



דוח מבקר המדינה

ניסן התשפ"ה | אפריל 2025

תקצירים

מקבץ פרקים שעברו הליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, והיא החליטה לפרסם רק חלקים מהם; זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-002

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של

משרד מבקר המדינה

www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

ת ק צ י ר י ם

5	השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון - ביקורת בזק
15	ההגנה מפני איומי סייבר על מערכת השליטה והבקרה של פיקוד העורף (שוע"ל)
23	תהליכי עבודה וממשקים במערכת הביטחון בארץ ובחול"ל
29	היערכות לאירועי חירום בצפון בהיבט מסוים

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



צה"ל

**השגרה המבצעית
בהגנת הגבול
בפיקוד הצפון -
ביקורת בזק**



השגרה המבצעית בהגנת הגבול בפיקוד הצפון - ביקורת בזק

רקע

ההגנה על גבולותיה של מדינת ישראל היא אחת ממשימותיו המרכזיות של צה"ל. התנאים המבצעיים המרכזיים למימוש ההגנה: יצירת תמונת מודיעין שוטפת; התרעה מוקדמת ככל האפשר; עיכוב, אחיזה ונטרול של האיום בתוך שטח האויב; ניידות וקטלניות של כוחות יירוט קרקעיים; ומעטפת מסייעת במידע ובאש. פיקוד הצפון (פצ"ן) אחראי להגנת גבולה הצפוני היבשתי של מדינת ישראל – מראש הנקרה במערב ועד מפגש הגבולות עם ירדן וסוריה בדרום רמת הגולן. אחד ממרכיבי הגנת הגבולות הוא פעילות הביטחון השוטף (בט"ש) המבוצעת על ידי כוחות מתמרנים (חיל רגלים [חי"ר], שריון, תותחנים, הנדסה, איסוף קרבי) אשר מוקצים לפצ"ן לתקופות של תעסוקה מבצעית (תע"ם) של שבועות מספר. ההגנה מתבצעת באמצעות כוחות הפרוסים במוצבים, כוחות הפועלים בסיוורים רכובים ובמארבים, בשילוב מכשול שנועד לעכב חדירה של מחבלים וגורמי איסוף מודיעין שתפקידם לספק התרעה ומודיעין על כוונותיו של האויב ועל היערכותו.

בשנת 2023 הגביר חיזבאללה את פעילותו בקרבת הגבול באופן גלוי וחשאי בתדירות יומיומית, הכוללת בין היתר ביצוע פיגועים, והקמת שרשרת מוצבים סמוכה לגדר הגבול, דבר המאתגר את פצ"ן. לדוגמה, ב-13.3.23 החדיר הארגון לשטח ישראל מחבל אשר הניח מטען בצומת מגידו והמטען גרם לפציעתו של אזרח ישראלי; במהלך חג הפסח ב-6.4.23 שוגרו רקטות מדרום לבנון לעבר ישראל; ב-6.7.23 שיגרו פעילי טרור טיל נגד טנקים (נ"ט) ממרחב הר דב לעבר רכב סיוור של צה"ל שפעל באזור הכפר רג'ר. הפעילות האמורה שמבצע חיזבאללה מנוגדת להחלטה 1701 של מועצת הביטחון של האו"ם שהתקבלה ב-11.8.06, בסיום מלחמת לבנון השנייה.

נוכח התגברות האיום בקו הכחול¹ החל צה"ל בפרויקט "מגן הצפון", שתכליתו שיפור התשתית המבצעית על ידי החלפת גדר הגבול האינדקטיבית המיושנת העשויה ממתכת ומגדרות תיל שעליהן חיישני מגע, במכשול מורכב ומתקדם המבוסס על חומת בטון גבוהה שישולבו בה אמצעים טכנולוגיים.

ביקורת הבזק התקיימה ב-10.7.23 וטיוטת הדוח נשלחה לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל לצורך קבלת התייחסותם. תגובת צה"ל לטיוטת הדוח התקבלה ב-27.9.23, שבוע וחצי לפני פתיחת מלחמת "חרבות ברזל".

1 גבול לבנון, המכונה בצה"ל "הקו הכחול", הוא קו נסיגת צה"ל מלבנון בשנת 2000 שקבע האו"ם.



מלחמת "חרבות ברזל" החלה ביום שבת, 7.10.23, עת החל ירי רקטי כבד מרצועת עזה לעבר ישראל. במקביל, חדרו אלפי מחבלים, רובם מארגון חמאס, מרצועת עזה לתוך שטח ישראל, לרבות ליישובי עוטף עזה, וביצעו מסע הרג של כ-1,400 אנשים, בהם אזרחים, חיילים ואנשי כוחות הביטחון וההצלה וכן חטפו למעלה מ-200 אנשים, בהם חיילים, אזרחים ישראלים וזרים. במועד השלמת כתיבת דוח ביקורת זה טרם הסתיימה המלחמה ומשכך טרם התבררו המספרים הסופיים של ההרוגים והחטופים.

הליקויים והפערים החמורים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ואת הסיכונים העולים מהם.

ליקויים אלה נכון שיהוו תמרור אזהרה מהדהד בנושא הגנת גבולות מדינת ישראל, ובפרט בהגנה על הגבול הצפוני בו נערכה ביקורת הבזק.

יצוין כי אין בביקורת זו משום תחליף לביקורת מקיפה שתבחן לעומק את האירועים שקדמו ליום פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", לרבות בחינת פעילות כלל דרגי הממשלה וגופי מערכת הביטחון לפני פרוץ המלחמה, וכן במהלכה ולאחריה.

