



# דוח מבקר המדינה

טבת התשפ"ה | ינואר 2025

תקצירים



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-001

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של  
משרד מבקר המדינה  
[www.mevaker.gov.il](http://www.mevaker.gov.il)

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



## תוכן העניינים

### ת ק צ י ר י ם

|    |                                                                           |
|----|---------------------------------------------------------------------------|
| 5  | חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה |
| 19 | הגנה בסייבר על כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"ם)                              |
| 23 | ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי              |
| 27 | מוכנות כוחות צה"ל ללחימה בחזית תחת איום כימי - ביקורת מעקב                |
| 31 | מערכת הכספים בגוף ביטחוני מסווג                                           |
| 35 | דוח בנושא מסווג                                                           |



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



**חברת קו צינור  
אירופה אסיה  
(קצא"א) - ביקורת  
פיננסית והיבטים  
שונים בפעילותה**





## חברת קו צינור אירופה אסיה (קצא"א) - ביקורת פיננסית והיבטים שונים בפעילותה

### רקע

בשנת 1968 העניקה ממשלת ישראל לחברת קו צינור אילת-אשקלון (קצא"א ההיסטורית) זיכיון משנה להולכת נפט דרך גשר יבשתי בין ים סוף לים התיכון, להקמה של מתקני נפט לאורכו ולהפעלתם (הזיכיון). בשנת 2017 תם הזיכיון שניתן למשך 49 שנים, ונחקק חוק התשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017 (חוק התשתיות) לצורך קביעת הסדרים חלופיים בחלק מהנושאים שהוסדרו בשטר הזיכיון. בעקבות סיום הזיכיון, ומכוחו של חוק התשתיות, התאגדה למטרה זו חברה חדשה בבעלותה המלאה של מדינת ישראל - חברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ (החברה או קצא"א), ובשנת 2019 הועברה אליה פעילותה של קצא"א ההיסטורית וכלל עובדיה. לפי חוק התשתיות "שר האוצר יהיה השר האחראי לענייני החברה". החל במרץ 2020 החברה מוגדרת חברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975 (חוק החברות הממשלתיות).

לחברה חמישה מגזרי פעילות מרכזיים: (א) נפט גולמי - שירותי פריקה, טעינה, אחסון והזרמה. חלק משמעותי מהנפט הגולמי לישראל בשנת 2022 נפרק בנמלי החברה; (ב) תזקינים - שירותי פריקה, טעינה, אחסון וניפוק; (ג) גז פחמימני מעובה (גפ"ם) - שירותי פריקה, ניפוק, אחסון ומילוי מכלים מיטלטלים; (ד) שירותי נמל - שירותי ניתוב, קשירה והתרה של אוניות; (ה) גז טבעי - שירותים שונים למשק הגז הטבעי. קצא"א מפעילה שלושה קווים נפרדים להזרמת נפט גולמי ובבעלותה קו נוסף להזרמת מוצרי דלק שמופעל על ידי חברת תשתיות אנרגיה בע"מ באורך כולל של 747 ק"מ; נמלי אנרגיה באשקלון ובאילת (מזח בתוך נמל אילת); ולצידם חוות מכלים לאחסון נפט גולמי ומוצרי דלק בנפח כולל של 3.7 מיליון מטרים מעוקבים.

בדצמבר 2020 חתמו החברה וחברת Med-Red Land Bridge LTD (מד-רד)<sup>1</sup> הסכם לעשר שנים שבמסגרתו החברה הייתה צפויה להגדיל את היקף פריקת הנפט הגולמי בנמל אילת בשיעור ניכר. המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) התנגד להגדלת הפעילות של החברה באילת וממנה, והגביל את היקף הפעילות השנתית של החברה באילת. בנובמבר 2021 קבע המשרד להג"ס מדיניות "אפס תוספת סיכון למפרץ אילת" (מדיניות אפס תוספת סיכון)<sup>2</sup> וקבע בהתאם למדיניות זאת כי הוא לא יבחן ולא יתיר (כלל או בתנאים) את הגדלת הכמות מעבר לכך, עד שהממשלה תחליט אחרת.

1 מזכר הבנות לא מחייב נחתם בין הצדדים באוקטובר 2020.

2 מדיניות אפס סיכון ולפיה לא תותר כל הרחבה בפעילות בנמל אילת וסביבתו באופן שעלול להגדיל את הסיכון לסביבה מעבר למצב הקיים. כלומר, שימור היקף פעילותה של קצא"א בנמל אילת בהתאם להגבלות שחלו עליה לפני החתימה של הסכם מד-רד להרחבת פעילותה באילת החל משנת 2021 בהתאם להיקף הפעילות שעליו הצהירה החברה (בהיתר הרעלים שניתן למתקניה באילת) בשנים שקדמו להסכם.



