

בניית תכניות להמשכיות עסקית של המערכת הפיננסית באירועי חירום

פעולות הביקורת

בבנק ישראל, במשרד האוצר וברשות ניירות ערך נבדקה הכנת התכניות להמשכיות עסקית בשעת אירועי חירום. כמו כן נבדק הפיקוח על הכנת התכניות בגופים שבהנחיית הפיקוח על הבנקים שבבנק ישראל, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון שבמשרד האוצר ורשות ניירות ערך. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת העורף, במשרד לביטחון הפנים, במשרד הכלכלה, במשרד ראש הממשלה ובבורסה לניירות ערך.

תקציר

תכנית להמשכיות עסקית¹ נועדה להבטיח טיפול יעיל ואקטיבי של הנהלת הארגון בעת התרחשות של אירוע חירום, בהשבת הארגון לפעולה בדרך שגרה, הבטחת המשכיותו ושרידותו של הארגון, הגנה על נכסיו החשובים, שליטה של הנהלת הארגון על סיכונים וחשיפות וקידום צעדים המונעים את מימושם של חלק מאירועי החירום.

פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את בניית התכניות להמשכיות עסקית בשעת אירועי חירום בבנק ישראל, במשרד האוצר וברשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע). כן נבדק הפיקוח על בניית תכניות להמשכיות עסקית בגופים שבהנחיית הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - אגף שוק ההון) במשרד האוצר ורשות ני"ע. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת העורף, במשרד לביטחון הפנים, במשרד הכלכלה², במשרד ראש הממשלה ובבורסה לניירות ערך.

- 1 המונח "המשכיות עסקית" (Business Continuity) הוא אחד המונחים שבהם נעשה שימוש בתקנים ובמתודולוגיות השונות העוסקות בתחום זה. קיימים מונחים נוספים שבהם נעשה לעתים שימוש בהקשרים דומים, ובהם "המשכיות תפקודית", "חוסן תפקודי" ועוד. אף שגישות תאורטיות עשויות לראות הבדלים בין המונחים השונים, נשתמש במונח "המשכיות עסקית" שבו נעשה שימוש בגופים המבוקרים בדוח זה.
- 2 באפריל 2013 החליטה הממשלה על שינוי שמו של משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה ל"משרד הכלכלה".

עיקרי הממצאים

1. בין הממונה על שוק ההון ובין הרשות הייעודית לשעת חירום במשרד האוצר אין חלוקה סדורה וברורה של תחומי האחריות לטיפול בהמשכיות העסקית של הגופים המוסדיים. בדומה לכך, בין הרשות הייעודית במשרד האוצר ובין רשות ני"ע אין חלוקה סדורה וברורה של תחומי האחריות לטיפול בהמשכיות עסקית בבורסה לניירות ערך.
2. אגף שוק ההון ורשות ני"ע דרשו מהגופים שהם מנחים לבנות תכנית להמשכיות עסקית, אך לא העמידו לרשותם את אבני הבסיס והכלים הנדרשים לשם בנייתה והפעלתה, כגון מידע רלוונטי מתוך תרחיש הייחוס הלאומי, מידע בדבר תעודף תשתיות חיוניות בשעת חירום ומנגנון יעיל להבטחת יכולתם של ספקים חיוניים לספק לאותם גופים שירות שנדרש במצבי חירום. הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל פעל בעניין זה אך לא באופן שלם.
3. רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל) לא וידאה כי המידע הרלוונטי לצורך הכנת תכניות להמשכיות עסקית, הנכלל בתרחישי הייחוס הלאומיים, יובא גם לידיעת גופים שבאחריותן של הרשויות הייעודיות.
4. פעולות משרד האוצר בתחום ההמשכיות העסקית נעשו ללא שיטה סדורה ומתודולוגיה לבניית תכנית להמשכיות עסקית, והנהלת המשרד לא הייתה מעורבת די הצורך בקביעת המטרות, היעדים ואבני הדרך להשגתם. בניגוד לנדרש לפי המתודולוגיות והתקנים בתחום, תחילה נכתבו נהלים, לאחר מכן נקבעו יעדי השירות ורמתם, ורק לאחר מכן הוכנו תרחישי ייחוס.
5. כמה אגפים של משרד האוצר פעלו בחלק מהנושאים הנוגעים להכנת תכנית להמשכיות עסקית בנפרד ובמקביל להיערכות הרשות הייעודית לשעת חירום במשרד האוצר, ובנו תרחישי ייחוס עצמאיים, השונים לעתים מתרחישי הייחוס של אגף החירום והביטחון במשרד, ושלא על פי ההנחיה שהפיץ אגף זה.
6. בנק ישראל, משרד האוצר ורשות ני"ע לא דאגו (כל אחד כשלעצמו) לביצוע עבודת מטה העוסקת בעת ובעונה אחת בכל סוגי האיזמים האפשריים על הארגון. זאת ועוד, אף שיש זיקה בין הנזקים שסיכונים ממקורות שונים עלולים לגרום, לא גובשה תמונת סיכונים מלאה כדי לאפשר הכנת תכניות מלאות להמשכיות עסקית ונקיטת אמצעים יעילים להפחתת הסיכונים.
7. בנק ישראל לא ביצע ניתוח של הנזק העלול להיגרם עקב השבתת פעילויות קריטיות, לפרקי זמן שונים; אגף החירום והביטחון במשרד האוצר הפיץ לאגפי המשרד הנחיה שאינה עוסקת בקביעת יעדי התאוששות; ורשות ני"ע לא קבעה אף היא יעדי התאוששות.
8. תרחיש הייחוס שהכין משרד האוצר עוסק אך ורק במתאר מלחמה ואינו עוסק בסיכונים אחרים כגון רעידות אדמה, מתקפות מקוונות, פיגועי טרור, הצפות, שיטפונות והפסקת שירות של ספקי תשתיות חיוניות. כמו כן לא הוכן תרחיש ייחוס ענפי, העוסק במכלול הגופים בשוק ההון שהרשות הייעודית במשרד האוצר אחראית להיערכותם לפי החלטת ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) העליונה.

9. חלק מההנחיות של אגף שוק ההון ורשות ני"ע לגופים המונחים בתחום המשכיות העסקית מבטאות אסדרה המבוססת על עקרונות³, המותירה שיקול דעת רחב בידי הגוף המונחה ואינה קובעת כללים מפורטים בדבר דרישות מזעריות. לדעת משרד מבקר המדינה קביעת דרישות מזעריות היא חיונית לשם הגנה על אזרחים הנזקקים לשירותי הגופים הפיננסיים בשעת חירום.

10. הכנת תכניות החירום, קביעת הנהלים והפעילות שביצעה רשות ני"ע בתחום המשכיות העסקית נעשו בלי להישען על תרחישי ייחוס.

11. במשרד האוצר, ברשות ני"ע ובבנק ישראל לא נקבעה שיטה שלפיה יוגדרו יעדי ההתאוששות ורמות השירות הנדרשות מהגופים האחראים להפעלת מערכות המידע בשעת חירום, על סמך ניתוח התשתיות הטכנולוגיות שיידרשו בשעת חירום.

12. הוראות תקנון כספים ומשק (תכ"ם) של החשב הכללי במשרד האוצר בעניין ניהול סיכונים תפעוליים במשרדי הממשלה מאפשרות, אך אינן מחייבות, לשלב בתהליך ניהול הסיכונים גם ניהול סיכונים אסטרטגיים למשרד. לא נמצא כי היה שיתוף פעולה כלשהו בין אגף החשב הכללי לרח"ל קודם פרסום הוראות אלו, ולא נמצא כי משרד האוצר בחן את האפשרות להטמיע במשרד תהליך של ניהול סיכונים כולל.

סיכום והמלצות

הממצאים שהועלו בדוח זה על התנהלות משרד האוצר, בנק ישראל והרשות לני"ע מעידים על ליקויים, בהיקף ובדרגות חומרה שונים בכל גוף, בתהליך הבנייה של תכניות להמשכיות עסקית ובחלוקת האחריות לפיקוח על מוכנותם של גופי המערכת הפיננסית למצבי חירום. ליקויים אלה עלולים לפגוע ביכולתם של הגופים להתמודד עם אירועי חירום משמעותיים. נוסף על כך, בכל הביקורות שעשה אגף שוק ההון בגופים המונחים על ידו נמצאו ליקויים בהיערכותם לשעת חירום. לצורך ההיערכות למצבי חירום במערכת הפיננסית יש להגדיר בבהירות את סמכותם ואחריותם של הגופים השונים. קביעת מתודולוגיה לבניית תכניות להמשכיות עסקית ותהליך עבודה סדור הם תנאים חיוניים להפחתת אי-הוודאות הניכרת הכרוכה בתחום ההיערכות לאירועי חירום, הן כדי להגן על המידע הרב שבמאגרי המידע הנשמר בידי הגופים הפיננסיים, והן כדי לאפשר לגופים אלו להמשיך ולספק שירותים חיוניים לאזרחים בשעת חירום.



מבוא

המשכיות עסקית מוגדרת בתקן הישראלי⁴ ובמרבית התקנים הבין-לאומיים כיכולתו של ארגון להתכונן לאירועים המפריעים לפעילותו ולהגיב עליהם כדי להמשיך בפעילות הרגילה באופן ובהיקף שתוכננו מראש⁵.

מטרתה העיקרית של תכנית המשכיות עסקית הן להבטיח את שרידותו של הארגון, להגן על נכסיו החשובים, לאפשר להנהלתו שליטה על סיכונים וחשיפות, לקדם צעדים המונעים את התממשותם של חלק מאירועי החירום האפשריים, לאפשר פעולה יעילה ואקטיבית של הנהלת הארגון בשעת אירוע החירום וטיפול בהשבת הארגון לפעולה. גופים ציבוריים נדרשים אף להבטיח את יכולתם לספק שירותים חיוניים לציבור בעת אירוע חירום.

סיכונים לפגיעה בארגון עלולים לנבוע מאסונות טבע (רעידות אדמה, הצפות, סופות), מאירועי לוחמה (למשל פגיעת טילים או פיגועי טרור), מפגיעה בכוח אדם (מגפות, שביתות), מפגיעות המבוססות על טכנולוגיה (לוחמה אלקטרונית המכוונת נגד מערכות תכנה, מערכות תקשורת או מערכות משובצות מחשב) ומאירועים מסוגים אחרים. בבניית תכנית המשכיות עסקית חייב כל ארגון לתת את הדעת למאפיינים ייחודיים של סיכונים מסוגים שונים. בתכנון המשכיות העסקית על הארגון להביא בחשבון גם את המצב שבו עלולה להיות נתונה הסביבה הגאוגרפית והעסקית שבה הוא פועל בעת אירוע החירום.

בחודשים ינואר-דצמבר 2012 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את בניית התכניות המשכיות עסקית בשעת חירום בבנק ישראל, במשרד האוצר וברשות ניירות ערך (להלן - רשות ני"ע). כן נבדק הפיקוח על בניית תכניות המשכיות עסקית בגופים שבהנחיית הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - אגף שוק ההון) במשרד האוצר ורשות ני"ע. הבריקה נעשתה בעיקר במשרד האוצר, בבנק ישראל וברשות ני"ע. בדיקות השלמה נעשו במשרד להגנת העורף, במשרד לביטחון הפנים, במשרד הכלכלה⁶, במשרד ראש הממשלה ובבורסה לניירות ערך. מטרתו של דוח ביקורת זה היא לעמוד על הליקויים בשלבים העיקריים של תהליך הכנת תכניות המשכיות עסקית בגופים השונים, ואין הוא עוסק במוכנותם של גופים פרטניים לאירועי חירום. תיקון הליקויים שנמצאו בהיערכות הגופים, כמפורט להלן, הוא תנאי מוקדם לנקיטת צעדים שתכליתם לשפר את יכולתם של אותם גופים להתמודד עם מצבי סיכון אפשריים.

4 ת"י 24001, מערכות ניהול חוסן תפקודי של ארגון (מנחת"א) - דרישות והנחיות לשימוש. המונח שבו משתמש תקן זה הוא "המשכיות תפקודית". מובהר כי תקן זה ויתר התקנים הנזכרים להלן אינם מחייבים את הגופים שנבדקו ברוח זה.

5 תקן ISO 22301:2012 מגדיר המשכיות עסקית כ-
Capability of the organization to continue delivery of products or services at acceptable predefined levels following disruptive incident;

וראו גם את

British standard code of practice for business continuity (BS25999-1:2006),

המגדיר את מושג המשכיות העסקית כ-

Strategic and tactical capability of the organization to plan for and respond to incidents and business disruptions in order to continue business operations at an acceptable pre-defined level.

6 עד לאפריל 2013 היה שמו של המשרד "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה".

הסדרת האחריות להיערכות למצבי חירום

החלטת ממשלה 1716 מיולי 1986 קבעה את תכנון המשק החיוני⁷ של המדינה לשעת חירום והפעלתו. בהחלטה הוסדר מערך משק לשעת חירום (מל"ח) ובראשו ועדת מל"ח העליונה, שתפקידיה הם בין השאר אלה: (א) להפעיל את מערך מל"ח; (ב) לבחון דרכים ותכניות להפעלת המשק החיוני של המדינה לשעת חירום, שתכליתן להבטיח אספקה של מוצרים ושירותים שהוגדרו חיוניים; (ג) לתאם בין הרשויות האזרחיות ובין רשויות צה"ל ולהנחות אותן בהכנות לשעת חירום ובשעת חירום כדי להבטיח את הפעלת מערך מל"ח; (ד) לאשר כינון רשויות ייעודיות⁸ או לסרב לכך; (ה) להנחות את משרדי הממשלה, הרשויות הייעודיות וועדות המל"ח בנושאי שמירת מלאי ואספקת מוצרים ושירותים ובנושאים אחרים הנדרשים לקיום המשק החיוני; (ו) לבקש ממשרדי הממשלה ומהרשויות הייעודיות לנקוט אמצעים הדרושים להבטחת הכנות של המשק החיוני שבתחומי אחריותם לקראת תקופת הפעלת מערך מל"ח. נוסף על כך נקבע כי ועדת מל"ח העליונה רשאית להכריע בנסיבות של חילוקי דעות בין רשויות ייעודיות בשעת חירום, והחלטתה מחייבת אותן.

בהחלטת ממשלה 1716 נקבע עוד כי ליד ועדת מל"ח העליונה יפעל מטה מל"ח ארצי, הכפוף ליו"ר ועדת מל"ח העליונה. תפקידיו העיקריים של מטה מל"ח הארצי הם אלו: (א) להנחות ולתאם את פעולות מערך מל"ח והרשויות הייעודיות, לרבות הכנת תכניות עבודה רב-שנתיות ומעקב אחרי ביצוען; (ב) להנחות את מערך מל"ח ואת הרשויות הייעודיות בהכנת נוהלי פעולה ונהלים ארגוניים ובנוגע לדיווח בשעת רגיעה ובתקופת הפעלת מערך מל"ח; (ג) לבקר ולבדוק את הכשירות והכוננות של מערך מל"ח לקראת תקופת הפעלתו, בתיאום עם הרשות הייעודית.

בהחלטת ממשלה 1577 מאפריל 2007 הוטלה האחריות הכוללת לטיפול בעורף במצבי חירום על שר הביטחון. הממשלה הבהירה בהחלטתה כי משרדי הממשלה הייעודיים מוספים לשאת באחריות לנושאים שבתחום סמכותם גם במצב חירום.

בדצמבר 2007 החליטה ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי על הקמת רשות חירום לאומית (להלן - רח"ל) - יחידה במשרד הביטחון, שנועדה לשמש גוף מטה מתאם ליד שר הביטחון, המסייע בידו לממש את אחריות העל לטיפול בעורף בכל מצבי החירום. ועדת השרים קבעה בהחלטתה את תפקידיה של רח"ל בעת שגרה ובשעת חירום. עוד נקבע כי בעת שגרה תרכז רח"ל את עבודת המטה הכוללת את הגדרת האיום ותרחישי הייחוס לעורף ברמה הלאומית, גיבוש תפיסות פעולה למצבי חירום בעורף, היערכות ומענה של ארגונים ומשרדי ממשלה במצבי חירום שונים. בין שאר תפקידי רח"ל במצבי חירום, הוטל עליה להמליץ על קביעת סדרי עדיפות להפעלת המאמצים בעורף ברמה הלאומית ותיאום של פעילות ההסברה והדרכת הציבור. בהחלטת ממשלה 670 מאוגוסט 2009 נקבע כי מטה מל"ח הארצי ישולב ברח"ל, ובעקבות החלטת ממשלה 2745 מינואר 2011 על הקמת המשרד להגנת העורף, במרץ 2011 הועברה אליו פעילותה של רח"ל.

הרשות הייעודית לשעת חירום במשרד האוצר

בסוף 2008 הוקמה במשרד האוצר רשות ייעודית לשעת חירום (להלן - הרשות הייעודית במשרד האוצר), ובראשה ראש האגף הבכיר לחירום וביטחון במשרד. רשות זו, כפי שנקבע במסמך

7 משק חיוני מוגדר בהחלטה 1716 (וכן בהחלטת ממשלה 1080 מפברואר 2000, שערכנה את ההגדרה) "1. מפעל חיוני, כמשמעו בחוק שרות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967; 2. גורמי יצור, משאבים, שירותים, חומרים, אספקה ופעולות החיוניים לקיום האוכלוסייה וכלכלת המדינה במצב לחימה או באירועי חירום...".

8 רשות ייעודית מוגדרת "מסגרת שמשדרת ממשלתי בתחום אחריותו הועיד אותה, באישור ועדת מל"ח עליונה, לביצוע פעולות המתחייבות מהחלטה זו באישור הנהלת המשרד".

ההקמה, נועדה: "א. לשמש גוף שיהיה אחראי על מכלול התחומים הנוגעים להיערכות משרד האוצר לשעת חירום ולהפעלתם בשעת חירום, כולל דאגה להמשך פעילותם התקינה של חברות הביטוח ושוק ההון - הבורסה לניירות ערך; ב. לשמש כגורם המקצועי המנחה את משרדי הממשלה בכל הקשור לתחום התקציב, המכס, אגף מס ההכנסה, מס רכוש וביטוח, סיכוני סחר מלחמה (חב' ענבל), בכל מצבי החירום". תפקידי הרשות הייעודית במשרד האוצר הם אלו: "א. להכין תרחיש ייחוס ענפי הכולל רמות שירות נדרשות למצבי החירום השונים, ותוכניות מענה לתרחישים; ב. כתיבת נהלים משרדיים ובין משרדיים לשע"ח בתיאום עם מטה מל"ח ארצי; ג. הפעלת מטה הפעלה/חדר מצב ארצי בשע"ח, תוך תיאום פעילות עם מטה מל"ח ארצי; ד. אחריות לדאוג להכרזה ולהפעלת המפעלים והשירותים שיוגדרו כחיוניים שבתחום אחריותו של משרד האוצר, כולל דאגה לנושא ריתוק כ"א ומשאבים נדרשים; ה. מיסוד הקשר להדרכה ולהכנה מראש, לסיוע למשרדי הממשלה ולגורמי שוק ההון; ו. הכוונה מקצועית ופיקוח על מוכנותם של גופי האוצר השונים לתפקוד בשעת חירום ותגבורן על פי הצורך בעתודת כ"א מקצועי שהוכשר מראש כולל ריתוק משקי של אנשים ואמצעים חיוניים; ז. להכין תכנית עבודה שנתיית ולקבוע מסגרת תקציבית ליישום ההיערכות לשע"ח של המשרד".

1. הבורסה לניירות ערך: סעיף 51(א) לחוק ניירות ערך, התשכ"ח-1968, קובע כי רשות ני"ע "תפקח על ניהולה התקין וההוגן של הבורסה". סעיף 51(ב) לחוק מסמיך את רשות ני"ע, כשהיא סבורה כי הבורסה פועלת בניגוד להוראת תקנונה או הנחיותיה או בדרך שיש בה משום פגיעה בניהולה ההוגן והתקין, להורות לבורסה לפעול בדרך הראויה. מכך עולה כי ההחלטה בדבר קביעת סמכותה של הרשות הייעודית במשרד האוצר, בנושא המשך פעילותה התקינה של הבורסה בשעת חירום, קובעת סמכות מקבילה לסמכות הכללית המוקנית בחוק לרשות ני"ע.

בתשובת המשרד להגנת העורף ממרץ 2013 צוין כי הבורסה לניירות ערך ורשות ני"ע הן מפעלים חיוניים שבאחריות הרשות הייעודית במשרד האוצר, וככאלה הן אמורות להיות מונחות על ידה בכל הנוגע להיערכות לשעת חירום. עם זאת, במרץ 2013, בתשובת רשות ני"ע, כתב יו"ר הרשות פרופ' שמואל האוזר כי לרשות סמכות רגולטורית ייחודית לגבי שוק ההון, כפי שנקבע בהוראות חוק ניירות ערך. רשות ני"ע אינה סבורה כי כמאסדר בשוק ההון היא כפופה לרשות הייעודית או למשרד האוצר, ואף לא הונחתה על ידם לעניין ההיערכות לשעת חירום. ואולם היא קיבלה מהרשות הייעודית במשרד האוצר סיוע דוגמת הפנייה למשרד הכלכלה לשם הכרזה עליה כמפעל חיוני.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מתשובות המשרד להגנת העורף ורשות ני"ע עולה פער בתפיסת ההסדרה הנורמטיבית של האחריות להנחיית הבורסה לניירות ערך ולפיקוח על מוכנותה למצבי חירום ולהמשכיות עסקית. מן הראוי שהמשרד להגנת העורף, הרשות הייעודית במשרד האוצר ורשות ני"ע יבואו בדברים על מנת להסדיר את הנושא.

