

הייתה ידועה עוד בשעת בדיקתם בחו"ל בקיץ 1969, ומסתבר, שהיה ידוע, שיהיה צורך לצייד חלק ניכר מהם במזגני אוויר, אולם מהמסמכים עולה, שיעילות הבידוד נופלת אף מזו, שהייתה צפויה לפי הנתונים של היצרן.

5. בהתאם לחווה ייסדה החברה מחו"ל, ביחד עם חברה מקומית, חברה ישראלית, שנועדה להקים את המפעל בארץ. החברה הגישה למרכזו ההשקעות את תכניתיה להקמת המפעל ואת בקשתה להענקת מעמד של מפעל מאושר; בפברואר 1970 אישר המרכז את הבקשה. מינהל ההרכשה והייצור ניהל מו"מ עם החברה על עניינים הכרוכים בהקמת המפעל ועל מחירי תוצרתו.

6. באמצע 1970 נתברר למשרד הבטחון, שצה"ל אינו מעוניין ברכישת המבנים המתפרקים והניידים בהיקף שנתי כפי שנקבע בחוזה — 30,000 מ"מ. עוד נתברר ממסמכים שהוכנו לראשונה באותה תקופה, שכמות זו היא גדולה מאוד לעומת כלל היקף הבנייה במערכת הבטחון לצרכים, שמבנים מסוג זה עשויים להתאים להם. באוגוסט 1970 הודיע ראש מטכ"ל/אג"א למנהל הכללי של משרד הבטחון, שלאחר בדיקת הצרכים במבנים קלים וניידים ובמבנים שניתן לבנות במהירות, יש לצפות שיהיו דרושים כ-6,700 מ"מ לשנה, לתקופה של 3-4 שנים, מזה הרוב — לשימוש כמחסנים. כיוון שכך החליט משרד הבטחון לבוא בדברים עם החברה לשם הסדר.

בעקבות מו"מ, שנוהל עם החברה בחו"ל בדצמבר 1970, עלה בידי המשרד להשיג את הסכמת החברה לשחרורו מהתחייבותו הרב-שנתית ללא תשלום פיצויים. המשרד מצדו ויתר על העלאת תביעות בקשר לפגמים במבנים שכבר יובאו. התכנית להקמת המפעל בארץ ירדה מן הפרק.

בהתפתחות שתוארה היה מקום מרכזי להתחייבות הרב-שנתית לרכישת כמות גדולה של מבנים, שלא התבססה על בדיקת הצרכים בהתחשב בנסיבות משתנות קשה היה לערוך אומדן מפורט של הצרכים, אולם הפער הגדול בין הכמות, שעליה התחייב המשרד, ובין הצרכים למעשה, כפי שהוגדרו לאחר מכן, הוא כה גדול, שאף על בסיס של אומדן כולל לא היה מקום לעשות הסכם כזה.

רכישת מפעל תעשייתי והפעלתו

במאי 1967 רכש משרד הבטחון מפעל באשקלון, שעסק בייצור מוצרים אוטומוטיביים ומכונות כלים, במחיר של 13.9 מליון ל"י, ומסר את ניהולו בידי התעשייה הצבאית. במאוס 1968 אישרה ועדת השרים לענייני כלכלה הקמת חברה, שתקבל לידיה את הנכסים שנרכשו וקבעה את מטרותיה: לנהל את המפעל כעסק מסחרי; להפעילו, לשפצו ולהרחיבו לשם ייצור, אספקה ושיווק מוצרים מתכתיים אוטומוטיביים לרכב, וייצור מכונות כלים ומוצרים מתכתיים אחרים לשימוש בטחוני ואזרחי עבור שוקי הארץ וככל האפשר עבור שוקי חו"ל. החברה נרשמה בפברואר 1970 בשם עשות אשקלון תעשיות בע"מ; כל מניותיה הן בידי המדינה. גם לאחר ייסוד החברה מוסיפה תע"ש להיות אחראית לניהול עסקיה.

תנאי הרכישה נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה בשנת 1968, וממצאי הביקורת נכללו בדו"ח שנתי 19 (עמ' 546). מבקר המדינה הצביע על כך, שהמחיר, ששילם המשרד בעד המפעל היה גבוה מערכו הכלכלי של המפעל בשעת הרכישה. משרד הבטחון הסביר

בין השאר, שלמפעל נועד תפקיד במסגרת הייצור למערכת הבטחון, ושהקמת מפעל חדש לאותו ייעוד הייתה יקרה יותר והייתה כרוכה בהפסד זמן ניכר (ראה גם הערות שר האוצר לדו"ח שנתי 19, עמ' 373).

בחודשים אוקטובר ונובמבר 1970 בדק משרד מבקר המדינה את התפתחות המפעל, מאז שנרכש ועד לסוף מארס 1970 — ועל רקע זה את תוצאות הרכישה, לאותו מועד.

תעסוקת המפעל

בהיקף הייצור של המפעל חלה התפתחות מהירה מאז הפעלתו על ידי התעשייה הצבאית בשנת 1967. מספר העובדים עלה מ-85 בעת שנרכש ל-333 בסוף מארס 1969 ול-414 בסוף מארס 1970. להלן פירוט התוצאות הכספיות לשנים 1967/68 — 1969/70 לפי חשבונות המפעל (באלפי ל"י).

1967/68	1968/69	1969/70	
2,835	3,786	6,444	מכירות
3,086	3,951	6,028	עלות המכירות
(251)	(165)	416	רווח (הפסד) גלמי
36	156	164	הוצאות מכירה
232	478	669	הוצאות הנהלה וכלליות
—	7	196	הוצאות מימון (1)
11	68	309	הוצאות אחרות
530	874	(2)922	הפסד נקי
530	1,404	2,326	יתרת הפסד שהועברה למאון

(1) ראה להלן, עמ' 671.

