



דוח מבקר המדינה

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

▪ כסלו התשפ"ו ▪ דצמבר 2025 ▪

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

מבוא

בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "ההיערכות להגנה על המתקנים החיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים"¹ (להלן - הדוח הקודם או הביקורת הקודמת).

מדינת ישראל נתונה לאיום נרחב של טילים, רקטות, כלי טיס מאוישים מרחוק (להלן - כטמ"ם) ותוקפים ורחפני נפץ (להלן - איומים אוויריים).

מערכות ההגנה האווירית (להלן - הגנ"א) שמפעיל צה"ל ליירוט האיומים האוויריים: מערכת כיפת ברזל, מערכת קלע דוד ומערכת חץ. מערכות ההגנ"א אינן נותנות מענה הרמטי להתמודדות עם האיומים, ועל כן נדרשים אמצעים נוספים להגנה על התשתיות החיוניות.

המיגון הפיזי: שכבת הגנה פסיבית שנועדה לתת מענה מפני הדף ורסס בעת פגיעה "קרובה" ובמקרים מסוימים מפני פגיעה ישירה של איום אווירי שלא יורט באמצעות מערכות ההגנ"א (להלן - מיגון או מיגון פיזי). קיימים אמצעים נוספים ומשלימים להגנה על המתקנים החיוניים ובהם: פיזור גיאוגרפי, יתירות³.

מלחמת חרבות ברזל שפרצה בשבעה באוקטובר 2023 המחשישה את הצורך המוגבר של מעהב"ט בהגנה על מתקנים חיוניים. מתחילת המלחמה ועד תחילת אוקטובר 2024 שוגרו לעבר מדינת ישראל יותר מ-26,000 איומים אוויריים⁴.

לאחר מועד סיום הביקורת, בליל ה-13 ביוני 2025, החלה מתקפת פתע של מדינת ישראל על איראן - מבצע "עם כלביא". המבצע נמשך עד ה-24 ביוני 2025, ובמהלכו שיגרה איראן מעל ל-500 טילים בליסטיים וכ-1,000 כטמ"מים לעבר מטרות אזרחיות וצבאיות. מרבית האיומים האוויריים יורטו אך חלקם פגעו בנפש, במבנים, בתשתיות וגרמו לנזק רב.

פעולות הביקורת

באוגוסט 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים". הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, ובה נבדקו בין היתר ההיערכות של משהב"ט למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים מפני האיום האווירי; פעילות המטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) בנושא; והיבטים הנוגעים לתשתית החוקית בעניין האחריות להגנה על מתקנים חיוניים, תוך מתן דגש על המיגון הפיזי של מתקנים אלה⁵.

¹ מבקר המדינה, דוח שנתי 70 (2020), "ההיערכות להגנה על המתקנים החיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים".

² מיגון פיזי - מיגון באמצעות שכבות העשויות מחומרים שונים.

³ יכולת נוספת על הנדרש לפעולה תקינה של מתקן.

⁴ לפי נתוני אתר צה"ל במרשתת, נכון ל-2.10.24, מכלל זירות הלחימה.

⁵ יצוין כי נושאים אלה כבר קיבלו ביטוי בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, בהם: מבקר המדינה, דוח שנתי 265 (2014), בפרק "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם".

בחודשים אוגוסט 2024 עד דצמבר 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבחון באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שעלו בדוח הקודם. ביקורת השלמה נעשתה במהלך ינואר 2025. הביקורת נעשתה, בין היתר, במשהב"ט: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל משהב"ט, - באגף התכנון, באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (להלן - אמו), במינהל ההרכשה והייצור (להלן - מנה"ר) ובאגף היועץ המשפטי (להלן - יועמ"ש) למעשהב"ט⁶; ברשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל); במל"ל ובגופים נוספים. בדיקות השלמה נעשו בין היתר במשרד האוצר: באגף החשב הכללי (להלן - החשב"ל) ובאגף התקציבים; ובצה"ל.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח דוח זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים ממנו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

פעילות מעשהב"ט לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים

באפריל 2007 קיבלה הממשלה החלטה בדבר הטלת האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון⁷, ולפיה - אחריות-העל לטיפול בכלל מצבי החירום (לרבות מצב מיוחד בעורף, מלחמה ומצבי חירום הנגרמים כתוצאה מאסונות טבע) תהיה בידי שר הביטחון. בדצמבר 2007 החליטה הממשלה על הקמת רשות חירום לאומית (רח"ל) שתשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון ותסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום⁸.

בהוראת משהב"ט (להלן - המ"ב) העוסקת ביעוד ובתפקידים של משהב"ט⁹ נקבע כי משהב"ט עומד בראש מעשהב"ט וכי אחד מייעודיו הוא לתמוך בבניין הכוח שלצה"ל ובפעולותיו. בהמ"ב בנושא מבנה, ארגון והפעלה¹⁰ נקבע כי אחד מייעודיו משהב"ט במצבי חירום, כגון במלחמה הוא לתמוך במאמץ המלחמתי של צה"ל.

ההיערכות להגנה מפני איומים אוויריים אמורה לכלול את השלבים העיקריים שלהלן, כעולה מהדוח הקודם¹¹:

- מיפוי המתקנים החיוניים.
- בחינת האמצעים האפשריים להגנה על המתקנים החיוניים מפני איומים אוויריים בהתייחס לאיום הייחוס¹² ולתרחיש הייחוס¹³ הרלוונטיים להם, ובכלל זה - מיגונם.
- בניית תוכנית עבודה מתוקצבת למיגון המתקנים החיוניים, בהתחשב במכלול השיקולים, לרבות בשיקולי עלות מול תועלת.

6 מערכת הביטחון בדוח זה - צה"ל ומשהב"ט.

7 החלטת הממשלה 1577 (15.4.07).

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

9 ההוראה עודכנה לאחרונה ב-14.4.22.

10 ההוראה עודכנה לאחרונה ב-21.3.19.

11 שלבים אלה תואמים את המתודולוגיה של רח"ל להגנה על התשתיות הלאומיות החיוניות והמתקנים רגישים בישראל.

12 האיום הנגזר ממכלול האיומים האסטרטגיים, הנכללים בהערכת המודיעין כחלק מהערכת המצב בתחום הביטחון הלאומי, והוא האיום המוגדר או המתואר בתרחיש הייחוס.

13 תרחיש הייחוס (תסריט הייחוס) - התרחיש האפשרי למלחמה שנגזרים ממנו יעדי בניין הכוח והתכנון האסטרטגי. תרחיש זה נועד לבנות ולקיים את צה"ל ואת יכולות מדינת ישראל לעמוד בכל מצבי המלחמה ולהבטיח את שלמות ישראל, את ביטחונה ואת האינטרסים הלאומיים החשובים שלה. תרחיש זה מגדיר את נתוני איום הייחוס ואת נתוני מדינת ישראל וצה"ל בכל התחומים במצב של פתיחת מלחמה, בנסיבות של האירוע האסטרטגי החמור האפשרי.

תרשים 1: שלבי העבודה העיקריים לצורך היערכות להגנה על התשתיות החיוניות בגופים מסוימים מפני איומים אוויריים



מהתרשים עולה כי ההיערכות להגנה על תשתיות חיוניות בגופים מסוימים מחייבת תהליך עבודה סדור שתוצרתו תוכנית עבודה מתקצבת.

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם נכתב כי אחריות משהב"ט להגן על התשתיות החיוניות בגופים מסוימים נובעת בין היתר מתוקף המ"ב האמורות. כמו כן בדוח הקודם צוינו גם עמדות והחלטות נוספות בנוגע למימוש אחריות משהב"ט ובהן החלטות ממשלה שקבעו בין היתר כי משרדי הממשלה יוסיפו לשאת באחריות לנושאים שבתחום אחריותם גם בהתרחש מצב חירום; וכן עמדתו של שר הביטחון בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני מיוני 2016 כי כל שר אחראי להפעלת "התחום שלו" גם במצבי חירום וכי כל משרד ממשלתי צריך להקצות מקורות מתקציבו השוטף לנושאי המיגון, על פי סדרי העדיפויות שיקבע השר.