2. הגופים המוסדיים: לפי סעיף 2(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981, הממונה על שוק ההון, ביטוח וחיסכון (להלן - הממונה על שוק ההון) משמש מפקח על הביטוח. סעיף 2(ב) לחוק מסמיך את המפקח על הביטוח לתת הוראות, באישור ועדה מייעצת, בנוגע לדרכי פעולת המבטחים, "כדי להבטיח את ניהולם התקין ואת השמירה על ענינם של המבוטחים או של הלקוחות, וכדי למנוע פגיעה ביכולתו של מבטח לקיים את התחייבויותיו". סעיף 39(א) לחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל), התשס"ה-2005, קובע כי הממונה יפקח על חברות המנהלות קופות גמל. סעיף 39(ב)(1) לחוק זה מוסיף וקובע את סמכות הממונה על שוק ההון לתת הוראות "כדי להבטיח את ניהולן התקין של החברות המנהלות ושל קופות הגמל שבניהולן ואת השמירה על ענינם של עמיתיהן, וכדי למנוע פגיעה ביכולתן של החברות המנהלות לקיים את התחייבויותיהן". סמכויות אלה שוות ערך לסמכויות הרשות הייעודית במשרד האוצר בכל הנוגע לאחריות להמשך פעילותם התקינה של הגופים המוסדיים.

בתשובת המשרד להגנת העורף נאמר כי ועדת מל"ח העליונה מנחה את הרשות הייעודית במשרד האוצר, וכי משרד האוצר אחראי להנחיית הגופים הכפופים לו בכל הקשור להיערכות לשעת חירום. בתשובת אגף שוק ההון, ביטוח וחסכון (להלן - תשובת אגף שוק ההון) נכתב כי לפי הבנתו הרשות הייעודית במשרד האוצר אינה אחראית להמשך פעילותן התקינה של חברות הביטוח, "אלא דואגת להמשך פעילותן של החברות על ידי עבודה משותפת עם אגף שוק ההון בתחום זה, הכוללת ביצוע תרגילים, השתתפות בוועדות מקצועיות, וכן במתן הנחיה והדרכה שוטפת בתחום".

לדעת משרד מבקר המדינה, על ועדת מל"ח העליונה להבהיר את חלוקת האחריות והתיאום בין הרשות הייעודית במשרד האוצר ובין הממונה על שוק ההון בכל הנוגע להמשכיות עסקית ולפעילות בשעת חירום בחברות הביטוח ובשוק ההון.

הרשות הייעודית במשרד האוצר השיבה למשרד מבקר המדינה במרץ 2013 כי היא מקבלת את הערתו בדבר הצורך בהסדרת תחומי האחריות של הרשות כלפי מאסדרים אחרים שבאחריותה - הממונה על שוק ההון ורשות ני"ע.

הרשות הייעודית הפיננסית-בנקאית

1. החלטת ממשלה 4367 מנובמבר 2005 בדבר "רשות ייעודית פיננסית בנקאית - בנק ישראל" קבעה כי "בהמשך להחלטת הממשלה מס. 1716 מיום 6.7.1986 (להלן: 'ההחלטה'), להסמיך את ועדת המל"ח העליונה לאשר את בנק ישראל כרשות ייעודית פיננסית בנקאית, לשם ביצוע פעולות המתחייבות מההחלטה בתחומי אחריותו של בנק ישראל לפי חוק... המפקח על הבנקים יהיה חבר בוועדת המל"ח העליונה, ויחולו עליו הוראות ההחלטה". בעקבות החלטה זו, באותו חודש פנה סגן ראש מל"ח במטה מל"ח הארצי במכתב אל המפקח על הבנקים דאז, חברי ועדת מל"ח העליונה וגורמים נוספים, ומסר להם כי הממשלה "החליטה בהחלטה מס' 4367 על הקמת רשות ייעודית פיננסית - בנק ישראל במערך מל"ח".

נמצא כי הגם שעל פי החלטת הממשלה מנובמבר 2005 ומכוח החלטת ממשלה 1716 נדרש אישורה של ועדת מל"ח העליונה לשם הקמת רשות ייעודית, לא התבקש אישורה להקמת הרשות הייעודית הפיננסית-בנקאית (להלן - הרשות הייעודית הפיננסית), וממילא לא נקבעו תחום פעולתה וסמכויותיה, כפי שנקבע למשל לגבי הרשות הייעודית במשרד האוצר. הרשות הייעודית הפיננסית החלה לפעול בלי שבנק ישראל נתן את דעתו על שלא התקיים התנאי המוקדם לכך.

2. חוק בנק ישראל, התש"ע-2010, קובע את מטרותיו, תפקידו וסמכויותיו של בנק ישראל. אחת ממטרות הבנק, כפי שנקבעו בחוק, היא לתמוך ביציבותה של המערכת הפיננסית ובפעילותה הסדירה. כמו כן, פקודת הבנקאות 1941, קובעת את סמכותו של המפקח על הבנקים בבנק ישראל (להלן - המפקח על הבנקים), בהתייעצות עם ועדה מייעצת ובאישור נגיד בנק ישראל, לתת הוראות בעניין דרכי פעולתו וניהולו של תאגיד בנקאי, הן כדי להבטיח את ניהולו התקין ואת השמירה על עניינם של לקוחותיו, והן כדי למנוע פגיעה ביכולתו לקיים את התחייבויותיו.

החלטת ממשלה 4367 לא הבהירה אם רשות ייעודית זו אמורה לעסוק רק בתחום הפיקוח על המערכת הבנקאית, או בפעילותו של בנק ישראל כבנק מרכזי, או בשניהם יחד. בדיון פורום הבנק בנובמבר 2006, שעסק בנושא ההכנות לשעת חירום, עלתה שאלת הגדרת תחומי האחריות והסמכות של האורגנים העוסקים בנושאי החירום. מסיכום הדיון עולה כי מנהל תחום ההסדרה דאז של הפיקוח על הבנקים הביע את עמדתו כי הרשות הייעודית אמורה לפעול במסגרת הפיקוח על

הבנקים, ואילו מנכ"ל הבנק דאז מר יעקב דנון הציע כי האחראי לתחום החירום בבנק יטפל הן בהכנות הבנק והן בהכנות הרשות הייעודית.

לשאלת היקף אחריותה של הרשות הייעודית הפיננסית חשיבות רבה לעניין מערך הסמכויות ויחסי הגומלין בינה ובין רח"ל. בעניין פעילות בנק ישראל כבנק מרכזי, בשונה מפעילות הפיקוח על הבנקים, הפעלת חלק מסמכויות ועדת מל"ח העליונה ורח"ל בימי שגרה ובעתות חירום מכוח החלטת ממשלה 1716 מותנית בהגדרת הרשות הייעודית הפיננסית כאחראית גם לפעילות בנק ישראל כבנק מרכזי. ואולם בהיעדר הגדרה של פעילות בנק ישראל כבנק מרכזי שבאחריות הרשות הייעודית הפיננסית, לא תוכל הרשות הייעודית הפיננסית לטפל בהיבטים מסוימים של התכניות להמשכיות עסקית בבנק ישראל, כגון ייזום הגדרת מפעלים חיוניים ופיקוח עליהם, ריתוק עובדים של הבנק (שאינם עובדי הפיקוח על הבנקים), הסדרת חילוקי דעות עם רשויות ייעודיות אחרות בכל הנוגע לתערוף משאבים הנדרשים בחירום ועוד.

נמצא כי על אף אי-הבהירות בנוגע לתחומי האחריות והפעילות של הרשות הייעודית הפיננסית כמובא לעיל, שהשתקפה גם בדיוני הנהלת בנק ישראל, לא פנה הבנק אל ועדת מל"ח העליונה כדי שתבהיר את סמכויות הרשות הייעודית הפיננסית, ואף לא נמצאו מסמכים בדבר קבלת החלטה בהנהלת הבנק בעניין זה.

במרץ 2013 השיבו מנכ"ל הבנק מר חזי כאלו והמפקח על הבנקים מר דוד זקן (להלן - תשובת בנק ישראל), כי החלטת הממשלה ודברי ההסבר שלה גובשו בשיתוף בנק ישראל ובהסכמתו, וכי דברי ההסבר להחלטה קובעים את תחום אחריותה של הרשות הייעודית הפיננסית. עוד השיב הבנק כי "יש לציין לשבח את בנק ישראל והפיקוח על הבנקים, על כך שלא המתינו להודעה רשמית כזו או אחרת, אלא החלו בפעולה לאלתר לייסד את הרשות ולהפעילה". בנק ישראל הפנה בתשובתו אל מכתב שנשלח בנובמבר 2002 מלשכת היועץ המשפטי למערכת הביטחון אל ראש מל"ח דאז, שבו נאמר כי "כיוון שלפי החלטה מ-86 הסמכות לאשר הקמת רשויות ייעודיות היא של ועדת המל"ח העליונה ולא של הממשלה, לא ראיתי לנכון לפרט בהחלטת הממשלה עצמה את תחומי הפעילות שיופקדו בידי רשות זו (ציינתי זאת בדברי ההסבר) ויש לפי הבנתי, כמו ביחס לכל רשות ייעודית אחרת, להותיר הנושא להחלטת ועדת המל"ח העליונה". בתשובה נוספת של בנק ישראל מאפריל 2013 השיב מנכ"ל הבנק מר חזי כאלו, כי "בזמן אמת" הבנק לא היה ער לצורך בקבלת החלטת ועדת מל"ח העליונה, וכי מדובר בעניין טכני שלא השפיע על היערכות הבנק ועל הפעולות שביצע.

המשרד להגנת העורף מסר בתשובתו כי איש מחברי ועדת מל"ח העליונה לא התנגד לאמור במכתבו של סגן ראש מל"ח מנובמבר 2005 בדבר הקמת רשות ייעודית פיננסית, ולכן המשרד להגנת העורף פועל מולה משנת 2005. עם זאת, בעקבות הביקורת יפעל המשרד להגנת העורף לאשר את בנק ישראל כרשות ייעודית באמצעות ועדת מל"ח העליונה ויטפל בנושא סמכויות הרשות בתיאום בנק ישראל.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בנק ישראל החל לפעול כאמור בלי שוועדת מל"ח העליונה נתנה את אישורה להקמת הרשות הייעודית והגדירה את סמכויותיה. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי שהיקף אחריותה וסמכויותיה של הרשות הייעודית הפיננסית ייקבעו בטרם יתרחש אירוע חירום, שבו עלולים לבוא לידי ביטוי הכשלים העולים ממצב העניינים הנוכחי. מן הראוי שבנק ישראל יפעל לאלתר, בתיאום עם ועדת מל"ח העליונה, להבהרת היקף אחריותה של הרשות הייעודית הפיננסית. לעניין זה, מן הראוי כי תישמע עמדתו של בנק ישראל על סמך הניסיון שנצבר והוראות חוק בנק ישראל.

הנחיות המאסדרים למערכת הבנקאית, לגופים המוסדיים ולגופי השקעה

ההנחיות של המפקח על הבנקים, של הממונה על שוק ההון ושל רשות ני"ע לגופים המונחים על ידם משקפות גישות שונות למודל האסדרה הרצוי, על פני רצף שבין אסדרה המבוססת על עקרונות לבין אסדרה המבוססת על כללים⁹, כמפורט להלן.

הנחיות המפקח על הבנקים

בדצמבר 2011 פרסם המפקח על הבנקים את הוראת ניהול בנקאי תקין 355 (להלן - הוראת נב"ת 355)¹⁰, שעניינה ניהול המשכיות עסקית, והיא החליפה ועדכנה כמה הוראות קודמות שפרסם המפקח. הוראה זו נקבעה כחלק משילוב העקרונות שקבעה ב-2006 ועדת באזל לפיקוח על הבנקים¹¹ באסדרה בישראל. המפקח ציין בדברי ההסבר להוראה כי עקרונות אלו מקנים מסגרת עבודה רחבה, המסייעת בפיתוח תכניות מפורטות להמשכיות עסקית המותאמות לתנאים בכל מדינה.

הוראת נב"ת 355 מבחירה את אחריות הדירקטוריון וההנהלה הבכירה של הגוף הבנקאי להטמעת מסגרת עבודה לניהול המשכיות עסקית ולפיקוח נאות. ההוראה מפרטת את המרכיבים העיקריים של ניהול המשכיות עסקית ואת ההיערכות הנדרשת לשם בניית תכנית להמשכיות עסקית.

מועד התחולה של מרבית חלקי הוראת נב"ת 355 נקבע ליום 1.7.12, ואילו הוראות שעניינן המשכיות עסקית של ספקים ונותני שירותים הדרושים לתהליכים חיוניים וכן הוראות הנוגעות להפעלת אתר חלופי נקבעו כמחייבות החל מיום 31.12.12. יצוין כי כמה תאגידי בנקאיים קיבלו את אישורו של המפקח על הבנקים לדחיית מועד תחולתן של מקצת ההוראות.

הנחיות הממונה על שוק ההון

אגף שוק ההון, ביטוח וחיסכון במשרד האוצר אחראי לפיקוח על השירותים הפיננסיים בשוק הביטוח והחיסכון הפנסיוני¹², הכולל כספי ציבור במאות מיליארדי ש"ח, ולאסדרתם של שירותים אלה. מטרותיו המרכזיות הן אלו: (א) להגן על המבוטחים ועל החוסכים ולהבטיח הוגנות, שקיפות ותחרות; (ב) לשמור על יציבותם של גופים מוסדיים ועל יציבותו של שוק הביטוח והחיסכון הפנסיוני בכללותו.

1. בספטמבר 2003 פרסם הממונה על שוק ההון דאז חוזרים לחברות הביטוח ולקופות הגמל שעניינם "היערכות להמשך פעילות חברות ביטוח בעת משבר" ו"היערכות להמשך פעילות קופת

9 משטר אסדרה המבוסס על עקרונות פירושו התוויית עקרונות ויעדים להגשמה, ללא מתכון מפורט לדרכי יישום; משטר אסדרה המבוסס על כללים משתמש בהוראות מפורטות ובמונחים כמותיים ולא איכותיים.

10 הוראות ניהול בנקאי תקין משקפות את עמדתו של המפקח על הבנקים לגבי הנורמות הנדרשות לניהול בנקאי תקין בתחומים שונים. אי-קיום הוראות אלו הוא פגם בניהול התקין של עסקי התאגיד הבנקאי.

11 ועדת באזל לפיקוח על הבנקים הוקמה בשנת 1975 לשם טיפול בנושא הפיקוח על בנקים הפועלים בזירה הבין-לאומית ואסדרת פעילותם. בשנת 2006 פרסמה הוועדה מסמך עקרונות בדבר המשכיות עסקית.

12 בסוף 2011 פעלו בישראל 45 קרנות פנסיה, 18 חברות ביטוח הפועלות בענפי ביטוח כללי (הכוללים ענפי ביטוח שאינם ביטוח חיים או ביטוח בריאות), 13 חברות ביטוח העוסקות בביטוחי חיים ו-82 חברות מנהלות של 250 קופות גמל.

גמל בעת משבר¹³. במרץ 2004 פורסם גם חוזר שעניינו "הערכות להמשך פעילות קרנות פנסיה בעת משבר"¹⁴. לפי חוזרים אלו נדרשו החברות להיערך לשימור עיקר פעילותן העסקית במצבי משבר וחירום שונים. בחוזרים נקבעה אחריות הדירקטוריון לדיון במדיניות הנוגעת להמשך פעולת החברה במצבי משבר וחירום, לקביעת התהליכים העסקיים החיוניים שיש להפעילם במצבי משבר וחירום, לקבוע מדיניות גיבוי, לקבוע מדיניות בעניין הקמת אתר חירום לצורך הפעלת מערך טכנולוגיות המידע ולקבוע את פרק הזמן המרבי עד להפעלתו. הממונה על שוק ההון דאז הוסיף וקבע בחוזרים את אחריות הנהלת החברות לדון בהסדרים פרטניים ליישום המדיניות שקבע הדירקטוריון, ובכלל זה למנות צוות ניהולי בראשות נושא משרה בכיר שיהיה אמון על הכנת תכניות ההיערכות לעתות חירום.

עיון בחוזרים העלה כי ההוראות שפורטו בחוזרים מספטמבר 2003 וממרץ 2004 הן קווי מתאר כלליים לתכנית המשכיות עסקית. ההוראות אינן עוסקות בבניית תרחישי הסיכון, בהבטחת השירות ללקוחות במהלך מצב החירום, באתר חלופי לפעילת הארגון ובהיבטים רבים נוספים, שהם חלק מתכנית יעילה להמשכיות עסקית. לדעת משרד מבקר המדינה אין די בהוראות החוזרים האמורים, ואין ביישומן כדי להבטיח כי לארגון יכולת להתאושש במצב של אסון.

2. באוקטובר 2006 פרסם הממונה על שוק ההון דאז חוזר לגופים המוסדיים שעניינו "הוראות לניהול סיכונים אבטחת המידע של הגופים המוסדיים" (להלן - חוזר אבטחת מידע). בעניין המשכיות עסקית נקבעו בחוזר הוראות זהות לכל הגופים המוסדיים בישראל, כהגדרתם בחוק הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח), התשמ"א-1981. חוזר אבטחת מידע עוסק בהוראות מפורטות לדרישות אבטחת המידע בגופים המוסדיים. פרק מצומצם של החוזר הוא למעשה חזרה על ההוראות שנכללו בחוזרים קודמים מ-2003, בשני שינויים כלהלן: (א) הושמטה הקביעה בדבר אחריותו של דירקטוריון החברה לקביעת מדיניות לגבי המשכיות העסקית, ונקבע רק כי הדירקטוריון אמור לאשר את תכנית המשכיות העסקית שתפתח הנהלת הארגון; (ב) בנוגע לאתר החירום לגיבוי מערך טכנולוגיות המידע נקבע כי "אתר החירום ימוקם במרחק סביר מהאתר הראשי, כך שתקטן ככל שניתן, ההסתברות לפגיעה בשני האתרים בעת ובעונה אחת".

לדעת משרד מבקר המדינה, בחוזר אבטחת מידע עוסק הממונה על שוק ההון בהמשכיות העסקית בתור עניין משני בתחום אבטחת המידע, ואין בחוזר מענה הולם לנושא. הטיפול בשרידות מערכות המידע של ארגון הוא אמנם תנאי הכרחי להבטחת המשכיות העסקית שלו, אך ודאי שאינו תנאי מספיק. זאת ועוד, בתקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (ביטוח) (דירקטוריון וועדותיו), התשס"ז-2007, לא הוטלה על הדירקטוריון חובה מפורשת לדון במדיניות המשכיות העסקית של החברה. על כן, השמטת ההוראה המפורשת שקובעת את אחריות הדירקטוריון לקביעת מדיניות בתחום המשכיות העסקית, מחלישה מאוד את עקרונות הממשל התאגידי, שתכליתם להבטיח את פיקוח הדירקטוריון על הנהלת החברה ולבסס את מדיניות החברה באמצעותו.

3. במענה לפניית משרד מבקר המדינה לאגף שוק ההון בבקשה לקבל את דוחות הביקורת שעשה בגופים המוסדיים בכל הנוגע לתחום המשכיות העסקית, מסר האגף בדצמבר 2012 חמישה דוחות ביקורת סופיים שנשלחו לגופים מוסדיים, והוסיף כי הכנתם של שבעה דוחות נוספים טרם הסתיימה.

13 חוזר ביטוח 2003/12; חוזר גמל 2003/14.

14 חוזר פנסיה 2004/6.

מהנתונים שמסר אגף שוק ההון עולה כי הביקורות בתחום ההמשכיות העסקית החלו רק להיערך בתחום זה.

אגף שוק ההון השיב למשרד מבקר המדינה כי הביקורות של האגף על היערכות הגופים המוסדיים לשעת חירום בוצעו על פי המשאבים המוגבלים שעמדו לרשות הממונה באותן שנים.

מעיון בדוחות הביקורות של אגף שוק ההון עולה כי הביקורות עסקו בעיקר בתחום אבטחת המידע, וכי החלק שיוחד לתחום ההמשכיות העסקית מצומצם מאוד. עוד עולה כי הביקורות שנעשו בתחום ההמשכיות העסקית לא עסקו באיכות מוכנותם של הגופים המוסדיים למצבי חירום, אלא כעצם הגשתם של תהליכים כלליים הנדרשים לפי חוזר אבטחת המידע, בין השאר עקב הניסוח הכללי של החוזר. למרות עמדת אגף שוק ההון כי יש בידור תמונת מצב של מוכנות הגופים המוסדיים לאירועי חירום, נמצא כי כתשע שנים לאחר החלת ההוראות בנושא זה על גופים המוסדיים לא היה בידי האגף מידע מקיף ומלא בדבר בניית תכניות להמשכיות עסקית בכל הארגונים האלה ובדבר יכולתם להתמודד עם האתגרים הנובעים מאירועי חירום.