נתוני מפתח

כ-30 מטרים בלבד

מפרידים בין מוצב מסוים ברכס רמים לבין מאחז חזבאללה שהוקם ממול למוצב, נכון למועד ביצוע הביקורת

פעילים רבים

מיחידת רדואן היו פרוסים בשגרה בדרום לבנון מול הגבול עם ישראל.

מספר גדודים

חי"ר, שריון ותותחנים (סדיר ומילואים) היו פרוסים להגנה על גבול הצפון בשגרה נכון למועד ביצוע הביקורת

מספר חטיבות

היו מוצבות לצורך הגנה על גבול הצפון בשגרה נכון למועד ביצוע הביקורת

נשק מחלקתי

פערים משמעותיים בין גדוד סדיר לגדוד מילואים

בחלק מהמוצבים

שנבדקו חלק מהסוירים הרכובים מתבצעים ברכבים לא ממוגנים

חלקים בלבד

מחומת "מגן הצפון", הושלמו עד יוני 2023



פעולות הביקורת

ב-10.7.23 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בזק, בראשות מבקר המדינה, שנועדה לבדוק את רמת הכשירות והמוכנות המבצעית של מוצבים ושל כוחות לפעילות בט"ש בפצ"ן. הביקורת התמקדה בדרג הטקטי, ואלה הנושאים העיקריים שנבדקו: תהליך האימון וההכנה לתע"ם, המוכנות והכשירות ללחימה של העמדות במוצבים ושל הסיור הרכוב וקיום ההוראות ונוהלי השגרה המבצעית במוצבים. כמו כן נבדקו כמה נושאים שלא היו במוקד הביקורת, הנוגעים לבטיחות ולתשתיות במוצבים. במהלך הביקורת התקיימו שיח עם מפקדים ושיחות חתר עם חיילים במוצבים.

הביקורת נערכה במתכונת של ביקורת פתח חד-יומית, על ידי ארבעה צוותי ביקורת שביקרו במקביל ב-8 מתוך כלל המוצבים המאוישים בשגרה. תמהיל הפלוגות במוצבים שנבדקו כולל כוחות חי"ר ושריון, יחידות בשירות סדיר ובשירות מילואים, אשר חלקן אך החלו את תקופת התע"ם במועד הביקורת וחלקן מבצעות תע"ם זה כמה שבועות.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



המציאות המבצעית במרחב הקו הכחול, נכון למועד ביצוע הביקורת

המציאות הביטחונית בקו הכחול - הגברת פעולות ההתגרות של חזבאללה שוחקת את תוקפה של החלטה 1701 ומגבירה את החיכוך בין כוחותינו לפעילי חזבאללה ועלולה לדרדר את האזור לכדי עימות. נוסף על כך, יש עומס על הכוחות, שנדרשים להגיע לגדר בעקבות כל התרעה, שמגביר את הסיכון הנשקף להם ועלולה לשחוק את דריכותם המבצעית.

איסוף מודיעין - עלו פערים בתחום זה.

חומת "מגן הצפון" - עד יוני 2023 הוקמו רק חלקים מתוך חומת "מגן הצפון".

התרעות בגדר - במוצב מסוים ובמוצב אחר, מתקבלות התרעות בגדר האינדקטיבית. התרעות אלה מתקבלות מספר רב של פעמים במהלך היממה ומגיעות אף לכדי עשר התרעות בלילה. כל התרעה מחייבת את הכוחות להגיע לשטח כדי לשלול חדירת אויב.



ריבוי ההתרעות שאינן נגרמות מחדירת אויב עלול לשחוק ולפגוע ברמת המוכנות והדריכות של הכוחות בבואם לבדוק התרעות על נגיעה בגדר.

סימון קו הגבול ("הקו הכחול") - לאורך הגבול עם לבנון יש מקומות שבהם חביות סימון קו הגבול רחוקות זו מזו ולכן קשה לדעת היכן בדיוק עובר קו הגבול, דבר שמביא לכך שפעילי חזבאללה ואזרחים מתקרבים לאזור, באופן שמייצר חיכוך עם כוחות צה"ל הנדרשים לפעול להרחקתם.

הוראות פתיחה באש בגבול הצפון - בשיחת חתך עם הלוחמים שאיישו את המוצב עלה כי הלוחמים מכירים את הוראות הפתיחה באש בגזרה. עם זאת, ציינו הלוחמים כי בראייתם מדרג הפעולות הנדרשות מהם עד לאפשרות לפתיחה באש אינו מותאם לאיום הנשקף להם. מפקד חטיבה מרחבית (חטמ"ר) חירם ציין כי לאחרונה (יוני-יולי 2023) נבחנו הוראות הפתיחה באש בגזרה והוחלט שלא לשנותן.

אימונים בירי חי

אימון באמל"ח מסוים - לוחמים מחטיבת כפיר לא עברו אימונים באמל"ח מסוים, מאז הכשרתם הבסיסית, ובעל תפקיד מסוים במוצב מסוים לא ביצע אימון ירי עם אמצעי מסוים לפני כניסתו לתע"ם.

הכשרות והסמכות לאנשי מילואים

הסמכות לירי באמל"ח מסוים - לוחמי המילואים המשרתים במוצב מסוים לא הוסמכו לירי באמל"ח מסוים. נוכח זאת, הלוחמים לא מצוידים באמצעי לחימה (אמל"ח) אלה במסגרת התע"ם שהם מבצעים וזאת בשונה מהגדודים בשירות סדיר שנמצאים במוצבים אחרים הסמוכים אליהם ואף על פי שמדובר באמל"ח בסיסיים ביחידות חי"ר בצה"ל.

