

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.



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

מבוא

האיום: מדינת ישראל נתונה לאיום חמור ונרחב של טילי קרקע-קרקע (להלן - טק"ק), טילי שיוט, רקטות קרקע-קרקע (להלן - רק"ק), פצצות מרגמה (להלן - פצמ"ר) ועוד (להלן יחד - האיום האווירי). מספר הטק"ק והרק"ק הנמצאים ברשות האויבים גדל בהתמדה וכן עוצמת האיום, בייחוד משום שחל שיפור ניכר ביכולת הדיקו שלם וביכולת גרימת הנזק. בכך גובר מאוד האיום לפגיעה בתשתיות הלאומיות.

האיום האווירי על העורף של מדינת ישראל התממש בירי של טק"ק מעיראק בחודשים ינואר-פברואר 1991, במהלך מלחמת המפרץ הראשונה, בירי של אלפי רק"ק ופצמ"רים שביצעו ארגוני טרור מדרום לבנון על יישובי הגליל ועל כוחות צה"ל שהיו בדרום לבנון עד לנסיגת ישראל במאי 2000, ובירי של ארגונים אלה על יישובי הצפון בשנים 2000 - 2006, בייחוד במלחמת לבנון השנייה בקיץ 2006. ההתקוממות הפלסטינית (האינתיפאדה השנייה) שפרצה בספטמבר 2000 הרחיבה את היקף איום הרק"ק והפצמ"רים על ישראל בעיקר מרצועת עזה, שממנה נורו לדרום הארץ ולמרכזה מאז ועד ספטמבר 2019 כ-21,000 רק"ק ופצמ"רים. יצוין בהקשר זה, כי בנוגע לעוצמת האיומים האוויריים ניתן ללמוד גם מאירועים שהתרחשו בעולם, למשל מתקפת כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"מים) וטילי שיוט על מתקני נפט של ערב הסעודית שהתרחשה בהתאם למקורות מערביים בספטמבר 2019.

כדי להתמודד עם איומים אוויריים מסוגים שונים מפותחות ומיוצרות מערכות נשק שנועדו להגן על העורף ועל התשתיות החיוניות על ידי ירוט איומים אוויריים מסוגים שונים באמצעות טילים (להלן - הגנה פעילה). צה"ל מפעיל מבצעית מערכות הגנה פעילה, כגון כיפת ברזל, חץ וקלע דוד, שנועדו בין היתר להבטיח את השרידות של התשתיות החיוניות.

לפי מצגת מיוולי 2016 שהכין פיקוד העורף (להלן - פקע"ר) יהיו בידי האויב בשנת 2020 מאות אלפי איומים אוויריים.



ביוני 2016 אישרה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי¹ (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) את תרחיש הייחוס המצרפי הלאומי² לשנים 2016 - 2020 (להלן - תרחיש הייחוס המצרפי), שהכינה רשות חירום לאומית³ (להלן - רח"ל).

בתרחיש הייחוס המצרפי נכתב כי מדינת ישראל נערכת לקראת אירועי חירום, כגון מלחמה, העלולים לגרום בין היתר לפגיעה בתשתיות הלאומיות שלה ובחוסנה הלאומי; וכי במלחמה צפוי ירי של "מסות גדולות" של טילים ורקטות לעבר מגוון רחב של מטרות בעורף הישראלי.

החלטת הממשלה בנושא תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים: במאי 2011 אישרה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים שהוגשה לה⁴, המחייבים הגנה, במידת הצורך באמצעות מיגון פיזי⁵, כדי להבטיח את השרידות והיתירות שלהם במצבי חירום, ובכך להבטיח את המשך הפעילות של המדינה. יצוין כי שרידות המתקנים היא מרכיב חשוב בחוסן הלאומי. חלק מהמתקנים החיוניים לא נכללו ברשימה שאישרה הוועדה.

נוכח האמור, בין היתר בהוראות משרד הביטחון (להלן - משהב"ט), מסמכי רח"ל והחלטות הממשלה כמפורט בהמשך הדוח, נדרש להבטיח המשך פעילות במצבי החירום השונים, כגון מלחמה, ולאחריהם (להלן - המשכיות ורציפות תפקודית) של תשתיות ומתקנים חיוניים⁶. כיוון שכך, יש להיערך כנדרש להגנה על התשתיות והמתקנים האלה מפני איומים אוויריים באמצעים, כגון מיגון פיזי. היערכות זו עשויה למזער את הנזקים למתקנים אלה אם יתממש האיום.

פעולות הביקורת

משרד מבקר המדינה בדק בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, את אופן ההיערכות בין היתר של משהב"ט וצה"ל למיפוי המתקנים החיוניים בגופים מסוימים ולהגנה עליהם מפני האיום האווירי. כמו כן נבדקו בביקורת היבטים

1 החלטה ב/120 (15.6.16).

2 תרחיש הייחוס המצרפי מתכלל את כלל התרחישים הרלוונטיים במתארי האיום השונים.

3 רח"ל היא גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון למימוש "אחריות-העל" של השר לטיפול בעורף בכל מצבי החירום, כגון מלחמה.

4 לא ניתן לקבוע מספר מדויק של המתקנים והתשתיות שנכללו בהחלטה בין היתר נוכח כלליות התיאור שלהם בהחלטה. ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה.

5 מיגון פיזי - מיגון באמצעות שכבות העשויות מחומרים שונים. המיגון נועד לתת מענה לפגיעה "קרובה" של הדף ורסס מאיומים אוויריים.

6 בדוח זה נעשה שימוש במושגים שונים לפי מסמכים שהתקבלו מהגופים המבוקרים המתארים את התשתיות והמתקנים. נוסף על כך, הם תוארו בדוח כרגישים, חיוניים ואסטרטגיים.



הנוגעים לתשתית החוקית בעניין האחריות להגנה על מתקנים אלה, פעילות משהב"ט לקביעת תרחישי ייחוס, והתהליך לעדכון התוכניות להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל, אשר גובשו בעקבות החלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011. הביקורת נעשתה במשהב"ט: לשכת שר הביטחון, לשכת המנכ"ל, אגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים, מינהל ההרכשה והייצור, אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ועוד; בצה"ל: אגף התכנון ואגף המבצעים במטה הכללי; ברח"ל; ובמטה לביטחון לאומי (להלן - 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.

קביעת התשתיות הלאומיות החיוניות המיועדות להגנה מפני איזמים אוויריים

הצעה להחלטת ועדת השרים בנושא הגנה על מתקני התשתיות הלאומיות החיוניות: במאי 2011 דנה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בנושא תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל. הוועדה אישרה רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי. בהחלטת הוועדה נקבע כי תוקם ועדה בין-משרדית בראשות ראש רח"ל ובהשתתפות משהב"ט ומשרדי ממשלה וגופים נוספים, כגון צה"ל והמל"ל, לקביעת סדרי העדיפויות הלאומיים להגנה על התשתיות החיוניות על בסיס הרשימה שאישרה ועדת השרים (להלן - הוועדה הבין-משרדית); כי ראש רח"ל יגבש הצעה להחלטת ועדת השרים האמורה ולאישור הקבינט המדיני-ביטחוני בתוך חודשיים בנושא מיגון מתקני התשתיות הלאומיות; וכי ההצעה תתייחס בין היתר לקביעת מנגנון לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים שלעיל, להוספת מתקנים חדשים לרשימה ולקביעת מנגנון להחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה.

