

## מכירת עודפי ציוד צבאי

בחודשים פברואר-מאי 1981, לסירוגין, ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על התקשרויות של משרד הביטחון עם חברה פרטית, שקיבלה על עצמה לאחסן ציוד צבאי עודף ולטפל במכירתו. נבדקו: תנאי ההתקשרות עם החברה; סדרי הפיקוח על העברת הציוד ואחסנתו; מכירת ציוד באמצעות החברה.

### ההסכם עם החברה

באוגוסט 1977 אישר מנכ"ל משרד הביטחון המלצה של ראש מינהל ההרכשה והייצור במשרד בדבר התקשרות ללא מכרו, למשך שנה אחת, עם חברה, שנמצאה מתאימה לאחסן ולהוציא למכירה ציוד שצה"ל היה מעוניין לפנות ממחסניו באורח דחוף. הוטל על צוות, בראשותו של הממונה על המכירות במשרד הביטחון, לנהל מ"מ עם החברה בדבר תנאי ההתקשרות אתה. בידי הצוות היה מידע כללי בלבד על כמויות הציוד העודף שיפונה ממחסני צה"ל ועל סוגי הציוד.

באוקטובר 1977 החליט סגן שר הביטחון על הוצאת מכרו ומסירת הטיפול בציוד העודף לזוכה במכרו. המשרד לא פרסם מכרו, אלא ביקש הצעות מ-18 חברות, ונתקבלו שש הצעות. שלוש הצעות נדחו על הסף; בשלוש האחרות ביקשו המציעים עמלה של 15%, 20% ו-25% ממחירי המכירה של הציוד. שלוש ההצעות שנותרו נבחנו על ידי ועדה, על פי קריטריונים שהוועדה קבעה לעצמה, במיוחד לעסקה זו. על פי קריטריונים אלה נבחרה הצעתה של החברה, שהמשרד החליט להתקשר אתה עוד באוגוסט 1977 (להלן "החברה"); שיעור העמלה שאושר לחברה, על פי הצעתה, היה 20%.

עוד לפני חתימת הסכם עם החברה חיווה היועץ המשפטי למערכת הביטחון דעתו, שעדיף היה לאחסן את הציוד בשטחי אחסנה של המשרד ולהוציאו למכירה במישרין על ידי המשרד, בעיקר מחמת הקושי לפקח על המכירות באמצעות חברה פרטית.

ביולי 1978 נחתם הסכם בין המשרד לבין החברה, בתוקף לשנה אחת; והוא התחדש מאליה, כל פעם לשישה חודשים נוספים. פינוי הציוד החל עם חתימת ההסכם ונמשך עד סוף מארס 1981. ועדה פנימית של המשרד המליצה למנות צוות לפיקוח על ביצוע ההסכם, אולם הצוות לא מונה. יחידת המכירות במשרד הביטחון נתמנתה לפקח על סדרי העברת הציוד לשטחי האחסנה של החברה ועל מכירתו.

### קבלת הציוד ואחסונו

1. נקבעו הוראות בדבר סדרי העברת הציוד לשטחי האחסנה של החברה: חילות צה"ל יובילו את הציוד לשטחי האחסנה של החברה, ויצרפו למשלוחים תעודות משלוח ויעבירו העתק מהן ליחידת המכירות. לפי תנאי ההסכם הייתה החברה אמורה למיין ולספור את הציוד שנתקבל ולהודיע למשרד הביטחון על אי התאמות, אם יהיו; הרישום במלאי ייעשה על פי הספירה של החברה.

הביקורת העלתה, שבקשרות משלוחים לא הוקברו יחידות צה"ל העתקים מתעודות המשלוח ליחידת המכירות. עובדה זו וכיצוע הספירה על ידי עובדי החברה לבדם מנעו מהיחידה פיקוח יעיל על הציוד שהועבר לחברה.

יחידת המכירות מצאה אי התאמות רבות בין הכמויות שנרשמו בתעודות המשלוח של יחידות צה"ל לבין הכמויות שנרשמו במחסני החברה. במקרה אחד חקר חיל האוויר אי התאמה לגבי פריט אחד, שהתבטאה בכ-\$99,000. החקירה העלתה, שהכמות החסרה הועברה ליחידה אחרת במערכת הביטחון.

2. המשרד לא הקפיד שהחברה תקיים את כל סעיפי ההסכם אתה. לדוגמה: בידי המשרד לא הייתה פוליסה על ביטוח הציוד לטובתו, ולא הוקפד על התקנת שילוט לציון שייכותו של הציוד למערכת הביטחון.

3. על פי ההסכם רשאי היה המשרד לערוך בכל עת ספירות מלאי של הציוד. היחידה ביצעה ספירות מלאי מידגמיות בלבד.

## מכירת ציוד

המשרד אמד את שווי של הציוד שהעבירו יחידות צה"ל לשטחי האחסון של החברה ביותר מ־530 מיליון שקלים, במחירים קטלוגיים; חלק מהציוד היה חדש. החברה מכרה בארץ ציוד בסכום של כ־5 מיליון שקלים, ולחו"ל, ב־54 עסקאות, בסכום של \$ 783,000. משרד הביטחון ערך בדיקה מידגמית של המחירים שנתקבלו במכירה והעלה, שבממוצע נתקבל בעד הציוד מחיר של 3% ממחירו הקטלוגי.