בדוח הקודם העיר משרד מבקר המדינה על הפעילות החסרה של משהב"ט לקידום ההגנה על התשתיות בגופים מסוימים: עד דצמבר 2019 עבודת המטה למיפוי מתקנים חיוניים בגופים אלה טרם הסתיימה, הוא לא פעל כדי למגן פיזית תשתיות חיוניות בגופים מסוימים ואין בידי תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה.

נוכח כך המליץ מבקר המדינה כי על משהב"ט, בשיתוף גופים מסוימים, לסיים בהקדם את עבודת המטה למיפוי התשתיות והמתקנים החיוניים, לרבות בגופים מסוימים כדי לקבוע את אלה שנדרש להגן עליהן, ובמידת הצורך למגן פיזית, וכן לתקפה מפעם לפעם נוכח האיומים המשתנים; וכי לאחר השלמת עבודת המטה על משהב"ט לקבוע בשיתוף צה"ל והגופים האמורים תוכנית עבודה רב-שנתית מגובה בתקציב.

במענה משהב"ט משנת 2020, המתכלל את התייחסות הגורמים הנוגעים ומפרט את משימותיהם בהתאם לליקויים וההמלצות שעלו בדוח הקודם (להלן - התייחסות משהב"ט לדוח הקודם), מסר משהב"ט כי במהלך שנת 2019 קיים אגף מסוים במשהב"ט בתיאום עם רח"ל עבודת מטה שמטרתה הכנסת הרשימה של מתקנים חיוניים של גופים מסוימים לרשימה הכוללת של רח"ל, במסגרת עבודת המטה שהובילה רח"ל בנושא מיגון תשתיות לצורך תכנון הגנה פיזית עליהן.

יצוין בפתח הדברים כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל מעהב"ט לא תיקנה אף לא אחד מהליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת, ולא קידמה את נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים; וכי גם לאחר פרוץ המלחמה ועל אף התממשות האיומים האוויריים היא לא קידמה נושא זה, מלבד כמה פעולות נקודתיות.

מבקר המדינה מעיר למשהב"ט ולצה"ל על אי-תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת.

ביקורת המעקב

פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

באוגוסט 2020, בפגישת עבודה שקיים מנכ"ל משהב"ט דאז¹⁴, הוא הנחה על קיום דיון בראשותו בעניין תשתיות חיוניות מסוימות.

נמצא כי בדצמבר 2019 פנה גורם בגוף מסוים במכתב לשר הביטחון דאז¹⁵ ולשר האוצר דאז^{16,17}, בנושא היערכות אותו גוף לאיומים מתגברים של טילים ותקיפות מהאוויר בו ציין כי נדרש לקיים עבודת מטה משותפת לצורך מיפוי המתקנים והיכולות החיוניות, המחייבת בהקצאת משאבים ברמה הלאומית¹⁸. בנובמבר 2021 פנה בשנית אותו גורם לשר הביטחון דאז¹⁸ באותו הנושא¹⁹, וכתב כי הוא ממליץ לקדם בהקדם פתרונות לסוגיות שבנדון ולהקציב להם את המשאבים הנדרשים.

בינואר 2022 קיים מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא מיגון תשתיות קריטיות בגופים מסוימים בסיכום הדיון ציין המנכ"ל בין היתר כי יש לפעול בשני צירים: בחינה על מה נדרש להגן ולאחר מכן כיצד לעשות זאת; כי ניתן להגן על מתקנים בכמה דרכים, ומיגון פיזי הוא אחת מהן; ולאחר מכן ייבחן אופן מימוש הצורך באמצעות תוכנית רב-שנתית. המנכ"ל הנחה לקיים דיון נוסף בהמשך שנת 2022 לצורך גיבוש תוכנית רב-שנתית בנושא.

בביקורת המעקב עלה כי בניגוד להנחיית המנכ"ל מינואר 2022 לקיים דיון נוסף בהמשך השנה לצורך גיבוש תוכנית רב-שנתית בנושא מיגון תשתיות קריטיות בגופים מסוימים, לא התקיים הדיון האמור. יתרה מכך, נמצא שמינואר 2022 ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל לא קיימו מנכ"ל משהב"ט דיון בנושא²⁰, זאת על אף פערי המיגון והסיכון הכרוך בהם.

באוקטובר 2022 פנה הגורם המסוים פעם נוספת, שלישית במספר, במכתב לשר הביטחון דאז²¹, ובו ציין את מכתביו בנושא מדצמבר 2019 ומנובמבר 2021 וחזר על הצורך בקידום פתרונות לנושא ובהקצאת משאבים; וציין כי מדובר בצורך מהותי, דחוף וחיוני.

בביקורת הקודמת עלה כי עבודת המטה למיפוי מתקנים חיוניים בגופים מסוימים טרם הסתיימה: משהב"ט לא פעל כדי למגן פיזית תשתיות חיוניות בגופים מסוימים ואין בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן. עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל משהב"ט לא פעל לקידום נושא המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים אלה - משהב"ט לא מיפה את המתקנים החיוניים שנדרש למגן, וממילא גם לא הכין תוכנית עבודה רב-שנתית למיגונם. צה"ל לא יזם הצגה למשהב"ט של מידע מסוים לשם קידום הנושא.

עוד נמצא כי פניותיו החוזרות ונשנות של גורם בגוף מסוים לשרי הביטחון בשנים 2019 - 2022, בדבר הצורך בקידום פתרונות לנושא מיגון מתקנים קריטיים של אותו גוף, לרבות הקצאת משאבים, לא נענו, ומשהב"ט לא פעל למתן מענה לפערי המיגון. הדבר הותיר גוף זה בפערי מיגון משמעותיים.

14 שכיחן בתפקיד תקופה שבין מאי 2020 עד פברואר 2023.

15 שר הביטחון שכיחן מנובמבר 2019 ועד מאי 2020.

16 שר האוצר שכיחן ממאי 2015 ועד מאי 2020.

17 במכתב מ-18.12.19. העתק נשלח גם למנכ"ל משהב"ט ולמנכ"ל משרד האוצר.

18 שר הביטחון שכיחן בתקופה שבין מאי 2020 ועד דצמבר 2022.

19 במכתב מ-2.11.21. העתק נשלח גם למנכ"ל משהב"ט.

20 בפברואר 2023 התחלף מנכ"ל משהב"ט.

21 במכתב מ-19.10.22. העתקים מהמכתב נשלחו לשר האוצר דאז, למנכ"ל משהב"ט ולמנכ"ל משרד האוצר.

מידת תיקון הליקוי



מנכ"ל משהב"ט שכיהן ממאי 2020 עד פברואר 2023 מסר בתשובתו ממרץ 2025 כי המיגון הפיזי הוא יכולת משלימה בעלות גבוהה, וכי נכון להתמקד באתרים ספציפיים. עוד מסר כי בשנים מסוימות בתקופת כהונתו היה תקציב המדינה "המשכ"י"²² שלא איפשר הקצאת תקציב מעבר לשוטף, וכי להבנתו, "אילוצים חיצוניים (תקציב) וסדר עדיפויות כולל בנושא ביטחון הביא לתיעדוף טיפול בנושאים אחרים".

משרד מבקר המדינה מציין כי עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל, משהב"ט לא קידם את נושא המיגון הפיזי בגופים מסוימים גם בפעולות מהותיות שאינן מצריכות הקצאת תקציבים משמעותיים, כדוגמת עבודת מטה לצורך מיפוי ותיעדוף המתקנים החיוניים בגופים אלה וגיבוש תוכנית עבודה לקידום מיגון. יתרה מכך, גם במהלך שנת 2022, שבה היה תקציב מדינה מאושר, לא קודם הנושא.

פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלה הסיכון של פגיעה ישירה במתקנים חיוניים בגופים מסוימים.

בכל הנוגע להגנה על מתקנים חיוניים באמצעות מערכות הגנ"א ונוכח פערי ההגנה אל מול האיומים האוויריים הרבים ששוגרו למדינת ישראל בעיקר מרצועת עזה ומלבנון במהלך המלחמה וכוונתו בין היתר למתקנים מסוימים, מעהב"ט המשיכה לפעול לקידום ולשיפור של יכולות ההגנ"א.

