



משרד מפקד המדינה
וציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטרוך בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מבקר המדינה

ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום



שבט התשפ"ו
פברואר 2026

ספר התקצירים



משרד מברק המדינה
ונציב תלונות הציבור



מדינת ישראל

מתקפת הטורוד בשבעה באוקטובר 2023 ומלחמת חרבות ברזל

דוח מברק המדינה

ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום

שבט התשפ"ו
פברואר 2026

176
חלק שלישי

ביום 19.10.25 קבעה הממשלה כי שמה הרשמי של מלחמת חרבות ברזל יהיה "מלחמת התקומה".

מס' קטלוגי 2026-A-001

0334-9713 ISSN

ניתן להוריד גרסה אלקטרונית של דוח זה
מאתר האינטרנט של משרד מבקר המדינה
WWW.MEVAKER.GOV.IL

תוכן העניינים

ניהול תשתיות ושירותים חיוניים בעיתות חירום

פתח דבר

6

المقدمة

8

1

היערכות למצבי חירום במשק האנרגיה בראי מלחמת
חרבות ברזל ומבצע עם כלביא - דלקים, גפ"מ וגז טבעי

11

2

ההיערכות והמוכנות של משק החשמל
למלחמת חרבות ברזל והפעולות שנעשו בו במהלכה

23

FOREWORD

III

פתח דבר

היערכות למצבי חירום במשק האנרגיה בראי מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא - דלקים, גפ"מ וגז טבעי

בביקורת זו נבחנו מגוון נושאים הנוגעים להבטחת הרציפות האנרגטית במדינת ישראל בשעת חירום, בראי האתגרים והסיכונים שנכחו למשק האנרגיה במהלך מלחמת חרבות ברזל.

נמצא כי אין בישראל אסדרה מדינתית כוללת במשק האנרגיה, ומצב זה מקשה על משרד האנרגיה לגבש מדיניות ארוכת טווח לניהול כולל של כל היבטי משק האנרגיה באופן שוטף ולעמוד באתגרים עתידיים של משק זה. בין היתר, נכון למועד סיום הביקורת אין בישראל חקיקה לגבי משק הדלק בשעת חירום, דבר שעלול להקשות את אסדרת החזקת מלאי החירום של דלקים ולפגוע במוכנות משק הדלקים בשעת חירום. כמו כן חסרה בישראל מדיניות מבוססת מתודולוגיה שיכולה לשפר את הביטחון האנרגטי כפי שמקובל במדינות האיחוד האירופי, ומשרד האנרגיה טרם אימץ את המדיניות המקובלת באיחוד האירופי או כל מדיניות אחרת בתחום זה.

מומלץ למשרד האנרגיה לקיים תהליך הפקת לקחים סדור בנושא מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא והשלכותיהם בנוגע למשק האנרגיה, ולקדם אסטרטגיה מדינתית כוללת למשק האנרגיה, ובכלל זה לקדם את הסדרת חוק משק דלק בשעת חירום. בתקופת מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא התחדדה החשיבות של פעילות בית הזיקוק בחיפה (בז"ן). לפיכך מומלץ למועצה הלאומית לכלכלה בשיתוף משרד האנרגיה, המועצה לביטחון לאומי (מל"ל) ומשרד האוצר לבחון את הנחות היסוד שבבסיס החלטת הממשלה 1231, אשר קבעה את כי תופסק פעילות בז"ן המתוכננת על פי תוכנית העבודה הרב-שנתית של המועצה הלאומית לכלכלה עד שנת 2029, ולמצוא דרכים להבטחת מתן מענה לצרכים האנרגטיים של ישראל וללקחים ממלחמת חרבות ברזל. על משרד האנרגיה, בתיאום עם רשות החירום הלאומית (רח"ל) ומשרד האוצר ויתר משרדי הממשלה הרלוונטיים, לפעול להאצת כלל הפעולות להגברת מוכנות משק האנרגיה לעיתות חירום באמצעות גיבוש תוכניות פעולה ארוכות טווח והקצאת תקציב ייעודי למימוש היעדים שהוגדרו - ויפה שעה אחת קודם.

דוח הביקורת המונח היום על שולחן הכנסת הוא הפרסום העשירי של משרד מבקר המדינה העוסק במתקפת הטרור הרצחנית בשבעה באוקטובר ובמלחמת חרבות ברזל, והוא כולל ממצאי ביקורת בנוגע לניהול תשתיות ושירותים חיוניים במצבי חירום.