הסמכת אמל"ח מסוים - למרות הצורך המבצעי ואמירת מפקד עוצבת הגליל לביקורת בנוגע לחשיבות קטלניות הכוחות, ולמרות הימצאות אמל"ח מסוים בתע"ם בקו הכחול, חיילי המילואים במוצב מסוים אינם מוסמכים להפעלת האמל"ח ובמוצב זה לא מוצב האמל"ח. אי המצאותו של האמל"ח, הוא פער מבצעי ופגיעה בקטלניות הכוחות והגברת הסיכון לחיילי המילואים.

היעדר הסמכה להפעלת האמל"ח הדרושים וכתוצאה מכך אי-שימוש בהם בתע"ם פוגעים ביכולות המבצעיות הבסיסיות של כוחות חי"ר וביכולת הקטלניות שלהם, שמפקד עוצבת הגליל הדגיש את חשיבותה.

מצאי האמל"ח והציוד וכשירותם

אמל"ח מסוים - במוצב מסוים, המאויש על ידי כוחות מילואים, לא נמצאו אמל"ח מסוימים, הגם שהם חלק מהאמל"ח הבסיסיים של הלוחמים, והם נמצאים ביתר המוצבים שנבדקו.



תקינות רכבי סיור - רכבים מסוג מסוים הנמצאים במוצב מסוים מיושנים ויש בהם תקלות רבות. כתוצאה מכך המפקדים נאלצים לבטל סיורים מבצעיים, כפי שאירע גם במועד הביקורת.

רכבים ממוגנים - בחלק מהמוצבים שנבדקו חלק מהסיורים הרכובים מתבצעים ברכבים לא ממוגנים.

אי-תקינות רכבי הסיור וזמינותם - במוצב מסוים מהווים פער.

המוצב: הגנה ותשתיות

עלו פערים מסוימים בנושאים אלו.

אמצעים לאבטחה במוצבים - בביקורת עלה כי המוצבים בקו הכחול בחטמ"ר חירם אינם מצוידים באמצעים מסוימים אף שאלה עשויים לשפר את אבטחת המוצב מפני תקיפה. מפקד חטמ"ר חירם מסר לצוות הביקורת ב-7.8.23 כי לפי פקודת ההגנה של החטמ"ר אבטחת המוצב מבוססת על החיילים השומרים עליו ואין הנחיה המחייבת להתקין אמצעים אלה. עם זאת, מתוך הבנה כי אמצעים שכאלו יכולים לייעל את אבטחת המוצב, החטמ"ר מתחילה כעת בתהליך של בחינה להצבת האמצעים במוצב מסוים.

בתחום ההגנה והתשתית במוצבים עלו ליקויים, בדגש על סוגיית ההגנה, ההתמודדות עם איום מסוים, וההתנהלות המבצעית של הכוחות במוצב ובסביבתו.



הכנת הכוחות לתע"ם - מפקדי המוצבים ציינו לחיוב את החניכה שקיבלו ממפקדי החטמ"רים וקציני המטה שלהם בשלב הכניסה לתע"ם.

תדריך לפני סיור רכוב - במוצבים שבהם נערכה הביקורת נמצא כי יש הקפדה על ביצוע תדריך לפני הוצאת סיורים רכובים ועל אישור תוכניות למפקד הסיור בכל הנוגע למשימותיו, ללוח הזמנים של הסיור, לניתוח האיומים ולמענה המבצעי הנדרש.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני יבחנו את המשמעויות העולות מאי-עמידת לבנון בהחלטה 1701, נוכח המציאות הביטחונית הקיימת בדרום לבנון ויסכמו את המדיניות כמענה לבעיה המבצעית הנוצרת בעקבות כך.

מומלץ כי הרמטכ"ל יבחן את המענה המבצעי הנדרש כיום בקו הכחול אל מול האיומים והמציאות הביטחונית במרחב הגבול ובתוך כך את ההלימה ביניהם לבין סדר הכוחות (סד"כ) והאמצעים המבצעיים הקיימים בגבול הצפון וינחה את ההיערכות הנדרשת, נוכח



מגמת התגברות האיומים והסיכונים מאז תחילת שנת 2023. כמו כן מומלץ כי הרמטכ"ל יבחן את המענה בקו כחול, בהתחשב בקרבת חזבאללה לגבול ובחיכוך היום יומי שהדבר מייצר ובנקודות התורפה המבצעיות הקיימות במכשול. זאת, כדי לשפר את יכולת הכוחות לעמוד במשימתם.

מומלץ כי אמ"ץ ופצ"ן יבחנו מחדש את הוראות הפתיחה באש בקרב כוחות צה"ל הפועלים בגזרת גבול הצפון ואת אופן יישומן בהתבסס על מקרים ותגובות פרטניים, ובהמשך לכך יחדדו את ההוראות בקרב הכוחות. זאת, לשם חיזוק ההרתעה ושמירה על חיי החיילים. עוד מומלץ לפצ"ן להוסיף ולבחון פתרונות כדי להפחית התרעות שוא הגורמות לעומס מיותר על הכוחות.

על זרוע היבשה (ז"י) לפעול להשלמת החוסרים בתחמושת אימונים ולוודא שהלוחמים מתאמנים בירי כדי להכשירם ולאמנם באופן המיטבי לשימוש באמל"ח שבהם ישתמשו במסגרת הפעילות המבצעית שלהם ובכלל זה באמל"ח מסוים.

