



מדינת ישראל

דוח מבקר המדינה

2025 נסלו התשפ"ו
דצמבר

ירושלים



ספר התקצירים

דוח מבקר המדינה

כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025 | 76ב

ת ק צ י ר י ם



דוח מבקר המדינה

כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025 | 76ב

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2025-A-005

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

7	פתח דבר
13	المقدمة
116	Foreword

פרק ראשון | נושאים מערכתיים

21	ביקורת בתחום ההגנה האווירית במערכת הביטחון
25	היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן
37	נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת: אבטחת הנמל מפני איומים ביטחוניים והמענה לאירוע רב-נפגעים
47	היבטים במניעת זליגה של מחוללי מחלות ביולוגיים וידע לפיתוח נשק ביולוגי
57	ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים אחרים - ביקורת מעקב

פרק שני | משרד הביטחון

71	ניהול מאגרי מידע במשרד הביטחון ואבטחתם
85	העסקת יועצים במשרד הביטחון
95	היבטים בפיקוח ובבקרה של משרד הביטחון על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, בסוכנים ובמתווכים בעסקאות יצוא ביטחוני



פתח דבר

דוח הביקורת השנתי המונח היום על שולחן הכנסת עוסק בביקורת על מערכת הביטחון, שיש לה השפעה רבה על ההגנה על מדינת ישראל ותושביה והשמירה על ביטחונם.

הדוח כולל מטלות ביקורת שעברו תהליך חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, והיא החליטה שלא להניחן במלואן על שולחן הכנסת אלא לפרסם רק חלקים מהן, לשם שמירה על ביטחון המדינה, בהתאם לסעיף 17(א) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב]. להלן סקירה של חלק ממטלות הביקורת.

• היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן

הקו האדום של הרק"ל תוכנן לשמש כ-300,000 נוסעים ביום, והוא נמנה עם המערכות להסעת המונים בישראל אשר היקף השימוש בהן צפוי לגדול במידה ניכרת עם הוספת שני הקווים האחרים של הרק"ל ורכבת המטר. הקו האדום כולל תוואי תת-קרקעי ותוואי עילי, ומונהגת בו שיטת אבטחה ושיטור גלויה וסמויה. איום הטרור במדינת ישראל בכלל וברק"ל בפרט גבר ביתר שאת לאחר מתקפת הפתע בשבעה באוקטובר 2023, והוא אף התממש בפיגוע שהתרחש באוקטובר 2024 בתחנת הרק"ל ביפו וגבה את חייהם של שבעה אזרחים. מכאן החשיבות הרבה של היערכות מיטבית של משרדי הממשלה וכוחות החירום וההצלה לאירוע כזה, לשם הצלת חיי אדם וצמצום הפגיעה בנפש וברכוש.

בביקורת נמצא כי בשונה מהדרישות הטכניות והמבצעיות של הרשות הארצית לכבאות והצלה בישראל (כב"ה), המעוגנות בתקן מחייב, אין כל חובה חוקית או הוראה המחייבת לעמוד בדרישות הטכניות והמבצעיות של המשטרה בשלבי התכנון והפרסום של המכרזים של פרויקט תשתית תחבורתי; לא הוסדר תהליך ההתייעצות עם היחידה הייעודית בנוגע להיערכות לאירוע טרור כימי בשלבי התכנון והפרסום של מכרזי פרויקט ציבורי המיועד להמונים, דוגמת תחנת רכבת; ומשרד התחבורה לא הסכים עם תרחיש הנפגעים שקבעה רח"ל בספטמבר 2019 לגבי הרק"ל משום שמספר הנפגעים היה לדעתו גבוה, אך לא הציג עבודת מומחים מטעמו כחלופה לתרחיש זה. כן נמצא בביקורת כי עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, וביתר שאת לאחר פרוץ המלחמה, הלך והצטמצם מספר המאבטחים של חברת נתיבי תחבורה עירוניים (נת"ע). עוד נמצא כי יש אתגרים בפינוי נפגעים; כי צוותי מגן דוד אדום (מד"א) בתווך התת-קרקעי אינם מצוידים במכשירי קשר נישאים, אלא משתמשים בטלפונים סלולריים, כך שאם תקרוס הרשת הסלולרית לא יהיו לצוותים אמצעי תקשורת טכנולוגיים; כי מכשירי הקשר של צוותי מד"א אינם מקושרים עם אלה של יתר כוחות ההצלה; וכי לא הוקם מתקן אימונים לאומי לאימוני כלל כוחות ההצלה בתווך התת-קרקעי, למרות חשיבותו הרבה.