משרד מבקר המדינה בדק 33 עסקאות, שבהן נתקבלו 1.3 מיליון שקלים ו־\$ 424,000. בעסקאות אלה נמכר הציוד במחירים שהציעו הקונים.

1. לפי תנאי ההסכם הייתה החברה זקוקה לאישור של המשרד למחירי המכירה. עד יולי 1980 אישר עובד יחיד של המשרד את מחירי המכירה; באוגוסט 1980 נתבנתה ועדה לאישור מחירי המכירה. מאוגוסט 1980 עד פברואר 1981 פרסמה החברה 72 מכרזים פומביים למכירת ציוד. החברה לבדה טיפלה בהכנת המכרזים, בפרסומם ובפתירת ההצעות; בדיון על קבלת ההצעות או דחייתן השתתף עובד של המשרד. בידי עובד המשרד לא תמיד היה מידע על מצבו של הציוד, כדרוש להחליטה בדבר פכירות המחירים שהוצעו, משום שבמקרים רבים לא צוין הרבה בתקורות המשלוח.

2. לגבי 13 עסקאות, שבהן נמכר לחברה בחו"ל ציוד בסך \$ 188,000, העלה משרד הביטחון חשש, שהחברה הקינה בחזיקה במניות של החברה המוכרת. בעת שבוצעו העסקאות לא היה בידי המשרד מידע בנדרון ולא נבדק אם היה ניגוד אינטרסים בקביעת מחיר המכירה.

3. בהסכם התחייב המשרד להתחיר לחברה הוצאות שייגרמו לה בגין מכירת הציוד, כגון הוצאות הובלה לנמל ושינוע המטענים. החברה הגישה למשרד תביעה על פי התחייבות זו, אולם המשרד סירב לאשרה מחוסר אסמכתאות לביסוסה. במועד סיום הביקורת לא הייתה הסכמה בנדרון בין המשרד והחברה.

4. החברה התחייבה להעביר למשרד את התמורה בעד ציוד שנמכר לא יאוחר מחמישה ימים לאחר קבלת הכסף מהקונים. הביקורת העלתה, שלא תמיד נתקבלה תמורת המכירות במסגרת הזמן שנקבע בהסכם.

5. בדיקה שערך משרד הביטחון העלתה חשד, שהחברה קיבלה שלא כדון הטבות מכנס ישראל וממשרד המסחר והתעשייה כגון יציא ציוד עודף של מערכת הביטחון שהיא מכרה בעסקאות אחרות. המשרד העביר את העניין לידועת היועץ המשפטי לממשלה והוא המליץ, בנובמבר 1980, להימנע מלחתום על מסמכים להארכת הסכמים עם החברה, וככלל זה ההסכם דלעיל, מיולי 1978. בפברואר 1981 הורה מנכ"ל משרד הביטחון להפסיק העברת ציוד למחסני החברה.

6. לאחר שהופסקה העברת ציוד למחסני החברה התברר, שעוד נשאר ברשותה ציוד רב שלא נמכר. פיגוי הציוד משטחי האחסנה של החברה היה כרוך בהוצאה כספית ניכרת. לפי בקשתו של חיל האוויר הוחזרו לו פריטי ציוד ששוויים נאמד, במחיר קטלוגי, ב־250 מיליון שקלים; את שאר הציוד, שהיה עוד במחסני החברה, מכרה יחידת המכירות של משרד הביטחון לחברה בחו"ל, במכרז פומבי, תמורת \$ 125,000.

## הרשות העליונה לשעת חירום במערכת הביטחון

הרשות העליונה לשעת חירום במערכת הביטחון (להלן — הרשות) היא רשות ייעודית במערך המשק לשעת־חירום (מל"ח)\*. הרשות הוקמה בשנת 1974, בעקבות לקחי מלחמת יום הכיפורים; עד אז פעלו גורמים שונים במערכת הביטחון בנושאי שעת חירום בנפרד וללא תיאום ביניהם. בספטמבר 1980 הוציא משרד הביטחון הוראות בדבר ארגונה, ייעודה, תפקידיה ואופן הפעלתה

ע"י יחידת ד

\* על ארגונו של מערך מל"ח ראה בדו"ח שנתי 25, עמ' 777.

של הרשות. יושב ראש הרשות הוא המנהל הכללי של משרד הביטחון וממלא מקומו — ראש אגף ארגון, בקרה ומידע, שבמסגרתו פועלת הרשות.

בחודשים אוגוסט—אוקטובר 1981 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על היערכות הרשות לקראת "שעת-חירום". ביקורת קודמת על הרשות נערכה בשנת 1976 וממצאיה הובאו בדו"ח שנתי 27, עמ' 647.