בדוח מבקר המדינה⁷ נכתב כי לא מומשו רוב ההחלטות של ועדת השרים ממאי 2011 בנושא הגנה על מתקנים רגישים בישראל.

במרץ 2015 עדכנו רח"ל והמל"ל הצעה להחלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בעניין הסדרת ההגנה על התשתיות הלאומיות החיוניות והמתקנים הרגישים. בהצעה נכתב כי הנחיית הוועדה הבין-משרדית תכלול התייחסות לכמה נושאים,

7 מבקר המדינה, דוח שנתי 165 (2014), בפרק "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם", עמ' 53.

כגון החרגת חלק מהמתקנים מרשימת המתקנים; וכי רח"ל תשמש מנחה לאומי להסדרת ההגנה על התשתיות והמתקנים האמורים, וכן נקבע אופן תקצובה לשם יישום ההחלטה.

בביקורת עלה כי עד דצמבר 2019, במשך למעלה משמונה שנים רח"ל טרם הגישה לוועדה ולקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה לקביעת מנגנונים לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים המחייבים הגנה שאישרה הוועדה, להוספת מתקנים כאמור לרשימה ולהחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה.

נוכח המשמעויות האפשריות של פגיעה בתשתיות הלאומיות וכדי לקדם את ההגנה עליהן, לרבות מיגוון הפיזי במידת הצורך, על רח"ל להביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה הצעת החלטה כאמור. יצוין כי הנושא כבר עלה בדוח מבקר המדינה משנת 2014.

בהקשר לאמור לעיל מציין משרד מבקר המדינה כי בספטמבר 2013 כתב ראש חטיבת היערכות ברח"ל דאז למשרד להגנת העורף כי הוא ממליץ "לבחון שוב את ההחלטה⁸ שקובעת שלא להגיש הצעת החלטה כמפורט לעיל.

המל"ל כתב בנובמבר 2018 למשרד מבקר המדינה כי רח"ל מסרה לו שאי-ההגשה האמורה של הצעת החלטה היא בשל הימנעותה של רח"ל מלקבל עליה את האחריות לשמש גורם מנחה להסדרת ההגנה על כלל התשתיות הלאומיות החיוניות והמתקנים החיוניים ובשל "הסעיף התקציבי", שנקבעו בהצעת החלטה שלעיל ממרץ 2015.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אי-ההגשה האמורה של הצעת החלטה הייתה על דעת השרים להגנת העורף לשעבר ובהתאם להנחיית מנכ"לי המשרד לשעבר על פי חוות דעת משפטית של היועץ המשפטי למערכת הביטחון לשעבר, שסבר כי הצעת החלטה האמורה לא הייתה בשלה להבאה לפני ועדת השרים. עוד מסר משהב"ט כי לפי עמדת רח"ל עליה לשמש הגורם המנחה את התהליך להסדרת ההגנה על כל התשתיות והמתקנים החיוניים, ולפיכך "לא ברורה אמירת המל"ל שרח"ל מנסה להימנע מאחריות זו".

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה כי אם רח"ל לא תקדם את הצעת החלטה בחודשים הקרובים, ישקול המל"ל להעלות לפני ראש הממשלה את נושא קידומה.

8 במסמך לא פורט מי החליט את ההחלטה.



בדצמבר 2019 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בין היתר כי מבוצעת עבודת מטה כדי לכלול בתחום אחריותה של רח"ל גם פעילות להסדרת ההגנה על חלק מהמתקנים החיוניים; וכי רח"ל ממתינה לאפשרות להעלות לפני הממשלה הצעה לתיקון החלטת ועדת השרים ממאי 2011 שתכליתה הגנה על התשתיות החיוניות, ולא מיגון.

דיווחי המל"ל לראש הממשלה: בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), נקבע כי אחד מתפקידי המל"ל הוא לדווח לראש הממשלה על יישום ההחלטות של כל ועדת שרים בענייני חוץ וביטחון.

בביקורת עלה כי שלא בהתאם לחוק המל"ל ואף שחלפו למעלה משמונה שנים מהחלטת ועדת השרים ממאי 2011, המל"ל לא דיווח לראש הממשלה שהצעת ההחלטה לא הובאה לפני ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום לפני הקבינט המדיני-ביטחוני כנדרש בהחלטה האמורה.

בינואר 2019 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי המל"ל אכן לא דיווח לראש הממשלה כאמור, וכי דיווחי המל"ל לראש הממשלה הם בנוגע להחלטות שמבוצעות ולא בנוגע לנושאים שהטיפול בהם עדיין לא הסתיים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה כי ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום קיבלה דיווחים בנושא מיגון התשתיות והמתקנים החיוניים ודנה בכך, ואף הקבינט המדיני-ביטחוני דן בנושא זה, ולכן "אין מקום לביקורת כלפי המל"ל על כך שהנושא לא הובא בפני ראש הממשלה".

יצוין כי בדיונים שלעיל שקיימו ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום והקבינט המדיני-ביטחוני בנושא התשתיות והמתקנים החיוניים כלל לא הועלתה הצעת החלטה לגבי קביעת מנגנונים לגריעת מתקנים חיוניים מרשימת המתקנים, להוספת מתקנים חדשים לרשימה ולהחרגת חלק מהמתקנים מהרשימה כנדרש בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011.

רשימות התשתיות הלאומיות החיוניות: החל במאי 2011 הוכנו כמה רשימות של תשתיות לאומיות ומתקנים חיוניים שנדרש להגן עליהם, בין היתר, באמצעות מיגון פיזי. להלן הרשימות העיקריות: (א) במאי 2011 אישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בהחלטת רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות רגישים, שנדרש למגנם, וכן מתחמי תשתית נוספים שימוגנו לאחר מכן. כאמור, חלק מהמתקנים לא נכללו ברשימה שאישרה הוועדה; (ב) יש בידי רח"ל רשימה ממועד בלתי ידוע שלא הובאה לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה, הכוללת מתקנים המיועדים



למיגון פיזי (להלן - רשימת המתקנים שבידי רח"ל); (ג) בהנחיית ראש הממשלה התקיימה פעילות למיגון פיזי של מספר מתקנים ראשונים רגישים ביותר מתוך הרשימה שאישרה ועדת השרים בהחלטתה ממאי 2011. ליוני 2018, מרביתם כבר מוגנו פיזית; (ד) הוועדה הבין-משרדית הכינה רשימה של מספר מצומצם של מתקנים נוספים שימוגנו פיזית לאחר המתקנים הראשונים שלעיל. להלן פירוט:

החלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום ממאי 2011: בהחלטתה אישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום את סדרי העדיפויות לטיפול במתקנים ומתחמי תשתיות לאומיים ולהסדרת ההגנה עליהם.