על הגופים הרלוונטיים - המשטרה, משרד התחבורה, המשרד לביטחון לאומי ומערכת הביטחון - לפעול לתיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, כל אחד בתחומי אחריותו. על המשטרה, המשרד לביטחון לאומי, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע עבודת מטה בנושא המחסור במאבטחים, שהוא אתגר לאומי המצריך טיפול דחוף, ובסיומה לפעול



לסגירת הפער. מומלץ למועצה לביטחון לאומי (מל"ל), כמרכז הצוות שייעודו הקמת מתקן אימונים עבור פרויקט המטרו, לפעול להרחבת תוכנית האימונים כך שתתאים לכלל תשתיות התחבורה בתווך התת-קרקעי במדינה, וכן לפעול להאצת תהליך האפיון וההקמה של מתקן אימונים המתאים גם לתווך התת-קרקעי בלי להמתין לפיתוח פרויקט המטרו ארוך הטווח. זאת בשיתוף הגורמים האחרים החיוניים לקידום התהליך - משרד האוצר, המשרד לביטחון לאומי ומשרד התחבורה וכן המשטרה וכב"ה.

• **נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת:** **אבטחת הנמל מפני איומים ביטחוניים והמענה לאירוע רב-נפגעים**

נמל התעופה ע"ש אילן ואסף רמון ממוקם במרחב אילת ומשמש נמל תעופה בין-לאומי חלופי לנתב"ג. הנמל הוא מתקן תשתית חיוני ואסטרטגי בעל חשיבות לאומית עליונה. עלות הקמתו הייתה כ-2 מיליארד ש"ח, והיא מומנה על ידי רשות שדות התעופה (רש"ת). לפי נתוני רש"ת, בשנים 2019 - 2023 הסתכמה פעילות הנמל בהפסד של כ-1.369 מיליארד ש"ח - הפסד של כ-274 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מאותן שנים.

אירועי חירום בנמל התעופה רמון או בסביבתו עלולים לנבוע מפעולות טרור או אסון תעופתי המוני בנמל או בסביבתו. אירוע רב-נפגעים (אר"ן) בנמל הוא אירוע חירום שבו מתחייב איחוד משאבים עם גורמי הצלה וחירום חיצוניים.

בשל הפערים שפורטו בדוח בנושא המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון ובשל דחיפות הטיפול בפערים אלה, על המל"ל לבצע עבודת מטה מערכתית בשיתוף המשרד לביטחון לאומי, המשטרה, צה"ל, משרד הבריאות, רש"ת, משרד האוצר ומד"א, כדי להסדיר מענה הולם לאירועי חירום בנמל ובסביבתו, לרבות סיכום התקציב הנדרש לכך. נוכח חומרתם של הליקויים והשפעותיהם על מתן המענה הכולל באירועי חירום בנמל - על מנהל רשות התעופה האזרחית (רת"א) לוודא את תיקון הליקויים, לצורך עמידת הנמל בתנאי הרישיון להפעלתו.

על שרת התחבורה ועל השר לביטחון לאומי לוודא כי נמל התעופה רמון ערוך לטיפול באירועי חירום. צורך זה מתחדד נוכח מאפייני האיומים במתקפת הטרור של חמאס ב-7.10.23. הסדרת מענה מערכתי לאירועי חירום בנמל התעופה רמון וסביבתו יש בה כדי לתרום להסדרת הטיפול באירועי חירום גם במרחב העיר אילת וסביבתה.

• **היבטים בפיקוח ובבקרה של משרד הביטחון על שימוש** **החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, בסוכנים ובמתווכים** **בעסקאות יצוא ביטחוני**

ליצוא הביטחוני של מדינת ישראל יש תרומה רבה לביטחונה, לצמיחתה הכלכלית ולחוסנה הלאומי, והוא מהווה נתח משמעותי ממכירותיהן של החברות הביטחוניות. בשנים 2018 - 2023 הסתכם היצוא הביטחוני של ישראל בכ-60.5 מיליארד דולר. כדי להגדיל את הסיכויים להבשלת הזדמנויות עסקיות לכדי עסקה מעסיקות החברות מקדמי שיווק.