בדוח השנתי לשנת 2011 שפרסם אגף שוק ההון נאמר כי "הביקורת בתחום מערכות מידע כוללת עמידה בהוראות חוזר ניהול טכנולוגיות מידע וחוזר אבטחת מידע, התאוששות מאסון והמשכיות עסקית. נמצאו ליקויים באיכות ניהול טכנולוגיות מידע, בייחוד בחיסכון ארוך טווח, לרבות היעדר נהלי עבודה, תהליכים ידניים, חולשות בבקורות, תהליכי תיעוד לקויים וכד'. כמו כן, נמצאו ליקויים בנושאי אבטחת מידע, התאוששות מאסון והמשכיות עסקית. הגופים המבוקרים מתבקשים לשפר ולתקן את הליקויים שעלו במהלך הביקורת, ונערכות ביקורות חוזרות, באופן שוטף, כדי להבטיח שהליקויים יתוקנו".

משרד מבקר המדינה מעיר כי עקב הליקויים שמצא אגף שוק ההון בהיערכות לשעת חירום של הגופים המוסדיים שבהם עשה ביקורת, היה על הנהלת האגף לבחון מן השורש אם די בקביעת עקרונות כלליים בלבד לבניית תכניות להמשכיות עסקית בגופים אלה או שנחוץ לקבוע כללים מפורטים יותר. ואולם הממונה על שוק ההון לא פעל באופן נמרץ, כמתבקש מן הממצאים, לבחינת הצורך בגיבוש הנחיה בתחום זה.

בתשובת אגף שוק ההון הוסבר כי ככלל, האגף מקיים אסדרה המבוססת על עקרונות, ובתחומים שבהם חשובה האחידות, נקבעים כללים פרטניים בהוראות הממונה. האגף הוסיף כי בהתחשב בתוצאות הביקורות שנעשו בשנים האחרונות, התבצע תהליך חשיבה בנושא ההיערכות של הגופים המוסדיים לשעת חירום, ובסיומו, בינואר 2013 (לאחר סיום הביקורת של משרד מבקר המדינה), התפרסמה טיוטת חוזר שבה כללים מפורטים ואף יעדים פרטניים ומינימליים לשירות שעל כל גוף מוסדי לספק בשעת חירום. הרשות הייעודית במשרד האוצר הוסיפה בתשובתה כי טיוטת חוזר זו היא תוצר של עבודת המטה המשותפת שביצעו בשנתיים האחרונות הרשות והממונה על שוק ההון.

הנחיות רשות ניירות ערך

בסוף 2011 פעלו בישראל 1,261 קרנות נאמנות בניהולם של 22 מנהלי קרנות, ובמסגרתן נוהל סכום כספי של כ-142.3 מיליארד ש"ח. 459 סדרות של תעודות סל בסכום של כ-56.8 מיליארד ש"ח נוהלו על ידי חמש קבוצות של חברות תעודות סל, וכ-144 חברות לניהול תיקי השקעות ניהלו כספים בסכום של כ-223 מיליארד ש"ח. נוסף על כך פעלו 995 יחידים בעלי רישיון לניהול תיקי השקעות.

סעיף 18 לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994, קובע את תפקידיו של דירקטוריון המנהל קרן להשקעות משותפות בנאמנות ובהם - קביעת נהלים המיועדים להבטיח "היערכות לחירום והבטחת המשכיות עסקית". סעיף זה הוסף לחוק כחלק מהוראות חוק ממשל תאגידי למנהלי קרנות ולמנהלי תיקים (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, אשר נכנס לתוקף ב-16.5.12.

1. בדצמבר 2011 פרסמה רשות ני"ע חוזר למנהלי קרנות נאמנות, למנפיקי תעודות סל ולחברות בעלות רישיון לניהול תיקי השקעות, העוסק בעמדת סגל הרשות בדבר גיבוי נתונים ורציפות במתן השירות¹⁵. בדברי הרקע לחוזר הוסבר כי "פגיעה במידע, במאגרים ובמערכות השונות, עלולה להוביל לשיבוש של תהליכים עסקיים ואף להסב נזק כספי ולהביא לפגיעה במוניטין של הארגון. כאשר מדובר בארגון שהינו מנהל קרן, מנפיק תעודות סל וחברה בעלת רישיון לניהול תיקי השקעות... פגיעה במידע עלולה לגרום, בין היתר, לפגיעה ברציפות במתן השירות לבעלי היחידות בקרן נאמנות, למחזיקים בתעודת סל ולקוחות של חברה בעלת רישיון לניהול תיקי השקעות, לפי העניין... ולהסב להם נזק כספי".

רשות ני"ע הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 כי לא ביצעה סקר מקדים בקרב הגופים שעליהם חל החוזר לפני פרסומו, מאחר שבדצמבר 2011 לא הייתה אסדרה של ממש בתחום ההמשכיות העסקית בקרב גורמים אלה. סגל הרשות סבר כי היה מקום לפרסם את החוזר כדי לסייע לגורמים המפוקחים להניח תשתית לפעולה בנושא, ורק לאחר תקופת היערכות והסתגלות יבוצע סקר לבחינת הימצאותן והיקפן של תכניות להמשכיות עסקית, בין השאר לשם זיהוי כשלים ובחינת הצורך באסדרה משלימה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה כי רשות ני"ע תבצע בחינה יסודית של המצב בפועל קודם פרסומו של החוזר, כדי לזהות כשלים ולקבוע בחוזר הוראות שיביאו לתיקונם.

2. לפי החוזר, "החובה לקיים תהליך מובנה של גיבוי המידע ושמירה על מאגרי המידע המשמשים את החברה המנהלת ולהכין תכנית לרציפות בפעילות העסקית, נגזרת ממספר הוראות דין"¹⁶. בנספח לחוזר פירוטה הרשות "עקרונות בסיסיים בנושא גיבוי ושחזור נתונים ורציפות במתן השירות אשר, לדעת סגל הרשות, יסייעו לחברה המנהלת למלא בתוכן את דרישות הוראות הדין... יובהר, כי עקרונות אלו הם כלי עזר בלבד לחברה המנהלת, וכי כל חברה כאמור נדרשת להגדיר פעולות התואמות את אופי פעילותה ומורכבותה".

בחינת הנספח לחוזר העלתה את הממצאים האלה:

15 ברוח השנתי של רשות ני"ע לשנת 2011 מוסבר כי עמדת הסגל היא עמדה מקצועית, המשקפת החלטות ועמדות של סגל הרשות בסוגיות הנוגעות ליישום דיני ניירות ערך, המתפרסמות באתר הרשות. במכתב מ-14.2.08 של היועץ המשפטי דאז של הרשות אל עורך דין שפנה לרשות הוסבר כי "לעמדות הסגל כשלעצמן אין תוקף משפטי/נורמטיבי מחייב והן אינן מחייבות את הציבור במובן של יצירת נורמה חדשה. עמדות אלה הינן בבחינת תיאור עמדות הגוף המקצועי המופקד על התחום ולא מעבר לכך. מפקח הסובר כי עמדתו שונה אינו חייב לנהוג לפי עמדה זו ויכול להתעמת איתה, בדרכים הקבועות בדין".

16 רשות ני"ע מציינת בחוזר סעיפים העוסקים בחובת זהירות ואמון, כלהלן: סעיף 75(א) ו-75(ב) לחוק השקעות משותפות בנאמנות, התשנ"ד-1994; סעיף 11(א) ו-20 לחוק הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות, בשיווק השקעות ובניהול תיקי השקעות, התשנ"ה-1995; וסעיף 252 לחוק החברות, התשנ"ט-1999. כמו כן, הרשות מציינת את חוק ממשל תאגידי למנהלי קרנות ולמנהלי תיקים (תיקוני חקיקה), התשע"ב-2011, והוראה לחברות בעלות רישיון לניהול תיקי השקעות בדבר חובת קביעת נוהלי עבודה בנוגע לדרכי פעילותן והתנהלותן.

(א) הגופים שעליהם חל החוזר נדרשים למפות את התהליכים העסקיים, להגדיר את יעדי ההתאוששות, ליישם פתרון להתאוששות עסקית ולגבש תהליכים ונהלים להפעלת השירותים בשעת חירום, לדאוג להדרכת עובדים ולתרגל את תכנית ההמשכיות העסקית.

לדעת משרד מבקר המדינה, הפירוט שבנספח לחוזר קובע מתווה כללי בלבד ועקרונות בסיסיים עבור הגופים המונחים, שגם עצם העמידה בהם אינה מבטיחה, בסבירות נאותה, את יכולתם לקיים המשכיות עסקית. מהשוואת העקרונות שנקבעו בחוזר אל העקרונות שנקבעו בהנחיות של רשויות הפיקוח האחרות (בנק ישראל ואגף שוק ההון) עולה כי בשונה מרשויות הפיקוח האחרות, רשות ני"ע בחרה להתיר בידי דירקטוריון הגוף שיקול דעת כמעט מוחלט בעניין הרכיבים המרכזיים של תכנית ההמשכיות העסקית. לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות ני"ע לבחון את הרחבת העקרונות המפורטים בחוזר בנוגע לתכנית ההמשכיות העסקית, כדי להנחות ולכוון את הדירקטוריונים של הגופים להכנת תכניות מקיפות ויעילות יותר.

בתשובת רשות ני"ע נאמר כי הבחירה בין אסדרה המבוססת על עקרונות ובין אסדרה המבוססת על כללים כרוכה בשיקולים שונים, וכי אסדרה המבוססת על עקרונות מקובלת בתחומים רבים. אף שרשות ני"ע יכולה לקבוע עקרונות ולדרוש פעולות של גילוי ואכיפה, בסופו של דבר, הבטחת ההמשכיות העסקית של הארגון נמצאת בראש ובראשונה באחריות הארגון עצמו. הרשות הוסיפה בתשובתה כי בפברואר 2013 הופץ סקר לכ-40 גופים מפוקחים עיקריים, במטרה לבחון את הימצאותן והיקפן של תכניות להמשכיות עסקית. לאחר ניתוח התשובות וכיצוע ביקורות מעמיקות נוספות, ייבחן הצורך באסדרה המפרטת את העקרונות בהרחבה.

(ב) החוזר אינו נוגע בפעולות בתחומים שהם קריטיים לבנייתה של תכנית יעילה להמשכיות עסקית. לדוגמה, החוזר אינו עוסק בצורך להכין תרחישי ייחוס ארגוניים, וספק אם מי מהגופים שעליהם חל החוזר מסוגל להכין תרחישים כאלו, בהיעדר נגישות למידע הנדרש בתרחישי הייחוס הלאומיים הרלוונטיים; החוזר אינו עוסק בצורך להבטיח את התייצבותם של עובדים במקום עבודתם במצבי חירום, נוכח העובדה שהגופים שעליהם חל החוזר אינם מוגדרים מפעלים חיוניים¹⁷, ואין בידם יכולת להבטיח את התייצבות עובדיהם; החוזר אינו עוסק בצורך במיפוי התשתיות הקריטיות לפעילות הארגון, ואין בידי הגופים שעליהם חל החוזר יכולת להתייחס לזמינותן, בהיעדר מידע הנחוץ להם בדבר הסדרת אספקתן של תשתיות חיוניות, מידע המצוי בידי רשויות ייעודיות אחרות.

לדעת משרד מבקר המדינה ראוי שרשות ני"ע תשקול לכלול בחוזר הוראות לבניית תרחישי ייחוס, מיפוי תשתיות קריטיות והבטחת התייצבותם של עובדים שיוגדרו חיוניים. כמו כן, על הרשות לוודא כי יהיו בידי הגופים המונחים כלים וידע הדרושים להם להסדרת הפעילות בתחומים אלו, כחלק מן התכניות שלהם להמשכיות עסקית.

רשות ני"ע השיבה למשרד מבקר המדינה כי אין מחלוקת שהחוזר קובע עקרונות יסוד בלבד. ואולם לגישתה ניתן לפרש את הניסוח הכללי שבחוזר בתור מתווה גם לפעולה בתחומים הקריטיים שפורטו לעיל. כמו כן ציינה בתשובתה כי סגל רשות ני"ע יבחן את הצורך בהרחבת ההוראות העוסקות בתחומים האמורים. עוד הוסיפה כי הגופים המפוקחים עצמם אחראים להקניית הכלים והידע הנדרשים לבניית תכנית להמשכיות העסקית.

17 כהגדרתם בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967.

לדעת משרד מבקר המדינה, בשל חשיבותן של תכניות להמשכיות עסקית לשרידותם של ארגונים, ראוי שרשות ני"ע תבחן את הצורך להכווין ביתר בהירות את הגופים שנתונים לפיקוחה ותנהיר את התחומים הקריטיים שיש לתת להם מענה בתכניות אלה. משרד מבקר המדינה סבור כי בהיעדר מעמד לגופים המפוקחים אלו במערך מל"ח, ובהיותם נתונים לפיקוח ולאחריות של הרשות הייעודית במשרד האוצר ושל רשות ני"ע, חלה על רשויות אלה החובה להעמיד לרשות הגופים המפוקחים את הידע והכלים הנדרשים לבניית תכניות להמשכיות עסקית.

(ג) על פי הוראות החזור, גוף שהחזור חל עליו אינו חייב לרווח ללקוחותיו או לציבור ככלל, ואף לא לרשות ני"ע, על מוכנותו לאירועי חירום ועל התרחשותם של אירועים כאלה. לשם ההשוואה, כשהתעורר חשש לתקלה בפעולות של מערכות ממוחשבות בתחילת שנת 2000 ("באג 2000"), נקבעו תקנות מיוחדות אשר חייבו חברות בעלות רישיון לניהול תיקים לרווח ללקוחותיהן ולרשות ני"ע דיווח מפורט על אודות המוכנות של המערכות הממוחשבות לקראת שנת 2000¹⁸.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי לקבוע כי על גופים שהחזור חל עליהם תחול חובה לגלות ללקוחותיהם את דבר מוכנותם למצבי חירום, כחלק מתנאי ההתקשרות עמם, ואת התממשות אירועי החירום ודרכי הטיפול בהם. נוסף על כך, ראוי שתיושם מתכונת של דיווח שוטף של הגופים לרשות ני"ע על התממשותם והשפעותיהם של אירועי חירום.

רשות ני"ע השיבה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, וכי סגל הרשות יבחן אם עליו לחשוף את מוכנות הגופים המפוקחים לשעת חירום. כמו כן יבחן סגל הרשות את הצורך בקבלת דיווח מידי על אירועי חירום ועל אופן הטיפול בהם. בחינה כאמור גם תביא בחשבון את עלות הגילוי לעומת התועלת שתצמח ממנו.

תחומי ההיערכות למצבי חירום וביצוע תכנית להמשכיות עסקית מחייבים השקעה כלכלית רבה, ודרך כלל אין הם משיאים תשואה חיובית ונראית לעין בטווח הזמן שבו החברה מתכננת את פעולותיה העסקיות. ההוצאה הכלכלית הנדרשת לשם היערכות למצבי חירום מקטינה את רווחי החברה ואת התגמול להנהלת החברה, שנגזר פעמים רבות מביצועיה הכלכליים. השקעה בתחום זה עלולה להיתפס בעיני מנהלים בארגונים פיננסיים לא רק ככזו שאינה קשורה לתחומי הפעילות השוטפת של הארגון אלא גם כגורם מכביד ולא מועיל.

כאמור, אגף שוק ההון ורשות ני"ע נוטים לתפיסת אסדרה המבוססת על עקרונות, בלא פירוט כדי הצורך בדבר דרישות מובהקות שחובה על הגופים המונחים לעמוד בהן. הביקורת הנפוצה במחקר האקדמי על אסדרה המבוססת על עקרונות נוגעת לסיכון להיווצרותה של אסדרה חלשה ולא יעילה, העלולה לפגוע בצרכנים ולגרום לשיתוף פעולה מועט עם המאסדר ולקושי בביצוע ביקורת יעילה¹⁹. אסדרה המבוססת על עקרונות בתחום המשכיות העסקית עלולה להביא לידי ביטוי את החולשות של כלי זה, לעומת אסדרה המבוססת על כללים.

18 תקנות הסדרת העיסוק ביעוץ השקעות ובניהול תיקי השקעות (כללי דיווח ללקוח על היערכות לפתרון בעיית באג 2000) (הוראת שעה), התשנ"ט-1999.

19 ראו למשל Julia Black, "The Rise, Fall and Fate of Principles Based Regulation", in: K. Alexander & N. Moloney (eds.), **Law Reform and Financial Markets** (2011)

לדעת משרד מבקר המדינה, החלטה של גוף מנחה להחיל אסדרה המבוססת על עקרונות בתחום ניהול המשכיות העסקית, מעלה את הצורך לנהוג בזהירות רבה, להפעיל מערך ביקורת מקיף ויסודי, לבחון בשיטתיות את התכניות להמשכיות עסקית של הגופים שבאחריותו ולגלות מעורבות בפעולותיהם. כמו כן, ראוי שגם באסדרה המבוססת על עקרונות תהיה הכוונה לעסוק בנושאים מהותיים שונים ודרישה לעמוד בתנאים מזעריים. כשמדובר באסדרת ניהול המשכיות העסקית, ראוי שייכללו נושאים שתכליתם להבטיח הגנה על אזרחים הנזקקים לשירותי הגופים הפיננסיים בשעת חירום, וכן נושאים אחרים, למשל בעניינים שבהם הקשר בין גופים פיננסיים שונים בשעת חירום מחייב לקבוע תקנים אחידים למוכנותם.

בתשובת רשות ני"ע נכתב כי סגל הרשות מבצע כיום סקר לבחינת בשלות הגופים המפוקחים בתחומי המשכיות עסקית, הגיבוי ושמירת המידע. אמנם בכוונת הרשות לקיים ביקורות בנושא, ואולם מצבת כוח האדם הנוכחית אינה מאפשרת להפעיל מערך ביקורות מקיף כאמור לעיל.

לדעת משרד מבקר המדינה, חוסר יכולתה של רשות ני"ע לקיים ביקורת בהיקף ראוי בגופים הנתונים לפיקוחה, בשל מחסור בכוח אדם, מראה בעליל כי עליה להביא בחשבון גם שיקול זה בהחלטתה בדבר אופי האסדרה שיש לקיים בתחום המשכיות העסקית. משרד מבקר המדינה מסב את תשומת הלב של הרשות הייעודית במשרד האוצר לאמור בעניין זה בתשובת רשות ני"ע.

תהליך הכנתה של תכנית לניהול המשכיות עסקית

דרכי הניהול של המשכיות עסקית נועדו לשפר את יכולתם של ארגונים להתמודד עם אירועי חירום. לגופים שנבדקו במהלך הביקורת יש חשיבות מכרעת בהתמודדותה של כלכלת ישראל בתנאי חירום. נדירותם של אירועי חירום שיש בהם סכנה רבה ליכולתם של הארגונים להתאושש מצד אחד, והעלות הגבוהה הכרוכה בהיערכות לאירועי חירום מצד אחר, יוצרים כאמור מצב שבו בדרך כלל ארגונים אינם מבצעים תהליכים של למידה ושיפור על יסוד אירועי חירום אמתיים שהשפיעו על פעילותם.

בתנאי חוסר הוודאות בדבר התמשותם של סיכונים, במיוחד בגופים גדולים ומורכבים כמו משרד האוצר, בנק ישראל ורשות ני"ע, שום תכנית של המשכיות עסקית אינה ערוכה מוחלטת להתמודדות מיטבית עם כל מצבי הסיכון. הקטנת חוסר הוודאות צריכה להתבסס, בראש ובראשונה, על עבודת הכנה מוסדרת ויסודית על יסוד ניסיון רב שנצבר בעולם ועל מתודולוגיות ותקנים מקובלים להיערכות. על פי תקנים שונים בעולם, השלבים המקובלים של הכנת תכנית להמשכיות עסקית הם אלה: קביעת האחריות הכוללת לתחום; בחירת המתודולוגיה לבניית התכנית; בניית תרחישי ייחוס; ניתוח הפעילויות הארגוניות וקביעת החיוניות שבהן; קביעה של יעדי התאוששות ושל רמות השירות במצבי חירום; נקיטת הצעדים המתחייבים לשם הפחתת הסיכון לפעילויות חיוניות והבטחת שרידותן בשעת פגיעה בהן.

האחראי לניהול תחום המשכיות העסקית

האחריות להבטחת שרידותו של כל ארגון מוטלת על הנהלתו הבכירה. המשכיות עסקית היא תחום חוצה ארגון, המחייב מעורבות בכל התהליכים הארגוניים החשובים ביותר וקבלת אחריות לתעודף המשאבים הנדרשים לשם שמירה על יכולתו של הארגון לפעול במצבי חירום. ההיקף הכספי של הפעילויות והמשאבים המוקצים להמשכיות עסקית, בייחוד בארגונים פיננסיים ובגופים ממשלתיים וציבוריים, הוא רב. בשל החשיבות הרבה של הנושא, ראוי שהאחריות לו תוטל על נושא משרה בכירה בארגון.

