אט"ל; וכי קל"ר יקיים בדיקה חוזרת לבדיקת הצורך במימוש משימות שלא בוצעו או העלתן לדיון חוזר בראשות סגן הרמטכ"ל.

## החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל

כאמור לעיל, באוגוסט 2012 פורסם חוק הרשות הארצית לכב"ה, שמטרתו כפי שהוגדרה בחוק היא "להסדיר את קיומם של שירותי כבאות והצלה במדינה, לשם הצלת חיי אדם ורכוש, הגברת הבטיחות באש, כיבוי דליקות ומניעת דליקות". פרק ה' בחוק זה עוסק בנושא בטיחות באש. נקבע בו כי האחריות לקיום הוראות בעניין בטיחות באש חלה על בעל נכס ועל מחזיק בנכס (לפי פרק זה – האחראי); וכי האחראי חייב למלא אחר כל הוראה לפי כל דין בעניין בטיחות אש והצלה במועד שנקבע לכך, ולהחזיק אמצעי בטיחות אש במצב תקין. עוד נקבע בפרק זה, בסעיף "תקנות בדבר נקיטת אמצעי בטיחות אש והצלה", כי השר<sup>15</sup>, באישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת, רשאי לקבוע בתקנות בין השאר, סידורי בטיחות אש והצלה בנכסים לסוגיהם, לרבות התקנתם של אמצעי בטיחות אש והצלה בנכסים כאמור, קביעת איכותם, תחזוקתם, ובדיקת תקינותם, תרגול השימוש בהם וקבלת אישור בטיחות; וכן בנוגע לאופן החזקתם של נכסים לסוגיהם, לרבות בעניין גיזום וסילוק צמחייה, מיקומם של מתקנים, אחסנה, שמירת דרכי מילוט פנויות ותחזוקת יערות וחורשים.

כמו כן, נקבע בחוק הרשות הארצית לכב"ה בהקשר של בטיחות באש, כי נציב כבאות והצלה רשאי להסמיך מבין עובדי הרשות הארצית לכב"ה מפקחי בטיחות אש (להלן – מפקח או מפקחים) בסמכויות לפי חוק זה. מפקחים אלה יהיו רשאים להיכנס בכל עת סבירה לכל נכס; לערוך בדיקות, מדידות או ליטול דגימות של חומרים או ציוד, וכן למסור את המדידות והדגימות למעבדה, לשמור אותן או לנהוג בהן בדרך אחרת. עוד נקבע בחוק זה, כי אם ראה המפקח, כי לא קוימו בנכס ההוראות לפי כל דין בעניין הבטיחות באש, ימסור לאחראי את פירוט הליקויים וידרוש ממנו לתקנם בלא דיחוי, או בפרק הזמן שיקבע. האחראי יתקן את הליקויים לא יאוחר מהמועד הנקוב, ידווח על כך למפקח, וימציא אישורים על כך כפי שידרוש המפקח.

פרק ח' שבחוק הרשות הארצית לכב"ה עוסק ב"תחולה על המדינה ועל מערכת הביטחון"<sup>16</sup>. נאמר בו, כי תקנות שנקבעו לפי חוק זה יחולו על מערכת הביטחון, אלא אם כן קבע השר אחרת בהסכמת השר הממונה בשים לב לטעמים של ביטחון המדינה, שלום הציבור וביטחונו. עוד נקבע בחוק הרשות הארצית לכב"ה בסעיף 96 בעניין זה: "(א) השר, בהסכמת השר הממונה, יורה בנוהל על אופן יישום הוראות פרק זה בגוף בטחוני; (ב) קיבל השר את הסכמתו של השר הממונה לקבוע נוהל כאמור בסעיף קטן (א) או לתקן נוהל קיים, יובא הנוהל או תיקונו, לפי העניין, לידיעת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; (ג) בהיעדר הסכמה בין השרים כאמור בסעיף קטן (א), יורה בדבר ראש הממשלה; (ד) נוהל ראשון לפי סעיף קטן (א) ייקבע בתוך 90 ימים מיום תחילתו של חוק זה". בסעיף 129 לחוק זה נקבע כי תחילתן של הוראות פרק ח' הן ביום כינון הרשות הארצית לכב"ה, כשישה חודשים מיום תחילתו של חוק זה.

15 לפי ההגדרות בחוק זה "השר" הוא השר לביטחון הפנים.

16 בחוק הרשות הארצית לכב"ה הוגדרו במסגרת "מערכת הביטחון", בין היתר, משהב"ט ויחידות הסמך שלו, צה"ל, ומפעלי מערכת הביטחון.



כשלוש שנים לאחר  
קבלת החוק, קיימים  
עדיין חילוקי דעות בין  
משהב"ט לבין הרשות  
הארצית לכב"ה בנוגע  
לתוכנו של הנוהל  
המשותף, כך  
שלמעשה חוק הרשות  
הארצית לכב"ה טרם  
הוחל על צה"ל

בביקורת התברר, כי קיימת אמנם הסכמה בין משהב"ט ובין הרשות הארצית לכב"ה בדבר הצורך בכתיבת נוהל משותף על אופן יישום ההוראות של חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל. עם זאת, במועד סיום הביקורת, נובמבר 2015, כשלוש שנים לאחר קבלת חוק זה, קיימים עדיין חילוקי דעות בין אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן) ואגף ההנדסה שבמשהב"ט לבין הרשות הארצית לכב"ה בנוגע לתוכנו של הנוהל המשותף, כך שלמעשה חוק הרשות הארצית לכב"ה טרם הוחל על צה"ל. במצב זה הרשות הארצית לכב"ה אינה פועלת בצה"ל כמנחה מקצועי בתחום הבטיחות באש הן בכל הנוגע להוראות הנדרשות והן בכל הנוגע להפעלת פיקוח מקצועי ביחידות צה"ל ובמתקניו.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה ביולי 2015 עם ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הארצית לכב"ה, הוא הצביע על שתי מחלוקות עיקריות עם משהב"ט המעכבות את סיום הכנת הנוהל המשותף: הראשונה, שהזכרה לעיל, היא שהרשות הארצית לכב"ה אינה מוכנה להסתפק בהשקעה השנתית שקבע צה"ל לטיפול בליקויי הבטיחות באש, מפני שהדבר יוביל לטיפול איטי מדי בפערים הניכרים, וכי הרשות הארצית לכב"ה דורשת שצה"ל ישקיע בכל שנה כ-100 מיליון ש"ח כדי לטפל בפערים. המחלוקת השנייה, היא לגבי סכומי האגרות השנתיות שהרשות הארצית לכב"ה דורשת מצה"ל, כפי שהיא דורשת מגופים אחרים, עבור השירות שהיא אמורה לתת לו בתחום הבטיחות באש. שעה שהרשות הארצית לכב"ה דורשת מצה"ל תשלום של כ-30 מיליון ש"ח מדי שנה בשנה לפעילות מניעה, כגון ביקורות והדרכה, צה"ל מוכן לשלם רק כ-7.5 מיליון ש"ח בשנה.

ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הארצית לכב"ה הוסיף, כי במסגרת הדיונים על גיבוש הנוהל המשותף הסכימו עקרונית הרשות הארצית ומשהב"ט, שבאגף ההנדסה יוצבו שני מפקחים מטעם הרשות הארצית לכב"ה, כדי לבדוק אם התכניות לבניית מבנים חדשים בצה"ל הן בהתאם להוראות חוק הרשות הארצית לכב"ה ולדרישותיה. מפקח נוסף מטעם הרשות הארצית לכב"ה אמור לפעול במדור הבטיחות באש שבמקל"ר, כדי להתאים את הביקורות שהמדור מקיים בתחום הבטיחות באש לדרישות הרשות הארצית לכב"ה. בפועל, הוכשר רק מפקח אחד שאמור לפעול באגף ההנדסה, אולם בשל היעדר הסכם על הנוהל המשותף, אגף ההנדסה אינו מאפשר לו לפעול באגף, והוא נאלץ לפעול זה כארבעה חודשים מתוך תחנת כיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה.

באוגוסט 2015 כתב ראש מחלקת רישוי והגנה מאש ארצי ברשות הארצית לכב"ה אל ראש אגף ההנדסה בין השאר, כי בדיונים בין הרשות הארצית לכב"ה ובין משהב"ט וצה"ל על עקרונות הנוהל המשותף סוכם, בין השאר, כי כל תכניות הבנייה החדשות של משהב"ט ושל צה"ל יועברו לבחינתו המקצועית של נציג הרשות הארצית לכב"ה שאמור לפעול באגף ההנדסה, אולם כמות התכניות המועברות לאישורו של נציג הרשות הארצית לכב"ה "מינורית, ונראה כי חלק מהתכניות **אינן מועברות לבדיקתו**" (ההדגשה במקור). נציג הרשות הארצית לכב"ה הוסיף, כי כל מבנה שייבנה ללא בחינת אישור נציג הרשות הארצית לכב"ה "יידרש להשלמה של דרישות בטיחות בהתאם להנחיות רשות הכבאות ולפי כל דין".