על ז"י ופצ"ן לוודא שמתקיימות הכשרות באמל"ח מסוים וכל אמל"ח אחר הנדרש לאנשי המילואים, וכי מוקצים האמצעים הנדרשים לכך. מומלץ לפצ"ן לבחון את הצורך בהקצאת אמל"ח מסוים לכלל הגזרות ולפעול בהתאם בשיתוף ז"י להשלמת ההסמכה להפעלת אמל"ח זה בכוחות המילואים, או למצוא פתרון אחר לפער זה. זאת, לצורך שיפור הקטלניות והאפקטיביות המבצעית של כוחות המילואים בתע"ם לשם פגיעה באויב ולהקטנת הסיכון לפגיעה בהם.

על פצ"ן לוודא כי במוצבים, לרבות בהם משרתים כוחות מילואים, נמצאים האמל"ח הדרושים לביצוע המשימות כדי לאפשר להם יתרון בקטלניות אל מול האויב בעת אירוע ביטחוני. כמו כן על פצ"ן בשיתוף ז"י לדאוג לקדם את הקצאתם ושיפור כשירותם של אמצעים כדי לשפר את כושר המיגון של הכוחות.

על פצ"ן לפעול לתיקון הליקויים שעלו בתחום ההגנה והתשתיות במוצבים, בדגש על סוגיית ההגנה, ולוודא את יישום ההנחיות בהתאם לתיקי הגנת המוצב ועקד הגנת המחנות.



סיכום

הגבול הצפוני של מדינת ישראל מאוים על ידי האויב, וההגנה עליו מציבה לפני צה"ל אתגר מבצעי, בייחוד באזור הגבול עם לבנון. זאת נוכח הגברת הפעילות של חזבאללה בקרבת הגבול באופן גלוי ויומיומי במטרה לבצע פיגועים. מלחמת "חרבות ברזל" שהחלה ב-7.10.23 וטרם הסתיימה במועד סיום כתיבתו של דוח זה (סוף אוקטובר 2023) מחזקת את פוטנציאל האיום מלבנון על המוצבים ומחייבת למידה והפקת לקחים מהירה במוצבים ובבט"ש.

ביקורת הבזק התקיימה ב-10.7.23 וטיטוט הדוח נשלחה לראש הממשלה, לשר הביטחון ולצה"ל לצורך קבלת התייחסותם. תגובת צה"ל לטיטוט הדוח התקבלה ב-27.9.23, שבוע וחצי לפני התרחשות אירועי הטרור באזור הדרום וירי הטילים על מדינת ישראל, שהחלו ביום שבת, 7.10.23, והובילו לפתיחת מלחמת "חרבות ברזל".

הליקויים והפערים החמורים המפורטים בדוח זה, שכאמור נכונים לעיתוי שלפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", ממחישים בצורה חדה את חשיבות הביקורת ואת הסיכונים העולים מהם. ליקויים אלה נכון שיהיו תמרוז אזהרה מהדהד בנושא הגנת גבולות מדינת ישראל, ובפרט בהגנה על הגבול הצפוני בו נערכה ביקורת הבזק.

יצוין כי אין בביקורת זו משום תחליף לביקורת מקיפה שתבחן לעומק את האירועים שקדמו ליום פרוץ המלחמה, לרבות בחינת פעילות כלל דרגי הממשלה וגופי מערכת הביטחון לפני פרוץ המלחמה, וכן במהלכה ולאחריה.

בביקורת עלה כי הכוחות המשרתים בגבול הצפון מקיימים תהליך סדור של הכנה לתע"ם, הכולל ביצוע נוהל קרב ואימון לפני תעסוקה (אל"ת); כי הכוחות בקיאים במאפייני הגזרה, האיומים והתרגולות המבצעיות הנדרשות מהם; וכי הם מקפידים על קיום ההנחיות וההוראות המבצעיות. עוד עלה בביקורת כי ככלל, הכוחות מצוידים באמל"ח ובציוד הנדרשים לביצוע משימותיהם. בביקורת עלו ליקויים הנוגעים לאימונים, להכשרות ולכשירות של הלוחמים לשימוש בסוגי אמל"ח, וכן עלו ליקויים הנוגעים לכשירות האמל"ח ולתשתיות במוצבים. עוד עלה בביקורת כי ההכנה והכניסה של גדוד המילואים לתע"ם נופלות מאלה של גדודים סדירים, בייחוד מבחינת הציוד באמל"ח והכשרות בסיסיות לשימוש באמל"ח.

יש לציין, כי המכשול המוצב לאורך הקו הכחול הולך ומתיישן. פרויקט "מגן הצפון" של הקמת מכשול מתקדם נמצא עדיין בראשיתו.

נוכח מציאות ביטחונית זו והליקויים שעלו בביקורת, מומלץ כי ראש הממשלה והקבינט המדיני-ביטחוני יבחנו את המשמעות העולות מאי-עמידת לבנון בהחלטה 1701. עוד מומלץ בביקורת זו, שכאמור הסתיימה לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל", כי הרמטכ"ל יבחן את ההלימה בין הסד"כ והאמצעים המבצעיים הקיימים בגבול הצפון אל מול המציאות הביטחונית וינחה לבצע את ההיערכות הנדרשת, נוכח מגמת התגברות האיומים והסיכונים מאז תחילת שנת 2023. נוסף על כך, מומלץ לפצ"ן לפעול לחיזוק המוכנות והכשירות של כוחות הבט"ש בדרג הטקטי למשימתם. כמו כן, מומלץ לפצ"ן לפעול בסיוע ז"י לשיפור כשירות המוצבים והציוד, לרבות השלמת האמל"ח החסרים, תיקון רכבי הסיוע ושיפור התשתיות במוצבים. כל זאת כדי שהכוחות יוכלו לבצע את משימתם באופן המיטבי וכדי לשפר את תנאי המחיה של הלוחמים.