בנק ישראל

נמצא כי מ-2006 הגורם המרכזי שהיה אחראי בפועל לתחום המשכיות העסקית היה עובד שהשתייך לחטיבת השווקים בבנק. עובד זה הועסק תחילה באופן זמני ולא רשמי, ובלי שהוסדרו מסגרת עבודתו, סמכויותיו, הגדרת תפקידו וכפיפותו. גם יועצים חיצוניים שבהם נעזר הבנק העירו בשנים 2007-2008 על הצורך במינוי קבוע של אחראי להמשכיות עסקית. הנושא הובא לדיון כמה פעמים בישיבות ובדיונים עם נגיד בנק ישראל פרופ' סטנלי פישר ועם מנכ"ל הבנק דאז.

לפי המידע שמסר האחראי להמשכיות עסקית בבנק ישראל למשרד מבקר המדינה, רק ב-2010, בעקבות דוח ביקורת פנימית בנושא, הוגדר תפקידו כאחראי להמשכיות עסקית, אולם הדבר נעשה שלא בהליך הנדרש להגדרת משרה בתקן, סמכויות ותפקידים ובלא מכרז. ביוני 2012 פנה משרד מבקר המדינה אל מנכ"ל הבנק מר חזי כאלו בבקשה לקבל את כל הפרוטוקולים של הדיונים שהתקיימו בהנהלת הבנק בתחום ההכנות לשעת חירום. בבדיקת הפרוטוקולים לא נמצא כי היה דיון בנושא אחריותו וסמכויותיו של האחראי להמשכיות עסקית, וגם לא נמצא מסמך המורה על מינוי רשמי לתפקיד. יצוין כי ביולי 2012 פרסם בנק ישראל מכרז פנימי לתפקיד "הממונה על המשכיות עסקית", שבו נקבע כי הממונה יהיה כפוף למנכ"ל הבנק וידווח לנגיד הבנק ולהנהלתו. ואולם עד דצמבר 2012 לא נבחר עובד לתפקיד.

בתשובת בנק ישראל פורטו פעולות שונות שביצע הבנק בשנים 2007-2011, בכללן ניתוח והגדרה של "התפקיד המרכזי" של הממונה על המשכיות עסקית באמצעות יועץ חיצוני (בשנת 2007), ניתוח התפקיד כחלק מהכנת מכרז פנימי (בשנת 2007), ניתוח תפקיד מפורט לשם גיוס עוזר לאחראי להמשכיות עסקית (ביולי 2008), ועדכון ניתוח התפקיד שבוצע באוגוסט 2011. בנק ישראל מציין עוד בתשובתו כי "למרות שלא הוגדר ספציפית תפקיד לצרכי 'עיסוק מרכזי' (בשונה מהגדרת תפקיד ספציפי לצורך עבודה בפועל וביצוע המשימות) לא נגרם כל נזק להכנות ולמוכנות הבנק לחירום, כיוון שבפועל הבנק הקדיש לנושא זה עובד בהיקף של משרה מלאה, תוך שעבודתו מנוטרת ע"י הנגיד והמנכ"ל". כמו כן הסביר הבנק כי "מדובר בעבודה שלבנק חשוב היה כי תתחיל בביצוע מידי".

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי מן הראוי היה לדון גם בהמלצותיהם של יועצים חיצוניים של הבנק, למנות עובד במשרה עיקרית בתור האחראי לנושא המשכיות העסקית ולהגדיר את היקף סמכויותיו, במקום להמשיך להעסיק במשך שנים עובד בלא סמכות והגדרת תפקיד ברורה. עם זאת, ראוי לציין לחיוב את פעילותו הרבה של האחראי להמשכיות עסקית בבנק ישראל בשנים 2007-2012, מר איתן מורג, אשר גילה יזמה רבה ויסודיות בביצוע התפקיד בלא שהוגדר היקפו, ובתמיכת הנהלת הבנק הצליח לרתום את יחידות הבנק השונות לקידום ממשי ורב ערך למוכנות הבנק למצבי חירום.

מ ש ר ד ה א ו צ ר

1. לפי פסקה 03.251 (ב) לתקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר), סמנכ"ל בכיר למינהל ומשאבי אנוש בכל משרד ממשלתי נושא באחריות כוללת לנושאים שונים ובהם שירותי הביטחון במשרד, לרבות אחריות להכנת מערך כוח האדם לשעת חירום ולהפעלתו בעת הצורך, וכן לגיבוש נהלים בדבר סדרי העבודה במשרד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי אף שהאחריות הכוללת לגיבוש נהלי המשרד בנושאי הביטחון ולהכנת מערך כוח האדם לשעת חירום נמצאת בידי הסמנכ"לית הבכירה למינהל ומשאבי אנוש במשרד האוצר, גב' רות אשכנזי, לא נמצאה אסמכתה למעורבותה בניהול המשכיות העסקית. האחראי בפועל להיערכות לשעת חירום במשרד האוצר, לרבות בתחום המשכיות העסקית, הוא ראש אגף בכיר לחירום וביטחון.

בתשובת משרד האוצר ממרץ 2013 הוסבר כי הדיווח בנושאי ההיערכות לשעת חירום והמשכיות עסקית נמסר ישירות למנכ"ל המשרד, ואגף המינהל ומשאבי האנוש אינו אחראי לכך. משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצאה במשרד האוצר אסמכתה לאמור בתשובה זו.

2. ביוני 2011 פרסמה נציבות שירות המדינה (להלן - הנציבות) חוזר בעניין "הקמה והעצמת יחידות חירום במשרדי הממשלה". בחוזר הוסבר כי על פי הנחיית ראש הממשלה ועל יסוד עבודה משותפת לר"ח ולנציבות, הוחלט להיערך להקמת יחידות חירום במשרדי הממשלה. לפי החוזר, עיקר תפקידי יחידת החירום הם קביעת תרחישי הייחוס הענפיים בהסתמך על תרחיש הייחוס הלאומי, קביעת רמות השירות הנדרשות של המשרד בשעת חירום בתיאום עם הנהלת המשרד ובאישור ר"ח, קביעת נהלי עבודה של המשרד בשעת חירום, פעילות להכרזה על מפעלים חיוניים וקיומיים בתחומי הפעילות של המשרד ועוד.

כמו כן פורט בחוזר כי ר"ח והנציבות יפעלו לקביעת סדר עדיפויות להקמת היחידות במשרדים ששירותיהם יוגדרו חיוניים ורלוונטיים ביותר, וכי ר"ח תהיה בעלת הסמכות והאחריות לפיתוח תורת ההיערכות לשעת חירום. משרדי הממשלה התבקשו להגיש לר"ח ולנציבות בדחיפות מיפוי של העוסקים בתחום החירום במשרדם, כדי שיוכלו לבחון את המצב בהם. בעקבות זאת ביקש משרד האוצר להגדיר אצלו ארבעה תקנים בתחום החירום.

ביולי 2011 פנה ראש ר"ח דאז מר זאב צוק-רם אל סגן נציב שירות המדינה מר מוטי אהרוני במכתב שכותרתו "משרד האוצר כמרכיב מרכזי בהערכות ומוכנות המדינה לחירום". במכתב תואר תפקידו של משרד האוצר בתחום המוכנות לשעת חירום, ובין השאר נכתב כי "בכלל התרחישים המרכזיים ובהם תרחיש מלחמה ותרחיש אסון המוני - רעידת אדמה, למערכת הכלכלית פיננסית תפקיד מרכזי בכל הקשור למענה הן בהיבטי ביצוע חוזים נצורים נדרשים מיידית והן בהיבט תפקוד המשרד בדגש לתקופת אחרי האירוע - היום שאחרי". מר צוק-רם, שמונה מאז לסגן ראש המועצה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) לביטחון פנים ועורף, כתב במסגרת תפקיד זה לסגן נציב שירות המדינה במאי 2012, כי המל"ל רואה במשרד האוצר אחד המשרדים ה"גדולים במיוחד בהיבטי החירום לאור היקף פעילותם, פריסתם הגיאוגרפית, מספר הרשויות הייעודיות בתוך המשרד וכמות המפעלים החיוניים/קיומיים שבאחריותם".

במאי 2012 פרסמה הנציבות חוזר נוסף שהוסבר בו כי ר"ח, בשיתוף הנציבות ואגף התקציבים במשרד האוצר, ביצעו עבודת מטה להסדרת היערכות משרדי הממשלה למתן שירותים ציבוריים בשעת חירום. הנציבות הסבירה כי בחנה את המצב במשרדים וקבעה כי יתווספו להם 22 משרות ייעודיות עבור תחום החירום, בהן משרה אחת למשרד האוצר.

מסיכום עבודת המטה של רח"ל והנציבות עולה כי הקריטריונים המרכזיים לקביעת שיעור התקנים בתחום החירום בכל משרד ממשלתי היו התפרוסת הגאוגרפית של המשרד, מצאי התקנים העוסקים בתחום החירום ומספר המפעלים החיוניים שבהם מטפל המשרד.

נמצא כי בעבודת המטה שביצעו רח"ל והנציבות לא הובא בחשבון שבחלק מהמשרדים, בהם משרד האוצר, לא הושלמה הגדרת המפעלים החיוניים²⁰. על כן, כמות המפעלים שכבר מוגדרים חיוניים אינה יכולה לשמש קריטריון ברור להיקף הפעילות הנדרשת של המשרד בתחום ההיערכות לשעת חירום. נוסף על כך לא נבחנו מהותם של המפעלים החיוניים בכל משרד והשירות שהם מספקים, אלא נעשתה בחינה כמותית בלבד, שאין בה די לכירור העבודה הנדרשת מכל משרד ממשלתי במסגרת הפיקוח על מפעלים חיוניים²¹. עוד נמצא כי משרד האוצר נזכר בטבלת הסיכום של עבודת המטה בתור משרד ללא תפרוסת גאוגרפית, דבר שאינו הולם את האמור במכתבו של סגן ראש המל"ל שנזכר לעיל, ואינו מתיישב עם מסמכי משרד האוצר שלפיהם פעילותו על יחידותיו השונות נעשית בכ-70 בניינים ברחבי הארץ.

בתשובת הנציבות ממרץ 2013 כתב סגן הנציב מר מוטי אהרוני כי תחומי התוכן הם "מקצועיים מובהקים של הגורם המנחה שלו יש את הידע המודיעין וההיבטים שבחלקם אף מסווגים". כן הסביר כי אגף התקציבים הקצה רק 22 משרות שהיו אמורות לתת מענה לכלל המשרדים, וכי לאחר שמל"ל, אגף התקציבים והנציבות בחנו את הצרכים ככלל, הוחלט להוסיף למשרד האוצר משרה אחת לחיזוק יחידת החירום הקיימת. הנציבות פעלה, לדבריו, בהתאם לנתונים שהועברו אליה.

הרשות הייעודית במשרד האוצר השיבה כי היא סוברת כי עדיין קיים מחסור בכוח אדם במשרד האוצר בתחום המוכנות לשעת חירום, ותימוכין לדבר נמצאים בעבודת המטה שבוצעה במשרד.

3. בינואר 2012 נכנסו לתוקפן הוראות תקנון כספים ומשק (להלן - תכ"ם)²² שפרסם החשב הכללי (להלן - החשכ"ל) בעניין ניהול סיכונים תפעוליים במשרדי הממשלה. מטרת ההוראות היא לאפשר להנהלות המשרדים להיערך מבעוד מועד למזעור הסיכונים הנשקפים להם ולהתמודד עם התממשותם. הוראות אלו מאפשרות לכלול את ניהול הסיכונים האסטרטגיים, לרבות אלו המטופלים במסגרת התכנית להמשכיות עסקית, בניהול הסיכונים התפעוליים במשרד הממשלתי.

משרד מבקר המדינה מעיר כי לא נמצא שהנציבות ורח"ל נתנו את דעתן להשתלבות תחום הטיפול בהמשכיות העסקית במשרדי הממשלה, בצורכי כוח האדם ובהגדרות התפקידים העולים מהוראות תכ"ם האמורות, לרבות בעניין מינוי מנהל סיכונים תפעוליים משרדי, שנדרש להיות עובד בכיר במעמד של חבר הנהלה.

20 מפעל חיוני מוגדר בחוק שירות עבודה בשעת חירום, התשכ"ז-1967, "כל מפעל או חלק ממנו, הפועל או שאפשר להפעילו לצרכי הגנת המדינה או בטחון הציבור או לקיום הספקה או שירותים חיוניים, ושאושר לענין זה בצו על-ידי השר בהתייעצות עם שר הביטחון, ובשעת לחימה - על-ידי שר הביטחון בהתייעצות עם השר; וכן כל מפעל או חלק ממנו שאפשר להפעילו לצרכי קיום המשק ושפעולתו חיונית לקיום הספקה או שירותים הדרושים לציבור או ליצוא, והשר אישר אותו בצו לענין זה". ה"שר" לעניין הגדרה זו הוא שר התעשייה, המסחר והתעסוקה (כיום שר הכלכלה). הכרזה על מפעל כחיוני מאפשרת לחייב את עובדיו להתייצב לעבודה בשעת חירום.

21 הבורסה ורשות ניירות ערך הוגדרו מפעלים חיוניים שבאחריות הרשות הייעודית לחירום במשרד האוצר.

22 הוראות תקנון כספים ומשק, פרק 5.2.

המשרד להגנת העורף הסביר בתשובתו כי הוא מנחה את משרדי הממשלה והרשויות הייעודיות שבתחום סמכותו ואינו פועל במישורין מול אגפים שונים במשרד ממשלתי או ברשות הייעודית. עם זאת הוסיף כי יבחן עם הרשות הייעודית במשרד האוצר את הצורך בשיתוף פעולה עם החשכ"לית ואת האפשרות לשיתוף פעולה כזה.

הרשות לניירות ערך

המזכיר הכללי של רשות ני"ע (להלן - המזכ"ל) אחראי לתפעולה השוטף, למעקב אחר יישום המדיניות שקבע יו"ר הרשות בתחומי פעילותה השונים ולאייטגריציה ותיאום בעבודת מחלקותיה. כמו כן, המזכ"ל משמש מנהל מחלקת ארגון כספים ומשאבי אנוש. לפי החלטת יו"ר רשות ני"ע פרופ' שמואל האוזר מדצמבר 2011, המזכ"ל משמש גם אחראי לתחום ההמשכיות העסקית ברשות.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רשות ני"ע לבחון את ההיקף הרחב של הפעולות שבאחריותו של המזכ"ל ולשקול אם הן מאפשרות לו לייחד את הזמן הנדרש למילוי תפקיד האחראי להמשכיות עסקית ברשות - בימי שגרה, ובמיוחד בעת חירום.

בתשובת רשות ני"ע למשרד מבקר המדינה ממרץ 2013 נכתב כי היא רואה בהיערכות לשעת חירום חלק בלתי נפרד מעבודת הנהלת הרשות, וכי יש יתרון בהפקדת האחריות לכך בידי גורם בכיר בארגון. לאחר שקילת הדברים ובחינה מעמיקה החליטה הרשות לבסס את הטיפול בתחום על ניהול כולל באחריות המזכ"ל, על ריכוז עבודת המטה באחריות שני גורמי מטה בכירים ועל ייעוץ מקצועי חיצוני. בהתחשב בהערת משרד מבקר המדינה תשקול הרשות לפעול לקביעת תקן לכוח האדם שיטפל בהיערכות לשעת חירום.

קביעת המתודולוגיה לבניית תכנית להמשכיות עסקית

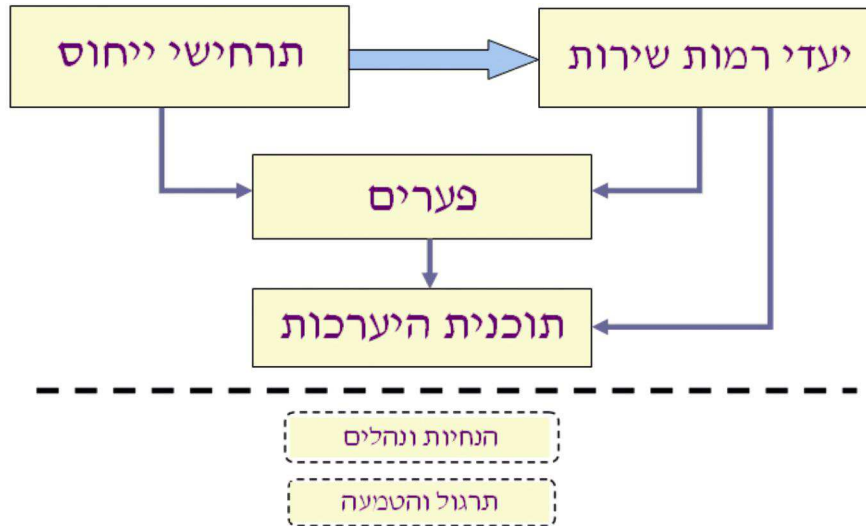
בנייתה של תכנית להמשכיות עסקית מחייבת מעורבות יסודית של הנהלת הארגון שעבורו היא נבנית, כחלק מאחריות הנהלה לפעול לשמירת שרידות הארגון. תהליך בניית התכנית מקיף את כלל יחידות הארגון, מחייב לקבוע אילו פעילויות מצויות בליבת תפקודו ועליהן מעוניינת הנהלה להגן, וכן לקבוע סדרי עדיפות ליחידותיו השונות וליעדי ההתאוששות ויעדי השירות שלו. כתנאי להצלחתה של התכנית נדרש שיתוף פעולה של כל יחידות הארגון, לרבות תמיכת הנהלה בתהליך והעברת מסר פנים-ארגוני בדבר הצורך בקידום התכנית.

אחד השלבים הראשונים בהכנת תכנית להמשכיות עסקית הוא החלטה על המתודולוגיה לבנייתה. אף שיש כמה מתודולוגיות ותקנים לבניית תכניות להמשכיות עסקית²³, אין בישראל תקן מחייב. המתודולוגיות נבדלות זו מזו במאפיינים שונים הנובעים מגודל הארגון ופריסתו, מהקשר שבינו ובין גורמי חוץ, ממידת התלות שלו בטכנולוגיה, מהצורך בהתאמה לתכניות המשכיות עסקית של גופים אחרים ועוד.

נמצא כי אף שאחת ממטרות-העל של רח"ל היא יצירת שפה משותפת ובניית תכניות עבודה משותפות ומשולבות, היא לא ביצעה עבודת מטה לקביעת מתודולוגיה מפורטת לבניית תכניות להמשכיות עסקית, המותאמת לתנאים המיוחדים של מדינת ישראל בתחום המוכנות למצבי חירום; בכלל זה, ריבוי גופים המטפלים במצבי חירום, בניית תרחישי ייחוס ארגוניים על סמך תרחישי ייחוס ענפיים ולאומיים ועוד.

23 ראו לעיל, למשל בה"ש 4,5.

המשרד להגנת העורף הסביר בתשובתו כי רח"ל מציעה מתודולוגיה אחידה, וגורמי המקצוע הרלוונטיים במשרדי הממשלה אמורים להתאימה למאפייני הענף הייחודיים. המשרד הוסיף כי בהתחשב בהערת משרד מבקר המדינה, תיבחן המתודולוגיה לבניית תרחיש ייחוס ענפי. להלן תרשים המתודולוגיה שהציגה רח"ל לנציגי רשויות ייעודיות בדצמבר 2009:



בנק ישראל

את עיקר עבודת המטה שתכליתה הכנת תכנית להמשכיות עסקית עבור בנק ישראל ועבור הרשות הייעודית הפיננסית, עשתה חברה א' במהלך השנים 2007-2008. לפי הפירוט שהציגה חברה א', שלבי העבודה המרכזיים בהכנת תכנית המשכיות העסקית, בדומה לתרשים של רח"ל, הם אלה: 1. קביעת תרחישי ייחוס, שיהוו בסיס להכנת התוכנית; 2. קביעת יעדי רמות שירות למצבי החירום; 3. ניתוח הפערים ביכולת לספק את יעדי רמות השירות הנדרשים באמצעות הארגון והיכולות הקיימים, בתנאים הצפויים להתקיים בתרחישי הייחוס; 4. הכנת תוכנית היערכות שתאפשר לסגור את הפערים הנ"ל ולעמוד ביעדי השירות הנדרשים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי המתודולוגיה העולה משלבי העבודה שהציגה חברה א' לבנק ישראל אינה מפורטת ברמה המקובלת לפי התקנים השונים בתחום זה. אף שתקנים אלו אינם מחייבים, יש באמור בהם כדי לשמש דוגמה למידת הפירוט הראויה להצגה לפני הנהלת הבנק, כדי לתת לה די מידע לשם קבלת החלטה. מתרשומת הדיונים של הנהלה שמסר בנק ישראל למשרד מבקר המדינה, אין עולה כי הנהלת הבנק ביקשה שיוצגו לה מתודולוגיות חלופיות להכנת תכנית המשכיות עסקית, ולא נמצאו מסמכים המעידים כי היא אישרה את ביצוע שלבי העבודה לפי המתודולוגיה זו.

