

היבטים בנושאי מוכנות לשעת חירום ולמלחמה

מבוא

בפרק זה נכללים דיווחים על היבטים שונים של ההיערכות בצה"ל ובמגזר האזרחי לשעת חירום ולמלחמה.

האחריות לטיפול בהכנות לקראת מלחמה מוטלת בראש ובראשונה על מערכת הביטחון, אך בתחומי המשק לשעת חירום (מל"ח) אחראי כל אחד משרדי הממשלה בתחומיו הוא.

פעולות ביקורת

הפעולות של ועדת מל"ח עליונה ומטה מל"ח ארצי נבדקו במטה מל"ח ארצי, בוועדת מל"ח שבפיקוד המרכז, ובוועדות מל"ח שבמחוז דן ובמחוז השרון.

כמו כן ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב חוזרת על המוכנות של צה"ל להתגוננות בפני לוחמה כימית. בהתאם להצעת מבקר המדינה, החליטה הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, שלא להניח פרק זה על שולחן הכנסת ולא לפרסמו, כפי שנעשה בנוגע לביקורת המקורית שנערכה בשנת 1988 ובנוגע לבדיקת המעקב הראשונה שנערכה בסוף שנת 1990 ושאוזכרה רק בפעולות הביקורת בדוח שנתי 41. וזאת לשם שמירה על ביטחון המדינה, על פי סעיף 17(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פעולות ועדת מל"ח עליונה ומטה מל"ח ארצי

ריכוז ממצאים

מערך המשק לשעת חירום (להלן - מל"ח) נועד להבטיח את הספקת הצרכים והשירותים החיוניים לקיום האוכלוסייה, ואת פעילותם התקינה של המפעלים החיוניים בשעת חירום. ארגונו וסדרי הפעלתו של המערך נקבעו לפי החלטת ממשלה מ-1986 (להלן - החלטת הממשלה).

בהחלטת הממשלה נקבעו לוועדת מל"ח עליונה (להלן - ומ"ע) מספר תפקידים וסמכויות, וביניהם - לבחון, בתיאום עם משרדי הממשלה, להמליץ ולהחליט על דרכים ותכניות להפעלת מל"ח בחירום. יו"ר ומ"ע הינו סגן שר הביטחון, שסמכותו הואצלה לפי החלטת הממשלה לממלא מקום קבוע. בכפיפות ליו"ר ומ"ע פועל מטה מל"ח ארצי. המטה וממלא

המקום הקבוע פועלים ברציפות תקופה ארוכה, ותרומתם לקידום מערך המל"ח היא רבה. פירוט ממצאי הביקורת שנערכה על פעולות ומ"ע ופעולות מטה מל"ח ארצי מובא בהמשך, ולהלן עיקרם:

בתקופה שנסקרה על ידי הביקורת, ומ"ע לא קבעה את סדרי עבודתה ודיוניה, לא קיבלה החלטות, ולמעשה שימשה פורום להשמעת סקירות ודיווחים.

לא נקבעו נהלים לסדרי פעולתן של ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות בזמן רגיעה.

עד 1991 לא הוגדרו אמות מידה לקביעת המפעלים החיוניים לשעת חירום. במועד זה נקבעו שלוש אמות מידה המחייבות עדיין פעולות השלמה של סיווג כל הענפים והשירותים על פיהן. ללא השלמת הסיווג, אין אפשרות לקבוע את חיוניותו של מפעל לשעת חירום.

תכניות העבודה השנתיות של מטה מל"ח ארצי והרשויות הייעודיות אינן מפורטות במידה מספקת המאפשרת לעקוב אחר ביצוע המשימות. הסיכומים השנתיים של מטה מל"ח ארצי והרשויות הייעודיות אינם משווים את מצב ביצוע המשימות לעומת תכניות העבודה השנתיות.

מטה מל"ח ארצי לא פרסם נהלים לביצוע ביקורות כוננות, ולא קבע רשימת נושאים שיש לבדוק במהלך ביקורות כאלה בוועדות מל"ח מחוזיות ובוועדות מל"ח מקומיות; לא נקבעו אמות מידה אחידות לדיווח על ליקויים שהתגלו במהלך ביקורות הכוננות.

רק בנובמבר 1992, לאחר סיום הביקורת, נקבעה התדירות לביצוע תרגילים ברשויות הייעודיות, בפיקודים ובמחוזות של מערך המל"ח.

לא קיימת מערכת מסודרת של מיצוי לקחים מתרגילים, של קביעת הפעולות הנדרשות הנובעות מהם ושל מעקב אחר ביצוען.



מערך המשק לשעת חירום (מל"ח) נועד להבטיח את הצרכים החיוניים לקיום האוכלוסייה בשעת חירום, וכן את תפעול המפעלים והשירותים, שהשבתתם עלולה לגרום נזק חמור ומתמשך למאמץ המלחמתי ולכלכלת המדינה. ארגון מערך המל"ח וסדרי הפעלתו הנוכחיים נקבעו בהחלטת הממשלה מ-1986, שהיא החלטה אחרונה שניתנה בנושא זה.

בשנת 1955 החליטה הממשלה להקים ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע) בראשותו של שר. החל משנת 1965 כיהן שר הביטחון כיו"ר ומ"ע. בשנת 1968 מינה שר הביטחון עובד בכיר של משרדו כממלא מקום קבוע ליושב ראש ומ"ע, ולידו הוקם מטה מל"ח ארצי. ב-15.9.91 החליטה הממשלה, כי יו"ר ומ"ע יהיה שר הביטחון או סגן שר הביטחון על פי קביעתו של שר הביטחון. בהתאם לכך קבע השר ב-26.9.91, כי סגן שר הביטחון יכהן כיו"ר ומ"ע.

מערך המל"ח מבוסס על גופים ייעודיים ועל פריסה מרחבית של ועדות מל"ח בארבע רמות: הארצית, הפיקודית, המחוזית והמקומית.

(א) ומ"ע עומדת בראש מערך המשק לשעת חירום. בהחלטת הממשלה מ-1986 פורטו תפקידיה (ראה בעניין זה בהמשך), ובהוראות משרד הביטחון מנובמבר 1977 פורטו הזיקה המינהלית של ומ"ע למשרד הביטחון והסיוע שהאגפים והיחידות במשרד יגישו לו"מ"ע.

(ב) במישור הייעודי, כל משרד ממשלתי אחראי להפעלת המשק החיוני בשעת חירום בתחומים שעליהם הוא מופקד ברגיעה; לצורך זה הוקמו במשרדי הממשלה רשויות ייעודיות.

(ג) במרחב של כל פיקוד מל"ח קיימת ועדת מל"ח פיקודית וכן ועדות מל"ח מחוזיות, המופקדות על התיאום, השליטה והבקרה בתחומי פעילות מל"ח שבמרחב אחריותן.

