

בחודשים נובמבר—דצמבר 1972 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת ברשות לתחבורה היבשתית שבמשרד התחבורה, על הכנת המערך התובלתי לשעת-חירום בעבור המשק האזרחי. ביקורת קודמת על הנושא נערכה במחצית השנייה של שנת 1967, ובעקבותיה המליץ מבקר המדינה לבדוק מחדש את ארגון ההובלות — רכב ונהגים — כדי לאפשר את הפעלתן התקינה בשעת חירום (ראה דו"ח שנתי 18, עמ' 470). הביקורת הנוכחית העלתה, שחלה התקדמות ניכרת בתחום זה; ממצאי הביקורת מובאים בדו"ח זה בפרק על הביקורת במשרד התחבורה.

ממצאי מעקב

רכישת רכב מהרכבה מקומית

דו"ח שנתי 21, עמ' 658

בהזמנות אחדות לרכב, שנמסרו על ידי משרד הבטחון לחברה מקומית, נכלל במחיר לכל יחידה סך של 167 ל"י, עבור תוספת בעד שינוי, שנדרש בהזמנה קודמת, אך לא נדרש בהזמנות הנדונות, ולא בוצע על ידי החברה. מינהל ההרכשה והייצור אישר חשבונות של רכישת רכב, שכללו תוספת זו. הביקורת העמידה את המשרד על הצורך לגבות את תשלומי היתר ולתקן את המחיר בהזמנות שעודן פתוחות.

בעקבות הביקורת, דרש משרד הבטחון מהחברה לתקן את המחיר בהזמנות, ובמאסר 1971, קיבל המשרד מהחברה זיכוי עבור תשלומי היתר בסך 48,000 ל"י בקירוב.

עבודות בנייה — לשכת הנגב

דו"ח שנתי 21, עמ' 662

מסירת עבודות. בכמה עבודות, שמסרה הלשכה, העלתה הביקורת ליקויים הקשורים בדרישות דחופות של הגוף המזמין: עבודות נמסרו, עוד לפני שהמזמין המציא את כל המסמכים הדרושים. כיוון שהתכנון לא היה שלם, נדרשו במהלך הביצוע תוספות ושינויים רבים, על המשתמע מכך לגבי תקופת הביצוע ומחיר העבודה.

מהתיקים, שנבדקו בביקורת המעקב, עולה, שהלשכה פועלת להקטנת הצורך בתור ספות ושינויים על ידי בדיקה יסודית של שלמות מסמכי הדרישות המתקבלים מהמזמינים ועל ידי התאמת דרישות המזמינים לתנאים של אתרי הבנייה, על ידי עריכת סיור קבלנים. ההערות לאחר הסיור מרוכזות בטופס "דו"ח סיור" המהווה חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז.

הסכמי שינויים. בעבודות שבטיפול הלשכה לא נערכו בדרך כלל הסכמי שינויים סמוך להזמנתם אלא לאחר גמר העבודה, במסגרת הטיפול בגמר החשבונות, לעתים שנה ויותר לאחר הביצוע. שהיות בעריכת הסכמי שינויים היו גם גורם מעכב בעריכת החשבון הסופי. בעקבות הביקורת נתנה הלשכה באוגוסט 1970 הוראות חדשות למפקחיה בדבר הכנת הסכמי שינויים והנהיגה טופס מיוחד לכך.

הלשכה מקפידה על קיום ההוראות מאוגוסט 1970; עם קבלת דרישה לתוספת או לשינויים בעבודה, עומדת הלשכה על קבלת הצעה מפורטת מהקבלן בצירוף ניתוח מחירים — תוך שבועיים מתאריך מסירת הדרישה; דבר שמאפשר עריכת הסכמי שינויים סמוך להזמנתם.

פיקוח על ביצוע עבודות. בדיקת היומנים של 52 עבודות, העלתה שיומנים של 18 עבודות לא כללו רישום לכל יום עבודה אלא אחת לכמה ימים.

במאי 1971 הוצאה הוראה פנימית, שלפיה על המפקחים למלא את יומני העבודה בכל יום. לגבי עבודות מגוונות או מיוחדות ממלאים יומן מדי יום ביומו; בעבודות מסוג אחר עדיין משתמשים המפקחים בדף אחד לשניים או שלושה ימים.