עוד נקבע בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 כי הוועדה הבין-משרדית תפעל ל"קביעת הקריטריונים לסוגי המתקנים" הרגישים ול"הערכת הסיכונים וסדרי הקדימויות ברמה הלאומית", על בסיס רשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים. דהיינו, ועדת השרים החליטה כי הוועדה הבין-משרדית תקבע סדרי עדיפויות למיגון המתקנים.

דיוני הוועדה הבין-משרדית: בחודשים ספטמבר 2011 - נובמבר 2017 התכנסה הוועדה הבין-משרדית 12 פעמים, ומאז ועד מועד סיום הביקורת, אפריל 2019, לא התכנסה. כמו כן בהנחיית ראש הממשלה קיים במרץ 2018 המ"ל דיון בראשותו בנושא התעודף של מיגון התשתיות והמתקנים החיוניים בהשתתפות נציגי רח"ל, משרדי ממשלה שונים ועוד. נוסף על כך, פורום מצומצם של הוועדה התכנס שמונה פעמים. הדיון האחרון של הפורום התקיים בנובמבר 2016. הוועדה והפורום המצומצם דנו בין היתר במתקנים החיוניים שיש למגנם.

כמו כן דנה הוועדה הבין-משרדית בסדרי האישור של רשימת המתקנים הרגישים כדלקמן: בספטמבר 2011 אמר נציג רח"ל כי לוועדה "יש חירות" להחליט אם לגרוע מתקנים מהרשימה שאישרה הממשלה או להוסיף לה מתקנים, וכי החלטות הוועדה בעניין זה יובאו לאישור הממשלה. ביולי 2013 החליטה הוועדה כי עליה לגבש המלצות וסדר עדיפויות לאומי להגנה על המתקנים ולהביאם לאישור השר להגנת העורך דאז⁹, ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום והממשלה.

דיוני הפורום המצומצם: במרץ 2015 החליט הפורום המצומצם כי רשימת המתקנים שסוכמה באותה עת היא הקובעת את אופן תעודף המיגון. בינואר 2016 סיכם הפורום רשימה מצומצמת של המתקנים הראשונים שיש להגן עליהם, בין היתר באמצעות מיגון פיזי, וכי בדיון הבא נדרש להציג רשימה הכוללת את כל המתקנים והמלצה לסוג ההגנה עליהם.

9 המשרד להגנת העורך הפסיק את פעילותו ביוני 2014 בהתאם להחלטת ממשלה 1661 (1.6.14).



כשבועיים לאחר מכן סיכם הפורום המצומצם בין היתר כי נדרש לגבש ולתעדף את המשך הרשימה שבידי רח"ל. גם בפברואר 2016 סיכם הפורום כי יש להכין רשימה כזאת ולהציגה בדיון הבא. אולם בשני הדיונים האחרונים של הפורום, שהתקיימו במאי 2016 ובנובמבר 2016, הוא לא דן ברשימת המתקנים האמורה. במאי 2016 סיכם ראש רח"ל דאז בדיון של הפורום כי יש לבצע עבודת מטה למיפוי כל שכבות ההגנה הקיימות ואת המתקנים "הנמצאים תחת" שכבות הגנה אלו; וכי לאחר מכן יש להציג לשר הביטחון את ממצאי המיפוי של המתקנים המוגנים ואת הפערים בהגנה. יצוין כי ביולי 2016 הציג ראש רח"ל דאז לוועדה הבין-משרדית את הפעילות שקיים הפורום המצומצם.

עוד יצוין כי לאחר תחילת הביקורת, במחצית הראשונה של שנת 2018, פנה המל"ל לראש רח"ל שכיחן באותה תקופה ולמשנה למנכ"ל משהב"ט וממלא מקום ראש רח"ל באותה תקופה בבקשה לתקף את רשימת המתקנים. ואולם כמפורט בהמשך, רשימה זו לא סוכמה.

ההבדלים בין רשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום לבין רשימת המתקנים שבידי רח"ל: בביקורת עלה כי רשימת המתקנים הנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל שונה מרשימת המתקנים שאישרה ועדת השרים להכנת העורף לחירום בהחלטתה ממאי 2011. זאת, כאמור, בלא שרח"ל הביאה לפני ועדת השרים והקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה בעניין רשימת המתקנים החיוניים.

עוד עלה בביקורת כי אף הוועדה הבין-משרדית שבראשות ראש רח"ל או הפורום המצומצם שלה או רח"ל לא אישרו את הרשימה שבידי רח"ל. זאת למעט מספר מצומצם של המתקנים הראשונים המתועדפים למיגון פיזי.

לדוגמה, חלק מהמתקנים שנכללו בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 לא נכללו ברשימת המתקנים שבידי רח"ל.

ההבדלים בין הרשימות של המתקנים המיועדים למיגון פיזי שהוכנו במל"ל, ברח"ל ובפקע"ר: בביקורת עלה כי הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון שנכללו במצגת של המל"ל מנובמבר 2017 בנושא מיגון מתקנים שונה מהרשימה של המתקנים שבידי רח"ל.

לדוגמה, ברשימה של המל"ל לא נכללים מספר מתקנים שנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל. לעומת זאת נכללו ברשימה של המל"ל מתקנים שלא נכללו ברשימת המתקנים שבידי רח"ל.

יצוין כי במצגת של המל"ל שלעיל מנובמבר 2017 נכתב כי לאחר שהנושא נבחן נמצא שלא ניתן למגן במיגון פיזי כמה מתקנים הנכללים ברשימה שבידי רח"ל.

האמור במצגת של המל"ל בדבר אי-היכולת לבצע מיגון פיזי של כמה מתקנים שנכללו ברשימה שבידי רח"ל מעלה ספקות רבים לגבי הצורך בהכללתם ברשימה זו.

לפי פרוטוקול מדיון שערך הקבינט המדיני-ביטחוני ביולי 2018 בנושא היערכות ומוכנות למצבי חירום הציג מפקד פקע"ר בדיון בין היתר כי המיגון של התשתיות הראשונות תועדף על פי רשימת התשתיות שנקבעה בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011; וכי קיימת רשימה של תשתיות המיועדות למיגון פיזי. יצוין כי פקע"ר הוא המתכנן והמבצע של המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים.

בביקורת עלה כי הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון פיזי שנכללו במצגת של פקע"ר הייתה שונה מהרשימה של המתקנים שבידי רח"ל. כמו כן היה שוני בין הרשימות שבמצגת של המל"ל ובין אלו של פקע"ר.

לדוגמה, ברשימה של פקע"ר לא נכללים מספר מתקנים שנכללים ברשימת המתקנים שבידי רח"ל, ונכללו בה מספר מתקנים שלא נכללו ברשימה שבידי רח"ל.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אכן יש פערים בין הרשימות של רח"ל ושל מל"ל, אולם אין לכך חשיבות כיוון שכל חברי הוועדה הבין-משרדית סיכמו את הרשימה של המתקנים המיועדים למיגון פיזי.

ההבדלים בין רשימות המתקנים שבשלושת הגופים המרכזיים העוסקים במיגון פיזי, כל אחד בתחומו: רח"ל, המל"ל ופקע"ר, עלולים לגרום לאי-בהירות בנוגע למתקנים החיוניים שיש למגנם. על גופים אלו להתאים ביניהם את רשימות המתקנים המיועדים למיגון פיזי.