## התארגנות הרשות ותפקידיה

הרשות מורכבת מנציגי המפעלים התעשייתיים של מערכת הביטחון, נציגי האגפים של משרד הביטחון מערך ארגוני לשעת-חירום, שיופקד על התיאום, הקישור והדאגה לקבלת הסיוע הנדרש — המלחמתי של צה"ל על ידי הפעלה של מערכת הרכשה, ייצור, פיתוח, אחזקה, שירותים ושיקום; לעבות את המערך הלוגיסטי הצבאי בגורמי אחזקה ושירותים אורחיים; להבטיח את הפעילות של מפעלים, שאושרו כמפעלים חיוניים למערכת הביטחון.

כדי להבטיח את קבלת הסיוע של רשויות מל"ח השונות למפעלים שבטיפול הרשות, הוקם במשרד הביטחון מערך ארגוני לשעת-חירום, שיופקד על התיאום, הקישור והדאגה לקבלת הסיוע הנדרש — סמ"ל (סיוע מל"ח למפעלים). מערך סמ"ל נועד לפעול על פי סדר העדיפויות שידרש למאמץ המלחמתי והוא פרוס במקביל לפריסה המרחבית של מל"ח.

משרד הביטחון הוציא הוראות ארגון והגדרת תפקידים של הרשות, ונותלי עבודה בשעת חירום בנושאים הבאים: בינוי ומקרקעין; תפיסת שטחים למטרות ביטחוניות בשעת חירום; הפעלת מפעלים חיוניים למערכת הביטחון; הטטות של כוח אדם (כולל חיילי מילואים) וטובין ארצה. עד מועד סיום הביקורת לא הוציא משרד הביטחון נוהל בדבר סדרי התיאום בין הרשות לבין מפעלי התעשייה של מערכת הביטחון וצה"ל ונותלי עבודה של הרשות בעת רגיעה.

הרשות לא הוכרזה כמפעל חיוני, כמתחייב מחוק שירות עבודה בשעת-חירום, התשכ"ז—1967, (להלן — החוק), כפי שנעשה לגבי שאר הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה.

מכל אגפי משרד הביטחון הוכר על ידי משרד העבודה והרווחה כמפעל חיוני בשע"ח רק אגף השיקום (על מפעלים חיוניים ראה גם להלן).

משרדי מטות ההפעלה, שבאמצעותם תפעל הרשות בשע"ח, בדרג הארצי ובדרג המרחבי, נמצאים במתקנים על-קרקעיים, ולא כפי שקבעה ועדת מל"ח העליונה (ומ"ע) במתקנים מזגנים, כגון מרתף או קומת קרקע מוגנת. היחידה לביקורת כוונות של ומ"ע העירה על כך עוד בשנים 1979 ו-1980, אולם העניין טרם הוסדר.

## מפעלים חיוניים

אישור מפעלים חיוניים לשעת-חירום והקצאת כוח אדם להפעלתם הוסדרו בחוק.

באוגוסט 1981 היו, על פי רישומי משרד העבודה והרווחה, 19% מהמפעלים, שהוכרו כמפעלים חיוניים לשע"ח, מפעלים המשרתים את מערכת הביטחון. מבחינת כוח האדם המועסק בהם וכורשר ייצורם, חלקם במשק החיוני הוא גדול בהרבה. המפעלים מתחלקים, לפי זיקתם ליחידות מערכת הביטחון, כדלקמן: באחריות יארג"א \* — 52.5%; מנה"ר — 15.5%; תע"ש — 16%; תע"א — 0.5%; רפא"ל — 2.0%; שקם — 3.5%; אגף השיקום — 0.3%; אגף בינוי ונכסים — 0.5%; אגף האמרי-כלות — 0.2%; מפעלים אחרים, שזיקתם טרם נקבעה — 9.0%.

הרשות הודיעה, כי המפעלים שזיקתם ליחידות מערכת הביטחון טרם נקבעה הם, בין היתר, 61 תחנות של מגן דוד אדום, ושש יחידות של מחלקת העבודות הציבוריות, שלגביהם מבוצעת כעת עבודת מטה באגף התכנון במטכ"ל, שמטרתה לקבוע אם מפעלים אלה לא יהיו מפעלים חיוניים או יועברו לרשויות ייעודיות אחרות.

מ לא י ח מ ר י ג ל ם. משרד הביטחון אינו מחזיק מלאים של חומרי גלם — מתכות וחומרים אסטרטגיים אחרים — לצורכי התעשיות שלו, והמפעלים החיוניים. במפעלים נמצאים חומרים בכמויות שונות, השייכים לכעלי המפעלים, ולרשות נתונים חלקים בלבד בדבר

\* יחידת ארגון וגיוס אמצעים בצהל.

הצרכים ובדבר היקפו ואיכותו של מלאי זה. אין אפוא ודאות, שבשעת חירום יוכלו המפעלים לספק את המוצרים שבנתבם אושרו כחיוניים, ככמות ובאיכות הנדרשות.