היומנים שנבדקו, לא שיקפו בדרך כלל את הפעולות הקשורות בעריכת בדיקות טיב, וההוראות לתוספות ושינויים לא באו לידי ביטוי במידה מספקת ביומנים.

המפקחים מקפידים עתה לרשום ביומן את הפעולות הקשורות בעריכת בדיקות טיב ואת התוספות והשינויים.

בבדיקה מפורטת של יומני עבודה גדולה אחת התברר, שיציקות ועבודות חשובות אחרות נעשו כשהמפקח לא היה במקום. לעתים לא נרשמה תגובת המפקח על הערות הקבלן, שהן בסיס לדרישות תשלום. במקרים רבים לא הייתה ביומן חתימת נציג הקבלן, שראה את הערות המפקח.

בהתאם להוראות החדשות, על המפקחים להקפיד על נוכחותם בזמן ביצוע יציקות ועבודות חשובות. במרבית היומנים שנבדקו רשמו המפקחים את תגובתם להערות הקבלן והקפידו על כך, שהקבלן יאשר בחתימתו ביומן, כי ראה את הוראות המפקח.

בדיקות טיב. מבדיקת תיקי העבודות התברר, שבמקרים רבים לא נמסרו לבדיקת טיב דגימות בכמות מספקת, או שדגימות נמסרו באיחור לאחר שחלק ניכר מהעבודה כבר נעשה. ההוצאה על בדיקות חלה לפי החוזה על הקבלן, בגבולות שנקבעו לצורך זה בסכום גלובאלי או כשיעור מהיקף החוזה. לא נעשו בדיקות במלוא הסכום שנקבע, על הקבלן להחזיר את היתרה למשרד. הקבלן הוא מזמין הבדיקה. ההתחשבות עם הקבלנים בדבר ההוצאות על בדיקות היא מסורבלת. הביקורת עמדה על הצורך לפשט את השיטה ועם זאת גם להבטיח שלקבלן לא יהיה כל יתרון כספי ממיעוט של בדיקות: רצוי שהקבלן יחויב בשיעור מוסכם מהיקף העבודה למעשה, ושהבדיקות יוזמנו ותמורתן תיפרע בכל מקרה על ידי מזמין העבודה.

הלשכה היא שמוזמנת את הבדיקות ומקפידה על כך שהן יוזמנו ללא איחור. את הקבלן מחייבים בשיעור מסוים מהיקף העבודה למעשה; במקרים, שבהם העבודה דורשת בדיקות מיוחדות, מחייבים אותו בסכום מוסכם מראש.

לשכת המדען הראשי *

דו"ח שנתי 21, עמ' 672

התקשרויות בדבר עבודות מחקר ופיתוח (מו"פ). ההתקשרויות, שבהן טיפלה לשכת המדען הראשי נערכו, בדרך כלל, על בסיס העלות, כפי שמקובל בחווי מחקר; בחלק מהחוזים, מהם בעלי היקף כספי ניכר, נקבעה לגבי התנאים הכספיים רק מסגרת כללית והם לא לוו בפירוטים הדרושים הנוגעים לסוגי העלויות שיוכרו; כגון תעריפי שכר, שיעורי העמסה ושיעורי מידוח.

הלשכה הנהיגה קבלת נתונים מהמפתחים, שיש בהם כדי לעמוד על תעריפי שכר, שיעורי העמסה של הוצאות עקיפות ושיעורי מירווח. נתונים אלה מוגשים על

* ביולי 1972 מוזג המנגנון של לשכת המדען הראשי עם מנגנון אגף אמצעי לחימה במטכ"ל, והוקמה יחידת המחקר והפיתוח למערכת הבטחון. ביקורת המעקב של משרד מבקר המדינה נערכה ביחידה זו.

טופס "תחשיב והצעת מחיר" שבשימוש מינהל ההרכשה והייצור של המשרד, ומהווים חלק בלתי נפרד מחוזי ההתקשרות; טופס דומה הונהג בהתקשרויות הלשכה עם המוסדות להשכלה גבוהה, המבצעים עבודות מ"פ עבורה.

ציוד הנרכש על ידי המבצע לצורך מחקר על חשבון המשרד שייך, לפי החוזה, למשרד, ונחשב למושאל למפתח. הלשכה לא הנהיגה הסדרים של רישום כלשהו על פריטי ציוד אלה.

