

היערכות לשעת חירום בתחומי תשתיות האנרגיה והמים

תקציר

היערכותו ופעולתו התקינה של משק המדינה בעת רגיעה ובעת חירום, תלויים בין היתר, בהספקתם הסדירה, ככל האפשר, של חשמל, דלק לסוגיו ומים - שהם מוצרי תשתית חיוניים. ביולי 1986 קבעה הממשלה כללים להיערכותו ולהסדרת פעילותו של משק המדינה לשעת חירום (להלן - מ"ח). על פי החלטה זו, הוסמכה ועדת מ"ח עליונה (להלן - ומ"ע) להפעיל את כל מערך המל"ח. בראש ומ"ע עומד שר הביטחון. האחריות על ההיערכות לשעת חירום (להלן - שע"ח) בתחומי תשתיות האנרגיה והמים היא בידי משרד התשתיות הלאומיות (להלן - המשרד), שהקים לשם כך רשויות ייעודיות לדלק, לכוח (חשמל) ולמים. הרשויות הייעודיות אחראיות, בין השאר, על המפעלים החיוניים שבתחום סמכויותיהן.

פעולות הביקורת

בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לשע"ח של הרשויות הייעודיות שבאחריות המשרד: הרשות הייעודית לדלק וגז (להלן - הרשות הייעודית לדלק), הרשות הייעודית לכוח והרשות הייעודית למים. הבדיקה נערכה במשרד, ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - הרשות הממשלתית למים), בחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) ובמקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות). בדיקות השלמה נעשו במטה מ"ח ארצי שבמשרד הביטחון, ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל וברשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה.

עיקרי הממצאים

1. לפי נוהלי מטה מ"ח ארצי¹, על כל רשות ייעודית להכין תרחיש ייחוס ענפי הנגזר מתרחיש ייחוס כולל של מ"ח, וממנו יש לגזור תכנית אב ענפית. ממסמכי מטה מ"ח ארצי עולה, שרק בסוף שנת 2007 אושר תרחיש ייחוס כולל מעודכן בעקבות מלחמת לבנון השנייה. במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2007 (להלן - מועד סיום הביקורת), התבססו תרחישי הייחוס הענפיים ותכניות האב של הרשויות הייעודיות לדלק, לכוח ולמים על תרחיש הייחוס הכולל של מ"ח שהיה מעודכן לשנת 2001.

2. הממשלה מוסמכת לקבוע הסדרים להפעלת המשק במצב חירום, כדי לקיים אספקת דלקים ושירותים חיוניים, ולהתקין תקנות שע"ח מכוח סמכותה הכללית על פי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה. אולם אין הסדר ייחודי, שאינו נסמך על תקנות אלה, המקנה סמכויות לשר התשתיות הלאומיות (להלן - שר התשתיות) ולמנהל

1 בעניין ביקורת על מערך מ"ח ראו דוח מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (יולי 2007), עמ' 73-81.

מינהל הדלק במשרד שהוא ראש רשות הדלק, להורות על שינויים או קדימויות באספקת שירותים חיוניים במשק הדלק בראייה כלל משקית גם כשלא הוכרז על מצב חירום. בתזכיר של הצעת חוק משק הדלק מינואר 2007 הוקדש פרק מיוחד שבו נקבעו סמכויות במצבים של כשל וחירום במשק הדלק. הממשלה החליטה על חקיקת חוק זה בינואר 1997, והמשרד מטפל בהצעת החוק זה שנים. נוסח מעודכן של תזכיר הצעת החוק הועבר בינואר 2007 לעיונם של משרדי ממשלה וגופים רלוונטיים נוספים, אולם עד מועד סיום הביקורת לא העבירו כמה מהם (בעיקר משרד המשפטים ומשרד האוצר) את הערותיהם.

3. על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001, מוסמך שר התשתיות לקבוע את מלאי הדלק הנדרש למשק המדינה, "בכמויות, בשיעורים, במקומות ובתנאים לכלל הדלק או לסוגיו". בשנת 2001 התקין שר התשתיות תקנות הקובעות את רמות המלאי הביטחוני במדינה. עד סוף נובמבר 2007 לא תיקן שר התשתיות את התקנות הנוגעות לכמות המלאי הביטחוני בעקבות המלצותיה מאוגוסט 2007 של ועדת מלאים מקצועית שמינה. המלצות הוועדה התחשבו בין היתר בלקחי מלחמת לבנון השנייה. מאחר שהתקנות לא שונו מבוססות רמות מלאי הדלק הביטחוני התקפות, למועד סיום הביקורת, על התקנות משנת 2001.

4. אין בבעלות גורם ישראלי או בשליטתו אניות להובלת דלקים (להלן - מכליות). לפיכך אין למשק מכליות ששר התחבורה רשאי, מתוקף סמכותו לפי החוק להארכת תוקפם של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973, להורות בשע"ח לשנע בהן דלקים אל המדינה וממנה. על אף חסרונן של מכליות כאלה, לא הורה מנהל מינהל הדלק לחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) להפעיל אניות לצורך זה, אף שניתנה לו סמכות לכך בצו מינואר 2007 בעניין שמירת אינטרסים חיוניים של המדינה לקראת הפרטת בז"ן. מנהל מינהל הדלק גם לא פעל לקבל סמכות דומה בצו מיולי 2006 בעניין שמירת אינטרסים חיוניים של המדינה בבתי הזיקוק באשדוד לקראת הפרטתם. היעדר מכליות מונע גם את גיבושם של צוותי ימאים ישראליים בעת שגרה, כדי להכשירם במיומנויות המקצועיות הדרושות להפעלתן של מכליות בשע"ח.

5. מנכ"ל חח"י הוא ראש הרשות הייעודית לכוח, וחלק ניכר מחבריה הם עובדי חח"י. הרכב זה עלול ליצור מצב אפשרי של אינטרסים מנוגדים, משום שמטבע הדברים, בבואו לקבל החלטות, עלול הרכב זה לשקול גם שיקולים עסקיים של החברה, כאשר אלה אינם תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים החיוניים של המדינה.

6. המשרד, משרד האוצר ורשות החברות הממשלתיות הפועלת במסגרתו וכן הוועדה הבין-משרדית לשינויים מבניים במשק החשמל² לא בחנו את השפעתם של השינויים המבניים המתוכננים במשק החשמל על היערכותו בשע"ח.

7. ביקורות שנערכו מטעם הרשות הייעודית למים בשנים 2005-2007 במתקני מקורות חברת מים בע"מ, שהם מפעלים חיוניים, נעשו בידי עובדי מקורות בלבד, ללא

2 השינוי אמור לכלול, בין היתר, פיצול של חח"י לכמה חברות-בת ממשלתיות, ובמועד מאוחר יותר הפרטה חלקית או מלאה שלהן.

מעורבות של גורמים חיצוניים בלתי תלויים. הליך ביקורת כזה מנוגד לאמור בנוהל מל"ח, ועלול ליצור מצב אפשרי של ניגוד עניינים.

8. בדצמבר 2006 החליטה הרשות הממשלתית למים על הקמת עתודות בקבוקי מים לשע"ח. נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2007, אין למדינה מלאי של בקבוקי מי שתייה לחלוקה לאזרחים במקרה של תקלות חמורות באספקת המים. כמו כן, טרם נקבע הסדר כספי לשיפוי המפעלים לייצור מים מינרליים במקרה שהמדינה תרצה לעשות שימוש במלאי הבקבוקים שלהם בעת מחסור.

סיכום והמלצות

למשרד ולרשויות הייעודיות הפועלות באחריותו, בסיוע מטה מל"ח ארצי, יש תפקיד מרכזי בהיערכותו ובהפעלתו של משק המדינה בעת חירום. בשנים האחרונות נעשתה עבודה רבה כדי לשפר את ההערכות לשע"ח של הרשויות הייעודיות שבאחריות משרד התשתיות ושל חח"י ומקורות. עם זאת עדיין יש נושאים מהותיים רבים הדורשים טיפול מהיר מצד מטה מל"ח ארצי והרשויות הייעודיות, כדי להבטיח את ההיערכות הנדרשת במשקי הדלק, הכוח והמים לשע"ח.

נוכח אישור תרחיש הייחוס המעודכן של מל"ח, בסוף דצמבר 2007, יש לדאוג לכך שבעקבותיו יוכנו ויאושרו בהקדם תרחישי ייחוס ותכניות אב ענפיים. כמו כן, מן הראוי לקדם את הליך החקיקה להסדרת נושא משק הדלק, כולל סוגיית הסדרתו במצבים של כשל וחירום. יש לתקן את התקנות בעניין מלאי הדלק הביטחוני; להסדיר את עניין ההובלה הימית של דלקים בשע"ח ואת היערכות משק החשמל בעקבות השינויים האמורים לחול בו.



מבוא

כדי להבטיח את הצרכים החיוניים של האוכלוסייה ואת פעילותו הסדירה של המשק בשעת חירום (להלן - שע"ח), החליטה הממשלה ביולי 1986³ (להלן - החלטת הממשלה מ-1986) על ארגון משק המדינה לשעת חירום (להלן - מל"ח) וסדרי הפעלתו. הממשלה הגדירה את תקופת הפעלת מערך המל"ח כ"תקופה של לחימה, לרבות תקופה שלפני תחילת הלחימה או לאחריה, כאשר נמנעת פעילות תקינה של המשק, כולו או חלקו, ולרבות תקופת ההתכוננות לקראת תקופת לחימה...". הגדרה זו הורחבה בהחלטת הממשלה מפברואר 2000⁴. התיקון הוסיף להגדרת תקופת ההפעלה גם "אירועי חירום" - ביניהם: אסונות טבע (לדוגמה: רעידות אדמה, שיטפונות, מגיפות), אסונות גנובצים מפליטת חומרים מסוכנים וכן אירועי טרור שלא בתקופת לחימה, כאשר נמנעת או נפגעת פעילותו התקינה של המשק החיוני, או שקיימת סכנה ממשית לפגיעה כזאת (להלן - תקופת

3 החלטת ממשלה מס' 1716 מיום 6.7.1986 בעניין תכנון המשק החיוני של המדינה לשע"ח והפעלתו.

