



מדינת ישראל

דוח מבקר המדינה

2025 נסלו התשפ"ו
דצמבר

ירושלים



ספר התקצירים

דוח מבקר המדינה

כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025 | 76

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



المقدمة

يتناول تقرير الرقابة السنوي المودع اليوم على طاولة الكنيست الرقابة على الجهاز الأمني، الذي له تأثير كبير على الدفاع عن دولة إسرائيل وسكانها وعلى الحفاظ على أمنهم.

يتضمن التقرير مهام الرقابة التي خضعت لعملية فحص السرية في اللجنة الفرعية للجنة الرقابة التابعة للكنيست، وقررت عدم إيداعها بالكامل على طاولة الكنيست، بل نشر أجزاء منها فقط، حفاظاً على أمن الدولة، وفقاً للمادة 17 (أ) من قانون مراقب الدولة، لعام 1958 [نسخة موحدة]. فيما يلي مراجعة لجزء من مهام الرقابة.

• الاستعداد لحدث إرهابي في القطار الخفيف في غوش دان

تم تخطيط الخط الأحمر للقطار الخفيف لخدمة حوالي 300 ألف مسافر يوميًا، ويُعد أحد أنظمة النقل الجماعي في إسرائيل التي من المتوقع أن يزداد استخدامها بشكل كبير مع إضافة خطي القطار الخفيف الآخرين وقطار المترو. يشمل الخط الأحمر مسارًا تحت الأرض وفوق الأرض، ويتم استخدام أسلوب أمني وشرطي علني وسري فيه. لقد تزايد التهديد الإرهابي في دولة إسرائيل بشكل عام وفي القطار الخفيف بشكل خاص بشكل أكبر بعد الهجوم المفاجئ في 7 أكتوبر/ تشرين الأول 2023، وحتى أنه تحقق في الهجوم الذي وقع في أكتوبر/ تشرين الأول 2024 في محطة القطار الخفيف في يافا وأودى بحياة سبعة مدنيين. من هنا تأتي الأهمية الكبرى للاستعداد الأمثل من قبل الوزارات الحكومية وقوات الطوارئ والإنقاذ لمثل هذا الحدث، من أجل إنقاذ حياة الإنسان وتقليل الأضرار التي تلحق بالأرواح والممتلكات.

وجدت الرقابة أنه، على عكس المتطلبات الفنية والتشغيلية للسلطة القطرية للإطفاء والإنقاذ في إسرائيل (سلطة الإطفاء)، المنصوص عليها في معيار ملزم، لا يوجد الزام قانوني أو توجيه ملزم للامتثال بالمتطلبات الفنية والتشغيلية للشرطة أثناء مراحل التخطيط ونشر المناقصات لمشروع بنية تحتية في مجال المواصلات؛ لم يتم تنظيم عملية التشاور مع الوحدة المخصصة فيما يتعلق بالاستعداد لحدث إرهابي كيميائي أثناء مراحل التخطيط والنشر لمناقصات مشروع عام مخصص للجماهير، مثل محطة قطار؛ ولم توافق وزارة المواصلات على سيناريو الإصابات الذي اقترته سلطة الطوارئ الوطنية في سبتمبر/ أيلول 2019 بشأن القطار الخفيف لأنه، حسب رأيها، كان مرتفعًا، لكنها لم تقدم نتائج عمل مختصين من قبلها كبديل لهذا السيناريو. وجدت الرقابة أيضًا أنه حتى قبل اندلاع حرب السيوف الحديدية، وأكثر من ذلك بعد اندلاع الحرب، كان هناك تراجع في عدد حراس الأمن في شركة نيتاع. تبين أيضًا أن هناك تحديات في إخلاء الضحايا؛ وأن فرق نجمة داود الحمراء في الأنفاق غير مجهزة بأجهزة تواصل محمولة، بل تستخدم الهواتف الخليوية، وبالتالي إذا انهارت الشبكة الخليوية، فلن يكون لدى الفرق أي وسائل تكنولوجية للاتصال؛ وأن أجهزة التواصل التكنولوجية الخاصة بطواقم نجمة داود الحمراء غير مرتبطة بأجهزة التواصل الخاصة بقوات الإنقاذ الأخرى؛ وأنه لم يتم إنشاء منشأة تدريب وطنية لتدريب جميع قوات الإنقاذ في الأنفاق، على الرغم من أهميتها الكبيرة.

يجب على الجهات ذات العلاقة - الشرطة، ووزارة المواصلات، ووزارة الأمن الوطني، وجهاز الأمن - العمل لتصحيح النواقص التي أظهرتها الرقابة، كل في نطاق مسؤوليته. يجب على الشرطة ووزارة الأمن الوطني ووزارة المواصلات ووزارة المالية إجراء عمل طاقمي بشأن قضية النقص في حراس



الأمن، وهو تحد وطني يتطلب اهتماما عاجلا، والعمل في نهاية المطاف على سد هذه الفجوة. يوصى بأن يعمل مجلس الأمن القومي، كمنسقًا للطاقت المخصص لإنشاء منشأة تدريب لمشروع المترو، على توسيع برنامج التدريب بحيث يكون مناسبًا لجميع البنية التحتية للمواصلات تحت الأرض في البلاد، والعمل أيضًا على تسريع عملية توصيف وإنشاء منشأة تدريب مناسبة أيضًا لمترو الأنفاق دون انتظار تطوير مشروع المترو على المدى الطويل. يأتي ذلك بالتعاون مع الجهات الأخرى الأساسية لدفع العملية إلى الأمام- وهي وزارة المالية، ووزارة الأمن الوطني، ووزارة المواصلات، فضلًا عن الشرطة والدفاع المدني.

• المطار الدولي على اسم ايلان واساف رامون - إيلات: تأمين المطار ضد تهديدات أمنية والاستجابة لحدث متعدد المصابين

يقع مطار إيلان وأساف رامون في منطقة إيلات ويعتبر بمثابة مطار دولي بديل لمطار بن غوريون. يُعد المطار منشأة حيوية واستراتيجية ذات أهمية وطنية قصوى. بلغت تكلفة إنشائه حوالي 2 مليار شيكل، وتم تمويله من قبل سلطة المطارات. حسب معطيات سلطة المطارات، بلغت خسائر تشغيل المطار في الأعوام 2019-2023 نحو 1.369 مليار شيكل، أي خسارة 274 مليون شيكل تقريباً في المتوسط في كل عام من تلك الأعوام.

قد تحدث أحداث طارئة في مطار رامون أو حوله نتيجة لأعمال إرهابية أو كارثة طيران جماعية في المطار أو حوله. حدث متعدد المصابين في المطار هو حدث طارئ يتطلب توحيد الموارد مع مؤسسات الإنقاذ والطوارئ الخارجية.

نظراً للثغرات المفصلة في التقرير بشأن الاستجابة لحدث متعدد المصابين في مطار رامون، ونظراً للحاجة الملحة إلى معالجة هذه الثغرات، يجب على مجلس الأمن القومي القيام بعمل منهجي بالتعاون مع وزارة الأمن القومي والشرطة وجيش الدفاع الإسرائيلي ووزارة الصحة وسلطة المطارات ووزارة المالية ونجمة داوود الحمراء، من أجل ترتيب استجابة مناسبة لأحداث الطوارئ في المطار ومحيطه، بما في ذلك اقرار الميزانية المطلوبة لذلك. نظراً لخطورة أوجه القصور هذه وتأثيراتها على الاستجابة الشاملة لأحداث الطوارئ في المطار، يتعين على مدير سلطة الطيران المدني التأكد من تصحيح أوجه القصور من أجل تلبية المطار لشروط ترخيص التشغيل الخاص به.

على وزيرة المواصلات ووزير الأمن الوطني التأكد من أن مطار رامون مستعد لمعالجة أحداث طوارئ، وتزداد هذه الحاجة في ضوء خصائص التهديدات في الهجوم الإرهابي الذي نفذته حماس في 7.10.23. إن تنظيم استجابة منهجية لأحداث الطوارئ في مطار رامون والمناطق المحيطة به من شأنه أن يساهم في ترتيب التعامل مع أحداث الطوارئ في مجال مدينة إيلات والمناطق المحيطة بها.

• جوانب في إشراف ورقابة وزارة الأمن على استخدام الشركات الأمنية بمروجين تسويقيين، بوسطاء ووكلاء في صفقات الصادرات الأمنية

تساهم صادرات دولة إسرائيل الأمنية بشكل كبير في أمنها ونموها الاقتصادي وحصانتها الوطنية، وهي تشكل حصة كبيرة من مبيعات الشركات الأمنية. في الفترة 2018-2023، بلغت صادرات إسرائيل الأمنية حوالي 60.5 مليار دولار. ولزيادة فرص نجاح الفرص التجارية، تقوم الشركات بتوظيف



مروجي تسويق. بلغت العمولات التي تعهدت الشركات الأمنية بدفعها لمروجي التسويق في الفترة 2022-2024 مئات الملايين من الدولارات.

إلى جانب الفوائد التي قد تجنيها الشركات الأمنية من أنشطة مروجي التسويق، فإن استخدامها قد ينطوي على مخاطر عالية من حيث الامتثال والتنظيم بسبب المخاوف بشأن دفع رشوة لمسؤولين عموميين أجانب، ومن حيث تضارب المصالح الذي قد يؤدي إلى اتخاذ وزارة الأمن قرارات غير مثالية وانتهاك الحق في تكافؤ الفرص. قد يؤدي تحقق هذا الخطر إلى الإضرار بثقة الجمهور في القطاع العام.

توصلت الرقابة إلى وجود ثغرات كبيرة في كل ما يتعلق بإشراف وزارة الأمن ورقابتها على استخدام الشركات الأمنية لمروجي التسويق. إن تحقيق مخاطر الامتثال المتعلقة بالرشوة والفساد قد يلحق ضرراً كبيراً بدولة إسرائيل من حيث الأمن والعلاقات الخارجية والتجارة الدولية؛ بالسمعة الطيبة لوزارة الأمن والسمعة الطيبة للشركات الأمنية ذات الصلة. لذلك، يجب على المدير العام لوزارة الأمن التأكد من أن رئيس قسم التخطيط والمستشار القضائي للجهاز الأمني يعملان في أقرب وقت ممكن لصياغة توصياتهما بشأن درجة مشاركة الوزارة في الإشراف على استخدام الشركات الأمنية بالمروجين التسويقيين، بما في ذلك مسألة العمولات، ويجب عليه توثيق مشاركة الوزارة في إطار تعليماته. يجب على المدير العام لوزارة الأمن أن يقرر ما إذا كان يتعين على وزارة الأمن مراجعة خطط الامتثال الخاصة بالشركات وتنفيذها، وبأي طريقة، وتدابير الامتثال التي يتعين على المُصدّرين الأمنيين المتوسطين والصغار تنفيذها.

نظراً للأهمية الاستراتيجية للصادرات الأمنية ومساهمتها السياسية والأمنية والاقتصادية من جهة، والمخاطر المرتبطة باستخدام المروجين التسويقيين من قبل الشركات الأمنية من جهة أخرى، يجب على المدير العام لوزارة الأمن توجيه جميع أطراف وزارة الأمن ذوي الصلة بهذا النشاط، بما في ذلك قسم الإشراف على الصادرات الأمنية، والمستشار القانوني للنظام الأمني وقسم التخطيط، للعمل على تصحيح أوجه القصور التي ظهرت في الرقابة وفقاً لتوصيات هذا التقرير من أجل الحفاظ على رقابة فعالة التي من شأنها تقليل التعرض لمخاطر الامتثال والتنظيم في مجال الفساد والرشوة المتعلقة بالصادرات الأمنية.

• جوانب منع تسرب مولدات الأمراض البيولوجية والمعرفة لتطوير الأسلحة البيولوجية

يمكن أن تقع حادثة إرهاب بيولوجي إذا حصل شخص أو كيان على عامل بيولوجي مولد للمرض، وكان لديه معرفة أساسية بخصائصه، وكيفية تنميته أو الحفاظ عليه، وكيفية استخدامه لإصابة البشر بالمرض. إن الخوف من تطوير الأسلحة البيولوجية في المؤسسات المختلفة أثناء إجراء البحوث، وكذلك الخوف من تسرب مولدات الأمراض أو المعرفة المتعلقة باستخدامها لأغراض الإرهاب البيولوجي، يلزم فرض رقابة وقيود على إجراء البحوث على العوامل البيولوجية والإشراف على هوية المشاركين في هذه الأبحاث. وذلك دون الإضرار بالبحث العلمي والقيم المهمة لنشر المقالات العلمية المبنية على هذه الدراسات.

كشفت الرقابة أن إصدار قانون تنظيم البحث في مولدات الأمراض البيولوجية، لعام 2008، أدى إلى إنشاء آليات وتنظيمات من شأنها تمكين الرقابة على المؤسسات التي تحتفظ بمولدات الأمراض البيولوجية لأغراض البحث. مع ذلك، فقد تبين أن هناك ثغرات في آليات الرقابة والطريقة التي يتم بها تنفيذ إجراءات المجلس لتنظيم البحوث المتعلقة بمولدات الأمراض. تشير نتائج هذا التقرير إلى عدم تطبيق بعض أحكام القانون المنظم لبحوث مولدات الأمراض، بما في ذلك عدم سن الأنظمة



الخاصة بالقانون؛ والتغرات في الرقابة على تنفيذ أحكام القانون والالتزام بقواعد عمل اللجنة المؤسسية الخارجية. تشير النتائج أيضًا إلى التنفيذ الجزئي لقواعد العمل ولإجراءات أمن المستودعات في مختبرات الأبحاث.

في وقت انتهاء الرقابة، بعد 16 عامًا من سن القانون، لم يتم فحص أو تحديد الترتيبات المتعلقة بالإشراف على الأبحاث في مجال البيولوجيا الاصطناعية بعد، ولم يتم تنظيم الجوانب المتعلقة بنشر الأبحاث في مولدات الأمراض البيولوجية، والتي قد يؤدي نشرها إلى الإضرار بأمن الدولة أو سلامة الجمهور أو صحته وأمنه؛ وهذا صحيح بشكل خاص بالنظر إلى آثار استخدام أدوات الذكاء الاصطناعي (AI) للبحث عن المعلومات وتحليلها. لقد أصبح هذا الخلل ذو أهمية كبرى في هذا العصر، حيث أصبحت التكنولوجيا متاحة للجميع تقريبًا وتتطور بوتيرة سريعة، ويمكن أن تمكن أدوات الذكاء الاصطناعي AI من إنتاج الأسلحة البيولوجية واستخدامها بسهولة.

يوصى بأن تقوم وزارة الصحة، بالتنسيق مع الوزارات الحكومية ذات الصلة، بوضع أنظمة بشأن استخدام البيولوجيا الاصطناعية وكذلك بشأن البحث في مولدات الأمراض التي قد تنشأ نتيجة لاستخدامها. إن التغرات التي ظهرت في مجال الإشراف والرقابة على المختبرات وفي فضية نشر الأبحاث البيولوجية ذات الاستخدام المزدوج قد تزيد من خطر تسرب المعرفة ومولدات الأمراض إلى أيدي العناصر الإجرامية أو المعادية ومساعدتهم في تنفيذ هجوم إرهابي بيولوجي فعال من شأنه الإضرار بأمن الدولة وسلامة الجمهور أو صحته وأمنه.

• إدارة وأمن قواعد البيانات في وزارة الأمن

بحوزة وزارة الأمن قواعد بيانات تتضمن معلومات شخصية، مثل بيانات متعلقة بشخصية الشخص وحالته الصحية ووضع المالى. قد زادت المخاطر على حماية الخصوصية وأمن المعلومات في قواعد البيانات هذه في ضوء حرب السيوف الحديدية، وقد يؤدي تحقيقها إلى الإضرار بقدرة وزارة الأمن على توفير الوسائل اللازمة لجيش الدفاع الإسرائيلي، وإلحاق الضرر بصورتها، والإضرار بعلاقاتها مع الموردين والعلماء، وتعرضها للغرامات. علاوة على ذلك، فإن هذا من شأنه أن يزرع الذعر والشعور بانعدام الأمن بين الجمهور، ويضر بالعلاقات الخارجية للبلاد في السياقات الأمنية والسياسية.

في السنوات الأخيرة، تسربت معلومات من وزارة الأمن، بما في ذلك معلومات تعريفية عن مسؤولين في الوزارة، سواء نتيجة لهجمات إلكترونية من قبل أطراف خارجية معادية أو نتيجة لخطأ بشري من قبل موظفي الوزارة.

تشير الصورة التي تظهرها هذه الرقابة إلى وجود ثغرات خطيرة في الطريقة التي تدير بها وزارة الأمن قواعد البيانات ال-14 التي بحوزتها وأمن هذه القواعد التي يتم تخزين البيانات الشخصية لـ 2.84 مليون شخص. كشفت الرقابة أن قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في وزارة الأمن، المسؤول عن الامتثال للمتطلبات المعمول بها في وزارة الأمن بموجب قانون حماية الخصوصية وأنظمة أمن المعلومات، لم يرق بمسح جميع قواعد البيانات المملوكة لوزارة الأمن منذ عام 2007، ولم يضع إجراءً لأمنها، ولم يرق بإجراء مسوحات لتحديد مخاطر أمن المعلومات في قواعد البيانات التي تم تحديد مستوى أمان مرتفع لها، ولم يرق بإجراء اختبارات اختراق على أنظمة هذه القواعد من أجل فحص مقاومتها للمخاطر الداخلية والخارجية.

بالإضافة إلى ذلك، كشف التقرير عن ثغرات في إدارة صلاحيات المستخدمين في نظام إدارة الهويات وفي نظام المعلومات المرتبط بقاعدة بيانات الأشخاص ذوي الإعاقة في جيش الدفاع الإسرائيلي - وهي قاعدة بيانات تحتوي معلومات عن حوالي 230 ألف شخص، بما في ذلك حوالي 18 ألف



מُصاب تمت إضافة تفاصيلهم إليها بسبب حرب السيوف الحديدية، بما في ذلك معلومات عن حالتهم الصحية، ووضعهم المالي، وأفراد عائلاتهم، والخدمات المقدمة لهم. كشف تحليل أجراه مكتب مراقب الدولة أن نصف المستخدمين الخارجيين (موظفي الاستعانة بمصادر خارجية) الذين لديهم صلاحية نشطة للوصول إلى نظام المعلومات المرتبط بقاعدة بيانات الأشخاص ذوي الإعاقة في جيش الدفاع الإسرائيلي لم يدخلوا إليها منذ أكثر من ستة أشهر. 20% من هؤلاء المستخدمين هم مستشارون خارجيون يتم إدارة توظيفهم في أنظمة الموارد البشرية بوزارة الأمن، على غرار موظفي الوزارة. في هذه الحالة، هناك تخوف من أنهم حصلوا على أذونات غير ضرورية لقاعدة بيانات ذوي الإعاقة في جيش الدفاع الإسرائيلي.

يتعين على وزارة الأمن استيفاء المتطلبات السارية عليها فيما يتعلق بحماية الخصوصية. كما هو مطلوب بموجب قانون حماية الخصوصية وأنظمة أمن المعلومات، وخاصة في ضوء التعديل رقم 13 للقانون، الذي دخل حيز التنفيذ في أغسطس/ آب 2025، والذي يلزم القانون للتحديات الحالية. بالإضافة إلى ذلك، وفي ضوء نتائج تحليل البيانات الذي أجراه مكتب مراقب الدولة، يوصى بأن تقوم وزارة الأمن بفحص عمليات إدارة الأذونات في جميع أنظمة المعلومات المرتبطة بقواعد بياناتها. كما يوصى بأن يقوم المدير العام لوزارة الأمن بتنظيم توزيع المسؤولية والصلاحيات في مجال أمن المعلومات في قواعد البيانات من منظور حماية الخصوصية بين قسم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وقسم الأمن. وذلك بهدف تقليل مخاطر انتهاك الخصوصية والإضرار بتحقيق مهمة وزارة الأمن.

• الاستعداد لحماية المنشآت الحيوية من الصواريخ والقذائف والتهديدات الجوية الأخرى - رقابة متابعة

لقد أظهرت حرب السيوف الحديدية، التي اندلعت في السابع من أكتوبر/تشرين الأول 2023، الحاجة المتزايدة للمؤسسة الأمنية لحماية المرافق الحيوية. في عام 2020، نشر مكتب مراقب الدولة تقرير رقابة حول هذا الموضوع، والذي سلط الضوء على ثغرات كبيرة في قضية حماية المرافق الأساسية في بعض الهيئات، مع التركيز على الأكثر أهمية. حتى اندلاع حرب السيوف الحديدية، لم تقم وزارة الأمن، وجيش الدفاع الإسرائيلي، ومجلس الأمن القومي بتصحيح أي من أوجه القصور الرئيسية التي وُجدت في الرقابة السابقة، ولم يعززوا قضية حماية المنشآت الحيوية في بعض الهيئات؛ وحتى بعد اندلاع الحرب، وعلى الرغم من تحقق التهديدات الجوية، فإنهم لم يعززوا هذه القضية، باستثناء بعض الإجراءات المحددة.

يُنوه مراقب الدولة على أن وزارة الأمن وجيش الدفاع الإسرائيلي ووزارة الدفاع لم تقم بتصحيح أوجه القصور التي ظهرت في الرقابة السابقة والتي تم فحصها في الرقابة الحالية؛ ويُنوه أيضًا لمجلس الأمن القومي ووزارة الأمن ووزارة المالية على عدم التوصل حتى الآن إلى اتفاق بشأن المصادر المالية في الميزانية لتمويل حماية المرافق الحيوية في بعض الهيئات.

في ضوء استمرار القصور فيما يتعلق بحماية المرافق الحيوية في بعض الهيئات، يتعين على وزير الأمن ورئيس مجلس الأمن القومي العمل معًا لصياغة سياسة شاملة بشأن هذا الموضوع. يجب على وزير الأمن تكليف المدير العام لوزارة الأمن ورئيس الأركان بالعمل على تعزيز عمل مسح للمرافق الحيوية المذكورة أعلاه، وبلورة خطة عمل متعددة السنوات لحمايتها بالتعاون مع الجهات ذات الصلة. ويأخذ هذا في الاعتبار جميع الاعتبارات ذات الصلة، بما في ذلك تنوع الوسائل الممكنة لحماية هذه المرافق واعتبارات التكلفة مقابل الفائدة. بالإضافة إلى ذلك، يتعين على وزير الأمن أن يحدد توزيع الصلاحيات والمسؤولية بين هيئات المؤسسة الأمنية، بما في ذلك سلطة الطوارئ



הרפואה והגנה והגנה הישראלית, ומה שיש להגנה המדינה נגד ההגנה האווירית ללמרחק
האווירית בלעדי ההגנה.

עלול על דל, ונפרד למרכזית ונפרד צוית הנומיל ואהמיתיה לעזיז חמיה המרחק האווירית בלעדי
הגנה ההגנה, יגב על מליס האמן القومي أن يقود في اسرع وقت، بالتعاون مع وزارة الأمن
التي بدأت في التعامل مع القضية، وبالتعاون مع وزارة المالية وأطراف أخرى ذات الصلة، عمل
اداري لفحص نموذج تمويل أمثل لحماية المرافق المذكورة أعلاه وتقديم توصيته بشأن هذه القضية
إلى المجلس السياسي الأمني.

يوصى بأن يقوم رئيس الوزراء ووزير الأمن بمتابعة حماية المرافق الأيووية في جهة معينة وفحص
الموضوع في جهات أخرى ذات صلة.

يتضمن التقرير أيضاً فصلاً سرياً بشكل كامل وفقاً للمادة 17 (ج) من قانون مراقب الدولة بشأن موضوع
الدفاع الجوي في جهاز الأمن ولهذا لن يتم نشر محتوياته للجمهور.

في الختام، أود أن أشكر موظفي مكتب مراقب الدولة في شعبة الرقابة على نظام الأمن وشعبة المقرر
الإداري على عملهم الجاد في تنفيذ عمليات الفحص والرقابة بشكل شامل ومهني وعادل وعلى نشر
تقارير رقابة واضحة وفعالة وذات الصلة.

سنواصل الدعاء والتمني بانتصار جيش الدفاع الإسرائيلي والمؤسسة الأمنية، ومن أجل عودة جميع
المختطفين ودفنهم، ومن أجل شفاء الجرحى، ومن أجل أيام هادئة وسلمية.

متنياهو أنجلمان

مراقب الدولة
ومفوض شكاوى الجمهور

القدس، ديسمبر 2025

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



פרק ראשון

נושאים מערכתיים

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

ביקורת בתחום ההגנה האווירית במערכת הביטחון



ביקורת בתחום ההגנה האווירית במערכת הביטחון

נערכה ביקורת בתחום ההגנה האווירית במערכת הביטחון.

מתוקף הסמכות הנתונה למבקר המדינה בסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובשים לב לנימוקי הממשלה, לאחר היוועצות עם הגופים האמונים על אבטחת המידע הביטחוני ובתיאום עם יו"ר הכנסת, הוחלט שלא להניח דוח זה על שולחן הכנסת ולא לפרסמו.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן



היערכות לאירוע טרור ברכבת הקלה בגוש דן

רקע

נתיבי תחבורה עירוניים בע"מ (נת"ע) היא החברה האמונה על הקמת כלל מערכות התחבורה עתירות הנוסעים (מתע"ן) של גוש דן. מערכות אלו כוללות שלושה קווים של רכבת קלה (רק"ל)¹ ושלושה קווי מטרופוליטן. מתוך שלושת קווי הרכבת הקלה, הקו האדום נחנך באוגוסט 2023, ושני הקווים האחרים - הירוק והסגול - עדיין נמצאים בשלבי תכנון. הקו האדום מחבר בין בת ים לפתח תקווה. אורכו 24 ק"מ, מהם 12 ק"מ במנהרה תת-קרקעית, ולאורכו נוסעות 45 רכבות. כל אחת מהן מורכבת משני קרונות חשמליים מחוברים באורך 70 מטרים ובעלי קיבולת של 450 נוסעים (בשני הקרונות יחד). תדירות הרכבות משתנה בהתאם לשעות העומס, ובממוצע - אחת לשש דקות. הרכבות פועלות בניהוג אוטומטי בתווך התת-קרקעי ובניהוג ידני בתווך הקרקעי.

אמצעי התחבורה הציבורית בעולם הם אחד היעדים המועדפים מבחינת גורמי טרור לביצוע פיגועים, וזאת לנוכח נגישותם, הקושי לאבטח אותם והמספר הרב של האנשים המשתמשים בהם. מדינת ישראל חוותה פיגועים רבים באוטובוסים, ומספר פיגועים ברק"ל בירושלים ובגוש דן. באוקטובר 2024 בוצע פיגוע קשה ברק"ל גוש דן: חוליית מחבלים פתחה באש לעבר אחד מקרונות הרכבת באחת התחנות של הקו האדום ביפו ולאחר מכן לעבר עוברי אורח. בפיגוע זה נרצחו שבעה בני אדם ונפצעו 16.

שלא כמו ברכבת ישראל, שבכל אחת מתחנותיה מבוצע בידוק לנוסעים ולכבודתם, הכניסה לרק"ל גוש דן בתוואי העילי ובתוואי התת-קרקעי מבוצעת בדומה לאופן העלייה לאוטובוס ומונהגת בה שיטת אבטחה ושיטור גלויה וסמויה.