סגן ראש אגף ההנדסה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה באוגוסט 2015, כי הצורך בגיבוש נוהל משותף בין הרשות הארצית לכב"ה ובין משהב"ט בא מתוך הבנה של המחוקק שצריך להתחשב באילוצים של צה"ל ומשהב"ט כאשר מדובר על החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על מערכת הביטחון. לדבריו, אגף ההנדסה מעוניין שנציגי הרשות הארצית לכב"ה ישולבו באגף ההנדסה וביצה"ל, ולכן פעל אגף ההנדסה לתאם ציפיות עם הרשות הארצית לכב"ה לגבי המצב ביחידות צה"ל בתחום הבטיחות באש על ידי כך שהעביר אליהם את תוצאות הסקר של אגף ההנדסה. סגן ראש אגף ההנדסה ציין, כי בנוסף לשתי המחלוקות האמורות בנושאים התקציביים, קיימת מחלוקת נוספת הנובעת מעמדות שונות לגבי ביקורת של מפקחי הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל<sup>17</sup>: עמדת אגף ההנדסה היא שעל הרשות הארצית לכב"ה להסתפק בביצוע ביקורות רק במבנים מסוימים, ולא בכלל צה"ל, שעה שהרשות הארצית לכב"ה אינה מוכנה להגבלה כלשהי על ביקורתיה בצה"ל.

בספטמבר 2015 כתב קל"ר לסמנכ"ל וראש אמו"ן במשהב"ט וביקש את התערבותו האישית לקידום הנושא. הוא ציין, בין השאר, כי "יש להביא את הנוהל לחתימה בהקדם, בטרם יתרחשו אירועים בטיחותיים, תקלות מבצעיות או שינויים ארגוניים או מדיניותיים אצל רשות הכבאות וההצלה". כאמור, במועד סיום הביקורת, נובמבר 2015, כשלוש שנים לאחר קבלת חוק זה, קיימים עדיין חילוקי דעות ביניהם בנוגע לתוכנו של הנוהל המשותף, כך שחוק הרשות הארצית לכב"ה טרם הוחל על צה"ל.

להלן עיקרי ההתייחסויות לממצאי הביקורת בעניין זה, שהעבירו הגורמים השונים למשרד מבקר המדינה:

בהתייחסותה לממצאי הביקורת מינואר 2016 מסרה הרשות הארצית לכב"ה כי היא זימה את הנוהל האמור, וזה זמן רב היא פועלת מול משרד הביטחון וצה"ל לקידומו. הפער המהותי והמרכזי המעכב את קידום הנוהל הוא חוסר הסכמת משהב"ט באשר לדרישות הרשות הארצית לכב"ה, שמהב"ט וצה"ל יקצו מדי שנה סכום ריאלי לביצוע סידורי כבאות במבני צה"ל על פי סדרי עדיפויות ורמות סיכון.

אגף ההנדסה מסר למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2015, כי מתקיימים דיונים משותפים בין אגף ההנדסה ובין הרשות הארצית לכב"ה בנושא זה במגמה לסיים את כתיבת הנוהל המשותף. בין היתר הוחלט על קיום הדרכות של הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל; עריכת ביקורות על ידי הרשות בצה"ל ללא הגבלה; ציוות שני נציגי הרשות הארצית לכב"ה באגף ההנדסה, אשר ישלימו את מערך המהנדסים באגף ההנדסה בתחום הבטיחות באש. מ"מ סמנכ"ל וראש אמו"ן במשהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016, כי "אנו נמצאים בשלבים אחרונים לקביעת הסכם בין משהב"ט לבין כב"ה בדבר כיסוי פעילות כיבוי אש במחנות צה"ל ובמתקני משהב"ט".

17 חוק הרשות הארצית לכב"ה קובע בסעיפים 86-88 את סמכות הכניסה ואופן הכניסה של מפקחים או חוקרי דליקות למתקנים של מערכת הביטחון. הכניסה תיעשה לאחר שנקבעה למפקחים או חוקרי הדליקות התאמה ביטחונית; קצין בכיר או קצין מוסמך ראשי לעכב את כניסתו המיידית של מפקח או חוקר דליקות למתקן המוחזק על ידי מערכת הביטחון בנסיבות מסוימות המפורטות, וביניהן: הכניסה באותה עת תשבש פעילות מבצעית או מודיעינית, חקירה פלילית או תרגיל או אימון רחבי היקף בהם שימוש באמצעי לחימה; מתרחשת במקום פעילות עוינת; או מתקיימת במתקן פעילות שהמפקח אינו ראוי להיחשף לה מטעמים של ביטחון המדינה או יחסי החוץ של מדינת ישראל.

משרד מבקר המדינה מציין, כי תחום הבטיחות באש הוא תחום מקצועי שעליו מופקדת הרשות הארצית לכב"ה. לפיכך, להחלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל יש חשיבות רבה כדי לאפשר הנחיה מקצועית ופיקוח של הרשות הארצית לכב"ה בתחום הבטיחות באש בצה"ל. משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולרשות הארצית לכב"ה, כי אין מקום לעיכוב הנמשך בסיכום הנוהל המשותף שיאפשר את החלת הוראות חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל. על הרשות הארצית לכב"ה בשיתוף משהב"ט לסכם את הנוהל האמור בהקדם, ולהביאו לאישורם של השר לביטחון הפנים ושל שר הביטחון.

## מצב הבטיחות באש במחנות ובמבנים חיוניים

הפקודות וההוראות בצה"ל לגבי הבטיחות באש, ובכלל זה ההיערכות בצה"ל למניעת שריפות ולכיבוי, כוללות הוראות פיקוד עליון; פקודות מטכ"ל; הוראות קל"ר לגבי תחומי אחריותו בכלל צה"ל; והוראות של סמכויות ומפקדות ממונות לגבי השמירה על הבטיחות באש במסגרותיהן. כך לדוגמה, הוראות קל"ר מחייבות, בין היתר, הפעלת צעדים למניעת הצטברות צמחייה המגבירה אפשרות וסכנת שריפה, באמצעות ריסוסים והדברות במועדים המתאימים, ויצירת שטחי חציצה נקיים מצמחייה (להלן - "פסי אש") לצד מבנים וביניהם, ובתוך הצמחייה עצמה, כדי למנוע התפשטות אש; הימנעות מהדלקת אש ביחידות, ובכלל זה הדלקת נרות, למעט במקומות ובהסדרים מיוחדים; איסור לינת חיילים במבנים שבהם חלונות מסורגים, כדי לאפשר מילוט מהיר במצב של שריפה; ציוד יחידות במטפים, האמורים לכבות דליקה בעודה באיבה, ובכך למנוע התפשטותה וגרימת נזקים רציניים עד כדי סיכון חיי אדם; למנות ביחידות בעלי תפקידים שיהיו אחראים בתחום בטיחות האש; ולקיים הדרכות לחיילים ביחידות בנושא השמירה על בטיחות האש.

במסגרת שיתוף הפעולה המתקיים בפועל בין הרשות הארצית לכב"ה ובין צה"ל, קיימו נציגי תחנת כיבוי האש שבטבריה ביולי 2012 סיורים במספר מחנות צה"ל הממוקמים במרחב פיקוד הצפון, בהסכמת מפקדי הבסיסים. ראש אגף בטיחות אש וחקירות ברשות הארצית לכב"ה כתב באותו חודש לרמ"ד הבטיחות באש במקל"ר, כי "במהלך הסיורים נתגלו פערים וליקויים חמורים במערכי בטיחות האש במחנות הנסקרים, החל מסידורי כבאות לקויים, מחסור קריטי באמצעי כיבוי אש ובמערכות מתאימות, וכלה בהיעדר קווי בידוד רחבים בין מאגרי דלק ותחמושת לשטחי שדה ויער... לאחרונה היינו עדים למספר שריפות קשות, אשר בהם היו מעורבים [שלושה] בסיסי צה"ל... אירועים אלו הסתיימו בנס ללא פגיעה בחיי אדם וללא נזק לרכוש. בשלושת האירועים המוזכרים להלן הייתה קיימת סכנה אמיתית למאגרי התחמושת הממוקמים בשטחי היחידה, עקב אי קיומם של קווי בידוד בהתאם לנדרש".

משרד מבקר המדינה בדק את מצב הבטיחות באש ביחידות ובמתקנים בצה"ל, שיש להם חשיבות מבצעית רבה בשגרה ובזמן חירום.

## מצב הבטיחות באש בבסיסי מרת"ח

מרת"ח הוא אחד מהמרכזים הלוגיסטיים של אט"ל. בין תפקידיו עליו לקלוט תחמושת, לסמנה, להכשירה ולאחסנה בבסיסיו על פי הנחיות של אט"ל, וכן לטפל בתחמושת המאוחסנת בבסיסיו על פי ההנחיות המקצועיות של קצין החימוש הראשי (להלן - קחש"ר). למרת"ח שלושה בסיסים מרכזיים ושלושה בסיסים קטנים יותר הקשורים לבסיסים המרכזיים. מבין שבע תחנות כיבוי האש הצבאיות שאט"ל מפעיל בבסיסיו, שלוש הן בבסיסים המרכזיים של מרת"ח.

במסמך של רמ"ד הבטיחות במרת"ח מפברואר 2015 הוא ציין, כי **"עקב אופיו הייחודי (אחסנת תחמושת) ושטחו העצום של פריסתו, מהווה מרת"ח מרכז ייחודי באט"ל בהיבט בטיחות האש"** (ההדגשה במקור). במסמך זה הוא פירט את הסיכונים העיקריים בתחום הבטיחות באש במרת"ח, וביניהם: א. אחסנת תחמושת - במרת"ח מאוחסנות כמויות תחמושת מכל קבוצות הסיכון, חלקן בכושר נמוך; ב. כיסוי שטחים על ידי צמחייה - בסיסי מרת"ח ברובם מכוסים בעצים (בעיקר מרחבים צפון ומרכז), ובנוסף לכך קיימים גם יבש ושטחי עלים כתוצאה מהתייבשות ונפילה לקרקע; ג. ציוד כיבוי אש - הכבאיות הצבאיות נמצאות בשירות כבר קרוב ל-40 שנה, מעבר לכך שבעת שריפה הן מספיקות למענה של עד 10 דקות בערך, תלוי בלחץ המים.