4 החלטת ממשלה מס' 1080 מיום 13.2.00.

הפעלה). ההחלטה על מועד התחלת תקופת ההפעלה ועל מועד סיומה היא בסמכות הממשלה, על פי הצעת שר הביטחון.

הפעלת מערך מל"ח מושתתת על פעולתם התקינה של מפעלים המספקים מוצרים ושירותים חיוניים. מפעל חיוני הוגדר בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות העבודה): "כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה⁵ בהתייעצות עם שר הביטחון... וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או לייצוא, ושר העבודה, בהתייעצות עם שר המסחר והתעשייה, אישר אותן בצו לעניין זה...". בחוק שירות העבודה נקבעו, בין היתר, הוראות בדבר סדרי קריאה לשירות עבודה כאשר מוכרז "מצב מיוחד בעורף"⁶, או בעת "אירוע אסון המוני" כהגדרתו בסעיף 90א לפקודת המשטרה [נוסח חדש], התשל"א-1971.⁷

על פי החלטת הממשלה מ-1986, בראש מערך המל"ח עומדת ועדת מל"ח עלינה (להלן - ומ"ע) ותפקידה הוא, בין השאר: "לבחון בתיאום עם משרדי הממשלה, להמליץ ולהחליט, על דרכים ותכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה בשעת חירום, מתוך מגמה להבטיח את האספקה של מוצרים ושירותים שנקבעו כחיוניים... לתאם ולהנחות את הרשויות האזרחיות ואת רשויות צה"ל בהכנות לשעת חירום וכן בשעת חירום כדי להבטיח את הפעלת מערך מל"ח... להנחות את משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות וועדות המל"ח בנושאי שמירת מלאי ואספקת מוצרים ושירותים וכן בנושאים אחרים ככל הנדרש לקיום המשק החיוני". יושב ראש ומ"ע הוא שר הביטחון⁸ ויש לו ממלא מקום קבוע הממונה על ידו (להלן - מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע). בכפפות ליו"ר ומ"ע פועל מטה ארצי (להלן - מטה מל"ח ארצי). כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק החיוני בשעת חירום בתחומים שעליהם הוא מופקד בעת רגיעה. לצורך זה הוקמו ברוב משרדי הממשלה רשויות ייעודיות.

בהחלטת הממשלה מ-1986 הוגדרה "רשות ייעודית", ונקבעו תחומי סמכותה ואחריותה: "מסגרת שמשדר ממשלתי בתחום אחריותו הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עלינה, לבצוע פעולות המתחייבות מהחלטה זו באשור הנהלת המשרד. לעניין זה 'מסגרת' - לרבות מסגרת שבתחום אחריות השר אף אם היא מחוץ למסגרת המינהלית של המשרד". עוד נקבע בהחלטת הממשלה מ-1986, ש"כל משרד ממשלתי ורשות ייעודית יהיו מוסמכים ואחראים בתחום שהם מופקדים עליו לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש להבטחת הכנתו של המשק החיוני לקראת תקופת הפעלת מערך מל"ח וידווחו לוועדת המל"ח העליונה על האמצעים שנקטו כאמור".

- 5 ממרס 2003 מדובר בשר התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן - התמ"ת), על פי החלטת ממשלה מס' 51 מ-13.3.03 שאושרה על ידי הכנסת ב-26.3.03.
- 6 סעיף 9א(1) לחוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951 קובע: "שוכנעה הממשלה כי קיימת סבירות גבוהה שתתרחש התקפה על האוכלוסייה האזרחית, רשאית היא להכריז, במדינה כולה או בשטח מסוים, על מצב מיוחד בעורף". כן נקבעו בחוק זה סדרי האישור וההכרזה של מצב זה. בעניין ההכרזה על מצב מיוחד בעורף והפעלת מל"ח ראו גם דוח מבקר המדינה, היערכות העורף ותפקודו במלחמת לבנון השנייה (יולי 2007) (להלן - דוח על היערכות העורף), עמ' 16-17, 23-26.
- 7 אירוע הגורם לפגיעה חמורה בשלום הציבור, בביטחון הנפש או הרכוש הנוגע לציבור גדול או לשטח גדול, או אירוע שיש בו חשש לפגיעה כאמור, לרבות מחמת פגע טבע, מפגע סביבתי, אירוע חומרים מסוכנים, אירוע כימי או ביולוגי, אירוע קרינה רדיולוגי, תאונה או פעילות חבלנית עוינת.
- 8 בעניין הביקורת על מערך מל"ח ראו בדוח דלעיל על היערכות העורף, עמ' 73-81.
- 9 שאר חבריה הם המנהלים הכלליים של כל משרדי הממשלה, המנכ"לים של הסוכנות היהודית ומרכז השלטון המקומי, יו"ר ארגון המועצות האזוריות ונציגים בכירים של המטכ"ל ומשטרת ישראל.

ממכתבי הערכה שנשלחו לחברת החשמל לישראל בע"מ (להלן - חח"י) ולמקורות חברת מים בע"מ (להלן - מקורות) מראשי רשויות מקומיות רבים בצפון הארץ עולה, שעובדי השטח של חברות אלה פעלו במלחמת לבנון השנייה במסירות ודאגו לתיקונם המהיר, ככל האפשר, של תשתיות החשמל והמים שנפגעו.

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים אפריל-ספטמבר 2007 את היערכות הרשויות הייעודיות לשע"ח שעליהן אחראי משרד התשתיות הלאומיות (להלן - המשרד): הרשות הייעודית לדלק וגז (להלן - הרשות הייעודית לדלק), הרשות הייעודית לכוח והרשות הייעודית למים. הבדיקה נערכה במשרד - בעיקר במינהל הדלק והגז (להלן - מינהל הדלק) ובמינהל החשמל שבמשרד, ברשות הממשלתית למים ולביוב (להלן - הרשות הממשלתית למים), בחח"י ובמקורות. בדיקות השלמה נעשו במטה מל"ח ארצי שבמשרד הביטחון, ברשות לשירותים ציבוריים - חשמל וברשות הספנות והנמלים שבמשרד התחבורה (להלן - רספ"ן).

תרחיש ייחוס ותכנית אב

על פי נוהל בין-משרדי (מס' 4) של מטה מל"ח ארצי מיוני 2006 בנושא אישור "תרחיש ייחוס למערך מל"ח למלחמה"¹⁰ (להלן - נוהל תרחיש ייחוס), הוטל על מטה מל"ח ארצי להכין תרחיש ייחוס למל"ח ולהגיש אותו לאישורו של שר הביטחון. על כל רשות ייעודית לאפיין תרחיש ייחוס ענפי¹¹ שייגזר מתרחיש הייחוס למל"ח, ולהכין לפיו תכנית-אב ענפית¹². את תרחיש הייחוס הענפי אמור לאשר מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע¹³.

נכון למועד סיום הביקורת בספטמבר 2007 (להלן - מועד סיום הביקורת), תרחיש הייחוס האחרון למל"ח¹⁴ אושר בשנת 2001. תרחיש הייחוס הענפי האחרון של הרשות הייעודית לכוח מאוקטובר 2004, של הרשות הייעודית לדלק משנת 2005 וזה של הרשות הייעודית למים, שאותו אישר מטה מל"ח רק באוקטובר 2007,¹⁵ הותאמו לתרחיש הייחוס של מל"ח משנת 2001. תכניות האב הענפיות של הרשויות הייעודיות לכוח ולדלק הותאמו לאותם תרחישים. בעניין תכנית אב ענפית של הרשות הייעודית למים ראו להלן, בפרק על הרשות הייעודית למים.

- 10 תרחיש הייחוס למל"ח הוגדר בנוהל: "מכלול אפשרי של אירועים והתפתחויות, העשויים לשבש את יכולתו של המשק האזרחי לספק מוצרים ושירותים חיוניים בשעת חירום..." (סעיף 2). על פי הנוהל "התרחיש מציג מצרף של פגיעות פיזיות במדינה... את השלכותיהן המידיות והעיקריות... על תפקוד המערכות החברתיות, הכלכליות והתשתיות השונות במדינה" (סעיף 4); זאת על בסיס איום הייחוס שבתוקף שאותו מכין צה"ל, והוא מאושר על ידי הרמטכ"ל (סעיף 12).
- 11 כאמור בסעיפים 6-9 בנוהל בין-משרדי מס' 4: המדובר בתרחישים שבהם עשויה להיווצר הפרעה להספקת התקינה של המוצר או השירות; תרחיש זה הוא הקובע את מסגרת היעדים, פעולות ההיערכות והאמצעים להבטחת תפקודה של הרשות הייעודית בשע"ח.
- 12 כאמור בסעיפים 10 ו-11 בנוהל בין-משרדי מס' 4: תכנית-אב ענפית היא מכלול של פעולות להבטחת יכולת הרשות לספק בשע"ח את כל השירותים עליהם היא אמונה, תוך עמידה ברמות השירות הנדרשות - זאת על בסיס תרחיש הייחוס הענפי. התכנית תתייחס לנושאים: מפעלים חיוניים של הרשות; מלאים אסטרטגיים; תשתיות פיסיות מיוחדות נדרשות; ציוד טכנולוגי נדרש לשע"ח; תכניות פעולה קונקרטיות לטיפול בשיבושי תפקוד; תפיסת השליטה והבקרה; תכנית הכשרה ואימון של ממלאי התפקידים.
- 13 סעיף 17 בנוהל בין-משרדי מס' 4. בנוהל זה נקבעה חובה לקבל אישור של מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע לתרחיש הייחוס הענפי.
- 14 צוין כבר בדוח על היערכות העורף, בפרק בעניין הביקורת על מערך מל"ח, עמ' 75.
- 15 צוין, כי הרשות הייעודית למים העבירה את תרחיש הייחוס להערות מטה מל"ח ארצי עוד בשנת 2005.