(2) בהפסד לשנת 1969/70 כלולות הוצאות נטו בסך 86,000 ל"י המתייחסות לחקופה מאי 1967 — מארס 1969; והפחתת הוצאות יסוד וארגון בסך 89,000 ל"י.

עבודות למערכת הבטחון

העבודות למערכת הבטחון הסתכמו בסך 1.5 מליון ל"י בשנת 1968/69 — 40% מכלל המכירות, ובסך 2.95 מליון ל"י בשנת 1969/70 — 46% מכלל המכירות. בשנת 1968/69 גרמו עבודות אלה הפסד בסך 284,000 ל"י, ובשנת 1969/70 הביאו רווח בסך 128,000 ל"י. המדובר בעבודות לפי מספר גדול של הזמנות, שכל אחת מהן בהיקף כספי קטן יחסית, לייצור רכיבים שונים. רוב ההזמנות היו של מפעלי תע"ש, שנוקקו למפעל כיצרן משנה. בינואר 1971 הודיעה הנהלת התעשייה הצבאית למשרד מבקר המדינה, שהיא מסרה למפעל הזמנה גדולה לייצור חלקי מתכת למוצר המיועד ליצוא, לאספקה החל מתחילת 1972.

בשנת 1969 החל המפעל, לפי תכנית של משרד הבטחון, בהכנות להפעלת קו ייצור בנושא אחד, שהיה אמור להעסיק את המפעל במשך שנים מספר. בישיבת מועצת המנהלים באוקטובר 1970 הודיע מנהל המפעל, כי משרד הבטחון דחה את ביצוע התכנית, וייתכן

שהיא תבוטל. מרבית המכונות והציוד, שהמפעל רכש בשנים 1967/68 — 1969/70, נועדו להפעלה במסגרת התכנית הנדונה. עם דחיית התכנית נותר ציוד בשווי של כשני מליון ל"י, שלפי שעה אינו מנוצל. עוד לא נקבע הסדר בין המפעל לבין משרד הבטחון בדבר התוצאות הכספיות הנובעות מדחיית התכנית.

עבודות ללקוחות אזרחיים

המכירות ללקוחות אזרחיים היו בעיקר של חלקים אוטומוטיביים לרכב ושל מחרטות. מכירות אלה הסתכמו בשנת 1968/69 בסך 2.3 מליון ל"י ובשנת 1969/70 בסך 3.5 מליון ל"י. הן גרמו הפסד בסך כ-600,000 ל"י ב-1968/69 ובסך כ-790,000 ל"י ב-1969/70.

ההפסדים נבעו בעיקר מייצור מחרטות, שהיה המשך לקו ייצור, שהיה קיים במפעל עוד בבעלות הקודמת. בשנים 1968/69 ו-1969/70 הגיע ההפסד הנקי מייצור מוצר זה, לפי אומדן, למליון ל"י בקירוב על מכירות בסך 2.2 מליון ל"י, וזאת לאחר שהמפעל קיבל הישבון בסך 541,000 ל"י ממשרד המסחר והתעשייה, כפי שניתן גם ליצרנים אחרים של מכונות כלים. המחרטות שווקו ברובן למוסדות חינוך, בהיקף של 100—150 יחידות לשנה. אין דרישה נוספת למחרטות כאלה בשוק המקומי, ולא נמצאה אפשרות לייצאן בגלל מחירי ציוד מסוג זה בחו"ל ובגלל הגבלות, שנקבעו בהסכמים, שלפיהם נרכש הידע לייצור. בדעת המפעל להמשיך בייצור המחרטות בשנים 1970/71 ו-1971/72 בהיקף דומה לזה של שנת 1969/70, כשמגמתו היא להגיע לרווחיות בייצור זה על ידי ייעולו והעלאת המחיר ללקוחות.

הנכסים ומקורות המימון

נכסי המפעל נרשמו בספריו במאי 1967 בסך 12.15 מליון ל"י, כלומר בסכום הנופל ב-1.75 מליון ל"י ממחיר הרכישה, כדלהלן (באלפי ל"י).

מקורות המימון		הנכסים	
6,000	תשלום ע"ח הון מניות	2,250	קרקע ומבנים
		3,750 ⁽¹⁾	מכונות וציוד
		3,000 ⁽¹⁾	מכונות וציוד לא מופעלים
3,000	הלואה עומדת מהמדינה		
	הלואה נוספת מהמדינה —		
3,150	למימון רכישת מלאי	3,150	מלאי
12,150		12,150	

(1) ראה להלן "שווי המכונות והציוד".

בהחלטתה של ועדת השרים לענייני כלכלה ממאוס 1968 נקבע, שהלוואות הממשלה לחברה, לבד מההלואה העומדת בסך 3 מליון ל"י, יהיו בתנאים ובריבית "כמקובל במקרה של מפעלים מסוג זה". אף על פי כן לא נקבעו תנאים להלוואה למימון רכישת מלאי, והמפעל לא חויב בריבית בעדה, וגם לא בעד הלוואות, שהועמדו לרשותו מאוחר יותר על ידי משרד הבטחון.

עד סוף מארס 1970 השקיע המפעל בנכסים קבועים—בעיקר מכונות וציוד—סכום נוסף של 4.3 מליון ל"י; חלק ניכר מההשקעות החדשות קשורות בתכנית של משרד הבטחון, שנדחתה בינתיים. בתקופה זו העמיד משרד הבטחון לרשות המפעל סך 4.75 מליון ל"י: סך 2 מליון ל"י—הלוואה להון חוזר; סך 1.75 מליון ל"י—למימון השקעות בתכנית הנ"ל, וסך מליון ל"י—מקדמה למימון הייצור באותה תכנית.