במסמך האמור צוין גם המענה שיש במרת"ח בתחום ההיערכות לכיבוי שריפות, הן בתוך מרת"ח והן מגורמי חוץ. בתוך מרת"ח קיימת כוונות במוקדי כיבוי האש (מרחבים) של 24 שעות למענה לשריפה. קיימת תקינה סדורה של כוח אדם למצב שגרה וחירום (במסגרת כוחות הגנה גזרתיים). אנשי המוקד מקיימים אימונים תקופתיים בהתאם לפקודות הצבא ומדיניות בטיחות האש באט"ל. בתחום סיוע מגורמי חוץ קיים תיאום שנתי של כל בסיסי מרת"ח לתחנות הכיבוי האזרחית והצבאית מחיל האוויר שבגזרתו, על מנת להגביר את שיתוף הפעולה והמענה לשעת חירום ולאירוע שריפה.

להלן הממצאים שעלו בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה באפריל ובמאי 2015 במפקדת מרת"ח ובשניים מבין שלושה מבסיסיו המרכזיים:

1. בהוראת קחש"ר מאפריל 2007 נקבע, כי בין אמצעי הבטיחות שיש לנקוט בהחסנת תחמושת, יש לוודא שהשטח מסביב למחסן התחמושת נקי מצמחייה ומחומרים דליקים בטווח של 15 מטר לפחות. רמ"ד הבטיחות במרת"ח מסר לנציג משרד מבקר המדינה באפריל 2015, כי לאורך שנים יש עיכובים ביישום הריסוסים להדברת עשבי בר בבסיסי מרת"ח. עקב כך במקרים רבים, גם אם נעשה ריסוס, הוא נעשה בעיתוי לא מתאים, ולכן מאבד מיעילותו. ממונה הבטיחות והגנה סביבתית בבסיס מסוים כתב למשרד מבקר המדינה ביולי 2015, כי בבסיס נעשה ריסוס עשבים עונתי, אך הריסוס העונתי אינו נעשה תמיד במועדים המתאימים; שטח הריסוס אינו מכסה ב-100% את הנדרש; ואין התאמה מלאה בין סוג חומר הריסוס לבין סוג הצמחייה בשטח. בבסיס השני ישנם עצי שיטה ועצי אקליפטוס רבים. לדברי נציגי הבסיס, עצי האקליפטוס דליקים מאוד, וכריתת עצי השיטה אינה יעילה, כיוון שהיא גורמת לפיזור גדול של זרעיהם ועלולה לגרום להתפשטותם המהירה. נציגי הבסיס טענו כי בתחום



ריסוס העשבייה למניעת התפשטותה יש פער מוכר וידוע - בשל היעדר תקציב מרססים רק כ-900 דונם מבין 2,600 הדונם הזקוקים לריסוס בבסיס.

בהתייחסותו מפרברואר 2016 לממצאי הביקורת מסר צה"ל בעניין הריסוס בבסיס המסוים, כי "הריסוס מבוצע בהתאם לניהול סיכונים, ובמגבלות התקציב, זאת כהשלמה לעבודות כלי צמ"ה על פי תוכנית פסי אש שנתית".

משרד מבקר המדינה מציין כי נוכח הנזק הרב העלול להיגרם כתוצאה משריפות בבסיסי תחמושת, ראוי שהגורמים המתאימים באט"ל ובמרת"ח יוועצו עם הרשות הארצית לכב"ה ביחס לסבירות הסיכונים שבריסוס חלקי בבסיסי מרת"ח.

2. לדברי ממונה הבטיחות והגנה סביבתית של הבסיס המסוים, מול כל מחסן תחמושת צריך להיות ברז כיבוי אש (להלן - הידרנט). ממונה הבטיחות והגנה סביבתית בבסיס כתב למשרד מבקר המדינה בעניין זה ביולי 2015, כי בבסיס מאוחסנת תחמושת במחסנים הממוקמים במספר אזורים שונים, וכי ברוב האזורים כמות ההידרנטים אינה מספקת והבסיס "מכוסה בכ-20% הידרנטים". בביקורת של משרד מבקר המדינה בבסיס נכחו גם נציגי הרשות הארצית לכב"ה, שהוזמנו על ידי נציגי הבסיס. לדבריהם, בבסיס יש בעיה קשה מאוד והיא שלמחסנים רבים אין צנרת מים להידרנטים.

בביקורת בבסיס השני התברר, כי ליד כ-50% עד כ-60% ממחסני התחמושת אין הידרנטים. פער זה בולט במיוחד לגבי מתקנים מסוימים שבהם מאוחסנת תחמושת, כיוון שאין צנרת מים המגיעה אליהם. נציגי הבסיס מסרו לנציג משרד מבקר המדינה, כי בחלק מההידרנטים הקיימים אין לחצי מים מספקים, וכי בשל העובדה שהצנרת בבסיס ישנה מאוד, נרתעים בבסיס מהפעלת לחץ מים חזק מחשש שהדבר יגרום לפיצוץ הצנרת.

צה"ל מסר בהתייחסותו למשרד מבקר המדינה כי בהוראה של קל"ר העוסקת ב"פריסת אמצעי כיבוי אש ביחידה" אין אזכור לדרישה להידרנטים בסמיכות למחסני תחמושת. עם זאת, במדריך של משהב"ט, שאומץ על ידי צה"ל, נאמר כי "האחראי" יקבע את הכמות הנדרשת של הידרנטים בקרבת מחסני תחמושת נפיצה. לפיכך, מדור הבטיחות במרת"ח בתיאום עם אט"ל כתבו דרישה מבצעית להוספת הידרנטים בשטחי החסנת התחמושת בבסיסי מרת"ח, תכנית אשר תיתן מענה טוב יותר לקיים, ותשפר את זמני מילוי הכבאיות בעת אירוע שריפה. צה"ל הוסיף כי מימוש דרישה מבצעית זאת מחייב העמדת תקציב.

3. בביקורת בבסיס השני נמצא, כי בשטח הבסיס יש כ-86 עמודי חשמל פעילים שאינם יציבים, ונוטים ליפול, בין היתר, כיוון שהעץ שממנו הם בנויים נרקב במשך השנים. לדברי נציגי הבסיס, מצב עמודי חשמל ישנים אלה עלול להוביל למגע מסוכן בין חוטי חשמל, ואף להותיר חוטי חשמל חשופים, העלולים לגרום לשריפה, לצד סכנת התחשמלות. קצין בטיחות באש באט"ל מסר לנציג משרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי שבעה עמודי חשמל נמצאים בטיפול; כי מפקד מרת"ח הקצה 100,000 ש"ח לטיפול בעוד 10 עמודים; ושאר עמודי החשמל יטופלו לפי התקציב שיוקצה לשנת 2016.

בשני הבסיסים של  
מרת"ח שנבדקו  
נמצאו ליקויים  
המהווים סיכון חמור  
בתחום הבטיחות  
באש, ועלולים לגרום  
לשריפות או לעכב  
את כיבוי

4. לפי מסמך של מפקדת קצין החימוש הראשי ממאי 2014 על מפעילי מלגזות, המופעלות בבסיסי מרת"ח ובמחסניו להעברת תחמושת, לערוך רשימה של בדיקות בטרם הפעלה, וביניהן לוודא הימצאות של מטף כיבוי אש. נמצא, כי בבסיס השני פועלות מלגזות במחסני תחמושת ללא מטפים וללא המתלה המיועד לשאת אותם במלגזות.

בהתייחסותו מפברואר 2016 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי ראש המטה של אט"ל אישר לאחרונה למרת"ח תקציב לרכש ציוד מיטלטל לכיבוי אש על מנת לגשר על הפערים האמורים.

5. תחנת כיבוי האש הצבאית בבסיס המסוים אחראית גם על כיבוי אש בבסיס שכן של מרכז לוגיסטי אחר של אט"ל, שבו מאוחסנים גם חומרים מסוכנים מסוגים שונים. לדברי נציגי הבסיס, אין לתחנת כיבוי האש של הבסיס ידע כדי לטפל בחומרים מסוכנים.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שטיפול בחומרים מסוכנים מצריך ידע מקצועי ייחודי בהתאמה לסוג החומרים המסוכנים, הוכשר צוות התערבות בבסיס השכן למתן מענה ראשוני, והמענה המשלים אמור להינתן על ידי תחנת כיבוי האש הצבאית בבסיס המסוים, לפי הצורך. צה"ל הוסיף כי תישקל הכשרה מתקדמת של כבאים מוסמכים לנושא חומרים מסוכנים.

האמור לעיל עולה כי בשני הבסיסים של מרת"ח שנבדקו נמצאו ליקויים המהווים סיכון חמור בתחום הבטיחות באש, ועלולים לגרום לשריפות או לעכב את כיבוי. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הסיכון הרב הקיים משריפות בבסיסי מרכז תחמושת, הן לבסיס עצמו והן לסביבתו, ראוי שאט"ל ינחה את מרת"ח ליזום בדיקה של הרשות הארצית לכב"ה בבסיסי מרת"ח, ובה תבוצע הערכה מקצועית לגבי כל המרכיבים של סיכוני האש בבסיסי מרת"ח. על בסיס בדיקה כזאת של הרשות הארצית לכב"ה, יכין מרת"ח בשיתוף הרשות הארצית לכב"ה תכנית עבודה למתן מענה לסיכונים אלה.