משרד מבקר המדינה העלה, כי בעקבות מלחמת לבנון השנייה קבעו מטה מל"ח ארצי, הרשויות הייעודיות לדלק וכוח והמשרד, במהלך הפקת הלקחים שנעשה לאחר המלחמה בנובמבר 2006, שיש לעדכן את תרחיש הייחוס ואת תכניות האב הענפיות. בפועל, עד מועד סיום הביקורת לא עודכנו התרחישים והתכניות של הרשויות האמורות.

בתשובותיהן למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיעו הרשות הממשלתית למים וחח"י¹⁶, כי מטה מל"ח ארצי טרם מסר להן תרחיש ייחוס מעודכן. חח"י הוסיפה כי "כאשר תרחיש ייחוס זה יועבר לידניו, יבחן שוב תרחיש הייחוס הענפי שנגזר ממנו ותעודכן תכנית המענה הענפית בהתאם".

בתחילת ינואר 2008 הודיע מטה מל"ח ארצי למשרד מבקר המדינה, כי ב-25.12.07 אישר סגן שר הביטחון תרחיש ייחוס עדכני למל"ח וכי ב-3.1.08 הופץ תרחיש זה לרשויות הייעודיות שבאחריות המשרד.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי בעקבות אישור תרחיש הייחוס העדכני למל"ח והפצתו, על הרשויות הייעודיות לדלק, כוח ומים לעדכן בהקדם את תרחישי הייחוס הענפיים ואת התכניות הענפיות שלהן ולקבל את אישור מ"מ יו"ר ומ"ע לתרחישים. העדכון חיוני משום שהוא מאפשר הכנת תכניות אב ענפיות ונקיטה של צעדים ואמצעים הכרחיים מבעוד מועד לצורך ההיערכות החדשה.

הרשות הייעודית לדלק

1. סמכויות הרשות: ראש הרשות הייעודית לדלק הוא מנהל מינהל הדלק. במצב חירום מוסמכת הממשלה לקבוע הסדרים להפעלת המשק במצב חירום, כדי לקיים אספקת דלקים ושירותים חיוניים, ולהתקין תקנות שע"ח מכוח סמכותה הכללית על פי סעיף 39 לחוק יסוד: הממשלה. משרד מבקר המדינה העלה מעיון במסמכי המשרד מספטמבר ומנובמבר 2006 הנוגעים ללקחי מלחמת לבנון השנייה, כי כיום אין הסדר ייחודי לעניין אספקת דלקים בשע"ח, המקנה סמכויות לשר התשתיות הלאומיות (להלן - שר התשתיות או השר) ולמנהל מינהל הדלק להורות על שינויים או סדר קדימויות מתוך ראייה של משק הדלק כולו¹⁷, בשע"ח ובעת שגרה, למעט בנושא המלאי (ראו להלן), וכי הומלץ להוסיף סמכויות לגורמים הרלוונטיים במשרד, כך שיוכלו לתת הוראות בעניין ייצור, שינוע, ייצוא וייבוא דלקים, במצבים של חירום וכשל.

הממשלה החליטה על חקיקת חוק משק הדלק בינואר 1997¹⁸, והמשרד מטפל במשך שנים בהצעת חוק זה. בינואר 2007 הכין המשרד תזכיר מעודכן להצעת חוק משק הדלק ובו פרק מיוחד בנושא "מצב כשל ומצב חירום". בתזכיר מוצע, בין היתר, לקבוע מהו מצב חירום במשק הדלק, ולהסדיר את הפעלת משק הדלק בשע"ח ובמצב של כשל באספקת דלקים, ובכללה קביעת סמכויותיהם של שר התשתיות ושל מנהל מינהל הדלק.

16 מרבית חברי הרשות הייעודית לכוח הם חברי הנהלת חח"י (ראו על כך בהמשך).

17 לדוגמה: להגביר את זיקוק הנפט בעת מחסור, להגדיל את כמות הדלק המיובא, לאשר לחברות הדלק להפחית את מלאי הדלק מתחת למינימום התפעולי לצורך שימוש בו למשק המדינה ולהורות להן על השימוש במלאי הדלק שברשותן, להורות לחברות התשתית בדבר קביעת קדימות בשירותי ההזרמה או פריקה וטעינה בנמל הדלק.

18 ראו גם דוח שנתי 54א של מבקר המדינה (ספטמבר 2003), עמ' 338.

בתשובתה מנובמבר 2007 הודיעה הלשכה המשפטית של המשרד למשרד מבקר המדינה (להלן - תשובת הלשכה המשפטית), כי "העדר סמכויות ייחודיות למתן הוראות בידי מנהל מינהל הדלק לא פגע, ולא היה עלול לפגוע, הן בתפקוד המשק והן ביכולת רשות הדלק למלא את תפקידה בשעת הצורך... קיום חקיקה ייחודית נדרש לתפקוד שוטף של מנהל הדלק, ויכול להקל על פעילותו בשעת חירום". הלשכה המשפטית ציטטה בתשובתה מתוך דברי ההסבר של תזכיר הצעת החוק להבטחת שירותים חיוניים, התשס"ה-2004: "הצורך להבטיח קיומם של שירותים חיוניים... קיים גם בעת שגרה... נדרש אפוא הסדר מיוחד שיאפשר לממשלה למלא את חובתה לדאוג להספקה של שירותים חיוניים, הסדר שאינו נסמך על תקנות שעת-חירום, ושאינו תלוי בקיומה של הכרזה על מצב חירום...".

עוד הסבירה הלשכה המשפטית: "ברוח זאת נוסח הפרק הרלוונטי בחוק משק הדלק" שמטרתו העיקרית "היא לקבוע הסדר ייחודי שיחול בכל מקרה של מחסור בדלק, ולא רק בשעת חירום... בנוסף לכך, הצעת החוק קובעת מראש אלו סמכויות יוקנו למנהל מינהל הדלק כפועל יוצא מהכרזה על מצב מיוחד או מצב חירום, מבלי להידרש בכל פעם מחדש להגדרת סמכויות באמצעות התקנות תקנות לשעת חירום", דבר שנועד לקצר הליכים ו"להקל על פעילות מינהל הדלק בעת חירום".

משרד מבקר המדינה העלה, כי הטיפול בנוסח המעודכן של הצעת החוק מתעכב מינואר 2007. מתזכורות ששלחה סגנית היועצת המשפטית של המשרד במאי ובאוקטובר 2007 למשרד המשפטים, למשרד האוצר ולרשות להגבלים עסקיים שאליהם פנתה, ומהסבריה למשרד מבקר המדינה עולה, כי העיכוב נבע מאי-קבלת תגובותיהם. סגנית היועצת המשפטית הסבירה, כי הם השתתפו בעבר בגיבוש עקרונות החוק, ותגובותיהם רלוונטיות מאוד לצורך הכנת התזכיר.

הלשכות המשפטיות של הגופים האמורים הודיעו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 כדלקמן:

(א) משרד האוצר: "בכוונתם [של משרד התשתיות הלאומיות] לקבוע בשבועות הקרובים סדרת פגישות עם כל הגורמים הנוגעים בדבר, לצורך קידום תזכיר החוק שבנדון. מובן כי עם הנעת הטיפול בתזכיר החוק שבנדון, נעביר גם אנו את התייחסותנו המסודרת לגביו".

(ב) משרד המשפטים: "לאור מורכבות הנושא, העברת התייחסות לתזכיר החוק הצריכה, מטבע הדברים, פרק זמן מתאים לבדיקת מכלול הסוגיות, והתייחסות ראשונה מטעמנו הועברה למשרד התשתיות הלאומיות ביום 21.10.07".

(ג) רשות ההגבלים העסקיים: "הגדרת מצב חירום במשק הדלק והתנהלות משק הדלק בעת מצב החירום... אינם מבין העניינים שרשות ההגבלים מתעתדת להעיר לגביהם". רשות ההגבלים הוסיפה שהיא תעביר את הערותיה לתזכיר החוק לידי משרד התשתיות "בימים הקרובים".

בתשובתה הודיעה הלשכה המשפטית של המשרד: "תיאום בין-משרדי חשוב לא רק לאור דרישה למנהל תקין, הוא חיוני גם לטובת העניין. חוק כה מרכזי ומקיף צריך לחוקק בהליך מסודר, תוך התייעצות עם כל הגורמים הרלוונטיים".

לדעת משרד מבקר המדינה, העיכובים בתהליך הכנת החקיקה עלולים לפגוע ביכולת להתמודד באופן מיטבי עם סוגיות הדלק בשעת חירום. על כן, מן הראוי שהמשרד יקבע בהקדם לוח זמנים להגשת הצעת החוק עליו החליטה הממשלה לפני יותר מעשור, בינואר 1997. כמו כן, על הגופים האחרים המעורבים בהכנה של הצעת החוק לשתף פעולה עם המשרד במטרה להביא לקידום מהיר ככל האפשר של אישורה.

2. כמות מלאי הדלק: חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001 (להלן - חוק ההסדרים 2001),

מסמך את שר התשתיות לקבוע את מלאי הדלק הנדרש למשק המדינה - הן מלאי ביטחוני והן מלאי לצורך המשק האזרחי. "מלאי ביטחוני" הוגדר בחוק זה: "כמות הדלק שקבע השר, בהסכמת שר האוצר ושר הביטחון, כי היא נדרשת לתפקוד תקין של משק הדלק בהתאם לצורכי הצבא ולצרכים ביטחוניים במשק הדלק, ולתקופה כפי שנקבעה בהסכמה כאמור". "מלאי" לצורך המשק האזרחי הוגדר: "כמות הדלק שקבע השר, בהתייעצות עם שר האוצר ושר הביטחון, כי היא נדרשת לתפקוד תקין של משק הדלק האזרחי, בהתאם לצורכי המשק ולתקופה כפי שקבע".

