פעילות מערכת הביטחון   
בתחום הגנת הסביבה

תקציר

רקע כללי

לצה"ל יש השפעה נרחבת ומשמעותית על הסביבה בישראל, בין היתר נוכח גורמים אלה: (א) הפריסה הגיאוגרפית הרחבה של שטחי האימונים ושל מחנות צה"ל[[1]](#footnote-2), לרבות בקרבת ריכוזי אוכלוסייה ובאזורים בעלי השפעות הידרולוגיות; (ב) האופי המבצעי של פעילות צה"ל; (ג) קיומן של תשתיות ישנות; (ד) היקף כוח אדם גדול מאוד שיוצר פסולת רבה מסוגים שונים; (ה) הניידות הרבה של הכוחות.

נוסף על כך, צה"ל צורך כמות גדולה של אנרגייה, של מים ושל מוצרים מגוונים אחרים, והוא גם מייצר כמות גדולה של פסולת מגוונת ושל שפכים. צה"ל פועל בכל המרחבים - באוויר, בים וביבשה - ויש לו מגוון רחב של מתקנים, לרבות תחנות דלק, מפעלים, נשקיות ומוסכים. עקב כל האמור יש לצה"ל "טביעת רגל אקולוגית" ניכרת, ומדיניותו היא לצמצם אותה כדי להקטין את פגיעתו בסביבה[[2]](#footnote-3).

ככל שטביעת הרגל האקולוגית של צה"ל גדולה יותר, הסיכון להיווצרות מפגעים סביבתיים, כגון זיהומי מים, זיהומי קרקע וזיהומי אוויר, הולך גדל. הגורמים העיקריים להיווצרות המפגעים הסביבתיים האמורים הם: שפכים, דלקים, שמנים, תחמושת, פסולת לסוגיה ורעש. הטיפול במפגעים הסביבתיים והקטנת הסיכון להיווצרותם חיוניים כדי למנוע פגיעה בבריאות האוכלוסייה ופגיעה בחי ובצומח.

שלושה גופים עיקריים עוסקים בתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון - צה"ל, משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) והמשרד להגנת הסביבה. בהוראת הפיקוד העליון בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל" צוינו תפקידיהם של אגפים במטה הכללי (להלן - המטכ"ל) בתחום הגנת הסביבה, לרבות אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) ואגף התכנון (להלן - אג"ת), וכן צוינו תחומי האחריות של גופים שונים בצה"ל (להלן - הסמכויות[[3]](#footnote-4)) ושל מפקדי היחידות בתחום זה. במשהב"ט פועל אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן), ואחד מתפקידיו העיקריים הוא להיות אחראי לתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון[[4]](#footnote-5). המשרד להגנת הסביבה פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור במדינת ישראל, בין היתר באמצעות קידום חוקים ותקנות ופיקוח על יישומם ואכיפתם.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: המענה של צה"ל בתחום הגנת הסביבה ברמת המטכ"ל וברמת הסמכויות; שיתוף הפעולה בין צה"ל ובין משהב"ט בתחום הגנת הסביבה; ממשקי העבודה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה; עמידתה של מערכת הביטחון בהחלטת הממשלה בנושא "ביצוע תכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב" ובהוראות של כמה חוקים הרלוונטיים להגנת הסביבה.

הביקורת נעשתה בצה"ל - באג"ת, בסמכויות ובפרקליטות הצבאית הראשית; במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל, באמו"ן, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, באגף התקציבים ובאגף ההנדסה והבינוי; במשרד להגנת הסביבה - במשטרה הירוקה, ביחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, בלשכה המשפטית, באגף שפכי תעשייה, דלקים וקרקעות מזוהמות, באגף מים ונחלים ובאגף איכות אוויר ושינוי אקלים; וברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) - במינהל לפיתוח תשתיות ביוב, באגף איכות המים וביחידת ניטור כינרת.

הליקויים העיקריים

ירידה בהיקף המענה של המטה הכללי   
לתחום הגנת הסביבה

בשנת 2010 אישר הרמטכ"ל דאז תוכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) בנושא "צה"ל שומר סביבה", בסכום של כמיליארד ש"ח. בתר"ש, המתפרסת על 15 שנה, הצביע צה"ל על פערים בטיפולו בתחומים שונים הקשורים להגנת הסביבה וכן הגדיר סדרי עדיפויות לטיפול בגורמי סיכון סביבתיים. במשך שנים לא מומשה התר"ש על פי התכנון והפכה אות מתה, ולא נקבעה אחרת תחתיה. בהיעדר תר"ש בת מימוש נותרו בעינם רבים מהפערים שעליהם הצביע צה"ל כבר בשנת 2010, ונפגעת היכולת של צה"ל לטפל במפגעים סביבתיים ולקדם צעדים מניעתיים.



במשך שנים לא מומשה התוכנית הרב-שנתית על פי התכנון והפכה אות מתה, ולא נקבעה תוכנית אחרת תחתיה



בשנת 2009 הקים צה"ל באט"ל את מינהל הגנת הסביבה, כגוף מטה מטעם המטכ"ל שמטרתו הייתה לרכז את תחום הגנת הסביבה בצה"ל. בשנת 2016 ביטל אט"ל בין היתר את תקן ראש המינהל (דרגת סא"ל), ובמסגרת מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה החליט צה"ל על העברת האחריות לטיפול בתחום הגנת הסביבה לענף תכנון תשתיות ופריסה באג"ת. העברת האחריות אינה רק שינוי ארגוני אלא שינוי רחב בהרבה, והיא הביאה למעשה לביטול של המינהל להגנת הסביבה, ולכך עלולות להיות השפעות על יכולות הטיפול של צה"ל בתחום הגנת הסביבה, על הבקרה והפיקוח של המטכ"ל על תחום זה ועל ממשקיו של צה"ל עם גופים אחרים בתחום זה.

פערים בטיפול הסמכויות בצה"ל   
בתחום הגנת הסביבה

על פי הוראת קבע אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל", ראש מדור הגנת הסביבה בסמכויות ממונה בתקן מלא[[5]](#footnote-6) ומרכז את כל היבטי הגנת הסביבה באגף, בזרוע או בפיקוד. משנת 2016 לא אויש תפקיד ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה[[6]](#footnote-7), שהיא הסמכות הגדולה בצה"ל מבחינת היקף כוח האדם והפריסה הגיאוגרפית. אשר לשבע מתשע הסמכויות האחרות, ראשי המדורים בהן מטפלים בתחום הסביבתי נוסף על תפקידיהם המרכזיים (כלומר, לא בתקן מלא)[[7]](#footnote-8), והם אף לא הוכשרו מקצועית לתפקיד.

בכמחצית מהסמכויות ראשי המדורים שעליהם הוטל הטיפול בתחום הגנת הסביבה אינם פועלים לפי תוכנית ביקורות סדורה ובהתאם לקבוע בהוראת קבע אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל". נוסף על כך, ועדות הגנת הסביבה בסמכויות, למעט זרוע הים וזרוע האוויר והחלל, אינן מתכנסות כלל, וממילא אינן דנות בתוצאות הביקורות שנעשו בתחום זה.

ברוב הסמכויות יותר ממחצית בעלי התפקידים בתחום הגנת הסביבה לא הוכשרו לביצוע תפקידם. בין היתר כתוצאה מכך, תחום הגנת הסביבה בסמכויות אינו מטופל באופן מיטבי.

ליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשהב"ט

שיתוף הפעולה בין צה"ל ומשהב"ט חלקי ולוקה בחסר. אין תהליכים סדורים ומשותפים לבניית תמונת מצב לגבי מפגעים סביבתיים או למיפוי ולניטור שלהם, ואין העברת מידע שוטפת, לרבות בנוגע לטיפול במפגעים.

בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט שהתקיים באוגוסט 2017 הדגיש המנכ"ל כי "**הגיעה העת לצמצם את הפערים בין הסטנדרט האזרחי לסטנדרט הקיים ברוב מחנות צה"ל ביחס לעמידה בחובות השמירה על הגנת הסביבה**" (ההדגשה במקור) והנחה לגבש תוכנית עבודה חוצת תר"ש[[8]](#footnote-9) משולבת לצה"ל ולמשהב"ט. הנחיית מנכ"ל משהב"ט לא מומשה, ולא גובשה תוכנית עבודה רב-שנתית כאמור.

תפקידה של הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון, שבראשה עומד סמנכ"ל וראש אמו"ן וחברים בה נציגים מגופי צה"ל ומאגפי משהב"ט, הוא בין היתר ליזום ולהפעיל פרויקטים בתחום הגנת הסביבה. ואולם הוועדה אינה פעילה ולא התכנסה משנת 2012.

ליקויים בממשקי העבודה בין מערכת הביטחון   
ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים

שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים הוא דל, נטול יוזמות משותפות ורצוף קשיים.

המשרד להגנת הסביבה ומערכת הביטחון אינם מצליחים כבר שבע שנים להגיע להסכמות במחלוקת ביניהם ולקבוע נוהל פיקוח ואכיפה, כנדרש בחוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 (להלן - חוק הפיקוח והאכיפה). מלבד אי-העמידה בהוראות החוק, המשמעות של היעדר נוהל היא שהפיקוח והאכיפה של המשרד להגנת הסביבה על יישום החוקים הסביבתיים במחנות צה"ל הם חלקיים בלבד, ובכך נפגע במשך שנים האינטרס הציבורי.

אי-עמידה בהחלטת הממשלה   
בעניין חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב

בהחלטתה מיוני 2010[[9]](#footnote-10) הטילה הממשלה על שר הביטחון לבצע תוכנית רב-שנתית לשנים 2010 - 2015 "לחיבור מחנות צה"ל לפתרונות ביוב". בביקורת עלה כי חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב על פי החלטת הממשלה בוצע באופן חלקי בלבד ומלאכת חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב צפויה להימשך עוד שנים רבות. משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה לא הקצו את הסכומים שנדרשו בהחלטת הממשלה, משהב"ט לא תיאם את חיבור המחנות עם המינהל לפיתוח תשתיות ביוב (מילת"ב) שברשות המים, ובשנים 2010 - 2015 חיבר משהב"ט לתשתיות ביוב רק כ-30% מכמות המחנות שנדרש היה לחברם. כתוצאה מכך, הביוב בחלק ממחנות צה"ל גולש ומחלחל לתת-קרקע ובכך מסכן מקורות מים וגורם למפגעים סביבתיים ותברואתיים.

פערים בעמידה בהוראות חוק אוויר נקי,   
התשס"ח-2008

צה"ל מסלק תחמושת בין היתר באמצעות פיצוץ באוויר הפתוח (open detonation) ושריפה פתוחה (open burning). לתהליכים אלו יש השפעות סביבתיות, מכיוון שבמהלכם נפלטים חומרים מזהמים לאוויר. כדי לעמוד בהוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008, פעל משהב"ט לסירוגין בשנים 2010 - 2018 להקים מתקן לסילוק תחמושת, ואולם בסופו של דבר הוא לא הוקם. להמשך המצב הקיים עלולות להיות השפעות על איכות האוויר במדינת ישראל.

ליקויים באיסוף פסולת אריזות והעברתה למיחזור

צה"ל אינו מפריד ואינו מפנה פסולת אריזות[[10]](#footnote-11) מזרם הפסולת הכללי כנדרש בחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן - חוק האריזות), ובהוראת קבע אג"ת בנושא "איסוף ופינוי פסולת למיחזור ממחנות צה"ל", זאת למעט במחנות שבתחום שיפוטן של חמש רשויות מקומיות[[11]](#footnote-12). משהב"ט וצה"ל נמצאים בעיצומו של גיבוש מתווה ליישום הוראות חוק האריזות והוראת קבע אג"ת האמורה, אך יישום המתווה שיגובש עלול להתעכב עקב מחלוקות כספיות עם תאגיד מחזור האריזות.

ההמלצות העיקריות

על סגן הרמטכ"ל להידרש לתוכנית עבודה בת מימוש לצה"ל בתחום הגנת הסביבה ולעקוב אחר יישומה. כמו כן, עליו לבחון את הליקויים שעלו בתחום הארגון, הבקרה והפיקוח של המטכ"ל, להפיק את הלקחים הנדרשים ולפעול לתיקון הדברים. נוסף על כך, עליו לוודא כי ראשי האגפים ומפקדי הזרועות והפיקודים ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפערים שצוינו בדוח זה ולשפר את יכולתם לטפל בתחום הגנת הסביבה.

על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לוודא כי צוות עבודה משותף ("שולחן עגול") שהוקם בעקבות הביקורת יביא את אמו"ן ואת אג"ת לקיים שיתוף פעולה מלא בתחום הגנת הסביבה, ובין היתר לבצע תהליכי ניטור ומיפוי סביבתיים לצורך בניית תמונת מצב משותפת שעל בסיסה יהיה ניתן לקבוע בתוכנית עבודה סדרי עדיפויות לטיפול במפגעים סביבתיים במערכת הביטחון.

על סמנכ"ל וראש אמו"ן ועל ראש אג"ת להנחות את הגורמים הרלוונטיים באגפיהם לגבש בהקדם תוכנית עבודה משולבת חוצת תר"שים בתחום הגנת הסביבה.

על סמנכ"ל וראש אמו"ן להפעיל את הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון ולכנסה בהקדם.

על שר הביטחון ועל השר להגנת הסביבה להקים צוות משותף לעניין התמודדות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה, ועל אג"ת ועל אמו"ן לבסס ממשקי עבודה שוטפים עם המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, ובכלל זה העברת מידע לצורך גיבוש תמונת מצב ותוכניות עבודה משותפות.

בהיעדר הסכמה בין השר להגנת הסביבה ושר הביטחון לגבי קביעת נוהל פיקוח ואכיפה, ראוי כי שני השרים יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל.

על צה"ל ועל משהב"ט לגבש, בשיתוף מילת"ב והמשרד להגנת הסביבה, תוכנית רב-שנתית מעודכנת ותכליתית לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. על משהב"ט, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים לפעול בשיתוף משרד האוצר להגדרת מקורות מימון לתוכנית. ראוי כי שר הביטחון יגיש הצעת החלטה לממשלה שתעגן את התוכנית שתגובש ואת מקורות המימון שלה.

על מנכ"ל משהב"ט ועל מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה להגיע להסכמה על אופן סילוק התחמושת בצה"ל שתעלה בקנה אחד עם הוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008. אם לא יגיעו שני הצדדים להסכמה, יש להביא את המחלוקת לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה.

על משהב"ט ועל צה"ל לסכם בהקדם את המתווה ליישום הוראות חוק האריזות, ועל משהב"ט לפתור את המחלוקות הכספיות עם תאגיד מחזור האריזות.

סיכום

קיימת הכרה בין-לאומית בחשיבות ההגנה על הסביבה, למען הבטחת בריאותם ואיכות חייהם של הדור הנוכחי ושל הדורות הבאים. למערכת הביטחון, ובכללה צה"ל, יש השפעה נרחבת על הסביבה בישראל, והיא אמורה לתת מענה הולם לצורכי ביטחון המדינה, בד בבד עם שמירה על משאבי הטבע והסביבה. מלבד זאת חשוב שמערכת הביטחון תקפיד לשמור על הסביבה כדי שלא להיחשף לתביעות אפשריות של גורמים אזרחיים, דבר שיש לו הן השפעה כספית והן השפעה על אמון הציבור במערכת הביטחון.

הליקויים שצוינו בדוח זה מלמדים שקיימת פגיעה ממשית במימוש מדיניות מערכת הביטחון לצמצם את טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל, לטפל במפגעים סביבתיים ולקיים פיקוח ובקרה בתחום הגנת הסביבה. דבר זה בא לידי ביטוי בין היתר בירידה בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל בתחום הגנת הסביבה, בפערים בטיפול הסמכויות בצה"ל בתחום זה, בליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשהב"ט, בליקויים בממשקי העבודה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ובאי-עמידה בהחלטת הממשלה לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. יש לציין לחיוב את פעילות מערכת הביטחון לשלב שיקולי הגנה על הסביבה בנוגע לבנייה חדשה, אולם אין בכך די כדי לממש את אחריותה העקרונית בתחום, כפי שקבעה היא עצמה.

על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל להביא לכך שהגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה רציף כדי לקדם את תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון וכדי לעמוד בהוראות החוק. כמו כן, כדי להשיג את התוצאות הרצויות על סגן הרמטכ"ל להגביר את הבקרה של המטה הכללי ולתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה בעניין טיפולן של הסמכויות בצה"ל בתחום הגנת הסביבה. נוסף על כך, יש להגביר את שיתוף הפעולה של מערכת הביטחון עם גורמי ממשלה רלוונטיים, ובייחוד עם המשרד להגנת הסביבה.

מבוא

לצה"ל יש השפעה נרחבת ומשמעותית על הסביבה בישראל, בין היתר נוכח גורמים אלה: (א) הפריסה הגיאוגרפית הרחבה של שטחי האימונים ושל מחנות צה"ל[[12]](#footnote-13), לרבות בקרבת ריכוזי אוכלוסייה ובאזורים בעלי השפעות הידרולוגיות[[13]](#footnote-14); (ב) האופי המבצעי של פעילות צה"ל; (ג) קיומן של תשתיות ישנות; (ד) היקף כוח אדם גדול מאוד שיוצר פסולת רבה מסוגים שונים; (ה) הניידות הרבה של הכוחות.

נוסף על כך, צה"ל צורך כמות גדולה של אנרגייה, של מים ושל מוצרים מגוונים אחרים, והוא גם מייצר כמות גדולה של פסולת מגוונת ושל שפכים. צה"ל פועל בכל המרחבים - באוויר, בים וביבשה - ויש לו מגוון רחב של מתקנים, לרבות תחנות דלק, מפעלים, נשקיות ומוסכים. עקב כל האמור יש לצה"ל "טביעת רגל אקולוגית" ניכרת, ומדיניותו היא לצמצם אותה כדי להקטין את פגיעתו בסביבה[[14]](#footnote-15).

תרשים 1: **טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל**

תרשים טביעת כף הרגל מדגים את הממשק האקולוגי של פעילות צה"ל באוויר, בים וביבשה בחלוקה לחמישה אזורים: (א) אזור המתאר שימוש בקרקע לשטחי אימונים ואש; (ב) אזור המתאר שימוש בים לאימונים ולתעסוקה מבצעית; (ג) אזור המתאר הקמת מתקני אנרגייה ותקשורת והשימוש בהם; (ד) אזור המתאר בנייה של בסיסים, מחסנים וכדומה; (ה) אזור המתאר השפעות עקיפות. 

ככל שטביעת הרגל האקולוגית של צה"ל גדולה יותר, הסיכון להיווצרות מפגעים סביבתיים, כגון זיהומי מים, זיהומי קרקע וזיהומי אוויר, הולך וגדל. הגורמים העיקריים להיווצרות המפגעים הסביבתיים האמורים הם: שפכים, דלקים, שמנים, תחמושת, פסולת לסוגיה ורעש. הטיפול במפגעים הסביבתיים והקטנת הסיכון להיווצרותם חיוניים כדי למנוע פגיעה בבריאות האוכלוסייה ופגיעה בחי ובצומח.



ככל שטביעת הרגל האקולוגית של צה"ל גדולה יותר, הסיכון להיווצרות מפגעים סביבתיים, כגון זיהומי מים, זיהומי קרקע וזיהומי אוויר, הולך וגדל



שלושה גופים עיקריים עוסקים בתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון - צה"ל, משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) והמשרד להגנת הסביבה. בהוראת הפיקוד העליון בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל" צוין כי המפקדה הכללית[[15]](#footnote-16) תפעל בהתאם לעקרונות ולמדיניות הגנת הסביבה בצה"ל שנקבעו בהוראה. כן צוינו בהוראה תפקידיהם של אגפים במטה הכללי (להלן - המטכ"ל) בתחום הגנת הסביבה, לרבות אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה (להלן - אט"ל) ואגף התכנון (להלן - אג"ת), ותחומי האחריות של גופים שונים בצה"ל (להלן - הסמכויות[[16]](#footnote-17)) ושל מפקדי היחידות בתחום זה. במשהב"ט פועל אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו"ן), ואחד מתפקידיו העיקריים הוא להיות אחראי לתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון[[17]](#footnote-18). על פי הוראת משהב"ט בנושא "הגנת הסביבה במערכת הביטחון", חטיבת הגנת הסביבה ותשתיות באמו"ן (להלן - חטיבת הגנת הסביבה) היא גוף המטה במשהב"ט האחראי לריכוז הטיפול בנושאי הגנת הסביבה במערכת הביטחון. המשרד להגנת הסביבה פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור במדינת ישראל, בין היתר באמצעות קידום חוקים ותקנות ופיקוח על יישומם ואכיפתם. שיתוף הפעולה בין צה"ל, משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה חשוב כדי לטפל בנושאים שונים הנוגעים לתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון.

פעולות הביקורת

בחודשים אוקטובר 2017 עד יולי 2018 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה. ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: המענה של צה"ל בתחום הגנת הסביבה ברמת המטכ"ל וברמת הסמכויות; שיתוף הפעולה בין צה"ל ובין משהב"ט בתחום הגנת הסביבה; ממשקי העבודה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה; עמידתה של מערכת הביטחון בהחלטת הממשלה בנושא "ביצוע תוכנית לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב" ובהוראות של כמה חוקים הרלוונטיים להגנת הסביבה.