העמלות שהתחייבו חברות ביטחוניות לשלם למקדמי שיווק בשנים 2022 - 2024 הסתכמו במאות מיליוני דולר.

לצד התועלות שעשויות להיות לחברות הביטחוניות מפעילותם של מקדמי השיווק, השימוש בהם עלול להיות כרוך בסיכון גבוה בהיבטי ציות ואסדרה בשל החשש למתן שוחד לעובדי ציבור זרים, ובהיבטי ניגודי עניינים העלולים לגרום לקבלת החלטות לא מיטביות של משרד הביטחון (משהב"ט) ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. התממשות סיכון זה אף עלולה להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה של משהב"ט על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק. התממשותם של סיכונים ציות הנוגעים לשוחד ושחיתות עלולה לפגוע באופן משמעותי במדינת ישראל בהיבטי הביטחון, יחסי החוץ והמסחר הבין-לאומי; בשמו הטוב של משהב"ט ובשמן הטוב של החברות הביטחוניות הנוגעות בדבר. אי לכך, על מנכ"ל משהב"ט לוודא כי ראש אגף התכנון והיועמ"ש למערכת הביטחון (מעהב"ט) יפעלו בהקדם לגיבוש המלצותיהם לגבי מידת מעורבות המשרד בפיקוח על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות בסוגיית העמלות, ועליו לעגן את מעורבותו של המשרד במסגרת הוראותיו. על מנכ"ל משהב"ט לקבוע אם ובאיזה אופן על משהב"ט לבחון את תוכניות הציות של החברות ואת אופן יישומן, ואת אמצעי הציות שיידרשו ליישם יוצאנים ביטחוניים בינוניים וקטנים.

נוכח חשיבותו האסטרטגית של היצוא הביטחוני ותרומתו המדינית, הביטחונית והכלכלית מחד גיסא, והסיכונים הכרוכים בשימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק מאידך גיסא, על מנכ"ל משהב"ט להנחות את כלל גורמי משהב"ט הנוגעים לפעילות זו, לרבות אגף הפיקוח על היצוא הביטחוני (אפ"י), היועץ המשפטי של מעהב"ט ואגף התכנון, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת על פי המלצותיו של דוח זה לשם קיום בקרה אפקטיבית שתביא לצמצום החשיפה לסיכונים הציות והאסדרה בתחום השחיתות והשוחד הנוגעים ליצוא הביטחוני.

• היבטים במניעת זליגה של מחוללי מחלות ביולוגיים וידע לפיתוח נשק ביולוגי

אירוע של טרור ביולוגי עלול להתרחש אם אדם או גוף כלשהו ישיגו גורם ביולוגי מחולל מחלה, שיש להם ידע בסיסי לגבי תכונותיו, אופן גידולו או שימורו ודרך השימוש בו להדבקה של בני אדם במחלה. החשש מפיתוח נשק ביולוגי במוסדות שונים אגב עריכת מחקרים וכן החשש מזליגת מחוללי מחלות או ידע הקשור בשימוש בהם למטרות טרור ביולוגי מחייבים הטלת פיקוח והגבלות על עריכת המחקרים בגורמים ביולוגיים ופיקוח על זהות המשתתפים במחקרים אלה. זאת בלי לפגוע במחקר המדעי ובערכים החשובים של פרסום מאמרים מדעיים על בסיס מחקרים אלה.

בביקורת עלה כי חקיקת חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים, התשס"ט-2008, הובילה ליצירת מנגנונים ואסדרה שיאפשרו פיקוח על מוסדות המחזיקים לצורכי מחקר במחוללי מחלות ביולוגיים. אולם עלה כי יש פערים במנגנוני הפיקוח ובאופן היישום של נוהלי המועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות. ממצאיו של דוח זה מלמדים על אי-יישום של חלק מהוראות החוק להסדרת מחקרים במחוללי מחלות, ובכלל זה על



אי-התקנת תקנות לחוק; ועל פערים בפיקוח על יישום הוראות החוק ועל העמידה בכללים לפעולת הוועדה המוסדית החיצונית. כמו כן הממצאים מעידים על יישום חלקי של כללי העבודה ושל נוהל אבטחת המאגרים במעבדות המחקר.