בתשובת בנק ישראל מאפריל 2013 נכתב כי התקנים בתחום המשכיות העסקית אינם מחייבים, וכי תקנים 24001 ו-22301 באו לעולם לאחר עבודת חברה א' עבור הבנק. בטרם ביצע העבודה על ידי חברה א' ייחד בנק ישראל זמן רב לאיתור באינטרנט של מתודולוגיות מעשיות בתחום. הממונה על המשכיות העסקית בבנק דן עם יועץ של הבנק בנושא ועם חברה א', כדי לוודא שהמתודולוגיה

שהיא מציעה מתיישבת עם זו שאיתר הבנק באינטרנט. המתודולוגיה הובאה לפני הנהלת הבנק כמה פעמים, וזו דנה בנושא והשתכנעה. חברה א' השיבה למשרד מבקר המדינה במאי 2013 כי עבודתה הייתה עבודת ייעוץ ראשונית שאין לקשור בינה ובין הליך של תקינה, וכי חלקים שונים של התקנים אינם רלוונטיים לעבודה זו.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי אף שבבנק יש רישומים מפורטים של דיונים שקיימה ההנהלה בתקופה הרלוונטית בנושא המשכיות העסקית, לא נמצאו אסמכתות לדיונים בהנהלת הבנק, בהם נדונה המתודולוגיה שהציגה חברה א', וגם לא לפעולות לאיתור מתודולוגיות שביצע האחראי להמשכיות עסקית. אף שהתקנים שצוינו בתשובת הבנק חוברו אחרי עבודה חברה א', הרי שבעת שזו בוצעה כבר היו כמה תקנים אחרים בתחום המשכיות העסקית.

מ ש ר ד ה א ו צ ר

לפי המידע שמסר משרד האוצר למשרד מבקר המדינה, עיקר העיסוק בתחום המוכנות לשעת חירום במשרד האוצר החל ב-2008, כאשר מנכ"ל המשרד דאז הטיל על אגף הביטחון את האחריות לריכוז תחום זה. ב-2008 הוכן חדר מצב במשרד והוכן תיק נהלים להפעלתו. ב-2009 בוצעה עבודת מטה נפרדת לכל אחד מהאגפים בעזרת נציגי אגף הביטחון והחירום כדי להגדיר את מוכנותם לחירום, והחלה היערכות מול כל אגף להכנת נוהלי חירום אגפיים, שתכליתם המשכיות ורציפות תפקודית של האגף במצב חירום. ב-2010 בוצעה סדרת פעילויות מול האגפים שבמסגרתה מופו הצרכים של האגפים, השינוי ברמת הביקוש לשירותיהם במצבי החירום וכנגזר מכך - קביעת יעדי השירות ורמות השירות. ב-2011 כתב אגף הביטחון והחירום את תרחיש הייחוס הענפי של המשרד במתאר מלחמה, המביא לידי ביטוי את הפגיעה הצפויה בתשומות המשרד ואת השינוי ברמת הביקוש לשירותי המשרד ויחידותיו.

לדעת משרד מבקר המדינה פעולות משרד האוצר לבניית תכנית המשכיות עסקית, כפי שתוארו על ידו, נעשו בסדר הפוך מן המקובל על פי כל מתודולוגיה ותקן. קביעת נהלים לאגפי המשרד תחילה, קביעת יעדי השירות ורמתם לאחר מכן וכתבת תרחיש הייחוס בשלב האחרון אינם מאפשרים היערכות נכונה, מלאה ויעילה לסיכונים שבפניהם ניצב המשרד.

הרשות הייעודית הסבירה בתשובתה כי משרד האוצר "הכין מתודולוגיה סדורה של מוכנות והמשכיות תפקודית של המערכות השונות, לרבות הגדרת פרמטרים מדידים לעמידה במוכנות זו... מתודולוגיה זו הוצגה להנהלת המשרד יותר מפעם אחת וקיבלה את אישורה. בנוסף, בוצע מעקב אחר התנהלות האגפים בהתאם למתודולוגיה זו ואף ראינו שיפור משמעותי על ציר הזמן של הגופים". כמו כן ציינה הרשות הייעודית כי בתחילת עבודתה היה צורך בביצוע פעולות מיידיות ובסיסיות עקב נסיבות שונות, כגון מבצע "עופרת יצוקה" ותרגילי חירום לאומיים. ואולם מאז שנת 2010 עודכנה שיטת הפעולה של הרשות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מהמסמכים שהמציא לו משרד האוצר עולה כי הוא לא קבע מתודולוגיה לבניית תכנית להמשכיות עסקית על שלביה השונים; לא נמצאו פרוטוקולים המעידים על דיונים שהתקיימו בהנהלת המשרד בעניין זה; ולא נמצאו אישורים של הנהלת המשרד לבניית התכנית ולשלבם השונים שיש לכלול בתהליך הכנתה.

אגף החשב הכללי במשרד האוצר

במאי 2010 הכין החשכ"ל דאז חוברת מקיפה בעניין "יעדי שירות ונהלי עבודה בחירום". נמצא כי בשנים 2009-2010 ניהל אגף החשכ"ל פעילות עצמאית ומקבילה לפעילותה של הרשות הייעודית במשרד האוצר, בכל הנוגע למוכנות לקראת שעת חירום. במסגרת זו בנה האגף תרחישי ייחוס שאין בהם התייחסות לכך שהאגף הוא חלק ממשרד האוצר ומשתמש בתשתיות קריטיות הזוהות בחלקן לאלה של שאר אגפי המשרד. לא נמצא כי פעילות אגף החשכ"ל בוצעה לאחר שנקבעה ואושרה מתודולוגיה לבניית תכנית ההיערכות לשעת חירום.

בתשובת אגף החשכ"ל נאמר כי אף שהוקמה רשות ייעודית לשעת חירום במשרד האוצר, החליטה החשכ"לית להתחיל בפעילות לשיפור מוכנות האגף ללא המתנה, והנהלת האגף עבדה באופן שיטתי ואישרה את התרחישים, היעדים, המטרות ותכנית העבודה בנושא ההיערכות לשעת חירום. הרשות הייעודית מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי משנת 2010 אגף החשכ"ל פועל בהתאם להנחיותיה.

הרשות לניירות ערך

במרץ 2011 פרסמה רשות ני"ע בקשה להגשת הצעות לייעץ לה בעניין המוכנות למצבי חירום. בהצעת חברה ב', שהרשות בחרה בה, נאמר כי תהליך ביצוע העבודה יתבסס על דרישות תקן ישראלי 24001 לחוסן ביטחוני והמשכיות עסקית. החברה ציינה כי "השימוש במתודה זו יאפשר לרשות מאוחר יותר, לגשת למבדקי ההסמכה של מכון התקנים בנוחות יתרה". רשות ני"ע הסבירה בתשובתה למשרד מבקר המדינה כי אף שלא קיבלה לידיה את התקן, הוא הוצג לה במסגרת הליכי בחירת היועץ. חברה ב' השיבה למשרד מבקר המדינה כי בשל עמדת רשות ני"ע כי היא אינה מעוניינת בהסמכה לתקן 24001, לא נעשה מאמץ לעמוד בו, אף כי תהליך העבודה התבסס על תקן זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בכך שתקן 24001 הוצג לרשות ני"ע במסגרת בחינת הצעת חברה ב', והיה על הרשות לבחון את תוכנו של התקן ואת מידת התאמתו לפעילותה.

השמירה על חשאינות של מידע רגיש בדבר תכניות להמשכיות עסקית

חשיפת מידע הכלול בתכניות להמשכיות עסקית של גופים פיננסיים, לרבות מסמכים המשמשים רקע ותשתית לתכניות אלו או מסמכים שיש בהם מידע על תרגולים והסקת מסקנות, עלולה להעמיד גופים אלו בסכנה. כך לדוגמה, חשיפת המידע עלולה להביא לגילוי של הנקודות הרגישות והפגיעות בארגונים, אופי הנזק שעלול להיגרם להם בתרחישים שונים ושיעורו - מידע יקר ערך עבור גורמים עוינים לארגון. הסיכון הטמון בחשיפת מידע הכלול בתכניות להמשכיות עסקית מחייב אפוא שמירה קפדנית על נוהלי הכתיבה, הטיפול, ההפצה, שמירת הסודיות וביעור של מסמכים הכוללים מידע רגיש.

נמצא כי בנק ישראל, משרד האוצר ורשות ני"ע לא קבעו כי יש לעסוק במסמכים הנוגעים לתכניות של המשכיות עסקית בדרכים המתחייבות מרגישות המידע הכלול בהם, לא קבעו נהלים לטיפול במסמכים אלו, ולא הקפידו על סיווג המסמכים על פי רגישותם. עוד נמצא כי המפקח על הבנקים, אגף שוק ההון ורשות ני"ע לא הנחו את הגופים שבפיקוחם לנהוג במידע הנוגע לתכניות להמשכיות עסקית שלהם על פי רגישותו כמפורט לעיל. כמו כן נמצא כי משרד האוצר ורשות ני"ע לא דאגו להבטיח בחוזי ההתקשרות עם יועצים בתחום ההמשכיות העסקית כי לא יישאר בחזקתם מידע ומסמכים של הגופים ששכרו את שירותיהם. בנק ישראל, משרד האוצר ורשות ני"ע לא דאגו לרישום המסמכים הרגישים שנמסרו ליועצים ולהשבת החומר אליהם בסיום העבודה.

בתשובת הרשות הייעודית במשרד האוצר נאמר כי "משרד האוצר פועל בהתאם לכללי אבטחת המידע הנדרשים", וכי "היועצים המועסקים במשרד האוצר עברו תחקיר בטחוני מתאים והוחתמו על הצהרת שמירת סודיות".

בתשובת בנק ישראל הוסבר כי נושא החיסיון הבנקאי מוטמע במהות עבודת הפיקוח על הבנקים והמערכת הבנקאית, ו"ככלל מסמכי הפיקוח זוכים לחיסיון הקבוע בדין, ואף בחוק בנק ישראל קיימת הוראה בדבר חיסיון המידע". הבנק הוסיף וציין כי דאג להכליל בהסכמים שנחתמו עם היועצים סעיפים בדבר סודיות, בעלות על המידע ותוצריו והשבת המידע לבנק בתום העבודה, וכי המפקח על הבנקים העביר מידע ליועצים במדיה מגנטית שהוחזרה בתום עבודת הייעוץ. עוד ציין הבנק כי בינואר 2013 הופצו הנחיות אבטחת מידע בין כלל עובדי הבנק, וכי הוא הרחיב את פעילותו בנושא זה בעקבות הערות משרד מבקר המדינה.

בתשובת רשות ני"ע נאמר כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה, וכי בעקבותיה החתימה הרשות את היועץ לתחום ההיערכות לחירום על מסמך סודיות מפורט.

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל, משרד האוצר ורשות ני"ע כי אין להסתפק בהכללת הוראות חוזיות הנוגעות לחשאיות של מידע רגיש, אלא יש לנקוט אמצעים מעשיים לסיווג מידע רגיש ולאבטחתו, לרישום המסמכים הכוללים מידע רגיש שמועברים ליועצים ולאיסופם בתום עבודת הייעוץ.

זיהוי סיכונים העומדים לפני הארגון ובניית תרחישי ייחוס

תרחישי ייחוס לאומיים למל"ח

המונח סיכון בהקשר של תכניות להמשכיות עסקית עוסק בכל איום כלפי ארגון - ממקור חיצוני או ממקור פנימי. תכליתו של התהליך לזיהוי סיכונים והערכתם היא למפות את מקורות הסיכון המרכזיים לארגון, להפחית אותם ככל האפשר ולהציב תשתית לפיתוח תכנית להתמודדות עם הסיכונים או להתאוששות מאירועים שבהם הסיכונים מתממשים. לשם כך, יש לנתח את ההסתברות למימוש הסיכון, לזהות את מקורותיו ולבחון את השפעותיו האפשריות על פעילות הארגון.

כאמור, ועדת השרים לענייני ביטחון לאומי קבעה בין תפקידיה של רח"ל בימי שגרה את ריכוז עבודת המטה, הכוללת את הגדרת האיום ותרחישי ייחוס²⁴ לעורף ברמה הלאומית. תרחיש ייחוס ענפי צריך להיגזר מתרחיש הייחוס הלאומי, ובין השאר לקבוע באמצעותו את היעדים, פעולות ההיערכות והאמצעים להבטחת תפקודה של הרשות הייעודית בשעת חירום.

שלושה תרחישי ייחוס לאומיים מגדירים את השפעות האיומים השונים על משק המדינה:

1. תרחיש ייחוס לאומי למלחמה: תרחיש זה הוכן עבור רח"ל בידי חברה א' ב-2007, והוא מבוסס על תרחיש הייחוס שנערך בצה"ל. תרחיש הייחוס למלחמה הוגדר על ידי רח"ל כסודי, שלא כתרחישי ייחוס לאומיים אחרים.

2. תרחיש ייחוס לאומי לרעידת אדמה: תרחיש ייחוס זה הוכן בידי שתי חברות פרטיות, על סמך עבודה של ועדת ההיגוי הלאומית להיערכות לרעידות אדמה. התרחיש, אשר הוצג ב-2004 ועודכן (בעיקר בנוגע למספר הנפגעים הצפוי) במהלך 2011, עוסק בעיקרו ב"שלב השיקום הראשוני", שראשיתו ימים ספורים לאחר אירוע רעידת האדמה. התרחיש מתווה את האומדן למידת הפגיעה בענפי משק שונים ובתשתיות (חשמל, מים, תקשורת ותחבורה). הנחת התרחיש היא כי כ-20% ממוסדות השלטון בערים הגדולות יושבתו בשל נזק מבני. כמו כן מפורטות בתרחיש הנחות בדבר מספר ההרוגים והפצועים בדרגות חומרה שונות לפי אזורים, וכן הערכה של מספר העובדים שייעדרו ממקום עבודתם בתקופה שלאחר רעידת האדמה.

3. תרחיש ייחוס לאומי למגפה (פנדמיה): משרד הבריאות הכין תרחיש זה ב-2006 בעקבות אירועים עולמיים שהעלו חשש מפריצת מגפות קשות ששיעורי התחלואה בהן גבוהים. התרחיש כולל הערכה בדבר היעדרות ממושכת של עובדים רבים ממקומות העבודה.

במהלך הביקורת מסרה הרשות הייעודית הפיננסית למשרד מבקר המדינה כי תרחיש הייחוס למלחמה, המסווג כסודי, נמסר לה מרח"ל רק ביוני 2012. ואולם ממסמכים שהועברו למשרד מבקר המדינה עולה לכאורה כי את תרחיש הייחוס למלחמה העביר סגן יו"ר ועדת מל"ח העליונה דאז למפקח על הבנקים דאז כבר בינואר 2008. במאי 2008 שב ופנה מ"מ יו"ר ועדת מל"ח העליונה דאז למפקח על הבנקים דאז והסב את תשומת לבו אל התרחיש שהועבר אליו, וציין כי הוטל על הרשות הייעודית להציג עד נובמבר אותה שנה את תרחיש הייחוס הענפי, יעדי רמות השירות וניתוח הפערים לאישור מטה מל"ח ארצי; כן הוטל על הרשות הייעודית הפיננסית להכין תכנית לצמצום הפערים שתוצג לאישור סופי של ראש מערך מל"ח.

בנק ישראל השיב למשרד מבקר המדינה באפריל 2013 כי לאחר בדיקה לא נמצאה עדות לקבלת תרחיש הייחוס בינואר 2008 ולא זכור לגורמים שהיו בתפקיד בבנק באותה תקופה כי התקבל תרחיש כאמור. מכתבו של מ"מ יו"ר ועדת מל"ח העליונה ממאי 2008 אמנם התקבל בבנק, אולם לא נמצא רישום כי המכתב נענה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי עם קבלת מכתב זה היה על הבנק לפעול לאיתור התרחיש המסווג כסודי ולבדוק אם אכן נמסר לבנק.

בתשובת המשרד להגנת העורף מאפריל 2013 נאמר כי כל מסמך בסיווג סודי מופץ בצירוף אישור קבלה שעליו חותם המקבל ומחזיר לשולח, וכי האישורים נשמרו בלשכת יו"ר ועדת מל"ח דאז. עם

24 בתרחיש הייחוס הלאומי לרעידות אדמה מ-2004 מוגדר "תרחיש ייחוס" בתור "מתאר של מאפייני איום ותסריטים אפשריים שנקבעו כנקודת התייחסות לצורך תכנון המענה בהיערכות ובמשאבים". במצגת של חברה א' משנת 2009 הוגדר המונח "תרחיש ייחוס" בתור "מתאר אפשרי של אירועי משבר שבגינם צפוי להיגרם נזק משמעותי למערך תפעולי מסוים ואשר מוצב כמתאר הרלוונטי לתכנון מענה ע"י הגורם המתכנן".

זאת, לא עלה בידי המשרד להגנת העורף לאתר את אישור הקבלה של תרחיש הייחוס שעליו חתם בנק ישראל.

(א) כאמור, תרחיש הייחוס הלאומי למלחמה מסווג כסודי, ועל כן אין ביכולתן של הרשויות הייעודיות להפיצו בקרב הגופים שהן מנחות, כבסיס להכנת תרחיש הייחוס הארגוני. כמו כן, אי אפשר להעבירו כבסיס להיערכות ספקים חיוניים של הרשויות הייעודיות ושל בנק ישראל. אף על פי כן, נדרשים הגופים המונחים - גופי המערכת הבנקאית, הגופים המוסדיים וספקים של הגופים הפיננסיים השונים, לבנות תכניות להמשכיות עסקית לשם התמודדות עם סיכונים שונים, בהם סיכוני מלחמה.

בנק ישראל מסר בתשובתו מאפריל 2013 כי אינו קובע את "רמת הסיווג של החומרים המועברים לידי מצד בטחוני שלישי", וכי הגדרת תרחיש ייחוס לאומי שאינו מסווג אמורה להיות באחריות המשרד להגנת העורף, לצורך הפצתו לכלל הרשויות הייעודיות. בנק ישראל ציין עוד כי בשל חוסר היכולת לחשוף את תרחיש הייחוס הלאומי לפני המערכת הבנקאית, נקט המפקח על הבנקים דרכים חלופיות, והנחה למשל את המערכת הבנקאית לתת את דעתה לתרחישים שבבסיסי התרגילים הלאומיים, ואף העביר מידע רלוונטי נוסף במפגשים עם סמנכ"לי הבנקים. כמו כן מסר בנק ישראל כי במהלך 2012 גיבש באופן עצמאי תרחיש ייחוס ענפי כדי לפתור את בעיית הסיווג הביטחוני וכי "בימים אלו התרחיש הועבר לעיון גורמים שונים בבנק ישראל ולאחר מכן יועבר לאישור רח"ל ולמערכת הבנקאית".

המשרד להגנת העורף הסביר בתשובתו כי תרחיש הייחוס הלאומי מתאר תמונת מצב לגבי כלל ההיבטים ברמה הלאומית, ועל כן סיווגו הוא סודי. הרשויות הייעודיות אחראיות להעברת התרחיש לגופים שבפיקוחן בהתחשב בדרישות הנובעות משמירה על ביטחון המידע. בתרחיש הייחוס הענפי, אשר משמש את הרשות הייעודית הפיננסית להנחיית הגופים שבאחריותה, נכלל מידע רלוונטי עבורה, והוא יכול להיות מסווג ברמה נמוכה יותר. בעקבות ממצאי הביקורת הוסיף המשרד להגנת העורף כי יבחן, בשיתוף גורמי אבטחת המידע במשרד הביטחון, את הפצת תרחיש הייחוס הלאומי בדרגת סיווג ביטחוני נמוכה יותר.

לדעת משרד מבקר המדינה, היה מן הראוי שהרשות הייעודית הפיננסית ורח"ל יסדירו ביניהן כבר בשנת 2008 את המחלוקת בכל הנוגע לאחריות להעברת המידע הנדרש לגופים שהרשות הייעודית הפיננסית מנחה. מאחר שתרחיש הייחוס למלחמה משמש אחת מאבני היסוד המרכזיות להכנתן של תכניות להמשכיות עסקית, ובשל העלויות הכבדות הכרוכות בפעולות שעל הגופים המונחים לנקוט לשם הכנתן ויישומן, מן הראוי שרח"ל והפיקוח על הבנקים יאיצו את הפעילות לגיבוש תרחיש ייחוס שיספק את כל המידע הדרוש לצורך היערכות הגופים המונחים, בלי לפגוע בביטחון המדינה. על רח"ל לוודא כי הרשויות הייעודיות יעבירו את המידע הרלוונטי מתוך תרחיש הייחוס הלאומי לגופים שהן מנחות.

(ב) תרחיש הייחוס הלאומי לרעידות אדמה אינו כולל פגיעת משנה הנגרמת עקב היווצרות גלי צונאמי, אף שזו עלולה בתנאים מסוימים לגרום לפגיעה חמורה יותר מזו הנגרמת עקב רעידת האדמה. באוקטובר 2012 נערך בישראל תרגיל העורף הלאומי - "נקודת מפנה 6", שבמסגרתו תורגל תרחיש של רעידת אדמה ובעקבותיה גלי צונאמי. לקראת התרגיל הפיצה רח"ל לרשויות הייעודיות הנחיה בדבר ביצוע התרגיל והצורך לתרגל התמודדות עם אירוע צונאמי. בעקבות זאת הנחה אנף שוק ההון את הגופים המוסדיים לבצע תרגול של אירוע הצונאמי.