בביקורת עלה כי ברשימת המתקנים שבידי רח"ל נגרעו מתקנים חיוניים, שונה סדר העדיפויות של מתקנים וכן הוספו מתקנים חיוניים לעומת הרשימה שאישרה ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011 בהחלטתה. עם זאת, הוועדה הבין-משרדית או רח"ל לא הגישו את הרשימה שבידי רח"ל לוועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינט המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם. למותר לציין כי ועדות השרים והממשלה לא אישרו רשימת מתקנים רגישים עדכנית שיש להסדיר את ההגנה עליהם, לרבות את מיגונם הפיזי, הקובעת את סדרי העדיפויות למיגונם. זאת בין היתר על אף הסיכונים לפגיעה בתפקודה ובחוסנה הלאומי של המדינה.

על רח"ל, בשיתוף חברי הוועדה הבין-משרדית, להכין רשימה של מתקנים חיוניים אשר נדרש להסדיר את ההגנה עליהם, לרבות את תעדופם, את לוחות הזמנים להסדרת מיגונם הפיזי ואת אופן התקצוב הנדרש לכך, ולהביא רשימה זו לאישור של הקבינט המדיני-ביטחוני או של הממשלה, הנושאת באחריות להיערכות לשעת חירום. כמו כן, עליה לעדכן את הרשימה מעת לעת נוכח שינויים באיומים ובמתקנים החשופים להם. אם רח"ל לא תעשה כן, על המל"ל לבחון את האפשרות להעלות לפני הדרג המדיני את הרשימה האמורה ואת הרשימה המצומצמת של המתקנים הראשונים המתועדפים למיגון פיזי, כפי שגם מסר משרד ראש הממשלה למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2019.

בדצמבר 2019 מסר משהב"ט למשרד מבקר המדינה בין היתר כי לאחר שתתקבל החלטת ממשלה המאפשרת להוסיף ולגרוע מתקנים מהרשימה שאושרה בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011 תעדכן רח"ל את הרשימה.

אי-העלאה לדיון בממשלה את סוגיית ההגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים: לפי חוק יסוד: הממשלה, יש לממשלה סמכות לפעול בשם המדינה ולמענה, והיא אחראית למעשה לגורל המדינה. הקבינט המדיני-ביטחוני עוסק בשם הממשלה בענייני הביטחון הלאומי של המדינה. הממשלה פועלת להכנת העורך למצבי חירום, בין היתר לצורך הגנה על הציבור¹⁰. בחוק המל"ל נקבע כי אחד מתפקידי המל"ל הוא להציע לראש הממשלה נושאים שיידונו בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, וכן בישיבותיה של כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון.

באפריל 2011 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים להכנת העורך לשעת חירום¹¹. כאמור, במאי 2011 אישרה ועדה זו בהחלטתה רשימה של מתקנים ותשתיות רגישים,

10 ראו לעניין זה גם בג"צ 65/07 התנועה למען איכות השלטון בישראל נ' שר הביטחון ואח'.

11 החלטת ממשלה 3095 (3.4.11).



המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי. רשימה זו לא כללה חלק מהמתקנים החיוניים. בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי הממשלה רואה בהחלטה חשיבות רבה מבחינת החלתו של עיקרון ממשלי חשוב ומרכזי והוא קיומה ומימושה של אחריות ממשלתית להגנת הציבור מפני סיכונים החלים על התשתיות והמתקנים הרגישים במדינה.

בהחלטת הממשלה שלעיל מאפריל 2011 להקים את ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום נקבע כי הוועדה מוסמכת בין היתר לבחון את אופן היערכות העורך בכללותו. הממשלה החליטה להקים ועדת שרים אחרת למצבי חירום. ועדה זו הוקמה במקום ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום.

בארבע משיבות ועדת השרים האמורה למצבי חירום שהתקיימו בשנים 2015 - 2017 קיבלה הוועדה דיווחים לגבי מיגון חלק מהתשתיות והמתקנים הרגישים שנכללו בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011, אולם לא פורטה לפניה רשימת המתקנים המיועדים למיגון. בישיבת הוועדה שהתקיימה בינואר 2015 דיווח ראש רח"ל דאז כי נעשית פעילות להוספת מתקנים חיוניים של גופים מסוימים לרשימת המתקנים האמורה.

בביקורת נמצא שהמל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום בתקופת כהונתה או בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך, לוחות הזמנים והתקציב הנדרש לכך. זאת על אף האמור בחוק המל"ל ולמרות חשיבותן הלאומית של תשתיות אלה.

בינואר 2019 מסר המל"ל למשרד מבקר המדינה כי המל"ל לא העלה את נושא ההגנה על התשתיות האמורות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני בין היתר כיוון שפעל להעלות לדיון נושאים בעלי חשיבות ועדיפות גבוהות יותר.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד ראש הממשלה בין היתר כי לא היה על המל"ל להעלות לפני הדרג המדיני את הסוגיה האמורה.



מומלץ כי המל"ל יעלה לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על התשתיות החיוניות שבתחום אחריותם, לרבות מיגוון הפיזי במידת הצורך. זאת כיוון שחלפו כ-8 שנים מאז החלטת ועדת השרים להכנת העורך לשעת חירום במאי 2011 וכן נוכח חשיבותן של תשתיות אלו לביטחון המדינה ולחוסנה הכלכלי; נוכח תפקידי המל"ל שנקבעו בחוק המל"ל; נוכח אי-יישומה של החלטת ועדת השרים ממאי 2011; ונוכח ממצאי דוח ביקורת זה בנוגע להיערכות למיגוון הפיזי של תשתיות אלה וההשלכות המהותיות של פגיעה בהן.

איום הייחוס ותרחישי הייחוס

כללי

איום הייחוס הוא החלטה פיקודית המגדירה את האיומים המרכזיים שמולם יבנה המענה הנדרש ומבטא את סדר העדיפויות לבניין הכוח. תרחיש הייחוס הוא התסריט האפשרי למלחמה, שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי והוא מהווה בסיס להיערכות ולגיבוש דרכי התמודדות עם האיומים הנכללים באיום הייחוס. מסמכים אלה הם מסמכי יסוד האמורים לפרט את האיומים האוויריים הצפויים לפגוע בגופים המאוימים, ובכלל זה את היקפם ועוצמתם, שעל בסיסם אמורים הגופים להכין תוכניות מיטביות להגנת המתקנים החיוניים שבתחומם בהתחשב במכלול המשתנים הנוגעים לכך. ממסמכי זה"ל עולה כי האיום האווירי על מדינת ישראל מתפתח בהתמדה.

במסמך של זה"ל מאוקטובר 2016 שעסק באיום הייחוס לעורך נכתב בין היתר כי מסמך זה מהווה תשתית עבור הגופים הלאומיים העוסקים בהיערכות העורך, בדגש על רח"ל, האמונה על גיבוש איום הייחוס המצרפי לעורך ברמה הלאומית.