מ ע ר כ ת מ י ד ע. בשנת 1979 הקימה הרשות מערכת מידע ממוכנת, המפיקה פעמיים בשנה "דפי מידע" ובהם נתונים על המפעלים החיוניים למערכת הביטחון. המידע שבמערכת אמור לספק נתונים כדלקמן: המוצרים או השירותים שכל מפעל חיוני מספק בעת רגיעה; אפשרות אספקת התפוקות תוך פרקי זמן מוגדרים (מייד, שברע, חודש, שלושה חודשים); תפוקה שבועית נדרשת בשע"ח; נתוני כוח אדם במפעל בעת רגיעה ותקני כוח אדם וסיווגו שאושרו לשעת חירום; הצרכים בכלי רכב, חשמל, מים, דלק וחומרי גלם במונחים של יחידות מידה, כמות נדרשת לתפוקה יומית, מלאי ממוצע, מקור חומרי הגלם (ארץ – חו"ל) וסוג ההובלה הנדרש.

מערכת המידע מקבלת נתונים משני מקורות: (א) המטה הארצי של מל"ח, המעביר לה סרט מגנטי שבו נתונים בדבר כוח אדם, רכב, חשמל, מים ודלק, המגיעים לומ"ע מהרשויות הייעודיות של משרדי הממשלה; (ב) דוחות ביקורת של אגפי משרד הביטחון על המפעלים שבאחריותם. הרשות השקיעה מאמצים רבים בהקמת מערכת המידע ובהפעלתה, אולם המערכת עדיין אינה שלמה, כפי שיובהר להלן.

במערכת כלולים המפעלים האזרחיים המשרתים את מערכת הביטחון, אולם לא מפעלי מערכת הביטחון עצמה – התעשייה הצבאית, התעשייה האווירית ורפא"ל. בדפי המידע על המפעלים התעשייתיים שבאחריות מינהל ההרכשה והייצור אין נתונים בדבר התפוקות הנדרשות בשע"ח; בדפי המידע על 32 מפעלים אין נתונים לגבי חומרי הגלם הדרושים לייצור התפוקות; בדפי המידע על 52 מפעלים אין פרטים בדבר המלאי הממוצע של חומרי הגלם הנמצאים במפעל; ובדפי המידע על 32 מפעלים אין נתונים לגבי פרקי זמן הדרושים לאספקת התפוקות הנדרשות בשע"ח. בדפי המידע על כ-75% ממספר המפעלים האזרחיים המשרתים את התעשייה הצבאית ישנם נתונים על התפוקות הנדרשות בשע"ח במונחים של אחוזים מהתפוקה בעת רגיעה. לגבי המפעלים האזרחיים הנותרים לא ניתן לקבוע את התפוקה הנדרשת בשע"ח.

הערך נתונים מלאים ומפורטים על כל המפעלים החיוניים, המשרתים את מערכת הביטחון, פוגם באפשרויות להעזר במערכת המידע ולהתייחס אליה כאל מקור מידע אמין להערכת כושרם של המפעלים לקראת שעת חירום.

כוח אדם. משרד העבודה והרווחה מופקד על תכנון וארגון כוח-אדם במפעלים החיוניים לשעת חירום. עם זאת ישנם מפעלים, אשר, על פי המלצות הוועדה הבין משרדית המייעצת לאישור מפעלים חיוניים, הטיפול בהם וקביעת תקנים וסוג כוח האדם שיאייש אותם מוטלים על צה"ל או על משרד הביטחון. עובדי מפעלים אלה, שירותקו למפעלים בשע"ח אף על פי שהם חייבי שירות ביטחון, מרוכזים ביחידות ריתוק משקי.

ל-46.6% מהמפעלים החיוניים למערכת הביטחון אושרו תקני כוח אדם שיאוישו בשע"ח על ידי חייבי גיוס ופטורי שירות ביטחון, ול-53.4% אושרו תקנים, שיאוישו בשע"ח על ידי עובדים פטורים משירות ביטחון; ל-86% מהמפעלים נקבעו התקנים ול-14% טרם נקבעו תקנים.

בין המפעלים שטרם נקבעו להם תקנים מפעלים חיוניים שבאחריות צה"ל, כגון התעשייה הצבאית, התעשייה האווירית ורפא"ל, ומפעלים שבאחריות משרד הביטחון כגון חברת אל-על. במפעלים אלה הוקמו יחידות ריתוק משקי, ונקבעו שיאי כוח אדם ליחידות הריתוק המשקי, אולם טרם נקבעו תקני כוח אדם לשע"ח במפעלים עצמם.

ליחידת ריתוק משקי של חברת אל-על נקבע תקן של חיילי מילואים. לדעת הרשות ולדעת אל-על מספר זה לא יספיק לחברת אל-על כדי לבצע את כל הטיסות, שעשויים להטיל עליה בשע"ח. נמסר לביקורת, כי אגפי המטכ"ל מטפלים בנושא.

באוגוסט 1981 ערך משרד מבקר המדינה השוואה בין התקנים והמצבות של כוח-אדם במפעלים החיוניים למערכת הביטחון שמשרד העבודה והרווחה אחראי לאיושם. נמצא, שבפיקוד הצפון חסרים 22.4% מהעובדים; בפיקוד המרכז חסרים 22.6%; ובפיקוד הדרום חסרים 32.2%. חסרים בעיקר עובדים במקצועות הטכניים.

