

דוח מבקר המדינה | תמוז התשפ"ד | יולי 2024



המשרד לביטחון לאומי

# חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה





## חקירת שריפות ברשות הארצית לכבאות והצלה

### רקע

הרשות הארצית לכבאות והצלה (כב"ה או הרשות) פועלת מכוח חוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, התשע"ב-2012 (חוק כב"ה), בין היתר, לשם כיבוי דליקות ומניעתן. חוק כב"ה מטיל על הרשות לנהל חקירת שריפות שאירעו, כדי לאתר את נסיבותיהן ואת הגורמים להן. החוק קובע הוראות בדבר קיום החקירות, הסמכת החוקרים וסמכויותיהם, מניעת שיבוש חקירה פלילית או פגיעה בה, ומסירת דין וחשבון על החקירה. תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (חקירת דליקות), התשע"ד-2014 (התקנות), קובעות הוראות ייעודיות בעניין מטרת החקירה, אופן ניהולה וסדריה, לרבות תנאי הכשירות לביצועה. חקירת שריפות מצויה בליבת פעילותה של הרשות, וממצאיה עשויים לתרום למניעת שריפות עתידיות, ולסייע לבתי המשפט לקבוע את היקף האחריות הישירה ואת אחריות המבטחים לנזקי הדליקה.



## נתוני מפתח

<b>כ-50,000</b>	<b>יותר מ-7 מיליארד ש"ח</b>	<b>כ-328,532 דונם</b>	<b>117 בני אדם</b>
אירועי דליקות בשנה מטופלים על ידי כב"ה ("אירוע" כולל היענות לקריאה וכיבוי)	עלות נזקי השריפות ברחבי הארץ בשנה (על פי הערכת כב"ה, קק"ל ורט"ג)	נשרפו בדליקות שאירעו בשנת 2019	נספו בשריפות שאירעו בשנים 2019 - 2023
<b>228</b>	<b>75%</b>	<b>לפחות 50%</b>	<b>רק בכ-9%</b>
תיקי חקירה נפתחו במשטרה בשנים 2019 - 2022 בחשד להצתה עם רקע לאומני, מהם ב-33% הוגשו כתבי אישום	מתיקי החקירה שנפתחו במשטרה בחשד לעבירות הצתה בשנים 2019 - 2022 נסגרו בלא כתב אישום (9,030 תיקים מתוך 12,084)	מתיקי חקירת שריפות שנפתחו בכב"ה בשנים 2020 - 2022 (8,011) נסגרו רק לאחר כשנה, וכ-10% מהתיקים (1,537) עדיין היו פתוחים בספטמבר 2023	מהשריפות שטופלו על ידי כב"ה בשנת 2022 (4,016 אירועי דליקה) בוצעה חקירה, ובכ-14% מהשריפות שטופלו על ידי כב"ה בשנת 2023 בוצעה חקירה (6,107)

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר עד ספטמבר 2023 בדק משרד מבקר המדינה את פעילות כב"ה בתחום החקירות של אירועי דליקה, לרבות בנושאים אלה: תפיסת ההפעלה של מערך החקירות, הסדרתה ואופן יישומה; ניהול ההון האנושי, הכשרתו ושימור כשירותו; תהליך החקירה ותוצריו; וממשקי העבודה של מערך החקירות עם גורמי המשטרה. הבדיקה העיקרית נעשתה בנציבות כב"ה ובמחוזותיה. בירורי השלמה נעשו במחלקה לזיהוי פלילי במשטרה (מז"פ).





## תמונת המצב העולה מן הביקורת



**תפיסת ההפעלה של מערך חקירת השריפות - כב"ה פועלת ללא מסמכי מדיניות כתובים ומאושרים על ידי מטה הרשות הקובעים את תפיסת ההפעלה שלה בתחום חקירת שריפות.** הועלה גם כי המדיניות הקיימת בתחום חקירת השריפות אינה מתבססת על ניתוח סיכונים מתועד ועל ניהול מיטבי שלהם.