(ד) ברמה המקומית קיימות ועדות מל"ח, שהקימו הרשויות המקומיות. כל אחת מהן אחראית להכנה ולביצוע של המשימות הדרושות להבטחת ההספקה של המצרכים והשירותים החיוניים בשעת חירום בתחום גבולות השיפוט של הרשות המקומית.

מערך מל"ח בכל הרמות, למעט הרמה המקומית, פועל מכוח החלטת הממשלה. ועדות המל"ח ברשויות המקומיות פועלות מכוח פקודת העיריות [נוסח חדש], כפי שתוקנה ב-1972 ומכוחו של צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.

לפי החלטת הממשלה משנת 1986 (החלטת הממשלה) בדבר תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום, חברים בומ"ע המנהלים הכלליים של כל משרדי הממשלה, המנהל הכללי של הסוכנות היהודית, יושב ראש ארגון המועצות האזוריות, מנכ"ל מרכז השלטון המקומי, נציג המטה הכללי של צה"ל ונציג משטרת ישראל; ליד ומ"ע יפעל מטה מל"ח ארצי בכפיפות ליו"ר ומ"ע ועל פי הנחיותיו.

בשנים 1991 ו-1992 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולות ומ"ע ועל פעולות מטה מל"ח הארצי. במסגרת זו נערכו ביקורות השלמה בוועדות של מל"ח בפיקוד המרכז, ובמחוזות דן ושרון; כמו כן נערכה בדיקה באגף התכנון של המטה הכללי של צה"ל (להלן - אג"ת), במשרדי המפקח הכללי על כוח אדם במשרד העבודה והרווחה, ובמרחב המרכז של אותו משרד.

ועדת מל"ח עליונה (ומ"ע)

לפי החלטת הממשלה הוטל על ומ"ע, בין היתר, לבחון בתיאום עם משרדי הממשלה, להמליץ ולהחליט על דרכים ועל תכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה בשעת חירום; לקבוע תכניות ארציות, מרחביות ומקומיות להפעלת גורמי הייצור, ההספקה והשירותים החיוניים ביותר במשק האזרחי בשעת חירום, על בסיס נתונים, תכניות והצעות שהוכנו על ידי משרדי הממשלה השונים בהתאם להנחיית ומ"ע; לקבוע דרכים, היקף וקדימויות להקצאת אמצעי ייצור ומשאבים ואמצעים אחרים לשעת חירום, לתאם ולהנחות את הרשויות האזרחיות ואת רשויות צה"ל בהכנות לשעת חירום וכן בשעת חירום, כדי להבטיח את הפעלת מערך מל"ח. כמו כן נקבע, כי ומ"ע תקבע את סדרי עבודתה ודיוניה. עוד נקבע בהחלטת הממשלה, כי בהתבסס על המדיניות שתיקבע על ידי ומ"ע, ינחה ויתאם מטה מל"ח ארצי את פעולות מערך המל"ח והרשויות הייעודיות.

סדרי עבודה

בתקופה שנבחנה על ידי משרד מבקר המדינה (השנים 1984 - 1992) ומ"ע לא קבעה את סדרי עבודתה ודיוניה; לא נקבעו סדרי ניהול ישיבות הוועדה, הכנת הצעות לדיון, קבלת החלטות ודרכי אכיפתן. החל משנת 1984 עד מועד סיום הביקורת בדצמבר 1992 התכנסה ומ"ע שבע פעמים, שלוש מהן בשש השנים 1984 - 1989. מהפרוטוקולים של ישיבות ומ"ע עולה, כי הובאו בפניה סקירות ודיווחים בלבד, והיא לא קיבלה החלטות ולא נתנה הנחיות, ובכך לא מילאה את תפקידיה.

בהתייחסו לממצאי הביקורת ציין ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, כי את סדרי עבודתה של ומ"ע קובעים היו"ר והוא לפי ההתפתחויות והצרכים הקיימים. עוד הוא הסביר, כי בשעת חירום מתכנסת ומ"ע מדי יום ולעתים פעמיים ביום, וכי חברי ומ"ע הם, בין היתר, המנכ"לים של משרדי הממשלה, שאתם קיים קשר רצוף ושוטף לתיאום הפעולות להכנת התחומים הייעודיים שעליהם הם מופקדים. לדעת מבקר המדינה, הקשר עם מנכ"ל זה או אחר בנפרד, אפילו יהיה רצוף או שוטף, אינו פוטר את מליאת הוועדה מהתכנסות גם בזמן רגיעה לדיון על תכנון ההיערכות של המשק החיוני לשעת חירום ועל מצב היערכותו בפועל, ולקביעת עמדה וקבלת החלטה בנושא. על מליאת הוועדה לקבוע את סדרי עבודתה בזמן רגיעה ובעת חירום, לרבות התכנסויות לדיונים ולקבלת החלטות על הבעיות הדרושות פתרון; כמו כן יש לקבוע את התהליכים וההסדרים הנוגעים לקבלת החלטות בוועדה, והדיווח על ביצוען. כל זאת עולה מהחלטת הממשלה בנוגע לתפקידיה של ומ"ע.

דיונים והחלטות בתחום היערכות מל"ח

1. מהפרוטוקולים של ישיבות ומ"ע מ-1984 ואילך עולה, כי ומ"ע לא פעלה בהתאם להחלטת הממשלה בכך, שלא קבעה מדיניות שלפיה היה על מטה מל"ח ארצי להנחות ולתאם את פעולות מערך המל"ח והרשויות הייעודיות. כך למשל נושאים הקשורים לתכנון, תרגול, ביקורות כוננות ולאישור מפעלים חיוניים לא נידונו בומ"ע (על ליקויים בתחומים אלה ראה בהמשך); למעשה, את מרבית ההחלטות בנושאי מל"ח קיבל ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, ובהתאם לכך הנחה את עבודתו של מטה מל"ח ארצי.

משרד מבקר המדינה עמד על כך, שגם ההחלטה הנוגעת להמלצות לשיפורים בארגון מערך המל"ח, התקבלה על ידי ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע. גורם חיצוני שערך בדיקה ארגונית של מערך המל"ח הגיש בספטמבר 1989 דוח שכלל המלצות בנושאים הקשורים בארגון ובתפעול המערך. ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע הודיע למשרד מבקר המדינה, שלאחר דיון שהתקיים בפברואר 1990 עם ראשי הרשויות הייעודיות ועם הסגל הבכיר במערך המל"ח, הוא החליט על ההמלצות שיושמו. משרד מבקר המדינה העיר, שהנושא שבו מדובר נוגע להיערכות מערך המל"ח נוכח יעדיו, ומן הראוי היה, שהחלטות בנושא זה תתקבלנה על ידי ומ"ע. עוד העיר, שאין סיכום על הדיון שנערך ועל פרטיו.