תע"ש העמידה לרשות המפעל אשראי שוטף למימון ההון החוזר הדרוש לו לכלל פעולותיו, בריבית של 10%. יתרת החוב לתע"ש הסתכמה בסוף מארס 1970 ב-4.7 מליון ל"י, חלק מזה מפרעות ע"ח עבודות, שמסרה תע"ש למפעל.

באמצע 1970 סוכמו דיונים בין נציגי משרד הבטחון, רשות החברות, החשב הכללי ותע"ש, שלפיהם 5.9 מליון ל"י מתוך הלוואות המדינה יישארו בידי החברה בדרך של הגדלת הון המניות. עוד סוכם, שכל נכסי המפעל יועברו לחברה בדיעבד מ-1.4.1970 לפי העלות הרשומה בספרי המפעל; הפחת, שהצטבר ל-31.3.1970 בסך 2.3 מליון ל"י יקוזו ביתרת ההפסד, אחרי שהיא הותאמה לסכום הפחת על ידי הוספת הפסד צפוי מתוצרת בעיבוד בסך 278,000 ל"י. בספטמבר 1970 ניתן אישור שר הבטחון והמלצת רשות החברות להגדלת הון המניות. עוד סוכם באותו מועד, שניהול החברה יישאר בידי תע"ש במשך חמש שנים נוספות. עד סוף 1970 לא נחתמו החוזים בדבר ביצוע ההסדרים שסוכמו.

שווי המכונות והציוד

המכונות והציוד, שנרכשו כחלק מהממכר, נרשמו בספרי המפעל בסכום כולל של 6.75 מליון ל"י: 3.75 מליון ל"י—מכונות ציוד ומיתקנים, ו-3 מליון ל"י—מכונות ציוד ומיתקנים לא מופעלים.

בתחילת 1967 העריכה ועדה, שמונתה על ידי משרד הבטחון ועל ידי המוכר, את שווי המכונות והציוד ב-2.7 מליון דולר; ההערכה הייתה על בסיס עסקה בין קונה מרצון למוכר מרצון לשם המשך השימוש בנכסים כחלק מהעסק החי. בסוף 1969 הטיל המנהל הכללי של תע"ש על ועדה פנימית בראשות היועץ ההנדסי לתע"ש להעריך מחדש את שווי המכונות והציוד לצורכי המאזן וכבסיס להכנת תמחיר מחלקתי. הוועדה העריכה את השווי הכולל של המכונות והציוד בסוף 1969 ב-1.21 מליון דולר על בסיס המחיר, שבו אפשר לרכוש פריטי ציוד משומש מסוגים אלה במכירה פומבית של מפעלים שלמים בארה"ב.

לפי נתוני המפעל מאוקטובר 1970 שולבו בייצור מרבית המכונות והציוד, שנרכשו עם המפעל. הנהלת המפעל הסבירה, שלפי הערכתה השווי הכולל של המכונות והציוד למפעל מסתכם ב-3.75 מליון ל"י, ואילו היתרה בסך 3 מליון ל"י מהווה תשלום מעל לשוויים של הנכסים. תע"ש הודיעה, שהיא פועלת לקבלת הסכמה מאת הממשלה לקיווה תשלום היתר כנגד הלוואה העומדת שניתנה למימונו. באוקטובר 1970 החליטה מועצת המנהלים של החברה לרשום את המכונות והציוד במאזן הפתיחה של החברה ל-1.4.1970 לפי השווי ולפי המיון, שהוצגו במאזן הפתיחה של המפעל ממאי 1967, כלומר מכונות וציוד בסך 3.75 מליון ל"י ומכונות וציוד לא מופעלים בסך 3 מליון ל"י, בניכוי 77,000 ל"י בגין מכונות שנמכרו.

על מכונות וציוד בסך 3.75 מליון ל"י ניכה המפעל בשנים 1967/68 ו-1968/69 פחת 20% לשנה מהשווי המקורי הרשום, ובשנת 1969/70—20% בשיטת היתרה הפוחתת.

כדי ליצור בסיס נאות לרישום שווי הנכסים ולקביעת התוצאות העסקיות של הפעלת המפעל בעתיד, נראה דרוש, שנכסי המפעל יועברו לחברה שהוקמה לפי הערכה חדשה, ושהערכה זו תיעשה תוך שיתוף בין משרד הבטחון לבין החשב הכללי, על בסיס עסקי מציאותי.

תוצאות הרכישה וההפעלה לסוף מארס 1970

ההפסד, שסבלה המדינה מחמת השקעותיה ברכישת המפעל נובע מכך, ששווי נכסי המפעל נופל במידה ניכרת מהסכום, ששולם בעדם לבעלים הקודמים; ומהפסדי המפעל מפעולותיו עד סוף מארס 1970, כשהועבר לבעלות חברה בע"מ, שכל מניותיה בידי המדינה.

חלק מתשלום היתר — סך 1.75 מליון ל"י — כוסה על ידי הממשלה מלכתחילה: בעוד שמחיר הרכישה היה 13.9 מליון ל"י, נרשם עם רכישת המפעל ערך הנכסים שנרכשו בסך 12.15 מליון ל"י בלבד. זה היה גם הסכום, שהוקצב לרכישה בתקציב הבטחון. ההפרש כוסה מתקציב משרד המסחר והתעשייה (מליון ל"י) והיתרה מתקציב משרד העבודה. סכום נוסף יש לראות כתשלום יתר כפי שעולה מהערכת שוויים של המכונות והציוד על ידי הגורם המפעיל, וכפי שמתבטא גם בביאורים למאזן המפעל. הפסד זה יקבל ביטוי סופי, במידה שהממשלה תמחוק את ההלוואה העומדת בסך 3 מליון ל"י, שניתנה כנגד הסכום, שבו רשום במאזן ציוד בלתי מופעל.

