

## התחשבות כספית בגין סיוע חיל האוויר לכיבוי שריפות

### ריכוז ממצאים

מאז 1989 מגיש משרד הביטחון (להלן - המשרד) לנציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים (להלן - הנציבות), סיוע לכיבוי שריפות באמצעות מסוקי חיל האוויר (להלן - ח"א). משרד מבקר המדינה בדק את ההסדרים למתן סיוע זה ואת ההתחשבות הכספית בגינו. הבדיקה העלתה ליקויים שיפורטו בהמשך, ולהלן עיקריהם:

בראשית 1989 אישרה הממשלה את המלצותיה של ועדת היגוי בין-משרדית לעניין שריפות יער, ובכללן המלצה לבקש משר הביטחון להטיל על ח"א לשמש כוח המסייע לכיבוי שריפות מהאוויר באמצעות מסוקים. עד מועד סיום הביקורת, אוקטובר 1996, לא הגיעו המשרד ומשרד האוצר לסיכום בדבר המקור התקציבי למימון פעילות זו.

על פי נתוני ח"א, הסתכמה עלות הסיוע שהמשרד הגיש לנציבות למשימת כיבוי שריפות מהאוויר, משנת 1989 עד ספטמבר 1996, בכ-19.5 מיליון ש"ח, במחירי 1995. תקציב הביטחון אינו כולל הקצאה מיוחדת המיועדת למשימה זו.

על פי פקודות צה"ל, רשאים הנציבות, הקרן הקיימת לישראל ורשות שמורות הטבע (להלן - הגורמים האזרחיים) לדרוש מצה"ל להפעיל את מערך הכיבוי על פי שיקול דעתם הבלעדי, והמשרד הוא שנושא בפועל באחריות למימון פעולות אלו. כתוצאה מכך, עלול להיווצר מצב, שאינו תקין, שבו הגורמים האזרחיים יפעלו על פי שיקול כלכלי המתבסס על האינטרסים הנוגעים לפעילותם בלבד, ולא על פי השיקולים הנוגעים להפעלת כלל מערך הכיבוי במשק.



ייעודו של חיל האוויר (ח"א) הוא לפעול במימד האווירי להגנת מדינת ישראל; את התפקידים שהוטלו עליו במסגרת ייעודו, מבצע ח"א במסגרת תכנית עבודה ותקציב שנקבעים לו. בנוסף לכך, מעניק ח"א שירותים שונים למשרדי ממשלה, לגופים ממשלתיים ולמוסדות אחרים, בעיקר בהיותו הגוף היחיד שביכולתו לתת מענה על צרכים מסוימים. בתמורה לשירותים אלה, דורש משרד הביטחון עבור ח"א תשלום ממקבלי השירותים. בדרך זו אמור המשרד להבטיח, שפעילות נוספת זו לא תמומן מתקציב ח"א על חשבון פעילות מבצעית.

מאז שנת 1989 מגיש ח"א סיוע אווירי לכיבוי שריפות יער לנציבות כבאות והצלה שבמשרד הפנים. הסיוע ניתן באמצעות מסוקי "יסעור"<sup>1</sup>. על פי פקודות צה"ל, רשאים הנציבות, הקרן הקיימת לישראל ורשות שמורות הטבע (הגורמים האזרחיים) לדרוש מצה"ל להפעיל את מסוקי ה"יסעור" על פי שיקול דעתם הבלעדי.

<sup>1</sup> מסוקי "יסעור" - מסוקים כבדים, המשמשים בעיקר להעברת גייסות וציוד.

על פי נתוני ח"א, מסתכמת העלות השוטפת<sup>2</sup> המצטברת של הסיוע לכיבוי שריפות משנת 1989 ועד ספטמבר 1996 בכ-19.5 מיליון ש"ח.<sup>3</sup>

בחדשים יולי עד אוקטובר 1996 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי מתן הסיוע של ח"א לנציבות בכיבוי שריפות ועל ההתחשבות הכספית בגינו. הביקורת נערכה באגף הכספים (להלן - אכ"ס) ובאגף התקציבים (להלן - את"ק) שבמשרד, ובח"א. בדיקות השלמה נערכו באגף התקציבים שבמשרד האוצר ובנציבות.