הרשות הודיעה, כי לאחר בירור עם היחידה לשע"ח במשרד העבודה והרווחה נמצא, כי נקבעו תקנים ל-26 מפעלים נוספים; ל-22 מפעלים אין צורך בקביעת תקנים בגלל-מיעוט העובדים

המועסקים בהם או בהיותם מנוהלים על ידי בעליהם בלבד. ב־10 מפעלים קיימים קשיים באיזון התקנים משום שהם מופעלים על ידי עובדים חייבי גיוס, שצה"ל אינו מוכן לרתקם למפעלים בשעה"ל. לגבי שאר המפעלים יופעלו ועדות בודקות מטעם משרד העבודה והרווחה לקביעת התקנים ולאיושם.

כוח (חש"ל). במחצית השנייה של 1975 הנהיגה הרשות לכוח, בתיאום עם הרשויות הייעודיות האחרות של מערך מל"ח, שיטה לקביעת עדיפויות להספקת חשמל למפעלים חיוניים במצבים שבהם לא ניתן יהיה לספק חשמל מתחנות הכוח הסדירות וממקורות כוח אחרים של חברת החשמל\*. מפעלים חיוניים שסווגו בדרגת עדיפות א' וחלק מהמפעלים שסווגו בעדיפות ב' צריכים על פי הנחיות ועדת המל"ח העליונה להצטייד בדיולגנטורים לשעת חירום.

1. על פי המלצת הרשות סווגו בדרגה א' חלק מהמפעלים שבאחריותה. הספק החשמל הדרוש להם הוא 29 מגוואט; באפריל 1981 היו רק ב־18% מהמפעלים אמצעים לייצור חשמל, בהספק כולל של 2.5 מגוואט. למפעלים שסווגו בדרגת עדיפות ב' דרוש הספק חשמל של 13 מגוואט. ב־30% מהם היו דיולגנטורים בהספק כולל של 6 מגוואט.

במחצית השנייה של 1979 נדונה במשרד הביטחון מידת ההיערכות לשעה"ל של המפעלים החיוניים למערכת הביטחון בהשתתפות נציגי משרד האנרגיה והתשתית, נציגי הרשות העליונה לכוח, נציגי הרשות ונציגי מטה מל"ח הארצי. במהלך הדיונים התברר, שמרבית המפעלים החיוניים לא יוכלו למלא ייעודם בשעה"ל במקרה של הפסקת אספקת החשמל מתחנות הכוח הסדירות. הוחלט לערוך בדיקה יסודית ב־12 מפעלים, בבעלות אזרחית, שסווגו בדרגת עדיפות א', ובשעה"ל יצטרכו לספק מוצרים ושירותים הדרושים לחימה.

הרשות הטילה על יחידה הנדסית במשרד הביטחון לבדוק ולקבוע את הצרכים של המפעלים האלה באמצעים לייצור חשמל בשעה"ל, בהתאם לתפוקות הנדרשות על ידי מערכת הביטחון. במסקנות, שהגישה היחידה הנדסית, בנובמבר 1979, היא קבעה, שלמפעלים שנבדקו דרושות יחידות כוח בהספק כולל של 22,570 קו"ט. רק בחמישה מהמפעלים שנבדקו ישנם דיולגנטורים המסוגלים להפיק רק 1,622 קו"ט. במיוחד חמור המצב בשלושה מפעלים: למפעל אחד דרושה יחידת כוח בהספק של 2,050 קו"ט; למפעל שני דרושה יחידת כוח בהספק של 2,200 קו"ט ולמפעל השלישי דרושה יחידת כוח בהספק של 4000 קו"ט.

מאחר שבעלי המפעלים לא היו מוכנים לרכוש מכספם דיולגנטורים לשעה"ל, קיים מנכ"ל משרד הביטחון, ביוני 1980, דיונים עם כל הגורמים הנוגעים בדבר וסוכם, כי משרד הביטחון יהיה מוכן להשתתף בשליש מההוצאה הדרושה; בעלי המפעלים יהיו אחראים לאחזקת הדיולגנטורים שיירכשו עבור המפעל. הוטל על סגן ראש מנה"ר להסביר למפעלים את ההצעה בדבר רכישת דיולגנטורים לשעה"ל ולבדוק את נכונותם להשתתף במימון, בהתאם לסיכום המנכ"ל.

בדצמבר 1980 הודיע סגן ראש מנה"ר למנכ"ל משרד הביטחון, שרק שנים מעשרה מפעלים שזומנו הסכימו לרכוש דיולגנטורים לשעה"ל.

מרב נמצא פתרון לבעיית הכוח כמפעלים החיוניים למערכת הביטחון בשעת חירום שבבעלות אזרחית.

2. מפעלי התעשייה הצבאית (תע"ש) קשורים לרשת החשמל הארצית; בכמה מהם תהליך הייצור אינו אפשרי ללא הספקת רצופה של חשמל.

בסוף שנת 1981 היו במפעלים של תע"ש, לפי נתוניה, דיולגנטורים נייחים, ונוסף לכך, במרכז הארץ, דיולגנטורים ניידים, שניתן להעבירם למפעלים שונים. ההספק הדרוש להפעלה תקינה של המפעלים בשעה"ל נקבע לאחרונה בשנת 1976, ולפי קביעה זו חסרות לתע"ש יחידות כוח בהספק של 46% מההספק הדרוש. במיוחד קשה המצב בשלושה מפעלים, שבשניים מהם אין בכלל יחידות כוח לשעה"ל. באחד משלושת המפעלים דרוש הספק חשמל של 5,710 קו"ט, בשני — של 1,410 קו"ט; בשלישי דרוש הספק של 2,350 קו"ט. ויש בו גרנטור בהספק של 900 קו"ט בלבד.