יחידת האבטחה האורגנית של נת"ע ויחידה מיוחדת של משטרת ישראל אמונות שתיהן על אבטחת הקו האדום בעת שגרה ועל מתן מענה מידי בשעת חירום (עם צוותי חברת "תבל", המפעילה את הקו). האבטחה בעת שגרה כוללת שימוש באמצעים טכנולוגיים וכן נוכחות קבועה של מאבטחים בתחנות, סיורים של המאבטחים וסיורים של כלבנים עם כלבים.

1 רכבת קלה (light rail transit) על פי רוב מיועדת להסעת נוסעים בקיבולת בינונית ולתנועה מקומית בתוך מטרופולין. מאתר אנציקלופדיית בריטניקה במרשתת.

2 המטרו הוא פרויקט תשתיתי של מתע"ן הנבנה כיום ברחבי גוש דן, שיקל בעתיד את ההגעה לערי גוש דן ולמרכזי התעסוקה הגדולים בארץ. מדובר בשלושה קווים באורך של 150 ק"מ ו-109 תחנות. מאתר נת"ע - nta.co.il/metro/?utm_source



נתוני מפתח

45 רכבות הקו האדום כולל 45 רכבות	כ-800 פיגועי טרור גבו אבידות בנפש בתחבורה ציבורית במדינות שונות בעולם בין שנת 2010 לאוקטובר 2019	300,000 נוסעים ביום תחזית הנוסעים על פי נת"ע בעת הפעלת הקו האדום באופן מלא	24 ק"מ הוא אורך המסילה של הקו האדום - מהם 12 ק"מ בתווך התת-קרקעי, ועלות הקמת הקו האדום היא 18.8 מיליארד ש"ח
0 מכשירי קשר נישאים יש לצוותי מגן דוד אדום ובהיעדרם יקשה על צוותי מגן דוד אדום (מד"א) לתקשר בינם לבין עצמם בתרחיש של קריסת הרשת הסלולרית	אתגרים בפינוי נפגעים עלו פערים בתחום זה	במספר מקרים היה מספר המאבטחים פחות מהתקן	5 שנים עברו מאז נקבע תרחיש הנפגעים על ידי רשות החירום הלאומית. משרד התחבורה לא הסכים עם התרחיש האמור, אך לא הציג עבודת מומחים חלופית מטעמו לתרחיש זה.

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את ההיערכות לאירוע טרור ברק"ל גוש דן. הביקורת נעשתה במשטרה, בנת"ע, במשרד הביטחון, ברשות החירום הלאומית (רח"ל), במטה לביטחון לאומי (המל"ל), במשרד התחבורה, בכיבוי והצלה (כב"ה), במד"א, ברשות להגנת הפרטיות ובמשרד לביטחון לאומי. כמו כן התקיימו סיורים בתוואי של רק"ל גוש דן. בדיקות השלמה נעשו בשירות הביטחון הכללי (שב"כ). ההיערכות לאירוע טרור בתחום הסייבר אינה חלק מדוח זה.



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



תהליך אישור תרחיש הנפגעים באירוע טרור ברק"ל גוש דן - על פי תרחיש הקיצון לאירוע טרור יהיו בו נפגעים רבים. למרות האיומים החמורים הקיימים על הרק"ל, אין קביעה נורמטיבית לגבי הגוף שבסמכותו לקבוע או לאשר את תרחיש הנפגעים לאירוע טרור ברק"ל גוש דן; בפועל רח"ל קבעה את התרחיש בהתבסס על עבודות חקר ביצועים של המשטרה ונת"ע. בראיית רח"ל משרד התחבורה אמור לאשר את תרחיש הנפגעים, ובראיית המל"ל משרד התחבורה אמור להוביל את עבודות המטה בתחום הביטחון לגבי פרויקטים תשתיתיים תחבורתיים. בביקורת עלה כי משרד התחבורה לא הסכים עם תרחיש הנפגעים שקבעה רח"ל בספטמבר 2019 לגבי הרק"ל משום שמספר הנפגעים היה לדעתו גבוה. עד סיום הביקורת, ינואר 2025, ואף שעברו חמש שנים מהמועד שבו קבעה רח"ל את תרחיש הנפגעים, משרד התחבורה לא הציג עבודת מומחים מטעמו כחלופה לתרחיש זה. זאת אף שהוא הגוף האחראי לתשתיות התחבורה במדינת ישראל והגוף המתקצב את בניין הכוח שלהן. יצוין כי המשטרה מסרה למשרד מבקר המדינה כי לאחר שבעה באוקטובר היא בחנה מחדש את האיום ותרחישי הייחוס הכלליים לטרור המבוססים על האיומים ותרחישי הייחוס הלאומיים, והחליטה שאין צורך לשנותם.



תו תקן משטרה לאבטחת תשתיות להסעת המונים ותשתיות מנהור - אין כל חובה חוקית או הוראה המחייבת לעמוד בדרישות הטכניות והמבצעיות של המשטרה בשלבי התכנון, ההתנעה ופרסום המכרזים של פרויקט תשתית תחבורתי. זאת אף שהמשטרה היא גורם מנחה על פי דין בנושא אבטחה וגורם שאישורו נדרש כתנאי לפתיחת עסקים שנדרש רישוי להפעלתם. כמו כן, המשטרה טרם סיימה את תהליכי העיגון של הדרישות הטכניות והמבצעיות שלה לתווק התת-קרקעי הרכבתי כנורמה מחייבת, אף שהחלה בתהליך הגיבוש בתחילת שנת 2023 (שנתיים קודם לכן).



היערכות לאירוע טרור בלתי קונבציונאלי (טב"ק) בקו האדום - אף שעל יחידה ייעודית במערכת הביטחון הוטלה האחריות הכוללת לטיפול באירוע טרור כימי, ואף שקיימים איומים בתחום הטב"ק, ובמקרים מסוימים איומים כאלו התממשו במדינות שונות - לא נקבע תהליך מוסדר של התייעצות עם היחידה הייעודית בנוגע להיערכות לאירוע טרור כימי בשלבי התכנון ופרסום המכרזים של פרויקט ציבורי המיועד להמונים והכולל תווק תת-קרקעי עם חללים סגורים, דוגמת תחנות רכבת. יצוין כי אין חובה ליישם את המלצות היחידה.



פערי איוש במאבטחים והירידה בכשירותם - עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, וביתר שאת לאחר פרוץ המלחמה, הלך והצטמצם מספר המאבטחים של נת"ע, ובמספר



מקרים היה מספר המאבטחים במשמרת פחות מהתקן, ובשני מקרים מספר המאבטחים היה פחות מהסף המזערי. לא זו בלבד שמספר המאבטחים הצטמצם, אלא שגם הריענונים לשמירת הכשירות שלהם, דוגמת אימוני קרב מגע שאינם מבוצעים במסגרת המילואים, הצטמצמו. הפגיעה ברמת האבטחה של מערך הסעת ההמונים בישראל עלולה להעמיק, משום שבעתיד צפויים לפעול עוד שני קווים של רק"ל גוש דן וכן רכבת המטר, דבר שיגדיל את הפער בין הצורך להיצע בתחום זה.

טכנולוגיות מתקדמות בשגרת אבטחת הקו האדום - מאחר שבמערכי תחבורה ציבורית להסעת המונים מדובר בהתמודדות עם כמות רבה מאוד של נוסעים, העלו המשטרה ונת"ע לפני צוות הביקורת את הצורך לבחון אפשרות להשתמש בטכנולוגיות מתקדמות נוספות. צוות לבחינת שילוב טכנולוגיות מתקדמות כאלו הוקם במסגרת פרויקט המטר, ואולם לא הוקם צוות כזה במסגרת פרויקט רק"ל גוש דן.

אתגרים בפינוי נפגעים - נמצאו פערים בתחום זה.

פערים באמצעי הקשר של צוותי מד"א בתווך התת-קרקעי - אף שהליקוי צוין בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, שחלקם פורסמו לפני כעשור, מערכת הקשר של מד"א עדיין אינה מתקשרת עם מערכות הקשר של המשטרה וכב"ה, ולכן בקורות אירוע יקשה על צוותי מד"א לתקשר עם יתר גופי החירום וההצלה. נוסף על כך, צוותי מד"א הפועלים בתת-הקרקע אינם מצוידים במכשירי קשר נישאים (מכשירי קשר ניידים נמצאים רק באמבולנסים), והם משתמשים בתווך זה בטלפונים סלולריים. במקרה של קריסת הרשת הסלולרית לא תהיה לצוותים דרך לתקשר ביניהם באמצעים טכנולוגיים, אלא באופן פיזי או באמצעות גורם שלישי המחזיק באמצעי קשר טכנולוגיים (כגון שוטר או איש כב"ה).

היעדר מתקן אימונים לאומי לתת-קרקעי לכוחות הצלה למאבטחי הקו האדום ומפעיליו, לאירוע רב-נפגעים ברק"ל יתבסס על חבירת כוחות הצלה למאבטחי הקו האדום ומפעיליו, ובהם המשטרה, כב"ה ומד"א. למרות החשיבות הרבה של מתקן לאומי לאימוני כוחות ההצלה בתווך התת-קרקעי, אשר יאפשר דימוי של כל התשתיות בתת-הקרקע וישרת את כל גופי ההצלה וכן את הרק"ל, פקע"ר, ימ"מ ועוד, לא קודמה הקמת המתקן על ידי כלל הגופים שראו בכך צורך ואשר היו שותפים לדיון בנושא זה בשנת 2016 בוועדת המשנה: משרד התחבורה, המשרד לביטחון לאומי, משרד האוצר, המשטרה וכב"ה. לכן מאז הועלה הנושא על הפרק בשנת 2016 ועד מועד סיום הביקורת, ינואר 2025, לא הוקם מתקן כזה, ואף לא החלה הקמתו.



שיתוף פעולה בין נת"ע למשטרה והתמודדות עם אתגרים בתחום שגרת האבטחה - יצוין לחיוב שיתוף הפעולה הפורה בין נת"ע לבין המשטרה בכל הקשור להתמודדות עם האתגרים בתחום שגרת האבטחה, ובכלל זה אימונים משותפים, אתגרים אשר מלווים את הרק"ל מאז הפעלת הקו האדום, ובפרט מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23.

מתקן ההכשרות והאימונים שבו מכשירה נת"ע את המאבטחים - עם קרות אירוע טרור בקו האדום ועוד בטרם הגעת כוחות ההצלה לאזור, המענה המידי יתבסס על הכוח



הזמין והפרוס לאורך הקו. צוות הביקורת ביקר במתקן ההכשרות והאימונים שבו מכשירה נת"ע את מאבטחי הקו האדום ושומרת על כשירותם (במושב טל שחר), והתרשם לחיוב מתוכניות ההכשרה והאימונים ומהתשתיות החדשות אשר מאפשרות לקיים תרגילים ואימונים איכותיים. בין היתר המתקנים הללו כוללים קרון רכבת ייעודי לצורך תרגולים של אירועים בתוך הרק"ל. יודגש כי לא מדובר במתקן אימונים לתת-הקרקע, וכן לא מדובר במתקן לאומי שנועד לשרת את כלל גופי ההצלה, אלא במתקן קרקעי המיועד לאימון המאבטחים של נת"ע בלבד, האמורים לתת את המענה המידי בקרות אירוע בקו האדום.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד התחבורה, שהוא הגוף האחראי לתשתיות התחבורה במדינת ישראל והגוף המתקצב את בניין הכוח שלהן, לזמן את הגורמים אשר גיבשו את התרחיש שאליו נערכים בפועל, ללמוד את העבודות ששימשו לצורך גיבוש ולדרוש הבהרות במידת הצורך. אם משרד התחבורה לא יראה בעבודות שיוצגו לו בסיס לגיבוש תרחיש הייחוס, מומלץ כי ייוזם אף הוא עבודות חקר של מומחים מטעמו באותו נושא ובסופו של תהליך יכריע לגבי תרחיש נפגעים שהוא מוכן לקבל ולתת לו גיבוי תקציבי. מומלץ לחטיבת לוטר (לוחמת טרור) ומרחב אזרחי במל"ל, שבין תפקידיה להיות גורם מסדיר ומתאם בין כלל הגופים לגבי שיפור המענה לאיומי טרור, לסייע בתיאום בין משרד התחבורה, המשטרה ורח"ל, כדי לקדם את האישור של תרחיש נפגעים לרק"ל גוש דן המגובה תקציבית. החשיבות של אישור תרחיש הנפגעים על ידי משרד התחבורה עולה בייחוד לאחר מתקפת שבעה באוקטובר ועליית חומרת האיומים הביטחוניים במדינה מאז. עוד מומלץ למשטרה להמשיך ולבחון באופן עתי ובתדירות גבוהה את תרחיש הייחוס, וזאת נוכח התגברות האיומים הביטחוניים מאז 7.10, ולעדכן את היערכותה בהתאם, ועל נת"ע לעדכן את היערכותה בהתאם לעדכון תרחיש הייחוס מצד המשטרה.

לצורך קידום עיגון מסמך הדרישות הטכניות והמבצעיות של המשטרה כתו תקן מחייב, מומלץ למשטרה למצות את הטיפול בנושא מול משרד התחבורה, האחראי לתשתיות התחבורתיות במדינת ישראל, והמשרד לביטחון לאומי, האחראי למשטרה, וזאת על מנת לעגן את הדרישות כמחייבות בכל הפרויקטים של הסעת המונים, בדומה להיבטי כבאות והצלה שהוסדרו בתקן מחייב.

מומלץ למערכת הביטחון לפעול להסדרת תהליך לאופן ההתייעצות עם היחידה הייעודית בנוגע להיערכות לאירוע טרור כימי כבר בשלבי התכנון והכנת מכרזי קבלנים בפריקטים תשתיתיים לאומיים (במאפיינים דומים לאלו של הרק"ל). כן מומלץ כי מערכת הביטחון תפעל להסדרה מקיפה בנוגע לגופים שלהם תינתן הסמכות הנדרשת לצורך אכיפת המלצות הגופים בנושא זה.

על הגורמים הנוגעים בדבר - המשטרה; המשרד לביטחון לאומי, האחראי למשטרה; ומשרדים רלוונטיים אחרים, בעיקר משרד התחבורה ומשרד האוצר - לבצע עבודת מטה בנושא חוסר במאבטחים, המהווה אתגר לאומי המצריך טיפול דחוף, ובסיומה לפעול לסגירת הפער בנושא זה.



מומלץ למשטרה ולנת"ע, בסיוע משרד התחבורה והמשרד לביטחון לאומי, ליזום את הרחבת עבודת צוות הטכנולוגיות שהוקם במל"ל כך שהעבודה תכלול התייחסות לכלל הפרויקטים להסעת המונים, לרבות רק"ל גוש דן, ובחינה של דרכים לשפר את המענה לאבטחת נוסעים בהיקף גדול, דוגמת הסדרת השימוש בטכנולוגיות מתקדמות נוספות, תוך הבטחת האיזון הראוי בין ההגנה על הפרטיות לבין האינטרס הציבורי של התרעה והגנה על ביטחון הציבור. מכיוון שהדיון בנושא זה מתקיים במסגרת ההיערכות במל"ל לפרויקט המטרו – פרויקט הצפוי להתממש רק בעוד כעשור - מומלץ שלא להמתין אלא להתחיל לדון בנושא כבר כעת, תוך שיתוף הרשות להגנת הפרטיות בדיונים שיתקיימו בכל הנוגע לפן המשפטי, כדי שניתן יהיה ליזום הסדרה של מענה טכנולוגי מתקדם נוסף ולהחילו גם על הרק"ל גוש דן.

על המשטרה לטפל באתגרים שיש בפינוי נפגעים.

על משרד הבריאות, בשיתוף משרד האוצר, לפעול בהקדם האפשרי להצטיידות של מד"א במערכת תקשורת שתאפשר לצוותי מד"א לתקשר עם יתר כוחות ההצלה ובהם המשטרה וכב"ה. על מד"א לוודא שהצוותים שלו מצוידים במכשירי קשר נישאים, כפי שנקבע בתו"ל אר"ן (אירוע רב-נפגעים) שלו, כדי שיוכלו לתקשר בתווך התת-קרקעי של הרק"ל.

מומלץ למל"ל, כמרכז הצוות שייעודו הקמת מתקן אימונים עבור פרויקט המטרו, לפעול לכך שהמענה שיינתן לביצוע האימונים יורחב כך שיתאים לכלל תשתיות התחבורה בתווך התת-קרקעי במדינת ישראל. זאת לנוכח הצורך שעלה כבר בשנת 2016 וטרם קיבל מענה לאפשר לכלל כוחות החירום במדינת ישראל להתאמן במשותף בתוואי תל-קרקעי, בו-זמנית, ובתנאי שטח קרובים ככל האפשר לתנאים של אירוע בזמן אמת; וביעילות משאבית. עוד מומלץ למל"ל לפעול להאצת תהליך האפיון וההקמה של מתקן אימונים זה לתווך התת-קרקעי בלי להמתין לפיתוח פרויקט המטרו ארוך הטווח, שכן כבר כעת היעדר היכולת להתאמן כאמור עלול לפגוע בבטיחות המשתמשים בתשתיות הקיימות. זאת בשיתוף הגורמים האחרים החיוניים לקידום התהליך - משרד האוצר, המשרד לביטחון לאומי, משרד התחבורה, המשטרה וכב"ה.



מסלול הקו האדום והתחנות שלאורכו



המקור: אתר המרשתת (האינטרנט) של נת"ע.



סיכום

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 המטרו. הקו האדום, הכולל תוואי תת-קרקעי ותוואי עילי ומונהגת בו שיטת אבטחה ושיטור גלויה וסמויה, והוא יעד לבצע בו פיגועים. איום הטרור במדינת ישראל גבר ביתר שאת לאחר מתקפת הפתע בשבעה באוקטובר 2023, ואף התממש בפיגוע שהתרחש באוקטובר 2024 בתחנת הרק"ל ביפו ואשר גבה את חייהם של שבעה אזרחים. מכאן החשיבות הרבה של היערכות מוקדמת מיטבית של משרדי הממשלה וכוחות החירום וההצלה לאפשרות של אירוע כזה, לצורך הצלת חיי אדם וצמצום הפגיעה בנפש וברכוש.

בביקורת נמצא כי שלא כמו לגבי הדרישות הטכניות והמבצעיות של כב"ה המעוגנות בתקן מחייב, אין כל חובה חוקית או הוראה המחייבת לעמוד בדרישות הטכניות והמבצעיות של המשטרה בשלבי התכנון, ההתנעה ופרסום המכרזים של פרויקט תשתית תחבורתי; לא נקבע תהליך מוסדר לגבי ההתייעצות עם היחידה הייעודית בנוגע להיערכות לאירוע טרור כימי בשלבי התכנון ופרסום המכרזים של פרויקט ציבורי המוני, דוגמת תחנת רכבת; ומשרד התחבורה לא הסכים עם תרחיש הנפגעים שקבעה רח"ל בספטמבר 2019 לגבי הרק"ל משום שמספר הנפגעים היה לדעתו גבוה, ולא הציג עבודת מומחים מטעמו כחלופה לתרחיש זה. כן נמצא בביקורת כי יש מחסור מתמשך במאבטחים לקו האדום. עוד נמצא בין היתר כי ישנם אתגרים בפינוי נפגעים; כי צוותי מד"א בתווך זה אינם מצוידים במכשירי קשר נישאים, דבר שעלול לגרום לעיכוב בגיבוש תמונת הנפגעים ובפינויים; כי מכשירי הקשר של צוותי מד"א אינם מקושרים עם מערכות הקשר של יתר כוחות ההצלה; וכי לא הוקם מתקן אימונים לאומי לשם אימוני כלל כוחות ההצלה בתווך התת-קרקעי, למרות החשיבות הרבה שבהקמתו של מתקן כזה.

לצורך קידום עיגון מסמך הדרישות הטכניות והמבצעיות שלה כתו תקן מחייב, מומלץ למשטרה למצות את הטיפול בנושא מול משרד התחבורה והמשרד לביטחון לאומי. מומלץ למערכת הביטחון לפעול להסדרת חובת ההתייעצות עם היחידה הייעודית בנושא ההיערכות לאירוע טרור כימי בשלבי התכנון של פרויקט ציבורי המוני, דוגמת תחנות רכבת, וכן מומלץ כי מערכת הביטחון תפעל להסדרה מקיפה בנוגע לגופים שלהם תינתן הסמכות הנדרשת לצורך אכיפת המלצות הגופים בנושא זה. בהיעדר קביעה נורמטיבית באשר לגוף שבסמכותו לקבוע או לאשר את תרחיש הנפגעים לאירוע טרור ברק"ל גוש דן, על משרד התחבורה לזמן את הגופים אשר גיבשו את התרחיש שאליו נערכים בפועל, ללמוד את העבודות ששימשו לצורך גיבוש ולדרוש הבהרות במידת הצורך, ובמידת הצורך - לייזם עבודות חקר מומחים מטעמו; ובסופו של תהליך להכריע לגבי תרחיש נפגעים שהוא מוכן לגבות תקציבית. על המשטרה, המשרד לביטחון לאומי, משרד התחבורה ומשרד האוצר לבצע עבודת מטה בנושא חוסר במאבטחים, המהווה אתגר לאומי המצריך טיפול דחוף, ובסיומה לפעול לסגירת הפער. עוד מומלץ למשטרה ולנת"ע, בסיוע משרד התחבורה והמשרד לביטחון לאומי, ליזום את הרחבת הדיון של הצוות שהוקם במל"ל במסגרת פרויקט המטרו בנושא טכנולוגיות מתקדמות, כך שיכלול דיון בכלל הפרויקטים להסעת המונים, ולזרז את עבודתו. על המשטרה לטפל באתגרים בפינוי נפגעים. על משרד הבריאות, בשיתוף משרד האוצר, לפעול בהקדם האפשרי להצטיידות של מד"א במערכת תקשורת שתאפשר לצוותי מד"א לתקשר עם יתר כוחות ההצלה בתווך התת-קרקעי, ובהם משטרת ישראל וכב"ה. מומלץ למל"ל, כמרכז הצוות שיעודו הקמת מתקן אימונים עבור פרויקט המטרו, לפעול לכך שהמענה שיינתן לביצוע האימונים יורחב כך שיתאים לכלל תשתיות



התחבורה בתווך התת-קרקעי במדינת ישראל; וכן לפעול להאצת תהליך האפיון וההקמה של מתקן אימונים זה 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. האצת הקמתו של מתקן האימונים תאפשר להשתמש בו באופן מועיל כבר בנוגע לקו הרק"ל הקיים והקווים המפותחים בטווח הזמן הקרוב, לשם הכשרות ושמירת הכשירות של כוחות ההצלה והגברת יכולתם לפעול בצוותא בזמן אמת באופן מיטבי.

צוות הביקורת מוצא לנכון לציין את התרשמותו משיתוף הפעולה הפורה בין נת"ע לבין המשטרה בכל הקשור להתמודדות עם האתגרים בתחום שגרת האבטחה אשר מלווים את הרק"ל מאז הפעלת הקו האדום, ובפרט מפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

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



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

רקע

נמל התעופה הבין-לאומי על שם אילן ואסף רמון - אילת (נמל התעופה רמון או הנמל) ממוקם בערבה הדרומית, סמוך לפארק תמנע, כ-19 ק"מ צפונית לעיר אילת, בין כביש 90 לגבול ישראל-ירדן, וכ-15 ק"מ מגבול ישראל-מצרים. הגבלות על הטיסות בתקופת מגפת הקורונה והשפעות מלחמת חרבות ברזל על הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה ועל התעופה הפנים-ארצית צמצמו באופן דרסטי את הפעילות בנמל, ובשנת 2024 מספר הנוסעים שעברו בנמל היה 658,000, יותר מ-99% מהם בתעופה פנים-ארצית. זאת לעומת פוטנציאל הנוסעים השנתי של הנמל בטיסות בין-לאומיות ופנים-ארציות, שהוערך בכ-2 מיליון נוסעים בעת שגרה (כ-33%).

עלות הקמת נמל התעופה רמון הייתה כ-2 מיליארד ש"ח, והיא מומנה על ידי רשות שדות התעופה (רש"ת). לפי נתוני רש"ת, בשנים 2019 - 2023 פעילות הנמל הסתכמה בהפסד של כ-1.369 מיליארד ש"ח, הפסד של כ-274 מיליון ש"ח בממוצע בכל אחת מאותן שנים.

נמל התעופה רמון מיועד לשמש נמל תעופה חלופי לנמל התעופה בן גוריון. נמל התעופה רמון הוא תשתית אסטרטגית לאומית למדינת ישראל.

אירועי חירום בנמל התעופה רמון או בסביבתו עלולים לנבוע מפעולות טרור או מאסון תעופתי המוני בנמל או בסביבתו. המענה הראשוני לאירוע חירום כאמור מבוסס על האמצעים והיכולות המצויים בעת שגרה בנמל. אירוע רב-נפגעים (אר"ן) הוא אירוע חירום בו מתחייב איחוד משאבים עם גורמי הצלה וחירום חיצוניים - משטרת ישראל, מגן דוד אדום (מד"א), צה"ל, כבאות והצלה, הרשות המקומית וכו'.



נתוני מפתח

משך זמן מסוים

274 מיליון ש"ח

ההפסד השנתי הממוצע מפעילות נמל התעופה רמון בכל אחת מהשנים 2019 - 2023. ההפסד בשנים אלה מסתכם בכ-1.4 מיליארד ש"ח. עלות הקמת הנמל הייתה כ-2 מיליארד ש"ח ומומנה על ידי רשות שדות התעופה

משך הזמן שנדרש לצבירת סדרי כוחות הרפואה של מד"א וצה"ל באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, לפי נוהל מד"א

מרחק קצר

מרחק הגדר המזרחית של נמל התעופה רמון מגבול ישראל-ירדן

פעולות הביקורת

בחוודשים אוגוסט 2024 - פברואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את אבטחת נמל התעופה רמון מפני איומים ביטחוניים ואת המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל. הביקורת נעשתה ברש"ת; במשטרה - בחטיבת האבטחה ובחטיבת המבצעים שבאגף המבצעים (אג"ם) ובמחוז הדרום; בשירות הביטחון הכללי (שב"כ); ברשות התעופה האזרחית (רת"א); במטה לביטחון לאומי (המל"ל); במשרד הבריאות; ובמד"א. ב-15.12.24 - 17.12.24 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בשטח נמל התעופה רמון. דוח זה הוא דוח משלים לדוח מסווג של משרד מבקר המדינה בנושא אבטחת התעופה הבין-לאומית האזרחית מישראל ואליה, שהומצא לראש הממשלה בינואר 2024, ואשר קטעים קצרים ממנו פורסמו לציבור במאי 2024.

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



תמונת המצב העולה מן הביקורת



הסדרת הטיפול באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון ובסביבתו



הפיקוד והשליטה של המשטרה באירוע רב-נפגעים - בביקורת עלו פערים בתחום זה. כמו כן, עלה כי המשרד לביטחון לאומי לא קבע את המקור התקציבי הנדרש להשלמת המענה לסוגיית הפיקוד והשליטה באירוע חירום בנמל.