בכל הנוגע למיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, להלן פירוט הפעילות שבוצעה במשהב"ט מפרוץ המלחמה (7.10.23):

תוכנית למיגון של מתקנים חיוניים בגוף מסוים

בסוף דצמבר 2023, כחודשיים וחצי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל כתב גורם בגוף מסוים לראש המל"ל מכתב בנושא תוכנית למיגון מתקנים חיוניים באותו גוף. הגורם ציין במכתבו כי כדי להתחיל במימוש התוכנית בהקדם האפשרי, הוא מבקש כי ראש המל"ל ינחה את הגורמים הרלוונטיים לנושא. העתק מהמכתב נשלח לשר הביטחון.

בינואר 2024 פנה רמ"ט היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל לעוזר מנכ"ל משהב"ט²³ כדי ליזום דיון הכנה בנושא תוכנית המיגון של המתקנים החיוניים בגוף האמור שבו יציגו נציגי משהב"ט את תפיסת המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, וכדי לקבל את התייחסות משהב"ט בנוגע לכינוס הדיון המוצע. במרץ 2024 פנה המל"ל בשנית לקבלת התייחסות משהב"ט²⁴. במאי 2024 שלח עוזר מנכ"ל משהב"ט את עמדת משהב"ט למל"ל. ביוני 2024 התקיים דיון ההכנה האמור בראשות סגן ראש המל"ל ומשהב"ט לא הציג בו את תפיסת המיגון, אף כי נדרש לעשות זאת.

²² התקציב המשכ"י מאפשר את המשך פעילות המדינה במקרים בהם תקציב המדינה לא אושר עד תחילת השנה. במסגרת זו, הממשלה פועלת על בסיס תקציב השנה הקודמת ומשרדי הממשלה רשאים להוציא בכל חודש סכום השווה ל-1/12 מההוצאה בשנה הקודמת.

²³ בעקבות הנחיית ראש הממשלה את ראש המל"ל לקיים דיון בנושא האמור.

²⁴ המכתב נשלח לעוזר מנכ"ל משהב"ט ולראש מטה שר הביטחון.

בסיכום הדיון ביקש סגן ראש המל"ל כי משהב"ט יגבש עמדה בנוגע למרכיבים בתוכנית המיגון של הגוף האמור.

עוד באותו החודש שלחה עוזרת היועץ לביטחון לאומי וראש המל"ל למזכיר הצבאי של שר הביטחון ולעוזר מנכ"ל משהב"ט מכתב ובו המלצת המל"ל לחוות דעת בעניין תוכנית המיגון של גוף זה. במכתב התבקש משהב"ט בין היתר לבצע עבודת מטה ולקבוע מדיניות אחודה לרבות קריטריונים ברורים להשתתפות המדינה במימון בקשות עתידיות למיגון מתקנים שצפויים להגיש גופים נוספים. משהב"ט התבקש להעביר את התייחסותו לנוסח חוות הדעת עד 14.7.24.

ב-1.1.25 שלחה לשכת שר הביטחון לעוזר ראש המל"ל את עמדת משהב"ט בנוגע לחוות הדעת של המל"ל בנושא תוכנית המיגון של הגוף האמור. במסמך צוין כי נוכח חשיבות הנושא משהב"ט רואה לנכון לפנות למל"ל בנוגע להמשך הטיפול בקידומו; וכי המלצת המל"ל בנוגע לתוכנית המיגון של גוף זה מקובלת.

בעקבות הנחיית ראש הממשלה את ראש המל"ל לקיים דיון בנושא תוכנית המיגון בגוף מסוים (נובמבר 2023), קיים המל"ל דיונים בנושא. ביוני 2024 הנחה ראש המל"ל כי משהב"ט יעביר את התייחסותו לנוסח חוות הדעת עד 14.7.24, אולם רק בינואר 2025, במועד השלמת ביקורת המעקב וכחצי שנה לאחר המועד שהתבקש לעשות זאת, משהב"ט העביר את חוות דעתו למל"ל בנוגע לתוכנית המיגון של גוף זה. לפיכך, נכון למועד השלמת הביקורת (ינואר 2025) לא קודמה על ידם תוכנית המיגון לאותו גוף על אף הימצאותם של מתקנים חיוניים בשטחו ועל אף ההבנה המשותפת של המל"ל ומשהב"ט את הצורך הייחודי בהוצאה לפועל של תוכנית מיגון למתקניו.

פעולות משהב"ט בנושא מיגון המתקנים החיוניים של גופים מסוימים

באוגוסט 2024, כעשרה חודשים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, קיים מנכ"ל משהב"ט פגישה עם גורמים מגופים מסוימים על רקע פוטנציאל להסלמה במלחמה.

בביקורת הקודמת עלה כי הפעילות של משהב"ט לקידום ההגנה על התשתיות בגופים מסוימים הייתה חסרה - משהב"ט לא פעל כדי למגן פיזית תשתיות חיוניות בגופים מסוימים ואין בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה מועטה, וגם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הגורמים הנוגעים לא ביצעו עבודה משותפת שתכליתה הגדרת מתקנים חיוניים בגופים מסוימים. עוד עלה כי משהב"ט לא מיפה את המתקנים החיוניים שנדרש למגן בגופים מסוימים, וממילא גם לא הכין תוכנית עבודה רב-שנתית למיגונם לרבות תקצובה. זאת, מלבד מעורבות משהב"ט לקידום ההצעה למימון תוכנית המיגון של מתקנים חיוניים בגוף מסוים; ומלבד ביצוע פעילות מיגון נקודתית - פעולות שאינן מחליפות את עבודת המטה הנדרשת לצורך המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים. רק בדצמבר 2024, עם סיום ביקורת המעקב, הנחה מנכ"ל משהב"ט על הקמת צוות בנושא מיגון גופים מסוימים.

מידת תיקון הליקוי



משהב"ט מסר בתשובתו מאפריל 2025 כי הוא מודע לצורך להגן על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים מפני פגיעה של איומים קינטיים משמעותיים ולפערים הקיימים, והוא עסק בכך לאורך השנים האחרונות, גם אם הדבר לא הבשיל לקביעת מדיניות ופעילות קונקרטית.

חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי מעה"ב"ט

הנושא המפורט להלן נבדק לראשונה במסגרת ביקורת זו: כדי שנושא המיגון של התשתיות הקריטיות בגופים מסוימים יקבל מענה שלם בהתאם לצורכי מעה"ב"ט נדרשת הגדרה ברורה של גבולות הסמכות והאחריות בין גורמי מעה"ב"ט הנוגעים בדבר וקביעת גורם בעל אחריות לתכלול הנושא.

באפריל 2007 הטילה הממשלה, כאמור, את האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון. בדצמבר 2007 החליטה הממשלה על הקמת רח"ל כגוף מטה מתאם ליד שר הביטחון שיסייע בידו לממש את אחריות-העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. לפי החלטת הממשלה, בראש רח"ל יעמוד מנהל שיהיה כפוף לשר הביטחון ויפעל על פי הנחיותיו. באפריל 2011 החליטה הממשלה על הקמת ועדת שרים להכנת העורף לשעת חירום²⁵. במאי 2011 קיבלה ועדה זו החלטה בנושא "תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל"²⁶, שלפיה תוקם ועדה בין-משרדית בראשות מנהל רח"ל לצורך קביעת הקריטריונים לסוגי המתקנים, הערכת הסיכונים וסדרי הקדימויות ברמה הלאומית (להלן - הוועדה הבין-משרדית).

בינואר 2019 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז²⁷ דיון סטטוס בנושא "עבודת מטה מיגון מתקנים חיוניים", שבו השתתפו בין היתר ראש רח"ל וגורמים מאגף התכנון שבצה"ל (להלן - אג"ת) ומפקע"ר, ובו הוא ציין כי נושא מיגון התשתיות הקריטיות לא היה מוסדר "תחת אחריות אחודה של גוף כלשהו". לפיכך קבע המנכ"ל את חלוקת האחריות בנוגע למיפוי המתקנים החיוניים כלהלן: רח"ל (בתיאום פקע"ר) - גיבוש רשימת המתקנים הנדרשים במענה מיגוני ברמה הלאומית בהתאם לתרחישי הייחוס; אג"ת - סיום עבודת המטה בנוגע למשמעויות של פגיעה במתקנים חיוניים; גורמים במשהב"ט - גיבוש רשימת המתקנים החיוניים בגופים מסוימים הנדרשים למיגון. בדיון שקיים מנכ"ל משהב"ט בינואר 2022 בנושא מיגון תשתיות קריטיות בגופים מסוימים עלתה סוגיית הסמכות והאחריות בנושא.