בהמשך, נחתם נספח עדכון להסכם מד-רד שבמסגרתו הסכימו הצדדים להקטין את כמויות הנפט שניתן לפרוק ולשנע בהמשך להגבלות שהטיל המשרד להג"ס בהיתרי הרעלים באשקלון ובאילת. במאי 2024 השלים צוות בין-משרדי בהובלת משרד ראש הממשלה<sup>3</sup> (משרד רה"ם) את הליך בחינת הסכם מד-רד ומדיניות אפס תוספת סיכון בהמשך, שהחלה בספטמבר 2021. הצוות מצא כי יש תועלות להרחבת "שינוע נפט דרך נמל אילת, שהוצגו לראשונה בהרחבה במסגרת עבודתו, ובראשן תועלות לביטחון האנרגטי של המשק ולרציפות התפקודית בשעת חירום. אי-ביטול ההגבלה הנובעת ממדיניות אפס תוספת סיכון, ללא ניהול סיכונים, ואי הרחבת נמל התזקינים עלול להוביל לסגירת המכלל באילת וכך לא יתאפשר המענה המחויב בעתות חירום". בהתאם, הצוות הבין-משרדי, למעט נציגי המשרד להג"ס, המליץ, בין היתר כי המשרד להג"ס יבחן פרטנית את בקשת החברה להרחיב את פעילותה בנמל אילת בתוך שלושה חודשים ולא יתנה את הבחינה בהליך ממשלתי שיוורה על כך.

בעקבות מלחמת חרבות ברזל החל מאוקטובר 2023, ולמשך תקופת החירום בלבד, התיר המשרד להג"ס לחרוג מהגבלת הכמות השנתית שקבע באילת, נוכח חשיבותו של נמל אילת בחירום ולצורכי המשק המקומי<sup>4</sup> בשעת חירום. הצוות הבין-משרדי בהובלת משרד רה"ם המליץ בסיכום עבודתו ממאי 2024 על הארכת ההיתר הזמני לחרוג ממגבלת הכמות השנתית באילת נוכח התארכות מלחמת חרבות ברזל ועל ביטול הגבלת ההחרגה לשימוש מקומי בלבד.

3 הצוות כלל את משרד ראש הממשלה, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה והתשתיות, משרד האוצר, משרד החוץ, משרד הבריאות, משרד הפנים, משרד התיירות, המטה לביטחון לאומי, רשות הספנות והנמלים במשרד התחבורה והבטיחות בדרכים, הרשות הממשלתית למים ולביוורשות החברות הממשלתיות.

4 שכן קצא"א יכולה לספק במתקניה באילת גם שירותי אחסון, פריקה והזרמה גם ללקוחות זרים.



## נתוני מפתח

עד 17%  
שיעור הנשים  
בדרג הבכיר

17% נשים בדיקטוריון  
ו-13% נשים בלבד מבין  
העובדים בדרג הבכירים

## 2.5 שנים

חלפו מראשית הדיון  
הממשלתי (ספטמבר  
2021) בעניין הסכם מד-  
רד ומדיניות אפס תוספת  
סיכון (החל מאוגוסט  
2023), עד להשלמת  
הבחינה בעניין, בהובלת  
משרד רה"ם במאי 2024

## 119 ק"מ

מ-254 הק"מ (47%) של קו  
צנרת 42 (קו הנפט הגולמי  
שמחבר את אילת ואשקלון)  
עוברים באזורים ברמת  
רגישות סביבתית "גבוהה עד  
גבוהה מאוד". 101 ק"מ  
מהצנרת עוברים בשמורות  
טבע וגנים לאומיים ברמות  
הכרזה שונות

## במשך שנים

פרק הזמן שדובר החברה  
מכהן בלי שבוצע מכרז  
פומבי בקצא"א

## 7.6 מיליון ש"ח

היה שכרו המצטבר בשנים  
2021 - 2023 של היועץ  
המשפטי החיצוני

## פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2023 עד מאי 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושאים פיננסיים ותפעוליים הקשורים בחברת קו צינור אירופה אסיה בע"מ, לרבות סוגיות בהגנת הסביבה; ניתוח האסדרה שחלה על החברה; ניתוח עתיד החברה וההתפתחות שלה; בחינת עבודת רואה החשבון המבקר (להלן - ר"ח המבקר); וסוגיות בנושאי ממשל תאגידי. הביקורת נערכה בקצא"א, ברשות החברות הממשלתיות, במשרד האוצר, במינהל הדלק שבמשרד האנרגיה (להלן - משרד האנרגיה), במשרד להגנת הסביבה (להלן - המשרד להג"ס), ברשות הטבע והגנים (להלן - רט"ג), במשרד ראש הממשלה (להלן - משרד רה"ם), במטה לביטחון לאומי (להלן - המל"ל) ובעיריית אילת. בדיקות השלמה נעשו ברשות התחרות, בחברת נמלי ישראל בע"מ (להלן - חנ"י), בתש"א וברשות הספנות והנמלים (להלן - רספ"ן).



