

מבקר המדינה | דוח ביקורת שנתי 2017



תחומי פעילות לאומיים-אסטרטגיים

ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים



ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות, ואיומים אוויריים נוספים

רקע

מדינת ישראל נתונה לאיום אווירי חמור ונרחב, כגון טילים ורקטות. יש להיערך כנדרש להגנה על מתקנים חיוניים מפניו.

נתוני מפתח

21,000

רקטות ופצצות מרגמה נורו לישראל מרצועת עזה מספטמבר 2000 עד ספטמבר 2019

מספר מאות אלפים

אומדן של כמות האיומים האוויריים שיהיו בידי האויב בשנת 2020

מספר מועט

של מתקנים מוגנו מתוך אלו שאישרה ועדת השרים שנדרש למגנם. כמו כן מתוכנן מיגון של מתקנים נוספים. אין בין המתקנים הנ"ל אף מתקן של גופים מסוימים.

מספר עשרות

מתקנים המיועדים למיגון פיזי נכללים ברשימה שבידי רשות חירום לאומית (רח"ל)

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, את אופן ההיערכות בין היתר של משרד הביטחון (משהב"ט) וצה"ל למיפוי מתקנים ותשתיות חיוניים בגופים מסוימים ולהגנה עליהם מפני האיום האווירי. הביקורת נעשתה במשהב"ט, בצה"ל, ברח"ל, במטה לביטחון לאומי (המל"ל) ובגופים נוספים.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם חלקים מפרק זה לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. חיסיון החלקים מפרק זה אינו מונע את הבנת מהות הביקורת.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

התשתיות הלאומיות החיוניות להגנה: שלא כאמור בהחלטת ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום ממאי 2011, רח"ל טרם הגישה לוועדות השרים¹ הצעת החלטה בעניין המתקנים החיוניים. כמו כן, המל"ל לא הציע לראש הממשלה לדון בישיבות ועדות השרים (כיום הקבינט המדיני-ביטחוני) בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים.

קידום חקיקת "חוק העורף" לטיפול בעורף במצבי חירום: בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט הצעת חוק בנושא, וביוני 2016 הפיץ את תזכיר החוק האחרון בנושא². רק ביולי 2018 עלה בידיו להגיש למשרד המשפטים הצעה מעודכנת של החוק לאחר שקיבל את התייחסויותיהם של משרדי ממשלה שונים³. החקיקה טרם הושלמה.

פעילות חסרה של משהב"ט לקידום ההגנה על תשתיות חיוניות: משהב"ט לא פעל כדי למגן פיזית תשתיות חיוניות בגופים מסוימים; אין בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון במידת הצורך; והוא לא הכין תרחיש ייחוס⁴ לגופים אלה.

היערכות חסרה של גופים מסוימים להגנה על מתקניהם החיוניים מפני איומים אוויריים: גוף מסוים נערך חלקית בנושא, ומיגונם הפיזי של מתקניו אינו מלא; וגוף אחר נערך בהתאם לאיומים שבתסקירים שהכין ב-2008, 2013 ו-2014, אף כי ספק אם היה בהם כדי לשקף כראות את היקף האיומים. פערים שונים שהתגלו בתסקירים ובבדיקות לא טופלו.



בשנת 2019 משהב"ט היה בעיצומה של עבודת מטה שהוא מבצע למיפוי מתקנים חיוניים בגופים מסוימים.

במהלך ביצוע הביקורת, באוקטובר 2017 החליט גוף מסוים להכין תוכנית "השרדה" שנועדה לאפשר המשכיות תפקודו. בדצמבר 2019 מסר הגוף כי הוא סיים לבצע עבודת מטה בנושא.

בשנת 2019 החל גוף אחר לבצע ניתוח כמותי להגדרת הסיכון הנשקף לו נוכח האיומים האוויריים ואת העלויות הכרוכות בכך. בדצמבר 2019 הודיע הגוף למשרד מבקר המדינה כי הוא סיים לבצע עבודה זו.

1. ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום וועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (הקבינט המדיני-ביטחוני).
2. התזכיר כולל טיוטה של הצעת החוק.
3. אין בהעברת ההצעה למשרד המשפטים על ידי משהב"ט אישור לכך שהנוסח שלה מוסכם על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים.
4. תרחיש הייחוס הוא התסריט האפשרי למלחמה, שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי, והוא מהווה בסיס להיערכות ולגיבוש דרכי התמודדות עם האיומים המופיעים באיום הייחוס.



עיקרי המלצות הביקורת

על רח"ל להכין הצעת החלטה כנדרש לפי החלטת ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום ממאי 2011, ולהכין רשימת מתקנים חיוניים שנדרש להסדיר את ההגנה עליהם ולהביאן לפני הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה. מומלץ כי המל"ל יעלה לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים.



על משהב"ט לסיים בהקדם את עבודת המטה בנושא תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, לתקפה מעת לעת נוכח האיומים המשתנים, ולקבוע תוכנית עבודה רב-שנתית מגובה בתקציב להגנה.



על משהב"ט לפעול בהקדם לגיבוש תרחיש ייחוס לגופים מסוימים ולהביאו לידיעתם. על גוף מסוים להמשיך ולפעול בתיאום עם משהב"ט להגברת הרציפות התפקודית שלו. כמו כן, על גוף אחר להמשיך לבצע עבודת מטה מעודכנת לגבי השלכות של פגיעת איומים אוויריים במתקניו על פעילותו, ולגבי צעדים הנדרשים לצמצום נזקים צפויים.



סיכום

בביקורת עלו ליקויים בפעילותם של משהב"ט, צה"ל, רח"ל, המל"ל וגופים נוגעים - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על תשתיות ומתקנים חיוניים בגופים מסוימים. על משהב"ט, להכין תוכנית עבודה להגנת המתקנים החיוניים האמורים ולבחון את המקורות למימונה.