לדעת מבקר המדינה, על ומ"ע לפעול כגוף מחליט, קובע ומנחה את המדיניות בתחומי היערכות של המשק החיוני לשעת חירום, כפי שקבעה הממשלה.

2. תכנון היערכות מערך מל"ח לקראת שעת חירום אמור להיות מושתת על הנחות רקע לתקופת החירום החזויה, ועל מצבים העלולים להיווצר ושיש להתכונן להם. על אג"ת להעביר לומ"ע בזמן רגיעה מיתאר של תקופת החירום החזויה, שיכלול הנחיות רקע וקווים מנחים, שיהוו בסיס לתכנון מערך המל"ח. לאחר ניתוח משמעות הנחיות אלה בנוגע למשק האזרחי, תיקבע ומ"ע את המדיניות, שלפיה ייערכו הגורמים השונים במערך המל"ח בזמן רגיעה לקראת פעילותם בשעת חירום.

תכנון מערך המל"ח, שהיה קיים במועד הביקורת, מושתת על מסמך הנחות רקע לתקופת החירום החזויה (להלן - "מיתאר הייחוס"), שהוכן עוד בשנת 1979. בינואר 1992 העביר אג"ת מיתאר ייחוס חדש שהרחיב מיתאר ייחוס חלקי שהועבר ביולי 1991. אג"ת הודיע למשרד מבקר המדינה, כי גם למסמך זה נדרשות השלמות, שהעבודה עליהן אמורה להסתיים בסוף 1992.

בתחילת אפריל 1992 פירסם ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע לכל הרשויות הייעודיות מסמך בנושא "מדיניות והנחיות ומ"ע", שהתבסס על מיתאר הייחוס החדש ועל לקחי מלחמת המפרץ. הוא ציין במסמך, כי עליהן לבחון את הצורך בהתארגנות נוספת או משלימה כמתחייב ממיתאר הייחוס ומלקחי מלחמת המפרץ, וכי הוא ינחה את הרשויות הייעודיות בנוגע להפעלת קווי המדיניות והיעדים שבמסמך. בנוסף לכך, שלוש רשויות נבחרות נדרשו גם להכין הנחיות לתכנון ולהיערכות בכל אחד מהתחומים שעליהם הן מופקדות, ולהגישן בטרם הפעלתן לתיאום ולעיון מטה מל"ח ארצי ולאישור ומ"ע.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המסמך האמור על מדיניות והנחיות ומ"ע לא נידון בומ"ע, והיא לא קיבלה החלטות בנוגע למסמך זה. למעשה בישיבת ומ"ע שהתקיימה באפריל 1992 לאחר הפצת המסמך הנ"ל, הושמעו עיקרי מיתאר הייחוס, והיא לא דנה ולא החליטה על מדיניות של קווים מנחים הנובעים מיישומו של המיתאר במערך המל"ח.

בספטמבר 1992 התקיימה ישיבה נוספת של ומ"ע בנושאי ההיבטים האסטרטגיים באזור והשפעתו של מיתאר הייחוס על העורף. בישיבה זו, בין היתר, הציגו שלושה ראשי רשויות ייעודיות (בריאות, מים וחשמל) את הבעיות הנובעות ממיתאר הייחוס החדש. גם במקרה זה לא נערך דיון בנושאים אלה ולא התקבלו החלטות אף בנוגע לבעיות שהוצגו. עד למועד סיום הביקורת, דצמבר 1992, ומ"ע לא חיוותה את דעתה בנוגע לשינויים הדרושים בהיערכות מערך המל"ח הנובעים ממיתאר הייחוס החדש, שבא במקום זה שהוכן בשנת 1979.

3. ומ"ע לא יזמה ולא דנה בצורך להביא לידי קביעת אמות מידה וקדימויות להקצאת אמצעי ייצור בהתאם להחלטת הממשלה. כתוצאה מכך מפעלים חיוניים אושרו ללא אמות מידה מתאימות על חיוניותם ועל האמצעים שיש לספק להם לתפעולם התקין בשעת חירום (פירוט בנושא מפעלים חיוניים ראה בהמשך).

4. בהחלטת הממשלה לא ניתנה לומ"ע סמכות לאכוף על משרדי הממשלה ועל הרשויות המקומיות, בתקופת רגיעה, את ביצוע החלטותיה והנחיותיה בתחום ההכנות לשעת חירום. אולם נקבע בה, שיו"ר ומ"ע יעביר באופן שוטף לוועדת השרים לענייני כלכלה ולמזכיר הממשלה את ההחלטות של ומ"ע, שהינן בעלות השלכות על המשק האזרחי ועל פעילות משרדי הממשלה. אולם כאמור, בדיוני ומ"ע לא התקבלו החלטות כמתואר לעיל.

לדעת מבקר המדינה, יש חשיבות מיוחדת לכך, שומ"ע תתכנס ותקבל החלטות בנושאי ההיערכות של מערך מל"ח; החלטות שמתייחסות לנושאים חשובים שיש קשיים במימושם, יועברו על ידיה לדיון בממשלה שהחלטותיה מחייבות.

מטה מל"ח ארצי

ארגון ההיערכות של מערך מל"ח לשעת חירום מתבסס בעיקר על פעולות המיועדות להכין את המערך בזמן רגיעה לקראת מצבים, שעלולים להיווצר בשעת חירום; פעולות אלה מקבלות ביטוי בתכניות העבודה של הגורמים השונים במערך המל"ח. מטה מל"ח ארצי מנחה את הרשויות השונות בהכנת תכניות ההיערכות לשעת חירום.

הנחיות מטה מל"ח ארצי להכנת תכניות עבודה שנתיות ברשויות הייעודיות

1. בספטמבר 1977 פרסם מטה מל"ח ארצי נוהל בדבר סדרי הכנת תכניות העבודה השנתיות על ידי רשויות מערך המל"ח. נוהל זה היה בתוקף עד אוגוסט 1992 עם פרסומו של נוהל חדש (על שינויים שחלו בנוהל ראה בהמשך). לפי הנוהל משנת 1977, כל משרד ממשלתי אחראי להכנת תכנית עבודה שנתית לתחום אחריותו בהתאם להנחיות מטה מל"ח ארצי, ולהגשת התכנית לאישורו של מטה מל"ח ארצי, כדי להבטיח תיאום ושילוב עם תכניות העבודה של הרשויות האחרות במערך מל"ח. עוד צוין בנוהל, שתכנית העבודה והתקציב השנתיים יתבססו על הקווים המנחים לתכנון הרב-שנתי של מערך מל"ח שייקבעו על ידי ומ"ע, ועל הדגשים וקדימויות שתקבעו.