## תמונת המצב העולה מן הביקורת



### בבחינה על מצבה הפיננסי של החברה עלה כי:

- בשנת 2022 השקיעה החברה חלק מכספיה בניירות ערך סחירים. תשואת ההשקעה הייתה שלילית כתוצאה מירידת ערך בשווי הניירות וכתוצאה מהפרשי שיערי חליפין.
- החברה לא משקפת עם הסבר מילולי את כל מקורות הרווח או ההפסד מפעילות רגילה ומפעילות אחרת.
- החברה לא מפרידה את הוצאות הנהלה וכלליות מסל עלות ההכנסות, שלא כמקובל בחברות ממשלתיות דומות. דבר הפוגע ביכולת ההשוואה לחברות דומות כמו תש"א ונתג"ז וביכולתם לבחון את יעילותה של החברה.
- בשל הגבלות שונות שחלות על החברה, בין היתר, חסמים רגולטוריים סביבתיים, החברה עלולה להתקשות בגיוס הון מהבנקים ומהציבור באמצעות הנפקת אג"ח. זאת, באופן שאינו עולה בקנה אחד עם עמדת רשות החברות הממשלתיות.
- לקצא"א חמישה מגזרי פעילות עיקריים. עלה כי קצא"א אינה מציגה את תוצאות פעילותה לפי מגזרי פעילות מרכזיים. נחיצות ההצגה לפי מגזרי פעילות גוברת בעניינה של קצא"א הן בראייה גיאוגרפית נוכח אתגריה של החברה בנמל אילת לדוגמה (ראו בהמשך), והן בראייה לפי מגזרי פעילותה העסקית נוכח התמורות הצפויות במשק האנרגיה עם האצת המעבר למשק דל פחמן.

### התמשכות הדיונים הממשלתיים בעניין הרחבת פעילות הדלקים באילת

- החברה חתמה על הסכם מסחרי עם חברת מד-רד, בין היתר לצורך פריקה והזרמה של נפט גולמי בקו 42 (שמחבר בין אילת לאשקלון). בנובמבר 2021 הודיעה מנכ"לית המשרד להג"ס (דאז) עם העתק לשרה (דאז) כי המשרד החליט לאמץ "מדיניות של אפס תוספת סיכון במפרץ אילת", ושהמשרד לא יתיר כל הגדלה בהיקף הפעילות בנמל אילת "מעבר למה שהותר לחברה בהיתר רעלים ולתוכנית החירום המפעלית שבידה". בפועל, נוכח מדיניות אפס תוספת סיכון של המשרד להג"ס, הוא לא קידם את בדיקת סקר הסיכונים המתוקן שהגישה קצא"א, וכפועל יוצא מכך לא עודכנה תוכנית החירום המפעלית של החברה. המשרד להג"ס התנה את בחינת סקר הסיכונים המתוקן בהחלטת ממשלה.
- בעקבות ההגבלות של המשרד להג"ס, נחתם נספח עדכון להסכם בין החברה למד-רד שבמסגרתו הסכימו הצדדים להקטין את כמויות הנפט שניתן לפרוק ולשנע. ביטול הסכם מד-רד המקורי (מ-2020) בקיזו הסכם מד-רד החדש שהותאם להגבלות המשרד להג"ס, הביא לפגיעה בהכנסות החברה.



- נמצא כי קצא"א יידעה בשלב מוקדם את המשרד להג"ס בעניין הרחבת הפעילות הצפויה בנמל אילת במסגרת הסכם מד-רד, באוקטובר 2020, כבר בשלב החתימה על מזכר ההבנות הלא מחייב. עם זאת, קצא"א לא יידעה את משרד האנרגיה על תוכן ההסכם, על אף ההשלכות המהותיות של הסכם זה על משק האנרגיה בעת שגרה ובשעת חירום. יצוין כי אין חובה חוקית ליידע את משרד האנרגיה.
- עולה כי בסיכום הדיונים הממשלתיים בעניין הסכם מד-רד ומדיניות אפס תוספת סיכון<sup>5</sup>, בספטמבר 2023, כשנתיים מראשיתם, משרד האוצר, המשרד להג"ס, משרד האנרגיה ומשרד רה"ם שריכוז את הדיונים בעניין מדיניות אפס תוספת סיכון החל מאוגוסט 2023, היו חלוקים על תרחיש הייחוס לאירוע שפך נפט (בהשוואה לתרחיש שקבע המשרד להג"ס - 25,000 טונות); ולא הוצגה ההסתברות לאירוע דליפה - שהם הבסיס להערכה ולכימות ההשלכות השליליות מהרחבת הפעילות באילת. כך גם העלויות הכלכליות ובהן עלות היתירות האנרגטית שתוטל על המשק כתוצאה ממדיניות אפס תוספת סיכון טרם נאמדו.
- רק במהלך הביקורת, ולאחר פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", פרסם משרד רה"ם במאי 2024 את מסקנות הבחינה של הצוות הבין-משרדי שהוביל ושורת המלצות. הצוות הבין-משרדי, למעט נציגי המשרד להג"ס, המליץ בין היתר להשיב את "עבודת משרדי הממשלה למסלולה הרגיל" כמפורט להלן:
  - המשרד להג"ס יבחן פרטנית את הבקשה להרחבת היקף שינוע הנפט דרך נמל אילת במסגרת הסמכויות הנתונות בידו בתוך שלושה חודשים ממועד המלצות אלו. במסגרת זו יושלם סקר הסיכונים בהתאם להנחיות המשרד להג"ס.
  - המשרד להג"ס ייתן הנחיות לצעדים הנדרשים לצמצום ההסתברות לאירועי שפיכת נפט, לרבות התייחסות ומתן הנחיות לצעדי ההגנה הנדרשים בנוגע לחופי אילת, למגוון הביולוגי במפרץ כולל שוניית האלמוגים, לבריאות הציבור ולמתקן ההתפלה באילת, ובכלל זה צעדים לאספקת מי שתייה בקרות תרחיש הייחוס, והכול בהתאם לסמכויות המשרד שבדין ולפרקטיקה המקובלת.
  - המשרד להג"ס יבצע בחינה של מדיניות אפס תוספת סיכון ושל ההנחיות שניתנו לעובדי המשרד להג"ס מכוחה בראי המשפט המנהלי.
  - בלי קשר לבחינה הנידונה, ואף שהנושא לא עלה בדיוני הצוות, על המשרד להג"ס להיערך באופן מספק להתמודדות עם אירוע לאומי של זיהום ים בשמן במפרץ אילת כפי שנקבע בהחלטות הממשלה.
- נמצא כי גם בתום שנתיים וחצי מתחילת בחינת הסכם מד-רד (יולי-ספטמבר 2021) ומדיניות אפס תוספת סיכון בהמשך (מאוגוסט 2023 עד מאי 2024), המשרד להג"ס נותר במחלוקת עם יתר משרדי הממשלה שלקחו חלק בצוות הבין-משרדי שבחן את מדיניות אפס תוספת סיכון (והעביר דעת מיעוט למסקנות הצוות).

