



מדינת ישראל

דוח מבקר המדינה

2026 אייר התשפ"ו
מאי

ירושלים



ספר התקצירים

דוח מבקר המדינה

אייר התשפ"ו | מאי 2026 | 76 ב חלק רביעי, 76 ג

ת ק צ י ר י ם



דוח מבקר המדינה

אייר התשפ"ו | מאי 2026 | 76 ב חלק רביעי, 76 ג

ת ק צ י ר י ם



משרד מבקר המדינה ונציב תלונות הציבור | ירושלים

מס' קטלוגי 2026-A-002

ISSN 0334-9713

דוח זה מובא גם באתר האינטרנט של
משרד מבקר המדינה
www.mevaker.gov.il

עיצוב גרפי: צוות אי.אר דיזיין



תוכן העניינים

ת ק צ י ר י ם

7	פתח דבר
11	المقدمة
116	Foreword

פרק ראשון | ההתנהלות בעת חירום ובמלחמת חרבות ברזל

17	משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום - בראי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל
43	רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (רבש"צים) - תפקידם, מעמדם ומתכונת העסקתם
59	שימור יכולות ייצור אמצעי לחימה בישראל ("כחול-לבן") וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל
77	מיגון בתי חולים - פערי המיגון בבתי חולים מסוימים

פרק שני | משרדי ממשלה ומוסדות שלטון

85	הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.24 - ערביות המדינה
99	הוועדה לאנרגייה אטומית - ביקורת מעקב
103	אבטחת קבוצות ספורט ישראליות ואוהדים ישראלים בחו"ל



פתח דבר

דוח הביקורת השנתי של מבקר המדינה - מאי 2026 מונח על שולחן הכנסת על פי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

הכנתו של דוח ביקורת זה ופרסומו נעשו על רקע תקופה שהיא מן המורכבות והקשות שידעה מדינת ישראל. בתקופה זו התנהלה המדינה בצל מתקפת הטרור בשמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, והשלכותיה הרחבות במסגרת מלחמת חרבות ברזל. אירועים אלה הציבו את מערכות המדינה - הביטחוניות, האזרחיות והכלכליות - בפני אתגרים חסרי תקדים אשר דרשו היערכות מיידית, קבלת החלטות בתנאי אי-ודאות וניהול משברים בקנה מידה רחב.

חלק מן הביקורות הנכללות בדוח זה עוסקות בנושאים רגישים ועברו תהליכי חיסיון בוועדת המשנה של הוועדה לענייני ביקורת המדינה של הכנסת, ופורסמו מהן רק החלקים שאושרו בידי הוועדה. זאת לשם שמירה על ביטחון המדינה, יחסי החוץ שלה וקשרי מסחר בין-לאומיים. אלה הדוחות:

- **שימור יכולות ייצור אמצעי לחימה ("כחול-לבן") וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל**
- **משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום - בראי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל**
- **מיגון בתי חולים - פערי המיגון בבתי חולים מסוימים**
- **אבטחת קבוצות ספורט ישראליות ואוהדים ישראלים בחו"ל**

כמה מפרקי הדוח מציגים תמונת מצב רחבה בנוגע לתפקודן של מערכות מרכזיות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל, ובכלל זה מערך משק הדם הלאומי ותפקודם ומעמדם של רכיבי הביטחון השוטף ביישובי העימות. יתר פרקי הדוח מציגים את תוצאות הביקורות שנעשו במשרדי ממשלה ובמוסדות שלטון ובהן סוגיות יסוד בניהול הפיסקלי של המדינה.

ממצאי הביקורות בנוגע להתנהלות בחירום ובמלחמת חרבות ברזל מעלים כי במוקדי העשייה המרכזיים ניכרה מסירות יוצאת דופן של אנשי המקצוע בתחומי הביטחון והרפואה, ובהם צוותי הרפואה בבתי החולים ובמד"א, כוחות הביטחון והרבש"צים, אשר פעלו בנחישות, באומץ לב ובתחושת שליחות להצלת חיים ולהגנה על אזרחי המדינה. לצד זאת, נמצאו ליקויים מערכתיים המחייבים תיקון, ובכלל זה פערים בתיאום בין-ארגוני, אי-בהירות בהגדרת תחומי אחריות, ליקויים בניהול משאבים ותהליכים וכן חסמים מבניים הפוגעים ביעילות התפקוד.

הדוח מדגיש כי דווקא בשעת חירום מתחדדת החשיבות של ניהול תקין, אחריותיות, תכנון מוקדם ותיאום אפקטיבי בין כלל הגורמים המעורבים. חיזוקם של מנגנונים אלו הוא תנאי הכרחי להבטחת מענה מיטבי לאזרחי המדינה ולשמירה על חוסנה הלאומי.

להלן סקירה של מקצת פרקי הדוח:



• משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום - בראי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

מתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 והלחימה במסגרת מלחמת חרבות ברזל הציבו את משק הדם הלאומי בפני אתגר חסר תקדים. במהלך אותו היום נקלטו בבתי החולים כ- 1,345 פצועים, ועיקר העומס הוטל על המרכז הרפואי סורוקה ועל המרכז הרפואי ברזילי. אירועים אלה הדגישו את חיוניותו של הדם כמשאב לאומי קריטי ואת החשיבות שבהיערכות מוקדמת, בניהול מיטבי של המלאי ובשינוע מהיר ויעיל של מנות הדם בשעת חירום.

משרד מבקר המדינה מציין לשבח את ההתגייסות יוצאת הדופן של צוותי מד"א ובתי החולים, ובכלל זה את צוותי בנקי הדם, מתרימי הדם ומתנדבי מד"א שנרתמו ופעלו בשטח ובבתי החולים בשבעה באוקטובר 2023.

בעיתות חירום לאומיות, כאשר מערכת הבריאות נדרשת לתת מענה מידי להצלת חיים, התרמות דם רחבות היקף הן צורך חיוני. בתחילת מלחמת חרבות ברזל הציבור בישראל התגייס בהמוניו והשתתף באורח פעיל במאמץ הלאומי באמצעות תרומות דם בהיקפים נרחבים. התגייסות הציבור לתרום דם הייתה רכיב קריטי ליכולתה של מערכת הבריאות להבטיח רציפות תפקודית, מענה לפצועים והצלת חיי אדם בשעות ובימים הראשונים של המלחמה.

בשלביו הלחימה הראשונים עמדה מערכת הבריאות לפני דילמה אתית-מקצועית: איזון בין הבטחת זמינות מספקת של מנות דם לבין מניעת יצירת עודפים והשמדתם. איזון זה הוא חלק מניהול סיכונים אשר נועד למנוע מחסור קריטי בתרחישי לחימה רחבה, ובכך למנוע מצב שבו אדם נזקק למנת דם והיא אינה בנמצא. הביקורת העלתה ליקויים בניהול מלאי הדם, בהפעלת מערך ההתרמה, בשינוע מנות הדם, במיגון בנקי הדם ובמחשוב. כמו כן עלה הצורך בהפקת לקחים מערכתית. הדוח מדגיש את חשיבות חיוק התיאום בין משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, מד"א ובתי החולים, זאת לשם שיפור המוכנות, היעול התפעולי, הבטחת אספקת דם סדירה, מהירה ויעילה של אספקת דם בעיתות חירום והבטחת מתן טיפול מיטבי לנפגעים ולחולים באירועי חירום.

מומלץ כי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות, בשיתוף מד"א, סורוקה וברזילי, ינתחו את האירועים הנוגעים לאספקת הדם בשבעה באוקטובר ויפיקו לקחים לייעול התהליך הן מבחינת רמות המלאי הנדרשות במד"א ובבתי החולים בכל עת והן מבחינת שינוע הדם. כמו כן, עליהם לוודא שמערך ההתרמה יפעל באופן יעיל שיבטיח אספקת דם יציבה באירועי חירום ויצמצם השמדה של מנות דם. ניהול יעיל ואפקטיבי של משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום, מרמת הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, חמ"ל הבריאות הלאומי ומשרד הבריאות ועד מד"א ובתי החולים, יאפשר הליך יעיל ומהיר של אספקת דם בעיתות חירום ויבטיח מתן טיפול מיטבי לנפגעים ולחולים באירועי חירום.

• רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (רבש"צים) - תפקידם, מעמדם ומתכונת העסקתם

כ-900,000 תושבים חיים ביישובי עימות, והרבש"צים ממלאים בהם תפקיד מרכזי בביטחון השוטף ובהיערכות לחירום. במתקפת הטרור בשבעה באוקטובר 2023 הם היו קו ההגנה



הראשון, לחמו לעיתים לבדם וספגו אבדות כבדות - הרוגים, פצועים וחטופים. מאז הם גויסו למילואים ממושכים, גם תוך ניתוק ממשפחותיהם.

הביקורת העלתה ליקויים משמעותיים בהגדרת תפקידם של הרבש"צים ובאופן העסקתם: הגדרת תפקידי הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות של צה"ל ושל משהב"ט וקיימת כפיפות לכמה גורמים (יישוב, צבא ורשות מקומית), דבר היוצר חשש לניגודי עניינים ולפגיעה בתפקוד. גם תנאי ההעסקה לא תאמו לאורך שנים את היקף האחריות, אם כי לאחר המלחמה חל שיפור חלקי בשכר. נעשו ניסיונות לשדרג את מעמדם של הרבש"צים, כולל קליטתם כאזרחים עובדי צה"ל, אך הם לא הושלמו. עדכון השכר ב-2024 שיפר את מצבם אך לא פתר את הבעיה המרכזית - היעדר גוף אחד שאחראי עליהם.

נוכח חשיבות תפקידם של הרבש"צים במערך הגנת היישובים ונוכח גרירת הרגליים של משהב"ט בנוגע לתיקון הגדרת תפקידם ומתכונת העסקתם, על משהב"ט לפעול למימוש כלל המלצות ועדת אדרי, שהיו אמורות להיות צעד משמעותי לתיקון הכשלים רבי-השנים בהעסקת הרבש"צים ובהפעלתם. בכלל זה על משהב"ט לוודא שתתקיים תוכנית הסברה יעילה לכלל הרבש"צים בנוגע לשינויים בתכולת תפקידם ובתנאי העסקתם. מומלץ כי משהב"ט, בשיתוף משרד האוצר, יבחן שוב את שינוי מתכונת העסקתם של הרבש"צים באופן שיסדיר את אחדות הפיקוד עליהם וההנחיה שלהם, ישפר את הכשרתם ואת כשירותם ויקבע להם מעטפת רווחה. על צה"ל לפרסם הגדרה אחידה של תפקידי הרבש"ץ המתואמת עם כלל הגורמים הנוגעים לעבודת הרבש"ץ, ובהתאם לכך לעדכן את כלל הפקודות, הנהלים וההוראות הרלוונטיים. נוסף על כך על משהב"ט לשקף את הגדרת התפקיד המעודכנת בחוזים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות.

• הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.24 - ערביות המדינה

הדוחות הכספיים של הממשלה הם כלי ניהולי ראשון במעלה למימוש מדיניות ולקבלת החלטות, והם אחד הערוצים העיקריים להעברת מידע על המדינה אל הציבור ולאיתור מגמות וסיכונים פיננסיים. בשנת 2024 נרשם גירעון חשבונאי נטו גבוה מאוד (כ-241 מיליארד ש"ח), גידול משמעותי לעומת שנת 2023, בעיקר בשל עלייה חדה בהוצאות המדינה בעקבות מלחמת חרבות ברזל, ובפרט הוצאות ביטחון, סיוע אזרחי, פינוי תושבים ושיקום תשתיות. המלחמה יצרה אתגרים כלכליים רחבים, הגדילה את צורכי המימון והובילה להתרחבות בגיוס החוב, לצד ירידות בדירוג האשראי.

האינפלציה אומנם ירדה אך נותרה מעל היעד, והגירעון התקציבי היה גבוה מהמתוכנן. חוסר הוודאות הכלכלי תרם להחרפת הלחצים הפיסקליים.

ערביות המדינה משמשות כלי חשוב לעידוד צמיחה (בעיקר של עסקים קטנים וליצואנים) ללא עלות מיידית, אך הן כרוכות בסיכונים עתידיים ועלולות לפגוע ביציבות הפיסקלית אם נעשה בהן שימוש נרחב מדי. הביקורת מצביעה על ליקויים בניהול הערביות: חישוב מסגרת לא מספק, אי-עדכון ערביות לחברת אשרא (החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ), מגבלות שמעכבות פיתוח יצוא, שיעור דחייה גבוה לבקשות הלוואה לעסקים קטנים ובינוניים ובירוקרטיה מכבידה בתהליך הבקשה.



מומלץ לשפר את אופן קביעת מסגרת הערבויות, לעדכן את היקפן בהתאם למדדים כלכליים, לעודד יצוא וחדשנות, להגדיל את שיעור אישור ההלוואות ולייעל תהליכים באמצעות בנקאות פתוחה. נוסף על כך, יש להמשיך לפתח את כלי ערבויות המדינה כך שיתאים לצרכים הכלכליים המשתנים.

משרדי ערך ביקורת מעקב **בוועדה לאנרגיה אטומית בתחום מסוים**. בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה ובהתאם לסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, החלטתי שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם דוח זה.

על הגופים המבוקרים מוטלת החובה לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שצוינו בדוח זה.

הכנתו של הדוח הצריכה מאמץ רב של עובדי משרד מבקר המדינה, אשר עמלו על הכנת הדוח במלוא המקצועיות, היסודיות, ההגינות והמסירות. עובדי המשרד ממלאים את תפקידם הציבורי מתוך הרגשת שליחות של ממש, ותודתי נתונה להם.

נייחל ונתפלל להחלמתם המהירה של הפצועים, לשיקום החטופים ששבו אלינו ובני משפחותיהם, לחזרת כל המפונים לבתיהם, לשלום חיילינו ולהצלחת כוחות הביטחון בהגנה על ארצנו.

מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים, אייר התשפ"ו, מאי 2026



المقدمة

تقرير الرقابة السنوي لمراقب الدولة – أيار/مايو 2026 موضوع على طاولة الكنيست وفقًا لقانون مراقب الدولة، 1958 [نص مدمج].

تم إعداد تقرير الرقابة هذا ونشره على خلفية فترة تُعد من أكثر الفترات التي شهدتها دولة إسرائيل تعقيدًا وصعوبة. خلال هذه الفترة أُديرت الدولة في ظل الهجوم الإرهابي الذي حصل في عيد سيمحات تورا، في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023، وتداعياته الواسعة ضمن إطار حرب "السيوف الحديدية". وضعت هذه الأحداث أنظمة الدولة - الأمنية، المدنية والاقتصادية - أمام تحديات غير مسبقة تطلبت جاهزية فورية، واتخاذ قرارات في ظروف من عدم اليقين وإدارة الأزمات على نطاق واسع.

يتناول قسم من عمليات الرقابة الواردة في هذا التقرير مواضيع حساسة، خضعت لإجراءات سرية المعلومات في اللجنة الفرعية للجنة شؤون مراقبة الدولة في الكنيست، ولم تُنشر منها إلا الأجزاء التي صادقت عليها اللجنة. وذلك من أجل الحفاظ على أمن الدولة، وعلاقتها الخارجية، والعلاقات التجارية الدولية. وهذه هي التقارير:

- **الحفاظ على قدرات إنتاج وسائل المعدات الحربية في إسرائيل ("أزرق-أبيض") وتأثير ذلك على حرب "السيوف الحديدية"**
- **منظومة بنك الدم الوطني في أوقات الروتين وفي أوقات الطوارئ - على ضوء السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 وحرب "السيوف الحديدية"**
- **تحصين الحماية في مستشفيات معينة**
- **حماية الفرق الرياضية في الخارج**

يستعرض عدد من فصول التقرير صورة شاملة بشأن أداء المنظومات المركزية في أوقات الطوارئ وفي حرب السيوف الحديدية، بما في ذلك منظومة بنك الدم الوطني وأداء ومكانة منسقي الأمن الجاري في بلدات مناطق المواجهة، وتستعرض بقية فصول التقرير نتائج عمليات الرقابة التي أُجريت في الوزارات الحكومية وفي مؤسسات السلطة، بما في ذلك قضايا أساسية في الإدارة المالية للدولة.

تُظهر نتائج عمليات الرقابة فيما يتعلق بإدارة الأمور في حالات الطوارئ وفي حرب "السيوف الحديدية" أنه في مراكز العمل الرئيسية برز تفاق غير اعتيادي من قبل المهنيين في مجالي الأمن والطب، وهذا يشمل طواقم الطب في المستشفيات ونجمة داوود الحمراء، وقوات الأمن ومنسقي الأمن في المستوطنات، الذين عملوا بحزم وبشجاعة وإحساس بالرسالة من أجل إنقاذ الأرواح وحماية مواطني الدولة. إلى جانب ذلك، تم العثور على أوجه قصور منهجية تستوجب التصحيح، بما في ذلك فجوات في التنسيق بين المؤسسات، عدم الوضوح في تحديد مجالات المسؤولية، عيوب في إدارة الموارد والعمليات، وكذلك عوائق بنيوية تؤثر سلبًا على كفاءة الأداء.

يؤكد التقرير أنه في أوقات الطوارئ بالذات تتعاظم أهمية الإدارة السليمة، المساءلة، التخطيط المسبق، والتنسيق الفعّال بين جميع الجهات المعنية. تعزيز هذه الآليات هو شرط أساسي لضمان منح استجابة مثالية لمواطني الدولة والحفاظ على الحصانة الوطنية.



فيما يلي عرضٌ موجز لبعض فصول التقرير:

• منظومة بنك الدم الوطني في أوقات الروتين وفي أوقات الطوارئ - على ضوء السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 وحرب "السيوف الحديدية"

الهجوم الإرهابي في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 والقتال ضمن إطار حرب "السيوف الحديدية" وضعا منظومة بنك الدم الوطني أمام تحدٍ غير مسبوق. خلال ذلك اليوم تم استقبال نحو 1,345 جريحًا في المستشفيات، العبء الأساسي ألقى على المركز الطبي سوروكا وعلى المركز الطبي برزيلي. أبرزت هذه الأحداث حيوية الدم كمورد وطني حاسم وأهمية الاستعداد المسبق لحالات الطوارئ، الإدارة المثالية للمخزون، ونقل وحدات الدم بسرعة وكفاءة في أوقات الطوارئ.

يشيد مكتب مراقب الدولة بفخر واعتزاز بالتعبئة منقطعة النظير لفرق نجمة داوود الحمراء والمستشفيات، بما في ذلك طواقم بنوك الدم، مجندو التبرع بالدم، متطوعو نجمة داوود الحمراء الذين استجابوا للنداء وعملوا في كل من الميدان والمستشفيات في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023.

في أوقات الطوارئ الوطنية، عندما يُطلب من منظومة الصحة تقديم استجابة فورية لإنقاذ الأرواح، تُعد حملات التبرع بالدم على نطاق واسع حاجة أساسية. في بداية حرب "السيوف الحديدية" تجند الجمهور في إسرائيل بأعداد كبيرة وشارك بشكل فعّال في الجهد الوطني من خلال التبرع بالدم بأعداد كبيرة. وقد شكّل تجند الجمهور للتبرع بالدم عنصرًا حاسمًا في قدرة منظومة الصحة على ضمان الاستمرارية التشغيلية، والاستجابة لاحتياجات المصابين، وإنقاذ الأرواح في الساعات والأيام الأولى من الحرب.

في المراحل الأولى من القتال واجهت منظومة الصحة معضلة أخلاقية ومهنية: تحقيق التوازن بين ضمان توافر كميات كافية من وحدات الدم وبين منع حدوث فائض منها يؤدي إلى إتلافها. يُعد هذا التوازن جزءًا من إدارة المخاطر التي تهدف إلى منع النقص البالغ في سيناريوهات القتال الواسعة، وبالتالي تجنب حالة يحتاج فيها شخص ما إلى وحدة دم، ولكنها لا تكون متوفرة. كشفت الرقابة عن أوجه قصور في إدارة مخزون الدم، في تشغيل منظومة التبرع، في نقل وحدات الدم وكذلك في مواضيع حماية بنوك الدم والحوسبة. كما برزت الحاجة إلى استخلاص الدروس والعبر على مستوى المنظومة. يؤكد التقرير أهمية تعزيز التنسيق بين وزارة الصحة، والهيئة العليا للاستشفاء والصحة، ونجمة داوود الحمراء والمستشفيات، وذلك من أجل تحسين الجاهزية العامة، رفع الكفاءة التفاعلية، ضمان تزويد منتظم وسريع وفعّال بالدم في أوقات الطوارئ، وضمان تقديم العلاج الأمثل للمصابين والمرضى في حالات الطوارئ.

نوصي بأن تقوم الهيئة العليا للاستشفاء والصحة ووزارة الصحة، بالتعاون مع نجمة داوود الحمراء ومستشفى سوروكا وبرزيلي، بتحليل الأحداث المتعلقة بتزويد الدم في السابع من تشرين أول/أكتوبر واستخلاص الدروس والعبر من أجل تحسين الاجراء، سواء من حيث مستويات المخزون المطلوبة لدى نجمة داوود الحمراء وفي المستشفيات في جميع الأوقات، أو فيما يتعلق بعملية نقل الدم. كما يجب عليهم التأكد من أن منظومة التبرع تعمل بشكل فعّال يضمن توافرًا مستقرًا للدم في حالات الطوارئ ويقلل من إتلاف وحدات الدم. تتيح الإدارة الفعّالة والكفؤة لمنظومة الدم الوطنية في أوقات الروتين والطوارئ، بدءًا من مستوى الهيئة العليا للاستشفاء والصحة وغرفة عمليات



الصحة الوطنية ووزارة الصحة وصولاً إلى نجمة داوود الحمراء والمستشفيات، عملية تزويد دم فعّالة وسريعة في أوقات الطوارئ وتضمن تقديم علاج أمثل للمصابين وللمرضى في أحداث الطوارئ.

• المنسقون العسكريون للأمن الجاري - مهامهم، مكانتهم ونمط تشغيلهم

يعيش حوالي 900,000 نسمة في بلدات المواجهة، ويؤدي منسقي الأمن الجاري فيها دورًا مركزيًا في الحفاظ على الأمن الجاري والاستعداد للطوارئ. في الهجوم الإرهابي في السابع من تشرين أول/أكتوبر 2023 شكّل هؤلاء الأشخاص خط الدفاع الأول، وقاتلوا أحيانًا بمفردهم وتكبدوا خسائرًا كبيرة - قتلى وجرحى ومخطوفين. ومنذ ذلك الحين تم استدعاؤهم لخدمة احتياطية مطوّلة، حتى مع انقطاعهم عن عائلاتهم.

كشفت الرقابة عن أوجه قصور كبيرة في تعريف مهام منسقي الأمن الجاري وفي طريقة تشغيلهم: فتعريف مهام منسقي الأمن الجاري غير موحد في الأوامر والتعليمات المختلفة لجيش الدفاع الإسرائيلي ووزارة الدفاع، كما أنهم يخضعون لعدة جهات (البلدة، الجيش والسلطة المحلية)، مما يخلق احتمالًا لوجود تعارض في المصالح يؤدي إلى الإضرار بالأداء. كذلك لم تكن شروط التشغيل على مدى سنوات متناسبة مع حجم المسؤولية، رغم أنه طرأ بعد الحرب تحسن جزئي على الأجور. لقد جرت محاولات عديدة لتحسين مكانة منسقي الأمن الجاري، بما في ذلك استيعابهم كموظفين مدنيين في جيش الدفاع الإسرائيلي، ولكن هذه المحاولات لم تُستكمل بعد. حسّن تحديث الأجور في عام 2024 من وضع منسقي الأمن الجاري لكنه لم يحل المشكلة الأساسية - وهي غياب جهة واحدة مسؤولة عنهم.

نظرًا لأهمية دور منسقي الأمن الجاري في منظومة حماية المدن والبلدات، وبالنظر إلى تباطؤ وزارة الدفاع فيما يتعلق بتصحيح تعريف مهام المنسقين ونمط تشغيلهم، يجب على وزارة الدفاع العمل على تنفيذ جميع توصيات لجنة إدري، التي كان من المفترض أن تكون خطوة مهمة لمعالجة أوجه القصور طويلة الأمد في تشغيل منسقي الأمن وإدارتهم. وفي هذا الإطار، يجب على وزارة الدفاع ضمان تنفيذ برنامج توعوي فعّال لجميع منسقي الأمن بشأن التغييرات في محتوى مهامهم وشروط تشغيلهم. نوصي كذلك بأن تقوم وزارة الدفاع، بالتعاون مع وزارة المالية، بإعادة فحص تغيير نمط تشغيل منسقي الأمن بطريقة تنظم وحدة قيادة الخاضعين لها وتوجههم، وأن تحسّن كذلك من مستوى تدريبهم وجاهزيتهم وتحدد لهم منظومة رعاية مناسبة. يتوجب على جيش الدفاع الإسرائيلي نشر تعريف موحد لمهمة منسقي الأمن يتوافق مع جميع الجهات ذات الصلة بعملهم، وبناءً على ذلك تحديث جميع الأوامر والإجراءات والتعليمات ذات الصلة. إضافة إلى ذلك، يجب على وزارة الدفاع أن تعكس تعريف المهمة المحدّث في العقود التي تبرمها مع السلطات المحلية.

• التقارير المالية لدولة إسرائيل لغاية تاريخ 31.12.24 - ضمانات (كفالة) الدولة

التقارير المالية للحكومة هي أداة إدارية بالغة الأهمية لتنفيذ السياسات واتخاذ القرارات، وهي إحدى القنوات الرئيسية لنقل المعلومات عن الدولة إلى الجمهور، وكذلك لتحديد الاتجاهات والمخاطر المالية. في عام 2024 سجّل عجز حسابي صافي مرتفع جدًّا (حوالي 241 مليار شيكل)، بزيادة كبيرة مقارنة بعام 2023، وذلك أساسًا نتيجة الارتفاع الحاد في نفقات الدولة بسبب حرب "السيوف الحديدية"، وخاصة نفقات الأمن، المساعدات المدنية، إجلاء السكان،



ואعادة تأهيل البنى التحتية. خلقت الحرب تحديات اقتصادية واسعة، وزادت من احتياجات التمويل وأدت إلى التوسع في الاقتراض، إلى جانب انخفاض في التصنيف الائتماني. رغم أن التضخم المالي قد انخفض، إلا أنه بقي فوق الهدف المحدد، وكان العجز في الموازنة أعلى من المخطط له. كما ساهم عدم اليقين الاقتصادي في تفاقم الضغوط المالية.

تُستخدم ضمانات (كفالة) الدولة كأداة مهمة لتعزيز النمو (وخاصةً للشركات الصغيرة والمصدرين) دون تكلفة فورية، لكنها تنطوي على مخاطر مستقبلية وقد تضر بالاستقرار المالي إذا استُخدمت بشكل واسع جدًا. تشير الرقابة إلى أوجه قصور في إدارة ضمانات الدولة: احتساب إطار غير كافي، عدم تحديث الضمانات لشركة "أشرا" (الشركة الإسرائيلية لتأمين مخاطر التجارة الخارجية م.ض.)، قيود تعرقل تطوير الصادرات، نسبة رفض مرتفعة لطلبات القروض المقدمة من قبل الشركات الصغيرة والمتوسطة، وبيروقراطية ثقيلة في عملية تقديم الطلب.

نوصي بتحسين طريقة تحديد إطار الضمانات، تحديث حجمها وفقًا للمؤشرات الاقتصادية، تشجيع التصدير والابتكار، زيادة نسبة الموافقة على القروض وتبسيط العمليات عبر الخدمات المصرفية المفتوحة. إضافة إلى ذلك، ينبغي مواصلة تطوير أداة ضمانات الدولة بحيث تتلاءم مع الاحتياجات الاقتصادية المتغيرة.

أجرى المكتب رقابة متابعة في لجنة الطاقة الذرية في مجال معين. وبالنظر إلى ضرورة الحفاظ على أمن الدولة ووفقًا للمادة 17(ج) من قانون مراقب الدولة، قررت عدم عرض هذا التقرير على طاولة الكنيست وعدم نشره.

يفع على عاتق الجهات الخاضعة للرقابة واجب العمل بطريقة سريعة وفعّالة لتصحيح أوجه القصور المشار إليها في هذا التقرير.

استلزم إعداد التقرير جهدًا كبيرًا من موظفي مكتب مراقب الدولة، الذين عملوا على إعداد التقرير بكامل المهنية والدقة والإنصاف والشفافية. يؤدي موظفو مكتب المراقب مهامهم العامة بروح من الإحساس الحقيقي بالرسالة، وأنتهز هذه الفرصة لأعرب عن شكري الجزيل لهم.

ندعو ونبتهل للشفاء العاجل للجرحى، إعادة تأهيل المختطفين الذين عادوا إلينا وأفراد عائلاتهم، عودة جميع المُهجّرين إلى منازلهم، وسلامة جنودنا وتوفيق قوات الأمن في الدفاع عن وطننا.

متناهو انجلمن

مراقب الدولة

ومفوض شكاوى الجمهور

أورشليم القدس، أيار 2026

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



פרק ראשון

ההתנהלות בעת חירום ובמלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**משק הדם הלאומי
בעת שגרה
ובעיתות חירום -
בראי שבעה
באוקטובר 2023
ומלחמת חרבות
ברזל**



משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום - בראי שבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

רקע

ביום שמחת תורה, שבעה באוקטובר 2023, תקף ארגון הטרור חמאס את מדינת ישראל בירי של אלפי רקטות ופצצות מרגמה ובחדירה של אלפי מחבלים לבסיסי צה"ל, לערים וליישובים בנגב המערבי (יישובי עוטף עזה). המחבלים ביצעו מעשים נוראים וקיצוניים באכזריותם. 415 חיילים ואנשי כוחות הביטחון נפלו בקרבות, ו-905 אזרחים ישראלים וזרים נרצחו. המחבלים ביצעו פשעים מחרידים בנשים, גברים, קשישים, ילדים ותינוקות, חיילות וחיילים. הם פצעו אלפי בני אדם בגוף ובנפש, ביצעו בקורבנות פגיעות מיניות קשות וחטפו לשטח רצועת עזה 251 נשים, גברים וילדים. תרחיש של התקפת מחבלים על יישובי עוטף עזה עם מספר כה גדול של פצועים ומשך לחימה כה ארוך כפי שקרה בשבעה באוקטובר הוא אירוע קיצון שלא היה חלק מתרחישי הייחוס הלאומיים, ולכן גם לא חלק מתורת הלחימה (תו"ל) שאליה נערכה מערכת הבריאות.

מתחילת המתקפה בשבעה באוקטובר ועד חצות אותו היום הגיעו לבתי החולים ברחבי הארץ כ-1,345 אזרחים וחיילים בשל פציעות שנגרמו מירי, מפעילות חבלנית עוינת ומפגיעת מרקטות שנורו לאזור הדרום ולמרכז הארץ וכן בשל פציעות נלוות אחרות, כגון פציעה בעת ריצה למרחב מוגן. בתי החולים הקרובים ביותר לאזור עוטף עזה, שם התרחשה מתקפת הפתע, הם המרכז הרפואי סורוקה של שירותי בריאות כללית (הכללית) בבאר שבע והמרכז הרפואי ברזילי באשקלון. עד חצות אותו היום הגיעו לסורוקה 622 פצועים ולברזילי הגיעו 241 פצועים - סך הכול כ-64% מכלל הפצועים שהגיעו לבתי החולים באותו יום.

במצב חירום רפואי כל אדם זכאי לקבל טיפול רפואי דחוף ללא התניה, בהתאם לחוק זכויות החולה, התשנ"ו-1996. כמו כן, זכאי שירותי בריאות, על פי חוק ביטוח בריאות ממלכתי, התשנ"ד-1994, זכאים בין היתר לקבל עירוים וזריקות, למשל עירו דם. דם הוא מוצר חיוני והכרחי לטיפול יום-יומי באלפי חולים, לביצוע ניתוחים והשתלות ולהצלת חייהם של נפגעי טרוח, תאונות דרכים ומקרי טראומה, הן בעת שגרה והן בעיתות חירום. סוג דם הוא תכונה גנטית, והדם נחלק לארבעה סוגים - O, A, B, AB. לכשליש מהאוכלוסייה בישראל יש סוג דם O+ (בדוח זה - סוג דם O). תורם בעל סוג דם מסוים יכול לתרום דם לנתרם בעל אותו סוג דם, ויש בעלי סוגי דם שיכולים לתרום לבעלי סוגי דם אחרים - בעלי סוג דם B ו-A יכולים לתרום לבעלי אותו סוג דם וכן לסוג דם AB, ובעלי סוג דם O יכולים לתרום לבעלי כל סוגי הדם. על כן, ובשל שכיחותם של בעלי סוג דם O באוכלוסייה, עולה החשיבות שבהתרמת סוג דם O, בייחוד בעיתות חירום.

מערך שירותי הדם בישראל מושתת על שירותי הדם של מגן דוד אדום (מד"א), באמצעות מרכז שירותי הדם של מד"א (בנק הדם המרכזי של מד"א), וכן על בנקי דם הפועלים ב-31 בתי חולים. על פי חוק מגן דוד אדום, התש"י-1950 (חוק מד"א), אחת ממטרותיו של מד"א היא "לקיים לטובת כלל התושבים שירות של אגירת דם, פלסמה ומוצרי לוואי שלהם". על יישום חוק מד"א ממונה



שר הבריאות. בנק הדם בבית החולים הוא מעבדה המספקת דם ליחידותיו החיוניות בעת שגרה ובעיתות חירום, ובכלל זה לחדרי הטראומה ולחדרי הניתוח לצורך טיפול בפצועים.