הסדרת המענה הרפואי המיידי לעיתות שגרה וחירום בנמל - על אף הנחיית המל"ל מינואר 2019 למשרד הבריאות ולמשרד האוצר; ועל אף מכתבו של המשנה למנכ"ל משרד הבריאות מ-17.3.19 לראש הממשלה, לראש המל"ל ולאחרים, שבו ציין כי הוא "מודיע כי משרד הבריאות לא יוכל לשאת באחריות למענה הרפואי בשגרה ובחירום בשדה התעופה רמון"; ועל אף הנחיית המל"ל מ-28.3.19, כמה ימים לאחר פתיחת הנמל, לקיים דיון מהיר בנושא; לא התקיים במל"ל דיון המשך בנושא תקצוב תוכנית המענה הרפואי לנמל בעיתות שגרה וחירום, ומשרד הבריאות ומשרד האוצר לא סיכמו את המקור התקציבי לתוכנית. היעדר סיכום של הנושא במשך כשש שנים, ממרץ 2019 ועד מועד סיום הביקורת, פברואר 2025, מעכב את הסדרת מתן המענה הרפואי בנמל התעופה רמון בעיתות שגרה וחירום, ובכלל זה לאירוע רב-נפגעים. יש בכך כדי להעמיד את הנוסעים והשוהים בנמל בסיכון.

בביקורת עלה, כי קיים חוסר הלימה בין הנחיית המל"ל מינואר 2019, המבוססת על הנחיית משרד הבריאות מיולי 2017, המחייבת "נוכחות אמבולנס רגיל ונט"ן על צוותיהם בשעות פעילות השדה" לטובת מענה רפואי מיידי; לבין קביעתו של מנהל רת"א בדיון שנערך במל"ל במרץ 2025, כי "השדה עומד בתקן הבין-לאומי, והמענה הקיים בשדה התעופה בתחום הרפואי [המיידי]" - "הצבה של אמבולנס לבן + נט"ן עם מרפאה המאוישת בשעות הפעלת השדה על ידי צוות מטעם רש"ת בעלי הסמכות דואליות (רפואה וכבאות ביחד)" - "מספק".



המענה הרפואי המשלים בעיתות שגרה וחירום בנמל - צבירת כוחות הרפואה בתרחיש של אירוע רב-נפגעים בנמל צפויה להימשך זמן מסוים. המענה הרפואי לא יעמוד בעיקרו ב"שעת הזהב", שבה הטיפול הרפואי למניעת נזקים פנימיים בלתי הפיכים הוא האפקטיבי ביותר, דבר שעשוי לעלות בחיי אדם. עמדת מנהל רת"א, המשטרה, מד"א ומשרד הבריאות, שהוצגה במל"ל במרץ 2025, הינה כי בעת אר"ן בנמל, המענה הרפואי אינו מספק.



מוכנות המשטרה לתרחיש מסוים - על אף הקבוע בהחלטה מסוימת של הקבינט המדיני-ביטחוני ועל אף הנחיית המל"ל, המשטרה טרם מימשה את אחריותה לפיקוד ושליטה בתרחיש מסוים, זאת בשל פערים מסוימים. יצוין, כי צה"ל הבהיר בהתייחסותו לטיטוט דוח הביקורת כי הוא ממשיך לשאת באחריות לתרחיש זה עד שהמשטרה תקבל עליה את האחריות לפיקוד ושליטה בתרחיש זה.



אבטחת נמל התעופה רמון

בביקורת עלו פערים בסדרי אבטחתו של הנמל בהיבטי כוח אדם, אמצעים ותשתיות.

הפקת לקחים בהיבטים מסוימים בעקבות מלחמה חרבות ברזל - עלו פערים בתחום זה.

תכלול נושא הביטחון במטה רשות שדות התעופה - במטה רש"ת אין גורם המתכלל את הטיפול באבטחת התעופה בנמלי התעופה שתחת אחריות רש"ת, בהיבטי מדיניות, פיתוח אמל"ח, הטמעת טכנולוגיות ופיקוח ובקרה.

נמל התעופה רמון כנמל תעופה חלופי לנתב"ג

קיבולת נמל התעופה רמון - נמל התעופה רמון יוכל לתפקד כנמל תעופה חלופי לנתב"ג באופן חלקי בלבד: לעומת נתב"ג, שבו מטופלות כ-400 טיסות ביום בממוצע, מהן כ-120 של חברות תעופה ישראליות וכ-280 של חברות תעופה זרות, נמל התעופה רמון יכול לטפל לכל היותר ב-150 טיסות ביום בלבד (כ-38% מכמות הטיסות המטופלות בנתב"ג ביום). עקב מגבלת הקיבולת של נמל התעופה רמון נקבעו הנחיות עבודה כדלהלן: הרוב המוחלט של הטיסות הבין-לאומיות בנמל יהיו של חברות התעופה הישראליות (כ-120 טיסות ביום); כמות הטיסות הפנים-ארציות תצומצם לעד שש תנועות ביממה; וככלל, לא יטופלו בנמל מטוסי מטען. לכל אלו עלולה להיות השפעה על התנועה האווירית הבין-לאומית מישראל ואליה וכן על הסחר הבין-לאומי.

עיקרי המלצות הביקורת

נוכח הסיכון הנובע מאירוע תעופתי רב-נפגעים ובשל מכלול הליקויים העולים לגבי הסדרת הטיפול באירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ועל השר לביטחון לאומי לוודא כי הנמל ערוך לטיפול באירועי חירום, בפרט נוכח מאפייני האיומים במתקפת הטרור של חמאס ב-7.10.23. בהסדרת פתרון מערכתי לטיפול באירועי חירום בנמל התעופה רמון וסביבתו יש כדי לתרום להסדרת הטיפול באירועי חירום גם במרחב העיר אילת וסביבתה.

על המשרד לביטחון לאומי והמשטרה לוודא מענה הולם לסוגיית הפיקוד והשליטה באירועי חירום בנמל, ואת תקצובו של מענה זה.

על המל"ל, בשיתוף משרד האוצר, משרד הבריאות ומד"א, להסדיר את סוגיית הקצאת המימון הנדרש למתן המענה הרפואי המידי לאירוע רב-נפגעים בנמל, ובמידת הצורך להביא את הנושא להכרעת הממשלה; לבחון את המשמעויות של קצב צבירת הכוחות הרפואיים בנמל במקרה של אירוע רב-נפגעים; ולוודא כי יהיה ביכולתם של משרד הבריאות ומד"א לממש את אחריותם למתן המענה הרפואי בנושא. בכפוף להחלטות



שיתקבלו, על משרד הבריאות ומד"א להשלים ללא דיחוי את היערכותם למתן מענה לאירוע רב-נפגעים בנמל.

על המשטרה ורש"ת לפעול לתיקון הליקויים שעלו באבטחת נמל התעופה רמון. 💡

בשל הפערים שפורטו בנושא מתן 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, במטרה להסדיר מתן מענה הולם לאירועי חירום בנמל ובסביבתו, לרבות סיכום התקציב הנדרש למימוש המענה. 💡

הואיל ורש"ת היא רשות סטטוטורית המבצעת פעולות אבטחה פיזית וטיפול ביטחוני בנוסע במעברים הבין-לאומיים, לרבות בנתב"ג ובנמל התעופה רמון - מומלץ כי רש"ת תבחן את הצורך למנות בעל תפקיד במטה שלה לממונה על תחום הביטחון. זאת כדי שהוא יתכלל את הטיפול באבטחת התעופה בנמלי התעופה ושדות התעופה שבאחריות רש"ת, בהיבטי מדיניות, פיתוח אמל"ח, הטמעת טכנולוגיות ופיקוח ובקרה. 💡

מומלץ לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לבחון את המשמעויות של העובדה שנמל התעופה רמון יוכל לתת בשעת חירום רק מענה חלופי חלקי לכלל הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, ושהנמל אינו צפוי לטפל כנמל חלופי במטוסי מטען, ובהתאם לכך לבחון את המענה המתאים לפערים אלה. 💡



סיכום

נמל התעופה רמון הוא נמל תעופה בין-לאומי ופנים-ארצי הממוקם במרחב אילת ומשמש נמל תעופה בין-לאומי חלופי לנתב"ג. הנמל הוא מתקן תשתית חיוני ואסטרטגי בעל חשיבות לאומית עליונה.

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. בביקורת עלו פערים במתן מענה לאירועי חירום רבי נפגעים בנמל על ידי המשטרה.

תוכנית המענה הרפואי המיידית לנמל התעופה רמון בעיתות שגרה וחירום שאושרה על ידי משרד הבריאות והמל"ל לתרחיש של אירוע רב-נפגעים בנמל - לא מומשה. כפועל יוצא מכך המענה הרפואי לא יעמוד ב"שעת הזהב", שבה הטיפול הרפואי למניעת נזקים פנימיים בלתי הפיכים הוא האפקטיבי ביותר, דבר שעשוי לעלות בחיי אדם.

בשל הפערים שפורטו בנושא מתן 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, במטרה להסדיר מתן מענה הולם לאירועי חירום בנמל ובסביבתו, לרבות סיכום התקציב הנדרש למימוש המענה.

המשנה למנכ"ל משרד הבריאות מסר בהתייחסותו לטיטוט דוח מבקר המדינה מאפריל 2025 בנושא המענה הרפואי לאירוע חירום בנמל כי "מדובר בנושא המדיר שינה מעיניי ומקרוב כלל גורמי המקצוע במשרד העוסקים בנושא, כאשר החסם היחיד לפתרונו הינה סוגיה תקציבית אשר אינה חונה באחריות המשרד ונובעת מהיעדר תקצוב לנושא עם אישור פתיחת השדה". המשטרה בהתייחסותה לטיטוט דוח הביקורת מסרה כי היא מקבלת את ההמלצה לקיום עבודת מטה מערכתית בנושא המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל.

נוכח חומרתם של הליקויים שהועלו בדוח זה בנוגע למתן המענה לאירוע רב-נפגעים בנמל התעופה רמון, ונוכח השפעותיהם על מתן המענה הכולל באירועי חירום בנמל - על מנהל רת"א לוודא את תיקון הליקויים, לצורך עמידת הנמל בתנאי הרישיון להפעלתו.

נוסף על כך עלה בביקורת כי נמל התעופה רמון יוכל לתת מענה כנמל תעופה חלופי לנתב"ג לטיסות הבין-לאומיות הישראליות ולכ-10% מהטיסות הבין-לאומיות של חברות התעופה הזרות, ככל שאלו ימשיכו לטוס לישראל. הנמל גם אינו צפוי לטפל במטוסי מטען. מומלץ לשרת התחבורה והבטיחות בדרכים לבחון את המשמעות העולות מהעובדה שהנמל יוכל לתת בשעת חירום רק מענה חלופי חלקי לכלל הטיסות הבין-לאומיות לישראל וממנה, ומכך שהנמל אינו צפוי לטפל כנמל חלופי במטוסי מטען, ובהתאם לכך לבחון את המענה המתאים לפערים אלה.

נוכח הסיכון הנובע מאירוע תעופתי רב-נפגעים; ונוכח מכלול הליקויים המצוינים בדוח זה, על שרת התחבורה והבטיחות בדרכים ועל השר לביטחון לאומי לוודא כי נמל התעופה רמון ערוך לטיפול באירועי חירום. צורך זה מתחדד בפרט נוכח מאפייני האיומים במתקפת הטרור של



חמאס ב-7.10.23. בהסדרת פתרון מערכתי לטיפול באירועי חירום בנמל התעופה רמון וסביבתו יש כדי לתרום לסדרת הטיפול באירועי חירום גם במרחב העיר אילת וסביבתה.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

היבטים במניעת זליגה של מחוללי מחלות ביולוגיים וידע לפיתוח נשק ביולוגי



היבטים במניעת זליגה של מחוללי מחלות ביולוגיים וידע לפיתוח נשק ביולוגי

רקע

בישראל פועלות קבוצות מחקר בתחומים רפואיים, ביולוגיים ומיקרוביולוגיים המשתמשות לצורכי מחקר ולצרכים מסחריים במחוללי מחלות ביולוגיים (מחולל מחלה או פתוגן¹). הגורמים בישראל המחזיקים במחוללי מחלות פועלים בשלושה מגזרים עיקריים - מוסדות ממשלתיים (משרד הבריאות ומשרד החקלאות וביטחון המזון); אוניברסיטאות ומכוני מחקר; ותעשיות הביוטכנולוגיה².

אירוע של טרור ביולוגי עלול להתרחש, בין היתר, כאשר יוזם האירוע ישיג גורם ביולוגי מחולל מחלה וכאשר יהיה בידיו ידע בסיסי לגבי תכונותיו של הגורם הביולוגי מחולל המחלה, לגבי אופן הגידול או השימור שלו וידע לגבי הדרך שבה ניתן להשתמש בו להשגת מטרה של הדבקה אפקטיבית של בני אנוש במחלה.

ביטחון ביולוגי הוא "מכלול האמצעים שנועדו למנוע ניסיונות מכוונים להשיג מחוללי מחלות מסוכנים או טכנולוגיות ומידע שיאפשרו הכנת נשק ביולוגי. אמצעי הביטחון הביולוגי הם: מיגון פיזי; דיווח ובקרה; ביטחון בהובלה ובהעברה; אמינות עובדים; ביטחון מידע; ובחינה אינטגרטיבית של התוכנית ושל המחקר המדעי³". לצד שמירה על ביטחון ביולוגי יש חשיבות שלא לפגוע במחקר המדעי ובערכים החשובים שיש בפרסומם של מאמרים מדעיים על בסיס המחקרים האמורים.

החשש מפיתוח נשק ביולוגי במוסדות שונים אגב עריכת מחקרים רפואיים, ביולוגיים ומיקרוביולוגיים וכן החשש מזליגת מחוללי מחלות או ידע הקשור בשימוש בהם למטרות טרור ביולוגי חייבו הטלת פיקוח והגבלות על עריכת המחקרים בגורמים ביולוגיים וכן הטלת פיקוח על זהות המשתתפים במחקרים אלה. כדי להסדיר את נושא ההחזקה של מחוללי מחלות ואת הפעילות המחקרית שנעשית או שאפשר שתיעשה בעניינם של גורמים ביולוגיים, הכנסת חוקקה את חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים, התשס"ט-2008 (חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות או החוק), שמטרתו לקבוע את ההסדרים הבסיסיים להחזקת מחוללי מחלות ולעריכת מחקרים בהם, בשל החשש מפיתוח נשק ביולוגי במוסדות שונים בזמן עריכת מחקרים, גם בלא כוונה לפתחו. שר הבריאות הוא הממונה על ביצוע החוק ועל קביעת הוראות בכל הנוגע לביצועו.

1 פתוגנים הם אורגניזמים כגון חיידקים ופטריות, וכן מחוללי מחלות אחרים, ובהם נגיפים, הגורמים למחלות; והמתמודדים עם מערכות ההגנה של הגוף.

2 ביוטכנולוגיה היא הפעילות המדעית האינטגרטיבית של מיקרוביולוגיה, ביוכימיה, ביולוגיה מולקולרית והנדסה ביוכימית, המכוונת ליישום טכנולוגי (תעשייתי) של הפוטנציאל הביולוגי הטמון במיקרואורגניזמים ותאים צמחיים ואנימליים ובמרכיביהם, כולל ייצור תרופות בשיטות אלו. (אתר האוניברסיטה העברית).

3 האקדמיה הלאומית הישראלית למדעים/המטה לביטחון לאומי, **מחקר ביוטכנולוגי בעידן הטרור** (2008), עמ' 16 ו-20.



נתוני מפתח

22 מוסדות מוכרים (כ-51%) בחלק	43 מוסדות	4 רמות בטיחות	43 מוסדות
מהמוסדות שנבדקו נמצאו פערים בנושא תצהיר בדבר היעדר הרשעות בעבירות ביטחון	(מתוך 43 הקיימים) לא הקימו ועדה מוסדית פנימית אשר בסמכותה לתת אישורים להחזקת מחוללי מחלות ועריכת מחקרים בהם במוסד שהיא פועלת בו	נקבעו בתקנות הבטיחות בעבודה⁴. הנמוכה ביותר היא Bsl-1, והרמה הגבוהה ביותר - Bsl-4. לכל מעבדה נקבעת רמת הבטיחות הנדרשת, בהתאם לסוג הגורם הביולוגי המטופל באותה מעבדה	במדינת ישראל מוסמכים כ"מוסד מוכר" להחזיק אצלם מחוללי מחלות ביולוגיים או לעשות בהם מחקר, נכון למועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, ובהם בתי חולים, אוניברסיטאות ומכוני מחקר, חברות ומעבדות לבריאות הציבור
	משנת 2008 מועד חקיקתו של חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ועד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, משרד הבריאות לא פעל להתקין תקנות בכל הנוגע לאופן ביצוע החוק ולפיקוח על המעבדות הנדרש מכוחו	במספר מעבדות נמצאו פערים בביטחון	במספר מעבדות נמצאו פערים בנושא ביצוע סקר סיכונים

4 תקנות הבטיחות בעבודה (בטיחות וגיהות תעסוקתית בעבודה עם גורמים מסוכנים במעבדות רפואיות, כימיות וביולוגיות), התשס"א-2001.



פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2024 עד נובמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה את הפיקוח של גורמי האכיפה על מוסדות המחקר השונים (43 מוסדות מוכרים⁵), בתי החולים והחברות הפרטיות, שבהם מבוצעים מחקרים במחולי מחלות או מוחזקים מחולי מחלות בלא שנעשה בהם מחקר; את פעילותם של כמה מוסדות שבהם פועלות מעבדות⁶; וכן את קידום הרגולציה הנדרשת בנושא. הביקורת נעשתה במשרד הבריאות: בלשכת המדען הראשי, במועצה להסדרת מחקרים במחולי מחלות ביולוגיים, ובועדה המוסדית החיצונית; במטה לביטחון לאומי (המל"ל); במשרד הביטחון (משהב"ט): בלשכת עוזר שר הביטחון להתגוננות; ובמשרת ישראל.

צוות הביקורת, באמצעות משרד הבריאות, שלח שאלות הנוגעות לפעולות הננקטות להבטחת הביטחון הביולוגי לכלל 43 המעבדות של המוסדות המוכרים: לארבע מעבדות ברמת בטיחות BSL-3 וכן ליתר 39 המעבדות המפוקחות. 24 מתוך 43 המעבדות שלחו מענה לשאלות. שש מעבדות השיבו שהן אינן מחזיקות במחולי מחלות ביולוגיים. 18 המעבדות האחרות התייחסו לשאלות באופן פרטני (ארבע מתוכן שרמת בטיחותן BSL-3 ו-14 מהמעבדות שרמת בטיחותן נמוכה יותר).

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

5 צוות הביקורת שלח שאלות הנוגעות לפעולות הננקטות להבטחת הביטחון הביולוגי לארבע מעבדות ברמת בטיחות BSL-3 וכן ליתר 39 המעבדות המפוקחות 24 מתוך 43 המעבדות ענו על השאלות, ומהמענה שלהן עלה כי שש מהן אינן מחזיקות במחולי מחלות ביולוגיים (הגם שהן מוכרות על ידי המועצה כמוסדות שאושר להם להחזיק מחולי מחלות) ואינן עוסקות במחקר בתחום.

6 של מוסדות מוכרים שהוסמכו להחזיק אצלם מחולי מחלות ביולוגיים.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



התקנת תקנות לביצוע הוראות החוק להסדרת מחקרים במחוללי מחלות - בשנים 2017 ו-2020 התקין שר הבריאות תקנות, בהתאם לסעיף 24 לחוק המסדיר את אופן עדכון רשימת מחוללי המחלות הביולוגיים שבתוספת לחוק⁷ (ראו בנספח א' את רשימת מחוללי המחלות שנקבעו בחוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות). יודגש כי תקנות אלו הותקנו לצורך עדכון רשימת מחוללי המחלות הביולוגיים, והן אינן עוסקות באכיפתו של החוק ובהיבטי הפיקוח המתחייבים ממנו, כנדרש בסעיף 25 לחוק. בביקורת עלה כי ממועד חקיקתו של חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות בשנת 2008 ועד מועד סיום הביקורת, נובמבר 2024, שר הבריאות לא התקין תקנות בכל הנוגע לאופן ביצוע החוק ולפיקוח על המעבדות⁸ הנדרש מכוחו וכן טרם הותקנו תקנות הכוללות תנאים להכרה במוסד כמחזיק במחוללי מחלות. כמו כן, כללי העבודה שהוציאה המועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות וכן נוהל אבטחת מאגרים, לא עוגנו בתקנות רשמיות. אי-התקנת התקנות עלולה לפגוע ביישום הוראות החוק ובפיקוח על המוסדות המוכרים ובכך להגדיל את הסיכון לזליגתם של ידע ושל מחוללי מחלות לידיים עוינות או פליליות.



הערכת סיכוני ביטחון ביולוגי במעבדות הפועלות במוסדות המוכרים - בביקורת נמצא כי על אף החשיבות המיוחסת לקיום סקר סיכונים כמפורט בנוהל האבטחה של מעבדות המחזיקות חומרים מחוללי מחלות שפורסם על ידי המועצה להסדרת מחקרים מחוללי מחלות ביולוגיים, בחלק מהמעבדות נמצאו פערים בנושא עריכת סקר סיכונים.



פעילות יחידת הביטחון במוסדות המוכרים - במספר מעבדות נמצאו פערים הקשורים בהסדרת הנחיות ביטחון למעבדות.



מתן הנחיה על ידי יחידת הביטחון המוסדית - במספר מעבדות נמצאו פערים במתן הנחיות ביטחון על ידי יחידת הביטחון המוסדית.



סינון ביטחוני למורשים - במספר מעבדות נמצאו פערים בבקרה הביטחונית על מורשי הגישה למעבדות.



תצהיר היעדר הרשעות בעבירות ביטחון - בביקורת עלה כי בחלק מהמוסדות שנבדק נמצאו פערים בנושא תצהיר בדבר היעדר הרשעות בעבירות ביטחון.



אבטחה וביצוע תרגילים - נמצאו פערים בנושא אבטחת המעבדות ותרגולם בנושאי אבטחה.

7 תקנות הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים (שינוי התוספת לחוק), התשע"ז-2017; תקנות הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים (שינוי התוספת לחוק), התשפ"א-2020.

8 של מוסדות מוכרים שהוסמכו להחזיק מחוללי מחלות ביולוגיים.



תוכנית מענה לאירועי חירום במוסד המחזיק חומרים מחוללי מחלות - שלא בהתאם לקבוע בנוהל אבטחת המאגרים ולכללים, במספר מעבדות נמצאו פערים בהכנת תוכנית למתן מענה לאירועי חירום.

העברת מידע מודיעיני למועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים - המועצה מונה 15 חברים, ובהם, בין היתר, נציג משטרת ישראל, משהב"ט והמל"ל. בביקורת נמצא כי לא קיימת הסדרה בכל הקשור להעברת מידע מודיעיני שעשוי להיות רלוונטי לנושא איום הטרור הביולוגי או לנושא פיתוח ויצור נשק ביולוגי בזיקה למחוללי מחלות ביולוגיים, מנציגי הגופים הביטחוניים למועצה. אי-העברת מידע מודיעיני באופן סדור בין הגופים עלולה לפגוע בביטחון הביולוגי במוסדות המוכרים. מהתייחסות משטרת ישראל והמל"ל לטיטוט דוח הביקורת עולה ביתר שאת הבעייתיות הקיימת בהיעדרה של הסדרה בכל הקשור להעברת מידע מודיעיני רלוונטי למועצה.

הסדרת רגולציה בביולוגיה סינתטית - ביולוגיה סינתטית היא תחום מדעי טכנולוגי המערב עיצוב ובנייה של מערכות, אלמנטים וחלקים ביולוגיים חדשים, או עיצוב מחדש של מערכות ביולוגיות טבעיות קיימות לצרכים שימושיים. שר הבריאות הוא הממונה על ביצוע חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ועל קביעת הוראות בכל הנוגע לביצועו. בביקורת עלה על אף מסקנות המועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות והצורך שעלה, לבחון את קידום העיסוק בתחום הביולוגיה הסינתטית בישראל, ובכלל זה לפעול לבקרה על רכישת רצפי DNA בעלי פוטנציאל היקף ועל השימוש בהם, בדומה למקובל באיחוד האירופי, בארצות הברית ובאוסטרליה משרד הבריאות לא פעל להסדרת רגולציה בנושא.

פרסום מאמרים מדעיים העלולים לתרום לפיתוחו של נשק ביולוגי ולייצורו בידי גורמים שאינם מוסמכים לכך - במאמרים מדעיים מפורטים ממצאים של מחקרים, ניסויים או סקירות בתחום מסוים, ופרסומם נועד לתרום לידע המדעי הקיים ולשתפו עם הקהילה המדעית העולמית ועם הציבור בכללותו. נושא הביטחון הביולוגי (Biosecurity) הוא מורכב ומגולם בו הצורך לאזן בין שני תחומים: ביטחון לעומת חופש מחקר מדעי. בביקורת עלה כי משנת 2008, המועד שבו אישרה הכנסת את החוק להסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים, המועצה לא דנה בנושא הסדרת פרסום ממצאי מחקרים ביולוגיים דו-שימושיים. עוד עלה בביקורת, כי קיימת מחלוקת בין משטרת ישראל לבין המל"ל בנוגע לאחריות על הטיפול בהיבטים הביטחוניים הכרוכים בפרסום מאמרים מדעיים הנוגעים למחוללי מחלות. היעדר פיקוח ובקרה על פרסום של מחקרים ביולוגיים דו-שימושיים עלול לסייע לגורמים עוינים ולגורמי טרור בתכנון וביישום של מתקפת טרור ביולוגי יעילה ולהביא לפגיעה בביטחון המדינה או בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו. נושא זה מקבל משנה תוקף בתקופה זו, שבה הטכנולוגיה זמינה כמעט לכל אדם ומתפתחת בקצב מהיר. כמו כן, היעדר פיקוח ובקרה כאמור עלול לאפשר לגורמים לא מוסמכים לייצר נשק ביולוגי ולהשתמש בו בקלות יתרה.



קיומה של יחידת ביטחון במוסדות המוכרים - בכל המוסדות המוכרים שבהם פועלות ארבע המעבדות שרמת בטיחותן BSL-3 קיימת יחידת ביטחון מוסדית.



עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הבריאות לפעול לתקן תקנות בכל הנוגע לביצוע החוק, לרבות לעניין הדרך להגשת בקשות למחקר ולמתן אישורים, כפי שנקבע בסעיף 25 לחוק, ולרבות לעניין אופן החזקת מחוללי המחלות ולעריכת מחקרים בהם. כן מוצע כי המועצה להסדרת מחקרים תסייע בגיבוש נוסח התקנות כדי לקדם את התקנתן.

על שר הבריאות לפעול בהתאם לסעיף 25 לחוק ובו נקבע כי שר הבריאות, לאחר שהתייעץ בנושא עם שר הביטחון, יתקן תקנות הכוללות תנאים להכרה במוסד כמחזיק במחוללי מחלות. להתייעצות לעניין זה עם שר הביטחון יש חשיבות נוכח הסכנות הביטחוניות הפוטנציאליות שעלולות להיות כרוכות בהחזקה של מחוללי מחלות, ובייחוד כשמדובר בהסדרת הכללים הנוגעים למתן ההכרה במוסדות שיחזיקו במחוללי מחלות כאמור.