הביקורת העלתה, כי בתקופה שנסקרה על ידיה לא הוכנו קווים מנחים לתכנון הרב שנתי של מערך מל"ח בהתאם לנוהל שפרסם מטה מל"ח ארצי בשנת 1977 כאמור, ומטה מל"ח ארצי לא נהג להמציא לרשויות הייעודיות סיכומי דיונים שישמשו אישור מטעמו לתכניות העבודה השנתיות שהציעו, כנדרש על פי הנוהל.

בנוהל החדש מאוגוסט 1992 לא נקבע הצורך בהכנת קווים מנחים לתכנון הרב שנתי. משרד מבקר המדינה העיר, שבמסגרת תכנון העבודה להיערכות מערך מל"ח, יש מקום שומ"ע, נוכח הראייה הכוללת של המערך, תמציא לרשויות הייעודיות קווים מנחים שיכללו את המשימות והיעדים לשנים הקרובות שאותם יביאו בחשבון בעת הכנת התכנון השנתי שלהן. על ידי כך יובטח הטיפול בכל הנושאים הדרושים להשגת ההיערכות, ובמיוחד אלו שהשלמתם עשויה להתפרס על מספר שנות עבודה מסיבות תקציביות או אחרות. משום כך העיר משרד מבקר המדינה, שלא היה מוצדק לבטל הנחיה זו בנוהל החדש של מטה מל"ח ארצי.

2. מטה מל"ח ארצי מפרסם לקראת התחלת שנת תקציב הנחיות להכנת תכנית עבודה ולהכנת התקציב למערך מל"ח. בהנחיות שהוצאו לקראת הגשת תכנית העבודה לשנת 1992, התבקשו הרשויות הייעודיות, כמו בשנים קודמות, להכין ולהגיש למטה מל"ח ארצי הצעות, שתתבססנה על

משימות נמשכות מהשנה הקודמת ועל משימות נוספות, ועל הדגשים וקדימויות, כפי שנדרש לפי הנוהל משנת 1977. מטח מל"ח ארצי הסתפק בצירוף נספח להנחיות, שלא הובאה בו הדגשה של נקודות עיקריות וקדימויות, אלא צוינו נושאים לטיפול שהוגדרו באופן כללי, והמופיעים מדי שנה, כגון: "ערכון תכניות להפעלה של הרשויות הייעודיות לשעת חירום וועדות המל"ח בכל הרמות"; "בדיקה וערכון הנהלים הבינמשרדיים"; ו"השלמת ארגון הרשויות הייעודיות בשע"ח, וועדות המל"ח במרחב, כולל המרכזים והמטות".

בהתייחסו לממצאי הביקורת, ציין ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, כי אמנם ההנחיות להכנת תכניות העבודה לרשויות הייעודיות הן כלליות, אולם הנחיות אלה פורטו למשימות לביצוע בתכניות העבודה השנתיות, שהכינו גורמי מל"ח השונים, ונערכת בדיקה אם הן נותנות ביטוי להנחיות ולהדגשים.

משרד מבקר המדינה העלה, כי למעשה גם תכניות העבודה השנתיות של הרשויות הייעודיות מתאפיינות בתיאורם הכללי, שמביא לחוסר בהירות ולאי הצגתן של בעיות מעשיות טעונות טיפול הקיימות במערך המל"ח.

מעיון במשימות שנכללו בפרקים "תכנון וניהול" ו"ארגון" של תכניות העבודה לשנת 1992 בשלוש רשויות ייעודיות (מים, פס"ח והיסעים) עולה, כי יותר מ-60% מכלל המשימות, שנכללו בפרקים אלה בתכניות העבודה, הן בעלות אופי כללי ביותר; מתיאורן, כפי שהוא מופיע בתכנית העבודה, לא ניתן ללמוד על מהותן ומשמעותן, לא צוינו מועדי הביצוע של כל אחת מהן, ואין הן עונות להנחיות של מטח מל"ח ארצי, שלפיהן יש להדגיש קדימויות בהיערכותן של הרשויות הייעודיות לשעת חירום, לדוגמה: בתכניות העבודה של כל הרשויות הייעודיות האמורות נכללו המשימות "לימוד ויישום לקחי מלחמת המפרץ", ללא פירוט הפעולות המתוכננות לכך, או "ערכון תיקי התכנון ברשויות מקומיות", ללא פירוט של הרשויות המקומיות שבהן אמור להיערך הערכון, ומועד ביצועו.

משרד מבקר המדינה עמד על הצורך שומ"ע תקבע נוהל, שיחייב את הרשויות הייעודיות לערוך תכנית עבודה מפורטת של המשימות, שהגדרתן ופירוטן יאפשרו מעקב אחר ביצוען.

תכניות עבודה שנתיות של מטח מל"ח ארצי

לקראת כל שנת תקציב מפרסם מטח מל"ח ארצי תכנית עבודה ותקציב (להלן - תכנית העבודה) של מטח מל"ח ארצי, של ועדות המל"ח הפיקודיות ושל הרשויות הייעודיות השונות.

הגדרותיהן של מרבית המשימות, שנכללו בתכנית העבודה של מטח מל"ח ארצי לשנת 1992, גם הן כדוגמת אלו של הרשויות הייעודיות, כמצוין לעיל, הינן כלליות, והן חוזרות על עצמן מדי שנה. כך למשל, נכללו בתכנית העבודה משימות בשם "תיאום וסיוע לרשויות ייעודיות בהכנת נהלים חדשים ופרסומם בקובץ הנהלים הבינמשרדי של מערך המל"ח", בלי שפורטו בה הרשויות הייעודיות והנהלים; "סיוע ומעקב להכשרת אנשי מקצוע לטיפול באוכלוסייה במצוקה בשעת חירום ברשויות מקומיות", בלי ציון מהות הסיוע, וללא פירוט המקצועות והרשויות המקומיות שבהן תבוצע ההכשרה.

בהתייחסו לממצאי הביקורת, ציין ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, כי לדעתו תכנית העבודה מפורטת דיה, חלק מהמשימות הן מתמשכות, וחלקן עוברות לשנת העבודה הבאה בגלל סיבות תקציביות.

מבקר המדינה עמדה על כך, שתכניות העבודה השנתיות של המטה, אינן מאפשרות לארגן לפיהן כראוי את עבודת המטה ולנהל מעקב יעיל אחר ביצוע הפעולות המתוכננות.

מדי שנה מפרסם מטח מל"ח ארצי דוח סיכום פעולות שנתי, הכולל גם את סיכומי הפעולות של הרשויות הייעודיות. הדוח מופץ לשר הביטחון, למזכיר הממשלה ולכל חברי ומ"ע. הדוח אינו כולל נתונים על ביצוע המשימות לעומת התכנון.

ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע הסביר, כי לדעתו אין צורך להביא בדוח זה נתונים השוואתיים כאמור, כיוון שלעניין זה מפיץ המטה דוח מעקב משימות. משרד מבקר המדינה העיר, שדוח המעקב הוא דוח פנימי, שאינו מופץ אף לחברי ומ"ע, ושברוח השנתי של מטה מל"ח ארצי יש להביא נתונים על מצב מימוש תכניות העבודה והבהרות לסיבות שהביאו לאי ביצוע פעילויות שתוכננו. זאת ועוד, לצורך ההשוואה לכשעצמה דרושה גם הגדרה מדויקת של המשימות שבתכניות העבודה.

ועדות מל"ח פיקודיות ומחוזיות

על פי החלטת הממשלה, תפעיל ומ"ע ועדות מל"ח פיקודיות ומחוזיות הכפופות לה. ועדות מל"ח אלה, בשיתוף עם נציגי משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות, מופקדות על התיאום ועל ההכוונה הבינמשרדית בקביעת קדימויות להקצאת משאבים לשעת חירום, על תיאום פעולות עם צה"ל, ועל התכוננות לקראת הפעלת מערך המל"ח במרחבים שעליהם הן מופקדות.

ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע ממנה את יושבי ראש ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות ואת ראשי המטה של ועדות אלה. יושבי הראש של הוועדות הינם אזרחים מתנדבים, ואילו ראשי המטה שלהן נכללים בין עובדיו של מנגנון מל"ח.

בזמן רגיעה יו"ר הוועדות משתתפים בעיקר בכנסים ובאירועים המתקיימים במסגרת מל"ח, ובתרגילי מל"ח פיקודיים ומחוזיים. הפעילות השוטפת של מערך המל"ח בזמן רגיעה מתבצעת על ידי ראשי המטות של ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות. מטה מל"ח ארצי וראשי המטות מציגים בפני יו"ר הוועדות הפיקודיות והמחוזיות, מידע על פעילות מערך המל"ח לפי שיקול דעתם.

הביקורת העלתה את הליקויים הבאים:

(א) לא הוגדרו התפקידים והסמכויות של יושבי ראש ועדות מל"ח בפיקודים ובמחוזות, ולא הוגדרו יחסי הגומלין ביניהם לבין ראשי המטות בזמן רגיעה.

(ב) ומ"ע ומטה מל"ח ארצי לא קבעו נהלים להפעלת ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות וסדרי פעולתן בזמן רגיעה, וכן יחסי הגומלין ביניהן לבין ראש המטה לצורך מימוש החלטת הממשלה.

(ג) ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות שנבדקו לא דנו בזמן רגיעה - פרט בעת ביצוע תרגילים - בנושאים הקשורים בהיערכות מערך המל"ח, בתכנון, תיאום והכוונה בינמשרדית בתחומי קביעת קדימויות להקצאת משאבים, כנדרש בהחלטת הממשלה. יו"ר ועדות המל"ח הפיקודיות והמחוזיות אינם מקבלים דיווח שוטף על ביקורות הכוננות, הנערכות בתחומיהם ברשויות ייעודיות ומקומיות ועל תוצאותיהן.

אישור מפעלים חיוניים

תהליך אישור מפעלים חיוניים

החלטת הממשלה בנושא מל"ח קובעת בין היתר, כי על ומ"ע מוטל, בין היתר, לקבוע דרכים, היקפים וקדימויות להקצאת אמצעי ייצור, משאבים ואמצעים אחרים, שאושרו לגורמים השונים המפעילים את המשק החיוני לשעת חירום. לפי החלטה זו, מפעלים חיוניים הינם חלק בלתי נפרד ממערך המשק החיוני לשעת חירום. במערך מל"ח קיימים אלפי מפעלים חיוניים¹.

מפעל חיוני, כפי שהוגדר בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967 (להלן - חוק שירות עבודה), הוא "מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצורכי הגנת המדינה או ביטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לעניין זה בצו על ידי שר העבודה בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על ידי שר הביטחון בהתייעצות עם שר העבודה, וכן

¹ לפי דוח כוננות חודשי של מטה מל"ח ארצי נכון ל-1.12.92, היו 4,355 מפעלים חיוניים.

כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצורכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או לייצוא, ושר העבודה, בהתייעצות עם שר המסחר והתעשייה, אישר אותו בצו לעניין זה; שר העבודה רשאי למנות ועדה לייצג לו לעניין מפעלים חיוניים". שר העבודה, בתוקף סמכותו לפי החוק האמור, מינה ועדה מייעצת (להלן - הוועדה המייעצת), בדבר אישור מפעלים חיוניים. בראש הוועדה עומד סגן ראש אג"ת, וחברים בה נציגי מטה מל"ח ארצי, מספר רשויות ייעודיות שהן אחראיות למתן תשומות למפעלים חיוניים וכן נציגי צה"ל.

לפי החלטת הממשלה, הרשות הייעודית, הפועלת כאמור במסגרת משרד ממשלתי הנוגע בדבר, היא זו אשר צריכה להגדיר את צורכי המשק בשעת חירום בתחום שעליו היא מופקדת, לרבות לעניין המפעלים והספקת מוצרים ושירותים חיוניים שבתחומה. לפי נוהלי מל"ח, עליה לבסס את בקשתה להכרזת מפעל כחיוני על פי הצורך בתרומתו של המפעל, כדי למלא את הצרכים שנקבעו. לפי אותם נהלים, בקשת הרשות הייעודית מופנית ליחידה לשעת חירום שבמשרד העבודה והרווחה, לצורך הגשתה לדיון בוועדה המייעצת. הבקשה תכלול, בין היתר, פרטים על התפוקה הנדרשת מהמפעל בשעת חירום לפי מוצרים וסוגי שירותים, מספר העובדים הדרוש לאותו מפעל החייבים או הפטורים משירות הביטחון, וכלי הרכב והתשומות האחרות הנדרשים להפעלת המפעל בשעת חירום.

אמות מידה לאישור מפעלים חיוניים

1. נוכח העדיפות שניתנת לצה"ל בשעת חירום בעיקר בנוגע לכוח האדם ולרכב, והמגבלות הנובעות מכך הנוגעות למשק האזרחי, נוצר מצב המחייב לקבוע קדימויות לאישור מפעלים חיוניים, שיבטיחו את הניצול המיטבי של הפוטנציאל של האמצעים שיעמדו לרשות המשק החיוני בשעת חירום. בנובמבר 1990 פרסם אג"ת עבודת מטה, שהוכנה ביוזמת ראש הוועדה המייעצת, שתכליתה לבחון אמות מידה שלפיהן יינתן למפעל מעמד של מפעל חיוני. בעבודה זו השתתפו גם נציגי מטה מל"ח ארצי ומשרד העבודה והרווחה.