5 מדיניות אפס סיכון ולפיה לא תותר כל הרחבה בפעילות בנמל אילת וסביבתו באופן שעלול להגדיל את הסיכון לסביבה מעבר למצב הקיים.



- נמצא כי בתום כ-3.5 שנים (החל מדצמבר 2020 - מועד החתימה הראשון על ההסכם, ועד לסיום מועד הביקורת) ואף לאחר שחלפו כשלושה חודשים ממועד סיכום עבודת הצוות הבין-משרדי (במאי 2024), הממשלה ובפרט משרדי רה"ם, האוצר, האנרגיה והמשרד להג"ס, טרם דנו במסקנות והמלצות הצוות הבין-משרדי ולפיכך טרם ניתן להן מעמד מחייב.

מצב זה ממחיש הליך ממשלתי טורי, ממושך ומסורבל לבחינת מדיניות שמשרדי הממשלה הרלוונטיים הסכימו שיש לה השפעות נרחבות על הסביבה, הכלכלה ומשק האנרגיה ועל פעילותה של קצא"א, בפרט על רקע התמשכות מצב החירום בעקבות מלחמת חרבות ברזל החל מאוקטובר 2023.

**סיכון לפגיעה ולדליפות מצנרת החברה -** אף שבסקר הסיכונים שנערך עבור החברה בשנת 2015, שהוא תנאי לחידוש היתר הרעלים (מדי שנה בשנה) לקווי החברה, הומלץ על התקנת שני מגופים נוספים לאורך קו 42 (בעניינם נקבע כי אלה כרוכים בסיכון גבוה ולפיכך יש לבחון חלופות להתקנתם) ועל העתקת מגוף נוסף (בסיכון נמוך) (שמחבר בין נמל אשקלון לנמל אילת), לא הושלמה בחינת החלופות להתקנת שני המגופים, והמגוף השלישי לא הועתק, נכון למועד סיום הביקורת (בחלוף תשע שנים מאז ההמלצה). עוד נמצא כי רק בשנת 2022, שבע שנים לאחר שנקבע שיש להתקין את שני המגופים או לבחון חלופות להתקנתם ולהעתיק מגוף נוסף, קבע המשרד להג"ס בהיתר הרעלים כי החברה תבחן חלופות לצמצום הסיכון מאירוע דלף במקום התקנה והזזה של המגופים שנקבע שיש לטפל בהם כבר בשנת 2015. עוד עולה כי כתוצאה מזרימת מי שיטפונות באזורים מסוימים בנגב קווי החברה נחשפים מפעם לפעם, כפי שעלה בסיוור המשותף של רט"ג עם החברה בנגב בדצמבר 2019 וכפי שנמצא בעבודת תחזוקה בקו 42 בשנת 2022, זאת בניגוד לתקנות המים, הגם שאלה לא חלות בעניין זה על קווי החברה שהונחו לפני התקנת התקנות. קווי דלק חשופים הם בסיכון מוגבר לאירוע דליפה כתוצאה מסחף של אבנים ומפגיעות חיצוניות. יש לציין כי בשנים עברו התרחשו כמה דליפות משמעותיות מקווי החברה, כך בתקופתה של קצא"א ההיסטורית (דליפה בשמורת עברונה ב-2014 ודליפה בנחל צין ב-2011) ודליפה בתקופת הפעילות של קצא"א באזור היישוב משען משנת 2021.