מומלץ כי המועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות תקבע בנוהל גם את תדירות ביצוע סקר הסיכונים.

מומלץ למועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים לקבוע נהלים לבחינת התאמתם הביטחונית של מורשי הגישה למחוללי המחלות הביולוגיים.

על המועצה להסדרת מחקרים במחוללי מחלות להשלים קביעת הוראות ביטחון למעבדות.

על המפקח במשרד הבריאות לוודא תהליך הפקת לקחים ותיקון הליקויים שעולים בתרגילים שנערכים במעבדות.

על המוסדות הרלוונטיים לפעול לתיקון הליקויים שעלו בדוח זה.

מומלץ כי נציגי הגופים הביטחוניים במועצה - משטרת ישראל, משהב"ט והמל"ל, יפעלו להסדרת נושא העברת מידע מודיעיני רלוונטי מהגופים הביטחוניים למועצה; להסדרת תשתית נורמטיבית אשר תעגן את הגורם האחראי לנושא, סמכויותיו ודרכי פעולתו ובכך יינתן מענה למחלוקות הקיימות בין משטרת ישראל למל"ל.

מומלץ כי משרד הבריאות יסדיר רגולציה הנוגעת הן לשימוש בביולוגיה סינתטית והן למחקרים במחוללי מחלות שעלולים להיווצר משימוש בה ויתאם זאת מול משהב"ט ומשרדי הממשלה הרלוונטיים לנושא. מומלץ, כי המועצה תבחן את סוגיית פרסומם של מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים שיש חשש כי פרסומם יפגע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו. במסגרת בחינה זאת יש להביא בחשבון את ההשלכות שיש לשימוש בכלי AI על חיפוש מידע ועל ניתוחו ואת ההשלכות הנובעות מכך על השימוש ניתן לעשות במידע הגלום במחקרים שיפורסמו בנושא מחוללי מחלות ביולוגיים. לצורך בחינת הנושא ולשם שמירה על האיזונים הנדרשים בין חופש המחקר המדעי לביטחון הביולוגי, על המועצה לברר גם את עמדתם בנושא של אנשי האקדמיה הרלוונטיים ושל משטרת ישראל, השב"כ, המל"ל והמכון למחקר ביולוגי בישראל. מומלץ, כי המועצה תגיש את ממצאי בחינתה לשר הבריאות ולוועדת המדע והטכנולוגיה של הכנסת ובהתאם לממצאי הבחינה לגבש דרכי פעולה. מומלץ כי נציגי הגופים הביטחוניים במועצה - משטרת ישראל, משהב"ט והמל"ל, יפעלו להסדרת אי-ההסכמות הקיימות בין המשטרה למל"ל.



סיכום

אירוע של טרור ביולוגי עלול להתרחש, בין היתר, כאשר יוזם האירוע ישיג גורם ביולוגי מחולל מחלה, אשר יש לו ידע בסיסי לגבי תכונותיו, לגבי אופן גידולו או שימורו ולגבי דרך השימוש בו להשגת מטרה של הדבקה אפקטיבית של בני אנוש 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, וכן הוא מחייב פיקוח על זהות המשתתפים במחקרים אלה. זאת בלי לפגוע במחקר המדעי ובערכים החשובים שיש בפרסומם של מאמרים מדעיים על בסיס המחקרים האמורים.

בביקורת עלה כי חקיקת חוק הסדרת מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים, התשס"ט-2008, הובילה ליצירת המנגנונים והרגולציה שיאפשרו פיקוח על מוסדות המחזיקים לצורכי מחקר במחוללי מחלות ביולוגיים. אולם עלה כי יש פערים במנגנוני הפיקוח ובאופן יישום הכללים המוסדרים בנוהלי 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 על ידי מעבדות המחקר.

במועד סיום הביקורת, בחלוף 16 שנים ממועד פרסום החוק, עדיין לא נבחנו ולא אוסדרו ההסדרים הנוגעים לפיקוח על מחקרים בתחום הביולוגיה הסינתטית ולא אוסדרו היבטים הנוגעים לפרסומם של מחקרים במחוללי מחלות ביולוגיים שיש חשש כי פרסומם יפגע בביטחון המדינה או בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו זאת במיוחד בהתחשב בהשלכות שיש לשימוש בכלי AI על חיפוש מידע ועל ניתוחו. ליקוי זה מקבל משנה תוקף בתקופה זו, שבה הטכנולוגיה זמינה כמעט לכל אדם ומתפתחת בקצב מהיר ואף עלולה לאפשר ייצור של נשק ביולוגי ושימוש בו בקלות תוך שימוש בכלי בינה מלאכותית (AI).

מומלץ כי משרד הבריאות יסדיר רגולציה הנוגעת לשימוש בביולוגיה הסינתטית וכן להסדרת מחקרים במחוללי מחלות שעלולים להיווצר בעקבות שימוש בה ולתאם זאת עם משרדי הממשלה הרלוונטיים. הפערים שעלו בביצוע הפיקוח והבקרה על המעבדות ובנושא פרסום של מחקרים ביולוגיים דו-שימושיים עלולים להגדיל את הסיכון לזליגתם של ידע ושל מחוללי מחלות לידיים פליליות או עוינות ולסייע בכך לגורמים עוינים ולגורמי טרור בתכנון וביישום של מתקפת טרור ביולוגי יעילה ולהביא לפגיעה בביטחון המדינה או בשלום הציבור, בבריאותו או בביטחונו.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



נושאים מערכתיים

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



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

רקע

מלחמת חרבות ברזל, שפרצה בשבעה באוקטובר 2023, המחשישה את הצורך המוגבר של מערכת הביטחון (מעהב"ט) בהגנה על מתקנים חיוניים. בשנת 2020 פרסם משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים"¹, שעמד על פערים מהותיים בסוגיית מיגון מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, בדגש על הקריטיים שבהם.

נתוני מפתח

יותר מ-
26,000

14 שנים

חלפו ממועד הפצתה של הצעת החוק לטיפול בעורף במצבי חירום ("חוק העורף") לראשונה ועד למועד סיום ביקורת המעקב³

איומים אוויריים שוגרו לעבר מדינת ישראל מתחילת מלחמת חרבות ברזל ועד תחילת אוקטובר 2024² מכלל זירות הלחימה

0 ליקויים תוקנו

עד פרוץ מלחמת חרבות ברזל מתוך חמשת הליקויים שנבדקו במסגרת ביקורת המעקב

1 מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020).

2 לפי נתוני אתר צה"ל במרשתת, נכון ל-2.10.24.

3 משרד הביטחון מייחס חשיבות לחקיקת החוק לטיפול בעורף במצבי חירום, בין היתר לשם הסדרת האחריות להגנה על המתקנים החיוניים בגופים מסוימים מפני איומים אוויריים, לרבות מיגונם.



פעולות הביקורת

באוגוסט 2020 פרסם כאמור משרד מבקר המדינה דוח ביקורת בנושא "ההיערכות להגנה על מתקנים חיוניים מפני טילים, רקטות ואיומים אוויריים נוספים". הביקורת נעשתה בחודשים ספטמבר 2017 עד אפריל 2019, לסירוגין, ובה נבדקו בין היתר ההיערכות של משרד הביטחון (משהב"ט) למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים מפני האיום האווירי; פעילות המטה לביטחון לאומי (המל"ל) בנושא; והיבטים הנוגעים לתשתית החוקית בעניין האחריות להגנה על מתקנים חיוניים, תוך מתן דגש על המיגון הפיזי של מתקנים ותשתיות אלה⁴.

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת מעקב כדי לבחון באיזו מידה תוקנו הליקויים העיקריים שעלו בדוח הקודם. ביקורת השלמה נעשתה במהלך ינואר 2025. הביקורת נעשתה, בין היתר, במשהב"ט: בלשכת שר הביטחון, בלשכת מנכ"ל משהב"ט, באגף התכנון, באגף מבצעים לוגיסטיים ונכסים (אמון), במינהל ההרכשה והייצור (מנה"ר) ובאגף היועץ המשפטי (יועמ"ש) למעהב"ט; ברשות החירום הלאומית (רח"ל); במל"ל ובגופים נוספים. בדיקות השלמה נעשו במשרד האוצר: באגף החשב הכללי (החשכ"ל) ובאגף התקציבים; ובצה"ל.

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



עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל משהב"ט, צה"ל והמל"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 ושנבדקו במסגרת ביקורת זו.

פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים - בביקורת הקודמת עלה כי עבודת המטה למיפוי מתקנים חיוניים מסוימים, בגופים מסוימים, טרם



4 יצוין כי נושאים אלה כבר קיבלו ביטוי בדוחות קודמים של משרד מבקר המדינה, בהם: **דוח שנתי 65ב** (2014), בפרק "ההיערכות למיגון המתקנים הרגישים במדינת ישראל כנגד האיום עליהם".



הסתיימה: משהב"ט טרם קבע על אילו תשתיות יש להגן בגופים אלה, הוא לא נערך למיגון, ואין בידיו תוכנית עבודה לביצוע המיגון האמור, לרבות תקצובה.

1. בביקורת המעקב נמצא כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל הליקוי לא תוקן:

- משהב"ט לא מיפה את המתקנים החיוניים שנדרש למגנם, וממילא גם לא הכין תוכנית עבודה רב-שנתית למיגונם. זאת על אף הסיכון להיפגעותם מאיומים אוויריים המצויים בידי האויב בהיקף נרחב.
- צה"ל לא יזם הצגה למשהב"ט של מידע מסוים לשם קידום הנושא. פניותיו החוזרות ונשנות של גורם מסוים לשרי הביטחון בשנים 2019 - 2022 בדבר הצורך בקידום פתרונות לנושא מיגון המתקנים הקריטיים בגוף שלו, לרבות הקצאת משאבים, לא נענו, ומשהב"ט לא פעל למתן מענה בנושא. דבר זה הותיר את אותו הגוף בפערי מיגון משמעותיים.

2. בביקורת המעקב נמצא כי לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל הליקוי תוקן במידה מועטה:

- משהב"ט וצה"ל לא ביצעו עבודה משותפת שתכליתה הגדרת מתקנים חיוניים בגופים מסוימים.
- משהב"ט לא מיפה את המתקנים החיוניים שנדרש למגן בגופים מסוימים, וממילא גם לא הכין תוכנית עבודה רב-שנתית למיגונם לרבות תקצובה. זאת, מלבד מעורבות משהב"ט לקידום הצעה למימון תוכנית המיגון של מתקנים חיוניים בגוף מסוים; ומלבד ביצוע פעילות מיגון נקודתית - פעולות שאינן מחליפות את עבודת המטה הנדרשת לצורך המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים. רק בדצמבר 2024, עם סיום ביקורת המעקב, הנחה מנכ"ל משהב"ט על הקמת צוות בנושא מיגון של מתקנים חיוניים.

תוכנית למיגון ויתירות של מתקנים חיוניים בגוף מסוים

- בעקבות הנחיית ראש הממשלה את ראש המל"ל לקיים דיון בנושא תוכנית המיגון בגוף מסוים, קיים המל"ל דיונים בנושא. בביקורת המעקב עלה כי בהמשך להנחיית ראש הממשלה מנובמבר 2023 הנחה ראש המל"ל ביוני 2024 כי משהב"ט יעביר את התייחסותו לנוסח חוות הדעת בעניין תוכנית המיגון של גוף זה עד ליולי 2024. רק בינואר 2025, במועד השלמת ביקורת המעקב וכחצי שנה לאחר המועד שהתבקש לעשות זאת, משהב"ט העביר את חוות דעתו למל"ל.
- נכון למועד השלמת הביקורת (ינואר 2025) המל"ל ומשהב"ט לא השלימו את תוכנית המיגון בגוף המסוים, לרבות תקצובה.

חלוקת הסמכות והאחריות בנוגע למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים בין גורמי מעהב"ט - בביקורת עלה כי בתקופה שבין ינואר 2019 ועד למועד סיום ביקורת המעקב (דצמבר 2024) עברו הסמכות והאחריות בנוגע למיגון המתקנים בין כמה גורמים במעהב"ט, אך במשך תקופה זו מנה"ר, אגף התכנון ורח"ל לא פעלו למימוש אחריותם



בנושא. יתרה מכך, הגורמים האמורים אינם רואים בעצמם אחראים על נושא זה וממילא לא פעלו לקידומו. פער זה גרם לאי-קבלת החלטות בנושא ולאי-קידומו.

מעורבות המל"ל בנושא ההגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים - בביקורת הקודמת עלה כי המל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך, לוחות הזמנים והתקציב הנדרש לכך. זאת על אף האמור בחוק המל"ל ולמרות חשיבותם הלאומית של תשתיות אלה.

1. בביקורת המעקב נמצא כי עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל הליקוי לא תוקן:

- ממועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2019) ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל המל"ל, כגוף שמרכז את עבודת המטה של הממשלה, של הקבינט המדיני-ביטחוני ושל כל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון וכגוף שמציע לראש הממשלה סדר יום ונושאים שיידונו בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, לא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את סוגיית היערכותם של הגורמים הנוגעים להגנה על המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, לרבות מיגון הפיזי במידת הצורך; וממילא הנושא לא נדון במסגרת ישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני. זאת, על אף חשיבותם הלאומית של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים ולמרות המלצת מבקר המדינה בדוח הקודם.
- על אף ההבנה שמערכות ההגנה האווירית אינן מספקות מענה הרמטי, ואף שהמל"ל השתתף בפעילות הנוגעת למיגון מתקנים חיוניים מסוימים, הוא לא עסק בנושא מיגון הפיזי של מתקנים חיוניים אחרים עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבמהלכה התממשו האיומים האוויריים.

2. בביקורת המעקב נמצא כי מפרוץ מלחמת חרבות ברזל הליקוי תוקן במידה

מועטה: רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, שבמהלכה התממש האיום האווירי על מתקנים חיוניים, עם התערבות ראש הממשלה בעניין ולאחר פניית גורם מסוים לראש המל"ל בדצמבר 2023, קיים המל"ל לראשונה דיון ייעודי בנושא מיגון המתקנים החיוניים, אך טרם נקבע מתווה לקידום הנושא. עוד עלה בביקורת המעקב כי על אף התממשות איומים אוויריים משמעותיים במהלך המלחמה, עד למועד סיום הביקורת המל"ל לא השיג את השלמתה של בחינה מקיפה של הצורך במיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים ולא הציע לראש ממשלה להעלות סוגיה זו לפני הקבינט המדיני-ביטחוני.

מקורות המימון למימוש תוכנית מיגון - בביקורת הקודמת עלה כי אין בידי משהב"ט תוכנית עבודה למיגון המתקנים החיוניים, לרבות תקצובה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי לא תוקן:

- נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2024, משהב"ט לא פעל למציאת פתרון לסוגיית המימון, לרבות העלאת הנושא לממשלה, כפי שהמליץ מבקר המדינה בדוח הקודם. זאת, על אף ההכרה בחשיבות של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים ובסיכונים המוחשיים להיפגעותם מאיומים אוויריים, וההבנה כי עלויות המיגון גבוהות ונדרש לסכם את מקורות מימון.



- חרף הנחייתו של המל"ל ל"משהב"ט לבצע עבודת מטה ולקבוע מדיניות אחודה, לרבות קריטריונים ברורים, להשתתפות המדינה במימון בקשות עתידיות למיגון מתקנים בגופים מסוימים - משהב"ט לא ביצע את עבודת המטה האמורה. לפיכך, נכון למועד סיום הביקורת, דצמבר 2024, וכשנה לאחר פניית גורם מסוים בנושא תוכנית המיגון של גוף מסוים - לא התקבלה החלטה בנוגע לתוכנית ולאופן מימונה.
- בביקורת המעקב עלה כי המל"ל, משהב"ט, משרד האוצר וגורם רגולטורי מסוים טרם הגיעו לסיכום לגבי המקור התקציבי למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, וכי כל אחד מהגורמים ראה לנגד עיניו פתרון שונה לסוגיית המימון. עמדת משהב"ט היא כי אין בתקציב המשרד המקורות הנדרשים למימון המיגון של גופים מסוימים. עמדת אגף החשכ"ל ואגף התקציבים במשרד האוצר היא כי המימון צריך להינתן ממקורות של גופים מסוימים או להיעשות מתוך תקציב משהב"ט.

הסדרה נורמטיבית של נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים באמצעות



חוק - בביקורת הקודמת עלה כי כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט את הצעת חוק העורף לשעת חירום, התשע"א-2011⁵, אך במועד סיום הביקורת הקודמת, אפריל 2019, טרם דנה הממשלה בהצעה וטרם אישרה אותה. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: על אף החשיבות שמייחס משהב"ט לחקיקת חוק העורף, בין היתר לשם הסדרת האחריות להגנה על המתקנים החיוניים בגופים מסוימים מפני איומים אוויריים לרבות מיגונם, ואף שחלפו כ-14 שנים ממועד הפצתה של הצעת החוק - נכון למועד סיום ביקורת המעקב (דצמבר 2024) טיוטת הצעת החוק עדיין נמצאת בשלבים מקדמיים, ואין צפי בשלב זה לסיום הליך החקיקה.

הסדרה נורמטיבית של נושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים באמצעות



החלטת ממשלה - בביקורת הקודמת עלה כי רח"ל טרם הגישה לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום ולקבינת המדיני-ביטחוני הצעת החלטה הקובעת בין היתר מנגנון להחרגת מתקנים חיוניים מסוימים מהרשימה; וכי הוועדה הבין-משרדית⁶ או רח"ל לא הגישו את הרשימה האחודה של מתקנים חיוניים הכוללת מתקנים מסוימים לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינת המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם. בביקורת המעקב נמצא כי הליקוי **לא תוקן**: על אף קיומה של החלטת ממשלה משנת 2011 בנושא הגנת תשתיות לאומיות חיוניות ומתקנים רגישים בישראל, אשר קבעה בין היתר את הקמתה של ועדה בין-משרדית שתעסוק בנושא, ומשתתפים בה גורמים רבים, ובהם נציגי משרדי הממשלה הרלוונטיים, נציגי צה"ל, נציגי משהב"ט וכן נציגי המל"ל, לא קיימת החלטת ממשלה מקבילה הקובעת מנגנון דומה לצורך מתן מענה למתקנים חיוניים מסוימים, והמתקנים האמורים לא נכללו במסגרת החלטת ממשלה. זאת, אף שמנכ"ל משהב"ט וגורם נוסף ציינו את הצורך בכך. היעדר הסדרה נורמטיבית בעניין זה, לרבות בדרך של החלטת ממשלה, עלול לגרום לכך שמיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים לא יקודם.

5 שם הצעת החוק במועד סיום הביקורת הוא - מוכנות המרחב האזרחי למצבי חירום במשק.

6 ועדה בין-משרדית בראשות מנהל רח"ל לצורך קביעת הקריטריונים לסוגי המתקנים, הערכת הסיכונים וסדרי הקדימויות ברמה הלאומית.



עיקרי המלצות הביקורת

על שר הביטחון להנחות את מנכ"ל משהב"ט ואת הרמטכ"ל לפעול לקידום מיפוי המתקנים החיוניים ולגבש המלצה לתוכנית עבודה רב-שנתית למיגון המתקנים האמורים. זאת, בהתחשב במכלול השיקולים ובהם מגוון האמצעים האפשריים להגנה על מתקנים אלה ושיקולי עלות מול תועלת.

על שר הביטחון להגדיר את חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי מעהב"ט, ובכללם רח"ל וצה"ל, בנושא המיגון הפיזי מפני איומים אוויריים במתקנים חיוניים של גופים מסוימים, ולהנחות כי הגדרות אלו יקבלו ביטוי בהוראות הגופים.

על ראש המל"ל ושר הביטחון להנחות על השלמת גיבוש תוכנית המיגון של גוף מסוים ועל ביצועה, וכן על בחינה משותפת של צורכי המיגון של המתקנים החיוניים ביתר הגופים הרלוונטיים.

על ראש המל"ל להעלות בהקדם לפני ראש הממשלה, כנושא לדיון בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני, את סוגיית המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים לצורך גיבוש מדיניות כוללת בנושא.

על המל"ל להוביל בהקדם, בשיתוף משהב"ט, שהחל לעסוק בנושא, ובשיתוף משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים, עבודת מטה לבחינת המודל המימוני המיטבי למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, ולהביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את המלצתו. זאת נוכח המרכזיות והמורכבות של סוגיית המיגון וחשיבותה לקידום נושא המיגון של המתקנים החיוניים בגופים האמורים, ונוכח הצורך המוחשי להחיש את תוכניות המיגון של מתקנים אלה מפני האיומים האוויריים הניכרים שמכוונים כלפיהם, ובהמשך להנחיית ראש הממשלה כי ראש המל"ל יקים דיון בנושא תוכנית המיגון והיתירות של גוף מסוים. משרד מבקר המדינה מדגיש כי בעניין זה נדרשת עבודה בין-משרדית כתנאי הכרחי לקידום הנושא.

נוכח העובדה שחלפו כ-14 שנים ממועד הפצתה של הצעת חוק העורף לראשונה, בין היתר בשל מורכבות הנושא, מעורבות בעלי עניין וגורמים רבים נוספים ובשל הנטל הכלכלי שמטיל החוק על הגופים המעורבים, על שר הביטחון להיכנס בעובי הקורה ולהנחות על בחינת אופן המשך קידומו של החוק, תוך מתן התייחסות להסתייגויות שהעלו הגורמים ושהביאו לעיכוב הליך חקיקתו עד כה.

בהתחשב באיומים האוויריים המשמעותיים על גופים מסוימים ובצורך האסטרטגי הלאומי במיגונם, מומלץ כי שר הביטחון בתיאום עם המל"ל יעלה את סוגיית ההסדרה של המיגון הפיזי של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לקבלת החלטתו בעניין.

מומלץ כי ראש הממשלה יעקוב אחר מימוש הנחייתו בנוגע למיגון גוף מסוים וייתן דעתו בנוגע למיגון יתר הגופים הרלוונטיים.



סיכום

בביקורת הקודמת עלה כי זה שנים רבות קיימים ליקויים ניכרים בפעילותם של משהב"ט, צה"ל, רח"ל והמל"ל - כל אחד בתחומו - בנושא ההגנה על מתקנים חיוניים. ביקורת המעקב מצאה כי על אף התגברות משמעותית של האיומים האוויריים ממועד פרסום הדוח הקודם, עד למלחמת חרבות ברזל לא תוקן שום ליקוי מחמשת הליקויים שנבדקו במסגרת ביקורת המעקב, ובמהלך המלחמה 40% מהליקויים האמורים תוקנו במידה מועטה והיתר לא תוקנו כלל.

עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל עלה הסיכון של פגיעה במתקנים החיוניים בגופים מסוימים. עם זאת, שר הביטחון ומנכ"ל משהב"ט לא פעלו עד למועד השלמת הביקורת (ינואר 2025) לקידום נושא מיגון המתקנים החיוניים, למעט פעולות נקודתיות ולמעט הנחיה של מנכ"ל משהב"ט על הקמת צוות שיעסוק בנושא (בדצמבר 2024, יותר משנה מפרוץ המלחמה ועם סיום ביקורת המעקב). גם המל"ל לא השיג את השלמתה של בחינה מקיפה של הצורך במיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, ולא הציע לראש הממשלה להעלות לפני הקבינט המדיני-ביטחוני את הסוגיה.

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

נוכח התמשכות הליקויים בכל הנוגע למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים - על שר הביטחון וראש המל"ל לפעול במשותף לגיבוש מדיניות כוללת בנושא מיגון המתקנים החיוניים בגופים אלה. על שר הביטחון להנחות את מנכ"ל משהב"ט ואת הרמטכ"ל לפעול לקידום מיפוי המתקנים החיוניים האמורים ולגבש המלצה בשיתוף של גורמים רלוונטיים לתוכנית עבודה רב-שנתית למיגון המתקנים שנדרש למגנם. זאת בהתחשב במכלול השיקולים ובהם מגוון האמצעים האפשריים להגנה על מתקנים אלה ושיקולי עלות מול תועלת. כמו כן, על שר הביטחון להגדיר את חלוקת הסמכות והאחריות בין גורמי מעהב"ט, ובכללם רח"ל וצה"ל, בנושא המיגון הפיזי מפני איומים אוויריים במתקנים חיוניים בגופים מסוימים.