**החלטה לפתיחה בחקירת שריפה -** בנוהלי הרשות אין פירוט של הגורמים המוסמכים להורות על פתיחה בחקירה של אירוע דליקה בהתקיים התנאים שנקבעו בתקנות. היעדר בהירות בעניין זה, במיוחד לגבי תהליך קבלת ההחלטות בשעות היממה שהן מחוץ לשעות העבודה וכן בימי מנוחה ושבטון, עלול לגרום לעיכוב בקבלת החלטה ולפגוע ביעילות החקירה ולסכל את מטרתה. כמו כן, התהליך הנדרש לשם קבלת החלטה לפתיחה בחקירת דליקה שונה ממחוז למחוז, ואין אחידות בהוראות ובהנחיות שניתנו לחוקרים בתחנות הכיבוי האזוריות ברחבי הארץ. דרגות הסיכון של אירועי הדליקה שנקבעו בנוהלי אגף המבצעים, המתייחסות למתארי הדליקות, אינן בהכרח תואמות את סיווג האירועים שנקבע בתקנות המתמקד בפרמטרים אחרים (חשד להצתה; שריפה עם נפגעים; ושריפה במבנה שטופל על ידי הרשות).



**קבלת החלטות על אי-חקירת שריפות -** הרשות לא חקרה בממוצע רב-שנתי כ-89% מהשריפות שטופלו בכב"ה בשנים 2019 - 2022 (כ-188,000 אירועי דליקות) ושדווחו למערך החקירות על ידי מרכז השליטה בכב"ה (המשל"ט); זאת בלא שהגורמים המוסמכים ברשות בחנו אם אירועי הדליקות האמורים מחייבים פתיחה בחקירה על פי התקנות. בשנת 2022 ביצע המערך כולו 4,016 חקירות. על פי הפילוח שעשתה מחלקת המחקר בכב"ה, ב-184 מקרים מכלל החקירות שבוצעו (4.5%) לא התקיימה חקירה מהסיבות המתועדות האלה: קושי לבצע חקירה (96 מקרים); מידת הנזק קלה (74); ולבקשת המשטרה (12). עם זאת, לא נמצאו מסמכים המתעדים את תהליך קבלת ההחלטה שלא לפתוח בחקירה לגבי 40,573 אירועי הדליקה שפרטיהם הועברו בשנת 2022 לידיעת מערך החקירות (90.6% מכלל השריפות שטופלו בכב"ה באותה השנה).



**קבלת החלטה שלא לקיים חקירה באירועי דליקה בכלי רכב -** הגורמים שנמנו בתקנות כב"ה - הנציב או מפקד המחוז - אינם מוסמכים להחליט באופן גורף שלא לקיים חקירה של כל השריפות שהתרחשו בכלי רכב. אף על פי כן, במחוזות חוף וי"ש הוחלט כי אין חובה לפתוח בחקירה של אירועי דליקה בכלי רכב, ובפרט בעת נסיעה. בפועל, בשנת 2022 טופלו 736 דליקות בכלי רכב במחוזות יו"ש וחוף, ומהן נחקרו 25 דליקות בלבד. יוצא אפוא שהגורמים המוסמכים בתקנות לא בחנו מלכתחילה אם נדרשת חקירה בכ-96% מהאירועים שדווחו למערך החקירות במחוזות אלה בשנת 2022.



**הפעלת חטיבת איסוף וחקירות -** בשנת 2022 הוקמה בכב"ה חטיבת איסוף וחקירות שיעודה לקיים פעילות שוטפת בתחומי האיסוף והמחקר של מידע ממקורות שונים על אירועי דליקות ולנהל את מערך חקירת השריפות ברשות. אולם אגף המבצעים טרם הגדיר



יעדים לאיזוש התקנים בחטיבה ולהנעת פעילותה. עד פברואר 2024, טרם אוישו כ-62% (8 מ-13) מהמשרות המקצועיות שבתקן חטיבת איסוף וחקירות בנציבות, ולכן בחלוף ארבע שנים מאז הוחלט על הקמתה, היחידות החדשות שנוספו למערך החקירות במסגרת החטיבה, פעילות באופן חלקי. במצב הקיים פועל מערך החקירות בחסר ובמתכונת הישנה - ללא יחידת תכנון, הנחיה ואסדרה, ובלי יכולת לקיים פיקוח ובקרה רציפים על פעילות החוקרים במחוזות כב"ה ובתחנותיה.