גיבוש איום הייחוס לעורך ותרחיש הייחוס לעורך על ידי רח"ל

רח"ל הוקמה בהחלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני מדצמבר 2007¹². בהחלטה נקבע ייעודה של רח"ל לשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ולסייע בידו לממש את "אחריות-העל" לטיפול בעורך בכל מצבי החירום. אחד מתפקידי רח"ל, כפי שפורטו בהחלטה - לרכז את עבודת המטה בעניין הגדרת האיום ותרחישי הייחוס לעורך ברמה הלאומית על יסוד קביעת הגופים המוסמכים לכך.

12 החלטה ב/43, "הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) - יעודה, תפקידה ודרכי פעולתה" (19.12.07).



באפריל 2010 הפיזה רח"ל מסמך ושמו "תפיסת היסוד להפעלת העורך במצבי חירום", אשר צוין בו כי הוא ארעי (להלן - מסמך תפיסת היסוד). לעניין מיקומו של מסמך תפיסת היסוד ומטרותיו, נקבע כי הוא מהווה מסמך יסודי עבור כלל הגורמים במדינת ישראל המטפלים במצבי חירום בעורף, והוא מהווה מסגרת של מושגי יסוד, עקרונות ורעיונות, המגדירה את התכלית הנדרשת מהמדינה במצבי חירום, את הגורמים הפעילים בתחום, את התפוקות הנדרשות מהם ואת יחסי הגומלין ביניהם.

בפרק במסמך המתייחס לנושאים להסדרה בין-ארגונית בתחום העורף, נקבע בעניין הגדרת האיומים, איומי הייחוס לעורף ותרחישי הייחוס, כי משרדי ממשלה וגורמי תשתיות "קובעים את תרחישי הייחוס הענפיים", אשר "מביאים לידי ביטוי את ההיבטים הספציפיים של כל משרד".

מסמך תפיסת היסוד לא היווה תרחיש ייחוס הנוגע למצבי החירום בישראל, ובהם מלחמה, שכן הוא לא כלל פירוט של האיומים המאפשר היערכות להתמודדות עימם.

משרד מבקר המדינה מציין כי אף שמסמך תפיסת היסוד שהוציאה רח"ל בשנת 2010 הוגדר כמסמך ארעי, הוא לא עודכן עד מועד סיום הביקורת, אפריל 2019.

בפברואר 2016 הפיזה רח"ל למשרדי ממשלה וגורמים נוספים את תרחיש הייחוס המצרפי (כאמור לשנים 2016 - 2020), ובאוגוסט 2016 הפיזה להם את איום הייחוס המצרפי 2016 - 2020 (להלן - איום הייחוס המצרפי).

בתרחיש הייחוס המצרפי הוגדרו תרחישי הייחוס, כהתפתחות אפשרית של מתקפה, אירוע חירום או משבר, הכוללת משך זמן והמענה הנדרש. מטרתם העיקרית של תרחישי הייחוס היא לקבוע תוכניות עבודה לצורך תכנון ההיערכות, תורת ההפעלה, רמות מלאי ואמצעים. בין היתר, הובאה בתרחיש הייחוס המצרפי רשימת התשתיות המאוימות, וצוינו בה בין השאר גם מתקנים מסוימים.

עוד נכתב בתרחיש הייחוס המצרפי כי מפורטים בו האירועים ברזולוציה מוגבלת, שנועדה לספק רק תשתית בסיסית של התרחשויות; וכי כל אחת מהרשויות הייעודיות במערך תידרש לתרגם תרחיש זה לתרחיש ייחוס ענפי, ובו אמורות להיקבע הנחות היסוד התכנוניות ברמת הפרטנות הטכנית-תפעולית הרחבה הנדרשת, על מנת להנחות את התכנון ברמה הענפית הספציפית. בהקשר זה יצוין כי בתרחיש הייחוס המצרפי גם נקבע כי הארגונים הרלוונטיים (ארגוני החירום, משרדי ממשלה, רשויות מקומיות) יכינו תרחישי ייחוס ענפיים כנגזר מתרחיש הייחוס המצרפי (לעניין תרחיש הייחוס הענפי של משהב"ט ראו בהמשך).



בנובמבר 2017 מסר ראש רח"ל דאז למשרד מבקר המדינה בין היתר כי היה על כל משרד ממשלתי להכין תרחיש ייחוס הנוגע למשרדו, וכי תרחיש הייחוס של משהב"ט היה אמור לכלול גם את תרחיש הייחוס הנוגע לגופים מסוימים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר שר הביטחון לשעבר¹³ כי איום הייחוס המצרפי הניח תשתית ברמה הלאומית, בין היתר גם על מנת לאפשר בהמשך גיבוש הגדרות ברורות יותר ומאפשרות לעניין הנחיית גופים מסוימים בנושאי מוכנות לחירום, ובתוך כך - מיגון פיזי.

פעילות משהב"ט לגיבוש תרחיש ייחוס ענפי

נמצא כי על אף האמור בתרחיש הייחוס המצרפי לעורף בדבר חובתן של כל אחת מהרשויות הייעודיות לתרגם את התרחיש המצרפי לתרחיש ייחוס ענפי, משהב"ט לא הכין תרחיש הנוגע לגופים מסוימים, זאת על אף חיוניותו. נוכח האמור לעיל, על משהב"ט לפעול בהקדם לגיבוש תרחיש ייחוס ענפי הכולל התייחסות לאיומים הנשקפים לגופים אלה ולהעבירו לידיעתם.

פעילות משהב"ט לקידום ההגנה¹⁴ על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים

התשתית החוקית להסדרת ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים עמדת משהב"ט: במהלך הביקורת כתב משהב"ט ביולי 2018 למשרד מבקר המדינה בין היתר כי התשתית החוקית הקיימת בנושא הגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים חסרה ואינה מסדירה באופן מלא את האחריות להגנה עליהם מפני האיום האווירי; וכי לאחר חקיקת החוק לטיפול בעורף במצבי חירום (להלן - "חוק העורף") יהיה בכוחו של משהב"ט להבטיח את ההגנה עליהם מפני איום טילים.

יצוין כי בדברי ההסבר להחלטת ועדת השרים ממאי 2011 נכתב כי חובת מיגון התשתיות הלאומיות והמתקנים הרגישים, הכנתם לשרידות במצבי חירום ורמת מיגונם אינם מוסדרים בחקיקה הקיימת.

13 שכיהן בתקופה מרץ 2013 - מאי 2016.

14 פרק זה אינו עוסק בהגנה פעילה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי בהיעדר חקיקה בתחום אין ביכולתו לחייב גופים מסוימים למגן את התשתיות שבהם, וכי בולט היעדרו של גורם אחד הנושא באחריות לעניין המיגון של תשתיות חיוניות בגופים אלה. נוסף על כך, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר שר הביטחון לשעבר¹⁵ בין היתר כי הכלים הקיימים בעניין זה מוגבלים ביותר.

הגם שלא קיימת חובה על פי חוק המסדירה את ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים מפני האיום האווירי ואת האחריות להגנתם, התקבלו החלטות ממשלה, החלטות הקבינט המדיני-ביטחוני, עמדות והחלטות שר הביטחון, החלטות מנכ"ל משהב"ט ונקבעו הוראות משהב"ט שמהם עולה כי עליו להיערך להגנה על תשתיות אלו, ובמידת הצורך באמצעות מיגון הפיזי.