תחום הדם נמצא באחריותו של משרד הבריאות, המופקד על תחום הבריאות של תושבי ישראל. משרד הבריאות קובע את המדיניות בתחום שירותי הבריאות והרפואה וממונה על התכנון, הפיקוח, הבקרה, הרישוי והתיאום לגבי השירותים של מערכת הבריאות, ובכלל זה בנוגע לתחום הדם. לצורך היערכות לשעת חירום הוקמה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות בשעת חירום (הרשות העליונה לאשפוז ובריאות) מתוקף החלטת ממשלה משנת 1986. הרשות העליונה לאשפוז ובריאות הוגדרה רשות ייעודית למערכת הבריאות במסגרת תכנון המשק החיוני לשעת חירום והפעלתו בשעת חירום, והיא חלק מן המשק לשעת חירום. בראש הרשות העליונה לאשפוז ובריאות עומד מנכ"ל משרד הבריאות, וחברים בה קצין הרפואה הראשי של צה"ל (קרפ"ר) וכן מנכ"ל הכללית. חמ"ל הבריאות הלאומי נועד לשמש גוף שליטה מטעם הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ופועל באירועי חירום אזרחיים ובאירועים ביטחוניים.

היערכות משק הדם לעיתות חירום כוללת אגירה של מלאי מספק של דם ורכיביו ומוכנות לאספקתו המהירה, כדי לאפשר להציל חיים ולתת טיפול רפואי איכותי. מלאי הדם הלאומי מורכב ממלאי הדם במד"א וממלאי הדם שבבנקי הדם של בתי החולים. היערכות לעיתות חירום מצריכה את הגורמים המעורבים - הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, משרד הבריאות, מד"א ובתי החולים, כל אחד בתחומי אחריותו, לוודא בין היתר שמלאי הדם מספיק לצריכה הצפויה של סוגי הדם ורכיבי הדם הנדרשים, וכנגזרת מכך לעמוד על היקף ההתרמות הנדרשות מהציבור ומחילי צה"ל ולהכין את הציוד וכוח האדם הנדרשים כדי לעמוד ביעדי המלאי. מד"א מספק דם לכל בתי החולים שבהם יש בנקי דם. משרד הבריאות מנחה את בתי החולים להחזיק בעת שגרה מלאי דם המספיק לשלושה ימי צריכה, כדי שיהיו ערוכים לאירועי חירום באופן שוטף. המלאי מחושב לפי ממוצע צריכה יומי של מנות דם במחצית השנה האחרונה באותו בית חולים. נוהל "משלוחי דם במרכז שירותי הדם של מד"א - נוהל כללי" משנת 2022 קובע כי מד"א אחראי לספק דם ומרכיביו לבתי החולים וליחידות צה"ל במשך כל שעות היממה בעת שגרה ובשעת חירום.



נתוני מפתח

534 מנות דם בלבד מסוג O

מספר מנות הדם מסוג O שהיו במד"א בשבעה באוקטובר, לעומת 750 מנות דם מסוג O כפי שנדרש על ידי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות. מדובר בחוסר של כ-30% מהנדרש

0 מנות מסוג O דם

היו בבנק הדם של סורוקה בסביבות השעה 12:00 בשבעה באוקטובר. באותה שעה היו בחדר הטראומה של בית החולים רק מנות דם ספורות מסוג O¹. מתחילת המתקפה ועד אותה שעה פונו לסורוקה כ-220 פצועים בדרגות פציעה שונות

41% (555 פצועים)

שיעור הפצועים בדרגות פציעה בינונית, קשה ואנושה מ-1,345 הפצועים שהגיעו לבתי החולים בשבעה באוקטובר. לפי הערכות מומחים בתחום הדם, לפצוע בדרגת פציעה בינונית ומעלה דרושות בממוצע שבע מנות דם

ל-5 מ-12 בנקי דם שאינם מוגנים (כ-42%)

אין תוכנית למעבר למיקום חלופי מוגן בעיתות חירום

12 מ-21 בנקי דם בבתי החולים (כ-57%)

אינם מוגנים מירי רקטות וטילים

כ-3.5 שעות

מספר השעות שלקח למד"א לספק את הזמנת מנות הדם הראשונות לסורוקה בשבעה באוקטובר - מרגע ההזמנה (בשעה 8:40)

1 גם בשעה 18:25 נותרו בסורוקה 28 מנות O בלבד. בבנק הדם של סורוקה היה במהלך שבעה באוקטובר מלאי של מנות דם נוספות מסוגים אחרים שאינם סוג דם O, אך עד לשעות הצהריים המאוחרות סורוקה התמקד במתן מנות דם מסוג O שהוא סוג דם אוניברסלי.



0 תרגילים לשינוע משלוחי דם בבתי החולים

אף אחד מ-21 בתי החולים שנבדקו לא ערך תרגילים לשינוע משלוחי דם בעיתות חירום - לא לנהגי בתי החולים ולא לנהגי חברות המשלוחים הפרטיות שעימן בתי החולים עובדים

19 מ-21 בתי החולים שנבדקו (כ-90%)

השיבו כי שינוע הדם מבנק הדם המרכזי של מד"א אליהם בעיתות חירום הוא באחריות בית החולים וכמעט כל בתי החולים (20 מ-21 בתי חולים) התקשרו עם חברת משלוחים פרטית לצורך שינוע משלוחי הדם ממד"א או שהם משתמשים בכלי רכב של בית החולים לצורך שינוע הדם. הדבר עלול לגרום לעיכובים באספקת מנות הדם לבתי החולים בעיתות חירום

5 מקרני דם רדיואקטיביים²

פעלו בחמישה מוסדות. עד מועד הביקורת משרד הבריאות לא פעל מול בתי החולים להחלפת מקרני הדם הרדיואקטיביים למקרנים מסוג רנטגן הבטוחים יותר לשימוש

פעולות הביקורת

בחודשים דצמבר 2023 עד יוני 2025 בדיק משרד מבקר המדינה את משק הדם הלאומי בשבעה באוקטובר 2023 ובמהלך מלחמת חרבות ברזל. בין השאר נבדקו הנושאים האלה: ההיערכות בשגרה לעיתות חירום; ניהול מלאי הדם הלאומי בעיתות חירום, ובכלל זה מלאי הדם בבתי החולים סורוקה וברזילי בשבעה באוקטובר ומעורבות משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומטה הרשות (חמ"ל הבריאות הלאומי) באספקת מנות הדם לסורוקה ולברזילי בשבעה באוקטובר; עמידה ביעדי מלאי הדם הארצי בעיתות חירום; דיווח של בתי החולים למד"א על מלאי הדם שברשותם; הפעלת מערך התרמות הדם של מד"א בעיתות חירום, ובכלל זה היקפי התרמות הדם בחודשיים הראשונים למלחמה; קביעת אתרי התרמה מוגנים כהיערכות לעיתות חירום; שינוע מנות דם בעיתות חירום מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים; מיגון בנקי הדם בבתי החולים הכלליים; שימוש במקרני דם רדיואקטיביים לטיפול במנות דם; מחשוב תהליכים במערך הדם וניהול ממוחשב של מערך הדם בבתי החולים. הבדיקה נעשתה בגופים שלהלן:

2 בעקבות עירוי דם עלול המטופל לסבול מתגובות נגד לעירוי. שיטה מקובלת למניעת תגובת נגד לעירוי דם למטופלים שהמערכת החיסונית שלהם חלשה היא הקרנת מנות דם לפני הליך העירוי (לצורך מניעת התרבות תאי דם לבנים) באמצעות קרינה מייננת. יש שתי טכנולוגיות להקרנת דם: קרינה רדיואקטיבית וקרינת רנטגן.



בתי חולים ממשלתיים:	בתי חולים של שירותי בריאות כללית:
<ul style="list-style-type: none"> ◀ המרכז הרפואי על שם אדית וולפסון ◀ המרכז הרפואי בני ציון ◀ המרכז הרפואי על שם ברזילי ◀ המרכז הרפואי הלל יפה ◀ המרכז הרפואי זיו ◀ המרכז הרפואי על שם חיים שיבא תל השומר ◀ המרכז הרפואי לגליל ◀ המרכז הרפואי צפון ◀ המרכז הרפואי שמיר ◀ המרכז הרפואי ת"א על שם סוראסקי (איכילוב) ◀ רמב"ם - הקריה הרפואית לבריאות האדם 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ המרכז הרפואי העמק ◀ המרכז הרפואי יוספטל ◀ המרכז הרפואי כרמל ◀ המרכז הרפואי מאיר ◀ המרכז הרפואי סורוקה ◀ המרכז הרפואי קפלן ◀ המרכז הרפואי רבין (הכולל את בילינסון והשרון)
<ul style="list-style-type: none"> ◀ בתי חולים ממשלתיים: ◀ בית החולים אסותא אשדוד ◀ המרכז הרפואי הדסה (הר הצופים ועין כרם) 	<ul style="list-style-type: none"> ◀ בתי חולים ציבוריים: ◀ בית החולים אסותא אשדוד ◀ המרכז הרפואי הדסה (הר הצופים ועין כרם)

הביקורת נעשתה לפני מבצע עם כלביא³ ביוני 2025. חשיבות תיקון הליקויים, ובכלל זה השלמת פערי המיגון של בנקי הדם, מתחזקת נוכח הסכנה לפגיעה ברציפות התפקודית של בתי החולים עקב פגיעת טילים, רעידת אדמה וכיו"ב, בדומה לפגיעה שקרתה בפועל במחלקות אחרות בסורוקה במהלך מבצע עם כלביא.

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].

3 מבצע צבאי מקיף שנועד לפגוע בתשתיות הצבאיות והגרעיניות של איראן.



תמונת המצב העולה מן הביקורת



פרק ראשון - ניהול מלאי הדם הלאומי בשבעה באוקטובר

בבוקר שבעה באוקטובר 2023 מתקפת הפתע על ישראל גרמה למספר פצועים גדול במקביל לחסימת כבישים וצירים במשך היום, ולכן נדרשה אספקת דם יעילה, מהירה ובהיקפים גדולים לבתי החולים שטיפלו בפצועים. כ-41% (555) מ-1,345 מהפצועים שהגיעו לבתי החולים בשבעה באוקטובר היו בדרגת פציעה בינונית, קשה ואנושה. לפי הערכות של מומחים בתחום הדם, לפצוע בדרגת פציעה בינונית ומעלה דרושות בממוצע שבע מנות דם. בעלי סוג דם O יכולים לתרום לבעלי כל סוגי הדם, ועל כן עולה החשיבות של העמידה ביעדי מלאי הדם מסוג O, בייחוד בעיתות חירום.



השתלשלות האירועים של הזמנת הדם הראשונה של סורוקה ממד"א בשבעה באוקטובר



על פי נתוני סורוקה ומד"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

* לפי מידע שמסר מד"א למשרד מבקר המדינה בינואר 2026, 10 מנות מתוך הזמנת הבוקר של סורוקה הוזמנו כשעה מאוחר יותר מהזמן הנקוב.

** יצוין כי על פי סיכום אירועי שבעה באוקטובר שערך סורוקה, בשעה 12:00 היו מנות דם ספורות (9 מנות דם) מסוג O+ בחדר הטראומה של סורוקה ומנות דם ספורות מסוג O- (7 מנות דם) בבנק הדם ובחדר הטראומה של סורוקה. גם בשעה 18:25 נותרו בסורוקה 28 מנות O בלבד.

*** בבנק הדם של סורוקה היה במהלך שבעה באוקטובר מלאי של מנות דם נוספות מסוגים אחרים שאינם סוג דם O, אך בשעות הראשונות סורוקה נתן מנות דם מסוג O שהוא סוג דם אוניברסלי.



ניהול מלאי מנות הדם במד"א ובמרכז הרפואי סורוקה ושינוע מנות דם לסורוקה ולברזילי בשבעה באוקטובר

סורוקה - בביקורת עלה שסורוקה, ששימש בשבעה באוקטובר בית החולים המרכזי לקליטת פצועים, נותר באותו היום פעמיים עם מלאי מזערי מאד של מנות דם מסוג O. על פי סיכום אירועי שבעה באוקטובר שביצע סורוקה, בשעה 12:00 היו מנות דם ספורות מסוג O בחדר הטראומה של סורוקה. גם בשעה 18:25 נותרו בסורוקה 28 מנות דם מסוג O בלבד. זאת בין היתר בשל כמה סיבות:

- **מלאי הדם שהיה קיים בסורוקה בבוקר שבעה באוקטובר** - מלאי מנות הדם ההתחלתי בסורוקה בבוקר שבעה באוקטובר היה נמוך מהנדרש על פי נוהל משרד הבריאות - 166 מנות דם בלבד לעומת 207 (חוסר של 20%), מהן 48 מנות דם בלבד מסוג O, לעומת 73 מנות על פי הנדרש (חוסר של כ-35%). עלה כי אספקת מנות הדם בחסר ממד"א לסורוקה בימים שלפני שבעה באוקטובר היא אחד הגורמים לכך שמלאי הדם בסורוקה בבוקר שבעה באוקטובר היה נמוך מהנדרש.
- **הזמנות הדם שסורוקה קיבל ממד"א בשבעה באוקטובר** - לאורך כל היום של שבעה באוקטובר סיפק מד"א לסורוקה רק כחצי מכמות מנות הדם מסוג O שהזמין סורוקה - 215 מנות דם מ-407 שהזמין סורוקה. בהזמנה של 8:40 הזמין סורוקה 92 מנות דם מסוג O, אך מד"א סיפק רק 50; בהזמנה של 13:00 הזמין סורוקה 120 מנות דם מסוג O, ומד"א סיפק רק 70; בהזמנה של 19:15 הזמין סורוקה 80 מנות דם מסוג O, ומד"א סיפק רק 40; ובהזמנה של 21:50 הזמין סורוקה 115 מנות דם סוג O, אך מד"א סיפק רק 55.
- **מלאי הדם מסוג O בבנק הדם המרכזי של מד"א בבוקר שבעה באוקטובר** - מסיכום האירועים שביצע מד"א יומיים לאחר שבעה באוקטובר (ב-9.10.23) בנוגע לאספקת הדם לסורוקה בשבעה באוקטובר עלה כי מלאי מנות הדם מסוג O במד"א בשעות הבוקר (לפני שבוצעו משלוחים) היה כ-200 מנות. עם זאת, מנתונים שמסר מד"א למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 ובנובמבר 2025, לאחר מועד סיום הביקורת, בנוגע לבוקר שבעה באוקטובר הוא ציין כי בסיכום האירועים שנערך ב-9.10.23 נפלה טעות בנוגע לכמות מנות הדם מסוג O וכי מלאי מנות הדם מסוג O במד"א עמד על 534 מנות. מכאן, שנתוני מד"א על מלאי הדם שלו בבוקר שבעה באוקטובר מלמדים כי על אף הנחיות הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, שלפיהן על מד"א להחזיק 750 מנות דם מסוג O, בשעות הבוקר של שבעה באוקטובר היו בבנק הדם המרכזי של מד"א לכל היותר 534 מנות דם מסוג O (כ-30% פחות מהכמות הנדרשת). משרד מבקר המדינה מעיר למד"א, כי גם לפי הנתונים המעודכנים עולה כי מלאי הדם מסוג O שהיה ברשותו בשבעה באוקטובר ושהיה לכל היותר 534 מנות דם, היה נמוך ביותר מכ-200 מנות דם מהמלאי הנדרש על פי הנחיות הרשות העליונה לאשפוז ובריאות של 750 (חוסר של כ-30% מהכמות הנדרשת). זאת ועוד, תשובת מד"א מספטמבר 2025 ולפיה נפלה טעות במספר מנות הדם מסוג O שצוין בסיכום האירועים שבוצע סמוך לאירועי שבעה באוקטובר מצביעה על כך, שהייתה אפשרות שהמידע ששימש את בנק הדם בבוקר שבעה באוקטובר לקבלת החלטות על אספקת הדם לבתי החולים ובכללם סורוקה, לא היה מלא או מעודכן.



● **עיכוב בשינוע הדם מבנק הדם המרכזי של מד"א לסורוקה - סורוקה** קיבל ממד"א את הזמנת הדם הראשונה בשבעה באוקטובר רק בשעה 12:15, כשלוש שעות וחצי לאחר ביצוע ההזמנה בשעה 8:40. עד אותה שעה (12:15) הגיעו לסורוקה 222 פצועים, 83 מהם בדרגת חומרה בינונית ומעלה. לפי סיכום אירועי שבעה באוקטובר שביצע סורוקה, בשעה 12:00 לא היו בבנק הדם שלו מנות דם מסוג O, ובחדר הטראומה שלו היו מנות דם ספורות מסוג O. משמעות הדבר היא כי לקראת השעה 12:00 באותו יום בית החולים ניצל כמעט את כל מלאי מנות הדם מסוג O שברשותו. אילו היו מגיעים לבית החולים עוד כמה פצועים במצב קשה שזקוקים למנת דם מסוג O, לא היה יכול בית החולים לתת להם מענה. העובדה שתרחיש זה לא התממש אינה תוצאה של היערכות מראש או של ניהול מיטבי של מלאי הדם⁴. עלה כי העיכוב באספקת מנות הדם ממד"א לסורוקה נבע בעיקר מבעיות בשינוע מנות הדם וכן מההסתמכות על חברות משלוחים פרטיות, ובכלל זה על נהג שאינו מתורגל באספקת הדם ליעדים השונים בעיתות חירום, במקום שינוע באמצעות אמבולנסים או רכבים של מד"א.

● **המרכז הרפואי ברזילי באשקלון - בשבעה באוקטובר** גם בברזילי הייתה בעיה באספקת מנות הדם, והן סופקו רק כעבור כשלוש שעות מרגע ההזמנה, עקב בעיה בשינוע ממד"א לברזילי שנבעה מההסתמכות בעיתות חירום על חברות משלוחים פרטיות ולא על מד"א. הזמנת הדם שביצע ברזילי ממד"א בשעה 8:00 סופקה במלואה רק בשעה 11:10 (כעבור כשלוש שעות מרגע ההזמנה ושעתיים וחמישים דקות מהרגע שבו המשלוח היה מוכן). עד שעה זו הגיעו לברזילי 88 פצועים, מהם 66 פצועים במצב בינוני ומעלה.

📌 **מעורבות משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומטה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות (חמ"ל הבריאות הלאומי) באספקת מנות הדם לסורוקה ולברזילי בשבעה באוקטובר - בביקורת עלה כי בשבעה באוקטובר משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומטה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות (חמ"ל הבריאות הלאומי) לא היו מודעים לבעיות שעלו בסורוקה ובברזילי בנוגע לאספקה ולשינוע של מנות הדם. על כן הם לא פעלו לכך שרמות מלאי הדם בבנקי הדם השונים, בפרט במד"א, בסורוקה ובברזילי, יספיקו לטיפול במספר הפצועים הגדול שהגיע, וממילא לא פעלו לזרז את אספקת הדם ושינועו לסורוקה ולברזילי ולהשלים את מלאי הדם הנדרש בבתי חולים אלה. יתרה מכך, למטה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות (חמ"ל הבריאות הלאומי) ולמשרד הבריאות לא הייתה מערכת ממוחשבת שתיתן תמונת מצב מלאה ומהימנה של מלאי הדם העדכני בבתי החולים.**

משרד מבקר המדינה מעיר לרשות העליונה לאשפוז ובריאות, למשרד הבריאות ולמד"א כי רצף האירועים שגרמו בסופו של דבר לכשל המהותי שבנק הדם בסורוקה נותר פעמיים במהלך שבעה באוקטובר עם מלאי מזערי מאוד של מנות דם מסוג O ובכך עלה הסיכון שבשעות הקריטיות של הטיפול בפצועים יהיה מחסור במנות דם, מצביע על הצורך בהפקת לקחים מאירועי שבעה באוקטובר ובתיקון הפערים שנמצאו.

4 בנוגע לעמידה במלאי מנות הדם הארצי בתקופות מסוימות במהלך השנה, להיעדר אסדרה של שינוע מנות הדם ממד"א לבתי החולים, ולמחשוב תהליכים הנוגעים לניהול משק הדם.



יוצא שהעובדה שסורוקה הצליח לספק לפצועים את מנות הדם הנדרשות בסביבות השעה 12:00 בשבעה באוקטובר אינה תוצאה של היערכות מראש או של ניהול מיטבי של מלאי הדם על ידי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, משרד הבריאות ומד"א.

פרק שני - ניהול מלאי הדם הלאומי בשגרה וכמוכנות לעיתות חירום בתקופה שקדמה לשבעה באוקטובר ולאחריה

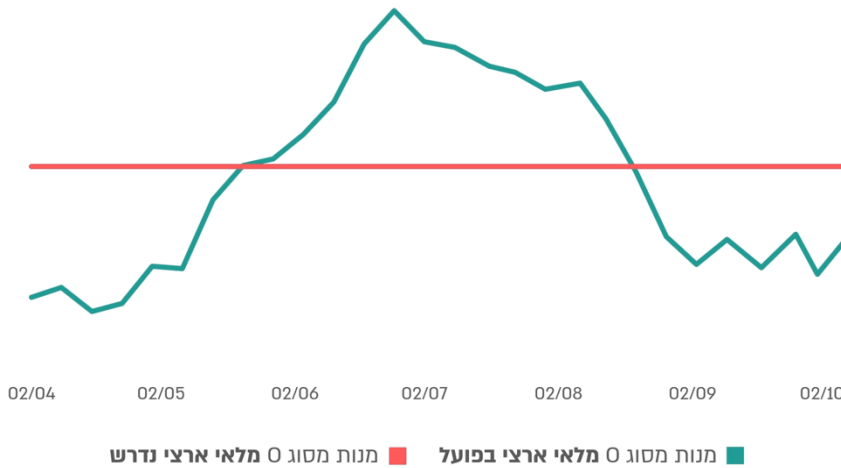
בביקורת עלה כי אומנם המלאי המזערי מאוד של מנות דם מסוג O בחלק מהיום של שבעה באוקטובר בסורוקה והעיכובים באספקת מנות הדם לסורוקה ולברזילי הם תוצאה של אירוע קיצון, אולם תחילתו של אירוע זה היא בהיערכות לוקה בחסר של הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, משרד הבריאות ומד"א לאספקת מנות דם בעיתות חירום ולניהול משק הדם באופן מיטבי, בהיבטים הנוגעים לפעולות של הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, של משרד הבריאות ושל מד"א בנוגע לעמידה ביעדי מלאי הדם הארצי בתקופות מסוימות במהלך השנה, להיעדר אסדרה לגבי שינוע הדם ממד"א אל בתי החולים, ולמחשוב תהליכים הנוגעים לניהול משק הדם (ניהול משק הדם באופן מיטבי), כמפורט להלן:

אי-עמידה ביעדי מלאי הדם הארצי בשגרה - משרד הבריאות הגדיר בשנת 2003 כי בשגרה מלאי הדם הארצי המנוהל במד"א ובבתי החולים צריך לעמוד על רמת דם מסוימת (רמת מלאי הדם הארצי בשגרה), ממנה שיעור מסוים של מנות דם מסוג O. רמות מלאי אלה היו בתוקף בשנת 2023. עלה כי בתקופות מסוימות בשנה, ובכלל זה בשנת 2023 (בעיקר בחופשת הקיץ ובתקופות החגים), רמות מלאי הדם היו נמוכות מהנדרש על ידי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות. למשל, מאפריל 2023, ימי חג הפסח, ועד אמצע מאי 2023, בעת מבצע מגן וחץ, מספר מנות הדם במלאי הארצי היה כ-85% עד כ-95% מרמת מלאי הדם הארצי הנדרשת בשגרה. גם בתקופה שקדמה לשבעה באוקטובר היו ירידות מרמת מלאי הדם הארצי הנדרשת בשגרה. למשל, לקראת סוף אוגוסט ותחילת ספטמבר 2023 - סוף חופשת הקיץ - ובתחילת אוקטובר 2023 הגיעה רמת המלאי הארצי לכ-93% מהרמה הנדרשת בשגרה. יש לציין כי לפי מד"א, הסיבות למחסור במנות דם, ובכלל זה בתקופה זו של השנה, הן בין היתר ירידה במוטיבציה של הציבור לתרום וחזרת מקומות עבודה לעבודה היברידית שצמצמה לחצי את מספר העובדים בימי התרמה וחוסר מוכנות של מקומות העבודה להקצות יום נוסף לתרומות דם. הדבר מחדד את הצורך להיערך בעוד מועד למחסור במועדים אלו.

אי-עמידה במלאי הדם הארצי מסוג O - משרד הבריאות הגדיר בשנת 2003 כי בעת שגרה מלאי הדם הארצי מסוג O צריך לעמוד על שיעור מסוים מרמת מלאי הדם הארצי הנדרשת. בביקורת עלה כי בתקופות מסוימות בשנה רמות מלאי הדם מסוג O היו נמוכות מהנדרש על ידי משרד הבריאות. למשל, מאפריל עד אמצע מאי 2023, תקופת חג הפסח ומבצע "מגן וחץ", מלאי הדם הארצי מסוג O (שנחשב תורם אוניברסלי) היה כ-60% מהנדרש. גם מסוף אוגוסט 2023 ועד שבעה באוקטובר (חופשת הקיץ וחגי תשרי) מלאי הדם מסוג O היה כ-70% מהנדרש.



מלאי הדם הארצי מסוג O (במד"א ובבתי החולים), לעומת הכמות הנדרשת - אפריל עד אוקטובר 2023



על פי נתוני מד"א, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

הפערים המשמעותיים בין מלאי הדם הזמין לבין מלאי הדם הנדרש, בייחוד בשבעה באוקטובר, בסיומה של תקופת החגים הידועה כתקופה שבה יש חוסר במנות דם, ובייחוד במנות דם מסוג O, ושבו כמות הפצועים בדרגת חומרה בינונית ומעלה בכל בתי החולים בארץ הייתה 555, הגבירו באופן ניכר את הסיכון לפגיעה ביכולת להציל חיים. מצב זה ממחיש את החשיבות הקריטית בהיערכות מוקדמת ובהבטחת זמינות מנות דם מספקת כדי למנוע הישנות של תרחישים דומים בעתיד.

התמודדות עם מחסור בתרומות דם באמצעות פעולות הסברה ופרסום - בדוח מבקר המדינה בנושא מערך שירותי הדם במדינה משנת 1991⁵ צוין כי במועדים ידועים מראש, למשל בתקופות החגים פסח וראש השנה ובחופשות הקיץ, יש דרך קבע מחסור בדם בעיקר בסוגים הנדירים (מקבוצת סוג דם O), אך מד"א לא נערך לכך. עלה כי משנת 2022 ועד מועד סיום הביקורת (יוני 2025), למרות ההכרה בחשיבותן של פעולות הסברה ופרסום לציבור מטעם משרד הבריאות ומד"א על החשיבות בתרומות דם כחלק מקמפיין הסברה לאומי מתמשך, משרד הבריאות ומד"א לא פעלו לגיבוש תוכנית ארוכת טווח בנושא זה ולתקצובה בהתאם. העמידה במלאי הדם הנדרש מתחדדת נוכח הפער המשמעותי בין מלאי הדם שהיה זמין בפתחו של שבעה באוקטובר - שאירע בסיומה של



5 מבקר המדינה, דוח שנתי 41 (1991), "מערך שירותי הדם במדינה", עמ' 183 ו-186.



תקופת חגים, הידועה כתקופה שבה יש חוסר במנות דם, ובייחוד במנות דם מסוג O - למלאי הדם הנדרש באותו היום.

התרמות דם בצה"ל - צה"ל תורם חלק לא מבוטל מסך תרומות הדם בישראל. למשל, בשנת 2022 צה"ל תרם כ-66,000 מנות דם מתוך 265,000 מנות דם ארציות שהותרמו בשנה זו (כ-25% מכלל התרומות הארציות). עלה כי על אף היתרון שבהתרמות דם מצה"ל, מספר תרומות הדם בצה"ל הלך וירד - מ-66,232 בשנת 2022 ל-58,645 בשנת 2023 (ירידה של כ-11%), ול-49,930 בשנת 2024 (ירידה של כ-25% לעומת שנת 2022).

הגדרת מלאי מרכיבי הדם שבית חולים נדרש להחזיק בעת שגרה ובעיתות חירום - בביקורת עלה כי אף שקיימת חשיבות לניהול מלאי מרכיבי הדם כדי לספק את צורכי המטופלים ולשפר את הניצול של מנות דם אלה לפני שפג תוקפן ויהיה צורך להשמידן, במשך השנים הרשות העליונה לאשפוז ובריאות לא קבעה את מלאי מרכיבי הדם (מנת דם ניתן לחלק לכמה מרכיבים) שבית חולים נדרש להחזיק בעת שגרה ובעיתות חירום כחלק מניהול מלאי, ונכון לשבעה באוקטובר 2023 כל בית חולים החזיק במלאי מרכיבי דם לפי חישוב עצמאי שביצע. לאחר שבעה באוקטובר, בדצמבר 2023 ביקשה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות מהוועדה המייעצת למשרד הבריאות ברפואת עירוניים להמליץ על מלאי מרכיבי הדם בעת שגרה ובעיתות חירום ולשם כך הקימה תת-ועדה. רק לקראת סיום הביקורת, במאי 2025, פרסם משרד הבריאות חוזר שקבע את מלאי מרכיבי הדם בעת שגרה ובעיתות חירום.

דיווח בתי החולים למד"א על מלאי הדם שברשותם ותמונת המצב הלאומית של משרד הבריאות לגבי מלאי הדם - בעת ביצוע ההזמנות היומיות של מנות דם בתי החולים מדווחים למד"א על מלאי מנות הדם שברשותם, ומד"א מעביר דיווחים אלה למשרד הבריאות - לצורך הצגת תמונת מצב מלאה של מלאי הדם הלאומי - וכן למפקדת קצין הרפואה הראשי (מקרפ"ר). בביקורת עלה כי כל בנקי הדם שבבתי החולים מדווחים למד"א על מלאי מנות הדם הרגילות שברשותם, אולם לא כל בתי החולים מדווחים למד"א על מנות דם המסוננות, המוקרנות והמוצלבות. למשל, מבדיקת הדיווחים שלפני שבעה באוקטובר עלה כי עשרה בתי חולים לא דיווחו למד"א על מלאי מנות הדם המסוננות⁶ שהיו ברשותם, ו-13 בתי חולים לא דיווחו על מנות הדם המוקרנות⁷. לאחר שבעה באוקטובר יותר בתי חולים דיווחו על כל מנות הדם שברשותם, אך עדיין היו כאלה שלא מסרו דיווח מלא. למשל, גם לאחר שבעה באוקטובר חמישה בתי חולים אינם מדווחים למד"א על מלאי מנות הדם המסוננות שברשותם, ושבעה בתי חולים אינם מדווחים על מנות הדם המוקרנות (מדובר על עשרות עד מאות מנות בכל חודש). מכאן שתמונת המצב שהייתה למשרד הבריאות בנוגע למלאי הדם בבתי החולים ערב שבעה באוקטובר ואף עד למועד סיום הביקורת (יוני 2025) לא הייתה מלאה, וההחלטות שמשרד הבריאות קיבל התבססו על מידע לא שלם. עוד עלה בביקורת כי משרד הבריאות לא הגדיר לבתי החולים, בין היתר בנוהל או בהנחיה, על אילו סוגי מנות דם עליהם לדווח בכל יום, ולכן כל בית חולים מדווח באופן שונה על סוגי מנות הדם שברשותו.

6 סינון הוא תהליך אשר נועד לנקות את מנות הדם ממרכיבים לא רצויים.

7 הקרנת מנות דם לצורך עיקרון לפני הליך העירוי היא שיטה למניעת תגובת נגד לעירוי דם למטופלים שהמערכת החיסונית שלהם חלשה.



שינוע מנות דם בעיתות חירום מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים

- עלה כי על אף החשיבות בשינוע מנות הדם בעיתות חירום על ידי רכב מד"א (אמבולנס או ניידת דם), משרד הבריאות לא הסדיר בנהליו אל מול מד"א ובתי החולים מי הם הגורמים הרשאים לשנע דם בעיתות חירום, ובכלל זה לא הבהיר את החשיבות בשינוע דם על ידי רכב מד"א בעיתות חירום ולא הנחה את מד"א ובתי החולים בנושא זה. היעדר האסדרה לגבי שינוע מנות דם מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים על ידי משרד הבריאות בשיתוף מד"א הביא בין היתר לכך ששינוע הדם בעיתות חירום אינו מתבצע על ידי רכבים ייעודיים שיש בהם אמצעים ייחודיים לשינוע הדם בעיתות חירום.

- כמעט כל בתי החולים (19 מ-21 בתי חולים, כ-90%) השיבו כי שינוע הדם מבנק הדם המרכזי של מד"א אליהם בעיתות חירום הוא באחריות בית החולים, וכמעט כל בתי החולים (20 מ-21 בתי חולים) התקשרו עם חברת שילוח פרטית או עם חברת מוניות (חברת משלוחים פרטית) לצורך שינוע משלוחי הדם ממד"א או שהם משתמשים בכלי רכב של בית החולים לצורך שינוע הדם. הדבר עלול לגרום לעיכובים באספקת מנות הדם לבתי החולים, משום שלחברות אלה אין קשר מוסדר עם כוחות הביטחון וההצלה בעיתות חירום כדי לדעת אילו צירים חסומים בדרך למד"א ולבתי החולים, ועקב כך עלולה להיחסם כניסת כלי רכב שלהן לאזורים מאוימים בשל היותן גוף פרטי. ואכן, בשבעה באוקטובר חל עיכוב באספקת הדם לסורוקה ולברזילי בשל הסתמכות על חברות משלוחים פרטיות.