מנכ"ל משהב"ט סיכם את הדיון וקבע כי האחריות להמשך טיפול היא של רח"ל בהובלת סמנכ"ל וראש אגף התכנון²⁸.

בביקורת עלה כי היו קיימים פערים וחוסר תמימות דעים בין מנכ"ל משהב"ט בשנים 2019 - 2022 לעניין הסמכות והאחריות בנוגע למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, ובהתאם לכך התקבלו החלטות שונות בעניין זה: בשנת 2019 קבע מנכ"ל משרד הביטחון דאז כי גורמים במשהב"ט יגבשו את רשימת המתקנים החיוניים בגופים מסוימים הנדרשים למיגון, ואילו בינואר 2022 החליט מנכ"ל משהב"ט דאז כי האחריות לטיפול היא של רח"ל בהובלת סמנכ"ל וראש אגף התכנון. יצוין כי מינואר 2022 ועד למועד סיום ביקורת המעקב (דצמבר 2024) לא התקיימו דיונים ולא התקבלו החלטות על ידי מנכ"ל משהב"ט בסוגיית הסמכות והאחריות.

כך או כך, אף לא אחד מהגורמים האמורים לעיל פעל לקידום הנושא עד למועד סיום ביקורת המעקב. אי-הגדרה ברורה לעניין הסמכות והאחריות בין גורמי מעה"ב"ט פוגעת במענה לסוגיית מיגון המתקנים החיוניים.

יתרה מכך, בדיונים שקיימו נציגי משרד מבקר המדינה עם בעלי תפקידים באגפי משהב"ט השונים וברח"ל עולה כי אין ביניהם גורם הרואה בעצמו אחראי, וכל שכן אחראי לתכלול נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים.

²⁵ החלטת הממשלה 3095 (3.4.11). בהחלטת הממשלה נקבע כי הוועדה מוסמכת בין היתר לבחון את אופן היערכות העורף בכללותו. באפריל 2013 החליטה הממשלה להקים ועדת שרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום (החלטת הממשלה 77 מ-28.4.13). ועדה זו הוקמה במקום ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום.

²⁶ החלטה הגנ" 3 (על כך ראו עוד בהמשך).

²⁷ מנכ"ל משהב"ט שכהן ממאי 2016 עד למאי 2020.

²⁸ אחריות הביצוע של סעיף זה הוטלה על רח"ל, בתיאום עם אגף התכנון.

בביקורת עלה כי בתקופה שבין ינואר 2019 ועד למועד סיום ביקורת המעקב (דצמבר 2024) עברה הסמכות והאחריות בנוגע למיגון המתקנים החיוניים בין כמה גורמים במעב"ט, אך במשך תקופה זו גורמי מעב"ט ורח"ל לא פעלו למימוש אחריותם בנושא. יתרה מכך, הגורמים האמורים אינם רואים בעצמם אחראים על נושא זה, וממילא לא פעלו לקידומו. פער זה גרם לאי-קבלת החלטות בנושא ולאי-קידומו.

חלוקת הסמכות והאחריות לביצוע הפעולות הנדרשות לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים בין אגפי מעב"ט, רח"ל וצה"ל היא קריטית. אשר על כן, על שר הביטחון להגדיר את חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי מעב"ט, ובכללם רח"ל וצה"ל, בנושא המיגון הפיזי מפני איומים אוויריים בגופים אלה; ולהנחות כי הגדרות אלו יקבלו ביטוי בהוראות הגופים. עוד מומלץ כי נוכח מורכבות הנושא ואי-הסדרתו יקבע שר הביטחון גורם שיתכלל את הנושא ויפעל לקידומו.

משהב"ט מסר בתשובתו כי מנכ"ל מעב"ט הנכנס יעסוק בשבועות הקרובים בהסדרה רשמית של הגורם שירכז ויוביל משרדית ובין משרדית את מיגון המתקנים החיוניים.

מעורבות המל"ל בנושא ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים

בחוק המטה לביטחון לאומי, התשס"ח-2008 (להלן - חוק המל"ל), נקבע כי מתפקידיו של המל"ל לרכז את עבודת המטה של הממשלה, של ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי (להלן - הקבינט המדיני-ביטחוני) ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון, ולהציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים שיידונו בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני וכן בישיבותיה של כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה כי המל"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 התשתיות החיוניות 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.

נוכח האמור בחוק המל"ל ונוכח ממצאי הביקורת הקודמת בנוגע להיערכות הלקויה למיגון הפיזי של התשתיות החיוניות בגופים מסוימים, המליץ משרד מבקר המדינה למל"ל כי יעלה לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על התשתיות החיוניות שבתחום אחריותם, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך.

נציין כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, המל"ל לא תיקן את הליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת, ולא קידם את נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים; וכי גם לאחר פרוץ המלחמה ועל אף התממשות האיומים האוויריים הוא לא קידם נושא זה, מלבד כמה פעולות נקודתיות.

מבקר המדינה מעיר למל"ל על אי-תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת.

ביקורת המעקב

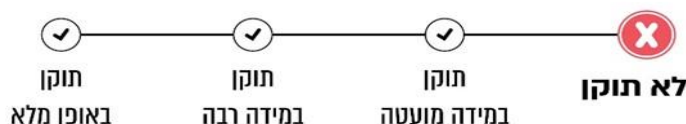
מעורבות המל"ל בסוגיית המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל

ממסמכי המל"ל עולה כי ממועד סיום הביקורת הקודמת ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל (ב-7.10.23) המל"ל עסק בנושא ההגנה על מתקנים אזוריים קריטיים במסגרת הוועדה

הבין-משרדית שבראשות רח"ל, ובנושא הצטיידות במערכות הגנ"א במסגרת הכנותיו להבאתם לפני ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מעהב"ט (להלן - ועדת השרים להצטיידות).

בביקורת הקודמת עלה כי המל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורף 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. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, וכי ממועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2019) ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל (7.10.23), המל"ל, כגוף מטה שמרכז את עבודת המטה של הממשלה, של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון ושמציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים שיידונו בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, לא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על המתקנים החיוניים האמורים, לרבות מיגונם הפיזי במידת הצורך; וכי ממילא הנושא לא נדון במסגרת ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני. זאת, על אף המלצת מבקר המדינה בדוח הקודם ולמרות חשיבותם הלאומית של מתקנים חיוניים אלה.

מידת תיקון הליקוי



מעורבות המל"ל בסוגיית המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל

מפרוץ מלחמת חרבות ברזל עסק המל"ל בסוגיית מיגון מתקני גוף מסוים. כאמור לעיל, ב-24.12.23, כחודשיים וחצי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כתב גורם מסוים בגוף האמור לראש המל"ל מכתב בנושא תוכנית למיגון תשתיות קריטיות באותו גוף²⁹ שבו ביקש את הנחיית ראש המל"ל לגורמים הרלוונטיים על מנת להתחיל במימוש התוכנית בהקדם האפשרי.

כעולה ממסמכי המל"ל, הנחה ראש הממשלה את ראש המל"ל לקיים דיון בנושא האמור בהשתתפות נציגי משהב"ט, משרד האוצר והגוף המסוים. בעקבות זאת החל המל"ל לפעול בנושא - הוא שלח מכתבים למשהב"ט וערך דיונים בנושא (ראו פירוט בפרק "פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים").

כאמור לעיל, מינואר 2024 ועד למועד סיום הביקורת (דצמבר 2024) לא עלה בידי המל"ל לקדם עם משהב"ט חוות דעת מוסכמת לגבי תוכנית המיגון של גוף מסוים ולקבל ממשהב"ט סיכום עבודת מטה לקביעת מדיניות אחודה, לרבות קריטריונים ברורים, להשתתפות המדינה במימון בקשות עתידיות למיגון מתקנים. רק בינואר 2025, עם סיום הביקורת, העבירה לשכת שר הביטחון לעוזר ראש המל"ל את עמדת משהב"ט לחוות דעת המל"ל מיוני 2024 בנושא תוכנית המיגון של גורם מסוים, ולפיה המלצת המל"ל בנוגע לתוכנית זו מקובלת ובהמשך אותו החודש העביר המל"ל את חוות הדעת לגורמים מסוימים לצורך המשך טיפולם מול הגוף המסוים.