**סיכון לפגיעה במשק הדלקים בחירום במלחמת "חרבות ברזל" -** בישראל ארבעה נמלים שבהם ניתן לפרוק תזקיקים ונפט גולמי שנדרשים לצורכי המשק בחירום שמשפיעים על מלאי החירום של דלקים בישראל - נמל הדלק של תש"א בחיפה, מקשרי דלק מול נמל אשדוד, נמל קצא"א באשקלון ומזח הדלק של קצא"א בנמל אילת. בביקורת עלה כי במלחמת "חרבות ברזל" (2023 - 2024) וגם במבצע "שומר החומות" (2021) מדינת ישראל נמצאה על סף פגיעה במשק הדלקים בחירום. נמצא כי מחד גיסא, נמל אשקלון הושבת עקב איומים בטחוניים ונמל חיפה ומקשרי הדלק באשדוד עלולים היו להיות מושבתים בתרחיש של התפתחות לחימה בחזית הצפונית, ומאידך גיסא, נמל אילת נמצא באי-כשירות לפריקת תזקיקים, כמו גם להיעדר שימור היתירות והאפשרות להמשך הפעלתו של נמל אילת לקליטה ולאחסון של נפט גולמי, זאת בשל הגבלות על כמות הפריקה של נפט גולמי שהוטלו ע"י המשרד להג"ס, ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל.



## כך נמצא כדלהלן:

- ההגבלות שהטיל המשרד להג"ס במאי 2022 על פעילות החברה באשקלון ובאילת לפני מועד זה, לצד הגבלת הפעילות של לקוחות זרים באילת, צמצמו את מלאי הנפט הגולמי שמשמש את שני בתי הזיקוק באופן ניכר. ומשכך, עם פרוץ "חרבות ברזל", בהמשך למכתבו של מנכ"ל קצא"א למנכ"ל משרד רה"מ ב-8.10.2023, התיר המשרד להג"ס לקצא"א לחרוג מהגבלת הכמויות של פריקת נפט גולמי בתקופת המלחמה וכמה שבועות לאחריה. כלומר, צורכי משק האנרגייה בשעת חירום התנגשו עם מדיניות אפס תוספת סיכון שבה נקט המשרד להג"ס.

- משרד האנרגייה לא העביר את התקציב שהקצה בשנת 2020 במסגרת התוכנית לקידום הצמיחה במשק על רקע משבר הקורונה, להכשרת נמל אילת לצורך פריקת תזקיקים ואחסונם או את חלקו, בסכום של 130 מיליון ש"ח. היעדר מימון לפרויקט הביא בין השאר לכך שבמלחמת חרבות ברזל, קצא"א נערכה בזמן קצר והכשריה יכולת פריקה מהירה של תזקיקים ישירות אל משאיות ומשם צפונה, בלי יכולת אחסון והזרמה מהאתר.

משמע, שמדינת ישראל לא הייתה ערוכה למצבי החירום ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל בשל היעדר היכולת לפרוק תזקיקים באילת ובשל הגבלות על פריקת נפט גולמי שהטיל המשרד להג"ס.

**הכפפת קצא"א לשר הייעודי למשק האנרגייה** - אף שמשרד האנרגייה מעיד כי קצא"א היא גורם מרכזי באספקה של כמה שירותים חיוניים במשק הדלק והאנרגייה בישראל, פעילותה העיקרית כפופה לשר האוצר מכוח חוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, והיא לא הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגייה ומשרד האנרגייה. זאת על אף בקשת משרד האנרגייה משנת 2016 להעביר אליו את האחריות לחברה בדומה לחברות ההולכה במשק האנרגייה - נתג"ז ותש"א. כך, לטענת משרד האנרגייה (משנת 2021) החברה - בשונה מחברות ממשלתיות שכפופות לו, לא יידעה אותו בדבר הסכם מד-רד שלו השפעות ניכרות על משק הדלק. לא נמצא כי טענות משרד האנרגייה נבחנו, ואילו הוא לא המשיך לפעול בנושא זה.

**עבודת המפקח על המחירים במשרד האנרגייה וועדת המחירים** - אף שבחוק תשתיות להולכה ולאחסון של נפט על ידי גורם מפעיל, התשע"ז-2017, הוטל על שר האנרגייה והאוצר לבחון את החלת צו הדלק<sup>6</sup> והתאמתו לפעילותה של קצא"א לכל המאוחר בתוך שנה מתום הזיכיון (2017), ואף שקצא"א היא החברה המובילה, שנחשבת למונופול לכאורה במתן שירותי פריקה, אחסון והזרמה של נפט גולמי (אחראית לכ-75% מהנפט המיובא), צו הדלק הוטל בעיקר על שירותים דומים שמספקת תש"א, בין היתר על פריקה, הזרמה ואחסון של נפט גולמי בחיפה ובקריית חיים (שבהם מצויים מתקניה של תש"א) ולא על שירותים שמספקת החברה (לשוק המקומי). עוד עולה שעל אף מרכזיותה של החברה במשק הדלק, ועדת המחירים - אנרגייה וחבר בוועדת המחירים (דאז) (בכובעו שלא כחבר ועדה אלא כמנהל מינהל הדלק) לא ערכו בחינה תחרותית להתקיימות הוראות

6 צו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (תעריפי תשתית במשק הדלק), התשע"ד-2014.



סעיף 6(א) להחלת פיקוח מחירים ולקבלת החלטות במשק הדלק לכל הפחות ממועד הקמת החברה.

**העסקת יועמ"ש, רו"ח מבקר ומבקר פנימי - קצא"א** לא השלימה את כל האסדרות הנדרשות ממנה כחברה ממשלתית בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות: יועץ משפטי, רו"ח המבקר, המבקר הפנימי.