## מצב בטיחות האש בבסיסים ובמבנים בחיל האוויר

1. א. במאי 2015 ביקש נציג משרד מבקר המדינה מרע"ן רציפות תפקודית מבצעית במחלקת ביטחון במטה חיל האוויר, הממונה על תחום כיבוי אש בחיל האוויר, את רשימת כל המבנים התת-קרקעיים והגבוהים בחיל האוויר, את האמצעים לגילוי ולכיבוי האש בכל אחד מהם, ואם מבנים אלה עומדים בנדרש בתקנות התכנון והבנייה החדשות בנוגע לבטיחות באש. התברר, כי מידע מרוכז כזה לא היה קיים כלל בחיל האוויר, ונדרשו כחודשיים כדי לגבש את הנתונים שביקש משרד מבקר המדינה. בסופו של תהליך זה, רמ"ד מיגון מבנים בענף הנדסה אזורית שבמחלקת הנדסת תשתיות ובינוי בלהק ציוד (להלן - לצ"ד) שבמטה חיל האוויר העבירה ביולי 2015 לנציג משרד מבקר המדינה כמענה לבקשתו רשימה של 45 מבנים. עיון ברשימה זו העלה כי היא כוללת, בין השאר, 13 מגדלי פיקוח בבסיסים שונים; 12



בחלק מהמבנים  
הקיימים בחיל האוויר,  
שהם בעלי חשיבות  
מבצעית רבה, חסרות  
מערכות לגילוי אש  
ומערכות לכיבוי אש.  
חלק ממבנים אלה  
אינם עונים לנדרש  
בתקנות התכנון  
והבנייה

מבני טייסות תת-קרקעיים; שני מבנים תת-קרקעיים של יחידות בקרה אוויריות; ושני מבנים תת-קרקעיים במטה חיל האוויר.

מבדיקת המבנים שברשימה עולה כי בשישה (כ-13%) מבין 45 המבנים אין מערכות לגילוי אש ולכיבוי אש – שניים מהם מגדלי פיקוח. בשמונה נוספים (כ-18%) יש רק מערכת לגילוי אש ואין מערכת לכיבוי אש, ביניהם מבנה תת-קרקעי ובו משרדים ביחידת בקרה אווירית בצפון הארץ; מבנה תת-קרקעי שהוא מפקדת אחד מבסיסי חיל האוויר; ושלושה מגדלי פיקוח בשני בסיסים של חיל האוויר. יוצא אפוא, שב-14 (כ-31%) מבין 45 המבנים אין מערכת לכיבוי אש, ביניהם חמישה מגדלי פיקוח. יצוין, כי בהסבריה לרשימה זאת ציינה רמ"ד מיגון ומבנים, כי במבנים שבהם קיימות מערכות לכיבוי אש, הן קיימות רק בלוחות החשמל ולא בכל המבנה. באוגוסט 2015 כתבה רמ"ד מיגון ומבנים למשרד מבקר המדינה: "לגבי המבנים הקיימים בחיל, אשר הוקמו לפני למעלה מעשור, לא קיים מידע בחיל לגבי מידת התאמתם לתקינת בטיחות אש העדכנית הנוהגת במדינה. יחד עם זאת, במרבית מבנים אלו קיימות מערכות לגילוי אש (85%) ומערכות לכיבוי אש בלוחות החשמל (69%)."

מהאמור לעיל עולה, כי בחלק מהמבנים הקיימים בחיל האוויר, שהם בעלי חשיבות מבצעית רבה, חסרות מערכות לגילוי אש ומערכות לכיבוי אש. כמו כן חלק ממבנים אלה אינם עונים לנדרש בתקנות התכנון והבנייה החדשות בנוגע לבטיחות באש, כמו רוחב הפרוזדורים, דרכי מילוט ופתחי עשן. מצב זה גורם לקושי בהיערכות למניעת שריפות ומגביר את הסיכונים כאשר שריפות כאלה נגרמות. משרד מבקר המדינה מעיר כי בכך עלולים להיות סיכון חמור לחיי אדם ופגיעה בפעילות המבצעית של חיל האוויר. על חיל האוויר לפעול בדחיפות לתיקון ליקויים אלה, לרכז מידע על כלל המבנים בדבר הפערים הקיימים בתחום הבטיחות באש, ולפעול לצמצום הפערים שהתגלו.

ב. אחד המבנים ברשימת 45 המבנים האמורה, שבו אין מערכות לגילוי אש ומערכות לכיבוי אש הוא מגדל הפיקוח בבסיס חיל האוויר במרכז הארץ. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בבסיס מסר מפקד תחנת כיבוי האש שבבסיס<sup>18</sup>, כי במגדל הפיקוח יש חמש קומות וגובהו כ-15 מטר. בקומתו החמישית נמצא מגדל הפיקוח עצמו ובו שוהים כעשרה חיילים. מעל הקומה החמישית פרוס הגג של מגדל הפיקוח. לדבריו, במקרה של שריפה אין לחיילים שבקומה החמישית יכולת מילוט, כיוון שהסולמות הממוקמים על מגדל הפיקוח אינם מאושרים להפעלה לצורך מילוט.

חיל האוויר מפעיל בכל אחד מבסיסי הטיסה שלו תחנת כיבוי אש צבאית. החיילים המשרתים במקצוע כבאי אש בחיל האוויר מוכשרים בחיל האוויר עצמו באחד מבסיסיו, כאשר מקצועם מיוחד לחיל האוויר. עיקר התמחותם מופנה לכיבוי אש תעופתי, דהיינו כיבוי אש בכלי טיס, אך במהלך הכשרתם הם מקבלים הכשרה בסיסית גם בנושאי כיבוי שרפות בשטח הבסיסים ורוכשים יכולת גם בכך.

מפקד טייסת התעופה בבסיס מסר לנציג משרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי מגדל הפיקוח האמור הוא ישן, ונעשו בו מספר שיפוצים ושינויים לאורך השנים. באחד השינויים הוקמה הקומה החמישית, וחסר סולם מילוט בינה ובין הקומה מתחתיה. הוא הוסיף, כי בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה הנושא עלה על שולחנו, וכי מאז קיבלו אישור שהסולם הישן מהקומה הרביעית ועד לתחתית מגדל הפיקוח תקין, וכן מיוצר סולם השלמה מהקומה החמישית לרביעית. מפקד טייסת התעופה בבסיס מסר למשרד מבקר המדינה במאי 2016 כי הסולם הותקן בסוף ינואר 2016 בסוף השיפוץ שהתקיים במגדל הפיקוח.

2. יחידת הבקרה האווירית הדרומית של חיל האוויר (להלן היב"א הדרומית) אחראית ליצירת תמונת המצב האווירית באזור שעליו היא מופקדת. הפעילות העיקרית של היב"א הדרומית נעשית בבונקר המבצעי, שהוא מבנה תת-קרקעי. להלן הליקויים בנושא הבטיחות באש שעלו בביקורת שערך משרד מבקר המדינה ביב"א הדרומית במאי 2015:

א. לדברי נציגי היב"א הדרומית, לא היה ביב"א שום גורם מקצועי שהדריך אותם לגבי דרישות כיבוי האש ביב"א, פרט לנציג ממקל"ר ששלח אליהם את המיפוי הנדרש של מיקום המטפים; ב. נציגי היב"א ציינו, כי אין ביב"א מערכת כיבוי אש ואין מענה אוטומטי לכיבוי אש בבונקר המבצעי. לדבריהם, זהו פער קריטי, שהוצג לגורמים הרלוונטיים במטה חיל האוויר; בעבר הבונקר המבצעי היה מחובר למערכת בלוני גז לטובת כיבוי אש (פיצוץ מערכת בלוני גז שלא מסוכן לאדם, ובעת שריפה הבלונים מתפוצצים והגז אמור לכבות את האש), אך כיום המערכת אינה קיימת. מענה ראשוני לכיבוי האש אמור להינתן על ידי כבאי אש של היב"א (ביב"א משרתים חיילת וחייל במקצוע כבאי אש) יחד עם צוותי היירוט<sup>19</sup> של היב"א. כמו כן ישנם מטפים המפוזרים במחלקות הבונקר הנותנים מענה ראשוני לשריפה, אולם קיים פער גדול בכמות המטפים ביחידה. פער זה מוכר בחיל האוויר והוצג לגורמים הרלוונטיים; ג. בביקורת שערך מדור הבטיחות באש במקל"ר בדצמבר 2014 ביב"א הדרומית נכתב בין יתר ההמלצות "נדרש לפעול להתקנת מערכות לשחרור עשן מהבונקר המבצעי". בבדיקה של משרד מבקר המדינה, שהתקיימה כחצי שנה לאחר מכן, נמצא שאין מערכת לשחרור עשן בבונקר המבצעי.

ביוני 2015 פנה מפקד היב"א הדרומית אל רמ"ח ביטחון ואל רע"ן ביקורת במינהל לבטיחות ולביקורת איכות שבמטה חיל האוויר (מבק"א), ציין את עיקרי הפערים בתחום הבטיחות באש שעלו בביקורת של משרד מבקר המדינה, וביקש כי פערים אלה יטופלו ויתועדפו בהתאם. רע"ן רציפות תפקודית מבצעית במחלקת ביטחון בחיל האוויר השיב למפקד היב"א באותו יום כי מחלקת ביטחון מקיימת עבודת מטה עם מחלקת תכנון וארגון (תוא"ר) במטה חיל האוויר לבחינת המענה בתחום כיבוי האש בבסיסי חיל האוויר שאינם בסיסי טיסה. רע"ן רציפות תפקודית מבצעית מסר לנציג

19 ביב"א קיים צוות יירוט האמון על אבטחת היחידה. צוות זה נותן גם מענה ראשוני בעת שריפה, אך הוא אינו מקצועי בתחום בטיחות האש.

משרד מבקר המדינה בנובמבר 2015, כי עבודת המטה האמורה מתנהלת כבר קרוב לשנה והיא עדיין בעיצומה.