תע"ש הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הנתונים בדבר הספק הכוח הדרוש לתע"ש לשעת חירום לא עודכנו מאז 1976 משום שצה"ל לא העביר לה נתונים על התפוקות שיידרשו בשעה"ל. רק

\* ממציא ביקורת על הרשות לכוח ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד האנרגיה והתשתית.

בראשית 1982 קבלה תע"ש מצה"ל נתונים על התפוקות שיידרשו. נתונים אלה טעונים עיבוד מפורט, שעל פי תוצאותיו יערכנו גם צורכי הספק החשמל הנדרש לשע"ח.

3. בהתאם להמלצות של הרשות העליונה לכוח משנת 1976, בדבר הצטיידות של התעשייה האווירית (תע"א) באמצעים לייצור חשמל, רכשה תע"א דיזלגנרטורים; להשלמת החסר דרושים עוד שישה דיזלגנרטורים בהספק דומה.

4. במפעלי רפא"ל אין מחסור ביחידות כוח לייצור חשמל בשע"ח. הדיזלגנרטורים שנרכשו מספיקים לכל הצרכים.

תו ב ל ה י ב ש ת י ת. מערכת יבוא ושינוע במנה"ר אחראית לספק בשע"ח אמצעי תובלה ליחידות מערכת הביטחון. הדבר ייעשה באמצעות היחידה לתובלה יבשתית, שאף היא פועלת במסגרת מנה"ר.

דרישות מערכת הביטחון לאמצעי תובלה בשע"ח מסתכמות ב-6,165 טון ליממה לפי הפירוט הבא: תע"ש — 2,010 טון; שקם — 420 טון; אנפי. משרד הביטחון — 110 טון; רפא"ל — 195 טון; תע"א — 295 טון; מפעלים חיוניים אורחיים — 2,960 טון; שירותי תעופה — 100 טון; אל-על — 75 טון.

בהתאם להנחיות של ומ"ע מיולי 1981, בדבר הקצאת אמצעי תובלה לענפי המשק האזרחי, הוקצה למפעלים הקשורים במערכת הביטחון נפח תובלה של 2,460 טון בלבד. לדברי מרכז הרשות יספק צה"ל למערכת הביטחון בשע"ח כלי רכב נוספים בנפח תובלה של כ-1,500 טון ליממה. נפח אמצעי התובלה, אשר יועמדו בשע"ח לרשות מערכת הביטחון, מסתכם אפוא בכ-3,960 טון, כ-2,200 טון פחות מהדרוש.

מאגרי מים ודלק. רבים מהמפעלים התעשייתיים החיוניים למערכת הביטחון וזקוקים לכמויות ניכרות של מים — לצורכי ייצור וקירור — ולדלק תעשייתי (סוגים שונים של מזוט או סולר). כדי לאפשר למפעלים האלה לפעול בשע"ח ולייצר גם אם רשת המים הסדירה של המפעל תוצא מסיבות שונות מכלל שימוש, או יחול מחסור זמני בהספקת דלק עקב קשיי תובלה, על המפעלים האלה להתקין מאגרי מים ודלק. על פי נתוני הרשות אין מאגרי מים לכ-90% מהמפעלים, הזקוקים ל-10 מ"מ מים ביממה, או ליותר מזה. לכ-20% מהמפעלים, הזקוקים למאגרים לאחסנת דלק לשע"ח, אין מאגרים.

## תובלה אווירית

בשנת 1980 פירסם משרד הביטחון הוראות בדבר ארגון והפעלה של מערכת הטסות חוץ-לארץ בשעת חירום. מנה"ר נושא באחריות כוללת לתכנון ולהקצאה של אמצעי התובלה האווירית להטסת חיילי מילואים, אנשי מפתח ובעלי מקצוע חיוניים לצורכי המשק — רופאים, נהגי רכב השוהים בחו"ל וכן מטענים חיוניים, תוך כדי תיאום עם גורמים אחרים ועם מרכז ההפעלה של חברת אל-על.

בתחילת 1981 הוחלט במשרד הביטחון לערוך תרגיל לבדיקת עבודת המטה בהפעלת מערכות הטסות חוץ לארץ בשע"ח, קביעת עדיפויות וסדרי תיאום בין כל הגורמים הפועלים בשטח. התרגיל אמור היה להתבסס על נתונים אמיתיים לגבי דרישות צה"ל להטסת חיילים ומטענים מחו"ל ולגבי דרישות להטסה של הרשות לתובלה אווירית במשרד התחבורה, לצורכי המשק האזרחי.