במועד סיום הביקורת, בחלוף 16 שנים ממועד חקיקת החוק, עדיין לא נבחנו ולא נקבעו ההסדרים הנוגעים לפיקוח על מחקרים בתחום הביולוגיה הסינתטית ולא אוסדרו היבטים הנוגעים לפרסומם של מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים שפרסומם עלול לפגוע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו; זאת במיוחד בהתחשב בהשלכות השימוש בכלי בינה מלאכותית (AI) על חיפוש מידע ועל ניתוחו. ליקוי זה מקבל משנה תוקף בתקופה זו, שבה הטכנולוגיה זמינה כמעט לכל אדם ומתפתחת בקצב מהיר, וכלי AI עלולים לאפשר ייצור של נשק ביולוגי ושימוש בו בקלות.

מומלץ כי משרד הבריאות יקבע, בתיאום עם משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, אסדרה בנוגע לשימוש בביולוגיה הסינתטית וכן בנוגע למחקרים במחוללי מחלות שעלולים להיווצר בעקבות שימוש בה. הפערים שעלו בתחום הפיקוח והבקרה על המעבדות ובנושא הפרסום של מחקרים ביולוגיים דו-שימושיים עלולים להגדיל את הסיכון לזליגתם של ידע ושל מחוללי מחלות לידי גורמים פליליים או עוינים ולסייע להם ביישום של מתקפת טרור ביולוגי יעילה שתפגע בביטחון המדינה, בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו.

• ניהול מאגרי מידע במשרד הביטחון ואבטחתם

משרד הביטחון (משהב"ט) הוא בעל שליטה במאגרים הכוללים מידע אישי, כגון נתונים על אישיותו של אדם, מצבו הבריאותי ומצבו הכלכלי. הסיכונים להגנת הפרטיות ולאבטחת המידע שבמאגרים אלו התגברו לנוכח מלחמת חרבות ברזל, והתממשותם עלולה לפגוע ביכולתו של משהב"ט לספק את האמצעים הנדרשים לצה"ל, לגרום לו נזק תדמיתי, לפגוע ביחסיו עם ספקים ולקוחות ולחשוף אותו לקנסות. יתרה מכך, הדבר אף עלול לזרוע בהלה ותחושת חוסר ביטחון בציבור ולפגוע בקשרי החוץ של המדינה בהקשרים ביטחוניים-מדיניים.

בשנים האחרונות דלף מידע מתוך משהב"ט, לרבות מידע מזהה על בעלי תפקידים במשרד, הן כתוצאה מתקיפות סייבר של גורמים חיצוניים עוינים והן כתוצאה מטעויות אנוש של עובדי המשרד.

תמונת המצב העולה מביקורת זו מצביעה על פערים חמורים באופן שבו משהב"ט מנהל את 14 מאגרי המידע שהוא בעל השליטה בהם ואת אבטחתם - מאגרים שבהם שמורים הנתונים האישיים של 2.84 מיליון איש. בביקורת עלה כי אגף התקשוב במשהב"ט, הנושא באחריות לקיום הדרישות החלות על משהב"ט מתוקף חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע, לא מיפה את כלל המאגרים שבבעלות משהב"ט משנת 2007, הוא לא קבע נוהל לאבטחתם, לא ביצע סקרים לאיתור סיכונים אבטחת מידע במאגרים שנקבעה להם רמת אבטחה גבוהה ולא ערך מבדקי חדירות למערכות של מאגרים אלה לשם בחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים.

נוסף על כך, בדוח עלו ליקויים בניהול הרשאות המשתמשים במערכת ניהול זהויות ובמערכת המידע המקושרת למאגר נכי צה"ל - מאגר שבו אגור מידע על כ-230,000 אנשים



ובהם כ-18,000 פצועים שפרטיהם נוספו אליו בשל מלחמת חרבות ברזל, לרבות מידע על מצבם הבריאותי, מצבם הכלכלי, בני משפחותיהם והשירותים הניתנים להם. מניתוח שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי מחצית מהמשתמשים החיצוניים (עובדי מיקור חוץ) שיש להם הרשאת גישה פעילה למערכת המידע המקושרת למאגר נכי צה"ל, לא נכנסו אליה יותר מחצי שנה. 20% ממשתמשים אלה הם יועצים חיצוניים, שהעסקתם מנוהלת במערכות כוח האדם של משהב"ט בדומה לזו של עובדי המשרד. במצב זה עולה החשש כי הם קיבלו הרשאות למאגר נכי צה"ל שלא לצורך.