תרגול של נהגי מד"א, נהגי בתי החולים ונהגי חברות המשלוחים הפרטיות שאיתן עובדים מד"א ובתי החולים בשינוע מנות דם כהיערכות לעיתות חירום - בביקורת

עלה כי על אף אחריותו של מד"א לתרגל את הצוותים כהיערכות לעיתות חירום, בשנים 2020 - 2024 מד"א לא תרגל שינוע מנות דם ממד"א אל בתי החולים כהיערכות לעיתות חירום. עוד עלה כי בשנים אלו 21 מ-21 בתי החולים שנבדקו לא ערכו תרגולים לנהגי מערך שינוע הדם שלהם ולחברות המשלוחים הפרטיות שעימן הם עובדים בשינוע משלוחי דם ממד"א אל בתי החולים בעיתות חירום. הסיבה העיקרית שציינו מד"א ובתי החולים הייתה כי נהגים אלה מבצעים אספקת דם בשגרה ולכן אין צורך לתרגל אותם בכך. עוד עלה כי 12 מ-21 בתי החולים לא הגדירו נהגים מסוימים (נהגי בית החולים או נהגי חברות משלוחים פרטיות) לאספקת דם בעיתות חירום.

ציוד מיגון לנהגי חברות המשלוחים הפרטיות בעיתות חירום - עלה כי יותר מחצי מ-21 בתי החולים אינם מספקים לחברות המשלוחים הפרטיות או לנהגי בית החולים ערכות מיגון הכוללות קסדה ואפודי מגן לטובת שינוע בדרכים של מנות דם מבנק הדם המרכזי של מד"א אל בתי החולים בעיתות חירום.

העברת מנות דם בין בתי חולים בעיתות חירום (ניוד) - אחת הדרכים להשלמת מלאי בבתי חולים בעיתות חירום, במקרה שלבנק הדם המרכזי של מד"א אין אפשרות לספק מנות דם, יכולה להיות העברת מנות דם מבית חולים אחד למשנהו, וזאת עד לאספקת דם מוסדרת ממד"א. בביקורת עלה כי 21 מ-21 בתי החולים שנבדקו אינם מעבירים ואינם מוכרים כלל מנות דם לבתי חולים כלליים אחרים בעיתות חירום. משרד הבריאות הגדיר ב"נוהל הפעלת בנק דם ומתן עירווי דם ומרכיביו" מנובמבר 2020 כי יש להקפיד על תיעוד



מלא של הנתונים של מנות הדם (למשל, תאריך האספקה והכמות שהתקבלה) בעת הפצת מרכיבי הדם מבנק הדם המרכזי של מד"א לבנקי הדם בבתי החולים ובעת העברת דם בין בנקי דם של בתי חולים. עם זאת, משרד הבריאות לא הגדיר בהנחיותיו את המקרים והתנאים שבהם בתי חולים יכולים להעביר מנות דם לבתי חולים אחרים, ובפרט בעיתות חירום.

פרק שלישי - הפעלת מערך התרמות הדם של מד"א במלחמת חרבות ברזל

היקפי התרמות הדם של מד"א בחודשיים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל - בביקורת עלה כי רמות מלאי הדם הארציות מ-17.10.23 עד תחילת נובמבר 2023 היו גבוהות מרמות המלאי שהגדירה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות בתקופה זו, זאת גם כתוצאה מהתגייסות הציבור לתרום דם בעקבות מתקפת חמאס בשבעה באוקטובר. הדבר נבע מכך שמספר ההתרמות היומיות מפרוץ המלחמה עד סוף חודש אוקטובר 2023 (26.10.23) היה גבוה לרוב ממספר ההתרמות הנדרש כדי להגיע לרמת המלאי המוגדרת. למשל, ב-19.10.23 התרים מד"א כ-40% יותר ממספר מנות הדם שנדרשו לשמירה על רמת מלאי שהנחתה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות באותה עת. מסוף אוקטובר 2023 התחיל מד"א להפחית את מספר ההתרמות היומיות, אך הוא לא נקט פעולות שיצמצמו את היקף ההתרמות באופן מספק.

דבר שהביא עד אמצע נובמבר למלאי מנות דם ארצי גדול. ב-13.11.23 החלה לרדת רמת המלאי הארצית במתינות.

הנחיות הרשות העליונה לאשפוז ובריאות בנוגע להתרמות הדם - ב-2.11.23 קבעה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות כי יש לכנס את ועדת הדם⁸, כדי שתגבש המלצות לרשות בנוגע לחלוקת המלאי בין בתי החולים למד"א ובנוגע להגדרת מדיניות התרמות בשל דרישות תקציב. עלה כי ועדת הדם אכן התכנסה ב-5.11.23 והמליצה על רמת המלאי הנדרשת בבתי החולים וכן עדכנה על הקמת תת-ועדה שתגדיר את הציוד הנדרש לעיבוד מנות הדם, ואולם ועדת הדם לא עסקה בנושא היקף ההתרמות הגבוה. עוד עלה כי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות לא דנו בשבועות הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בצורך לעדכן את היקף התרמות הדם שביצע מד"א בהתאם להנחיות הרשות. עוד עלה כי עד סוף אוקטובר 2023 - אז הייתה רמת מלאי הדם הארצי גבוהה פי שלושה ממלאי הדם הארצי שנדרשו - על פי הנחיית הרשות העליונה לאשפוז ובריאות - הרשות לא הנחתה את מד"א למתן את היקף ההתרמות הגבוה שביצע, אף שרמת מלאי הדם הארצי חצתה את היעד שהוצב לה. נוסף על כך, על אף הנחיית הרשות לוועדת הדם ב-2.11.23 להגדיר את מדיניות ההתרמות, הרשות לא וידאה שהוועדה אכן מבצעת את הנחיותיה וממליצה על מדיניות חדשה.

תיאום בין מערכי ההתרמה של מד"א ובין מערכי ההתרמה של בתי החולים - חוזר משרד הבריאות בנושא "נוהל הפעלת בנק דם ומתן עירווי דם ומרכיביו" משנת 2020 קובע כי כל בנק דם של בית חולים יכול לעסוק גם בהתרמת דם ומרכיביו לצורך שימוש באותו

8 הוועדה לארגון שירותי בנק הדם במוסדות הרפואה בארץ בעיתות חירום (ועדת הדם) ממונה על ידי המשנה למנכ"ל משרד הבריאות, ובראשה עומדת סמנכ"לית שירותי הדם במד"א.



בית חולים. עלה כי הנוהל אינו קובע הנחיות פרטניות הנוגעות להתרמות הדם העצמאיות של בתי החולים, ובכלל זה את המגבלות לביצוע ההתרמה העצמאית, את הצורך בתיאום בין בתי החולים ובין מד"א בנוגע לאתרים שבהם מתבצעות ההתרמות של בתי החולים ואת המכסות שבית החולים יכול להתרים. בספטמבר 2024 פרסם משרד הבריאות נוהל המסדיר את דרך הפעולה של מד"א כאשר עולות בעיות בשינוע דם מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים בעיתות חירום. הנוהל קובע כי מתרימי דם של מד"א יתייצבו בבתי החולים ויבצעו שם התרמות דם. עם זאת, נוהל זה אינו מסדיר את נושא התרמות הדם העצמאיות של בתי החולים.

קביעת אתרי התרמת דם כהיערכות לעיתות חירום - בעיתות חירום התרמות דם הן צורך לאומי חיוני להמשך תפקוד המערך הרפואי. החלטת הממשלה מ-28.11.02 קבעה כי צה"ל (באמצעות פקע"ר) יחד עם מד"א ומשרד הבריאות צריכים להשלים רשימת "אתרים להתרמות דם" בעיתות חירום. עלה כי נכון למועד סיום הביקורת, רק לגבי 25 מ-145 אתרים (17%) שמד"א ופקע"ר אישרו כמתאימים לשמש אתרי התרמת דם בעיתות חירום, פקע"ר השלים את הליך "תפיסת המקרקעין"⁹ כנדרש. כלומר, לגבי 120 אתרים קיים חשש שלא יהיו זמינים להפעלה בעיתות חירום, ועלולה להיפגע הרציפות התפקודית של מד"א. זאת ועוד, מכיוון שפקע"ר לא השלים את תפיסת המקרקעין לגבי חלק מהאתרים שאותרו, ייתכן שיש גורמים נוספים המתכננים להשתמש באותם אתרים עצמם בעיתות חירום (למשל כמעונות ילדים או לשימוש צה"לי אחר).

פרק רביעי - הפקת לקחים ותחקור אירועים בקשר לניהול משק הדם במלחמת חרבות ברזל

תחקור של הרשות העליונה לאשפוז ובריאות - הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות החליטו במהלך המלחמה בשל לקחים שהפיקו ובשל הצורך להתכונן לתרחיש לחימה בזירות נוספות כי מתרימי מד"א יתייצבו באתרי מד"א ובבתי החולים שנקבעו מראש (תרחיש "אי בודד"). הם אף החליטו כי לכל בית חולים ייקבע מלאי דם דיפרנציאלי (שונה לכל בית חולים) על פי מצבי הכוונות השונים ובהתאם לסוג בית החולים ומקומו יחסית לאזור האיום.

עם זאת, בביקורת עלה כי הם לא ביצעו הליך של הפקת לקחים בנוגע לאספקת הדם לבתי החולים סורוקה וברזילי, שאליהם הגיעו רוב הפצועים בשבעה באוקטובר, לעמידה ביעדי מלאי הדם במד"א לפני שבעה באוקטובר, ובפרט מנות דם מסוג O, ולהיקף ההתרמות. עוד עלה כי רק במרץ 2025 מינה מנכ"ל משרד הבריאות צוות שיעסוק בהפקת לקחים לגבי הפיקוד, השליטה והניהול במטה משרד הבריאות במהלך מלחמת חרבות ברזל, אך לא בנוגע למשק הדם הלאומי.

היעדר תחקיר משותף של הרשות העליונה לאשפוז ומשרד הבריאות בנוגע לאירועים הקשורים לניהול משק הדם במלחמת חרבות ברזל, ושל מד"א בנוגע להיקף ההתרמות

9 תפיסת מקרקעין היא תפיסת חוקה על מקרקעין לצורך שימוש בהם בעיתות חירום. התפיסה נעשית על פי עקרונות חוק ההתגוננות האזרחית, התשי"א-1951, ולפי חוק להסדר תפיסת מקרקעים בשעת חירום, תש"י-1949. שלפיו רשות מוסמכת בצו חתום בידה לצוות על תפיסת מקרקעין בין היתר לצורך הגנת המדינה, ביטחון הציבור וקיום אספקה חיונית או שירותים חיוניים.



הגדול, פוגע ביכולת להסיק מסקנות ולהפיק לקחים כדי ללמוד ולשפר ביצועים באירועים עתידיים.

תחקור של מד"א - עלה כי מד"א תחקר באופן נקודתי את נושא אספקת הדם לסורוקה בשבעה באוקטובר, ובכלל זה את הבעיות בשינוע הדם ממד"א לסורוקה, ואף הכניס לשימוש מערכת לניהול תורים כדי להימנע מהתקהלויות ומתורים ארוכים באתרי התרמות הדם, כפי שהיה בתחילת מלחמת חרבות ברזל. ואולם מד"א לא ניתח את היקפי ההתרמות הגבוהים בחודשים הראשונים של מלחמת חרבות ברזל ולא ביצע הפקת לקחים בהתאם.

פרק חמישי - מיגון בנקי הדם בבתי החולים הכלליים וסיכונים בטיחותיים בשל שימוש במקרני דם רדיואקטיביים שאינם מוגנים

מיגון בנקי הדם מפני איום רקטות וטילים - לשם שמירה על רציפות התפקוד של בנק הדם בייחוד בעיתות חירום ושמירה על ביטחון עובדי בנק הדם חשוב שבנק הדם ימוקם במרחב מוגן. בביקורת עלה כי יותר ממחצית (12 מ-21) בנקי הדם אינם מוגנים כלל, ומתוך בנקי הדם שאינם מוגנים לכ-42% (5 מ-12) אין כלל תוכנית מעבר לאתר חלופי מוגן בבית החולים לצורך שמירה על רצף תפקודי. עוד עלה כי על אף המלצת ועדת הדם למשרד הבריאות באוקטובר 2023 לערוך סקר ארצי לגבי תנאי המיגון של בנקי הדם ברחבי הארץ, עד מועד סיום הביקורת (יוני 2025) משרד הבריאות לא ערך את הסקר הארצי.

סיכונים בשל שימוש במקרן הדם הרדיואקטיבי ברמב"ם שהיה ממוקם באזור לא בטיחותי¹⁰ - מקרן דם רדיואקטיבי הוא מכשיר רב-עוצמה, והשימוש בו כרוך בסיכונים בטיחותיים וביטחוניים בשל חשש מפגיעה עוינת ישירה במקור הרדיואקטיבי שבמכשיר. שחרור קרינה או זיהום רדיואקטיביים עלולים להסב נזק סביבתי רב ופגיעה באוכלוסייה. במועד סיום הביקורת חמישה מוסדות בישראל השתמשו במקרני דם בטכנולוגיה הרדיואקטיבית, בין היתר ברמב"ם. בשנים 2014 - 2024 עלו ליקויים בטיחותיים וביטחוניים מהותיים חוזרים ונשנים בהפעלת מקרן הדם הרדיואקטיבי ברמב"ם בבקורות המשרד להגנת הסביבה (המשרד להג"ס) האחראי למתן היתר לעיסוק במכשיר קרינה רדיואקטיבי לשימוש אזרחי. להלן פירוט:

- בביקורת עלה כי על אף סמכותו של המשרד להג"ס מתוקף תקנות הרוקחים (יסודות רדיואקטיביים ומוצריהם), התש"ם-1980, לבטל היתר שנתן להפעלת מקרן רדיואקטיבי אם הופר או לא קיים תנאי מתנאי ההיתר, הוא לא נקט אמצעים מתאימים שיביאו לתיקון הליקויים שהעלה פעם אחר פעם בבקורות ברמב"ם, ובהם מקום המקרן תחת גג הבניין במקום שיש סיכון לפגיעה ישירה של טיל (או רקטה) בו ופיזור החומר הרדיואקטיבי והיעדר הקפדה על מדידת רמת הקרינה בצמוד למקרן.
- עלה כי אף שבשנים 2014 - 2024 נמצאו בבקורות המשרד להג"ס ליקויים בטיחותיים וביטחוניים מהותיים חוזרים ונשנים בהפעלת מקרן הדם הרדיואקטיבי, רמב"ם לא תיקן את הליקויים. עוד עלה בביקורת כי המשרד להג"ס אף לא פנה בכל השנים האלה

10 שיטה מקובלת למניעת תגובת נגד לעירוי דם למטופלים עם מערכת חיסונית חלשה היא הקרנת מנות דם לפני הליך העירוי (לצורך מניעת התרבות תאי דם לבנים).



למשרד הבריאות, המאסדר בתחום הבריאות והבעלים של רמב"ם (בהיותו בית חולים ממשלתי), כדי שיסייע ביישום הנחיותיו לרמב"ם. המשרד להג"ס אף לא פנה לצה"ל בנושא כדי שיהיה מודע לסיכון, ובפרט לא פנה לפקע"ר.

- נוסף על כך, המשרד להג"ס לא פעל באופן מספק לכך שרמב"ם יחדול מהשימוש במקרון הרדיואקטיבי או לחלופין יתקן את הליקויים שעלו בבקורות. המשך השימוש במקרון הדם הרדיואקטיבי במקומו החדש במשך תקופה ארוכה (כ-15 שנים) חשף את הציבור בכלל ואת עובדי בית החולים ומבקרו ועובדי בנק הדם בפרט לסיכון סביבתי רב במקרה של פגיעה במכשיר או במקרה של תקלה בו. הימצאות המקרון ברמב"ם היוותה פוטנציאל לסיכון סביבתי מחשש לפגיעה בו. יצוין כי רק ביולי 2025, לאחר מועד סיום הביקורת, פינה רמב"ם את מקרון הדם מבית החולים. משמעות הדבר היא כי במהלך מבצע עם כלביא עת שוגרו מאיראן טילים במשקל של מאות ק"ג המקרון עדיין היה ברמב"ם.

החלפת מקרני הדם הרדיואקטיביים במקרני דם בטכנולוגיית רנטגן - בביקורת עלה כי על אף הנחיית משרד הבריאות לאגף לשעת חירום במשרד הבריאות ממרץ 2024 למפות עד אפריל 2024 את מעבדות הדם המחזיקות מקרני דם רדיואקטיביים בכל בתי החולים ואת רמות המיגון של המקרנים, משרד הבריאות לא עמד בזמן שקבע למיפוי, ורק בעקבות פניית משרד מבקר המדינה הוא מיפה במהלך הביקורת (בדצמבר 2024) את מקום מקרני הדם. עוד עלה כי לעומת המגמה הקיימת במדינות מתקדמות בעולם לצמצם את השימוש במקרני דם רדיואקטיביים ולהחליפם במכשירים בטוחים יותר בטכנולוגיית רנטגן (עלות של כ-1.35 מיליון ש"ח), עד מועד סיום הביקורת משרד הבריאות לא פעל מול בתי החולים (מלבד מול רמב"ם במהלך הביקורת ביוני 2024) להחלפת מקרני הדם הרדיואקטיביים למקרנים מסוג רנטגן. רק בעקבות הביקורת פנה משרד הבריאות לבתי חולים המחזיקים מקרני דם רדיואקטיביים והמליץ להם לקדם בתוכניות העתידיות שלהם את החלפתם למקרני דם בטכנולוגיית רנטגן.

פרק שישי - מחשוב תהליכים במערך הדם

ניהול ממוחשב של מערך הדם בבתי החולים - מערכת המחשוב שב-19 מבנקי הדם שנבדקו (11 בתי החולים הכלליים הממשלתיים, שמונת בתי החולים של הכללית וכן אסותא אשדוד) משמשת לתפעול השוטף של מלאי הדם בלבד, והאפיון שלה בסיסי ביותר. נכון למועד סיום הביקורת, במערכת זו לא היה אפשר להפיק דוחות היסטוריים, למשל דוחות מלאי קודמים לפי תאריכים מוגדרים. המערכת גם לא התריעה על הגעה לרמות מלאי מזערי של דם ("קו אדום") ולא אפשרה לדעת מה עלה בגורלה של מנת דם שיועדה למטופל (אם ניתנה למטופל או הושמדה במקרה שלא הוחזרה לבנק הדם) ואם היו תופעות לוואי בעקבות מתן מנת הדם וכו'. בהיעדר מערכת לניהול נתונים שמוזהה מאפיינים ייחודיים או חריגים (מנגנון "נורות אדומות") ומפיקה דוחות מתכללים ותקופתיים, נפגעת היכולת לנהל אירועים בזמן אמת, לבצע מעקב אחר הנתונים ובקרה עליהם, לערוך ניתוח מושכל שלהם ולזהות נושאים הנדרשים לשיפור, בין היתר בנוגע לניהול מלאי הדם בבנקי הדם. מידע שאינו מנוהל ושומר באופן ממוחשב הוא נגיש פחות ונוח פחות לשליפה. מערכות מתקדמות מאפשרות גישה מהירה ומדויקת למידע, בייחוד במצבים דחופים, ומפחיתות את הצורך בניהול ידני.



הזמנת מנות דם ממד"א באמצעות הטלפון וטופס נייר - בביקורת עלה כי הזמנות דם ומוצריו ממד"א מבוצעות בצורה ידנית וטלפונית ולא בצורה ממוחשבת. עוד עלה כי בתי החולים מתעדים את הזמנות הדם שלהם בצורה ידנית (בדפים), דבר שאינו מאפשר ניהול של הזמנות ומעקב אחר פערים שהיו בהן לאורך זמן. הדבר אף מתעצם בעיתות חירום, שבהן עלול להיות עומס רב יותר על מד"א, שכן ייתכן שיהיו מספר רב יותר של בנקי דם של בתי החולים שיבקשו לבצע הזמנות דחופות באותו הזמן - דבר העלול לגרום להמתנה של בנקי הדם בביצוע הזמנות דם. כמו כן, קליטת ההזמנה ידנית אצל מד"א אינה מאפשרת לבצע מעקב ובקרה לגבי כלל התהליך, ובכלל זה על הזמן שעובר מרגע קבלת ההזמנה הטלפונית ועד הוצאת המשלוח לבנקי הדם השונים. נוסף על כך, מכיוון שבזמן אמת אין תמונה מלאה של כל ההזמנות מכלל בנקי הדם ושל רמות מלאי הדם בבנקי הדם עד שיוזנו כל ההזמנות למערכת המחשוב - קשה יותר לווסת את אספקת מנות הדם ומוצריו לבנקי הדם השונים של בתי החולים בייחוד בעיתות חירום או בזמן של מחסור ארצי במנות דם או מחסור בסוג דם מסוים. יצוין כי מד"א פיתח מערכת ממוחשבת לביצוע הזמנת דם ומוצריו, אך מאחר שמד"א ובנקי הדם שבבתי החולים מנהלים את מלאי הדם שלהם במערכות מחשוב שונות אין ביניהן ממשק, ויש צורך לבצע אפיון מחדש כדי להשמיש את המערכת שפיתח מד"א.



משרד מבקר המדינה מציין לשבח את ההתגייסות יוצאת הדופן של צוותי מד"א ובתי החולים, ובכלל זה צוותי בנקי הדם, מתירמי הדם והמתנדבים שנרתמו ותפקדו בשטח ובבתי החולים בשבעה באוקטובר.

יצוין לחיוב כי בדיונים שוטפים שנערכו ב"פורום הדם" (שבו משתתפים נציגי משרד הבריאות, מד"א, פקע"ר ובתי חולים) שהוקם בסמוך למבצע עם כלביא עלו נושאים שונים, ובין היתר יעדי מלאי הדם הנדרשים במבצע, כמות ההתרמות היומית הנדרשת ופתיחת אתרי התרמת דם. בשונה מההתנהלות בתחילת מלחמת חרבות ברזל, הדיונים כללו מעקב שוטף אחר מלאי הדם הכולל ואחר כמות ההתרמות היומית של מד"א, וניתנו הנחיות בהתאם, דוגמת הנחיה לבצע תוכנית התרמות מרוודדת להפחתת כמות ההתרמות והפחתת הפרסום, כדי למנוע התרמת יתר שעלולה לגרום להשמדת מנות. מנתוני מד"א בנוגע ליוני 2025 עולה כי ההנחיות להפחתת כמות ההתרמות יושמו.

עיקרי המלצות הביקורת

ניהול מלאי הדם הלאומי בשבעה באוקטובר - בשל הבעיות שעלו בסורוקה ובברזילי בשבעה באוקטובר - מלאי ההתחלתי נמוך של מנות דם מסוג O בסורוקה ומלאי נמוך של מנות דם מסוג O במד"א, ועיכובים בשינוע הדם ממד"א לסורוקה ולברזילי - על הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות (שלא היו מודעים לבעיות אלה בשבעה באוקטובר), בשיתוף מד"א, סורוקה וברזילי, לנתח את אירועי אספקת הדם ושינועו



לסורוקה ולברזילי בשבעה באוקטובר ולהפיק לקחים לטובת ייעול התהליך, הן מבחינת רמות המלאי הנדרשות במד"א ובבתי החולים בכל עת והן מבחינת שינוע הדם.

התמודדות עם מחסור בתרומות דם באמצעות פעולות הסברה ופרסום - כדי להגדיל את כמות תרומות הדם בעיקר בתקופות שבהן צפוי מחסור, למשל בחופשת הקיץ (באוגוסט) ובתקופות של חגים, מומלץ כי משרד הבריאות ומד"א יגבשו תוכנית רב-שנתית להתמודדות עם מחסור זה, ובכלל זה יקדמו פעולות הסברה לציבור כחלק מקמפיין ציבורי מתמשך, יתאימו את תוכניות העבודה של התרומות הדם למיפוי שביצע מד"א לגבי אוכלוסיות שיכולות לתרום דם בעיקר בתקופות אלה, ויפעלו להסרת החסמים להגעה ליעדי המלאי בתקופות אלה. עוד מומלץ כי משרד הבריאות ומד"א ירחיבו את שיתופי הפעולה הקיימים, למשל יקיימו שיתופי פעולה עם עוד משרדי ממשלה או עם עוד רשויות מקומיות, כדי להגביר את המודעות לחשיבות לתרום דם. זאת בין היתר באמצעות חינוך מגיל צעיר בנושא זה, בשיתוף משרד החינוך, בכלל אזורי הארץ; יצירת קשר עם תנועות נוער; קידום מיזמים מיוחדים עם רשויות מקומיות; ופרסום במקומות ציבוריים, כגון בתי חולים וקופות חולים. כן מומלץ כי משרד הבריאות ומד"א יבחנו את האפקטיביות במתן תמריצים, בין חומרניים ובין רגשיים, לתורמי הדם ויקבעו מדיניות בהתאם. נוסף על כך מומלץ כי מד"א ומקרפ"ר יבחנו את הסיבות לירידה בהיקף התרומות הדם מצה"ל ויפעלו להגדלת היקף ההתרמות, בייחוד בתקופות שבהן יש ירידה בתרומות דם מהציבור.

דיווח בתי החולים למד"א על מלאי הדם שברשותם ותמונת המצב הלאומית של משרד הבריאות לגבי מלאי הדם - מומלץ שמשרד הבריאות יגדיר לבתי החולים את המידע שהוא מבקש לקבל בנוגע למלאי הדם שלהם (ובכלל זה בנוגע למנות דם מסוננות, מוקרנות ומוצלבות) ויפעל מול מד"א, המרכז את דיווחי בתי החולים, לקבלתו של המידע. זאת כדי שיהיה ברשות מקבלי ההחלטות כל המידע הנדרש לקבלת החלטות בשגרה ובעיתות חירום.

העברת מנות דם בין בתי חולים בעיתות חירום (ניוד) - מומלץ כי משרד הבריאות יגדיר את המקרים והתנאים שבהם ניתן להעביר מנות דם מבית חולים אחד למשנהו בעיתות חירום, ובכלל זה את הדיווח שנדרשים בתי החולים למסור למד"א כשנעשית העברה כזו, ויפרסם הנחיות בהתאם.

הפעלת מערך התרומות הדם של מד"א בעיתות חירום - מומלץ כי מטה הרשות העליונה לאשפוז ובריאות (חמ"ל הבריאות הלאומי) יעקוב באופן שוטף בעיתות חירום אחר היקף ההתרמות של מד"א ואחר רמות המלאי הארצי וינהל ויתכנן בשיתוף מד"א את מדיניות התרומות הדם, שתכלול בין היתר יעדים לגבי כמויות מנות הדם שיש להתרים בהתאם למלאי הדם הנדרש ולביקושים של בתי החולים. עוד מומלץ כי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומד"א יבצעו הפקת לקחים בנוגע להתרומות הדם שבוצעו בשבעה באוקטובר ובמהלך נובמבר 2023, בתחילתה של מלחמת חרבות ברזל. כל זאת במטרה לצמצם השמדה של מנות דם ולהבטיח זמינות דם לאורך זמן בעיתות חירום. הקפדה על יעדי מלאי ובהתאם לכך הקפדה על היקף ההתרמות ימנעו מצב שבו כמויות כה גדולות של מנות דם יושמדו עקב חוסר יכולת להשתמש בהן.

תיאום בין מערכי ההתרמה של מד"א ומערכי ההתרמה של בתי החולים - מומלץ כי משרד הבריאות יפרסם הנחיות לבתי החולים בנוגע להתרומות הדם העצמאיות, כולל



מכסות ההתרמה של כל אחד מהם, הצורך בתיאום עם מד"א והאתרים האפשריים להתרמה - בעת שגרה ובעיתות חירום. הנחיות אלה יתרמו לניהול מיטבי של תרומות הדם ולניהול מלאי הדם הארצי בצורה מתכללת, כדי לשמור על רמות המלאי הנדרשות בעת שגרה ובעיתות חירום.


קביעת אתרי התרמה כהיערכות לעיתות חירום - על פקע"ר להשלים את הליך תפיסת המקרקעין באתרים נוספים שהוא ומד"א איתרו ואישרו ונדרשים מבחינה מבצעית, כדי לוודא מוכנות מלאה של מערך התרמות הדם בעיתות חירום.


שינוע מנות דם בעיתות חירום מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים - (א) על משרד הבריאות, בשיתוף מד"א, להסדיר את נושא שינוע משלוחי הדם ממד"א לבתי החולים בעיתות חירום, ובכלל זה לקבוע מי הוא הגורם האחראי לשנע את מנות הדם בעיתות חירום, את כלי הרכב הנדרשים לשינוע, את טווחי הזמן הרצויים לאספקת הדם ואת ציוד המיגון האישי הנדרש לנהגים. (ב) עוד מומלץ שמשרד הבריאות, באמצעות האגף לשעת חירום, שבאחריותו להכין את מד"א לשעת חירום, יסדיר את ההיערכות לשינוע של משלוחי דם בעיתות חירום מבנק הדם המרכזי של מד"א לבתי החולים בשל התרחישים והבעיות שעלולים להיווצר בעיתות אלה, לדוגמה, תקלה או עיכוב בהעברת המשלוח, בין היתר בעקבות סגירת צירים בעיתות חירום. בכלל זה מומלץ שמשרד הבריאות יסדיר את התרגולים של מערך השינוע של מד"א ויוודא שמד"א אכן מבצע תרגולים כאלה, לכלל הגורמים העוסקים בשינוע במד"א. כמו כן, על מד"א לתרגל באופן שוטף את מערך שינוע הדם מבנק הדם המרכזי לבתי החולים בעיתות חירום ולוודא כי בתרגולים ישתתפו כלל הנהגים העוסקים בשינוע הדם במד"א, כדי לזהות בעיות אפשריות בשינוע הדם בעיתות חירום ולהבטיח שהשינוע בזמן אמת יהיה מהיר וילווה במעט תקלות ככל האפשר. (ג) מומלץ שכל אחד מבתי החולים יתרגל את הנהגים שאיתם הוא עובד לשינוע משלוחי דם בעיתות חירום, וכן מומלץ כי משרד הבריאות, בסיוע פקע"ר, יפקח כי בתי החולים אכן עושים כן, בין היתר, במסגרת התרגילים התקופתיים שמשרד הבריאות עורך בסיוע פקע"ר עורכים בבתי החולים.

מיגון בנקי הדם בבתי החולים הכלליים - על משרד הבריאות, בשיתוף פקע"ר ובתי החולים, להשלים את הסקר בנוגע לתנאי המיגון של בנקי הדם ברחבי הארץ, לבחון את תוצאותיו ולפעול לשפר את רמת המיגון בבנקי הדם בכלל בתי החולים. על בתי החולים שבהם בנקי הדם ממוקמים במרחבים שאינם מוגנים לגבש תוכניות מפורטות למעבר, הכוללות גם לוחות זמנים לביצוע, אחריות ומשאבים נדרשים לביצוע, וזאת כדי לייעל ולשפר את המעבר משגרה לעיתות חירום ולצמצם את הסיכוי לפגיעה במטופלים ובצוותים הרפואיים והאחרים באמצעות שימור הרצף התפקודי. יודגש כי הביקורת נעשתה לפני מבצע עם כלביא ביוני 2025. חשיבות השלמת פערי המיגון בבנקי הדם מתחזקת נוכח הסכנה לפגיעה ברציפות התפקודית של בתי החולים עקב פגיעת טילים, רעידת אדמה וכיו"ב, בדומה לפגיעה שקרתה בפועל במחלקות אחרות בסורוקה במהלך מבצע עם כלביא.

על האגף לשעת חירום במשרד הבריאות לוודא בבקורות התקופתיות שהוא עורך בבתי חולים שלבתי חולים שבהם בנקי דם לא מוגנים אכן יש תוכניות להעברת פעילות בנק הדם בעיתות חירום למקום חלופי, לנהל מסד נתונים המתכלל את הליקויים שעלו בנושא מיגון בנקי הדם בבקורות ובתרגילים בבתי החולים ולעקוב אחר תיקונם.



סיכון בשל שימוש במקרני דם רדיואקטיביים הממוקמים בין השאר באזור לא מוגן 
- מומלץ שהמשרד להג"ס ישתמש בכל הכלים העומדים לרשותו כדי לממש את סמכותו ולאכוף את התנאים לשימוש תקין במכשירים רדיואקטיביים, במטרה למנוע את הסכנות הכרוכות בשימוש במכשירים כאלה. מומלץ כי משרד הבריאות ימשיך לפעול מול בתי החולים המחזיקים מקרני דם רדיואקטיביים כדי שיחליפו אותם, בייחוד נוכח האיומים הביטחוניים על מדינת ישראל ובהתאם למדיניות שנוקטות מדינות מתקדמות בעולם.