**איזוש משרות במערך החקירות -** נמצא כי בשנת 2023 היו המשרות התקניות של מפקדים וחוקרים במערך החקירות בתת-איזוש: מתוך שבע משרות של רע"נים במחוזות, משרה אחת לא הייתה מאוישת; ומתוך שבע משרות של ראשי מדורי החקירות, שתי משרות לא היו מאוישות; וכך 18% ממשורות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות, לא היו מאוישות. משנת 2020 ואילך הסתכם תקן החוקרים שהם לוחמי אש המבצעים חקירות נוסף על תפקידים (נע"ת) ב-108 משרות. בשנת 2023 רק שני שלישים מהמשרות האמורות אוישו (78) - ירידה של כ-70% במצבת כוח האדם של חוקרי נע"ת בהשוואה למספרם בשנת 2016 (258).

**עריכת הסדר ניגוד עניינים לחוקרי שריפות -** כב"ה לא הסדירה בנהליה הוראות למניעת ניגודי עניינים של לוחמי אש המבצעים תפקיד של חוקר נע"ת. במצב דברים זה עלול לוחם אש המועסק בתפקיד חוקר נע"ת להידרש לגבות עדויות מעמיתיו על השתתפות בכיבוי דליקה שאירעה בזמן משמרת משותפת, באופן שעלול להעמיד אותם במצב של חשש לניגוד עניינים.

**הכשרה של חוקרי שריפות ושמירה על כשירותם -** פרט לקורס חוקרים בסיסי, הרשות אינה מקיימת קורסים מתקדמים שנועדו להעלות את רמת החקירות ואיכותן ולהכשיר חונכים לחוקרי דליקות חדשים. כתוצאה מכך נבצר מהחוקרים לפתח את המיומנויות המקצועיות שלהם ולשפר את תהליכי החקירה ותוצריה. כמו כן הקורס למפקדים בכירים, שנועד בין היתר להעלות את רמת בקיאותם של המפקדים המבצעים בתחום החקירות, לא התקיים בשנים 2022 עד 2023. זאת ועוד, כ-30% מכלל החוקרים שהוסמכו (54 מ-183), לרבות חוקרים בתקן, אינם חוקרים דליקות בפועל ולכן הם לא היו כשירים לבצע חקירות בשנת 2023.

**שיבוש זירת האירוע -** על פי נוהל כב"ה חקירת שריפה צריכה להיפתח בסמוך לאירוע, אולם 28% מהחקירות (4,428 מתוך 15,868) שבוצעו בשנים 2020 עד 2022 נפתחו באיחור של יומיים ומעלה; ו-5% מהחקירות (825) נפתחו באיחור של שבוע ומעלה מעת כיבוי הדליקה. הגעת החוקר לזירה באיחור עלולה לגרום לפגמים בראיות מזירת האירוע ובכך לסכל את יעילות החקירה ואת מהימנותה. עלה כי ב-8% מכלל אירועי הדליקה שנחקרו בשנים 2020 עד 2022, לא ניתן היה לגבש ממצאים מדויקים עקב שיבוש זירת האירוע.

**ממשקי העבודה בין כב"ה ליחידות המשטרה -** עלה כי 74% מתיקי החקירה (6,728) שנפתחו בחשד להצתה בשנים 2019 עד 2022, נסגרו בעילה של "עבריון לא נודע", ו-21% מהתיקים (1,869) נסגרו מחוסר ראיות. שיעור התיקים שנסגרים בעילת "עבריון לא נודע" עשוי ללמד על פער בתפיסת חשודים בעבירות הצתה.



**משך הטיפול בתיקי חקירה** - על פי הנחיות מדור חקירות, חקירת שריפה אמורה להימשך עד חודש ממועד פתיחת תיק החקירה. אולם על פי נתוני כב"ה, בשנים 2020 - 2022 לפחות 50% (8,011) מתיקי החקירה טופלו במשך זמן ממוצע של יותר מ-11 חודשים. בשנת 2023 כ-10% מכלל תיקי חקירת השריפות שנפתחו בשנים 2020 - 2022 (1,537) נותרו פתוחים בחלוף יותר מ-20 חודשים, מהם כ-85% ללא עילה מתועדת ותוך אי-מתן שירות יעיל לאזרחים שנפגעו כתוצאה מהשריפה.