בביקורת הקודמת עלה כי המל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על תשתיות חיוניות, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך, לוחות הזמנים והתקציב הנדרש לכך. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי תוקן במידה

²⁹ העתקים מהמכתב נשלחו לשר הביטחון, לשכת ראש הממשלה ולגוף מסוים.

מועטה - רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, עם התערבות ראש הממשלה בעניין ולאחר פניית גורם מסוים לראש המל"ל בדצמבר 2023, קיים המל"ל לראשונה דיון ייעודי בנושא מיגון התשתיות החיוניות בגוף מסוים, אך נכון למועד השלמת הביקורת (ינואר 2025) טרם נקבע מתווה לקידום הנושא. עד למועד סיום הביקורת המל"ל לא השיג את השלמתה של בחינה מקיפה של הצורך במיגון התשתיות החיוניות בגופים מסוימים מלבד בגוף האמור; ולא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את הסוגיה. כך שבפועל, הקבינט המדיני-ביטחוני לא דן בנושא ולא גובשה תוכנית מתקצבת.

מידת תיקון הליקוי



המל"ל מסר בתשובתו מיולי 2025 כי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל חל עדכון בתפיסת ההגנה על מתקנים חיוניים, לפיו - המל"ל והדרג המדיני סבורים שיש לקדם שכבה נוספת של הגנה על מתקנים חיוניים, וכי במרץ 2025 התקיים דיון הכנה לדיון ראש הממשלה להצגתה למעבה"ט בראשות סגן ראש המל"ל³⁰. עוד מסר המל"ל כי בנובמבר 2024 התכנסה ועדת השרים להצטיידות בראשות ראש הממשלה בין היתר בנושא הצטיידות במערכות הגנ"א.

אמירות ראש הממשלה והתייחסות המל"ל שלעיל בעניין מיגון מתקנים חיוניים מדגישות את החשיבות שבמתן המענה למול האיום האווירי כנגד מתקנים אלה, לרבות הצורך בבחינת מיגונם.

מקורות המימון למימוש תוכנית מיגון בגופים מסוימים

סוגיית מקורות המימון למיגון המתקנים הקריטיים עלתה לאורך השנים במשהב"ט, לרבות ההערכה כי מדובר בהיקף כספי ניכר והחיפוש אחר פתרונות אפשריים. לדוגמה, בינואר 2019, בד בבד עם ביצוע הביקורת הקודמת, קיים מנכ"ל משהב"ט דיון סטטוס בנושא "עבודת מטה מתקנים חיוניים", שבו הוצג סטטוס עבודת המטה בנושא מיגון המתקנים, ובסיכומו אמר המנכ"ל בהקשר זה כי סוגיית המקורות תיבחן בעתיד בהתאם לצרכים אשר יוצגו; וכי בתוך כך, אין מניעה כי נתח מהתקציב יושת על הגופים.

הביקורת הקודמת

בביקורת הקודמת עלה, כאמור, כי אין בידי משהב"ט תוכנית עבודה למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, לרבות תקצובה. לפיכך, מבקר המדינה כתב כי על משהב"ט להכין תוכנית עבודה להגנתם ולמיגונם הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים אלה במידת הצורך, מתוך שימת דגש על מקורות המימון הנדרשים ולוחות הזמנים, ולהציגה לממשלה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי עם סיום עבודת המטה שהוא מבצע לרבות סוגיית המקורות התקציביים הנדרשים לכך, היא תוצג לשר הביטחון.

ביקורת המעקב

כאמור, בשנים 2019 - 2022 פנה גורם מסוים לשרי הביטחון דאז בעניין הצורך למצוא מקורות מימון להיערכות אותו גוף לאיומים מתגברים של טילים ותקיפות מהאוויר המחייבים השקעה

³⁰ בדיון נכחו גם נציגי צה"ל, משהב"ט ומשרד האוצר והעתקים מסיכומו נשלחו גם למזכיר הצבאי של ראש הממשלה ולעוזר הרמטכ"ל.

ניכרת³¹; אך כאמור ללא תגובה מצידם (על כך ראו גם בפרק "פעילות מעהב"ט לקידום ההגנה על המתקנים החיוניים בגופים מסוימים).

בינואר 2022 קיים מנכ"ל משהב"ט דאז דיון בנושא מיגון תשתיות קריטיות בגופים מסוימים. בדיון ציינה המשנה ליועמ"ש מעהב"ט כי נדרש ממשרדי הממשלה לאגם משאבים לטיפול בנושא; ומנכ"ל משהב"ט סיכם ואמר בין היתר כי "הנושא מתנהל מזה זמן רב ללא התקדמות בשל החשש מהיקף המשאבים הנדרש לביצועו".

בדצמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, כתב, כאמור לעיל, גורם בגוף מסוים לראש המל"ל מכתב³² בנושא "תוכנית למיגון תשתיות קריטיות ב בגוף המסוים", שבו ציין כי גובהה בגוף האמור תוכנית מיגון מפני טילים ורקטות.

הסגן הבכיר לחשב הכללי מסר לצוות הביקורת כי אם המדינה תרצה להשקיע בהוצאות מיגון בגופים מסוימים, היא תידרש לעשות זאת במגבלת תקציב המדינה ובקביעת סדרי עדיפויות בין צורך זה לצרכים אחרים ורבים, הן של צורכי הביטחון והן של צרכים חברתיים, אזרחיים ואחרים שהמדינה עוסקת בהם, תוך שקילת שיקולים רוחביים. רכו צוות ביטחון באגף התקציבים שבמשרד האוצר מסר לצוות הביקורת כי אם משהב"ט ירצה לממן מתקניו את כל הדרישה או חלק מממנה, הוא רשאי לעשות זאת.

גורם רגולטורי מסוים מסר לצוות הביקורת כי עד כה המדינה לא מימנה מיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים שבתחום אחריותו, וכי ייתכן שתינקט מדיניות שונה לגבי כל אחד מהם. גורמים במשהב"ט מסרו לצוות הביקורת את התייחסותם למקורות המימון וכי התקציב צריך להגיע מחוץ לתקציב הביטחון, והוא צריך להיות מוצג למל"ל ולראש הממשלה.

בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי משהב"ט תוכנית עבודה למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, לרבות תקצובה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ונכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2024, משהב"ט לא פעל למציאת פתרון לסוגיית המימון, לרבות העלאת הנושא לממשלה, כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוח הקודם. זאת, על אף ההכרה בחשיבות האסטרטגית של מתקנים אלה ועל אף ההבנה כי עלויות המיגון גבוהות ונדרש לסכם את מקורות מימון.

בביקורת המעקב עלה כי המל"ל, משהב"ט, משרד האוצר וגורם רגולטורי מסוים טרם הגיעו לסיכום לגבי המקור התקציבי למיגון גופים מסוימים; וכי כל אחד מהגורמים ראה לנגד עיניו פתרון שונה לסוגיית המימון. עמדת משהב"ט היא כי אין בתקציב המשרד את המקורות הנדרשים למימון המיגון בגופים מסוימים. עמדת אגף החשב"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר היא כי המימון צריך להינתן ממקורות הגופים המסוימים או להיעשות מתוך תקציב משהב"ט.

עוד עלה בביקורת המעקב כי רק בינואר 2025, לאחר מועד השלמת הביקורת, גובשה חוות דעת משותפת של המל"ל ומשהב"ט בנושא תוכנית המיגון של גוף מסוים. כמו כן עלה כי חרף הנחייתו של המל"ל למשהב"ט לבצע עבודת מטה ולקבוע מדיניות אחודה, לרבות קריטריונים ברורים, להשתתפות המדינה במימון בקשות עתידיות למיגון מתקנים שצפויים להגיש גופים נוספים - משהב"ט לא ביצע את עבודת המטה האמורה. לפיכך, נכון למועד השלמת הביקורת וכשנה לאחר פניית גורם בגוף מסוים בנושא תוכנית המיגון של אותו גוף - לא התקבלה החלטה בנוגע לתוכנית ולאופן מימונה.