המשרד להגנת העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי "במסגרת ההערכות לתרגיל נקודת מפנה 6 עלה כי קיימת אפשרות לאירוע צונאמי בחופי המדינה", וכי "על מנת להביא למודעות של הגורמים השונים לנושא הצונאמי, סוכם עם יו"ר ועדת ההיגוי הלאומית לרעידות אדמה, כי גם בהיעדר

תרחיש ותוכנית מענה, יועלה הנושא במהלך התרגיל כדי שיהווה בסיס להמשך קיום עבודת מטה לכתובת תרחיש ותוכנית מענה לאומית".

לדעת משרד מבקר המדינה, משסברה רח"ל כי יש להיערך לתרחיש צונאמי ברמה הלאומית, היה עליה לפעול לבניית תרחיש ייחוס מתאים ולהעבירו לידי הרשויות הייעודיות על מנת שיערכו על פיו וינחו את הגופים שבאחריותן. התועלת בתרגול תרחיש שהגופים הרלוונטיים לא נדרשו להיערך לקראתו בעוד מועד מועטה בהשוואה לביצוע תרגיל לאחר היערכות.

תרחישי ייחוס ארגוניים

1. השפעתו האפשרית של אירוע סיכון על ארגון מסוים מותנית בין השאר במהות הארגון ופעולותיו, בתפוסת האתרים שהוא פועל בהם ובגורמים המצויים בסביבתו. תרחישי ייחוס לאומיים עוסקים באיומים על המשק בכללותו, ואינם יכולים לשמש בסיס רחב דיו לניתוח מצבי הסיכון שלפניהם ניצב כל ארגון. על כן, יש לגזור מתרחישים אלו את הסיכונים על פי מאפייניו הייחודיים של כל מגזר וארגון. נוסף על סוגי הסיכונים שבהם עוסקים תרחישי הייחוס הלאומיים, יש מגוון של סוגי סיכונים המאיימים על הארגון, דוגמת פיגועי טרור, טרור מקוון, פשיעה, שרפה, הצפה, פגיעה בספקי תשתיות, פגיעה בספקי ציוד חיוני ועוד.

ניתוח האיומים ובניית תרחישי הייחוס הם תשתית הכרחית להכנת תוכנית להמשכיות עסקית של ארגון. סוגי סיכונים שונים עשויים לבוא לידי ביטוי בנוזקים בעלי אופי דומה, אך בהיקף שונה²⁵. לצורך כך על הארגון לבצע עבודת מטה הכוללת את כל סוגי האיומים האפשריים על הארגון בעת ובעונה אחת.

עם סיכונים מסוימים יעדיף הארגון שלא להתמודד, למשל כאלו שהסתברות להתמשותם היא זניחה מאוד. ההחלטה בדבר הצורך להיערך לסיכון מסוים נגזרת מן ההסתברות להתמשותם, מן הנזק הצפוי לפעילות הארגון כשהסיכון מתמשש ומהיקף האמצעים הנדרשים לשם התגוננות ממנו ושיקום התפקוד הרגיל לאחר מכן. בבחינת ההוצאות הנדרשות להתמודדות עם סיכון מסוים, יש לבחון אילו אמצעים נוספים נדרשים לשם התגוננות, נוסף על אלו שבהם משתמש הארגון להתגוננות מסיכונים אחרים. גופים ציבוריים, במיוחד בעלי חשיבות לאומית, כגון משרד האוצר, בנק ישראל ורשות ני"ע, נדרשים להביא בחשבון לא רק את הנזק העלול להיגרם לגוף הציבורי עצמו כתוצאה מהתמשותם סיכון אלא גם את הנזק שעלול להיגרם לכלכלת ישראל, לתדמית המדינה ולכלל אזרחיה. הבחירה בדבר הסיכונים שהארגון ייערך לקראתם צריכה להיות של הנהלת הארגון, על סמך עבודת מטה מסודרת הבוחנת את המדדים שצוינו לעיל.

בתדריך שהעבירה חברה א' מטעם רח"ל בדצמבר 2009 לנציגי משרדי ממשלה שונים, שנועד להציג את הנחיית רח"ל לגבי דרכים להכנת תרחישי ייחוס ענפיים, הציגה חברה א' בתור דוגמה חלק מתרחיש הייחוס הענפי שהכינה עבור הרשות הייעודית הפיננסית. החברה הסבירה כי תרחישים שאינם מציבים סיכון לנזק בעל ערך מערכתי לאומי (דוגמת תרחישי טרור וטרור-על), אינם משמשים תרחישי ייחוס עבור הרשות הייעודית הפיננסית בישראל. יוער כי הוראת נב"ת 355 קובעת כי על המערכת הבנקאית להיערך נגד מתקפות טרור, כחלק מתרחישי הייחוס הנוגעים לשיבושים תפעוליים ניכרים. זאת ועוד, הוראת נב"ת 355 קובעת את הצורך בהיערכות לסוגי איומים שאינם נכללים בתרחיש הייחוס הלאומי או הענפי.

25 למשל נזק למבנה כתוצאה מפגיעת טיל עלול במצבים מסוימים להיות פחות מפיגוע טרור של פיצוץ מטען נפץ באותו משקל בשל היבטים של זווית הפגיעה, מיקומה וסוג המרעום.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שכל ארגון יבנה תכנית להמשכיות עסקית הכוללת את מכלול הסיכונים המאיימים עליו, אף אם אינם יוצרים פוטנציאל לנזק לאומי מערכתי. זאת, מכיוון שעלול להיווצר נזק חמור לארגון שלא בהכרח יגרום לנזק ענפי חמור; כן עלול להיגרם נזק ענפי חמור שלא בהכרח יגרום לנזק בעל השפעות לאומיות.

משרד מבקר המדינה מעיר כי הכנת תרחישי ייחוס ארגוניים (או ענפיים) אך ורק על סמך תרחישי ייחוס לאומיים עלולה בתנאים מסוימים לשנות את ההחלטה הפנים-ארגונית בדבר אירועים שהארגון בוחר מראש שלא להיערך לקראתם. קביעה מראש, בלא בדיקה מעמיקה, כי אין צורך להיערך לסיכון ברמה שאינה כלולה בתרחיש הייחוס הלאומי, עלולה להביא את הארגון שלא לפעול ולהכין עצמו לשעת חירום, היערכות שהיה מן הראוי לבצע.²⁶

בכל הגופים שנבדקו נמצא כי הם לא בדקו אם יש להתגונן מפני רמות סיכון חריגות יותר מאלו שעל בסיסן נבנו תרחישי הסיכון הלאומיים וכיצד; לא נמצא שהנהלת הגוף דנה בדבר כדי לקבוע את סוגי הסיכונים שמפניהם הוחלט להתגונן, ומפני אילו סיכונים לא להתגונן.

בתשובת בנק ישראל נאמר כי "הבנק עסק בהרחבה ברעידת האדמה הקשה שהיתה ביפן ולמד את ניסיון הבנק המרכזי היפני בצד האופרטיבי והעסקי, וכן הבנק יזם את בניית תרחיש הייחוס בתחום מתקפת סייבר ודן ארוכות במשמעותיותו לבנק".

משרד מבקר המדינה בדק מסמכים המתעדים את עיסוקו של בנק ישראל ברעידת האדמה שהתרחשה ביפן ב-2011, ולא מצא בהם עדות כי בנק ישראל בחן את הצורך להתמודד עם רמת סיכון חריגה מהמתוארת בתרחיש הייחוס הלאומי לרעידת אדמה. משרד מבקר המדינה מעיר כי מן הראוי שבדיקה כאמור תתבצע בשלב קביעת תרחיש הייחוס הארגוניים לגבי כלל הסיכונים, ובכלל זה רעידות אדמה.

2. בינואר 2012 נכנסו לתוקפן הוראות פרק 5.2 לתקנון כספים ומשק (תכ"ם) שפרסם החשב"כ במשרד האוצר בעניין ניהול סיכונים תפעוליים במשרדי הממשלה. תכליתן של ההוראות היא לאפשר להנהלות המשרדים להיערך בעוד מועד למזעור סיכונים אפשריים ולהתמודד עם התממשותם. ההוראות קובעות מתודולוגיה מובנית ואחידה לזיהוי סיכונים, ניהולם, הפחתתם ודיווח עליהם.

בהוראות אלו "סיכון תפעולי" לא הוגדר סיכון אסטרטגי²⁷. נקבע בהן כי "מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי יהיה רשאי, בהתאם לשיקול דעתו, להרחיב את סקר הסיכונים כך שיכלול גם מיפוי סיכונים אסטרטגיים ברמת המשרד ובכך להטמיע תהליך של ניהול סיכונים כולל במשרד". כמו כן נקבע כי "בעת ההיערכות והמיפוי יפריד המשרד בין פעילויות בעלות זיקה לפעילות אגף החשב הכללי או בעלות השלכה כספית ישירה (להלן: "סיכונים תפעוליים"), לבין פעילויות שקשורות לסיכונים אסטרטגיים (כגון: היערכות למלחמה, מחסור במים). הפעילויות הקשורות

26 כך למשל, ראוי שמאגרי מידע חשובים, ממשלתיים ופרטיים, דוגמת מרשם האוכלוסין, פנקסי המקרקעין, נתונים בנקאיים ועוד, יהיו ערוכים גם נגד אירועים שהסתברותם קטנה במיוחד או שהנזק הנגרם מהם הוא רב מאוד.

27 ההגדרה של "סיכון תפעולי" היא "סיכון להפסד כתוצאה מאי נאותות או מכשל של תהליכים פנימיים, גורמים אנושיים או מערכתיים או כתוצאה מאירועים חיצוניים. ההגדרה כוללת סיכון משפטי, אך אינה כוללת סיכון אסטרטגי או סיכון מוניטין".

לסיכונים אסטרטגיים ימופו על פי החלטת מנהל הסיכונים התפעוליים המשרדי בנפרד או במסגרת סקר הסיכונים התפעוליים".

על פי הוראות תכ"ם, אין חובה לשלב את ניהול הסיכונים התפעוליים ואת הטיפול באלו הנכללים בהכנת תכנית להמשכיות עסקית, והדבר נתון לשיקול דעתה של הנהלת המשרד. הנהלת משרד האוצר לא נתנה את דעתה לצורך לבחון ולקבל החלטה בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, ניהול סיכונים תפעוליים לפי הוראות תכ"ם המשולב במסגרת ההיערכות למצבי חירום כחלק מהתכנית להמשכיות עסקית, מקנה יתרונות רבים. בין השאר, חלק מהסיכונים התפעוליים המטופלים לפי הוראות תכ"ם עלולים לבוא לידי ביטוי בפגיעה במשרד הממשלה, הדומה לזו שעלולה להיגרם כתוצאה מסיכונים אסטרטגיים מסוימים; הוראות תכ"ם בעניין ניהול סיכונים תפעוליים קובעות מתודולוגיה משותפת לכלל משרדי הממשלה, שיטה שעשויה לייעל גם את הטיפול בסיכונים אסטרטגיים; פעולות להפחתת סיכונים תפעוליים עשויות אפוא להשתלב היטב בפעולות משרדי הממשלה להפחתת סיכונים אסטרטגיים.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בשל האפשרות לשלב בין הטיפול בסיכונים תפעוליים ובין הטיפול בסיכונים אסטרטגיים כחלק מבניית תכנית להמשכיות עסקית, מן הראוי היה שאגף החשכ"ל ורח"ל ישתפו פעולה בהכנת מתכונת עבודה בטרם פרסום הוראות תכ"ם. ואולם, לא נמצאה אסמכתה לעבודה משותפת בעניין זה.

המשרד להגנת העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא פועל מול הרשות הייעודית במשרד האוצר ולא מול החשבת הכללית, ועל כן איננו רואה מקום לקיים עבודת מטה מולה. עם זאת, הודיע המשרד להגנת העורף כי יבחן עם הרשות הייעודית את הצורך בשיתוף פעולה אפשרי עם החשבת הכללית. אגף החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי לא התקבלו באגף פניות מרח"ל לגבי כתיבת הוראות הנוגעות לניהול סיכונים אסטרטגיים, וכי האגף רואה בחיוב פניית משרדים וגופים כאמור לקידום נושא ניהול הסיכונים בממשלה.

ת ר ח י ש י ה י י ח ו ס ל ב נ ק י ש ר א ל

בנק ישראל הקצה משאבים רבים ופעל נמרצות בשנים האחרונות על מנת להיערך לאירועי חירום בכלל ולקביעת תרחישי ייחוס בפרט. עם זאת, נמצאו בפעולותיו בתחום בניית תרחישי הייחוס כמה ליקויים. חברה א' הכינה בשנת 2007 עבור בנק ישראל ועבור הרשות הייעודית הפיננסית בבנק ישראל עבודת מטה בדבר ניתוח סיכונים וקביעת תרחישי ייחוס, כחלק מעבודה כוללת בתחום ההמשכיות העסקית.

עבודת המטה שבוצעה בשנת 2007 עבור בנק ישראל לא כללה תרחיש ייחוס לטרור קיברנטי²⁸, אף שהוסבר בה כי "ניסיון להפעלת טרור קיברנטי נגד מערכות המידע של בנק ישראל הוא תרחיש ייחוס רלבנטי". חברה א' הכינה לבנק ישראל תרחיש ייחוס כאמור רק באוגוסט 2010. זאת ועוד, למרות ניתוח מעמיק של הנזק האפשרי כתוצאה מפגיעת טיל במבנה הבנק או בקרבנו, לא נעשה ניתוח יסודי בדבר סיכונים מסוימים של פיגועי טרור, אף שהיה ראוי לבחון אותם ביסודיות יתרה. כמו כן לא עסקה העבודה בחשש מפגיעה בו-זמנית בהנהלה הבכירה של הבנק, ובצורך לשמר רציפות תפקודית במצב זה.

בתשובת בנק ישראל נכתב כי "הבנק פעל ליישום עבודת [חברה א'] במוכנותו לחירום, על כלל היבטיו, ויזם בשנת 2010 עריכת תרחיש ספציפי לתחום מתקפת סייבר". חברה א' כתבה כי בנק ישראל החליט מראש שלא לכלול בעבודה הראשונית שביצעה החברה את איום הסייבר ואימוי טרור וחבלה.

עוד נמצא כי תרחיש הייחוס לרעידת אדמה שתפגע במבני בנק ישראל אינו מניח אבדן של חיי אדם גם במצב של קריסת אחד ממבני הבנק, אלא היעדרות בלבד לתקופה קצרה.

לדעת משרד מבקר המדינה, אי-נתינת הדעת בתרחיש הייחוס לעניין הפגיעה הקשה בחיי אדם שעלולה להיגרם במצב של קריסת מבנה מחטיאה את מטרת הכנתו; שהרי תכלית תרחיש הייחוס היא להציג לפני הנהלת הארגון את מגוון ההסתברויות לפגיעה ולאפשר לה לקבוע את מדיניות המשכיות העסקית הרצויה. יוער כי תרחיש הייחוס הלאומי מניח אבדן רב של חיי אדם בנסיבות של קריסת מבנים.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הסב בנק ישראל את תשומת הלב לקטע בעבודת חברה א' שבו נאמר כי "ברעידת אדמה עלולים להיפגע עובדי הבנק". הבנק ציין כי "ברור כי פגיעה בעובדי הבנק עלולה גם להסתיים באובדן חיי אדם". עוד ציין הבנק כי המענה לפגיעה במשאב האנושי של הבנק כולל הישענות על שני סגלים (ואף על זרובה של עובדים) היכולים, כל אחד בנפרד, למלא את התפקידים הקריטיים בבנק.

לדעת משרד מבקר המדינה, האמירה כי "ברעידת אדמה יכולים להיפגע עובדי הבנק", אינה מפורטת די צורכה כדי לבסס עליה את ההנחות הדרושות לשם בניית תכנית היערכות לאובדן חיי אדם בקרב עובדי הבנק באירוע של רעידת אדמה.

חברה א' הסבירה בעבודתה ש"יש לשים לב כי לא כל מתאר אפשרי של מצב חירום הוא בהכרח תרחיש ייחוס. מבחינה מתודולוגית (וכמקובל בניתוח סיכונים עסקי או משקי בכלל), היסוד ההופך תרחיש כלשהו לתרחיש ייחוס הוא זה, שזהו תרחיש שלגביו ניתנת החלטה מנהלית, הקובעת כי יש לראות בו מתאר מנחה לפיתוח היערכות הארגון ולאורו יש לפעול ולנקוט צעדים בפועל ולכוון עצמנו למתן מענה אופרטיבי או אסטרטגי לצמצומו של הסיכון הנובע מאותו תרחיש". החברה העירה עוד כי "נציין שתוכניות היערכות שיגובשו בהמשך, יכללו ניתוחי רגישות לשינויים סבירים בתרחישי ייחוס אלו".

28 אחת מהגדרות האפשריות לטרור קיברנטי פירושה פגיעה באמצעים ממוחשבים ובתשתיות מידע חיוניות, שהם מערכות ומתקנים שהריסתם או שיבוש תפקודם יגרמו לאחד או יותר מאלה: כמות נפגעים הדומה לתוצאה של הפעלת נשק להשמדה המונית; פגיעה ביכולת של זרועות הממשל לספק לציבור שירותים בסיסיים ולהבטיח את ביטחון האזרחים; פגיעה ביכולת התפקוד של חברות עסקיות ושיבוש התפקוד הכלכלי; השפעה לרעה על המשק עקב פגיעה בתפקודן של מערכות תשתיות חיוניות; שיבוש התפקוד פוגע באמון הציבור במוסדות השלטון והמשק הלאומי. ראו:

US Government, White House, Homeland Security Presidential Directive Number 7, Critical Infrastructure Identification, Prioritization and Protection, December 2003 .

לדעת משרד מבקר המדינה, יש חשיבות רבה להצגת טווח של תרחישים אפשריים הנוגעים לסוגי האיומים השונים, לרבות ניתוח רגישות לשינויים. ואולם, משרד מבקר המדינה לא העלה בבדיקתו כי בנק ישראל עמד על קבלת ניתוח רגישות לשינויים בתרחישי הייחוס, שהיה אמור לקבל.

בנק ישראל ציין בתשובתו כי ב-2010 יזם הבנק עדכון של תרחישי הייחוס, ורענון נוסף מתוכנן להתבצע בתקופה הקרובה. לדעת הבנק, "העובדה כי הבנק מעדכן את תרחישי הייחוס, יש בה כדי להוות ניתוח רגישות לתרחישי הייחוס".

לדעת משרד מבקר המדינה, עדכון תרחישי הייחוס נעשה בשל שינוי שחל במפת האיומים החיצוניים, ואינו משמש תחליף לניתוח רגישות לסטיות בתרחישי הייחוס, שאמור להתבצע כחלק מבנייתם הראשונית של תרחישי הייחוס.

תרחישי הייחוס למשרד האוצר

נמצא כי למרות התקופה הארוכה שחלפה מאז הקמת הרשות הייעודית במשרד האוצר והגדרת אחריותה לקבוע תרחיש ייחוס לאיומים רלוונטיים, רק בשנת 2011 הכין אגף החירום והביטחון במשרד תרחיש ייחוס במתאר מלחמה למשרד האוצר. תרחיש הייחוס אינו עוסק בסיכונים אחרים, כגון רעידות אדמה, מתקפות מקוונות, פיגועי טרור, הצפות, שיטפונות והפסקת שירות של ספקי תשתיות חיוניות. כמו כן, לא הוכן כל תרחיש ייחוס ענפי, העוסק במכלול הגופים בשוק ההון, שהרשות הייעודית במשרד האוצר אחראית להיערכותם לפי החלטת ועדת מ"ח העליונה.

1. התרחיש שבנה אגף החירום והביטחון למתאר מלחמה נשען על בסיס סטטיסטי, הבוחן את הסיכוי לפגיעה בדרגות שונות באזורים שונים בארץ וגוור ממנה את ההסתברות לפגיעה במבנים שמפעיל משרד האוצר בכל אזור על פי מספרם. משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי היה לתת את הדעת למאפייני הבינוי המיוחדים של כל אחד מהמבנים, הפעילויות המבוצעות בו, גורמי סיכון מיוחדים בסביבתו וכיוצא באלה, על מנת שתרחיש הייחוס יוכל לשמש בסיס לניתוח הפגיעה הצפויה בפעילויות הקריטיות כתוצאה מהתממשות הסיכון ואף ישמש תשתית לניתוח האמצעים למזעורה.

בתשובת הרשות הייעודית במשרד האוצר נכתב כי תרחיש הייחוס הענפי הוכן על פי הכללים הנהוגים לעניין זה ובהתאמה למתודולוגיה שנקבעה על ידי רח"ל, וכי התרחיש הוצג לראש רח"ל ולפורום המנהלים וצוין לשבח. הרשות הייעודית ציינה כי היא סבורה שהתרחיש נחשב למתקדם, וכי הוא מפורט דיו כדי להפיק ממנו את הצרכים הנדרשים מתרחיש ייחוס.

משרד מבקר המדינה מעיר כי בתרחיש הייחוס של משרד האוצר למלחמה צוינה הסתברות הכניסה של אחד ממתקני משרד האוצר למעגל הערכת הסיכונים בנשק מסוים באזורים שונים. התרחיש אינו מפרט כיצד נקבעו הסתברויות אלו, שבחלקן התגלו טעויות והן טעונות בחינה נוספת. לדעת משרד מבקר המדינה, על משרד האוצר לפרט את אופן חישוב ההסתברויות האלו, ולהפעיל מערך לבקרת ההנחות והתחשיבים המפורטים בתרחיש הייחוס; ועל רח"ל להעמיק בבדיקותיה בעניין תרחיש הייחוס.