הביקורת נעשתה בצה"ל - באג"ת, בסמכויות ובפרקליטות הצבאית הראשית; במשהב"ט - בלשכת המנכ"ל, באמו"ן, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, באגף התקציבים ובאגף ההנדסה והבינוי; במשרד להגנת הסביבה - במשטרה הירוקה, ביחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, בלשכה המשפטית, באגף שפכי תעשייה, דלקים וקרקעות מזוהמות, באגף מים ונחלים ובאגף איכות אוויר ושינוי אקלים; וברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - רשות המים) - במינהל לפיתוח תשתיות ביוב, באגף איכות המים וביחידת ניטור כינרת.

ירידה בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל לתחום הגנת הסביבה

בשנת 2004 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת[[18]](#footnote-19) ובו העיר לצה"ל שגופים מרכזיים בו כמעט לא פעלו בתחום הגנת הסביבה, ושטרם הונחו "יסודות עיקריים הדרושים לשם השגת היעדים ומימוש המדיניות שנקבעו". בדוח מעקב בנושא משנת 2011[[19]](#footnote-20) ציין מבקר המדינה שמאז פורסם דוח הביקורת משנת 2004 חלה עלייה במודעות צה"ל לנושא הגנת הסביבה, ו"חלה התקדמות חשובה בטיפול של המטה הכללי" בתחום זה. יש לציין לחיוב את פעילות מערכת הביטחון משנת 2011 לשילוב שיקולי הגנה על הסביבה בנוגע לבנייה חדשה.

בשנים 2005 - 2010 נקט צה"ל פעולות רבות לקידום תחום הגנת הסביבה: בין היתר הוא מיפה בשנת 2005 את הפערים העיקריים בשמירה על הגנת הסביבה; פרסם בשנת 2007 הוראת פיקוד עליון בנושא; והקים בשנת 2009 באט"ל את מינהל הגנת הסביבה כגוף מטה מטעם המטכ"ל, שמטרתו הייתה לרכז את תחום הגנת הסביבה בצה"ל (בראש המינהל עמד קצין בדרגת סא"ל והמינהל פעל עד ינואר 2017; בנושא זה ראו בהמשך). באישור הארגוני להקמת המינהל להגנת הסביבה צוין כי "תחום הגנת הסביבה הינו תחום אשר מתפתח במדינה; וצה"ל, כארגון הגדול במדינה נדרש לטפל בתחום במלוא הרצינות". על המינהל הוטלו בין היתר התפקידים האלה: קביעת מדיניות צה"ל בתחום הגנת הסביבה; ריכוז ואישור של תוכניות עבודה סביבתיות שנתיות ורב-שנתיות לכלל צה"ל; הנחיית גורמים בצה"ל בדבר הטיפול במפגעים סביבתיים ובגורמי סיכון סביבתיים; הכשרת בעלי תפקידים בסמכויות בתחום הגנת הסביבה; וריכוז וניהול של המידע והידע בתחום הגנת הסביבה בצה"ל.

בביקורת עלה כי משנת 2011 חלה ירידה בהיקף פעילותו של צה"ל לקידום נושא הגנת הסביבה, אף שהיקף מפגעי הסביבה שנדרש צה"ל לטפל בהם לא פחת ואולי אף גבר. להלן פירוט:



משנת 2011 חלה ירידה בהיקף פעילותו של צה"ל לקידום נושא הגנת הסביבה



אי-מימוש התר"ש בנושא "צה"ל שומר סביבה"

במסגרת הפעולות שנקט צה"ל לקידום נושא הגנת הסביבה אישר באוקטובר 2010 הרמטכ"ל דאז רא"ל (במיל') גבי אשכנזי תוכנית רב-שנתית (להלן - תר"ש) בנושא "צה"ל שומר סביבה" (להלן - התר"ש) והנחה לפעול ליישומה. בתר"ש הוצג חזונו של צה"ל בנושא כדלהלן: "צה"ל ייתן מענה הולם לביטחון המדינה תוך **שמירה על משאבי הטבע והסביבה**, על מנת לספק איכות חיים לדור הנוכחי, תוך חתירה להורישם ללא מפגע לדורות הבאים. צה"ל **יוביל** בפיתוח - בר קיימה, **וביוזמות לקידום השמירה על הסביבה**" (ההדגשות במקור). בתר"ש הגדיר צה"ל גם את מדיניותו בנושא שקובעת, בין היתר, מחויבות אישית של חיילי צה"ל ומפקדיו לשמור על הסביבה, צורך בשיפור מתמיד, צמצום טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל, חשיבות לתכנון בר-קיימה, שמירה על חוקי המדינה, טיפול במפגעים וקיום פיקוח ובקרה. נוסף על כך כללה התר"ש תמונת מצב סביבתית, סדר עדיפות לטיפול בגורמי סיכון לסביבה, אומדן העלויות הנדרשות לטיפול בתשתיות עקב מפגעי עבר, תוכנית עבודה לכלל הסמכויות, המתפרסת על 15 שנה, בסכום של כמיליארד ש"ח ומנגנון ניהול סביבתי שיפעל במינהל הגנת הסביבה ובסמכויות (להלן - מערך הגנת הסביבה). בכך הכיר צה"ל בעלייה במודעות הציבורית לתחום הגנת הסביבה ובמחויבותו לעמוד בחוקים, בתקנות ובהחלטות הממשלה בתחום זה.

מטרות התר"ש האמור היו בין השאר לטפל בפערים שעליהם הצביע צה"ל בתר"ש כדלהלן: צה"ל עומד באופן חלקי בלבד בהוראות החוקים הקיימים בתחום הגנת הסביבה; קיימת בצה"ל רק מדיניות כללית בתחום הגנת הסביבה אשר גובשה בשנת 2007, ולא הוגדרה מדיניות טיפול בנושאים שונים; לא קיים תהליך להכשרת כוח אדם מקצועי שיעסוק בתחום; קיים פער במודעות של מפקדים בנושא; אין מנגנון שמסדיר את התהליכים לניהול התחום; שיקולים סביבתיים אינם מובאים בחשבון בתהליכים מרכזיים בצה"ל; וגופי הבקרה של צה"ל לא הטמיעו ביצוע ביקורת בתחום הסביבה.

בביקורת עלה כי התר"ש בנושא "צה"ל שומר סביבה", שאושרה בשנת 2010, לא מומשה במשך שנים. זאת ועוד, התר"ש הפכה למעשה לאות מתה, ולא נקבעה אחרת תחתיה, כמפורט להלן:

במרץ 2014, במסגרת הערכת מצב של תחום הגנת הסביבה בצה"ל, התריע מינהל הגנת הסביבה כי בשנים 2011 - 2013 התקיימה "כרוניקה" של תקצוב חסר ליישום התר"ש, בפער של 70% לעומת המתוכנן, וכן הייתה "ירידה בהשקעות הגופים [הסמכויות] על רקע הרחבת הפערים **וחקיקה ואכיפה גוברות**" (ההדגשה במקור). נוסף על כך, על פי הערכת המצב, מאז גובשה התר"ש גדלה עלות הטיפול במפגעים סביבתיים בצה"ל ונאמדה בכ-2.5 - 3.5 מיליארד ש"ח, בין היתר עקב הגידול בהיקף החקיקה הסביבתית, במספר הצווים, הדוחות וההתרעות שקיבל צה"ל מגורמי אכיפה במשרד להגנת הסביבה ובהערכת עלות הטיפול בקרקעות מזוהמות.

בשנת 2015 עדכן מינהל הגנת הסביבה את מיפוי המפגעים הסביבתיים ביחידות צה"ל, ובעקבות זאת גם את משימותיו של צה"ל בתחום זה לשנים 2016 - 2030. ואולם רוב המשימות הללו לא בוצעו, ולפי אג"ת גם לא ימומשו בעתיד בשל היעדר תקציב[[20]](#footnote-21). משכך, בפועל לא קיימת בצה"ל תוכנית עבודה רב-שנתית בת מימוש בתחום הגנת הסביבה הנוגעת לכל הסמכויות. נוכח חשש להיעדר מחויבות של הסמכויות לתקצוב התחום הסביבתי ובשל ריבוי המשימות בתחום זה, קבע אג"ת שמשנת 2018 תבצע כל סמכות רק מספר קטן של משימות בתחום הגנת הסביבה, לפי הנחייתו.

בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי "תר"ש 'צה"ל שומר סביבה' התנהלה באופן של תכניות עבודה חד-שנתיות. חוסר רציפות ויציבות בשנים 2010 - 2015 השפיע בין היתר על היקף המשאבים שהקצה צה"ל לנושאים רבים, ביניהם לנושא הגנ"ס [הגנת הסביבה]". עוד ציין כי "היקף ההשקעה של צה"ל בתחום הגנת הסביבה בשנים 2010 - 2020 יעמוד על כ-350 מיליון ש"ח".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי על פי תר"ש "צה"ל שומר סביבה", בשנים 2010 - 2020 צה"ל היה אמור להשקיע כ-725 מיליון ש"ח בתחום הגנת הסביבה, יותר מכפול מהסכום שציין בתגובתו. בהיעדר תוכנית עבודה רב-שנתית בת מימוש נותרו בעינם רבים מהפערים שעליהם הצביע צה"ל כבר בשנת 2010. צה"ל מטפל הלכה למעשה רק בחלק מהמפגעים הסביבתיים ובראייה שנתית בלבד, ונפגעת יכולתו לקדם צעדים למניעת מפגעי סביבה. נוכח חשיבותו של תחום הגנת הסביבה, לא רק לצה"ל ולחייליו אלא לכלל המדינה, על סגן הרמטכ"ל להידרש לתוכנית עבודה בת מימוש לצה"ל בתחום זה ולעקוב אחר יישומה.



בהיעדר תוכנית עבודה רב-שנתית בת מימוש, צה"ל מטפל הלכה למעשה רק בחלק מהמפגעים הסביבתיים ובראייה שנתית בלבד, ונפגעת יכולתו לקדם צעדים למניעת מפגעי סביבה



ביטולו בפועל של מינהל הגנת הסביבה

מינהל הגנת הסביבה עמד בראש מערך הגנת הסביבה בצה"ל. המינהל שימש גוף מטכ"לי שריכז את תחום הגנת הסביבה בצה"ל וייצג את צה"ל בהיבט זה מול גורמים אחרים, כגון משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה. תחת המינהל טיפלו בתחום הגנת הסביבה הדרגים האלה, לפי סדר הייררכי: כעשרה ראשי מדורי הגנת הסביבה בסמכויות[[21]](#footnote-22), כ-150 ממוני הגנת הסביבה[[22]](#footnote-23) וכ-500 נאמני הגנת הסביבה[[23]](#footnote-24). מערך זה פעל במקביל למפקדי היחידות וסגניהם, שהוגדרו כגורמים האחראים לנושא ברמת היחידה. להלן בתרשים 2 מערך הגנת הסביבה בצה"ל בשנים 2010 - 2016.

תרשים 2: **מערך הגנת הסביבה בצה"ל בשנים 2010 - 2016**

תוכן התרשים ברור מן הטקסט שלפניו.

באפריל 2016 ביטל אט"ל את התקן של ראש מינהל הגנת הסביבה וביולי אותה שנה ביטל את התקנים של שני קציני מטה במינהל. במסגרת תהליך ארגוני נרחב שביצע צה"ל בשנת 2016 למיזוג אט"ל עם זרוע היבשה, הוחלט על בחינת העברת המינהל לגוף אחר. לאחר עבודת מטה שבמסגרתה נבחנו שלוש חלופות למיקום המינהל (שתיים בזרוע היבשה ואחת באג"ת), אישר בספטמבר 2016 ראש אג"ת את ההמלצה למקם את תחום הגנת הסביבה במחלקת תשתיות ופריסה (להלן - תו"פ) באג"ת (התחום שולב בענף תכנון תו"פ במחלקה).

בעלי תפקידים שונים, הן בצה"ל והן מחוצה לו, ציינו בפני נציגי משרד מבקר המדינה את הפחתת הפעילות של צה"ל בתחום הגנת הסביבה עקב העברת האחריות מאט"ל לאג"ת, כמפורט להלן:

1. בעלי תפקידים בתחום הגנת הסביבה בסמכויות מסרו שהעברת מינהל הגנת הסביבה מאט"ל לאג"ת "הפכה את התחום לנישה צרה באג"ת" ויצרה "אי-בהירות... בעניין הציר המקצועי המטפל ועוסק בהגנת הסביבה", וכי כיום אין גורם בצה"ל שרואה תמונה מלאה ויכול לתת מענה שלם בתחום הגנת הסביבה.
2. סמנכ"ל וראש אמו"ן מסר כי להעברת האחריות מאט"ל לאג"ת יש השלכות על רמת הטיפול והקשב של צה"ל לנושאים שבתחום הגנת הסביבה וכי "נושא הגנת הסביבה... אינו מיושם ביחידות באופן הרצוי". בעל תפקיד אחר באמו"ן מסר כי העברת האחריות לאג"ת הפכה את המינהל לגוף מטה מצומצם, דבר שפגע בקשר שלו עם השטח.
3. סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה - שהוא הגוף המאסדר והאוכף בתחום זה - מסר שהקמת מינהל הגנת הסביבה באט"ל ביטאה את שיא השיפור בטיפולו של צה"ל בתחום הגנת הסביבה, ומינהל הגנת הסביבה באט"ל אויש בכוח אדם מתאים וגילה מקצועיות. עוד מסר הסמנכ"ל כי העברת האחריות מאט"ל לאג"ת היא "מהלך שפגע ביכולת של המשרד להגנת הסביבה וצה"ל לעבוד בשיתוף פעולה. הענף שמטפל בנושא כיום באג"ת מצומצם מבחינת היקפי כוח האדם המטפלים בתחום הסביבה, וזמינותם מוגבלת. הלכה למעשה, לא מתקיימת פעילות משותפת באופן שוטף, וממשקי העבודה צומצמו".

יצוין שלעומת זאת מסרה ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 שבעיניה המעבר "מקדם את החיבור בין תחום התשתיות לתחום הגנת הסביבה, וממילא הרוב המוחלט של מפגעי הטיפול בהגנת הסביבה, מקורו בתשתיות".

העברת האחריות לניהול תחום הגנת הסביבה ממינהל הגנת הסביבה באט"ל לענף תכנון תו"פ באג"ת אינה רק שינוי ארגוני אלא שינוי רחב בהרבה, שעלולות להיות לו השפעות על יכולות הטיפול של צה"ל בתחום הגנת הסביבה, על הבקרה והפיקוח של המטכ"ל על תחום זה ועל ממשקיו של צה"ל עם גופים אחרים בתחום זה. זאת בין היתר משום שהעברת התחום לאג"ת הביאה לביטולו בפועל של מינהל הגנת הסביבה, וכן מאחר שליבת עיסוקו וסדר העדיפויות של ענף תכנון תו"פ אינם בתחום הגנת הסביבה אלא בתחום תכנון התשתיות בצה"ל, תחום הדורש עיסוק רחב. להלן פירוט:

צמצום כוח האדם ובכירות הגורמים העוסקים בתחום הגנת הסביבה במטכ"ל

כאמור, בראש מינהל הגנת הסביבה עמד קצין בדרגת סא"ל, שהיה כפוף ישירות לראש אט"ל (אלוף במטכ"ל), ובארבעת מדורי המינהל[[24]](#footnote-25) שירתו במשך תקופת פעילותו כ-18 קצינים וחיילים, מהם יותר מ-12 קצינים.

בראש ענף תכנון תו"פ באג"ת, שאליו כאמור הועברו תפקידי מינהל הגנת הסביבה, עומד קצין בדרגת סא"ל, הכפוף לקצין בדרגת אל"ם (ראש מחלקת תשתיות ופריסה). כאמור, ליבת עיסוקו של הענף היא בתחום תכנון התשתיות בצה"ל, ולא בתחום הגנת הסביבה. במועד סיום הביקורת מנה כוח האדם הייעודי שעסק בתחום הגנת הסביבה בענף תכנון תו"פ רק שני קצינים בדרגת רס"ן ושלושה קצינים בדרגת סרן, זאת בשני מדורים בלבד (מדור תשתיות ומדור תכנון סביבתי והתייעלות אנרגטית)[[25]](#footnote-26). בתרשים 3 שלהלן מוצג הצמצום במענה הארגוני הניתן לתחום הגנת הסביבה ובבכירות הגורמים המטפלים, בעקבות העברת האחריות לתחום זה מאט"ל לאג"ת:

תרשים 3: **הצמצום במענה הארגוני ובבכירות הגורמים המטפלים, בעקבות העברת האחריות לתחום הגנת הסביבה מאט"ל לאג"ת**

**בתרשים מצוינים הנתונים האלה לגבי מינהל הגנת הסביבה באט"ל: ייעודו לטיפול בתחום הגנת הסביבה; ראש המינהל היה כפוף ישירות לאלוף מהמטכ"ל; המינהל כלל ארבעה מדורים, וכוח האדם בו מנה כ-18 קצינים וחיילים, מהם יותר מ-12 קצינים. ולגבי ענף תכנון תשתיות ופריסה באג"ת מצוינים הנתונים האלה: ייעודו בעיקר לתחום התשתיות וגם להגנת הסביבה; ראש הענף כפוף לקצין בדרגת אלוף משנה; הענף כולל שני מדורים, וכוח האדם בו מונה חמישה קצינים. **

עבודת המטה שביצע צה"ל לבחינת חלופות למיקום מינהל הגנת הסביבה בחנה נושאים כגון תפקידי המינהל, "מפת הזיקות" שלו לגורמי פנים ולגורמי חוץ ותהליכי עבודה מרכזיים, אולם לא צוין בה כי השינוי הארגוני והצמצום בכוח האדם, נדרשו עקב ירידה במספר המׅפגעים שאיתם צה"ל מתמודד או עקב שינויים במדיניות שקבע בתחום הגנת הסביבה. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל שבפועל תהליך העברת האחריות לתחום הגנת הסביבה מאט"ל לאג"ת לווה בצמצום ניכר של כוח האדם המטפל בתחום זה במטכ"ל. נוכח זאת, נפגעה יכולתו של המטכ"ל לנהל את התחום ולספק לו מענה שלם כנדרש.

צמצום הפיקוח והבקרה של המטכ"ל

במינהל הגנת הסביבה פעל בין היתר מדור הכשרות וביקורת. המדור נשא באחריות לריכוז, ניהול וביצוע של ביקורות בתחום הגנת הסביבה בצה"ל. הביקורות בוצעו על פי מתכונת שתאמה את אופי היחידות (מבצעיות או עורפיות) וסייעו לצה"ל בגיבוש תמונת מצב בנושאי הגנת הסביבה. במסגרת הביקורות פעל המדור להגברת המודעות של מפקדים וחיילים לנושא הגנתהסביבה; בדק יישום של חקיקה ושל פקודות צה"ל ביחידות; המליץ על שיפורים בתחום הסביבתי ביחידה; ובכך סייע לטיפול במניעת מפגעים. נוסף על כך היה המדור ממונה על הכשרת מערך הגנת הסביבה (הכשרה של ראשי מדורי הגנת הסביבה בסמכויות, של ממוני הגנת הסביבה ושל נאמני הגנת הסביבה). ההכשרה התמקדה בהקניית ידע נרחב בנושא הגנת הסביבה, והושם בה דגש על הקניית כלים הנדרשים לביצוע התפקידים ביחידות בהתאםלפקודות.

ראש מדור הכשרות וביקורת בענף תכנון תו"פ באג"ת, שמילא את התפקיד גם בתקופת פעילותו של מינהל הגנת הסביבה, מסר לנציגי משרד מבקר המדינה בנובמבר 2017 כי בתקופת פעילותו של המינהל ביצע המדור פעילות ענפה: הוא יזם מדי שנה בשנה עשרות ביקורות ביחידות צה"ל, חלקן בהובלת קצין בדרגת אל"ם או תא"ל, וחלקן בהובלת מבקר צה"ל; וביצע כמה פעמים בשנה הדרכות, שבהן הוכשרו מאות בעלי תפקידים לשמש ממוני הגנת הסביבה ונאמני הגנת הסביבה.

העברת האחריות לתחום הגנת הסביבה מהמינהל לענף תכנון תו"פ באג"ת כללה את העברת האחריות להכשרות וכן לביקורות ברמת המטכ"ל. ראשת ענף תכנון תו"פ מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי שני תחומים אלה שאופיים הוא ביצועי אינם אמורים להיות באחריות אג"ת, שכן אג"ת הוא גוף התכנון והארגון המרכזי במטכ"ל ולא גוף ביצוע. עוד מסרה ראשת הענף שאג"ת בוחן את האפשרות להעברת שני התחומים לאחריות גוף אחר בצה"ל, וכי קיים סיכום עקרוני של ראש חטיבת התכנון באג"ת מיוני 2018 ולפיו תועבר האחריות לנושאים אלה מענף תכנון תו"פ לגוף שאופיו ביצועי. ראשת הענף הוסיפה שבמקביל לכך פעל הענף להאצלה חלקית של סמכויות אג"ת בתחום ההכשרות, ובעקבות כך נותרה הכשרת הממונים באחריות אג"ת, ואילו הכשרת הנאמנים עברה לסמכויות. בהיעדר ביקורת מטכ"ליות ביצוע ביקורות נותר רק ברמת הסמכויות וברמת היחידה.