הימשכות קידום החוק לטיפול בעורף במצבי חירום ("חוק העורף"): על אף החשיבות של "חוק העורף" להסדרת האחריות להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים, כאמור בתשובת משהב"ט מיולי 2018 הליך החקיקה בנושא נמשך יותר מעשור, כמפורט להלן: בדוח מבקר המדינה¹⁶ נכתב כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט את תזכיר¹⁷ חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011. התזכיר עסק בין היתר בתוכנית היערכות למצבי חירום ובהסדרת מנגנוני פיקוח, תיאום וחלוקת סמכויות. בדוח אחר של מבקר המדינה¹⁸ הומלץ כי על הממשלה לפעול לאלתר לקידום חקיקה מקיפה שתסדיר את כל נושא הטיפול בעורף במצבי חירום, ובכלל זה תגדיר את הסמכויות ותחומי האחריות של כל אחד מהגופים הפועלים בתחום.

בדיון ועדת השרים הרלוונטית למצבי חירום שהתקיים בדצמבר 2015 דיווחה רח"ל כי משהב"ט ישלים ב"שבועות הקרובים" את הטיוטה של "חוק העורף" ויעבירה לשר הביטחון ולמשרדי הממשלה הנוגעים בדבר כדי שידונו בנושא. ביוני 2016 הפיץ משהב"ט את תזכיר החוק האחרון בנושא¹⁹. ביולי 2018 הוצג לקבינט המדיני-ביטחוני כי יש לקדם את נושא החקיקה. כעבור שבועיים, במהלך ביצוע הביקורת, כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי הוא תיקן את תזכיר החוק בהתייחס להערות משרדי הממשלה והעבירו למשרד המשפטים, לשם קבלת התייחסותו בנושא. יצוין

15 שכיחן בתקופה מרץ 2013 - מאי 2016.

16 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "היערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 1.

17 שלב מקדמי לפני פרסום הצעת חוק באופן רשמי. התזכיר כולל טיוטה ראשונה של הצעת החוק.

18 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "היערכות התעשייה האזרחית לשעת חירום", עמ' 51.

19 התזכיר כולל טיוטה של הצעת החוק.



כי החוק אמור להסדיר את נושא הטיפול בעורף במצבי חירום ואת חלוקת הסמכויות והאחריות של כלל הגופים הרלוונטיים לעניין זה, לרבות נושא האחריות להגנה על התשתיות החיוניות האמורות.

בדוח מבקר המדינה משנת 2015²⁰ נכתב כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט תזכיר חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011. בביקורת הנוכחית עלה כי רק ביולי 2018 עלה בידי משהב"ט להגיש למשרד המשפטים הצעה מעודכנת של "חוק העורף", לשם קבלת התייחסותו בעניין. זאת לאחר שקיבל לדבריו את התייחסותיהם של משרדי הממשלה השונים על ההצעה²¹. במועד סיום הביקורת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה²² בהצעה וטרם אישרה אותה²³.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי אחת הסיבות לעיכוב בתהליך הכנת הצעת החוק היא מורכבות ההצעה, שבעטיה עדיין יש לבצע עבודת מטה מול כל משרדי הממשלה "ולהסיר חסמים מולם". כמו כן, בתשובת לשכת שר הביטחון למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019, המייצגת גם את עמדת שר הביטחון בתקופת הביקורת, נכתב כי משהב"ט פעל ופועל לקידום הצעת החוק, ובה בעת גם השר לשעבר פעל לקידומו, אך נותרו במחלוקת סוגיות מרכזיות הנוגעות להצעה, ובהן אופן חלוקת הסמכויות בין הממשלה, שר הביטחון ורח"ל וסוגיית הקצאתו של תקציב ייעודי למצבי חירום. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משרד המשפטים כי תהליך החקיקה מורכב מטבעו, בייחוד בנושא העורף שבו מעורבים אינטרסים, בעלי עניין וגורמים רבים.

נוכח חשיבות נושא הסדרת התשתית החוקית שלעיל, לרבות בעניין ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, על משהב"ט ויתר משרדי הממשלה הנוגעים לפעול להסדרת הנושא.

20 מבקר המדינה, קובץ דוחות ביקורת בנושא היערכות והמוכנות לשעת חירום (2015), בפרק "ההיערכות הלאומית לטיפול באירועי חירום בעורף", עמ' 1.

21 אין בהעברת ההצעה למשרד המשפטים על ידי משהב"ט אישור לכך שהנוסח שלה מוסכם על ידי משרדי הממשלה הרלוונטיים האחרים.

22 בנושא זה ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 170 (2019) בפרק "ההיערכות להגנת העורף מפני איום טילים ורקטות (מיגון פיזי, התרעה ופינוי אוכלוסייה) - ביקורת מעקב", עמ' 67.

23 דוח זה אינו עוסק בממצאי הוועדה להסדרת תחומי האחריות, הסמכויות ויחסי הגומלין בין רח"ל לפקע"ר בראשות אלוף (במיל') אבי מזרחי ממאי 2018 שמינה שר הביטחון לשעבר ובהשפעתם על הצעת "חוק העורף".

האחריות החלה על משהב"ט להגן על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים

האחריות החלה על משרדי הממשלה: באפריל 2007 קבעה הממשלה²⁴ כי משרדי הממשלה יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום אחריותם גם בהתרחש מצב חירום. בדצמבר 2007 קבעה הממשלה²⁵ כי אין בהחלטה בדבר הקמת רח"ל כדי לפגוע בסמכויותיהם ובתפקידיהם של משרדי הממשלה על פי כל דין או על פי החלטות הממשלה. בהחלטות הממשלה בנושא תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום²⁶ נקבע כי כל משרד ממשלתי יהיה אחראי בתחום שעליו הוא מופקד לנקוט אמצעים בעוד מועד ככל הדרוש כדי להבטיח את הכנתם של הגופים הנוגעים לקראת הפעלתם במצבי חירום.

החלטות הקבינט המדיני-ביטחוני: ביוני 2016 החליט הקבינט המדיני-ביטחוני כי תרחיש הייחוס המצרפי שלעיל לשנים 2016 - 2020 שהכינה רח"ל ישמש הבסיס להכנת תוכניות העבודה של משרדי הממשלה להיערכות למצבי חירום. בתרחיש האמור נכתב כי הוא מחייב את משהב"ט להיערך על פיו. באיום הייחוס המצרפי לשנים 2016 - 2020 שאישר הקבינט באותו מועד נכתב כי על משרדי הממשלה להיערך להמשך מתן השירותים שלהם בהתאם ליעודם ולתרחיש הייחוס, ולהיערך לפגיעה בתשתיות החיוניות לתפקודם.