**ייצוג הולם בדירקטוריון ובהנהלת החברה** - עלה כי בדירקטוריון קצא"א אין ייצוג הולם של נשים, ומשנת 2021 מכהנת דירקטורית אחת בלבד מתוך שישה דירקטורים (כ-17%), שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות ולהחלטת הממשלה 1362, שקבעה יעד של ייצוג שווה בין נשים לגברים בדירקטוריון של חברות ממשלתיות. כמו כן, יש רק 13% נשים בהנהלת החברה, ושיעור הנשים בניהול הדרג הראשון ובדרג הביניים הוא 9% ו-19% בהתאמה. עוד נמצא כי בדירקטוריון אין ייצוג כלל (0%) לאנשים עם מוגבלות, ליוצאי אתיופיה ולעולים חדשים, שלא בהתאם לחוק החברות הממשלתיות שקבע שיינתן ביטוי הולם לייצוגם.

**תשלום רכיב שכר מסוים לעובדים בכירים** - ציון העמידה ביעדים האישיים של עובדי החברה בשנים 2020 עד 2022 היה גבוה, בין 95% ל-100%. יוצא אפוא שהיעדים האישיים לא היו מאתגרים מספיק בשנים אלו. עוד עלה כי בתשלום רכיב שכר מסוים לעובדים בכירים לא הובא בחשבון אירוע הדליפה במשען (מאוגוסט 2021), זאת על אף השימוע שקיים המשרד להג"ס בעניין.

## עיקרי המלצות הביקורת

בעניין מצבה הפיננסי של החברה מוצע לרשות החברות הממשלתיות ולדירקטוריון קצא"א לבחון את הצורך בהרחבת ההסבר המילולי הניתן לפעילות החברה הרגילה ולפעילותה האחרת. עוד מומלץ לדירקטוריון קצא"א, למען הגילוי הנאות וטיוב הפיקוח של רשות החברות הממשלתיות, לשקף את הוצאות ההנהלה והכלליות בנפרד מעלות ההכנסות ולתת מידע מפורט על הסכומים המהותיים הנכללים בהן. עוד מוצע לבחון את הצגת המידע על הוצאות הנהלה וכלליות לצורכי השוואה לאורך השנים בחברה ובהשוואה לנתונים אלה בחברות ממשלתיות דומות (לדוגמה, תש"א ונתג"ז).

מומלץ כי דירקטוריון החברה יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות את הצורך בהצגת תוצאות פעילותה לפי מגזרי הפעילות המרכזיים.

מומלץ שרשות החברות הממשלתיות עם החברה, החשב הכללי והלשכה המשפטית במשרד האוצר יפעלו לגיבוש מנגנון קבוע לגיוס הון זר לצורך מימון לפרויקטים משמעותיים להתרחבות החברה בהתאם לאישור רשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר. וכן מומלץ שרשות החברות הממשלתיות ומשרד האוצר (כמאסדר) יבחנו דרכים להתייעלות ולניצול יעיל של משאביה של החברה ולשילובה בפרויקטים אסטרטגיים לקידומה.



על החברה בהתייעצות עם רט"ג (שכן חלק מהמגופים עוברים בשמורות טבע) להקדים ולהשלים את הבחינה להתקנת שני המגופים או אמצעי אחר להפחתת הסיכון מדליפה לאורך הקו בנקודות שבהן תוכננו המגופים (מכתש רמון ונחל צין). בהתאם, מומלץ כי המשרד להג"ס יעמוד על הצגת החלופות להתקנת שני המגופים בהקדם ויבחן את יישומן ואת השלמת העתקת מגוף באר שבע, זאת בפרט אם יוחלט להתיר את הרחבת הפעילות בנמל אילת וממנה בהזרמה צפונה. על החברה לפעול בהקדם להטמין את קווי החשופים מרגע חשיפתם, ובפרט באזורי טבע רגישים, כגון הקווים החשופים בנחל רמון ועין זיק שתיעדה רט"ג.

על משרד האנרגיה לפעול עם המשרד להג"ס, ובשיתוף משרד האוצר, לצורך הבטחת צורכי משק האנרגיה בכלל ובנמל אילת בפרט, בעת שגרה ובשעת חירום. משכך, בעת בחינת סקר הסיכונים של החברה מחדש על ידי המשרד להג"ס (כפי שהומלץ בדוח הבחינה הבין-משרדית ממאי 2024) וכן בעת חידוש היתר הרעלים השנתי למכלל אילת בעתיד, מומלץ כי המשרד להג"ס יבחן בשיתוף משרד האנרגיה את רמת המלאי המזערית של הנפט הגולמי והתזקיקים שיש לשמר באילת לצורכי חירום. כמו כן, אם המשרד להג"ס יתיר לקצא"א בתום הבחינה המחודשת לחרוג מהגבלת 2 מיליון טונות בשנה, אך בהיקף שעלול להמשיך להגביל את החברה מיישום מלא של הסכם מדרד המקורי, ובהינתן שלדעת משרד האנרגיה פעילות בהיקף שכזה אינה כלכלית - יש למצוא פתרון לצורכי המשק בשעת חירום, ובכלל זאת ייתכן שיש להיערך לאפשרות של רכישת מלאי מתקציב המדינה ואף לקבוע תעריף מפוקח שיכסה את עלויות אחסונו או למצוא מקור מימון אחר. עוד מומלץ כי משרד האנרגיה יקדים ויגבש תוכנית לשיפוץ נמל אילת ולמערך ההזרמה ממנו.