מבקר המדינה מעיר למל"ל, למשהב"ט, למשרד האוצר ולגורמים נוספים על שטרם הגיעו לסיכום בדבר המקורות התקציביים למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים.

³¹ במכתבו מאוקטובר 2022 פנה הגורם בגוף המסוים בקריאה להביא בהקדם האפשרי פתרונות בנושא ולהקציב להם את המשאבים הנדרשים.

³² שהעתיקים ממנו נשלחו בין היתר לשר הביטחון, ללשכת ראש הממשלה ולגוף המסוים.

מידת תיקון הליקוי



גורם מסוים מסר בתשובתו ממרץ 2025 כי הוא מקבל את המלצת מבקר המדינה ומחויב לשיתוף פעולה מלא עם כל צוות עבודה שיוקם לצורך ביצוע עבודת מטה לבחינת המודל המימוני המיטבי למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים.

גורם נוסף מסר בתשובתו ממרץ 2025 כי הוא קיים במהלך השנה האחרונה כמה ישיבות בנושא עם כלל הגורמים הרלוונטיים, וכי עמדתו הייתה שהגופים המסוימים ימוגנו באופן מיידי (בהתאם לחלוקה שהוצעה), אך משרד האוצר התנגד לכך והוחלט להעביר את ההכרעה למל"ל. עוד מסר כי הוא שוחח עם החשב הכללי במשרד האוצר וכי האחרון מנסה לפתור את בעיית התקציב מול משהב"ט³³.

המל"ל מסר בתשובתו כי בחודש מרץ 2025 התקיים דיון בראשות שר הביטחון בין היתר בנושא תוכנית מיגון בגוף מסוים³⁴. שר הביטחון סיכם ואמר כי קיימת חשיבות עליונה בקידום תוכנית למיגון התשתיות האסטרטגיות של מדינת ישראל "כנגזרת ממפת האיומים והאתגרים הביטחוניים העומדים בפנינו". השר ציין כי הדיון הוא ייעודי לגוף מסוים אך יתקיימו דיונים נוספים לגבי גופים אחרים, וכי "יש לסכם תחילה עקרונות כלליים למתווה הכלכלי, תוך מתן דגש לייחודיות ולשונות בין [הגופים]" (ההדגשה במקור) והציע לגבש פתרון מסוים. שר הביטחון הנחה לכנס צוות משותף של הגוף, משהב"ט והחשכ"ל שבמסגרתו תגובש תוכנית מיגון, לרבות סימון מקורות שיתמכו בהוצאת התוכנית אל הפועל ואשר יתבססו על הרעיון שהוצע.

משהב"ט מסר בתשובתו באפריל 2025 כי מיגון תשתיות בגופים מסוימים היא סוגיה מורכבת המחייבת משאבים תקציביים גדולים מאד בהיקף של עשרות מיליארדי ש"ח שאינם נמצאים בידי משהב"ט ויחייבו מקור תקציבי חיצוני. עוד נמסר כי שר הביטחון נפגש עם החשב הכללי כדי לבחון פתרונות אפשריים למקורות תקציביים והנושא נמצא בתהליך בחינה.

צה"ל מסר בתשובתו כי פעולות מסוימות דורשות תקורות משמעותיות שלא קיבלו ביטוי בתקציב משהב"ט לאורך השנים, ועל מנת לתת מענה לפערים יש להעמיד את המשאבים הדרושים לכך.

תשובות הגורמים שלעיל מחדדות את הצורך הדחוף בפתרון סוגיית המימון של מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים.

אי לכך, על המל"ל להוביל בהקדם, בשיתוף משהב"ט שהחל לעסוק בנושא, ובשיתוף משרד האוצר והגופים הרלוונטיים, עבודת מטה לבחינת המודל המימוני המיטבי למיגון המתקנים החיוניים בגופים אלה, ולהביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את המלצתו בנושא. זאת נוכח מרכזיות ומורכבות סוגיית המימון וחשיבותה לקידום נושא המיגון של המתקנים החיוניים האמורים, ונוכח הצורך המוחשי להחיש את תוכניות המיגון של מתקנים אלה מפני האיומים האוויריים הניכרים שמכוונים כלפיהם, ובהמשך להנחיית ראש הממשלה כי ראש המל"ל יקיים דיון בנושא תוכנית המיגון של גוף מסוים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי בעניין זה נדרשת עבודה בין-משרדית שהיא תנאי הכרחי לקידום הנושא.

³³ העתקים מתשובת השר למבקר המדינה נשלחו לשר האוצר, לשר הביטחון ולראש המל"ל.

³⁴ בדיון השתתפו בין היתר נציגי הגופים הבאים: משהב"ט - מנכ"ל משהב"ט, סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט, המשנה למנכ"ל משהב"ט, ראש את"ק, ראש מנהל מעבר דרומה, הכלכלן הראשי, סגנית הכירה למשפט מסחרי במשהב"ט; נציגי הגוף המסוים; משרד האוצר - החשכ"ל, סגן בכיר לחשכ"ל ורכזת ביטחון באגף החשכ"ל.

הסדרה הנורמטיבית של נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים

החלטת הממשלה מאפריל 2007, שהטילה על שר הביטחון את האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום קבעה כי שר הביטחון ינחה על עבודת מטה שתכלול בין היתר את בחינת הצורך בתיקונים להחלטות ממשלה ובתיקוני חקיקה, אם הם נדרשים ליישום ההחלטה. בהחלטה של הקבינט המדיני-ביטחוני מדצמבר 2007 בדבר הקמת רח"ל - ייעודה, תפקידיה ודרכי פעילותה, נקבע כי בין תפקידי רח"ל להכין הצעות החלטה לממשלה ולוועדת השרים לביטחון לאומי ולהכין הצעות חקיקה ראשית וחקיקת משנה להבטחת התמודדות מיטבית של העורף במצבי חירום השונים.

סוגיית ההסדרה הנורמטיבית של נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים נדונה במסגרת הביקורת הקודמת, ובכלל זה - אי-קיומה של חובה חוקית על משהב"ט לפעול בנושא מיגון המתקנים והיעדר מקור חוקי המקנה למשהב"ט סמכות לחייב את הגופים האמורים למגן את מתקניהם; וכן היעדר החלטת ממשלה הנוגעת למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים. היעדר הסדרה נורמטיבית בעניין זה היה בין הגורמים לאי-קידומו זה שנים.

הסדרה נורמטיבית באמצעות חוק

הביקורת הקודמת

בדוח הקודם צוין כי ביולי 2018 כתב משהב"ט לצוות הביקורת 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 חירום³⁵ (להלן - חוק העורף) יהיה בכוחו של משהב"ט להבטיח את ההגנה עליהם מפני איום טילים.

עוד צוין בדוח הקודם 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; כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט את הצעת חוק היערכות העורף לשעת חירום, התשע"א-2011; וכי על אף החשיבות של חוק העורף להסדרת האחריות להגנה על תשתיות החיוניות בגופים מסוימים, הליך החקיקה בנושא נמשך יותר מעשור³⁶; וכי במועד סיום הביקורת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה בהצעת החוק וטרם אישרה אותה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 מסר משהב"ט כי בהיעדר חקיקה בתחום אין ביכולתו לחייב גופים מסוימים למגן את התשתיות שלהם. גם שר הביטחון לשעבר³⁷ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה מאפריל 2019 כי בהתאם לחוות הדעת המשפטית הכלים הקיימים בחוק אינם מאפשרים לשר הביטחון להנחות את הגופים האמורים למגן פיזית את תשתיותיהם.

עוד מסר משהב"ט בתשובתו מאפריל 2019 כי מדובר בהצעת חוק בעלת השפעה על כלל המשק ועל כלל משרדי הממשלה, המטילה פיקוח ואכיפה על כלל משרדי הממשלה; וכי אחת הסיבות לעיכוב בתהליך הכנת הצעת החוק היא מורכבות הצעת החוק, שבעטייה עדיין יש לבצע עבודת מטה מול כל משרדי הממשלה "ולהסיר חסמים מולם". 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, וגם 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

³⁵ נכון למועד סיום הביקורת שם הצעת החוק הוא "הצעת חוק מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק, התשע"ו-2016.