המשרד להגנת העורף השיב למשרד מבקר המדינה כי תרחיש הייחוס הענפי צריך להיות מאושר על ידי מנכ"ל המשרד הרלוונטי בכל הקשור להיבטים המקצועיים; תפקיד המשרד להגנת העורף (רח"ל) הוא לוודא במהלך אישור תרחיש הייחוס כי אינו חורג מתוואי תרחיש הייחוס המל"חי. כן הוסיף כי הרשות הייעודית במשרד האוצר הציגה לרח"ל מצגת הכוללת חישוב הסתברות שונה מזה שהוצג במסמך המפורט שהועבר למשרד מבקר המדינה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על רח"ל לבחון את תרחישי הייחוס הענפיים המלאים ולא רק מצגת מסכמת, ולאחר טעויות ככל שישנן.

2. נמצא כי כמה אגפים של משרד האוצר בנו לעצמם תרחישי ייחוס שונים. תרחישי ייחוס אלו נכתבו בכלליות, בלי פירוט בדבר חלק ממקורות המידע שעליהם התבססו. זאת ועוד, השוואת תרחישי הייחוס למלחמה שהוכנו בחלק מאגפי המשרד לתרחיש שהכין אגף החירום והביטחון מלמדת כי הונחו הנחות יסוד שונות וחושב אומדן שונה לנזקים, לרבות הסתברויות שונות לנזק לאותו המבנה ממש.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הכנת תרחישי ייחוס לאגפיו בנפרד מהתרחיש שהכין אגף החירום והביטחון כרוכה בחוסר יעילות ובכובד משאבים; זאת מאחר שאגפי המשרד פועלים באמצעות תשתיות חיוניות משותפות, ובשל כך אינם אמורים להכין תרחישי ייחוס עצמאיים.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה דמיון רב בין חלק מתרחישי הייחוס שהכינו אגפי המשרד האוצר ובין חלק מתרחישי הייחוס שהכנה חברה א' עבור בנק ישראל בשנת 2007; מכאן עולה אפשרות של ממש כי בהכנת תרחישי הייחוס לאגפי משרד האוצר השתמשו בתרחישים שהוכנו במקור עבור בנק ישראל. יוער כי חברה א' עדכנה את תרחיש הייחוס למתאר מלחמה של בנק ישראל ב-2010, וכי לעומת תרחיש הייחוס מ-2007, ההסתברויות לפגיעה במבנה של הבנק שונות כיום שינוי ניכר. ואולם תרחישי הייחוס של אגפי משרד האוצר לא עודכנו.

משרד מבקר המדינה מעיר עוד כי חלק מתרחישי הייחוס של אגפי משרד האוצר כתובים באופן כוללני ועמום. כך למשל, בעניין איום של טרור מקוון, נכתב בתרחיש הסיכון שהוכן באגף החשכ"ל כי ייתכן "ניסיון של ארגוני טרור לחדור למערכות המידע של החשבות הכללית ולפגוע במערכות ובמידע שבהן באמצעות החדרת וירוסים או בדרכים אחרות". תרחיש ייחוס שאינו מפורט ובהיר כל צורכו הוא חסר תועלת מעשית בבניית תכנית להמשכיות עסקית.

הרשות הייעודית במשרד האוצר הודיעה למשרד מבקר המדינה כי נוכח ממצאי הביקורת, "ישופרו הנושאים הטעונים שיפור".

תרחישי הייחוס לרשות ניירות ערך

כאמור, במרץ 2011 פרסמה רשות ני"ע בקשה להגשת הצעות לייעוץ בעניין ההיערכות למצבי חירום, בכלל זה המלצות להכנת תרחישי ייחוס. רשות ני"ע בחרה בהצעת חברה ב', שעל פיה "תהליך ביצוע העבודה מתבסס על דרישות התקן הישראלי 24001 לחוסן בטחוני והמשכיות עסקית". בפירוט תוצרי העבודה שהחברה התחייבה לספק כשלב קודם להכנת תכנית ההיערכות לחירום, נכלל גם "גיבוש המלצה לתרחיש הייחוס מתוך תרחיש הייחוס הלאומי לעורף". יצוין כי על פי תקן 24001, הכנת תרחישים המתארים את האופן שבו האיומים וגורמי הסיכון עשויים להתממש היא חוליה חשובה בגיבוש היערכות הארגון לשעת חירום.

נמצא כי רשות ני"ע לא דאגה כי יוכנו עבורה תרחישי ייחוס לסיכונים הכלולים בתרחישי הייחוס הלאומיים ולסיכונים שאינם כלולים בתרחישי הייחוס הלאומיים. לפיכך, בכל תכניות החירום, הנהלים והפעולות של הרשות בתחום ההמשכיות העסקית היא לא התבססה על תרחישי ייחוס כנדרש. משרד מבקר המדינה מעיר לרשות ני"ע כי עליה לבנות תרחישי ייחוס לכל הסיכונים כאמור לעיל.

בתשובת רשות ני"ע נכתב כי פעולתה בתחום ההיערכות לחירום נעשתה ביזמתה לאחר שזיהתה את הצורך בכך, ולא כתוצאה מהנחיה או הוראה שקיבלה מגורם רשמי. כן הוסיפה בתשובתה כי תרחישי הייחוס לא נמסרו לה מעולם מצד גורם רשמי כלשהו, וכי מקורות המידע שלה לגבי תרחישי הייחוס היו חקר ובחינה עצמיים ולא הנחיה רשמית וסדורה. בהיעדר תרחישי ייחוס לאומיים, הוחלט למקד את אפיון התרחישים המאיימים על הרשות בתרחישים מקצועיים. חברה ב' ציינה בתשובתה כי תרחישי רשות ני"ע יוכנו כאשר יתקבלו התרחישים מהרשות הייעודית במשרד האוצר. חברה ב' הוסיפה כי לדעתה, תרחישי הייחוס הם כלי עזר משני לבחינת ההשפעות על התהליכים הקריטיים של הארגון.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לב הרשות הייעודית במשרד האוצר לאמור בתשובת רשות ני"ע בכל הנוגע לאי-קבלת המידע הרלוונטי עבורה מכלל תרחישי הייחוס הלאומיים. הדבר מדגיש את הצורך במעקב של רח"ל אחר העברת מידע זה לגופים המונחים על ידי הרשויות הייעודיות. עם זאת, היה ראוי שרשות ני"ע תפנה מיזמתה לרשות הייעודית במשרד האוצר ובאמצעותה אל רח"ל, לשם קבלת המידע האמור.

קביעת מדיניות להמשכיות עסקית בהנהלת הארגון

1. קביעת היעדים והמטרות של הארגון במצבי חירום היא בעלת השפעה ניכרת על המתכונת לבניית תכנית להמשכיות עסקית. בעת קבלת החלטה בדבר יעדי הארגון ומטרותיו אמורה הנהלת הארגון להציב את הקווים המנחים המרכזיים לבניית תכנית להמשכיות עסקית, בדגש על העקרונות הכלליים שתכנית זו נועדה להוציא אל הפועל.

ממסמך של אגף המינהל במשרד האוצר עולה כי אמנם הנהלת המשרד קבעה את תכלית פעילות משרד האוצר בעת חירום כ"הבטחת פעילות המשק במצב חירום במינימום פגיעה", אולם לדעת משרד מבקר המדינה מדובר בניסוח כללי מדי. הרשות הייעודית במשרד האוצר השיבה כי בתרחיש הייחוס שהכינה הוצגו היעדים והמטרות של משרד האוצר להנהלת המשרד וקיבלו את אישורה.

לא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלת משרד האוצר או הנהלת רשות ני"ע קבעו את היעדים ואת המטרות הכלליות של פעילותם בעת חירום כקו מנחה לבניית תכנית להמשכיות עסקית.

2. מעורבותה של הנהלת הארגון נדרשת לבוא לידי ביטוי בעת קבלת החלטות מרכזיות כחלק מבניית התכנית להמשכיות עסקית. בין השאר, בקביעת הפעילויות החיוניות של הארגון, קביעת יעדי ההתאוששות ורמות השירות שלו, החלטה בדבר תעדוף תשתיות הנדרשות לשיקום פעילותו בשלב החירום, אישור הנהלים, אישור תכניות רב-שנתיות לתחזוקת התכנית להמשכיות עסקית, מעקב אחר תיקון הליקויים ועוד.

אגף החירום והביטחון במשרד האוצר הכין במרץ 2010 חוברת בשם "היערכות אגפי משרד האוצר למצבי חירום". בחוברת זו הוטל על כל אחד מאגפי משרד האוצר להיערך למצבי חירום בנפרד; בכלל זה נדרש כל אגף לקבוע את הפעילויות הקריטיות בו, לקבוע יעדים ולקבוע את רמות השירות שייתן בשעת חירום, להגדיר את המשאבים הנדרשים לעמידה ביעדי השירות ולבצע פעולות לשם השלמת הפערים בין המשאבים הנדרשים לבין אלו העומדים לרשות האגף.

נמצא כי ההנהלה הבכירה של משרד האוצר לא אישרה את החוברת, ולא הייתה מעורבת בקבלת ההחלטות בשום שלב מהשלבים המרכזיים המפורטים בה. לא נמצא כי מלכתחילה ניתנה הנחיה כלשהי של הנהלת המשרד בדבר ההחלטות המרכזיות שיש להביאן להכרעת ההנהלה ולאישורה.

בתשובת הרשות הייעודית במשרד האוצר נאמר כי תפקידה של החוברת הוא להציב מדדים ברורים לאגפים. המדדים והיערכות האגפים הוצגו להנהלת המשרד יותר מפעם אחת וקיבלו את אישורה. הרשות הייעודית מסרה כי אין הנחיה לאגפים להיערכות נפרדת, אלא קביעת סטנדרטים ברורים למוכנות האגפים לחירום. כל אגף אחראי להיערכותו להמשכיות תפקודית במצב חירום, ואילו תפקידי הרשות הייעודית הם לכוון את האגף מהבחינה המקצועית ולעקוב אחר ביצוע היערכות. לדבריה, הדרך הנכונה והראויה, המצוינת ומוערכת על ידי גופים שונים, היא לקבוע מדדים, להנחות את האגפים, ללוות אותם בתהליך ולעקוב אחריהם, תוך שילוב ומעורבות של ההנהלה ותרגול מפעם לפעם.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי הדרך שבה רואה הרשות הייעודית במשרד האוצר את משימותיה אינה עולה בקנה אחד עם הגדרת תפקידי הרשות על ידי ועדת מל"ח העליונה²⁹. פעילות האגפים השונים של משרד האוצר נשענת על תשתיות משותפות, ועל כן אין מקום להפקיד חלק מאחריות הרשות אצל אגפי המשרד השונים. על משרד האוצר לשוב ולבחון אילו מהפעילויות הקשורות בהכנת התכניות להמשכיות עסקית יכולות להתבצע באגפיו השונים, ואילו פעילויות ראוי שיבצע גוף מרכזי, כמו אגף החירום והביטחון. זאת, כדי למנוע כפילות בהערכת הסיכונים, לטפל באיתור התשתיות הנדרשות וכדי לשפר את היערכות המשרד כולו למצבי חירום.

3. ברשות ני"ע לא נמצאה אסמכתה לדיונים שנעשו בהנהלת הרשות ולהחלטות שהתקבלו בחלק מהנושאים שפורטו לעיל.

חברה ב' השיבה למשרד מבקר המדינה כי תפיסת החירום של רשות ני"ע הוצגה על ידה וקיבלה את אישורו של יו"ר הרשות, וכי תהליכי העבודה הקריטיים, רמות השירות ונהלי הפעולה של רשות ני"ע אושרו על ידי ראשי המחלקות ומזכ"ל הרשות.

בתשובת רשות ני"ע נכתב כי תוצרת עבודתה של חברה ב' סוכמה במצגת בעניין תפיסת החירום של הרשות באוגוסט 2011. יו"ר רשות ני"ע נתן לכך אישור ואף אישר את רמות השירות של המחלקות. בעקבות זאת, נקבעו נוהלי הפעולה למחלקות שאושרו על ידי המזכ"ל של רשות ני"ע. חברה ב' הוסיפה כי המצגת היא תוצר סופי ואינה מכילה את כל שלבי העבודה.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תוכן המצגת האמורה בתשובת רשות ני"ע אינו כולל את כל תוצרי העבודה שהייתה אמורה לקבל מחברה ב' בשלבי העבודה השונים כאמור.

4. נמצא כי הנהלת בנק ישראל הייתה מעורבת רבות בליווי השלבים השונים של בניית התכנית להמשכיות עסקית, ואף נעשו לשם כך דיונים רבים. עם זאת, למרות טענות הבנק, לא נמצא כי הנהלת הבנק קבעה מראש אילו נושאים עליה לאשר, ולא נמצאו מסמכים המעידים שהנהלה אישרה, לפחות באופן פורמלי, חלק מהשלבים המרכזיים בבניית התכנית להמשכיות עסקית שפורטו לעיל.

בתשובה על פניית משרד מבקר המדינה, הבהיר בנק ישראל כי "הנהלה לא הגדירה מראש את פירוט הבעיות בהן נדרשת החלטתה... הבחירה אילו החלטות להציף להנהלה נתונה לשיקול הדעת של הגורם המקצועי (הממונה על המשכיות עסקית) המתיעץ ומקבל אישור מהמנכ"ל".

קביעת יעדי ההתאוששות ורמות השירות

מטרת הניתוח של מידת הפגיעה הצפויה לכל פעילות של ארגון, בהתאם למשך זמן השבתה משתנה, היא לאפשר לארגון לקבוע את יעדי ההתאוששות שלו לכל אחת מפעילויותיו הקריטיות³⁰. הנחה פשוטה היא שכל ארגון מבקש להשיב לשגרה את כל הפעילויות החיוניות לאלתר, אולם לרוב שיקום פעילות ארגונית מסוימת בתוך זמן קצר מאוד כרוך בעלויות כספיות גבוהות לארגון. מנגד, קביעת יעד התאוששות לזמן ארוך מדי אינה רצויה, שכן השבתה של פעילות ארגונית לזמן רב עלולה להביא לנזקים בלתי נסבלים עבור הארגון, או לאי-יכולתו להשיג את המטרות והיעדים שהוא מבקש לספק לציבור בשעת חירום ולאחריה.

קביעת יעדי ההתאוששות של פעילויות ארגוניות חיוניות צריכה להיות מבוססת אם כן על איזון בין הנזקים שהארגון מוכן לספוג, לרבות אי-יכולתו לספק שירותים לציבור במשך זמן השבתה, ובין העלות הכרוכה בנקיטת הצעדים הנדרשים לשם השבת הפעילות המושבתת לרמה שנקבעה. גורם נוסף שיש להביאו בחשבון בהקשר זה הוא יחסי הזיקה בין פעילויות ארגוניות שונות, כך למשל יש פעילויות שיש לשקמן תחילה, מכיוון שהן מהוות תנאי הכרחי לקיומן של פעילויות אחרות.

בשעת חירום אין לעתים אפשרות מעשית או צורך להחזיר כל אחת מהפעילויות הארגוניות לרמתה שבשגרה. רמת השירות המזערית היא הדרגה שבה מתבקש כי פעילות ארגונית מסוימת תשוקם במהלך שלבי ניהול אירוע החירום, והיא יכולה להשתנות על פני הזמן הצפוי לשיקום פעילותה כבימי שגרה. חשוב לציין כי בנסיבות מסוימות פעילות ארגונית עשויה להידרש לרמת שירות גבוהה יותר בשעת החירום מזו הנדרשת ממנה בימי שגרה. כך למשל, פעילות ארגונית שתכליתה מתן מענה לציבור עשויה להידרש לתפוקות גבוהות בעתות חירום לעומת ימי שגרה.

יעדי ההתאוששות ורמות השירות בבנק ישראל

כחלק מעבודת ההכנה של התכנית להמשכיות עסקית, הציגה חברה א' באפריל 2007 טבלה המתארת 17 יעדי התאוששות בתחומי פעילות שונים של בנק ישראל.

משרד מבקר המדינה העלה בבדיקתו כי בנק ישראל קבע את יעדי ההתאוששות שלא על סמך ניתוח הפגיעה הצפויה כתוצאה מהשבתה הפעילויות החיוניות שלו לפרקי זמן שונים.

30 הנהלת הארגון מחליטה על יעד ההתאוששות שפירושו פרק הזמן שיחלוף מהזמן שבה הושבתה פעילות ארגונית מסוימת ועד זמן השבת הפעילות לסדרה, בדרגה שעליה יוחלט.

בנק ישראל ציין בתשובתו מאפריל 2013 כי יעדי השירות נקבעו בשנת 2007 ועודכנו ב-2012 "שלא בדרך של ניתוח הפגיעה הצפויה לבנק מההשבתה, אלא על פי מתודולוגיה של חברה א' לפיה נמדד הזמן המקסימלי (בלי קשר לעלות המניעה) בו הבנק מוכן 'לסבול' את אי ביצוע התפקיד הקריטי. לשם כך מתחשבים בנורמטיביות/קבילות ולא במחיר של שיקום הפעילות הקריטית".

משרד מבקר המדינה מעיר לבנק ישראל כי תשובתו אינה מבחינה בין יעדי ההתאוששות ובין רמות השירות. ככל שהדבר נוגע ליעדי התאוששות, נאמר בעבודתה של חברה א' עבור הבנק כי "זמן ההתאוששות המינימלי" הוא "משך הזמן המירבי אשר בו להערכתנו ניתן לפעול ללא אספקת שירות כלשהו של הבנק בנושא זה. חריגה מזמן זה משמעותה גרימת נזק כבד במיוחד למשק או לציבור".

יעדי ההתאוששות ורמות השירות ברשות ניירות ערך

במסגרת עבודת המטה שהגישה חברה ב' לרשות ני"ע במהלך 2011 נכללה טבלה המפרטת את פעילויות המחלקות השונות של הרשות בימי שגרה ובעתות חירום.

נמצא כי רשות ני"ע לא קבעה את יעדי ההתאוששות ואת רמות השירות.

בתשובת רשות ני"ע נכתב כי בנוהלי מחלקות הרשות פורטו, לכל אחת מהן, הפעילויות החיוניות בחירום, ואלו מהוות את הגדרת רמות השירות של כל מחלקה במצבי החירום השונים. רשות ני"ע הוסיפה כי היא מקבלת את הערת משרד מבקר המדינה לעניין הצורך בקביעת יעדי התאוששות, וכי היא תוסיף אותם לנוהלי המחלקות.

משרד מבקר המדינה מסב את תשומת לב רשות ני"ע כי קביעת הפעולות החיוניות בחירום וקביעת רמת השירות של כל פעילות הן שתי פעולות שונות, כפי שפורט לעיל. לעתים יש קשר בין יעדי ההתאוששות ובין רמות השירות של הארגון, דוגמת קביעת רמות שירות שונות על פני ציר הזמן של התאוששות הפעילות הארגונית.

יעדי ההתאוששות ורמות השירות במשרד האוצר

כאמור, לפי ההנחיה שהפיץ אגף החירום והביטחון במשרד האוצר במרץ 2010, נדרש כל אחד מאגפי משרד האוצר להגדיר את רמות השירות באגף. בהנחיה הוסבר כי "הגדרת רמת השירות בחירום תיעשה בהתאמה לפרמטרים כגון: סוג התרחיש, מידת החשיבות של השירות, תשומות האגף המושקעות בו, מידת היכולת לממש את השירות ברמה מסוימת".

נמצא כי ההנחיה שהפיץ אגף החירום והביטחון אינה עוסקת בקביעת יעדי ההתאוששות. בהיעדר יעדים להתאוששות, אי-אפשר לקבוע את רמת השירות המבוקשת ולהיערך כנדרש להתמודדות עם מצבי חירום, שבהם יושבתו פעילויות חיוניות. עוד נמצא כי לא נקבעו רמות שירות לכל אגפי משרד האוצר; וכי לחלק מהפעילויות שנקבעו כקריטיות, לא נקבעו רמות שירות כלל.

אגף החשכ"ל השיב למשרד מבקר המדינה כי הוא מקבל את ההערה שיש לקבוע יעדי התאוששות, וכי האגף ישתלב בהמשך ביעדי ההתאוששות של משרד האוצר ויתאים את מוכנותו לפיהם, וכי יפעל כנדרש בנושא פעילויות קריטיות.

ניתוח התשתיות לצורך הגנה על הפעילויות החיוניות בארגון

לפי התקנים המקובלים בעולם בדבר המשכיות עסקית, לאחר קביעת הפעילויות החיוניות של הארגון, שעליהן מבקשת התכנית להמשכיות עסקית להגן מפני איומים הנכללים בתרחישי הייחוס, נדרש ניתוח מפורט של התשתיות שעליהן מתבססת כל אחת מפעילויות אלו (כוח אדם, מתקנים-בניינים, טכנולוגיה, מידע, ציוד ושירותים). מטרת שלב זה הן כדלהלן: לזהות אילו תשתיות הן חיוניות לשם ביצוע כל אחת מהפעילויות הקריטיות של הארגון במצב חירום; לבחון כיצד הן עלולות להיפגע בתרחישי הייחוס השונים; לאפשר לארגון לנקוט צעדים לשם הפחתת הסיכונים הרלוונטיים; לפעול כדי לוודא שאותן תשתיות יעמדו לרשות הארגון בעת שיידרשו, והוא יוכל לעמוד ביעדי ההתאוששות וברמות השירות שנקבעו. כמו כן, יש לבצע בדיקות בגופים חיצוניים המספקים לארגון שירותים הנדרשים לפעילותו החיונית, או שיש בהם תשומה הכרחית לפעילותו החיונית.