מומלץ כי משרד רה"ם יקדם דיון לצורך הכרעה ואימוץ מסקנות הצוות הבין-משרדי בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת ובפרט נוכח מצב החירום בישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל, החל מאוקטובר 2023. עוד מומלץ שמשרד רה"ם יטיל אחריות על המשרדים האחראיים ליישום המלצת הצוות הבין-משרדי להרחבת כושר הקליטה של תזקיקים בנמל אילת ויקבע לוחות זמנים ליישום ההמלצה, בפרט נוכח חשיבות יכולת זאת על רקע התמשכות מלחמת חרבות ברזל והאיומים הביטחוניים המתהווים בתקופה זאת.

מומלץ כי ראש הממשלה עם שר האנרגיה ושר האוצר ובשיתוף רשות החברות הממשלתיות והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, יבחנו את עמדת משרד האנרגיה הנוגעת לצורך באסדרת פעילותה של קצא"א תחת השר והמשרד הענפיים - שר האנרגיה ומשרד האנרגיה, נוכח חשיבותה של החברה למשק האנרגיה ועל רקע צומת הדרכים שבו נמצא משק האנרגיה - עם המעבר משימוש בדלקים פוסיליים לאנרגיה מתחדשת, ובמידת הצורך יפעלו ליזום תיקון חקיקה בנושא.

מומלץ כי דירקטוריון קצא"א יבחן בשיתוף רשות החברות הממשלתיות, משרד האוצר ומשרד האנרגיה את ההשפעות הצפויות על עתיד החברה עקב השינויים במשק האנרגיה וההגבלות הנגזרות מכך.

מומלץ כי משרד האנרגיה וועדת המחירים, ובהתייעצות עם רשות התחרות, ישלימו ניתוח תחרותי בחלוקה למקטעים השונים במשק הדלק בישראל, ובפרט בנוגע לשירותי התשתית במשק זה שבהם פועלים שני מונופולים לכאורה - קצא"א ותש"א. עוד מומלץ כי ניתוח



תחרותי שכזה שלא נעשה שנים יועבר וישמש את ועדת המחירים ואת מקבלי ההחלטות במשק הדלק.

על שר האוצר והשר האחראי לרשות החברות הממשלתיות, באמצעות רשות החברות הממשלתיות, לפעול לייצוג הולם של נשים ואוכלוסיות הגיוון בדירקטוריון של החברה בהתאם לנדרש לפי חוק החברות הממשלתיות. מוצע לקצא"א לבחון בשיתוף נציגי העובדים את האפשרות לשלב נשים בדירקטוריון לאחר סיום הכהונה של נציגי העובדים הנוכחיים בדירקטוריון.

על השר לשיתוף פעולה אזורי (האחראי על רשות החברות הממשלתיות) ושר המשפטים למנות בהקדם חברים לוועדה למינוי ר"ח כדי לבצע החלפה של ר"ח המבקרים בחברות ממשלתיות; מומלץ לדירקטוריון קצא"א ולהנהלת החברה ולרשות החברות הממשלתיות לבחון את האפשרות להחליף היועץ המשפטי החיצוני.



## סיכום

בשנת 1968 הוענק לקצא"א ההיסטורית זיכיון משנה להולכת נפט. בשנת 2017, לאחר 49 שנים מהענקתו, תם הזיכיון, ונחקק חוק התשתיות שמכוחו התאגדה קצא"א בבעלותה המלאה של מדינת ישראל, וזו הפכה בשנת 2020 לחברה ממשלתית לפי חוק החברות הממשלתיות. קצא"א היא גורם מרכזי וחיוני במשק האנרגיה בזמן שגרה ובזמן חירום, והיא מונופול לכאורה בחלק מתחומי פעילותה. אף שמשרד האנרגיה מעיד כי קצא"א היא גורם משמעותי במשק האנרגיה, היא אינה הוכפפה לשר ולמשרד הייעודיים - שר האנרגיה ומשרד האנרגיה. כמו כן, משרד האנרגיה (בשיתוף משרד האוצר) אינו קובע את תעריפיה של החברה בתחומים שבהם היא מונופול לכאורה, אך הוא קובע את תעריפיה של תש"א בתחומים אלה.

עוד עלה כי קצא"א לא השלימה את כל האסדרות הנדרשות ממנה כחברה ממשלתית בהתאם לחוזרי רשות החברות הממשלתיות: העסקת יועץ משפטי, ר"ח המבקר, המבקר הפנימי, קציבת כהונה של עובדים בכירים וייצוג הולם של נשים בהנהלת החברה ובדרגי הביניים.

עלה כי בשנים האחרונות אירעו דליפות מהקווים וממכלי החברה, נמצאו קווי נפט חשופים באזורים רגישים וכן הוגשו נגד החברה תביעות בגין מפגעי ריח. התממשותם והישנותם של סיכונים סביבתיים אלה חושפים את החברה לחבות כספית, מינהלית (הליכי אכיפה של המשרד להג"ס בעיקר) ואף פלילית (כפי שאירע בקצא"א ההיסטורית).