על פי נוהל מינואר 1971 מאשרת הלשכה תשלום חשבוניות הכוללות ציוד, רק לאחר קבלת הצהרה מהמפתח על שייכות הציוד למשרד הבטחון. באשר לציוד, שנרכש במימון המשרד לפני הפעלת הנוהל, ערכה הלשכה בחודש יולי 1971 מפקד במוסדות ובמפעלים המחזיקים ציוד, והנהיגה רישום של ציוד קבוע, שנרכש במימון המשרד.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך, שהלשכה תתן את דעתה על כך באיזו מידה עדיף, לפי נסיבות העניין, שהמשרד ישא רק בחלק מההוצאות על ציוד, למשל בצורה של תשלום פחת בשיעור מוסכם בגין ציוד, במיוחד אם הוא אינו ספציפי לאותו מחקר.

משרד הבטחון הקים ועדה, שמתפקידה לגבש הצעת נוהל כללית, לגבי ציוד, שנרכש לפי חוזים, שערך משרד הבטחון עם מפתחים ויצרנים שונים, ולגבי הציוד, שנשאר לאחר גמר המחקר או הפיתוח.

סדרי דיווח. לפי הוראות משרד הבטחון, חייבים מבצעי עבודות מחקר ופיתוח במערכת הבטחון לדווח ללשכת המדען הראשי, בדו"חות תקופתיים, על התקדמות העבודה. לשכת המדען הראשי השקיעה מאמצים רבים בהשלת משמעת דיווח ובעניין זה היא עודנה בתחילת הדרך. חלק ניכר מהדו"חות שנתקבלו לא כלל את כל המידע הדרוש.

חל שיפור בדיווח המתקבל מיחידות מערכת הבטחון, מבחינת שלמות המידע הדרוש.

ארגון המשק האזרחי לשעת חירום

דו"ח שנתי 21, עמ' 674

מערך מל"ח*. בשנת 1955 הוקמה על פי החלטת הממשלה ועדה בינמשרדית, שמתפקידה לחכנן ולתאם את הפעולות להבטחת פעילות תקינה של המשק והשירותים בשעת חירום, תוך קביעת עדיפויות לניצול המשאבים המוגבלים – ועדת מל"ח עליונה (להלן – ומ"ע). 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 לכוון 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 (פינוי, סעד, חללים) במשרד הפנים.

בראשית 1968 החליטה ועדת מל"ח עליונה על הקמת רשות נוספת – רשות למשק כללי במשרד המסחר והתעשייה, שיעודה להבטיח ככל האפשר, שגם מפעלי תעשייה וחקלאות, שלא אושרו כמפעלים חיוניים, ימשיכו בפעילותם בשעת חירום (בשע"ח). עד מועד הביקורת, במחצית

* מל"ח – משק לשעת חירום.

השנייה של 1970, לא התחילה הרשות בפעולה סדירה, אך בדצמבר 1970 הייתה בשלבי התארגנות והכנת נהלים.

הרשות סיימה את התארגנותה, הוציאה נהלים לפעולה והגדירה אלו מפעלים יהיו בתחום אחריותה בשע"ח. הוחל בפעולה לתיקון חוק שירות עבודה בשעת חירום, תשכ"ז — 1967, על מנת לאפשר גם במפעלים אלה ריתוק המועסקים הפטורים משירות בטחון למקום עבודתם בשעת חירום.

האחריות להבטחת כוח האדם הדרוש בשעת חירום למפעלים ולשירותים חיוניים ולאוכלוסייה האזרחית מוטלת על המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה. לא בכל המקרים הושג תיאום מלא בין המפקח הכללי על כוח אדם לבין גורמי מל"ח אחרים. כך למשל, נתגלעו חילוקי דעות בינו ובין ומ"ע במה שנוגע לעדיפות, שיש לתת לקביעת תקנים למפעלים חיוניים, שבשעת חירום יפעלו רק באמצעות כוח אדם הפטור משירות בטחון.

הוגבר התיאום בין המפקח הכללי על כוח אדם לבין גורמי מל"ח אחרים; והוא החל בקביעת תקני כוח אדם למפעלים חיוניים, שבשעת חירום יפעלו רק באמצעות כוח אדם הפטור משירות בטחון (ראה בדו"ח זה, בפרק על משרד העבודה).

