

ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם

תקציר

רקע כללי

בתקופה מאפריל עד נובמבר 2013 (להלן - הביקורת הנוכחית) בדק משרד מבקר המדינה את ההסדרה של המיגון על המתקנים הרגישים ברמה הלאומית, לרבות איום הייחוס למיגון המתקנים הרגישים; הטיפול במיגון מתקנים רגישים בעדיפות עליונה, לפי הנחיית ראש הממשלה; ההיערכות למיגון מתקנים רגישים אזרחיים, ביטחוניים וצבאיים; ובחינת האפשרות לשימוש בשיטות חלופיות למיגון מתקנים רגישים. בביקורת הנוכחית נבדקה גם מידת תיקון הליקויים שהועלו בביקורת קודמת, שנערכה בין אוקטובר 2009 ליולי 2010, ושבה נבדקו היבטים שונים בהיערכות של גורמים שונים למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם (להלן - הביקורת הקודמת). נתונים אחדים עודכנו בספטמבר 2014¹.

הביקורת הנוכחית נערכה במשרד ראש הממשלה; במשרד הביטחון; במשרד להגנת העורף; במשרד לביטחון הפנים; בצה"ל; ובחברות ממשלתיות.

במהלך ביקורת זאת היה המשרד להגנת העורף, שהוקם בינואר 2011, ממונה על תחום הכנת העורף למלחמה ועל היערכות העורף לאסונות טבע. המשרד נסמך לוגיסטית על משרד הביטחון (להלן - משהב"ט) ושכן בתוכו. רשות החירום הלאומית (להלן - רח"ל), שפעלה מאז הקמתה בשנת 2007 במשהב"ט, הפסיקה את פעילותה בשנת 2012 ומוזגה במשרד להגנת העורף. ב-1.6.14, לאחר שטיוטת דוח הביקורת הועברה לגופים המבוקרים הרלוונטיים לקבלת התייחסותם לממצאי הביקורת, החליטה ממשלת ישראל, בין השאר, לבטל את המשרד להגנת העורף; להעביר את שטח הפעולה של רח"ל מהמשרד להגנת העורף למשהב"ט; ולהחזיר לשר הביטחון את הסמכויות שהוקנו לשר להגנת העורף, שעניין תכנון המשק החיוני של המדינה לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, בהתייעצות עם מבקר המדינה, החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת, ולפרסם רק את עיקרי התקציר ואת עיקרי הסיכום שלו, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

1 ביקורת זאת הסתיימה לפני מבצע "צוק איתן", והנושאים שנבדקו בה אינם מתייחסים למבצע זה.

הליקויים העיקריים

1. בביקורת הקודמת נמצא, כי עבודת המטה בנושא הסדרת ההגנה על המתקנים הרגישים במדינת ישראל נמשכה כשש שנים, וכי עד מועד סיום הביקורת הקודמת (יולי 2010) לא הבשילה עבודת המטה במשהב"ט, בהובלת רח"ל, לכלל הצעת החלטה לקבינט המדיני-ביטחוני. משרד מבקר המדינה העיר אז, כי מצב זה מהווה ליקוי מהותי נוכח האיום הקיים עליהם ונוכח האיום הצפוי בשנים הקרובות.

נמצא, כי עד מועד סיום הביקורת הנוכחית לא מומשו רוב ההחלטות של ועדת השרים לענייני העורף ממאי 2011 בנושא ההגנה על מתקנים רגישים בישראל, וכי עבודת המטה בנושא הסדרת תפיסת המיגון על המתקנים הרגישים במדינת ישראל, שהחלה למעשה כבר בתקופת פעילות רח"ל (ספטמבר 2011), מצויה במועד סיום הביקורת בשלבים ראשוניים, מתודולוגיים בעיקרם, וטרם הובילה לנקיטת צעדים מעשיים. במצב זה נותרה בעינה מאז שנת 2004 בעיה בהיערכות למיגון המתקנים הרגישים האזרחיים במדינת ישראל מול האיום הקיים עליהם והאיום הצפוי בשנים הקרובות.
2. בביקורת הקודמת העיר משרד מבקר המדינה, כי בהיעדר הסדרה של הגנת המתקנים הרגישים במישור הלאומי על כל היבטיה, לא נקבעו איום ייחוס ותרחיש ייחוס להגנה על מתקנים אלה, לרבות בתחום מיגונם מפני האיום. בביקורת הנוכחית נמצא, כי למרות האיום הקיים על המתקנים הרגישים והאיום הצפוי בשנים הקרובות, ליקוי זה לא תוקן.