התרגיל נערך במארג 1981. הרשות ריכזה את ההערכות והתגובות של כל הגורמים שנמלו חלק בתרגיל — בקרים, שופטים ומתורגלים — שהתייחסו בעיקר לנושאים הבאים: יחסי גומלין בין הנופים השונים שתורגלו; מחסור באמצעי קשר ובעזרי מטה מתאימים והשימוש בהם; דיווחים לא מפורטים מספיק על ביצוע פעולות והצעות לשיפור תכנית ההטסות המפורטות שהכינה חברת אל-על והשגות לגבי ארגון מרכז ההטסה במנה"ר. הרשות העבירה את ההשגות וההצעות לכל הגורמים שהשתתפו בתרגיל, אולם עד סוף 1981 לא התקיים דיון מסכם בתוצאות, בלקחים שיש להפיק מהתרגיל ובצעדים שיש לנקוט למימושם.

באוגוסט 1981 התקיימו במטה מל"ח הארצי דיונים בנושאים הקשורים בתובלה אווירית שטרם באו על פתרונם, לדוגמה:

במרחב נמל התעופה בן-גוריון פועלים כמה גופים, אשר לכל אחד מהם אמצעים וכוו"אדם משלו, ללא גוף מרכזי או מתאם. בשעת חירום עלול להיווצר מצב, שיחסרו אמצעים וכוו"אדם באמצעות מסוימת ובאותו זמן

הם ימצאו ללא תעסוקה במערכת אחרת. לנושא זה חשיבות רבה לא רק מנקודת ראות של ניצול משאבים, אלא גם בקשר להתארכת משכי הפריקה והטעינה בשעת-חירום, ללא צורך, ולהגברת פגיעותם של המטוסים, הנאלצים להאריך את זמן שהותם על הקרקע.

טרם נדונה האפשרות להשתמש בשע"ח בשדות תעופה צבאיים לטיסות אזרחיות ולחילופין — להעמיד לרשות חיל האוויר שדות תעופה אזרחיים.

בסיכום הדיונים הוטל על מערכת יבוא ושינוע במנה"ר, בשיתוף הרשות לתובלה אווירית ומינהל נתב"ג, לגבש נוהל לתיאום הפעלת יחידות הטעינה והפריקה בנתב"ג. הוטל על משרד הביטחון ועל חיל האוויר לבחון ולקבוע מראש את הסידורים והאפשרויות להוריד נוסעים או לפרוק מטענים בשדות אלטרנטיביים.

## תכנון רב שנתי

ביוני 1979 העבירה היחידה לביטחון לאומי במשרד הביטחון לומ"ע מסמך המפרט את היעדים והעקרונות לתכנון מערך מל"ח רב שנתי על פי מיתאר מלחמה. במסמך פורטו העקרונות להקצאת משאבים עיקריים למערך מל"ח: כוח אדם, ציוד, רכב ומלאים.

לאחר דיון במסמך ואישורו העבירה ומ"ע, באמצע 1980, הנחיות מפורטות להכנת תכנית רב שנתית לכל הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה וביקשה להכין, על בסיס העקרונות שפורסמו במסמך, הצעת תכנון רב-שנתי מפורט. התכנון הרב שנתי של כל רשות יישמש בסיס לקביעת התקציבים ותכניות העבודה השנתיות של כל רשות בנפרד.

בנובמבר 1980 דן משרד הביטחון בנושא התכנון הרב שנתי של מערכת הביטחון לשע"ח. מנכ"ל משרד הביטחון הטיל על כל אחד מאגפי המשרד ועל יחידות הסמך להכין את החלק הנוגע לתחום פעולתם.

מנכ"ל משרד הביטחון מינה צוות תכנון בראשות ראש אגף ארגון, בקרה ומידע, שהוא גם ממלא מקום יו"ר הרשות. הוטל על הצוות לשמש מנחה ליחידות מערכת הביטחון בהכנת התכנית הרב שנתית לשע"ח של כל אחת מהן ולעבדן לתכנית כוללת של מערכת הביטחון.

בפברואר 1981 התקיים דיון ראשון של צוות התכנון ונדונו הפרטים על אופן הגשת החומר, לרבות פרקי הזמן לקבלתו. אגף התכנון במטכ"ל נתבקש להגדיר את דרישות צה"ל מהתעשיות הביטחוניות תוך 45 ימים ולהכין את דרישות צה"ל לגבי תחמושת, ציוד לחימה, חלקי חילוף לרכב הקרבי, אחזקה ודרישות ממפעלים מסוימים. על אגף כוח אדם במטכ"ל הוטל להכין דרישות לצורכי שקם. לפי סיכום הדיון של מנכ"ל משרד הביטחון התכנון הרב שנתי של מערכת הביטחון חייב היה להיות מוכן עד סוף יוני 1981.

עד מועד הביקורת לא קיבל צוות התכנון את הנתונים הדרושים ואת ההצעות לתכנון הרב שנתי של כל יחידות מערכת הביטחון וממילא לא ערך תכנית כוללת של הצרכים של מערכת הביטחון לשע"ח.