בתקופה מאי 1967 עד מארס 1970 הצטברו במפעל הפסדים בסך 2.33 מליון ל"י, בעיקר ממכירות לשוק האזרחי.

זקיפה של ריבית תחשיבית על השקעת המדינה הייתה מגדילה בסכום ניכר את ההפסד בגין הפעולה.

*

מממצאי הביקורת עולה, שעד סוף 1970, יותר משלוש שנים מאז שהמפעל נרכש, לא קיבל המפעל משימות עצמאיות בתחום הייצור הבטחוני בהיקף תעשייתי, והוא שימש בעיקר כייצור משנה של מפעלי תע"ש לביצוע עבודות, שרובן בהיקף קטן יחסית. על אף רמת התעסוקה הגבוהה במפעלי מתכת בארץ ובכלל זה במפעלי מערכת הבטחון לא הובטחה למפעל באותה תקופה תעסוקה מספקת המתאימה לאופיו, בין בעבודות למערכת הבטחון ובין בעבודות לשוק האזרחי.

לשכת המדען הראשי

בשנת 1966 מונה על ידי שר הבטחון לראשונה מדען ראשי במערכת הבטחון. מתפקיד המדען הראשי לסייע בעיצוב המדיניות המדעית בשטח המחקר והפיתוח (מו"פ) במערכת הבטחון, להשתתף באופן פעיל בתכנון תקציבי מו"פ ובעריכתם, להמליץ על הקצאת האמצעים לגופים המבצעים ולכוון את עבודות המו"פ. ליד המדען הראשי פועלת ועדה מייעצת, שמונתה על ידי שר הבטחון, והיא מורכבת ממדענים בכירים שממוסדות מדע אזרחיים וממערכת הבטחון. בביצוע משימותיו נעזר המדען הראשי במנגנון קבע במשרד

הבטחון — לשכת המדען הראשי — שעבודתה מנוהלת על ידי סגן המדען הראשי; בצוותים, שבגופים היוזמים את המו"פ; ובוועדות מקצועיות. באוקטובר 1970 מנתה לשכת המדען הראשי 54 עובדים, מהם 28 עובדים אקדמאיים.

התכנית השנתית הכוללת הראשונה למו"פ נערכה לשנת 1968/69, ומאז נערכת מדי שנה בשנה. בשנת 1969 נערכה לראשונה תכנית מו"פ לטווח ארוך (1970/71) — (1980/81). בשנים 1970—1968 פורסמו ביזמת לשכת המדען הראשי נהלי מו"פ; ייזום, הגשת תכניות, התקשרות לביצוע עבודות ודיווח.

בחודשים ספטמבר — אוקטובר 1970 ערך משרד מבקר המדינה בלשכת המדען הראשי ביקורת על התקשרויות בדבר ביצוע מו"פ; הסדרי תיקצוב תכניות מו"פ; והפעלת נהלי דיווח.

התקשרויות בדבר עבודות מו"פ

הטלת עבודות מו"פ על יחידות מערכת הבטחון קשורה בהעמדת הקצבה לרשותן לפי נהלי תיקצוב מקובלים. מסירת עבודות למפעלים אזרחיים ולמוסדות להשכלה גבוהה טעונה התקשרות חוזית. לשכת המדען הראשי מטפלת בהתקשרויות כאלה, אם המדובר במחקרים כלליים ובמחקרי הכנה; אם המדובר בעבודות פיתוח מוגדרת, נעשית ההתקשרות על ידי מינהל ההרכשה והייצור של המשרד.

1. ההתקשרויות, שבהן מטפלת לשכת המדען הראשי, נערכות, בדרך כלל, על בסיס העלות, כפי שמקובל בחוזי מחקר. הלשכה משתמשת בנוסח חוזה סטנדרטי, שהוכן למטרה זו. הביקורת העלתה, שבחלק מהחוזים, ובכללם בעלי היקף כספי ניכר, נקבעה לגבי התנאים הכספיים רק מסגרת כללית, והם לא לוו פירושים הדרושים, כשהמדובר בעבודות על בסיס עלות. גם החשבוניות, שהוגשו על ידי המבצעים ושאושרו לתשלום על ידי הלשכה, לא היו מפורטות די הצורך. הביקורת הצביעה על כך, שהתקשרויות לביצוע עבודה על בסיס העלות, לרבות עבודות מחקר, מהצורך שילוו בהסכמים מפורשים ובדוקים בנוגע לסוגי העלויות שיוכרו: תעריפי שכר, שיעורי העמסה של הוצאות עקיפות ושיעורי מירווח. כן דרוש לקבוע, באיזו צורה יוגשו החשבוניות, ומה הן האסמכתאות, שעל המבצע להמציא על הוצאותיו. דרישות אלה חשובות בהתקשרויות עם מפעלי תעשייה העוסקים במו"פ על בסיס עסקי לצד פעולותיהם האחרות, אולם גם להתקשרויות עם מוסדות להשכלה גבוהה יש צד עסקי, שאותו צריך להסדיר. יש לציין, שהסדרים כאלה מקובלים על גופים הנוהגים להזמין מו"פ: והמוסדות להשכלה גבוהה בארץ, המקבלים הזמנות מחקר מגורמי חוץ, רגילים לעבוד במסגרתם.