³⁶ האמור קיבל ביטוי גם בשני דוחות של מבקר המדינה משנת 2015 - מבקר המדינה, **קובץ דוחות ביקורת בנושא ההיערכות והמוכנות לשעת חירום** (2015).

³⁷ שכיחן בתפקידו ממרץ 2013 עד מאי 2016.

כי תהליך החקיקה מורכב מטבעו, בייחוד בנושא העורף שבו מעורבים אינטרסים, בעלי עניין וגורמים רבים אחרים.

בהתייחס לסוגיה זו כתב מבקר המדינה בדוח הקודם כי נוכח חשיבות נושא הסדרת התשתית החוקית שלעיל, לרבות בעניין ההגנה על מתקני גופים מסוימים, על משהב"ט ויתר משרדי הממשלה הנוגעים בדבר לפעול להסדרת הנושא.

בהתייחסות משהב"ט לדוח הקודם נכתב כי קיים תזכיר מעודכן להצעת חוק העורף אשר יובא לממשלה לאחר כינונה, וכי תאריך היעד הוא תחילת 2021. במסמך של משהב"ט ממרץ 2022 לדיווח סטטוס לתיקון ליקויים ויישום המלצות מבקר המדינה, לרבות מדוח הביקורת הקודם, נכתב כי לאור חילופי גברי התקיים סבב הערות נוסף בתוך מעהב"ט, ולאחר שיאשר שר הביטחון את נוסח טיוטת החוק יתקיים סבב התייחסויות נוסף מול משרדי הממשלה, ולאחר מכן תובא הצעת החוק לאישור ועדת השרים לענייני חקיקה.

ביקורת המעקב

במסגרת ביקורת המעקב מסר הסמנכ"ל וראש אגף התכנון במשהב"ט לצוות הביקורת כי הנושא מטופל בידי הלשכה המשפטית של משהב"ט, ולמיטב הבנתו התהליך מעוכב כרגע ואינו מקודם באופן משמעותי.

סגנית היועצת המשפטית למעהב"ט לענייני עורף מסרה לצוות הביקורת כי חוק העורף הוא חוק רחב מאוד שמתייחס לכל המשק בכל מצבי החירום, והוא רלוונטי לכמה היבטים, ובהם גם היכולת של משרד ממשלתי לחייב את הגופים שעליהם הוא ממונה לפעול בהתאם להנחייתו בשעת חירום; וכי למשהב"ט יש אינטרס מובהק לקדם את החוק. עוד היא מסרה כי בין הסיבות לעיכוב בקידום הצעת החוק - מורכבות ההצעה, שהצריכה ליבון של ההתנגדויות מצד משרדי הממשלה הנוגעים בדבר (הסרת חסמים); העובדה שהחוק מטיל נטל כלכלי כבד על הגופים; אירועים מהותיים שהתרחשו בשנים האחרונות שלהם הייתה השפעה על הצעת החוק (הקורונה ומלחמת חרבות ברזל); וחילופי שרים וחילופי בעלי תפקידים במשרדי הממשלה הרלוונטיים. כמו כן היא מסרה כי הטיוטה האחרונה נבחנת בימים אלה ברח"ל לנוכח התובנות ממלחמת חרבות ברזל; כי לאחר גיבוש ההצעה המתוקנת היא תובא לאישור שר הביטחון, ואחר כך יופץ תזכיר חוק מחודש; כי אין בשלב זה צפי לסיום הליך החקיקה; וכי עם חקיקת החוק תהיה אסדרה שבאמצעותה יוכל משהב"ט לחייב את הגופים המסוימים לבצע מיגון למתקניהם החיוניים.

נציגי המל"ל מסרו לצוות הביקורת כי היה בעבר ניסיון לגבש חוק; כי הצעת החוק נמצאת בשלבים מקדמיים (היא עדיין לא הוגשה לוועדת שרים לחקיקה); כי טיוטת החוק מאפשרת לרח"ל להנחות את משרדי הממשלה לבצע פעולות בלי שהיא מתקצבת זאת, ולכן קיימת התנגדות לקידום ההצעה. עוד הם מסרו כי המל"ל סבור שנכון לקדם את חוק העורף, וכי על רח"ל להוביל את עבודת המטה.

בביקורת הקודמת עלה כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט הצעת חוק העורף אך במועד סיום הביקורת הקודמת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה בהצעה וטרם אישרה אותה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ועל אף החשיבות שמייחס משהב"ט לחקיקת חוק העורף, בין היתר לשם הסדרת האחריות להגנה על המתקנים החיוניים בגופים מסוימים מפני איומים אוויריים לרבות מיגונם, ועל אף שחלפו כ-14 שנים ממועד הפצתה של הצעת החוק לטיפול בעורף לשעת חירום - נכון למועד סיום ביקורת המעקב, דצמבר 2024, טיוטת הצעת החוק עדיין נמצאת בשלבים מקדמיים ואין צפי בשלב זה לסיום הליך החקיקה.

מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על כך שעל אף שחלפו כ-14 שנים ממועד הפצת הצעת חוק העורף, טיוטת ההצעה עדיין נמצאת בשלבים מקדמיים ואין צפי בשלב זה לסיום הליך החקיקה.

נוכח העובדה שחלפו כ-14 שנים ממועד הפצתה של הצעת חוק העורף לראשונה, בין היתר בשל מורכבות הנושא, מעורבות בעלי עניין וגורמים רבים נוספים ובשל הנטל הכלכלי שמטיל החוק על הגופים המעורבים, על שר הביטחון להיכנס לעובי הקורה ולהנחות על בחינת אופן המשך קידומו של החוק, תוך מתן התייחסות להסתייגויות שהעלו הגורמים ושהביאו לעיכוב הליך חקיקתו עד כה. בכלל זה ובכל הנוגע להשפעת החוק על נושא מיגון התשתיות החיוניות - יש לתת את הדעת על ההשפעה האפשרית שתהיה לחיוב הגופים המסוימים למגן מכספם את מתקניהם החיוניים.

נוסף על כך, נוכח מורכבות החוק והיעדר צפי לסיום חקיקתו בקרוב מצד אחד, והצורך להגן על המתקנים החיוניים של הגופים המסוימים מהצד השני, על שר הביטחון להנחות כי בד בבד עם קידום הצעת החוק ייבחנו חלופות להסדרת נושא מיגון מתקנים אלה בטווח הזמן הקרוב.

מידת תיקון הליקוי



הסדרה נורמטיבית באמצעות החלטת ממשלה

הביקורת הקודמת

בדוח הביקורת הקודם נכתב כי במאי 2011 דנה ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בנושא תוכנית להגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל, וכי הוועדה החליטה (להלן - החלטה הגנ"3)³⁸ בין היתר לאשר רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות אזרחיים רגישים המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי³⁹, ולהקים 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; וכי 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 להחרגת מתקנים מסוימים מהרשימה. עוד נכתב בדוח הקודם כי חלק מהמתקנים החיוניים לא נכללו ברשימה שאישרה הוועדה; וכי בדברי ההסבר להחלטה נכתב כי חובת מיגון התשתיות הלאומיות והמתקנים הרגישים, הכנתם לשרידות במצבי חירום ורמת מיגונם אינן מוסדרות בחקיקה הקיימת.

בביקורת הקודמת עלה כי עד דצמבר 2019 רח"ל טרם הגישה לוועדה ולקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה כאמור, ובכלל זה לקביעת מנגנון להחרגת מתקנים מסוימים מהרשימה; וכי הוועדה הבין-משרדית או רח"ל לא הגישו את הרשימה האחודה לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינט המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם.

לפיכך המליץ מבקר המדינה כי על רח"ל להביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני או הממשלה הצעת החלטה שתקבע בין היתר את החרגת מתקנים מסוימים; וכי על רח"ל, בשיתוף חברי הוועדה הבין-משרדית, להכין רשימה אחודה של מתקנים חיוניים הכוללת מתקנים מסוימים, אשר נדרש להסדיר את ההגנה עליהם, לרבות את תעדופם, את לוחות הזמנים להסדרת מיגונם הפיזי ואת

³⁸ ההחלטה קיבלה תוקף של החלטת ממשלה 3715 (14.9.11).