ב. בפקודת מטכ"ל בנושא "מניעת שריפות" נקבע, כי בכל מבני המגורים בכל יחידות צה"ל אין להתקין סורגים בחדרי המגורים, וכי סורגים שהותקנו על חלונות חדרי מגורים יוסרו מכל החלונות בכל המבנים. עוד נקבע, כי הוראה זו אינה חלה על מקומות כגון במקרים שנקבעו דרכי מילוט ואמצעי בטיחות מתאימים במקרה של שריפה: א. חדרי המגורים של כלואים במתקני כליאה, ובכל מתקן אחר בו מוחזקים כלואים דרך קבע; ב. מתקנים אחרים שבהם לנים חיילים לצורכי אבטחה ושמירה, כמפורט בהוראות קל"ר. חיילי היב"א הדרומית לנים במבנה דירות השייך למשהב"ט ביישוב ליד היב"א. בסיכום הביקורת האמורה של מקל"ר שנעשתה ביב"א בדצמבר 2014 צוין כי "לא הוסרו סורגים [מהחלונות] בכל קומת המגורים התחתונה... לטענת היחידה המבנה שייך למשהב"ט שאינו מאשר הסרת הסורגים". בבדיקה של משרד מבקר המדינה שנערכה ביב"א במאי 2015, כחמישה חודשים לאחר מכן, נמצא כי הסורגים טרם הוסרו.

בבדיקה נוספת שערך משרד מבקר המדינה בנובמבר 2015 נמצא, כי הנושא טרם בא על פתרוננו. בעקבות הביקורת, פנה ראש ענף רציפות תפקודית מבצעית במחלקת ביטחון בעניין זה לראשת מדור הבטיחות באש במקל"ר, אשר השיבה לו שהיות שלא מדובר במבנה מגורים בשטח צה"ל, כל עוד המבנה עומד בכל התקנים האזרחיים הקיימים, השימוש במבנה מותר. היא הוסיפה, כי בהתאם לתקנים האמורים, במבנה רב-קומות נדרש שיהיה חלון אחד לפחות ללא סורגים – חלון חילוץ, אשר חייב לפנות לעבר הרחבה המיועדת להיערכות כוחות כיבוי האש במקרה של שריפה בבניין. ראשת המדור ביקשה מענף רציפות תפקודית מבצעית לוודא שהמבנה אכן עומד בתקנים האזרחיים, כנדרש.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הטיפול של כל הגורמים הנוגעים לנושא לינת חיילי היב"א הדרומית במבנה מגורים שבו סורגים על החלונות – מקל"ר, שהנושא עלה בביקורת שערכה כבר בדצמבר 2014; היב"א, שאנשיה לנים במבנה זה; ומחלקת הביטחון במטה חיל האוויר, האחראית לתחום כיבוי האש בחיל האוויר – היה לקוי מיסודו, שכן מדובר בסכנה לחיי אדם במקרה של שריפה. על היב"א הדרומית לוודא בדחיפות שהמבנה שבו לנים חייליה אכן עומד בתקנים הנדרשים או למצוא פתרון אחר להלנת החיילים, כדי לא לסכנם במקרה של שריפה. על מחלקת הביטחון במטה חיל האוויר ועל מקל"ר לבדוק שהנושא בא על פתרוננו.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מפברואר 2016 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי חיל האוויר פעל בהתאם לתקנים האזרחיים האמורים ובוצעו ההתאמות הנדרשות במבנה המגורים של היב"א: בקומה הראשונה קיים בחדר השינה הגדול סורג שנפתח לרווחה; ובקומות 2 ו-3 קיים בחדר השינה הגדול חלון ללא סורג.


לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שצה"ל ייתן ביטוי בפקודותיו לתנאי הבטיחות באש המתחייבים במקרים דומים שבהם לנים חיילים במבני מגורים שאינם בשטח צה"ל.



משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח הממצאים שהועלו בתחום הבטיחות באש בחיל האוויר, עליו לטפל בדחיפות בליקויים הקיימים במקומות שבהם הם מהווים סכנת חיים. כמו כן, על אגף ההנדסה במשהב"ט, בשיתוף עם חיל האוויר, לקיים בדחיפות מיפוי של הצרכים באמצעים לגילוי אש ובאמצעים לכיבוי אש במבנים הקיימים בחיל האוויר, בדגש על המבנים בעלי חשיבות מבצעית רבה. לפי תוצאות המיפוי, על חיל האוויר להכין תכנית עבודה להיערכות בסיסית בתחום הבטיחות באש, לרבות תכנית להשלמת אמצעים לגילוי ולכיבוי אש במבנים השונים, להציגה לדרגים המתאימים במטה חיל האוויר, ולהיערך לתת מענה למצבי סיכון במבנים שאינם עומדים בתקנות הבטיחות באש החדשות, באמצעות לימוד נקודות התורפה במבנים ותרגול ההתמודדות איתן. לאחר אישורה, על מחלקת הביטחון במטה חיל האוויר לפקח על מימושה של תכנית כזאת.

## מצב הבטיחות באש במוצב הפיקוד של מפקדת פצ"ן ובמוצב הפיקוד העליון במטכ"ל

1. מוצב הפיקוד של מפקדת פצ"ן הוא מבנה תת-קרקעי, שיעודו לאפשר למפקד הפיקוד ולמטה הפיקוד לבצע את משימותיהם תוך מיגון מרבי הן ברגיעה והן בשעת חירום. בביקורת שקיים משרד מבקר המדינה במוצב הפיקוד של פצ"ן בתחום הבטיחות באש באפריל 2015 התברר, כי בדצמבר 2014 קיים מחוז הצפון של הרשות הארצית לכב"ה ביקורת במוצב הפיקוד בתחום הבטיחות באש, ביזמת מפקדת המוצב. במסמך הסיכום של ביקורת זאת צוין: **"הערה: יש לציין שהמבנה מהווה סכנת חיים מיידית לנמצאים בו, לכן עליכם לתת פתרון מידי להצלת חיים במצב אמת"** (ההדגשה במקור). במסמך פירטה הרשות הארצית לכב"ה את סידורי הבטיחות באש הנדרשים במוצב, בחלוקה לכאלה שהם לביצוע מידי ולכאלה שאינם נדרשים מיידית. בין סידורי הבטיחות לביצוע מידי נמנו: מיגון חדרי המדרגות באמצעות התקנת דלתות אש; התקנה של תאורת חירום ושלטי יציאה והכוונה מוארים בחדרי המדרגות ובפרוזדורים; התקנת שלטים פולטי אור על גבי ארונות הכיבוי; ביצוע ניתוקי זרם החשמל בכל קומה; התקנת מטפי כיבוי של 6 ק"ג בחדרי המחשבים, חדרי



טרם נעשו במוצב  
הפיקוד של מפקדת  
פצ"ן הסידורים  
המעשיים העיקריים  
בתחום הבטיחות  
באש, אשר לפי  
הרשות הארצית  
לכב"ה נדרש לבצעם  
מיידית

---

השירות ולאורך הפרוזדורים; השלמת ציוד לכיבוי אש בעמדות הכיבוי הקיימות; הכשרת צוותי חירום (כל צוות ימנה שישה אנשים לפחות) שיתנו מענה מידי בשריפה; עריכת תרגיל והדרכות בנושאי כיבוי אש (התרגיל ייעשה בשיתוף עם הרשות הארצית לכב"ה לפחות פעם בשנה); והתקנת מפוחים לשחרור עשן במנהרה המשמשת כמוצא חירום.

כמו כן ציינה הרשות הארצית לכב"ה סידורי בטיחות באש נוספים הדרושים במוצב הפיקוד של פצ"ן, וביניהם: להתקין מערכת ספרינקלרים לפי דרישות התקן; להתקין מערכת גילוי אש וכיבוי אש אוטומטית בלוח החשמל, לפי פירוט שקבעה הרשות הארצית לכב"ה; להתקין דלתות אש; לבנות קיר הפרדת אש במקומות מסוימים במבנה; להתקין ברז שריפה חיצוני במקומות מסוימים; ולהכין תכנית בטיחות מעודכנת שבה יסומנו כל סידורי הבטיחות הנדרשים במבנה.

אגף ההנדסה הכין באפריל 2015 תכנית עבודה לתיקון הליקויים שהעלתה הרשות הארצית לכב"ה. השלבים העיקריים בתכנית זאת היו: שלב א' – מענה ראשוני ומידי לליקויי הבטיחות באש במוצב הפיקוד; ביצוע סקרי פערים והוצאה לפועל של דרישות הרשות הארצית לכב"ה לביצוע מידי; שלב ב' – הכנת תכנית כוללת לבטיחות באש במוצב הפיקוד ואישורה על ידי הרשות הארצית לכב"ה, תוך הגדרת תפיסת הבטיחות באש; שלב ג' – תכנון מפורט של יישום התכנית לבטיחות באש; שלב ד' – הוצאה לפועל של התכנון המפורט. במאי 2015 אישר ראש המטה של פצ"ן ליישם מיידית את שלבים א' וב' מהתכנית האמורה.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה בתחילת נובמבר 2015 התברר כי בחלוף כשנה מאז הביקורת של הרשות הארצית לכב"ה, טרם נעשו במוצב הפיקוד של מפקדת פצ"ן הסידורים המעשיים העיקריים בתחום הבטיחות באש, אשר לפי הרשות הארצית לכב"ה נדרש לבצעם מיידית.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מינואר 2016 מסר אגף ההנדסה למשרד מבקר המדינה כי בדיון מאמצע נובמבר 2015 הוצגו הצעדים אשר בוצעו במסגרת שלב א' של התכנית: הוכן תיק שטח כמתבקש מהדוח של הרשות הארצית לכב"ה, המציג את המצב הקיים של מוצב הפיקוד בכל הנושאים הקשורים בבטיחות באש; הוכנו הנחיות לטיפול באירועי שריפה ועשן ולהקמת מערך חירום; נערכו סקרים שבדקו חוסר בציוד כיבוי אש, והוכן דוח לפריסת ציוד קיים במוצב ורשימת ציוד הנדרש לרכישה. כמו כן הוצגה כלל העבודה הנדרשת למימוש שלב ב' בתכנית. אגף ההנדסה הוסיף כי מימוש התכנית במלואה "הינו פונקציה ישירה של העמדת התקציב ורכש אמצעים ע"י פיקוד הצפון".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין הלימה בין המסקנה של הרשות הארצית לכב"ה ש"המבנה מהווה סכנת חיים מיידית לנמצאים בו, לכן עליכם לתת פתרון מיידית להצלת חיים במצב אמת", ובין קצב הטיפול בליקויים בתחום הבטיחות באש שהועלו במוצב הפיקוד של פצ"ן. משרד מבקר המדינה מעיר, כי נוכח סכנת החיים הנשקפת לאנשים השוהים במוצב במקרה של שריפה ונוכח חשיבותו המבצעית הרבה של המתקן, על מפקדת פצ"ן לנקוט את כל האמצעים הדרושים בראש ובראשונה לטיפול בליקויי הבטיחות באש הדרושים מענה מידי, ולאחר מכן לטפל בשאר ליקויי הבטיחות באש.