בביקורת עלה שרק שתי סמכויות - זרוע האוויר והחלל וזרוע הים - פעלו להקמת מערך הכשרות עצמאי. שבע מתוך שמונה הסמכויות האחרות לא מימשו את הנחיית אג"ת, מכיוון שחסרו את הידע הנחוץ לכך. במצב דברים זה לא נעשות בסמכויות אלה ביקורות מטכ"ליות, ולא כל בעלי התפקידים בהן מוסמכים ומוכשרים לתפקידם (עוד בנושא זה ראו בהמשך).

במרץ 2017 ובינואר 2018 ארגן ענף תכנון תו"פ באג"ת שני כנסים, ובהם תודרכו ראשי מדורי הגנת הסביבה בסמכויות בעניין המגמות השונות שנבעו מהעברת האחריות, ובין היתר תודרכו לגבי אחריותם בתחומי הביקורות וההכשרות. נוסף על כך, מינואר 2017 ועד יולי 2018, המועד שבו בוטל התקן של ראש מדור הכשרות וביקורת בענף, העביר ראש מדור זה חומרים רלוונטיים לסמכויות הנחה והכווין אותן להקים מערך ביקורת ומערך הכשרות עצמאיים.

ראש מדור הכשרות וביקורת בענף תכנון תו"פ באג"ת מסר בנובמבר 2017 לנציגי משרד מבקר המדינה כי בשל היעדר ביקורות והכשרות "עלולה להיפגע יכולת המטכ"ל לקבל תמונת מצב עדכנית בתחומי הסביבה לצד מעגל הבקרה", וכן עלול להיפגע הטיפול בתחומים אלה, נוכח הפערים שנוצרים בתחומי המניעה, החניכה וההדרכה.

צה"ל הוא גוף מרובה משימות, לרבות בתחום הגנת הסביבה. מאחר שתחום זה אינו מצוי בליבת העשייה של צה"ל נדרש פיקוח רציף ומתמיד על ניהולו, ובכלל זה על מימוש היעדים וביצוע המשימות הקשורים אליו. בהקמת המינהל קבע צה"ל גוף מטכ"לי שינהל את ביצוע הביקורות וההכשרות, וקבע את מהותן ואת תכולתן. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל שהמצב הנוכחי הוא חזרה של שנים לאחור, וכי עלול להיווצר חלל ריק בפיקוח ובבקרה של המטכ"ל על תחום הגנת הסביבה.



המצב הנוכחי הוא חזרה של שנים לאחור, ועלול להיווצר חלל ריק בפיקוח ובבקרה של המטכ"ל על תחום הגנת הסביבה



בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת הודיע צה"ל כי בשנת 2018 "סוכם כי **תכולות הביצוע** כגון הכשרות, ביקורות, מענה לאירועים סביבתיים וטיפול בגורמי סיכון סביבתיים ... **ינוהלו ע"י אט"ל**" (ההדגשות במקור). צה"ל הוסיף כי למתן מענה בנושאים אלה אושר כוח אדם נוסף לאט"ל - אזרח עובד צה"ל בדרגה המקבילה לסא"ל, וכן רס"ן וסרן.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגם שתוספת כוח האדם יש בה כדי להועיל, הרי שסיכום זה מפצל את תחום הטיפול ולא מאפשר ראייה כוללת של המטכ"ל בתחום הגנת הסביבה, מכיוון שכעת הטיפול בהיבטים מסוימים הוא באחריות של אג"ת ובהיבטים אחרים - באחריות של אט"ל. על סגן הרמטכ"ל לבחון אם פיצול האחריות והטיפול בתחום הגנת הסביבה בין אג"ת לאט"ל לא יביא לפגיעה בראייה הכוללת של המטכ"ל, לפגיעה ביכולתו להכווין ולפקח על פעולות בתחום הגנת הסביבה ולפגיעה ביכולתו לפקח ביעילות על פעולות להפחתת מפגעים סביבתיים שלהם אחראיות יחידות צה"ל.

הפסקת פעילותו של פורטן שהכיל מידע וידע

בתקופת פעילותו של מינהל הגנת הסביבה, עת האחריות לנושא הייתה של אט"ל, כללה הרשת הצה"לית ("צהלנט") פורטן מקצועי בתחום הגנת הסביבה. הפורטן היה כלי עבודה ומוקד ידע עבור מגוון בעלי תפקידים בסמכויות. בפורטן רוכזו נורמות, ליקויים חוצי ארגונים שהתגלו בביקורות, מידע מקצועי בנוגע להיווצרות מפגעים סביבתיים ולטיפול בהם, פרסומים מקצועיים, הנחיות בנוגע לאכיפה סביבתית שמבצע המשרד להגנת הסביבה, רשימות קשר של בעלי תפקידים בתחום הגנת הסביבה ועוד.



הפורטן בתחום הגנת הסביבה - שהיה כלי עבודה ומוקד ידע בסמכויות - אינו פעיל עוד



בביקורת עלה כי מינואר 2017, עת עברה האחריות לידיו, לא פעל אג"ת לשימורו של הפורטן ולתחזוקתו, והפורטן אינו פעיל עוד.

ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת ציינה לפני נציגי משרד מבקר המדינה ביוני 2018 ש"אילוצי זמן ומשאבי כוח אדם אינם מאפשרים להתקדם עם [הפורטן]", ואישרה שהוא אכן אינו פעיל.

פורטן מקצועי בצה"ל בתחום הגנת הסביבה שנגיש לכלל המשתמשים הוא כלי עבודה שאפשר להשתמש בו בכל רגע נתון ללא תלות בבעלי תפקידים אחרים; הוא משמש אוגדן מרוכז שמאפשר לימוד עצמי ושיתוף מידע בין בעלי תפקידים; ויש בו כדי לסייע לאג"ת, כגוף המרכז את הנושא ברמה המטכ"לית, בהסקת מסקנות שמבוססות על ראייה כוללת של התחום. זאת ועוד, פעילותו של פורטן מקצועי ייעודי בתחום הגנת הסביבה ממחישה ומדגישה לחיילי צה"ל ומפקדיו את החשיבות שמייחס צה"ל לנושא.

בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי הוא "מודע לחשיבות הרבה של פורטל ניהול ידע כלל צה"לי בתחום הגנ"ס [הגנת הסביבה] נגיש ועדכני. בימים אלה נבחנים פתרונות אפשריים לבניית [הפורטן]".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי הפסקת פעילות הפורטן פוגעת באיכות הטיפול בתחום הגנת הסביבה ובמודעות של החיילים והמפקדים לנושא זה. על צה"ל לסיים בהקדם את בחינת הפתרונות האפשריים, ולהעלות ולתחזק פורטן מקצועי שנגיש לכלל המשתמשים.

✯

עיקרי הדברים המובאים בפרק זה ממחישים את הירידה בהיקף המענה של המטכ"ל בכל הנוגע לתחום הגנת הסביבה, החל מאי-מימוש תר"ש בנושא צה"ל שומר סביבה ועד לצמצום הבקרה הנעשית בתחום זה. התרשים שלהלן מסכם מגמה זו:

תרשים 4: **ירידה בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל לתחום הגנת הסביבה**

התרשים מתאר את השינויים בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל לתחום הגנת הסביבה. בשנים 2005 - 2010 מתוארת עלייה בהיקף המענה, ואילו בשנים 2011 - 2018 מתוארת ירידה בהיקף זה. בשנת 2005 צה"ל מיפה את הפערים העיקריים בשמירה על הגנת הסביבה; בשנת 2007 פורסמה הוראת פיקוד עליון (הפ"ע) בנושא; בשנת 2009 צה"ל הקים את מינהל הגנת הסביבה, ובשנת 2010 הרמטכ"ל אישר תוכנית רב-שנתית ל-15 שנה בהיקף של מיליארד ש"ח. החל בשנת 2011 התר"ש למעשה אינה ממומשת; בשנת 2015 עודכן מיפוי המפגעים הסביבתיים אולם לא מומשו המשימות; בשנת 2017 בוטל בפועל המינהל להגנת הסביבה, ובשנת 2018 חלה ירידה בהיקף הביקורות וההכשרות המטכ"ליות והופסקה פעילותו של פורטן הגנת הסביבה. 

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל שמאחר שאופי פעילותו לא השתנה בשנים האחרונות וכך גם פוטנציאל הנזק או הנזק בפועל לסביבה עקב פעילותו - השינויים הארגוניים במטכ"ל, כפי שפורטו לעיל, שלהם יש השפעה על היקף הפעילויות בתחום הגנת הסביבה, עלולים להביא לפגיעה ביכולתו של צה"ל לטפל במפגעים הסביבתיים הנגרמים מפעילותו. בכך יחטא המטכ"ל למדיניות ולחזון שצה"ל עצמו הגדיר בתחום זה. על סגן הרמטכ"ל לבחון את הליקויים שהועלו בתחום הארגון, הבקרה והפיקוח של המטכ"ל, להפיק את הלקחים הנדרשים ולפעול לתיקון הנדרש.

פערים בטיפול הסמכויות בצה"ל בתחום הגנת הסביבה

נציגי משרד מבקר המדינה שוחחו עם ראשי המדורים לתחום הגנת הסביבה בכל הסמכויות[[26]](#footnote-27), ושמעו מהם על אופן ניהול התחום בסמכות, על הקשר והליווי שהם מקבלים מענף תכנון תו"פ באג"ת ועל הפערים בתחום שבאים לידי ביטוי ברמת השטח.

נמצא כי קיימים פערים רבים, חלקם ניכרים, בטיפולן של הסמכויות בתחום הגנת הסביבה. הדבר משפיע על יכולתן להתמודד עם המפגעים הסביבתיים שהן אחראיות להם. כך, במענה הארגוני, באופן ניהול התחום, בהקצאת המשאבים ובתיעדוף שנותנות הסמכויות לנושא בין פעילויותיהן השונות, להלן פירוט:



קיימים פערים רבים, חלקם ניכרים, בטיפולן של הסמכויות בתחום הגנת הסביבה, בין היתר במענה הארגוני, באופן ניהול התחום, בהקצאת המשאבים ובתיעדוף שנותנות הסמכויות לנושא



פערים במינוי ראש מדור הגנת הסביבה בסמכויות

על פי הוראת קבע של אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל" (להלן - הוראת קבע אג"ת), ראש מדור הגנת הסביבה ממונה בתקן מלא ומרכז את כל היבטי הגנת הסביבה באגף, בזרוע או בפיקוד. ייעודו של ראש המדור הוא להיות "קצין עוזר" למפקד הסמכות הרלוונטית בתחום הגנת הסביבה. בין היתר עליו לעבור הכשרה מקצועית, לגבש תוכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות, להגדיר מדדים כמותיים ואיכותיים בנושא הגנת הסביבה ולעקוב אחר העמידה בהם, לבצע ביקורות בסמכות אחת לשנה לפחות, למפות סיכונים סביבתיים שלהם גורמות היחידות בסמכות ולהנחות את הממונים והנאמנים של הגנת הסביבה בכל היחידות הכפופות לסמכות. ראש המדור הוא אפוא הגורם המקצועי בסמכות בנוגע לנושאים סביבתיים, ומכאן חשיבותו.

אי-מינוי ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה

זרוע היבשה מאגדת בין היתר חמישה חילות לחימה - חיל הרגלים, חיל השריון, חיל ההנדסה הקרבית, חיל התותחנים וחיל האיסוף הקרבי - והיא הזרוע הגדולה בצה"ל מבחינת היקף כוח האדם. זרוע היבשה פרוסה בכל חלקי המדינה, במספר רב של מחנות ובסיסים, וביניהם בסיסי טירונים, בסיסי הדרכה ומחנות אימונים. נוכח זאת היא אחת הסמכויות שלהן יש השפעה ניכרת ביותר על הסביבה. הדבר מקבל משנה תוקף לאחר מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה, מאחר שגם לפעילותו של אט"ל בתחומי ההובלה, הבינוי והתשתיות, הדלקים והמזון יש השפעות סביבתיות ניכרות.

בביקורת עלה שמאז מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה בשנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת ביולי 2018 לא אויש תפקיד ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה[[27]](#footnote-28). זה קרוב לשנתיים לא קיים גורם שמרכז ומנהל את הטיפול בתחום הגנת הסביבה בזרוע היבשה, ובשל כך היבטים סביבתיים בתכולות העבודה של זרוע היבשה ושל אט"ל אינם מטופלים. למעשה הוראת קבע אג"ת אינה ממומשת כיוון שבהיעדר ראש מדור, לא גובשו תוכניות עבודה, לא נעשה מעקב אחר עמידה במדדים כמותיים ואיכותיים בנושא הגנת הסביבה ואין הנחיה של הממונים והנאמנים ביחידות זרוע היבשה.



זה קרוב לשנתיים היבטים סביבתיים בתכולות העבודה של זרוע היבשה ושל אגף הטכנולוגיה והלוגיסטיקה אינם מטופלים



גם מבקר זרוע היבשה עמד על הבעייתיות שבאי-איוש תפקיד ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה. בדוח ביקורת שפורסם במרץ 2018 בנושא "ניהול הגנת הסביבה בזרוע היבשה" ציין מבקר זרוע היבשה כי אי-איוש התפקיד גרם לכך ש"אין הכוונה מקצועית, אין הכשרות, אין תמונת מצב של הפערים, אין תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות... [ו]אין בקרה".

נציגי זרוע היבשה מסרו במרץ 2018 לנציגי משרד מבקר המדינה כי מתקיים תהליך לאיוש תפקיד ראש המדור בזרוע היבשה. ביוני 2018 מסרה ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה שמדובר בפער חמור, ושעד איוש התפקיד ימשיך הענף לפנות לקצין הלוגיסטיקה הפיקודי או לראש מטה הזרוע כדי שיטפלו בנושאים הסביבתיים השונים.

בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי "פורסם תקן רמ"ד [ראש מדור] הגנ"ס [הגנת הסביבה] באט"ל אך טרם אויש".

זרוע היבשה היא אחת הסמכויות שליחידותיה יש השפעה ניכרת ביותר על הסביבה. משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי אי-מינוי ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה כבר יותר משנתיים פוגע מאוד בטיפול של זרוע היבשה ושל אט"ל בתחום הגנת הסביבה, ולכן על צה"ל לאייש תפקיד זה מיידית.

פערים במינוי ובהכשרה של ראשי מדורי הגנת הסביבה בסמכויות האחרות

אשר לתשע הסמכויות האחרות עלה בביקורת שבניגוד להוראת קבע אג"ת, בשבע מהן ראשי המדורים אינם ממונים בתקן מלא, אלא מטפלים בתחום הסביבתי נוסף על תפקידם[[28]](#footnote-29). עוד עלה כי ראשי מדורים אלה לא הוכשרו כלל מקצועית לתפקיד.

פערים אלה יש בהם כדי להשפיע על הטיפול בנושא הגנת הסביבה בסמכות. רבים מראשי המדורים שהעיסוק בהיבטי הגנת הסביבה הוטל עליהם נוסף על תפקידם, ציינו שאין להם די זמן לעסוק בתחום הגנת הסביבה ברמה הנדרשת. חלק מראשי המדורים ציינו שהידע שלהם בתחום הגנת הסביבה דל, והדבר מגביל את יכולתם לתפקד כגורם המקצועי בסמכות ולתת מענה לצרכיה בתחום זה. לדבריהם, הם פנו לראשי המדורים בענף תכנון תו"פ באג"ת כדי לקבל סיוע מקצועי, אולם ראשי מדורים אלה לא היו זמינים. אחד מראשי המדורים בסמכויות מסר כי "אין גורם בצה"ל... שיכול לתת מענה מלא כנדרש בתחום הגנת הסביבה".

בשל כל אלה נאלצו ראשי המדורים בכמחצית הסמכויות לנקוט פעולות שונות שיאפשרו להם הן לבצע את תכולות העבודה והן לרכוש ידע מקצועי נרחב יותר בתחום הגנת הסביבה. למשל, ראשת מדור הגנת הסביבה באגף כוח אדם פנתה זמן קצר לאחר מינויה למקביל לה באגף המודיעין, על מנת ללמוד ממנו לגבי תכולות התפקיד; ראש מדור הגנת הסביבה באגף המודיעין ונגדת בדרגת רב-סמל הכפופה לו פנו לצורך לימוד התחום לאחד מממוני הגנת הסביבה בזרוע האוויר והחלל, על רקע היכרות אישית קודמת; ראש מדור הגנת הסביבה בפיקוד דרום גייס איש מילואים כדי לסייע לו במילוי התפקיד. לדבריו, ראש המדור צריך להיות גורם קבוע שליבת עיסוקו היא בתחום הגנת הסביבה, "אחרת זה פשוט לא יעבוד"; ופיקוד מרכז נאלץ משנת 2017 להתקשר עם יועץ חיצוני המומחה לתחום הסביבתי, שבפועל מבצע את רוב תכולות תפקיד ראש המדור[[29]](#footnote-30). ראש המדור לשעבר בפיקוד מרכז מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2018 שהיועץ סייע לו מאוד במילוי בתפקיד, וש"אם רוצים טיפול מקצועי, צריך להתקשר עם גורם מקצועי".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל כי למרות חשיבות התפקיד של ראש מדור לטיפול בתחום הגנת הסביבה ולמרות הוראת קבע אג"ת הקובעת שתפקיד של ראש מדור יהיה בתקן מלא, בשל אי-הסדרת הנושא, ראשי המדורים להגנת הסביבה בסמכויות נאלצים לנקוט בפעולות שמהוות פתרונות ארעיים וחלקיים בלבד, שאין בהן כדי לתת מענה מלא לפערים, מהסיבות הבאות: ראשי המדורים בסמכויות מטפלים בתחום הסביבתי בנוסף לתפקידיהם המרכזיים, הם אף לא הוכשרו לכך מקצועית, והזמינות של ראשי המדורים בענף תכנון תו"פ באג"ת היא נמוכה. על מפקדי הסמכויות הרלוונטיים לפעול בהתאם להוראת קבע אג"ת ולאייש ראש מדור הגנת הסביבה בתקן מלא בעל הכשרה מתאימה.

ליקויים בניהול תחום הביקורות בסמכויות

נוסף על הביקורות ברמת המטכ"ל, אמורות גם הסמכויות לבצע ביקורות פנימיות ביחידותיהן. המטרה בביצוע הביקורות ביחידות היא בין היתר לוודא שהיחידות עומדות בפקודות כנדרש, לזהות ליקויים בתחום הגנת הסביבה ולהמליץ על דרכים לתיקונם. הביקורות מסייעות לסמכות לגבש מדי שנה בשנה תמונת מצב של המפגעים ולהחליט על הצעדים לטיפול בתחום הגנת הסביבה. הוראת קבע אג"ת קובעת כי ראש המדור בסמכות האחראי לתחום הגנת הסביבה יבצע שגרת ביקורות, וכי "ועדות הגנת הסביבה" בסמכויות ידונו בתוצאות הביקורות[[30]](#footnote-31).

בביקורת עלה כי במחצית הסמכויות ראשי המדורים שעליהם הוטל הטיפול בתחום הגנת הסביבה אינם פועלים לפי תוכנית ביקורות סדורה ובהתאם לקבוע בהוראת קבע אג"ת[[31]](#footnote-32). עוד עלה שוועדות הגנת הסביבה בסמכויות, למעט זרוע הים וזרוע האוויר והחלל, אינן מתכנסות כלל, וממילא אינן דנות בתוצאות הביקורות.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי שבע הסמכויות הרלוונטיות כי בליקויים בניהול תחום הביקורות כאמור יש כדי לפגוע ביכולת הסמכויות לגבש תמונת מצב שעליה אמור להסתמך אג"ת בבואו לקבוע יעדים ומדדים בתחום הגנת הסביבה ברמה הכלל-צה"לית. נוסף על כך, חברי ועדות הגנת הסביבה אינם דנים בתוצאות הביקורות שמתבצעות או בהתקדמות הטיפול בליקויים שזוהו בביקורות קודמות, ועקב כך עלול להיפגע תהליך הטיפול בליקויים.

פערים בהכשרה של ממוני ונאמני הגנת הסביבה בסמכויות

הכשרות מקצועיות של בעלי תפקידים העוסקים בתחום הגנת הסביבה נועדו להסמיכם לצורך מילוי התפקיד באופן ראוי ומקצועי, ובכלל זה להגביר את יכולתם לאתר מפגעים, לפקח על הטיפול בהם ולפתח מנגנונים למניעתם.

בביקורת התברר כי ברוב הסמכויות יותר ממחצית הממונים והנאמנים לא הוכשרו לביצוע תפקידם[[32]](#footnote-33). מכאן שחסרים להם ידע וכלים לטפל בתחום הגנת הסביבה ביחידותיהם. בין היתר כתוצאה מכך, תחום הגנת הסביבה בסמכויות אינו מטופל באופן מיטבי. על אג"ת ועל הסמכויות לפעול לצמצום הפערים בהכשרת הממונים והנאמנים.

✯

תרשים 5: **פערים בטיפול הסמכויות בצה"ל בתחום הגנת הסביבה**

בתרשים מצוינים הפערים במינוי ובהכשרה של ראשי מדורי הגנת הסביבה בסמכויות, בביצוע ביקורות ובהכשרה של ממונים ונאמנים בתחום הגנת הסביבה, כדלהלן: (א) משנת 2016 לא מונה ראש מדור הגנת הסביבה בזרוע היבשה; (ב) בניגוד להוראה הרלוונטית, ב-7 מתוך 9 הסמכויות ראשי מדורי הגנת הסביבה מבצעים תפקיד זה נוסף על תפקידם העיקרי, והם גם לא הוכשרו כלל מקצועית לתפקיד; (ג) מחצית הסמכויות אינן פועלות לפי תוכנית ביקורות סדורה, ולמעט זרועות האוויר והים, ועדות הגנת הסביבה בסמכויות אינן מתכנסות וממילא אינן דנות בתוצאות הביקורת; (ד) ברוב הסמכויות יותר ממחצית מהממונים והנאמנים בתחום הגנת הסביבה לא הוכשרו לביצוע תפקידם.