נוהלי עבודה, הדרגה ותרגול. רוב הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה קבעו לעצמן נוהלי עבודה לשעת חירום. הנהלים של רשויות הדלק והמזון היו מלפני מלחמת ששת הימים, והרשויות עסקו בעדכוןם. הנהלים עוד לא היו מרוכזים למערכת אחת מתואמת. הנהלים עודכנו, ותואמו בין הרשויות.

טרם הוצאו נהלים הבאים להבטיח זיווח שיטתי לומ"ע על התרגילים של גורמי מל"ח ועל הלקחים שהופקו מהם. (ראה בדו"ח זה, בפרק על הביקורת ברשויות המקומיות).

בסוף שנת 1972 הכין המטה שליך ועדת המל"ח העליונה טיוטה לנהלים הנ"ל.

תיאום בין גורמי מל"ח. בסקר שערכה הרשות העליונה למזון במשרד המסחר והתעשייה, עם חברת החשמל, נקבע, שמספר מפעלי מזון חיוניים — בעיקר מאפיות ובתי קירור — לא יוכלו לעמוד בשעת חירום בהפרעות באספקת חשמל. משרד המסחר והתעשייה הסכים להעמיד הלוואות בתנאים נוחים. לרשות הרשויות המקומיות, כדי שהן ירכשו גנרטורים ניידים, שיוועדו לשימוש במפעלים האמורים. משרד הפנים ומרכז השלטון המקומי הודיעו לרשויות המקומיות, שלא לקבל את ההלוואות המוצעות, בנימוק, כי אין להטיל עליהן את הדאגה לאספקת מזון, שלדעתם מופקד עליה משרד המסחר והתעשייה. עד סיום הביקורת, בסוף 1970, לא הוכרעה השאלה.

בתחילת 1972 קיבל משרד הפנים את הדעה, שיש הצדקה לכך, שהרשויות המקומיות ידאגו לרכישת הגנרטורים ויקבלו לשם כך את ההלוואות שהציע להן משרד המסחר והתעשייה. ואמנם, מספר רשויות מקומיות רכשו גנרטורים, שיוועדו לשימוש בשעת חירום, במפעלי מזון שבתחומן.

בשעת חירום מגייס צה"ל מיכליות אזרחיות המשמשות להובלת דלק, וסדירות אספקת הדלק למשק האזרחי תלויה בכך, באיזו מידה יכול צה"ל לשחרר מיכליות לצורכי מל"ח.

בתחילת שנת 1972 יזמה ומ"ע דיונים, בהשתתפות נציגי משרד הבטחון, צה"ל ומינהל הדלק. בדיונים סוכם על קו פעולה שאמור להביא להגדלת הפוטנציאל האזרחי להובלת דלק, על ידי חידוש משק המיכליות, בעזרת הלוואה. עד מועד בדיקת המעקב, בינואר 1973, לא הושלמו הסידורים.

החלטת הממשלה מנובמבר 1955 היא עד היום הבסיס העקרוני להתארגנות מערך מל"ח והפעלתו. במשך השנים, ולנוכח לקחי שתי מלחמות, התרחבו המשימות של גורמי מל"ח. אף על פי כן לא הוגדרו מחדש התפקידים והסמכויות של ומ"ע ושל הגורמים הפועלים מטעמה, ולא הוגדרו דרכי תיאום עם הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה. החלטות ומ"ע 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. הביקורת העידה, שמצב זה עלול להשפיע לרעה על ההתקדמות בפעולות להכנת המשק לשעת חירום, ומן הצורך, שהנושא יובא בהקדם לטיפול בדרג ממשלתי, במגמה לקבוע את ההסדרים המתאימים.

ביולי 1972 הגדירה הממשלה מחדש את התפקידים והסמכויות של ועדת המל"ח העליונה, ואת אחריות משרדי הממשלה והרשויות המקומיות בתחום מל"ח (ראה גם בדו"ח זה, בפרק על הביקורת ברשויות המקומיות). נקבעו הסדרים לביצוע מהיר של החלטות עקרוניות, שיתקבלו על ידי הוועדה, והודגש הצורך בתיאום בין הרשויות הייעודיות במשרדי הממשלה, לבין ועדת המל"ח העליונה.