מחשוב תהליכים במערך הדם - 
דוחות, נתונים והתראות צריכים להיכלל במערכת המחשוב של בנקי הדם ויפתחו אפיונים רלוונטיים בהתאם, כדי שיוכלו לנהל את מלאי הדם בצורה מיטבית ובאופן יעיל יותר. עוד מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף מד"א, הכללית, מכבי שירותי בריאות ובתי החולים, יקדם פיתוח של מערכת הזמנות ממוחשבת בין בתי החולים למד"א, שתאפשר לבצע הזמנות באופן מקוון, לפקח אחר תהליך הזמנת הדם ואספקתן ותספק תמונת מצב עדכנית של מלאי הדם הארצי. מערכת כזו תחסוך זמן, תיעל את הליך הזמנת הדם ואף עשויה למזער טעויות שעלולות לקרות בעבודה ידנית.



סיכום

דם הוא משאב לאומי חיוני ההכרחי לטיפול יום-יומי בבתי החולים באלפי חולים, לביצוע ניתוחים והשתלות ולהצלת חייהם בין היתר של נפגעי טרור, תאונות דרכים ונפגעי טראומה, הן בעת שגרה והן בעיתות חירום. מערך שירותי הדם במדינה מושתת על שירותי הדם של מד"א, המבצע התרמות דם מהציבור, עיבודו ואגירתו, וכן על בנקי הדם שבבתי החולים, האחראים לאחסון, הפצה, עיבוד, התאמה וחלוקה של מנות הדם ומרכיבי דם למחלקות בית החולים לצורכי טיפול רפואי. היערכות משק הדם לעיתות חירום כוללת אגירה של מלאי מספק של דם ורכיביו ואספקתו המהירה, כדי לאפשר להציל חיים ולתת טיפול רפואי איכותי.

בביקורת עלו כשלים בנוגע למלאי הדם ולאספקתו ביום הראשון למלחמת חרבות ברזל - שבעה באוקטובר 2023 - לבתי החולים סורוקה וברזילי, שקלטו כ-64% מהפצועים שהגיעו לבתי החולים באותו יום. למשל, המרכז הרפואי סורוקה של הכללית נותר פעמיים עם מלאי מזערי מאוד של מנות דם מסוג O בשבעה באוקטובר (בשעה 12:00 היו מנות דם ספורות בחדר הטראומה של סורוקה, ובנק הדם של סורוקה נותר ללא מנות דם מסוג O; בשעה 18:25 נותרו בסורוקה 28 מנות דם מסוג O בלבד). הדבר נגרם בין היתר עקב מלאי התחלתי נמוך של מנות דם מסוג O במד"א (לכל היותר 534 מנות דם מסוג O במקום 750 כנדרש); מלאי דם התחלתי נמוך בסורוקה (166 מנות דם במקום 207 כנדרש), ובכלל זה של מנות דם מסוג O (48 מנות דם במקום 73 כנדרש); ובעיות בשינוע הדם מבנק הדם המרכזי של מד"א לסורוקה. עוד עלה כי בשבעה באוקטובר משרד הבריאות, הרשות העליונה לאשפוז ובריאות וחמ"ל הבריאות הלאומי לא היו מודעים לבעיות שעלו בסורוקה וברזילי בנוגע לאספקה ולשינוע של מנות הדם.

ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות לא דנו בשבועות הראשונים של מלחמת חרבות ברזל בצורך לעדכן את היקף התרמות הדם שביצע מד"א בהתאם להנחיות הרשות ושהגיע לפי כ-2.5 מקצב התרמות הדם הנדרש ביום, אף לאחר עמידה ביעדי ההתרמה והגעה לרמת מלאי דם ארצי הגבוהה מהרמה הנדרשת. על אף החשיבות בשינוע מנות הדם בעיתות חירום על ידי רכב מד"א (אמבולנס או ניידת דם), משרד הבריאות לא הסדיר בנהליו אל מול מד"א ובתי החולים מי הם הגורמים הרשאים לשנע דם בעיתות חירום, ובכלל זה לא הבהיר את החשיבות בשינוע דם על ידי רכב מד"א בעיתות חירום ולא הנחה את מד"א ובתי החולים בנושא זה. בפועל בתי החולים מתבססים גם בעיתות חירום על הסכמים עם חברות משלוחים פרטיות. כמו כן, 12 מ-21 בנקי הדם בבתי חולים שנבדקו אינם מוגנים (כ-57%), ולחמישה מהם אין תוכנית מעבר למרחב מוגן כנדרש בעיתות חירום; עלה גם כי מערכות המחשוב הקיימות בבנקי הדם בבתי החולים וביצוע הזמנות דם מבתי החולים למד"א, שנעשה שלא באופן ממוחשב, אינם מאפשרים פעולות חיוניות כגון ניהול אירועים בזמן אמת, ביצוע מעקב אחר הנתונים ובקרה עליהם, ניתוח מושכל של המידע וזיהוי נושאים הנדרשים לשיפור.

מומלץ כי הרשות העליונה לאשפוז ובריאות ומשרד הבריאות, בשיתוף מד"א, סורוקה וברזילי, ינתחו את אירועי אספקת הדם של שבעה באוקטובר ויפיקו לקחים לייעול התהליך הן מבחינת רמות המלאי הנדרשות במד"א ובבתי החולים בכלל עת והן מבחינת שינוע הדם. עוד מומלץ שמשרד הבריאות, בשיתוף מד"א, יסדיר את נושא שינוע משלוחי הדם ממד"א לבתי החולים בעיתות חירום; וכי כל אחד מבתי החולים יתרגל את הנהגים שאיתם הוא עובד לשינוע משלוחי דם בעיתות חירום. על משרד הבריאות לוודא שהתרגול אכן מתקיים.



העיכובים בשינוע הדם לסורוקה ולברזילי בעת אירוע עם מספר פצועים כה גדול כפי שהתרחש בשבעה באוקטובר, ובפרט מצב שבו מרכז-על כמו סורוקה נותר למעשה בסביבות שעה 12:00 של אותו היום ללא מנות דם מסוג O בבנק הדם שלו ועם מנות דם ספורות מסוג דם O בחדר הטראומה שלו, דבר שהיה עלול להקשות את הטיפול בפצועים שנוזקו לעירוי דם מסוג דם O - מחייבים הפקת לקחים ותיקון של הליקויים שהועלו בדוח זה. על כן מומלץ כי שר הבריאות יוודא שהרשות העליונה לאשפוז ובריאות, חמ"ל הבריאות הלאומי, משרד הבריאות ומד"א יתכננו וינהלו את פעילות מערך הדם במדינה בראייה כוללת, תוך גיבוש תמונת מצב מלאה ומהימנה של מלאי מנות הדם הארצי. זאת כדי לוודא שמלאי הדם הארצי יהיה תואם למלאי שהגדירה הרשות. כמו כן, עליהם לוודא שמערך ההתרמות יפעל בצורה יעילה שתבטיח אספקת דם יציבה באירועי חירום ותצמצם השמדות של מנות דם.

ניהול יעיל ואפקטיבי של משק הדם הלאומי בעת שגרה ובעיתות חירום, מרמת הרשות העליונה לאשפוז ובריאות, חמ"ל הבריאות הלאומי ומשרד הבריאות ועד מד"א ובתי החולים, יאפשר הליך יעיל ומהיר של אספקת דם בעיתות חירום ויבטיח מתן טיפול מיטבי לנפגעים ולחולים באירועי חירום.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**רכזי הביטחון
השוטף הצבאיים
(רבש"צים) -
תפקידם, מעמדם
ומתכונת
העסקתם**



רכזי הביטחון השוטף הצבאיים (רבש"צים) - תפקידם, מעמדם ומתכונת העסקתם

רקע

צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים, מופקד על ביטחונם והגנתם של כ-900,000 תושבים ב-415 יישובים השוכנים במרחב גבולות הגזרה של שלושת הפיקודים המרחביים (פקמ"רים) בצפון, במרכז ובדרום. על פי תורת הלחימה של צה"ל בתחום הגנת היישובים, איום החדירה ליישובים כדי לבצע בהם מסע הרג עלול להתבצע בשיטות שונות ובאמצעות היקפי כוחות אויב משתנים, והוא מחייב מענה הולם. כוחות צה"ל המשמשים למשימה זו כוללים בין היתר את כוחות ההגנה המרחבית (הגמ"ר) המשמשים להגנת היישובים.

מערך ההגמ"ר של כוחות צה"ל המוקצה למשימת הגנת היישובים מבוסס גם על כוחות מקרב תושבי היישוב אשר תפקידם לפעול בעת התקפות אויב ובעת חדירה ליישוב עד להגעת כוחות הצבא. כוחות ההגנה של היישובים כוללים את רכזי הביטחון השוטף הצבאיים הממלאים את תפקידם בשליחות צה"ל, ואת מחלקות הגנת היישוב (כיתות כוננות). באוקטובר 2023 היו בכלל הגזרות 418 רבש"צים¹.

במתקפת הפתע הרצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה שהחלה ב-7.10.23 הרבש"צים, ממלאי מקומם וחברי כיתות הכוננות היו הכוח המגן הראשון על היישובים נגד שטף המחבלים שחדרו לשטח מדינת ישראל. חלקם לחמו לבדם במשך שעות רבות עד להגעת כוחות צה"ל ליישובים. מכוחות ההגנה של היישובים - שבעה רבש"צים, שני ממלאי מקום רבש"צים ו-35 חברי כיתות כוננות נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו, ואחרים נחטפו לעזה, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי.

1 ביולי 2025 מסר צה"ל בתגובתו לטיטות הביקורת כי נכון ליולי 2025, מספר הרבש"צים הוא 441 וזאת נוכח תקינה מחדש של מערך הגנת היישובים בעקבות אירועי 7.10.23.



נתוני מפתח

7 רבש"צים ו-2 ממלאי מקום רבש"צים

נהרגו בקרבות ההגנה על היישובים בעוטף עזה ב-7.10.23

418 רבש"צים

היו באוקטובר 2023 בכלל הגזרות

14 הצעות חוק

לעיגון כל הנושאים הכרוכים בתפקיד הרבש"ץ הונחו על שולחן הכנסת משנת 2017 ועד למועד סיום הביקורת אך לא קודמו

- 5,210

12,510 ש"ח בלבד

היה מנעד שכר הרבש"צים (ברוטו) לפני עדכון השכר שאישרו משרד הביטחון ומשרד האוצר ביולי 2024, לעומת השכר הממוצע לשכיר במשק שהוא 13,316 ש"ח². לאחר העדכון מנעד השכר הוא 6,900 - 17,500 ש"ח

88%

מהרבש"צים (44 מתוך 50)

מיישובי עוטף עזה אשר השיבו לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה השיבו כי מתכונת העסקתם כפי שקיימת כיום פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם

המלצה 1 בלבד מתוך 5

המלצות ועדת אדרי שאישר שר הביטחון בנובמבר 2023 מומשה במלואה (המלצה בנוגע לעדכון שכר הרבש"צים). שלוש המלצות בדבר הגדרת תפקיד הרבש"צים, שדרוג מעמדם וקיום פעילות הסברה בנוגע לשינוי בתפקידם ובמעמדם מומשו באופן חלקי. ההמלצה בנוגע לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים לא מומשה



פעולות הביקורת

בחודשים מרץ 2024 עד ינואר 2025 בחן משרד מבקר המדינה את נושא מעמד הרבש"צים בהיבטי הגדרת תפקידם, מתכונת העסקתם ותנאי העסקתם. הביקורת בוצעה במשרד הביטחון (משהב"ט), בצה"ל ובמשרד האוצר. בדיקות השלמה נעשו במשרד הפנים, במרכז השלטון האזורי, בהסתדרות העובדים הלאומית ובארגון עובדי צה"ל המשוך להסתדרות העובדים הכללית החדשה.

במהלך הביקורת נפגש צוות הביקורת עם נציגי רשויות מקומיות ובהם ראשי מועצות, מנכ"לים, ומנהלי אגפי ביטחון וקציני ביטחון (קב"טים), נציגי ועדי יישובים, רבש"צים וחברי כיתות כוננות מיותר מ-50 יישובים, בעיקר מיישובי עוטף עזה ובחלק מיישובים הסמוכים למכשול קו התפר באיו"ש. נוסף על כך, משרד מבקר המדינה הפיץ לכלל הרבש"צים ביישובי עוטף עזה שאלון, אשר עליו השיבו 50 רבש"צים (כ-75% מהרבש"צים ביישובים אלו).

תמונת המצב העולה מן הביקורת

אי-מימוש המלצות הוועדה לבחינת אופן הפעלת הרבש"צים והשתתפות משהב"ט במימון שכרם - "ועדת אדרי" - בנובמבר 2023 אישר שר הביטחון חמש המלצות שהגישה ועדת אדרי למשהב"ט, אולם נכון לינואר 2025 מימש משהב"ט בפועל רק המלצה אחת במלואה בדבר עדכון שכר הרבש"צים. עוד שלוש המלצות בדבר הגדרת תפקיד הרבש"צים, שדרוג מעמדם וקיום פעילות הסברה בנוגע לשינוי בתפקידם ובמעמדם מומשו באופן חלקי. זאת באמצעות הגדרת תפקיד הרבש"ץ בחוזים שחותם משהב"ט עם הרשויות המקומיות באופן שאינו מתואם עם פקודות צה"ל, חלוקת מדים ותעודות לחלק מהרבש"צים, חלוקת מענקי הוקרה לרבש"צים מצטיינים והגדלת היקף משרתו של ממלא מקום הרבש"ץ כדי לאפשר לרבש"ץ להגדיל את משך הזמן שאינו נמצא ביישוב או שאינו בתפקיד, הפצת עלון לרשויות המקומיות וקיום כנסים לצורך פעילות הסברה בנוגע לשינויים בתנאי העסקתם והפעלתם שעלה כי לא היו אפקטיביים. ההמלצה בנוגע לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים לא מומשה. הפעולות שאותן נקט משהב"ט לשדרוג מעמד הרבש"צים ולהעלאת שכרם הביאו לשינוי משמעותי ולתיקון עוולה של שנים, אולם ההמלצה המרכזית בדבר שינוי מתכונת העסקה לא מומשה. שינוי זה היה בו כדי להוות פתרון משמעותי לבעיות הידועות זה שנים בנוגע לרבש"צים.

משרד מבקר המדינה מעיר למשהב"ט על כך שלא עדכן את הרבש"צים בנוגע לשינוי הצפוי בשכרם או בנוגע לכל שינוי אחר שאמור לחול במעמדם, בתפקידם או בתנאי העסקתם, למעט בנוגע לתוכנית לחלק להם מדים ייצוגיים חדשים.



היעדר הסדרת תפקיד קב"טי המועצות וממשקי העבודה שלהם עם צה"ל ועם הרבש"צים - בביקורת עלו הליקויים הבאים בנוגע לממשקים בין צה"ל, הקב"טים במועצות האזוריות והרבש"צים ביישובים, כמפורט להלן:

- היעדר הסדרה בפקודות צה"ל של הממשקים בין הקב"טים לבין צה"ל - בפקודות צה"ל אין התייחסות לתפקיד הקב"טים בנוגע לבניין הכוח של הרבש"צים ולממשקי העבודה הנדרשים בין הקב"ט לכוחות צה"ל ולרבש"צים. המשמעות של חוסר מיסוד קשרי העבודה היא בכך שעצם קיומם ורמת האפקטיביות שלהם היא תוצאה של קשרים בין-אישיים היכולים להשתנות מעת לעת ולא על בסיס נורמות ברורות וקבועות.
 - היעדר הסדרה בפקודות צה"ל של הממשקים בין הקב"טים לבין הרבש"צים - אף שקב"טים ברשויות המקומיות משמשים גורם פעיל בבניין הכוח של כוחות הגנת היישוב, ואף שהפקמ"רים נמצאים בקשר שוטף עם קב"טים, כפי שבא לידי ביטוי בזימונם להערכות מצב ובהקצאת אמצעים לקב"טים לטובת קשר ישיר עם כוחות הצבא, על פי פקודות צה"ל, אין לקב"טים תפקיד בנוגע לפיקוד ולשליטה בעת שגרה ובשעת חירום בהגנת היישוב, ואין להם תפקיד בגיוס הרבש"צים וחברי כיתות הכוננות.
 - אי-חלוקת מכשירי קשר צבאיים - ממפגשים שקיים צוות הביקורת במועצות האזוריות וביישובים בעוטף עזה עלה כי במקרים רבים, נוכח פערים בצידוד כיתות הכוננות, בפרט בתחום הקשר, המועצות באמצעות הקב"טים רוכשות ציוד לרבש"צים ולכיתות הכוננות ומשמשות גוף פעיל בבניין הכוח בהיבטי ציוד ואמצעים. כך למשל, במפגשים אלה עלה כי אמצעי הקשר השמישים היחידים אשר עמדו לרשות הרבש"צים וכיתות הכוננות ב-7.10.23 במועצות האזוריות אשכול, שער הנגב, חוף אשקלון ושדות נגב היו מכשירי קשר אשר רכשו קב"טי המועצות לפני 7.10.23 וחילקו לרבש"צים ולגורמים אחרים, ובהם קציני העורף החטיבתיים והחמ"לים הצבאיים. זאת במקום שימוש במכשירי קשר צבאיים שאמורים היו להיות מסופקים על ידי צה"ל ומערכת הביטחון. עוד נמצא כי רק לאחר 7.10.23 צה"ל חילק לקב"טים במועצות אזוריות בעוטף עזה מכשירי טלפון סלולרי צבאי לצורך תקשורת עם צה"ל. מכשיר זה מאפשר לקב"ט תקשורת ישירה עם כוחות צה"ל. יצוין כי מכשירים אלו לא חולקו לבעלי התפקידים ביישובים, ולא חולקו גם לרבש"צים.
- משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הפנים ולצה"ל - זרוע היבשה (ז"י) ואגף המבצעים (אמ"ץ) - על כך שקשרי העבודה בין כוחות צה"ל לקב"טים ברשויות המקומיות לא הוסדרו לפני 7.10.23, ואף לא לאחר מכן.

תפקיד הרבש"ץ בהתאם להוראות, הנהלים, הפקודות והחוזים - בביקורת עלה כי הגדרת תפקידי הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות של צה"ל ושל משהב"ט. כך למשל בעוד שהוראת אמ"ץ ותורת הלחימה (תו"ל) בנושא הגנת היישוב מגדירות את הרבש"ץ כמפקד היישוב בעת אירוע חירום עד להגעת כוחות צה"ל ליישוב ולהעברת הפיקוד, הוראת הקבע המטכ"לית אינה מטילה על הרבש"ץ תפקידים בשעת חירום אלא בשעת רגיעה בלבד. באירועי 7.10.23 הובילו הרבש"צים את ההגנה על יישובי עוטף עזה,



באופן שתואם את הוראת אמ"ץ ואת תו"ל הגנת היישוב. להלן הפערים העיקריים בהגדרת תפקידי הרבש"ץ בפקודות ובהוראות של צה"ל:

התפקיד	הק"ם השמירה ביישובים (2003)	הוראת אמ"ץ (2019)	תו"ל הגנת היישוב (2022)
פיקוד על אירוע חירום ביישוב	לא קיים	קיים	קיים
אחריות לכשירות כיתת הכוננות וצוותי חירום נוספים	קיים חלקית	קיים חלקית	קיים
הג"ס (כיבוי אש) ופינוי רפואי	קיים	קיים	לא קיים
בדיקת סידורי הביטחון במוסדות החינוך באזור	קיים	לא קיים	לא קיים
גיוס חיילי ההגמ"ר וכיתת הכוננות	קיים	קיים	קיים חלקית

בהמשך ישיר למסקנות ולהמלצות הביקורת וללקחים שהופקו תוך כדי המלחמה, ביולי 2025 מפקד הגנת הגבולות בז"י פרסם הוראה חדשה המסדירה את תפקידי הרבש"ץ אשר תוקפה בנובמבר 2025. עם זאת, ההוראה העדכנית אינה כוללת התייחסות לתפקידו של הרבש"ץ כמפקד על אירוע חירום ביישוב, מלבד הכנת היישוב לאירוע חירום, ולבדיקת סידורי הביטחון במוסדות חינוך. ההוראה קובעת כי אחד מתפקידי הרבש"ץ הוא להכין את היישוב לאירועי חירום (מלחמה, פח"ע, אסון טבע וכו'), אך אינה מפרטת מה כוללת היערכות זו. בנוגע לשמירת כשירות כיתת הכוננות וצוותי חירום אחרים קובעת ההוראה רק כי הרבש"ץ אחראי לוודא כי כלל השומרים ביישוב המחזיקים בנשק צבאי יעברו אימון בהפעלת נשק בהתאם להוראות הפקמ"ר.

הגדרת תפקיד הרבש"ץ שפרסם משרד הפנים המפרטת את תפקידי הרבש"ץ ותחומי אחריותו, ושממנה שאב משהב"ט את הגדרת התפקיד המופיעה בחוזים שהוא חותם עם הרשויות המקומיות, מתואמת במידה חלקית עם התפקידים המפורטים בהוראת קבע מטכ"לית (הק"ם) השמירה ביישובים, במידה חלקית עם אלו המפורטים בהוראת אמ"ץ ובמידה חלקית עם אלו המפורטים בתו"ל הגנת היישוב. כך למשל על פי חוזה משהב"ט עם הרשויות המקומיות על הרבש"צים לטפל באירועי הגנת הסביבה (הג"ס) בדומה לקביעה בהק"ם השמירה ביישובים ובהוראת אמ"ץ ובניגוד לתו"ל הגנת היישוב, ועליהם לבדוק את סידורי הביטחון במוסדות החינוך בדומה להק"ם השמירה ביישובים ובניגוד להוראת אמ"ץ ולתו"ל הגנת היישוב. כמו כן על פי חוזה משהב"ט עם הרשויות המקומיות תפקידי הרבש"ץ כוללים מתן מענה רפואי ראשוני בעוד שעל פי הק"ם השמירה ביישובים והוראת אמ"ץ הרבש"ץ אחראי לפינוי רפואי ולא למענה רפואי, ותו"ל הגנת היישוב לא מטיל על הרבש"ץ כל תפקיד בתחום המענה הרפואי.



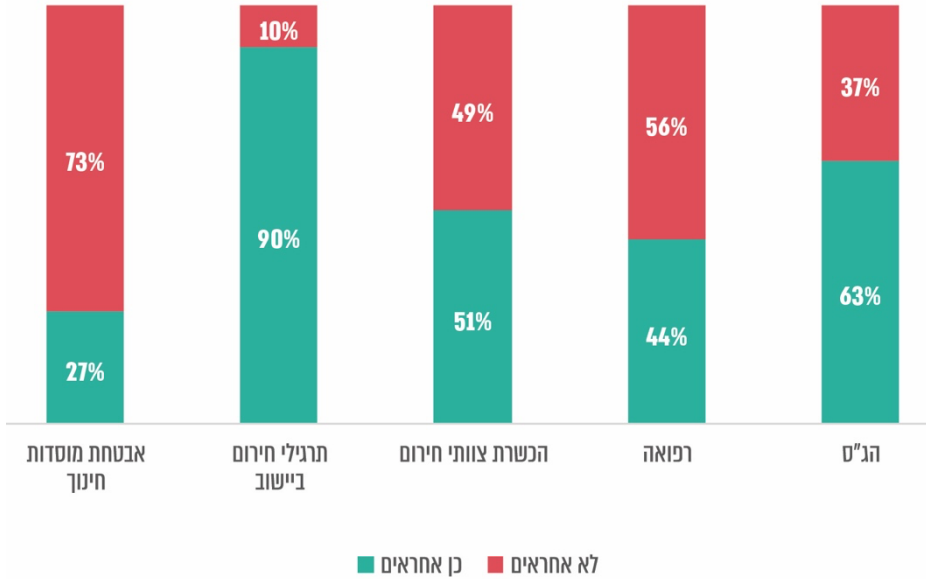
השונויות בהבנת הרבש"צים את המשימות שבאחריותם - חוסר התאימות בהגדרת תפקידי הרבש"צים בין פקודות והוראות צה"ל ובין החוזה שעורך משהב"ט עם הרשויות המקומיות מייצר פערים בהבנה של הרבש"צים את תפקידם ובהבנה של הגורמים המנחים אותם בנוגע לתפקידם.

כך, בתגובה על שאלת צוות הביקורת לרבש"צים בדצמבר 2024 בנוגע לתפקידיהם³, 11 מ-41 רבש"צים (27%) איננו יודעים אחרים לסידורי הביטחון במוסדות החינוך, לעומת 30 רבש"צים (73%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 37 מ-41 רבש"צים (90%) איננו יודעים אחרים לביצוע תרגילי חירום ביישוב, לעומת 4 רבש"צים (10%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 21 מ-41 רבש"צים (51%) איננו יודעים אחרים להכשרת צוותי החירום ביישוב, לעומת 20 רבש"צים (49%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 26 מ-41 רבש"צים (63%) איננו יודעים אחרים לנושא הג"ס ביישוב, לעומת 15 רבש"צים (37%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. 18 מ-41 רבש"צים (44%) איננו יודעים אחרים להכשרת צוותי רפואת חירום ביישוב, לעומת 23 רבש"צים (56%) שהשיבו שאינם אחראים לכך. נתונים אלו מעידים על שונות רבה בין הרבש"צים בנוגע להבנת מידת אחריותם להכנת יישובם לשעת חירום ולסידורי ביטחון. מגמה זו עלתה בכלל הפקמ"רים.

3 צוות הביקורת פנה בדצמבר 2024 לרבש"צים בגזרות שונות באופן אקראי, שלא במסגרת השאלון שהופץ לרבש"צים בעוטף עזה. על השאלה השיבו 41 רבש"צים, מהם חמישה מיישובים בגזרת פד"ם, 13 מיישובים בגזרת פצ"ן ו-23 מיישובים בגזרת פקמ"ז.



תשובות הרבש"צים בנוגע לאחריותם בתחומים של סידורי ביטחון במוסדות החינוך והכנת היישוב לשעת חירום



מתכונת העסקת הרבש"צים - על פי הוראת משרד הביטחון בנושא העסקת רבש"צים, 

העסקת הרבש"צים מבוססת על חוק הסדרת השמירה. על פי הוראת קבע אגף כוח-אדם בנושא כללי רישומם של חברי כיתות הכוננות, הרבש"צים והמגינים ומעמדם במקרי פגיעה ומוות, הרבש"ץ הוא אדם שמונה לתפקיד זה לאחר שכתר חוזה עם משרד הביטחון או לאחר שהועסק בהסכם עם הרשות המקומית. עוד קובעת ההוראה כי על הרבש"ץ להיות מוכר כשומר. על פי הוראת קבע אגף המבצעים, והוראת אמ"ץ ותו"ל הגנת היישוב, הרבש"ץ הוא אזרח שממלא את תפקידו בשליחות צה"ל. בביקורת עלה כי על אף הבעיות בהפעלת הרבש"צים שעליהן הצביע מבקר המדינה בביקורות קודמות מ-2005 ומ-2018, גם לאחר 20 שנה משהב"ט וצה"ל טרם תיקנו את הליקויים הנובעים ממתכונת העסקה של הרבש"צים ועדיין קיים מספר רב של גורמים המנחים את הרבש"צים ומעורבים בהפעלתם ובכשירותם: צה"ל, באמצעות הפיקודים המרחביים, ממנה את הרבש"צים ורשאי לשלול את מינויים, מפקד עליהם ומנחה אותם מקצועית; צה"ל, באמצעות ז"י, אחראי לבניין הכוח של הרבש"צים, ובכלל זאת להצטיידותם, לאימונם ולהכשרתם; משרד הביטחון מממן את שכר הרבש"צים או את מרביתו; הרשויות המקומיות מנחות אותם באמצעות הקב"טים ולוקחות אף הן חלק בבניין הכוח; והיישובים משמשים המעסיקים בפועל של הרבש"צים. מציאות זו מביאה לפגיעה ביכולת של הרבש"צים למלא את תפקידם. 44 רבש"צים (88%) מהרבש"צים שהשיבו לשאלון שהפיץ משרד מבקר המדינה במסגרת הביקורת מסרו כי המתכונת הנוכחית של העסקתם פוגעת ביכולתם לממש את תפקידם כרבש"צים. תשובות אלה משקפות כי מתכונת העסקה זו, שבמסגרתה היישוב הוא המעסיק שלהם ומשלם את משכורתם, המפקד הצבאי הוא המנחה המקצועי והמועצה אף היא גורם מנחה, מייצרת בין



היתר מצבים בהם הרבש"צים מקבלים הנחיות סותרות מהגורמים השונים המנחים אותם, למשל בנושא תיחום שטח הפעולה שלהם ובאישור הכניסה של פועלים לשטח היישוב.

משרד מבקר המדינה מעיר למשרד הביטחון ולצה"ל כי גם לאחר 20 שנה משהב"ט וצה"ל טרם תיקנו את הליקויים הנובעים ממתכונת ההעסקה של הרבש"צים והחלו לעסוק בכך רק לאחר 7.10.23. היה מצופה מהם להיכנס לעובי הקורה בנושא זה, זה מכבר. רק נוכח התפקיד המשמעותי שמילאו הרבש"צים בהגנה על היישובים ב-7.10.23 החליטה מערכת הביטחון לבחון את מתכונת הפעלתם והעסקתם ובנובמבר 2023 החליט משהב"ט לקלוט את הרבש"צים כאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט אולם לא הצליח להביא זאת לכלל מימוש נוכח התנגדות משרד האוצר. כך נמצא כי גם לאחר אירועי 7.10.23 טרם מומש השינוי במתכונת העסקת הרבש"צים שיכול היה לפתור את סוגיית ריבוי הגורמים המנחים הפוגעת בהפעלת הרבש"צים.

קליטת רבש"צים במעמד של אזרחים עובדי צה"ל (אע"צים) - בביקורת עלה כי החלטת שר הביטחון דאז, מסוף שנת 2023 לקדם את קליטת הרבש"צים כאע"צים שונתה נוכח היעדר הסכמות בין משהב"ט ומשרד האוצר שבבסיסו עמדה התנגדות משרד האוצר להקצות לכך משרות בתקן, ועל כן החליט שר הביטחון דאז לקדם את העלאת שכר הרבש"צים בלי לשנות את מתכונת העסקתם. החלטת שר הביטחון דאז מיוני 2024 להתקדם עם מתווה שכלל העלאת שכר בלי לשנות את מתכונת ההעסקה הקיימת לא השיגה את המטרה של חיזוק הרבש"צים במסגרת מימוש תפיסת הגנה חדשה. לפי תפיסה זו לרבש"צים יש חשיבות ביטחונית קריטית נוכח האחריות הרבה המוטלת עליהם כמי שמאמנים, מפעילים ומנחים את כיתות הכוננות ביישובים, וכעולה ממסקנות עבודת המטה שעשה משהב"ט. המשך העסקתם של הרבש"צים במתכונת שבה הם מקבלים הנחיות ממספר גורמים מנצחה את הבעיות המהותיות בהפעלת הרבש"צים הידועות במשך שנים, ובהן ריבוי גורמים מנחים הנותנים להם הנחיות סותרות; שונת בהגדרת תפקיד הרבש"צים ובאופן הפעלתם; והיעדר מסגרת ארגונית ברורה, הגורם להיעדר שייכות ארגונית ופוגע בהכשרה ובשמירת הכשירות. כפי שציין מנכ"ל משהב"ט בפנייתו למשרד האוצר, התנגדות לתוספת משרות האע"צים עבור הרבש"צים "מונעת בשלב זה את יכולת מערכת הביטחון לחזק את הרבש"צים, ופוגעת ביכולתו של צה"ל ליישם את תפיסת ההגנה החדשה ליישובים".

משרד מבקר המדינה מעיר לאגף התקציבים במשרד האוצר ולמשרד הביטחון על שלא קידמו את שינוי מתכונת העסקת הרבש"צים, על אף המלצות הוועדה והחלטת שר הביטחון, ולא העלו את המחלוקת ביניהם אשר מנעה את קידום העניין בפני מנכ"ל משרד ראש הממשלה מתוקף היותו מתאם פעולות בין-משרדיות בתחומים שונים.

בקרת משרד הביטחון על תשלומי השכר לרבש"צים - לבקשת צוות הביקורת המציא משהב"ט את ממצאי הבדיקות המדגמיות שערכה היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט מינואר 2020 ועד למועד סיום הביקורת שנועדו לוודא כי היישובים מעבירים לרבש"צים את מלוא סכום ההשתתפות בשכר שמעביר משהב"ט, בניכוי עלויות המעסיק. משהב"ט המציא שלושה מסמכים בלבד, אשר אחד מהם מתאר ביקורת ביישוב אחד אשר בוצעה בנוגע לשנת 2015 ושני המסמכים הנוספים מתארים התנעת ביקורת בשני יישובים נוספים בשנים 2020 ו-2021 (שנה אחת בכל יישוב). משהב"ט צירף לתגובתו לטיזת הביקורת



מסמך פנימי שבו נרשם כי במהלך 2023 ביצעה היחידה לאע"צים שמונה ביקורות בשמונה יישובים. יצוין כי משהב"ט לא צירף מסמכים המתעדים ביקורות אלו.

משרד מבקר המדינה מעיר ליחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט כי ביצוע בדיקות בהיקף של שמונה מתוך כ-415 יישובים בשנה, וגם זאת לא בכל השנים, אינו יכול להיחשב בקרה נאותה על אודות השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים.