קיימים פערים ניכרים בנוגע למינוי ראשי המדורים, לניהול הביקורות ולהכשרת בעלי התפקידים. הסמכויות הן הגורם בעל המשקל הרב ביותר בצה"ל לעניין מפגעים סביבתיים - בפעילותן הן גורמות להם ובהיעדר טיפול בהם הן מביאות להחמרתם. יודגש כי חלק מראשי המדורים בסמכויות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שלדרג הבכיר בסמכויות אין קשב פיקודי לתחום הגנת הסביבה, וכי הוא אינו מעורב ואינו מבקש להתעדכן במשימות, ביעדים או בצרכים הרלוונטיים לתחום הגנת הסביבה.

משרד מבקר המדינה מעיר למפקדי הסמכויות כי במצב דברים זה תחום הגנת הסביבה בסמכויות אינו מטופל על פי ההוראות והפקודות, וכי הקשב שהם מייחדים לתחום זה אינו מספק, ועקב כך גדלים הסיכונים לפגיעה בסביבה. על סגן הרמטכ"ל לוודא כי ראשי האגפים ומפקדי הזרועות והפיקודים ינקטו את הצעדים הנדרשים כדי לצמצם את הפערים בנוגע למינויים, לניהול ביקורות ולהכשרת בעלי תפקידים, ויפעלו לשפר את יכולתן של הסמכויות לטפל בתחום הגנת הסביבה.

ליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשהב"ט

אי-מימוש ההנחיות לתיאום ולשיתוף פעולה שנקבעו בהוראות משהב"ט ובפקודות צה"ל

הטיפול בתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון מחייב שיתוף פעולה בין צה"ל למשהב"ט. שיתוף פעולה מתבסס בין היתר על תיאום מדיניות והנחיות ועל עדכון הדדי, לרבות בנוגע לאיתור וטיפול במפגעים. שיתוף פעולה בין צה"ל למשהב"ט יכול לאפשר בניית תמונת מצב משותפת של תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון כבסיס לקביעת סדרי עדיפות ולמימוש תוכניות עבודה.

בהוראת משהב"ט בנושא "הגנת הסביבה במערכת הביטחון" צוין כי אחד מתפקידי חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט הוא לוודא "בתאום עם אט"ל/המינהל להגנת הסביבה ועם אג"ת/מחלקת תשתיות ופריסה" את ביצוע המדיניות וההנחיות לטיפול בנושא הגנת הסביבה במערכת הביטחון ולשמש גוף מטה מתאם בין משהב"ט לצה"ל.

בהוראת הפיקוד העליון בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל" צוין כי תפקידיו של אט"ל הם בין היתר לגבש את מדיניות צה"ל בתחום הגנת הסביבה, "תוך שיתוף משרד הביטחון"; לרכז את עבודת המטה בתחום הגנת הסביבה בצה"ל, "בשיתוף משרד הביטחון"; ולרכז את הטיפול של צה"ל במפגעים סביבתיים, לרבות את הקשר עם משרדי הממשלה ועם גופים אזרחיים, "תוך יידוע משרד הביטחון בגין הטיפול במפגעים אלו".

בביקורת עלה כי למרות הנאמר בהוראות ולמרות הצורך לקיים תיאום ושיתוף פעולה כדי לקדם את הטיפול בתחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון, שיתוף הפעולה בין צה"ל ובין משהב"ט הוא חלקי ולוקה בחסר[[33]](#footnote-34), כמפורט להלן:

למשהב"ט וצה"ל אין תהליכים סדורים ומשותפים לבניית תמונת מצב או למיפוי ולניטור של מפגעים סביבתיים במערכת הביטחון, צה"ל אינו מדווח למשהב"ט על תוצאותיהן של סקירות, דגימות או בדיקות שמציפים פערים בתחום הסביבה, ומשהב"ט צריך באופן יזום לבקש אותן. משכך, אין בידי חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט תמונת מצב עדכנית של המפגעים הסביבתיים במערכת הביטחון.



למשרד הביטחון וצה"ל אין תהליכים סדורים ומשותפים לבניית תמונת מצב או למיפוי ולניטור של מפגעים סביבתיים במערכת הביטחון



ראש חטיבת הגנת הסביבה וראש תחום הגנת הסביבה, זיהומי קרקע ומים באמו"ן שמשהב"ט מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה באפריל 2018 כי אין "תמונת מצב של רמת זיהום הקרקעות בהן ממוקמות יחידות מערכת הביטחון". ראש החטיבה וראש התחום הוסיפו כי "על מנת לגבש תמונת מצב מקצועית, יש לבצע סקר ומיפוי מפגעים בכל בסיסי צה"ל", וכי כדי "להוביל לשיפור בטיפול הקרקעות המזוהמות, יש לבנות על בסיסה תוכנית רב שנתית. תוכנית כזו תאפשר קביעת מדרג סיכונים, ובהתאמה סדרי עדיפות לטיפול. עם זאת, לחטיבה אין יכולת לבנות תוכנית שכזו ללא שיתוף פעולה מלא של ענף תכנון תו"פ".

ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי "אין העברת מידע שוטפת בין הענף לחטיבה, אך ככל שהמשימה רלוונטית גם למשהב"ט, האגף מערב את החטיבה ומעביר לה מידע".

גם על פי גורמים מחוץ למערכת הביטחון, שיתוף הפעולה בין משהב"ט לצה"ל הוא חלקי. סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי "ניכר שחטיבת הגנת הסביבה ותשתיות במשהב"ט וענף תכנון תו"פ באג"ת, פועלים בחוסר שיתוף פעולה באופן שאף משפיע על המענה שהם נותנים למשרד להגנת הסביבה".

בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי אכן ברוב הנושאים אין לו תמונת מצב עדכנית של מפגעים סביבתיים בצה"ל, משום שצה"ל אינו מוסר לו נתונים באופן יזום. עוד ציין משהב"ט כי הוא פועל מול צה"ל לשיפור שיתוף הפעולה. בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי "שיתוף הפעולה הורחב משמעותית ביחס לשנים קודמות. אף על פי כן, עדיין יש מקום להעמקה וחיזוק ממשקי העבודה [עם משהב"ט]. על מנת לחזק את שיתוף הפעולה... הוקם צוות עבודה משותף ('שולחן עגול') בהשתתפות נציגי צה"ל, אמו"ן ואגף ההנדסה והבינוי במשרד הביטחון אשר תפקידו לבחון את הפוטנציאל והדרך הנכונה להרחבת שיתוף הפעולה בין הגופים בתחומי הגנת הסביבה השונים".

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשהב"ט כי חשוב שצוות העבודה המשותף ("השולחן העגול"), שהוקם בעקבות הביקורת, יידרש לסוגיית אי-העברת מידע באופן שוטף בין שני הגופים ולשיתוף הפעולה החלקי ביניהם, מכיוון שהדבר גורם לכך שאין להם תמונת מצב משותפת של תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון. יצוין כי בכל מקרה "השולחן העגול" אינו תחליף לתיאום שוטף. תמונת מצב משותפת חיונית לא רק לצורך טיפול במפגעים סביבתיים קיימים, אלא גם לניהול סיכונים סביבתיים. פעילות משותפת לאיתור סיכונים סביבתיים מאפשרת הערכה של עוצמת הנזק האפשרי שלהם וקביעת סדרי עדיפויות לגבי הטיפול בהם, כדי להקטין את הסיכון להתרחשות אירוע סביבתי ולצמצם נזקים אפשריים. לכן, על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לוודא כי קיום "השולחן העגול" יביא לשיתוף פעולה מלא בין אמו"ן לאג"ת, שיבוא לידי ביטוי בין היתר בביצוע תהליכי ניטור ומיפוי סביבתיים משותפים לצורך בניית תמונת מצב משותפת, שעל בסיסה יהיה ניתן לקבוע בתוכנית עבודה סדרי עדיפויות לטיפול במפגעים סביבתיים במערכת הביטחון.

אי-קביעת תוכנית עבודה משולבת למשהב"ט ולצה"ל

באוגוסט 2017 התקיים דיון בנושא הגנת הסביבה במערכת הביטחון, בראשות מנכ"ל משהב"ט ובהשתתפות סמנכ"ל וראש אמו"ן, נציגים נוספים ממשהב"ט וכן נציג אג"ת. בסיכום הדיון הדגיש מנכ"ל משהב"ט כי "**הגיעה העת לצמצם את הפערים בין הסטנדרט האזרחי לסטנדרט הקיים ברוב מחנות צה"ל ביחס לעמידה בחובות השמירה על הגנת הסביבה**" וציין כי הוא מתרשם **"שבשנים האחרונות לא הושג שיפור מספק**" (ההדגשות במקור). מנכ"ל משהב"ט הנחה לגבש "**תוכנית עבודה חוצה תר"ש[[[34]](#footnote-35)] (5 - 7 שנים) משולבת לצה"ל ולמשרד**" שתגדיר את ההישג הנדרש לצה"ל בתחום הגנת הסביבה (ההדגשה במקור). עוד הנחה המנכ"ל כי אגף התקציבים במשהב"ט ישתלב בצוות שיגבש את תוכנית העבודה ויצביע על המקורות למימושה, וכי יש להביא את התוכנית לאישורו לאחר שיאשר אותה סגן הרמטכ"ל.

בביקורת עלה כי הנחיית מנכ"ל משהב"ט לא מומשה ולא גובשה תוכנית עבודה משולבת חוצת תר"שים למשהב"ט ולצה"ל בתחום הגנת הסביבה.



לא גובשה תוכנית עבודה משולבת, חוצת תוכניות רב-שנתיות, למשהב"ט ולצה"ל בתחום הגנת הסביבה



ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי למעט פעילות משותפת עם אג"ת בפרויקט חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב, "אין תר"ש משולבת למשהב"ט ולצה"ל בתחום הגנת הסביבה... היו דיונים משותפים שבהם הוצגו תוכניות לצמצום מספר תחנות דלק, לטיפול באסבסט וכו', אבל תוכניות אלה אינן תוצר של עבודה משותפת".

ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 בין היתר כי כל עוד "לא פורצים את מסגרת התקציב שנקבעה לתר"ש גדעון, אין תקציבים נוספים ולכן זה לא רלוונטי לבנות תר"ש [משולבת בתחום הגנת הסביבה]".

משהב"ט וצה"ל ציינו בתגובותיהם מאוקטובר ומנובמבר 2018 (בהתאמה) על ממצאי הביקורת כי בכוונתם לפעול לגיבוש תר"ש משולבת.

משרד מבקר המדינה מעיר לאמו"ן ולאג"ת על כך שבניגוד להנחיית מנכ"ל משהב"ט, הם לא הקימו צוות לגיבוש תוכנית עבודה משולבת חוצת תר"שים בתחום הגנת הסביבה, וממילא לא נדונה סוגיית מקורות תקציב למימושה. נוכח הפערים שעליהם הצביע מנכ"ל משהב"ט כאמור לעיל, על סמנכ"ל וראש אמו"ן ועל ראש אג"ת לוודא כי תושלם בהקדם תוכנית עבודה משולבת חוצת תר"ש בתחום זה.

אי-כינוסה של הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון

בהוראת משהב"ט בנושא "הגנת הסביבה במערכת הביטחון" נקבע כי קיימת "ועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון" ונקבעו תפקידיה, הרכבה וסמכויותיה. על פי ההוראה, בראש הוועדה יעמוד סמנכ"ל וראש אמו"ן, והחברים בה יהיו נציגים מצה"ל, לרבות מאג"ת ומכל זרועות צה"ל, וכן נציגים מאגפים רלוונטיים של משהב"ט. תפקידי הוועדה הם בין היתר לגבש מדיניות והנחיות תורתיות בנושא הגנת הסביבה במערכת הביטחון וליזום ולהפעיל פרויקטים בתחום זה. על חברי הוועדה הוטל בין היתר לדווח לראש הוועדה מדי שנה בשנה על פעולות שנעשו בנושאי הגנת הסביבה ועל הטיפול בתלונות על מפגעים הגורמים נזקים לגופים אזרחיים.

בדוחות ביקורת קודמים העיר מבקר המדינה כי הוועדה כמעט לא פעלה ולא מילאה את ייעודה כראוי[[35]](#footnote-36). בביקורת הנוכחית עלה כי במשך שש שנים, משנת 2012, לא התכנסה הוועדה כלל. משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט כי מחד במשך שנים לא כינס את הוועדה, ומאידך הוא לא סבר שאין צורך בוועדה וממילא לא פעל לתיקון הוראת משהב"ט האמורה.

באוקטובר 2017 מסר סמנכ"ל וראש אמו"ן לנציגי משרד מבקר המדינה כי הביקורת הביאה את הנושא לתשומת ליבו וכי "לנוכח החשיבות והצורך... לפעילות הוועדה" הוא מתכוון לכנסה מחדש. ואולם עד מועד סיום הביקורת, יולי 2018, לא התכנסה הוועדה, והיא אינה פעילה.

בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי לאחר שתעודכן הוראת משהב"ט בנושא "הגנת הסביבה במערכת הביטחון", בכוונתו לחדש את פעילות הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון.

✯

בביקורת הועלתה תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לשיתוף הפעולה בין משהב"ט לצה"ל בתחום הגנת הסביבה: אין שיתוף מידע סדור, לא מגובשת תמונת מצב משותפת, ולא קיימות יוזמות משותפות. כמו כן, אף שעל פי מנכ"ל משהב"ט, במחנות צה"ל קיימים פערים רבים בתחום זה, לא מימשו צה"ל ומשהב"ט את הנחייתו להכין תר"ש משולבת. נוסף על כך, הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון, שהייתה יכולה להיות כלי לעבודה משותפת ולצמצום סיכונים בתחום הגנת הסביבה, אינה מתכנסת כלל.

תרשים 6: **ליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשהב"ט**

שיתוף הפעולה בין צה"ל למשרד הביטחון חלקי ולוקה בחסר: (א) אין תהליכים סדורים ומשותפים לבניית תמונת מצב של מפגעים סביבתיים ואין העברת מידע שוטפת מצה"ל למשהב"ט; (ב) לא נקבעה תוכנית עבודה משותפת למשהב"ט ולצה"ל למרות הנחיית מנכ"ל משהב"ט להכין תוכנית כזו; (ג) הוועדה להגנת הסביבה במערכת הביטחון לא התכנסה משנת 2012.

על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל להביא לכך שהגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט ישלבו ידיים ויפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה רציף, כדי לקדם את תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון.

ליקויים בממשקי העבודה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים

המשרד להגנת הסביבה פועל לשמירה על הסביבה ועל בריאות הציבור באמצעות קידום חוקים ותקנות ובאמצעות פיקוח על יישומם ואכיפתם. המשרד הוא גם גורם מקצועי הפועל לשמירה על משאבי הטבע והמערכות האקולוגיות ולמניעת סיכונים סביבתיים לאוכלוסייה. זרוע הפיקוח והאכיפה העיקרית של המשרד היא המשטרה הירוקה[[36]](#footnote-37).

רשות המים מופקדת על ניהול משק המים והביוב במדינה, ובכלל זה על שימור ושיקום של מקורות מים טבעיים, על פיתוח מקורות מים חדשים ועל פיקוח על צרכנים ומפיקים של מים. מטרתה העיקרית היא לאפשר שירותי מים וביוב יעילים, איכותיים ואמינים.

כאמור, למערכת הביטחון יש השפעות רבות, חלקן ניכרות, על הסביבה. לצורך טיפול במפגעי סביבה יכולה מערכת הביטחון להסתייע במומחים מקצועיים מטעם המשרד להגנת הסביבה ורשות המים. לשם כך צריכים להתקיים בין מערכת הביטחון ובין גופים אלה יחסי עבודה המבוססים על שיתוף פעולה והדדיות.

ליקויים בשיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ורשות המים

מערכת הביטחון מכירה בחשיבות של שיח ושיתוף פעולה עם המשרד להגנת הסביבה ועם רשות המים. בהוראת הפיקוד העליון בנושא "הגנת הסביבה בצה"ל" נקבע שבאחריות אט"ל[[37]](#footnote-38) לגבש את מדיניות צה"ל בתחום הגנת הסביבה ולרכז את הטיפול במפגעים הסביבתיים, בשיתוף משרדי הממשלה והגופים האזרחיים הרלוונטיים לתחום. כמו כן, בהנחיה הארגונית שהסדירה את העברת האחריות לתחום הגנת הסביבה מאט"ל לאג"ת צוין שמחלקת תו"פ באג"ת אחראית בין היתר לקבוע את מדיניות צה"ל בתחום הגנת הסביבה "בהיוועצות עם המשרד להגנת הסביבה". גם בהוראת משהב"ט בנושא "הגנת הסביבה במערכת הביטחון" נקבע שאחד מתפקידי חטיבת הגנת הסביבה הוא "להוות גורם מרכז ומתאם בין צה"ל, המשרד להגנת הסביבה, משרדי הממשלה האחרים וגופים אזרחיים נוספים בתחום הגנת הסביבה".

בביקורת עלה כי בפועל שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים הוא דל, נטול יוזמות משותפות ורצוף קשיים וחסמים, כמפורט להלן:



שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון ובין המשרד להגנת הסביבה ורשות המים הוא דל, נטול יוזמות משותפות ורצוף קשיים וחסמים



1. בהחלטת ממשלה מיוני 2010 בנושא "ביצוע תכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב"[[38]](#footnote-39) נקבע ש"לבקשת השר להגנת הסביבה" יוקם צוות משותף שחבריו יהיו עובדי משהב"ט והמשרד להגנת הסביבה, במטרה לבחון את התמודדות משהב"ט עם מפגעים סביבתיים. אף שעברו ממועד קבלת ההחלטה שמונה שנים, לא הוקם הצוות, ובביקורת אף לא נמצאו סימוכין לכך שהמשרדים נקטו צעדים להקמתו.
2. בביקורת עלה שבשנים האחרונות ניסו המשרד להגנת הסביבה ורשות המים פעמים רבות ליזום פעילויות משותפות עם מערכת הביטחון, אך אלה נדחו על ידה או היו רצופים עיכובים רבים. להלן דוגמאות:
   1. בינואר 2018 שלח הממונה על קרקעות מזוהמות במשרד להגנת הסביבה מכתב לגורמים בענף תכנון תו"פ באג"ת, ובו טען שאנשיו מנסים במשך שנים ליצור שיתוף פעולה עם גורמים בצה"ל לשם הסדרת נושא זיהום הקרקע ומי התהום הנגרם מתחנות דלק צבאיות, אולם הם "פעם אחר פעם נתקלים בחוסר רצון לשיתוף פעולה והתחמקות משליחת מידע".
   2. ראש אגף איכות המים ברשות המים מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במרץ 2018 שאין לאגף איכות המים ממשקי עבודה משמעותיים עם גורמים במשהב"ט או בצה"ל. ראש האגף הוסיף ש"אין שיתוף מידע של משרד הביטחון וצה"ל עם רשות המים, ושיתוף הפעולה המועט שקיים הוא איטי ומסורבל". לדבריו, עקב כך אין לרשות המים ולמערכת הביטחון "תוכניות עבודה משותפות... תוך מיפוי מפגעים וקביעת מדדי ניטורים וסדרי עדיפויות".
   3. מנהל יחידת ניטור כינרת[[39]](#footnote-40) ברשות המים והמפקח על מחנות צה"ל מטעם הרשות מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 שהתיאום ושיתוף הפעולה של צה"ל עימם בשלבי התכנון של המתקנים הצבאיים אינם מספקים, והוסיפו ששיתוף פעולה כזה היה יכול לאפשר להם לסייע לצה"ל בקביעת סדרי עדיפויות סביבתיים ובראיית התמונה הכוללת באזור. בדוח בנושא "סיכום פעילות פיקוח 2016 באגן הכנרת ועמקי המזרח", שפרסמה רשות המים במאי 2017, צוין שיש צורך בהגברת שיתוף הפעולה גם לשם מניעת זיהומים שמקורם במתקנים קיימים של צה"ל.

ראשת ענף תכנון תו"פ באג"ת מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 שלצה"ל ולרשות המים יש כמה מיזמים משותפים, אך עם זאת מסירת המידע לרשות המים היא חלקית, בין היתר נוכח "היבטים של ביטחון מידע". ואולם בעלי תפקידים במשרד להגנת הסביבה וברשות המים מסרו לנציגי משרד מבקר המדינה שיש במשרד להגנת הסביבה וברשות המים בעלי תפקידים בעלי סיווג ביטחוני גבוה, היכולים להיחשף גם למסמכים מסווגים. זאת ועוד, חלק ניכר מהמסמכים שהתבקשו אינם אמורים להיות מסווגים.