המלצות הביקורת גובשו כאמור לפני פרוץ מלחמת "חרבות ברזל". האירועים שאנו עדים להם למן תחילת המלחמה מקנים להמלצות משנה תוקף ומחדדים ביתר שאת את הצורך כי פצ"ן ייתן מענה מידי לפערים שעלו בביקורת תוך התבססות על תהליכי למידה ומימוש הלקחים המיידיים אשר עולים ועתידיים לעלות ממלחמת "חרבות ברזל".

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



צה"ל

**ההגנה מפני איומי
סייבר על מערכת
השליטה והבקרה
של פיקוד העורף
(שוע"ל)**



ההגנה מפני איומי סייבר על מערכת השליטה והבקרה של פיקוד העורף (שוע"ל)

רקע

מדינת ישראל נערכת לאירועי חירום, משברים או אסונות מסוגים שונים בתוך שטח ישראל, העלולים לסכן חיי אדם ולגרום לפגיעה קשה וניכרת בכל אורחות החיים, בתשתיות לאומיות, ביכולות ביטחוניות ובחוסן הלאומי. ניהול המרחב האזרחי בעיתות שגרה וחירום הוא משימה מורכבת, היות שבמרחב זה פועלים גופים רבים, ובהם משרדי ממשלה, רשויות מקומיות גופי תשתית וגופי חילוץ והצלה.

בשנת 2016 הפעיל פיקוד העורף (פקע"ר) מערכת שליטה ובקרה (ש"ב) לאומית לעורף (מערכת שוע"ל). מטרתה של מערכת ש"ב מרכזית זו היא לאפשר את קיום התהליכים המבצעיים הפיקודיים ולשמש כלי עזר למפקדים ולמקבלי ההחלטות ברמות השונות, מדרג השטח ועד לרמה הלאומית. זאת באמצעות מיצוי מאגרי מידע וידע לאומיים וקישוריות לגופים אופרטיביים ומדיניים. מערכת שוע"ל נחלקת לשתי מערכות מידע: מערכת שוע"ל צבאי ומערכת שוע"ל אזרחי. מערכת שוע"ל צבאי משמשת את פקע"ר לניהול כוחותיו בעיתות שגרה וחירום ולהעברת מידע חיוני מכוחות השטח לרמה הממונה ובחזרה לכוחות בשטח. מערכת שוע"ל אזרחי משמשת את הרשויות המקומיות לניהול בעיתות שגרה וחירום ולהצגת תמונת מצב של אירועים, כוחות ומשימות, תוך הנגשת מידע רלוונטי מגורמים מחוץ לרשות המקומית, כגון פקע"ר, ארגונים לשעת חירום ונתיבי ישראל. מערכת שוע"ל אזרחי נכנסה לפעילות בשנת 2017, ובמועד סיום הביקורת היא פרוסה ב-251 מ-258 הרשויות המקומיות הקיימות בישראל.

איום הסייבר, שעלול לפגוע בזמינות וברציפות של המערכות ורשתות התקשוב ובאמינות התקשובית, הוא חלק מאיום הייחוס גם על מערכת שוע"ל, והוא מחייב מענה הגנתי בסביבת עבודה טכנולוגית. לפיכך נדרשת יכולת לניטור ניסיונות תקיפה של רשתות ומערכות של ארגון והתרעה עליהם, וכן יכולת למתן מענה הגנתי על המערכות, על הרכיבים המרכיבים אותן ועל התשתיות, כדי למנוע אפשרות לפעילות עוינת, כגון מתקפות שמטרתן להשבית את המערכות או להביא לדלף מידע. למשל, מינואר ועד סוף מאי 2023 התקבלו 2,469 התרעות במערכות הניטור של ¹SOC פקע"ר.

לשם מימוש משימותיו והגשמת ייעודו נדרש פקע"ר לזמינות גבוהה ולרציפות של המערכות ורשתות התקשוב שלו, ובהן מערכת שוע"ל. על כן נדרש פקע"ר לפעול להגנה על נכסיו התקשוביים מפני איומי סייבר שעלולים לגרום לדלף מידע, לפגיעה באמינות הנתונים האגורים ברשת או המוצגים למשתמשים ולפגיעה בתהליכים המבצעיים.

1 Security Operations Center - מוקד מרכזי אשר מנטר ומאגד את כל פעילות מערכות המידע והתשתיות, ותפקידו לזהות בזמן אמת אירועי סייבר, כגון ניסיונות תקיפה של המערכת ופעולות לא מורשות.



לאחר מועד סיום הביקורת, בחודש אוקטובר 2023, נפתחה מלחמת "חרבות ברזל". במהלך מלחמה זו נושא פקע"ר בתפקיד מרכזי בטיפול בעורף האזרחי. חשיבות הביקורת, ממצאיה והמלצותיה מתחזקים נוכח הצורך ההכרחי בתפקוד רציף וזמין של מערכות השליטה והבקרה המשמשות את פקע"ר ואת הרשויות המקומיות בתקופת הלחימה.