על פי סעיף 10 לחוק האמור, הוסמך השר לקבוע לחברות דלק¹⁹ את מלאי הדלק הביטחוני ואת המלאי לצורך המשק האזרחי הדרושים למדינה "בכמויות, בשיעורים, במקומות ובתנאים שקבע השר, בהתייעצות עם שר האוצר ועם שר הביטחון, דרך כלל או לסוגים". כללים אלה ייקבעו על ידי, בין היתר, בהתחשב בכמות הדלק שחברת הדלק מזקקת, מייצאת, מייבאת, או משווקת, לפי העניין; ייתכן שייקבעו בכללים גם הוראות פטור לחברות הדלק לפי עיסוקיהן. בתקנות ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001) (החזקת מלאי ומלאי ביטחוני של דלק), התשס"א-2001 (להלן - התקנות), פורטה חובתם של חברות הדלק להמשיך בהחזקת מלאי ביטחוני של סולר ודלק סילוני, והחובה להחזיק מלאי של סולר אזרחי²⁰ בכמויות מוגדרות.

בינואר 2004 מינה שר התשתיות ועדה (להלן - ועדת המלאים), בראשות מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע מר ארנון בן-עמי, שתבחן ותמליץ לפניו על רמות המלאים שהמדינה נדרשת להחזיק בנפט גלמי, בתזקיקי נפט לסוגיהם ובפחם.

מעיון במסמכי המשרד (מספטמבר 2006) הדנים באירועי מלחמת לבנון השנייה, ובלקחים שהופקו ממנה עולה, כי חלק מהמלאי הביטחוני נצרך בעת המלחמה, וכי רמת המלאי האזרחי של אחד הדלקים שלא נכלל במלאי ירדה, בהיקף שדרש התערבות מיוחדת של מנהל מינהל הדלק, איג' אהוד יחיאלי, והוא פנה לגורמים שונים וביקשם לפעול כדי לפתור את הבעיה.

בתחילת אוגוסט 2007 הגישה ועדת המלאים דוח לשר התשתיות מר בנימין בן-אליעזר, ובו המלצות מנומקות לרמות מלאי הדלק לשע"ח שיש לקבוע, והעבירה העתקים ממנו לשר הביטחון ולשר האוצר. בין היתר הציעה ועדת המלאים להחזיק מלאי ביטחוני באחד ממוצרי הדלק שעד כה לא נדרשה החזקת מלאי שלו, וציינה, כי לגבי מוצר דלק מסוים אחר לא ניתן להמליץ על כמויות מלאי בשל מגבלות אחסון. בין נימוקיה להמלצות כתבה ועדת המלאים שהיא בחנה, בין היתר, את השינויים שחלו במשק הישראלי בכלל ובמשק הדלק בפרט, ואת ההתפתחויות הצפויות במשק האנרגיה. כמו כן ציינה הוועדה, כי התחשבה במתארי הפרעה אפשריים לאספקת הדלק לסוגיו וכי בדוח נדון גם יישום לקחי מלחמת לבנון השנייה.

בתשובת המשרד ובתשובתו של שר התשתיות מנובמבר 2007 למבקר המדינה נאמר, כי המלצות ועדת המלאים בנוגע לרמת המלאי הנדרשת למשק לשע"ח הוצגו לפני השר ב-10.10.07, והוא

19 "חברת דלק" - חברה העוסקת בזיקוק, ייצוא, ייבוא או בשיווק של דלק, וכן חברה העוסקת במתן שירותי תשתית של דלק. חברות הדלק הגדולות הוכרו על ידי שר התמ"ת מפעלים חיוניים בצו על פי חוק שירות העבודה.

20 לפי סעיף 10 בחוק ההסדרים 2001, יש שוני במקור המימון של שני סוגי המלאים: סעיף 10(א) "חברת דלק תחזיק על חשבונה מלאי, בכמויות, בשיעורים, במקומות ובתנאים שקבע השר..."; סעיף 10(ב) - "חברת דלק תחזיק, על חשבון אוצר המדינה, מלאי ביטחוני בכמויות, בשיעורים, במקומות ובתנאים שקבע השר..." (ההדגשות אינן במקור). המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי "לאור צו ביניים שניתן בבג"צ [החלטת שניתנה ב-26.8.02 והובהרה ב-19.9.02 וב-13.11.02 בתיקי בג"צ 7037/01 אלון חברת הדלק לישראל בע"מ נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'; 6775/01, יונה אברך בע"מ נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'; 7038/01 דור אנרגיה (1988) בע"מ נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'; ו-7162/01 דיאלוג 2000 השקעות ואחזקות נ' שר התשתיות הלאומיות ואח'] ונותר תלוי ועומד, גם המלאי האזרחי מוחזק בפועל במימון המדינה, אם כי באמצעות חוזים".

קיבל את העקרונות שהוצגו לפניו. הם ציינו כי יישום ההמלצות כרוך בהטלת חובת אחזקת מלאי על כמה גורמים במשק הדלק, והוא מחייב תיקון לתקנות. הם הוסיפו כי הדרג המקצועי במשרד השלים את גיבוש הצעת התקנות להחזקת המלאי הביטחוני הנדרש והעבירם לאישור משרד המשפטים בנובמבר 2007.²¹ בתשובתו הביע השר תקווה שהמהלך יושלם עד סוף שנת 2007, לאחר שיקיים את חובת ההתייעצות עם שר הביטחון ועם שר האוצר. המשרד הוסיף בתשובתו, כי הנחיות היועץ המשפטי לממשלה מחייבות לקבל גם את תגובתם של הנוגעים בעניין, וביניהם חברות הדלק, טרם השלמת ההליך התחקיתי.

עוד הודיע המשרד בתשובתו, כי "רמות המלאי הביטחוני שהוחזקו במשק בפועל, על בסיס המלצות משנת 2001, היו גבוהות מאלה שהומלצו בשנת 2007 (למעט המוצר שהוסף)".

משרד מבקר המדינה מעיר, כי על המשרד לפעול להשלמת הליכי החקיקה בהקדם האפשרי, ובכך להבטיח החלת נורמה מחייבת מתאימה ומעודכנת בדבר כמויות המלאים הביטחוניים.

3. **אניות להובלת דלקים בשע"ח:** בתרחיש הייחוס הענפי של הרשות הייעודית לדלק עולה גם האפשרות שיהיה צורך לייבא דלקים למדינה באמצעות אניות להובלת דלקים (להלן - מכליות), לאחר תקופה מסוימת של לחימה. ממכתבו של סגן ראש הממשלה ושר התחבורה והבטיחות בדרכים רא"ל (מיל) שאול מופז (להלן - שר התחבורה) לשר האוצר ולמנהל רשות החברות הממשלתיות מינואר 2007²² מתברר, שבתקופת מלחמת לבנון השנייה נמנעו בעלי מכליות זרות וצוותי ימאים זרים מלהגיע לנמלי ישראל. במכתבו ביקש שר התחבורה כי במסגרת הכרות צו בדבר אינטרסים חיוניים של המדינה בחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ (להלן - בז"ן) לקראת הפרטתה (ראו בהמשך), "יכלל התנאי לפיו על החברה תוטל חובה לקיים כושר הובלה ימי של נפט ומוצריו באמצעות בעלות ו/או שליטה.... באניית מיכל אחת להובלת נפט ומוצריו, בעלת מעמס של 35,000 טון עד 40,000 טון".

לפי הוראות סעיף 2 בחוק להארכת תוקפן של תקנות שעת חירום (פיקוח על כלי שיט) [נוסח משולב], התשל"ג-1973 (להלן - חוק להארכת התוקף של תקנות שע"ח פיקוח על כלי שיט), רשאי שר התחבורה מטעמים של ביטחון המדינה, או של קיום אספקה ושירותים חיוניים, להורות "לבעל, לקברניט ולאיש צוות של כלי שיט הרשום במרשם הישראלי לפי חוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960, או החייב ברישום²³ בו או לרבות כלי שיט שהופטר מרישום במרשם הישראלי לפי החוק האמור ואינו רשום במרשם חוץ", להשיט את כלי השיט ליעדים, להטעין או לפרוק ממנו מטענים, כפי שיוורה לו. לפי סעיף 5 בחוק להארכת התוקף של תקנות שע"ח הפיקוח על כלי שיט, "השר רשאי, אם ראה צורך בכך מטעמים שבביטחון המדינה או שבקיום אספקה ושירותים חיוניים, ליתן הוראות לאזרחי ישראלי או לתושב ישראל, שהוא חוכר של כלי שיט הרשום במדינת חוץ, על דרך הפעלת זכויותיו לפי שטר החכירה לצורך כל פעולה מהפעולות המפורטות בתקנה 2".

21 ב-6.12.07 שלח המשרד למשרד המשפטים נוסח מתוקן של תקנות ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001) (החזקת מלאי ביטחוני של דלק), התשס"ח-2007, לאחר שהתקבלו הערות משרד המשפטים על הנוסח מנובמבר 2007.

22 "הכללת תנאי נוסף בצו אינטרסים חיוניים במסגרת הפרטת בז"ן - שמירה על כושר הובלה ימי של נפט ומוצריו באמצעות אניית מכל ישראלית" מ-3.1.07.

23 לפי סעיף 2 בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960, "כלי שיט שיותר ממחציתו היא בבעלותם של המדינה או אזרחי ישראל או של תאגיד ישראלי, כשיר לרישום". עוד נקבע בחוק זה: "כלי שיט שלא נתמלאו בו תנאי הכשירות לרישום האמורים בסעיף 2 או שחדלו להתקיים בו, רשאי שר התחבורה, אם שוכנע שקיימת זיקה מספקת בין כלי השיט למדינת ישראל, להתיר בכתב לבעל כלי השיט לרשמו במרשם הישראלי או להתיר שיישאר רשום במרשם הישראלי, הכל בתנאים או ללא תנאים, כפי שייראה השר".

בחוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי), התשס"ה-2005 נקבע, כי "כלי שיט זר הרשום בפנקס הרישום, יחולו עליו, על הגורם הישראלי שהוא בעלי שליטה²⁴ בו, על איש צוות ישראלי המשרת בו, ועל איש צוות אחר המשרת בו אם הסכים לכך, הוראות חוק הספנות (ימאים) התשל"ג-1973... כאילו היה כלי השיט הזר רשום בישראל; לעניין זה, 'איש צוות ישראלי' - כהגדרתו בחוק הספנות (ימאים)".

ממסמכי רספ"ן עולה, כי אין בבעלותו או בשליטתו של גורם ישראלי מכליות להובלת דלקים. מכאן שאין מכליות ששר התחבורה רשאי, לפי החוק להארכת התוקף של תקנות שע"ח פיקוח על כלי שיט, להורות בשע"ח לשנע בהן דלקים אל המדינה וממנה. משרד מבקר המדינה העלה, כי מינהל הדלק לא פעל כדי להבטיח שיימצאו מכליות לרשות המשק בשע"ח.

(א) עד פברואר 2007 הייתה בז"ן חברה ממשלתית²⁵. באותו חודש נמכרו מניותיה שבהחזקת המדינה בהנפקה בבורסה. בסעיף 18(ה) בצו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בתי זיקוק לנפט בע"מ), התשס"ז-2007, שנחתם ב-31.1.07 (להלן - צו האינטרסים החיוניים) נקבע, בין השאר, כי מנהל מינהל הדלק בתיאום עם ומ"ע, יורה לבז"ן, כי בשל צורכי החירום של המדינה יש להוביל אליה דלקים, ככל הניתן, במכליות ישראליות²⁶ אחת לפחות. על צו זה דווח בתשקיף הצעת המכר של מניות בז"ן, שפורסם על פי חוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968.

משרד מבקר המדינה העלה, כי מנהל מינהל הדלק השתהה ולא קיבל החלטה בעניין. במהלך הביקורת, באוגוסט 2007, פנה אליו משרד מבקר המדינה בעניין זה, ובעקבות הפנייה פנה מנהל מינהל הדלק לומ"ע ב-30.8.07 כדי להתייעץ עמה בקשר למתן הוראה זו. עד מועד סיום הביקורת לא הוציא המנהל²⁷ הוראה בנדון לבז"ן.

בעקבות הביקורת דן מנהל מינהל הדלק עם בז"ן ורספ"ן (ב-22.11.07) בעניין "אניית מכל להובלת תזקי דלק לבנים (סולר, רס"ל, בנזין) או מוצרים בתהליך באותה קבוצה". בסיכום הדיון שהכין מנהל מינהל הדלק נכתב: "בתוך פרק זמן של עד 4 חודשים מיום חתימת ההסכם" בין מינהל הדלק, רספ"ן ובז"ן, האמור להיחתם בעקבות אותו סיכום, "ייחתם הסכם ע"י בז"ן לרכישה/שליטה של כלי השיט כאמור"; וכן: "תפעול האניה יכנס לפועל... עד חודשיים מיום חתימת ההסכם של בז"ן לרכישה/הפעלת כלי השיט". עוד סוכם באותו דיון, כי "במידה ולא ייסגר הנושא בהסכמה, בכוונת מינהל הדלק להפעיל סמכותו כאמור, עד יום 31.12.07". בז"ן ענתה למנהל מינהל הדלק במכתב מדצמבר 2007: "בזן תהיה נכונה להוביל מוצרי נפט באמצעות מיכלית ישראלית, ככל שהדבר יעמוד בקריטריונים כלכליים מקובלים... עד היום בזן לא הייתה הבעלים של אוניות וגם לא תפעלה

24 "שליטה" של גורם ישראלי בכלי שיט זר מוגדרת כ"יכולת של גורם ישראלי להורות על תפעולו של כלי השיט הזר, בין לבד ובין יחד עם אחרים או באמצעותם, בין במישרין ובין בעקיפין, לרבות יכולת כאמור הנובעת מכוח החזקת אמצעי שליטה בבעלים הרשום..."

25 עד ינואר 2006 החזיקה המדינה ב-74% ממניות בז"ן ומאז ועד הפרטתה החזיקה המדינה ב-100%. בז"ן הפעילה עד יולי 2006 שני בתי זיקוק, אחד באזור חיפה ואחד באשדוד, ראו דוח שנתי 2006 של מבקר המדינה (ספטמבר 2003), עמ' 329. ביולי 2006 מומשו החלטות הממשלה משנת 2004, ובז"ן פוצלה. מכירת החזקות המדינה בבית הזיקוק באשדוד הסתיימה בספטמבר 2006, ובפברואר 2007 הוצעו ונמכרו לציבור החזקות המדינה בבית הזיקוק בחיפה והחברות שבהחזקת בז"ן.

26 אניית מכל ישראלית - הוגדרה לעניין זה כ"אניית מיכל שהיא כלי שיט ישראלי כהגדרתו בחוק הספנות (כלי שיט), התש"ך-1960, או כלי שיט זר שהוא בשליטה של גורם ישראלי כמשמעותו בחוק הספנות (כלי שיט זר בשליטה של גורם ישראלי)", התשס"ה-2005.

27 אינג' אהוד יחיאלי סיים את תפקידו כמנהל מינהל הדלק בתחילת שנת 2008.

אוניות...". כן בקשה בז"ן במכתבה לקבל מידע על סובסידיות שיוענקו למפעילים של מכלית ישראלית. ב-17.1.08 הודיע שר התחבורה למבקר המדינה, כי הנושא מצוי בתחום סמכותו של מינהל הדלק במשרד התשתיות וכי "טרם ניתנה ההוראה כאמור".

(ב) ממסמכי מינהל הדלק עולה, כי מנהל המינהל לא פעל לכך שבהליך חקיקת המשנה של צו החברות הממשלתיות (הכרזה על אינטרסים חיוניים למדינה בחברת בית הזיקוק לנפט - אשדוד בע"מ [להלן - בז"א]), התשס"ו-2006, ייבחן הצורך לקבוע הוראה בדבר סמכות מנהל המינהל להורות לבז"א כי הובלת דלקים עבורה תתבצע, ככל הניתן, על ידי אניית מכל ישראלית אחת לפחות. המנהל הסביר למשרד מבקר המדינה ב-18.9.07, כי נמנע מלהציע תנאי כזה בצו להכרזה אינטרסים חיוניים בבז"א משום שבעת הוצאתו רק החל תהליך הפיצול של בז"ן, ולא היה לו מידע בקשר לפעילות הייבוא והייצוא הנפרדת של בז"א.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אין כל מסמכים המצביעים על כך שהימנעותו של מנהל מינהל הדלק מלפעול כדי שיוענקו לו בצו סמכויות להטיל חובה כזו על בז"א התבססה על בחינה מעמיקה של הנושא.

ממכתבו של שר התחבורה מינואר 2007 וממסמכי רספ"ן עולה, כי היעדר מכלית בבעלות או בשליטה של גורם ישראלי מעמיד בספק את יכולתה של המדינה לשנע דלקים בשע"ח. עובדה זאת עלולה להשפיע לרעה על ביטחון המדינה ועל היערכות המשק לשע"ח. הדבר מונע גם את הימצאותם של צוותי ימאים ישראליים במכליות והכשרתם לעבודה בעת שגרה,²⁸ ומקשה בכך על הפעלתם של צוותים ישראליים מיומנים בשע"ח.

4. **נוהלי עבודה:** משרד מבקר המדינה העלה, כי נוהלי העבודה של הרשות הייעודית לדלק נקבעו בשנת 1995. נהלים אלה אינם עדכניים מבחינת המונחים וההגדרות שהשתנו בעשור החולף, והשינויים שחלו במשק הדלק ובגופים המרכיבים אותו. מינהל הדלק הודיע למשרד מבקר המדינה במהלך הביקורת, באוגוסט 2007, שהחל לעדכן את קובץ נוהלי הרשות הייעודית לדלק. בדצמבר 2007 הודיע מנהל מינהל הדלק, כי הנהלים המעודכנים נמצאים בבדיקה ובהגהה סופית לפני אישורם והפצתם.

הרשות הייעודית לכוח

אספקת החשמל במשק מתבצעת באמצעות המקטעים העיקריים האלה: ייצור, הולכה וחלוקה.²⁹ הפעילות במשק החשמל מוסדרת מאז מרס 1996 בחוק משק החשמל, התשנ"ו-1996 (להלן - חוק משק החשמל). חוק זה מסדיר, בין היתר, מתן רישיונות לפעילויות הקשורות בחשמל שהוגדרו בחוק. חח"י קיבלה בשנת 1997 רישיון להולכה, חלוקה, הספקה, ומכירה של חשמל ולסחר בו, וכן

28 בעניין העסקת ימאים ישראליים ראו מבקר המדינה, דוח על הביקורת בשלטון המקומי, באיגודים ובמוסדות להשכלה גבוהה (יולי 2003), עמ' 658. בעניין זה התקבלה החלטת ממשלה מ-1178/3.1.97-1178 וכן כמה החלטות המשך של הממשלה: החלטה מ-4797/26.1.99, החלטה מ-1532/28.2.02 והחלטה מ-949/6.11.03.

29 ייצור - תחנות כוח לייצור חשמל; הולכה - תחנות מיתוג והשנאה ורשת החשמל במתח על ועליון; חלוקה - רשתות החשמל במתח גבוה ונמוך ותחנות השנאה.

רישיונות ייצור באמצעות תחנות הכוח שבבעלותה³⁰. על פי החוק, לחח"י רישיון ספק שירות חיוני בתחומי פעילותה העיקריים³¹.