**ציוד מקצועי ואמצעי בטיחות** - מערך החקירות אינו מצויד בכלים טכנולוגיים חדשניים המקובלים לשימוש בשירותי הכבאות במקומות אחרים בעולם לשם יעול הליך החקירה וחיסכון במשאבים, כגון סורקי לייזר המותאמים לסריקה ולתיעוד מהיר של פיסות מידע מזירות אירועי דליקה לכדי יצירת תמונת נתונים שלה בתלת-ממד; התקנת טכנולוגיית LIDAR<sup>1</sup> על טאבלטים לשם פענוח מהיר של הזירה; מכשירי רנטגן נישאים המאפשרים הדמיית חפצים שרופים; גלאי פחמימנים ומאיצי בעירה לשם התחקות אחר הגורם להצתה; רחפנים ושימוש ביישומונים מתקדמים המותקנים על מכשירים סלולריים לאיסוף ראיות. זאת ועוד, פרט למחוז דן, מערך החקירות לא גיבש רשימה אחידה של ציוד חקירה עבור חוקרי הדליקות בהתאם לסיווג החקירות, למתארי השריפות ולזירות המשתנות, ואף יש הבדלים בין המחוזות בנוגע לציוד הנדרש לחוקרים לפי רשימות הציוד. כמו כן, הציוד העומד לרשות חוקרי הדליקות - ציוד חקירה ומיגון אישי - אינו עונה על הצרכים המקצועיים והבטיחותיים; קיים מחסור בציוד חקירה ומיגון אישי, כגון כפפות, קסדות, נעלי בטיחות, פנסים, מצלמות ייעודיות ואמצעים טכנולוגיים מתקדמים, העלול לסכן את בריאותם ובטיחותם, לעכב את ביצוע החקירה ולהכביד עליה.


**שיתוף מידע בין כב"ה לרשויות השונות** - הנתונים האגורים במערך החקירות בכב"ה על אודות הגורמים לשריפות עשויים לסייע, בין היתר, לגופים השונים במערכות האכיפה, הביטחון והתקינה וברשויות המקומיות - למנוע אירועי דליקה בשטחים מיושבים. נמצא כי אין בקרב הגופים האמורים מנגנוני שיתוף מידע מוגדרים המוטמעים בשגרת פעילותם.


**היעדר הסברה ממוקדת לציבור** - הכשל במוצרי החשמל הביתיים הוא הגורם המוביל לדליקות (31% - 1,310 מתוך 4,178); ובראש המוצרים הדליקים - רכיבים שונים במכשירי המזגנים (59%) המותקנים כמעט בכל מבנה בישראל. אולם מידע ממוקד בדבר הכשלים במוצרים כאמור אינו מפורסם לציבור באתר כב"ה במרשתת, לרבות בנוגע לאופן מניעת התלקחות שריפה במזגנים, במקררים, במכונות ובמייבשי כביסה וכן במוצרי חשמל שימושיים אחרים.





## עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי נציבות כב"ה תגבש מדיניות אחידה וסדורה להפעלת מערך החקירות כולו, תפרסם נוהל ארצי מפורט אשר יעסוק בכל הסוגיות התפעוליות המחייבות את כלל יחידות המערך; ותבחן את הנסיבות הייחודיות של כל מחוז המצריכות הסדרה נפרדת בהתאם לשיקולים רלוונטיים. עוד מומלץ כי גיבוש המדיניות ופרסום הנוהל ייקבעו בתוכנית עבודה הכוללת לוח זמנים ואבני דרך ליישום. 

לאור חשיבותן המקצועית של המשרות הבכירות במערך החקירות (בנציבות ובמחוזות) לתפקודם האיכותי הרציף של חוקרי השריפות ברחבי הארץ, מוצע כי הרשות תפעל לאיוש המשרות האמורות. כמו כן, בהינתן כי 80% ממשרות החוקרים בתחנות הכיבוי ברחבי הארץ הן של חוקרי נע"ת, כי שליש ממשרות אלה וכ-18% ממשרות החוקרים בתקן בתחנות הכיבוי האזוריות, אינן מאוישות, מומלץ לרשות לפנות לגורמים הרלוונטיים, לרבות המשרד לביטחון לאומי ונציבות שירות המדינה, בעניין מבנה ההעסקה הקיים של חוקרי הדליקות כדי להעמיד לרשות מערך החקירות את כוח האדם הדרוש לביצוע מיטבי של משימותיו ולמימוש אחריותו המקצועית על פי חוק. 