הדוח כולל שני פרקים:

- היערכות למצבי חירום במשק האנרגיה בראי מלחמת חרבות ברזל ומבצע עם כלביא - דלקים, גפ"מ וגז טבעי
- ההיערכות והמוכנות של משק החשמל למלחמת חרבות ברזל ופעולות שנעשו בו במהלכה

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

העורף הישראלי נתון לאיומים מתמשכים - הן איומים ביטחוניים ממדינות אויב וארגונים עוינים והן אסונות טבע אפשריים, כגון רעידת אדמה, צונמי או שריפה. אירועי חירום עלולים משום כך לפקוד את מדינת ישראל ללא התרעה מוקדמת, להשפיע על הפעילות במשק ואף לשבש אותה באופן ניכר. התמודדות מוצלחת עם מצבי חירום תלויה במישרין במידת המוכנות אליהם בעת שגרה. הקצאת משאבים להכנת תשתיות ולהתנעת תהליכים מראש מאפשרת פעולה מהירה ומדויקת בעת משבר להפחתת הנזקים ולהבטחת ההמשכיות התפקודית.

תשתיות האנרגיה, הכוללות מתקנים לייצור ולאחסון של אנרגיה, רשתות חשמל ומתקני דלק, גז פחמימני מעובה (גפ"מ) וגז טבעי, הן תשתיות חיוניות לתפקודו של המשק. נוכח חשיבותן הרבה נדרשת היערכות מקדימה להגנה עליהן מפני איומים ושיבושים העלולים להיגרם בשל אירועי חירום ובשל תקלות טכניות. היערכות נכונה של תשתיות האנרגיה והחשמל לעיתות חירום היא תנאי הכרחי להבטחת ההמשכיות התפקודית ולמזעור נזקים בזמן משבר.

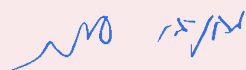
לסיום ברצוני להודות לעובדי משרד מבקר המדינה בחטיבה לביקורת משרדים כלכליים ותשתיות ובחטיבת המטה על עבודתם המאומצת לביצוע תהליכי בדיקה וביקורת באורח יסודי, מקצועי והוגן ולפרסומם של דוחות ביקורת ברורים, אפקטיביים ורלוונטיים.

ההיערכות והמוכנות של משק החשמל למלחמת חרבות ברזל ופעולות שנעשו בו במהלכה

ביקורת זו נחלקת לשניים: החלק הראשון עוסק בהיערכות משק החשמל למלחמה לפני פרוץ מלחמת חרבות ברזל, והחלק השני עוסק בפעולות שננקטו במהלך מלחמת חרבות ברזל בהינתן רמת המוכנות של משק החשמל קודם המלחמה. ממצאי הביקורת מלמדים כי אף שמשרד האנרגיה, חברת נגה - ניהול מערכות חשמל וחברת החשמל לישראל (חח"י) ביצעו פעולות לקידום מוכנות משק החשמל לשעת חירום, עם פרוץ מלחמת חרבות ברזל באוקטובר 2023 נותרו פערים במוכנות משק החשמל לאיומים שנשקפו לו. מפרוץ המלחמה פעלו הגורמים הללו למציאת פתרונות בזק לצמצום הפערים שהתגלו במהלך המלחמה, אולם נותרו פערים בהיבטים מסוימים.

מלחמת חרבות ברזל הדגישה את הסיכון שבאי-היערכות מספקת של משק החשמל לעיתות חירום. על משרד האנרגיה, נגה, רשות החשמל וחח"י להמשיך לפעול ביתר שאת להשלמת הפערים שנמצאו בביקורת זו ולשמר רמת מוכנות גבוהה לאירועים עתידיים תוך בחינה מתמדת של האיומים הנשקפים למשק החשמל. על משרד האנרגיה ונגה לפקח על כלל השחקנים השונים במשק החשמל כדי שיעשו את המוטל עליהם וייערכו מבעוד מועד להתמשות אירועי חירום. על שר האנרגיה להורות למשרדו להכין בשיתוף נגה תוכנית שתביא להשלמת הפערים ולתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה ולשיפור מוכנות משק החשמל למלחמה, ולעקוב אחר ביצועה.

לצד ההיערכות החסרה למלחמה כפי שעולה מדוח ביקורת זה, משרד מבקר המדינה מציין לחיוב את מסירותם של עובדי חברת החשמל ואת פעילותם הנחושה לטיפול בתקלות, לעיתים תוך סיכון חייהם, כדי לתקן את הנזקים שנגרמו לרשת החשמל ולהחזיר את אספקת החשמל הסדירה לכלל הלקוחות, לרבות באזורים הסמוכים לאזורי הלחימה. פעילות זו גבתה את חייהם של ארבעה עובדי חברת החשמל במהלך המלחמה והביאה לפציעתם של עובדים אחדים.



מתניהו אנגלמן

מבקר המדינה
ונציב תלונות הציבור

ירושלים,
שבט התשפ"ו,
פברואר 2026