### הקמת מערך כיבוי שריפות מהאוויר

ביוני 1988, נוכח גל שריפות בארץ, מינה ראש הממשלה ועדת היגוי בין-משרדית לתיאום ולריכוז פעילות הקשורה לשריפות ביערות, בחורשות ובשטחים פתוחים (להלן - ועדת ההיגוי). בראשית 1989 המליצה ועדת ההיגוי, בין היתר, "לבקש משר הביטחון להטיל על ח"א לשמש כוח המסייע לכיבוי דליקות מהאוויר באמצעות מסוקים ומכלים נתלים, כאשר המדובר בשריפות גדולות באזורי יער וחורש". עוד המליצה ועדת ההיגוי, כי המשרד ומשרד האוצר יכינו תכנית לרכישת שישה מכלי מים נישאים ותפעול המסוקים למשימת הכיבוי. ב-14.2.89 החליטה הממשלה, בין היתר, "לאשר את המלצת ועדת ההיגוי הבינמשרדית לעניין שריפות יער, חורש ושטחים פתוחים ...; אגף התקציבים במשרד האוצר יקצה את התקציב הדרוש לרכישת שישה מכלי מים בקיבולת 5,000 ליטר לצורכי כיבוי באמצעות מסוקי חיל האוויר ...".

עד 1989 לא היתה משימת כיבוי השריפות באמצעות מסוקים מוטלת על ח"א, וממילא לא נכללה בתקציב החיל. בעקבות החלטת הממשלה דלעיל, רכש ח"א במהלך 1989 את מכלי המים למסוקי ה"יסעור" וציוד טכני נלווה<sup>4</sup>, והחל לסייע בפעולות כיבוי שריפות מהאוויר. משרד הפנים מימן הצטיידות זו מתקציב שהעמיד לרשותו משרד האוצר. פעילויות נוספות הקשורות להקמת תחום טיסה חדש בח"א לכיבוי שריפות, כגון ניסויי מערכת הכיבוי והכשרת כוח האדם, וכן תפעול שוטף של מערך הכיבוי האווירי (להלן - מערך הכיבוי), מומנו מתקציבו של ח"א, בלי שקיבל תוספת תקציב לביצוע משימה חדשה זו.

### עלות הפעלת מערך הכיבוי וההתחשבות הכספית

מנתוני ח"א עולה, כי בתקופה של שבע שנים, מספטמבר 1989 ועד ספטמבר 1996, טסו מסוקי ה"יסעור" 459 שעות טיסה לצורכי משימת כיבוי השריפות; כמו כן, טסו מטוסים מסוגים שונים - שהופעלו לתצפית, להכוונה, להובלת צוותי אוויר חלופיים ולהפעלת תאורת לילה - עוד 36 שעות לצורכי משימה זו.

באוקטובר 1996 הסביר ח"א למשרד מבקר המדינה, כי מתוך סך שעות הטיסה של מסוקי ה"יסעור" שמבצע החיל למשימות תעסוקה, נועדו כחמישה אחוזים, בממוצע שנתי, לפעילות הקשורה לכיבוי שריפות.

1. את"ק ואכ"ס אחראים, כל אחד בתחומו, לתקצוב ולגביית כספים מגופים הנהנים משירותי המשרד, ובמקרה הנדון - עבור שירותי כיבוי שסיפק ח"א לנציבות. בביקורת עלה, כי מאז

<sup>2</sup> עלות זו כוללת את העלות התקציבית המשתנה הנובעת ישירות מביצוע המשימה, כגון דלק ואחזקה, בתוספת הוצאות קבועות מסוימות, כגון אחזקת צוותי אוויר; עלות זו אינה כוללת עלות ההון.

<sup>3</sup> כאן ובהמשך הדוח, הנתונים הכספיים מובאים במחירי תקציב 1995.

<sup>4</sup> בעניין כיבוי שריפות יער באמצעות מסוקי ה"יסעור" של ח"א ראה ברוח שנתי 44, עמ' 574, בפרק "שירותי הכבאות וההצלה".

1989 פנו את"ק ואכ"ס מספר פעמים לסגן הממונה על התקציבים במשרד האוצר ולחשב משרד הפנים בבקשה לקבל החזר ההוצאה הכספית על שירותי כיבוי שהעניק ח"א. משרד האוצר דחה בקשות אלו.