נתוני מפתח

0

ועדות מטכ"ליות בנושא
הגנת סייבר דנו במערכת
שוע"ל צבאי

2,469

התרעות התקבלו
במערכות הניטור של SOC
פקע"ר מינואר ועד סוף
מאי 2023

97%

251 מ-258 רשויות מקומיות
הטמיעו את מערכת שוע"ל
אזרחי

4

ליקויים חזרו על עצמם בשני
מבדקי חוסן שנערכו בהפרש
של שנה זה מזה

60%

שישה מעשרה ארגונים
וחברות פרטיות שיש להם
ממשק עם מערכות
שוע"ל פועלים ללא
מסמך התקשרות
המסדיר את התחייבויות
הצדדים המעורבים
בממשק, לרבות
בהקשרים של הגנת
סייבר

49%

ל-139 מ-283 ליקויים
שהתגלו במערכות שוע"ל לא
נעשתה בקרת איכות
לבדיקת תיקון הליקויים

פעולות הביקורת

הביקורת נעשתה בין נובמבר 2022 ליוני 2023. בדיקות השלמה נעשו עד לאוגוסט 2023. הביקורת נעשתה בצה"ל: פקע"ר; באגף התקשוב: בחטיבת ההגנה בסייבר ובחטיבת לוטם (תוכנית התקשוב לעורף); באגף התכנון; ובמערך הסייבר הלאומי. בדיקות השלמה נעשו בעיריית חיפה. במסגרת הביקורת נפגש צוות הביקורת עם נציגים של חברה העוסקת בפיתוח של מערכות שוע"ל צבאי ושוע"ל אזרחי ועם נציגים של שתי חברות המספקות לפקע"ר שירותי ניטור.



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

תמונת המצב העולה מן הביקורת



הגדרת תרחישי ייחוס בסייבר וביצוע תהליך ניהול סיכונים - אף שעל פי איום הייחוס ותרחיש הייחוס של אגף התקשוב, תרחישי התקיפה לפי המיקוד המטכ"לי כוללים גם תרחישים רלוונטיים לפקע"ר, פקע"ר לא הגדיר תרחישי ייחוס בסייבר, לא ביצע זיהוי וניתוח של סוגי האיומים ולא קיים הליך סדור של ניהול הסיכונים. כך, אף שפקע"ר זיהה פערי אבטחה, הוא לא ניתח את משמעות האיומים, את חומרתם ואת ההסתברות להתממשותם.



ועדות הגנה מטכ"ליות - משנת 2015 מערכת שוע"ל אזרחי לא נדונה בוועדת הגנה מטכ"לית, אף שמבצע המערכת היה בשנת 2017, וזאת שלא בהתאם להוראות אגף התקשוב ולפקודת מטכ"ל להגנה בסב"ר (בסייבר) הקובעות כי יש לקיים דיון בוועדת הגנה מטכ"לית לגבי המערכת לאחר הפיתוח ולפני המבצע. אי-דיון כאמור בוועדת הגנה פוגע בבקרה ובפיקוח על הגדרת דרישות ההגנה של מערכת שוע"ל אזרחי, ועלול לחשוף אותה לאיומי סייבר. עוד עלה כי לא התקיים דיון של ועדת הגנה מטכ"לית במערכת שוע"ל צבאי, וזאת שלא בהתאם להוראות אגף התקשוב שקובעת כי על ועדת הגנה מטכ"לית לאשר את דרישות ההגנה ומענה ההגנה בנוגע למערכות התקשוב בצה"ל ולבצע בקרה ופיקוח על מימוש הדרישות. קיום דיון של ועדת הגנה מטכ"לית בשלבים הנדרשים נועד להבטיח את קיומו של מענה הגנה מיטבי.



הגנות סייבר בהתקשרויות עם חברות אזרחיות - אגף התקשוב וחיבת ההגנה בסייבר אינם מממשים את אחריותם בהתאם לפקודות בנוגע לקביעת סטנדרט להגנה בסייבר לחברות אזרחיות שלהן יש התקשרות עם צה"ל ובעיגון הסטנדרט בחוזה עם חברות אלה.



תקינה - תקן צה"ל למערכות מידע מתייחס בין היתר לחיבור בין מערכות. בביקורת עלה כי פקע"ר אינו מכיר את תקן צה"ל למערכות מידע, אף שהוא תקן מחייב.



תפעול SOC - בביקורת עלה כי חטיבת ההגנה בסייבר, המשמשת סמכות מקצועית עליונה בצה"ל בנוגע לכל תחומי ההגנה בסייבר, לא הנחתה את פקע"ר בהקמת ה-SOC ולא גיבשה נהלים לעבודת ה-SOC ולתפעולו. הפעלת SOC פקע"ר ללא הכוונה וללא עבודת מטה מקדימה עלולה לפגוע ביעילותה של פעילות הניטור ובהתמודדות עם אירועי סייבר.



מבדקי חוסן וחדירות - בביקורת עלה כי ליקויים דומים חזרו ונשנו בכל המבדקים. עולה מכך שפקע"ר אינו פועל לתיקון מלא של הליקויים שעלו במבדקים. פקע"ר גם אינו מתעד





באופן מלא את הליקויים שעלו במבדקים ומקיים מעקב חלקי אחר תיקונם, זאת שלא בהתאם לתפיסת ההגנה בסייבר של פקע"ר.

מנגנוני בקרה - עלו פערים בתחום זה.



הקמת SOC פקע"ר - משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את פקע"ר על הקמת SOC פקע"ר
כהחלטה עצמאית וכמענה לצורך מבצעי להגנת המערכות והרשתות שבאחריותו.

עיקרי המלצות הביקורת

על פקע"ר להשלים את תהליך ניהול הסיכונים ולגבש תרחישי ייחוס בסייבר בהלימה לאיומים הממוקדים העדכניים הנשקפים למערכות פקע"ר. על פי זאת על פקע"ר לבנות תוכנית לבניין הכוח הכוללת בניית מערכי בקרה וניטור, לצורך מענה הגנה מיטבי מפני איומי סייבר. מומלץ כי חטיבת ההגנה בסייבר, מתוקף אחריותה המטכ"לית להגנה בסייבר על תהליכים ומאמצים מבצעיים, תוודא כי פקע"ר מבצע תהליך מלא של ניהול סיכונים, ובכלל זה מגדיר תרחישי ייחוס לבניין הכוח.