במסמך שפורסם בתום עבודת המטה צוין בין היתר, כי רוב הרשויות הייעודיות אינן מציגות לוועדה המייעצת נתונים המאפשרים לה לעמוד על כלל הצרכים הנדרשים בשעת חירום במוצר או בשירות חיוני שמספק המפעל הנדרש, ומהו הפער, אם קיים כזה, שימלא המפעל. כמו כן, לא הוגדרו סדרי עדיפויות לפי חיוניות המוצר או השירות ולפי המפעלים המייצרים או המספקים אותם; אי הגדרת סדרי עדיפויות עלולה לגרום עיוותים בהקצאת כוח האדם ואמצעי התובלה, ואף אישור מפעלים שאין צורך בהם. לפיכך הומלץ לקבוע מערכת של אמות מידה אשר תסדיר נושאים אלה, ובמקביל לבדוק מחדש אם כל המפעלים שאושרו בעבר הם אכן חיוניים.

ועדה בראשות הסמנכ"ל הבכיר לשעת חירום במשרד העבודה והרווחה, שמינה ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, בחנה את פרטי עבודת אג"ת והציגה במאי 1991 דוח בנושא, שאומץ על ידי ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע.

מסקנותיה והמלצותיה של הוועדה חזרו בעיקרן על המסקנות שבעבודת אג"ת. בין היתר, היא המליצה למיין את המפעלים החיוניים לשלושה דירוגים עיקריים לפי דרגת חיוניותם, והשיעור של כוח האדם והרכב של כל אחד מהם שירותו בשעת חירום. עוד המליצה הוועדה, שעבודת הסיווג של כל המפעלים לפי הדירוגים המוצגים תסתיים בתוך שנה. כן הומלץ, שתבוצע בדיקה מדגמית של המפעלים החיוניים שהוכרוזו בעבר, הן בדבר הצורך בהם, והן בחל כושרם לבצע את המתוכנן להם. בנובמבר 1992 הודיע משרד העבודה והרווחה למשרד מבקר המדינה, כי הוחל בביצוע הסיווג של המפעלים.

באוקטובר 1991 נערך דיון בראשות סגן ראש אג"ת, שהינו כאמור ראש הוועדה המייעצת, בדבר יישום אמות המידה להגדרת מפעלים חיוניים, והשתתפו בו ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, נציג משרד העבודה והרווחה ונציגי צה"ל. נציגי אגף כוח האדם במטה הכללי של צה"ל התנגדו לכל שיטה המטילה על אגף זה לעמוד באמות מידה שיש להן תוקף המחייב אותן לרתק אנשי מילואים

למל"ח. יש לציין, כי גם בנושא ריתוק רכב למערך מל"ח העירה בעבר מבקר המדינה, כי אגף האפסנאות במטה הכללי של צה"ל קבע אמות מידה לריתוק רכב למפעלים חיוניים, אך לא הסכים לקביעה מחייבת של תקנים לכלי רכב בהתאם לאמות המידה שקבע².

משרד מבקר המדינה העיר, כי נוכח האמור לעיל, קביעת אמות מידה למפעלים חיוניים, כשלעצמה, אינה מספקת, כל עוד אין סיכום המחייב את צה"ל בדבר הקצאת כוח אדם ורכב חייבי גיוס, לפי אותן אמות מידה.

2. נוכח הבעיות הקיימות בנושא הריתוק המשקי למפעלים חיוניים, לפי החלטת סגן ראש אג"ת הוחל ביולי 1992 באג"ת בעבודה חדשה לניתוח מקיף של כל נושא הריתוק של כוח אדם ורכב. עבודה זו נועדה לכלול הגדרה של עקרונות מנחים לקביעת המפעלים החיוניים, ותקני כוח האדם והרכב לאותם המפעלים, שיוכרו כזכאים לריתוק כוח אדם או רכב. העבודה מתוכננת להסתיים במאוס 1993. בנובמבר 1992 הודיע צה"ל למשרד מבקר המדינה, כי נושא הריתוק המשקי למפעלים חיוניים בכללותו, לא טופל כראוי, ועבודה זו נועדה להציע לראשונה מענה לבעיה זו.

תהליך ההיערכות של המפעלים החיוניים לשעת חירום מתנהל זה כ-25 שנה, ולמרות זאת, סיכום המצב בנושא זה במועד סיום הביקורת, בנובמבר 1992, היה כדלהלן:

(א) לא קיימים נתונים מספיקים בידי הוועדה המייעצת בהמליצה על אישור מפעלים חיוניים, ועדיין לא נקבע הסיווג המפורט שיאפשר קביעת עדיפותם כחיוניים.

(ב) באותם ענפי המשק החיוני, שבהם ניתן לקבוע את התפוקות הנדרשות בשעת חירום ואת תרומתו של כל מפעל המבוקש להיות מוכרז כחיוני, לא נקבעו ולא הובאו בפני הוועדה המייעצת נתונים על התפוקות הנדרשות לשעת חירום ותרומתו של המפעל הנדרש להשגתן.

(ג) לא הושג סיכום מחייב עם צה"ל בדבר ריתוק כוח אדם ורכב חייבי גיוס לשימושם של מפעלים חיוניים בשעת חירום.

(ד) לא נערכה בדיקה מקפת ויסודית, למעט בדיקה חלקית שנערכה בשנת 1988, בנוגע לחיוניותם של אלפי המפעלים שאושרו בעבר, נוכח השינויים שחלו מאז בצרכים החיוניים של צה"ל ושל המשק האזרחי וכן במפעלים עצמם, הנובעים למשל משינויים בקווי הייצור או בטכנולוגיות הייצור.

כבר בדוח על ביקורת שערך משרד מבקר המדינה בשנת 1983³ בנושא כוח אדם במפעלים חיוניים צוין בין היתר, כי המידע שהרשויות הייעודיות נדרשות למסור לוועדה המייעצת, לא איפשר לקבוע בוודאות אם המפעלים החיוניים, שאושרו בעבר, אכן יוכלו לספק בשעת חירום את התפוקות שבגינן הוכרו כחיוניים. מבקר המדינה מציינת, כי מאז פרסום הדוח עברו תשע שנים, אולם המצב בתחום זה כמעט שלא השתנה.

במועד סיום הביקורת טרם ניתן היה לקבוע מועד חזוי שבו יגיע מערך המפעלים החיוניים להיערכות הולמת לשעת חירום.

תרגילים וביקורת כוננות

בהחלטתה מיוולי 1986 קבעה הממשלה, כי מטה מל"ח ארצי יבקר ויבדוק, בתיאום עם הרשויות הייעודיות, את הכשירות והכוננות של מערך המל"ח לקראת הפעלתו בשעת חירום.

בכל אחת מהשנים 1977, 1987 ו-1990 פורסמו חוברות בשם "תכנון וארגון המשק החיוני לשעת חירום". בפרק שבחוברות המתייחס לנושאי הדרכה וביקורת כוננות נאמר, כי יש לבצע תרגול של

² בנושא זה, ראה דוח שנתי 42, עמ' 916.