שונות בסמכויות הרבש"ץ - בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות המסדירים את ההשתתפות של משהב"ט במימון שכר הרבש"צים וכן בחוזים בין יישובים לרבש"צים לא מצוינות סמכויות הרבש"ץ, דוגמת הסמכות לחיפוש על גופו של אדם או לעיכוב אדם, כמצוין בחוק השמירה. בביקורת עלה כי סמכויות הרבש"ץ מוגדרות רק בחוק השמירה ואינן מוגדרות בחוזי ההעסקה בין הרבש"צים ליישובים ואף לא בחוזים בין משהב"ט לרשויות המקומיות והיישובים להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים. 11 רבש"צים מסרו לצוות הביקורת שסמכויותיהם אינן ברורות להם.



עיקרי המלצות הביקורת

נוכח תפקידם החיוני של הרבש"צים בהגנה על היישובים, כפי שבא לידי ביטוי באירועי 7.10.23 ושעל חשיבותו עמד שר הביטחון בעת אישור המלצות ועדת אדרי בנובמבר 2023, ונוכח הבעיות הנובעות מאופן העסקתם של הרבש"צים, שעל חלקן התריע לראשונה מבקר המדינה לפני כ-20 שנה - על משהב"ט להמשיך לפעול למימוש המלצות ועדת אדרי בנוגע לשינוי במתכונת ההעסקה של הרבש"צים לצורך שיפור אופן הפעלתם ולשיפור בתנאי העסקתם ולוודא את מימושן בפועל של ההחלטות שסוכמו.



על משרד הפנים ועל צה"ל, באמצעות ז"י ואמ"ץ ובשילוב הפקמ"רים, להגדיר במשותף את ממשקי העבודה הנדרשים של הקב"טים ברשויות המקומיות עם צה"ל. לאחר מכן עליהם לשקף זאת בפקודות והוראות צה"ל ובהגדרת תפקיד הקב"ט של משרד הפנים.



על אמ"ץ וז"י לקבוע הגדרה אחידה לתפקיד הרבש"ץ ולעדכן בהתאם את כלל הפקודות, הנהלים וההוראות הרלוונטיים ולוודא כי הרבש"צים מכירים את כל התפקידים המוטלים עליהם וכשירים לבצעם. נוסף על כך, על משרד הפנים כמאסדר של הרשויות המקומיות, לוודא בשיתוף צה"ל (ז"י ואמ"ץ) כי תפקיד הרבש"ץ כמוגדר באוגדן התפקידים מתואם עם צה"ל, שבשליחותו הרבש"ץ מבצע את תפקידו. על משרד הביטחון לוודא כי החוזה עם הרשויות המקומיות להסדרת השתתפות משהב"ט במימון שכר הרבש"צים מתואם עם הגדרת התפקיד העדכנית והמתואמת עם הוראות צה"ל.



נוכח קביעת שר הביטחון ומנכ"ל משרדו בדבר חשיבות העסקת הרבש"צים כאע"צים במסגרת התפיסה החדשה להגנה על היישובים, מומלץ כי משהב"ט ומשרד האוצר יפעלו לשינוי מתכונת העסקת הרבש"צים באופן שיפתור את הבעיות המובנות במצב הקיים. במסגרת זו ואם אי-ההסכמה בין משרד הביטחון למשרד האוצר תימשך, יש לבחון שינוי מדורג של מתכונת ההעסקה כך שתינתן קדימות לביצוע השינוי ביישובים בעלי סיכון גבוה.



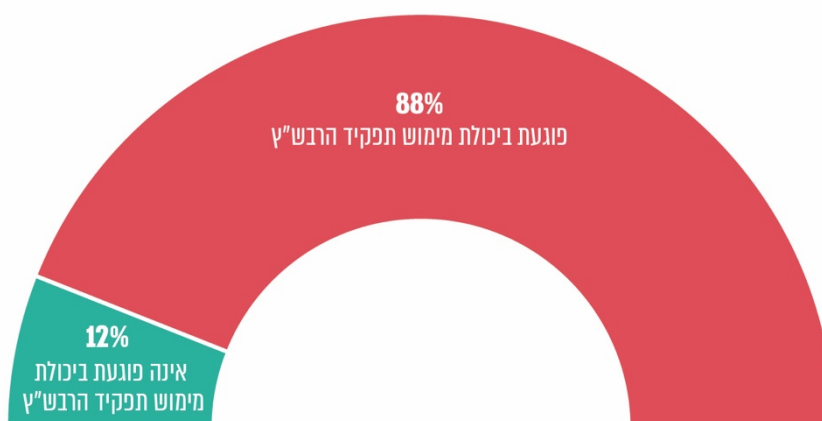


על משהב"ט ומשרד האוצר ליישב את המחלוקת ביניהם בעניין מתכונת העסקת הרבש"צים. נוכח החשיבות בהסדרת מעמד הרבש"צים וככל שהמחלוקת לא תבוא על פתרונה, ראוי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יכריע בפתרון המחלוקת בין משהב"ט ומשרד האוצר בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים כאע"צים. ככל שיוחלט שלא להעסיק את הרבש"צים כאע"צים, על משהב"ט לפעול למתן מענה לבעיה המתמשכת בהפעלת הרבש"צים כדי לממש את התפיסה החדשה להגנה על היישובים.

נוכח המספר המועט של הבדיקות שבוצעו בשנים האחרונות, על היחידה לאע"צים במשהב"ט, במסגרת בניית תכנית עבודתה השנתית, לקבוע מידי שנה את היקף הבדיקות שהיא עתידה לבצע במסגרת בקרה אחר העברת השתתפות משהב"ט בשכר הרבש"צים באופן תקין. על הנהלת משהב"ט לאשר את היקף הבדיקות לביצוע שקבעה היחידה לאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט, וזאת במטרה לממש בקרה נאותה. על משהב"ט לוודא כי היחידה לאע"צים אכן עומדת בהיקף הבדיקות שנקבע.

להכרת סמכויות הרבש"ץ השלכה על יכולתו למלא את תפקידו בנוגע למשימות האבטחה ביישוב, ולפיכך יש חשיבות שצה"ל יפרט בכתבי המינוי מהמפקד הצבאי את סמכויות הרבש"צים כפי שהן מוגדרות בחוק השמירה. נוכח העובדה כי בחוזים שמשהב"ט חותם עם הרשויות המקומיות והיישובים נקבע כי הרבש"צים המועסקים ביישוב יפעלו בהתאם לתנאים, ההוראות והמאפיינים המפורטים בנספח לאותו חוזה, מומלץ כי משהב"ט יפרט את הסמכויות האלו גם בחוזים אלה כדי להבטיח את מימושם וכדי שסמכויות אלו ישתקפו גם בחוזי ההעסקה של הרבש"צים עם היישובים. מומלץ כי צה"ל יודא שסמכויות אלו ידועות וברורות לכלל הרבש"צים, כדי שהם יפעלו בהתאם בבואם לבצע את משימתם להגן על היישובים.

האם מתכונת ההעסקה של הרבש"צים פוגעת ביכולתם למלא את תפקידם - תוצאות השאלון



על פי נתוני שיתוף ציבור הרבש"צים, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



עדכון שכר הרבש"צים (ברוטו)⁴ לפי ההסכמות בין משהב"ט למשרד האוצר ביולי 2024

הערות	יישוב בסיווג גבוה	יישוב בסיווג בינוני	יישוב בסיווג נמוך	
השכר הנוכחי נכון לסיום מועד הביקורת	12,504	7,815	5,210	עד 1.7.24
עדכון השכר מיולי 2024 למועד סיום הביקורת טרם יושם בפועל	16,000 - 14,500	14,250 - 11,000	8,900 - 6,900	מ-1.7.24
	16,500 - 15,300	15,250 - 11,730	9,500 - 7,300	מ-1.1.25
	17,500 - 15,800	15,750 - 12,200	9,800 - 7,600	מ-1.1.26
אינו רשאי לעבוד בעבודה נוספת	רק באישור מח"ט ובתחומי הישוב בלבד	רק באישור מח"ט	רק באישור מח"ט	האם הרבש"ץ רשאי לעבוד בעבודה נוספת

רבש"ץ מיישוב קדמי: "אני נאלץ להשלים הכנסה כדי להגיע לשכר ראוי וזה משליך ישירות על היכולת להתמקד בתפקיד".

4 בתגובתו לטיטה כמעט סופית של דוח הביקורת מסר משהב"ט כי השכר ברוטו בש"ח אינו כולל עלויות מעביד (7.5% פנסיה, 8.3% פיצויים ו-7.5% קרן השתלמות), ודמי ההשתתפות של משהב"ט הם מעבר לשכר המרבי המשולם לרבש"צים החל מ-1.1.25.



סיכום

כ-900,000 תושבים מתגוררים ב-415 יישובי העימות השוכנים בסמוך לגבולות ישראל וביהודה ושומרון. הרבש"צים ביישובי העימות ממלאים, בשליחות צה"ל, את תפקידם כמפקדי היישובים וכממונים על השמירה בהם, ויש להם תפקיד מרכזי בהכנת היישובים למצבי החירום השונים וכן בתגובה על אירועים ביטחוניים.

במתקפת הפתע הרצחנית על יישובי עוטף עזה והסביבה שהחלה בשבעה באוקטובר 2023, הרבש"צים, ממלאי מקומם וחברי כיתות הכוננות היו הכוח המגן הראשון על היישובים מול שטף המחבלים שחדרו לשטח מדינת ישראל. חלקם לחמו לבדם במשך שעות רבות עד להגעת כוחות צה"ל ליישובים. שבעה רבש"צים, שני ממלאי מקום רבש"צים ו-35 חברי כיתות כוננות נהרגו בקרבות ההגנה ההרואיים על היישובים, יותר מ-100 נפצעו, ואחרים נחטפו לעזה, בהם שני רבש"צים שנהרגו בשבי. מ-7.10.23 גויסו כלל הרבש"צים בכל יישובי העימות למילואים, ורובם המשיכו לשרת במילואים יותר משנה ברצף. רבש"צים מהיישובים המפונים בצפון ובדרום נפרדו ממשפחותיהם ומקהילותיהם והם מגינים על יישוביהם, חלקם במשך יותר משנה.

על אף חינויותם וחשיבותם של הרבש"צים בהיערכות היישובים למצבי החירום ובהתמודדות עימם, עלה בביקורת זו, כמו בביקורת קודמות של משרד מבקר המדינה, בעבודות מטה של משהב"ט ובהצעות חוק שעלו במשך השנים כי הגדרת תפקידו של הרבש"ץ אינה אחידה בפקודות ובהוראות השונות של צה"ל ושל משהב"ט, ויש בעיה באופן שבו תפקידו מתורגם בפועל לפעילות בשטח. זאת נוכח מתכונת ההעסקה המורכבת של הרבש"צים, המכפיפה אותם לכמה מנחים, ובהם ועד היישוב שבו הם מועסקים, המפקד הצבאי וקב"ט הרשות המקומית. 88% מהרבש"צים אשר השיבו על שאלון בנושא ציינו כי כפיפות מרובה זו פוגעת במילוי תפקידם וגורמת למצבים של ניגודי עניינים. נוסף על כך, תנאי ההעסקה של הרבש"צים, כפי שבאו לידי ביטוי בעיקר בשכרם ובמעמדם, לא הלמו את החשיבות והמאפיינים של תפקידם. רק עם מימוש חלק מהמלצות ועדת אדרי לאחר 7.10.23 חל שיפור מסוים בתנאי העסקתם.

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל וביתר שאת לאחר פרוץ המלחמה החליט שר הביטחון דאז על שדרוג מעמדם של הרבש"צים. בנובמבר 2023 החליט משהב"ט לקלוט את הרבש"צים כאזרחים עובדי צה"ל במשהב"ט אולם לא הצליח להביא זאת לכלל מימוש נוכח התנגדות משרד האוצר. ביולי 2024 ביצע משהב"ט מהלך לעדכון שכרם של הרבש"צים שקיבל את אישור משרד האוצר, המהלך הביא לעלייה של כ-26% - 40% בשכרם של הרבש"צים ביישובים בסיווג איום גבוה; כ-56% - 100% בשכרם של רבש"צים ביישובים בסיווג איום בינוני; וכ-46% - 88% בשכרם של רבש"צים ביישובים בסיווג איום נמוך. עדכון זה, הגם שהוא בגדר תיקון עוולה של שנים רבות, אינו מהווה פתרון לבעיה המרכזית והמהותית: היעדרו של גוף אחד שאחראי לרבש"צים, על כל מרכיבי העסקתם והפעלתם.

התייחסויות צה"ל, משהב"ט ומשרד הפנים לטיטות דוח הביקורת מבהירות ומחדדות את הבעיה המתמשכת שמייצרת מתכונת העסקת הרבש"צים, שמתבטאת בהתנערות של כלל הגורמים, ובראשם מערכת הביטחון, מאחריותם לרבש"צים ולהיבטים השונים בהפעלתם והעסקתם.

נוכח חשיבות תפקידם של הרבש"צים במערך הגנת היישובים, ונוכח גרירת הרגליים של משהב"ט בנוגע לתיקון הגדרת תפקידם ומתכונת העסקתם של הרבש"צים, על משהב"ט לפעול



למימוש כלל המלצות ועדת אדרי, שהיו אמורות להיות צעד משמעותי לתיקון הכשלים רבי-השנים בהעסקת הרבש"צים ובהפעלתם. בכלל זה לוודא את קיומה של תכנית הסברה יעילה לכלל הרבש"צים בנוגע לתמורות ולשינויים בתכולת תפקידם ובתנאי העסקתם. מומלץ כי משהב"ט בשיתוף משרד האוצר יבחנו שוב את שינוי מתכונת העסקתם של הרבש"צים, גם אם באופן מדורג, באופן שיסדיר את אחדות הפיקוד עליהם וההנחיה שלהם, ישפר את הכשרתם ואת כשירותם ויקבע להם מעטפת רווחה. ככל שמש"ט ומשרד האוצר לא יגיעו להסכמה, ראוי שמנכ"ל משרד ראש הממשלה יכריע בפתרון המחלוקת בכל הנוגע להעסקת הרבש"צים כאע"צים, כל זאת כדי לאפשר למשהב"ט ולצה"ל לממש את תפיסת ההגנה החדשה על היישובים.

על צה"ל לפרסם הגדרה אחידה של תפקיד הרבש"ץ המתואמת עם כלל הגורמים הנוגעים לעבודת הרבש"ץ ולעדכן בהתאם את כלל הפקודות, הנהלים וההוראות הרלוונטיים. על משהב"ט לשקף את הגדרת התפקיד המעודכנת בחוזים שהוא עורך עם הרשויות המקומיות.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**שימור יכולות ייצור
אמצעי לחימה
בישראל ("כחול-
לבן") וההשפעה על
מלחמת חרבות ברזל**



שימור יכולות ייצור אמצעי לחימה בישראל ("כחול-לבן") וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל

רקע

במשך עשרות שנים השקיעו משרד הביטחון (משהב"ט) והתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, מיליארדי ש"ח בבניית תשתיות הייצור הנדרשות לייצור אמצעי לחימה (אמל"ח) עבור גופים במערכת הביטחון (מעהב"ט), לרבות צה"ל, ועבור לקוחות מחו"ל.

עם זאת, בשני העשורים האחרונים נפגעו ואבדו יכולות ייצור כחול-לבן של חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוים, נונו קווי ייצור של אמל"ח מסוים ונדרשות השקעות כספיות ניכרות וזמן רב כדי להקימם מחדש בארץ. זאת בין היתר עקב העדפת רכש זול של חומר גלם מחו"ל ובהיעדר הזמנות מספקות מקווי הייצור, לרבות במימון צה"ל.

ההשפעות האפשריות של אובדן קווי ייצור ככלל ושל הצורך המוגבר של ישראל לרכוש אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים שונים מחו"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל בפרט הן: הגברת התלות באספקה ממדינות זרות; פגיעה בחופש הפעולה המדיני-אסטרטגי; ופגיעה בזמינות אספקת אמל"ח לצה"ל.

לשימור תשתיות הייצור בישראל יש חשיבות יתרה כאשר קיים צורך של מעהב"ט להצטייד באמל"ח אך לתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, אין בהכרח כדאיות כלכלית לשימור התשתיות¹, בהיעדר הזמנות רכש בארץ או מחו"ל. בנסיבות אלה מתעורר חשש להזנחת תשתיות הייצור, לסגירתן ואף לאובדן יכולות הייצור.

בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 גברו הביקושים בצה"ל לאספקת אמל"ח מסוגים שונים מהתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, בארץ ומחו"ל. בד בבד, עם התמשכות המלחמה הטילו מדינות שונות, בחלקן מדינות ידידותיות לישראל, אמברגו או מגבלות על אספקה לישראל של אמל"ח, חומרי גלם, חלקי חילוף ורכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח ולתחזוקה. נוסף על כך, הזינוק שנוצר בביקוש העולמי לאמל"ח, לרכיבים המשמשים לייצור אמל"ח ולחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח בארץ בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה, שפרצה בפברואר 2022, פוגע ביכולת של ישראל לרכוש אותם.

1 חברה ממשלתית תפעל לפי השיקולים העסקיים שעל פיהם נוהגת לפעול חברה לא-ממשלתית, זולת אם קבעה לה הממשלה, באישור ועדת הכספים של הכנסת, שיקולי פעולה אחרים. זאת לפי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, 4(א).



דוחות של מבקר המדינה העלו ליקויים בנושא שימור קווי הייצור כחול-לבן². לדוגמה, בדוח משנת 2020³ הועלה כי עד דצמבר 2019 צה"ל לא מיפה אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל, לא תיעדף אותם⁴, ולא מסר את עמדתו בעניין למשהב"ט לצורך השלמת מיפוי קווי הייצור החיוניים שיש לשומרם לייצור אמל"ח כחול-לבן. לפיכך לא היה בידיו ובידי משהב"ט מידע ברור בנוגע לתקציב הדרוש לרכש אמל"ח מקווי הייצור האמורים.

יצוין כי ב-25.1.26, לאחר סיום מועד הביקורת, פורסם "דין וחשבון - היבטים מערכתיים" של ועדת החקירה הממלכתית לעניין כלי השיט שעליה הטילה הממשלה לחקור את תהליכי העבודה המקצועיים ואת תהליכי קבלת ההחלטות של הדרג המדיני בכל הנוגע לרכש כלי שיט ולהסכמת ישראל למכר צוללות על ידי גרמניה לצד ג'. בדוח הוועדה צוין כי "בימים אלה מתקבלות החלטות משמעותיות בעניין בניין הכוח והרכש של מערכת הביטחון, בעקבות המלחמה שפרצה בשבעה באוקטובר 2023. לצד זאת, בעלות ברית של ישראל שוקלות מכירת אמצעי לחימה אסטרטגיים לצדדים שלישיים. ההחלטות שיתקבלו ישפיעו על ביטחונה של מדינת ישראל לשנים ארוכות. בתקופה זו מתרחשים מהלכים צבאיים בעלי משקל רב וישנן התפתחויות טכנולוגיות משמעותיות בתחום פלטפורמות הלחימה. בנסיבות הללו ישנה דחיפות בתיקון הליקויים שנמצאו בטיפול בנושאים אלו".

על רקע אמירות הוועדה שלעיל, מתחדדת חשיבותו של דוח ביקורת זה, ובפרט תיקון הליקויים ובחינת יישום ההמלצות.

- 2 מבקר המדינה, **דוח שנתי 58א** (2007), "מוכנות צה"ל למלחמה בתחום מלאי התחמושת", עמ' 503; מבקר המדינה, **דוח שנתי 62** (2012), "שמירת קווי ייצור חיוניים בתעש" - ממצאי מעקב, עמ' 1753; מבקר המדינה, **דוח שנתי 65ב** (2014), "תשתיות ייצור לאומיות בתעשיות הביטחוניות", עמ' 39; מבקר המדינה, **דוח שנתי 170** (2020), "היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני", עמ' 101.
- 3 מבקר המדינה, **דוח שנתי 170ג** (2020), "היערכות משרד הביטחון וצה"ל למימוש מזכר ההבנות עם ארצות הברית לשנים 2019 - 2028 בנושא הסיוע הביטחוני", עמ' 101.
- 4 בהערות ראש הממשלה מאוגוסט 2007 לדוחות מבקר המדינה נכתב כי צה"ל מסר שביוני 2007 נקבעו כמה קווי ייצור שיש לשומרם.



נתוני מפתח

המלאי של אמל"ח מסוימים

המלאי של אמל"ח מסוימים בצה"ל ב-6.10.23 ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קטן מיעד ההצטיידות לסוף שנת 2024. הצורך המעודכן של צה"ל באמל"ח מסויים לבניין הכוח גדל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

כמה מדינות

בחלקן מדינות ידירותיות לישראל, הטילו עליה במהלך מלחמת חרבות ברזל אמברגו או מגבלות על אספקה של אמל"ח, חומרי גלם, חלקי חילוף ורכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח ולתחזוקה

כמה מיליארדי ש"ח

התקציב הנדרש על פי דוח ועדת נגל⁵ לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מינואר 2025, לשם הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים כחול-לבן, להרחבת תשתיות הייצור ועוד

האצה של ייצור אמל"ח

הואצה באופן ניכר כמות הייצור של אמל"ח מסויים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

הזמנת אמל"ח

כמות אמל"ח מסויים שהוזמין משהב"ט בסוף שנת 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, גדלה בהשוואה לכמות אמל"ח זה שהוזמין מ-2016 עד יוני 2023

פער מסויים

בין יעד ההצטיידות באמל"ח מסויים לסוף שנת 2024 לעומת הצורך המבצעי

12% עד 365%

שיעור ההתייקרות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של תשעה פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח

25% עד 212%

שיעור ההתייקרות לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של שמונה פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח

כמה מאות מיליוני ש"ח

הסכום המוערך הנדרש להקמתה מחדש של יכולת ייצור חומרי גלם מסוגים מסוימים. יכולות הייצור בארץ של חומרי גלם מסוימים אבדו לפני למעלה מעשור

5 יצוין כי נכון לסיום מועד הביקורת, מאי 2025, המל"ל טרם סיים את עבודת המטה לבחינת המלצות ועדת נגל.



פעולות הביקורת

בחדשים ינואר 2024 עד מאי 2025, לסירוגין, ביצע משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא שימור יכולות ייצור אמל"ח בישראל (כחול-לבן) וההשפעה על מלחמת חרבות ברזל. נבדקו בעיקר עבודת המטה שביצע משהב"ט למיפוי ולשימור של קווי ייצור חיוניים בישראל וההחלטות שהתקבלו בנושא; ההיערכות לייצור אמל"ח במצבי חירום; ומעורבות הדרג המדיני בהתוויית מדיניות לשימור יכולות ייצור אמל"ח כחול-לבן. כמו כן, בביקורת נכללו מספר דוגמאות הממחישות את הפערים במלאים של אמל"ח ושל חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23; ההשפעה של היעדר כושר ייצור מספק בארץ של אמל"ח על האפקטיביות המבצעית של צה"ל בתמרון במהלך המלחמה; וכן הגברת הסיכון לחיי לוחמים עקב מחסור בכושר ייצור ועקב אמברגו שהטילה מדינה מסוימת על ישראל במהלך המלחמה על רכש חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוים. הביקורת בוצעה במשהב"ט, בצה"ל ובמטה לביטחון לאומי (המל"ל). בדיקות השלמה בוצעו בתעשייה האווירית לישראל בע"מ (התע"א) וברפאל מערכות לחימה מתקדמות בע"מ (רפאל).

הביקורת בחנה את תהליכי קבלת ההחלטות במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) ובדרג המדיני ויישומן מפברואר 2019 - המועד שבו הנחה מנכ"ל משהב"ט דאז את משהב"ט וצה"ל להקים ועדת היגוי שתמפה בתוך שלושה חודשים את כל צורכי צה"ל שיירכשו במט"ח מכספי הסיוע הביטחוני האמריקאי ואלו שיש הכרח שיירכשו כחול-לבן, ועד למאי 2025.

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

* בנספח א' מפורטת רשימת בעלי התפקידים שכיהנו בעשור האחרון.

תמונת המצב העולה מן הביקורת



התקופה שלפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל

פערים במלאים של אמל"ח - מקרי בוחן

- **אמל"ח מסוימים** - המלאי של אמל"ח מסוימים בצה"ל ב-6.10.23 ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל היה קטן מיעד ההצטיידות לסוף שנת 2024. הצורך המעודכן של צה"ל באמל"ח מסוים לבניין הכוח גדל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל.



- **אמל"ח מסוים** - יעד ההצטיידות באמל"ח מסוים לסוף שנת 2024, שנקבע לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, היה נמוך מהצורך המבצעי באמל"ח זה לאותו מועד.

מעורבות הדרג המדיני⁶ בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן)

- **דיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר⁷ בנושא כחול-לבן**

החלטת שר הביטחון לשעבר מאוקטובר 2021 להכפיל את קווי הייצור והתשתיות של אמל"ח מסוים ואת תפוקתם השנתית החל משנת 2023 ואילך ולהקצות לכך סכום של כמה מיליארדי ש"ח לשנים 2021 - 2030, לא תוקצבה על ידי מערכת הביטחון ליישום החל מתוכנית העבודה הרב-שנתית (תר"ש) "תנופה" לשנים 2020 - 2024. רק לאחר הקצאת תקציב ייעודי בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל הזמין משהב"ט באוקטובר 2023 הרחבה של תשתיות הייצור של האמל"ח בעקבות הצורך הגובר בו ובקיצור זמני אספקתו במהלך המלחמה.

במאי 2021 ובספטמבר 2022 אישר מנכ"ל משהב"ט דאז מיפויים של כלל היכולות הנדרשות לייצור אמל"ח כחול-לבן שביצע משהב"ט, אולם זאת בלי שמשב"ט שיתף את צה"ל במיפויים. בדיונים שקיימו שרי הביטחון לשעבר שכיהנו ממאי 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 בנושאים הנוגעים לעצמאות הייצור כחול-לבן, לא הועלו בפניהם המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר, הם לא דנו בכלל היכולות הנדרשות מייצור כחול-לבן, וממילא הם לא קבעו מדיניות כוללת בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן, הכוללת הערכה של העלויות הכרוכות בכך, לא קבעו את סדרי העדיפויות לעניין זה, לא קבעו תוכנית מתוקצבת בנושא ולא העלו את נושא עצמאות הייצור כחול-לבן לפני המל"ל וראש הממשלה. אי-קביעת מדיניות כוללת כאמור ואי-קביעת תוכנית מתוקצבת למימושה על ידי שרי הביטחון לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל משמען אי-יישום הלקחים הנדרשים ממבצע שומר חומות ממאי 2021 ומהמגבלות על הרכש שהטילו בעבר מדינות בעולם על ישראל, ובכך הם גרמו לפגיעה במוכנותו של צה"ל למלחמה.

- **דיונים בוועדת השרים להצטיידות⁸ ובקבינט המדיני-ביטחוני⁹ הנוגעים לכחול-לבן**

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל הקבינט המדיני-ביטחוני שפעל בממשלה ה-36 מ-13.6.21 עד 29.12.22 ובממשלה ה-37 מ-29.12.22 לא דן בנושא עצמאות הייצור

6 הדרג המדיני: ראש הממשלה, שר הביטחון, הקבינט המדיני-ביטחוני, ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון וקבינט המלחמה.

7 שרי הביטחון שכיהנו בתקופה מאי 2020 - דצמבר 2022 ודצמבר 2022 - נובמבר 2024.

8 ועדת השרים לעניין אישור תוכניות פיתוח והצטיידות של מערכת הביטחון בראשות ראש הממשלה וחברים בה שר הביטחון, שר החוץ, שר האוצר ושרים נוספים.

9 ועדת שרים לענייני ביטחון לאומי האמונה על גיבוש מדיניות הממשלה, הובלתה ויישומה בנושאי יחסים בין-לאומיים וביטחון לאומי. בראש הוועדה עומד ראש הממשלה וחברים בה ממלא מקום ראש הממשלה (אם מונה), שר הביטחון, שר החוץ, השר לביטחון לאומי, שר האוצר, שר המשפטים וחברים נוספים שהממשלה רשאית לכלול בוועדה לפי הצעת ראש הממשלה.



של אמל"ח כחול-לבן¹⁰ ובהיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום באמצעות רכש של חומרי גלם ורכיבים בעיתות שגרה, וממילא לא קבע מדיניות בנושא, לרבות סדרי העדיפויות, ותוכנית מתוקצבת ליישום המדיניות.

לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ראש הממשלה לשעבר שכיהן מ-13.6.21 עד 30.6.22 וראש הממשלה המכהן מ-29.12.22 לא הנחו את המל"ל להעלות את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני לצורך קביעת מדיניות כוללת של הדרג המדיני ולשם קביעת התקציב הנדרש למימושה.

מאוגוסט 2021 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל המל"ל לא הציע לראשי הממשלות ה-36 וה-37 לקיים דיון בקבינט המדיני-ביטחוני או בכל ועדת שרים אחרת בענייני החוץ והביטחון בנושאים אלו. אי-הצעתו של המל"ל לראשי הממשלה האמורים להעלות לדיון ייעודי בקבינט המדיני-ביטחוני את נושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן לצורך קביעת מדיניות כוללת של הדרג המדיני בנושא, אי-קיום דיון של הקבינט המדיני-ביטחוני בנושא עצמאות הייצור וההיערכות להאצת ייצור כחול-לבן במצבי חירום, ובעיקר אי-קביעת תקציב הנדרש למימוש מדיניות לייצור אמל"ח כחול-לבן ולהגברת הייצור בעת מלחמה פגעו ביכולת העצמאית של מדינת ישראל לייצר. אמל"ח בזמן מלחמת חרבות ברזל. יש חשש כי כל אלו פגעו ביכולת הלחימה של צה"ל במלחמה.

עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן

- המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 בנושא יכולות ייצור האמל"ח כחול-לבן שיש לשמר בארץ נעשו בלי שמשהב"ט שיתף את צה"ל. לפיכך, צה"ל לא תיעדף אמל"ח שיש לשמר את ייצורם בישראל בתקופת ביצוע עבודת המטה במשהב"ט. בעקבות מלחמת חרבות ברזל הציג צה"ל לפני משהב"ט את עמדתו לגבי היבטים מסוימים הנוגעים לייצור אמל"ח כחול-לבן.
- המיפויים שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 לא כללו התייחסות לרכיבים, לחומרי גלם ולטכנולוגיות ייצור המשמשים לייצור אמל"ח בארץ. חומרי הגלם האמורים משמשים לייצור אמל"ח בארץ אך אינם כחול-לבן. בהיעדר המיפוי האמור לא ניתן לדעת לגבי אמל"ח כלשהו האם ניתן לייצרו במלואו כחול-לבן ומה העלות הנדרשת להקמתן של יכולות ייצור כאמור ולשימורן כדי להגביר את עצמאות ישראל בייצור אמל"ח, ולא ניתן לקבוע סדר עדיפויות ברור לנושא ולקדם תוכנית ייצור שלמה וברורה כחול-לבן. כמו כן, לא ניתן להיערך מבעוד מועד להטלת אמברגו ולמגבלות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי גלם בעת מלחמה.
- לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל משהב"ט לא הכין תוכנית הכוללת מיפוי של כלל הסיכונים העולים מהסתמכות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח כחול-לבן ושל הדרכים לצמצום, כגון מיפוי מקורות אספקה חלופיים, כריתת הסכמים בין-מדינתיים לאספקה, ורכישת מלאי חומרי גלם קריטיים. בהיעדר

10 התקיימו דיונים בנושא אמל"ח כחול-לבן מסוים.



תוכנית כאמור עלולה להיפגע יכולת ייצור האמל"ח בארץ במצבי חירום ובעיתות מלחמה.