1. סמנכ"ל וראש אמו"ן טען לפני נציגי משרד מבקר המדינה באוקטובר 2017 ש"לעיתים מתקבלות החלטות במשרד להגנת הסביבה... שאינן מביאות לידי ביטוי את עמדת מערכת הביטחון ואת המאפיינים הייחודיים של צה"ל. החקיקה בתחום הגנת הסביבה הפכה לסיכון תקציבי שעשוי להפתיע את משהב"ט ולדרוש שינויים של תוכניות עבודה". לדוגמה, המשרד להגנת הסביבה קידם את תזכיר חוק רישוי סביבתי משולב, התשע"ה-2015, בלי ששיתף את משהב"ט בתהליך גיבושו. בכךלא נלקחו בחשבון הצרכים הייחודיים והמגוונים של מערכת הביטחון וכן המשמעויות התקציביות של החלת החוק על מערכת הביטחון.
2. יצוין שהיו מקרים שבהם שיתפה מערכת הביטחון פעולה עם המשרד להגנת הסביבה ועם רשות המים, ואולם לרוב מדובר במקרים שבהם נאלצה לעשות זאת עקב החלטת ממשלה, הוראת חוק או החלטה שיפוטית או כדי למנוע הוצאה כספית ניכרת. להלן שני מקרים כאלה: (א) רק בעקבות עתירה שהוגשה לבג"ץ בשנת 2008 נגד צה"ל ומשהב"ט בנוגע לזיהום קרקע ומי תהום שהתרחש בבסיס חצור של זרוע האוויר והחלל, החל משהב"ט בשנת 2013 לטפל בזיהום, בשיתוף רשות המים; (ב) רק לאחר שבמשך כמה שנים הטילו חלק מתאגידי המים על משהב"ט אגרות שהסתכמו בכ-23 מיליון ש"ח בגין שפכים שהזרימו בסיסי צה"ל למערכת הביוב, בניגוד לכללי תאגידי מים וביוב (שפכי מפעלים המוזרמים למערכת הביוב) התשע"א-2011[[40]](#footnote-41), גיבש משהב"ט בשנת 2018 עם רשות המים ועם המשרד להגנת הסביבה מתווה להחלת כללים אלה.

✯

זה שנים שלמשרד להגנת הסביבה ולרשות המים אין תמונת מצב מלאה ומפורטת של המפגעים הסביבתיים במחנות צה"ל. הם לא מקבלים ממערכת הביטחון נתונים ומסמכים שבאמצעותם היו יכולים לבנות תוכניות עבודה משותפות לטיפול במפגעים הרבים, לרבות מפגעי עבר שדורשים טיפול מיוחד, ויכולתם לבצע ניטורים ומדידות במחנות צה"ל מוגבלת.

תרשים 7: **ליקויים בשיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ורשות המים**

שיתוף הפעולה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ולרשות המים הוא דל, נטול יוזמות משותפות ורצוף קשיים: לא הוקם צוות משותף שמטרתו לבחון את התמודדות משרד הביטחון עם מפגעים סביבתיים; יוזמות של המשרד להגנת הסביבה ורשות המים לפעילויות משותפות עם מערכת הביטחון נדחו או עוכבו על ידה; היו מקרים של שיתוף פעולה, אולם לרוב מדובר במקרים שבהם נאלצה מערכת הביטחון לעשות זאת.

משרד מבקר המדינה מעיר למערכת הביטחון, למשרד להגנת הסביבה ולרשות המים ששיתוף הפעולה החלקי והשיח החסר ביניהם פוגעים בהשגת היעדים של כל אחד מהם וכן בהשגת היעדים המשותפים שלהם בתחום הגנת הסביבה.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה למשהב"ט ולצה"ל שבדחייתם את בקשות המשרד להגנת הסביבה ורשות המים לשיתוף פעולה נוצרים עיכובים - לעיתים של שנים רבות - בטיפול במפגעים, דבר הגורם להחמרת הנזק הנגרם מהם.

בהתאם להחלטת הממשלה משנת 2010 בנוגע לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב, על שר הביטחון ועל השר להגנת הסביבה להקים צוות משותף לעניין התמודדות מערכת הביטחון בתחום הגנת הסביבה. כמו כן, על אג"ת ועל אמו"ן לפעול לביסוס ממשקי עבודה ברמה השוטפת עם המשרד להגנת הסביבה ורשות המים, ובכלל זה העברת מידע לצורך גיבוש תמונת מצב ותוכניות עבודה משותפות, בכפוף לשיקולי אבטחת מידע. יודגש כי המשרד להגנת הסביבה ורשות המים הם מקור ידע מקצועי ולפיכך מערכת הביטחון יכולה להסתייע בהם וללמוד מהם.

ליקויים ביישום סמכויות הפיקוח והאכיפה של המשרד להגנת הסביבה במחנות צה"ל

בשנת 2001 גיבשו צה"ל והמשרד להגנת הסביבה את "נוהל אכיפת חוקי איכות הסביבה בצה"ל"; הנוהל הסדיר את האופן שבו צריכים שני הגופים לפעול במקרה שבו אותר מפגע סביבתי שצה"ל אחראי לו (להלן - הנוהל הישן). בנוהל הישן נקבעו בין היתר הצעדים המקדימים שעל המשרד להגנת הסביבה לנקוט לפני פתיחת חקירה, ובכלל זה פנייה לשורה של גורמים בצה"ל. במשך השנים טענו בעלי תפקידים במשרד להגנת הסביבה שהנוהל הישן אינו אפקטיבי דיו, וכי מיצוי הדין בצה"ל בגין עבירות סביבתיות לוקה בחסר. היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה ציינה בפגישה שקיימה בשנת 2012 עם סגן הפרקליט הצבאי הראשי דאז כי "במבחן התוצאה, הנוהל משנת 2001 לא נאכף".

בשנת 2011 נחקק חוק הגנת הסביבה (סמכויות פיקוח ואכיפה), התשע"א-2011 (להלן - חוק הפיקוח והאכיפה); חוק הפיקוח והאכיפה עיגן והרחיב את סמכויות הפיקוח והאכיפה של מפקחי המשרד להגנת הסביבה בנוגע ליישומם של 25 חוקים בעלי היבטים סביבתיים. בחוק הפיקוח והאכיפה נקבעו בין היתר הוראות מיוחדות לעניין הפעלת סמכויות המפקחים כלפי גופים ביטחוניים[[41]](#footnote-42). עוד נקבע בחוק שהשר להגנת הסביבה, בהסכמת השר הממונה על כל אחד מהגופים הביטחוניים, יורה בנוהל על אופן יישום ההוראות המיוחדות בגוף הביטחוני (להלן - נוהל פיקוח ואכיפה); שהנוהל ייקבע בתוך 90 ימים ממועד כניסתו של החוק לתוקף (אוגוסט 2011) ויובא לידיעת ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת; ושאם לא תושג הסכמה בין השרים בעניין הנוהל, יקבע ראש הממשלה את הנוהל בתוך עוד 30 ימים.

בשל הוראת החוק פעל המשרד להגנת הסביבה לגבש נוהל פיקוח ואכיפה אחוד לכל הגופים הביטחוניים, ובמסגרת זו התקיימו בשנים 2011 - 2012 פגישות עבודה שבהם השתתפו בין היתר נציגי צה"ל. בעקבות פגישות העבודה גובש בשנת 2012 נוהל מוסכם על כל הגופים הביטחוניים והמשרד להגנת הסביבה, למעט צה"ל שלא אישר את הנוסח (להלן - הנוהל שגובש בשנת 2012).

בביקורת עלה כי אף שעברו כשבע שנים מהמועד שנקבע לכך בחוק הפיקוח והאכיפה, טרם נקבע נוהל פיקוח ואכיפה המוסכם על צה"ל ועל המשרד להגנת הסביבה. לעובדה זו יש השפעות ניכרות וחמורות על יכולתו של המשרד להגנת הסביבה לבצע פעולות פיקוח ואכיפה במחנות צה"ל.



אף שעברו כשבע שנים מהמועד שנקבע לכך בחוק הפיקוח והאכיפה, טרם נקבע נוהל פיקוח ואכיפה המוסכם על צה"ל ועל המשרד להגנת הסביבה



המחלוקת בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה בנוגע לקביעת נוהל פיקוח ואכיפה: צה"ל כאמור לא אישר את הנוהל שגובש בשנת 2012, אך פעל לעדכונו של הנוהל הישן והציע באוגוסט 2012 למשרד להגנת הסביבה טיוטה עדכנית של נוהל זה (להלן - הנוהל הישן המעודכן). לתפיסת צה"ל, הנוהל הישן המעודכן מבטא מאפיינים מרכזיים במערכת המשפטית שהוא מנהל. הראשון - שחקירה פלילית ותביעה פלילית של מעשים שביצעו חיילי צה"ל ומפקדיו בזיקה לשירות הצבאי חייבות להיעשות בידי גורמי האכיפה הצה"ליים. השני - שצה"ל הוא הגוף היחיד במדינה שמפעיל מערכת לניהול הליך פלילי שלם מתחילתו ועד סופו, שכוללת גוף חקירתי, פרקליטות ומערכת בתי דין, ומיישם היבטי ענישה ייחודיים במקרים המתאימים. לפיכך, ומאחר ש"נהלי האכיפה הכלליים של המשרד להגנת הסביבה אינם מאזנים כראוי בין החשיבות של אכיפת דיני איכות הסביבה לבין מאפייניו הייחודיים של צה"ל, במישורים הביטחוני-מבצעי, התקציבי והתכנוני, וכמובן בשים לב למצבן האובייקטיבי של תשתיות הצבא הקיימות ברחבי המדינה"[[42]](#footnote-43), יש לייחד לו נוהל שונה מהנוהל שייושם בגופים הביטחוניים האחרים.

לעומת זאת, עמדת המשרד להגנת הסביבה, כפי שבאה לידי ביטוי במכתב ששיגר בפברואר 2014 השר להגנת הסביבה דאז מר עמיר פרץ לשר הביטחון דאז מר משה יעלון, היא שהנוהל הישן המעודכן "מסרבל ומעקר את יכולת האכיפה של המשרד להגנת הסביבה מול צה"ל"; שאין מקום לקבוע נוהלי אכיפה נפרדים לכל גוף ביטחוני; ושהמשרד להגנת הסביבה עצמו הציע להטמיע בנוהל שייקבע את סמכויות הצבא לתבוע ולשפוט על פי הדין הצבאי. במכתב ששלח בפברואר 2016 סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה לוועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת צוין כי "בשונה מעבירות פליליות רגילות לפי חוק העונשין, את העבירות הסביבתיות הצבא מבצע באופן מערכתי (כגון אי חיבור בסיס למערכת ביוב, או העדר תחזוקה של צנרת דלק סילוני), כך שניגוד האינטרסים הוא הרבה יותר מובהק. לכן העדר האפשרות לחקור היא קריטית מבחינת האינטרס הסביבתי".

הניסיונות לגשר על הפערים בעניין נוהל פיקוח ואכיפה: מאוגוסט 2011 התקיימו פגישות והתנהלו התכתבויות רבות בנושא זה בין המשרד להגנת הסביבה ובין משהב"ט וצה"ל. המחלוקת בין הצדדים נמשכת שנים רבות, ועוסקים בה גורמים רבים, עד הדרג הבכיר ביותר. למשל, ביולי 2012 פנה השר להגנת הסביבה דאז מר גלעד ארדן במכתב לשר הביטחון דאז מר אהוד ברק, ובו פירט את ניסיונות עובדי משרדו להגיע להסכמות עם צה"ל בנושא הנוהל, התריע על אי-קיום הוראות חוק הפיקוח והאכיפה וביקש את אישורו של שר הביטחון לנוהל שגובש בשנת 2012. לא נמצאו סימוכין לכך שפנייה זו נענתה. כעבור כשנה וחצי, בפברואר 2014[[43]](#footnote-44), פנה השר להגנת הסביבה דאז מר עמיר פרץ לשר הביטחון דאז מר משה יעלון בבקשה לקיים דיון בדרג שרים בנושא. השר להגנת הסביבה דאז התריע בפנייתו על אי-עמידה בהוראות חוק הפיקוח והאכיפה, פירט בנוגע לניסיונות צה"ל לאשר את הנוהל הישן המעודכן ולא את הנוהל שגובש בשנת 2012 וציין ש"למרבה הצער נראה כי צה"ל העמיק את יריעת המחלוקת במקום לצמצמה... הסירוב העיקש מצד צה"ל לקבל את נוהל הפעלת סמכויות מפקח הגנת הסביבה כלפי מערכת הביטחון, מעלה את התחושה כי יש לו מה להסתיר בתחום זה ולמנוע אכיפה אפקטיבית של החוק". לא נמצאו סימוכין לכך שהפנייה נענתה.

ביולי 2015 פנה יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת במכתב לשר הביטחון דאז מר משה יעלון וביקש התייחסות דחופה לנושא היעדר הנוהל. במכתבו ציין יו"ר ועדת הפנים והגנת הסביבה כי "משרד הביטחון עובר על הוראות החוק מזה 4 שנים". בתגובה על המכתב הציע שר הביטחון דאז באוקטובר 2015 מתווה שמותיר את סמכויות החקירה בידי גורמי צה"ל, והדגיש שאכיפה פלילית כלפי חיילי צה"ל ומפקדיו בנוגע למעשים שבוצעו בזיקה לשירות הצבאי חייבת להיעשות בידי גורמי האכיפה הצה"ליים.

בעקבות כוונה של המשטרה הירוקה לפתוח בחקירה נגד קצינים בצה"ל התקיים בינואר 2016 דיון בנושא נוהל פיקוח ואכיפה בראשות היועץ המשפטי למערכת הביטחון דאז ובהשתתפות נציגי צה"ל ונציגי המשרד להגנת הסביבה. בדיון הציג היועץ המשפטי למערכת הביטחון את תפיסתו המקצועית בנוגע למחלוקת, ולפיה ראוי שסוגיות העוסקות בחקירה ובהעמדה לדין של אנשי צבא בחשד לביצוע עבירות סביבתיות יוכרעו על ידי היועץ המשפטי לממשלה ופרקליט המדינה. בהמשך לכך, במאי 2016 פנה הפרקליט הצבאי הראשי אלוף שרון אפק[[44]](#footnote-45) ליועץ המשפטי לממשלה ד"ר אביחי מנדלבליט והציג את המחלוקת בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה. הפרקליט הצבאי הראשי ציין כי מדובר בסוגיה מובהקת של מדיניות משפטית "בעלת חשיבות עקרונית מהמדרגה הראשונה", ועקב כך הוא מבקש להביאה להכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה בדיון שייקבע.

הכרעתו הזמנית של היועץ המשפטי לממשלה: בספטמבר 2016 התקיים דיון בראשות היועץ המשפטי לממשלה ובהשתתפות נציגים בכירים של הגופים הרלוונטיים. לאחר שהציגו הצדדים את עמדותיהם ואת המחלוקת העקרונית ביניהם קבע היועץ המשפטי לממשלה ששיתוף הפעולה בין המשרדים הוא הכרחי לשמירה על אינטרסים משותפים, וכי "אין כל מחלוקת בין כלל הגורמים על כך שיש חשיבות להגנה על הסביבה ולמניעת סיכון לחיילים מהיבטים הקשורים להגנה על הסביבה, אך כי יש לעשות כן תוך תשומת לב למאפיינים המיוחדים של צה"ל". בהסכמת הצדדים הוחלט בדיון על שלב ניסיוני שיימשך שנה, ובמסגרתו יוקם צוות חקירה משותף לגורמי המשטרה הצבאית החוקרת ולגורמי המשרד להגנת הסביבה. הצוות יחקור את ביצוען של עבירות סביבתיות בצה"ל, ותוביל אותו הפרקליטות הצבאית הראשית (להלן - הפיילוט). עוד הוחלט שהסמכות להורות על פתיחה בחקירה תהיה של צה"ל, בכפוף לעמדת המשרד להגנת הסביבה.

עד למועד סיום הביקורת התנהלו שמונה חקירות במתכונת של צוות חקירה משותף.

באוגוסט 2017 העביר צה"ל למשרד להגנת הסביבה הצעת נוסח מעודכן של נוהל התואם לדעתו את סיכום היועץ המשפטי לממשלה. בעקבות זאת קיים המשרד להגנת הסביבה דיונים פנימיים על עמדתו בנוגע לפיילוט ולמשמעויותיו. עמדת המשרד להגנת הסביבה היא שהפיילוט לא צלח. היועצת המשפטית של המשרד להגנת הסביבה ציינה ביוני 2018 במכתב ליועץ המשפטי לממשלה כי "הקושי העיקרי שעמד בפני צוותי החקירה המשותפים התעורר דווקא בליווי שניתן על ידי הפרקליטות הצבאית". לדבריה, נטתה הפרקליטות הצבאית שלא לאשר לצוותים לבצע חקירות באזהרה, פעלה באיטיות באופן שעיכב את ניהול ההליך ולא הרחיבה את החקירה לדרגי מטה אחראים בצה"ל. עקב כך ביקשה היועצת המשפטית מהיועץ המשפטי לממשלה שישקול לקבוע "שבמקום הפרקליטות הצבאית בלבד ילווה את החוקרים צוות מטעם המשרד להגנת הסביבה והפרקליטות הצבאית".

לעומת זאת מסרה סגנית התובעת הצבאית הראשית בפרקליטות הצבאית הראשית לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי הפיילוט שנקבע "הוא המענה הנכון ביותר שניתן למחלוקת בנושא נוהל האכיפה בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה". לטענתה, במסגרת הפיילוט הובהרו תחומי אחריות, קוצרו טווחי זמנים והודק השיח בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה - וכל זה הפך את החקירות ליעילות יותר. הסגנית הוסיפה כי האתגר המרכזי בפיילוט הוא "עצם השילוב בין הגופים, אשר דורש למידה הדדית של המערכות, וביסוס של ידע וניסיון בתחום". בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי צוותי החקירה המשותפים פועלים בשיתוף פעולה מלא וענייני וכי הפרקליט הצבאי הראשי סיכם על נקיטת פעולות לליבון מחלוקות "בשיח מקצועי משותף".

מטרת הפיילוט הייתה לקדם את יישוב המחלוקת בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה בעניין נוהל פיקוח ואכיפה ולקדם את קביעת הנוהל כנדרש בחוק. בספטמבר 2017 הסתיימה תקופת הפיילוט, כפי שהנחה היועץ המשפטי לממשלה. ואולם במועד סיום הביקורת, יולי 2018, עדיין נותרה המחלוקת בעינה ולא נקבע נוהל המוסכם על צה"ל והמשרד להגנת הסביבה.

ההשפעות של היעדר נוהל פיקוח ואכיפה: **להיעדר הנוהל יש השפעות בתחומים שונים. השפעה מרכזית אחת היא בנושא הס**דרת כניסת מפקחים למתקני מערכת הביטחון. סוגיית המפקחים של המשטרה הירוקה נדונה זה שנים רבות. בדוח הביקורת משנת 2004 ובדוח המעקב משנת 2011, שצוינו לעיל, העיר משרד מבקר המדינה לצה"ל כי על מנת שהפיקוח יתבצע הלכה למעשה, עליו להסדיר כראוי את הפעילות השוטפת של המפקחים[[45]](#footnote-46).

בביקורת הנוכחית עלה שסוגיית הפעילות השוטפת של המפקחים במחנות צה"ל טרם הוסדרה. ב-7.12.17 כתב סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה לסגנית התובעת הצבאית הראשית כי ההנחיה של ראשת מחלקת תשתיות ופריסה באג"ת דאז מינואר 2017 לוודא שהחיילים המופקדים על שערי הכניסה למחנות צה"ל יאפשרו את כניסת מפקחי המשטרה הירוקה, לא הוטמעה ביחידות, והמפקחים אינם מורשים להיכנס למחנות. הוא ציין כי במשך שנים נתקלים מפקחי המשרד להגנת הסביבה בקושי להיכנס למחנות והגדיר את התופעה "אי קיום החוק והפרעה לעובדי הציבור". ב-25.12.17 פרסמה ראשת מחלקת תשתיות ופריסה הנחיה דומה לזו של קודמתה בתפקיד, אולם במאי 2018 מסר סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה לנציגי משרד מבקר המדינה כי מפקחי המשטרה הירוקה עדיין נתקלים בקושי רב להיכנס למחנות, וקיימים מקרים שבהם כניסתם אף נמנעת.

עוד מסר סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה כי אי-הסדרת כניסת המפקחים למחנות צה"ל באמצעות נוהל מוסכם מגבילה "מאוד את יכולת האכיפה של מפקחי המשטרה הירוקה במחנות צה"ל, וללא אכיפה שכזו המשרד להגנת הסביבה נמצא 'בערפל'. מצב דברים זה מוביל לכך שתמונת המפגעים ה'אמיתית' אינה חשופה למפקחים, והם אינם מכירים אירועי הפרות שמתרחשים במחנות כמו גם מקרי זיהומים".

השפעה אחרת של היעדר הנוהל נוגעת לביצוע חקירות פליליות ולהגשת תביעות פליליות נגד גורמים במערכת הביטחון, נושא שהוא ליבת המחלוקת בין צה"ל למשרד להגנת הסביבה. לפי נתונים שמסרה מחלקת אכיפה בלשכה המשפטית של המשרד להגנת הסביבה, משנת 2010 ועד מאי 2018 פתח המשרד 1,277 תיקי חקירה בגין חשדות לביצוע עבירות סביבתיות על ידי גופים אזרחיים, וב-640 מהתיקים הגיש כתבי אישום. לעומת זאת, לפי נתונים שמסרה התביעה הצבאית הראשית בפרקליטות הצבאית נחקרו בצה"ל באותה תקופה 17 אירועים בלבד בגין חשדות לביצוע עבירות סביבתיות, ורק בשניים מהם הוגשו כתבי אישום. יצוין כי כמחצית האירועים הללו נחקרו בצה"ל בין ספטמבר 2016 ליולי 2018 (מועד סיום הביקורת) - התקופה שבה יושם הפיילוט - כלומר כשהחקירות בוצעו בשיתוף מלא של המשטרה הירוקה במשרד להגנת הסביבה. על פי המשרד להגנת הסביבה, תמונת מצב זו תומכת בטענתו שהאכיפה הסביבתית בצה"ל היא חלקית ואינה מספקת.