הואיל ומטרת חקירת השריפות היא איתור הנסיבות והגורמים לדליקה, הרי שהגדלת מספר החקירות בהתאם לתנאים שנקבעו בתקנות, עשויה לדייק ולייעל הן את הפעילות למניעת שריפות, הן את ההסברה לציבור והן את מתן המידע הרלוונטי לאזרחים שנפגעו מהדליקות. לכן על כב"ה לאפיין את החסמים המבניים, התפעוליים והניהוליים המזינים את הפער הניכר בין מספר אירועי הדליקה בשנה לבין מספר החקירות שהתקיימו, לרבות המתווה התפקודי של העסקת חוקרי נע"ת; ולבחון מענים ארגוניים בני יישום לגישור על הפער האמור. נוסף על כך, על הגורמים המוסמכים בכב"ה לקבוע נהלים מפורטים בכל הנוגע לתהליך קבלת החלטות בנוגע לאי-קיום חקירת אירוע דליקה ולתיעודו, ולהטמיעם בעבודתם של קציני החקירות ברשות; זאת בדגש על הסמכות המוקנית בתקנות לנציב ולמפקד המחוז בלבד בנוגע לקבלת החלטות פיקודיות בנושא זה. 

פתיחה בחקירת אירוע דליקה בתוך 12 שעות ממועד כיבויה, שבהן רשאי חוקר הדליקות להיכנס לזירת אירוע הדליקה ללא הגבלה, עשויה להגדיל את הסיכויים לשמירה על הזירה מפני שיבוש ראיות, ולכן מומלץ שגורמי הפיקוד בתחנה וכן רע"ן החקירות המחוזי יוודאו את כניסת החוקר לזירה בסמוך לאחר המועד האמור וככל הניתן אף במהלך פעולות הכיבוי, כפי שנקבע בהוראת הנוהל. מומלץ גם שרע"ן החקירות המחוזי ינתח את הנתנים בדוח זה על אודות הזמן שחלף מכיבויה הדליקה עד לפתיחה בחקירה, וינקוט צעדים כדי לצמצמו. 

מומלץ כי הרשות תוודא כי החוקרים יקבלו מעטפת הגנה לשם ביצוע החקירות באופן מיטבי, הכוללת את הציוד הנדרש לשם שמירה על בריאותם ועל בטיחות עבודתם. כמו כן, נוכח החסרים בציוד טכנולוגי מתקדם לביצוע חקירת שריפות, מומלץ כי המשרד לביטחון לאומי האחראי להתנהלות התקינה של הרשות יפעל במשותף איתה כדי לתת מענה לפערים הקיימים. בה בעת נדרשת הרשות לתת את הדעת גם להשפעות הפוטנציאליות של היעדר ציוד חקירה ומיגון אישי מתאים לחוקרי שריפות. 





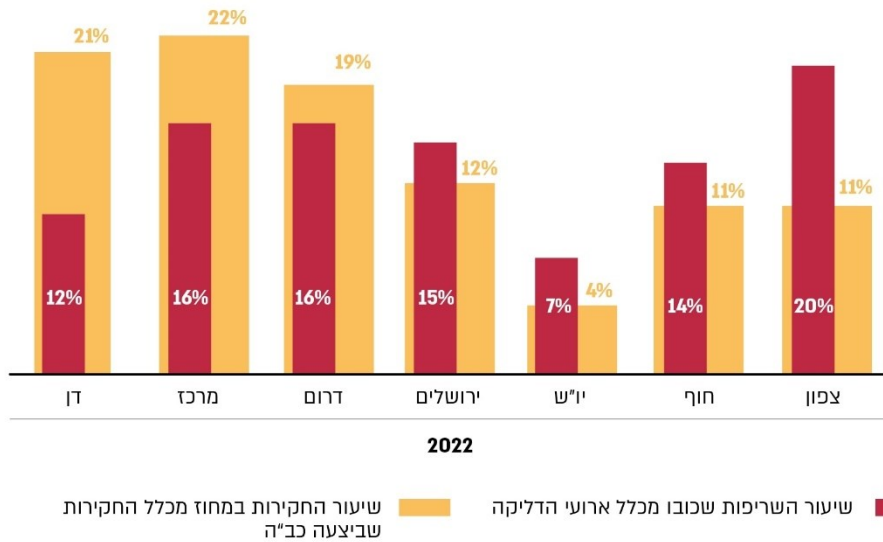
כדי לקיים יחסי גומלין רציפים בין כב"ה, משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (ביטחון לאומי, הגנת הסביבה והכלכלה), מערכת הביטחון והרשויות המקומיות בנוגע לחקירת שריפות, להגנה מפניהן ולמניעתן, מומלץ לכב"ה ליזום הסדרה בין-ארגונית שתבטיח העברת מידע הדדית, לרבות פרטים רלוונטיים מתוך חוות דעת החוקרים.