פערים בתשתיות לייצור אמל"ח כחול-לבן וכושר ייצור

- **חומרי גלם לייצור אמל"ח -** נכון לינואר 2025 קיימים פערים מסוימים בישראל ביכולת לייצר חומרי גלם מסוימים. בעבר יכולת כזו הייתה קיימת בישראל בקווי ייצור, אך אלה נסגרו מסיבות כלכליות לפני יותר מעשר שנים. לפי הערכת משהב"ט משנת 2024 הקמתה מחדש של יכולת ייצור חומרי גלם מסוימים במלואה כרוכה בהשקעה של כמה מאות מיליוני ש"ח. יודגש כי אובדן יכולות הייצור שהיו בארץ לפני למעלה מעשור בתחום חומרי הגלם, ובהן אובדן יכולת ייצור של חומר גלם מסוים בשנת 2012, והתלות ברכש חומרי גלם מחו"ל, גרמו אף הם לסיכון חיי הלוחמים בשדה הקרב.
- **ייצור חומרי גלם -** תפוקתו של קו הייצור של חומר גלם מסוים בתעשייה מסוימת אינה מאפשרת לייצר את הכמות הנדרשת של אמל"ח מסוים כדי לעמוד בצורך המבצעי של צה"ל במהלך מלחמת חרבות ברזל. נוסף על כך, כושר הייצור נפגע גם בגין אמברגו שהוטל על ישראל במהלך המלחמה על רכש חומרי הגלם.
- **קווי ייצור של אמל"ח מסוימים -** מדצמבר 2016 ועד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 משהב"ט לא הזמין אמל"ח מסוימים, למעט סוג אחד של אמל"ח שאותו הזמין ביוני 2023 לאספקה עד לסוף שנת 2024; רוב הזמנות הרכש של אמל"ח מסוים בוצעו רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל; לפני פרוץ המלחמה נוונו קווי ייצור של אמל"ח מסוימים בהיעדר הזמנות בכמות המספקת לשימור הקווים; כדי לחדש ולשדרג את קו הייצור של אמל"ח מסוים נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח; וכדי להגדיל את כושר הייצור של אמל"ח מסוימים לצורכי מלחמת חרבות ברזל נדרשה השקעה כספית של כמה מאות מיליוני ש"ח נוספים.
- **קו הייצור של אמל"ח מסוים -** קו הייצור של אמל"ח מסוים הוקם כדי לאפשר קצב ייצור מסוים. אולם בפועל, לפי דרישת צה"ל, בשנת 2021 הזמין משהב"ט כמות מסוימת בלבד של אמל"ח זה בקצב ייצור קטן יותר לאספקה החל מיולי 2024. יעד ההצטיידות של צה"ל באמל"ח האמור שנקבע בתר"ש "תנופה" לסוף שנת 2024 היה כמות מסוימת. ב-6.10.23 היה המלאי של אמל"ח זה בצה"ל קטן מיעד ההצטיידות האמור. במהלך מלחמת חרבות ברזל המלאי ירד מתחת לנדרש. הגורם לאי-העמידה ביעדי ההצטיידות היה דחייה של תקציב לביצוע רכש האמל"ח הנדרש. רק בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל קבע צה"ל כי הצורך המעודכן לבניין הכוח גדול יותר, ומשהב"ט הזמין כמות דומה של האמל"ח מתעשייה מסוימת בעקבות קבלת תקציב להצטיידות לאחר פרוץ המלחמה, ובכלל זה הזמין הגדלה של תשתיות הייצור כדי להגדיל באופן ניכר את קצב הייצור של אמל"ח זה החל מאוקטובר 2024 - כשנה לאחר פרוץ המלחמה. המחסור במלאי של האמל"ח האמור בצה"ל ששרר ערב פרוץ מלחמת חרבות ברזל והיעדר כושר ייצור מספק לאספקתו במהלך המלחמה בהתאם לצרכים המבצעיים שלו, גרמו לצמצום השימוש באמל"ח זה במהלך המלחמה.



היערכות בעיתות שגרה לייצור אמל"ח במצבי חירום

- רכש מלאי חומרי גלם להאצת ייצור במצבי חירום - לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לא הכין משהב"ט, בשיתוף צה"ל, תוכנית סדורה שבמסגרתה נקבע אילו חומרי גלם נדרשים לצורך האצת ייצור אמל"ח ככלל במצבי חירום ולא תקצב רכש של מלאי חומרי גלם, של רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI)¹¹ של רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) הנדרשים להאצת הייצור. כמו כן, אין במשהב"ט תקציב מרכזי שנועד לרכש כאמור. כל זאת שלא בהתאם לממצאי התחקיר והפקת הלקחים שביצע משהב"ט בעקבות מלחמת לבנון השנייה באוקטובר 2006 בעניין זה ולהמלצות ועדת כחול-לבן¹² משנת 2007 ולפיהן יש להעמיד תקציב מרכזי לרכש כאמור. היעדרם של מלאי חומרי גלם ורכיבים קריטיים בארץ פוגע ביכולת התעשיות הביטחוניות להאיץ את הייצור בישראל של אמל"ח במצבי חירום ובכך עלול לפגוע ב"אורך הנשימה" של צה"ל וביכולותיו המבצעיות. נוסף על כך, לגורם מסוים בצה"ל לא הייתה תוכנית להצטיידות באמל"ח במהלך המלחמה, לרבות תוכנית לייצור כחול-לבן, שאמורה לכלול רכש של חומרי גלם, רכיבי LLI, ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) בעיתות שגרה כדי להגביר את הייצור בעת מלחמה.**

התקופה שלאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל

- מעורבות ראש הממשלה ושר הביטחון בקביעת מדיניות בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח בישראל (כחול-לבן) לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל - רק בדצמבר 2023 הדגיש ראש הממשלה בישיבת הקבינט המדיני-ביטחוני את החשיבות של הצבת יעדים ושל פעילות מואצת ליישום עצמאות בבניין הכוח הישראלי בכל הנוגע לאמל"ח מסוימים, בראייה ארוכת טווח, והנחה כי יש לקיים דיון המשך בנושא באחריות משהב"ט וראש המל"ל. כמו כן, באפריל 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, הנחה שר הביטחון דאז את מנכ"ל משהב"ט דאז לגבש תוכנית להאצת קצב הייצור של אמל"ח מסוים ולבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם מסוימים ואת הרכיבים דרושים לכך, ובנובמבר 2023, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, ציין שר הביטחון דאז בפגישות שערך עם המנכ"לים של תעשיות מסוימות ובדיונים שקיים עם הרמטכ"ל דאז ועם מנכ"ל משהב"ט דאז את הצורך בהגברת עצמאות הייצור כחול-לבן של מערכות ושל חומרי גלם ורכיבים קריטיים הנדרשים לייצור, והנחה בדצמבר 2023 את מנכ"ל משהב"ט דאז לגבי קו הייצור של אמל"ח מסוים בארץ. נכון למועד סיום הביקורת, מאי 2025, הדבר טרם התגבש לכדי תוכנית פעולה מלאה ומתוקצבת, כמפורט להלן.**

- עבודת המטה במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן - בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולנוכח הצורך הגובר באמל"ח שעלה במלחמה החל משהב"ט במיפוי של היכולות כחול-לבן נוסף על זה שביצע לפני פרוץ המלחמה, הפעם בשיתופו של צה"ל, הכולל רכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח, כדי לקדם את עצמאות הייצור בישראל. עד ינואר 2025 המיפוי טרם הושלם, וההחלטות**

11. Long Lead Items

12. באוקטובר 2006, במסגרת לקחי מלחמת לבנון השנייה, מינה מנכ"ל משהב"ט דאז ועדה "לביחית העירכות להגברת העצמאות הפיתוחית והייצורית תוך הישענות על יכולות התעשייה המקומית ועל מלאי חומרי גלם אסטרטגיים".



שהתקבלו במעלה"ט (משהב"ט וצה"ל) לגבי תקצוב היכולות הנדרשות לשימור ולהגברתה של עצמאות הייצור כחול-לבן לא עסקו בכלל היכולות אלא בחלקן בלבד, שהסתכמו נכון ליולי 2024 בסך של כמה מיליארדי ש"ח מתוך התקציב הנדרש להקמת תשתיות הייצור כחול-לבן שהוצג למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024 בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח. המשמעות של אי-תקצוב כלל היכולות הנדרשות בנושא כחול לבן היא פגיעה בקצב ביצוע המשימות המבצעיות של צה"ל וחשש לפגיעה באפקטיביות המבצעית שלו במלחמה.

המלצות ועדת נגל לבחינת תקציב מערכת הביטחון ובניין הכוח מינואר 2025 - בעקבות הנחיית ראש הממשלה מינואר 2025 בוחן המל"ל את המלצות ועדת נגל ומקיים עבודת מטה בנושא, לרבות לגבי סוגיית עצמאות הייצור כחול-לבן. נכון לאוגוסט 2025 המל"ל טרם סיכם את המלצותיו בכל הנוגע להמלצות הוועדה, לרבות לגבי בחינת עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן. לדברי המל"ל, זאת נוכח ההתפתחויות הביטחוניות שאירעו לאחר הגשת דוח הוועדה, ובעיקר נוכח מבצעי "מרכבות גדעון" ו"עם כלביא" ונוכח המשתמע מהם מהבחינה התקציבית. בהיעדר סיכום בנושא חשוב ורגיש זה המל"ל טרם העלה אותו לפני ראש הממשלה ולפני הקבינט-המדיני ביטחוני לשם קביעת מדיניות כוללת בנושא כחול-לבן, קבלת החלטות בנושא ותקצובן.

המתח המובנה בפעילות החברות הממשלתיות הביטחוניות בשעת מלחמה - רפאל והתע"א מפתחות מערכות ואמל"ח הדרושים לצה"ל, וזאת במימון עצמי ובמסגרת מחקר ופיתוח (מו"פ) מוזמן משהב"ט, וכן הן מייצרות אותם לאחר קבלת הזמנות משהב"ט. זאת, בד בבד עם פעילויות הפיתוח והייצור שהן מבצעות עבור לקוחות בחו"ל. למשל, לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, בחודשים אוקטובר 2023 - נובמבר 2024, קיבלה רפאל משהב"ט הזמנות לאספקת מערכות שונות ואמל"ח בסכום של כמה מיליארדי ש"ח, שנועדו בין היתר לתמוך במאמץ המלחמתי, והתע"א קיבלה הזמנות כאמור בסכום של כמה מיליארדי ש"ח.

הדירקטוריונים של רפאל והתע"א הם אשר מאשרים את תוכניות הפעולה של החברות. כמו כן נקבע בחזון ובערכים של שתי החברות כי הן מחויבות לפעול למען ביטחון המדינה בד בבד עם פעילותן כחברות עסקיות. ואכן, מקורות המימון לפעילותן של רפאל והתע"א הם בין היתר משאביהן הכספיים או הזמנות שהן מקבלות מלקוחותיהן בארץ ובחו"ל, לרבות הזמנות לפיתוח ולאספקת מערכות ואמל"ח עבור צה"ל בעיתות שגרה, במצבי חירום ובמלחמה, כגון במלחמת חרבות ברזל.

עם זאת, קיים מתח מובנה בין פעילותן של רפאל והתע"א כחברות ממשלתיות המחויבות לפעול על פי חוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975, שבו נקבע כי עליהן לפעול לפי שיקולים עסקיים בהתאם להחלטות הדירקטוריונים שלהן, לעומת מחויבותן לפעול למען ביטחון המדינה, פעילות שבעטיה הן מוכנות לעתים לספוג הפסדים. הסתמכותה של מערכת הביטחון על כך אינה תקינה ואינה מוסדרת במלואה אלא נסמכת לעיתים על רצון של החברות הממשלתיות הביטחוניות.



ההשפעות של היעדר שימור יכולת ייצור אמל"ח "כחול לבן"

תלות ברכש אמל"ח מחו"ל - בעניין האמל"ח שהזמינו מינהל הרכש הביטחוני (מנה"ר) והמינהל למחקר ופיתוח אמל"ח ותשתית טכנולוגית (מפא"ת) מתע"א ומרפאל, קיימים חומרי גלם מסוגים שונים לגביהם לא קיימת יכולת ייצור בארץ או שאם קיימת לגביהם יכולת ייצור בארץ היא אינה פעילה ולכן הם נרכשים בחו"ל.

- נמצא כי חומרי גלם מסוגים שונים של אמל"ח מסוים מיוצרים בכמה מדינות. דהיינו מדינת ישראל תלויה בכמה מדינות בכל הנוגע לייצור האמור. תלות זו עלולה לפגוע ביכולת הייצור בארץ.

אי-קבלת החלטות ותקצובן במערכת הביטחון על ידי מנכ"ל משהב"ט לשמירת כלל קווי הייצור החיוניים בכל הנוגע ליכולות ייצור כחול-לבן ועל ידי סגן הרמטכ"ל לתקצוב של רכש רכיבים וחומרי גלם בעיתות שגרה לשם הגברת הייצור במצבי חירום פגעה עוד לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל ביכולתה של מערכת הביטחון להיערך לייצור אמל"ח במצבי חירום ככלל ובעיתות מלחמה בפרט, ועקב כך עלה חשש לפגיעה באפקטיביות המבצעית של צה"ל.

עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים תעשיות מסוימות לייצור אמל"ח - בעקבות מלחמת רוסיה-אוקראינה שפרצה בפברואר 2022 חל במדינות בעולם גידול בביקוש להצטיידות במערכות נשק ובאמל"ח, והדבר גרם לעליית מחירים של פריטים שונים המשמשים לייצורם. גם בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל חלה עלייה במחיר פריטים כאמור, לרבות במחירי ההובלה. למעט מקרים בודדים לא ניתן לקבוע האם עליית המחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל נבעה ממלחמה זו או ממלחמת רוסיה-אוקראינה. נוסף על כך, מחירי פריטים כאמור עלו גם בגין סיבות שאינן קשורות בהכרח למלחמה זו.



במהלך הביקורת החל משהב"ט במימושו של החלטות מנכ"ל משהב"ט לשעבר שהתקבלו לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל לנוכח החלטות שהב"ט לשעבר בכל הנוגע להגברת קצב הייצור בארץ של אמל"ח מסוימים בשנת 2025 לעומת שנת 2024.

פעילות התמיכה של רפאל והתע"א במערכת הביטחון "על חשבונך" במהלך מלחמת חרבות ברזל בהתאם לחזון ולערכים שלהן ראויה לציון.

עיקרי המלצות הביקורת

מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחזוק העליונות הטכנולוגית. זאת בהתאם לסיכום עבודת המטה המשותפת שמבצעים המל"ל ומערכת הביטחון ועל בסיס נתוני מערכת הביטחון, יקבל את ההחלטות הנדרשות בנושא, לרבות



תקצובן, וכן יבצע בקרה מפעם לפעם על מימוש המלצות הוועדה, וזאת בין היתר בעקבות הנחיית ראש הממשלה מינואר 2025 למל"ל לרכז מנגנון בקרה בנושא. כל זאת בראי ממצאי דוח ביקורת זה וממצאי דוחות הביקורת הקודמים בעניין עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, נוכח העובדה כי זה כעשרים שנים לא טיפלה מערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) בנושא כחול-לבן כנדרש, נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח שהושתו על ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל, נוכח הפגיעה שנגרמה בעטיים ליכולותיו המבצעיות של צה"ל וליכולת להשיג את מטרות המלחמה, ולשם קידומו בראייה צופה פני עתיד.

מומלץ כי משהב"ט יפיק את הלקחים הנדרשים מהממצאים החוזרים ונשנים בדוחות מבקר המדינה בכל הנוגע לאובדן ולניוון של קווי ייצור אמל"ח, למען לא יישנו, וכי הוא יקיים מעקב שוטף, בשיתוף התעשיות הביטחוניות, אחר פעילותם של קווים אלה. זאת, לרבות לגבי קווי הייצור של חומרי הגלם המשמשים לייצור אמל"ח. המלצה זו מתחדדת נוכח העובדה שבמהלך מלחמת חרבות ברזל המתמשכת למעלה משנתיים, הוטלו על ישראל אמברגו ומגבלות על רכש חומרי גלם ואמל"ח, שגרמו לפגיעה ביכולות המבצעיות של צה"ל.

מומלץ כי מנכ"ל משהב"ט, הרמטכ"ל וסגן הרמטכ"ל יקבעו את היקף התקציב, מקורותיו ותוכנית פעולה, בהתאם לצורכי צה"ל, שיאפשרו בעיתות שגרה לרכוש מלאי של חומרי גלם, של רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) ושל רכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה). זאת כדי לאפשר את האצת ייצור האמל"ח בתעשיות הביטחוניות בישראל במצבי חירום ובמלחמה. בכך יישמו הלקחים ממלחמת לבנון השנייה שאף עלו בדוחות מבקר המדינה, וכן לקחים ממלחמת חרבות ברזל, ותגבר מוכנות צה"ל לקראת מלחמות בעתיד.

על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, לוודא מפעם לפעם את תקפותה של עבודת המטה במעהב"ט לגבי מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן, לקבוע את סדרי העדיפויות הנדרשים בנושא ואת התקצוב לכך. זאת לצורך חיזוק "אורך הנשימה" של צה"ל במלחמה וכדי ליישם את הדירקטיבה שקבע שר הביטחון לשעבר בספטמבר 2024 בעקבות מלחמת חרבות ברזל בנושא כחול-לבן. כל זאת בעיקר נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח, חומרי גלם ורכיבים לייצורו, שהושתו על מדינת ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונוכח הפגיעה ביכולותיו המבצעיות של צה"ל בעטיין ובהשגת מטרות המלחמה.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לכלול בתוכניות העבודה הרב-שנתיות שהוא מגבש התייחסות לנושא עצמאות הייצור כחול-לבן, לרבות התקציב שנדרש ליעד לכך. על שר הביטחון ומשהב"ט להציג לקבינט המדיני-ביטחוני את תמונת המצב בנוגע למימוש סוגיית עצמאות הייצור בכל תוכנית עבודה רב-שנתית שמסתיימת וכן בנוגע לעמידה ביעדים ובהישגים שנדרשו במסגרתה. זאת כדי לספק לקבינט המדיני-ביטחוני תשתית מידע מלאה בטרם יקבל החלטות בכל הנוגע לעצמאות הייצור כחול-לבן¹³.

על המל"ל ומשהב"ט, בשיתוף צה"ל, להסדיר את אופן ההצגה של ביצוע תוכניות העבודה של משהב"ט מול התכנון בהיבטי הגברת עצמאות הייצור כחול-לבן, ובכלל זה את רמת הפירוט שתוצג בכל אחד מהתחומים. על המל"ל לסיים את עבודת המטה לבחינת המלצות

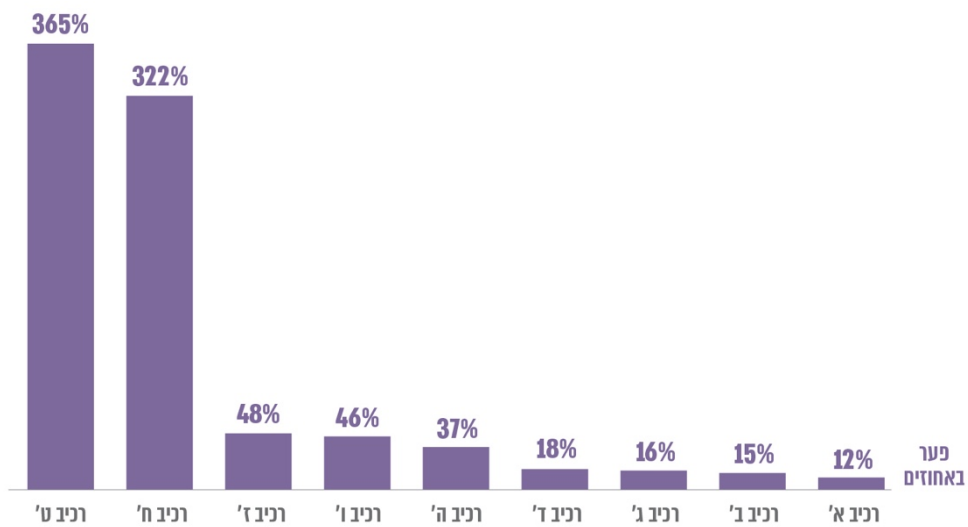
13 מבקר המדינה, דוח שנתי 72ב (2021), "עמידה ביעדי התוכנית הרב-שנתית גדעון - תקציב, ניהול ובקרה", עמ' 23.



ועדת נגל מינואר 2025, לרבות לעניין בחינת עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, ולהביאה לפני ראש הממשלה כנושא לדיון בקבינט המדיני-ביטחוני, זאת על בסיס עבודת המטה המשותפת שמקיימים המל"ל ומערכת הביטחון בנושא, לשם קביעת סדרי העדיפויות והתקציב לכך.

על מערכת הביטחון להסדיר את סוגיית המתח המובנה של פעילות התע"א ורפאל כדי לאפשר להן לפעול כנדרש כחברות עסקיות מחד, ומאיך לתמוך במערכת הביטחון כחברות ממשלתיות ביטחוניות. מומלץ כי בעבודת המטה שמבצעת מערכת הביטחון ייבחנו חלופות לאופן ההסדרה הנדרש לפעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה, לרבות באמצעות הוצאת צו, כריתת הסכם, ובחינת מנגנון למתן פיצוי לחברות אלו ככל שיידרש. על שר הביטחון, על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ועל שר האוצר להסדיר את פעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה כך שיינתן מענה למתח המובנה בין פעילותן העסקית של חברות אלו לשם השאת רווח לבין הצורך לתמוך בצורכי מערכת הביטחון.

עליית מחירים לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל של פריטים המשמשים תעשייה מסוימת לייצור מערכות נשק ואמל"ח



על פי מסמכי התעשייה ממאי 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.



סיכום

מלחמת חרבות ברזל הבליטה ביתר שאת את הצורך של ישראל להגביר את עצמאות ייצור האמל"ח כחול-לבן ולצמצם את התלות במדינות זרות ובאינטרסים ובשיקולים בין-לאומיים בכל הנוגע לאספקת אמל"ח ורכיבים וחומרי גלם הדרושים לייצורו. נוסף על כך, עצמאות הייצור צפויה לחזק את הכלכלה המקומית, לפתח את הידע והטכנולוגיה בארץ, להגביר את הגמישות המבצעית של צה"ל ואת היכולת להתאים את האמל"ח לצרכים המשתנים שלו, וכן להגביר את "אורך הנשימה" של צה"ל בעת לחימה ממושכת.

התעשיות הביטחוניות הישראליות, לרבות הממשלתיות, המפתחות ומייצרות אמל"ח עבור מעהב"ט, לרבות צה"ל, משמשות עוגן ביטחוני המקנה למדינה יתרון טכנולוגי על פני האויב ואי-תלות במדינות אחרות לעניין הייצור של חלק מסוגי האמל"ח שבשימוש מעהב"ט. במשך עשרות שנים השקיעו משהב"ט והתעשיות הביטחוניות, לרבות הממשלתיות, מיליארדי ש"ח בהקמת תשתיות הייצור כחול-לבן הנדרשות לכך. כדי להמשיך ולשמר את תשתיות הייצור ונוכח שיקולים של הגברת עצמאות המדינה בייצור אמל"ח נדרש משהב"ט להעמיד מקורות תקציביים. זאת, על בסיס עבודת מטה שתגדיר מה הוא קו ייצור חיוני, תמפה את קווי הייצור הנדרשים לכך, ותתעדף את הטיפול בהם נוכח מצבם הפיזי ונוכח חשיבותם בראיית משהב"ט וצה"ל.

בביקורת זו עלו ליקויים הנוגעים בעיקר לנושאים הבאים: הקבינט המדיני-ביטחוני בראשות ראשי הממשלה לשעבר בתקופת כהונתם - 13.6.21 עד 30.6.22 ו-1.7.22 עד 29.12.22, וראש הממשלה בתקופות כהונתו שנבדקו בביקורת - פברואר 2019 עד 13.6.21 ומ-29.12.22, וכן שרי הביטחון לשעבר שכיהנו בתקופה שנבדקה בביקורת - פברואר 2019 עד 29.12.22 ומ-29.12.22 עד לפרוץ מלחמת חרבות ברזל ב-7.10.23 לא קיימו דיון לגבי כלל היכולות הנדרשות כחול-לבן וממילא לא קבעו מדיניות בנושא, סדרי עדיפויות ותוכנית מתוקצבת ליישום. עם זאת, שר הביטחון לשעבר שכיהן בתקופה 29.12.22 עד 7.11.24 הנחה את מנכ"ל משהב"ט דאז, למשל באפריל 2023, לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, לבחון את נושא עצמאות הייצור של חומרי גלם מסוימים בישראל; בעשור האחרון נוונו קווי הייצור של אמל"ח מסוימים בהיעדר הזמנות מספיקות ממעהב"ט, ואבדו מסיבות כלכליות יכולות הייצור בארץ של חומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוימים; עד לפרוץ המלחמה משהב"ט לא הכין, בשיתוף צה"ל, תוכנית סדורה ומתוקצבת שבמסגרתה נקבעו אילו חומרי גלם, רכיבים שזמן אספקתם ארוך (LLI) ורכיבים כלוחים (רכיבים שייצורם הופסק או צפוי להיפסק בשנה הקרובה) נדרש לרכוש בעיתות שגרה לצורך האצת ייצור אמל"ח במצבי חירום; מיפוי היכולות כחול-לבן שאישר מנכ"ל משהב"ט לשעבר במאי 2021 ובספטמבר 2022 בוצעו בלי שמשב"ט שיתף את צה"ל במיפויים, ולא כללו התייחסות לרכיבים, לחומרי גלם ולטכנולוגיות ייצור המשמשים לייצור אמל"ח בארץ אך בפועל אינם כחול-לבן; ומשהב"ט לא הכין תוכנית הממפה את כלל הסיכונים הנשקפים עקב הסתמכות על רכש מחו"ל של רכיבים וחומרי הגלם המשמשים לייצור אמל"ח כחול-לבן ואת הדרכים לצמצום.

משכך, במהלך מלחמת חרבות ברזל עלו ליקויים בעלי משמעות מבצעית: נוכח מחסור במלאי אמל"ח מסוימים וביכולות לייצרם במהלך המלחמה חלה פגיעה בקצב המבצעים שביצע צה"ל; ובמהלך מלחמת חרבות ברזל חסרו אמצעים מסוימים, ובכך נשקף סיכון ללוחמים, וזאת נוכח אובדן יכולות הייצור של חומרי הגלם הנדרשים לייצור, נוכח אמברגו על רכישתם במהלך המלחמה ונוכח היעדר יכולת ייצור מספקת לצורכי המלחמה.



ליקויים שעלו בביקורת הנוכחית עלו בביקורות קודמות של מבקר המדינה שעל ממצאיהן דיווח בדוחות ביקורת קודמים. הדבר מעיד על אי-תיקון הליקויים, על אי-יישום המלצות הביקורת ועל אי-הפקת הלקחים הנדרשים במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) מדוחות מבקר המדינה וכן ממלחמות ומבצעים צבאיים קודמים, כגון מלחמת לבנון השנייה ומבצע צוק איתן.

עם זאת, רק לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל קבע ראש הממשלה המכהן בנובמבר 2023 כי יש לבסס יכולות פיתוח וייצור עצמאיות כחול-לבן של אמל"ח בהיקפים גדולים ומגוונים ולצבור מלאים גדולים כדי לצמצם את התלות בסיוע חיצוני, ובדצמבר 2023 קבע דירקטיבה להאצת העצמאות. כמו כן, בספטמבר 2024 קבע שר הביטחון דאז כי הדירקטיבה שלו היא שצה"ל נדרש לפעול ככל הניתן כדי להרחיב את ייצור חומרי הגלם ולרכוש יכולות ומוצרים ביטחוניים כחול-לבן, וזאת כדי להפחית את התלות ברכש אמל"ח ורכיביו ממדינות זרות וכדי לחזק את המדינה. גם ועדת השרים להצטיידות קיבלה במועדים שונים לאחר פרוץ המלחמה החלטות הנוגעות להצטיידות באמל"ח כחול-לבן.

נוסף על כך, בעקבות פרוץ מלחמת חרבות ברזל ולנוכח הצורך הגובר באמל"ח שעלה במלחמה החל משהב"ט במיפוי נוסף, הפעם בשיתופו של צה"ל, הכולל רכיבים שונים המשמשים לייצור אמל"ח. זאת כדי לקדם את עצמאות הייצור כחול-לבן. כמו כן, התקבלו במערכת הביטחון (משהב"ט וצה"ל) החלטות הנוגעות להגברת עצמאות הייצור כחול-לבן ולהאצת הייצור בתחומים שונים, כגון אמל"ח מסוימים וחומרי גלם המשמשים לייצור אמל"ח מסוימים, הועמדו תקציבים ניכרים להצטיידות, וכן תוקצבו כמה מיליארדי ש"ח לשימור, להגברה ולהקמה של תשתיות הייצור כחול-לבן מתוך התקציב הנדרש להקמת תשתיות הייצור שהוצגו למנכ"ל משהב"ט לשעבר בינואר 2024 בהיקף כספי של כמה מיליארדי ש"ח.

על משהב"ט, בשיתוף צה"ל, לתקף מפעם לפעם את מיפוי יכולות הייצור כחול-לבן, ובכלל זה את מיפוי היכולות לייצור של הרכיבים וחומרי הגלם הנדרשים לייצור אמל"ח ושל הטכנולוגיות הנדרשות לכך; על מנכ"ל משהב"ט, בשיתוף סגן הרמטכ"ל, לוודא מפעם לפעם את עדכניותה של עבודת המטה בנושא בהתאם לצרכים המשתנים, ובכלל זה כי ימופו כלל היכולות, וכן כי יקבעו ויתוקצבו סדרי העדיפויות; מומלץ כי משהב"ט, בשיתוף צה"ל, יכלול בתר"שים שהוא מגבש התייחסות לעצמאות הייצור כחול-לבן, לרבות התקציב שיועד לכך, קווי הייצור החיוניים, הרכיבים, הטכנולוגיות, התשתיות ורציפות הייצור.

על שר הביטחון, על השר הממונה על רשות החברות הממשלתיות ועל שר האוצר להסדיר את פעילותן של החברות הממשלתיות ביטחוניות בעיתות מלחמה כך שיינתן מענה למתח המובנה בין פעילותן העסקית של חברות אלו לשם השאת רווח לבין הצורך לתמוך בצורכי מערכת הביטחון.

על המל"ל לסכם את עבודת המטה המשותפת שהוא מבצע עם מערכת הביטחון לגבי יישום המלצות ועדת נגל מינואר 2025 ולהציע לראש הממשלה להעלות לדיון בקבינט-המדיני ביטחוני את סיכומיהן של עבודת מטה זו ושל עבודת המטה שמקיימת מעהב"ט (משהב"ט וצה"ל) בנושא עצמאות הייצור כחול-לבן; ומומלץ כי שר הביטחון ומשהב"ט יציגו לקבינט המדיני-ביטחוני את תמונת המצב בנוגע למימוש סוגיית עצמאות הייצור בכל תוכנית עבודה רב-שנתית שמסתיימת ובנוגע לעמידה ביעדים ובהישגים שנדרשו במסגרתה.

מומלץ כי הקבינט המדיני-ביטחוני יבחן את המלצות ועדת נגל מינואר 2025, לרבות בנושא הגברת עצמאות הייצור של אמל"ח מסוימים, הרחבת תשתיות הייצור וחזוק העליונות



הטכנולוגית, ידון בהמלצות מעהב"ט בכל הנוגע להגברת עצמאות הייצור כחול-לבן, יקבע מדיניות בנושא ותוכנית מתוקצבת ליישומה, וכן יבצע בקרה מפעם לפעם על מימוש ההמלצות של ועדת נגל ושל מעהב"ט (משהב"ט וצה"ל) בנושא חשוב זה. כל זאת בראי ממצאי דוח ביקורת זה וממצאי דוחות הביקורת הקודמים בנושא, נוכח אי-הטיפול הנדרש במעהב"ט זה כעשרים שנים בנושא עצמאות הייצור של אמל"ח כחול-לבן, נוכח האמברגו והמגבלות על רכש אמל"ח שהושטו על ישראל לאחר פרוץ מלחמת חרבות ברזל ונוכח הפגיעה שנגרמה בעטיים ליכולותיו המבצעיות של צה"ל וליכולת להשיג את מטרות המלחמה.



נספח א': רשימת בעלי התפקידים שכיהנו בעשור האחרון

ראשי הממשלה:

בנימין נתניהו מ-14.5.15 עד 13.6.21 ומ-29.12.22.
נפתלי בנט מ-13.6.21 עד 30.6.22.
יאיר לפיד מ-1.7.22 עד 29.12.22.

שרי הביטחון:

בנימין נתניהו מ-18.11.18 עד 12.11.19.
נפתלי בנט מ-12.11.19 עד 17.5.20.
בני גנץ מ-17.5.20 עד 29.12.22.
יואב גלנט מ-29.12.22 עד 7.11.24.
ישראל כ"ץ מ-7.11.24.

ראשי המל"ל:

מאיר בן שבת מ-15.8.17 עד 15.8.21.
אייל חולתא מ-15.8.21 עד 8.1.23.
צחי הנגבי מ-8.1.23 עד 21.10.25.

הרמטכ"לים:

אביב כוכבי מ-15.1.19 עד 16.1.23.
הרצי הלוי מ-16.1.23 עד 5.3.25.
אייל זמיר מ-5.3.25.

סגני הרמטכ"לים:

אייל זמיר מ-13.12.18 עד 11.7.21.
הרצי הלוי מ-11.7.21 עד 31.10.22.
אמיר ברעם מ-31.10.22 עד 6.3.25.
תמיר ידעי מ-6.3.25.

מנכ"ל משרד הביטחון:

אודי אדם מ-26.5.16 עד 31.5.20.
אמיר אשל מ-31.5.20 עד 1.2.23.
אייל זמיר מ-1.2.23 עד 14.2.25.
אמיר ברעם מ-24.3.25.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



מיגון בתי חולים - פערי המיגון בבתי חולים מסוימים



מיגון בתי חולים - פערי המיגון בבתי חולים מסוימים

דוח זה הוא דוח משלים לדוח על מיגון בתי חולים שפורסם ביום 6.1.26 והוא מפרט את פערי המיגון בבתי חולים מסוימים.

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].

פערי המיגון בבתי החולים הקרובים לגבול

משרד מבקר המדינה בחן את פערי המיגון במערך האשפוז הכללי, בדגש על בתי"ח הקרובים לגבול, הנמצאים בקו העימות בכל אירוע ביטחוני שבו מדינת ישראל מותקפת.

בהתאם להכרזה על מצב מיוחד בעורף, ב-7.10.23 הנחיות פקע"ר ומדיניות התגוננות חייבו את בתי"ח, בטווח 0-80 ק"מ מרצועת עזה, להעביר את פעילותם למתחמים מוגנים בלבד (פעילות "מצומצמת")¹.