על משהב"ט לעמוד בדרישות החלות עליו בהיבטי הגנת הפרטיות כמתחייב בחוק הגנת הפרטיות ובתקנות אבטחת המידע, ובפרט לאור תיקון 13 לחוק, שנכנס לתוקף באוגוסט 2025, המתאים את החוק לאתגרים העכשוויים. כמו כן, נוכח הממצאים שעלו בניתוח הנתונים שביצע משרד מבקר המדינה, מומלץ כי משהב"ט יבדוק את תהליכי ניהול ההרשאות בכלל מערכות המידע שמקושרות למאגרי המידע שלו. עוד מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט יסדיר את חלוקת האחריות והסמכות בתחום אבטחת המידע במאגרי המידע בראי הגנת הפרטיות בין אגף התקשוב ובין אגף ביטחון. זאת, כדי לצמצם את הסיכונים לפגיעה בפרטיות ולפגיעה במימוש ייעודו של משהב"ט.

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

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בשבעה באוקטובר 2023, המחישה את הצורך המוגבר של מערכת הביטחון בהגנה על מתקנים חיוניים. בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא, שעמד על פערים מהותיים בסוגיית מיגון מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, בדגש על הקריטיים שבהם. עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל משרד הביטחון, צה"ל והמועצה לביטחון לאומי (מל"ל) לא תיקנו אף לא אחד מהליקויים העיקריים שעלו בביקורת הקודמת ולא קידמו את נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים; גם לאחר פרוץ המלחמה ועל אף התממשות האיומים האוויריים הם לא קידמו נושא זה, מלבד כמה פעולות נקודתיות.

מבקר המדינה מעיר למשהב"ט, לצה"ל ולמל"ל על אי-תיקון הליקויים שעלו בביקורת הקודמת ושבדקו בביקורת הנוכחית; כמו כן הוא מעיר למל"ל, למשהב"ט ולמשרד האוצר על שטרם הגיעו לסיכום בדבר המקורות התקציביים למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים.

נוכח התמשכות הליקויים הנוגעים למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים - על שר הביטחון וראש המל"ל לפעול במשותף לגיבוש מדיניות כוללת בנושא. על שר הביטחון להנחות את מנכ"ל משהב"ט ואת הרמטכ"ל לפעול לקידום מיפוי המתקנים החיוניים האמורים ולגבש בשיתוף גורמים רלוונטיים המלצה לתוכנית עבודה רב-שנתית למיגונם. זאת בהתחשב במכלול השיקולים הרלוונטיים ובהם מגוון האמצעים האפשריים להגנה על מתקנים אלה ושיקולי עלות תועלת. כמו כן, על שר הביטחון להגדיר את חלוקת הסמכות



והאחריות בין גורמי מעהב"ט, ובכללם רשות החירום הלאומית (רח"ל) וצה"ל, בנושא המיגון הפיזי מפני איומים אוויריים במתקנים חיוניים בגופים מסוימים.

זאת ועוד, נוכח המרכזיות והמורכבות של סוגיית המימון וחשיבותה לקידום המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, על המל"ל להוביל בהקדם, בשיתוף משהב"ט, שהחל לעסוק בנושא, ובשיתוף משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים, עבודת מטה לבחינת מודל מימון המיטבי למיגון המתקנים האמורים ולהביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את המלצתו בנושא.

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

הדוח כולל גם פרק **בנושא ההגנה האווירית במערכת הביטחון** שהוא חסוי במלואו לפי סעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה ולכן תוכנו לא יפורסם לציבור.

לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת על מערכת הביטחון ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת בצורה יסודית, מקצועית והוגנת ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

נמשיך להתפלל ולייחל לניצחון צה"ל ומערכת הביטחון, לחזרת כלל החטופים החללים והבאתם לקבורה, לרפואת הפצועים ולימים שקטים ושלווים.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, כסלו התשפ"ה, דצמבר 2025