בדצמבר 1970 הודיעה הלשכה על מו"מ, שנוהל לאחרונה עם גופים מבצעים בדבר קביעת העלויות בהסכמים אתם. הפרטים שיוסכמו ישמשו גם להשלמת ההסכמים, שעל הליקויים בהם הצביעה הביקורת. כן נתקבלו מאחדים מהמבצעים פרטים משלימים על ההוצאות בעבר. עוד הודיעה הלשכה, שבספטמבר 1970 היא התקשרה עם רואה חשבון והטילה עליו לערוך בדיקות במערכת החשבונות של ארבעה מוסדות להשכלה גבוהה ושל שמונה מפעלי תעשייה, שהלשכה קשורה אתם בחוזי מחקר. בנובמבר 1970 התחיל רואה החשבון בבדיקת חשבוניות, שהגישו חלק מגופים אלה בשנת 1970/71.

2. ציוד, הנרכש על ידי המבצע לצורך המחקר על חשבון המשרד שייך, לפי החוזה, למשרד, ונחשב למושאל למפתח. עד מועד הביקורת לא הנהיגה הלשכה הסדרים של רישום כלשהו על פריטי ציוד אלה. מן הראוי שהלשכה תתן את דעתה גם על כך, באיזו

מידה עדיף, לפי נסיבות העניין, שהמשרד ישא רק בחלק מההוצאה על ציוד, למשל בצורה של תשלום פחת בשיעור מוסכם בגין ציוד, במיוחד אם הוא אינו ספציפי לאותו מחקר.

סדרי דיווח

1. לפי הוראות משרד הבטחון חייבים מבצעי עבודות מו"פ שבתוך מערכת הבטחון לדווח ללשכת המדען הראשי אחת לחצי שנה על התקדמות העבודה; גם בחוזה הסטנדרטי עם מבצעי מחקרים שמחוץ למערכת הבטחון נכללה דרישה דומה. לגבי עבודות פיתוח, שהחוזים עליהם הם בטיפול מינהל ההרכשה נדרש הלה להמציא את הידיעות הדרושות ללשכת המדען.

לשכת המדען הראשי השקיעה מאמצים רבים בהשלטת משמעת דיווח ובעניין זה היא עודנה בתחילת הדרך. הדו"חות, שהיו צריכים להתקבל מיחידות מערכת הבטחון לתקופה שהסתיימה ביוני 1970, נתקבלו ברובם, אולם חלק ניכר מהם לא כלל את כל הפרטים הדרושים, והם הוחזרו ליחידות לשם השלמתם. המידע בלשכת המדען על העבודות שנמסרו על ידי מינהל ההרכשה הוא מצומצם, ועל חלק מעבודות אלה לא קיבלה הלשכה כל דו"ח בכתב.

2. על אגף הכספים במשרד הבטחון הוטל, לפי הוראות המשרד, להמציא ללשכת המדען דו"ח תקופתי על ניצול התקציב לנושאים השונים שבתכנית מו"פ, כמקובל לגבי יתר גורמי מערכת הבטחון, אולם דיווח כזה לא נערך. מבנה מערכת החשבונות באגף הכספים וביחידות הסמך, כפי שהוא כיום, גם אינו מאפשר בקל לרכז את הנתונים הדרושים במידת עדכניות מתקבלת על הדעת.

*

עם ארגון לשכת המדען הראשי נוצר גורם מטה חשוב, שמתפקידו לרכז ולכוון את תכנית המו"פ למען מערכת הבטחון, ושחסרונו הורגש יותר ויותר, ככל שגדלו האמצעים, שמערכת הבטחון ראתה צורך להקדיש למו"פ. הנהגת תכניות מו"פ — שנתיות ורב שנתיות — הינה בבחינת התקדמות כשהיא לעצמה, באשר עריכת תכנית כזאת כרוכה בהכרח בדיון ובקביעה של עדיפויות לשימוש במשאבים מוגבלים של כסף וכוח אדם, וכן בבחירת הגורמים המבצעים המתאימים ביותר.

הלשכה גם עשתה להנהגת הסדרים, שמגמתם להביא לכך, שיתרכזו בידיה מידע ענייני וכספי על העבודות הנעשות על ידי הגורמים הרבים המשתתפים בביצוע תכנית המו"פ. בהפעלת הסדרים אלה עוד ישנם קשיים; שיפורם והפעלתם המלאה ככל האפשר חשובים, כדי שיהיו קיימים הכלים הדרושים להכוונה שוטפת ומבוקרת של ביצוע תכניות המו"פ.

ארגון המשק האזרחי לשעת חירום

בשנת 1955 הוקמה על פי החלטת הממשלה ועדה בינמשרדית בראשותו של שר, שמתפקידה לתכנן ולתאם את הפעולות להבטחת פעילות תקינה של המשק והשירותים בשעת חירום, תוך קביעת עדיפויות לניצול המשאבים המוגבלים — ועדת מל"ח עליונה*.

* מל"ח — משק לשעת חירום.

בהחלטת הממשלה נאמר, שהוועדה, בתיאום עם משרד הבטחון והמטה הכללי תקבע, מה היא בשעת חירום היקף פעולתם של ענפי המשק והשירותים ומה יהיו דרכי השילוב והתיאום של צורכי הסקטורים הצבאי והאזרחי. איסוף הנתונים לצורכי הוועדה וביצוע החלטותיה יהיו בידי המנגנונים הקיימים של המשרדים. המשרדים נדרשו לתת עדיפות ראשונה לפעולות הקשורות בביצוע החלטות הוועדה.