1. הרשות הייעודית לכוח מופקדת על ניהול האספקה של שירותי כוח (חשמל) למשק בשע"ח. נמצא כי מנכ"ל חח"י מכהן גם בתפקיד ראש הרשות הייעודית לכוח. מרבית חברי רשות הכוח הם חברי הנהלת חח"י, ומשתתפים בה גם נציגים של מינהל החשמל במשרד ונציג של פיקוד העורף בצה"ל. על פי נהלי הרשות הייעודית לכוח רשות זו מושתתת בעיקרה על חח"י, כגוף האחראי בפועל לאספקת חשמל לצרכנים בימי רגיעה ובשע"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מינויו של מנכ"ל חח"י לראש הרשות הייעודית לכוח ומשקלם הרב של אנשי חח"י בהרכבה עלול ליצור מצב אפשרי של אינטרסים מנוגדים, משום שבבואו לקבל החלטות, עלול ההרכב האמור של הרשות הייעודית לכוח לשקול שיקולים עסקיים של החברה, כאשר אלה אינם תמיד עולים בקנה אחד עם האינטרסים החיוניים של המדינה.

חח"י השיבה בנובמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, כי "לפחות עד לכניסת יצרני חשמל פרטיים בהיקפים לא זניחים, לא קיים ניגוד עניינים בין כהונת ראש הרשות הייעודית לכוח לבין כהונתו כמנכ"ל חברת החשמל". חח"י הוסיפה, כי להערכתה אין ניגוד עניינים "מאחר שהאינטרס בשני המקרים אחד הוא: לשמור על שרידות המערכת ועל אספקת החשמל... חברת החשמל עפ"י מעמדה כיום, הינה גוף שנתון לפיקוח וכפוף להוראות חוקים השונים החלים עליה... בעיתות שגרה... ובשעת חירום... על פי הם היא מחויבת לפעול". עוד כתבה חח"י שמערכת הרגולציה והסמכות שהוקנתה לומ"ע מאפשרים להם להתערב ולהנחות את החברה בפעולתה ובקביעת עדיפויות בהחזרת אספקת החשמל.

שר התשתיות הודיע למבקר המדינה בנובמבר 2007, כי "לאור ממצאי הביקורת הוא הנחה את הנוגעים בדבר, לפעול למינוי גורם מטעם המדינה בראש הרשות הייעודית לכוח, כדי להסיר מצב של ניגוד עניינים שמשתמע לכאורה ממסגרת הפעילות הקיימת". שר התשתיות הוסיף: "מהלך זה מחייב יצירת כלים מתאימים לתפקוד המערכת, כגון גיוס אמצעים הנדרשים לביצוע העבודה או הסדרת יחסי כפיפות בין הגוף המטפל בנושא לבין נציג המדינה".

2. על פי חוק משק החשמל ותיקוניו, ולפי כמה החלטות ממשלה³² החלו רשות החברות הממשלתיות, גורמים נוספים במשרד האוצר והנהלת המשרד בפעולות ליישום שינוי מבני במשק החשמל. השינוי אמור לכלול, בין היתר, את פיצולה של חח"י לכמה חברות-בת ממשלתיות, ובמועד מאוחר יותר - הפרטה חלקית או מלאה שלהן. מכוח חוק משק החשמל הוקמה הרשות לשירותים ציבוריים - חשמל (להלן - רשות החשמל). על פי חוק זה יש לרשות החשמל סמכות לתת רישיונות ייצור לחשמל, ואלו ייכנסו לתוקפם לאחר שיאושרו על ידי שר התשתיות. בשנים

30 על פי השנתון הסטטיסטי לישראל לשנת 2006, חח"י מייצרת כ-98 אחוז מהחשמל במדינה.

31 על פי חוק משק החשמל, "רישיון ספק שירות חיוני" - רישיון לניהול המערכת, להולכה או לחלוקה של חשמל. עוד נקבע בחוק זה, כי השר רשאי לקבוע מעת לעת, לפי המצב העובדתי במשק החשמל, כי בעל רישיון או רישיונות ייצור מרכז בידיו חלק מהותי מהייצור במשק החשמל, ומשקבע כאמור יחולו עליו הוראות חוק זה לעניין בעל רישיון ספק שירות חיוני.

32 החלטה 104 מ-25.3.03 (רפורמה במשק החשמל); החלטה 2429 מ-15.8.04 (יישום השינוי המבני במשק החשמל); החלטה 2438 מ-25.3.05 (צמצום הרגולציה במשק החשמל).

האחרונות נתנה רשות החשמל, בחתימת השר, רישיונות ייצור לכמה יצרנים פרטיים. במועד סיום הביקורת כמעט כל החשמל במשק מיוצר עדיין בידי חח"³³.

מהמסמכים שבידי משרד מבקר המדינה עולה, שבשנים 2004 ו-2005 בחנו חח"י ומטה מל"ח ארצי את השפעת השינוי המבני של חח"י והפרטת משק החשמל על מצבי החירום במדינה.

בפברואר 2006 כתב מנהל מינהל החשמל במשרד³⁴, מר דן וינשטוק, לסגן מנהל רשות החברות הממשלתיות לתשתיות ושינויים מבניים, מר שמעון בן-חמו, כי יש לוודא שנושא החשמל לשעת חירום "אינו נופל בין הכיסאות", בייחוד כאשר עתידים שחקנים נוספים להצטרף למשק החשמל. לפיכך ביקש המנהל להקדיש אחד מדיוני הצוות לנושא יישום השינוי המבני, ולהזמין אליו את מ"מ קבוע ליו"ר ומ"ע.

ב-13.7.06 כתב ראש חטיבת כוונות והפעלה במטה מל"ח ארצי למנכ"ל המשרד, למנכ"ל משרד האוצר ולרשות החברות הממשלתיות: "1. החלת חוק משק החשמל גוררת שינויים ארגוניים במשק החשמל. 2. הבטחת האמינות, זמינות, איכות, ויעילות כמוגדר במטרת החוק, מחייבת שמירה על האינטרסים של מדינת ישראל בנושא הכנתו של משק החשמל, היערכותו והפעלתו בשע"ח". הוא בקש כי נציג מטה מל"ח ארצי יהיה שותף לכל תהליכי השינויים האמורים.

עד מועד סיום הביקורת לא בדקו משרד האוצר, ובכלל זה רשות החברות הממשלתיות, והמשרד את השפעת השינויים המבניים המתוכננים על היערכותו של משק החשמל בעת חירום.

בספטמבר 2007 כתב מנהל מינהל החשמל למשרד מבקר המדינה, כי בעקבות שאלות שהעלו נציגי משרד מבקר המדינה במהלך הביקורת אישר מנכ"ל המשרד מר חזי קוגלר הצעה שהגיש לו בנדון. הוא הציע כי במסגרת הדיונים של גופים הממשלתיים על השינוי המבני המתוכנן יוקם צוות משנה, בהשתתפות מטה מל"ח ארצי, שיבחן את היבטי המל"ח הנובעים מהשינוי.

רשות החברות הממשלתיות הודיעה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007, כי "במהלך תכנון ויישום השינוי המבני במשק החשמל תובא בחשבון עמדתם המקצועית של נציגי מינהל החשמל בכל הנוגע לסוגיות הקשורות באינטרסים חיוניים של המדינה במשק זה, בין בעת רגיעה ובין בשעת חירום".

3. משרד מבקר המדינה העלה, כי ברישיונות מותנים³⁵ שנתנה רשות החשמל ליצרני חשמל פרטיים בחתימתו של שר התשתיות, לא נקבעו הוראות מפורשות בנוגע להיערכותו של בעל הרישיון לשע"ח, וביניהם עניין הכפיפות של בעל הרישיון להוראות מנהל מערכת החשמל³⁶.

33 בעניין שילוב יצרני חשמל פרטיים ראו דוח שנתי 51 של מבקר המדינה (אפריל 2001), עמ' 717, וכן דוח שנתי 53 (אפריל 2003), עמ' 792.

34 מנהל מינהל החשמל הוא המנהל לפי סעיף 57 לחוק משק החשמל. לפי החוק, המנהל ממונה על ידי הממשלה, על פי הצעת השר, הוא עובד המשרד וכפוף ישירות לשר.

35 רישיון מותנה מוגדר בתקנות משק החשמל (יצרן חשמל פרטי קונבנציונאלי), התשס"ה-2005: "רישיון זמני שנתן השר לאדם, ולפיו בהתקיים התנאים הקבועים בו והוראות הדין, יינתן לאותו אדם רישיון ייצור".

36 על פי התקנות האמורות לעיל, מנהל המערכת הוא מנהל מרכז הפיקוח, הבקרה והפיקוד על עומסים ברשת החשמל, של בעל רישיון ההולכה, או מי שקיבל רישיון לפיקוח, לבקרה ולפיקוד על עומסים ברשת החשמל. בתקופת הביקורת מנהל המערכת הוא יחידת הפיקוח על העומסים ברשת החשמל הארצית של חח"י.

במהלך הביקורת העלה נציג משרד מבקר המדינה עניין זה לפני מנהל מינהל החשמל. בעקבות זאת פנה מנהל המינהל ליו"ר רשות החשמל, וזה הודיע לו (באוגוסט 2007), כי הוראות בנדון "יוטמעו ברישיונות העתידיים להינתן על ידי הרשות, הן ברישיונות הייצור ל"ח"פים [יצרנים פרטיים] והן ברישיונות לספק שרות חיוני". בספטמבר 2007 הודיע מנהל המינהל למשרד מבקר המדינה, כי השר הורה להחזיר לרשות החשמל ארבעה רישיונות מותנים ליצרנים פרטיים שהועברו לחתימתו. שר התשתיות והמשרד ציינו בתשובתם, כי השר הנחה לשלב ברישיונות המותנים האמורים הוראות מיוחדות שמגדירות את חובותיו של מקבל הרישיון בשע"ח. בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2007 הודיעה רשות החשמל, כי היא "מצויה בעיצומו של תהליך הטמעת הסדר ההיערכות לשעת חירום במסגרת רישיונותיה החלים על רישיונות במשק החשמל".