משרד מבקר המדינה מעיר בחומרה לצה"ל ולמשרד להגנת הסביבה שלא מתקבל על הדעת שבמשך שבע שנים הם לא הצליחו להגיע להסכמות ולהכרעה במחלוקת ביניהם ולקבוע נוהל פיקוח ואכיפה. חוץ מאי-העמידה בהוראות החוק, דבר חמור כשלעצמו, המשמעות של היעדר נוהל מוסכם היא שהפיקוח והאכיפה בנוגע ליישום החוקים הסביבתיים במחנות צה"ל מתקיימים באופן חלקי, ועקב כך נפגע זה שנים האינטרס הציבורי. מצב דברים זה גם משקף את שיתוף הפעולה החלקי בין הגופים ואת היעדר השיח ביניהם, ולמרות ניסיונות של שרים, חברי כנסת ואף היועץ המשפטי לממשלה להתערב ולהביא לסיומה של המחלוקת, הצדדים מתבצרים בעמדותיהם. כאמור, בחוק הפיקוח והאכיפה נקבע שאם לא תהיה הסכמה בין השרים לגבי קביעת הנוהל, הוא ייקבע על ידי ראש הממשלה. משכך אם לא תושג בהקדם הסכמה, ראוי כי השר להגנת הסביבה ושר הביטחון יעלו את הסוגיה לפני ראש הממשלה כדי שיקבע נוהל כאמור, בהתאם לחובה המוטלת עליו על פי חוק הפיקוח והאכיפה, ולצורך יישום של מתווה פיקוח ואכיפה סביבתי אפקטיבי ויעיל במחנות צה"ל.



המשמעות של היעדר נוהל מוסכם היא שהפיקוח והאכיפה בנוגע ליישום החוקים הסביבתיים במחנות צה"ל מתקיימים באופן חלקי, ועקב כך נפגע זה שנים האינטרס הציבורי



גישות שונות בנוגע לשימוש בכלי הפלילי: יודגש שבעלי תפקידים במשרד להגנת הסביבה טוענים כי אחת הסיבות העיקריות להיעדר אכיפה אפקטיבית בצה"ל, נוסף על היעדר הנוהל, היא התרבות הארגונית בצה"ל בתחום הסביבה. סגנית בכירה ליועצת המשפטית (אכיפה) במשרד להגנת הסביבה מסרה לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי בעוד שגורמי המשרד להגנת הסביבה "לא מסתפקים במי שעשה את הפעולה אלא שואפים להגיע לאחראים בראייה רחבה", צה"ל "לא בודק את התמונה הרחבה ומתרכז רק בפעולה של חייל". לדבריה, "האינטרס הסביבתי לא מצוי בראש סדר העדיפויות בצה"ל... [ו]התרבות הארגונית בצה"ל בשנים האחרונות אינה מוכוונת לסביבה".

סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 שנוכח קשיי האכיפה במחנות והקשב הנמוך של צה"ל לתחום הטיפול בסביבה, נאלץ המשרד להגנת הסביבה לפנות לכלי הפלילי ולבנות הרתעה באמצעותו.

במאי 2018 מסרה סגנית התובעת הצבאית הראשית לנציגי משרד מבקר המדינה שחשוב לחדד "שהפתרון שמבקש המשרד להגנת הסביבה ליישם על ידי השימוש בכלי הפלילי להגברת ההרתעה והציות, אינו המענה הראוי לפער", מכיוון ש"בחלק לא מבוטל מן המקרים עסקינן בתוצרים של מחדל או התנהגות שנובעים מפערים בהנחיות שלא ניתנו או שלא חודדו, מתשתיות ישנות ומהיעדר תקציבים, ומשכך הטיפול הראוי בהם אינו בערוץ המשפטי-פלילי... את הדעת לטיפול שכזה בתחום הגנת הסביבה צריכים לתת בעיקר דרגי הפיקוד ורמת מקבלי ההחלטות בצה"ל ובמערכת הביטחון".

בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי "חקירה פלילית צריכה להתבסס על קיומו של **חשד**, ונקיטת צעדים פליליים יכולה להעשות רק כאשר קיימת לכך **תשתית ראייתית** מספקת... בנוסף **בצה"ל קיימים כלים נוספים** מלבד אכיפה פלילית, המאפשרים נקיטת צעדים **מהירים יעילים ומשמעותיים** - כגון השימוש בצעדים פיקודיים ומשמעתיים" (ההדגשות במקור).

משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשרד להגנת הסביבה כי עליהם להגיע להסכמה בעניין השימוש בכלי הפלילי נגד בעלי תפקידים בצה"ל, כפי שקבע היועץ המשפטי לממשלה בספטמבר 2016. ככל שיעלה הצורך, יש לפנות שוב ליועץ המשפטי לממשלה כדי שיכריע בסוגיה.

אי-עמידה בהחלטת הממשלה בעניין חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב

בהחלטתה מיוני 2010[[46]](#footnote-47) הטילה הממשלה על שר הביטחון לבצע תוכנית רב-שנתית "לחיבור מחנות של צה"ל לפתרונות ביוב" (להלן - החלטת הממשלה). בדברי ההסבר להחלטת הממשלה צוין כי בחלק ניכר ממחנות צה"ל אין טיפול מסודר בשפכים, וכי "בחלק ממחנות צה"ל קיימים פתרונות קצה ברמה המקומית, כאשר חלק ממתקני הטיפול ישנים, אינם עומדים בתקני האיכות הנדרשים ואין בהם פתרון לסילוק הקולחין". עוד צוין בדברי ההסבר כי המצב הקיים "גורם זיהום מקורות מים ופגיעה חמורה בסביבה", וכי יישום התוכנית כאמור ימנע מפגעים סביבתיים וזיהום מקורות מים וישמור על בריאות חיילי צה"ל במחנות.

תמונה 1: **דוגמה לזרימה של שפכים ממחנה צה"ל שאינו מחובר לתשתית ביוב**



המקור: מצגת של משהב"ט וצה"ל שהוצגה למנכ"ל משהב"ט באוגוסט 2017.

החלטת הממשלה התבססה על עבודת מטה שביצע צוות בין-משרדי בראשות המינהל לפיתוח תשתיות ביוב (להלן - מילת"ב) בעניין חיבור 142 מחנות של צה"ל לתשתיות ביוב. בהחלטת הממשלה נקבע כי חיבור המחנות יבוצע בתוך חמש שנים וחצי (עד סוף שנת 2015), בתיאום עם מילת"ב ובהתאם לסדרי העדיפויות שפורטו בתוכנית[[47]](#footnote-48).

בביקורת עלה כי חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב על פי החלטת הממשלה בוצע באופן חלקי בלבד, כמפורט להלן:



חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב על פי החלטת הממשלה בוצע באופן חלקי בלבד



1. תקצוב חלקי: בהחלטת הממשלה נקבע כי התקציב לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב בשנים 2010 - 2015 יהיה 400 מיליון ש"ח: 250 מיליון ש"ח יוקצו מתקציב משהב"ט, ו-150 מיליון ש"ח יינתנו כהלוואה מהמשרד להגנת הסביבה למשהב"ט; ההלוואה תוחזר בשנים 2016 - 2018.

מנתוני אגף התקציבים במשהב"ט עולה כי בשנים 2010 - 2015 הוקצו רק 133 מיליון ש"ח לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב, אף שלפי החלטת הממשלה היו אמורים להיות מוקצים לכך 400 מיליון ש"ח - משהב"ט הקצה מתקציבו 112 מיליון ש"ח, אף שנדרש להקצות 250 מיליון ש"ח, והמשרד להגנת הסביבה הלווה למשהב"ט רק 21 מיליון ש"ח, אף שנדרש להלוות 150 מיליון ש"ח.

יצוין כי אגף התקציבים במשהב"ט מסר למשרד מבקר המדינה ביוני 2018 כי סכום נוסף, המוערך בכ-100 מיליון ש"ח הועמד בשנים 2010 - 2020 על ידי גופי צה"ל או נכלל במסגרת תקציבי פרויקטי תשתיות שונים. בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת הבהיר את"ק כי הסכום האמור הוקצה לנושאים הקשורים לביוב, אך לא יכל היה לפרט באילו שנים. מכאן שלא ידוע מהו הסכום הנוסף שהוקצה בשנים 2010 - 2015, שעליהן דובר בהחלטת הממשלה.

בשנת 2011, כשנה לאחר קבלת החלטת הממשלה, התגלעה מחלוקת בין משהב"ט למשרד להגנת הסביבה בנוגע להלוואה של המשרד להגנת הסביבה. משהב"ט ביקש לקבל את ההלוואה בעת החתימה על הסכם לחיבור מחנה לתשתית ביוב, לפני חיבורו בפועל. לעומת זאת טען המשרד להגנת הסביבה כי די בהתחייבות החשב של המשרד להגנת הסביבה כדי לאפשר התקשרויות של משהב"ט, וכי ההלוואה תינתן רק בגין תשלומים בפועל, וזאת בהתאם להחלטת הממשלה, שבה צוין כי "התקציבים אותם יקצה המשרד להגנת הסביבה ישמשו למימון הפרויקט רק לאחר שהוצא באותה השנה מלוא הסכום המוקצה על-ידי משרד הביטחון".

במאי 2018 הבהיר ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט לנציגי משרד מבקר המדינה כי "התקצוב משפיע על קצב המימוש, כתוצאה מהעברת ההלוואה החלקית, גם משהב"ט לא עמד בהתחייבויותיו לפי החלטת הממשלה, ולא תקצב לפי הקצב המוכתב בה... כתוצאה מכך הפרויקט התעכב מאוד".

1. חוסר תיאום עם מילת"ב: בהחלטת הממשלה נקבע כי על שר הביטחון לדווח אחת לרבעון לצוות משותף בראשות מילת"ב[[48]](#footnote-49) על מצב ביצוע התוכנית. כמו כן נקבע כי משהב"ט יחבר את מחנות צה"ל לתשתיות ביוב בתיאום עם מילת"ב.

בביקורת עלה כי בשנים 2010 - 2015 אמנם מסר משהב"ט דיווחים עיתיים בנוגע לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב, אולם הוא לא חיבר את המחנות בתיאום עם מילת"ב.

למשל, במאי 2014 מסר משהב"ט למילת"ב ולמשרד להגנת הסביבה דוח מצב לשנים 2013 - 2014, הכולל רשימה של מחנות צה"ל שמשהב"ט חתם או צפוי לחתום על הסכמים בנוגע לחיבורם לתשתיות ביוב. בתגובה ציין מילת"ב כי משהב"ט אמור "לאשר מראש את התוכניות, עלויות, לדווח מה בוצע, מה נשאר, לו"ז", ומשהב"ט השיב: "תכנית העבודה נקבעת על ידינו בהתאם לסדרי העדיפויות שלנו (בכפוף לשיקולים של זמינות תקציבית, צורך מבצעי, שינויי פריסה, זמינות של הרשויות לחיבור המחנות וכו'), כאשר אנחנו מעדכנים אתכם".

בתגובתה מספטמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציינה רשות המים כי היא הציעה למשהב"ט לסייע בכמה תחומים לצורך יישום החלטת הממשלה, לרבות "סיוע מול רשויות מקומיות, תאגידי המים והביוב... סיוע מקצועי בהגדרת פתרונות הקצה... [ו]סיוע מול משרדי הממשלה הרלוונטיים", אולם "כל הפניות למשרד הביטחון לא נענו, כאשר בפועל משרד הביטחון דיווח בדיעבד על יישום ההחלטה, בצורה חד-צדדית". לעומת זאת, בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי מסר למילת"ב דיווחים עיתיים, לאחר שנוכח לדעת שהדיונים של הצוות המשותף בשנים 2010 - 2011 היו "חסרי תועלת בכל הנוגע לקידום הפרויקט". עוד ציין משהב"ט כי במגעיו עם רשויות מקומיות ותאגידי מים וביוב הוא נדרש בכמה מקרים לסיוע של מילת"ב, אולם נוכח לדעת שיכולתו של מילת"ב לסיוע מוגבלת.

מילת"ב ברשות המים הוא גוף המטה שמוביל מטעם הממשלה את הליווי של תחום תשתיות ביוב. משהב"ט ממשיך את הפעולות לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב עד שנת 2020 כמפורט בהמשך. נוכח זאת ומכיוון שבהחלטת הממשלה נקבע כי משהב"ט יחבר את מחנות צה"ל לתשתיות ביוב בתיאום עם מילת"ב, ראוי כי מנכ"ל משהב"ט וראש רשות המים יפעלו לשיתוף פעולה בין משהב"ט למילת"ב.

1. קצב נמוך של חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב: לצורך מימוש החלטת הממשלה ביצע משהב"ט מדצמבר 2010 עד מאי 2011 סקר מקיף ומעמיק בכלל מחנות צה"ל[[49]](#footnote-50), ובו נבדקו בין היתר התשתיות הנדרשות לחיבור המחנות לתשתיות ביוב, הפתרון המיטבי לכל מחנה (חיבור למערכת אזורית או פתרון מקומי לטיפול בשפכים) וכן ההשפעה ההידרולוגית של המחנות. רק בינואר 2012 הוצגו למילת"ב תוצאות סקר זה. מהסקר התברר כי חלק מהמחנות שצוינו ברשימה הכלולה בנספח להחלטת הממשלה כבר היו מחוברים לתשתיות ביוב וחלקם נסגרו, ועקב כך עודכנה הרשימה לכ-100 מחנות. עוד התברר מהסקר כי כ-40 מחנות שלא היו מחוברים לתשתיות ביוב כלל לא נכללו ברשימה. כלומר, בשנת 2011 נדרש משהב"ט לחבר כ-140 מחנות של צה"ל לתשתיות ביוב (להלן - רשימת המחנות העדכנית).

במאי 2018 מסר ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט לנציגי משרד מבקר המדינה כי נוסף על סוגיית התקציב שעיכבה את חיבור המחנות לתשתיות ביוב, תהליך החיבור הוא מורכב "עקב התלות בגורמים חיצוניים רבים" כגון תאגידי מים ורשויות מקומיות. בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי משא ומתן ארוך עם מועצות אזוריות, אי-קיום פתרונות קצה בשטחי שיפוטן וצורך בביצוע סקירה הנדסית האטו את קצב חיבור המחנות ולא איפשרו לעמוד בלוח הזמנים שנקבע בהחלטת הממשלה. גם ראש מילת"ב מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי "בפרויקטי תשתית ביוב, הלו"ז לעתים קרובות מתארך בשל הצורך בהכנת תוכנית הסדרה סטטוטורית וביצוע התחשבנויות מול גוף קולט (בעל מערכת הולכה או מכון טיהור שפכים)". עם זאת טען ראש מילת"ב כי רשות המים יכולה "לתאם ולסייע בפתרון חילוקי דעות" בין משהב"ט לרשות מקומית או תאגיד מים וביוב. ואולם כאמור לעיל, לא תיאם משהב"ט עם מילת"ב את חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב.

על פי נתוני מערכת הביטחון בשנים 2010 - 2015 חיבר משהב"ט 42 מחנות לתשתיות ביוב. בביקורת עלה כי בניגוד להחלטת הממשלה חוברו רק כ-30% מרשימת המחנות העדכנית שנדרש לחברם.

יצוין כי אף שפרק הזמן שנקבע בהחלטת הממשלה לחיבור המחנות לתשתיות ביוב עבר, משהב"ט ממשיך בחיבור המחנות, ומשימה זו גם מופיעה בתר"ש גדעון של צה"ל לשנים 2016 - 2020. על פי נתונים שמסרו משהב"ט וצה"ל למשרד מבקר המדינה ביוני 2018, יחוברו לתשתיות ביוב בשנות יישומה של תר"ש גדעון עוד 42 מחנות, בתקציב של כ-100 מיליון ש"ח. מתגובה שמסר אגף התקציבים במשהב"ט באוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת עולה כי בעקבות הקצאת תקציב זה, בצירוף 133 מיליון ש"ח שכאמור הוקצו לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב בהתאם להחלטת הממשלה, ובצירוף 100 מיליון ש"ח שהוקצו בתקציבי הגופים ולא במסגרת תוכנית ייעודית, תסתכם השקעת משהב"ט בחיבור מחנות צה"ל לתשתיות הביוב במשך עשור (2010 - 2020) בכ-333 מיליון ש"ח.

ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי משנת 2011, עת בוצע הסקר האמור, השתנה מספר מחנות צה"ל שנדרש לחבר לתשתיות ביוב. על פי נתונים שמסרו משהב"ט וצה"ל למשרד מבקר המדינה ביוני 2018, לאחר שיסתיים יישומה של תר"ש גדעון (שנת 2020) יישארו 116 מחנות של צה"ל שאינם מחוברים לתשתיות ביוב מסודרות, ויידרשו עוד כ-350 מיליון ש"ח כדי לחברם. ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה כי לפי קצב העבודה הנוכחי יסתיים להערכתו חיבור כל מחנות צה"ל לתשתיות ביוב בשנת 2030.

מטרתה של החלטת הממשלה הייתה להפסיק את הזיהום שגורמים השפכים ממחנות צה"ל, כדי לשמור על מקורות המים ועל הסביבה. ואולם הצפי הוא כי מלאכת חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב תסתיים רק בשנת 2030. העיכוב המתמשך בחיבור המחנות לתשתיות ביוב אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, מסכן מקורות מים וגורם למפגעים סביבתיים ותברואתיים.



הצפי הוא כי מלאכת חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב תסתיים רק בשנת 2030. העיכוב המתמשך בחיבור המחנות לתשתיות ביוב אינו עולה בקנה אחד עם החלטת הממשלה, מסכן מקורות מים וגורם למפגעים סביבתיים ותברואתיים



משרד מבקר המדינה מעיר לצה"ל ולמשהב"ט כי יש לגבש, בשיתוף מילת"ב והמשרד להגנת הסביבה, תוכנית רב-שנתית מעודכנת ותכליתית לצורך חיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב, במטרה לשים קץ למצב שבו הביוב בחלק ממחנות צה"ל גולש ומחלחל לתת-קרקע, דבר המסכן מקורות מים. מאחר שתוכנית חיבור המחנות היא תוכנית עתירת הון, על משהב"ט, המשרד להגנת הסביבה ורשות המים לפעול בשיתוף משרד האוצר להגדרת מקורות מימון ליישומה. יתר על כן, מכיוון שחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב הוא פרויקט שיש לו השפעות לאומיות, ראוי כי שר הביטחון יגיש לממשלה הצעת החלטה שתעגן את התוכנית ואת מקורות המימון שלה.

פערים בעמידה בהוראות חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008

חוק אוויר נקי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק אוויר נקי), נועד להביא לשיפור איכות האוויר ולצמצום זיהום האוויר, בין השאר על ידי קביעת איסורים וחובות בהתאם לעיקרון הזהירות המונעת וזאת "לשם הגנה על חיי אדם, בריאותם ואיכות חייהם של בני אדם ולשם הגנה על הסביבה, לרבות משאבי הטבע, המערכות האקולוגיות והמגוון הביולוגי, למען הציבור ולמען הדורות הבאים ובהתחשב בצורכיהם". סעיף 3 לחוק אוסר על "זיהום אוויר חזק או בלתי סביר". תחולתו של החוק נקבעה ל-1.1.11.

כ-90% מהתחמושת הנפיצה בצה"ל שפג תוקפה או שנפסלה עוברת תהליכי הנצלה, פירוק ומכירה; כ-10% מהתחמושת כאמור מסולקת. צה"ל נדרש לסלק תחמושת נפיצה מסיבות שונות, לרבות כשהתחמושת בלתי יציבה מבחינה כימית וכשהתחמושת מיושנת ויצאה מכלל שימוש. כ-70% מתהליך הסילוק מתבצע באמצעות פיצוץ באוויר הפתוח (open detonation; להלן - פיצוץ)   
וכ-30% באמצעות שריפה פתוחה (open burning; להלן - שריפה). לתהליכים אלו יש השפעות סביבתיות, מכיוון שבעת ביצועם נפלטים חומרים מזהמים לאוויר. להלן תמונות של סילוק תחמושת בפיצוץ ושריפה:

תמונה 2: **פיצוץ באוויר הפתוח**



המקור: דוח יועץ שהוגש לצה"ל באוקטובר 2014.

תמונה 3: **שריפה פתוחה**

****

המקור: דוח יועץ שהוגש לצה"ל באוקטובר 2014.

בביקורת עלה כי כל הניסיונות של משהב"ט מאז שנת 2010 להחליף את שיטות הפיצוץ והשריפה בשיטה אחרת שאינה פוגעת בסביבה עלו בתוהו. להלן פירוט:

המשרד להגנת הסביבה דרש ממשהב"ט לטפל בתחמושת נפיצה באופן שאינו נוגד את חוק אוויר נקי ועל פי שיטות מקובלות, ובהן השמדה בתנאים מבוקרים. בעקבות כך הודיע משהב"ט למשרד להגנת הסביבה בתחילת שנת 2010 כי יקים מתקן לטיפול בתחמושת נפיצה, אשר ישרת את צה"ל ואת התעשיות הביטחוניות כאחד.