נוכח צמצום תקציב ההסברה והחשיבות המיוחדת שיש לפעילות המניעה, מוצע כי הרשות תקיים הערכת מצב צופה פני עתיד בנוגע לפעילות ההסברה של מערך ההגנה מאש לציבור הרחב. במסגרת הערכה זו יש לבחון אם יש במשאבים שצפויה הרשות להקצות לתחום זה כדי לתת מענה רחב לקיום פעילות הסברה אפקטיבית בכלל המדיות הרלוונטיות למול קהלי אוכלוסייה שונים. כמו כן מומלץ, כי באתר כב"ה במרשתת יפורסם מידע ממוקד לציבור בדבר הסכנות הטמונות במוצרי החשמל הביתיים ומדריך למניעת התלקחות שריפות במוצרים אלה.



**שיעור החקירות שביצעו המחוזות מכלל החקירות שבוצעו בשנת 2022 בהשוואה לשיעור הדליקות שטופלו במחוזות מכלל אירועי הדליקה שטופלו בכב"ה**





## סיכום

חוק כב"ה והתקנות שמכוחו מטילים על הרשות לחקור אירועי דליקה במטרה לאתר את הנסיבות שלהם ואת הגורמים להם. ממצאי החקירות ומסקנותיהן נועדו לסייע לרשויות, לגופים עסקיים ולציבור הרחב למנוע שריפות הגורמות לפגיעה בנפש וברכוש ובעיקר להציל חיי אדם.

בביקורת נמצאו פערים בכל הנוגע לאלה: פעילות מערך החקירות בבניין הכוח ובהפעלת הכוח; התכנון, הניהול וההכשרה של משאבי האנוש ואספקת המשאבים החומריים לביצוע החקירות, לרבות אמצעים טכנולוגיים ואחרים; וניהול ממשקי העבודה הפנים-ארגוניים והחוץ-ארגוניים של מערך החקירות.

ממצאיו של דוח זה מלמדים כי הרשות אינה ערוכה לבצע חקירות בהיקף מלא כנדרש על פי החוק; ובפועל מאז הקמת מערך החקירות בשנת 2012 נחקרו בממוצע רב-שנתי כ-10% מאירועי הדליקות שטופלו על ידי צוותי הכיבוי, בלי שהחלטות בדבר אי-קיום חקירה ביתר אירועי הדליקות התקבלו על בסיס של הליכי בחינה והחלטה סדורים ועל ידי הגורמים שהוסמכו לכך בתקנות.

גישור על הפערים שהועלו בדוח זה מצריך הירתמות של כב"ה לביצוע הפעולות האלה: ניסוח תפיסת הפעלה אפקטיבית של המערך בהיבטים הרלוונטיים לחקירת שריפות; גיבוש מבנה ארגוני תואם צרכים; קביעת מדיניות מבוססת ניהול סיכונים; ניסוח מתודולוגיה סדורה; הצטיידות; הכשרת כוח אדם ייעודי ושימור כשירותו לאורך זמן; והסדרת ממשקי עבודה עם גופים עמיתים. בהקשר הרחב של נושא זה, ראוי שכב"ה תתמקד בהשגת תכלית חקירת השריפות, בין היתר, באמצעות קיום פעילות הסברתית לציבור על בסיס ממצאי החקירות שהתקיימו, כדי להטמיע לאורם את המסרים בתחום מניעת השריפות וההגנה מאש.