עמדות והחלטות של שר הביטחון בנוגע לאחריות משרדי הממשלה: בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני ביוני 2016 הציג שר הביטחון דאז את עמדתו בעניין האחריות והקצאת התקציבים הנדרשת לצורך היערכות למצבי חירום של משרד ממשלתי. עמדתו הייתה כי כל שר אחראי להפעלת "התחום שלו" גם במצבי חירום; כי מקור הסמכות לכך הוא בין היתר החלטת הממשלה 1577 שלעיל וכן החקיקה; וכי כל משרד ממשלתי צריך להקצות מקורות מתקציבו השוטף לנושאי המיגון, על פי סדרי העדיפויות שיקבע השר. משרד מבקר המדינה מדגיש כי עמדת שר הביטחון בדבר המשכיות ורציפות תפקודית במצבי חירום והקצאת התקציבים הדרושים לכך נותנת משנה תוקף לאמור בעניין זה במסמך תפיסת היסוד להפעלת העורך במצבי חירום שהכינה רח"ל באפריל 2010.

עמדת שר הביטחון באה לידי ביטוי גם בדיון בנושא "תפיסת המיגון", שהתקיים בראשותו במרץ 2017, ובו סיכם כי רח"ל תשלח למשרדי הממשלה ולכל הגורמים האחראים לתשתיות הלאומיות שאישרה הממשלה (בהחלטת ועדת השרים ממאי 2011) מכתב ובו תבהיר את האחריות הנדרשת מהם כדי לשפר את המוכנות מפני האיום האווירי, לרבות הכנת התוכניות למיגון ולמיפוי התשתיות. עוד הנחה השר

24 החלטת ממשלה 1577 (15.4.07).

25 החלטת ממשלה ב/43 (19.12.07).

26 החלטת ממשלה 1716 (6.7.86) והחלטת ממשלה 1080 (13.2.00).



בדיון לשלוח מכתב דומה לכל משרדי הממשלה שלא הקצו תקציב ייעודי לנושא מיגון התשתיות בהתאם לאחריותם. ואכן, בעקבות הנחיית השר כתב במאי 2017 ראש רח"ל דאז למשרדי ממשלה שונים, למעט משהב"ט, מכתבים בנושא הבטחת הרציפות התפקודית שלהם ושל כלל הגופים הרלוונטיים שבתחום אחריותם.

מימוש אחריותו של משהב"ט: בהוראות משהב"ט (להלן - המ"ב) מספטמבר 2016 בנושא הייעוד והתפקידים של משהב"ט נקבע כי משהב"ט עומד בראש מערכת הביטחון (להלן - מעהב"ט) וכי אחד מייעודיו הוא לתמוך בבניין הכוח של צה"ל ובפעולתו. בהמ"ב ממאי 2017 בנושא מבנה, ארגון והפעלה של משהב"ט במצבי חירום נקבע כי אחד מייעודי משהב"ט במצבי חירום, כגון מלחמה, הוא לתמוך במאמץ המלחמתי של צה"ל.

מסמך תפיסת היסוד שהכינה רח"ל: במסמך תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום שהכינה רח"ל באפריל 2010 נכתב כי הוא מחייב את משרדי הממשלה ומהווה את התשתית עבורם לצורך הכנת תוכנית היערכות מפורטת למתן מענה למצבי החירום השונים; כי כל גוף או מוסד שלטוני נדרש לקיים המשכיות ורציפות תפקודית במצבי חירום, ועליו להיערך לכך מראש, לרבות באמצעות הקצאת משאבים ותקציבים. זאת כדי שיתאפשר לו להמשיך לספק את המוצרים והשירותים שהוא אחראי לספק גם במצבי חירום; וכי משרדי הממשלה וגופים נוגעים נוספים נדרשים להיערך כאמור מתוקף אחריותם ומתוך תקציבם בהתאם לתרחישי הייחוס שקבעה המדינה, והם מחויבים "להמציא" מיגון לתשתיות שלהם לצורך המשכיות ורציפות תפקודית ועסקית.

נוסף על כך, במסמך תפיסת היסוד נכתב כי חובה על כל משרד ממשלתי להכין ולהנחות את הגופים החיוניים שבתחום אחריותו למצבי החירום, ולחתום במידת הצורך עם הספקים על חוזים שיבטיחו המשכיות ורציפות בהספקת המוצרים והשירותים הנדרשים לו במצבי חירום.

יישום החלטות במשהב"ט בנוגע לתשתיות חיוניות בגופים מסוימים

בדוח מבקר המדינה²⁷ הוער כי למרות העובדה שאיום ירי רקטות וטילים על העורף הוחמר משמעותית, לא נעשתה עבודת מטה מקיפה, שבתוצאותיה המלצה לדרג המדיני לקבוע את רמת השירות הנדרשת ממתקני התשתיות הלאומיות החיוניות בישראל לצורך שימור תפקודו של המשק.

27 מבקר המדינה, דוח שנתי 2013, בפרק "היבטים בהיערכות העורף לחירום", עמ' 181.

ביולי 2014 סיכם מנכ"ל משהב"ט דאז בדיון בראשותו כי המדינה מחויבת להיערך לאיום הטילים, ומשהב"ט צריך לקבוע לאילו מתקנים יינתנו מיגון פיזי והגנה פעילה; כי על כל גוף לקבוע במסגרת "האחריות העצמית הטבועה" שלו את המתקנים שאין להתפשר על רמת מיגונם; וכי משהב"ט לא יתפשר על סוגיות הרציפות התפקודית במתקנים המוגדרים.

בביקורת עלה כי אף שכבר באפריל 2011 ביקש מנכ"ל משהב"ט דאז מגופים מסוימים למפות תשתיות חיוניות בהם; אף כי הגופים האמורים ביצעו מיפוי מסוים; ואף כי ביולי 2014 קבע מנכ"ל משהב"ט דאז שמשהב"ט צריך לקבוע לאילו מתקנים יינתן מיגון פיזי - רק במועד קבלת החלטתו של שר הביטחון במאי 2017 (בנושא זה ראו בהמשך) משהב"ט החל לבצע את הבחינה בעניין זה. ואולם עד דצמבר 2019 עבודת המטה למיפוי טרם הסתיימה.

משרד מבקר המדינה מציין כי הליקויים המתוארים בדוח זה, הנוגעים להיעדר מיגון פיזי של המתקנים החיוניים אשר עלו גם בדוחות קודמים של מבקר המדינה, טרם תוקנו. על משהב"ט לפעול לתיקונם.

עבודת המטה שבוצעה בתקופת הביקורת במשהב"ט ובצה"ל בנוגע למיגון תשתיות בגופים מסוימים

1. בדיון שהתקיים במאי 2017 בהשתתפות נציגים של משהב"ט, רח"ל ועוד בנושא מיגון תשתיות לאומיות ומתקנים אסטרטגיים התייחס שר הביטחון דאז למספר מתקנים שנמצאים, בראיתו, בראש סדר העדיפויות נוכח האיום הנשקף להם וההשלכות של פגיעה בהם. בסיכום הדיון נכתב כי שר הביטחון דאז הנחה להכין תוכנית ייעודית למיגון המתקנים האמורים.

בינואר 2018 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא עבודת המטה למיגון המתקנים שצוינו לעיל. המנכ"ל סיכם בדיון כי יש לסיים עד יוני 2018 את עבודת המטה האמורה.

במצגת שהוצגה בדיון בינואר 2018 צוין בנושא עבודת המטה למיגון התשתיות כי מטרת העל הלאומית היא הגנה על המתקנים החיוניים אשר מעהב"ט תגדיר אותם. עוד צוין במצגת כי מטרת עבודת המטה היא לגבש תוכנית ל"חליפת הגנה" של המתקנים האמורים.