2. ייעוד חטיבת המבצעים, הכפופה לראש אמ"ץ ומשמשת כגוף המטה של הרמטכ"ל לפיקוד ולשליטה, הוא "לשמש גוף המטה במפקדה הכללית האחראית לתכנון מבצעים ולהפעלת המאמץ המבצעי המשולב, בדגש להפעלת כוחות היבשה ולשליטה במרחב העומק המטכ"לי, בכל קשת העימותים". הפעלת הכוח בצה"ל נעשית באמצעות מוצב הפיקוד העליון של המטכ"ל שהוא מבנה תת-קרקעי הכולל מספר קומות. בביקורת שערך משרד מבקר המדינה בפברואר 2015 במוצב הפיקוד העליון בתחום הבטיחות באש הועלו הממצאים הבאים:

א. נציגי מוצב הפיקוד העליון הבהירו, כי משך שנים רבות הם לא קיבלו כל הדרכה ומענה מקצועיים לגבי הבטיחות באש במוצב, ובכלל זה גם לגבי כיבוי שריפות בו. לדבריהם, לא ניתן להפעיל במוצב כיבוי אש באמצעות ספרינקלרים, ואלה קיימים בו רק בארונות החשמל; מפוזרים בו גלאי עשן, ולהם מערכת אוטומטית המנתקת את זרם החשמל כאשר הם פועלים. ראשת ענף ארגון באמ"ץ מסרה לנציג משרד מבקר המדינה באפריל 2015, בין השאר, כי יש צורך בהוראת קל"ר ייעודית לחמ"לים מבצעיים המותאמים למבנים תת-קרקעיים; וכי "על אף היעדר נוהל מותאם למבנה תת-קרקעי בתחום כיבוי האש, החטיבה [חטיבת המבצעים שבאמ"ץ] עומדת בנוהלי ופקודות הכיבוי הנדרשות ע"פ הוראת קל"ר; אנו משקיעים רבות במניעה, בקרה וקידום תחום הרציפות התפקודית; חשוב לנו לקבל נוהל מחייב למבנה תת קרקע ע"מ שנדע האם קיים פער ואיך ניתן לגשר עליו בתחום כיבוי האש".

ב. על פי הוראת קל"ר מאוגוסט 1990 בנושא "הגדרת בעלי תפקידים וחוליות כיבוי ובטיחות אש", בפיקודים המרחביים, בחילות ובגופים נוספים ימונה קצין כיבוי ובטיחות אש. בין תפקידי בעלי תפקידים אלה גם האחריות לכוננות כיבוי אש, והנחיה מקצועית למפקד בכל נושאי כיבוי ובטיחות אש. נמצא, כי באמ"ץ, האחראי על מוצב הפיקוד העליון, אין ממונה בטיחות באש. במוצב הפיקוד העליון עצמו קיים ממונה על הבטיחות שהוא גם ממונה במשך שנים רבות על תחום הבטיחות באש במבנה זה. התברר, כי בעל תפקיד זה קיבל הכשרה מקצועית בנושא הבטיחות באש רק בעקבות הביקורת של משרד מבקר המדינה.



צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי נושא מינוי קצין כיבוי ובטיחות אש באמ"ץ יסוכם על ידי עוזר ראש אמ"ץ.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי חשיבותו המבצעית הרבה של מוצב הפיקוד העליון והליקויים הקיימים בו מבחינת הבטיחות באש, כאמור לעיל, מחייבים שאגף ההנדסה במשהב"ט יקיים בו סקר לקביעת סידורי הבטיחות באש הנדרשים לביצוע מייד. על בסיס ממצאי סקר זה, על חטיבת המבצעים באמ"ץ להכין תכנית עבודה להסרת הליקויים בתחום הבטיחות באש, שתאפשר הפעלתו המבצעית ובטיחות לאנשים השוהים בו גם אם תפרוץ בו שריפה.

צה"ל מסר למשרד מבקר המדינה בהתייחסותו לממצאי הביקורת כי גורמי אגף ההנדסה עתידים לעשות סקר בטיחות נרחב במוצב הפיקוד של המטכ"ל.

## חקירת דליקות על ידי מקל"ר

תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (חקירת דליקות), התשע"ד-2014, מפרטות באילו מקרים נדרשת חקירת שריפות על ידי הרשות הארצית לכב"ה. כאמור, במועד סיום הביקורת חוק הרשות הארצית לכב"ה טרם הוחל על צה"ל. כאמור, על פי פקודת הארגון של מקל"ר, ייעודו של קל"ר הוא להיות גם "הסמכות המקצועית הראשית בצה"ל" על תחום "הכיבוי ובטיחות האש (למעט כיבוי אש ייעודי) לרבות חקירת דליקות". על פי פקודת הארגון האמורה, בין תפקידי ענף ההדרכה והביקורת במקל"ר "לשמש סמכות מקצועית בתחום כיבוי ובטיחות באש בצה"ל לרבות חקירת דליקות, למעט אפסניה ייעודית של הזרועות; לבצע ביקורות בנושא ביחידות צה"ל ולבצע הכשרות בתחום כיבוי ובטיחות באש בצה"ל". הגוף הממונה במקל"ר על נושא הבטיחות באש הוא כאמור מדור הבטיחות באש בענף ההדרכה והביקורת. המדור כולל את ראשת המדור ואזרח עובד צה"ל שהוא עוזר ראשת המדור. במדור מוצבים גם חיילי מילואים, המופעלים לצורך ביצוע ביקורות של המדור בתחום הבטיחות באש ביחידות.

להלן בלוח 1 נתונים של מדור הבטיחות באש במקל"ר על מספר השריפות בצה"ל, שמקל"ר מהווה סמכות מקצועית לגביהן, ועל מספר חקירות השריפות שערכה מקל"ר בכל אחת מהשנים 2013 עד 2015:

## לוח 1: חקירות השריפות שערכה מקל"ר, 2013-2015

שנה	מספר השריפות	מספר החקירות של שריפות
2013	482	42 (8.7%)
2014	390	38 (9.7%)
2015	449	62 (13.8%)*

\* 36 שריפות מהן חקרה הרשות הארצית לכב"ה ביזמת צה"ל.

מנתוני הלוח עולה, כי מקל"ר חקרה רק חלק קטן ביותר מבין השריפות שאירעו בצה"ל בשנתיים וחצי האחרונות, ושהטיפול בעניינן הוא באחריותה.

לדעת משרד מבקר המדינה, לחקירת שריפות תפקיד חשוב בתהליך הפקת הלקחים, שמטרתו לשפר את ההיערכות למניעת שריפות ואת ההיערכות לכיבוי, ולמנוע הישנותן של שריפות בעתיד. מממצאי הביקורת עולה, כי מדור הבטיחות באש במקל"ר אינו מממש תפקיד חשוב זה. על קל"ר לבחון את הסיבות למצב זה, ולנקוט את הפעולות הדרושות לשיפור משמעותי ביכולת לחקור שריפות.

בהתייחסותו מפרוואר 2016 לממצאי הביקורת מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי בטיוטת הנוהל על אופן יישום חוק הרשות הארצית לכב"ה בצה"ל נקבע כי כלל השריפות בצה"ל ייחקרו על ידי חוקרי הרשות הארצית לכב"ה; וכי ממועד החתימה על הנוהל יחול שיפור משמעותי ביכולת לחקירת שריפות בצה"ל.

## הטיפול בשריפות שגורם צה"ל בשטחי אימונים שלו

1. צה"ל עושה שימוש בשטחים רחבים במדינת ישראל לצורכי אימונים ותרגילים של יחידותיו, שבחלקם נעשה שימוש באש חיה (להלן שטחי אימונים או שטחי אש). ייעודה של זרוע היבשה הוא לבנות את כוחות השדה של צה"ל עד רמת הגיס (כולל) ולקיימם בכשירות הנדרשת. בין תפקידיה של זרוע היבשה: להכשיר את כוחות השדה של צה"ל ולאמנם. מדור תרגילים ושטחי אש במחלקת אימונים שבזרוע היבשה ממונה ואחראי מטעם צה"ל על כל שטחי האימונים שלו עבור כל הגורמים, ובכלל זה הפיקודים המרחביים והזרועות, והוא זה שמקצה שטחי אש לגורמים השונים בצה"ל. ניהול שטחי האש בזרוע היבשה נעשה באמצעות הפיקודים המרחביים, שהינם בעלי הסמכות והאחריות על השטחים שבאחריותם כולל בנושא מניעת שריפות, לרבות הקשר עם הגורמים הרלוונטיים במרחב ומענה לכיבוי השריפות בעת גילוי.