## פיקוח

מתפקידה של הרשות לערוך ביקורות כוונות תקופתיות בגופים המיוצגים בה כדי לעמוד על מידת היערכותם לקראת שעת-חירום, אולם היא לא קיימה ביקורות כאלה. ביוני 1980 הורה ראש אגף ארגון, בקרה ומידע למרכז הרשות לערוך ביקורות פעם או פעמיים בשנה בכל אגפי משרד הביטחון ולהגיש דו"ח מפורט על ממצאי הביקורת למנהל הכללי של המשרד ולראש האגף המבוקר. ברשות לא נמצאו העתקי דו"חות של מרכז הרשות על ביקורות שערך באגפים.



תפקידה של הרשות העלייתה לשע"ח כמערכת הביטחון לתאם ולפקח על ההכנות ועל מידת הכוונות של גופי מערכת הביטחון והמפעלים החיוניים שבאחריותם לקראת שע"ח. לשם כך הקימה הרשות מערכת מידע, האמורה לספק לה נתונים על כושרם של המפעלים לפעול בשע"ח ולספק את התפוקות

השירותים הדרושים למאמץ המלחמתי של צה"ל. מערכת מידע זו עדיין איננה שלמה ואין ללמוד ממנה אם כשע"ח יוכלו המפעלים לספק את התפוקות והשירותים שבגינם הוכרוזו כמפעלים חיוניים.

כ-20% מהמפעלים האזרחיים החיוניים שבמערכת הביטחון חסר כוח אדם לשע"ח, במיוחד במקצועות טכניים, דבר העלול לגרום שיבושים ותקלות בהפעלתם כשע"ח. במפעלים רבים, שהפסקת זרם החשמל עלולה לפגוע בצורה קשה באספקת מוצריהם, אין רזרבות מוצרים לשע"ח. במידה חסר הדבר במפעלים הדרושים לחיל האוויר, לתע"א ולכתי חוליה. במפעלים רבים חסרים מאגרי מים ובמידה סדודה מאגרים לדלק. כמו כן חסרים למפעלי מערכת הביטחון אמצעים להובלה יבשתית בנפח כולל של כ-35% מהדרוש.

הרשות טרם הכינה את התכנית הרב שנתית לשע"ח, שגמר הכנתה נקבע ליוני 1981.

## ממצאי מעקב

### נזקי רכב צבאי

דו"ח שנתי 30, עמ' 704

מחלקת נזקי רכב צבאי ביחידת ביטוח ותביעות לא ניהלה רישום מרוכז על הודעותיה לחברות הביטוח ולא קיימה מעקב אחר גביית סכומי הנזק מחברות הביטוח. במאות מקרים העבירה המחלקה לחברות הביטוח הודעות, שלא היה נקוב בהן סכום הנזק, בעשרות מקרים לא עמדה היחידה על כך, שחובות של חברות הביטוח, באלפי שקלים, ייפרעו סמוך להגשת התביעה; לעתים נתקבלו הסכומים באיחור של שנים מספר. בעשרות מקרים הגישה היחידה תביעות לחברות ביטוח שנים מספר לאחר התאונה.

היחידה הנהיגה רישום מסודר על משלוח הודעות לחברות הביטוח; יש הקפדה על רישום סכום הנזק בגוף ההודעה.

היחידה, טרם הנהיגה מעקב אחר גביית סכומי הנזק מחברות הביטוח. נמצאו מקרים, גם בשנת 1981, שתביעות לחברות הביטוח הוגשו באיחור רב. למשרד מבקר המדינה נמסר, שבשנת 1982 ינוהל מעקב אחר הגשת תביעות באמצעות המחשב; בשלב ראשון — אחר תביעות שוטפות. משרד מבקר המדינה העמיד את היחידה על כך, שיש לערוך מעקב אחר כל התביעות, ללא יוצא מן הכלל, ולעמוד על קבלת הפיצויים מן החברות סמוך למועד הגשת התביעות.

ביוני 1978 מונה כונס נכסים לחברת ביטוח, שביטחה את כלי הרכב הרשומים באיזור יהודה ושומרון ובחבל עזה. לאחר מינוי כונס הנכסים אספה המחלקה נתונים על חלק מהתביעות שהגישה לחברה בגין תאונות בין רכב צבאי לבין רכב שהיה רשום באזורים אלו. התברר, שהיו עשרות תביעות כאלה. בידי המחלקה לא היו רישומים מספיקים כדי לאתר את כל התביעות שהוגשו לחברת הביטוח ולעקוב אחר סילוקן.

היחידה הגישה לכונס הנכסים של חברת הביטוח 15 תוכחות חוב. בגלל רישום לקוי לא יכלה היחידה לוודא, שלא היו לה תביעות נוספות לחברת הביטוח.

עד מועד סיום ביקורת המעקב לא קיבלה היחידה מכונס הנכסים סכום כל שהוא על חשבון תביעותיה.

נמצאו עשרים מקרים, שהיחידה שילמה פיצוי לבעלי הרכב, ולא תבעה מחברות הביטוח את סילוק חלקן בנזק. על פי ההסכמים בתיקי התביעות, שנוהלו ביחידה, לא נמצא הסבר לאי-הגשת תביעות לחברות הביטוח; והיחידה לא נתנה הסברים משכנעים לכך. משרד מבקר המדינה העמיד את משרד הביטחון על הצורך לאתר את כל המקרים מסוג זה ולהגיש תביעות לחברות הביטוח.