עוד נמצא במלחמת חרבות ברזל (2023 - 2024) וגם במבצע שומר החומות (2021) מדינת ישראל נמצאה בסיכון לפגיעה במשק הדלקים בחירום (בשל היעדר כשירות לפריקת תזקינים שלא בנמלי הים התיכון), וכך גם בנוגע לשימור היתירות והמשך הפעלת נמל אילת לקליטה ולאחסון של נפט גולמי (בשל הגבלות על כמות הפריקה בנמל אילת ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל).

על משרד רה"ם לקיים דיון בממשלה בהקדם לצורך הכרעה ואימוץ מסקנות הצוות הבין-משרדי בעניין הרחבת הפעילות בנמל אילת ובפרט נוכח מצב החירום בישראל על רקע מלחמת חרבות ברזל והסיכונים הנלווים לה מכלל הזירות.

עוד מומלץ כי משרדי האוצר (המאסדר של החברה) והאנרגיה ורשות החברות הממשלתיות, בשיתוף המשרד להג"ס, יפעלו לגיבוש עמדה ממשלתית כוללת בעניין עתיד החברה נוכח הצמצום הצפוי בשימוש בדלקים, זאת תוך איזון ההשפעות הסביבתיות מול צורכי משק האנרגיה בזמן שגרה ובזמן חירום, ובפרט על רקע החשש לפגיעה במשק האנרגיה כפי שבאה לידי ביטוי במלחמת חרבות ברזל ובמבצע שומר החומות.



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



# הגנה בסייבר על כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"ם)





## הגנה בסייבר על כלי טיס מאוישים מרחוק (כטמ"ם)

### רקע

בחודשים ספטמבר 2022 עד יולי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את ההגנה בסייבר של צה"ל על מערכי הכטמ"ם זיק ואיתן. הביקורת נעשתה בצה"ל; בחיל האוויר - במחלקת דיגיטל ותקשוב, במחלקת אמצעי לחימה כטמ"ם, במטה הטכנולוגי ובטייסות כטמ"ם רלוונטיות; באגף התקשוב - בחטיבת ההגנה; במשרד הביטחון - במינהלת מל"טים (מטוסים ללא טייס) שבמינהל למחקר ולפיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית (מפא"ת); ובתעשייה האווירית. כמו כן התקיימו פגישות באלביט, הגם שאינה גוף מבוקר.

בהתאם לסעיף 17 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת את דוח הביקורת בנושא ולא לפרסמו.



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



# ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי





## ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי

### רקע

בחודשים דצמבר 2022 עד יולי 2023 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות והמוכנות של צה"ל ללוחמה במרחב הספקטרום האלקטרומגנטי. בביקורת נבדקו נושאים אלה: איום הייחוס ובניין הכוח, המסד התפיסתי והתורתי, המודיעין ותוכניות מבצעיות. הביקורת נעשתה בעיקר בצה"ל - באגף התקשוב - בחטיבת הספקטרום וההגנה בסייבר; בזרוע היבשה (ז"י), בזרוע הים (חה"י), באגף המבצעים (אמ"ץ); בפיקוד הדרום (פד"ם); בפיקוד הצפון (פצ"ן); באגף תכנון ובניין כוח רב-זרועי (אג"ת); באגף המודיעין (אמ"ן); בזרוע האוויר והחלל; במפקדת העומק; ביחידה הרב-ממדית; במשרד הביטחון - במינהל למחקר, פיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית; במשרד התקשורת; במערך הסייבר הלאומי<sup>1</sup>; ברשות שדות התעופה; ברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ.

בהתאם לסעיף 17 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה. החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת את דוח הביקורת בנושא ולא לפרסמו.

1 גוף מבצעי וטכנולוגי במשרד ראש הממשלה האמון על הגנת מרחב הסייבר הלאומי ועל הקידום והביסוס של עוצמתה של ישראל בתחום (מתוך אתר המרשתת של הגוף).



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



# מוכנות כוחות צה"ל ללחימה בחזית תחת איום כימי - ביקורת מעקב





## מוכנות כוחות צה"ל ללחימה בחזית תחת איום כימי - ביקורת מעקב

### רקע

מבקר המדינה ערך ביקורת מעקב בנושא מוכנות כוחות צה"ל ללוחמה בחזית תחת איום כימי. בהתאם לסעיף 17 (א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה. החליטה ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת את דוח הביקורת בנושא ולא לפרסמו.



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



# מערכת הכספים בגוף ביטחוני מסוג





## מערכת הכספים בגוף ביטחוני מסווג

### רקע

מבקר המדינה ערך ביקורת על מערכת הכספים בגוף ביטחוני מסווג. בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, ובהתאם לסעיף 17 (ג) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם את דוח הביקורת בנושא.



דוח מבקר המדינה | טבת התשפ"ה | ינואר 2025



## דוח בנושא מסווג





## דוח בנושא מסווג

### רקע

מבקר המדינה ערך ביקורת במערך מסווג. בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה, ובהתאם לסעיף 17 (ג) לחוק מבקר המדינה, התש"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם את דוח הביקורת בנושא.