נוכח סירוב זה, הכין המשרד הצעת החלטה לממשלה בנושא החזר הוצאותיה של מערכת הביטחון על פעולות סיוע והצלה, וביניהן כיבוי שריפות. בהצעת ההחלטה הציע המשרד, בין היתר, שבכל מקרה של סיוע צה"ל למוסד או לתאגיד של המדינה, או כל גוף מתקצב אחר, יישא מקבל הסיוע בעלויות הכרוכות בדבר. ב-13.3.95 התקיים דיון בהצעת ההחלטה בלשכת היועץ המשפטי לממשלה בהשתתפות נציגי המשרד, צה"ל ומשרד האוצר. היועץ המשפטי לממשלה סיכם את הדיון בדברים אלה: "ככל שמדובר בפעולות סיוע והצלה לגופים ממשלתיים, ראוי שעניין זה יבוא על פיצויו בדרך של תוספת תקציב גלובלי, ולא התחשבנות פרטנית. ובעניין זה - הפנייה או ההסדר צריכים להיעשות בין משרדים. הדבר אינו מצריך קבלת החלטת ממשלה".

בתשובת משרד האוצר מדצמבר 1996 לממצאי הביקורת צוין, כי היות שח"א הינו הגורם היחיד, בשלב זה, שביכולתו לבצע פעולות כיבוי מהאוויר באמצעות מסוקים, ופעולות אלה מבוצעות מתוקף החלטת ממשלה, אזי יש לראות במשימה זו חלק מכלל המשימות של ח"א, ולכן על ההוצאות הכרוכות בתפעול המסוקים להיות ממומנות מתקציב הביטחון; על אף עמדתו זו, הסכים משרד האוצר לדון בנושא כחלק מהדיון על שינויים במסגרת הכוללת של תקציב הביטחון; לפי טענת משרד האוצר, תקציב הביטחון הינו תקציב מסגרת, ולכן כמו שיש משימות שמתווספות, ישנן משימות שמתבטלות, ולכן לא ניתן לקיים דיון נקודתי בלבד אלא קיים צורך בבחינת מכלול השינויים. עוד ציין משרד האוצר בתשובתו הנ"ל, כי העלות התקציבית לכיבוי השריפות, שהוערכה בח"א בסך 19.5 מיליון ש"ח, גבוהה מהעלות בפועל, מאחר שלדעתו, חלק ממרכיבי התמחיר מתוקצבים בבסיס תקציב הביטחון.

2. כאמור, בראשית 1989 החליטה הממשלה לאשר את המלצות ועדת ההיגוי, ובכללן המלצה בזו הלשון: "לבקש משר הביטחון להטיל על חיל האוויר לשמש כוח המסייע לכיבוי דליקות מהאוויר באמצעות מסוקים ומכלים נתלים, ... תוכן תכנית על ידי משרד האוצר ומשרד הביטחון לרכישת שישה מכלים ותפעול המסוקים ...". עוד החליטה הממשלה, כי אגף התקציבים במשרד האוצר יקצה את התקציב הדרוש לרכישת מכלי המים. כאמור, במאוס 1995 נדרש היועץ המשפטי לממשלה לסוגית התקצוב של פעולות סיוע והצלה שהמשרד מגיש לגופים ממשלתיים. עד מועד סיום הביקורת, באוקטובר 1996, לא פעלו המשרדים לפי סיכום היועץ המשפטי לממשלה. מן הראוי, אפוא, שהמשרדים הנוגעים יסכמו בהקדם את הדרך הנאותה למימון התפעול של מערך הכיבוי, תוך כדי התייחסות לעלויות שהצטברו בעבר.

3. כאמור, על פי פקודות צה"ל, הגורמים האזרחיים רשאים לדרוש מצה"ל להפעיל את מערך הכיבוי על פי שיקול דעתם הבלעדי, בשעה שהעלות הכלכלית הנובעת מביצוע הוראה זו ממומנת במלואה על ידי מערכת הביטחון. כתוצאה מכך, עלול להיווצר מצב, שאינו תקין, ובו הגורמים האזרחיים יפעלו על פי שיקול כלכלי המתבסס על האינטרסים הנוגעים לפעילותם בלבד, ולא על פי השיקולים הנוגעים להפעלת כלל מערך הכיבוי במשק.