³ דוח שנתי 34, עמ' 374.

מטות הפעלה ברמה הארצית, הפיקודית והמחוזית, ותרגילים במפעלים חיוניים; אך לא נקבעה התדירות של ביקורות הכוננות והתרגילים ברמות השונות, למעט תרגילים ברשויות מקומיות שייערכו אחת לשנתיים. רק בנובמבר 1992, לאחר סיום הביקורת הופץ נוהל, שקבע לראשונה את תדירות התרגילים במערך מל"ח.

ביקורת כוננות בוועדות מל"ח מחוזיות

וברשויות המקומיות

מטה מל"ח ארצי לא פרסם הוראות בדבר ביצוע ביקורת כוננות, לא קבע רשימת נושאים שיש לבדוק במהלך ביקורות אלה בוועדות מל"ח המחוזיות ובוועדות המל"ח ברשויות המקומיות, ולא קבע את הגורמים המוסמכים והאחראים לביצוע ביקורות כוננות בכל אחת מהרמות השונות של מערך המל"ח, לבד מצוותי מטה מל"ח ארצי.

עוד התברר, כי לא נקבעה מתכונת אחידה לדיווח על הליקויים שהתגלו במהלך ביקורות הכוננות. ועדות המל"ח המחוזיות אינן מרכזות בצורה אחידה את המידע על הליקויים שהועלו ברשויות המקומיות במהלך ביקורות הכוננות, ואינן מעבירות את הליקויים האלה בצורה ממוינת ומרוכזת לוועדות המל"ח הפיקודיות. כתוצאה מכך הליקויים גם אינם מועברים למטה מל"ח ארצי ועל כן אין הוא יכול לעמוד על בעיות משותפות ומקיפות, שיש לפעול לתיקון ולעקוב אחר ביצוע התיקון. בהתייחסו לממצאי הביקורת בנוגע לתהליך המעקב אחר תיקון ליקויים, שהתגלו בהיערכות הרשויות המקומיות, ציין ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, כי תיקון ליקויים אלה מטופל ברמה המחוזית של מל"ח, שבה קיים מעקב ודיווח שוטף על תיקון הליקויים ויישומם. לדעת מבקר המדינה, דרוש שבידי מטה מל"ח ארצי יהיה מידע על הליקויים בעלי החשיבות שאינם באים על תיקונם ברמות השונות, כדי לעקוב ולפעול לתיקונם בהקדם. במהלך הביקורת, במאי 1992, הנהיג מטה מל"ח ארצי מתכונת אחידה בנוגע לנושאים שייבדקו בעת ביצוע ביקורות כוננות ברשויות המקומיות, כמו כן נקבע, כי לאחר תקופת ניסיון יוצא סיכום מחייב בנושא.

ועדות המל"ח הפיקודיות קובעות את מועדי ביקורות הכוננות בוועדות המל"ח המחוזיות ובוועדות המל"ח ברשויות המקומיות, תוך כדי מתן התראה שבין חודש לחודשיים. לדעת מבקר המדינה, אין בתוצאות של ביקורות כוננות הנערכות בהתראה כה ארוכה, כדי לאפיין את הכוננות האמיתית לעת הצורך, ולכן יש מקום, שבמקביל לביקורות כוננות לפי לוח זמנים שנקבע מראש, יבוצעו גם ביקורות כוננות לאחר התראה של ימים ספורים, זאת כיוון שפעולות אויב עלולות ליצור בהתראה קצרה מאוד מצבים קריטיים במשק האזרחי.

ביקורות כוננות מטעם מטה מל"ח ארצי

מטה מל"ח ארצי מפרסם מדי שנה הנחיות לעריכת ביקורות כוננות על ידי צוותים מטעמו ברשויות ייעודיות ובוועדות המל"ח הפיקודיות.

1. לפי נתוני מטה מל"ח ארצי, בשנת העבודה 1989 נערכו ביקורות כוננות בכל שלוש ועדות המל"ח הפיקודיות, ואילו בשנות העבודה 1990 ו-1991 לא התקיימו ביקורות.

2. בהנחיות מפורטים התחומים השונים של ההיערכות, שאמורים להיבדק, וכיניהם מעקב אחר תיקון ליקויים מביקורות קודמות, היערכות לביצוע נוהלי גיוס והפעלה, הצטיידות לשעת חירום, תקנים ומצבות של כוח אדם, תכנון אמצעי הובלה בשעת חירום, וארגוןם וכוננותם של מטות ההפעלה ושל המפעלים החיוניים.

התברר, כי לפי לוחות זמנים שנקבעו על ידי מטה מל"ח ארצי מוקצה בדרך כלל רק יום אחד, לצוות בהרכב של שלושה קציני מילואים, לעריכת ביקורת ברשות ייעודית במקומות שונים. כך למשל, על צוות אחד הוטלה עריכת הביקורת ברשות לאשפוז ולבריאות כלהלן: בשעה 8:00 בתל אביב

ברשות הארצית, ב-10:00 במפעל תרופות בבנימינה, ב-11:30 בבית החולים רמב"ם בחיפה, וב-14:30 במחסן בטירה. על אותו צוות הוטל לבדוק למחרת את מערך פס"ח: ב-9:30 ברשות העליונה לפס"ח ובמערך פס"ח במרחב חיפה, ב-11:30 במחסן החירום בזכרון יעקב, וב-12:15 במרכז הקליטה הארצי שבאותו יישוב.

לדעת מבקר המדינה, לוח זמנים כזה אינו מאפשר ביצוע ביקורת ראויה, ומן הצורך שההנחיות ולוח הזמנים שיינתנו לצוות יאפשרו ביצוע ביקורת נאותה.

מועדי ביצוע תרגילים

בדיקת תדירות ביצוע תרגילים במחוזות העלתה, כי בארבע השנים 1988 - 1991, מבין עשרה מחוזות, שמונה תורגלו פעם אחת, ורק שניים - פעמיים.

מבדיקה מדגמית שערך משרד מבקר המדינה בוועדת מל"ח מחוז השרון עולה, כי בחמש מבין עשר העיריות והמועצות האזוריות שבמחוז, נערכו התרגילים בתקופה שבין השנים 1986 - 1991 בפרקי זמן העולים על שנתיים בין תרגיל לתרגיל, בניגוד לכלל שקבע מטה מל"ח ארצי, שרשויות מקומיות יתורגלו אחת לשנתיים.

סיכומי תרגילים והפקת לקחים

תרגילים מהווים חלק מרכזי מפעילות ההדרכה במערך מל"ח. מטרתם היא להקנות לאנשי המערך מיומנות ולבחון את כשירותן ומוכנותן של המסגרות השונות במערך מל"ח לפעול בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקה מדגמית של תהליך הפקת הלקחים מתרגילים שהתקיימו במרכז ההפעלה הארצי של מל"ח, בוועדת מל"ח פיקוד המרכז ובשתי ועדות מל"ח מחוזיות (דן ושרון) בין השנים 1988 ל-1991.