מערך מל"ח כולל, מלבד ועדת מל"ח עליונה, רשויות ייעודיות ארציות הפועלות במשרדי הממשלה, וגופים הפועלים במרחב — בדרג של פיקוד, מחוז ורשות מקומית. משנת 1965 מכהן שר הבטחון כיושב ראש ועדת מל"ח עליונה. במאי 1968 מינה שר הבטחון עובד בכיר של משרד הבטחון כממלא מקום קבוע ליושב ראש הוועדה, ולידו הוקם מטה מתאם במשרד הבטחון.

בחודשים אוקטובר — נובמבר 1970 סקר משרד מבקר המדינה, על פי המסמכים שבידי המטה המתאם שבמשרד הבטחון, את מבנה מערך מל"ח ואת תפעולו בדרג הארצי. כן נערכה ביקורת על הכנות לשעת חירום בתחום הבטחת כוח האדם למפעלים חיוניים, שהן באחריות משרד העבודה (ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד העבודה, "כוח אדם במפעלים חיוניים", עמ' 442).

תקציב מל"ח

האמצעים הכספיים הדרושים להצטיידות לשעת חירום (רכישת מלאי והקמת מבנים) מוקצבים בדרך כלל בתקציבים הרגילים ובתקציבי הפיתוח של משרדי הממשלה השונים. מלבד זה מוקצבים סכומים גם לרכישות ולפעולות חד-פעמיות מיוחדות. בשנת 1970/71 כללו התקציבים של משרדי הממשלה הקצבות מסוג זה בתקציב משרד הבריאות להשלמת מלאי בבתי חולים ממשלתיים; בתקציב משרד החקלאות עבור ציוד להפעלת מערכות מים, גנרטורים וכו'; בתקציב משרד הפנים לרכישת ציוד עבור רשות פס"ח (פינוי, סעד, חללים); וסכומים קטנים יותר בתקציביהם של משרדי הממשלה האחרים לרכישת מיכלי דלק, ציוד טלפון וכו'. לרשות המטה המתאם שליד ועדת מל"ח עליונה עמד באותה שנה סכום נוסף מתקציב משרד הבטחון, שנועד בעיקר לפעולות הדרכה (תרגול, כנסים, השתלמויות) ולהקמת מרכזי הפעלה — לרבות מערכות הקשר שלהם — במטה המתאם ובפיקודים.

מערך מל"ח

ועדת מל"ח עליונה. ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) מופעלת על ידי ממלא המקום הקבוע ליושב הראש. חברים בה, מלבד נציגי המטה הכללי, המנהלים הכלליים של רוב משרדי הממשלה (אוצר, בטחון, בריאות, חינוך ותרבות, חקלאות, מסחר ותעשייה, משטרה, עבודה, פיתוח, פנים, תחבורה, שיכון, תיירות, תקשורת), מזכיר מרכז השלטון המקומי, מזכיר ארגון המועצות האזוריות ומנכ"ל הסוכנות היהודית. הוועדה מתכנסת במועדים שאינם קבועים; בתקופה ינואר 1969 — דצמבר 1970 היא התכנסה עשר פעמים.

רשויות ייעודיות ארציות. משרדי הממשלה הם האחראים, כל אחד בתחומו, לתכנון לשעת חירום, לביצוע פעולות ההכנה הדרושות בשעת רגיעה, וכן להפעלה בשעת חירום. על כן פועלת ומ"ע באמצעות רשויות ייעודיות במשרדי הממשלה: רשות לכוח ומים המשותפת למשרד הפיתוח ולמשרד החקלאות; לדלק במשרד האוצר, לתחבורה ולהובלה ימית

במשרד התחבורה; למזון במשרד המסחר והתעשייה; לאשפוז ולבריאות במרחב במשרד הבריאות; ורשות לפס"ח במשרד הפנים. ראשי הרשויות הייעודיות וחבריהן מונו על ידי מ"מ קבוע ליו"ר ועדת מל"ח עליונה, לפי הצעת המשרדים.

בראשית 1968 החליטה ומ"ע על הקמת רשות נוספת במשרד המסחר והתעשייה — רשות למשק כללי. ייעודה של רשות זו להבטיח ככל האפשר, שמפעלי תעשייה וחקלאות, שלא אושרו כמפעלים חיוניים, ימשיכו בפעילותם בשעת חירום, ולפיכך עליה לתאם את האפשרויות לניצול משאבי המשק הבלתי מגויסים לצורך המשכת הייצור. עד מועד הביקורת, במחצית השנייה של 1970, לא התחילה הרשות החדשה בפעולה סדירה. בדצמבר 1970 הודיע מ"מ הקבוע ליו"ר ועדת מל"ח עליונה, שהרשות נמצאת בשלבי התארגנות והכנת נהלים; הוחל בסקר לאיתור מפעלי המשק הכללי, שרצוי לאפשר את פעילותם בשעת חירום.

לענייני כוח אדם, שחשיבותם גדולה במיוחד, קיימים סידורים מיוחדים הבאים להבטיח את ניצולו בשעת חירום. האחריות להבטחת כוח האדם הדרוש בשעת חירום למפעלים חיוניים ולשירותים חיוניים ולאוכלוסייה האזרחית, מוטלת על המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה, הפועל על פי חוק שירות העבודה בשעת חירום, תשכ"ז—1967.

הביקורת העלתה, שלא בכל המקרים הושג תיאום מלא בין המפקח הכללי על כוח אדם לבין גורמי מל"ח אחרים. כך למשל נתגלעו חילוקי דעות בין ומ"ע ובין המפקח הכללי על כוח אדם במה שנוגע לעדיפות, שיש לתת לקביעת תקנים למפעלים חיוניים, שבשעת חירום יפעלו רק באמצעות כוח אדם הפטור משירות בטחון (בדבר משמעות עניין זה לגבי רשויות מקומיות, ראה בדו"ח זה "כוח אדם במפעלים חיוניים", עמ' 444).