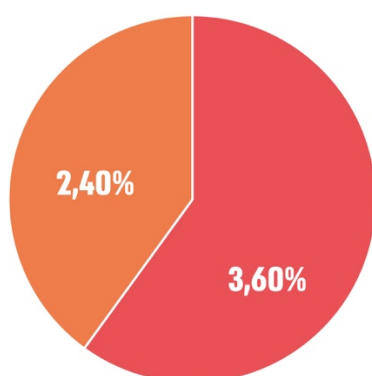
כמו כן, נוכח המרכזיות והמורכבות של סוגיית המימון וחשיבותה לקידום נושא המיגון של המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, על המל"ל להוביל בהקדם, בשיתוף משהב"ט, שהחל לעסוק בנושא, ובשיתוף משרד האוצר וגורמים רלוונטיים נוספים, עבודת מטה לבחינת המודל המימוני המיטבי למיגון המתקנים האמורים ולהביא לפני הקבינט המדיני-ביטחוני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

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

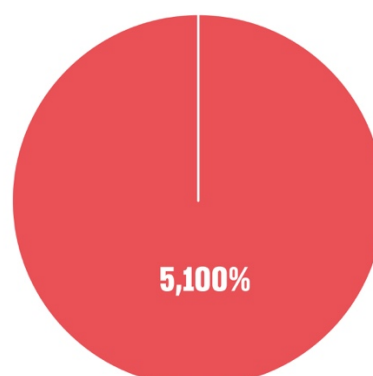


עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם, לפי מידת תיקונם

לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל



לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל



■ לא תוקן ■ תוקן במידה מועטה ■ תוקן במידה רבה ■ תוקן באופן מלא



מידת תיקון עיקרי הליקויים שעלו בדוח הקודם

מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	עבודת המטה למיפוי המתקנים החיוניים בגופים מסוימים טרם הסתיימה: משהב"ט טרם קבע על אילו מתקנים חיוניים יש להגן, ולא נערך למיגונם	משהב"ט צה"ל	פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל
		←				פעילות מעהב"ט לקידום המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל
			←	המל"ל לא הציע לראש הממשלה נושאים לדיון בישיבות ועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או בישיבות הקבינט המדיני-ביטחוני בעניין קיומה וטיבה של פעילות הגורמים הנוגעים להגנה על מתקנים חיוניים בגופים מסוימים, לרבות מיגונם הפיזי במידת הצורך, לוחות הזמנים והתקציב הנדרש לכך. זאת על אף האמור בחוק המל"ל ולמרות חשיבותם הלאומית	המל"ל	מעורבות המל"ל בסוגיית המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל
		←				מעורבות המל"ל בסוגיית המיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים מפרוץ מלחמת חרבות ברזל
			←	אין בידי משהב"ט תוכנית עבודה למיגון המתקנים החיוניים בגופים מסוימים, לרבות תקצובה	משהב"ט	מקורות המימון למימוש תוכנית מיגון של מתקנים חיוניים בגופים מסוימים



מידת תיקון הליקוי כפי שעלה בביקורת המעקב				הליקוי בדוח הביקורת הקודם	הגוף המבוקר	פרק הביקורת
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
			←	כבר בפברואר 2011 הפיץ משהב"ט הצעת חוק היערכות העורף לשעת חירום, אך במועד סיום הביקורת הקודמת (אפריל 2019) טרם דנה הממשלה בהצעה וטרם אישרה אותה	משהב"ט	הסדרה נורמטיבית באמצעות "חוק העורף"
			←	רח"ל טרם הגישה לוועדה ולקבינט המדיני-ביטחוני הצעת החלטה הקובעת בין היתר מנגנון להחרגת מתקנים חיוניים מסוימים מהרשימה ⁷ ; הוועדה הבין-משרדית או רח"ל לא הגישו את הרשימה האחודה לוועדת השרים להכנת העורף לשעת חירום בתקופת כהונתה או לקבינט המדיני-ביטחוני ולממשלה לקבלת אישורם	משהב"ט	הסדרה נורמטיבית באמצעות החלטת ממשלה

7 רשימה של מתקנים ומתחמי תשתיות אזרחיים רגישים המחייבים הגנה בין היתר באמצעות מיגון פיזי.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



פרק שני

משרד הביטחון

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



משרד הביטחון

ניהול מאגרי מידע במשרד הביטחון ואבטחתם



ניהול מאגרי מידע במשרד הביטחון ואבטחתם

רקע

למשרד הביטחון תפקיד מרכזי במימוש יעדי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל, ולצורך ביצוע משימותיו הוא משתמש במאגרי מידע רחבי היקף, ובהם מאגרי עובדים, ספקים, לקוחות, נכי צה"ל, משפחות שכולות, חללים, פדויי שבי ויועצים. מאגרים אלה כוללים מידע אישי, כגון נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי והכשרתו המקצועית. חשיפת המידע שבמאגרים עלולה לפגוע בזכות הפרטיות של האנשים שמידע רגיש לגביהם שמור בהם, שהיא אחת מזכויות האדם החשובות בישראל. כמו כן, עלולות להיות לכך השלכות על תפקודו של משרד הביטחון ועל ביטחון המדינה, כמתואר להלן:

השלכות אפשריות כתוצאה מחשיפת המידע שבמאגרי המידע של משרד הביטחון ופגיעה בהם

ביטחון המדינה	משרד הביטחון	הפרט
- השפעה תודעתית, זריעת בהלה ותחושת חוסר ביטחון - פגיעה בקשרי החוץ בהקשרים מדיניים-ביטחוניים - פגיעה במערכות החינוך של מדינת ישראל	- פגיעה בפעילות התקינה של משרד הביטחון וביכולתו לבצע את תפקידו במימוש יעדי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל - נזק תדמיתי ופגיעה באמון הציבור כלפיו - פגיעה ביחסים עם ספקים ועם לקוחות - חשיפה לתבעות משפטיות, קנסות כספיים ותשלומי פיצויים בסכומים גבוהים	- חוסר יכולת לממש זכויות - מניעת יכולת הגישה לשירותים או להזדמנויות - אובדן שליטה בשימוש במידע אישי - גניבת זהות - הפסד כספי - נזק למוניטין - פגיעה בסודיות - אפליה

הסיכונים להגנת הפרטיות ולאבטחת המידע שבמאגרי המידע גברו במהלך מלחמת חרבות ברזל נוכח התעצמות מתקפות הסייבר, שהן חלק בלתי נפרד מהמלחמה המודרנית, ובהן מתקפות על מאגרי מידע של גופים ציבוריים והתגברות ניסיונות הודעות הדיג (פשיניג) המכוונים לגורמים בישראל, ובכלל זה לאנשי מערכת הביטחון לשעבר - ניסיונות שהפכו מתוחכמים יותר וממוקדים יותר ביעד התקיפה באמצעות איסוף מידע מקדים בנוגע לתחומי העיסוק ולתחומי העניין של היעד. בשנת 2024 חלה עלייה של 24% במספר אירועי הסייבר



שאימת מערך הסייבר הלאומי בהשוואה לשנת 2023 (17,078 אירועי סייבר בשנת 2024 לעומת 13,040 בשנת 2023). המתקפות הנפוצות ביותר היו אירועי דיוג (פישניג) - בשנת 2024 אומתו 10,084 אירועים לעומת 3,301 בשנת 2023; 44% מאירועי הדיוג בשנת 2023 (1,449) אירעו משבעה באוקטובר ועד סוף שנת 2023. כמו כן, אומתו בשנת 2024 1,771 אירועי חדירה למערכות מחשוב לעומת 1,714 בשנת 2023, מחצית מאירועים אלה בשנת 2023 (873) אירעו משבעה באוקטובר ועד סוף שנת 2023.

התממשות הסיכונים למאגרי המידע של משרד הביטחון עלולה לגרום למשל לחשיפה של מידע אישי על חיילים שנפצעו במלחמה (מאגר נכי צה"ל) או על חטופים מטבח שבעה באוקטובר ששחררו מעזה (מאגר פדויי שבי) והפכו, בעל כורחם, לעניין ציבורי. נוסף על כך, חשיפת מידע או שיבוש מידע ממאגרים בעלי ערך ביטחוני, דוגמת מאגר עובדי משרד הביטחון ומאגר ספקי המשרד, שנדרש לשמור על חסיונם, עלולים לפגוע ברציפות התפקודית של משרד הביטחון וביכולתו לספק את האמצעים הנדרשים לצה"ל, לגרום לו נזק תדמיתי, לפגוע ביחסיו עם ספקים ולקוחות ולחשוף אותו לקנסות. יתרה מכך, לעניין זה השפעה תודעתית - הדבר עלול אף לזרוע בהלה ותחושת חוסר ביטחון בציבור ולפגוע בקשרי החוץ של המדינה בהקשרים ביטחוניים-מדיניים.

ואכן, במהלך מלחמת חרבות ברזל התממש הסיכון לדלף מידע ממשרד הביטחון: באפריל 2024 פורסם בכלי התקשורת כי באתר אינטרנט שהקימו פצחנים (האקרים) בין-לאומיים פורסם מידע שהודלף בידי גורמים עוינים מתוך פורטלים מינהליים של משרד הביטחון, ונכלל בהם מידע מזהה של עובדי המשרד, מידע על מכרזים ביטחוניים ועל מערכות טכנולוגיות של צה"ל, כגון פרטים על כלי רכב משוריינים, תשריטים הנדסיים ומידע טכני על מערכות צילום לווייניות.



נתוני מפתח

0	18 שנים חלפו	2.84 מיליון אנשים	14
מספר הסקרים לאיתור סיכוני אבטחת מידע במאגרים ומבדקי החדירות למערכות של המאגרים שערך משרד הביטחון לצורך אבטחת המאגרים מפני סיכונים חיצוניים ופנימיים	מאז שמשרד הביטחון מיפה לאחרונה (2007) את כלל המאגרים שבבעלותו כדי לדעת אם חלות עליו דרישות נוספות מתוקף חוק הגנת הפרטיות, ולכן ייתכן שיש בבעלותו מאגרי מידע נוספים	נכללים במאגרי המידע האישי של משרד הביטחון, לרבות 230,000 אנשים שפרטיהם נכללים במאגר נכי צה"ל, ובו מידע על מצבם הבריאותי והכלכלי, על בני משפחותיהם, על השירותים הניתנים להם ועוד, לרבות 18,000 פצועים ממלחמת חרבות ברזל	מספר מאגרי המידע האישי ¹ שרשם משרד הביטחון במרשם המאגרים; 8 מהם (57%) הם מאגרים שחלה עליהם רמת אבטחה גבוהה נוכח סיכוני האבטחה שהם מייצרים
5 מכל 10	60%	7 מכל 10	עד 320,000 ש"ח
משתמשים חיצוניים עם הרשאת גישה למערכת המידע שבה מנוהל מאגר נכי צה"ל לא נכנסו למערכת יותר מחצי שנה. לפיכך קיים סיכון שהם בעלי הרשאת גישה למאגר נכי צה"ל שלא לצורך	מכלל המשתמשים החיצוניים שלא נכנסו לרשת יותר מחצי שנה משויכים במשרד הביטחון שמידת הסיכון לחשיפת מידע ביטחוני מתוכם או לחשיפת מידע בנוגע לפרט מתוכם היא גבוהה	משתמשים חיצוניים ² עם הרשאת גישה לרשת מחשב מרכזית של משרד הביטחון לא נכנסו לרשת יותר מחצי שנה, 60% מהם לא נכנסו אליה מעולם. 90% הם עובדי מיקור חוץ. לפיכך קיים סיכון שהם בעלי הרשאת גישה לרשת שלא לצורך	סכום העיצום הכספי לכל מאגר ברמת אבטחה גבוהה שמשרד הביטחון עלול להיות חשוף לו בגין אי-ביצוע סקרי סיכונים ומבדקי חדירות, עם כניסתו לתוקף של תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות

1 כגון נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, מצבו הבריאותי, מצבו הכלכלי והכשרתו המקצועית.

2 משתמשי מערכות המחשוב במשרד הביטחון נחלקים לשתי קבוצות: (א) קבוצת משתמשי משרד - משתמשים שפרטיהם האישיים מנוהלים במערכות כוח האדם של משרד הביטחון, ובהם עובדי המשרד, יועצים, בנות שירות לאומי, וחילי צה"ל שמשרתים במשרד הביטחון; (ב) קבוצת המשתמשים החיצוניים - משתמשים שפרטיהם אינם מנוהלים במערכות כוח האדם של משרד הביטחון, ובהם עובדי מיקור חוץ, עובדי תעשיות ביטחוניות ומשתמשי צה"ל.



פעולות הביקורת

בחדשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את האופן שבו משרד הביטחון מנהל את מאגרי המידע שהוא בעל השליטה בהם ואת האופן שבו הוא מאבטח אותם בראי הדרישות החלות עליו כפי שנקבעו בחוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981, ובתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (תקנות אבטחת מידע). יצוין כי הביקורת לא עסקה באבטחת מידע בהיבטי סייבר. הביקורת נעשתה במשרד הביטחון - באגף תקשוב וניהול מערכות מידע (אגף התקשוב) ובאגף ביטחון; במשרד המשפטים - ברשות להגנת הפרטיות. בדיקות השלמה נעשו באגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון.

יצוין כי מכיוון שתיקון מספר 13 לחוק הגנת הפרטיות ייכנס לתוקף באוגוסט 2025, לאחר מועד סיום הביקורת, נבדקה פעילותו של משרד הביטחון אל מול הוראות החוק טרם התיקון ובהלימה לדרישות שיחולו עליו בראייה צופה פני עתיד. בהתאם, ההגדרות והמונחים וכן ההמלצות המוצגים בדוח זה בהתייחס לחוק הגנת הפרטיות ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) הם בהתאם לתיקון 13 לחוק.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

עמידת משרד הביטחון בדרישות החלות עליו בתחום אבטחת המידע שבמאגרי המידע בהיבטי הגנת הפרטיות - אגף התקשוב במשרד הביטחון לא מימש את האחריות שהוא נושא בה לקיים את הדרישות החלות על משרד הביטחון בתחום אבטחת המידע במאגרי המידע בהיבטי הגנת הפרטיות, ובהן קביעת נוהל אבטחה וביצוע סקרי סיכונים, מבדקי חדירות והדרכה להגברת המודעות של העובדים; זאת משום שהוא נסמך על אגף ביטחון, שהוא הגורם המקצועי ובעל הסמכות בתחום אבטחת המידע של משרד הביטחון, בלא שווידא כי הפעולות שאגף ביטחון מבצע אכן נותנות מענה לכלל הדרישות הייחודיות בהיבט הגנת הפרטיות. יצוין כי אגף ביטחון מבצע פעולות לאבטחת מידע, אולם פעולות אלה דרושות לשם שמירה על מידע מסווג כהגדרתן בחוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, שמכוחו פועל האגף, והן לא נותנות מענה מלא לאבטחת המידע במאגרי המידע בהיבט הגנת הפרטיות.

אי-עמידה בדרישות אבטחת המידע מתוקף תקנות הגנת הפרטיות מגבירה את הסיכונים הנשקפים למאגרי המידע, ובהם דלף מידע, שיבוש מידע או פגיעה בזמינותו, זאת בפרט נוכח האתגרים הייחודיים הקיימים באכיפה הנוגעת להגנת הפרטיות במאגרי מידע ממוחשבים. בשנים האחרונות דלף מידע מתוך משרד הביטחון הן כתוצאה מתקיפות סייבר מצד גורמים חיצוניים עוינים שהדליפו מידע מתוך פורטלים מינהליים של משרד הביטחון, לרבות מידע מזהה של עובדי המשרד, מידע על מכרזים ביטחוניים ומידע על מערכות



טכנולוגיות של צה"ל, ובכלל זה תשריטים הנדסיים ומידע טכני³; והן כתוצאה מטעויות אנוש של עובדים שפרסמו בשגגה מספרי תעודות זהות, שמות ומספרי רכב של בכירים במשרד הביטחון⁴.

בקרת משרד הביטחון על יישום תקנות אבטחת מידע במאגרי המידע - בניגוד לנדרש בחוק הגנת הפרטיות ובתקנות, שלפיהם ימונה ממונה אבטחת מידע למאגרי המידע שיבצע בקרה שוטפת על העמידה בדרישות שבתקנות אבטחת מידע, אין בעל תפקיד במשרד הביטחון שאחראי לזהות את הדרישות החלות על המשרד מתוקף החוק והתקנות, ובכלל זה לתקף את העמידה בהם ולבצע בקרה על כך. עוד עלה כי עד אוקטובר 2024 ראש אגף התקשוב במשרד הביטחון, המופקד על ניהול מאגרי המידע ונושא על פי חוק באחריות ישירה לאבטחת המידע שבמאגרי המידע במשרד הביטחון ולעמידה בחובות המנויות בתקנות בנוגע למאגרי המידע שמשרד הביטחון הוא בעל השליטה בהם, לא וידא שהממונה על אבטחת המידע במאגרי המידע ממלאת את תפקידה בהתאם לנדרש בתקנות; וממילא הוא לא ביצע בקרה על עמידתו של משרד הביטחון בדרישות החלות על המשרד מתוקף התקנות, חרף חשיבותן של תקנות אלו להגנה על פרטיותם של אנשים שמידע רגיש לגביהם שמור במאגרים וחרף הסיכונים הרבים הנשקפים למאגרים והשלכותיהם הרחובות - בהיבטי הפרט, הארגון וביטחון המדינה.

מיפוי ורישום מאגרי מידע במשרד הביטחון - שלא בהתאם לנדרש בחוק הגנת הפרטיות, כי בעל שליטה במאגר מידע ירשום את המאגרים במרשם מאגרי המידע ויודיע על שינויים מסוימים הנוגעים למאגרים, אגף התקשוב לא מיפה את כלל המידע שבעלות משרד הביטחון משנת 2007 כדי לדעת אם הוא כולל מידע אישי כהגדרתו בחוק ובתקנות, ואם חלות על משרד הביטחון דרישות נוספות מתוקף החוק, לרבות החובה לרשום מידע זה במרשם המאגרים.

במצב זה משרד הביטחון לא הכיר בכך שייתכן שיש בבעלותו מאגרי מידע נוספים שלגביהם הוא נדרש לפעול בהתאם להוראות שבחוק הגנת הפרטיות ובתקנות, ובכלל זה מאגרים שכוללים מידע אישי רגיש דוגמת מידע על צנעת חיי המשפחה של אדם; מצב בריאותו; עברו הפלילי; נתוני שכרו; אמונותיו הדתיות; מוצאו; הערכת מאפייני אישיותו המהותיים, ובכלל זה קווי אופי, יכולת שכלית ויכולת תפקוד בעבודה; נתוני מיקומו ונתוני תעבורה.

מידע אישי רגיש מסוג זה עשוי להיכלל למשל במאגרי המידע של מבדקי התאמה מהימנותיים וביטחוניים שמבצע משרד הביטחון לכלל האוכלוסיות שמועסקות בו ובמאגרי המידע של מבדקי הערכה לגיוס עובדים. לפיכך משרד הביטחון אינו מודע לכך שייתכן שחלות עליו חובות נוספות בנוגע למידע אישי שהוא בעל השליטה בו וכן חובות מתוקף

3 כפי שפורסם בכלי התקשורת באפריל 2024 (למשל, **ישראל היום**, "האקרים הצליחו לחדור למערכות משרד הביטחון: חשש שמידע רגיש דלף" (9.4.24) <https://www.israelhayom.co.il/tech/tech-news/article/15573329>). משרד הביטחון מסר לכלי התקשורת כי נפרץ אתר שאינו רגיש ואישר את תגובתו זו למשרד מבקר המדינה בדצמבר 2024, לרבות מסירת התחקיר שבוצע בעקבות המקרה והפעולות שנקט לטיפול בפרצת האבטחה.

4 כפי שפורסם בשנת 2022 בכלי התקשורת (למשל, **דה מרקר**, "טעות קטנה באקסל חשפה ברשת פרטים של בכירים במשרד הביטחון", (24.8.22) <https://www.themarker.com/captain-internet/2022-08-24/ty-> (article/premium/00000182-cf9f-d1de-a7c3-dfdf3bca0000). משרד הביטחון אישר את הפרטים למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2024.



תקנות הגנת הפרטיות (הוראות לעניין מידע שהועבר לישראל מהאזור הכלכלי האירופי), התשפ"ג-2023, שעמידה בהן מקלה על קיום קשרי מסחר עם המדינות החברות באיחוד האירופי, והיעדרה עלול לפגוע בקשרי החוץ עם מערכות ביטחון זרות שלהן חשיבות רבה למימוש יעדי הביטחון הלאומי של מדינת ישראל.

סיווג המאגרים וגיבוש מענה ההגנה עבורם - בניגוד לנדרש בתקנות אבטחת מידע, שלפיהן יוכן מסמך הגדרות מאגר שמתאר היבטים מרכזיים שנוגעים לו, וכי המאגר יסווג בהתאם לסיכוני האבטחה שהוא מייצר, אגף התקשוב במשרד הביטחון לא הכין מסמך כאמור לכל אחד ממאגרי המידע שהוא בעל השליטה בהם, והוא לא סיווג את מאגרי המידע בהתאם לרמות האבטחה החלות עליהם (בינונית או גבוהה). במצב זה אין לאגף התקשוב תמונת מצב מלאה ועדכנית בנוגע לכל המאגרים שהוא מנהל אשר תאפשר לו להתאים את מענה ההגנה הנדרש עבורם בהתאם לסיכונים שהם מייצרים. יתרה מכך, מאוגוסט 2025, עם כניסתו לתוקף של תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות, עלול משרד הביטחון להיות חשוף לעיצומים כספיים בסכום שבין 20,000 ש"ח ל-320,000 ש"ח בגין הפרות שונות של תקנות אבטחת מידע בנוגע לכל מאגר.

ניהול הרשאות גישה במערכת ניהול זהויות⁵

- בביקורת עלה כי לפי ניתוח שביצע משרד מבקר המדינה, 7 מכל 10 משתמשים חיצוניים בעלי הרשאות גישה לרשת מחשב מרכזית של משרד הביטחון, שהיא שער כניסה למאגרי מידע, לא נכנסו לרשת זו יותר מחצי שנה, מרביתם (60%) לא נכנסו אליה מעולם. במצב זה עולה חשש כי הם בעלי הרשאות גישה שלא לצורך ביצוע תפקידם. עוד עלה כי מרבית המשתמשים שלא נכנסו לרשת יותר מחצי שנה (90%) הם עובדי מיקור חוץ, וחלק גדול מהם (60%) משויכים לחמישה אגפים שמידת הסיכון לחשיפה של מידע ביטחוני מתוכם או של מידע בנוגע לפרט מתוכם, היא גבוהה. מאחר שרשת זו היא שער הכניסה למאגרי מידע, וקיימים בה נכסים, חלקם רגישים, וכן תשומות המשרתים תהליכים עסקיים ותהליכי הצטיידות של צה"ל, גובר הסיכון לחשיפת מידע אישי בפני מי שאינם מורשים לכך.
- בביקורת עלה עוד כי אגף התקשוב במשרד הביטחון לא הסדיר שיטת דיווח מצד הגורמים דורשי ההרשאות מאגפי משרד הביטחון וצה"ל בנוגע לסיום תפקידם של משתמשים מקבוצת המשתמשים החיצוניים לצורך ביטול הרשאותיהם. זאת אף שכתוצאה מהיעדר דיווח סדור קיימות הרשאות פעילות שלא לצורך בקבוצת המשתמשים החיצוניים, ובכלל זה הרשאות לרשתות מחשבים ולמערכות מידע שהן שער כניסה למאגרי מידע.
- כמו כן, עלה בביקורת כי אגף התקשוב אינו מבצע סקירת הרשאות סדורה ומובנית על אלפי המשתמשים המנוהלים במערכת ניהול זהויות ועל עשרות אלפי סוגי ההרשאות שבה לצורך עדכון רשימות המשתמשים, אלא הוא מבצע מפעם לפעם בדיקות ממוקדות של הרשאות לקבוצת משתמשים מצומצמת לפי שיקול דעתו ובאופן דיני. זאת, שלא בהתאם לדרישה בתקנות לנהל רישום מעודכן של המשתמשים ושל

5 מערכת ממוחשבת שבה מנוהלים חשבונות משתמשים של בעלי תפקידים שלהם הרשאות שונות לרשתות המחשוב של משרד הביטחון, למערכות המידע ולמאגרי המידע המקושרים אליהן.



הרשאות הגישה שניתנו להם לביצוע תפקידם ואף שאגף התקשוב מודע לקיומן של הרשאות שאינן לצורך בקבוצת המשתמשים החיצוניים.

ניהול הרשאות גישה למאגר נכי צה"ל

- בביקורת עלה כי לפי ניתוח שביצע משרד מבקר המדינה, 5 מכל 10 משתמשים בעלי הרשאת גישה פעילה למערכת שמש⁶ (263 משתמשים מתוך 481) לא נכנסו למערכת זו יותר מחצי שנה, חלקם (29% מהם, שהם 78 משתמשים) לא נכנסו אליה מעולם. במצב זה עולה חשש כי הם בעלי הרשאת גישה שלא לצורך ביצוע תפקידם.
 - עוד עלה בביקורת כי אגף התקשוב במשרד הביטחון לא הסדיר שיטת דיווח מצד הגורמים דורשי ההרשאות בנוגע לסיום תפקידם של משתמשים חיצוניים במערכת שמש לצורך ביטול הרשאותיהם. זאת אף שכתוצאה מהיעדר דיווח סדור קיימות הרשאות פעילות שלא לצורך למערכת שמש בקבוצת המשתמשים החיצוניים. לדוגמה, היו הרשאות פעילות שלא לצורך לעובדים שהועסקו באמצעות ספק חיצוני, דוגמת המוקד הטלפוני של אגף שיקום נכים, שמונה עשרות עובדים ומתאפיין בתחלופה של עובדים, וכן לספקים חיצוניים שיכלו להתחבר מרחוק למערכת שמש, וזאת אף שהם סיימו את תפקידם.
- כתוצאה מכך, בנסיבות מסוימות עלולים גורמים בלתי מורשים להיחשף למידע אישי לרבות מידע בעל רגישות מיוחדת במאגר נכי צה"ל שכולל פרטים על אודות יותר מ-230,000 אנשים, ובכלל זה מצבם הבריאותי, מצבם הכלכלי, בני משפחותיהם והשירותים הניתנים להם. סיכון זה גובר נוכח הגידול של כ-18,000 פצועים שנוספו למאגר נכי צה"ל בשל מלחמת חרבות ברזל והגידול בעקבות זאת במספר נותני השירותים באגף שיקום נכים המשתמשים במערכת שמש. עם כניסתו לתוקף של תיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות תוכל הרשות להגנת הפרטיות להטיל על משרד הביטחון עיצומים כספיים בגין אי-ביטול הרשאות גישה למשתמשים מיד עם סיום תפקידם בסכום של 160,000 ש"ח למאגר ברמת אבטחה גבוהה, דוגמת מאגר נכי צה"ל.

נוהל אבטחה למאגרי המידע - אגף התקשוב לא קבע נוהל אבטחה למאגרי המידע כנדרש בתקנות. נושאים מסוימים שאותם יש לכלול בנוהל קיימים בנהלים שקבע אגף הביטחון, דוגמת ניהול אירועי סייבר, הגנה בעבודה עם התקנים ניידים ומדיניות סיסמאות, שהיא חלק ממדיניות הגישה למאגרים; אולם נושאים כגון הסיכונים שלהם חשופים מאגרי המידע, אופן קביעת הסיכונים והטיפול בהם ואופן הבקרה על השימוש במאגרים, אינם מקבלים מענה בנהלים מצד אף גורם במשרד הביטחון.

בהיעדר נוהל אבטחה למאגרי המידע נותר משרד הביטחון בלא מדיניות אבטחה סדורה ושלמה להתמודדות עם סיכוני האבטחה שלהם חשוף המידע שבמאגרי מידע ובלא כלי לעריכת ביקורות תקופתיות שיאפשרו לו לוודא את קיומם של אמצעי האבטחה הנדרשים לפי הנוהל ואת תקינותם.

6 מערכת המידע המרכזית של אגף שיקום נכים, המקושרת למאגר המידע של נכי צה"ל.



סקרי סיכונים ומבדקי חדירות - אגף התקשוב לא ביצע סקרים לאיתור סיכוני אבטחת מידע במאגרי המידע שהם ברמת אבטחה גבוהה ולא ערך מבדקי חדירות למערכות של המאגרים האלה לצורך בחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, כפי שנדרש בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע). אגף התקשוב ואגף הביטחון מבצעים סקרי סיכונים ומבדקי חדירות ברשתות ובמערכות מידע שונות במשרד הביטחון ובאתרי אינטרנט של משרד הביטחון שמפתחות חברות במיקור חוץ כדי לוודא שאין בהם חולשות אבטחה; אולם, אף גורם במשרד הביטחון לא ביצע סקרי סיכונים ומבדקי חדירות ייעודיים בנוגע ל-14 מאגרי המידע שמשרד הביטחון הוא בעל השליטה בהם - הוא לא זיהה, לא ניתח ולא העריך את התרחישים האפשריים להתמששות אירוע אבטחה במאגרים באופן פרטני או בשלבי התהליך העסקי שנוגע אליהם ואת סבירותם להתמששות; הוא לא התבסס על מיפוי מאפייני מערכות המידע המעבדות מידע מהמאגרים; והוא לא כלל מיפוי של הבקורות הקיימות בארגון למול הבקורות שראוי ליישם למעור הסבירות להתמששות הסיכונים. ממילא משרד הביטחון לא בחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או בעדכון נוהל אבטחה למאגרי מידע; הוא לא קבע את הבקורות הנדרשות; ולא בחן את יעילות הבקורות ומנגנוני ההגנה הקיימים.