ב-9.10.23 הגדירה הרשות העליונה לאשפוז כי בתי החולים ב' וג' יעברו גם כן לפעילות במתחמים מוגנים בלבד. בתי"ח האמורים היו תחת מטחי אש כבדים מתחילת הלחימה וקלטו פצועים רבים. כך למשל, לביה"ח ד' הגיעו ביממה הראשונה ללחימה, 7.10.23, 241 פצועים, תוך שהוא סופג מטחי רקטות כבדים, ובשבוע הראשון ללחימה הוא אף נפגע מפגיעה ישירה. פצועים הגיעו גם לבתי"ח אחרים. כך, לביה"ח ב' הגיעו בתאריכים 8.10.23 עד 9.10.23 - 49 פצועים, ולביה"ח ג' הגיעו 18 פצועים.

1 פקע"ר הגדיר מדיניות התגוננות מצומצמת "כתומה" המחייבת מעבר לעבודה במתחמים מוגנים בלבד למרחבים: עוטף עזה, מערב הנגב, מרכז הנגב, מערב לכיש, לכיש, שפלת יהודה, השפלה, ירקון, דן, שרון, יהודה, שומרון וירושלים. כמו כן, פקע"ר הגדיר מדיניות התגוננות חלקית "צהובה" בצפון למרחבים גליל עליון וקו העימות, לפי מדיניות זו בתי"ח נדרשים להיות במוכנות להעברת מחלקות ממקומות לא מוגנים למקומות מוגנים תקינים או המוגנים ביותר הקיימים במקום, וכן הם רשאים לקיים פעילות בתנאי שניתן להגיע למרחב מוגן בטווח ההתרחקה.



המשמעות של פערי המיגון בבתי החולים הסמוכים לגבול היא, בין היתר, שבעת הסלמה ביטחונית, וכפוף למדיניות ההתגוננות של פקע"ר ורמות הכוננות של משרד הבריאות, בתי החולים נאלצים לצמצם את היקף שירותי הרפואה הניתנים לציבור ובכך עלולה להיגרם פגיעה ביכולת המענה הרפואי בחירום, לדוגמה באירוע רב נפגעים, וכן נפגעת פעילותם הכללית הכרוכה באשפוז ובטיפול השוטף הנוסף הניתן בימי שגרה. עוד יש להדגיש כי האתרים המוגדרים "הכי מוגן שיש", שבהם עובדים כאשר ניתנת הנחיה לעבור לעבוד במרחבים מוגנים, נמצאים באזורים פנימיים בתוך מבנים או באזורים עם קירות חיצוניים ללא פתחים במבנה בית החולים ומתחת לשתי תקרות או יותר, שלפחות אחת מהן מבטון - ולמעשה אינם מוגנים תקנית אולם מותר להשתמש בהם במגבלות המופיעות בתיקי החירום של בתי החולים.²

כך למשל, בית החולים ד' העביר את פעילותו למתחמים מוגנים בלבד (פעילות "מצומצמת") ב-7.10.23 ועד 15.2.24. במתכונת זו נכללו, בין היתר, מתחם תת-קרקעי והמלר"ד המוגן. לאחר מכן הורחבה הפעילות באופן מדורג. בתיה"ח ב' וג' עברו לפעול באותה מתכונת ב-11.12.23, וכל האשפוזים והטיפולים ניתנו רק במרחבים המוגנים במחלקות עצמן ובמתחמים תת-קרקעיים. ביה"ח ב' חזר לפעילות שגרתית במרץ 2024.

כמו כן, בביה"ח ג' נסגרה באוקטובר 2023 מחלקה מסוימת, כיוון שהיא נמצאת במתחם שאינו מוגן, ורק כמעט כשנה לאחר מכן - ביולי 2024, לאחר שביה"ח איתר מתחם מוגן, הוא החל להפעיל שם חלק ממיטות המחלקה. יודגש כי באותו מחוז קיים מחסור כללי במיטות מחלקה זו כך שגם לאחר יולי 2024 סביר להניח שבית חולים זה הפנה את מרבית מטופליו, אשר נזקקו לטיפול, לבתי חולים אחרים. ביה"ח ג', במועד סיום הביקורת, ספטמבר 2024, טרם חזר לפעילות מלאה. משכך, נרשמה ירידה ניכרת בכל פעילותו בחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 בהשוואה לתקופה המקבילה ב-2022 - בין היתר 64% ירידה בשיעור התפוסה היומי הממוצע של מיטות אשפוז בפועל, 86% ירידה במספר הניתוחים האלקטיביים הכרוכים באשפוז, ו-72% ירידה במספר הניתוחים האלקטיביים שאינם כרוכים באשפוז.

בית החולים ב' מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה באוגוסט 2025 כי בעת מלחמה ביה"ח אינו מאשפז במתחמים שאינם מוגנים, אלא מצמצם את מספר המאושפזים בהתאם למרחבים המוגנים בביה"ח. עוד ציין בית החולים בתשובתו כי לאחר מרץ 2024, בתקופת הסלמה, הועברו הטיפולים והאשפוזים פעמים נוספות לפעילות במרחבים מוגנים בלבד ונתרו בהם למשכי זמן ארוכים.

משרד הבריאות ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה בספטמבר 2025 (להלן - תשובת משרד הבריאות) כי הוא ממפה את צורכי מיגון מכשירי הדימות לשמירה על תפקוד בתי החולים בשעת חירום. בשל מגבלות תקציב והעלות הגבוהה, טרם הושלמה פריסה רחבה של מכשור מוגן, ונדרש לכך תקציב משמעותי נוסף. במהלך מבצע עם כלביא לא נרשמו בעיות מיגון בבתי החולים - הם עברו לפעילות במקומות מוגנים לאחר הפסקת הפעילות האלקטיבית והפחתת תפוסות אשפוז, ולפיכך כל המטופלים היו מוגנים. עם זאת, תשתיות קריטיות עדיין אינן מוגנות.

² במהלך מבצע עם כלביא ונוכח הבנת איום הטילים האיראניים נקט משרד הבריאות בגישה מחמירה והנחה לפעול אך ורק במתחמים כחולים וירוקים המוגדרים כ'מוגנים' ו'מוגנים תקנית' ולא במתחמים צהובים המוגדרים 'הכי מוגן שיש'.



בעקבות הבנת האיום החדש במבצע, פקע"ר החמיר את הנחיות המיגון, וחלק מהאתרים שהוגדרו בעבר "הכי מוגן שיש" פונו. נציגי משרד הבריאות ופקע"ר סיירו בבתי החולים מדי יום למציאת פתרונות מיגון, לרוב בחניונים תת-קרקעיים.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



פרק שני

משרדי ממשלה ומוסדות שלטון

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**הדוחות הכספיים
של מדינת ישראל
ליום 31.12.24 -
ערבויות המדינה**



הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.24 - ערבויות המדינה

רקע

בסעיף 12 לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], נקבע כי מדי שנה, במועד שיקבע המבקר אולם לא יאוחר משישה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה "דין וחשבון כולל על ההכנסות וההוצאות של המדינה באותה שנה". עוד נקבע בסעיף כי במועד שיקבע המבקר, אולם לא יאוחר מתשעה חודשים לאחר תום שנת הכספים של המדינה, ימציא שר האוצר למבקר המדינה את "מאזן זכויותיה והתחייבויותיה של המדינה למועד תום שנת הכספים". הדוחות הכספיים המאוחדים של המדינה ל-31.12.24 הוגשו למבקר המדינה ופורסמו ב-29.6.25.

שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח. הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט גידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל (גם - המלחמה). התוצר בשנת 2024 צמח בשיעור של 0.9%. אומנם מדובר בהאטה לעומת שנים קודמות, אך בהתייחס לתחזיות של בנק ישראל והכלכלן הראשי, מדובר בשיעור צמיחה גדול, כמעט כפול מהצפוי (צפי צמיחה של 0.5%).

שנה זו הייתה מאתגרת במיוחד למשק הישראלי ולממשלת ישראל, אשר התנהלה בצל השלכותיה הכלכליות, הביטחוניות והחברתיות של המלחמה. המלחמה שהחלה באוקטובר 2023 השפיעה באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ועל הוצאות הממשלה אשר גדלו באופן חד, בעיקר בעקבות תגבור תקציבי הביטחון, מתן מענה הומניטרי ונפשי לאזרחים בעורף, פינוי תושבים מיישובי עוטף עזה ומיישובים רבים בצפון וכן השקעה נרחבת בשיקום תשתיות אזרחיות וביטחוניות שנפגעו.

מבהחינה המוניטרית התאפיינה שנת 2024 בתנודתיות בשער החליפין, בלחצים אינפלציוניים מוגבלים ובהמשך מדיניות ריבית מרסנת מצד בנק ישראל. בסוף השנה קצב האינפלציה השנתי היה 3.2%, ריבית בנק ישראל הייתה 4.5% ושער הדולר היה 3.65 ש"ח לדולר.

חוסר הוודאות הכלכלית הוביל לעלייה חדה בצורכי המימון בעקבות הימשכותה והתעצמותה של מלחמת חרבות ברזל, והדבר הביא לגידול ניכר בהיקפי גיוס החוב של שנת 2024. גיוסי חוב בוצעו בשוק המקומי הסחיר ובשוקים הגלובליים והסתכמו בכ-278 מיליארד ש"ח, לעומת גיוס של 160 מיליארד ש"ח בשנת 2023. בהתאם לכך, היחס בין החוב הממשלתי לתוצר עלה בשנת 2024 לשיעור של 67.9% לעומת 61.5% בשנת 2023. ברקע העלייה בחוסר הוודאות, שלוש חברות דירוג האשראי הבין לאומיות הורידו את דירוג האשראי ואת תחזית הדירוג. למלחמת חרבות ברזל השפעה שלילית מהותית על המדדים המקרו-כלכליים של מדינת ישראל. המשך התמשכות המלחמה בשנת 2025 מעבר למועד הכנת הדוחות הכספיים ולמועד סיום הביקורת



טומן בחובו הרעה נוספת במדדים אלה, ולפיכך מתחייבת נקיטת מדיניות פיסקלית אחראית בהובלת משרד האוצר.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד של ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק הישראלי. הערבויות ניתנות בהתאם לחוק ערבויות המדינה, התשי"ח-1958 (חוק ערבויות המדינה או החוק), ומנוהלות על ידי אגף החשב הכללי במשרד האוצר. כמו כן הערבויות ניתנות מכוח חוק הנכים (תגמולים ושיקום), התשי"ט-1959; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות למלוות נכים), התשי"ד-1954; תקנות הנכים (תגמולים ושיקום) (ערבויות להסכמים), התשט"ו-1955; וכן מכוח חוק משפחות חיילים שנספו במערכה (תגמולים ושיקום), התשי"י-1950.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי, מסוג התחייבות תלויה, שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק. כלי זה הוא ללא עלות עכשווית ועם "סבירות גבוהה" שגם לא יכלול עלות עתידית, הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הזלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים. עם זאת, יש להביא בחשבון את חוסר הוודאות בנוגע למועד ולהיקף של התשלום (אם וכאשר יידרש). שימוש נרחב במתן ערבויות מדינה עלול לגרום להכבדה פיסקלית, להורדת דירוג האשראי ולפגיעה ביכולת הגיוס, כפי שקרה במדינות שונות באירופה לאחר המשבר הפיננסי של שנת 2008.



נתוני מפתח

67.9%	4 ישויות ממשלתיות	כ-88%	135.6 מיליארד ש"ח
יחס חוב תוצר לשנת 2024	לא הגישו לחשב הכללי דוחות כספיים מבוקרים במועד הנדרש בכל אחת מחמש השנים האחרונות, 2020 - 2024	שיעור הישויות שהגישו במועד הנדרש דוחות כספיים מבוקרים לסוף שנת 2024	הגירעון התקציבי לשנת 2024 בצל מלחמת חרבות ברזל
כ-75%	כ-69%	3.5 מיליארד דולר	כ-60 מיליארד ש"ח
מהבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה לא אושרו בוועדת האשראי של אגף החשב הכללי לשנים 2023 - 2024	מהבקשות שהוגשו לקרן ההלוואות לעסקים קטנים ובינוניים בערבות המדינה לא אושרו על ידי הגוף המתאם בשנים 2023 - 2024	החל משנת 2015 גובה כתב הערבות לחברת אשרא, החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ, לא השתנה, על אף הגידול בהיקפי התוצר והייצוא	מסגרת ערבויות המדינה נכון לשנת 2024, בהתאם לחוק ערבויות מטעם המדינה

פעולות הביקורת

בחודשים פברואר-נובמבר 2025 בדק משרד מבקר המדינה היבטים בניהול ערבויות המדינה. הבדיקה נעשתה בעיקר באגף החשב הכללי שבמשרד האוצר (אגף החשב הכללי או אגף החשכ"ל). בדיקות השלמה בוצעו בין היתר באגף התקציבים שבמשרד האוצר (אגף התקציבים); בחברת ענבל חברה לביטוח בע"מ (חברת ענבל), ברשות החברות הממשלתיות ובאשרא, החברה הישראלית לביטוח סיכוני סחר חוץ בע"מ (חברת אשרא).



תמונת המצב העולה מן הביקורת

ניתוח מגמות העולות מהדוחות הכספיים ל-31.12.24

- שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח (מגירעון חשבונאי נטו של כ-140 מיליארד ש"ח לגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח). הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט מגידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות המלחמה.
- סך נכסי המדינה הנכללים בדוחות הכספיים גדל בשנת 2024 לעומת השנה הקודמת והסתכם בכ-2,116 מיליארד ש"ח, ועם זאת גדלו התחייבויות המדינה לכ-3,624 מיליארד ש"ח. לפיכך התחייבויות המדינה (נטו) הסתכמו בשנת 2024 בכ-1,508 מיליארד ש"ח.
- הוצאות המדינה בשנת 2024 הסתכמו בכ-985 מיליארד ש"ח לעומת כ-797 מיליארד ש"ח בשנת 2023 (גידול של כ-24%). מקורו העיקרי של הפער היה גידול של כ-27% בהוצאות בגין העברות ותמיכות שנבע, בין היתר, משינויים ביתרת החבות האקטוארית של קרנות הביטוח הלאומי (בשנת 2024 מרבית השינוי מיוחס לשימוש בווקטור הריביות העדכני) ומתשלומי תגמולי מילואים בגין המלחמה.
- הכנסות המדינה בשנת 2024 גדלו ב-87 מיליארד ש"ח יחסית לשנת 2023, מ-657 מיליארד ש"ח לכ-744 מיליארד ש"ח (גידול של כ-13%). הגידול נבע בעיקר מעלייה בשיעור של 14% בהכנסות ממיסים ומאגרות, עקב העלייה במיסוי מקרקעין ומע"מ, המשקפת עלייה בפעילות שוק הנדל"ן ועלייה בצריכה הפרטית, לאחר הירידה בשנת 2023 בעיקר לנוכח מלחמת חרבות ברזל, ועקב עדכוני חקיקה שנכנסו לתוקף בינואר 2025.
- החוב הממשלתי לסוף שנת 2024 היה כ-1,329 מיליארד ש"ח לעומת כ-1,127 מיליארד ש"ח בשנת 2023 - שיעור גידול של 17.9%. עיקר הגידול בחוב הממשלתי נבע מגיוס נטו חיובי, לנוכח צורכי המימון הגבוהים של הממשלה בגין המלחמה.
- בשל מצב החירום, נדרשה ממשלת ישראל לפעול לתמיכה במכלול הפעילות המלחמתית והאזרחית, לבצע שינויים בהוצאות הממשלתיות, לשנות את סדרי העדיפויות שלה ולבצע את ההתאמות הנדרשות בתקציבי המשרדים הממשלתיים בשישה תחומים עיקריים: (א) פעולות מערכת הביטחון וגופי הביטחון השונים, (ב) פעולות סיוע למפונים, (ג) פעולות לשיקום יישובי עוטף עזה - "מינהלת תקומה", (ד) פעולות לשיקום ולפיתוח של הצפון - "מטה יישום תנופה לצפון", (ה) קרן מס רכוש - פיצוי אזרחים, (ו) פעולות שבוצעו על ידי אגף החשב הכללי, המוסד לביטוח לאומי ומשרדי הממשלה העיקריים כדי להבטיח את הרציפות העסקית והאזרחית של מדינת ישראל.



הגשת דוחות כספיים מבוקרים של ישויות המדינה לפני מועד פרסום הדוחות המאוחדים של המדינה - במסגרת הדוחות הכספיים של המדינה לשנת 2024 נכללו נתונים כספיים של 209 ישויות. עבור 156 (75%) מהישויות התקבלה חוות דעת חלקה בדוחות הכספיים, ועבור 36 (17%) מהישויות התקבלה חוות דעת עם הסתייגות בדוחות הכספיים. עם זאת, במועד הכנת הדוחות הכספיים של המדינה 25 (12%) מהישויות עדיין לא מסרו דוחות כספיים מבוקרים. עוד נמצא כי רוב הישויות שנכללו בדוחות הכספיים של המדינה בשנים 2020 - 2024 (כ-70% מהן, 158 ישויות) הגישו לפחות ארבעה דוחות מבוקרים בכל אחת מחמש השנים האחרונות במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה. עם זאת, במועד פרסום הדוחות הכספיים של המדינה הגישו 13% (כ-29) מהישויות את דוחותיהן המבוקרים לכל היותר בשתיים מתוך חמש השנים האחרונות. שכיחותה של תופעה זו בקרב ישויות מאוחדות כמעט כפולה משכיחותה בקרב ישויות מדינה ומשרדי ממשלה (16% לעומת 9%, 20 לעומת 9 ישויות). כמו כן, 5% (12%) מהישויות לא הגישו כלל דוחות כספיים בכל אחת מחמש השנים האחרונות. אי-הגשת המידע במועד הנדרש פוגעת ביכולת להעריך את מצבן הכספי של הישויות, בבחינת מידת עמידתן של הדיווח עליהן בכללי החשבונאות המקובלים וכן בשלמות הדוחות הכספיים של המדינה. זאת מאחר שלאחר פרסומם של המידע המבוקר של ישויות אלו הוא עשוי להיות שונה באופן מהותי מהמידע שבהתבסס עליו הוכנו הדוחות הכספיים המאוחדים של מדינת ישראל.



המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים - נכון למועד פרסום הדוחות, המידע בדבר הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל אינו מנוהל במלואו במערכת רישום ודיווח חשבונאית כוללת. המידע הכספי בחלקו בלתי מבוקר ומבוסס על מערכות עזר המנוהלות לצד מערכת החשבונות הראשית וכן מדיווחים המתקבלים מגופים שונים המנהלים נכסים והתחייבויות מסוימים עבור מדינת ישראל. בידי אגף החשב הכללי אין מידע מלא על איכות תהליכי הבקרה בחלק מהגופים האמורים. על כן, בשלב זה לא ניתן לבצע בדיקה אפקטיבית לשלמות הנתונים. בדיקה כזו הכרחית לצורך קביעה כי הדוחות על המצב הכספי משקפים באופן נאות את מכלול הנכסים וההתחייבויות של מדינת ישראל, וכי הדוחות על הביצוע הכספי משקפים באופן נאות את תוצאות פעולותיה.



ממשקי המערכות הכספיות המקוונות המבססות את נתוני הכספים עם מערכת המרכב"ה - כבר בדוח מבקר המדינה בנושא הדוחות הכספיים של מדינת ישראל ליום 31.12.18 העיר משרד מבקר המדינה כי: "לאור חשיבותן של המערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים, על החשבונאי הראשי לפעול לכך שהן יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכב"ה, כדי לאפשר לבקר את נתוני הדוחות הכספיים". עלה כי בדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024 הדבר טרם תוקן.



פרסום דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו לפי חוק - בשנים 2010 - 2024 פרסם שר האוצר ברשומות שמונה פעמים דין וחשבון על ערבויות המדינה לאחר המועד שנקבע בחוק. עוד עולה כי לא פורסם כלל דין וחשבון על סכומי הערבויות לשנים 2010, 2015 ו-2019, וכי בדין וחשבון על סכום הערבויות לשנים 2010 - 2024 דווח על חריגה יומית ממוצעת של כ-94 ימי איחור מהמועד הנדרש בהתאם לחוק. למעשה הדין וחשבון של שר האוצר בעניין ערבויות המדינה פורסם ברשומות בשנים 2010-2024 רק ארבע פעמים (בגין



השנים 2013, 2018, 2021 ו-2024) במועד הנדרש בחוק מתוך 15 פעמים. נמצא כי משרד האוצר והעומד בראשו אינו מקיים את הוראת החוק במלואה. זאת מאחר שפרסם בשנים 2010 - 2024 רק ארבע פעמים דין וחשבון על סכומי הערבויות שניתנו במועד המתחייב מהחוק.

חישוב מסגרת הערבויות - נמצא כי אף שכבר בשנת 2006 המליץ משרד מבקר המדינה למשרד האוצר לעגן את שיטת החישוב של סכום תקציב המדינה שלפיו מחושבת מסגרת הערבויות בנוהל, במועד סיום הביקורת הנוכחית - נובמבר 2025, הדבר עדיין לא בוצע. עוד עולה כי אגף החשב הכללי העביר לצוות הביקורת את התחשיב שעל פיו נקבעה מסגרת הערבויות לשנת 2024 (כ-60 מיליארד ש"ח). לפי תחשיב זה סכום המסגרת הוא כ-10% מסך התקציב על שינויו נטו, בניכוי תקציב הפיתוח. מבדיקת צוות הביקורת במערכת מרכב"ה נמצא כי יש תקנות תקציב נוספות בסעיפים תקציביים שלא הופחתו בתחשיב כתקציב פיתוח. מדובר בתקנות הרשאה להתחייב אשר חלקן מוגדרות ואף רשומות בשמן כתקנות פיתוח. מבדיקת התחשיב עולה כי לא הופחתו כל תקנות הפיתוח הנכללות בתקציב המדינה כנדרש בחוק¹, והדבר משפיע על גובה מסגרת הערבויות.

קביעת קריטריונים לחלוקת ערבויות לחברות התעופה בשעת חירום - מבדיקת משרד מבקר המדינה עולה כי החשיפה הכוללת בפועל של חברת ענבל בגין הנפקת הפוליסות לחברות התעופה לשנת 2024 הסתכמה כ-3.9 מיליארד דולר, מזה כ-83% לשתי חברות תעופה. בשנת 2023 הסתכמה החשיפה הכוללת בפועל של חברת ענבל בגין הנפקת הפוליסות לחברות התעופה בכ-4 מיליארד דולר, מזה כ-88% לשלוש חברות תעופה². בביקורת לא נמצא כי אגף החשב הכללי וחברת ענבל גיבשו מסמך קריטריונים מסודר מראש הקובע מהם הקריטריונים לחלוקת הערבויות לחברות התעופה. לדברי חברת ענבל היא פועלת בהתאם לנוהל פנימי שגיבשה להתנהלות בשעת חירום בתחום האווירי (הנוהל הפנימי)³ ועם זאת, כאמור בנוהל הנ"ל לא הוגדרו קריטריונים מפורטים.

גובה כתב הערבות ומסגרת החשיפות לביטוח סיכוני סחר חוץ - נמצא כי אגף החשב הכללי לא עדכן משנת 2015 את גובה כתב הערבות לחברת אשרא העומד על 3.5 מיליארד דולר, אף שהתוצר והיקפי הייצוא גדלו בשנים הללו בעשרות אחוזים (התוצר של מדינת ישראל גדל משנת 2015 ביותר מ-50%, והיקפי הייצוא עלו בכ-60% נכון לסוף שנת 2023). עוד עלה בביקורת כי בשנים האחרונות פנתה חברת אשרא כמה פעמים לחשב הכללי בבקשה לפתח מסלולים חדשים⁵ אך אגף החשב הכללי לא אישר את בקשתה בנושא,

1 בסעיפים התקציביים הבאים מפורטות תקנות פיתוח שלא הובאו בחשבון בתחשיב: משרד ראש הממשלה - 04, משרד הפנים - 06, הרשויות המקומיות - 18, משרד המדע התרבות והספורט - 19, המשרד לשירותי דת - 22, משרד החקלאות וביטחון המזון - 33, משרד התעסוקה - 36, משרד התחבורה - 40, מינהל מקרקעי ישראל - 98, הסכומים בתקנות הללו מסתכמים לכל הפחות בכ-2.5 מיליארד ש"ח.

2 מתחשיב של אגף החשב הכללי מאוגוסט 2025.

3 ראו חברת ענבל, הנחיית עבודה הקרן הפנימית בנושא: "הנפקת פוליסה אווירית לחברות התעופה בעתות מלחמה וטרור" (מאי 2025).

4 בהתאם לפרסומי הלמ"ס בנושא חשבונות לאומיים בשנים 1995 - 2023, פרסום 1969 (יולי 2025).

5 חברת אשרא מסרה כי פנתה כמה פעמים בשנים האחרונות בכתב ובעל פה לחשב הכללי כדי לקבל אישור לפתח מוצרים חדשים אולם לא קיבלה את האישור. ראו מכתב לחשב הכללי בנושא **תוכנית לביטוח ערבויות ליצואנים ישראלים מתאריך 26.6.23**, וכן ראו נייר **עבודה בנושא ביטוח מימון פרויקטים, מילוי 2023**.



בשים לב לכך שהמדינה בוחנת מזה מספר שנים את עתיד החברה ובכלל זה שינוי מבני והעברת פעילותה לחברת ענבל⁶. כתוצאה מאי הגדלת כתב הערבות ואי המענה לבקשת החברה לפיתוח מסלולים חדשים לא יכלה חברת אשרא להגדיל את נפח העיסקות מעל תקרת הביקוש ולפתח תוכניות חדשות לתמרוץ סחר החוץ.

היקפי כתבי ערבויות המדינה בהשוואה בין-לאומית - בביקורת עלה כי מסקירה בין-לאומית שהכינה חברת אשרא בשנת 2023 ובה נתוני השוואה בין חברות במדינות מקבילות בעולם המעניקות ביטוח סיכוני סחר חוץ עולה כי גובה מסגרות הערבות (החשיפה הביטוחית) לצורך חברות ביטוח לסיכוני סחר חוץ בכמה מדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל בעולם הוא כ-8% - 9% מהתוצר (בפינלנד 22.4 מיליארד יורו, בדנמרק 37.7 מיליארד דולר ובשבדיה 60 מיליארד דולר), ואילו בישראל הוא כ-1% מהתוצר (3.5 מיליארד דולר). נמצא כי אגף החשב הכללי לא ביצע את העדכונים הנדרשים משנת 2015 ולא בחן את הגדלת כתב הערבות בהתאם לנהוג במדינות ה-OECD דבר שנדרש לצורך הרחבת היקף סחר חוץ והגדלת הייצוא, ובפרט בשנים של התכנסות תקציבית.

היעדר קוורום לקיום דירקטוריון בחברת אשרא - נמצא כי נכון למועד סיום הביקורת - נובמבר 2025 אין קוורום לקיום דירקטוריון חברת אשרא, דבר הפוגע בהתנהלות החברה וביכולתה לפעול באופן המיטבי כגון קבלת החלטות בנושא פעילות ביטוח סחר חוץ של החברה, שינוי כתב הערבות שעומד על כ-3.5 מיליארד דולר משנת 2015, אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החברה ועוד.

אי-פרסום נתונים באתר הקרן למתן הלוואות בערבות מדינה לעסקים קטנים ובינוניים - עולה כי נכון למועד הביקורת אין פרסום באתר הקרן הכולל מספר הבקשות להלוואה שהוגשו, מספר הבקשות להלוואות שאושרו בוועדת האשראי, היקפי האשראי וההלוואות שאושרו וריביות שהוצעו או ממוצע ריביות לפי שנים. עוד נמצא כי באתר הקרן ישנה קטגוריה של "נתוני הקרן" אולם היא אינה מכילה מידע כלשהו.

היקף בקשות שאינן מאושרות בקרן למתן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים - עולה כי בשנתיים האחרונות רק כ-31% (5,099) מכמות הבקשות שהוגשו, אושרו על ידי אחד מהגופים המתאמים, ורק כרבע מהבקשות (25%, 4,023) אושרו בוועדת האשראי, כלומר כ-75% מהבקשות שמוגשות במערכת נדחות ואינן מקבלות המלצה חיובית בוועדת האשראי להעמדת הלוואה. עולה כי כ-40% מהבקשות מוגשות באמצעות יועצים המגישים בקשות רבות גם כשברור שהם לא עומדים בתנאי סף ובקריטריונים הנדרשים לקבלת הלוואה. ואכן כ-70% מהן נדחות.


6 ראו מצגת ת"ע של מחלקת ערבויות מדינה, אגף החשב הכללי, לשנת 2025, ובה מוצגת משימה של מחלקת ערבויות באגף החשב הכללי לשנת 2025 לבצע בחינה להעברת פעילות החברה (אשרא) כדי לייעל את עבודתה. מהמצגת עולה כי יש כמה חלופות הן להליך המשפטי של העברה (פירוק, מיזוג, חברת בת) והן לבעלות החדשה (חברת ענבל או חברה בשוק הפרטי). אגף החשב הכללי מסר למשרד מבקר המדינה ביולי 2025 כי ככל הנראה החברה תמוזג לתוך חברת ענבל.


7 כמות הבקשות שהוגשו הן הבקשות שנפתחו במערכת ועברו לטיפול הגוף המתאם, לעומת כמות הבקשות שנפתחו במערכת ונשארו פתוחות כי לא סיימו למלא את כל הפרטים ולצרף את המסמכים הנדרשים.





מנגנון לתביעות צד ג' - שיפור התהליך - יצוין כי אגף החשב הכללי פועל לשפר את תהליכי הגבייה והבקרה על הגבייה באמצעות שיתוף פעולה עם מינהל הגבייה הממשלתי, חידוד ההנחיות והעלאת המודעות בכנסים, ביצוע פיילוט מקצר תהליכים, והטמעת מודול החילוטם למערכת ה-SF (salesforce) שיאפשר בקרה הדוקה יותר בנושא החילוטם והסדרי חוב.


עיקרי המלצות הביקורת


מומלץ כי החשבונאי הראשי יפעל לכך שהמערכות הכספיות המשפיעות על נכונות הנתונים בדוחות הכספיים יבוקרו ויתממשקו באופן מלא למערכת המרכזי, כדי לאפשר לבקר את נתוני הדוחות הכספיים. 

על משרד האוצר והעומד בראשו לקיים את הוראות חוק ערבויות המדינה ולפרסם את נתוני ערבויות המדינה ברשומות בהתאם לנדרש בחוק. 

מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את אופן קביעת מסגרת הערבויות. כמו כן, מאחר שהערבויות הן כלי עוקף תקציב ונועדו בין השאר להחיל עלויות מימון, לגשר על היצע הלוואות נמוך ולעודד את צמיחת המשק, היות שלעיתים הממשלה מרסנת את הוצאותיה כדי להקטין את הגירעון ומקצצת בתקציב במקום לנקוט פעילות אקטיבית לעידוד ולתמרוץ של המשק, מומלץ לבחון את הצמדת מסגרת הערבויות לפרמטרים פיננסיים שונים, הממחישים את קושי גיוס החוב ואיכותו במשק ולא להצמידה רק לגובה התקציב. 

מומלץ כי אגף החשכ"ל ואגף התקציבים יבחנו במשותף, בכפוף לחוות דעת משפטית, את התחשיב לקביעת מסגרת הערבויות, בדגש על הפחתת כלל תקציבי הפיתוח בתקציב המדינה, ויעדכנו בהתאם את אופן קביעת מסגרת הערבויות כנדרש בחוק ויעגנו זאת בנוהל. 

מומלץ כי חברת ענבל בשיתוף אגף החשב הכללי יעדכנו את הנוהל הפנימי באופן שיכלול הסדרה מראש של מספר קריטריונים בתרחישים שונים כדי שיתאפשר לתת מענה גמיש על מגוון אירועי חירום, יפיקו לקחים מאירועי עבר ויציינו כהסדרה מבעוד מועד בנוהל הפנימי מנגנון תמחור ערבויות מדורג הרלוונטי לשעת חירום מבעוד מועד על בסיס הפערים והידע שנצבר. זאת על מנת לתמרץ את חברות התעופה לחזור בהקדם האפשרי לפעול על בסיס הפוליסות הרגילות שבהן בוטחו לפני מצב החירום ולהימנע מכך שחברות התעופה ימשיכו להיות מבוטחות בפוליסות שהמדינה מעמידה לרשותן. 

מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את גובה כתב הערבות לביטוח סיכוני סחר חוץ ואת המקובל במדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל וישקול לעדכנו בהתאם למדדים הכלכליים הרלוונטיים. עוד מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן, בשיתוף עם חברת אשרא, את מנגנון התקרות לכל מדינה כדי לאפשר עידוד מיטבי של סחר החוץ בישראל, וכי הוא יעודד חדשנות ופיתוח תוכניות חדשות לתמרוץ סחר החוץ ולהגדלת הייצוא. 



מומלץ כי אגף החשב הכללי ורשות החברות הממשלתיות יסיימו בהקדם את ההליך לבחינת פעילות חברת אשרא והשינוי המבני הנבחן בה כדי שפעילות ביטוח סחר החוץ לא תיפגע תוך שיתוף פעולה מלא עם חברת אשרא ודאגה לכלל עובדיה. עד לקבלת כל החלטה אחרת על השר לשיתוף פעולה אזורי ושר הכלכלה והתעשייה להשלים את איוש מספר הדירקטורים הדרושים לקוורום קיום הדירקטוריון ולפעילות חברת אשרא.