משנת 2010 פעל משהב"ט, בשיתוף שתיים מהתעשיות הביטחוניות הגדולות (רפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ ותעש מערכות בע"מ), להקים מתקן לסילוק תחמושת. המדובר בתנור להשמדת כ-800 טונות תחמושת בשנה, שעלות הקמתו נאמדה בכ-40 מיליון ש"ח[[50]](#footnote-51). בנובמבר 2011 הציג משהב"ט למשרד להגנת הסביבה לוח זמנים להקמת המתקן, ולפיו בנובמבר 2011 יופץ מכרז להקמת המתקן, ובאפריל 2012 יחל הזכיין שייבחר בהקמתו; ההקמה תימשך שנתיים. בעקבות זאת אישר המשרד להגנת הסביבה לצה"ל ולתעשיות הביטחוניות להמשיך לסלק תחמושת נפיצה בשיטות הנהוגות עד ינואר 2014.

ואולם עד שנת 2014 לא הצליח משהב"ט להקים את המתקן, בין היתר משום שמחיר המתקן עלה ל-60 מיליון ש"ח (חריגה של 20 מיליון ש"ח, שהיא 50% מהאומדן המקורי). באוקטובר 2015 כתב מנכ"ל משהב"ט דאז אלוף (במיל') דן הראל למנכ"ל המשרד להגנת הסביבה מר ישראל דנציגר כי נוכח "כישלון חוזר של מכרזים בנושא" ו"חוסר משאבים" של משהב"ט, נוצר צורך במציאת פתרון, אולם ליישומו יידרש זמן.

בדצמבר 2015 פנה סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה לראש אט"ל דאז אלוף קובי ברק וציין כי פיצוץ או שריפה של פסולת נפיצה עלולים לגרום לזיהום אוויר חזק ובלתי סביר ולזיהום קרקע. הסמנכ"ל הוסיף כי משחלפו שנתיים מינואר 2014 נדרש ראש אט"ל להנחות "את כל גורמי צה"ל **להפסיק לאלתר שריפה או פיצוץ של פסולת נפיצים**" (ההדגשה במקור).

יצוין כי על אף דרישת המשרד להגנת הסביבה, המשיך צה"ל לסלק תחמושת באמצעות פיצוץ ושריפה. בשנים 2015 - 2017 סילק צה"ל 3,428 טונות תחמושת באמצעות שיטות אלה: בשנת 2015 - 870 טונות; בשנת 2016 - 1,385 טונות; בשנת 2017 - 1,173 טונות[[51]](#footnote-52).

צה"ל ממשיך לסלק תחמושת באמצעות פיצוץ ושריפה בהסתמך על שתי חוות דעת של מומחה להערכה, ניתוח וניהול סיכונים סביבתיים (להלן - המומחה) - מאוקטובר 2014 ומנובמבר 2015. בחוות הדעת הראשונה קבע המומחה תנאים בהתאם לעקרון הזהירות המונעת, כדי שפיצוץ ושריפה של תחמושת לא יגרמו לזיהום אוויר חזק ובלתי סביר. בחוות הדעת השנייה ציין המומחה כי ביצע מדידות של ריכוזי חלקיקים באוויר הנוצרים מפיצוץ תחמושת, וכי המדידות העלו שאין חריגה מהתחום "הקביל".

בתגובה על דרישתו של סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה להפסיק את סילוק הפסולת הנפיצה באמצעות פיצוץ ושריפה, ציין בינואר 2016 ראש מטה אט"ל דאז כי לפי חוות דעת של מומחה מטעם צה"ל, סילוק תחמושת כפי שמתבצע בצה"ל אינו גורם לזיהום אוויר חזק ובלתי סביר. בתגובה על כך ציין סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במרץ 2016 בין היתר כי "שריפה פתוחה או פיצוץ של פסולת נפיצים איננה, בשום מקרה, אמצעי קביל במדינות מפותחות לסילוק פסולת נפיצים - ומובן כי היא גורמת לזיהום אוויר חזק ובלתי סביר, בניגוד לחוק אוויר נקי". עוד ציין הסמנכ"ל האמור כי חוות הדעת האמורה לא נמסרה לעיון המשרד להגנת הסביבה, ולכן לא ניתן להגיב עליה. בהמשך אותו חודש התקיים דיון בהשתתפות הסמנכ"ל, ראש מטה אט"ל דאז ובעלי תפקידים רלוונטיים בצה"ל ובמשרד להגנת הסביבה, ובו הציג המומחה את עבודתו ומסקנותיו. בדיון דרש הסמנכ"ל להפסיק לאלתר את סילוק התחמושת בשיטות האמורות וציין כי "בכל יום שצה"ל ממשיך לסלק תחמושת באופן שהוצג, מתקיימת עבירה על החוק". ראש מטה אט"ל ציין כי לפי הבדיקות שנעשו, סילוק תחמושת בשיטות האמורות אינו גורם לזיהום חזק ובלתי סביר.

בדצמבר 2016 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט אלוף (במיל') אודי אדם ובהשתתפות בעלי תפקידים במשהב"ט ובצה"ל בנושא "השמדה 'ירוקה' של פסולת נפיצה". בסיכום הדיון הנחה מנכ"ל משהב"ט להקים צוות משותף למשהב"ט ולצה"ל אשר יבחן "את כל האפשרויות ל'השמדה ירוקה' של פסולת נפיצה, וזאת לרבות בחינת הטכנולוגיות הזמינות, שיקולים כלכליים, לוחות זמנים, מיקום גאוגרפי ותוכנית עסקית" (להלן - הצוות המשותף).

בדיון שהתקיים במאי 2017 בראשות מנכ"ל משהב"ט הציג ראש הצוות המשותף את סיכום עבודתו, דרכי פעולה אפשריות והמלצות להמשך, ובהן המלצה להקים מפעל לסילוק תחמושת בעלות של כ-260 מיליון ש"ח[[52]](#footnote-53). המפעל יאפשר סילוק וגריטה של כ-1,300 טונות של מגוון סוגי תחמושת מדי שנה בשנה (להבדיל ממתקן שתוכנן בעבר שעיקרו תנור להשמדת כ-800 טונות בשנה). ראש הצוות המשותף ציין כי "עבודת הצוות וההמלצות טרם הוצגו ואושרו ע"י סגן הרמטכ"ל (לרבות הצורך במפעל כאמור)". מנכ"ל משהב"ט סיכם כי "**סילוק תחמושת ופסולת נפיצה באופן חוקי הוא צורך לאומי שחייב להיות מוסדר ומטופל באופן מידי**", וכי "**מצב סילוק הפסולת הנפיצה כיום אינו תקין**" (ההדגשות במקור), ובכוונתו לאסור את המשך סילוק התחמושת במתכונת הקיימת. מנכ"ל משהב"ט הוסיף כי הוא סבור שהמקור התקציבי להקמת מפעל לסילוק תחמושת "נכון שיהיה מתקציב הזרועות והגופים" בצה"ל, וכי הוא יעלה נושא זה בפגישת עבודה עם סגן הרמטכ"ל.

בפגישת עבודה שקיימו מנכ"ל משהב"ט וסגן הרמטכ"ל בספטמבר 2017 ציין מנכ"ל משהב"ט בנושא סילוק התחמושת כי "התהליך המבוצע היום אינו עומד בחוקי הגנת הסביבה", והוסיף בעניין "חשיבות תמיכת סגן הרמטכ"ל בהקמת המפעל [לסילוק תחמושת] והעמדת מקורות [תקציב] בהתאם". סגן הרמטכ"ל ציין כי ברשותו חוות דעת משפטית של האחראי לנושא בפרקליטות הצבאית, ולפיה "תהליך גריטת הפצצות כפי שמבוצע היום מבוצע על פי החוק וכי ניתן להמשיך לקיימו"[[53]](#footnote-54). בעקבות דברי סגן הרמטכ"ל הנחה מנכ"ל משהב"ט לבחון את הנושא בשנית.

בנובמבר 2017 מסר היועץ המשפטי למערכת הביטחון למנכ"ל משהב"ט את התייחסותו לנושא סילוק תחמושת נפיצה בצה"ל. בהתייחסותו צוין כי ב"סיכומם של דברים, המשך המצב הקיים בו צה"ל מבצע סילוק פסולת נפיצה ע"י שריפה ופיצוץ באוויר הפתוח, עומד בניגוד לעמדת המשרד להגנת הסביבה הרואה בפעילות זו עבירה על סעיף 3 לחוק, קרי, גרימת זיהום אוויר חזק ובלתי סביר".

חודש קודם לכן, באוקטובר 2017, התקיימו דיונים בעניין הקמת מפעל לסילוק תחמושת הן באג"ת והן באט"ל. בדיון שהתקיים בראשות ראשת מחלקת תו"פ באג"ת ציינה ראשת המחלקה בין היתר כי "הקמת מפעל לסילוק תחמושת הינו נגזרת של תקנות החוק", אולם עבודת המטה להקמת המפעל "לא כללה סיכום של מקור תקציבי למהלך וללא מקורות בתר"ש הנוכחי". ראשת המחלקה הוסיפה כי קיימות אפשרויות שונות למימון, לרבות אפשרות למימון בשיטת [[54]](#footnote-55)PFI.

בסיכום דיון מאוקטובר 2017 בראשות ראש אט"ל דאז ציין ראש אט"ל בין היתר כי מערכת הביטחון נמצאת "במרוץ נגד הזמן בכל הקשור לתחום סילוק תחמושת ונפיצים במדינת ישראל. מגבלות סביבתיות והגברת האכיפה ע"י הרשויות לא ישאירו ברירה אלא להפסיק את מבצעי סילוק תחמושת בפיצוץ". עוד סיכם ראש אט"ל כי "לפרויקט עדיפות ברורה", וכי עבודת המטה של הצוות המשותף מאושרת.

ביוני 2018 שוב פנה סמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה לראש אט"ל אלוף יצחק תורג'מן בנושא "השמדת פסולת נפיצים באמצעות פיצוץ או שריפה באוויר הפתוח בצה"ל". בפנייתו סקר הסמנכ"ל את השתלשלות העניינים בעשור האחרון, כפי שתואר לעיל, ומסר חוות דעת של המשרד להגנת הסביבה המתייחסת לשני הדוחות שהכין המומחה עבור צה"ל. על פי חוות הדעת של המשרד להגנת הסביבה, השיטות בהן נוקט צה"ל לסילוק תחמושת אינן מותרות. הסמנכ"ל הדגיש כי שריפה ופיצוץ "בלתי מבוקרים של נפיצים היא פרקטיקה פסולה, ועבירה על סעיף 3 לחוק אוויר נקי", וכי המשרד להגנת הסביבה רואה "בחומרה את המשך ההתנהלות".

ביוני 2018 התקיים דיון בראשות מנכ"ל משהב"ט ובהשתתפות בעלי תפקידים רלוונטיים במשהב"ט בנושא "מתקן לסילוק פסולת נפיצה". בדיון צוין כי המתקן ייתן מענה לצורכי צה"ל והתעשיות הביטחוניות בעניין סילוק תחמושת, "תוך עמידה מלאה בדרישות חוק אוויר נקי". מנכ"ל משהב"ט סיכם כי "בשנה האחרונה נעשו מספר ניסיונות להתניע את הפרויקט בשיתוף צה"ל", אך הוא "מתרשם שלא קיים צורך מובהק והתעניינות מצד גורמי צה"ל בהקמת המפעל", ולכן הנחה "בשלב זה להקפיא את הפרויקט".

בתגובתו מנובמבר 2018 על מצאי הביקורת חזר צה"ל על עמדתו ולפיה פעילותו אינה פוגעת בסביבה ואינה מנוגדת לחוק.

בפגישה שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם מנכ"ל משהב"ט אלוף (במיל') אודי אדם באוגוסט 2018, מסר מנכ"ל משהב"ט כי בדיעבד לדעתו אין הצדקה כלכלית להקמת מפעל לסילוק תחמושת, בין היתר מהסיבות האלה: התעשיות הביטחוניות מעדיפות פתרונות אחרים לסילוק תחמושת; והוא אישר לצה"ל להגדיל את כמות התחמושת שהוא משתמש בה באימונים, וממילא תישאר פחות תחמושת לסילוק.

בשנים 2010 - 2018 פעל משהב"ט לסירוגין להקים מתקן לסילוק תחמושת כדי לעמוד בהוראות חוק אוויר נקי ובדרישות המשרד להגנת הסביבה. עם זאת, המתקן לא הוקם ואף שעבר עשור מאז נחקק חוק אוויר נקי, צה"ל ממשיך לסלק תחמושת באותה דרך שבה עשה זאת לפני חקיקת החוק. משרד מבקר המדינה מעיר למנכ"ל משהב"ט כי להמשך המצב הקיים עלולות להיות השפעות על איכות האוויר במדינת ישראל. לכן על מנכ"ל משהב"ט ועל מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה להגיע להסכמה בעניין אופן סילוק התחמושת בצה"ל. אם לא תושג הסכמה כאמור, יש להביא את הנושא לפתחו של היועץ המשפטי לממשלה.



אף שעבר עשור מאז נחקק חוק אוויר נקי, צה"ל ממשיך לסלק תחמושת בתהליכים שבהם נפלטים לאוויר חומרים מזהמים



ליקויים באיסוף פסולת אריזות והעברתה למיחזור

בחוק להסדרת הטיפול באריזות, התשע"א-2011 (להלן - חוק האריזות), נקבעו הסדרים שנועדו לצמצם את כמות פסולת האריזות, למנוע את הטמנתה של הפסולת ולעודד שימוש חוזר באריזות, לשם הקטנת ההשפעה השלילית של פסולת האריזות על הסביבה. בהוראת קבע אג"ת בנושא "איסוף ופינוי פסולת למיחזור ממחנות צה"ל" (להלן - הק"א פסולת למחזור) צוין כי צה"ל מחויב לאסוף את פסולת האריזות שהשתמש בהן ולהעבירה למיחזור, כי פסולת האריזות תופרד מזרם הפסולת הכללי, וכי צה"ל "יוודא איסופן ופינוין של האריזות שסופקו לו או שהוכנסו למתקניו"[[55]](#footnote-56).

בתחום שיפוטן של כ-100 רשויות מקומיות נמצאים מאות מחנות של צה"ל. פינוי כלל סוגי הפסולת ממחנות אלה מבוצע בשתי דרכים: כ-50% מהפסולת מפונים על ידי הרשויות המקומיות, וכ-50% - על ידי קבלנים שעימם מתקשר משהב"ט.

על פי חוק האריזות, רשות מקומית תקבע הסדר לעניין איסוף ופינוי של פסולת אריזות בתחום שיפוטה. על פי נתוני אמו"ן, במועד סיום הביקורת רק חמש רשויות מקומיות פינו פסולת אריזות ממחנות צה"ל שבתחום שיפוטן[[56]](#footnote-57).

בביקורת עלה כי צה"ל אינו מפריד פסולת אריזות מזרם הפסולת הכללי, אינו אוסף פסולת אריזות ואינו מפנה אותה כנדרש בחוק האריזות ובהק"א פסולת למחזור, למעט במחנות שבתחום שיפוטן של חמש רשויות מקומיות.

מאוגוסט 2015 ועד ינואר 2017 ביצעו משהב"ט וצה"ל ניסוי (פיילוט) להפרדת אריזות ב-14 מחנות בגליל העליון. ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי הפיילוט לא צלח, בשל "חוסר מודעות בצה"ל ואי-רתימה של מפקדים וחיילים לטיפול בנושא, שהובילו לכך שהנושא לא הוטמע בתהליכי העבודה, כמו גם בפקודות ובנהלים; וכן בחירה שגויה של בסיסים לפיילוט (נבחרו בסיסים בעלי אופי מבצעי ובסיסים שמאופיינים באוכלוסייה מתחלפת)".

במועד סיום הביקורת, יולי 2018, היו משהב"ט וצה"ל בעיצומו של גיבוש מתווה ליישום ההוראות שנקבעו בחוק האריזות ובהק"א פסולת למחזור. בעקבות הלקחים שעלו מהפיילוט הוחלט שמתווה זה ימומש במחנות קבע (כגון מחנות של זרוע האוויר והחלל, זרוע הים ואגף המודיעין ובסיסי הדרכה) וילווה בתוכנית הטמעה שתכלול ביצוע הדרכות.

על פי חוק האריזות, יצרנים ויבואנים של מוצרים ארוזים, ומכאן שגם משהב"ט, נדרשים בין היתר להתקשר עם "גוף מוּכָּר" לצורך מיחזור האריזות. כמו כן, האחראים לפינוי פסולת, לענייננו משהב"ט, נדרשים בין היתר להתקשר עם "גוף מוכר" לשם איסוף פסולת האריזות. במועד הביקורת הגוף שאישר המשרד להגנת הסביבה כ"גוף מוכר" הוא תאגיד מחזור האריזות (להלן - התאגיד).

משהב"ט טרם התקשר עם התאגיד. ראש חטיבת הגנת הסביבה במשהב"ט מסר לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018 כי "בכובע של יבואן/יצרן, משהב"ט אמור לשלם ל[תאגיד לצורך מחזור] לפי כמות האריזות של המוצרים שרכש, אך משהב"ט טרם הצליח לרכז את הנתונים הנדרשים לטובת דיווח ותשלום ל[תאגיד], וכי בכובע של משהב"ט כאחראי לפינוי הפסולת "צריך התאגיד לשלם למשהב"ט על פינוי הפסולת, וקיימת מחלוקת לגבי הסכום שמשהב"ט צריך לקבל".

בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת ציין משהב"ט כי הוא פועל עם צה"ל לגיבוש המתווה המתאים ביותר עבור מערכת הביטחון. משהב"ט הוסיף כי לאחר מציאת פתרון למחלוקות כאמור הוא יפעל ליישומו. בתגובתו מאוקטובר 2018 על ממצאי הביקורת הדגיש מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה כי מאחר שמשהב"ט טרם התקשר עם התאגיד, יצרנים ויבואנים בשוק הישראלי האזרחי "מממנים את פינוי פסולת האריזות של משרד הביטחון".

יוצא אפוא כי פסולת אריזות ממאות מחנות של צה"ל אינה ממוחזרת, ובכך נפגעת הסביבה. משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי אף שעברו כשבע שנים מאז נחקק חוק האריזות, תהליך היישום שלו הסתכם בפיילוט אחד שלא צלח. על משהב"ט ועל צה"ל לסכם בהקדם את המתווה ליישום הוראות חוק האריזות, וכן על משהב"ט ליישב את המחלוקות הכספיות עם התאגיד.



אף שעברו כשבע שנים מאז נחקק חוק האריזות, תהליך היישום שלו הסתכם בפיילוט אחד שלא צלח



חוסר בהיערכות לשינויים סביבתיים ארוכי טווח

מלבד הצורך לטפל בתחום הגנת הסביבה בשל "טביעת הרגל האקולוגית" של צה"ל, יש צורך כי מערכת הביטחון תזהה שינויים סביבתיים ארוכי טווח, תבחן את ההשפעות הביטחוניות שלהם ותבצע תהליכי תכנון וניהול בהתאם. למשל, משרד ההגנה של ארצות הברית מזהה סיכונים אופרטיביים ותקציביים עקב שינויי אקלים; לדעתו, לשינויי אקלים יש השפעות ניכרות על היכולת להבטיח מוכנות צבאית ולשמר תשתיות ביטחוניות, בין היתר מאחר ששינויי אקלים עלולים לפגוע באימונים ובביצוע המשימות[[57]](#footnote-58).



יש צורך כי מערכת הביטחון תזהה שינויים סביבתיים ארוכי טווח, תבחן את ההשפעות הביטחוניות שלהם ותבצע תהליכי תכנון וניהול בהתאם



לפי המשרד להגנת הסביבה, בעקבות עלייה בריכוז גזי החממה במאה העשרים ואחת צפויים לחול שינויים באקלים העולמי, וקיימת סבירות גבוהה לעלייה בטמפרטורות הממוצעות וכן בכמות גלי החום ובעוצמה שלהם. כמו כן, סביר שמפלס פני הים יעלה. אשר למדינת ישראל, הצפי הוא כי הטמפרטורות בה יעלו, המשקעים יפחתו, ההתאדות תגבר, ומפלס פני הים יעלה[[58]](#footnote-59). לנתונים סביבתיים אלה עלולות להיות השפעות ניכרות על הביטחון הלאומי בכלל ועל צה"ל בפרט. למשל, לעלייה בטמפרטורה ובעומסי החום עלולות להיות השפעות על משטר האימונים בצה"ל, ולעלייה של מפלס פני הים עלולות להיות השפעות על מתקנים ביטחוניים לאורך החופים. אשר לשינויי אקלים במזרח התיכון בכללו, הם עלולים לגרום לבצורת, ובעקבותיה להגירה של תושבים, דבר שיש לו השפעות גיאו-אסטרטגיות. נוכח זאת מערכת הביטחון נדרשת לבחון את השפעתם של השינויים הסביבתיים ארוכי הטווח על צה"ל[[59]](#footnote-60).

בביקורת עלה כי מערכת הביטחון אינה בוחנת את השפעותיהם של שינויים סביבתיים ארוכי טווח על הפעילות הביטחונית שלה, וממילא אינה נערכת לשינויים סביבתיים ארוכי טווח העשויים להשפיע על פעילותה.