³⁹ בהחלטה נכתב כי מוטל על מנהל רח"ל לגבש הצעת החלטה בנושא מיגון מתקני התשתיות הלאומיות שתכלול התייחסות לכמה נושאים, ובהם: יכולת מיגון על בסיס ניהול סיכונים ועל בסיס מידע מודיעיני, הגדרת לוחות זמנים ומציאת מקורות תקציביים בתיאום עם משרד האוצר.

אופן התקצוב הנדרש לכך, ולהביא רשימה זו לאישור של הקבינט המדיני-ביטחוני או של הממשלה, הנושאת באחריות להיערכות לשעת חירום.

בהתייחסות משהב"ט לדוח הקודם נכתב כי קיימת הצעה לתיקון החלטה הגנ/3 כך שתכליתה תהיה "הגנה" ולא "מיגון"; כי ההצעה ובא להחלטת הממשלה לאחר כינונה; וכי תאריך היעד הוא תחילת שנת 2021.

ביקורת המעקב

בדיון בראשות מנכ"ל משהב"ט מינואר 2022 בנושא מיגון תשתיות קריטיות בגופים מסוימים ציין ראש חטיבה ברח"ל כי רח"ל פועלת מתוקף החלטת ממשלה בנושא מיגון תשתיות אסטרטגיות; יועמ"ש רח"ל ציינה בדיון כי לרח"ל אין כיום סמכות לתעדוף תשתיות מסוימות; גורם נוסף ציין כי נדרש לטפל בהכנסת הגופים המסוימים להחלטת הממשלה; ומנכ"ל משהב"ט סיכם בעניין זה כי נדרש לעגן בהחלטת הממשלה גם את התשתיות בגופים אלה.

במסמך של משהב"ט ממרץ 2022 לדיווח על סטטוס תיקון ליקויים ויישום המלצות מבקר המדינה מהדוח הקודם, נכתב כי הצעת החלטה מעודכנת תעלה לאישור ועדת השרים לעניין מוכנות הזירה האזרחית למצבי חירום באחד מדיוניה הקרובים; וכי מועד הסיום המתוכנן הוא סוף החציון הראשון של שנת 2022.

במסגרת ביקורת המעקב מסר ראש חטיבת תשתיות לאומיות ומלאים אסטרטגיים ברח"ל לצוות הביקורת כי בהתאם להחלטה הגנ/3, מנהלת רח"ל ועדה בין-משרדית לתעדוף ההגנה על מתקני תשתיות לאומיות בלבד; וכי לא נכתב בהחלטת הממשלה שעל רח"ל לגבש רשימה אחודה של כל המתקנים (אזרחיים, ביטחוניים וצבאיים).

סגנית היועצת המשפטית למעלהב"ט לענייני עורף מסרה לצוות הביקורת כי החלטה הגנ/3 משנת 2011 עוסקת רק במתקנים האזרחיים, ולא קיימת החלטה דומה עבור מתקנים נוספים. נציגי המל"ל מסרו לצוות הביקורת כי הדרך האפקטיבית יותר לקידום פעולות המחייבות את משרדי הממשלה היא לשלב זרועות ולקדם מהלכים רוחביים באמצעות החלטות ממשלה מוסכמות ומתוקצבות.

בביקורת הקודמת עלה כי רח"ל טרם הגישה לוועדה⁴⁰ ולקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה הקובעת בין היתר מנגנון להחרגת מתקנים מסוימים מהרשימה; וכי הוועדה הבין-משרדית או רח"ל לא הגישו את הרשימה האחודה לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינט המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן, ועל אף קיומה של החלטת ממשלה משנת 2011 בנושא הגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל, אשר קבעה בין היתר את הקמתה של ועדה בין-משרדית שתעסוק בנושא, ומשתתפים בה גורמים רבים, בהם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, נציגי צה"ל, נציגי משהב"ט וכן נציגי המל"ל, לא קיימת החלטת ממשלה מקבילה הקובעת מנגנון דומה לצורך מתן מענה למתקנים החיוניים בגופים מסוימים; וכי המתקנים האמורים לא נכללו במסגרת החלטת ממשלה. זאת, אף שמנכ"ל משהב"ט וגורם נוסף ציינו את הצורך בעיגון המתקנים החיוניים בגופים אלה בהחלטת ממשלה. היעדר הסדרה נורמטיבית בעניין זה, לרבות בדרך של החלטת ממשלה, עלול לגרום לכך שמיגון התשתיות החיוניות בגופים המסוימים לא יקודם.

מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על אי-הגשת הצעת החלטה לגבי מיגון המתקנים בגופים מסוימים לאישור הקבינט המדיני-ביטחוני.

⁴⁰ ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום.

בהתחשב באיומים האוויריים המשמעותיים ובצורך האסטרטגי הלאומי במיגון גופים מסוימים, מומלץ כי שר הביטחון בתיאום עם המל"ל יעלה את סוגיית ההסדרה של המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים אלה לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לקבלת החלטתו בעניין.

מידת תיקון הליקוי



סיכום

בביקורת הקודמת עלה כי זה שנים רבות קיימים ליקויים ניכרים בפעילותם של משהב"ט, צה"ל, רח"ל והמל"ל - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על תשתיות ומתקנים חיוניים מסוימים.

בביקורת המעקב עלה כי על אף התגברות ניכרת של האיומים האוויריים ממועד פרסום הדוח הקודם ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, הגופים הרלוונטיים לא פעלו דיין לקידום מיגוןם של המתקנים החיוניים: משהב"ט לא מיפה את המתקנים החיוניים ולא גיבש תוכנית עבודה למיגוןם; כלל הגורמים הנוגעים בדבר במשהב"ט אינם רואים בעצמם אחראים על נושא זה, וממילא לא פעלו לקידומו; ואף כי הנושא הגיע לפתחם של שרי הביטחון ומנכ"ל משהב"ט - הם לא קידמו את הטיפול בו. כמו כן, אף שהמל"ל השתתף בפעילות הנוגעת למיגון מתקנים אזרחיים חיוניים, הוא לא עסק בנושא מיגוןם הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים; ולא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את סוגיית ההיערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על מתקנים אלה, לרבות מיגוןם הפיזי.

יתרה מכך, גם לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט לא פעלו עד למועד השלמת הביקורת (ינואר 2025) לקידום נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, למעט פעולות נקודתיות ולמעט הנחיה של מנכ"ל משהב"ט על הקמת צוות בנושא מיגון הגופים המסוימים (דצמבר 2024). גם המל"ל לא השיג את השלמתה של בחינה מקיפה של הצורך במיגון התשתיות החיוניות בגופים אלה, ולא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את הסוגיה.

מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, צה"ל ולמל"ל על אי-תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ושנבדקו במסגרת ביקורת זו.

נוכח התמשכות הליקויים על שר הביטחון להנחות את מנכ"ל משהב"ט ואת הרמטכ"ל לפעול לקידום מיפוי המתקנים החיוניים בגופים המסוימים, ולגיבוש המלצה בשיתוף גופים אלה לתוכנית עבודה רב-שנתית למיגון המתקנים שנדרש למגנם. זאת בהתחשב במכלול השיקולים ובהם מגוון האמצעים האפשריים להגנה על מתקנים אלה ושיקולי עלות מול תועלת; להגדיר את חלוקת הסמכות והאחריות בנושא בין גורמי מעהב"ט, ובכללם רח"ל וצה"ל; ולהנחות כי בד בבד עם קידום הצעת חוק העורף ייבחנו חלופות להסדרת נושא מיגון מתקנים אלה בטווח הזמן הקרוב. יתר על כן, נוכח מרכזיות ומורכבות סוגיית המימון וחשיבותה לקידום נושא המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, על המל"ל להוביל בהקדם, בשיתוף משהב"ט שהחל לעסוק בנושא, ובשיתוף משרד האוצר, גורמים רלוונטיים נוספים והגופים המסוימים, עבודת מטה לבחינת המודל המימוני המיטבי למיגון המתקנים האמורים, ולהביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את המלצתו בנושא.

מומלץ כי ראש הממשלה ושר הביטחון יעקבו אחר נושא מיגון המתקנים החיוניים בגוף מסוים ויבחנו את הנושא ביתר הגופים הרלוונטיים.