בהיעדר סקרי סיכונים ומבדקי חדירות למאגרי מידע אין למשרד הביטחון את הכלים להעריך את רמת הבשלות שלו להתמודדות עם איום לפגיעה בשלמות המידע האגור במאגרי המידע, בסודיות שלו ובזמינותו; לזהות את נקודות החולשה באבטחת המידע; לקבוע סדרי עדיפויות לטיפול בסיכונים אלו; להבין את הבקורות שעליו ליישם בתוכניות העבודה שלו; ולבחון את יעילות הבקורות ואת מנגנוני ההגנה הקיימים.



מינוי ממונה על אבטחת מידע במאגרי המידע שבמשרד הביטחון - בעקבות ביקורת זו מינה ראש אגף התקשוב ממונה חדשה על אבטחת המידע במאגרי המידע שבמשרד הביטחון והקנה לה סמכויות ותפקידים בהלימה לתקנות אבטחת מידע. זאת לאחר שעד אוקטובר 2024 ראש אגף התקשוב לא וידא שהממונה על אבטחת מידע במשרד הביטחון ממלאת את תפקידיה בהתאם לנדרש.

מיפוי מאגרים - בעקבות הביקורת, בדצמבר 2024, הנחה ראש אגף התקשוב את ראשי האגפים והיחידות במשרד הביטחון לבצע מיפוי של מאגרי המידע באגפיהם וביחידותיהם. יצוין כי הנחייתו נגעה רק למידע שהועבר ממשרד הביטחון לגורמים מחוץ למשרד או התקבל מהם. נכון למועד סיום הביקורת, ינואר 2025, טרם הסתיים המיפוי.

עיקרי המלצות הביקורת

על משרד הביטחון לעמוד בדרישות החלות עליו בהיבטי הגנת הפרטיות כמתחייב בחוק ובתקנות, ובפרט לאור תיקון 13 לחוק שייכנס לתוקף באוגוסט 2025 המתאים את החוק לאתגרים העכשוויים. כמו כן, נוכח הממצאים שעלו בניתוח הנתונים שבצע משרד מבקר המדינה, מומלץ כי משרד הביטחון יבדוק את תהליכי ניהול ההרשאות בכלל מערכות





המידע שמקושרות למאגרי המידע של משרד הביטחון. עוד מומלץ כי מנכ"ל משרד הביטחון יסדיר את תחומי האחריות והסמכות בין אגף התקשוב ובין אגף ביטחון בתחום אבטחת המידע במאגרי המידע בראי הגנת הפרטיות. זאת, כדי לצמצם את הסיכונים לפגיעה בפרטיות ולפגיעה במימוש ייעודו של משרד הביטחון.

על ראש אגף התקשוב, המופקד על ניהול מאגרי המידע במשרד הביטחון, לוודא כי ביכולתה של הממונה על אבטחת המידע שבמאגרי המידע לבצע את תפקידה כנדרש, כי היא תקבל את ההכשרה הנדרשת, וכי יוקצו לנושא המשאבים הדרושים. על הממונה על אבטחת המידע במאגרי המידע שבמשרד הביטחון לממש את תפקידה כנדרש בתקנות ובכלל זה להכין תוכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות שבתקנות, לבצע את הבקרה ולהביא את ממצאיה לידיעתם של כלל הגורמים הנוגעים בדבר. על מנכ"ל משרד הביטחון למנות מפקח פרטיות כמתחייב בתיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות שייכנס לתוקף באוגוסט 2025, לוודא כי קיימת חלוקת תפקידים ברורה בין הממונה על אבטחת המידע שבמאגרי המידע ובין מפקח הפרטיות שימונה במשרד הביטחון, ולעקוב אחר ביצוע תפקידם.

על ראש אגף התקשוב להנחות את ראשי האגפים וראשי היחידות במשרד הביטחון לבצע מיפוי מלא של כלל המידע האישי שקיים אצלם, ולא רק בנוגע למידע שמועבר ממשרד הביטחון לגורמים מחוץ למשרד או מתקבל מהם. כמו כן, עליו לוודא כי המיפוי יתייחס גם לתקנות הגנת הפרטיות (הוראות לעניין מידע שהועבר לישראל מהאזור הכלכלי האירופי), התשפ"ג-2023. לאחר מכן, על ראש אגף התקשוב לזהות את הדרישות החלות על משרד הביטחון בהתאם לממצאי המיפוי, לרבות החובה לרשום אותם במרשם המאגרים.

על אגף התקשוב לבדוק באופן עיתי את כלל ההרשאות הקיימות במערכות המידע שמקושרות למאגרי המידע במשרד הביטחון, לרבות מערכת שמש שמקושרת למאגר נכי צה"ל, ולבטל הרשאות פעילות שאינן נחוצות למשתמשים לצורך מילוי תפקידם. כמו כן, מומלץ כי אגף התקשוב יבחן גם את תהליכי ניהול ההרשאות במערכות המידע. דבר זה יסייע לו לצמצם את הסיכון לחשיפת מידע אישי, לרבות מידע בעל רגישות מיוחדת, בפני מי שאינם מורשים לכך, וכן לצמצם את הסיכון לדלף של מידע זה, לפגיעה בזמינותו ולשיבושו; ובכך יפחת הסיכון לפגיעה בפרטיותם של האנשים שמידע אישי לגביהם שמור במאגרי המידע.

מומלץ כי מנכ"ל משרד הביטחון יסדיר את תחומי האחריות והסמכות בתחום אבטחת המידע במאגרי המידע מתוקף חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע, לדוגמה באמצעות מינוי גורם אחד שיישא באחריות הכוללת ויהיה בעל ראייה מתכללת בנוגע לכלל היבטי אבטחת המידע, לרבות בראי הגנת הפרטיות; באמצעות הקמת צוות בין-אגפי לחיזוק אבטחת המידע במאגרי המידע, שיכלול למשל נציגים מאגף ביטחון, מאגף התקשוב, מאגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון ומאגפים שמשתמשים במאגרי המידע; או בכל דרך אחרת שימצא לנכון. עוד מומלץ כי חלוקת האחריות, הסמכות והתפקידים השונים, לרבות בהתייחס לתיקון 13 לחוק הגנת הפרטיות, יעוגנו בנוהל משרדי.



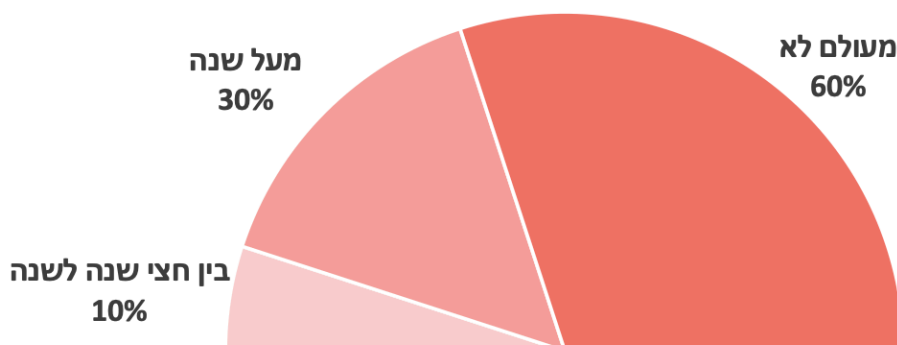
פוטנציאל הסיכון של משתמשים חיצוניים בעלי הרשאה שלא לצורך לרשת מחשב מרכזית של משרד הביטחון

שיעור המשתמשים החיצוניים שלא נכנסו לרשת יותר מחצי שנה מכלל
המשתמשים החיצוניים בעלי הרשאת גישה פעילה לרשת

7 מכל 10 בעלי הרשאה פעילה לא
נכנסו לרשת יותר מחצי שנה **7/10**



התפלגות מועד הכניסה האחרון של המשתמשים החיצוניים שלא נכנסו
לרשת יותר מחצי שנה



על פי נתוני אגף התקשוב, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מאחר שרשת זו היא שער הכניסה למאגרי מידע, וקיימים בה נכסים, חלקם רגישים, וכן תשומות המשרתים תהליכים עסקיים ותהליכי הצטיידות של צה"ל, גובר הסיכון לחשיפת מידע רגיש בפני מי שאינם מורשים לכך, בייחוד משום ש-90% מהמשתמשים החיצוניים שלא נכנסו לרשת יותר מחצי שנה הם עובדי מיקור חוץ.



סיכום

משרד הביטחון הוא בעל שליטה במאגרי 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 משרד הביטחון 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 משרד הביטחון הן כתוצאה מתקיפות סייבר מצד גורמים חיצוניים עוינים והן כתוצאה מטעויות אנוש של עובדי המשרד, לרבות מידע מזהה על בעלי תפקידים במשרד הביטחון.

תמונת המצב העולה מדוח זה מצביעה על פערים חמורים באופן שבו משרד הביטחון מנהל את 14 מאגרי המידע שהוא בעל השליטה בהם ואת אבטחתם, ושבהם קיימים נתונים אישיים בנוגע ל-2.84 מיליון איש. בביקורת עלה כי אגף התקשוב, הנושא באחריות לקיים את הדרישות החלות על משרד הביטחון מתוקף חוק הגנת הפרטיות ותקנות אבטחת מידע, לא מיפה את כלל המאגרים שבבעלות משרד הביטחון משנת 2007, הוא לא קבע נוהל אבטחה למאגרי המידע, לא ביצע סקרים לאיתור סיכוני אבטחת מידע במאגרי המידע שהם ברמת אבטחה גבוהה ולא ערך מבדקי חדירות למערכות של המאגרים האלה לצורך בחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים.

נוסף על כך, בדוח עלו ליקויים בנוגע לניהול הרשאות המשתמשים במערכת ניהול זהויות ובמערכת המידע המקושרת למאגר נכי צה"ל - מאגר שבו אגור מידע על אודות כ-230,000 אנשים ובהם גם כ-18,000 פצועים שנוספו אליו בשל מלחמת חרבות ברזל, לרבות מידע על מצבם הבריאותי, מצבם הכלכלי, בני משפחותיהם והשירותים הניתנים להם. מניתוח שביצע משרד מבקר המדינה עלה כי 5 מכל 10 משתמשים חיצוניים (עובדי מיקור חוץ) בעלי הרשאות גישה פעילה למערכת המידע המקושרת למאגר נכי צה"ל, לא נכנסו אליה יותר מחצי שנה. גם יועצים, שמנהלים במערכות כוח האדם של משרד הביטחון בדומה לעובדי המשרד, לא נכנסו למערכת יותר מחצי שנה, ושיעורם מסך כל המשתמשים שלא נכנסו למערכת היה 20%. במצב זה עולה החשש כי הם בעלי הרשאות למאגר נכי צה"ל שלא לצורך.

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

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



משרד הביטחון

העסקת יועצים במשרד הביטחון



העסקת יועצים במשרד הביטחון

רקע

הפעילות העיקרית של משרד הביטחון נעשית באמצעות עובדי מדינה שהמשרד מעסיק. אולם פעמים רבות בשל צורך באדם בעל ידע או מומחיות מיוחדים לשם ביצוע עבודות מסוימות ולתקופה קצובה, מתקשר המשרד עם חברות המספקות יועצים או עם יועצים עצמאיים. משרד הביטחון מעסיק יועצים חיצוניים וכוח אדם חיצוני (יועצים) בתחומים ובפרויקטים שונים, לתקופות שונות ובהיקפי משרה שונים.

היחידה ליועצים וכוח אדם חיצוני באגף התכנון שבמשרד הביטחון (יחידת היועצים) אחראית לבחינה ולאישור של התקשרות עם יועצים עבור משרד הביטחון. בהוראת משרד הביטחון בנושא העסקת יועצים וכוח אדם חיצוני נקבעו כללים המגבילים את היקפי העסקת היועצים מבחינת מספר שעות העבודה החודשיות הממוצע ומבחינת מספר השנים שבהן יכול יועץ להיות מועסק במשרד הביטחון (ותק העסקה).

נתוני מפתח

2:1 יועץ חיצוני מול שני עובדי משרד הביטחון	מול 2,490	1,235	מספר היועצים שהעסיק משרד הביטחון במונחי משרה מלאה נכון לאוקטובר 2024. בסך הכול הועסקו 2,509 יועצים בהיקפי משרה שונים
510 מיליון ש"ח	עובדים תקניים - שיא כוח האדם של משרד הביטחון בשנת 2024		
סכום ההזמנות ליועצים בשנת 2024 זאת למול תקציב שכר כוח האדם התקני במשרד הביטחון לשנת 2024 שהסתכם בכ-1.2 מילארד ש"ח	היחס בין יועצים המועסקים בהיקף שעות של משרה מלאה (1,235) למול עובדים תקניים במשרד הביטחון נכון לאוקטובר 2024 (2,490)		
320 (13%)	3 נשים בלבד	315 (46%)	685 (27%)
המספר (והשיעור) של היועצים שהעסיק משרד הביטחון נכון לאוקטובר 2024 ביותר מהתקשרות אחת, ולגביהם לא הוגדר אופן חישוב מספר שעות העבודה החודשיות הממוצעות לצורך בדיקת מגבלת שעות עבודה	מספר היועצות מתוך 20 היועצים בעלי היקף ההתקשרות התקציבית הגבוה ביותר נכון לאוקטובר 2024	המספר (והשיעור) של יועצים מכלל 685 היועצים שהיקף העסקתם חרג משמעותית מכללי משרד הביטחון נכון לאוקטובר 2024 - יותר מעשר שנים או יותר מ-180 שעות עבודה חודשיות בממוצע או בחריגה משני אלה גם יחד	המספר (והשיעור) של היועצים שהיקף העסקתם נכון לאוקטובר 2024 חרג מהכללים שקבע משרד הביטחון בנוגע לשעות עבודה חודשיות ובנוגע לוותק העסקה



פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט 2024 עד ינואר 2025 בדק משרד מבקר המדינה את ההיבטים הבאים בנושא העסקת יועצים במשרד הביטחון: אסטרטגיה להעסקת יועצים, הסתכלות כוללת על משאבי כוח האדם במשרד הביטחון, היקף ותקופת העסקת היועצים; ותהליכי בקרה בהעסקת יועצים. הביקורת נערכה במשרד הביטחון: באגף התכנון, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, באגף הכספים, באגף משאבי אנוש, באגף ההנדסה והבינוי, באגף ליצוא ביטחוני, באגף תקשוב וניהול מערכות מידע ובמינהל המעבר דרומה.

תמונת המצב העולה מן הביקורת

היקפי העסקת היועצים ביחידות משרד הביטחון השונות - בכל אגפי משרד הביטחון ויחידותיו מועסקים יועצים. יועץ אמור להיות מועסק לתקופה קצובה לצורך ביצוע עבודות מסוימות. זאת בין היתר כדי לאפשר תחרות הוגנת ולצמצם את התלות של משרד הביטחון ביועץ. לכן משרד הביטחון קבע בהוראה כללים להגבלת שעות העבודה של יועץ בהתאם לוותק העסקתו במשרד הביטחון. נכון לאוקטובר 2024, היקף ההעסקה של 685 מכלל היועצים המועסקים במשרד הביטחון (27%) חרג מהכללים שנקבעו. 315 מ-685 היועצים האמורים (46%) מועסקים בחריגה ממספר השעות וממספר שנות הוותק המרביים שנקבעו - הם מועסקים יותר מ-10 שנים או יותר מ-180 שעות עבודה חודשיות בממוצע או בחריגה משני הפרמטרים גם יחד; כמחציתם (153) מועסקים באגף הנדסה והבינוי, באגף תקשוב וניהול מערכות מידע, במינהל המעבר דרומה ובאגף לייצוא ביטחוני. בכך משרד הביטחון אינו עומד במגבלות היקף ההעסקה שהוא קבע לעצמו, פוגע בתחרות ההוגנת ובשיוויון ההזדמנויות, מגביר את התלות שלו ביועצים, מגדיל את הסיכון להיווצרות יחסי עובד-מעביד עמם, את הסיכון להיווצרות מסלול מקביל להעסקת עובדים בתקן ואת הסיכון לאובדן ידע ארגוני, וזאת בעיקר כשהתקשרות נמשכת שנים רבות.

גיבוש והפצה של אסטרטגיה להעסקת יועצים במשרד הביטחון - לא גובש במשרד הביטחון מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים. ומשכך אין במשרד הביטחון אסטרטגיה כתובה המרכזת את כלל המטרות, היעדים וכיווני הפעולה בנושא העסקת יועצים לרבות בכל הנוגע לעקרונות מערכתיים מנחים כגון שיועצים לא יועסקו בתפקידי ניהול או בתפקידים שיש בהם מתן הרשאות. זאת על אף היקף העסקה של 1,235 יועצים (במונחי משרה מלאה), בהיקף כספי של 510 מיליון ש"ח שהוא 30% מסך ההוצאות על יועצים וכוח אדם תקני גם יחד¹. סמנכ"לית וראשת אגף משאבי אנוש ציינה כי לא ידוע לאגף משאבי אנוש אם יש למשרד הביטחון אסטרטגיה לניהול יועצים; והסגנית הבכירה לראש האגף

1 הנתונים נכונים לשנת 2024.



ליצוא ביטחוני (סיב"ט) ציינה כי האגף ליצוא ביטחוני אינו מכיר מסמך אסטרטגי משרדי שקובע עקרונות מערכתיים מנחים. הלכה למעשה, אין לבעלי התפקידים במשרד הביטחון מסמך רשמי שהם יכולים לפעול או להימדד לפיו, דבר שעלול להביא לפרשנות שונה בקרב האגפים לגבי מדיניות העסקת היועצים. יוצא אפוא שבהיעדר מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים לא ניתן להבטיח שהמנהלים במשרד הביטחון מודעים למטרות, ליעדים ולכיווני הפעולה שמתווה האסטרטגיה ופועלים על פיהם.

הסתכלות כוללת על משאבי כוח אדם במשרד הביטחון - הניהול של משאבי כוח האדם במשרד הביטחון, ובכלל זה תכנון ומעקב אחר תמהיל מיטבי של עובדים בתקן ושל יועצים, אינו משקף ראייה אסטרטגית כלל משרדית כוללת ושלמה. כאשר יחידת הארגון שאחראית לעובדים בתקן, ויחידת היועצים שאחראית ליועצים, פועלות בנפרד, כל אחת מהן מתמקדת בחלק אחר מהתמונה הכוללת של משאבי כוח האדם במשרד הביטחון - 2,490 עובדים ו-1,235 יועצים (במונחי משרה מלאה) נכון לאוקטובר 2024 כלומר יועץ אחד במשרה מלאה על כל 2 עובדים בתקן - ואין ראייה מתכללת של כלל משאבי כוח האדם - 3,725 עובדים ויועצים באותה שנה. הדבר פוגע בתכנון ובבקרה המשרדיים בנוגע לתמהיל המיטבי של העובדים בתקן ושל היועצים.

שוויון מגדרי בהעסקת יועצים - על פי סעיף 2ב(ב) לחוק חובת מכרזים (כותרת הסעיף "עידוד נשים בעסקים") כאשר שתי הצעות או יותר מקבלות תוצאה משוקללת זהה שהיא התוצאה הגבוהה ביותר, תיבחר ההצעה של עסק שבשליטת אישה. מעניין זה ניתן ללמוד על מדיניות חקיקתית של העדפת נשים. עם זאת, נמצא כי רק 15% מ-20 היועצים שהיקף ההתקשרות התקציבית עימם נכון לאוקטובר 2024 היה הגבוה ביותר, היו נשים (3 נשים בלבד מתוך 20). יצוין כי היקף ההתקשרות החודשי הממוצע של כל אחד מ-20 היועצים הללו היה 65,000 ש"ח.

יועצים שיש עמם יותר מהתקשרות אחת - במקרה של מספר התקשרויות ליועץ אחד, 320 מכלל היועצים נכון לאוקטובר 2024 (13%), הוראת משרד הביטחון בנושא העסקת יועצים אינה מגדירה את אופן חישוב מספר שעות הממוצע החודשי לצורך בדיקת מגבלת שעות העבודה הממוצע. נמצא כי על פי חישוב משרד מבקר המדינה, מתוך 320 היועצים שמשרד הביטחון העסיק ביותר מהתקשרות אחת, 36 מתוכם (11%) מועסקים מעל 180 שעות חודשיות, נכון לאוקטובר 2024. סך ההתקשרויות של יועצים אלה הסתכם בכ-19.5 מיליון ש"ח. בהיעדר הגדרה בהוראה, היחידה להעסקת יועצים אינה בוחנת את היקפי ההעסקה של היועצים במשרד הביטחון על פי אמות מידה סדורות ובאופן שוויוני. הדבר עלול להביא להיקף העסקה של היועצים במשרד הביטחון, בניגוד לכללים שנקבעו בהוראה, ללא פיקוח סדור.

תהליכי בקרה בהעסקת יועצים - אגף התכנון במשרד הביטחון אינו מבצע תהליכי בקרה כוללים וסדורים בנושא העסקת יועצים, שהם משאב מרכזי של משרד הביטחון (בשנת 2024 סכום ההזמנות ליועצים הסתכם ב-510 מיליון ש"ח שהוא 30% מסך ההוצאות על יועצים וכוח אדם תקני גם יחד). אגף התכנון לא גיבש מדדים מפורטים לצורך בקרה על הביצוע לעומת התכנון בהיבטים כמו מספר היועצים המועסקים, מספר היועצים במונחי משרה מלאה והיקפי העסקה חריגים; אין ניטור בנוגע להעסקת יועצים בחריגה מהכללים; לא ניתן להפיק ממערכת המידע הקיימת דוחות בחתכים שונים וברמות שונות כגון דוחות על היקפי העסקה חריגים; ולא מתקיימים דיוני בקרה עיתיים בראייה כוללת בנושא על ידי



סמנכ"ל וראש אגף התכנון. לפיכך, לא מתקיים מנגנון דיווח ובקרה סדור אשר עשוי לספק תמונת מצב בנושא העסקת היועצים כדי שיתאפשר לגורמים הנושאים באחריות ובסמכות לקבל החלטות ולתת הנחיות מתאימות להשגת היעדים ולעמידה בהנחיות המשרד.

רישום בקשות להעסקת יועצים שנדחו - יחידת היועצים אינה מנהלת במערכות המידע רישום של בקשות אגפי משרד הביטחון ויחידותיו להעסקת יועצים אשר נדחות. עקב כך משרד הביטחון אינו יכול לבצע בקרה ממוחשבת על כלל הבקשות, לרבות אלה שהוועדה להעסקת יועצים וכוח אדם חיצוני דחתה, ולכן אינו רואה את התמונה השלמה בנושא זה במשרד ואינו יכול להפיק לקחים על מנת לשפר את תהליכי הגיוס והבחירה של היועצים.

הערכת ביצועי יועצים - (א) משרד הביטחון אינו מבצע תהליך להערכת הביצועים של היועצים באופן סדור ומערכתי (מלבד קיומם של תהליכים נקודתיים באגפים מסוימים). כמו כן, אגף התכנון במשרד הביטחון אינו מנחה את כלל אגפי המשרד לבצע תהליך של הערכת ביצועים ליועצים שהם מעסיקים. במצב זה אין למשרד הביטחון תמונה כוללת ופרטנית על אודות איכות היועצים שהוא מעסיק, ואף ייתכן שהמשרד ממשיך להעסיק יועצים שאיכותם אינה מספקת. (ב) למרות שחלק מהאגפים במשרד הביטחון מבצעים תהליך פנימי של הערכת ביצועי היועצים, תוצאות ההערכה אינן מתפרסמות לידיעת יתר האגפים, זאת בניגוד להוראת משרד הביטחון בנושא הערכת ביצועי ספקים. באופן זה כל אגף המעוניין להעסיק יועץ שהועסק באגף אחר, אינו חשוף למידע של הערכת הביצועים של אגפים אחרים. בכך הוא מפסיד מידע חשוב לצורך קבלת החלטה בעת הבקשה להעסיק יועץ זה. הדבר עלול לגרום למצב שבו אגף כלשהו יעסיק יועץ למרות שהוא נתן שירות לא מספק וקיבל הערכת ביצועים נמוכה באגף אחר.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי סמנכ"ל וראש אגף התכנון יגבש מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים במשרד הביטחון, יביא אותו לאישור של מנכ"ל משרד הביטחון ויפיץ אותו לכלל המנהלים במשרד. זאת כדי להבטיח שהאסטרטגיה של משרד הביטחון בנושא העסקת יועצים תהיה ידועה לכלל השדרה הניהולית; להבטיח פרשנות אחידה למטרות, ליעדים ולכיווני הפעולה שמתווה המשרד; ולהבטיח שקיפות מול ההנהלה ויכולת לבצע בקרה על התהליכים והשגת היעדים. המסמך יכול לעמוד בפני עצמו או להיות חלק מהאסטרטגיה הארגונית הכוללת בנושא איוש תפקידים במשרד ובלבד שתישמר במסמך האסטרטגיה הארגונית הכוללת אבחנה ברורה בין העסקת עובדים קבועים במשרד לבין העסקה באמצעות התקשרות עם יועצים על כל המשתמע מכך לרבות סוגי המשימות ותחומי האחריות המוטלים עליהם.

מומלץ כי משרד הביטחון ינקוט צעדים כדי להגדיל את מספר היועצות המועסקות בו. למשל, משרד הביטחון יכול להגביר את המודעות בקרב האגפים והיחידות המעסיקים יועצים לחשיבות שבהעסקת נשים. עוד מומלץ שבמסגרת גיבוש מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים יקבע משרד הביטחון מטרות ויעדים מדידים בהיבטים של גיוון מגדרי.



מומלץ כי סמנכ"ל וראש אגף התכנון יבחן את תהליכי העבודה ויבצע התאמות ארגוניות אשר יאפשרו ראייה אסטרטגית מערכתית כלל משרדית של צורכי כוח האדם של משרד הביטחון. כך למשל, שיתוף יחידת הארגון בתהליך לבחינת חליפיות כוח אדם המתבצע ביחידת היועצים. הדבר יאפשר ניהול יעיל יותר של משאבי כוח האדם במשרד, גישה כוללת ומעמיקה לגבי צורכי המשרד והתאמה של פתרונות לצרכים אלה.



נוכח היקף ההעסקה הרחב של יועצים, חלקם בתפקידים מרכזיים, שמועסקים בחריגה מהכללים שנקבעו בהוראת משרד הביטחון בנושא העסקת יועצים, מומלץ כי אגף התכנון במשרד הביטחון יבחן מחדש, בשיתוף אגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון, את הכללים שנקבעו בהוראה בנוגע להיקף העסקת היועצים ולוותק שלהם, לרבות קריטריונים לאישור חריגה מהכללים, תוך גיבוש תפיסה עדכנית לגבי המגבלות שהכללים מטילים, והמטרות שכללים אלו עשויים לשרת ובכללם הקטנת התלות של משרד הביטחון ביועצים, הקטנת הסיכון להיווצרות יחסי עובד מעביד, יצירת תחרות הוגנת ושיוויון הזדמנויות ושימור ידע ארגוני.