4. נושא נוסף שראוי היה כי מינהל החשמל יבחן הוא הצטיידותם של מפעלים חיוניים במשק באמצעי גיבוי לאספקת חשמל בשע"ח. נמצא, כי מינהל החשמל במשרד לא בחן, בתיאום עם מטה מל"ח ארצי והרשות הייעודית לכוח, את היערכותם של המפעלים החיוניים במשק ואת הצטיידותם באמצעי גיבוי להספקת חשמל בשע"ח, כגון: דיזל-גנרטור והזנה חשמלית כפולה³⁷. מנהל מינהל החשמל הודיע בספטמבר 2007 למשרד מבקר המדינה, כי בכוונתו לגבש, ביחד עם הגורמים הנוגעים בדבר במשרד, תכנית פעולה לבחינת היערכותם של המפעלים החיוניים למצב של היעדר אספקת חשמל ואת אמצעי הגיבוי שברשותם במצב זה. הוא הוסיף, כי פעילות זו היא "מורכבת ביותר וכרוכה בעלויות כספיות גבוהות ובעיות משפטיות סבוכות". המשרד הודיע בתשובתו מנובמבר 2007, כי "התקנות בנוגע לגנרטורים נמצאות ברביזיה. המשרד בוחן את השינויים הנדרשים בהן, לרבות היקף המידע שצריכים לספק בעלי הגנרטורים במפעלים חיוניים".

הרשות הייעודית למים

1. כאמור בהחלטת הממשלה מיולי 1986 וכנגזר ממנה, הרשות הייעודית למים היא המוסמכת והאחראית לאספקת המים למשק בשע"ח³⁸. ראש הרשות הייעודית למים הוא מנהל הרשות הממשלתית למים³⁹ (להלן - מנהל רשות המים), האחראי למשק המים ולניהולו על פי חוק המים, התשי"ט-1959 (להלן - חוק המים). לפי חוק המים, רשאי מנהל רשות המים להכריז על אירוע פגיעה במים⁴⁰, ומשהכריז כאמור הוא רשאי לצוות על כל אדם הנוגע בדבר לעשות את כל הדרוש לשם טיפול באירוע.

37 יצוין, כי ביצוע ביקורות במפעלים חיוניים, ובכלל זה נושא החשמל והגיבוי שלו הוא, על פי נוהל מל"ח, באחריות הרשויות הייעודיות האחראיות על המפעלים החיוניים.

38 הרשות הייעודית למים מופקדת הן על הרמה הארצית והן על רמת הרשויות המקומיות. הביקורת התמקדה ברמה הארצית (עד ל"פתח" הרשות המקומית), ולא נבדקה היערכות הרשויות המקומיות ותאגידי המים של השלטון המקומי.

39 נציבות המים לשעבר. הרשות הוקמה בחוק המים, במסגרת לתיקון לחוק זה. פורסם בס"ח 2057 ב-15.6.06.

40 בהתאם לחוק המים, "אירוע פגיעה במים" - אירוע הגורם או העלול לגרום לפגיעה ממשית באספקת מים המיועדים לשתייה, באיכות מים כאמור או ביכולת של מקור מים ותשתית מים המיועדים לשתייה לשמש לייעודם האמור.

לפי סעיף 18 לחוק המים, תקבע מועצת רשות המים⁴¹ כללים לעניין הכרזה על אירוע של פגיעה במים, דרכי הטיפול בו, הדרכים למניעתו, להפסקתו, להחזרת המצב לקדמותו ולמניעת הישנותו, ולהסדרת אספקת מים לצרכנים שנפגעו כתוצאה ממנו. נכון למועד סיום הביקורת לא קבעה מועצת רשות המים כללים בעניין זה.

מנהל הרשות הממשלתית למים, שהוא יו"ר מועצת רשות המים, הודיע למשרד מבקר המדינה במכתב מ-4.12.07, כי הוא מתכוון להביא לאישור מועצת רשות המים נהלים שהוכנו לא מכבר ברשות בעניין אירוע פגיעה במים, לרבות פרק האיומים והתרחישים.

2. אנשי המטה של הרשות הייעודית הם עובדי חברת מקורות⁴². בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2007 הודיע מנהל רשות המים: "מקורות משמשת זרוע הביצוע של נציב המים/מנהל רשות המים, לטיפול במצבי חירום מים. לאמור היא מבצעת ביקורות כוננות על מתקני מקורות, נותנת הוראות והנחיות ניהוליות גם באירועי ביטחון מים לרשויות מקומיות, תאגידי מים וכיוב מפעלים פרטיים וכד'. מעמד זה של מקורות לא מעוגן בהחלטות ממשלה או בחוק ראשי ומעבר לכך, לא נבחן עד תום מההיבט של ניגוד עניינים".

הרשות הייעודית למים מטפלת ב-27 מפעלים חיוניים, מהם 17 מפעלים של מקורות עצמה. לפי נוהל מל"ח 18 "נוהל ביצוע ביקורות במערך מל"ח", הרשות הייעודית למים אמורה לקיים ביקורות היערכות וכוננות⁴³ של מפעלים חיוניים שבטיפול⁴⁴, ולדווח על תוצאותיהן לכמה גורמים⁴⁵.

משרד מבקר המדינה עיין בתוצאות של כמה ביקורות שעשתה הרשות הייעודית למים והעלה, כי בביקורות שנעשו במפעלים חיוניים שבטיפול של רשות זאת שאינם בבעלות מקורות, השתתפו - נוסף על עובדי מקורות - גורמים ממשרד התמ"ת, ממטות מל"ח הפיקודיים ומרשות המים, ותוצאותיהן נמסרו למנהל רשות המים ולמנהל ביטחון המים (ראו בהמשך). לעומת זאת, מעיון בתוצאות של ביקורות שנערכו מטעם הרשות הייעודית למים בשנים 2005-2007 במתקנים של מקורות עצמה עולה, כי נעשו בידי עובדי מקורות בלבד, ולא השתתפו בהן נציגים של גורמים מחוץ למקורות. תוצאותיהן נמסרו לרמ"ט מל"ח ברשות הייעודית למים, שאף הוא עובד מקורות, ולא הועברו לגופים רלוונטיים נוספים, ובעיקר למנהל רשות המים שהוא ראש הרשות הייעודית למים. אי-מעורבותם של גורמים מחוץ למקורות בביקורות שהתקיימו בה מצביע על כך, שלמעשה קיימה מקורות ביקורת פנימית על עצמה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי הביקורת שקיימו עובדי מקורות במתקני מקורות המוגדרים מפעלים חיוניים של הרשות הייעודית למים, בתפקידיהם ברשות הייעודית למים וללא מעורבות של גורמים חיצוניים בלתי תלויים, מנוגדת לנוהל מל"ח ועלולה ליצור מצב אפשרי של ניגוד עניינים.

41 בסעיף 124יז בחוק המים הוגדרו תפקידי המועצה, ובהם בין השאר קביעת כללים בדבר הפקת מים, הספקתם, כמותם, איכותם, מחירם, השימוש בהם במסגרת מטרות המים, ואירוע פגיעה במים (ההדגשה אינה במקור).

42 למשל: המ"מ הקבוע ליו"ר ומ"ע מינה ב-5.5.04 את מנכ"ל מקורות (רונן וולפמן) ל-מ"מ ראש הרשות הייעודית למים (מח-239); וב-14.4.03 את רמ"ט מל"ח במקורות (מרדכי כץ), כרמ"ט הרשות הייעודית למים (מח-463).

43 הנושאים שייבדקו בביקורת במפעל הם: תיק תכנון לחירום; כוח אדם - תקנים, איוש, פערם קריטיים; רכב ותובלה - רותק, מוקצה, פערם; צמ"ה; כוח (חשמל), כולל אלטרנטיבה; דלק; מים; מחשוב וגיבוי; ייצור שיווק ואחסון; היסעים - סידורי הסעת עובדים; מקלוט/מיגון כולל חל"כ.

44 רשויות ייעודיות שמטפלות ב-50 מפעלים חיוניים ומטה יקיימו ביקורות במפעלים אחת לשנה.

45 מרכז הרשות הייעודית הארצית; מרכז הרשות הייעודית הפיקודית; רמ"ט ועדת מל"ח הפיקודי/המחוזי שבתחומי המפעל; מטה מל"ח ארצי - ממונה על כוננות; גורמים נוספים על פי קביעת הרשות.

מנכ"ל מקורות השיב למשרד מבקר המדינה ב-26.11.07 (להלן - תשובת מקורות), בין השאר, כי הביקורות שעשו עובדי מקורות הן תוספת לביקורות השנתיות שמקיימים מטות מל"ח הפיקודיים. המנכ"ל הוסיף בתשובתו, כי לדעת היועץ המשפטי של מקורות "יש לערוך גם בדיקות של גורם חיצוני, כדי לא לפגוע בעקרונות הכללים בעניין ניגוד עניינים ובעניין הנראות". לדעתו, הרשות הייעודית למים היא זו שצריכה לבקר את מקורות מבחון. כן מסר המנכ"ל בתשובתו, כי בעקבות הערת משרד מבקר המדינה יועברו תוצאות הביקורות הנעשות על מפעלי מקורות החיוניים גם ליתר הגופים הרלוונטיים.

מנהל הרשות הממשלתית למים הודיע למשרד מבקר המדינה בתשובתו מ-18.11.07 כי עוד "בשנת 2003 אותרה הבעייתיות לגבי ניגוד האינטרסים בחברת מקורות", כן אותרו ליקויים הקשורים לענייני הרשות הייעודית למים בתחום תפיסת ההפעלה, בתחום הארגון ובתחום המשפטי. לדבריו, לאחר שזוהו הליקויים החלה הרשות הממשלתית למים לפעול לתיקונם בכמה מישורים, לרבות רה-ארגון ברשות הייעודית למים.