תפקידיו העיקריים של הדרג הארצי — ומ"ע והרשויות הייעודיות — הם התכנון הכולל של הכנת המשק לשעת חירום, קביעת עדיפויות, קביעת דרכי הפעלה והבטחת תיאום בינמשרדי, לרבות תיאום עם צה"ל בכה, הנוגע לתכנון המשק לשעת חירום וכוננותו.

ארגון מרחבי. במסגרת ההנחיות של ומ"ע ושל הרשויות הייעודיות הארציות, מוטל תכנון מל"ח במרחב והפעלתו על ועדות הפועלות בשלושה דרגים: פיקודי, מחוזי ומקומי. הדרג הפיקודי נתוסף בסוף 1968, כאשר ומ"ע החליטה, בעקבות לקחי מלחמת ששת הימים, שיש לרכז בדרג זה את מירב הסמכויות והאמצעים במרחב. החלוקה המרחבית של מל"ח מותאמת לחלוקה המרחבית של צה"ל.

ועדת מל"ח פיקודית מורכבת מיו"ר — אורח (קצין מילואים בכיר או עובד מדינה בכיר), ראש מטה, ונציגים של רשויות מל"ח ושל גורמים אחרים. כמרכז הוועדה משמש קצין בשירות סדיר, נציג מפקדת הפיקוד של צה"ל. המבנה של ועדת מל"ח מחונית הוא דומה.

בדרג המקומי מוקמת ועדת מל"ח ברשות המקומית. בראש הוועדה עומד ראש הרשות, והוא ממנה את חבריה, בדרך כלל מבין מנהלי המחלקות או מבין העובדים העוסקים בשעת רגיעה בתחומים קרובים לאלה של מל"ח, כגון: מאור, מים, בריאות, תחבורה וכו'.

ארגון מל"ח בשעת חירום. בשעת חירום אמורות הוועדות והרשויות של מל"ח לעבור לפעילות רצופה, לעומת פעילותם הבלתי רצופה. בשעת רגיעה. הדבר כרוך בארגון כמרכזי הפעלה ומטות הפעלה, שנקבעו להם תקנים לשעת חירום, והם מאונישים בעיקרם על ידי אנשי מילואים.

נוהלי עבודה, הדרכה ותרגול

התפקידים והמבנה של גורמי מל"ח הוגדרו במסמכים, שעובדו על ידי המטה המתאם ואושרו על ידי ומ"ע. אחד התפקידים של המטה המתאם הוא לעבד הנחיות ונהלים עבור דרגי מל"ח במרחב. נהלים לדרג הפיקודי והמחוזי נמצאים בהכנה. באוקטובר 1970 פרסם המטה המתאם קובץ הנחיות, "תכנון, ארגון ותפעול ברשות המקומית", שמטרתו להתוות את הדפוטים להכנת תיקי תכנון למל"ח בנושאים השונים (כוח, מים, תחבורה, דלק, מזון, בריאות, כוח אדם ופס"ח) ואת עיקרי הנהלים להפעלתן של הרשויות המקומיות בשעת חירום. עם פרסום הקובץ ערך המטה המתאם ימי עיון, שבהם השתתפו ממלאי תפקידים במל"ח בדרג הפיקוד והמחוז. מטרת ימי העיון הייתה להדריך צוותי תכנון והדרכה, שיסייעו לרשויות המקומיות בפעולות הארגון והתכנון, שעליהן לעשות. הצוותים החלו לפעול ברשויות המקומיות.

רוב הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה קבעו לעצמן נהלי עבודה לשעת חירום. הנהלים של רשויות הדלק והמזון הם מלפני מלחמת ששת הימים, והרשויות עוסקות בעדכונם. הנהלים טרם רוכזו למערכת אחת מתואמת.

אחת הפעולות החשובות בזמן רגיעה היא תרגול גורמי מל"ח בצורת הפעלתם בשעת חירום. בתקופה אפריל – אוקטובר 1970 נערכו 20 תרגילים: תרגיל אחד על ידי מרכז הפעלה ארצי, ששה על ידי הרשות העליונה לתחבורה, אחד על ידי הרשות העליונה לתובלה ימית, ארבעה על ידי רשות הפס"ח ושני תרגילים על ידי היחידה לכוח אדם. ועדות המל"ח במרחבים ביצעו בפיקוד הצפון שני תרגילים, בפיקוד המרכז – שלושה, ובפיקוד הדרום – תרגיל אחד. כן נערכים כנסים וימי השתלמות לממלאי תפקידים במל"ח.

טרם הוצאו נהלים הבאים להבטיח דיווח שיטתי לוועדת המל"ח העליונה על התרגילים ועל הלקחים שהופקו מהם.

המטה המתאם שליד ומ"ע מונה שלושה ממלאי תפקידים וכוח מנהלי טכני. בשנים 1968/69 ו-1969/70 עסק המטה המתאם בארגון מחדש של מערך מל"ח ובעריכת נהלים, יום פעולות הדרכה, וטיפול בהקמת מערכות קשר למרכזי ההפעלה של מל"ח. מלבד זה עסק המטה המתאם בכמה בעיות ענייניות ספציפיות, שנראו כבעלות עדיפות מיוחדת, כגון תכנון הספקת מים ותובלתם. ההיקף המצומצם של כוח אדם במטה המתאם אינו מאפשר לו להקיף בקצב הרצוי את כל הבעיות הקשורות בהכנת המשק לשעת חירום.