מומלץ כי אגף התכנון במשרד הביטחון יבצע תהליכי בקרה כוללים וסדורים בנושא העסקת יועצים, יגבש מדדים ברורים לבקרה שוטפת ויקיים ניטור אחר העסקת יועצים בחריגה מהכללים. דוגמאות למדדים אפשריים הן: מספר יועצים בהתקשרות, מספר יועצים במונחי משרה מלאה, יחס עובדים בתקן לעומת יועצים, היקפי החריגות בהעסקת יועצים בהיבטים של שעות חודשיות וותק העסקה. עוד מומלץ כי אגף התכנון יודא שתהליך שדרוג מערכת המידע הקיימת ביחידת היועצים ימומש ויתמוך בתהליכי בקרה אפקטיביים בנושא העסקת היועצים. כמו כן מומלץ כי סמנכ"ל וראש אגף התכנון יקיים דיוני בקרה עיתיים בנושא העסקת יועצים במשרד הביטחון ויצג את תמונת המצב מדי שנה בשנה למנכ"ל משרד הביטחון.



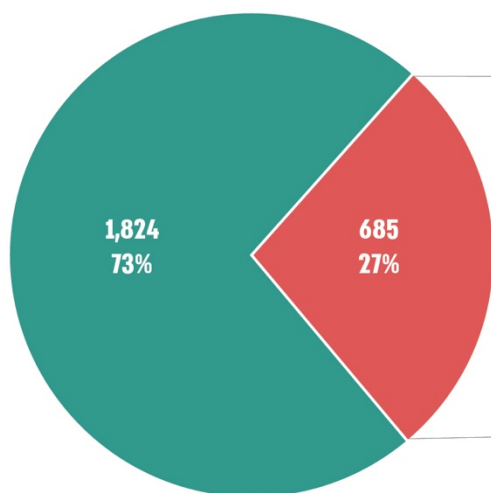
מומלץ כי אגף התכנון ינחה את כלל אגפי משרד הביטחון לבצע תהליך של הערכת ביצועים ליועצים שהם מעסיקים ולהקים ולתפעל מנגנון מערכתי להערכת ביצועי היועצים שיספק תמונה כוללת ופרטנית של תחום היועצים במשרד.



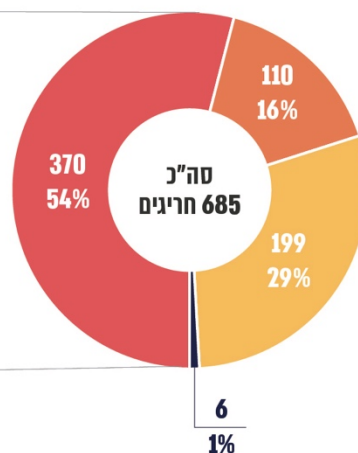


פילוח ההיקף והשיעור של העסקת יועצים במשרד הביטחון בחריגה מהכללים (אוקטובר 2024)

המספר והשיעור של היועצים המועסקים בחריגה מהכללים



פילוח חריגים



■ בחריגה ■ תקין

■ העסקה בחריגה מהכללים, אך פחות מ-180 שעות עבודה בחודש וז-10 שנות ותק
■ העסקה מעל 180 שעות בחודש
■ העסקה יותר מ-10 שנות ותק
■ העסקה מעל 180 שעות בחודש ויותר מ-10 שנות ותק

על פי נתוני משרד הביטחון, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

למשרד הביטחון יש משימות רבות, והוא מוציא לפועל פרויקטים רבים, חלקם לאומיים, ולכן הוא נזקק לשירותיהם של יועצים שהם בעלי ידע, מומחיות או כישורים מיוחדים. נכון לאוקטובר 2024 העסיק משרד הביטחון 2,509 יועצים בהיקפי משרה שונים, שהם 1,235 יועצים במנחי משרה מלאה מול 2,490 עובדים תקניים (יחס של 2:1). באותה שנה הסתכמו ההזמנות ליועצים ב-510 מיליון ש"ח ותקציב שכר כוח האדם התקני היה כ-1.2 מיליארד ש"ח.

יועץ אמור להיות מועסק לתקופה קצובה לצורך ביצוע עבודות מסוימות, זאת בין היתר כדי לאפשר תחרות הוגנת ולצמצם את התלות של משרד הביטחון ביועץ. לכן משרד הביטחון קבע בהוראה כללים להגבלה על שעות העבודה של יועץ, בהתאם לוותק העסקתו במשרד.

בביקורת עלה כי נכון לאוקטובר 2024, היקף ההעסקה של 685 יועצים מכלל היועצים המועסקים במשרד הביטחון (27%) חרג מהכללים שנקבעו בהוראת משרד הביטחון בנושא העסקת יועצים. עוד עלה בביקורת כי אגף התכנון במשרד הביטחון אינו מבצע תהליכי בקרה כוללים וסדורים בנושא העסקת היועצים, כי משרד הביטחון אינו מבצע תהליך להערכת הביצועים של היועצים באופן סדור ומערכתי, וכי לא גובש במשרד הביטחון מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים המרכז את כלל המטרות, היעדים וכיווני הפעולה בנושא.

על מנכ"ל משרד הביטחון לפעול לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה בנושא העסקת היועצים, בייחוד נוכח היקפי ההעסקה המשמעותיים וההשלכות שיש לכך. כמו כן, מומלץ כי סמנכ"ל וראש אגף התכנון במשרד הביטחון יגבש מסמך אסטרטגי בנושא העסקת יועצים במשרד, יבחן את תהליכי העבודה ויבצע התאמות ארגוניות אשר יאפשרו ראייה אסטרטגית מערכתית של צורכי כוח האדם של המשרד. עוד מומלץ כי סמנכ"ל וראש אגף התכנון יבצע תהליכי בקרה כוללים וסדורים בנושא העסקת יועצים וכן יבחן את הכללים שנקבעו בהוראת משרד הביטחון בנוגע להיקף של העסקת היועצים ולוותק שלהם תוך גיבוש תפיסה עדכנית לגבי המגבלות שהכללים מטילים. נוסף על כך, מומלץ כי משרד הביטחון יקים ויתפעל מנגנון להערכת ביצועי היועצים.

דוח מבקר המדינה | כסלו התשפ"ו | דצמבר 2025



משרד הביטחון

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



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

רקע

במסגרת הפעילות הבין-לאומית לשיווק מוצריהן מסתייעות החברות הביטחוניות בגורמים חיצוניים הפועלים בשמן לקידום עסקה בין לבין צד שלישי בתמורה לעמלה, שכר או תמורה אחרת¹ (מקדמי שיווק, סוכנים, מתווכים)².

חוק הפיקוח על יצוא ביטחוני, התשס"ז-2007 (חוק הפיקוח), והתקנות שהותקנו מכוחו נועדו להסדיר את הפיקוח של המדינה על היצוא הביטחוני³. זאת, מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים של המדינה. בחוק נקבע כי לא יבצע אזרח ישראלי, תושב ישראלי, או תאגיד ישראלי פעולת שיווק ביטחוני - פעולה שמטרתה קידום יצוא ביטחוני, לרבות פעולת תיווך לעסקת יצוא ביטחוני⁴, אלא אם קיבל רישיון לכך מאת הרשות המוסמכת⁵ (רישיון שיווק).

בשנת 2005 חתמה מדינת ישראל על אמנת האו"ם נגד שחיתות והיא אשררה את הצטרפותה בהחלטת ממשלה מדצמבר 2008^{6,7}. בשנת 2009 ישראל אשררה את הצטרפותה לאמנה של הארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכלי (OECD)⁸ למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים בעסקאות סחר בין-לאומיות^{9,10} (אמנת ה-OECD), והיא מחויבת ליישם את הוראותיהן. במסגרת הצטרפותה

- 1 ההסכם של החברה עם מקדם שיווק כולל לעיתים תשלום מותנה בהצלחה. זאת כתשלום בלעדי, כתשלום נוסף על תשלום קבוע או כתשלום נוסף על כיסוי הוצאות.
- 2 החברות הביטחוניות וגורמי משרד הביטחון עושים שימוש באחד או יותר מכינויים אלה.
- 3 יצוא של ציוד ביטחוני, העברת ידע ביטחוני או מתן שירות ביטחוני.
- 4 המתבצעת בישראל או מחוץ לישראל, בכתב, בעל פה, או בכל אמצעי אחר, במישרין או בעקיפין, בתמורה או שלא בתמורה, בין אם מתבצעת אגב הפעולה העברת ידע ביטחוני ובין אם לאו, או ניהול משא ומתן לשם קידום עסקה כאמור. כן נקבע בחוק הפיקוח כי אין נפקא מינה אם עסקת היצוא הביטחוני יצאה אל הפועל או לאו.
- 5 הרשות המוסמכת לפי החוק הם מנכ"ל משהב"ט או ראש אפי" או עובד בכיר באפי" שאותם הסמיך המנכ"ל לעניין חוק הפיקוח.
- 6 UN Convention Against Corruption - UNCAC.
- 7 ב-22.10.08 קיבלה ממשלת ישראל החלטה לאשרור ההצטרפות לאמנה (החלטה מס' 4355).
- 8 Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD.
- 9 OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.
- 10 ב-12.09.02 קיבלה ממשלת ישראל החלטה להצטרף לאמנה (החלטה מס' 4481).



של מדינת ישראל ל-OECD, התחייב משרד הביטחון (משהב"ט) באמצעות משרד המשפטים על יישום מנגנונים למניעת עבירת מתן שוחד לעובד ציבור זה.

ביולי 2008, לקראת ההצטרפות של ישראל לאמנת האו"ם, נוספה לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (חוק העונשין) עבירה שעניינה מתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה או לעובד של ארגון ציבור בין-לאומי. על פי החוק, קיים איסור על הצעה או מתן שוחד לעובד ציבור זר במטרה להשיג, להבטיח או לקדם פעילות עסקית, או כדי להשיג יתרון הנוגע לפעילות כאמור.

הפיקוח על יישום האמנה למאבק בשוחד של עובדי ציבור זרים מופקד בידי קבוצת העבודה של ה-OECD על שחיתות בעסקאות בין-לאומיות¹¹, שישראל חברה בה. קבוצת העבודה הכינה מסמך הכולל שורה של המלצות בנושא ובנובמבר 2021 אימץ ה-OECD את ההמלצות האמורות עבור הארגון¹². בין היתר, כלל המסמך המלצה שמדינה תעודד חברות וארגונים עסקיים, לפתח תוכניות או אמצעי ציות ואתיקה לגילוי או למניעה של שוחד לעובדי ציבור זרים, בין היתר באמצעות צדדים שלישיים, כגון סוכנים.

מטרת השימוש במקדמי השיווק במסגרת עסקאות היצוא הביטחוני היא קידום מכירות והגדלת סיכויים להבשלת הזדמנות עסקית לכדי עסקה. עם זאת, השימוש בהם כרוך בסיכון גבוה בהיבטי ציות ורגולציה נוכח האמור בחוק העונשין ובאמנות ה-OECD. אם במסגרת מעורבות מקדמי שיווק בעסקאות היצוא הביטחוני ייעשו על ידם פעולות שהן בגדר הפרת הדין הישראלי והבין-לאומי, קרי - מתן שוחד לעובדי ציבור זרים, הדבר עלול להוביל למגוון של השלכות משפטיות הן עבור התאגיד והן עבור האנשים המעורבים, פגיעה במוניטין של החברה ובמעמדה, במעמדה של מדינת ישראל בעולם, וביכולתה להמשיך ולקיים עסקאות יצוא ביטחוני אם תיכנס ל"רשימות שחורות"¹³. סיכון זה מתחדד נוכח התחרות הגבוהה הקיימת בשוק הביטחוני הבין-לאומי, ולנוכח פעילויות שיווק ויצוא ביטחוני המתקיימות גם במדינות עם רמות שחיתות גבוהות, שבהן הציפיה לקבלת שוחד לשם התקשרות בעסקת יצוא ביטחוני עלולה להיות גבוהה יותר.

סיכון נוסף הכרוך בשימוש במקדמי שיווק נוגע להעסקת מקדמי שיווק המצויים בקשרים אישיים עם גורמים בכירים במשהב"ט, שיכולים להשפיע על תהליך קבלת ההחלטות בתחום היצוא הביטחוני. החשש הוא כי קשרים אלו יובילו לניגודי עניינים, וכתוצאה מכך - לטובות הנאה, לקבלת החלטות לא מיטביות במשהב"ט בכל הנוגע לעסקאות אלו ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימוש של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בשנים 2018 - 2023 הסתכם היצוא הביטחוני של ישראל בכ-60.5 מיליארד דולר.

11 OECD Working Group on Bribery in International Business Transactions

12 עדכון של הנחיות מנובמבר 2009.

13 רשימות הכוללות פרטי חברות וגופים אחרים החשודים או מואשמים בהפרת חוקים, תקנות או נורמות בין-לאומיות בענייני סחר, ומוטלת עליהם מגבלת סחר.



נתוני מפתח

13.1

מיליארד דולר

היקף היצוא הביטחוני של מדינת ישראל בשנת 2023

64

הציון של מדינת ישראל בשנת 2024 במדד "תפיסת השחיתות"¹⁵, בסולם של 0 (שחיתות גבוהה) ועד 100 (מדינה נקייה משחיתות)¹⁶. ישראל דורגה במקום ה-30 מתוך 180 מדינות

לפני כ-16 שנים

נוספה לחוק העונשין עבירה שעניינה מתן שוחד לעובד ציבור של מדינה זרה או לעובד של ארגון ציבורי בין-לאומי שעונשה המרבי עומד על שבע שנות מאסר¹⁴

מאות

מיליוני דולר

סך ההיקף הכספי של עמלות שהתחייבו חברות ביטחוניות לשלם למקדמי שיווק בגין עסקאות בשנים 2022 - 2024

בשיעור ניכר

מעסקאות של יצוא ביטחוני, שנעשו בשנים 2022 - 2024 בהיקף כספי של מיליארדי דולר, היו מעורבים מקדמי שיווק

פעולות הביקורת

בחודשים אוגוסט עד דצמבר 2024 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בבקרה של משהב"ט על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני, ובכלל זה - את המדיניות של משהב"ט בנושא; את הממשק שבין החברות הביטחוניות לבין משהב"ט בכל הנוגע לפעילות מקדמי השיווק, לרבות הבקרה שהוא מקיים על הנושא; ואת הסדרת פעילות משהב"ט בהקשרים הנוגעים לנושא זה במסגרת הוראותיו ונהליו. בדיקות השלמה בוצעו עד פברואר 2025. הביקורת בוצעה במשהב"ט: בלשכת מנכ"ל משהב"ט, באגף היועץ המשפטי למערכת הביטחון (היועמ"ש למעהב"ט), בסיבט, במנהל למחקר ופיתוח אמצעי לחימה ותשתית טכנולוגית, באגף לפיקוח על היצוא הביטחוני (אפ"י), באגף הביטחוני מדיני, ובאגף התכנון. ביקורת השלמה בוצעה במשרד

14 או קנס, לפי הגבוה מבין החלופות שלהלן: 1. בסכום של עד כ-1.1 מיליון ש"ח נגד יחיד או כ-2.2 מיליון ש"ח נגד תאגיד. 2. פי ארבעה משווי ההטבה שחושבה או שהייתה כוונה להשיגה באמצעות העבירה.

15 ארגון "שקיפות בין-לאומית" (Transparency International) מפרסם משנת 1995 מדי שנה את מדד תפיסת השחיתות (CPI - Corruption Perceptions Index), שבו מדורגות 180 מדינות וטריטוריות ברחבי העולם לפי התפיסה של רמת השחיתות שלהן במגזר הציבורי.

16 שני שלישים ממדינות העולם דורגו בשנת 2024 בציון נמוך מ-50 במדד "תפיסת השחיתות".



המשפטים. הביקורת לא עסקה בחשד להפרות של הדין והעמדה לדין בגין עבירות של שוחד לעובדי ציבור זרים.

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



מעורבות משהב"ט בשימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק

- שלא בהתאם להנחיית מנכ"ל משהב"ט מנובמבר 2017, אין באגף היועמ"ש למענהב"ט ובלשכת המנכ"ל מסמכים המעידים שנבחנה הקמת מנגנון ביצוע ביקורות עיתיות לשם בדיקת עמידתן של החברות הביטחוניות בכללי הציות, וממילא לא הוקם מנגנון כזה.
- לא נמצאו בלשכת מנכ"ל משהב"ט ובסיבט מסמכי עבודת המטה שהוצגה לאישור המנכ"ל בנושא מקדמי שיווק ואף לא ידוע לגורמי משהב"ט המכהנים כיום בתפקיד על עבודת מטה זו. היעדר תיעוד של עבודת מטה שנעשתה בהתאם להנחיית מנכ"ל משהב"ט פוגם במעקב ובפיקוח בנושא. כמו כן, אין בידי לשכת המנכ"ל ואגף התכנון במשהב"ט תיעוד לכך שנשקלה הפעלת יחידת מבקר מעהב"ט לבחינת תהליכי העבודה בחברות הביטחוניות בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק. היעדר התיעוד מעלה ספק בדבר ביצוע מעקב אפקטיבי אחר מימוש ההנחיות של מנכ"ל משהב"ט.
- במהלך קידום עסקה מסוימת, שהחלה להתגבש בשנת 2020, נחשפו גורמים במשהב"ט באופן מקרי למקדם השיווק במסגרת העסקה ולעמלה הגבוהה שהייתה אמורה להיות משולמת לו במסגרתה, ומנעו את ביצועה בתנאים אלו. מקרה זה מחדד את הצורך שמשהב"ט ייקבע באיזה אופן עליו לפקח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני. ובכלל זה - בכל הנוגע לזהות מקדמי השיווק; לסכומי העמלות שהם מקבלים, בכלל וביחס להיקף עבודתם; ולאופן אישור העמלות בחברה הביטחונית הרלוונטית.
- למרות ההבנה שהתגבשה אצל מנכ"ל משהב"ט לפחות מיולי 2022 בדבר הצורך לגבש עמדה לגבי אופן מעורבותו של המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני, ועל אף הנחיות חוזרות ונשנות שלהם החל מיולי 2022 כי הסמנכ"ל וראש אגף התכנון והיועמ"ש למענהב"ט יסדירו את הכללים הנוגעים לפיקוח על השימוש במקדמי שיווק עד למועד השלמת הביקורת (פברואר 2025) לא גיבש משהב"ט עמדה בנושא זה. מאחר שמנכ"ל משהב"ט לא קבע את מידת הפיקוח הראויה של המשרד בעניין מקדמי השיווק



בעסקאות יצוא ביטחוני, משהב"ט לא מקיים פיקוח סדור בעניין זה, וסיכוני הציות שגלומים בו אינם מנוהלים על ידו באופן המיטבי.

- למרות החלטות מנכ"ל משהב"ט מנובמבר 2017 ואוקטובר 2020 כי משהב"ט ידרוש מחברה ביטחונית הצהרה שלפיה העסקה, לרבות העמלה המשולמת למקדם השיווק, אושרה על ידי דירקטוריון החברה - ככלל, משהב"ט אינו דורש הצהרה זו מהחברות.

הפיקוח של משהב"ט על עמידתן של החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD למניעת שוחד ושחיתות

- **תוכנית ציות למניעת שחיתות -** אף שבשנת 2017 דווח לקבוצת העבודה של ה-OECD העוסקת בשחיתות בעסקאות בין-לאומיות כי מכתבי מנכ"ל משהב"ט בעניין זה מופצים מידי שנה לכלל היצואנים הביטחוניים - לאחר המכתבים שהופצו בשנים 2015, 2016 ו-2017 הופצו מכתבים נוספים של מנכ"ל משהב"ט רק בשנת 2020 ובמהלך הביקורת (בספטמבר 2024).

- **דרישה ליישום אמצעי ציות למניעת שחיתות בחברות ביטחוניות בינוניות וקטנות -** החברות הביטחוניות הבינוניות והקטנות חתמו בשנים 2018 - 2023 על חוזה יצוא ביטחוני בהיקף כולל של מיליארדי דולר. חברות אלו חתמו בשנים האמורות על חוזים רבים ליצוא ביטחוני. יצוין כי בשנת 2023 עשרות חברות בינוניות וקטנות חתמו על חוזה יצוא ביטחוני.

משנת 2011 דרש משהב"ט מהחברות הביטחוניות הגדולות ליישם תוכניות ציות למניעת שחיתות ובהמשך עודד את שאר החברות הביטחוניות לאמץ אף הן תוכנית שכוז. החברות הביטחוניות הבינוניות והקטנות חותמות מדי שנה על עסקאות רבות של יצוא ביטחוני; עסקאות שבהן גלום סיכון בהיבטי ציות ואסדרה (רגולציה) בהקשרי שוחד ושחיתות. עם זאת, מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י לא קבעו אילו אמצעים ראוי כי חברות ביטחוניות בינוניות וקטנות יאמצו על מנת למנוע שחיתות במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני - סוגיה שהם עדיין לא גיבשו לגביה עמדה. בהיעדר הגדרת האמצעים האמורים אין ודאות כי החברות היצואניות הבינוניות והקטנות ינקטו פעולות מספקות לצמצום סיכוני שוחד ושחיתות במסגרת עסקאות היצוא שלהן.

- **בקרה על תוכניות ציות למניעת שחיתות -** למרות היותם של מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י הגורמים המפקחים על היצוא הביטחוני בהתאם לחוק הפיקוח, לא גובשה במשהב"ט החלטה בעניין בקרה על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות, וממילא גם לא בדבר אופייה והיקפה. במצב הנוכחי הבקרה של משהב"ט בעניין זה נמוכה. בהיעדר החלטה, אין ודאות כי הפיקוח של משהב"ט על יישום המלצות ה-OECD בעניין שוחד הוא מיטבי.

- **הצהרה במסגרת הסכמים הנוגעים לייצוא ביטחוני -** משהב"ט אינו דורש מהחברות הביטחוניות היצואניות מידע בכל הנוגע למקדם שיווק בעסקאות אלה.

- **הגשת הצהרה פרטנית ליועמ"ש למעהב"ט -** אין במשהב"ט כללים המבהירים את הנסיבות שבהן יש לפנות ולקבל מהיועמ"ש או מקצין הציות של החברה היצואנית הצהרות פרטניות לגבי מקדמי השיווק



- **מידע על מקדם השיווק** - נתגלו פערים בפיקוח של משהב"ט על נושא זה.

מעורבות הדירקטוריון של חברות ביטחוניות באישור התקשרויות עם מקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם

- נדרש לשפר את הכללים שקבע הדירקטוריון בנושא זה.

הסדרה נורמטיבית במשהב"ט של נושא מקדמי השיווק

- **הסדרת פעילות משהב"ט להבטחת עמידת החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD** - אין בין הוראות משהב"ט הוראה המסדירה את הפעולות שעל אגפי משהב"ט הרלוונטיים לנקוט על מנת ליישם את הפיקוח על היצוא הביטחוני בהקשרי מניעת שוחד ושחיתות, לרבות לא בהוראה בעניין הפיקוח על היצוא הביטחוני. בהיעדר הסדרה של הנושא קיים חשש שהפעולות הנדרשות לא תבוצענה כסדרן, והפיקוח של משהב"ט, לרבות ביחס להתחייבויות המדינה על פי אמנת ה-OECD, לא יהיה מספק.

- **הסדרת ניגודי עניינים בפעילותם של מקדמי השיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני** - מקדמי השיווק הם אנשי עסקים רלוונטיים או מי ששימשו בעבר בתפקיד בכיר ב"עולמות הביטחון" בארץ או בחו"ל או גורמים שמכירים את מקבלי ההחלטות במדינת היעד. משהב"ט אינו מקיים בקרה על זהות מקדמי השיווק, ובכך חושף את עצמו לסיכון בכל הנוגע למקדמי שיווק ישראלים אשר היכרותם עם גורמים בכירים במשהב"ט עלולה להביא לניגודי עניינים וכתוצאה מכך - לטובות הנאה, לקבלת החלטות לא מיטביות במשהב"ט בכל הנוגע לעסקאות אלו ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימושו של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בשונה מההוראה בעניין מעורבות של סוכנים הפועלים בעסקאות רכש במשהב"ט, אין במשהב"ט הוראה המסדירה את אופן ההתנהלות של עובדי משהב"ט מול מקדמי השיווק בעסקאות של יצוא ביטחוני, לרבות בסוגיית ניגוד העניינים. אי-הסדרת סוגיה זו עלולה לגרום להטיות בתהליכי קבלת ההחלטות לגבי עסקאות של יצוא ביטחוני, לרבות חשש לניצול קשרים לקידום אינטרסים אישיים שאינם עולים בקנה אחד עם האינטרסים של משהב"ט.

- **הסדרת העמלות למקדמי השיווק בעסקאות יצוא ביטחוני** - ממועד שינוי הוראת משהב"ט בנושא "עמלות בעסקאות יצוא" בשנת 2014, לא נעשת במשהב"ט בקרה סדורה על שימושן של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם.

עם ביטול ההוראה בנושא "עמלות בעסקאות יצוא" בשנת 2018, לא גובשה הוראה חלופית במשהב"ט בעניין עמלות למקדמי שיווק בעסקאות שבהן מעורבות חברות ביטחוניות; זאת גם לא לאחר שמנכ"ל משהב"ט ציינו את הצורך בהסדרת הנושא.

- **הסדרת הממשק של עובדי משהב"ט עם מקדמי השיווק של החברות הביטחוניות** - אין במשהב"ט הוראה המסדירה את אופן ההתנהלות בכל הנוגע למקדמי שיווק. בהיעדר הסדרה זו, עולה הסיכון כי אנשי משהב"ט יתנהלו אל מול מקדמי השיווק באופן שיחשוף את המשרד לסיכונים מוגברים.



עיקרי המלצות הביקורת

מעורבות משהב"ט בשימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק - על מנכ"ל משהב"ט לוודא כי ראש אגף התכנון והיועמ"ש למעהב"ט יפעלו בהקדם לגיבוש המלצותיהם לגבי מידת מעורבות המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות בסוגיית העמלות. מומלץ, כי הדבר ייעשה בהיוועצות עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים. צורך זה מקבל משנה תוקף נוכח הגידול הניכר בהיקף עסקאות בשנים האחרונות, פעילות שעוד צפויה להתרחב בשנים הקרובות.