כחלק מהרה-ארגון דלעיל, החליטה הממשלה ב-5.11.06 (החלטה מס' 633), כי נציב המים (ומשנת 2007 - מנהל רשות המים) יקים מינהלת ארצית לביטחון מים (להלן - מינהלת המים), בראשה יעמוד נציב המים. תפקידי מינהלת המים הם, בין השאר: למפות את האיומים בקשר למים, לגבש תרחישים לאירועי פגיעה במים ולשמש מטה מסייע ומתאם לנציב המים בניהול אירועי הפגיעה במים. בעקבות החלטה זו מונה מנהל תחום בכיר לביטחון מים ברשות המים (להלן - מנהל ביטחון המים) לראש המינהלת הארצית לביטחון מים.

המינהל למשק המים ברשויות המקומיות שבמשרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2007, כי לדעתו, מצב "שבו חברת מקורות אמורה להנחות רשויות מקומיות ולפקח על פעילות שחברת מקורות מבצעת לעיתים כקבלן משנה ברשויות מקומיות אינו תקין" (ההדגשות הן במקור).

בתשובתה של מקורות נמסר: "מקורות פועלת ביום מול הרשויות המקומיות והלקוחות האחרים, מפעילה חדרי בקרה ומטות לניהול ותמיכה באירועים, והעברת הפיקוד והשליטה במצבי חירום לגורמים שאינם פעילים בשגרה אינה פשוטה ומעשית לביצוע ויש לתת את הדעת על כך".

מנהל הרשות הממשלתית למים הודיע בתשובתו כי היחידה לביטחון מים "תהווה את הסמכות הרגולטיבית העליונה גם על חברת מקורות והיא זו שתבצע ביקורות על חברת מקורות, תיתן הנחיות לרשויות מקומיות, תאגיד מים ומפעלים פרטיים". כן הודיע מנהל הרשות, כי בספטמבר 2007 התקבל ממשרד האוצר ומנציבות שירות המדינה אישור לתקני כוח אדם ליחידה, ובכך ניתן יהיה להשלים את הרה-ארגון בשנת 2008. עוד הודיע מנהל הרשות ב-4.12.07, כי עם סיום הקמתה של יחידת ביטחון המים, הוא יקיים תרגיל בסוף שנת 2008, ולאחר שיוודא כי היחידה עומדת בדרישותיו, יודיע על "המעבר למתכונת התפקודית החדשה ובכך לא ייווצר ניגוד אינטרסים, מכיוון שרשות המים תבצע את הביקורות גם על חב' מקורות".

3. ממסמכי מטה מל"ח מיוני 2007 עולה, כי לרשות הייעודית למים לא היה באותו מועד תרחיש ייחוס ענפי מאושר ולא תכנית אב ענפית מעודכנת. ב-5.6.07 הודיע ראש חטיבת כוונות והפעלה במטה מל"ח ארצי מר שאול אהרון (להלן - נציג מל"ח) למשרד מבקר המדינה, כי "רשות המים החלה בהכנת תרחיש ייחוס אשר טרם הסתיים". נציג מל"ח הבהיר במכתבו מינואר 2008 כי "לרשות המים היה תרחיש ייחוס אשר לא אושר ע"י מטה מל"ח ארצי (נוהל התרחיש נכתב לראשונה בשנת 2006)".

(א) מנהל הרשות הממשלתית למים הסביר בתשובתו מסוף 2007 ומינואר 2008, כי הרשות הגדירה את התרחיש הענפי של הרשות הייעודית למים כבר בשנת 2003 במסמך: "מיפוי פוטנציאל

האיומים והסיכונים על המים" (להלן - פוטנציאל האיומים), וכי המסמך עודכן במאי 2005 ושוב בינואר 2007 ושני העדכונים נמסרו למטה מל"ח ארצי. מנהל הרשות הוסיף כי מסמך זה כלול בתורת הפעלה (להלן - תו"ל), שהכין מנהל ביטחון המים ברשות הממשלתית למים, לטיפול במשברי מים הן בזמן רגיעה והן בשע"ח, ברמת הרשויות המקומיות. מתשובת מנהל הרשות מנובמבר 2007 עולה, כי התו"ל לרשויות המקומיות אושר ע"י נציב המים והופץ לרשויות המקומיות ביוני 2006.

מנהל רשות המים הוסיף בתשובתו מנובמבר 2007, כי מסמך פוטנציאל האיומים שעודכן לינואר 2007 כלול גם בטיטת התו"ל ברמה הארצית שהעבירה הרשות לאישור מל"ח בינואר 2007. יצוין שמנהל הרשות אישר את הפצת הטיטת, אך עד מועד סיום הביקורת לא אישר את התו"ל. מנהל הרשות הודיע בתשובתו מינואר 2008, כי ב-27.12.07 התכנסה מועצת רשות המים ובישיבה הוא אישר להפיץ את התו"ל.

ב-23.10.07, לאחר מועד סיום הביקורת, הודיע סגן ראש מל"ח למנהל ביטחון המים, כי "תרחיש הייחוס הענפי עונה לתרחיש שהופץ בשנת 2001".

(ב) יצוין כי ב-20.12.07 הודיע נציג מל"ח למשרד מבקר המדינה, כי "קובץ נוהלי הרשות למים בשע"ח משנת 1992 [להלן - הקובץ] נותן מענה לתרחיש הייחוס של מל"ח משנת 2001". משרד מבקר המדינה העלה, שהקובץ אינו מכיל את הנדרש מתרחיש ייחוס ענפי⁴⁶ כמפורט במסמך של מטה מל"ח "תכנון המשק לשעת חירום - מושגים והגדרות" מספטמבר 2000, שהיה תקף במועד שבו הופץ תרחיש הייחוס של מל"ח. לדוגמה, בקובץ אין פירוט כמותי של מתאר היזק לתשתיות⁴⁷ ושל מתארי זמינות כוח אדם ופגיעה בתשומות ייצור בשע"ח המעורכנים לנתוני תרחיש הייחוס מ-2001. זאת ועוד, מנהל הרשות הממשלתית למים הודיע בתשובתו מנובמבר 2007, כי "עד שנת 2002... לא הוגדרו איומי הייחוס ותרחישי הייחוס בתחום המים". מהאמור לעיל עולה, שקובץ הנהלים של הרשות הייעודית למים משנת 1992 אינו יכול לשמש במקום תרחיש ייחוס ענפי.

מהמסמכים ומתשובותיהם של הרשות הממשלתית למים ושל מטה מל"ח ארצי עולה, שיש חוסר בהירות באשר לקיום תרחיש ייחוס ענפי למים משנת 2003 ועד אוקטובר 2007, וכי רק בסוף דצמבר 2007 אישר מנהל הרשות הממשלתית למים את התו"ל ברמה הארצית.

4. ממסמכי הרשות הייעודית למים עולה, כי בתקופת הביקורת התבסס מערך מל"ח בעניין אספקת מים לתושבים בשע"ח בעיקר על חלוקת מים במכלים ובמכליות, וכי בדצמבר 2006 הוחלט על הקמת עתודות מים. מנהל הרשות הממשלתית למים הסביר בתשובתו מנובמבר 2007, כי הרשות החליטה על תפיסה חדשה "של חלוקת מים המתבססת גם על מלאי מים מוגנים בבקבוקים..." כעתודות מים ארצית שהיא "תוספת לכמות המים שתסופק במיכליות לאזור האסון ולנוזקים" (ההדגשות הן במקור). בינואר 2008 הסביר מנהל רשות המים למשרד מבקר המדינה, כי המדובר ב"תהליך תכנוני שלא הסתיים עדיין".

46 "מתאר אפשרי של אירועים, שלהם עשויה להיות השלכה ישירה ומיידית על יכולתה של רשות ייעודית מסוימת לספק את השירותים והמוצרים שהיא אמונה עליהם".

47 "נוזקים מסתברים למתקני התשתית, הנחוצים לייצור המוצרים והשירותים שהרשות אמונה עליהם".

ממסמכי הרשות הממשלתית למים עולה, כי עד מועד סיום הביקורת אין למדינה מלאי של בקבוקי מי שתייה שיידרש לתרחיש של היעדר אספקת מי שתייה לאזרחים, ולא נקבע הסדר כספי לשיפוי המפעלים לייצור מים מינרליים⁴⁸ במקרה שהמדינה תרצה לעשות שימוש במלאי הבקבוקים שלהם בעת מחסור. דהיינו, אין עדיין פתרון מוסכם לתרחיש של מחסור במי שתייה במשק בעת חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הנוגעים בדבר, לרבות הרשות הממשלתית למים, מל"ח, משרד האוצר ומינהל המים במשרד הפנים, לזרז את הטיפול בהסדרים להבטחת עתודת המים הארצית ובדרכי תפעולה. זאת כדי שניתן יהיה ליישם בהקדם, ולהתכונן לקראת תרחישים העלולים להתרחש אף ללא התראה מוקדמת.



משרד מבקר המדינה הצביע בדוח זה על נושאים מרכזיים בהיערכות בתחום האנרגיה והמים הדורשים טיפול מהיר מצד מטה מל"ח ארצי והרשויות הייעודיות שבאחריות המשרד. תיקון הליקויים, בייחוד בעקבות לקחי מלחמת לבנון השנייה, הוא חיוני, מאחר שמדובר במוצרים חיוניים שיש לספק גם בשע"ח, כדי שצה"ל, המשק ותושבי המדינה כולה יוכלו להתמודד כראוי עם מצבי החירום ולתפקד כנדרש.

48 מדובר בעיקר בשלושת מפעלי המים המינרליים הגדולים במשק שאינם בבעלות ממשלתית, ושהם מפעלים חיוניים של הרשות הייעודית למים.