מומלץ כי חטיבת ההגנה ופקע"ר יבחנו שנית את הצורך באימוץ תקן צה"ל למערכות מידע בפקע"ר.

מומלץ כי פקע"ר יבצע מעקב שוטף אחר תיקון הליקויים במערכות שוע"ל צבאי ואזרחי, ובכלל זאת ינהל מסמך אחוד למעקב אחר כלל הליקויים, שיעודכן באופן שוטף, יקבע תאריכי יעד לתיקון הליקויים ויבצע בקרה על תיקונם, וזאת בהתאם לתפיסת ההגנה בסייבר של פקע"ר.

על פקע"ר לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.



סיכום

לפקע"ר יש תפקיד מרכזי בטיפול בעורף האזרחי בעיתות חירום, ובפרט במלחמת "חרבות ברזל", ואיתו יחד פועלים גופים רבים, ובהם רשויות מקומיות, משרדי ממשלה וגופי חילוץ והצלה. כדי לאפשר שליטה ובקרה בנוגע לנעשה בעורף האזרחי פיתח פקע"ר את מערכות השוע"ל (צבאי ואזרחי), שתכליתן לאפשר תהליכים מבצעיים פיקודיים הנוגעים לחילוץ והצלה ולשמירה על רציפות תפקודית ולספק תמונת מצב אחודה ככלי עזר למקבלי ההחלטות. ההגנה מפני איומי סייבר היא מרכיב קריטי ביכולת של פקע"ר להוציא לפועל את משימותיו.

בדוח עלו פערים באופן שבו אגף התקשוב ממלא את אחריותו בהיבטי אסדרה, הנחיה, מעקב ותמיכה במערכי ההגנה בסייבר של פקע"ר. עוד עלה כי פקע"ר אינו מקיים תהליכי ניהול סיכונים ובקרה כנדרש.

על אגף התקשוב ופקע"ר לפעול במשותף לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה, כדי לשפר את ההגנה על מערכות שוע"ל צבאי ושוע"ל אזרחי.

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



מערכת הביטחון

**תהליכי עבודה
וממשקים במערכת
הביטחון בארץ
ובחו"ל**



תהליכי עבודה וממשקים במערכת הביטחון בארץ ובחו"ל

פעולות הביקורת

בתקופה שבין דצמבר 2022 לאוגוסט 2023¹ בדק משרד מבקר המדינה את פעילות מערכת הביטחון (מעהב"ט) בתחום מסוים, ובכלל זה - את המדיניות לגבי הפעילות האמורה ואת אופן גיבושה; את הממשק שבין צה"ל למשרד הביטחון (משהב"ט) ובין גופי צה"ל בכל הנוגע לפעילות זו; את מדיניות מעהב"ט בנושא מסוים בהקשר לאותה הפעילות; ואת ההסדרה שלה בהוראות משהב"ט ובפקודות הצבא. הביקורת בוצעה במשהב"ט ובצה"ל. בדיקות השלמה בוצעו בין היתר בתעשיות הביטחוניות הממשלתיות.

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

תמונת המצב העולה מן הביקורת




המדיניות בנוגע לתחום מסוים

- שלא בהתאם להמלצות "צוות תעשיות ביטחוניות" ממאי 2021, אשר התקבלו על ידי מנכ"ל משהב"ט, משהב"ט לא קבע יעד לכמות שנתית בתחום מסוים; והדבר עלול לפגוע במיקוד המאמצים בנושא ובבקרה עליו.
- על אף החשיבות והמרכזיות של פעילותו של פורום בכיר במשהב"ט, שדן בסוגיות מורכבות מהבחינה הביטחונית-מדינית - אין במשהב"ט הוראה או נוהל המגדירים את ייעודו ותפקידיו של פורום זה; דבר שעלול לפגוע במיקוד עשייתו של הפורום ולגרום לאי-בהירות לגבי אחריותו וסמכויותיו.

1 השלמות ביקורת נעשו עד אוקטובר 2023.



- על אף הנחיית מנכ"ל משהב"ט דאז מדצמבר 2021 ומיוני 2022, במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023) שני אגפים במשהב"ט עדיין לא עיגנו בהוראה את הקריטריונים לקידום הפעילות בתחום שנבדק.


אישור פעילות בתחום מסוים על ידי ועדת שרים הנוגעת לעניין - בשנים 2018 - 2022  אושרו כ-65% מכלל הפעילות שהובאה לפני ועדת השרים הנוגעת לעניין בהחלטה שלא בישיבה, קרי - בלי שהוועדה התכנסה לדיון ובלי שהתקיים שיח בין כלל חברי הוועדה.

מעורבות צה"ל בתחום פעילות מסוים - אין מנגנון סדור בין אגף התכנון ובניין הכוח הרב-זרועי בצה"ל (אג"ת) למשהב"ט בכל הנוגע לקידום ולגיבוש של פעילויות בתחום שנבדק ולבקרה עליהן; ויש בכך כדי לפגוע ביכולתו של אג"ת להשפיע על פעילויות אלו. כמו כן, אג"ת טרם השלים את הצעדים הנדרשים למיציא מעורבותו בפעילות בתחום האמור המתקיימת בין משהב"ט לזרועות וגופי צה"ל, לרבות בהיבט הבקרה עליה; ולא מתקיימת באופן קבוע וסדור שגרה המסנכרנת את מאמצי השיתוף פעולה (שת"פ) בתחום בין אג"ת לגופים, ולפיכך - אין ניהול מתכלל בצה"ל לפעילות זו.

סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום מסוים - משהב"ט ממלא תפקידים שונים במכלול קשריו עם התעשיות הביטחוניות הממשלתיות, לרבות כריבון, וכלקוח מהותי. בתחום פעילות מסוים קבע משהב"ט באופן חד-צדדי את אופן התנהלותו בסוגיות מסוימות.

הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות שנבדק - פעילות משהב"ט בתחום שנבדק נעשתה לאורך השנים בלי שהוסדרה במלואה בהוראותיו; תהליך הגיבוש של הוראה בנושא זה, שהתחיל במשהב"ט בשנת 2016 על ידי שלושה אגפים במשהב"ט, לא הסתיים במועד סיום הביקורת (אוגוסט 2023). כמו כן, אין בצה"ל פקודות מטכ"ל, הוראות פיקוד עליון והוראות קבע אג"ת העוסקות בתחום, וזאת על אף מעורבות גורמים במטכ"ל ובזרועות בתהליכים שונים הנוגעים לפעילות האמורה.

עיקרי הממצאות הביקורת

המדיניות בנוגע לתחום מסוים - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יקבע מהם הקריטריונים לקידום פעילות בתחום שנבדק, מתוך התחשבות בכל השיקולים הרלוונטיים למעשהב"ט ולתעשיות, תוך היוועצות איתן. 

מעורבות צה"ל בתחום פעילות מסוים - מומלץ כי אג"ת ומשהב"ט יפעלו במשותף למיסוד ממשקי העבודה ביניהם בנוגע לפעילות האמורה לצורך הבטחת האפקטיביות של מעורבות צה"ל והגברת השפעתו על תחום פעילות זה; במסגרת זו מומלץ כי אג"ת ומשהב"ט יגבשו מנגנוני פיקוח ובקרה על התהליך. עוד מומלץ כי אג"ת יקיים עם זרועות וגופי צה"ל שגרות עבודה בהקשרי פעילות זו; וימסד את תהליך השת"פ הפנים-צה"ל לגבי אותה הפעילות, לרבות את מנגנוני הבקרה המטכ"לית. 



סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום מסוים - מומלץ כי שר הביטחון ימנה ועדה מקצועית בלתי תלויה לבחינה של סוגיות מסוימות בהקשר לפעילות בתחום שנבדק; ולגיבוש המלצה לגבי אמות מידה וכללי פעולה ברורים בנושא, בהתייחס למכלול השיקולים הרלוונטיים. זאת בשיתוף פעולה עם הגורמים הנוגעים במשהב"ט ובתעשיות הביטחוניות. עוד מומלץ כי עד להשלמת עבודתה של הוועדה האמורה ינחה שר הביטחון את האגף הרלוונטי במשהב"ט כיצד לפעול בסוגיות אלו, בהתייחס לכלל ההיבטים הנוגעים לכך; וכך ינחה את מנכ"ל משהב"ט ואת סגן הרמטכ"ל בעניין זה.

הסדרה נורמטיבית של תחום פעילות מסוים - על אגפי משהב"ט הרלוונטיים לפעול בהקדם ולהשלים את הסדרת המסגרת הנורמטיבית לניהול הפעילות בתחום שנבדק, לרבות את עדכון ההוראות הנוגעות לנושא זה. כמו כן מומלץ כי אג"ת יקדם עבודת מטה מקיפה לצורך השלמת הפקודות הנדרשות בצה"ל להסדרת הפעילות האמורה. זאת, תוך תיאום עם הגורמים במשהב"ט הנוגעים לעדכון או לכתיבתן של הוראות משהב"ט בנושאים אלה.

סיכום

לתחום פעילות מסוים יש תרומה רבה לביטחונה, לצמיחתה הכלכלית ולחוסנה הלאומי של מדינת ישראל. בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים הנוגעים לאופן הניהול של תחום זה במשהב"ט. זאת, בין היתר, בגיבוש המדיניות בנושא במשהב"ט; בקביעת קריטריונים לקידום פעילות זו; בממשקי העבודה שבין משהב"ט לאג"ת בצה"ל ובין גופי צה"ל בכל הנוגע לפעילות האמורה, ובמסגרת הנורמטיבית המסדירה את הממשקים בין הגורמים המעורבים בפעילות זו ואת קביעת האחריות והסמכויות של כל אחד מהם; בקביעת כללים ברורים לגבי סוגיה הנוגעת לפעילות זו, באופן רישום לא נאות של אותה סוגיה בספר תקציב הביטחון ובדוחות הכספיים של משהב"ט ובהיעדר מנגנון לפיקוח ולבקרה על היבטים מסוימים הנוגעים לה.

על כלל הגופים הנוגעים לפעילות זו לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח ובהתייחס להמלצותיו לשם ייעול הפעילות והשאת תועלתה למשהב"ט ולתעשיות הביטחוניות בישראל ומתוך איזון בין כלל האינטרסים הלאומיים.

דוח מבקר המדינה | ניסן התשפ"ה | אפריל 2025



היערכות לאירועי חירום בצפון בהיבט מסוים



היערכות לאירועי חירום בצפון בהיבט מסוים

פעולות הביקורת

בחודשים מרץ עד אוקטובר 2023 לסירוגין בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיהם של גופים מבוקרים בנוגע להיערכות לאירועי חירום בצפון בהיבט מסוים. הביקורת נעשתה במשרד להגנת הסביבה, בפיקוד העורף, באגף התכנון של צה"ל וברשות הארצית לכבאות והצלה. בדיקות השלמה נעשו בגופים נוספים. 🔍

ממצאים

נמצאו פערים בפעילותם של הגופים המבוקרים בנושא.

ועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת החליטה שלא להניח פרק זה במלואו על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק את עיקרי פעולות הביקורת, וכי נמצאו פערים בפעילותם של הגופים המבוקרים בנושא, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