תיאום בין גורמי מל"ח

אחד התפקידים העיקריים של ועדת מל"ח עליונה הוא להיות גורם מתאם ולקבוע סולם עדיפויות לניצול המשאבים להספקת האמצעים הדרושים למל"ח. בעיות התיאום שנדונו בוועדת מל"ח העליונה מודגמות על ידי הנושאים הבאים, שהשתקפו בסיכומי הדיונים של הוועדה ובמסמכים של המטה המתאם, שנבדקו על ידי משרד מבקר המדינה.

1. בסקר, שערכה הרשות העליונה למזון יחד עם חברת החשמל על צריכת חשמל במפעלים חיוניים בשעת חירום, נקבע, שמספר מפעלי מזון חיוניים – בעיקר מאפיות ובתי קירור – לא יוכלו לעמוד בהפרעות באספקת חשמל. משרד המסחר והתעשייה הסכים במאי 1969 לסייע למפעלים ברכישת גנרטורים על ידי מתן הלוואות בתנאים נוחים, אולם מרבית המפעלים לא ניצלו אפשרות זו. כדי למנוע שיבושים באספקת מצרכים חיוניים לאוכלוסיה, הסכים המשרד באוגוסט 1970, לפי הצעת ועדת מל"ח

עליונה, להעמיד הלוואות כאלה לרשות הרשויות המקומיות כדי שהן ירכשו גנרטורים ניידיים, שייועדו לשימוש במפעלים האמורים.

בדיון, שהתקיים בספטמבר 1970 בין הנוגעים בדבר, התברר, שמשרד הפנים ומרכז השלטון המקומי הודיעו לרשויות המקומיות שלא לקבל את ההלוואות המוצעות. עמדתם היא, כי אין להטיל על הרשויות המקומיות את הדאגה לאספקת מזון, שלדעתם מופקד עליה משרד המסחר והתעשייה.

עד סיום הביקורת, בסוף 1970 השאלה לא הוכרעה. מסתבר, שחילוקי דעות בין גורמי ממשל מעכבים הסדרת עניין מעשי חשוב.

2. בשעת חירום מגייס צה"ל מיכליות אזוריות המשמשות להובלת דלק, כך שסדירות אספקת הדלק למשק האזרחי תלויה בכך, באיזו מידה משאיר לו צה"ל מיכליות. ועדת מל"ח העליונה בדקה את הנושא והתברר לה, שאינו קיים הסדר ברור ומחייב בתחום זה. עמדת הוועדה הייתה, שיש להחליט מראש על הקצאת המיכליות הדרושות למל"ח, כדי שהסקטור האזרחי יוכל לפתור את בעיותיו בשעת חירום ללא תלות בצה"ל. ראש מינהל הדלק שבמשרד האוצר, המשמש גם כראש הרשות העליונה לדלק, גרס, שיש להשאיר את האחריות לאספקת הדלק למשק האזרחי גם להבא בידי צה"ל, אולם צה"ל מצדו לא התחייב לספק למל"ח את המיכליות, שיידרשו בשעת חירום למשק האזרחי.

3. הביקורת הצביעה על כך, שדרכי עבודתה של ועדת מל"ח עליונה עצמה, ובמיוחד המעקב אחר ביצוע החלטותיה וסדרי הדיווח לוועדה על ידי הגורמים, שעליהם מוטל הביצוע, מן הצורך להסדירם באמצעות נהלים מתאימים. עיבוד נהלים אלה והפעלתם, וכן גם תיאום הנהלים של הרשויות הייעודיות, נתקלים בקשיים, מאחר שומ"ע פועלת כגוף מתאם בלא שיש להחלטותיה כוח מחייב.

*

החלטת הממשלה מנובמבר 1955 היא עד היום הבסיס העקרוני להתארגנות מערך מל"ח ולהפעלתו. במשך השנים, ולנוכח לקחי שתי מלחמות, התרחבו המשימות של גורמי מל"ח. אף על פי כן לא הוגדרו מחדש התפקידים והסמכויות של הוועדה העליונה ושל הגורמים הפועלים מטעמה, ולא הוגדרו סמכויותיו של יושב ראש ועדת מל"ח עליונה ודרכי התיאום בינו והפועלים מטעמו לבין הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה. החלטות ועדת מל"ח עליונה מועברות לביצוע כסיכומי דיונים והנחיות כלליות, שלא ניתן להם מעמד של הוראות מחייבות. כתוצאה מכך, לא תמיד מבוצעות ההחלטות, או שאינן באות לידי ביצוע במהירות הדרושה או בעדיפות המגיעת להן. לדעת הביקורת עלול מצב זה להשפיע לרעה על ההתקדמות בפעולות להכנת המשק, לשעת חירום, ומן הצורך שהנושא יובא בהקדם לטיפול בדרג ממשלתי, במגמה לקבוע את ההסדרים המתאימים.

במרוצת השנים עסקה ביקורת המדינה בפעילות מל"ח, בתחומים שונים ועמדה על ליקויים רבים, בחלקם בעלי משמעות יסודית (ראה לאחרונה דו"ח שנתי 18, עמ' 405 ו-470). מאז מלחמת ששת הימים אמנם גדלה תודעת תפקידי מל"ח בכל הדרגים, אולם גם חשיבות הנושא עלתה במקביל. לדעת הביקורת יהיה דרוש מאמץ מוגבר מצד כל הגורמים הממלכתיים והציבוריים, שיש להם תפקיד הקשור בענייני מל"ח, כדי להתקרב בתחום זה להשגת רמה רצויה.