תהליך הניתוח הארגוני של תשתיות חיוניות אמור לעסוק בין היתר בתשתיות לאומיות, כגון דלק, מים, חשמל וגז, ולכן המידע בדבר תעודת התשתיות האמורות בשעת חירום הוא רלוונטי לתהליך הניתוח הארגוני. ואולם נמצא כי אין די שיתוף של מידע מצד רח"ל בנושא זה. במכתב מינואר 2012 ביקש סגן המפקח על הבנקים מהשר להגנת העורף דאז, מתן וילנאי, ומראש רח"ל, מר אבי דוד, כי המשרד להגנת העורף יתערב לשם העברת מידע בדבר תעודת של תשתיות קריטיות אל המערכת הבנקאית, כדי שתוכל לעמוד ביעדי השירות שלה במצבי חירום. בפברואר 2012 השיב ראש חטיבת תקציבים ומשרדי ממשלה ברח"ל לסגן המפקח על הבנקים כי יש צורך להקים צוות בין-משרדי לבחינת נושא זה ונושאים אחרים; ואולם במועד סיום הביקורת טרם קודם העניין.

המשרד להגנת העורף הודיע בתשובתו כי במסגרת עבודת המטה שביצע הוקמו צוותים ייעודיים בנושא חשמל, דלק וגז (גז פחמימני מעובה); וכי בעקבות עבודתם נכתבו נהלים בין-ארגוניים, הם הופצו לכלל משרדי הממשלה לקבלת תגובתם, ולאחר אישורם - הופצו כנהלים מחייבים.

במרץ 2012 הנחה אגף החירום והביטחון במשרד האוצר את אגפי המשרד להגדיר את המשאבים הנדרשים לעמידה ביעדי השירות בכל אחד מהתחומים, לבחון את המשאבים העומדים לרשות האגף למטרה זו ולמפות את הפערים בינם ובין המשאבים הדרושים.

לדעת משרד מבקר המדינה, אין די בכירור התשתיות הדרושות לשם עמידה ברמות השירות, אלא יש חשיבות רבה גם לניתוח התשתיות הנדרשות לשם עמידה ביעדי ההתאוששות. נוסף על כך, אף שאפשר שכל אגף האחראי לפעילות חיונית יגדיר את התשתיות הנדרשות למימושה, הרי שהנהלת המשרד צריכה לקבל, במסגרת האסטרטגיה להמשכיות עסקית, את ההחלטות הנדרשות לשם הפעלת התשתיות החיוניות במצבי חירום, בייחוד כשמדובר בתשתיות המשותפות לאגפים שונים, כגון תשתיות בינוי, תשתיות טכנולוגיה וציוד.

מנהל אגף בכיר לחירום וביטחון במשרד האוצר כתב למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2012, בכל הנוגע לזיהוי תשתיות קריטיות וניתוחן, כי "כחלק מההתכוננות, נערכו מס' דיונים בראשותו של המשנה למנכ"ל והממונה על הנושאים המנהליים", וכי "כלל התוכנות באות לידי ביטוי בתיק הנהלים של אגף המינהל, אלו הוגדרו ליעדי ורמות השירות ואופן מימושם".

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד האוצר כי לא נמצאו מסמכים בעניין הדיונים שהתקיימו. בהיעדר ניתוח של הזיקה בין הפעילויות החיוניות ובין התשתיות הנדרשות להן, אין בידי משרד האוצר מלוא המידע הנדרש לשם תעדוף השימוש בתשתיות אלו בעת הצורך, והיכולת לעדכן את רכיבי התכנית להמשכיות עסקית ולתחזקה נפגעת. זאת ועוד, נוהלי אגף המינהל נכתבו ואושרו בטרם הגדירו סופית כל אגפי משרד האוצר את הפעילויות הקריטיות, וממילא לא היה אפשר להשלים את ניתוח התשתיות הנדרשות לשם ביצוען של הפעילויות האמורות.

הרשות הייעודית במשרד האוצר מסרה בתשובתה כי לחלק מהתשתיות הקריטיות הוגדרו יעדי התאוששות, וכי היא תפעל על מנת לשפר את הטעון שיפור.

כוח האדם

כדי להבטיח את היכולת הארגונית לאושש את הפעילויות החיוניות, יש לבחון מי הם בעלי התפקידים בארגון שבידיהם הכישורים והידע הנדרשים לביצוע כל פעילות, ומהו מניין העובדים המזערי הנדרש כדי לעמוד ביעדי ההתאוששות וברמות השירות. פגיעה בזמינות כוח האדם עלולה לחייב את הארגון להשתמש בעובדים בתפקידים השונים מתפקידם הרגיל, ועל כן במיפוי כוח האדם צריך לקחת בחשבון את כלל עובדי הארגון. במסגרת זו יש לנתח את סוג העבודה שהעובדים מבצעים ואת תרומתם המתבקשת לעמידה ביעדי הארגון בשעת חירום. כמו כן, יש לזהות אילוצים הנוגעים לעובדים שעלולים להיות רלוונטיים במצבי חירום, כגון מוגבלות פיזית או קושי בשהייה ממושכת במקומות סגורים וכישורים הרלוונטיים למצבי חירום, כגון מידת ההכשרה לסייע בעזרה ראשונה, בפעולות חילוץ ועוד.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה כי למעט רשימת עובדים ופרטי יצירת הקשר עמם, לא בוצע במשרד האוצר וברשות ניירות ערך ניתוח שיטתי ויסודי של כוח האדם הנדרש לצורך כל אחת מהפעילויות הארגוניות החיוניות; על כן, בגופים אלו חסר מידע על אודות עובדים, שעשוי להיות רלוונטי בשעת חירום. כתוצאה מכך מתעורר חשש שעקב אי-זמינות של עובדים במצב חירום, לא יעמוד לרשות הגופים הללו כוח האדם הנדרש לשם ביצוע פעילויותיו החיוניות.

הרשות הייעודית במשרד האוצר כתבה בתשובתה כי תפעל לתיקון הליקויים שנמצאו. רשות ני"ע השיבה למשרד מבקר המדינה כי כל מחלקה ברשות פועלת להעמקת נוהלי העבודה בחירום, ואלו יכללו מידע רלוונטי בתחום כוח האדם הנדרש במצבי חירום. הרשות צופה כי הכנת נהלים פנימיים אלו תסתיים בסוף מרץ 2013, והיא מתכננת תרגיל במטרה לבחון את הנהלים.

תשתיות פיזיות

תרחישי הייחוס מניחים טווח רחב של פגיעה אפשרית במבנים, החל מפגיעה מקומית שכמעט ואין בה כדי לפגוע בפעילות הארגון, ועד קריסה מלאה של מבנה, העלולה להשבית לתקופה ארוכה פעילויות המתבצעות במבנה בימות שגרה, או המיועדות להתבצע בו בשעת חירום.

חלק לא מבוטל מפעילויות הארגון המוגדרות קריטיות מחייב מקום פיזי שבו תוכל הפעילות להתבצע. נוסף על כך, הניתוח בנושא תשתית הבינוי הנדרשת לפעילויות חיוניות מחייב בחינה יסודית של תשתיות נוספות הכרוכות במבנה, כגון תשתיות החשמל, המים ומיזוג האוויר, וכן גורמי סיכון

סביבתיים. בחינת תשתית הבינוי הנדרשת לשם הגשמת הפעילויות החיוניות מצריכה דיון גם בנושא תחבורה, כגון נגישות כוח האדם שאמור להפעיל אותן אל המתקן שבו אמורה הפעילות להתבצע.

נמצא כי אף על פי שבנק ישראל ומשרד האוצר עסקו בהבטחת זמינותן של תשתיות במצבי חירום, הם לא ביצעו סקירה מלאה של תשתיות הבינוי הנדרשות עבור כל אחת מהפעילויות החיוניות.

הרשות הייעודית במשרד האוצר השיבה למשרד מבקר המדינה כי תיק נוהלי אגף המינהל עוסק גם בשמירת זמינות תשתיות המשרד במצב חירום, וכי הרשות תפעל כדי לשפר את הנדרש. בנק ישראל ציין בתשובתו כי בחירת אתר שליטה חלופי, שבו יוכל הבנק לבצע את הפעולות החיוניות כדי לעמוד ביעדי השירות שקבע לעצמו, כללה גם הגדרה של התשתיות הנדרשות; וכן כי בוצעה סקירה של התשתיות החיוניות באתרי השליטה השונים, וניתן מענה לצורך בזמינותן, ביתירותן ובחזוקתן של התשתיות הקריטיות.

משרד מבקר המדינה מציין כי הגדרת התשתיות הנדרשות צריכה להתבצע בזיקה לכל אחת מהפעילויות הקריטיות - הדרישות מאתר שליטה חלופי יתבססו על מצרף התשתיות הנדרשות לביצוע כל אחת מהפעילויות החיוניות. ניתוח התשתיות הנדרשות לכל אחת מהפעילויות החיוניות, מאפשר גם לזהות דרישות מיוחדות הנוגעות לפעילות חיונית מסוימת, להתכונן מראש לשינוי עתידי בתשתיות הנדרשות ולחסוך בעלויות ההיערכות.

בביקורת לא נמצאו אסמכתאות לניתוח של רשות ני"ע בנוגע לתשתיות הבינוי הנדרשות לביצוע פעולות חיוניות.

בתשובת רשות ני"ע נאמר כי אף שהרשות מקבלת את הערת מבקר המדינה בעניין היעדר תיעוד מסודר של ניתוח התשתיות הקריטיות, הרי שבפועל התשתיות כולן נבחנו, כחלק מתהליך שהרשות נמצאת בעיצומו, ונמצא שרמת השרידות שלהן גבוהה.

ט כ נ ו ל ו ג י ה

מיפוי הטכנולוגיה המשמשת לפעילויות חיוניות מחייב בחינה של כל מערכות התכנה והחמרה, לרבות רכיבי התקשורת ומערכות נלוות, כגון מערכות מיזוג האוויר, בקרי שליטה ועוד; וכן בחינה של זמינות המידע השמור במאגרי המידע של הארגון. זמינותה של התשתית הטכנולוגית היא תנאי הכרחי ליכולתו של הארגון לעמוד ביעדי ההתאוששות וברמות השירות של הפעילויות הקריטיות לתפקודו. בנסיבות של פגיעה ביכולת ההפעלה של מערכות המידע הנדרשות לביצוע פעילויות חיוניות, כושרו של הארגון להתאושש מותנה בשיקומן. על האגף האחראי למערכות המידע בכל אחד מהארגונים להגדיר את הרכיבים הנדרשים לשם הפעלת מערכת המידע כתשתית חיונית, ואת הפעלת מערכות המידע הדרושות עליו להגדיר בתור רמת שירות מינימלית, שהשגתה נכללת ביעדי ההתאוששות. כלומר, אם מערכת מידע מוכרת בתור תשתית חיונית לפעילות ארגונית מסוימת, הרי שהצורך בהפעלתה בתוך זמן מינימלי צריך להיות מתורגם ליעד התאוששות עצמאי של אגף מערכות המידע.

נמצא כי בכל הגופים שנבדקו לא נקבעה שיטה שלפיה יוגדרו יעדי ההתאוששות ורמות השירות הנדרשות מהגופים האחראים להפעלת מערכות המידע בשעת חירום, על סמך ניתוח התשתיות הטכנולוגיות שיידרשו בשעת חירום.

מזכ"ל רשות ני"ע כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי "הרשות ביצעה סקר שרידות וניתוח של תשתיות קריטיות, הן פיזית והן במישור הסייבר, של מערכות המחשוב והתקשורת שלה. במסגרת זו אותרו נקודות תורפה, והרשות בוחנת כיצד ליישם את ההמלצות".

רשות ני"ע הסבירה בתשובתה ממרץ 2013 כי התשתיות הטכנולוגיות שלה תוכננו בדרך שנועדה להבטיח כי מערכות קריטיות לא יושבתו. כמו כן הודיעה כי במרץ 2013 יתקיים תרגיל, ובסיומו ימופו התשתיות הנדרשות על פי יעדי השירות של מחלקותיה.

אגף החירום והביטחון במשרד האוצר הנחה את אגפי המשרד למפות את מערכות המידע והתקשורת שלהם ולהגדיר "אילו מהן חיוניות להבטחת קיום תפקידי הליבה של האגף במצב חירום". אולם לא נמצא כי אגפי המשרד האוצר פעלו על פי הנחיה זו.

מידע לא ממוחשב וחפצים בעלי ערך ציבורי היסטורי

למרות הישענותם הרבה של הגופים שנבדקו על מערכות מידע ואמצעים טכנולוגיים, הם עדיין משתמשים במידע שאינו ממוחשב במלואו. לא אחת, לפעילויות המבוצעות בשעת ניהול אירועי חירום נחוץ מידע לא ממוחשב השמור בארגון או המתקבל מגופים אחרים. יש גם סוגי מידע שאינם נדרשים לביצוע פעילויות חיוניות במצב חירום, אולם חשוב במיוחד להגן עליהם מפני איומים, למשל בשל הצורך בשמירת מידע ארכיוני. בחלק מהגופים שנבדקו נשמרים גם פריטים פיזיים בעלי ערך ציבורי היסטורי.

איומים מסוגים שונים, כגון שרפה או אירוע הגורם לקריסת מבנה, עלולים לגרום לאבדן מידע כאמור, לחוסר נגישות של מידע או לפגיעה בפריטים בעלי ערך היסטורי. לפיכך, יש צורך למפות את המידע השמור באמצעים בלתי ממוחשבים ואת המידע שאינו בידי הארגון אך דרוש לפעילותו בשעת חירום, לאתר ולרשום את המקום שבו מאוחסן כל פריט מידע ופריט בעל ערך היסטורי. על בסיס מיפוי זה על הנהלת הארגון לדון בדרכים למזעור הסיכון של אבדן המידע האמור, או למציאת מקורות מידע חלופיים בעת הצורך, וכן להצלת פריטים בעלי ערך היסטורי.

נמצא כי בכל הגופים שנבדקו, למעט הפיקוח על הבנקים בבנק ישראל, לא נבדקו ביסודיות פעילויות שנקבעו כחיוניות, על מנת לאתר מידע לא ממוחשב הנדרש לשם ביצוען ולהשגת יעדי ההתאוששות ורמות השירות. יצוין כי אגף החירום והביטחון במשרד האוצר נתן לאגפי המשרד הנחיה למפות את סוגי המידע החיוניים לפעילותם במצבי חירום, אולם לא נמצא כי מי מהאגפים מיפה מידע לא ממוחשב.

רשות ני"ע השיבה למשרד מבקר המדינה כי הפער היחיד שמצאה בבדיקתה בנושא הוא תלות חלקית בניירת של מחלקות מסוימות, ואולם רוב המידע החיוני לפעילות הרשות נמצא במדיה מגנטית וניתן לגיבוי ולשליפה. בנק ישראל ציין בתשובתו כי הוא מקבל את הערת הביקורת ויבדוק את אפשרות יישומה.

ציוד ושירותים

מרבית תרחישי הייחוס של בנק ישראל ושל משרד האוצר קובעים כי במצבי חירום מסוימים תיתכן פגיעה חמורה בפעילותם עקב פגיעה באספקת תשומות חיצוניות המשמשות לפעילויות ארגוניות שונות. תשומות אלו יכולות להיות קשורות בתשתיות פיזיות, כפי שפורט לעיל, ויכולה להיות להן זיקה לאספקת מגוון רב של מוצרים ושירותים עסקיים הנדרשים לצורך ביצוע פעילויות השגרה

והחירום שלהם. אף שאין לרשות ני"ע תרחישי ייחוס מאושרים, נמצא בביקורת כי גם פעילותה תלויה במידה לא מבוטלת במוצרים ושירותים שגופים חיצוניים מספקים לה, בייחוד בתחומי התקשורת, האנרגיה והמידע.

התלות הרבה של הגופים שנבדקו בספקים חיצוניים לשם ביצוע פעולותיהם העסקיות היא גורם סיכון מוגבר שיש להביאו בחשבון בבניית תכנית להמשכיות עסקית. בשעת ניתוח התשתיות, על הארגון לזהות את הספקים החיצוניים לפעילותו, לברר אם יש להם תכנית להמשכיות עסקית, ואם נמצאים ספקים חלופיים של ציוד ושירותים חיוניים. בבדיקה הזאת צריך ליצור זיקה לכל אחת מהפעילויות שהוגדרו קריטיות כדי לאפשר בשעת הצורך פעולות נקודתיות להפחתת הסיכון.

מזכ"ל רשות ני"ע כתב למשרד מבקר המדינה בינואר 2013 כי "הרשות ביצעה ניתוח של ספקים קריטיים בתחום התקשורת והמחשוב וביצעה מיפוי של ספקים אלו, בחלוקה לתחומי אחריות, וכן דרכי גישה אליהם למקרה הצורך. עם זאת, ספקים אלו אינם מוגדרים כמפעל חיוני" והרשות בוחנת דרכים למציאת פתרון לכך".

בנובמבר 2012 כתב מנהל אגף בכיר לחירום וביטחון במשרד האוצר למשרד מבקר המדינה כי "משרד האוצר איתר גופים הנדרשים להיות מפעלים חיוניים (כמוגדר בחוק העבודה לשע"ח) ופעל להכריז עליהם ככאלה".

משרד מבקר המדינה מעיר כי הגופים שמשרד האוצר פעל לשם הכרזתם כמפעל חיוני הם הבורסה לניירות ערך, רשות ני"ע והנהלות הבית של קריות הממשלה. ואולם אלו אינם ספקים של המשרד אלא גורמים שבאחריותו כרשות ייעודית.

בדצמבר 2012 מסר האחראי להמשכיות עסקית בבנק ישראל למשרד מבקר המדינה כי הבנק החל בעבודה לזיהוי ספקים חיוניים, אולם עבודה זו לא הושלמה.

במהלך הביקורת לא נמצאו מסמכים המתעדים את הפעולות שבוצעו ברשות ני"ע ובמשרד האוצר, כמתואר על ידם, בעניין הטיפול בספקים חיוניים, למעט בקשה ששלחה רשות ני"ע לגורמי מל"ח להכרה בספק מסוים כמפעל חיוני.

רשות ני"ע כתבה למשרד מבקר המדינה בתשובתה כי המזכ"ל הורה שבכל התקשרות עתידית עם ספק תיכלל בהסכם הוראה בדבר מחויבותו לתת שירות בשעת חירום.

סיכום

משרדי הממשלה והגופים הציבוריים השונים, בכללם הגופים הפיננסיים המרכזיים במדינת ישראל, עומדים דרך שגרה מול מגוון רב של גורמים המסכנים את תפקודם. יש סיכונים הנובעים מאסונות טבע, ויש סיכונים שהם חמורים יותר מהסיכונים שבהם נתונים גופים במדינות אחרות, או שהסתברות להתממשותם היא רבה יותר בשל הסביבה הגאו-פוליטית.

הממצאים שהועלו בדוח זה מעידים על ליקויים בתהליך בניית התכניות להמשכיות עסקית בגופים הפיננסיים שנבחנו - משרד האוצר, רשות ני"ע ובנק ישראל - ובחלוקת האחריות לפיקוח על מוכנות גופי המערכת הפיננסית לאירועי חירום, וליקויים אלה עלולים לפגוע ביכולתם של אותם גופים להתמודד עם אירועי חירום. כפי שפורט בדוח זה, חומרת הליקויים והיקפם שונים מגוף לגוף. נמצא כי רח"ל לא וידאה שהרשויות הייעודיות שנבדקו יוכלו להעביר אל הגופים שהן מנחות את מלוא המידע הנדרש מתוך תרחישי הייחוס הלאומיים; משרד האוצר ורשות ני"ע לא בחנו את מכלול תרחישי הייחוס הנוגעים לחלק מסוגי האיומים כדי לבנות תמונה מלאה של הסיכונים. נוסף על כך, בכל הביקורת שעשה אגף שוק ההון בגופים המונחים על ידו נמצאו ליקויים בהיערכותם למצבי חירום.

לדעת משרד מבקר המדינה, אף שבמערכת הפיננסית חל בשנים האחרונות שיפור ניכר בכל הנוגע להיערכותה לאירועי חירום, על הגופים שנבדקו - בנק ישראל, משרד האוצר ורשות ני"ע - להשלים את היערכותם למצבי חירום ולניהול המשכיות עסקית ולתקן את הליקויים שהועלו בדוח זה בהקדם. בנייתה של תכנית להמשכיות עסקית וביסוסה בגופים המרכזיים הפועלים במערכת הפיננסית הם תנאים חיוניים לשמירה על יכולת תפקודה של מערכת זו גם בעתות חירום.