מחלקת אימונים שבזרוע היבשה מפרסמת בכל שנה פקודה לגבי השימוש בשטחי אש. פקודה זאת כוללת פרק בנושא: "נוהל היערכות ומניעת שריפות בשטחי אש". נוהל זה מפרט את פעולות המניעה של היחידות המתאמנות כדי למנוע שריפות, ואת הצעדים שעליהן לנקוט, אם פרצה שריפה. כך, בין היתר, יש להימנע ככל האפשר מירי נותבים או מהפעלת תחמושת/עשן/תאורה/זרחן, לתוך שטח מכוסה קוצים/צמחיה/מיוער וכו'; בכל תרגיל אש בקיץ תצטייד היחידה המתאמנת בציוד כיבוי שיכלול: מחבטים, מטפים, שקי חול, כלי חפירה, שקים ריקים ומים להרטבת השקים; באחריות יחידה בעלת ש"א [שטח אש] לדאוג לכך כי בשטח בו מצויים קוצים, עצים וכו', יוכנו שבילי אש אשר ימנעו את התפשטות הדליקה לאזורים מיושבים ומעובדים אשר בתוך או מחוץ לגבולות שטח האש"; "אם פורצת שריפה בשטח בו מתאמן כוח צבאי או בקרבנו, יורה המפקד במקום על הפסקת האימונים ויפנה את כל הכוח במהירות לכיבוי השריפה". יש לוודא כי בסיום התרגיל יבצע המפקד האחראי סריקה ע"מ לוודא שלא נשאר בשטח גוף בוער; לבצע סריקת נפלים בשטח האימון, במידה והתגלו נפלים בשטח יש לסלקם". כמו כן, מחלקת אימונים מכינה מדי שנה בשנה תכנית לריסוס עשבי בר ויצירת פסי אש ואזורי חיץ למניעת התפשטות שריפות בשטחי אימונים.

מנתוני מקל"ר לגבי שריפות שהיו בצה"ל בשנים 2013-2015 (עד תחילת אוגוסט 2015) עולה, כי 63 (כ-13%) מבין 482 השריפות שאירעו בשנת 2013, פרצו בשטחי אש; שיעור דומה של שריפות בשטחי אש היה בשנת 2014: 46 (כ-12%) מבין 390 השריפות; ועד תחילת אוגוסט 2015 היו 34 שריפות (כ-17%) בשטחי אש מבין 201 השריפות שהיו עד אז בצה"ל.

2. רט"ג היא רשות ממשלתית האחראית על ניהול שמורות הטבע והגנים הלאומיים, וכן על אכיפת חוקי שמירת הטבע בשטחים הפתוחים. רט"ג מאורגנת בחמישה מחוזות אזוריים, כשלכל אחד מהם אחריות על שמורות הטבע, הגנים הלאומיים וערכי הטבע באזור. בפגישה של נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל רט"ג ומספר מנהלי מחוזות ברט"ג בינואר 2015 הם ציינו, כי חלק משטחי האש של צה"ל מהווים שמורות טבע, וכי השריפות הנגרמות בשטחי אימונים אלה גורמות לנזקים רבים וחמורים, וביניהם פגיעה בערכי טבע שקשה לשקמה במשך שנים. לדבריהם, יחידות צה"ל פועלות בניגוד לפקודות וגורמות לשריפות, ובמקרים לא מעטים אף עוזבות את השטח לאחר האימון, בלי שכיבו את השריפה. עוד ציינו, כי באותם שטחי אש יש שריפות חוזרות ונשנות, שגרמו יחידות מתאמנות, מפני שלא הופקו על ידי צה"ל לקחים ממקרים דומים קודמים, ואם הופקו - לא יושמו.

מנהל מרחב שפלה וחוף ברט"ג כתב ביוני 2015 למשרד מבקר המדינה בעניין הבעיה וחומרתה, בין השאר: "במרחב שפלה וחוף מספר שטחי אש בעלי איכות אקולוגית גבוהה... על מנת למנוע השרפות השטחים האמורים מדי שנה, נערכו מספר פעולות למניעת אש וכיבוייה"; "סוכם עם רמ"ח אימונים במז"י [זרוע היבשה] על תקציב וכלים לעבודה... דרכי אש וריסוס מונע באזורי המטווחים או באזורים אחרים המועדים לפריצת אש; מדי שנה נערכות ישיבות הכנה לעונת השריפות ולהגברת המודעות בקרב מפקדים בצבא". הוא הוסיף במכתבו: "הצגת הבעיה: הצבא אינו עומד בפקודות שהוא עצמו כתב... הן בסוגיית מניעת

האש והן בכיבויה; התקציב והכלים להכנת שטח האש מגיעים באיחור מדי שנה, כאשר מרבית השטח שרוף או שאינם מגיעים כלל. פעמים רבות אנו עדים להמשכתו של האימון לאחר פריצת האש; למרות היות הצבא הגורם המרכזי לשריפות בשטחים האמורים, הוא נטול כל אמצעים לכיבוי אש ולו הפשוטים ביותר; "למרות סידרה של פגישות מרמת מפקדי הבסיסים ועד לקצינים בכירים בפיקוד מרכז ובמז"י לא השתנה דבר!". לפי נתונים של מנהל מרחב שפלה וחוף ברט"ג, מ-22.4.15 עד 19.5.15 נגרמו במרחב זה 24 שריפות בשטחים פתוחים, כאשר גורם השריפה לגבי 17 מהן הוא צה"ל, שבהן נשרפו כ-20,000 דונמים.

בשנים האחרונות פנו בעלי תפקידים בכירים ברט"ג לגורמים בכירים בצה"ל והעלו טענות בנוגע לשריפות שגרמו יחידות צה"ל בשטחי האימונים שלו. להלן דוגמאות:

א. בספטמבר 2014 כתב הסמנכ"ל של רט"ג לסגן הרמטכ"ל, כי במהלך החודשים האחרונים התרחשו כ-50 שריפות ברחבי הארץ ונשרפו עשרות אלפי דונם בשטחים פתוחים ובתחום שמורות טבע וגנים לאומיים; חלק מהשריפות נגרמו כתוצאה מפעילות צה"ל במסגרת אימונים באש חיה שהתקיימו במזג אוויר חם ויבש, ולמרות זאת יחידות צה"ל השונות לא היו מצוידות באמצעים מתאימים לכיבוי אש כמתחייב. הוא הוסיף כי במספר מקרים נטשו החיילים את השטח עם פרוץ השריפה ולא סייעו לכבות את האש; וכי למרות בקשות חוזרות לא בוצעו בחלק משטחי האש פעולות מניעה, ריסוס מעכב בעירה וטיפול בדרכים המשמשות כחיץ למניעת התפשטות שריפות. עוד הוא ציין כי "פנייתי זו באה לאחר בקשות חוזרות ונשנות של שינוי המצב על ידי גורמי השטח וכן הינה לאחר פניות שלי בכתב ובעל פה שלצערי לא גרמו לשינוי בשטח".

באותו חודש ענה קל"ר למכתב האמור של סמנכ"ל רט"ג, בין השאר, כי זרוע היבשה פרסמה הנחיות ברורות בנושא מניעת שריפות בשטחי אימונים, הכוללות הנחיות מפורטות לאמצעי הזהירות שיש לנקוט בעת ביצוע אימונים באש, סדר הפעולות שיש לבצע לפני האימון, במהלכו ולאחריו, נוהלי הדיווח וכן מערכי שיעור ייעודיים הכוללים פרקים תיאורטיים וכן תרגולים מעשיים למניעת שריפות. קל"ר הוסיף, כי "מבוצעת פעילות רבה, בהובלתו של סגן הרמטכ"ל, לקידום מערך בטיחות האש בכלל ותחום המניעה בפרט, וזאת באמצעות הקצאת משאבים, ביצוע הדרכות ותרגולים, כתיבה ורענון התו"ל הקיים בנושא וסגירת מעגלים באמצעות בקרה ומעקב שוטפים".

ב. ביוני 2015 כתב מנהל החטיבה לאכיפת החוק ברט"ג לראש המטה בחיל האוויר, כי מזה מספר שנים פורצות שריפות רבות בשטח אש מסוים של חיל האוויר, כתוצאה מאימוני צה"ל ומפיצוץ תחמושת פסולה של חיל האוויר. במכתבו הוא ציין כי במאי 2015 פוצצה כמות אדירה של תחמושת פסולה במרכז שטח האש ללא היערכות מתאימה, וכתוצאה מהפיצוץ פרצה במקום דליקה שכיבויה נמשך כחמש שעות ופעלו בה שישה מטוסי כיבוי (שערכו 24 גיחות), מסוק משטרתי, שש כבאיות של הרשות הארצית לכב"ה ואנשי רט"ג; בשריפה עלו באש כ-9,000 דונם שטח טבעי. בהמשך



אין בידי הגורמים  
המטפלים בזרוע  
היבשה ובמקל"ר  
בנושא השריפות  
הנגרמות בשטחי  
האימונים על ידי  
יחידות צה"ל תמונה  
כוללת של שטחי  
האימונים המסוכנים  
בתחום הבטיחות  
באש, ואין בידיהם  
מידע בנוגע לסיבות  
שבעטיין נגרמו  
שריפות אלה

המכתב צוין, כי למרות אזהרות של רט"ג ושל הרשות הארצית לכב"ה, יום לאחר מכן נערך פיצוץ נוסף במקום ובעקבותיו פרצה שריפה נוספת שגם בעטיה פעלו כוחות כיבוי אוויריים וקרקעיים. מנהל החטיבה לאכיפת החוק ברט"ג הוסיף כי "עלויות הכיבוי עולות עשרות מונים על ההובלה דרומה [של התחמושת] למקום בו אין חשש לשריפה", וכי "סיכון חיי האדם, הפגיעה בטבע ועלויות הכיבוי מצריכות חשיבה ועשייה נוספת בעניין".