מומלץ כי אגף החשב הכללי יפרסם באתר הקרן את נתוני הקרן הכוללים נתונים השוואתיים כגון מספר הבקשות להלוואה שהוגשו, מספר הבקשות להלוואות שאושרו בוועדת האשראי, היקפי האשראי וההלוואות שאושרו וריביות או ממוצע ריביות שהוצעו לפי שנים. זאת על מנת לשקף תמונה כוללת ובת השוואה על פעילות הקרן.

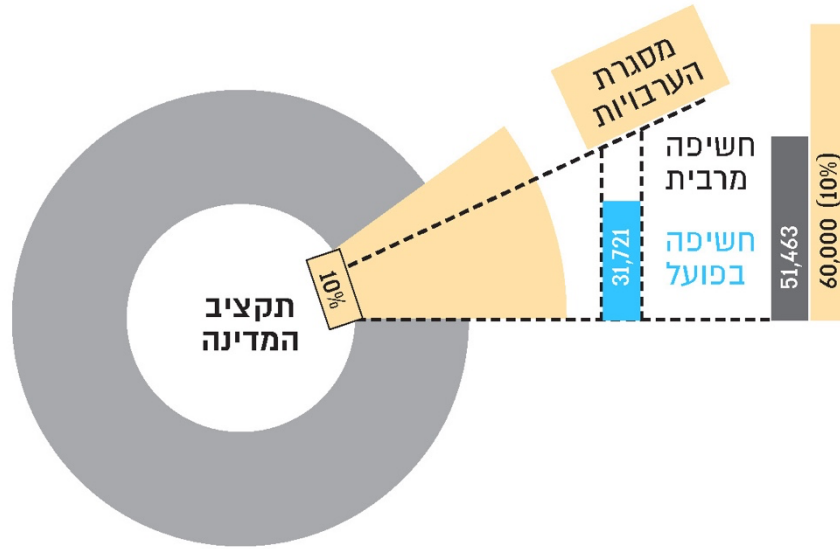


מומלץ כי אגף החשב הכללי יבחן את הפער בין הבקשות שמוגשות לבין הבקשות שנדחות ויפעל לצמצם את היקף הבקשות המוגשות על ידי יועצים שאינן עומדות בתנאי סף ולכן נדחות על ידי הגוף המתאם (בשיעור של כ-70%). זאת באמצעות שימוש בטפסים מקוונים שלא יאפשרו הגשת בקשות שאינן עומדות בתנאי סף, ביצוע בקורות ממוחשבות בטפסי הבקשה, פרסום הנחיות מדויקות לתנאי הגשת הבקשה, הדרכת יועצים ועוד.





מסגרת הערבויות התקפות מכלל תקציב המדינה לשנת 2024, החשיפה המרבית והחשיפה בפועל לשנה זו



המקור: הדוחות הכספיים של מדינת ישראל לשנת 2024, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

מהתרשים ניתן ללמוד כי מסגרת הערבויות מהווה כ-10% מתקציב המדינה (למעט תקציב הפיתוח כמצוין בחוק). נכון לשנת 2024 סכום זה הוא כ-60 מיליארד ש"ח, החשיפה המרבית עומדת על כ-51 מיליארד ש"ח והחשיפה בפועל עומדת על כ-32 מיליארד ש"ח.



סיכום

שנת 2024 הסתכמה בגירעון חשבונאי נטו של כ-241 מיליארד ש"ח. יחסית לשנת 2023 הגירעון החשבונאי נטו גדל בכ-101 מיליארד ש"ח. הגירעון החשבונאי נטו בשנת 2024 נבע מגידול בהוצאות המדינה יחסית לשנת 2023, ובפרט גידול של 112 מיליארד ש"ח בהוצאות בגין מלחמת חרבות ברזל. שנה זו הייתה מאתגרת במיוחד למשק הישראלי ולממשלת ישראל, אשר התנהלה בצל השלכותיה הכלכליות, הביטחוניות והחברתיות של המלחמה. המלחמה שהחלה באוקטובר 2023 השפיעה באופן משמעותי על הכלכלה הישראלית ועל הוצאות הממשלה אשר גדלו באופן חד, בעיקר בעקבות תגבור תקציבי הביטחון, מתן מענה הומניטרי ונפשי לאזרחים בעורף, פינוי תושבים מיישובי עוטף עזה ומיישובים רבים בצפון וכן השקעה נרחבת בשיקום תשתיות אזרחיות וביטחוניות שנפגעו.

בצד המוניטרי, האינפלציה המשיכה להצטמצם אך עדיין היתה גבוהה מיעד יציבות המחירים של הממשלה. בנוסף בצד הפיסקלי נרשם גירעון תקציבי גבוה מהגירעון המתוכנן. חוסר הוודאות הכלכלי הוביל לעלייה חדה בצרכי המימון בעקבות הימשכות והתעצמות המלחמה שהביאה לגידול במידה ניכרת בהיקפי גיוס החוב של שנת 2024. ברקע העלייה בחוסר הוודאות שלוש חברות דירוג האשראי הבין לאומיות הורידו את דירוג האשראי ואת תחזית הדירוג.

ערבויות המדינה הן כלי פיננסי ייחודי, מסוג התחייבות תלויה, שמטרתו לסייע לפיתוח ולעידוד של ענפים בעלי חשיבות כלכלית במשק. הערבויות ניתנות ברובן מתוקף חוק ערבויות המדינה תשי"ח - 1958 ומנוהלות על ידי החשב הכללי במשרד האוצר. כלי זה הוא ללא עלות עכשווית ועם "סבירות גבוהה" שגם לא יכלול עלות עתידית, הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הזלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים. עם זאת, יש להביא בחשבון את חוסר הוודאות בנוגע למועד ולהיקף של התשלום (אם וכאשר יידרש). שימוש נרחב במתן ערבויות מדינה עלול לגרום להכבדה פיסקלית, להורדת דירוג האשראי ולפגיעה ביכולת הגיוס, כפי שקרה במדינות שונות באירופה לאחר המשבר הפיננסי של שנת 2008.

בביקורת נמצאו ליקויים באופן חישוב מסגרת הערבויות על ידי אגף החשב הכללי. בנוסף נמצא כי אגף החשב הכללי לא עדכן משנת 2015 את גובה כתב הערבות לחברת אשרא העומד על 3.5 מיליארד דולר, ולא אישר לחברה שינוי במודל התקררות ופיתוח תכניות חדשות ליצואנים בשים לב שהמדינה בוחנת מזה מספר שנים את עתיד החברה ובכלל זה שינוי מבני והעברת פעילות החברה לחברת ענבל, דבר שמגביל את פעילות החברה, הגדלת הפעילות לביטוח סחר חוץ ותמרוץ היצואנים. עוד העלתה הביקורת כי בשנים 2023-2024 בקרן הלוואות לעסקים קטנים ובינוניים כ-75% מהבקשות שמוגשות במערכת נדחות ואינן מקבלות המלצה חיובית בוועדת האשראי להעמדת הלוואה. בנוסף הביקורת העלתה כי מאחר ותהליך הגשת הלוואה כיום מלווה בבירוקרטיה סביב מילוי והגשת הטפסים בוחן האגף לייעל ולצמצם את מספר הטפסים הנדרשים להגשת בקשה באמצעות חיבור לבנקאות פתוחה. על אגף החשב הכללי לבחון את אופן קביעת מסגרת הערבויות ואת הצמדת מסגרת הערבויות לפרמטרים פיננסיים שונים, הממחישים את קושי גיוס החוב ואיכותו במשק ולא להצמידה רק לגובה התקציב. בנוסף, על אגף החשב הכללי לבחון את גובה כתב הערבות לביטוח סיכוני סחר חוץ ולשקול לעדכנו בהתאם למדדים הכלכליים הרלוונטיים ובהתאם למדינות ה-OECD בעלות מאפיינים דומים לישראל, וכן לבחון ביחד עם חברת אשרא את מנגנון התקררות לכל מדינה על מנת לאפשר



עידוד מיטבי של סחר חוץ בישראל, ובנוסף לעודד חדשנות ופיתוח תוכניות חדשות לתמרוץ והגדלת הייצוא. בנוסף על אגף החשב הכללי לבחון כיצד מעלים את אחוז הבקשות המאושרות בקרן להלוואות לעסקים קטנים ובינוניים. עוד מומלץ להמשיך לפעול לחיבור המערכת לבנקאות פתוחה על מנת לצמצם את מספר הטפסים המוגשים.

קיימת חשיבות לשימוש בערבויות המדינה במשק הישראלי ככלי הנותן מענה לכשלי שוק במנעד קשת האינטרסים הממשלתיים, ומעודד מנועי צמיחה כגון: הוצלת מימון לעסקים קטנים ובינוניים ותמיכה ביצואנים מקומיים, מומלץ כי אגף החשב הכללי יפעל להמשיך לפתח ולשכלל אותן בהתאם לצרכים המשתנים.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



הוועדה לאנרגייה אטומית - ביקורת מעקב



הוועדה לאנרגייה אטומית - ביקורת מעקב

מבקר המדינה ערך ביקורת מעקב בוועדה לאנרגייה אטומית בתחום מסוים. בשים לב לצורך לשמור על ביטחון המדינה ובהתאם לסעיף 17(ג) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], החליט מבקר המדינה שלא להניח על שולחן הכנסת ולא לפרסם דוח זה.

דוח מבקר המדינה | אייר התשפ"ו | מאי 2026



**אבטחת קבוצות
ספורט ישראליות
ואוהדים ישראלים
בחול**



אבטחת קבוצות ספורט ישראליות ואוהדים ישראלים בחו"ל

רקע

המלחמה המתמשכת ברצועת עזה (להלן - מלחמת חרבות ברזל) הביאה לעלייה ניכרת בביקורת הבין-לאומית כלפי מדינת ישראל ולעלייה במספר האירועים האנטישמיים ובאירועי אלימות וטרור המופנים כלפי ישראלים בחו"ל. לפי הודעה מטעם המטה לביטחון לאומי (להלן - מ"ל), החל מאוקטובר 2023 זוהתה עלייה חדה במוטיבציה ובמאמצים מצד גורמי טרור לבצע פיגועים נגד יעדים ישראלים ויהודיים בעולם¹.

דוח מצב האנטישמיות לשנת 2024 של משרד התפוצות והמאבק באנטישמיות (להלן - משרד התפוצות)² מצביע על נקודת מפנה משמעותית בהתפרצויות האנטישמיות נגד יהודים בעולם שהחלה בשבעה באוקטובר 2023, הבאה לידי ביטוי בעלייה חדה בהיקף התקריות האנטישמיות ברחבי העולם. לדברי המשרד, לצד העלייה המשמעותית במספרם של מקרים אלו מאז אוקטובר 2023 ובמהלך שנת 2024, האנטישמיות כיום היא תופעה מדאיגה הרבה יותר מבעבר ועלולה לגבות מחירים גבוהים יותר ויותר מיהודים ומישראלים ברחבי העולם.

כך למשל, בשנים 2023 - 2024 חל גידול של פי כ-2.5 במספר האירועים האנטישמיים בארה"ב לעומת שנת 2022; ופי כ-3.8 בצרפת. באוסטרליה חל גידול של פי 4.2 במספרם של אירועי אנטישמיות בשנת 2024 לעומת שנת 2023³. בתרשים שלהלן יוצג היקף האירועים האנטישמיים בארה"ב, בבריטניה, בצרפת ובאוסטרליה בשנים 2019 - 2024.

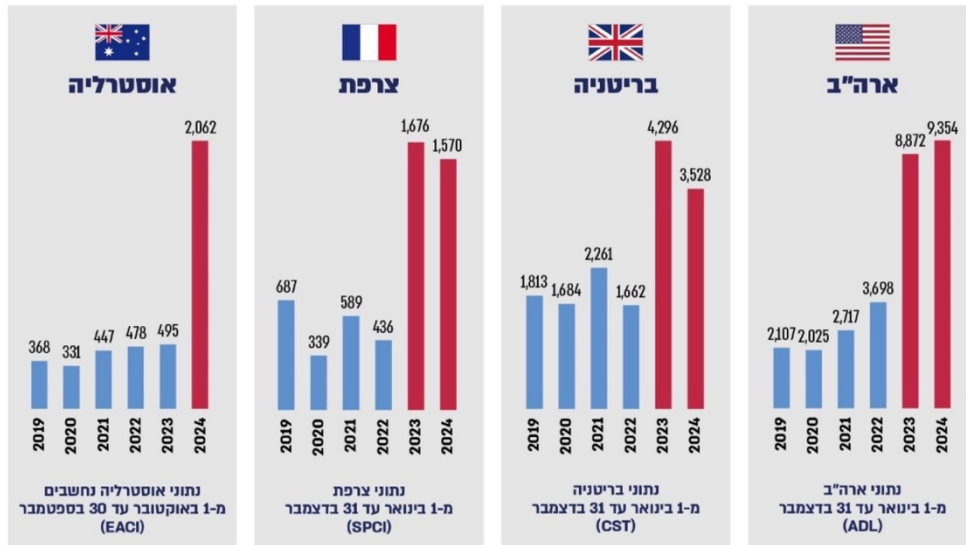
1 הודעה מטעם המטה לביטחון לאומי: **עדכון לציבור אודות איומי הטרור כלפי ישראלים בחו"ל לקראת חגי תשרי, 2024** (25.9.24).

2 משרד התפוצות, **דוח על מצב האנטישמיות (דוח מסכם לשנת 2024)** (אפריל 2025).

3 שם.



היקף האירועים האנטישמיים בארה"ב, בבריטניה, בצרפת ובאוסטרליה, 2024 - 2019



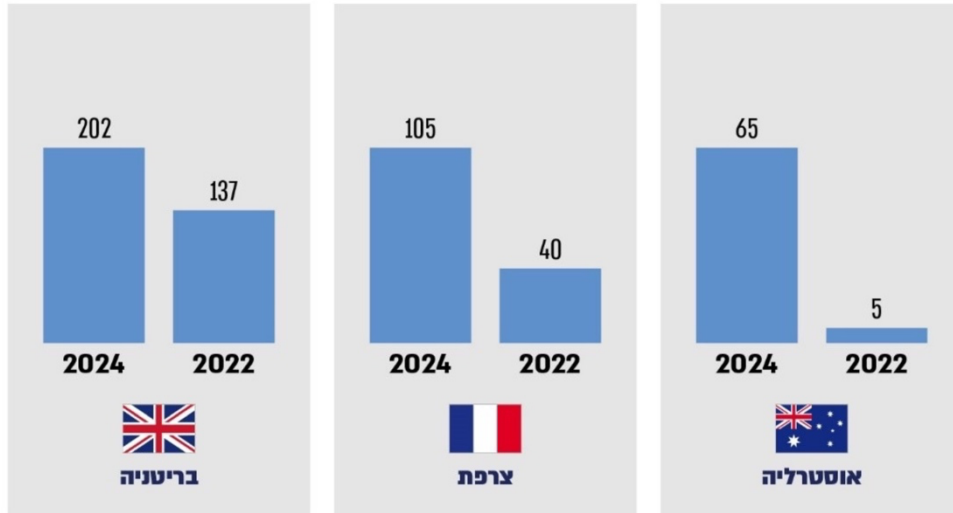
על פי נתוני משרד התפוצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

עוד נכתב בדוח מצב האנטישמיות כי מאז שבעה באוקטובר 2023 האנטישמיות הפכה לאלימה ומסוכנת יותר. בשנת 2024 האנטישמיות כללה אירועים חמורים של רצח, ונדליון, השחתת מונומנטים יהודיים והצתת מוסדות יהודים.

להלן בתרשים יוצג הגידול במספר אירועי האנטישמיות הכוללים אלימות פיזית באוסטרליה, בצרפת ובבריטניה בשנים 2022 - 2024.



הגידול במספר אירועי האנטישמיות הכוללים אלימות פיזית באוסטרליה, בצרפת ובבריטניה, 2024 - 2022



על פי נתוני משרד התפוצות, בעיבוד משרד מבקר המדינה.

ב-7.11.24 התקיים באמסטרדם שבהולנד במסגרת הליגה האירופית משחק כדורגל בין קבוצת מכבי תל אביב לבין קבוצת איאקס ההולנדית, והגיעו אליו כ-2,700 אוהדים מישראל (להלן - "אירוע אמסטרדם"). בסיום המשחק, לאחר שעזבו האוהדים את מתחם האצטדיון, החלו קבוצות מוסלמיות בכמה נקודות ברחבי העיר לנסות לפגוע פיזית באוהדי מכבי תל אביב וגרמו לפציעות רבות. לפי משרד החוץ, ההערכה היא כי המתקפה בוצעה על רקע מלחמת חרבות ברזל, והשתתפו בה עשרות מתושבי העיר שפעלו באופן מתואם. לפי נתוני משרד הספורט, במהלך אותו הלילה עד שעות הבוקר המאוחרות יותר מ-30 פצועים ישראלים התפנו לבתי חולים לקבלת טיפול רפואי והיו עוד פצועים רבים שפחדו להתפנות למוקדי הרפואה והסתגרו במלונות. התקיפות כללו דקירה, דריסה ואלימות פיזית. "אירוע אמסטרדם" הוא אירוע מכונן בהיבט של תקיפת אוהדי ספורט ישראלים. לפי תחקיר של משרד החוץ מ-13.11.24 בנוגע ל"אירוע אמסטרדם", הצפי הוא כי קצב האירועים האנטישמיים בחו"ל יגבר.

האחריות לביטחונם של משלחות ספורט ממלכתיות ואוהדים ישראלים בחו"ל נחלקת בין כמה גופים.



פעולות הביקורת

בעקבות "אירוע אמסטרדם" ונוכח הסיכונים הגוברים לישראלים בחו"ל והשתתפות קבוצות ספורט באירועי ספורט בחו"ל באופן תדיר, בחן משרד מבקר המדינה בחודשים ינואר עד מאי 2025 את המענה שניתן לאבטחה של קבוצות ספורט ישראליות בחו"ל ושל אוהדים ישראלים המשתתפים באירועי הספורט בחו"ל כקהל. כמו כן, בחן משרד מבקר המדינה את הפקת הלקחים מהמענה הממשלתי שניתן לאוהדים הישראלים ב"אירוע אמסטרדם".

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].

יצוין כי הביקורת התמקדה בהיבטים מסוימים של אבטחת קבוצות ספורט ישראליות ושל אוהדי ספורט ישראלים.

הפקת הלקחים מהמענה הממשלתי שניתן לאוהדים הישראלים ב"אירוע אמסטרדם"

לפי הנוהל הבין-משרדי לפינוי ישראלים בחו"ל ממרץ 2024, הגורם המוביל והמתכלל האחראי לפינוי ולהשבה של ישראלים במהירות לארץ בהתרחש אירוע חירום בחו"ל (אירוע פח"ע, אסון טבע, מגפות וכיו"ב) הוא משרד החוץ, למעט במקרים חריגים שבהם ראש הממשלה או הדרג המדיני מחליט כי האחריות לכך תוטל על המל"ל.

בעקבות "אירוע אמסטרדם" בוצעו כמה תחקירים על ידי המל"ל, משרד החוץ ומשרד הספורט. מהתחקירים עלו כמה פערים והמלצות מהותיות.

כדי לתת מענה על הפערים שעלו חשוב לתרגל את הנהלים הרלוונטיים. הנוהל הבין-משרדי לפינוי ישראלים בחו"ל ממרץ 2024 ממסד הליך בין-משרדי לשיתוף פעולה בין גופים שונים כדי שבתרחישים שונים יהיה אפשר להשיב ארצה ישראלים השוהים בחו"ל בתוך פרקי זמן קצרים. הוא קובע כי הוא יתורגל אחת לשנה באחריות משרד החוץ יחד עם המל"ל. נוהל זה היה רלוונטי גם בעת "אירועי אמסטרדם", כיוון שעלה הצורך להחזיר במהירות את האוהדים לישראל.

ביקורת עלה כי באוגוסט 2025 משרד החוץ והמל"ל עדיין לא תרגלו את הנוהל הבין-משרדי לפינוי ישראלים ממרץ 2024, זאת על אף שהוגדר בנוהל כי הוא יתורגל אחת לשנה.

מל"ל מסר בתשובתו כי הוא אינו גוף אופרטיבי ואינו אמון על השבה ופינוי של ישראלים מחו"ל אלא במקרים חריגים שבהם ראש הממשלה או הדרג המדיני מינו אותו כאחראי לכך. קרי, תרגול יישומו של הנוהל אינו באחריותו. עוד מסר המל"ל כי הנוהל הבין-ארגוני "אכן תורגל (בהצלחה)



הן בחודש נובמבר 2024 במהלך "אירועי אמסטרדם", והן בחודש יוני 2025 במהלך מבצע 'עם כלביא'.

משרד מבקר המדינה מעיר כי תחקירי "אירוע אמסטרדם" מעידים על פערים רבים שנדרש לתקן בתחומים שונים כאמור. עוד יוער כי לא ניתן לקבל את עמדת המל"ל, שכן לפי הנוהל, המשימה עשויה להיות מוטלת עליו, כפי שאכן התרחש למשך כמה שעות "באירוע אמסטרדם". אשר על כן, עליו גם לתרגל את מוכנותו בהתאם לאחריותו לפי הנוהל.

"אירוע אמסטרדם" הוא מקרה בוחן למוכנות הלאומית לטיפול במצוקת ישראלים בחו"ל במקרי קיצון. מתחקיר משרד החוץ עולה שהתפקוד ב"אירוע אמסטרדם" היה לקוי, והדבר מעלה חשש למוכנותו של משרד החוץ לאירועים בסדרי גודל משמעותיים רבי נפגעים (מגה-אר"ן).

על משרד החוץ והמל"ל לוודא כי הם ערוכים לטפל באירועי חירום של ישראלים בחו"ל, לרבות אירועים שהם מגה-אר"ן, תוך התייחסות ספציפית לסיכונים הנשקפים לקבוצות ספורט ישראליות המשתתפות בתחרויות ספורט בחו"ל ולאוהדים ישראלים בחו"ל. על הגופים האמורים להפיק לקחים מ"אירוע אמסטרדם" ולפעול לתיקון הליקויים שעלו בתחקירים שהם ביצעו.

משרד החוץ מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2025 כי הסנטימנט האנטישמי והאנטי-ישראלי והדה-לגיטימיזציה של ישראל בתחומי החיים השונים בחו"ל מדאיגה ביותר, וכי הם פועלים רבות בתחום. לצערם הנושא לא פסח על תחום הספורט בכלל ועל ענף הכדורגל בפרט. "אירוע אמסטרדם" הוא דוגמה לא פשוטה לכך. משרד החוץ מסר כי בחודשים האחרונים הוטמעה בו מערכת מסוימת המשרד הוסיף כי הוא פועל להשלמת הטמעה של מערכות נוספות בתוך המערכת האמורה.



סיכום

הסיכונים הנשקפים לאוהדים ישראלים בחו"ל הולכים ומתגברים.

"אירוע אמסטרדם" הוא מקרה בוחן למוכנות הלאומית לטיפול במצוקת ישראלים בחו"ל במקרי קיצון. מתחקיר משרד החוץ עולה שהתפקוד ב"אירוע אמסטרדם" היה לקוי, והדבר מעלה חשש למוכנותו של משרד החוץ להתמודד עם אירועים בסדרי גודל משמעותיים רבי נפגעים (מגה-אר"ן). נוכח המצב הביטחוני והאיומים על ישראלים בחו"ל, מומלץ למשרד החוץ לבחון בהקשר זה גם את המוכנות הלאומית לאירוע מגה-אר"ן של ישראלים בחו"ל. מומלץ למל"ל לבחון את מוכנותו לפינוי ולהשבה של ישראלים במהירות לארץ בהתרחש אירוע חירום בחו"ל שכן לפי הנוהל הבין-משרדי, במקרים חריגים עשוי ראש הממשלה או הדרג המדיני להחליט כי האחריות לתכלול האירוע ולניהולו תוטל על המל"ל.



Risk Insurance Corporation Ltd.), regulatory constraints impeding export development, a high rejection rate of loan applications from small and medium-sized enterprises, and onerous bureaucratic procedures in the application process.

It is recommended to enhance the methodology for determining the guarantee framework, align its scope with economic indicators, encourage export and innovation, increase loan approval rates, and streamline procedures through the adoption of open banking. Moreover, the state guarantee mechanism should continue to be developed to remain responsive to the shifting economic requirements.

My office conducted a follow-up audit **on a specific domain of the Atomic Energy Committee**. In light of national security considerations and pursuant to Section 17(c) of the State Comptroller Law, I decided not to present this report to the Knesset, or to publish it.

The audited entities are obligated to promptly and effectively address the deficiencies identified in this report.

The preparation of this report demanded considerable efforts on the part of personnel within the Office of the State Comptroller, who executed their duties with professionalism, thoroughness, impartiality, and commitment. The staff of the office discharge their public responsibilities with a profound sense of mission, and I extend my gratitude to them.

We express our hopes and prayers for the swift recovery of the injured, the rehabilitation of the released hostages and their families, the safe return of all evacuees to their homes, the security of our soldiers, and the success of the security forces in safeguarding our nation.

Matanyahu Englman
State Comptroller and
Ombudsman of Israel

Jerusalem, May 2026



conditions, it failed to address the fundamental issue of the absence of a singular entity responsible for them.

Given the importance of the community security coordinators' role within the local defense framework and the Ministry of Defense's protracted delays in revising their role definition and employment conditions, the Ministry should implement all recommendations proposed by the Edri Committee – measures intended to rectify longstanding deficiencies in the employment and operation of community security coordinators. Specifically, the Ministry of Defense should ensure the deployment of a comprehensive information program for all community security coordinators regarding changes to their role and employment conditions. It is recommended that the Ministry of Defense, in collaboration with the Ministry of Finance, reconsider changing the employment framework governing the community security coordinators in a manner that consolidates the command over them and their guidance, enhances their training and professional competencies, and establishes an appropriate welfare system. The IDF should promulgate a standardized definition of the community security coordinators' role, harmonized with all relevant stakeholders, and correspondingly revise all pertinent orders, procedures, and directives. Additionally, the Ministry of Defense should incorporate the updated role definition within agreements concluded with the local authorities.

- **The Financial Statements of the State of Israel as of December 31, 2024 – State Guarantees**

The government's financial statements represent a primary management instrument for policy implementation and decision-making, serving as a principal conduit for disseminating information about the state to the public and identifying financial trends and risks. In 2024, an exceptionally high net accounting deficit was recorded (approximately NIS 241 billion) reflecting a significant increase relative to 2023. This increase primarily results from escalated state expenditures following the Swords of Iron War, notably defense spending, civilian aid, resident evacuations, and infrastructure rehabilitation. The conflict precipitated extensive economic challenges, augmented financing demands, and an expansion of debt issuance, concomitant with downgrading in credit ratings. Although inflation declined, it remained above target levels, with the budget deficit exceeding planned figures. Economic uncertainty further exacerbated fiscal pressures.

State guarantees constitute a vital instrument for promoting economic growth – particularly among small enterprises and exporters – without immediate fiscal cost; however, they entail prospective risks that may imperil fiscal stability if excessively utilized. The audit highlights deficiencies in guarantee management: insufficient credit line calculations, failure to update guarantees extended to ASHRA (Israeli Foreign Trade



The audit identified deficiencies in blood inventory management, the operation of the donation system, transportation of blood units, safeguarding of the blood supply system, and computerization, while also emphasizing the necessity to draw systemic lessons. The report underscores the importance of enhancing coordination among the Ministry of Health, the Supreme Authority for Hospitalization and Health, Magen David Adom, and the hospitals to bolster preparedness, operational efficiency, and ensure a consistent, rapid, and effective blood supply during emergencies, thereby assuring the provision of optimal care to the wounded and sick in critical situations.

It is recommended that the Supreme Authority for Hospitalization and Health and the Ministry of Health, in collaboration with MDA, Soroka Hospital, and Barzilai Hospital, analyze the events surrounding the blood supply on October 7 and draw lessons to optimize the process, both with regard to the required inventory levels in MDA and hospitals at all times, and with regard to blood transportation. Furthermore, they should ensure the effective operation of the donation system to maintain a stable blood supply in times of emergency, while minimizing the destruction of blood units. Efficient and effective management of the national blood supply during both routine times and emergencies, encompassing all levels from the Supreme Authority for Hospitalization and Health, the National Health Operations Center, and the Ministry of Health, to MDA and the hospitals, will enable a swift and efficient blood supply process during emergencies, and ensure the optimal treatment of the wounded and sick in emergency situations.

- **Community Security Coordinators: Their Role, Status, and Employment Structure**

Approximately 900,000 residents inhabit frontline communities, where the community security coordinators serve a pivotal function in ongoing security and emergency preparedness. During the terrorist attack of October 7, 2023, they constituted the first line of defense, at times fighting alone and incurring substantial casualties, including fatalities, injuries, and abductions. Since then, the community security coordinators have been conscripted into extended reserve service, often separated from their families.

The audit identified significant deficiencies concerning the definition of the community security coordinators' role and their manner of employment: the delineation of their responsibilities lacks uniformity across the various directives issued by the Israel Defense Forces (IDF) and the Ministry of Defense. Moreover, they are subordinate to several entities, (the community, military, and local authority), raising concerns of potential conflicts of interest and operational inefficiencies. For years their terms of employment have also not aligned with the scope of their responsibility, although a partial improvement in their wages did take place after the war. Efforts to enhance the community security coordinators' status, including their onboarding as civilian employees of the IDF, remain incomplete. Although the 2024 salary revision ameliorated their



deficiencies were identified which require rectification, including lapses in inter-organizational coordination, ambiguous delineation of responsibilities, shortcomings in resource and process management, and structural impediments that undermine operational efficiency.

The report highlights the fact that emergencies underscore the importance of appropriate management, accountability, advanced planning, and effective coordination among all relevant parties. Reinforcement of these mechanisms constitutes an essential prerequisite to ensuring optimal responses for the nation's citizens and to sustaining the country's national resilience.

The following provides an overview of a few chapters from the report:

- **The National Blood Supply in Routine Times and during Emergencies – In Light of the Events of October 7, 2023 and the Swords of Iron War**

The terrorist attack on October 7, 2023, in conjunction with the fighting associated with the Swords of Iron War, posed an unprecedented challenge to the national blood supply. During that day, approximately 1,345 injured people were admitted to hospitals, with the main burden falling on Soroka Medical Center and Barzilai Medical Center. These occurrences underscored the vital importance of blood as a critical national resource, emphasizing the necessity for early preparation, optimal inventory management, and the rapid and efficient transportation of blood units during emergencies.

The Office of the State Comptroller commends the extraordinary mobilization of Magen David Adom (MDA) and hospital personnel, including the blood bank teams, blood drive coordinators, and MDA volunteers, who actively mobilized and operated diligently in the field and within hospitals on October 7, 2023.

In times of national crisis, when the healthcare system must provide an immediate life-saving response, substantial blood drives are essential. At the onset of the Swords of Iron War, the Israeli public turned out in large numbers and took an active part in the national effort through significant blood donations. This public mobilization to donate blood served as a crucial factor in the healthcare system's capacity to maintain operational continuity, respond effectively to the wounded, and save lives in the initial hours and days of the conflict.

In the early phases of the conflict, the healthcare system encountered an ethical-professional dilemma: balancing the need to ensure adequate availability of blood units with the necessity of preventing surpluses and their subsequent disposal. This equilibrium is an integral aspect of risk management, aimed at averting critical shortages in large-scale conflict scenarios, thereby ensuring the availability of blood units when required by individuals in need.



Foreword

The State Comptroller's Annual Audit Report – May 2026 is hereby submitted to the Knesset in accordance with the State Comptroller Law, 5718-1958 [Consolidated Version].

This audit report was compiled and published within the context of one of the most complex and challenging periods in the history of the State of Israel. During this time, the state operated under the shadow of the terrorist attack on Simchat Torah, October 7, 2023, and its extensive ramifications within the framework of the Swords of Iron War. These events posed unprecedented challenges to the state's defense, civil, and economic systems, necessitating immediate preparedness, decision-making amid uncertainty, and large-scale crisis management.

Certain audits contained within this report address sensitive matters and underwent confidentiality procedures in the subcommittee of the State Audit Committee of the Knesset; only the parts approved by the committee were published. This precaution was taken to protect the state's security, its foreign relations and international trade ties. The following are the reports:

- **Preservation of Domestic ("Blue-and-White") Defense Manufacturing Capabilities in Israel**
- **The National Blood Supply during Routine Times and Emergencies - In Light of the Events of October 7, 2023 and the Swords of Iron War**
- **Hospital Protection - Protection Gaps in Certain Hospitals**
- **Security of Sports Team Overseas**
- **A few chapters of the report provide a comprehensive overview of the operation of central systems in emergencies and during the Swords of Iron War, including the national blood bank system and the functions and status of the community security coordinators in frontline communities. The remaining chapters of the report present the findings of the audits conducted within government ministries and state institutions, including I fundamental aspects of the state's fiscal management.**

The audit findings on Conduct in Emergencies and during the Swords of Iron War reveal that within the primary centers of activity, exceptional dedication was demonstrated by professionals in the fields of security and medicine, including medical teams within hospitals and Magen David Adom (MDA), the security forces, and the community security coordinators. These actors conducted themselves with determination, courage, and a strong sense of mission aimed at safeguarding lives and protecting the citizens. Concurrently, systemic



State of Israel

State Comptroller Report

May 2026 | 76B Part Four, 76C

A b s t r a c t s



Office of the State Comptroller | Jerusalem