במרץ 2012 הנחה ראש הממשלה לקבוע רשימה של מתקנים רגישים שחיוני למגן אותם, באחריות השר להגנת העורף וצה"ל. בביקורת נמצא, כי אף על פי שמדובר במאמץ ייחודי לקדם את הפרויקט ולסיימו בלוח זמנים קצר, ואף שמדובר בפתרון חלקי בלבד, במועד סיום הביקורת, נובמבר 2013, נעשו עבודות למיגון רק בחלק קטן מהמתקנים הרגישים. מבדיקת עדכון שערך משרד מבקר המדינה בספטמבר 2014 עם פיקוד העורף נמצא, כי חלה התקדמות בביצוע עבודות המיגון במתקנים רגישים אלה.

ההמלצות העיקריות

1. מן הראוי שראש הממשלה ינחה על קידום הפעילות לגיבוש תפיסת ההגנה על המתקנים הרגישים במדינת ישראל.
2. בעקבות העברת שטח הפעולה של רח"ל לטיפול בעורף במצבי חירום מהמשרד להגנת העורף למשהב"ט, על משהב"ט לטפל בדחיפות בהיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל נוכח האיום הקיים על המתקנים הרגישים במדינת ישראל ונוכח האיום הצפוי בשנים הקרובות.
3. על משהב"ט לרכז את עבודת המטה להגדרת האיום ותרחישי הייחוס למיגון אותם מתקנים על יסוד קביעת הגופים המוסמכים לכך.
4. על מנכ"ל משהב"ט לקבוע בהקדם את הגורם שיהיה מופקד במשהב"ט על הסדרת מיגון המתקנים הביטחוניים הרגישים שבאחריות משהב"ט. על גורם זה לקבוע את אופן הכנת איום הייחוס להגנת המתקנים הביטחוניים הרגישים שבאחריות משהב"ט מפני האיום הקיים עליהם.
5. על משהב"ט לרכז עבודת מטה, שתבדוק היתכנותו של הרעיון של שימוש בשיטות חלופיות למיגון מתקנים רגישים, לרבות עלותן מול תועלתן.

סיכום

ממצאי הביקורת עולה, כי שעה שבאיום יש התקדמות מתמדת, לא חלה התקדמות ממשית במתן המענה לאיום זה על המתקנים הרגישים - האזרחיים והביטחוניים - מאז החל הטיפול בכך בשנת 2004. אפילו ניסיון למגן חלקית מתקנים אזרחיים רגישים ביותר, לפי הוראת ראש הממשלה, טרם הסתיים עד מועד סיום הביקורת. מצב זה משקף את הליקוי הבסיסי בהסדרת תפיסת המיגון על המתקנים הרגישים האזרחיים במדינת ישראל, והוא היעדר גורם אחד הנושא בסמכות ובאחריות לריכוז ולתיאום כלל הגורמים הרלוונטיים האמורים לטפל בסוגיה זאת.

כאמור, במהלך ביקורת זאת החליטה ממשלת ישראל על ביטולו של המשרד להגנת העורף ועל העברת שטח הפעולה של רח"ל למשהב"ט. בהתייחסותו לממצאי הביקורת מסר מנכ"ל משהב"ט למשרד מבקר המדינה, כי משהב"ט נושא באחריות לרכז את כלל עבודת המטה בנושא מיגון המתקנים הרגישים מול כלל משרדי הממשלה והרשויות הממלכתיות הרלוונטיות. משרד מבקר המדינה מעיר, כי על משהב"ט לקדם נושא זה בדחיפות, נוכח האיום הקיים על המתקנים הרגישים במדינת ישראל ונוכח האיום הצפוי בשנים הקרובות.