באפריל 2016 התקיימה ישיבה של הנהלת משהב"ט, בראשות מנכ"ל משהב"ט. בישיבה זו הציגו בעלי תפקידים בין היתר מהמשרד להגנת הסביבה ומהשירות המטאורולוגי הישראלי נושאים שונים לרבות השפעות שונות של שינויי אקלים בישראל ואת היערכות מדינת ישראל לשינויים כאמור. בישיבה ציין מנכ"ל משהב"ט בין היתר כי "הבעיה האינהרנטית בטיפול במפגעים הסביבתיים היא הצורך לשכנע בקיומה של בעיה, להפנימה ולהשקיע משאבים שיישאו פרי בעתיד לא מוגדר".

זולת ישיבת הנהלת משהב"ט האמורה לא נמצאו סימוכין לכך שהתקיימה במשהב"ט או בצה"ל כל פעילות של ממש לזיהוי השפעותיהם הביטחוניות של שינויים סביבתיים ארוכי טווח, לרבות השפעות אפשריות על מוכנות צה"ל למלחמה ועל תשתיות ביטחוניות.

בתגובתו מנובמבר 2018 על ממצאי הביקורת ציין צה"ל כי בשנים האחרונות נקט כמה צעדים בתחום זה והשתלב במאמץ הלאומי לצמצום פליטת גזי חממה, לרבות גיבוש תוכנית רב-שנתית להתייעלות אנרגטית ומיפוי שטחים אקולוגיים לצורך בחינת חלופות למיקום תשתית צבאית. עוד צוין בתגובה כי "היערכות מוקדמת של צה"ל לשינויי אקלים פוטנציאליים הינה צעד חשוב שעשוי להגביר את היכולת האופרטיבית במתן מענה לאתגרים [הנובעים משינוי אקלים]", אולם "למרות ריבוי המחקרים בשנים האחרונות בתחום זה, אין בארץ ובעולם... הסכמה מלאה על היקף, מהות, אופן ומועד התרחשות השינויים, ורמת אי הודאות בתחום זה גבוהה". צה"ל הודיע כי "עם פרסום התרחישים המפורטים... ביחס לתופעות אקלים אליהם נדרש להערך, תבוצע בחינתם ויסוכמו דרכי פעילות להמשך, תוך ביצוע התאמות נדרשות בתכנית רב שנתית חדשה הצפויה להחליף את תר"ש 'גדעון' בשנת 2020".

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל כי נוכח שינויים סביבתיים ארוכי טווח כגון שינויי אקלים, לא די בניהול שגרתי שעיקרו טיפול במפגעים סביבתיים שוטפים, התייעלות אנרגטית ומיפוי שטחים אקולוגיים. על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל להנחות את הגורמים הרלוונטיים במשהב"ט ובצה"ל לפעול בשיתוף עם כל הגורמים הנוגעים בדבר כדי להיערך לשינויים סביבתיים ארוכי טווח. כמו כן על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל לקיים תהליך לזיהוי השפעותיהם הביטחוניות של שינויים כאלה ולגבש תפיסה אסטרטגית בנושא שתבוא לידי ביטוי בתהליכי התכנון, לרבות בתר"ש העתידית לשנים 2021 - 2025.

סיכום

קיימת הכרה בין-לאומית בחשיבות ההגנה על הסביבה, למען הבטחת בריאותם ואיכות חייהם של הדור הנוכחי ושל הדורות הבאים. למערכת הביטחון, ובכללה צה"ל, יש השפעה נרחבת על הסביבה בישראל, והיא אמורה לתת מענה הולם לצורכי ביטחון המדינה, בד בבד עם שמירה על משאבי הטבע והסביבה. מלבד זאת חשוב שמערכת הביטחון תקפיד לשמור על הסביבה כדי שלא להיחשף לתביעות אפשריות של גורמים אזרחיים, דבר שיש לו הן השפעה כספית והן השפעה על אמון הציבור במערכת הביטחון.

הליקויים שצוינו בדוח זה מלמדים שקיימת פגיעה ממשית במימוש מדיניות מערכת הביטחון לצמצם את טביעת הרגל האקולוגית של צה"ל, לטפל במפגעים סביבתיים ולקיים פיקוח ובקרה בתחום הגנת הסביבה. דבר זה בא לידי ביטוי בין היתר בירידה בהיקף המענה של המטה הכללי בצה"ל בתחום הגנת הסביבה, בפערים בטיפול הסמכויות בצה"ל בתחום זה, בליקויים בשיתוף הפעולה בין צה"ל למשהב"ט, בליקויים בממשקי העבודה בין מערכת הביטחון למשרד להגנת הסביבה ובאי-עמידה בהחלטת הממשלה לחיבור מחנות צה"ל לתשתיות ביוב. יש לציין לחיוב את פעילות מערכת הביטחון לשלב שיקולי הגנה על הסביבה בנוגע לבנייה חדשה, אולם אין בכך די כדי לממש את אחריותה העקרונית בתחום, כפי שקבעה היא עצמה.

על מנכ"ל משהב"ט ועל סגן הרמטכ"ל להביא לכך שהגורמים הרלוונטיים בצה"ל ובמשהב"ט יפעלו בתיאום ובשיתוף פעולה רציף כדי לקדם את תחום הגנת הסביבה במערכת הביטחון וכדי לעמוד בהוראות החוק. כמו כן, כדי להשיג את התוצאות הרצויות על סגן הרמטכ"ל להגביר את הבקרה של המטה הכללי ולתקן את הליקויים שצוינו בדוח זה בעניין טיפולן של הסמכויות בצה"ל בתחום הגנת הסביבה. נוסף על כך, יש להגביר את שיתוף הפעולה של מערכת הביטחון עם גורמי ממשלה רלוונטיים, ובייחוד עם המשרד להגנת הסביבה.

1. המחנות ושטחי האימונים של צה"ל מתפרסים על כ-39% משטח מדינת ישראל. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 39. [↑](#footnote-ref-2)
2. זאת באמצעות מחויבות לשימוש בתבונה במשאבי טבע, לרבות קרקע, מים, אוויר ואנרגייה, וצמצום המגבלות שהוא מטיל על הסביבה ועל האזרחים. [↑](#footnote-ref-3)
3. "הסמכויות" בדוח זה הם זרוע היבשה, זרוע האוויר והחלל, זרוע הים, פיקוד צפון, פיקוד מרכז, פיקוד דרום, פיקוד העורף, אגף התקשוב וההגנה בסב"ר, אגף כוח אדם ואגף המודיעין. [↑](#footnote-ref-4)
4. "מערכת הביטחון" בדוח זה כוללת את משהב"ט ואת צה"ל. [↑](#footnote-ref-5)
5. כלומר, ממונה במיוחד לביצוע תפקידו, ולא נוסף על תפקיד אחר שהוא מבצע. [↑](#footnote-ref-6)
6. טרם מיזוג אט"ל עם זרוע היבשה בשנת 2016, היה באט"ל ראש מדור הגנת הסביבה בעוד שבזרוע היבשה לא היה ראש מדור הגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-7)
7. שתי הסמכויות שבהן לא עלה פער זה הן זרוע הים וזרוע האוויר והחלל. [↑](#footnote-ref-8)
8. בצה"ל תר"ש היא לחמש שנים. לשנים 2016 - 2020 נקבעה בצה"ל תר"ש גדעון. [↑](#footnote-ref-9)
9. החלטת ממשלה 1770 מ-10.6.10 בנושא "ביצוע תכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב". [↑](#footnote-ref-10)
10. הכוונה לפסולת אריזות שיש לזרוק ל"פח הכתום", כגון אריזות פלסטיק ושקיות אריזה של מוצרי מזון וקרטוני משקה. [↑](#footnote-ref-11)
11. עיריית נתניה, המועצה האזורית משגב, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, עיריית אילת, המועצה האזורית חבל אילות. [↑](#footnote-ref-12)
12. המחנות ושטחי האימונים של צה"ל מתפרסים על כ-39% משטח מדינת ישראל. ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "השימוש של צה"ל בקרקעות המדינה", עמ' 39. [↑](#footnote-ref-13)
13. שטח המשתרע מסביב למקור מים, אשר מבנהו הטופוגרפי וגורמים המצויים בו יכולים להשפיע על איכות המים במקור. [↑](#footnote-ref-14)
14. מדיניות צה"ל היא לצמצם את טביעת הרגל האקולוגית שלו - זאת באמצעות מחויבות לשימוש בתבונה במשאבי טבע, לרבות קרקע, מים, אוויר ואנרגייה, וצמצום המגבלות שהוא מטיל על הסביבה ועל האזרחים. [↑](#footnote-ref-15)
15. המפקדה הכללית היא המפקדה העליונה בצה"ל, והיא כוללת את הרמטכ"ל ואת המטה הכללי. [↑](#footnote-ref-16)
16. "הסמכויות" בדוח זה הם זרוע היבשה, זרוע האוויר והחלל, זרוע הים, פיקוד צפון, פיקוד מרכז, פיקוד דרום, פיקוד העורף, אגף התקשוב וההגנה בסב"ר (סביבת בינה רשתית), אגף כוח אדם ואגף המודיעין. [↑](#footnote-ref-17)
17. "מערכת הביטחון" בדוח זה כוללת את משהב"ט ואת צה"ל. [↑](#footnote-ref-18)
18. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", עמ' 92, 96. [↑](#footnote-ref-19)
19. מבקר המדינה, **דוח שנתי** **61א** (2011), "פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה"ל - מעקב מורחב", עמ' 222, 229 - 231. [↑](#footnote-ref-20)
20. כפי שמסרה ראשת ענף תכנון תשתיות ופריסה באג"ת לנציגי משרד מבקר המדינה במאי 2018. ראו בהמשך לגבי העברת האחריות לטיפול בתחום הגנת הסביבה מאט"ל לאג"ת. [↑](#footnote-ref-21)
21. על פי הוראת קבע של אג"ת בנושא "ניהול הגנת הסביבה בצה"ל", ראש מדור הוא בעל תפקיד בתחום הגנת הסביבה השייך - למעט חריגים - לחיל הלוגיסטיקה (כלומר לאט"ל) אשר ממונה בתקן מלא (כלומר, ממונה במיוחד לביצוע תפקידו, ולא נוסף על תפקיד אחר שהוא מבצע) ומרכז את תחום הגנת הסביבה באגף, בזרוע או בפיקוד. נוסף על ראשי המדורים פעלו בסמכויות בתחום הגנת הסביבה קציני המערך הלוגיסטי במינוי משנה (כלומר, נוסף על תפקידם העיקרי). [↑](#footnote-ref-22)
22. על פי הוראת הקבע האמורה, ממונה הגנת הסביבה הוא בעל תפקיד השייך לחיל הלוגיסטיקה שמונה במינוי משנה (נע"ת - נוסף על תפקידו) ותפקידו הוא לסייע ולייעץ למפקד ולקצין הלוגיסטיקה של היחידה הרלוונטית לגבי הניהול והקידום של תחום הגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-23)
23. על פי הוראת הקבע האמורה, נאמן הגנת הסביבה הוא בעל תפקיד שמונה במינוי משנה ופועל בהנחיית ממונה הגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-24)
24. (א) מדור מחקר ופיתוח סביבתי וגורמי סיכון; (ב) מדור תכנון, בקרה וניהול ידע; (ג) מדור תשתיות; (ד) מדור הכשרות וביקורת. יצוין כי בתקופת פעילותו של המינהל להגנת הסביבה, פעל בו גם מדור חמישי, שהיה אחראי לניהול תחום הגנת הסביבה באט"ל בלבד, ללא אחריות מטכ"לית. [↑](#footnote-ref-25)
25. התקן שנקבע הוא לתשעה קצינים בשלושה מדורים (לרבות מדור הכשרות וביקורת), אולם בפועל שלושה תקנים לא אוישו כלל, והתקן של ראש מדור הכשרות וביקורת בוטל ביולי 2018. [↑](#footnote-ref-26)
26. כאמור, זרוע היבשה, זרוע האוויר והחלל, זרוע הים, פיקוד צפון, פיקוד מרכז, פיקוד דרום, פיקוד העורף, אגף התקשוב וההגנה בסב"ר, אגף כוח אדם ואגף המודיעין. [↑](#footnote-ref-27)
27. טרם המיזוג, היה באט"ל ראש מדור הגנת הסביבה בעוד שבזרוע היבשה לא היה ראש מדור הגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-28)
28. שתי הסמכויות שבהן לא עלה ליקוי זה הן זרוע הים וזרוע האוויר והחלל. בפיקוד צפון ראש המדור ממונה בתקן שאינו מלא, אך כפוף לו קצין מטה בדרגת רב-סמל שממונה על פי תקן קבע ראשוני ועוסק רק בהיבטי הגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-29)
29. למשל, הוא ממפה את המפגעים הסביבתיים ביחידות, מקיים קשרי עבודה שוטפים עם ראש המדור, הממונים והנאמנים בפיקוד ומבצע ביקורות ביחידות. יצוין שעלות ההתקשרות עם היועץ החיצוני לשנת 2018 הייתה 350,000 ש"ח. [↑](#footnote-ref-30)
30. על פי הוראת קבע אג"ת, באחריות קצין הלוגיסטיקה הפיקודי לכנס את ועדת הגנת הסביבה אחת לרבעון, כדי לדון בין היתר בעמידת היחידות כנדרש בהוראה; בעמידה ביעדים; בפערים חדשים בתחום הגנת הסביבה; בעדכון תוכניות עבודה רב-שנתיות; ובייזום רעיונות סביבתיים. [↑](#footnote-ref-31)
31. פיקוד דרום, פיקוד מרכז, אגף המודיעין, זרוע היבשה ואגף כוח אדם לא הציגו למשרד מבקר המדינה תוכנית ביקורת סדורה. [↑](#footnote-ref-32)
32. לא כל הסמכויות מסרו למשרד מבקר המדינה נתונים מלאים בנושא זה. [↑](#footnote-ref-33)
33. חוץ מפרויקטים מסוימים שקיים בהם שיתוף פעולה בין צה"ל למשהב"ט, כגון פרויקט חיבור מחנות צה"ל לתשתיות הביוב. [↑](#footnote-ref-34)
34. תר"ש בצה"ל היא לתקופה של חמש שנים. לשנים 2016 - 2020 נקבעה בצה"ל תר"ש גדעון. [↑](#footnote-ref-35)
35. מבקר המדינה, **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה"ל - מעקב מורחב", עמ' 235 - 236; **דוח שנתי 55א** (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", עמ' 84 - 88. [↑](#footnote-ref-36)
36. במשרד להגנת הסביבה פועלת גם היחידה הארצית להגנת הסביבה הימית, שהיא זרוע אכיפה בתחום השמירה על הסביבה החופית והימית. [↑](#footnote-ref-37)
37. הגוף שהיה אמון על תחום הגנת הסביבה בצה"ל במועד פרסום ההוראה. [↑](#footnote-ref-38)
38. החלטת ממשלה 1770 מ-10.6.10. בנושא זה ראו בהמשך. [↑](#footnote-ref-39)
39. אגן היקוות הכינרת הוא רגיש מאוד מבחינה הידרולוגית באופן שלזיהומי קרקע ומים בו יש השפעות ניכרות מאוד. [↑](#footnote-ref-40)
40. ביולי 2013 הכיר המשנה ליועץ המשפטי לממשלה (כלכלי-פיסקלי) באחד מבסיסי צה"ל כ"מפעל" לצורך החלת הכללים האמורים, ומאז פעלו תאגידי המים לכלול עוד בסיסים בהגדרה זו, לצורך הטלת האגרות. [↑](#footnote-ref-41)
41. לפי סעיף 10 לחוק זה, הכוונה היא לכלל גופי הביטחון במדינה: משהב"ט, צה"ל, יחידות ויחידות סמך של משרד ראש הממשלה שעיקר פעילותן בתחום ביטחון המדינה, התעשיות הביטחוניות, משטרת ישראל, שירות בתי הסוהר והרשות להגנה על עדים. [↑](#footnote-ref-42)
42. מכתב ששלח באוגוסט 2012 ראש מחלקת ייעוץ וחקיקה בפרקליטות הצבאית הראשית דאז לסמנכ"ל בכיר לפיקוח ואכיפה במשרד להגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-43)
43. במכתב שצוין לעיל. [↑](#footnote-ref-44)
44. באותו מועד הייתה דרגתו של שרון אפק תת-אלוף. הוא הועלה לדרגת אלוף ביולי 2018. [↑](#footnote-ref-45)
45. מבקר המדינה, **דוח שנתי 55א** (2004), "הטיפול של צה"ל ושל משרד הביטחון בנושא השמירה על איכות הסביבה בצה"ל", עמ' 82 - 83; **דוח שנתי 61א** (2011), "פעילותם של צה"ל ושל משרד הביטחון בתחום הגנת הסביבה בצה"ל - מעקב מורחב", עמ' 228 - 229. [↑](#footnote-ref-46)
46. החלטת ממשלה 1770 מ-10.6.10 בנושא "ביצוע תכנית לחיבור מחנות צה"ל לביוב". [↑](#footnote-ref-47)
47. הצוות הבין-משרדי כלל נציגים מהגופים האלה: משהב"ט, צה"ל, משרד התשתיות הלאומיות (כשמו בעת קבלת החלטת הממשלה. כיום נקרא המשרד - משרד האנרגייה), המשרד להגנת הסביבה, משרד הבריאות ורשות המים. אשר למילת"ב, עד אוקטובר 2009 הוא היה יחידה במשרד התשתיות הלאומיות ולאחר מכן צורף לרשות המים. בשנים 2006 - 2008 הכין הצוות הבין-משרדי תוכנית כוללת לחיבור מחנות צה"ל לביוב, על פי סדרי עדיפויות ובהתאם לרמת הסיכון לזיהום המים בכל מחנה. [↑](#footnote-ref-48)
48. בהחלטת הממשלה נקבע כי הצוות יכלול נציגים של משהב"ט, מילת"ב והמשרד להגנת הסביבה. [↑](#footnote-ref-49)
49. לרבות באזור יהודה ושומרון. בנושא השפכים של מחנות צה"ל באזור יהודה ושומרון ראו מבקר המדינה, **דוח שנתי 67ב** (2017), "זיהומי מים בין מדינת ישראל לשטחי יהודה, שומרון ורצועת עזה", עמ' 1514 - 1515. [↑](#footnote-ref-50)
50. עלות תפעולו בשנה כ-8 מיליון ש"ח. [↑](#footnote-ref-51)
51. סיכום נתונים שהתקבלו מזרוע היבשה, מזרוע האוויר והחלל ומזרוע הים. [↑](#footnote-ref-52)
52. עלות תפעולו נאמדה בכ-20 מיליון ש"ח בשנה. [↑](#footnote-ref-53)
53. בפגישת עבודה בין הפרקליט הצבאי הראשי וראשת מחלקת ייעוץ וחקיקה בפרקליטות הצבאית הראשית בפברואר 2017, הציגה האחרונה חוות דעת ולפיה סילוק תחמושת באמצעות פיצוץ אינו מנוגד להוראות חוק אוויר נקי, והפרקליט הצבאי הראשי אישר זאת. [↑](#footnote-ref-54)
54. Public Finance Initiative - שיטה שבה מממן המגזר הפרטי ביצוע פרויקט של מערכת הביטחון ואספקת מוצרים או שירותים לביצוע ותפעול מערכת זו . [↑](#footnote-ref-55)
55. אריזה מוגדרת בחוק האריזות ובהק"א פסולת למחזור- חפץ וכל חומר שהוא המשמש או נועד לשמש עטיפה או כלי קיבול למוצר או המשמש או נועד לשמש לנשיאת מוצר, להצגתו או להגנה עליו, ומתקיימים לגביו תנאים מסוימים. יצוין כי פרק זה בדוח אינו עוסק במיכלי שתייה גדולים, במשטחי עץ ובקרטוניות, שאותם צה"ל אוסף, מפנה וממחזר, אלא בפסולת אריזות שיש לזרוק ל"פח הכתום", כגון אריזות פלסטיק ושקיות אריזה של מוצרי מזון וקרטוני משקה. [↑](#footnote-ref-56)
56. עיריית נתניה, המועצה האזורית משגב, המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, עיריית אילת, והמועצה האזורית חבל אילות. [↑](#footnote-ref-57)
57. ראו:

    United States Government Accountability Office, Report to Congressional Requesters: **Climate Change Adaptation: DOD Needs to Better Incorporate Adaptation into Planning and Collaboration at Overseas Installations** (November 2017). [↑](#footnote-ref-58)
58. נתונים ממצגת של המדענית הראשית שהוצגה בכנס המשרד להגנת הסביבה בנושא "היערכות ישראל לשינוי אקלים" (ספטמבר 2015). [↑](#footnote-ref-59)
59. יצוין כי מדינת ישראל הקימה ועדת מנכ"לים בין-משרדית בראשות מנכ"ל המשרד להגנת הסביבה כדי להיערך לשינויי אקלים, וכי הוועדה מגבשת תוכנית אסטרטגית בנושא זה. הוועדה אינה עוסקת בדיוניה באופן ישיר בהיערכות מערכת הביטחון לשינויים אלה. לדברי אמו"ן, נציגי משהב"ט אינם מגיעים לדיוני הוועדה, אך הם מוסרים מדי פעם בפעם את תגובת משהב"ט על נושאים שונים שעלו בדיונים. [↑](#footnote-ref-60)