משרד מבקר המדינה העיר, כי מן הראוי שבעת קביעת מקור למימון פעולות כיבוי מהאוויר, הגורמים הנוגעים במשרדי האוצר, הפנים והביטחון יתנו את הדעת לצורך לאחד את הסמכות להזנקת מסוקי הכיבוי, עם האחריות למימון הפעלתם; לדעת משרד מבקר המדינה, הדבר עשוי להביא לכך, שהשיקול הכלכלי הנוגע להפעלת כלל מערך הכיבוי במשק יהווה חלק מובנה בתהליך קבלת ההחלטות להזנקת מסוקי כיבוי. בהקשר זה יש לציין, שכבר ברוח שנתי 44 של מבקר המדינה, בפרק הדן בנושא שירותי הכבאות וההצלה, נאמר, כי משרד הפנים אינו נושא בעלות כיבוי השריפות באמצעות מסוקים של ח"א, וכי בהעדר חיוב תקציבי בגין הפעלת מסוקים, לא היה מה שיניע את משרד הפנים לבחון חלופות זולות יותר.

יצוין, כי פקודת צה"ל בנושא כיבוי שריפות יער מהאוויר אינה מחייבת ביצוע תחקיר, בשיתוף הגורמים האזרחיים, לאחר כל הפעלה של מערך הכיבוי של החיל, כדי לבדוק את מידת נחיצות הפעלתו של מערך זה. על פי נתוני ח"א, בתקופה מאפריל עד ספטמבר 1996 הופעלו מסוקי "יסעור" לכיבוי 17 שריפות; פעילות זו כללה 96 שעות טיסה בעלות תקציבית מלאה של כארבעה מיליון ש"ח. בביקורת לא נמצא תיעוד על כך, שבמקרים אלה ערך צה"ל בחינה בדיעבד של נחיצות הפעלת המסוקים בשיתוף הגורמים האזרחיים; ממילא לא הפיק צה"ל לקחים לגבי הפעלת מערך הכיבוי בעתיד. מן הראוי, אפוא, שצה"ל יעדכן את פקודתו באופן שתחייב את גורמי צה"ל לערוך תחקירים כאלה בשיתוף הגורמים האזרחיים.

### **יעדי כוננות**

הצורך במתן מענה הולם לאירועי שריפות מחייב את ח"א להחזיק מערך כיבוי ככוננות מתמדת, כדי לאפשר הזנקת מסוקים בהתראה קצרה. בפקודת צה"ל נקבע, כי ככוננות רגילה נדרשים מסוקי "יסעור" להמריא בתוך שעתיים ממועד קבלת התראה, וככוננות מוגברת בתוך 60 דקות.

בביקורת עלה, כי יעדי כוננות אלה אינם תואמים במלואם את היעדים המופיעים בפקודת המבצע של הנציבות, המחייבים שבמקרים של רמת כוננות מוגברת ימריאו המסוקים בתוך 40 דקות בלבד.

בעקבות הביקורת, הודיעה הנציבות למשרד מבקר המדינה ביולי 1997, כי יעדי הכוננות שהוגדרו בצה"ל אומצו על ידי הנציבות.



הצורך המבצעי לסיוע בכיבוי שריפות מהאוויר באמצעות מסוקי "יסעור" הינו צורך חיוני במצבים מסוימים, המוסכם על הגורמים הנוגעים בדבר ונתמך בהחלטת ממשלה. בביקורת עלה, שמאז שנת 1989 מסייע ח"א לנציבות בפעולות כיבוי, בלי שקיבל תקציב המיועד לביצוע משימה זו. פעילות כיבוי זו מתבצעת על פי דרישת הגורמים האזרחיים, בעת שמימונה נעשה בפועל מתקציב הביטחון.

לדעת משרד מבקר המדינה, מצב של הפרדה בין הסמכות להפעלת מערך הכיבוי לבין האחריות למימון פעילותו, עלול לפגוע ביעילות הפעלת המערך הכולל של כיבוי שריפות במשק. מן הראוי, אפוא, שהגורמים הרלוונטיים במשרד האוצר ובמשרד הביטחון יבחנו את סוגית הסמכות והאחריות להפעלה ולמימון פעילות הכיבוי, ויסכמו בהקדם את המקור התקציבי למימון פעילות זו.