הפיקוח של משהב"ט על עמידתן של החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD למניעת שוחד ושחיתות

- דרישה לאימוץ וליישום תוכנית ציות למניעת שחיתות** - מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט ינחה לבחון ולהביא לאישור המלצה בעניין כללי הציות המינימליים שעל החברות הביטחוניות והקטנות לאמץ וליישם כדי לצמצם סיכונים שוחד ושחיתות בעסקאות יצוא ביטחוני, לרבות בנוגע לבדיקות נאותות של מקדמי השיווק, זאת בייחוד נוכח מספרן הגבוה של העסקאות שעליהן חותמות חברות אלו מידי שנה, הסיכון להפרות של כללי הציות ולהטלת אחריות פלילית על הגורמים המעורבים ונוכח מאפייני המדינות שאליהן מייצאים.
- בקרה על תוכניות ציות למניעת שחיתות** - מנכ"ל משהב"ט וראשת אפ"י הם הרשות המוסמכת לפיקוח על היצוא הביטחוני מטעמים של ביטחון לאומי, יחסי החוץ של המדינה והתחייבויותיה הבין-לאומיות ולשם שמירה על אינטרסים חיוניים אחרים שלה; ובסמכותם לאכוף על היצואנים הביטחוניים את יישום אמנת ה-OECD למאבק במתן שוחד לעובדי ציבור זרים בעסקאות בין-לאומיות ולפקח על יישומה. נוכח זאת, על מנכ"ל משהב"ט לקבוע האם ובאיזה אופן יפקח משהב"ט על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות ועל אופן יישומן; ומה יהיו אמצעי הציות שידרשו ליישם חברות ביטחוניות בינוניות וקטנות. עוד מומלץ כי אפ"י ינהל מאגר ממוחשב המרכז מידע לגבי קיומן של תוכניות ציות בחברות הביטחוניות, כעולה מהביקורות שמבצעת יחידת האכיפה שבאגף, כאמצעי עזר לפיקוח.
- הצהרה במסגרת הסכמים הנוגעים לייצוא ביטחוני** - מומלץ כי בהסכמים אלה הקשורים לעסקאות משהב"ט יבחן מהם הפרטים שברצונו לקבל על אודות מקדם השיווק.
- הצהרה פרטנית ליועמ"ש למעהב"ט** - על היועמ"ש למעהב"ט להביא לאישור מנכ"ל משהב"ט קריטריונים מוגדרים לדרישת הצהרות פרטניות מבעלי תפקידים רלוונטיים בחברות הביטחוניות היצואניות בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק.
- מידע על אודות מקדם השיווק** - כדי לקיים פיקוח ובקרה מיטביים בעניין מקדמי השיווק, על אפ"י לבנות מאגר מידע מלא ומפורט לגבי הגורמים הפועלים כמקדמי שיווק של החברות הביטחוניות - ישראלים וזרים - לרבות רישיונות השיווק שקיבלו או רישיונות השיווק והיצוא שבהם צוין שמם.



מעורבות הדירקטוריון של חברות ביטחוניות באישור התקשרויות עם מקדמי שיווק, לרבות העמלה המשולמת להם

- מומלץ כי הדירקטוריון יתקן את הפערים שעלו בנושא.
- נוכח סיכוני הציות הגלומים בשימוש במקדמי שיווק בעסקאות יצוא, מומלץ שמנכ"ל משהב"ט יקבע מהי מידת המעורבות הרצויה של הדירקטוריון בחברה ביטחונית בכל הנוגע לשימוש במקדמי שיווק ולעמלה המשולמת להם, ולכל הפחות בעסקאות שבהן זהות מקדם השיווק מחייבת בקרה הדוקה יותר, בהתאם להגדרות שיקבע, ובעסקאות שבהן היקף העמלה - כשיעור מסכום העסקה או נומינלית - חריג. זאת, לשם קיום בקרה הדוקה יותר על הנהלת החברה בנושא זה כדי לצמצם את הסיכון שבהפרת כללי הציות למניעת שוחד ושחיתות.

הסדרה נורמטיבית במשהב"ט של נושא מקדמי השיווק

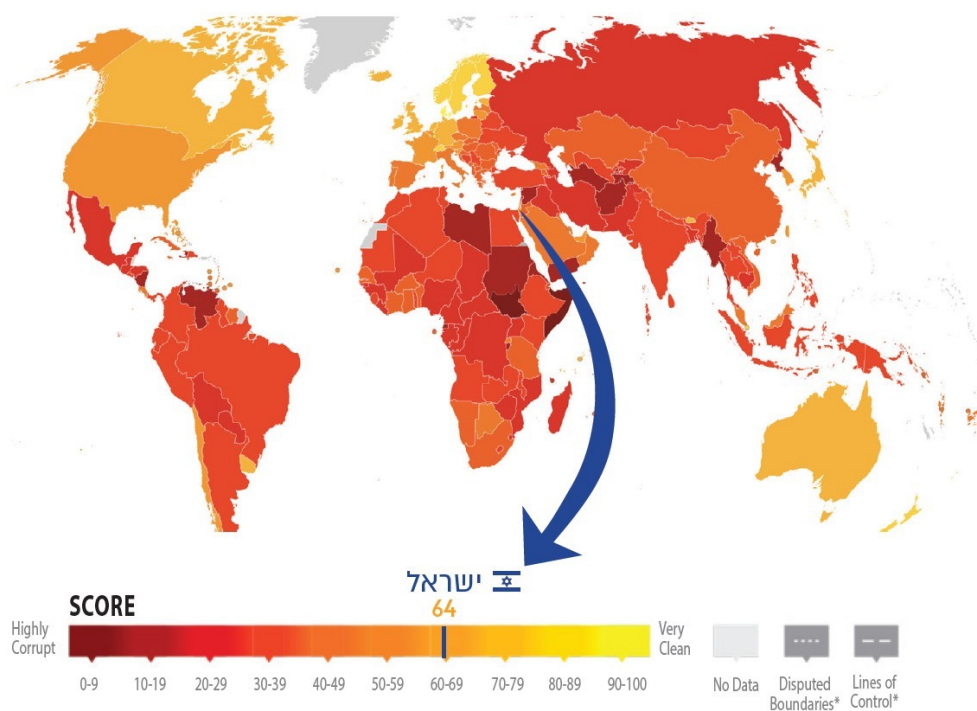
- **הסדרת ניגודי עניינים בפעילותם של מקדמי השיווק במסגרת עסקאות יצוא ביטחוני** - היצואניות הביטחוניות מעסיקות מקדמי שיווק כדי שידילו את הסיכויים להבשלת הזדמנויות עסקיות לכדי עסקה, והן מתקשרות לשם כך גם עם גורמים בכירים לשעבר במעהב"ט המקושרים עם בעלי תפקידים מכהנים במשהב"ט. מומלץ כי בכל הנוגע לניגודי עניינים בין מקדמי השיווק הפועלים מטעם החברות הביטחוניות לבין גורמים במשהב"ט, יקבל המשרד מידע רלוונטי ישירות ממקדמי השיווק במסגרת הליך רישום במרשם היצואנים ובכל בקשה מטעם לרישיון שיווק, לרבות עמידתם בחוק שירות הציבור (הגבלות לאחר פרישה), התשכ"ט-1969 (חוק הצינון). זאת לצורך פיקוח ובקרה של גורמי משהב"ט על סוגיית ניגודי עניינים של מקדמי שיווק בעסקאות יצוא ביטחוני.
- **הסדרת העמלות למקדמי השיווק בעסקאות יצוא ביטחוני של חברות ביטחוניות** - על מנכ"ל משהב"ט לפעול בהקדם להשלמת גיבושה של הוראת המשרד בנוגע לעסקאות יצוא ביטחוני. בכלל זה מומלץ כי לאחר שמשהב"ט יקבע באיזה אופן ועל פי אילו קריטריונים הוא יקיים בקרה על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק במסגרת עסקאות אלה, ובכלל זה בכל הנוגע לעמלות המשולמות להם ולהצהרות שנדרשות מהחברות הביטחוניות לגביהם, הוא יעגן זאת בהוראה האמורה.
- על היועמ"ש למעהב"ט לבחון עם מחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים את תפקידו של משהב"ט באכיפת כללי הציות, בתחום היצוא הביטחוני, על החברות הביטחוניות; ובהמשך לכך לגבש את הכללים הנדרשים בעניין זה ולפעול להטמעתם במשהב"ט.
- **הסדרת הממשק של עובדי משהב"ט עם מקדמי השיווק של החברות הביטחוניות** - על אגף התכנון לעגן בהוראת המשרד המתגבשת בנושא את איסור המנכ"ל על השתתפותם של מקדמי השיווק מטעם החברות הביטחוניות בפעילויות שמארגנים אגפי המשרד.



- **הסדרת פעילות משהב"ט להבטחת עמידת החברות הביטחוניות בהנחיות ה-OECD** - מומלץ כי אגף התכנון יפעל לעגן בהוראות משהב"ט את כלל הפעולות הנדרשות בכל הנוגע למניעת שוחד ושחיתות בעסקאות יצוא ביטחוני ואת הגורמים האחראים לביצוען, לרבות גורם מתכלל. זאת כדי שמדינת ישראל תעמוד בהתחייבויותיה השונות בנושא ותמזער את חשיפתה לסיכונים השונים בתחום.



מדד "תפיסת השחיתות" בעולם בשנת 2024



מקור: אתר ארגון "שקיפות בין-לאומית"¹⁷.



סיכום

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 היו בסך של מאות מיליוני דולר.

לצד התועלות שעשויות להיות לחברות הביטחוניות מפעילותם של מקדמי השיווק, השימוש בהם עלול להיות כרוך בסיכון גבוה בהיבטי ציות ואסדרה בנושא השוחד לעובדי ציבור זרים. כמו כן, קיים סיכון בשימוש במקדמי שיווק ישראלים המצויים בקשרים אישיים עם גורמים בכירים במשהב"ט, נוכח החשש כי קשרים אלו יובילו לניגודי עניינים וכתוצאה מכך לקבלת החלטות לא מיטביות של משהב"ט בעסקאות יצוא ביטחוני, ולפגיעה בזכות להזדמנות שווה. מימוש של סיכון זה עלול אף להביא לפגיעה באמון הציבור במינהל הציבורי.

בביקורת נמצאו ליקויים מהותיים בכל הנוגע לפיקוח ולבקרה של משהב"ט על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, ובכלל זה: אי-קביעת כללים הנוגעים לפיקוח על השימוש במקדמי שיווק, היעדר קביעה לגבי אמצעים שראוי כי חברות ביטחוניות בינוניות וקטנות יאמצו כדי למנוע שחיתות במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני; אי-גיבוש החלטה במשהב"ט בדבר קיום בקרה על תוכניות הציות של החברות הביטחוניות, וממילא גם לא בדבר אופי הבקרה והיקפה; אי-קיום פיקוח ובקרה על זהות מקדמי השיווק; אי-הסדרת סוגיית הבקרה על שימוש החברות הביטחוניות במקדמי שיווק, לרבות מידת מעורבות הנדרשת של דירקטוריון חברה באישור מקדם השיווק והעמלה המשולמת לו; אי-עיגון בהוראות של הפעולות שעל אגפי משהב"ט הרלוונטיים לנקוט ליישום את הפיקוח על היצוא הביטחוני בהקשרי מניעת שוחד ושחיתות וכן של אופן ההתנהלות של עובדי משהב"ט במגעים עם מקדמי השיווק בעסקאות היצוא הביטחוני; ואי-קיום מאגר מידע שלם באפ"י לגבי גורמים הפועלים כמקדמי שיווק במסגרת עסקאות של יצוא ביטחוני, וכפועל יוצא מכך - אי-פיקוח של אפ"י על כלל מקדמי השיווק.

התממשותם של סיכונים ציות בהקשרי שוחד ושחיתות עלולה לפגוע באופן משמעותי במדינת ישראל בהיבטי ביטחון, 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 למעהב"ט יפעלו בהקדם לגיבוש המלצותיהם לגבי מידת מעורבות המשרד בפיקוח על השימוש של החברות הביטחוניות במקדמי שיווק בכלל, 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 הביטחוניות היצואניות ואת אופן יישומן, ואת אמצעי הציות שיידרשו ליישם יצואנים ביטחוניים בינוניים וקטנים.

כמו כן, כדי לקיים פיקוח ובקרה מיטביים בעניין מקדמי השיווק, על אפ"י לבנות מאגר מידע מלא ומפורט לגבי הגורמים הפועלים כמקדמי שיווק של החברות הביטחוניות - ישראלים וזרים - לרבות רישיונות השיווק שקיבלו או רישיונות השיווק והיצוא שבהם צוין שמם.



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 אפ"י, יועמ"ש מעהב"ט ואגף התכנון, לפעול לתיקון הליקויים שעלו בביקורת ועל פי המלצותיו של דוח זה לשם קיום בקרה אפקטיבית לצמצום החשיפה לסיכוני הציות והאסדרה בתחום השחיתות והשוחד הנוגעים ליצוא הביטחוני.



Foreword

In conclusion, I wish to thank the staff of the State Comptroller's Office – both in the Defense Establishment Audit Division and in the Staff Division – for their hard work in conducting examinations and audits thoroughly, professionally, and fairly, and for publishing clear, effective, and relevant audit reports.

We continue to pray and hope for the victory of the IDF and the defense establishment, for the return for burial of all the deceased hostages, for the recovery of the wounded, and for days of peace and tranquility.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Matanyahu Englman'.

Matanyahu Englman
State Comptroller and
Ombudsman of Israel

Jerusalem, December 2025



despite the materialization of the aerial threats, these bodies failed to address the matter, aside from several isolated actions.

The State Comptroller draws the attention of the Ministry of Defense, the IDF, and the NSC to the failure to rectify the deficiencies identified in the previous audit and reexamined in the current one. He further points out to the NSC, the Ministry of Defense, and the Ministry of Finance that they have yet to reach agreement regarding the budgetary sources required for the protection of critical facilities in certain entities.

In light of the continued deficiencies related to the protection of critical facilities in certain entities, the Minister of Defense and the Head of the National Security Council (NSC) should jointly formulate a comprehensive policy on this matter. The Minister of Defense should instruct the Director General of the Ministry of Defense and the Chief of the General Staff to advance the mapping of the relevant critical facilities and formulate, in coordination with the relevant parties, recommendations for a multi-year work plan for their protection. This should take into account all relevant considerations, including the range of possible protective measures for these facilities and cost-benefit considerations. In addition, the Minister of Defense should define the division of authority and responsibility among the relevant entities within the defense establishment – including the National Emergency Management Authority (NEMA) and the IDF – concerning physical protection against aerial threats at critical facilities in certain entities.

Furthermore, given the centrality and complexity of the funding issue and its importance for advancing the protection of critical facilities in certain entities, the NSC should promptly lead, in cooperation with the Ministry of Defense (which has already begun addressing the matter), the Ministry of Finance, and other relevant bodies, a planning and policy process to examine the optimal funding model for protecting these facilities, and submit its recommendations to the Security Cabinet.

It is recommended that the Prime Minister and the Minister of Defense monitor the protection of critical facilities within the specific entity and examine this issue in the other relevant entities.

The report also includes a fully classified chapter, pursuant to Section 17(c) of the State Comptroller Law, **dealing with aerial defense within the defense establishment**; hence, its contents will not be made public.



securing them, has not conducted risk assessments for databases designated as requiring a high level of security, and has not performed penetration tests of these databases' systems to assess their resilience against internal and external threats.

In addition, the report identified deficiencies in user-access management within the identity management system and the information system linked to the IDF Disabled Persons Database – a database containing information on approximately 230,000 individuals, including approximately 18,000 wounded persons whose details were added following the Swords of Iron War. The database includes information on individuals' health status, financial situation, family members, and the services provided to them. An analysis conducted by the State Comptroller's Office found that half of the external users (outsourced personnel) who had active access authorizations to the information system linked to the IDF Disabled Persons Database had not logged into the system for more than six months. 20% of these users are external consultants whose employment is managed in the Ministry of Defense's HR systems, similarly to that of the Ministry's own employees. This situation raises concern that they were granted access to the IDF Disabled Persons Database unnecessarily.

The Ministry of Defense should comply with the privacy protection requirements applicable under the Privacy Protection Law and the Information Security Regulations, particularly in light of Amendment No. 13 to the Law, which came into force in August 2025 and adapts the legislation to current challenges. In view of the findings of the data analysis conducted by the State Comptroller's Office, it is also recommended that the Ministry of Defense review its user-access management processes across all the information systems connected to its databases. It is further recommended that the Director General of the Ministry of Defense regulate the division of responsibility and authority in the field of information security for databases in the context of privacy protection, between the C4I Directorate and the Security Directorate. This is necessary to reduce risk to privacy and to fulfillment of the Ministry's mission.

- **Preparedness for the Protection of Critical Facilities Against Missiles, Rockets, and Other Aerial Threats – Follow-up Audit**

The Swords of Iron War, which broke out on October 7, 2023, underscored the heightened need of Israel's defense establishment to ensure the protection of critical facilities. In 2020, the State Comptroller's Office published an audit report on this subject, identifying significant gaps in the protection of critical facilities in certain entities, particularly those of crucial importance. Up to the outbreak of the Swords of Iron War, the Ministry of Defense, the IDF, and the National Security Council (NSC) had neither corrected any of the key deficiencies identified in the previous audit nor advanced the protection of critical facilities in the relevant entities. Even after the war began, and



addition, the findings point to partial implementation of operational procedures and of the security protocol for biological repositories in research laboratories.

At the conclusion of the audit, 16 years after the enactment of the law, the arrangements for supervising research in the field of synthetic biology had not been examined, nor had a regulatory framework been established regarding the publication of research involving biological disease agents, the dissemination of which could endanger state security, public safety, or public health. This shortcoming is particularly significant in light of the implications of using artificial intelligence (AI) tools for information retrieval and analysis. This deficiency takes on added urgency at a time when advanced technology is widely accessible and rapidly evolving, and AI tools are liable to facilitate the easy production and use of biological weapons.

It is recommended that the Ministry of Health, in coordination with the relevant government ministries, formulate regulations governing the use of synthetic biology and research involving biological disease agents that may result from such use. The gaps identified in the areas of laboratory oversight and control and the publication of dual-use biological research could increase the risk of leakage of knowledge and pathogens to criminal or hostile actors, thus enabling the perpetration of an effective biological terror attack that could harm state security, public safety, and public health.

- **Management and Security of Databases in the Ministry of Defense**

The Ministry of Defense (MoD) controls databases containing personal information, such as data on an individual's character, health status, and financial situation. The risks to privacy protection and information security in these databases have increased in the wake of the Swords of Iron War, and their materialization could impair the Ministry's ability to provide the resources required by the IDF, harm its reputation, damage its relations with suppliers and clients, and expose it to financial penalties. Moreover, such incidents could cause public alarm and a sense of insecurity, as well as harm Israel's foreign relations in security and diplomatic contexts.

In recent years, information has leaked from the Ministry of Defense, including identifying data on Ministry personnel, both as a result of cyberattacks by hostile external actors and due to human error by Ministry employees.

The findings of this audit reveal serious deficiencies in the way the Ministry of Defense manages and secures the 14 databases under its control – databases containing the personal data of approximately 2.84 million individuals. The audit found that the Directorate of Communications and Information Technology (C4I Directorate) at the Ministry of Defense, which is responsible for ensuring the Ministry's compliance with the Privacy Protection Law and the Information Security Regulations, has not mapped all the databases owned by the Ministry since 2007, has not established a procedure for



in supervising defense companies' use of marketing agents, including issues related to commissions. The Director General should then formalize the Ministry's involvement in this area within its directives. The Director General should also determine whether and how the Ministry should examine the compliance programs of defense companies and their implementation, as well as define the compliance measures that medium- and small-sized defense exporters will be required to adopt.

Given the strategic importance of defense exports and their diplomatic, security, and economic contribution on the one hand, and the risks inherent in the use of marketing agents by defense companies on the other, the Director General of the Ministry of Defense should instruct all relevant MoD entities – including the Defense Export Control Agency (DECA), the Legal Adviser to the Defense Establishment, and the Planning Directorate – to act in alignment with this report's recommendations and correct the deficiencies identified in the audit. Such measures are necessary to ensure effective oversight, which will reduce exposure to compliance and regulatory risks related to corruption and bribery in the field of defense exports.

- **Aspects of Preventing the Leakage of Biological Pathogens and Knowledge for the Development of Biological Weapons**

A biological terror event could occur if an individual or organization were to obtain a disease-causing biological agent and possess basic knowledge of its properties, methods of cultivation or preservation, and the ways it can be used to infect humans. The concern that biological weapons might be developed in various institutions during research activity, as well as concern over the leakage of pathogens or related knowledge that could be used for biological terrorism, requires the imposition of supervision and restrictions on research involving biological agents, as well as oversight of the identity of individuals participating in such research. This must be done without compromising scientific research and the important principle of publishing scientific articles based on such studies.

The audit found that the enactment of the Regulation of Research into Biological Disease Agents Law, 2008, led to the establishment of mechanisms and regulatory frameworks enabling oversight of institutions that hold biological disease agents for research purposes. However, it also found gaps in the oversight mechanisms and in the implementation of the procedures of the Committee for Regulating Research into Biological Disease Agents. The findings of this report disclose that certain provisions of the law have not been implemented, including the failure to issue regulations under it; deficiencies in the supervision of compliance with its provisions; and shortcomings in adherence to the rules governing the activity of the external institutional committee. In



cooperation with the Ministry of National Security, the Israel Police, the Israel Defense Forces (IDF), the Ministry of Health, the Israel Airports Authority (IAA), the Ministry of Finance, and Magen David Adom (MDA). This process should aim to establish an appropriate response to emergency events at the airport and in its vicinity, including agreement on the necessary budget for its implementation. In light of the severity of the deficiencies and their impact on the airport's overall emergency preparedness, the Director of the Civil Aviation Authority should ensure that these deficiencies are remedied in order to bring the airport into full compliance with the terms of its license.

The Minister of Transportation and the Minister of National Security should ensure that Ramon Airport is fully prepared to handle emergencies. This need has become even more acute following the nature of the threats disclosed by the Hamas terror attack on October 7, 2023. Establishing a systemic response framework for Ramon Airport and its surroundings would also contribute to regulating the handling of emergencies in the city of Elat and its neighboring areas.

- **Aspects of Oversight and Supervision by the Ministry of Defense over the Use of Marketing Agents, Representatives, and Intermediaries by Defense Companies in Defense Export Transactions**

Israel's defense exports make a major contribution to its security, economic growth, and national resilience, and constitute a significant portion of the defense companies' total sales. In the years 2018–2023, Israel's defense exports amounted to approximately USD 60.5 billion. In order to increase the likelihood that business opportunities mature into actual contracts, the defense companies employ marketing agents. In the years 2022–2024, the commissions that defense companies committed to paying these marketing agents amounted to hundreds of millions of U.S. dollars.

While the activity of marketing agents may yield considerable benefits for defense companies, their use also carries significant compliance and regulatory risks concerning the potential payment of bribes to foreign public officials, as well as conflicts of interest that could lead to sub-optimal decision-making within the Ministry of Defense (MoD) and undermine equal opportunity. Materialization of such risks could also erode public trust in the public administration.

The audit revealed significant deficiencies in the Ministry of Defense's oversight and control of the use of marketing agents by defense companies. The materialization of compliance risks related to bribery and corruption could cause serious harm to the State of Israel – in terms of security, foreign relations, and international trade – as well as to the reputation of the Ministry of Defense and the defense companies involved. Accordingly, the Director General of the Ministry of Defense should ensure that the Head of the Planning Directorate and the Legal Adviser to the Defense Establishment act promptly to formulate their recommendations regarding the level of Ministry involvement



that Magen David Adom (MDA) teams operating in underground sections are not equipped with portable radios and rely on cellular phones, so that if the cellular network collapses, the teams will lack technological means of communication; that MDA communication devices are not linked to those of the other emergency services; and that no national training facility has been established for joint emergency-force drills in underground environments, despite its high importance.

The relevant bodies – the Israel Police, the Ministry of Transport, the Ministry of National Security, and the defense establishment – should act to correct the deficiencies identified by the audit, each within its respective area of responsibility. The Israel Police, the Ministry of National Security, the Ministry of Transport, and the Ministry of Finance should conduct a policy and planning process to address the shortage of security guards – a national challenge requiring urgent attention – and, upon its conclusion, take action to close the gap. It is recommended that the National Security Council (NSC), which coordinates the team tasked with establishing a training facility for the Metro Project, act to expand the training program so that it covers all underground transportation infrastructures in Israel. Additionally, the NSC should accelerate the characterization and establishment of a training facility suitable for underground environments, without waiting for the long-term Metro Project to be developed. This should be done in cooperation with other key stakeholders, such as the Ministry of Finance, the Ministry of National Security, the Ministry of Transport, the Israel Police, and the Israel Fire and Rescue Authority (IFRA).

- **Ilan and Assaf Ramon International Airport – Elat: Airport Security against Safety Threats and Response to a Mass-Casualty Event**

The Ilan and Assaf Ramon International Airport, located in the Elat region, serves as an alternative international airport to Ben-Gurion Airport. It is a critical and strategic national infrastructure facility of the highest importance. The cost of its construction was approximately 2 billion shekels, financed by the Israel Airports Authority (IAA). According to IAA data, between 2019 and 2023, the airport's operations resulted in a cumulative loss of approximately NIS 1.369 billion, representing an average annual loss of approximately NIS 274 million.

Emergency incidents at Ramon Airport or in its surrounding area may result from acts of terrorism or from a mass-casualty aviation disaster occurring at or near the airport. A mass-casualty incident (MCI) at the airport constitutes an emergency requiring the integration of resources with external emergency and rescue entities.

Due to the gaps detailed in the report regarding the response to a mass-casualty event at Ramon Airport, and given the urgency of addressing these deficiencies, the National Security Council (NSC) should conduct a comprehensive interagency planning process in



Foreword

The annual audit report presented today to the Knesset addresses the examination of the defense establishment, which has a major impact on the protection of the State of Israel and its residents and the safeguarding of their security.

The report includes audits that underwent a confidentiality process in the Subcommittee of the Knesset's State Audit Affairs Committee, which decided not to present them in full to the Knesset, but rather to publish only parts of them in order to protect state security, in accordance with Section 17(a) of the State Comptroller Law, 1958 [Consolidated Version]. Below is a summary of some of the audits.

- **Preparedness for a Terror Attack on the Light Rail in the Dan Region**

The Red Line of the light rail system was planned to serve approximately 300,000 passengers per day and is among Israel's mass transit systems, whose usage is expected to increase significantly with the addition of the two other light rail lines and the metro. The Red Line includes both underground and above-ground sections, and employs a combination of both overt and covert security and policing methods. The terror threat in Israel in general – and on the light rail in particular – intensified significantly after the surprise attack of October 7, 2023, and materialized in the attack that took place in October 2024 at the light rail station in Jaffa, which claimed the lives of seven civilians. Hence, great importance lies in the optimal preparedness of government ministries and the emergency and rescue forces for such an event, in order to save lives and minimize harm to people and property.

The audit found that, unlike the technical and operational requirements of the Israel Fire and Rescue Authority (IFRA), which are based on binding standards, there is no legal obligation or directive requiring compliance with the technical and operational requirements of the Israel Police during the planning and tender-publication stages of transportation infrastructure projects. The audit further found that there is no established process for consultation with the designated police unit regarding preparedness for a chemical terror attack during the planning and tender-publication stages of public projects intended for mass use, such as railway stations. In addition, the Ministry of Transportation did not agree with the casualty scenario determined by the National Emergency Management Authority (NEMA) in September 2019 concerning the light rail, claiming that the projected number of casualties was too high; however, it did not present an alternative expert analysis to replace that scenario. The audit also found that even before the outbreak of the Swords of Iron War, and even more so afterward, the number of security guards employed by NTA Metropolitan Mass Transit System Ltd. steadily decreased. Further findings revealed challenges in the evacuation of casualties;



State of Israel

State Comptroller Report

December 2025 | 76B

Abstracts



Office of the State Comptroller | Jerusalem