במתווים להכנת תרגילים משנת 1977 ובנוהל הכנת תרגילים משנת 1992, שהוצאו על ידי מטה מל"ח ארצי, נקבעו סדרי הכנה של סיכום תרגיל. לפי מסמכים אלה, סיכומי תרגילים יכללו את עיקר הנושאים שהועמדו לבחינה בתרגיל, יועלו בהם השגות על פעולות המתורגל, ומטרתם להפיק לקחים מהתרגיל ולהמליץ על השינויים הנדרשים בתחומים השונים.

1. הביקורת בדקה את הסיכומים ואת תהליך הפקת הלקחים מתרגיל מל"ח ארצי, שנערך בנובמבר 1990 - היחיד ברמה הארצית שנערך מאז 1984. בתרגיל זה תורגלו מרכז ההפעלה הארצי של מל"ח ושש רשויות ייעודיות; כמו כן שולבו בו 14 רשויות ייעודיות נוספות, והפיקודים המרחביים של מל"ח הועסקו בתפקידי בקרה. עוד השתתפו בתרגיל גורמי צה"ל ומשטרת ישראל. מטרת התרגיל היתה "לתרגל ולבחון את פעולתם של מרכז ההפעלה הארצי ומטות של חלק מהרשויות הייעודיות במלחמה ממושכת ובתנאים משתנים". ארבעה תחומים הועמדו לתרגול: הארגון, עבודת המטה, התכנון ותחום הכוננות.

בדיון מטה שנערך בדצמבר 1990 סיכם ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע, כי לאחר הוצאת מסמך הסיכום לתרגיל יש לקבוע את הלקחים הרלוונטיים ולממשם; לאחר שירוכזו הלקחים ויופצו על ידי הממונה על ההדרכה, יחליט מטה מל"ח ארצי אלו מהם ייושמו, ויוקמו מספר צוותי היגוי שיקדמו את הנושאים. באותו חודש הוציאה מינהלת התרגיל חוברת סיכום לתרגיל, שהופצה לכל משתתפיו.

ועדה שמינה ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע לבדיקת לקחי ארגון והפעלה מהתרגיל, הוציאה באפריל 1991 דוח ביניים בנושא. בדוח המלצות לשינויים בנושא הארגון וההפעלה של מרכז ההפעלה הארצי ולביצוע פרויקט למחשוב מערך המל"ח, שהוחל בו באותה שנה.

מטה מל"ח ארצי לא ריכז ולא הפיץ את הלקחים שהתייחסו לרשויות הייעודיות. תחת זאת, במאוס 1991 ביקש הממונה על ההדרכה במטה מל"ח ארצי מכל משתתפי התרגיל, לרשום את הנושאים

והלקחים שיש לטפל בהם, לקבוע לכל אחד מהנושאים והלקחים את הגורמים שיטפלו בו ואת המועד לסיום הטיפול. עם זאת, מטה מל"ח ארצי לא עמד על כך שהרשויות הייעודיות ידווחו לו על הפקת הלקחים מהתרגיל, כדי שאפשר יהיה לעקוב אחר ביצועם. במועד סיום הביקורת בדצמבר 1992 התברר, כי מבין 20 הרשויות הייעודיות שהשתתפו בתרגיל, רק שבע דיווחו, ורק ארבע מהן דיווחו בצורה המאפשרת מעקב אחר ביצוע הלקחים.

הממונה על ההדרכה במטה מל"ח ארצי, שריכז כאמור את הנושא, הסביר, כי הלקחים של הרשויות הייעודיות מצאו את ביטויים בתכניות העבודה השנתיות שהופיעו לאחר מועד התרגיל. משרד מבקר המדינה ציין, כי כיוון שאין בידי מטה מל"ח ארצי רשימה מרוכזת של הלקחים שהופקו בתחום הרשויות הייעודיות ושל הפעולות שיש לנקוט בעקבותיהם, לא ניתן לקבוע אם מצאו לקחים אלה את ביטויים בתכניות העבודה של הרשויות הייעודיות; מה עוד שמרבית הנושאים שבתכניות הם למעשה חזרה על נושאים, שנרשמו בתכניות העבודה של הרשויות הייעודיות בשנים קודמות, ושהוגדרו באופן כללי (כאמור בעניין זה לעיל).

2. עוד העלתה הביקורת, כי לא הופקו ולא הוגדרו הלקחים וההמלצות הנובעים מתרגילי מל"ח בפיקוד מרכז ובמחוזות דן ושרון.

לדעת מבקר המדינה, נפגם ערכו של תרגיל באין מנגנון מסודר וממוסד של הפקת לקחים מתרגילים ומיצויים בכל הרמות, תוך כדי ריכוזם במטה מל"ח ארצי, בהיעדר קביעת הפעולות הדרושות הנובעות מהלקחים ובהיעדר מעקב אחר ביצוען. קיים אפוא הצורך להסדיר את תהליך הפקת הלקחים, הפצתם לכל הרמות והבטחת מימושם; יש מקום למסד במטה מל"ח ארצי "מאגר לקחים", שיאפשר לגורמים העוסקים בהיערכות המל"ח לשעת חירום ללמוד את הלקחים היישימים גם להם.



ממלא המקום הקבוע ליו"ר ומ"ע ומטה מל"ח ארצי פעלו במשך שנים רבות, באמצעות הרשויות הייעודיות והרשויות המקומיות, כדי להכין את מערך המל"ח לקראת הפעלתו בשעת חירום, והגיעו להישגים חשובים. עם זאת, נוכח ממצאי הביקורת, עולה הצורך שומ"ע תפעיל סדרי עבודה כנדרש ממנה בהחלטת הממשלה; תקבע קווי פעולה ותקבל החלטות, שלפיהן ינחה ויתאם מטה מל"ח ארצי את מערך מל"ח והרשויות הייעודיות, ובכללם דרכים ותכניות להפעלת המשק לשעת חירום, ותעמוד על מצב היערכותו באורח שוטף. על מטה מל"ח ארצי לשפר את סדרי התכנון השנתיים של פעולות ההיערכות לשעת חירום והפיקוח על ביצוען; ועליו לסיים בהקדם את הפעולות שהוחל בהן לארגון מחדש של מערך המפעלים החיוניים, בשיתוף עם צה"ל, כדי להבטיח כוונות הולמת של המפעלים לשעת חירום. חלק מרכזי בפעילות מערך המל"ח מוקדש לביצוע ביקורות כוונות ותרגילים, שהם אמצעים חשובים לקיום המוכנות לשעת חירום ושיפור. קיים צורך להסדיר את התהליך של הפקת הלקחים, הפצתם ומעקב אחר מימושם.