צה"ל מסר בהתייחסותו למשרד מבקר המדינה כי חיל האוויר משמיד תחמושת בכפוף לפקודות הצבא ולמגבלות נוספות; וכי בשטח האש האמור נעשות פעולות למניעת שריפות בהמלצת גורמי כיבוי אש. צה"ל הוסיף כי נעשית בחינה להעברת אזורי השמדת התחמושת לשטחי אש בדרום הארץ, אשר תייתר את השימוש בשטח האש האמור למטרה זאת.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח הסיכונים הנובעים מהשמדת תחמושת, אשר גרמה לפריצת שריפות, ובשל היותה של השמדת תחמושת אירוע יזום ומתוכנן, ראוי למלא בקפידה רבה את הוראות הבטיחות באש כדי למנוע שריפות בעת השמדת תחמושת ואת נזקיהן הצפויים.

3. משרד מבקר המדינה בדק את אופן טיפולם של מחלקת אימונים בזרוע היבשה ושל מדור הבטיחות באש שבמקל"ר בשריפות בשטחי אש של צה"ל. נמצא, כי במדור תרגילים ושטחי אש שבמחלקת אימונים, אשר ממונה ואחראית מטעם צה"ל על כל שטחי האימונים שלו, לא היה כלל מידע על השריפות שהיו בשטחי האש, והמדור לא חקר את הנסיבות שבעטיין נגרמו השריפות שהיו בשטחי אש כדי להפיק מהן לקחים לעתיד. עוד נמצא, כי גם מדור הבטיחות באש במקל"ר לא חקר את הנסיבות שבעטיין נגרמו השריפות שהיו בשטחי האש בשנים 2013 עד 2015 (עד תחילת אוגוסט 2015). הוא אינו מעורב בתחקירים של יחידות לגבי שריפות אלה, ואף לא מרכז באופן שיטתי את המידע בנושא זה; המדור גם אינו מרכז נתונים לגבי מידת טיפול הגורמים השונים בצה"ל בבעיה זו, ואופן הטיפול.

מהאמור לעיל עולה, כי אין בידי הגורמים המטפלים בזרוע היבשה ובמקל"ר בנושא השריפות הנגרמות בשטחי האימונים על ידי יחידות צה"ל תמונה כוללת של שטחי האימונים המסוכנים בתחום הבטיחות באש, ואין בידיהם מידע בנוגע לסיבות שבעטיין נגרמו שריפות אלה. במצב עניינים זה לא ניתן להפחית שריפות אלה משמעותית.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת מפברואר 2016 מסר צה"ל למשרד מבקר המדינה כי מחלקת אימונים בזרוע היבשה נמצאת בקשר ישיר עם יחידות השטח, מפיקה לקחים משנה לשנה ומרכזת תכנית שנתית כמענה מניעתית לשריפות. הלקחים מופקים על בסיס דיווחי היחידות על שריפות בשטחי האש ובהתבסס על שיח שמתקיים עם מפקדי היחידות, הן בשלבי התכנון השנתי והן באופן שוטף. צה"ל הוסיף כי מקל"ר אינה מקיימת חקירת שריפות בשטחי אש היות שהסיבה שהביאה לפרוץ השריפה

היא ברורה - ירי תחמושת לעבר צמחייה בשטח אש. מעבר לכך, המידע הקיים במקל"ר על כל השריפות בשטחי האש מתקבל בדיעבד, עם קבלת חשבונית מתחנת כיבוי האש עבור כיבוי האש באירוע, מספר חודשים לאחר האירוע.

הרשות הארצית לכב"ה מסרה למשרד מבקר המדינה בהתייחסותה מינואר 2016 לממצאי הביקורת כי כיבוי דליקות בשטחים פתוחים עולה למדינת ישראל בכלל, ולרשות הארצית לכב"ה בפרט, מיליוני ש"ח. הרשות הארצית לכב"ה סבורה שעיקר הבעיה קשור למילוי דרישות הבטיחות באש של הרשות על ידי צה"ל, לרבות יצירת פסי חיץ, ובקביעת בעל תפקיד האחראי למניעת שריפות בעת ביצוע אימונים.

מנכ"ל רט"ג, מר שאול גולדשטיין, מסר למשרד מבקר המדינה בינואר 2016 כי הממצאים בנושא השריפות בשטחי האימונים של צה"ל משקפים בצורה טובה את המצב בשטח המחייב שינוי, וכי המסקנה העולה מהמצב בשטח מחייבת שינוי התייחסות בצבא לנושא השריפות, וחייבת להיות הבנה שאירוע שריפה הוא כתקלת אימונים, ויש להתייחס למקרים כאלה באותה חומרה מבחינת מחויבות משמעת מפקדים, תחקור וענישה. מנכ"ל רט"ג סיכם כי "אנו מקווים כי דוח זה יתרום לשינוי הנדרש בצה"ל מבחינת התייחסותו לנושא השריפות בשטחים פתוחים".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי יש חשיבות רבה בתחקור השריפות הנגרמות בשטחי האש של צה"ל, כדי לברר באיזו מידה קיימו מפקדי היחידות המתאמנות את פעולות המניעה הנדרשות מהיחידות המתאמנות כדי למנוע שריפות, ואת הצעדים שעליהם לנקוט כשפורצת שריפה. לפיכך, על זרוע היבשה ועל מקל"ר לחקור את השריפות בשטחי האימונים, ולהפיק מהן את הלקחים הנדרשים, ברמה המערכתית וברמה האישית, כדי להקטין משמעותית את היקפן של שריפות אלה, ולמנוע נזקים לשמורות הטבע ולערכי הטבע.



בולט הפער  
המשמעותי בין היקף  
ההשקעה הנדרשת  
לביטול הפערים  
הקיימים בצה"ל  
בתחום הבטיחות  
באש ובין התקציב  
שקבע צה"ל כדי  
לטפל בפערים אלה

## סיכום

שריפות במבנים ובמחנות של צה"ל עלולות לגרום לסיכון חיי אדם, לנזק לרכוש ולסביבה, ולשבש את רציפות תפקודן של יחידותיו ואת כוונותו המבצעית ופעילותו בעת שגרה. בשלוש השנים האחרונות נגרמו בצה"ל מאות שריפות, בכל שנה בדרגות חומרה שונות, אשר גרמו לנפגעים ולנזק של מיליוני ש"ח לרכוש. לטיפול במניעת שריפות יש חשיבות רבה, בין היתר, בשל אי-הוודאות של פוטנציאל הנזק שעלול להיגרם לנפש, לרכוש ולסביבה.

על אף שהמודעות בצה"ל לנושא ההיערכות למניעת שריפות ולכיבוי גברה בעקבות השרפה הקשה בכרמל בשנת 2010, ונעשות פעילויות שונות כדי לשפר את תחום הבטיחות באש בצה"ל, עדיין נמצאו בביקורת ליקויים רבים בתחום זה, חלקם משמעותיים, לרבות ליקויי בטיחות בחשמל המהווים סכנת חיים. בולט הפער המשמעותי בין היקף ההשקעה הנדרשת לביטול הפערים הקיימים בצה"ל בתחום הבטיחות באש או לפחות לצמצום המשמעותי, ובין התקציב שקבע צה"ל כדי לטפל בפערים אלה. נוכח עמדת הרשות הארצית לכב"ה, ולפיה הטיפול של צה"ל בפערים הניכרים הקיימים בתחום הבטיחות באש בצה"ל הוא איטי מדי ביחס לסיכון הטמון בהם, ראוי לדעת משרד מבקר המדינה, שהפערים והצרכים בתחום זה יועלו לדיון בראשות סגן הרמטכ"ל ואף יובאו לידיעת הרמטכ"ל. זאת, כדי לתת להם מענה לפי סדר עדיפויות שייקבע.

נוכח הפערים הניכרים הקיימים בצה"ל בין הצרכים בתחום הבטיחות באש ובין המענה הניתן להם, יש חשיבות רבה למתן פתרון מידי לכיבוי שריפות במחנות צה"ל על ידי תחנות כיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה. על קל"ר בשיתוף חטיבת המבצעים שבאמ"ץ לוודא שהנחיות של חטיבת המבצעים משנת 2013 בעניין החבירה של תחנות לכיבוי אש של הרשות הארצית לכב"ה למחנות צה"ל שבמרחבן במקרה של שריפה אכן מומשו, ומחנות צה"ל השונים הכינו מתכונת לחבירה לתחנות כיבוי אש במרחבן לצורך כיבוי של שריפות.

תחום הבטיחות באש הוא תחום מקצועי שעליו מופקדת הרשות הארצית לכב"ה. לפיכך, להחלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל יש חשיבות רבה בכך שתתאפשר הנחיה מקצועית ופיקוח של הרשות הארצית לכב"ה בתחום הבטיחות באש בצה"ל. על משהב"ט ועל הרשות הארצית לכב"ה לסיים את הכנת הנוהל בדבר אופן החלת חוק הרשות הארצית לכב"ה על צה"ל בתוך זמן קצוב, ולהביאו לאישורם של השר לביטחון הפנים ושל שר הביטחון.