ביולי 2018, במהלך הביקורת, כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי עבודת המטה במשהב"ט צפויה להסתיים בסוף שנת 2018, ולאחר השלמתה של עבודה זו "ייגזרו המשמעויות" הנוגעות להיערכות הנדרשת, וכי המנכ"ל יחליט על



כיווני הפעולה לביצוע. נוסף על כך, משהב"ט מסר כי בשנת 2017 הוא גיבש מתודולוגיה לניהול תהליך הרציפות התפקודית שלו; כי הוחלט להקים צוותי עבודה שיבחנו את הנושא; וכי עבודת מטה זו נמצאת בעיצומה ותוצאה יוצגו להנהלת משהב"ט עד סוף שנת 2018, לשם קבלת אישורה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי עם סיום עבודת המטה שהוא מבצע היא תוצג לשר הביטחון, לרבות סוגיית המקורות התקציביים הנדרשים לכך. בדצמבר 2019 מסר משהב"ט כי בין היתר תסוכם עמדת משהב"ט וצה"ל בנושא.

2. ביולי 2018 במהלך הביקורת כתב משהב"ט למשרד מבקר המדינה כי שיקום תשתיות לאחר פגיעה לא נמצא בתחום אחריותו אלא נמצא בתחום אחריותו של משרד ראש הממשלה.

משרד מבקר המדינה מציין כי אין מקום שמשהב"ט יכרוך יחדיו את האחריות לשיקום התשתיות, החלה לדבריו על משרד ראש הממשלה, עם האחריות להיערך במידת הצורך למיגון הפיזי, החלה על משהב"ט עצמו. אשר על כן יש לקדם את נושא המיגון.



משרד מבקר המדינה מציין לחיוב כי לראשונה במאי 2017 הנחה שר הביטחון דאז להכין תוכנית ייעודית למיגון מספר מתקנים בגופים מסוימים. רק בעקבות הנחיית השר הנחה המנכ"ל בינואר 2018, בעת ביצוע הביקורת, להרחיב את הבדיקה.

בדצמבר 2019 משהב"ט היה בעיצומה של עבודת המטה שהוא מבצע למיפוי מתקנים חיוניים בגופים מסוימים. משהב"ט לא פעל מול גופים אלה כדי למגן פיזית תשתיות אלו במידת הצורך, ואין בידי תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי בינואר 2019 הוצג בדיון למנכ"ל משהב"ט סטטוס עבודת המטה בנוגע למיגון מתקנים חיוניים בגופים מסוימים. נוסף על כך, בסיכום הדיון שלעיל נכתב בין היתר כי המנכ"ל קבע שבתוך ארבעה חודשים רח"ל תגבש רשימה של מתקנים חיוניים מסוימים שנדרש למגן וכי צה"ל ישלים את עבודת המטה שהוא עורך בנושא.

נוכח האמור לעיל, על משהב"ט, לסיים בהקדם את עבודת המטה שבה החל בשנת 2017 בנושא התשתיות החיוניות בגופים מסוימים, כדי לקבוע את אלה שנדרש להגן עליהן, ובמידת הצורך למגנן פיזית, וכן לתקפה מעת לעת נוכח האיומים המשתנים. במסגרת עבודת המטה על משהב"ט להביא בחשבון בין היתר את חשיבותן וחיוניותן של התשתיות, את משך הזמן שיידרש לשיקום המתקנים שייפגעו בלחימה, את קיומם של מתקנים חלופיים ואת עלויות המיגון לעומת עלויות השיקום. לאחר השלמת עבודת המטה על משהב"ט לקבוע בשיתוף זה"ל תוכנית עבודה רב-שנתית בנושא המגובה בתקציב.

היערכות חסרה של גופים מסוימים להגנה על מתקניהם החיוניים מפני איומים אוויריים

גוף מסוים נערך חלקית בנושא ההגנה על מתקניו החיוניים, ומיגונם הפיזי אינו מלא. גוף אחר נערך בהתאם לאיומים שבתסקירים שהכין בשנים 2008, 2013 ו-2014, אף כי ספק אם היה בהם כדי לשקף כיאות את היקף האיומים. פערים שונים שהתגלו בתסקירים ובביקורת לא טופלו.

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 הגוף האחר 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.

על גוף מסוים להמשיך ולפעול בתיאום עם משהב"ט להגברת הרציפות התפקודית שלו. כמו כן, על גוף אחר להמשיך ולבצע עבודת מטה מעודכנת לגבי השלכות של פגיעת איומים אוויריים במתקניו על פעילותו, ולגבי הצעדים הנדרשים לצמצום נזקים צפויים.



סיכום

התממשות ניכרת של איומים אוויריים בתשתיות ובמתקנים חיוניים עלולה לפגוע בחוסן הלאומי של המדינה. לפיכך על המדינה ככלל, לרבות על משהב"ט להיערך להגנה²⁸, ובמידת הצורך באמצעות מיגון פיזי, על תשתיות ומתקנים חיוניים מפני פגיעה של איומים אוויריים.

משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את עבודות המטה שבוצעו במהלך הביקורת במעב"ט למיפוי המתקנים החיוניים כדי לשמר את הרציפות התפקודית שלהם בעת מלחמה, הגם שחלקן טרם הסתיים. עם זאת, בביקורת עלה כי זה שנים רבות קיימים ליקויים ניכרים בפעילות של מעב"ט, צה"ל, רח"ל, המל"ל וגופים מסוימים - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על תשתיות ומתקנים חיוניים, בין היתר בנושאים של גיבוש "תרחיש ייחוס ענפי" הנוגע לאיומים האוויריים על גופים מסוימים, למיפוי של התשתיות והמתקנים האמורים ולהגנה עליהם מפני פגיעה, למשל באמצעות מיגון פיזי, וכן אי-העלאת נושא ההגנה על המתקנים החיוניים לפני הממשלה, כנדרש. נוכח כל אלה נפגעה בין היתר יכולתו של מעב"ט לתמוך כנדרש במאמץ המלחמתי של צה"ל.

כמו כן, על רח"ל בתיאום עם המל"ל להעלות בהקדם לדיון בממשלה הצעת החלטה הנוגעת להגנה על המתקנים החיוניים, לסדר העדיפויות למיגון כלל המתקנים החיוניים במדינה, ללוחות הזמנים ולאופן התקצוב. אם רח"ל לא תעשה כן, על המל"ל להעלות לדיון כאמור את הסוגיה של ההגנה על המתקנים החיוניים.

על מעב"ט להיערך כבר כעת לאיום האווירי המתגבר של טילים ורקטות מדויקים על התשתיות החיוניות, להשלים בהקדם האפשרי בשיתוף גופים מסוימים את עבודת המטה למיפוי התשתיות והמתקנים החיוניים לרבות בגופים מסוימים, ולהכין תוכנית עבודה להגנתם ולמיגונם הפיזי במידת הצורך, מתוך שימת דגש על מקורות המימון הנדרשים ולוחות הזמנים, ולהציגה לממשלה.

